

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija

Kertomus 2010

Ihmiskauppa ja siihen liittyvät ilmiöt
sekä ihmiskaupan uhrien oikeuksien
toteutuminen Suomessa

K 17/2010 vp

Kansallisen ihmiskaupparaportoijan kertomus 2010

Ihmiskauppa ja siihen liittyvät ilmiöt sekä
ihmiskaupan uhrien oikeuksien
toteutuminen Suomessa

© Vähemmistövaltuutettu
ISBN 978-952-491-582-3
ISSN 1796-6973
ISSN-L 1796-0819

Painoyhtymä Oy
Porvoo 2010

SISÄLLYSLUETTELO

Eduskunnalle ja Valtioneuvostolle	3
Tiivistelmä	4
1. Johdanto	6
1.1. Ihmiskauppa Suomessa	6
1.2. Kansallisen ihmiskaupparaportoinnin toimivaltuudet ja tehtävät sekä toiminta ensimmäisenä raportointivuotena	12
1.2.1. Lainsäädäntökehys ja resurssit	12
1.2.2. Toiminta ensimmäisenä raportointivuotena	15
1.2.3. Raportoinnin tulevaisuuden näkymät	22
1.3. Raportin lähtökohdat ja tavoitteet	24
1.4. Raportin rakenne	27
2. Ihmiskaupan kansainvälis- ja eurooppaoikeudellinen sääntely	29
3. Ihmiskaupan uhrien auttaminen ja auttamisjärjestelmän toiminta	38
3.1. Lainsäädäntökehys	38
3.2. Auttamisjärjestelmän toimivuuden arviointi	41
3.2.1. Johdanto	41
3.2.2. Auttamisjärjestelmään ohjautuminen	42
3.2.3. Asian vireille tulo ja oikeusturvan saatavuus	50
3.2.4. Auttamisjärjestelmää koskevan lain soveltamisala	53
3.2.5. Moniammatillisten arviointiryhmien kokoonpano ja toiminta sekä auttamisjärjestelmän sijoituspaikka	58
3.2.6. Auttamisjärjestelmän asiakkuuksien hallinta ja palveluiden tuottaminen	61
3.2.7. Auttamisjärjestelmästä kouluttaminen	67
4. Oleskeluluvat ja harkinta-ajat ihmiskauppaan tai siihen rinnastettavaan hyväksikäyttöön liittyvissä tapauksissa	70
4.1. Johdanto	70
4.2. Oleskeluluvat	72
4.3. Harkinta-ajat	76
4.4. Johtopäätökset ja suositukset: uhrin auttaminen ja maassa oleskelu	79
5. Käännyttymenettelyt ja ihmiskaupan uhrien tunnistaminen	84
5.1. Johdanto	84
5.2. Käännyttäminen epäillyn seksuaalipalvelujen myymisen perusteella	84
5.3. Vastuunmäärittämisasetuksen mukainen Dublin-päätös menettely ihmiskauppatapauksissa	90
5.3.1. Johdanto	90
5.3.2. Ihmiskaupan piirteet aineistossa	91

5.3.3. Lapsen edun tarkastelu tapauksissa	96
5.4. Johtopäätökset ja suositukset: käännytysmenettelyt	98
6. Rikosprosessi ja ihmiskauppaa koskevien tunnusmerkkien soveltaminen ja tulkinta.....	101
6.1. Johdanto	101
6.2. Ihmiskauppa seksuaaliseen hyväksikäyttötarkoitukseen ja paritus	105
6.2.1. Ihmiskauppana tuomioistuimiin edenneet tapaukset	105
6.2.2. Ihmiskaupan piirteet paritusjuttuja koskevassa aineistossa.....	114
6.2.3. Ihmiskaupan ja parituksen välisestä rajanvedosta	120
6.2.4. Johtopäätökset ja suositukset.....	125
6.3. Työperäinen ihmiskauppa ja siihen liittyvä hyväksikäyttö työelämässä.....	127
6.3.1. Johdanto	127
6.3.2. Ihmiskauppana tuomioistuimeen edennyttä pakkotyötapausta	130
6.3.3. Ihmiskaupan piirteet muissa tapauksissa	133
6.3.3.1. Johdanto.....	133
6.3.3.2. Rakennusala.....	135
6.3.3.3. Ravintola-ala	137
6.3.3.4. Siivousala	138
6.3.3.5. Puutarha-ala ja marjanpoiminta.....	139
6.3.4. Työperäisen ihmiskaupan ja pakkotyön tunnistamisesta	141
6.3.5. Johtopäätökset ja suositukset	146
6.4. Seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttö	147
6.4.1. Johdanto	147
6.4.2. Seksuaalipalvelujen kysynnän ja ihmiskaupan esiintyvyyden välisestä yhteydestä	148
6.4.3. Rangaistussäännöksen soveltamisesta ja syyksiluettavuusvaatimuksesta	149
6.4.4. Uhrin asemasta rikosprosessissa	153
6.4.5. Johtopäätökset ja suositukset	154
7. Johtopäätökset ja kansallisen ihmiskaupparaportoinnin suositukset.....	156
Lähteet	166

Eduskunnalle ja Valtioneuvostolle

”Ihmiskaupan uhrin osaavat harvoin itse tulla soittamaan ylitarkastajan työpaikan ovikelloa”, kertoo raportoinnista vastaava ylitarkastajamme Rakkentaja -lehdessä. Valitettavasti ihmiskauppaa ei aina viranomaistenkaan toimesta tunnisteta, vaikka uhri itse siitä kertookin. Ihmiskaupassa tapahutuvan julman hyväksikäytön eri piirteitä ei välttämättä osata yhdistää ja epäillä ihmiskauppaa. Kansainväliset kokemukset kuitenkin korostavat uhrin auttamisen ensisijaisuutta sekä periaatteellisista että käytännön syistä. Kun uhrin asema ja oikeudet turvataan, hän pystyy ja useimmiten myös haluaa tukea poliisia tämän vakavan rikoksen selvittämisessä. Jo epäilyn ihmiskaupasta tulisikin avata auttamisjärjestelmäämme pääsyn. Jokaisella mahdollisella ihmiskaupan uhrilla tulisi olla oikeus kolmen kuukauden toipumisaikaan. Lainsäädäntömme toimivuutta onkin syytä tarkastella nimenomaan siitä näkökulmasta, miten hyvin se onnistuu sen suojele- ja ehkäisemistehtävässään.

Kansallisen raportoinnin tehtävänä on analysoida ja arvioida ihmiskaupan vastaisen lainsäädännön ja toiminnan soveltamista sekä antaa suosituksia ihmiskaupan vastaisen toiminnan tehostamiseksi. Kädessäni on nyt ensimmäinen kansallisen ihmiskaupparaportoinnin raportti Eduskunnalle. Raportti on siksi erityisen kattava ja palvelee toivottavasti myös yleistä tiedontarvetta ihmiskaupan tilasta Suomessa. Eduskuntakauden lopussa sopii mielestäni hyvin tarkastella toimintaa tulevaisuuden tarpeita huomioiden. Toivon, että raportin suositukset konkreettisella tavalla palvelevat myös tätä tarkoitusta.

Ihmiskauppa uhkaa uhrin terveyttä, hänen turvallisuuttaan sekä loukkaa hänen ihmisarvoaan ja vapauttaan. Vaikka tämä maailmanlaajuisesti esiintyvä vakava rikollisuus ei näytä merkkejä vähentymisestä, jokainen pelastettu nainen, lapsi tai mies on kuitenkin menestystarina. Paljon on vielä parannettavan varaa - onneksi.

Haluan tässä myös ilmaista syvän kiitollisuuteni edeltäjälleni, Johanna Suurpäälle, jonka työlle yhdessä ylitarkastaja Venla Rothin kanssa raportti perustuu sekä vähemmistövaltuutetun koko henkilöstötiimille, jonka tuki tässä työssä on ollut korvaamatonta.

Helsingissä 9. päivänä kesäkuuta 2010

Vähemmistövaltuutettu Eva Biaudet

Tiivistelmä

Käsillä olevan raportin julkistamisajankohtana vähemmistövaltuutettu on toiminut kansallisena ihmiskaupparaporttina runsaan vuoden. Vähemmistövaltuutetusta ja syrjintälautakunnasta annetun lain mukaan kansallisen ihmiskaupparaportin tehtävänä on seurata ihmiskauppaa ja siihen liittyvä ilmiöitä sekä edistää ja valvoa ihmiskaupan vastaista toimintaa. Ensimmäisen toimintavuotensa aikana kansallinen ihmiskaupparaporttija on pyrkinyt rakentamaan toiminnalleen kestävä pohjan. Kansallinen ihmiskaupparaporttija on tämän raportin laatimisen lisäksi ottanut osaa ihmiskaupasta tiedottamiseen ja kouluttamiseen, antanut suosituksia, lausuntoja ja neuvontaa ihmiskaupasta ja sen vastaisesta toiminnasta viranomaisille ja kolmannen sektorin toimijoille, osallistunut asiantuntijana, puhujana ja tarkkailijana useisiin ihmiskauppaa käsitteleviin työryhmiin ja kokouksiin kotimaassa ja ulkomailla sekä avustanut ihmiskaupan uhreja.

Kansallinen ihmiskaupparaporttija on riippumaton viranomaistoimija, joka pyrkii hyvään yhteistyöhön niin muiden viranomaisten kuin kolmannen sektorin toimijoiden kanssa. Raporttija pyrkii toimimaan sillanrakentajana viranomaisten ja järjestöjen välillä. Kansallinen ihmiskaupparaporttija tarkastelee ihmiskaupan vastaista toimintaa uhrilähtöisestä näkökulmasta ja arvioi sitä, miten ihmiskaupan uhrien oikeudet toteutuvat ja millaisia esteitä uhrien oikeuksien toteutumiselle suomalaisessa järjestelmässä mahdollisesti on. Arvioinnin mittapuuna toimivat kansainväliset sopimukset ja suositukset. Tätä kautta kansallinen ihmiskaupparaporttija pyrkii parantamaan ihmiskaupan uhrien tunnistamista ja oikeuksien toteutumista sekä edistämään rikostorjuntaa ja ihmiskaupan ennalta ehkäisemistä. Samalla kansallinen ihmiskaupparaporttija pyrkii lisäämään ihmiskaupan uhrien parissa työskentelevien tahojen ja yleisön tietoisuutta ihmiskaupasta ja siihen liittyvistä hyväksikäyttöilmiöistä.

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. Kansallinen ihmiskaupparaporttija pitää selvänä, että tehdyt toimenpiteet ovat edistäneet Suomen ihmiskaupan vastaista toimintaa. Paljon on kuitenkin vielä tehtävää ennen kuin ihmiskaupan vastainen toiminta on saavuttanut sellaista vaikuttavuutta, jota siltä tulisi voida odottaa. Käsillä olevassa raportissaan kansallinen ihmiskaupparaporttija toteaa, että Suo-

men ihmiskaupan vastaisen toiminnan suurin haaste on ihmiskaupan uhrien tunnistaminen: ihmiskaupan uhreja ei välttämättä tunnisteta joko lainkaan tai heitä ei tunnisteta ihmiskaupan uhreiksi. Tämä tunnistamattomuus johtaa siihen, etteivät ihmiskaupan uhrit pääse osallisiksi lainmukaisista oikeuksistaan, kuten auttamisjärjestelmän palveluista, tai tule tietoisiksi mahdollisuudestaan hakea harkinta-aikaa ja oleskelulupaa ihmiskaupan uhreina.

Ensimmäisessä raportissaan kansallinen ihmiskaupparaportointi on pyrkinyt arvioimaan kolmen keskeisimmän ihmiskaupan vastaisen toiminnan osa-alueita: 1) ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, 2) ihmiskaupan uhrien maassa oleskeluun ja maasta poistamiseen liittyvät menettelyt, sekä 3) rikosprosessi ja ihmiskauppaa koskevien rangaistussäännösten soveltaminen ja tulkinta. Selvittääkseen mainittujen osa-alueiden toimivuutta kansallinen ihmiskaupparaportointi on kerännyt ja analysoinut tarpeellisia tietoja ihmiskaupasta ja siihen liittyvistä ilmiöistä sekä ihmiskaupan vastaisen toiminnan haasteista. Kansallinen ihmiskaupparaportointi on kerännyt tietoja muilta viranomaisilta, tuomioistuimilta ja kolmannen sektorin toimijoilta. Kirjallista aineistoa raportointi on täydentänyt laajalla kuulemiskierroksella sekä kokoon kutsumillaan palaverilla ja kokouksilla ihmiskauppaan liittyvistä kysymyksistä. Tietoa on kertynyt myös kolmannen sektorin ja viranomaisten yhteydenottojen kautta sekä tapaamalla ja avustamalla ihmiskaupan uhreja.

Kansallinen ihmiskaupparaportointi esittää raportissaan useita suosituksia ihmiskaupan uhrien tunnistamisen ja oikeuksien toteutumisen edistämiseksi sekä rikostorjunnan ja ihmiskaupan ehkäisemisen tehostamiseksi. Osa suosituksista liittyy menettelyjen ja käytäntöjen uudistamiseen, mutta osan toteuttaminen edellyttäisi parlamentaarista keskustelua ja lainsäädäntömuutoksia. Keskeisimmät suositukset liittyvät ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän kehittämiseen. Kansallinen ihmiskaupparaportointi suosittelee, että 1) tietoisesti ja suunnitelmallisesti auttamisjärjestelmään pääsyn kynnyksiä madallettaisiin, 2) auttamisjärjestelmän tarkoitusta ja tavoitteita sekä sen suhdetta esitutkintaan ja rikosprosessiin selvennettäisiin sekä 3) ihmiskaupan uhrien oikeusturvaa ja asianmukaisen hallintomenettelyn takeita vahvistettaisiin. Kansallinen ihmiskaupparaportointi suosittelee muuttamaan myös rikos- ja ulkomaalaislakia sekä kehittämään viranomaiskäytäntöjä uhrien tunnistamisen parantamiseksi ja rikostorjunnan tehostamiseksi. Suositukset on koottu raportin johtopäätöslukuun. Kansallinen ihmiskaupparaportointi toivoo, että asianomaiset tahot ilmoittaisivat raportointijälle vuoden sisällä raportin luovuttamisesta, mihin toimiin kullakin hallinnonalalla on suositusten vuoksi ryhdytty.

1. Johdanto

1.1. Ihmiskauppa Suomessa

Ihmiskauppaa ja siihen rinnastettavaa hyväksikäyttöä pidetään yhtenä aikamme suurimmista ihmisoikeushaasteista. Ihmiskauppa on vakava rikos ja loukkaus yksilön ihmisarvoa ja koskemattomuutta vastaan. Ihmiskau-
passa on kysymys toisen ihmisen hyväksikäyttämisestä, haavoittuvuuden hyödyntämisestä ja kontrolloinnista. Tekijät pyrkivät hyväksikäyttämään uhriaan seksuaalisesti ja / tai taloudellisesti käyttämällä hyväkseen uhrin turvatonta tilaa tai riippuvaista asemaa ja / tai kontrolloimalla tätä eri tavoin: rajoittamalla tämän liikkumisvapautta tai valinnanmahdollisuuksia, uhkailemalla, painostamalla, velkaannuttamalla tai käyttämällä psyykkistä tai fyysistä väkivaltaa. Suurimman osan ihmiskaupasta uskotaan liittyvän kansainväliseen siirtolaisuuteen, mutta ihmiskauppa voi olla myös maiden sisäistä. Vaikka ihmiskaupan uhrien lukumäärästä voidaan parhaimmillaankin antaa vain epätarkkoja arvioita, on selvää, että ongelma on merkittävä. Hallituslähteiden ja järjestöjen arviot maailmanlaajuisesta uhrimäärästä vaihtelevat puolen miljoonan ja neljän miljoonan ihmiskaupan uhrin välillä vuosittain. Suomen ensimmäisessä ihmiskaupan vastaisessa toimintasuunnitelmassa Suomen arvioitiin olevan vuosittain jopa satojen ihmiskaupan uhrien kauttakulku- ja kohdemaata.

Ihmiskaupalla on useita ilmenemismuotoja. Ihmiskaupan uhreja voidaan käyttää hyväksi seksuaalisesti esimerkiksi prostituutiossa tai muussa seksiteollisuudessa ja -viitteessä, kuten pornografian tuotannossa. Kansainvälisen kokemuksen mukaan seksuaalisesti hyväksikäytetyt ihmiskaupan uhrin ovat usein vapaaehtoisesti lähteneet tekijöiden matkaan ja alun perin suostuneet prostituutioon, mutta päätyneetkin kohdemaahan saapumisen jälkeen hyväksikäytön uhreiksi. Uhrien hyväksikäyttö voi olla myös työperäistä: uhrien työvoimaa voidaan riistää saattamalla uhrin velkasuhteeseen tai hyötymällä uhrin velkaantuneisuudesta, maksamalla uhreille liian alhaista palkkaa, teettämällä heillä kohtuuttoman pitkiä työpäiviä ilman eri korvausta, laiminlyömällä heidän lomaoikeuksiaan ja asuttamalla heitä ala-arvoisissa olosuhteissa. Ihmiskauppa voi olla myös elinten ja kudosten kauppaa taloudellisessa hyötymistarkoituksessa, pakkoavioliittoja, adoptiokauppaa ja velkavankeuteen saattamista. Ihmiskaupan uhrin ovat naisia, lapsia ja miehiä. Yhdistyneiden Kansakuntien rikoksentorjuntaviraston (UNODC) esittämän arvion mukaan 10 prosenttia ihmiskaupan uhreista Euroopassa on lapsia. Tämä arvio on kuitenkin noussut vuosi vuodelta, mikä saattaa ilmentää myös tietoisuuden kasvua ihmiskauppailmiöstä.¹

¹ UNODC, Trafficking in Persons: Analysis on Europe (2009), s. 20-21.

Suomessa ihmiskauppaa ja siihen liittyvää hyväksikäyttöä esiintyy prostituutiossa ja organisoidun parituksen piirissä sekä monilla työvoimaintensivisillä ja ulkomaalaista työvoimaa laajasti käyttävillä sektoreilla työmarkkinoilla. Sektorit, joilla saattaa esiintyä ihmiskauppaa ja siihen liittyvää työvoiman hyväksikäyttöä, ovat ainakin rakennus-, ravintola-, siivous- ja puutarha-ala sekä marjanpoiminta. Myös kerjäläisyyden parissa voi esiintyä ihmiskauppaa ja pakkokerjäämistä, eikä ihmiskauppa avioliittotarkoituksessakaan ole Suomessa mahdotonta. Ihmiskaupan riskiryhmässä ovat ainakin avioliittotarkoituksessa Suomeen tulleet naiset, jotka saattavat olla riippuvaisia aviomiehistään ja joiden integroituminen suomalaiseen yhteiskuntaan on onnistunut heikosti. Ihmiskaupan ja siihen liittyvän hyväksikäytön riskiryhmään saattavat kuulua myös muun muassa au pairit, ulkomaalaiset opiskelijat ja turvapaikanhakijat. Myös maan sisäinen ihmiskauppa ja kantasuomalaisten uhriutuminen on mahdollista. Elinten ja kudosten kauppaa ei Suomessa toistaiseksi ole havaittu.

Sen lisäksi, että Suomi on ihmiskaupan kohdemaana, on se todennäköisesti myös ihmiskaupan kauttakulkumaa. Mahdollisten kauttakulputapausten tunnistaminen ihmiskaupaksi on kuitenkin varsin haasteellista hyväksikäyttötarkoitusta osoittavan näytön puutteen vuoksi. Tästä syystä havaittu kauttakulputapaukset, joissa viranomaisille on syntynyt epäily jopa mahdollisesta ihmiskaupasta, saattavat päätyä käsitellyiksi esimerkiksi laittomana maahantulon järjestämisenä, valtionrajarikoksena ja väärennöksenä. Vaikka tässä raportissa laittonta maahantulon järjestämistä ei ole tarkoitus kattavasti kuvata, voidaan muutaman kymmenen törkeätä laittonta maahantulon järjestämistä koskeneen tuomioistuinratkaisun ja niihin liittyvän esitutkinta-aineiston perusteella alustavasti todeta, että suurin osa viranomaisten tietoon tulleista laittoman maahantulon järjestämisen kohteista on lähtöisin Aasiasta. Suomi toimii monesti salakuljetuksen läpikulkuksena muualle Länsi-Eurooppaan. Tavallista näyttää olevan, että järjestämisen kohteet ovat nuoria naisia ja miehiä, joiden tarkoituksena on ollut lähteä omasta maastaan kohti parempaa elämää ja toimeentuloa. Matkasta he ovat yleensä tuloihinsa nähden maksaneet huomattavia rahasummia, ja nämä rahavarat he ovat keränneet esimerkiksi myymällä kotitilansa tai lainaamalla rahat sukulaisilta. Törkeän laittoman maahantulon järjestämisen kohteet ovat usein kielitaidottomina varsin riippuvaisia salakuljettajistaan. Tapauksia koskeneista tuomioistuinratkaisuista ja esitutkinta-aineistosta ilmenee, etteivät salakuljetetut maahanmuuttajat usein ole olleet tietoisia matkareitistä, matkanjärjestäjistä tai matkan päämäärästä.

Salakuljetetut maahanmuuttajat ovat usein lähteneet matkalle vapaaehtoisesti, mutta heitä on saatettu uhkailla ja erehdyttää matkalla. Pitkän mat-

kan ja väärennettyjen asiakirjojen takia he ovat usein pahoin velkaantuneet, ja heistä osalla on tarkoitus maksaa matkasta aiheutuneet velat vasta määräpäähän pääsyn jälkeen. Moni salakuljetettu maahanmuuttaja luottaa määräpäässä löytyvän nopeasti hyvänpalkkaista työtä, josta saatavalla korvauksella he toivovat voivansa vähitellen maksaa velkansa pois ja elättää perhettä kotimaassa. Salakuljetettuja maahanmuuttajia on matkan aikana usein käsketty luopumaan omista matkustusasiakirjoistaan, ja heitä on uhattu olemaan kertomatta matkanjärjestäjistä viranomaisille. Edellytykset uhrien turvattoman tilan ja riippuvaisen aseman hyväksikäyttöön ovat joissakin tapauksissa selvästi havaittavissa, mutta esitutkinnassa ja oikeudessa on vaikeaa arvioida, miten matka päättyisi. Hyväksikäyttötarkoituksen osoittaminen mahdollisissa ihmiskaupan kauttakulkuilanteissa on varsin haasteellista, mutta tärkeää on havaita, että ihmiskauppa on myös yrityksenä rangaistava rikos.²

Myös silloin, kun Suomi on ihmiskaupan kohdemaana, on ihmiskaupan vastainen toiminta osoittautunut haasteelliseksi. Ihmiskaupan uhreja tunnustetaan vähän, ja ihmiskauppa on harvinainen rikosnimike esitutkinnassa ja tuomioistuimissa niin Suomessa kuin monissa muissakin maissa. Kansainvälisesti eräänä keskeisenä syynä tunnustettujen uhrien ja tuomioistuimissa käsiteltyjen ihmiskauppatapausten vähäiseen määrään pidetään sitä, että ihmiskaupan kansainvälinen määritelmä ja sen kansalliset sovellukset ovat vaikeita soveltaa ja tulkita käytännön tilanteissa. Toisaalta syynä pidetään sitä, että ihmiskauppa edelleen sekoitetaan läheisilmiöihinsä ja uhreja kohdellaan pikemmin laittomina maahantulijoina, salakuljetettuina siirtolaisina, prostituoituina tai luvattomina työntekijöinä kuin hyväksikäyttöä kohdanneina ihmiskaupan uhreina. Onkin syytä korostaa, että viranomaisten tietoon tulleet ja ihmiskaupaksi tunnistetut tapaukset ovat todennäköisesti vain pieni osa koko ihmiskauppailmiöstä.

Suomessa viranomaiset ja kolmannen sektorin toimijat ovat auttamisjärjestelmän olemassaolon aikana onnistuneet tunnistamaan yhteensä vain joitakin kymmeniä uhreja. Varsinkin prostituutiossa hyväksikäytettyjä ihmiskaupan uhreja tunnustetaan Suomessa kansainvälisesti vertaillen vähän. Myös tuomioistuihin edenneiden ihmiskauppatapausten määrä on vähäinen. Toistaiseksi ihmiskauppanimikkeellä tuomioistuihin on edennyt vain neljä tapausta, joista kolme on koskenut seksuaalista ja yksi työperäistä hyväksikäyttöä. Ihmiskaupan piirteitä sisältävien rikosten eli ns. ”ihmiskaupan kaltaisten rikosten” määrät ovat huomattavasti suuremmat. Ihmis-

2 Hallituksen esityksessä todetaan, että ihmiskauppaa koskevan ”[f]unnusmerkistön täyttyminen ei edellytä, että henkilö olisi vielä joutunut esimerkiksi seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi tai pakkotyöhön. Riittävää on, että tekijällä on ollut tarkoitus saattaa hänet tällaisiin oloihin.” HE 34/2004.

kaupan kaltaisina rikoksina pidetään törkeätä paritusta, kiskonnantapaista työsyryjintää ja törkeätä laittoman maahantulon järjestämistä.

Tunnistettujen uhrien lukumäärään vaikuttavat monet seikat. Ensinnäkin ihmiskauppa on piilorikollisuutta. Sekä tekijät että uhrin pyrkivät pysyttelemään viranomaisilta piilossa. Uhrit usein pelkäävät rikosentekijöiden kostotoimenpiteitä ja suhtautuvat epäluuloisesti viranomaisiin. Uhrit eivät välttämättä myöskään halua omaksua ihmiskaupan uhri-identiteettiä, koska he pelkäävät sen leimaavan heidät ja aiheuttavan häpeää itselleen ja perheelleen. Kynnys kääntyä viranomaisten puoleen saattaa olla hyvinkin korkealla, koska korvaus, jonka he työstään tai palveluistaan Suomessa saavat, on kuitenkin enemmän kuin mitä he saisivat kotimaassaan. Toisinaan uhrin ovat itse osallistuneet rikolliseen tai yhteiskunnassa epätoivottuun toimintaan, ja he pelkäävät siitä syystä tulevansa rangaistuiksi tai esimerkiksi maasta poistetuiksi. Seksuaalisesti hyväksikäytettyjä uhreja on vaikea löytää, sillä he myyvät seksuaalipalveluja yhteiskunnan marginaalissa peläten itse joutuvansa lainvalvontatoimenpiteiden kohteeksi prostituoiduksi paljastuttuaan. Työperäistä ihmiskauppaa on vaikea tunnistaa, koska hyväksikäyttö pyritään piilottamaan mahdollisimman tarkasti valvontaviranomaisilta. Myös yhteydenottoa ammattiliittoihin rajoitetaan, mikä tekee toiminnan paljastumisesta entistä haasteellisempaa. Tekijöiden uhreihinsa ja heidän omaisiinsa kohdistama väkivallan uhka estää tehokkaasti uhreja ottamasta yhteyttä viranomaisiin tai muihin apua tarjoaviin tahoihin. Kynnys hakea apua on korkea myös siitä syystä, etteivät uhrin tunne oikeuksiaan tai usko voivansa tai kehtaavansa niitä vaatia, koska tekijät ovat usein uhrin omaisia, tuttavilla tai ystäviä. Uhrit saattavat kokea olevansa kiitollisuudenvellassa tekijöille.

Näiden käytännön haasteiden lisäksi ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen vaikuttaa se, miten ihmiskauppa ymmärretään ja kenen katsotaan olevan ihmiskaupan uhri. Ennen vuotta 2000 Yhdistyneissä Kansakunnissa hyväksytyä lisäpöytäkirjaa ihmiskaupan, erityisesti naisten ja lasten kaupan, ehkäisemisestä, torjumisesta ja rankaisemisesta (YK:n ihmiskauppalisäpöytäkirja) yhteistä kansainvälistä ihmiskaupan määritelmää ei ollut. Tätä pidettiin yleisesti keskeisimpänä syynä siihen mennessä sovittujen ihmiskaupan vastaisten kansainvälisoikeudellisten instrumenttien epäonnistumiselle. Yhteistä määritelmää voidaankin pitää YK:n ihmiskauppalisäpöytäkirjan keskeisimpänä saavutuksena. Määritelmä on myöhemmin hyväksytty useiden muidenkin kansainvälisten ja alueellisten ihmiskaupan vastaisten oikeudellisten instrumenttien pohjaksi. Tämän määritelmän mukaan sopimusvaltioiden tulee kriminalisoida ihmiskauppa, ja usein tämä rikosoikeudellinen tunnusmerkitö tarjoaa perustan myös muille kansalli-

sille ihmiskaupan vastaisille toimille, kuten auttamisjärjestelmän toiminnalle ja ulkomaalaislainsäädännön soveltamiselle.

Lisäpöytäkirjan 3 artiklan a-kohdassa määritellään ”ihmiskauppa” siten, että se tarkoittaa hyväksikäyttötarkoituksessa tapahtuvaa henkilöiden värväystä, kuljettamista, siirtämistä, kätkemistä tai vastaanottamista voimankäytöllä uhkaamisen tai voimankäytön tai muun pakottamisen, sieppauksen, petoksen, harhaanjohtamisen, vallan väärinkäytön tai haavoittuvan aseman hyödyntämisen avulla, taikka toista henkilöä vallassaan pitävän henkilön suostumuksen saamiseksi annetun tai vastaanotetun maksun tai edun avulla. Hyväksikäytöksi katsotaan vähintään toisen hyväksikäyttöprostituutiotarkoituksessa tai muut seksuaalisen hyväksikäytön muodot, pakkotyö tai pakollinen palvelu, orjuus tai muu orjuuden kaltainen käytäntö tai orjuuden kaltaiset olot tai elinten poistaminen. Mikäli uhrin suostumuksen saamiseksi on käytetty jotakin a-kohdassa mainittua keinoa, ei suostumuksella ole merkitystä. Lapsen värväys, kuljetus, siirtäminen, kätkeminen tai vastaanottaminen hyväksikäyttötarkoituksessa katsotaan aina ihmiskaupaksi, vaikka a-kohdan keinoja ei olisikaan käytetty. Lapsella tarkoitetaan alle 18-vuotiasta henkilöä.

Ihmiskaupan määritelmän monimutkaisuus ja vaikeaselkoisuus on aiheuttanut soveltamis- ja tulkintaongelmia monissa maissa. Kysymys siitä, mitä ihmiskauppa on, tuottaa edelleen hankaluuksia lainvalvontaviranomaisille ja muille ihmiskaupan parissa työskenteleville toimijoille. Kansainvälisellä tasolla onkin raportoitu, että määritelmällisesti ihmiskaupan piirteitä sisältävää rikollista toimintaa tutkintaan, syytetään ja tuomitaan usein ihmiskaupan lähirikoksena, kuten parituksena, työrikoksina ja ihmissalakuljetuksena, joka on Suomessa kriminalisoitu laittomana maahantulon järjestämisenä. Suomessa näyttäisi olevan samanlaisia ongelmia. Laajasta kansainvälisestä määritelmästä huolimatta ihmiskauppa ymmärretään tällä hetkellä Suomessa suhteellisen kapeasti. Sekä prostituutio- että työperäisen ihmiskaupan kohdalla ihmiskaupan uhreina pidetään vain melko ilmeisiä uhreja, vaikka ihmiskaupan ei kansainvälisoikeudellisen määritelmän tai Suomen rikoslain rangaistussäännöksen mukaan tarvitse toteutuakseen sisältää fyysistä väkivaltaa tai erehdyttämistä työn luonteen suhteen. Viimeisin ihmiskauppatuomio Helsingin hovioikeudesta näyttäisi kuitenkin muuttavan tulkintaa kansainvälisen määritelmän suuntaan, mutta edelleen on havaittavissa, että osaa sellaisesta toiminnasta, jota voisi määritelmällisesti pitää ihmiskauppana, tutkitaan, syytetään ja tuomitaan ihmiskaupan lähirikoksina. Ihmiskauppaa saattaa siten esiintyä Suomessa laajemmin kuin mitä on toistaiseksi tunnistettu.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija katsoo, että Suomen ihmiskaupan vastaisen toiminnan ylivoimaisesti suurin haaste on ihmiskaupan uhrien tunnistaminen. Sekä prostituutiossa että työelämässä on havaittavissa sellaista hyväksikäyttöä, jota voisi kansainvälisoikeudellisen määritelmän mukaan kutsua ihmiskaupaksi. Meneillään olevan taloudellisen taantuman vaikutukset voivat näkyä myös Suomessa ihmiskaupan ja siihen liittyvien hyväksikäyttöilmiöiden lisääntymisenä Suomessa. Tästä saattaa kertoa esimerkiksi uusien kansallisuuksien ilmaantuminen prostituutio- ja paritustoimintaan sekä ulkomaalaisten prostituoitujen siirtyminen maasta toiseen yhä kiihtyvämmällä vauhdilla. Työelämässä hyväksikäytön riskiä saattaa lisätä esimerkiksi työnvälitysyrietysten käyttäminen ja aliurakointi. Suomessa tulisi taantuman aikana varautua myös tulevaan nousukauteen ja mahdollisesti lisääntyvään ulkomaalaisen työvoiman tarpeeseen sekä pyrkiä löytämään keinoja, joilla ihmiskauppaa ja siihen liittyvää hyväksikäyttöä voitaisiin ehkäistä ja torjua nykyistä tehokkaammin.

Asianmukaisella tunnistamisella on ihmiskaupan uhrien kannalta ratkaiseva merkitys. Jos ihmiskaupan uhreja ei tunnisteta, heidän lainmukaiset oikeutensa apuun ja suojeluun eivät voi toteutua. Tunnistamattomat uhririt eivät ohjaudu heitä varten perustettuun auttamisjärjestelmään tai pääse osallisiksi muistakaan oikeuksistaan, kuten mahdollisuudestaan jäädä maahan ihmiskaupan uhreina. Tunnistamattomuus voi johtaa uhrin rangaiksemiseen laittomaan toimintaan osallistumisesta tai esimerkiksi laittomasta maahantulosta. Se voi johtaa myös mahdollisen ihmiskaupan uhrin maasta poistamiseen, hyväksikäytön jatkumiseen ja / tai uudelleen uhriutumiseen. Kansallisen ihmiskaupparaportoiijan ensimmäisessä raportissa, raportoiijan on tarkoitus tarkastella Suomen ihmiskaupan vastaista toimintaa siitä näkökulmasta, tunnistetaanko ihmiskaupassa uhriutumisen ja toteutuvatko ihmiskaupan uhrien oikeudet. Puutteet uhrien tunnistamisessa heijastuvat myös rikostorjuntaan ja muun ihmiskaupan vastaisen toiminnan onnistumismahdollisuuksiin.

1.2. Kansallisen ihmiskaupparaportoinnin toimivaltuudet ja tehtävät sekä toiminta ensimmäisenä raportointivuotena

1.2.1. Lainsäädäntökehys ja resurssit

Vähemmistövaltuutettu on vuoden 2009 alusta toiminut kansallisena ihmiskaupparaportoinnissa. Vähemmistövaltuutetusta ja syrjintälautakunnasta annettuun lakiin (660/2001 ja ko. lainmuutos 1109/2008) tehdyt muutokset vähemmistövaltuutetun toimimisesta kansallisena ihmiskaupparaportoinnissa perustuvat valtioneuvoston kesäkuussa 2008 hyväksymään tarkennettuun ihmiskaupan vastaiseen toimintasuunnitelmaan, jossa valtioneuvosto nimeää vähemmistövaltuutetun ihmiskaupan vastaiseksi kansalliseksi raportoinniksi. Riippumattoman ihmiskaupparaportoinnin nimeämistä suositellaan useissa kansainvälisissä sopimuksissa, kuten Euroopan neuvoston vuonna 2005 hyväksytyssä ihmiskaupan vastaista toimintaa koskevassa yleissopimuksessa, jonka kansallinen voimaansaattaminen on parhaillaan valmisteilla. Myös Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö (ETYJ) sekä Euroopan unioni suosittelevat valtioita perustamaan kansallisen ihmiskaupparaportoinnin tai vastaavan mekanismin keräämään ja analysoimaan ihmiskauppaan liittyvää tietoa sekä valvomaan ihmiskaupan vastaista toimintaa. Vastaava itsenäinen ja riippumaton kansallinen ihmiskaupparaportointi on Suomen lisäksi ainoastaan Alankomaissa, jossa ihmiskaupparaportointi on toiminut jo kymmenen vuoden ajan.

Kansallista ihmiskaupparaportoinnista koskevan lainmuutoksen esitöissä (HE 193/2008) kansallisen ihmiskaupparaportoinnin nimeämistä pidetään tarpeellisena ihmiskaupan vastaisten toimenpiteiden riippumattoman tarkastelun ja kansainvälisten yhteyksien toimivuuden vuoksi. Vähemmistövaltuutetun katsotaan soveltuvan tähän tehtävään, sillä se on riippumaton viranomaistaho, jolla on laajat tietojensaantioikeudet. Vähemmistövaltuutetulla katsotaan esitöissä olevan riittävän vahva asema toimiakseen kansallisena ehdotusten ja suositusten antajana. Esitöissä tarkennetaan, että kansallinen ihmiskaupparaportointi seuraa ihmiskaupan vastaista toimintaa, ottaa kantaa havaitsemiinsa puutteisiin ja antaa ihmiskauppaan liittyviä tehtäviä hoitaville neuvoja ihmiskaupan vastaisen toiminnan edistämiseksi ja ihmiskaupan uhrien oikeuksien ja aseman parantamiseksi. Laki vähemmistövaltuutetun toimimisesta kansallisena ihmiskaupparaportoinnissa tuli voimaan 1.1.2009. Lain 2 §:n mukaan kansallisena ihmiskaupparaportoinnista vähemmistövaltuutettu:

- seuraa ihmiskauppaan liittyviä ilmiöitä, kansainvälisten velvoitteiden toteutumista ja kansallisen lainsäädännön toimivuutta,

- antaa ihmiskaupan vastaiseen toimintaan ja uhrien oikeuksien toteutumiseen liittyviä ehdotuksia, suosituksia, lausuntoja ja neuvoja sekä
- pitää yhteyttä kansainvälisiin järjestöihin ihmiskauppaan liittyvissä kysymyksissä.

Vähemmistövaltuutettu tai hänen alaisensa virkamies voivat myös avustaa mahdollista ihmiskaupan uhria tämän oikeuksien turvaamisessa taikka tarvittaessa hankkia tälle oikeusapua, jos vähemmistövaltuutettu katsoo, että asialla on ihmiskaupan mahdollisen uhrin oikeuksien kannalta huomattava merkitys.

Kansallisella ihmiskaupparaportoijalla on lain mukaan laaja toimenkuva. Kansallisen ihmiskaupparaportoitijan toimivaltaan kuuluvat ihmiskauppa ja siihen liittyvät ilmiöt. Lainsäätäjä on todennäköisesti pitänyt tärkeänä, että kansallinen ihmiskaupparaportoiija voi seurata hyväksikäyttöilmiöitä laajasti rajoittamatta toimintaansa pelkästään ihmiskauppaan jo määritelmällisten epäselvyyksienkin vuoksi. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija kerää ja analysoi viranomaisilta ja tietyin edellytyksin myös kansalaisjärjestöiltä ja ihmiskaupan uhreille suunnattujen palvelujen tai tukitoimien tuottajilta saatuja tietoja. Raportoiija seuraa myös ihmiskauppaa koskevien kansainvälisten velvoitteiden toteutumista ja kansallisen lainsäädännön toimivuutta sekä pitää yhteyttä kansainvälisiin järjestöihin ja yhteistyöelimiin ihmiskauppaan liittyvissä kysymyksissä ja toimii yhteistyössä ihmiskauppaa koskevien kansainvälisten sopimusten seurantaelinten ja -järjestelmien kanssa. Tämän seurantatyön näkyvin tulos on vuosittain ilmestyvä kertomus ihmiskaupasta ja siihen liittyvistä ilmiöistä, jonka kansallinen ihmiskaupparaportoiija antaa vähemmistövaltuutetusta ja syrjintälautakunnasta annetun lain 2 a §:n mukaan kerran vuodessa valtioneuvostolle ja kerran neljässä vuodessa eduskunnalle.

Lain 7 §:n mukaan vähemmistövaltuutetulla on kansallisena ihmiskaupparaportoijana oikeus saada salassapitosäännösten estämättä tietoja viranomaisten ohella myös ihmiskaupan uhreille tarkoitettujen palvelujen ja tukitoimien tuottajilta sekä ihmiskaupan vastaiseen toimintaan tarkoitettua valtionapua saavilta kansalaisjärjestöiltä. Yksittäistä uhria koskevia henkilötietoja vähemmistövaltuutettu voi saada vain silloin, jos tiedon saanti on välttämätöntä raportointitehtävien hoitamiseksi. Tietojensaantioikeudet ovat kansalaisjärjestöjen osalta laajemmat vähemmistövaltuutetun aikaisempiin valtuuksiin nähden. Tietojensaanti ihmiskaupan vastaiseen toimintaan osallistuvilta kansalaisjärjestöiltä onkin välttämätöntä, koska kansalaisjärjestöillä on myös kansainvälisen kokemuksen mukaan ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa ja auttamisessa varsin keskeinen rooli. Il-

man kansalaisjärjestöiltä saatavaa tietoa raportoijan työ jäisi aukolliseksi, ja sen vaikuttavuus heikkenisi. Raportoijalla on luonnollisesti velvollisuus käsitellä salassa pidettävää tietoa salassapitoa koskevien säännösten edellyttämällä tavalla.

Ensimmäisen toimintavuotensa yhdeksi painopistealueeksi raportoija nimesi yhteistyösuhteiden rakentamisen ja tietojensaannin turvaamisen. Vaikka kansallisella ihmiskaupparaportoijalla on lain mukaan oikeus saada myös salassa pidettäviä tietoja, on raportoija joutunut joidenkin viranomaisten kanssa käymään aiheesta useita keskusteluja ja vakuuttamaan toimijat lainmukaisesta oikeudestaan saada näitä tietoja. Joidenkin viranomaisten kanssa asia on edennyt, mutta tilanne ei edelleenkään ole tyydyttävä ja tietojensaantia koskevia keskusteluja on jatkettava. Kansallisen ihmiskaupparaportoijan tehtävien asianmukainen hoitaminen edellyttää laajaa ja ajankohtaista tietojensaantia. On selvää, että tietojensaanti vaikuttaa suoraan raportoijan mahdollisuuksiin tuoda kansalliseen ihmiskaupan vastaiseen toimintaan sellaista lisäarvoa, jota kansainvälisissä asiakirjoissa ja kansallisessa lainsäädännössä siltä odotetaan.

Riippumattomuus on välttämätön edellytys raportoijan tehtävien hoitamiseksi. Kansallisen ihmiskaupparaportoijan on oltava toiminnassaan uskottava, asiantunteva ja luotettava taho, johon niin viranomaiset kuin kolmannen sektorinkin toimijat voivat ottaa vaivattomasti yhteyttä tarvitessaan neuvoja, ohjeita tai apua yleisempiin ihmiskauppaan tai sen vastaiseen toimintaan liittyviin kysymyksiin tai yksittäistä uhria koskeviin asioihin. Kansallinen ihmiskaupparaportoija pyrkii pitämään yhteydenottokynnystä matalalla edistääkseen uhrien tunnistamista ja auttamisjärjestelmään ohjautumista sekä muuta ihmiskaupan vastaista toimintaa. Vaikka kansallinen ihmiskaupparaportoija on hallinnollisesti sijoitettu sisäasiainministeriön yhteyteen, on tärkeää, että raportoija säilyttää riippumattoman roolinsa suhteessa ministeriön hallinnonalalla toimiviin tahoihin. Tämä raportoijan riippumattomuus näkyy myös siinä, ettei raportoija ole jäsenenä ihmiskaupan vastaisen tarkennetun toimintasuunnitelman ohjausryhmässä, joka koontuu sisäasiainministeriössä tarkoituksenaan koordinoida ihmiskaupan vastaista toimintaa eri toimijoiden kesken. Raportoija osallistuu kokouksiin ulkopuolisena tarkkailijana, jolloin raportoijalla on mahdollisuus seurata myös ohjausryhmän työskentelyä ja tehdä ehdotuksia työskentelyn edistämiseksi. Raportoija voi tarpeelliseksi katsoessaan osallistua tarkkailijana myös ohjausryhmän alatyöryhmien kokouksiin. Raportoija onkin osallistunut myös ohjausryhmän nimeämän tiedotus- ja koulutustyöryhmän kokouksiin, ja osallistuu vuoden 2010 aikana alatyöryhmän organisoimiin valtakunnallisiin ihmiskaupakoulutuksiin kouluttajana.

Tarkennetussa toimintasuunnitelmassa valtioneuvosto edellytti, että sisäasiainministeriö huolehtii kansallisen ihmiskaupparaportoinnin nimeämisen yhteydessä tarvittavien säädösmuutosten lisäksi toiminnan järjestämisen muista tarpeista niin, että vähemmistövaltuutetulla on raportoinnista toimimiseen riittävät resurssit. Raportointitehtävistä koitaviin juokseviin kuluihin sisäasiainministeriö osoitti ensimmäiselle toimintavuodelle enintään 15 000 euroa. Pelkästään lakisääteisestä vuosiraportista aiheutuvat käännätys- ja painatuskulut ylittävät raportointitehtävään osoitetun toimintamäärärahan. Myös raportointiin varatut henkilöstöresurssit ovat osoittautuneet riittämättömiksi. Vähemmistövaltuutetun toimisto sai uutta tehtävää varten yhden uuden ylitarkastajan viran, joka täytettiin helmikuussa 2009. Ensimmäisen toimintavuoden aikana on käynyt selväksi, että vuosittaisen raportin valmisteleminen juoksevien asioiden rinnalla vaatii enemmän kuin yhden henkilön työpanoksen. Varsinaisen raportin laatimisen ohella raportointi osallistuu viranomaisien ja muiden ihmiskauppa-asioiden parissa toimivien tahojen kouluttamiseen ja tiedottamiseen ihmiskaupasta. Lisäksi ihmiskaupparaportointi avustaa ihmiskaupan uhreja sekä pyrkii tarjoamaan asiantuntemustaan eri tahojen hyödynnettäväksi esimerkiksi antamalla neuvoja ja ohjeita viranomaisille ja kolmannen sektorin toimijoille. Kansainvälinen yhteistyö vaatii myös huomattavasti aikaa samoin kuin mandaatin toimeenpanon kehittäminen. Kansalliseen ihmiskaupparaportointiin tullessa siis jatkossa tarvittavaan lisää avustavaa työvoimaa, jotta raportointi voisi tuottaa sellaista lisäarvoa, jota siltä odotetaan.

1.2.2. Toiminta ensimmäisenä raportointivuotena

Vähemmistövaltuutettu on aloittanut kansalliseen ihmiskaupparaportointiin liittyvät tehtävänsä keräämällä ja analysoimalla tarpeellisia tietoja ihmiskaupasta ja siihen liittyvistä ilmiöistä sekä ihmiskaupan vastaisen toiminnan ongelmakohdista. Tietoja on kerätty viranomaisilta, keskeisimmiltä kansalaisjärjestöiltä, työmarkkinajärjestöiltä ja tuomioistuimilta. Kansallinen ihmiskaupparaportointi on saamiensa tietojen perusteella pyrkinyt arvioimaan ihmiskaupan vastaista toimintaa ja ihmiskaupan uhrien oikeuksien toteutumisen tilaa Suomessa.

Kansallinen ihmiskaupparaportointi on ensimmäisen toimintavuotensa aikana identifioinut Suomen ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa kolme keskeisintä osa-aluetta, joiden toimivuuteen se on kiinnittänyt erityistä huomiota ja joilla kaikilla on tärkeä tehtävänsä ihmiskaupan uhrien asianmukaisessa tunnistamisessa, ihmiskaupan uhrien oikeuksien toteutumisessa ja muussa ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa. Nämä osa-alueet ovat 1)

ihmiskaupan uhrien auttaminen ja auttamisjärjestelmän toiminta, 2) ihmiskaupan uhrien maassa oleskeluun ja maasta poistamiseen liittyvät menettelyt sekä 3) rikosprosessi ja ihmiskauppaa koskevien rangaistussäännösten soveltaminen ja tulkinta. On selvää, että ihmiskaupan vastainen toiminta on näitä kolmea osa-aluetta huomattavasti laajempi kokonaisuus kattaen muun muassa lähialue- ja kehitysyhteistyön ihmiskauppaa ennaltaehkäisevänä tekijänä. Syvälinen paneutuminen näihin muihin osa-alueisiin ei rajallisten resurssien vuoksi ole kuitenkaan ensimmäisenä toimintavuotena ollut mahdollista.

Selvittääkseen yllä mainittujen kolmen osa-alueen toimivuutta kansallinen ihmiskaupparaportointi pyysi viranomaisia ja tuomioistuimia toimittamaan aineistoa auttamisjärjestelmän toiminnasta, oleskelulupasäännösten soveltamisesta ja käännyttämisistä eri perusteilla sekä rangaistussäännösten soveltamisesta ihmiskauppaa ja siihen liittyviä hyväksikäyttöilmiöitä koskien. Raportointi pyysi ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän hallinnoinnista vastaavia Oulun ja Joutsenon vastaanottokeskuksia toimittamaan päätökset asiakkaiden auttamisjärjestelmään ottamisesta ja siitä poistamisesta sekä moniammatillisten arviointiryhmien pöytäkirjat, joiden avulla raportointi on pyrkinyt arvioimaan muun muassa auttamisjärjestelmään ottamisen kriteerejä ja auttamisjärjestelmän oikeusturvatakeita. Raportointi on pyytänyt nähtäväkseen myös joitakin uhreja koskevat esitykset auttamisjärjestelmään.

Arvioidakseen ulkomaalaislainsäädännön soveltamista raportointi pyysi Maahanmuuttovirastolta sellaiset oleskelulupia koskevat päätökset, joissa on vedottu ihmiskaupassa uhriutumiseen. Nimenomaisen uhriluvan lisäksi raportointi halusi kartoittaa lupien myöntämistä myös muilla perusteilla, jotka voisivat tulla ihmiskaupan kohdalla kysymykseen. Raportointi selvitti myös harkinta-aikojen myöntämistä.

Ihmiskaupan uhrien tunnistamisen mahdollisia ongelmakohtia valottaakseen raportointi selvitti tarkemmin myös vastuunmäärittämisasetuksen perusteella tehtyjä käännytyksiä käymällä läpi vuonna 2009 (elokuun loppuun) tehdyt päätökset ja muun asiakirja-aineiston siltä osin kuin päätökset ovat koskeneet Kreikkaan tai Italiaan käännytettyjä alaikäisiä tai alle 35-vuotiaita naisia. Raportointi pyysi myös Helsingin ulkomaalaispoliisia toimittamaan vuosina 2007, 2008 ja 2009 (elokuun loppuun) tehdyt käännytyspäätökset, kun käännytysperusteena on ollut epäilty seksuaalipalvelujen myyminen. Käännytyspäätösten avulla kansallinen ihmiskaupparaportointi pyrki selvittämään, kuinka hyvin mahdollinen ihmiskaupassa uhriutuminen tunnistetaan ja miten mahdollisiin ihmiskauppaviitteisiin

päätöksentekoprosessissa reagoidaan. Jälkimmäisen käännytysperusteen soveltamista ja mahdollisten ihmiskaupan uhrien tunnistamista tässä prosessissa kansallinen ihmiskaupparaportoiija tarkensi Maahanmuuttovirastolle, Rajavartiolaitoksen esikunnalle ja Helsingin poliisille lähettämällään selvityspyynnöllä.

Oikeuskäytännön, rikosprosessin ja ihmiskauppaa koskevien tunnusmerkkistöjen soveltamisen ja tulkinnan seuraamisen osalta olennaista materiaalia olivat tuomioistuimissa tehdyt ratkaisut sekä tapauksia koskeva esitutkinta-aineisto. Varsinaisten ihmiskauppajuttujen lisäksi raportoiija selvitti rikoslain soveltamista myös ihmiskaupan lähi-ilmiöiden kohdalla. Näinä lähi-ilmiöinä raportoiija pitää paritusta ja kiskonnantapaista työsyrrjintää. Laiton maahantulon järjestäminen on rajallisten resurssien vuoksi rajattu kansallisen ihmiskaupparaportoiijan ensimmäisen raportin ulkopuolelle.

Koska työperäistä ihmiskauppaa ja siihen liittyvää työvoiman hyväksikäyttämistä koskevaa tuomioistuin- ja esitutkinta-aineistoa on varsin vähän, kansallinen ihmiskauppa katsoi tarpeelliseksi selvittää työperäisiä hyväksikäyttötilanteita tarkemmin. Tätä tarkoitusta varten kansallinen ihmiskaupparaportoiija pyysi Uudenmaan työsuojelupiirin poliisille vuosina 2008 ja 2009 (lokakuun loppuun mennessä) tekemät ilmoitukset kiskonnantapaista työsyrrjinnästä. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija pyrki selvittämään työperäistä hyväksikäyttöä myös muun muassa harmaasta taloudesta ja ulkomaalaisesta työvoimasta julkaistujen selvitysten perusteella. Näitä tietoja kansallinen ihmiskaupparaportoiija pyrki täydentämään harmaata taloutta koskeneen viranomaispalaverin ja laajan kuulemiskierroksen avulla.

Tämän viranomaismateriaalin lisäksi raportoiija pyysi joitakin kansalaisjärjestöjä vastaamaan muutamaan yksittäiseen kysymykseen, joiden avulla raportoiija halusi selvittää tarkemmin muun muassa auttamisjärjestelmän saavutettavuutta ja ihmiskaupan uhrien tunnistamista sellaisissa käännekohtissa, joita esimerkiksi käännyttäminen epäillyn seksuaalipalvelujen myymisen perusteella edustaa. Raportoiija sai kansalaisjärjestöiltä myös muuta kirjallista materiaalia, joka on auttanut raportoiijaa perehtymään tarkemmin muun muassa auttamisjärjestelmän kehittämistarpeisiin.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija pyrki täydentämään kirjallisista lähteistä saamiaan tietoja tapaamalla keskeisiä viranomaisia ja kolmannen sektorin toimijoita. Keskustelujen tarkoituksena oli tutustua tarkemmin näiden tahojen ihmiskaupan vastaiseen toimintaan, kerätä tietoa ja kokemuksia ihmiskaupan vastaisen toiminnan kehittämistarpeista sekä luoda yhteistyösuhteita. Tapaamiset olivat erittäin informatiivisia ja hyödyllisiä ja

tulevat jatkossakin olemaan kansalliselle ihmiskaupparaporttoijalle tärkeä keino saada tehtävänsä hoitamisen kannalta tarpeellisia tietoja. Kansallinen ihmiskaupparaporttoija tapasi ensimmäisen toimintavuotensa aikana seuraavat viranomaistahot:

- Helsingin poliisilaitos: väkivaltarikosyksikkö sekä työ- ja talousrikosyksikkö
- Helsingin ulkomaalaispoliisi
- Joutsenon vastaanottokeskus
- Keskusrikospoliisi: ihmiskauppanhanke ja reaaliaikaisen tutkinnan yksikkö
- Maahanmuuttovirasto
- Oikeusministeriö: lainvalmisteluosasto
- Oulun vastaanottokeskus
- Rajavartiolaitoksen esikunta ja Helsinki-Vantaan lentoasema
- Sisäasiainministeriö: maahanmuutto-osasto, kansainvälisen suojelun yksikkö, kansainvälisten asioiden yksikkö ja poliisiosasto
- Ulkoasiainministeriö: ihmisoikeuspolitiikan yksikkö, kehitysyhteistyöyksikkö, passi- ja viisumiyksikkö sekä ihmisoikeussopimusten valvontayksikkö
- Uudenmaan työsuojelupiiri
- Valtakunnansyyttäjänvirasto

Lisäksi kansallinen ihmiskaupparaporttoija tapasi seuraavat kansalaisjärjestöt ja uskonnolliset yhteisöt:

- Amnesty International, Suomen osasto
- Ensi- ja turvakotien liitto
- Helsingin diakonissalaitos: Rom po drom -hanke
- Ihmisoikeusliitto
- International Christian Center
- KIOS
- Lasten perusoikeudet
- Monika-naiset liitto
- Oulun seurakunta, kansainvälinen työ
- Pakolaisneuvonta
- Pro-tukipiste
- Rikosuhripäivystys
- SOS-keskus
- Suomen Punainen Risti

Kansallinen ihmiskaupparaporttoija tapasi myös tuomioistuimia, Helsingin käräjäoikeutta, Helsingin hovioikeutta ja Helsingin hallinto-oikeutta,

sekä työmarkkinajärjestöjä, Elinkeinoelämän keskusliittoa, Suomen ammattialojen keskusjärjestöä (SAK), Palvelualojen ammattiliittoa (PAM), Metallityöväen liittoa (Turku) ja Rakennusliittoa. Kansallinen ihmiskaupparaporttoija järjesti myös harmaata taloutta ja ulkomaalaisten työntekijöiden hyväksikäyttöä työmarkkinoilla koskeneen palaverin, johon osallistui asiantuntijoita viranomaisyhteistyön kehittämisprojektista (Virke), sisäasiainministeriön poliisiosastolta, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä sekä verohallinnosta. Kansallinen ihmiskaupparaporttoija tapasi myös muita nimeltä mainitsemattomia henkilöitä tarkoituksenaan kerätä syvällisempää tietoa ihmiskaupasta ja siihen liittyvistä ilmiöistä ja yksittäisistä ihmiskauppaan viittaavista tapauksista Suomessa. Kansallinen ihmiskaupparaporttoija keräsi tietoa myös tapaamalla uhreja ja keskustelemalla heidän kanssaan muun muassa auttamisjärjestelmän toiminnasta.

Raportin laatimisen ohella kansallinen ihmiskaupparaporttoija antoi maaliskuussa 2009 suosituksen ihmiskaupan uhrien oikeudesta oikeusapuun ja oikeudelliseen neuvontaan. Suosituksen taustalla on kansallisen ihmiskaupparaporttoijan huomio siitä, etteivät mahdolliset ihmiskaupan uhrin aina saa oikeudellista neuvontaa ja / tai oikeusapua, vaikka heidän tilanteeseensa liittyy oikeudellista asiantuntemusta edellyttäviä erityiskysymyksiä. Suosituksessaan raporttoija katsoo, että ihmiskaupan uhreille on mahdollisimman pian ja viivytyksettä alustavan tunnistamisen jälkeen annettava tietoa häntä koskevista oikeudellisista kysymyksistä kielellä, jota uhri ymmärtää. Tämä tietopaketti on annettava kirjallisen yleisesityksen lisäksi myös suullisesti, jotta voidaan varmistua siitä, että uhri ymmärtää asemansa ja oikeutensa ja jotta hän voi tehdä niitä koskevia lisäkysymyksiä. Kirjallinen tietopaketti tulisi antaa myös niille mahdollisille ihmiskaupan uhreille, jotka asioivat kolmannen sektorin toimijoiden kanssa ja vasta harkitsevat viranomaisten puoleen kääntymistä. Mahdollisuuksien mukaan tietoa tulisi tässäkin tapauksessa tarjota myös suullisesti, ja rahoitusta tätä varten olisi riittävässä määrin varattava kolmannen sektorin toimijoiden käyttöön.

Raporttoija tähdentää suosituksessaan, ettei perustietopaketin antaminen ole riittävää, vaan mahdollisen uhrin oikeuksia ja asemaa on pyrittävä selvittämään tarkemmin. Ihmiskaupan uhrien tilanteet poikkeavat toisistaan merkittävästikin. Oikeudellisen neuvonnan ja oikeusavun tarve voi olla moninaista ja vaihdella yksilöittäin. Näistä moninaisista oikeudellisista tarpeista johtuen kansallinen ihmiskaupparaporttoija suositaa, että jokaiselle mahdolliselle ihmiskaupan uhrille osoitetaan henkilökohtaisen tukihenkilön lisäksi oikeudellinen avustaja myös niissä tilanteissa, kun on ennustettavissa, ettei ihmiskaupassa uhriutumisen johda esitutkintaan

ja / tai oikeudenkäyntiin. Avustaja tulee osoittaa jokaiselle mahdolliselle ihmiskaupan uhrille mahdollisimman pian tunnistamisen ja auttamisjärjestelmään ohjautumisen jälkeen. Oikeusavun tulee olla laadukasta, ja sen tulee kyetä riittävästi vastaamaan tapauksen nostamiin erityisen oikeudellisen asiantuntemuksen tarpeisiin. Avustajan tulee myös olla riippumaton. Raportoijalle on ilmoitettu, että ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman ohjausryhmän alatyöryhmä on ryhtynyt toimenpiteisiin suosituksen toteuttamiseksi.

Lisäksi raportoi- ja lähetti selvityspyynnön Maahanmuuttovirastoon, Rajavartiolaitoksen esikuntaan ja Helsingin ulkomaalaispoliisiin koskien ulkomaalaislain nojalla tehtäviä käännytyksistä silloin, kun käännytysperusteena on epäilty seksuaalipalvelujen myyminen. Selvityspyynnön taustana on kansallisen ihmiskaupparaportoijan epäily ihmiskaupan uhrien tunnistamisen puutteista sellaisissa tilanteissa, joissa ulkomaalaisia henkilöitä käännytetään maasta seksuaalipalvelujen myymisestä epäiltynä. Raportoi- ja pyysi selvityspyynnössään asianomaisia tahoja antamaan selvityksensä siitä, miten käännytysmenettelyssä huomioidaan mahdollinen ihmiskaupassa uhrituminen ja käännytettävien henkilöiden tarve apuun ja suoje- luun. Raportoi- ja pyysi selvityspyynnössä myös tarkentamaan, annetaanko näille henkilöille tietoa oikeuksistaan mahdollisina ihmiskaupan uhreina ja järjestetäänkö heille asiantuntevaa ja puolueetonta oikeusapua oikeuksien selvittämistä varten. Raportoi- ja analysoi selvityspyyntöönsä saamia- an vastauksia raporttinsa asianomaisessa kohdassa.

Marraskuussa 2009 kansallinen ihmiskaupparaportoi- ja lähetti selvityspyynnön sisäasiainministeriön poliisiosastolle, Keskusrikospoliisille ja Helsingin poliisilaitokselle tavoitteenaan selvittää mahdollisten ihmiskaupan uhrien asemaa ja oikeuksien turvaamista kerjäläisiin liittyvässä rikosasiassa.³ Selvityspyyntö liittyi ihmiskaupparaportoijan huoleen kerjäläisten tilanteesta niiden julkisuuteen tulleiden tietojen nojalla, joiden mukaan kerjäläisilmiön takana saattaa olla järjestäytyntä rikollisuutta ja jopa ihmiskauppaa. Selvityspyynnössään kansallinen ihmiskaupparaportoi- ja pyysi asianomaisia tahoja antamaan selvityksensä siitä, miten poliisissa mahdollisten ihmiskaupan uhrien asema ja oikeudet pyritään kerjäläisten osalta turvaamaan. Kansallinen ihmiskaupparaportoi- ja pyysi selvityspyynnössään tarkentamaan: 1) miten mahdollisten ihmiskaupan uhrien tunnistaminen varmistetaan, 2) miten mahdollisten ihmiskaupan uhrien oikeus avustajaan toteutuu, sekä 3) tiedotetaanko mahdollisille ihmiskaupan uhreille heidän oikeudestaan hakea Joutsenon ja Oulun turva- paikanhakijoiden vastaanottokeskusten hallinnoimaan ihmiskaupan uhrien

³ Selvityspyyntö VVT/2009/399, 19.11.2009.

auttamisjärjestelmään samoin kuin muista lain mukaan heille kuuluvista oikeuksistaan. Tämän selvityspyynnön osalta raportoin työ on raportin laatimisajankohtana vielä kesken. Vuoden 2010 alussa kansallinen ihmiskaupparaportoiija lähti selvittämään myös thaihierontapaikkoihin liittyvän paritusjutun tutkintaa ja laittomassa asemassa olevien työntekijöiden kääntämistä.⁴ Selvitys on raportin laatimisajankohtana vielä kesken.

Kansallisena ihmiskaupparaportoiijana toimivan vähemmistövaltuutettu kiinnitti ensimmäisen toimintavuotensa aikana huomiota myös luonnonmarjanpoimijoiden tilanteeseen. Vähemmistövaltuutettu antoi 9.12.2009 suosituksensa ulkomaisten marjanpoimijoiden osalta.⁵ Vähemmistövaltuutettu kiinnittää suosituksessaan huomiota siihen, että osa poimijoista on velkaantunut. Tämä altistaa poimijat ihmiskauppaan liittyville ilmiöille. Suosituksessaan vähemmistövaltuutettu katsoo, että täyttä työpäivää tekeville poimijoille on mahdollistettava vähimmäisansiotaso kulujen vähentämisen jälkeen. Alalla toimivan, vakavaraisen kutsujayrityksen on kyettävä kattamaan poimijan matkasta, majoituksesta ja työvälineistä koituvat kustannukset siten, ettei poimija jää Suomessa työskentelyn jälkeen tappiolle. Ulkoasiainministeriö antoi joulukuussa 2009 ohjeen edustustoille kausityöntekijöiden viisumihakemuksien sekä kutsujien käsittelyyn. Ohjeessa viitataan vähemmistövaltuutetun suositukseen. Ministeriö ohjeistaa edustustoja huomioimaan vähemmistövaltuutetun suositus ennakkoselvityksiä tutkiessaan. Ministeriö katsoo, että edustusto voi pyytää alalla toimivaa, velvollisuutensa hoitavaa yritystä selvittämään viisuminhakijalle tarjottavista palveluista ja siitä, miten palvelut on järjestetty ja mitä ne maksavat. Ministeriön ohjeistuksella pyritään välttämään tilanteet, joissa kausityöntekijä jää ilman nettotuloja sopimuksen mukaisesta työskentelystä huolimatta.

Vaikuttamistyön ohella kansallinen ihmiskaupparaportoiija otti ensimmäisenä toimintavuotenaan osaa keskeisten ihmiskaupan vastaisten toimijoiden kouluttamiseen muun muassa Valtakunnansyyttäjänvirastossa, Poliisiammattikorkeakoulussa, Keskusrikospoliisissa sekä Rajavartiolaitoksessa, jossa kohdeyleisönä oli Suomessa sijaitsevien ulkomaan edustustojen henkilökunta. Raportoiija järjesti yhteistyössä Rikosuhripäivystyksen ja Pro-tukipisteen (Tampere) kanssa koulutus- ja tiedostustilaisuuksia ihmiskaupasta Turussa, Tampereella, Oulussa ja Joensuussa. Vuonna 2010 koulutuksia jatketaan Vaasassa ja Rovaniemellä. Koulutus- ja tiedostustilaisuuksien kohderyhmä on laaja kattaen poliisin, rajavartioston, syyttäjälaitoksen, työsuojeluhallinnon, työmarkkinajärjestöt, kaupunkien sosiaa-

4 Selvityspyyntö VVT/2010/16, 15.1.2010.

5 Suositus VVT/2009/271, 9.12.2009.

li- ja terveystoimen ja maahanmuuttajapalvelut sekä kolmannen sektorin toimijat. Raportoija otti kouluttajana osaa myös muihin koulutuksiin sekä järjesti yksittäisiä koulutustilaisuuksia yhdessä yhteistyötahojensa kanssa, kuten Ensi- ja turvakotien liiton ja Joutsenon vastaanottokeskuksen kanssa. Lisäksi raportoi luuenoi Helsingin ja Tampereen yliopistoilla sekä koulutti Metsälän säilöönottoyksikön henkilökuntaa ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta.

Raportoija antoi lisäksi useita lausuntoja ihmiskauppaan liittyvissä kysymyksissä, osallistui useiden yhteistyötahojensa järjestämiin kokouksiin tarkkailijana tai asiantuntijana sekä vastasi viranomaisten ja kolmannen sektorin yleisiin ihmiskauppaa koskeviin tietopyyntöihin ja kysymyksiin yksittäisiä ihmiskaupan uhreja koskevissa asioissa. Kansallinen ihmiskaupparaportoija seurasi ihmiskauppaa koskevia tuomioistuinkäsittelyjä, osallistui useisiin kansallisiin ja paikallisiin ihmiskauppaa koskeviin kokouksiin ja kansainvälisiin konferensseihin sekä tapasi kansainvälisten järjestöjen edustajia niin Suomessa kuin ulkomaillakin. Samalla raportoi pyrki luomaan yhteistyösuhteita, verkostoja ja tietojensaantikanavia keskeisten viranomaisten ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa. Lisäksi raportoi avusti muutamaa ihmiskaupan uhria sekä ohjasi useita kymmeniä ihmiskaupan uhreja ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään. Raportoija antoi myös useita haastatteluja tiedotusvälineille, opiskelijoille ja muille ihmiskaupasta kiinnostuneille tahoille ja henkilöille.

1.2.3. Raportoinnin tulevaisuuden näkymät

Ensimmäisenä toimintavuotenaan kansallinen ihmiskaupparaportoija pyrki rakentamaan edellytykset kauaskantoiselle, kestäväälle ja ihmisoikeuslähtöiselle työskentelytavalle, jolla olisi todellisia vaikutusmahdollisuuksia ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa ja uhrien aseman ja oikeuksien edistämässä. Kansallinen ihmiskaupparaportoija on otettu sekä viranomaisissa että kolmannen sektorin toimijoissa hyvin vastaan. Riippumatonta valvontaa ja ulkopuolisen tarkkailijan näkökulmaa on yleisesti pidetty tervetulleena lisänä ihmiskaupan vastaisen toiminnan kehittämisessä ja uhrilähtöisen lähestymistavan sisäistämässä. Viranomaiset ja kolmannen sektorin toimijat ovat kääntyneet kansallisen ihmiskaupparaportoijan puoleen moninaisissa asioissa, niin yksittäisten ihmiskauppatapausten kuin yleisempienkin tieto- ja neuvontapyyntöjen tiimoilta.

Kansallinen ihmiskaupparaportoija pyrkii myös jatkossa tarjoamaan asiantuntemustaan eri tahoille ja edistämään sitä kautta ihmiskaupan vastais-

ta toimintaa. Raporttoija tulee panostamaan neuvontaan ja koulutukseen, koska raporttoija uskoo niiden olevan tärkeitä keinoja lisätä ihmiskauppa-asioden tunnettuutta paitsi keskeisten ihmiskaupan vastaisten toimijoiden myös laajemman yleisön keskuudessa. Yksittäisten ihmiskaupan uhrien avustamiseen raporttoija ryhtyy rajallisten resurssien vuoksi tulevaisuudessakin vain poikkeuksellisesti silloin, kun siihen on erityistä tarvetta.

Raporttoija painottaa laajaa verkottumista sekä riittävää ja ajankohtaista tietojensaantia vaikuttavuutensa edellytyksinä. Jatkossa tärkeää on panostaa myös kansainväliseen yhteistyöhön ja verkottumiseen myös ulkomaisten toimijoiden kanssa. Tiedon kerääminen ulkomaisilta yhteistyökumppaneilta tulee jatkossa olemaan erityinen painopistealue. Raporttoija uskoo, että tiedon saaminen esimerkiksi muiden maiden auttamisjärjestelmistä ja niiden toimivuudesta voi edistää myös Suomen ihmiskaupan vastaista toimintaa.

Seuraavissa raporteissaan kansallinen ihmiskaupparaporttoija pyrkii vertailemaan Suomen ihmiskaupan vastaisen toiminnan tilaa muiden maiden ihmiskaupan vastaiseen toimintaan. Vertailua on tarkoitus pohjustaa vieraillemalla joissakin Euroopan maissa ja tapaamalla keskeisiä ihmiskaupan vastaisen työn parissa toimivia tahoja. Vertailun tavoitteena on suhteuttaa Suomen ihmiskaupan vastaista toimintaa muiden maiden vastaavaan toimintaan sekä kerätä tietoa parhaista käytänteistä, joiden avulla myös Suomen ihmiskaupan vastaista toimintaa voitaisiin kehittää. Kansallinen ihmiskaupparaporttoija toivoo, että vierailujen kautta raporttoija voi myös luoda ja kehittää yhteistyö- ja tiedonvaihtosuhteita muissa maissa toimivien ihmiskaupan vastaisten tahojen kanssa.

Helmikuussa 2010 kansainvälinen ihmiskaupparaporttoija vieraili Alankomaissa, missä hän tapasi paikallisen kansallisen ihmiskaupparaporttoijan lisäksi muun muassa ihmiskauppaan ja ihmissalakuljetukseen keskittyvää poliisin asiantuntijakeskuksen (Expertisecentrum), ihmiskaupan uhrien palveluita koordinoivaa kansalaisjärjestön (Comensha), ulkoministeriön sekä oikeusministeriön henkilökuntaa. Kansallinen ihmiskaupparaporttoija kävi keskusteluja myös Alankomaiden ihmiskauppajuttuihin erikoistuneen syyttäjän sekä uhreja avustavan lakimiehen kanssa. Kansallisen ihmiskaupparaporttoijan on tarkoitus tehdä samantyyppinen vierailu Ruotsiin vuoden 2010 aikana. Alankomaiden ja Ruotsin lisäksi kansallinen ihmiskaupparaporttoija pyrkii vuoden 2010 aikana vierailemaan ainakin Belgiassa, jolla on kokemusta erityisesti työperäisen ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta.

Käsillä olevassa raportissa on pyritty kuvaamaan työperäistä ihmiskauppaa ja siihen liittyviä hyväksikäyttöilmiöitä, mutta on selvää, että aihe on laaja ja tarvitsee seikkaperäisemmän selvityksen. Työperäisestä ihmiskaupasta ja siihen liittyvästä hyväksikäytöstä on saatavilla tietoa varsin rajoitetusti muun muassa vähäisen oikeuskäytännön vuoksi. Kansallinen ihmiskaupparaportointi pyrkii tässä raportissaan tuomaan esiin ongelman luonnetta ja uhrien tunnistamista koskevia haasteita. Lähitulevaisuuden raporteissa työperäiseen ihmiskauppaan liittyviä kysymyksiä on kuitenkin tarpeellista selvittää tarkemmin. Raportointi tulee saamiensa tietojen avulla syventämään tämän aiheen käsittelyä tulevissa raporteissaan. Työperäinen ihmiskauppa ja siihen liittyvä hyväksikäyttö työelämässä tulee olemaan raportin eräs keskeinen painopistealue jo tämän hyväksikäyttötarkoituksen oletettavan laajuuden ja vakavuuden vuoksi.

Toinen kansallista ihmiskaupparaportointia jatkossa kiinnostava aihe, joka tarvitsee lisäselvitystä, on Suomen käyttäminen ihmiskaupan mahdollisena kauttakulkumaana. Tämän vuoden raporttiin kansallinen ihmiskaupparaportointi on rajallisista resursseista johtuen kyennyt kokoamaan aivan ilmeisimmät ihmiskauppaan liittyvät tapaukset, jotka ovat tulleet raportin tietoon ja jotka on ohjattu ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään. On kuitenkin varsin todennäköistä, että Suomi on laajemminkin ihmiskaupan kauttakulkumaa. Tähän raportointi keskittyy tulevina vuosina nyt käsillä olevaa raporttia tarkemmin. Tämä raportti pyrkii osoittamaan tämänkin ongelman olevan varsin vakava ja voivan johtaa yksilön perustavanlaatuisen oikeuksien loukkaukseen tulevassa kohdemaassa. Suomella on maantieteellisen sijaintinsa ja viime vuosina lisääntyneiden Aasian lento-yhteyksiensä vuoksi tärkeä rooli ihmiskaupan ja siihen liittyvien hyväksikäyttöilmiöiden ennaltaehkäisemisessä.

1.3. Raportin lähtökohdat ja tavoitteet

Suomen tunnustettiin olevan ihmiskaupan kauttakulku- ja kohdemaana vuonna 2005. Tämä johtui pitkälti kansainvälisestä paineesta, vaikka maan sisäisestikin ihmiskaupan kaltaista hyväksikäyttöä oli havaittavissa ainakin prostituutio- ja paritustoiminnassa. Keskusrikospoliisin ja Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen raportit paljastivat jo vuonna 2003, että prostituutiokenttä oli muuttunut ja parituksesta oli tullut varsin laajamittaista, järjestäytyneitä ja huomattavia taloudellisia tuottoja tavoittelevaa toimintaa. Raportit osoittivat, että prostituutiosta toimivat ulkomaalaiset naiset joutuivat parittajien erityyppisten painostus- ja pakotuskeinojen uhreiksi, eikä heidän irtaantumistaan prostituutiosta sallittu. Työperäisestä ihmiskauppas-

ta tiedettiin vielä tuolloin melko vähän, mutta keväällä 2004 voimaan tulleen ns. siirtymäaikalain⁶ kielteiset vaikutukset suomalaiseen työelämään on myöhemmin tunnustettu, ja lain on epäilty kiihdyttäneen epäterveitä ilmiöitä suomalaisilla työmarkkinoilla sekä luoneen mahdollisuuksia ulkomaalaisten työntekijöiden jopa ihmiskaupan kaltaiselle hyväksikäytölle. Siirtymäaikalain lisäksi ihmiskaupan kannalta huomionarvoinen seikka on lisääntynyt työvoiman välitysfirmojen käyttäminen, työvoiman vuokraaminen ja aliurakointi.

Kansainvälisellä areenalla tapahtui samaan aikaan paljon. Yhdistyneet Kansakunnat hyväksyi joulukuussa 2000 kansainvälisen sopimuksen järjestäytyneen rikollisuuden torjunnasta ja samassa yhteydessä lisäpöytäkirjan ihmiskaupan, erityisesti naisten ja lasten kaupan, vastustamisesta (YK:n ihmiskauppalisäpöytäkirja). Myös Euroopan unioni oli asiassa aktiivinen hyväksyessään vuonna 2002 puitepäätöksen ihmiskaupan torjunnasta ja pari vuotta myöhemmin direktiivin erityisestä oleskeluluvasta ihmiskaupan (ja laittoman maahantulon järjestämisen) uhreille (ns. uhridirektiivi). Sekä YK:n ihmiskauppalisäpöytäkirja että EU:n lainsäädäntötoimet velvoittavat valtioita säätämään ihmiskauppa rangaistavaksi teoksi ja ryhtymään joihinkin muihin toimiin ihmiskaupan torjumiseksi ja uhrien auttamiseksi. Tärkeän lisänsä näihin instrumentteihin antaa toukokuussa 2005 hyväksytty Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaista toimintaa koskeva yleissopimus, jonka kansallisen voimaansaattaminen on parhailaan valmistella. Yleissopimus pyrkii vahvistamaan ihmiskaupan uhrien ihmisoikeuksien suojelua sekä edistämään uhrien tunnistamista ja auttamistoimiin ohjautumista. Myös Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö ETYJ on ollut aktiivinen ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa.

Elokuussa 2005 valtioneuvoston hyväksymän ensimmäisen kansallisen ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman voidaan sanoa johtaneen ihmiskaupan vastaisen toiminnan käynnistymiseen Suomessa. 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 pääasiassa kolmen lain varaan, rikoslain, ulkomaalaislain ja ns. kotouttamislain, joita kaikkia on muokattu vastaamaan paremmin ihmiskaupan mukanaan tuomiin haasteisiin. Ihmiskauppa on säädetty rangaistavaksi teoksi, uhrien auttamista on

6 Siirtymäaikalailla rajoitettiin uusien EU-kansalaisten työmarkkinoille tuloa. Laki tuli voimaan 1.5.2004 ja oli voimassa kaksi vuotta. Siirtymäaika koski Euroopan unioniin toukokuun alussa liittyvää kahdeksaa uutta jäsen-maata (Tšekki, Viro, Latvia, Liettua, Unkari, Puola, Slovenia ja Slovakia), ja sen ulkopuolella olivat vain Kypros ja Malta. Lain mukaan näiden maiden kansalaisten työnteko Suomessa oli edelleen luvanvaraista.

tehostettu perustamalla erityinen ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä ja ulkomaalaislakiin on säädetty mahdollisuus myöntää ns. harkinta-aika ja tilapäinen tai jatkuva oleskelulupa ihmiskaupan uhreille. Valtioneuvosto on kesäkuussa 2008 hyväksynyt ihmiskaupan vastaista toimintaa ohjaavan tarkentavan toimintasuunnitelma, jonka toteutumisen seuraamista varten on perustettu sisäasiainministeriön johdolla kokoontuva ohjausryhmä. Lisäksi on kehitetty yhteistyöverkostoja, koulutettu avainviranomaisia ja kolmannen sektorin toimijoita, tuettu kolmannen sektorin ihmiskaupan vastaisia hankkeita, kiinnitetty huomioita ihmiskauppaa synnyttävään kysyntään ja nimetty kansallinen ihmiskaupparaportoiija.

Tehdyt toimenpiteet ovat edistäneet Suomen ihmiskaupan vastaista toimintaa. Paljon on kuitenkin vielä tehtävää. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija katsoo, että Suomen ihmiskaupan vastaisen toiminnan keskeisin haaste on ihmiskaupan uhrien tunnistaminen. Näyttää siltä, että ihmiskauppa on periaatteessa tunnustettu maattamme koskeväksi ihmisoikeushaasteeksi ja vakavaksi rikokseksi, mutta käsitys siitä, mitä ihmiskauppa on ja ketkä ovat ihmiskaupan uhreja, vaikuttaa edelleen olevan varsin hajanainen. Eräänä keskeisenä ongelmana on ihmiskaupan vastaisen toiminnan ja uhrien auttamisen liiallinen rikosoikeuslähtöisyys, jossa uhrien auttaminen sidotaan vahvasti rikoslain tunnusmerkistöön ihmiskaupasta. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija katsoo tarpeelliseksi korostaa, että uhreille ihmiskaupan uhriksi tunnistaminen on olennaisen tärkeää oikeuksien asianmukaisen toteutumisen kannalta. Ihmiskaupan uhrien lainmukaisten oikeuksien toteutuminen riippuu siitä, kuinka hyvin viranomaiset ja kolmannen sektorin toimijat onnistuvat tunnistamaan uhriutuneen tai uhriutumisriskissä olevan ihmiskaupan uhrin.

Tämän raportin tavoitteena on arvioida Suomen ihmiskaupan vastaista toimintaa ja antaa suosituksia toiminnan edistämiseksi ja ihmiskaupan uhrien aseman ja oikeusturvan parantamiseksi. Raportissa arvioidaan ihmiskaupan vastaisen toiminnan vaikuttavuutta ja pohditaan, missä on onnistuttu ja missä on vielä parantamisen varaa. Kansallista ihmiskaupan vastaista toimintaa arvioidaan siitä näkökulmasta, kuinka ihmiskaupan uhrien oikeudet toteutuvat ja millaisia esteitä uhrien oikeuksien toteutumiselle suomalaisessa järjestelmässä tällä hetkellä mahdollisesti on. Näkökulma vaikuttaa siihen, millaisiin seikkoihin raportissa kiinnitetään huomiota, mitä kysymyksiä nostetaan esiin ja millaisia parannusehdotuksia raportissa annetaan. Arvioinnin mittapuuna yleisen ihmisoikeudellisen näkökulman lisäksi toimivat useat kansainväliset sopimukset ja suositukset. Raportin tavoitteena on kertoa ihmiskaupasta ilmiönä suomalaisessa viitekehyksessä sekä tuoda esiin uhrin näkökulma, tehtyjen toimenpiteiden tai puuttumat-

tomuuden vaikutus uhreihin ja heidän oikeusturvansa toteutumiseen. Kansallinen ihmiskaupparaporttija uskoo, että uhrien aseman parantaminen edistää myös rikostorjuntaa. Samalla raportti pyrkii edistämään ihmiskaupan tunnettuutta ilmiönä ja vakavana ihmisoikeushaasteena.

1.4. Raportin rakenne

Nyt käsillä olevaan raporttiin kansallinen ihmiskaupparaporttija on koonnut ensimmäisenä toimintavuotenaan tekemänsä keskeisimmät havainnot. Raporttija on raportissaan myös pyrkinyt antamaan ehdotuksia ihmiskaupan vastaisen toiminnan edistämiseksi sekä ihmiskaupan uhrien aseman ja oikeuksien parantamiseksi. Raportti jakautuu seitsemään lukuun, joista kolme keskeisintä koskevat auttamisjärjestelmää, ulkomaalaislainsäädännön soveltamista sekä rikosprosessia ja ihmiskauppaan liittyvien tunnusmerkistöjen soveltamista ja tulkintaa. Raportissa annetaan useita suosituksia ihmiskaupan vastaisen toiminnan kehittämiseksi.

Tämän johdantoluvun jälkeen luvussa 2 Suomen ihmiskaupan vastainen toiminta sijoitetaan kansainvälis- ja eurooppaoikeudelliseen kehykseensä. Luvussa käydään läpi keskeisimmät ihmiskauppaa koskevat kansainvälis- ja eurooppaoikeudelliset instrumentit. Näitä ovat muun muassa YK:n kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastainen yleissopimus ja sen lisäpöytäkirja ihmiskaupan, erityisesti naisten ja lasten kaupan, ehkäisemisestä, torjumisesta ja rankaisemisesta (YK:n ihmiskauppalisäpöytäkirja), Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaista toimintaa koskeva yleissopimus, kansainvälisen työjärjestön pakkotyötä koskevat sopimukset sekä Euroopan unionissa hyväksytyt erityiset ihmiskauppaan liittyvät lainsäädäntöinstrumentit.

Luvussa 3 keskitytään ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän toimintaan. Esille nostetaan kysymykset muun muassa auttamisjärjestelmään pääsystä ja siitä poistamisesta sekä auttamisjärjestelmään pääsyyn ja siitä poistamiseen liittyvästä menettelystä ja päätöksentekoprosessista. Raportissa tarkastellaan myös muita auttamisjärjestelmässä ilmenneitä kehittämiskohteita.

Luvussa 4 arvioidaan ulkomaalaislainsäädännön soveltamista. Tarkastelun keskiöön nostetaan ensinnäkin oleskelulupapäätökset, joissa hakemuksen perusteena on ollut ihmiskauppa. Kansallinen ihmiskaupparaporttija tarkastelee myös harkinta-aikojen myöntämistä. Ulkomaalaislainsäädännöllä on kansallisen ihmiskaupparaporttijan havaintojen mukaan merkittävä

rooli ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa. Tästä syystä ihmiskaupparaportoi-
toija on selvittänyt luvussa 5 myös sellaisia menettelyjä, joissa ihmiskaupan
uhrin tunnistaminen voisi tapahtua. Tällaisiksi menettelyiksi ihmiskaup-
paraportoi-
toija on identifioinut käännättämisen epäillyn seksuaalipalvelujen
myymisen perusteella sekä käännetykset vastuunmäärittämisesetuksen
perusteella.

Raportin 6 luvussa arvioidaan rikosprosessin ja oikeuskäytännön toimi-
vuutta. Tarkastelu on laajennettu ihmiskauppaa koskevien tunnusmerkis-
töjen lisäksi ihmiskauppaan liittyviin ilmiöihin, paritukseen ja kiskonn-
tapaiseen työsyryntään. Laitonta maahantulon järjestämistä kansallinen
ihmiskaupparaportoi-
toija ei ole tarkastellut, vaikka monesti laittomassa maa-
hantulon järjestämisessä on ihmiskaupan piirteitä. Luvun tarkoituksena on
selvittää ihmiskauppaa ja sen lähirikoksia koskevien tunnusmerkistöjen
soveltamista ja tulkintaa sekä arvioida sitä, kuinka hyvin ihmiskaupassa
uhriutuminen nykyisellään esitutkinnassa ja rikosprosessissa tunnistetaan
ja mihin rajat ihmiskaupan lähirikoksiin tällä hetkellä esitutkinnassa ja ri-
kosprosessissa asettuvat. Luvussa käsitellään myös seksikaupan kohteena
olevan hyväksikäyttörikoksen soveltamista ja tulkintaa kansallisen ihmis-
kaupparaportoi-
toijan toimivallan puitteissa.

Raportin luvussa 7 esitetään johtopäätökset ja keskeisimmät suositukset,
joiden täytäntöönpanoa ja toteutumista kansallinen ihmiskaupparaportoi-
toija tulee aktiivisesti seuraamaan. Osa suosituksista liittyy menettelyjen ja käy-
töntöjen uudistamiseen, mutta osan toteuttaminen edellyttäisi parlamentaa-
rista keskustelua ja lainsäädäntömuutoksia.

2. Ihmiskaupan kansainvälis- ja eurooppaoikeudellinen sääntely

Ihmiskauppa ei ole ilmiönä tai kansainvälisen oikeuden sääntelykohteena uusi. Ihmiskauppaa on pyritty ja pyritään edelleen torjumaan kansainvälisesti sopimuksin ja eri yhteistyömuodoin. Ihmiskaupan vastaista toimintaa on muun muassa Yhdistyneillä Kansakunnilla (YK), Kansainvälisellä työjärjestöllä (ILO), Euroopan unionilla (EU), Euroopan neuvostolla (EN) sekä Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestöllä (ETYJ).

Kansainvälisen oikeuden tasolla ihmiskaupan vastaisen toiminnan alkujuuret löytyvät yrityksistä poistaa orjuus ja orjakauppa, jotka yleisten ihmisoikeussopimusten⁷ lisäksi kielletään myös useissa erityissopimuksissa. Kansainliitossa hyväksyttiin vuonna 1926 orjuutta koskeva kansainvälinen yleissopimus. Sitä on täydennetty vuonna 1953 hyväksytyllä pöytäkirjalla ja vuonna 1956 hyväksytyllä erillisellä lisäsopimuksella. Suomi on liittynyt sekä orjuutta koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen (SopS 27/27) ja sen muutospöytäkirjaan (SopS 8/54). Suomi on ratifoinut myös orjuuden, orjakaupan ja orjuuteen verrattavien järjestelmien ja käytännön tukahduttamista koskevan lisäsopimuksen (SopS 17/59). Nämä sopimukset velvoittavat Suomea torjumaan orjakauppaa ja ankarasti rankaisemaan siitä. Orjuutta koskeva yleissopimus yhdessä muutospöytäkirjan kanssa määrittelee orjuuden ja laajentaa sen käsittämään myös orjuuden kaltaiset käytännöt, kuten velkavankeuden ja naisten ja lasten käsittelemisen omaisuusesineinä.

Jo ennen näiden orjuutta ja orjakauppaa koskevien sopimusten solmimista 1800- ja 1900-lukujen vaihteessa valtiot pyrkivät torjumaan ns. ”valkoista orjakauppaa”, jossa pääosin eurooppalaisia naisia ja tyttöjä rekrytoitiin ja kuljetettiin siirtomaihin prostituutioon. Termiä ”valkoinen orjakauppa” käytettiin erottamaan naisten ja tyttöjen prostituutioon saattaminen Afrikan mustan väestön orjakaupasta. Sitten jotkut historioitsijat ovat asettaneet kyseenalaiseksi, oliko valkoinen orjakauppa tosiasiaa niin julmaa ja epäinhimillistä toimintaa kuin usein esitettiin. Monet naiset ja tytöt lähtivät matkaan prostituutiosta tietoisina, ja usein he olivat toimineet prostituoituina kotimaassaan. Aikalaiskirjoituksista selviää kuitenkin se, että prostituution olosuhteet kohdemaissa olivat usein hyvin huonot ja että parittajat ja bordellien pitäjät veivät suuren osan naisten prostituutiolla ansaitsemista rahoista ja saattoivat heidät velkavankeuteen. Prostituutioon saatettiin ilmeisesti myös alaikäisiä tyttöjä.

⁷ Esim. kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa (KP-sopimus, SopS 8/1976), art. 8. Orjuuden kielto on myös kansainvälisen tapaoikeuden ehdoton normi, josta ei saa missään oloissa poiketa.

Valtiot solmivat tällöin useita kansainvälisiä sopimuksia, joissa ne sitoutuivat valkoisen orjakaupan ehkäisemiseen ja torjumiseen. Suomi on liittynyt vuonna 1921 Kansainliiton piirissä tehtyyn kansainväliseen sopimukseen naisten ja lasten kaupan ehkäisemisestä (SopS 3/27). Tämä liittynyt sisälsi liittymisen Pariisissa vuonna 1904 tehtyyn kansainväliseen sopimukseen valkoiseksi orjakaupaksi kutsuttua rikollista ammattia vastaan ja vuonna 1910 Pariisissa tehtyyn valkoisen orjakaupan ehkäisemistä koskevaan yleissopimukseen. Suomi on liittynyt myös vuonna 1933 täysi-ikäisten naisten kaupan vastustamiseksi tehtyyn kansainväliseen yleissopimukseen (SopS 29/37), joka erosi siinä suhteessa edeltäjistään, että se pyrki vastustamaan prostituutioon saattamista uhrin suostumuksesta riippumatta.

Kansainvälisoikeudellisesti tarkasteltuna tämä ihmiskaupan vastustamisen vaihe kulminoitui vuonna 1949 YK:ssa hyväksytyyn ihmisten kaupan ja toisten prostituutiosta hyötymisen tukahduttamista koskevaan yleissopimukseen, joka velvoittaa sopimusvaltioita kieltämään parituksen ja bordellitoiminnan. Yleissopimus kokosi yhteen aiemmat ihmiskauppaan liittyvät sopimukset vuosilta 1904—1933 sekä otti samalla huomioon Kansainliiton vuonna 1937 laatiman luonnoksen ihmiskauppaa koskevaksi yleissopimukseksi. Yleissopimus on tullut kansallisesti voimaan vuonna 1972 (SopS 33/1972). Yleissopimuksen keskeisimmät määräykset löytyvät sen 1 ja 2 artiklasta. Yleissopimus velvoittaa henkilöä, joka toisen henkilön intohimojen tyydyttämiseksi hankkii, viekoittelee tai houkuttelee mukaansa prostituutiota varten toisen henkilön, vaikkapa tämän suostumuksellaan tai käyttää toisen henkilön prostituutiota hyödykseen, vaikkapa tämän suostumuksellaan (1 artikla). Osapuolet sitoutuvat lisäksi rankaisemaan henkilöä, joka pitää tai hoitaa tai tietoisesti rahoittaa bordellia tai osallistuu sellaisen rahoittamiseen taikka tietoisesti antaa vuokralle tai vuokraa talon tai muun paikan tai osan siitä toisten prostituutiota varten (2 artikla). Yleissopimuksen 6 artikla lisäksi kieltää säännellyn bordellitoiminnan.

2000-luvulla hyväksytyjen kansainvälisoikeudellisten instrumenttien takana ovat 1990-luvun tapahtumat: Neuvostoliiton hajoaminen, Neuvostoliittoon kuuluneiden maiden itsenäistyminen sekä entisen Jugoslavian aseelliset konfliktit ja niistä seuranneet pakolaisvirrat. Ihmiskaupan 1990-luvulla alkaneeseen lisääntymiseen Euroopan sisällä vaikuttivat muun muassa taloudelliset ja poliittiset epävakauksitekijät, jotka saivat ihmiset liikkumaan yli rajojen ja etsimään parempaa ja turvallisempaa elämää muualta. Kymmenluvun puoliväliin tultaessa kansainvälinen yhteisö huo-

lestui lisääntyneistä muuttovirroista ja niiden taustalla operoivista järjestäytyneistä rikollisryhmistä ja ryhtyi valmistelemaan uutta kansainvälisöikeudellistä instrumenttia.

Joulukuussa 2000 Yhdistyneet Kansakunnat hyväksyi kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen yleissopimuksen ja sen lisäpöytäkirjan ihmiskaupan, erityisesti naisten ja lasten kaupan, ehkäisemisestä, torjumisesta ja rankaisemisesta (YK:n ihmiskauppalisäpöytäkirja, SopS 20/2004 ja 71/2006).⁸ Lisäpöytäkirjaa tulkitaan yhdessä yleissopimuksen kanssa. Ihmiskauppaa koskevan lisäpöytäkirjan tarkoituksena on ehkäistä ja torjua ihmiskauppaa kiinnittäen erityistä huomiota naisiin ja lapsiin, suojella ja auttaa ihmiskaupan uhreja kunnioitten täysimääräisesti heidän ihmisoikeuksiaan ja edistää sopimusvaltioiden välistä yhteistyötä näiden tavoitteiden saavuttamiseksi (artikla 2). Ihmiskauppalisäpöytäkirja sisältää ensimmäisen kansainvälisesti hyväksytyyn ihmiskaupan määritelmän sekä velvoittaa sopimusvaltioita säätämään ihmiskauppa rangaistavaksi teoksi ja ryhtymään moniin muihin ihmiskaupan vastaisiin toimenpiteisiin (artiklat 3 ja 5). Ihmiskauppalisäpöytäkirjaa sovelletaan pöytäkirjassa rangaistaviksi teoksi määrättyjen rikosten tutkintaan ja ehkäisyyn ja niitä koskeviin syytöksiin, kun kyseiset rikokset ovat luonteeltaan kansainvälisiä ja niissä on osallisena järjestäytynyt rikollisryhmä, sekä tällaisten rikosten uhrien suojeluun (artikla 4). YK:n ihmiskauppalisäpöytäkirja sisältää myös määräyksiä ihmiskaupan uhrien auttamisesta ja suojelusta (artikla 6), uhrien asemasta vastaanottavissa valtioissa (artikla 7) sekä uhrin palauttamisesta kotimaahan (artikla 8). Lisäksi lisäpöytäkirjassa käsitellään erilaisia rikosten ehkäisyä (artikla 9), yhteistyötä (artikla 10-11) sekä asiakirjaturvallisuutta (artikla 12-13) koskevia seikkoja.

YK:n ihmiskauppalisäpöytäkirjassa ei oteta kantaa parituksen tai prostituution kansalliseen sääntelyyn. Lisäpöytäkirjan virallisten tulkintaohjeiden (kohta 64) mukaan pöytäkirja koskee hyväksikäyttöä prostituutiotarkoituksessa ja muuta seksuaalista hyväksikäyttöä vain ihmiskaupan sääntelyn yhteydessä. Hyväksikäyttöä prostituutiotarkoituksessa ja muuta seksuaalista hyväksikäyttöä ei määritellä pöytäkirjassa, joten tulkintaohjeiden mukaan pöytäkirja ei vaikuta siihen, miten sopimusvaltiot sääntelevät prostituutiota kansallisissa laeissaan. Huomattava on kuitenkin myös se, että lisäpöytäkirja velvoittaa sopimusvaltioita ryhtymään lainsäädännöllisiin ja muihin toimenpiteisiin vähentääkseen kaikenlaista ihmisten

⁸ Suomi allekirjoitti sekä yleissopimuksen että lisäpöytäkirjan 12.12.2000 yhdessä muun muassa muiden EU:n jäsenvaltioiden kanssa.

ja erityisesti naisten ja lasten hyväksikäyttöä edistävää kysyntää, joka aiheuttaa ihmiskauppaa (artikla 9 kohta 5). Määräys tekee lisäpöytäkirjasta ensimmäisen kansainvälisen sopimuksen, jossa hyväksikäyttöä edistävän kysynnän vähentämiseen kiinnitetään huomiota ja jossa lainsäädännölliset toimenpiteet mainitaan tämän kysynnän vähentämisen keinona. Yleissopimus on tullut kansainvälisesti voimaan 29. syyskuuta 2003 ja lisäpöytäkirja 25. joulukuuta 2003. Yleissopimus on ollut Suomessa voimassa 12. päivästä maaliskuuta 2004 (SopS 20/2004) ja lisäpöytäkirja 7. päivästä lokakuuta 2006 lähtien (SopS 70-71/2006).

Myös useat YK:n piirissä tehdyt yleiset ihmisoikeussopimukset kieltävät ihmiskaupan. YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (CEDAW, SopS 68/1986) asettaa 6 artiklassaan jäsenvaltioille velvoitteen ryhtyä kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin, lainsäädäntötoimet mukaan lukien, estääkseen kaikenlaisen naisten kaupan ja naisten prostituutiosta hyötymisen. Yleissopimukseen liittyy Suomen osalta vuonna 2001 voimaan tullut valinnainen lisäpöytäkirja (SopS 21/2001). Lisäpöytäkirjan 2 artiklan mukaan sopimusvaltion lainkäyttövaltaan kuuluvat yksityiset henkilöt tai henkilöryhmät, jotka väittävät kyseisen sopimusvaltion loukanneen heidän yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksiaan, voivat itse valittaa tai heidän puolestaan voidaan valittaa pöytäkirjan määrittelemälle komitealle, joka tutkii valitukset suljetuissa istunnoissaan ja antaa valituksen kohteena olevalle sopimusvaltiolle mahdollisia suosituksia asiantilan korjaamiseksi

Muita keskeisiä ihmiskauppaankin liittyviä ihmisoikeussopimuksia on YK:n lapsen oikeuksien sopimus (SopS 59-60/1991), joka velvoittaa sopimusvaltioita suojelemaan lapsia kaikilta seksuaalisen riiston ja hyväksikäytön muodoilta, kuten lasten hyväksikäytön prostituutiossa tai muussa laittomassa seksuaalisen toiminnan harjoittamisessa (art. 34). Sopimus vaatii sopimusvaltioita lisäksi estämään lasten ryöstämisen, myynnin ja kauppaamisen (art. 35). Sopimuksen vuonna 2000 hyväksytty lisäpöytäkirja lapsikaupasta, lapsiprostituutiosta ja lapsipornografiasta nimenomaisesti kieltää lapsikaupan, lapsiprostituution ja lapsipornografian (art. 1) sekä velvoittaa sopimusvaltiot varmistamaan, että lapsikauppa on säädetty rangaistavaksi teoksi (art. 3). Artikla 8 vaatii sopimusvaltioita suojelemaan lapsikaupan uhrien oikeuksia ja etuja kaikissa rikosoikeusprosessin vaiheissa mm. tunnustamalla lapsiuhrien haavoittuvuuden ja mukauttamalla menettelytapoja vastaamaan heidän erityistarpeitaan. Lisäpöytäkirja vaatii lisäksi, että sopimusvaltiot pyrkivät lisäämään tietoisuutta lapsikaupasta, ehkäisevät lapsikauppaa sekä auttavat lapsikaupan uhreja. Suomi on alle-

kirjoittanut lisäpöytäkirjan jo vuonna 2000, mutta sen ratifiointiprosessi on edelleen kesken. Lisäpöytäkirjan voimaansaattaminen tulee edellyttämään lainsäädäntömuutoksia.⁹

Vuonna 1999 kansainvälinen työjärjestö (ILO) hyväksyi yleissopimuksen, joka koskee lapsityön pahimpien muotojen kieltämisestä sekä välittömiä toimia niiden poistamiseksi. Se on tullut Suomen osalta voimaan vuonna 2001 (SopS 16/2000). Yleissopimus velvoittaa sopimusvaltioita ryhtymään toimenpiteisiin pahimpien lapsityön muotojen poistamiseksi (art. 1). Lapsikauppa, lasten seksuaalinen hyväksikäyttö prostituutiossa tai pornografiassa sekä lasten käyttäminen esimerkiksi huumekaupassa kuuluvat sopimuksessa määriteltyihin lapsityön pahimpiin muotoihin (art. 3). Lapsityön pahimmat muodot käsittävät kaikki orjuuden muodot ja orjuuteen verrattavat käytännöt, kuten lasten myynnin ja lapsikaupan, velkaorjuuden ja maaorjuuden sekä pakkotyön mukaan lukien lasten pakkovärväyksen käytettäväksi aseellisessa selkkauksessa (kohta a) ja lapsen käytön, välityksen tai tarjoamisen prostituutioon, pornografian tuotantoon tai pornografisiin esityksiin (kohta b). Lisäksi yleissopimuksen kattamiin lapsityön pahimpiin muotoihin kuuluvat lapsen käyttö, välitys tai tarjoaminen laittomiin toimiin, erityisesti huumeainesten tuotantoon ja kauppaan (kohta c) sekä työ, joka luonteensa tai olosuhteidensa vuoksi saattaa olla haitallista lasten terveydelle, turvallisuudelle tai moraalille (kohta d).

Tässä yhteydessä on syytä mainita myös ILO:n pakkotyötä koskevat sopimukset, jotka velvoittavat sopimusvaltioita ryhtymään toimenpiteisiin pakkotyön poistamiseksi. Sopimuksilla on merkitystä työperäisen ihmiskaupan ja pakkotyön poistamisessa. Vuonna 1930 hyväksyttiin pakollista työtä koskeva sopimus (SopS 44/1935), joka velvoittaa sopimusvaltioita lakkauttamaan pakollisen työn käytön kaikissa muodoissaan (art. 1). Sopimuksessa pakollinen työ määritellään kaikenlaiseksi työksi tai palvelukseksi, jota jonkin rangaistuksen uhalla vaaditaan joltakin henkilöltä ja johon mainittu henkilö ei ole vapaaehtoisesti tarjoutunut (art. 2). Vuonna 1957 hyväksytyssä pakkotyön poistamista koskevassa sopimuksessa (SopS 17/1960) valtiot sitoutuvat lakkauttamaan pakkotyön ja olemaan käyttämättä sitä missään muodossa esim. työkurin ylläpitämiseksi tai taloudellista kehityksen edistämiseen. ILO on viime aikoina aktiivisesti pyrkinyt tuo-

⁹ Muita ihmiskaupan kannalta merkittäviä ihmisoikeussopimuksia ovat muun muassa YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (KP-sopimus, SopS 8/1976), YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus (SopS 60/1989), YK:n kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 37/1970), YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (TSS-sopimus, SopS 6/1976) sekä YK:n siirtotyöläisten ja heidän perheenjäsentensä ihmisoikeuksien suojelua koskeva vuonna 1990 hyväksytty yleissopimus, jota Suomi ei ole ratifioinut.

maan ”pakkotyö” -termin nykypäivään pohtimalla sitä, milloin työn tekeminen tai palveluksen suorittaminen on niin pakottavaa, että pakkotyön määritelmä voisi täytyä.

Suomen ihmiskaupan vastaista toimintaa ohjaa myös Euroopan neuvostossa tehdyt sopimukset. Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus tuli voimaan 1953 ja Suomen osalta vuonna 1990 (SopS 19/1990). Sopimusta on myöhemmin täydennetty pöytäkirjoilla. Sopimukseen liittyneet valtiot sitoutuvat takaamaan jokaiselle lainkäyttövaltaansa kuuluvalle henkilölle sopimuksessa turvatut oikeudet ja vapaudet. Ihmiskaupan osalta sopimuksen tärkeimmät määräykset sisältyvät artikloihin 2 (oikeus elämään), 3 (kidutuksen kielto), 4 (orjuuden ja pakkotyön kielto) ja 5 (oikeus vapauteen ja turvallisuuteen). Sopimuksen toteutumista valvoo Euroopan ihmisoikeustuomioistuin sille tehtyjen yksilövalitusten perusteella.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätökset sitovat oikeudellisesti sopimusvaltioita. Tuomioistuin on antanut ainakin kaksi ihmiskauppaa koskevaa ratkaisua, *Siliadin v. France* (2005) sekä *Rantsev v. Cyprus and Russia* (2010). Ensimmäinen koskee palkatonta kotityötä ja toinen prostituutioon saattamista. Ensimmäisessä tapauksessa kysymys oli togolaisesta tytöstä, joka oli tuotu Ranskaan kotityöhön pakkotyöhön ja orjuuden kaltaisiin olosuhteisiin (”servitude”). Uhri työskenteli ilman korvausta pikiä päiviä, eikä hän saanut poistua asunnosta muualle kuin messuun. Tuomioistuin katsoi, että Ranska oli loukannut ihmisoikeussopimusta. Tuomioistuin vetosi ratkaisussaan ihmisoikeussopimuksen 4 artiklaan ja katsoi, että sopimus velvoittaa valtioita säätämään ko. hyväksikäytön rangaistavaksi teoksi ja rankaisemaan siitä. Toisessa tapauksessa venäläinen nainen oli ns. artistiviisumilla matkustanut Kyprokselle, jossa hän oli joutunut seksuaalisen hyväksikäytön uhriksi. Uhri löydettiin parvekkeen alta kuolleena. Uhrin isä vei asian oikeuteen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin päätyi siihen, että sekä lähtömaa Venäjä (art. 4) että kohdemaata Kypros (art. 2, 4 ja 5) olivat syyllistyneet ihmisoikeussopimuksen loukkauksiin. Tuomioistuin katsoi, että ihmisoikeussopimus velvoittaa valtioita ehkäisemään mm. ulkomaalaislainsäädännöllään ihmiskaupparikoksia ja tutkimaan ihmiskaupparikoksia.

Vuonna 2005 Euroopan neuvosto hyväksyi eurooppalaisen ihmiskaupan vastaista toimintaa koskevan yleissopimuksen, jonka tarkoituksena on parantaa ihmiskaupan uhrien oikeuksia ja asemaa sekä luoda tehokas sopimuksen valvontamekanismi (GRETA). Sopimus velvoittaa sopimusvaltioita edistämään ihmisoikeuslähtöistä lähestymistapaa ihmiskauppaan sekä kiinnittämään huomiota ihmiskaupan sukupuolittuneisuuteen ja ongelman

sosiaaliseen luonteeseen. Johdannossaan yleissopimus tunnustaa ihmiskaupan olevan ihmisoikeusloukkaus ja muodostavan uhan ihmisarvolle ja koskemattomuudelle. Yleissopimus on soveltamisaltaan YK:n ihmiskauppalisäpöytäkirjaa laajempi, sillä se pyrkii torjumaan myös maiden sisäistä ihmiskauppaa siitä riippumatta, liittyykö siihen järjestäytyntä rikollisuutta vai ei. Sen lisäksi, että yleissopimus vahvistaa ihmiskaupan uhrien oikeuksien suojaa (esimerkiksi art. 12, 13, 14 ja 16), se sisältää tärkeän määräyksen ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta (art. 10). Artiklassa ihmiskaupan uhrien tunnistamisen myönnetään olevan edellytys muulle ihmiskaupan vastaiselle toiminnalle ja uhrien oikeuksien toteutumiseksi. Artikla velvoittaa sopimusvaltioita huolehtimaan tunnistamisen asianmukaisuudesta ja kieltää henkilön poistamisen maasta, jos on syytä uskoa, että tämä on ihmiskaupan uhri.

EN:n ihmiskauppaa koskeva yleissopimus on tullut kansainvälisesti voimaan 1. päivänä helmikuuta 2008. Suomi on allekirjoittanut yleissopimuksen 29.8.2006. Yleissopimuksen kansallinen voimaan saattaminen on parhaillaan valmisteilla. Tätä varten on perustettu poikkihallinnollinen työryhmä, joka kokoontuu ulkoasiainministeriön johdolla. Kansallinen ihmiskaupparaportointi haluaa tässä yhteydessä tuoda esiin huolensa yleissopimuksen voimaansaattamisprosessista. Ihmisoikeusinstrumenttina yleissopimus mahdollistaisi kansallisen ihmiskaupan vastaisen toiminnan kriittisen arvioinnin siitä näkökulmasta, kuinka hyvin ihmiskaupan uhrien oikeudet Suomessa tällä hetkellä toteutuvat. Yleissopimus sisältää määräyksiä ihmiskaupan uhrien ihmisoikeuksien suojelemisesta ja ihmiskaupan vastaisen toiminnan ihmisoikeusvaikutusten tarkastelemisesta. Raportoinnin tiedossa ei ole, että tällaista yleisempää oikeuksien toteutumisarviota olisi Suomessa tehty. Työryhmäkin on raportoinnin tietojen mukaan pääasiassa keskittynyt niihin yleissopimuksen kohtiin, jotka edellyttävät Suomelta suoranaisia lainsäädäntömuutoksia. Sopimuksen nämä kohdat ovat vähäisiä, ja tämä johtuu osin siitä, ettei sopimusneuvotteluissa juurikaan päästy uhrien oikeuksien suojelemisessa jo EU:ssa aikaisemmin sovittua pidemmälle. Voimaansaattamisprosessi ei ole myöskään ollut kovin läpinäkyvää. Raportoinnin tietojen mukaan kolmannen sektorin tahoja ei ole toistaiseksi kuultu, eikä kuultavaksi ole kutsuttu myöskään kansallista ihmiskaupparaportointia.

Myös Euroopan unioni toimii ihmiskauppaa vastaan. Euroopan unionin ihmiskaupan vastainen toiminta tehostui Amsterdamin sopimuksen voimaantulon jälkeen vuonna 1999. Vuonna 2002 neuvosto hyväksyi puitepäätöksen ihmiskaupan torjunnasta ja vuonna 2004 uhrilupaa ja harkinta-aikaa koskevan direktiivin. Ihmiskaupan torjuntaa koskevan pui-

tepäätöksen tarkoituksena on luoda ihmiskauppaan puuttumista varten kokonaisvaltainen lähestymistapa, jonka olennaisen osan muodostaa yhteinen rikostunnusmerkistö Euroopan unionin jäsenvaltioiden kesken. Direktiivin tarkoituksena on torjua laitonta maahanmuuttoa, jonka osaksi ihmiskauppa määritellään, sekä vastustaa laittomaan maahanmuuttoon liittyvää järjestäytynttä rikollisuutta. Oleskeluluvan uskotaan kannustavan ihmiskaupan uhreja tekemään yhteistyötä viranomaisten kanssa ja edistävän sitä kautta rikoksentorjuntaa. Myös Euroopan poliisivirastolla, Europolilla, ja Euroopan unionin oikeudellisen yhteistyön yksiköllä, Eurojustilla, on toimivaltaa ihmiskaupparikoksissa. EU:n rajaturvallisuusvirasto, Frontex, pyrkii torjumaan ihmiskauppa valvomalla unionin ulkorajoja. Unioni on lisäksi pyrkinyt vahvistamaan ihmiskaupan vastatoimia ryhtymällä oikeus- ja sisäasioiden yhteistyöhön kolmansien maiden kanssa. Valmisteilla on uusi direktiivi ihmiskaupan torjunnasta.

Myös Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö ETYJ on ollut aktiivinen ihmiskaupan vastustamisessa. Vuonna 2003 Maastrichtin ministerikokous hyväksyi ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman (OSCE Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings). Toimintaohjelma sisältää ihmiskaupan ennalta ehkäiseviä sekä uhrien suojelua ja syyllisten tuomitsemista edistäviä toimenpiteitä. Toimintaohjelmassa jäsenvaltioita kehoitetaan muun muassa perustamaan kansallinen järjestelmällinen mekanismi, jonka avulla jäsenvaltiot täyttävät velvollisuutensa suojella ja edistää uhrien ihmisoikeuksia yhteistyössä kansalaisyhteiskunnan ja muiden ihmiskaupan vastaisen toiminnan parissa työskentelevien tahojen kanssa.¹⁰ ETYJ:llä on myös erityinen ihmiskauppamekanismi, erityisedustaja, jonka tarkoituksena on edistää toimintaohjelman toimeenpanoa ja ihmiskaupan vastaisten toimien valtavirtaistamista järjestön toiminnan eri osa-alueille sekä tukea jäsenvaltioiden ihmiskaupan vastaista toimintaa toimimalla yhteistyössä niiden kanssa.

Jo tässä mainittujen lisäksi kansallinen ihmiskaupparaportointi haluaa tuoda esiin YK:n ihmisoikeusvaltuutetun ihmiskaupan vastaiseen toimintaan liittyvät suuntaviivat (Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking).¹¹ Suuntaviivojen tarkoituksena on vahvistaa ihmisoikeuslähtöistä lähestymistapaa ihmiskauppaan. Suuntaviivoja voidaan käyttää myös ihmiskaupan vastaisen toiminnan ihmisoikeusvaikutusten arvioimiseen. Suuntaviivat asettavat uhrien ihmisoikeudet kaiken ihmiskaupan vastaisen toiminnan lähtökohdaksi. Suuntaviivojen mukaan

10 ETYJ:n ihmiskaupan vastainen toimintasuunnitelma (OSCE Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings, Decision No. 2/03 Combating trafficking in human beings, MC.DEC/2/03).

11 UNHCHR E/2002/68/Add.1.

ihmiskaupan vastaista toimintaa tulee toteuttaa ihmiskaupan uhrien oikeudet huomioiden. Ihmiskaupan vastainen toiminta ei saa vaikuttaa heikentävästi ihmisoikeuksien toteutumiseen. Suuntaviivat sisältävät yksitoista tarkempaa ohjetta ihmisoikeuksien huomioimisesta ihmiskaupan ennaltaehkäisyssä, ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa, auttamisessa ja suojelemisessa sekä rikosvastuun toteuttamisessa. Suuntaviivat sisältävät suosituksia myös muun muassa tutkimuksen ja median roolista ihmiskaupan vastaisen toiminnan terävöittämisessä. Suuntaviivoissa lisäksi suositellaan valtioita perustamaan riippumaton mekanismi monitoroimaan ihmiskaupan vastaisen toiminnan ihmisoikeusvaikutuksia, ja katsotaan, että kansalaisjärjestöt tulisi ottaa mukaan tähän arviointityöhön.¹²

Johtopäätöksensä kansallinen ihmiskaupparaportoiija toteaa, että kansainvälisiä sopimuksia ja suosituksia sekä Euroopan unionin piirissä hyväksytyjä lainsäädäntöinstrumentteja voidaan ja niitä tuleekin käyttää ihmiskaupan vastaisen toiminnan kehittämisessä, toimeenpanossa ja arvioinnissa. Ne edellyttävät (sopija)valtioilta aktiivisia toimenpiteitä ihmiskaupan ennalta ehkäisemiseksi, uhrien auttamiseksi ja suojelemiseksi ja ihmiskaupparikollisuuden torjumiseksi. Yleisiä ihmisoikeussopimuksia, kuten YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevaa yleissopimusta ja YK:n lapsen oikeuksien sopimusta, voidaan käyttää apuna varsinaisten ihmiskauppasopimusten, YK:n ihmiskauppaa koskevan lisäpöytäkirjan ja Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaista toimintaa koskevan yleissopimuksen, tulkinnassa. Sopimukset ja suositukset vahvistavat uhrilähtöistä lähestymistapaa ihmiskauppaan. Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaista toimintaa koskeva yleissopimus vahvistaa uhrilähtöistä lähestymistapaa ihmiskauppaan edelleen. Se tunnustaa ihmiskaupan olevan vakava ihmisoikeusloukkaus, ja se edellyttää sopijavaltioilta sukupuolten välisen tasa-arvon valtavirtaistamista ihmiskaupan vastaiseen toimintaan sekä lapset huomioon ottavaa lähestymistapaa. Se vahvistaa myös syrjimättömyysperiaatteen merkitystä ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija arvioi Suomen ihmiskaupan vastaista toimintaa näiden kansainvälisten sopimusten ja suositusten valossa.

12 Ks. myös YK:n pakolaiskomissaarin viraston suositukset YK:n pakolaissopimuksen ja sen vuoden 1967 lisäpöytäkirjan soveltamisesta (HCR/GIP/06/07) sekä YK:n lapsijärjestön suositukset lapsikaupan uhrien suojelusta ja avustamisesta (Guidelines on the Protection of Child Victims of Trafficking, UNICEF 2006).

3. Ihmiskaupan uhrien auttaminen ja auttamisjärjestelmän toiminta

3.1. Lainsäädäntökehys

Ensimmäisessä kansallisessa ihmiskaupan vastaisessa toimintasuunnitelmassa ihmiskaupan uhrien auttaminen nostettiin yhdeksi keskeisimmäksi ihmiskaupan vastaisen toiminnan osa-alueeksi. Ihmiskaupan uhrien auttamisen lähtökohdaksi asetettiin moniammatillisuus ja olemassa olevien palvelujärjestelmien hyödyntäminen. Toimintasuunnitelmassa luetellaan auttamisjärjestelmän perustavat periaatteet ja lähtökohdat käytännön auttamistoimien suunnitteluun.¹³ Näiden lähtökohtien ja periaatteiden toteuttamiseksi toimintasuunnitelman valmistellut työryhmä ehdotti, että ihmiskaupan uhreja tai uhreiksi epäiltyjä henkilöitä varten luodaan riittävä palvelujen ja tukitoimien järjestelmä, jonka piiriin voivat päästä sekä maassa asuvat että täällä oleskelevat näihin ryhmiin kuuluvat henkilöt.

Auttamistoimien tavoitteeksi asetettiin uhrin voimaantuminen sekä uudelleen uhriutumisen ehkäiseminen. Kaikkien auttamistoimien perustaksi asetettiin ihmisoikeuslähtöinen näkökulma. Tärkeänä edellytyksenä auttamistoimien onnistumiselle nähtiin yhteistyö viranomaisten ja kolmannen sektorin välillä. Palveluihin sisällytettiin etsivä työ, kriisiapu, uhrien tukipalvelut (asuminen, toimeentulo, koulutus, työllistäminen, sosiaalinen tuki, psyykinen tuki, terveyspalvelut ja hallinnollinen tuki), oikeudellinen apu ja neuvonta sekä kotouttaminen. Lapsiuhrien tukemiseksi ehdotettiin erityisiä palveluja, joiden antamisessa tulisi noudattaa lastensuojelulakia. Toimintasuunnitelmassa auttamistoiimiin sisällytettiin myös oleskeluoikeuden selvittäminen ja erityisen harkinta-aikamahdollisuuden ja uhrilupa-perusteiden säätäminen ulkomaalaislakiin.

Syyskuussa 2005 työministeriö asetti poikkihallinnollisen työryhmän selvittämään, kuinka ihmiskaupan uhrien auttaminen Suomessa järjestetään. Myös kolmannen sektorin toimijoita oli edustettuina työryhmässä. Kesäkuussa 2006 työryhmä julkisti raporttinsa, jossa se ehdotti erityisen ihmis-

13 Periaatteet korostavat muun muassa rahoituksen valmiutta ja välitöntä käytettävyyttä tunnistamisen jälkeen, palvelujen yksilöllisyyttä, ”räätälöitävyyttä” ja joustavuutta uhrin tarpeiden mukaan sekä palvelujen alueellista kattavuutta. Myös auttamisjärjestelmän mahdollisia väärinkäytöksiä on pyrittävä ehkäisemään. Lähtökohdat käytännön auttamistoimien suunnittelussa ovat uhrikeskeinen näkökulma, monikulttuurisuus ja kulttuurisensitiivisyys, moniammatillinen yhteistyö julkisen ja kolmannen sektorin välillä, informointi palveluiden saatavuudesta ja niiden saamisen kriteereistä sekä uhrien ja palveluita antavien tahojen turvallisuus. Palveluiden tavoitteena tulee olla uhrin voimaantuminen ja integroituminen. Palvelut eivät saa olla leimaavia eivätkä uudelleen uhriuttavia tai normaalielämää rajoittavia.

kaupan uhrien auttamisjärjestelmän käynnistämistä.¹⁴ Työryhmä ehdotti, että auttamisjärjestelmä perustetaan turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestelmän yhteyteen. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä aloitti toimintansa epävirallisesti jo samana vuonna. Auttamisjärjestelmään liittyvät lainsäädäntömuutokset maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanottamisesta annettuun lakiin tulivat voimaan 1.1.2007 (1269/2006).

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän koordinaatitahoiksi on nimetty kaksi valtion vastaanottokeskusta. Oulussa sijaitseva turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskus vastaa alaikäisten ilman huoltajaa maahan saapuneiden uhrien auttamisesta ja Joutsenon vastaanottokeskus aikuisista ihmiskaupan uhreista, perheistä ja ryhmistä. Vastaanottokeskukset voivat järjestää palvelut itse tai hankkia ne ostopalveluina esimerkiksi kolmannen sektorin toimijoilta tai yksityisiltä palveluiden tuottajilta. Toiminta rahoitetaan pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanottoa koskevilta momenteilta.

Laissa ihmiskaupan uhrien auttamisella viitataan turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskuksen järjestämiin palveluihin ja tukitoimiin, joiden tarkoituksena on pitää huolta ihmiskaupan uhreista ja heidän toimeentulostaan, edistää heidän toipumistaan ja kotoutumistaan sekä tukea heidän toimintakykyään ja turvallista paluutaan. Lain 2 §:n 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. Viimeksi mainitut henkilöt voivat olla muun muassa ihmiskaupparikoksen todistajia ja muita erityisen avun ja suojelun tarpeessa olevia henkilöitä. Ulkomaalaislaissa (301/2004) 3 §:ssä ihmiskaupan uhrilla tarkoitetaan ulkomaalaista, jonka voidaan perustellusti epäillä joutuneen ihmiskaupan uhriksi.

Lain 25 a §:n mukaan ihmiskaupan uhreille voidaan järjestää palveluja ja tukitoimia, joihin voi sisältyä oikeudellista ja muuta neuvontaa, kriisiapua, sosiaali- ja terveystalvveluja, tulkkipalveluja sekä muita tukipalveluja, majoitus tai asuminen, toimeentulotuki ja muu tarpeellinen huolenpito sekä turvallisen paluun tukeminen. Palveluja ja tukitoimia annettaessa tulee ottaa huomioon ihmiskaupan uhrin iästä, turvattomasta asemasta sekä fyysisestä ja psyykkisestä tilasta johtuvat erityistarpeet sekä ihmiskaupan

¹⁴ TM, Ihmiskaupan uhrien auttaminen: Työryhmän ehdotus palvelujen ja tukitoimien toteuttamiseksi (2006).

uhrin että palveluja ja tukitoimia järjestävän henkilöstön turvallisuus. Lain 25 c ja d §:n mukaan päätöksen ihmiskaupan uhrin auttamisjärjestelmään ottamisesta ja siitä poistamisesta tekee vastaanottokeskuksen johtaja viranomaisen, ihmiskaupan uhrin itsensä taikka yksityisen tai julkisen palvelujen tuottajan esityksestä. Palveluja ja tukitoimia ei kuitenkaan voida antaa vastoin henkilön tahtoa. Päätökset tehdään kirjallisesti, ja ne ovat tämänhetkisen tulkinnan mukaan valituskelpoisia hallintopäätöksiä. Lain 26 §:n mukaan vailla huoltajaa olevalle alaikäiselle ihmiskaupan uhrille tulee aina määrätä edustaja viivytyksettä.

Lain 25 e §:n mukaan vastaanottokeskuksen johtajan tukena päätöksenteossa on moniammatillinen arviointiryhmä, johon johtajan lisäksi kuuluu sosiaalihuollon ja terveydenhuollon asiantuntija sekä poliisin ja rajatarkastusviranomaisen edustaja. Arviointiryhmä voi tarvittaessa kuulla kunnan viranomaisia, työsuojeluviranomaisia, työmarkkinajärjestöjä, psykiatrian ja lastensuojelun asiantuntijoita ja muita tahoja, joiden asiantuntemus on tapauskohtaisesti tarpeen ihmiskaupan uhrin auttamiseksi. Arviointiryhmässä käsitellään paitsi auttamisjärjestelmään ehdotettujen uhrien avuntarpeita ja auttamista koskevien säännösten soveltamista ja soveltamisen lakkaamista myös auttamisjärjestelmässä olevien uhrien sijoittamista ja palveluntarpeita, uhrien turvallisuusriskien arvioimista ja turvallisuustoimenpiteiden suunnittelua ja järjestämistä, sekä huolehditaan viranomaisten ja auttamisjärjestelmässä toimivien tahojen välisestä tiedonkulusta.

Lain 25 f §:n mukaan vastaanottokeskuksen johtaja kutsuu arviointiryhmän koolle. Vastaanottokeskuksen johtaja saa salassapitosäännösten estämättä luovuttaa arviointiryhmälle ja arviointiryhmä saa tehtävänsä hoitamiseksi käyttää yksittäistä ihmiskaupan uhria koskevia henkilötietoja, jos kyseessä oleva henkilö antaa siihen suostumuksensa tai se on välttämätöntä palvelutarpeen arvioinnin, palvelujen järjestämisen tai turvallisuustoimenpiteiden suunnittelun ja järjestämisen vuoksi. Arviointiryhmä ei saa luovuttaa näitä tietoja ulkopuolisille.

Auttamisjärjestelmä tarjoaa apua myös Suomen kansalaisille ja uhreille, joilla on kotikunta Suomessa. Näissä tapauksissa uhrien auttamisesta johtuvat kustannukset ovat pääosin kuntien vastuulla, mutta auttamisjärjestelmä voi korvata joitakin erityiskustannuksia, kuten terapiapalveluita ja piilomajoitusta. Lisäksi kunnille maksetaan valtion varoista korvausta pakolaisia vastaavalla tavalla niissä tapauksissa, joissa ihmiskaupan uhri jää pysyvämmiin Suomeen ja kun hän on siirtynyt auttamisjärjestelmästä kunnan asukkaaksi tai saanut suoraan jatkuvan oleskeluluvan erityisen haavoittuvan aseman perusteella. Pakolaiseen rinnastetaan myös ihmiskau-

pan uhrin perheenjäsen tai muu omainen, jos hänellä on ollut perheside oleskeluluvan saaneen uhrin kanssa ennen tämän Suomeen tuloa. Myös näillä henkilöillä on tarvittaessa oikeus paluumuuttoavustukseen, mutta valtionapuviranomaisena toimii tällöin vastaanottokeskuksen sijaan kunta.

3.2. Auttamisjärjestelmän toimivuuden arviointi

3.2.1. Johdanto

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän tavoitteena on auttaa ihmiskaupan uhreja tuottamalla heille sellaisia sosiaali-, terveys- ja muita palveluja, joita he tarvitsevat toipuakseen hyväksikäyttökokemuksistaan. Auttamisjärjestelmän tavoitteena on auttaa uhria kotoutumaan Suomeen tai palaamaan tuetusti takaisin lähtömaahan. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija on tietoinen siitä, että auttamisjärjestelmä on nuori ja monessa suhteessa keskeneräinen järjestelmä. Auttamisjärjestelmä on vasta muotoutumassa. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija on ensimmäisen toimintavuotensa aikana havainnut, että auttamisjärjestelmän toiminnassa on puutteita, vaikka tilanne on aivan viime aikoina joiltakin osin parantunut. Osin tilanne näyttää viimeisen vuoden aikana heikentyneen. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän toimivuuden arvioinnissa olennaista on tarkastella auttamisjärjestelmään ottamisen ja siitä poistamisen kriteerejä eli auttamisjärjestelmän soveltamisalaa ja soveltamisalaa koskevien säännösten soveltamista ja soveltamisen lakkaamista. Toisaalta tärkeää on pohtia auttamisjärjestelmän tosiasiallista saavutettavuutta ja auttamisjärjestelmään ohjautumista / ohjaamista sekä järjestelmän oikeusturvatakeita. Tärkeää on tarkastella myös asiakkuuksien hallintaa ja palveluiden tuottamista samoin kuin sitä, kuinka kattavasti palveluita on saatavilla ja kuinka tarkoituksenmukaisesti, ennakoitavasti ja yhdenvertaisesti niitä auttamisjärjestelmän asiakkaille tarjotaan.

Kansallisen ihmiskaupparaportoiijan näkemyksen mukaan on selvää, että auttamisjärjestelmää koskeva päätöksenteko ja järjestelmässä noudatetut menettelyt ovat osa julkishallintoa. Näin ollen hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaatimukset kohdistuvat myös auttamisjärjestelmän toimintaan: kansallinen ihmiskaupparaportoiija katsoo, että auttamisjärjestelmässä tehdään sellaisia päätöksiä, joilla on yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevia vaikutuksia. Perustuslain 21 §:ssä turvattu perusoikeus hyvään hallintoon samoin kuin hallintolain yksityiskohtaisemmat määräykset hallintoasian käsittelystä tulevat siten noudatettaviksi auttamisjärjestelmän

päätöksenteossa ja siihen liittyvissä menettelyissä. Perusoikeus hyvään hallintoon sisältää ainakin oikeuden saada perusteltu päätös hallintoasiassa ja oikeus hakea muutosta hallintoasiassa annettuun päätöksen. Siihen sisältyy myös oikeus joutuisaan käsittelyyn sekä oikeus tulla kuulluksi hallintoasiaa käsiteltäessä. Myös hallinnon harkintavaltaa rajoittavat oikeusperiaatteet, kuten yhdenvertaisuusperiaate, soveltuvat auttamisjärjestelmän toimintaan. Tarkoituksena on varmistaa, että jokainen saa viranomaiselta hänelle kuuluvat edut ja oikeudet asianmukaisesti ja täysimääräisesti ja että julkisen vallan käyttö on lainmukaista, laadukasta ja hyvän hallinnon periaatteita toteuttavaa toimintaa.

Perustuslain 22 §:n mukaan viranomaisilla on myös yleinen perusoikeuksien turvaamis- ja edistämisvelvollisuus, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämän turvaamisvelvoitteen toteuttamiseksi viranomaisten on huolehdittava siitä, että perus- ja ihmisoikeudet toteutuvat myös käytännössä. Hallintoviranomaisten on lisäksi tulkittava sovellettavaa lakia perusoikeusmyönteisesti, mikä tarkoittaa sitä, että viranomaisen on useista mahdollisista tulkinnoista valittava perusoikeutta parhaiten ja tehokkaimmin toteuttava vaihtoehto. Viranomaisen on siis käytettävä harkintavaltaansa perusoikeusmyönteisesti. Perusoikeusmyönteisen laintulkinnan voi katsoa edistävän myös uhrilähtöistä (victim-centred) lähestymistapaa ihmiskauppaan, jota pidetään kansainvälisesti ihmiskaupan vastaisen toiminnan kulmakivenä. Ihmisoikeus- tai uhrilähtöinen lähestymistapa ihmiskauppaan on kansallisissa toimintasuunnitelmissa hyväksytty myös Suomen ihmiskaupan vastaisen toiminnan perustaksi. Ihmisoikeus- tai uhrilähtöinen lähestymistapa ihmiskauppaan korostaa ihmiskaupan uhrien oikeuksien toteutumista ihmiskaupan vastaisen toiminnan perustana. Kansallisen ihmiskaupparaportoinnin käsillä olevassa selvityksessä auttamisjärjestelmän toimintaa arvioidaan siitä näkökulmasta, kuinka hyvin hyvän hallinnon takeet ja ihmisoikeus- tai uhrilähtöinen lähestymistapa tätä nykyä auttamisjärjestelmän toiminnassa toteutuvat.

3.2.2. Auttamisjärjestelmään ohjautuminen

Auttamisjärjestelmän perustamista ehdottanut työryhmä totesi vuonna 2006 julkistetussa ehdotuksessaan, että ihmiskaupan uhrien auttamista koskevien palvelujen ja tukitoimien piiriin ohjautumisen edellytyksenä on uhrien tunnistaminen. Ensisijaisiksi tunnistajatahoiksi nimettiin rajatarkastusviranomaiset, poliisi, Maahanmuuttovirasto, työsuojelupiirit, kuntien sosiaalitoimi ja muut julkiset sosiaalipalvelut, terveydenhuolto, kirkot ja

muut uskonnolliset yhteisöt, työmarkkinajärjestöt, muut järjestöt, turvapainkanhakijoiden vastaanottokeskukset sekä yksityiset henkilöt. Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen myönnettiin haasteelliseksi, ja ihmiskaupan uhrien ja riskiryhmien parissa työskentelevien oma-aloitteisuutta korostettiin. Työryhmä pyrki kehittämään kriteeristöjä tunnistamisen tueksi ja piti koulutusta ja tiedotusta tärkeinä keinoina lisätä ammattihenkilöstön valmiuksia tunnistaa ihmiskaupan uhreja.¹⁵

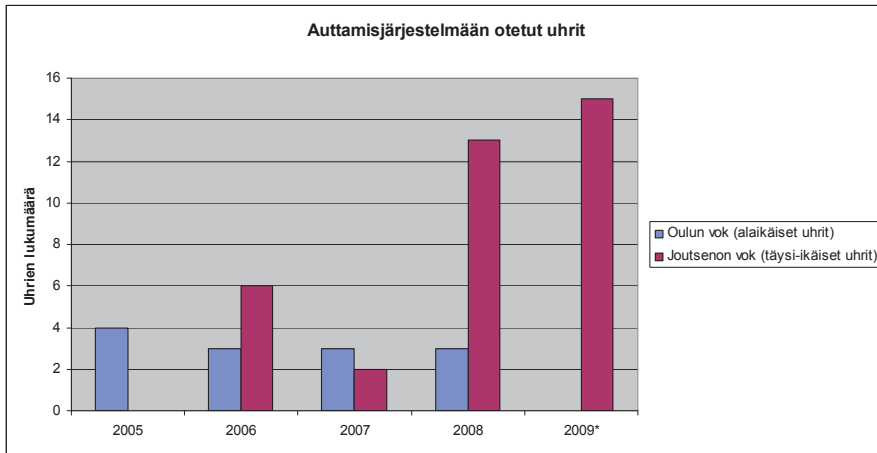
Valtioneuvoston kesäkuussa 2008 hyväksymässä tarkennetussa ihmiskaupan vastaisessa toimintasuunnitelmassa todettiin, että ihmiskaupan uhrien tunnistaminen on osoittautunut vielä odotettuakin haastavammaksi, ja että todennäköisesti osa ihmiskaupan uhreista jää tunnistamatta.¹⁶ Myös käsillä olevasta kansallisen ihmiskaupparaportoinnin kertomuksesta selviää, että auttamisjärjestelmään ohjautuneiden uhrien määrä on jäänyt varsin vähäiseksi. Joulukuun 2009 puoleenväliin mennessä ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmässä on ollut yhteensä 48 henkilöä. Heistä 12 on ollut alaikäisiä.

Oulun vastaanottokeskuksen hallinnoima alaikäisten uhrien auttamisjärjestelmä aloitti toimintansa epävirallisesti jo vuonna 2005, kun rajavartiosto ohjasi neljä alaikäistä vastaanottokeskukseen, josta he katosivat myöhemmin. Sekä vuonna 2006 että 2007 auttamisjärjestelmään otettiin kolme uutta uhria. Vuonna 2008 auttamisjärjestelmään otettiin jälleen kolme uhria, joista yksi oli ollut auttamisjärjestelmässä jo aikaisemmin. Vuonna 2009 yhtään alaikäistä ei otettu auttamisjärjestelmään.¹⁷ Päätösten perusteella Joutsenon vastaanottokeskus otti auttamisjärjestelmään kuusi uhria vuonna 2006, kaksi vuonna 2007, 13 vuonna 2008 ja 15 vuonna 2009 (tiedot joulukuun 2009 puoleenväliin mennessä). Auttamisjärjestelmään ohjautuneiden määrä on siis vuosi vuodelta kasvanut. Kansallinen ihmiskaupparaportointi sai nähtäväkseen 12 aikuista uhria koskevan päätöksen järjestelmästä poistamisesta ja seitsemää alaikäistä uhria koskevan poistamispäätöksen.

15 TM, Ihmiskaupan uhrien auttaminen, Työryhmän ehdotus palvelujen ja tukitoimien toteuttamiseksi (2006), s. 25-28.

16 SM, Ihmiskaupan vastainen tarkennettu toimintasuunnitelma (2008), s. 3.

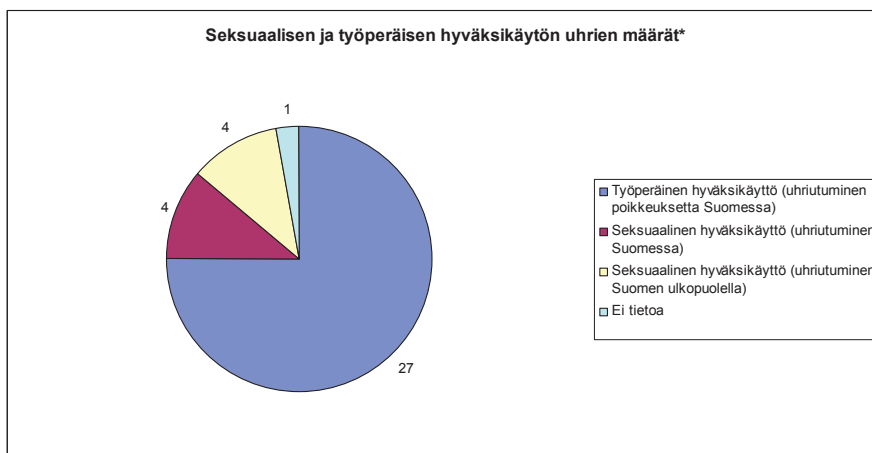
17 Raportoinnin joulukuussa 2009 saamien tietojen mukaan Oulun vastaanottokeskuksen arviointiryhmän on vielä saman kuun kuluessa tarkoitus käsitellä kolme alaikäistä koskeva esitys auttamisjärjestelmään ottamisesta. Nämä päätökset eivät kuitenkaan enää ehtineet raportoinnin raporttiin. Alaikäisistä vain kahdeksan asian kansallinen ihmiskaupparaportointi pystyi tarkemmin selvittämään, sillä osa tapauksista sijoittuu aikaan ennen auttamisjärjestelmää koskevien säännösten säätämistä ja järjestelmän varsinaista perustamista.



* Tiedot ajalta 1.1.–15.12.2009

Lähde: Päätökset auttamisjärjestelmään ottamisesta Joutsenon ja Oulun vastaanottokeskuksista.

Auttamisjärjestelmään hyväksytyistä aikuisista ihmiskaupan uhreista 27 hyväksikäyttö on ollut työperäistä ja kahdeksan hyväksikäyttö on ollut seksuaalista. Yhden uhrin hyväksikäyttötarkoitusta kansallinen ihmiskaupparaportointi ei ole pystynyt selvittämään. Työperäiseen hyväksikäyttöön liittyvissä aikuisten uhrien tapauksissa Suomi on ollut poikkeuksetta kohdemaana. Seksuaalisesti hyväksikäytetyistä aikuisista uhreista puolet on uhritunut Suomessa ja puolet jossakin muussa maassa. Työperäisesti hyväksikäytetyt uhrin ovat poikkeuksetta ohjautuneet auttamisjärjestelmään viranomaisten toimesta. Seksuaalisesti hyväksikäytettyjen uhrien kohdalla kolmannen sektorin rooli auttamisjärjestelmään ohjaavana toimijana on ollut merkittävämpi, mutta enemmistö heistäkin on ollut viranomaisten auttamisjärjestelmään ohjaamia. Joutsenon vastaanottokeskuksen johtaja on joulukuun 2009 puoleenväliin mennessä tehnyt yhteensä 23 hylkäävää päätöstä auttamisjärjestelmään ottamisesta. Päätöksistä suurin osa on koskenut kansallisen ihmiskaupparaportoinnin tietoon tulleita thaimaalaisia marjanpoimijoita ja siten työperäistä ihmiskauppaa tai siihen liittyvää hyväksikäyttöä työelämässä.



* Tiedot 15.12.2009 mennessä.

Lähde: Päätökset auttamisjärjestelmään ottamisesta Joutsenon ja Oulun vastaanottokeskuksista.

Alaikäisten uhrien osalta hyväksikäyttötarkoituksen todentaminen on vaikeampaa, sillä joukossa on ollut runsaasti kauttakulikutapauksia, joiden mahdollisesti kohdemaassa tulevasta hyväksikäytöstä viranomaiset eivät ole saaneet näyttöä. Kahdessa tapauksessa alaikäisen tiedetään uhriutuneen jo aikaisemmin jossakin muussa maassa kuin Suomessa. Lisäksi yhdessä tapauksessa viranomaiset epäilivät, että alaikäinen mahdollisesti joutuu pakotetuksi avioliittoon Suomessa, ja siksi hänet päätettiin ottaa auttamisjärjestelmään. Alaikäiset ovat päätyneet auttamisjärjestelmään viranomaisten toimesta. Joulukuun 2009 puoleenväliin mennessä kaksi auttamisjärjestelmään esitettyä alaikäistä uhria on saanut auttamisjärjestelmästä kielteisen päätöksen.

Osa alaikäisistä on otettu auttamisjärjestelmään jo ennen kuin varsinainen ihmiskaupassa uhriutuminen on tapahtunut. Tällaisissa tilanteissa alaikäiset ovat olleet matkalla johonkin muuhun maahan, mutta viranomaiset ovat pysäyttäneet heidät Suomeen epäillessään heidän mahdollisesti joutuvan ihmiskaupan uhreiksi tulevassa kohdemaassa. Näissä tapauksissa Rajavartiolaitos on aloittanut rikostutkinnan (törkeän) laittoman maahantulon järjestämisestä. Kumpikin tapaus on päätyneet tuomioistuimeen.

Ensimmäinen tapaus koski kolmen kiinalaisen nuoren kuljettamisesta Suomen kautta Iso-Britanniaan. Esitutkinnassa selvisi, että matka oli rahoitettu vanhempien ottamalla velalla, ja nuorten tarkoituksena oli lyhen-

tää tätä velkaa työnteolla kohdemaassa. Mitä työtä nuorten oli tarkoitus Iso-Britanniassa tehdä, jäi epäselväksi. Velkasuhteen vuoksi nuoret olivat erittäin riippuvaisessa asemassa ja turvattomassa tilassa vanhempiinsa, matkan järjestämiin rikollisjärjestön jäseniin ja velanantajiin. Luvaton työnteoko kohdemaassa olisi oletettavasti lisännyt nuorten riippuvuutta ja turvattomuutta.

Toinen tapaus koski venäläisiä nuoria, joita oltiin kuljettamassa Suomen kautta ilmeisesti Norjaan ja Saksaan. Esitutkinnassa selvisi, että yhden alaikäisen oli tarkoitus päätyä aviomiehensä luokse. Avioliitto oli sukujen kesken järjestetty, ja viranomaiset epäilivät pakkoavioliittoa. Pakkoavioliitto voi esitöiden mukaan toteuttaa ihmiskaupan tunnusmerkistössä mainitun ihmisarvoa loukkaavan olosuhteen. Esitöissä viitataan YK:n lisäsopimukseen orjuuden, orjakaupan ja orjuuteen verrattavien järjestelmien ja käytännön tukahduttamisesta, jonka 1 artiklassa sopimusvaltioita lopettamaan orjuuteen verrattavat järjestelmät ja käytännöt. Molemmissa tapauksissa vanhemmilla on ollut keskeinen rooli matkan järjestämisessä.

Auttamisjärjestelmään on siis otettu lapsen edun periaatetta noudattaen myös sellaisia alaikäisiä, joiden osalta uhriutumisen ei ollut vielä edes tapahtunut, mutta viranomaiset ovat epäilleet, että alaikäiset olisivat saattaneet joutua ihmiskaupan uhreiksi kohdemaahan saapumisensa jälkeen. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija pitää tätä myönteisenä. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija on auttamisjärjestelmän toimintaa selvittäessään myös havainnut, että auttamisjärjestelmään on otettu sellaisiakin henkilöitä, jotka eivät olleet välttämättä joutuneet varsinaisen ihmiskaupparikoksen uhreiksi. Auttamisjärjestelmään otettujen uhrien joukossa on ollut myös kiskonnantapaisen työsyryjännän uhreja, mikä vahvistaa auttamisjärjestelmän uhrilähtöisyyttä.

Esitettyjen tietojen valossa näyttää siltä, että auttamisjärjestelmään ohjaututaan herkemmin työvoiman hyväksikäyttötilanteista kuin prostituution piiristä, vaikka eurooppalaisittain seksuaalisen hyväksikäytön arvioidaan olevan ihmiskaupan tyypillisin muoto. Kansallisen ihmiskaupparaportoiijan saamat tiedot osoittavat, että monet seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvät ulkomaalaisten naisten paritustapaukset ovat varsin törkeitä, mutta uhrin ei välttämättä tai toisesta ohjautu näistä tilanteista auttamisjärjestelmään. Auttamisjärjestelmään ohjautumiseen vaikuttaa oletettavasti ainakin se, mikä rikosnimikkeen viranomaiset valitsevat esitutkintansa pohjaksi. Mikäli ihmiskaupaa ei tässä vaiheessa tunnusteta, vaarana on, ettei mahdollisia ihmiskaupan uhreja ohjata auttamisjärjestelmään. Mahdollisena lisäseli-

tyksenä kansallinen ihmiskaupparaportointi pitää viranomaistoiminnassa ja oikeusjärjestelmässä vallitsevaa melko yleistä käsitystä, jonka mukaan prostituutioon suostumisen katsotaan kattavan hyvinkin vakavia oikeudenloukkauksia. Raportissa palataan tähän kysymykseen jäljempänä.

Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaista toimintaa koskeva yleissopimus sisältää nimenomaisen syrjintäkiellon (art. 3).¹⁸ Tämä kielto tarkoittaa velvollisuutta varmistaa, että sopijapuolet panevat täytäntöön yleissopimuksen määräykset, erityisesti osallisuuden uhrien suojelemiseksi ja heidän oikeuksiensa edistämiseksi tarkoitetuista toimista, syrjimättä ketään sukupuolen, rodun, ihonvärin, kielen, uskonnon, poliittisen tai muun mielipiteen, kansallisen tai sosiaalisen alkuperän, kansalliseen vähemmistöön kuulumisen, varallisuuden, syntyperän tai muun aseman tai vastaavan syyn perusteella. Sopimuksen selitysmuistiossa tarkennetaan, että artikloiden 12 ja 14 määräykset ihmiskaupan uhrien auttamisesta ja oikeudesta oleskelulupaan tulee panna täytäntöön syrjimättä ketään muun muassa sukupuolensa perusteella (ks. kohdat 63-69). Suurin osa Suomessa toimivista ulkomaalaisista prostituoiduista ja seksuaalisesti hyväksikäytetyistä tunnistetuista ihmiskaupan uhreista on naisia.

Kansallisen ihmiskaupparaportointijan saamien tietojen mukaan joka vuosi useat ihmiskaupan tai siihen liittyvän hyväksikäytön uhrit ottavat yhteyttä järjestöihin päättämättä viranomaisten hallinnoimaan auttamisjärjestelmään. Kolmannen sektorin toimijoiden Pro-tukipisteen ihmiskaupaprojektille välittämät tiedot osoittavat, että vuosina 2007-2009 järjestöille on tullut tietoon yhteensä 16 mahdollista ihmiskaupan uhria. Uhreista 15 on ollut naisia ja 1 mies.¹⁹ Kaikki uhrit ovat olleet täysi-ikäisiä. Uhreista kaksi on ollut suomalaisia. Muutoin mahdollisten ihmiskaupan uhrien lähtömaat tai -alueet jakautuvat seuraavasti: Kaakkois-Aasia 3, Lähi-itä 2, Viro, 2, Venäjä 3, Ukraina ja Afrikka 3. Lisäksi useamman uhrin on laveammin rekisteröity tulevan ”itäblokista”. Uhreista 12 tai useamman hyväksikäyttö on ollut seksuaalista ja kolmen uhrin tai useamman muuta seksuaalista hyväksikäyttöä. Työperäisen hyväksikäytön uhriksi on joutunut kolme henkilöä. Uhreista kahden uskotaan uhriutuneen pakkoavioliiton tai muun kunniakäsitteeseen liittyvän väkivallan / hyväksikäytön kautta. Uhreista viisi on hakeutunut auttamisjärjestelmään, ja heistä kolme on sinne myös otettu. Usein asiakas on kadonnut järjestön kontaktista ennen kuin hän on tehnyt päätöksen auttamisjärjestelmään hakeutumisesta tai hän on epävarma siitä,

18 Ks. myös YK:n ihmisoikeusvaltuutetun suuntaviivat, jotka kehottavat valtioita huolehtimaan, ettei ihmiskaupan vastatoimia sovelleta syrjivällä tavalla (”in a discriminatory manner”). YK:n ihmisoikeusvaltuutetun suuntaviivat, Guideline 1, para. 4.

19 Miesten luku voi olla suurempi, sillä tiedon saanut järjestö epäilee, että tapaukseen liittyy useampia uhreja.

onko hänen tilanteensa ihmiskauppaa ja mitä hyötyä auttamisjärjestelmästä voisi hänelle olla. Syitä auttamisjärjestelmästä ja viranomaisille muutoinkin ilmoittautumisesta kieltäytymiselle ovat:

- uhri ei halua olla yhteydessä poliisiin: asiakas uhkaa katoavansa, jos järjestön työntekijä on yhteydessä viranomaisiin, sillä hän uskoo tilanteensa vain pahentuvan, jos poliisi saa tietää (yhdessä tapauksessa),
- uhri ei luota siihen, että viranomaiset voisivat auttaa, eikä uhri ole edes varma, haluaako hän apua (2),
- uhri ei luota siihen, että viranomaiset auttavat, eikä hän halua puhua tilanteestaan poliisille, koska hän pelkää maasta poistamista (1), sekä
- uhri ei kykene puhumaan juuri mitään järjestön työntekijälle, eikä hän voi edes harkita viranomaisille puhumista (1).²⁰

Kansallinen ihmiskaupparaportoinnin näkemyksen mukaan päävastuu ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta on viranomaisilla. Kansallinen ihmiskaupparaportoinnin epäilee, ettei esitutkintaviranomaisilla ole riittävästi tietoa ihmiskaupasta, jotta ne kykenisivät tunnistamaan ihmiskaupan uhreja ja ohjaamaan heidät auttamisjärjestelmään. Kansallinen ihmiskaupparaportoinnin on havainnut, että esitutkintaviranomaiset kohtaavat tutkinnan yhteydessä haavoittuvia ryhmiä, joiden joukosta ne voisivat löytää mahdollisia ihmiskaupan uhreja. Kansallinen ihmiskaupparaportoinnin epäilee, ettei kaikkia mahdollisia ihmiskaupan uhreja tunnisteta ja etteivät kaikki mahdolliset ihmiskaupan uhrit saa tietoa oikeuksistaan, ml. mahdollisuudesta päästä auttamisjärjestelmään ja saada maassa oleskeluun oikeutettava harkinta-aika. Kansallinen ihmiskaupparaportoinnin suosittelee, että esitutkintaviranomaisia ohjeistettaisiin ja koulutettaisiin nykyistä tehokkaammin ja kohdennetummin, jotta mahdolliset ihmiskaupan uhrit saisivat tietoa oikeuksistaan ja voisivat tehdä aidon ja informoidun päätöksen esimerkiksi siitä, hakeutuvatko he auttamisjärjestelmään. Ihmiskaupapakoulutusta ja -ohjeistusta tulisi nykyistä laajemmin ja alueellisesti kattavammin antaa myös kuntien etsivää työtä tekeville toimijoille. Kuntien sosiaali- ja terveystoimessa tulisi myös kohdentaa resursseja niin, että ihmiskaupan uhrien aikaa vievä ja pitkäjänteistä työtä edellyttävä tunnistaminen ja auttamisjärjestelmään ohjaaminen olisi myös käytännössä mahdollista. Tunnistamiskoulutusta tulisi antaa myös työsuojeluhallinnossa työskenteleville työsuojelutarkastajille, jotta he osaisivat nykyistä paremmin kiinnittää huomiota ihmiskaupaan viittaaviin seikkoihin.

20 Kolmannen sektorin toimijoiden Pro-tukipisteen ihmiskaupaprojektin välittämät tiedot tunnistetuista mahdollisista ihmiskaupan uhreista, 2007-2009 (julkaisematon, saatu 12.2.2010).

Kansallisen ihmiskaupparaportoin saamien tietojen mukaan viitteet ihmiskaupasta ovat varsin yleisiä turvapaikanhakijoiden ja erityisesti Dublin-tapausten joukossa. Vastaanottokeskusten, poliisin ja Maahanmuuttoviraston tulisi jatkossa kiinnittää aikaisempaa enemmän huomiota siihen mahdollisuuteen, että turvapaikanhakijoiden joukossa saattaa olla myös ihmiskaupan uhreja. Kansallinen ihmiskaupparaportoi suosittelee, että vastaanottokeskusten, säilöönottoyksiköiden, ryhmäkotien, poliisin ja Maahanmuuttoviraston henkilökuntaa koulutettaisiin nykyistä järjestelmällisemmin ihmiskaupasta ja siihen liittyvistä kysymyksistä. Koulutusta tulisi kohdentaa ennen kaikkea ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen ja oikeuksiin. Kansallinen ihmiskaupparaportoi korostaa, että myös Dublin-käännytyksenmenettelyssä tunnistetuilla ihmiskaupan uhreilla on oikeus päästä auttamisjärjestelmään. Kysymykseen ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta ja oikeuksien toteutumisesta Dublin-menettelystä palataan raportissa jäljempänä.

Kansainvälisen kokemuksen mukaan kolmannen sektorin toimijoilla on keskeinen rooli erityisesti ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa ja auttamisen piiriin ohjautumisessa. Kansallinen ihmiskaupparaportoi korostaa, että kolmannen sektorin toimijoilla on mahdollisuus tavoittaa niitä kaikkein haavoittuvimmissa asemissa olevia uhreja, jotka eivät muutoin uskalla tai osaa turvautua viranomaisiin. Näissä tilanteissa kolmannen sektorin toimijat voivat tarjota uhreille apuaan ja tukeaan sekä edistää ihmiskaupan vastaista toimintaa vahvistamalla uhrien luottamusta viranomaisia kohtaan. Kolmannen sektorin ihmiskaupan vastainen työ omalta osaltaan edistää ihmiskaupan uhrien tunnistamista ja heidän oikeuksiensa asianmukaista toteutumista. Kansallinen ihmiskaupparaportoi pitää kolmannen sektorin toimijoiden pitkäjänteistä taloudellista tukemista onnistuneen ihmiskaupan vastaisen toiminnan olennaisena osana, ja korostaa, että tuen on ulotuttava siihen vaiheeseen, kun ihmiskaupassa uhriutumista vasta selvittellään. Muun muassa riittävien tulkkipalveluiden saatavuus ja oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva neuvonta jo selvittelyvaiheessa on asianmukaisen tunnistamisen ja auttamisen piiriin ohjaamisen edellytys. Tulkkipalveluiden saatavuuteen ja järjestöjen tekemän etsivän ja neuvontatyön rahoittamiseen kansallinen ihmiskaupparaportoi suosittelee kiinnittämään jatkossa erityistä huomiota. Kolmannen sektorin toimijoita tulisi myös kouluttaa ihmiskaupasta nykyistä tehokkaammin.

Kansallinen ihmiskaupparaportoi on ensimmäisen toimintavuotensa aikana tavannut useiden työmarkkinajärjestöjen edustajia ja havainnut, että myös työmarkkinajärjestöillä on keskeinen rooli mahdollisten ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa ja auttamisjärjestelmään ohjaamisessa. Järjestöillä

voi olla viranomaisia parempi mahdollisuus tavoittaa ihmiskaupan ja siihen liittyvän hyväksikäytön uhreja ja tiedottaa uhreille heidän oikeuksistaan. Toisaalta järjestöt voivat välittää tietoa hyväksikäyttöilmiöistä viranomaisille ja nostaa esiin suomalaisessa työelämässä olevia kehittämiskohtia. Osa järjestöistä on ollut hyvinkin aktiivisia ihmiskaupan ja siihen liittyvien hyväksikäyttöilmiöiden vastaisessa työssä. Kansallinen ihmiskaupparaportoi- ja pyrkii tekemään yhteistyötä työmarkkinajärjestöjen kanssa ja kehottaa muitakin viranomaisia tekemään niin. Järjestöjen henkilökunnalle tulisi yhteistyössä niiden kanssa järjestää koulutusta työperäisestä ihmiskaupasta uhrien tunnistamisen ja auttamisjärjestelmään ohjautumisen edistämiseksi.

Lopuksi kansallinen ihmiskaupparaportoi- ja nostaa esiin huolensa siitä, etteivät kaikki toimijat näytä olevan tietoisia siitä, miten ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään pääsee ja ketkä siihen voivat päästä, mitä palveluja järjestelmä tarjoaa ja milloin ja millä perusteilla siitä poistetaan. Raportoi- jasta vaikuttaa siltä, ettei auttamisjärjestelmän omillakaan toimijoilla ole aina selvää vastausta näihin kysymyksiin. Myöskään auttamisjärjestelmää säätelevä lainsäädäntö ei ole kaikilta osin selkeä ja yksiselitteinen, vaan se mahdollistaa erilaisia ja yhdenvertaisuutta loukkaavia tulkintoja. Tämä epäselvyys johtaa muun muassa siihen, ettei auttamisjärjestelmän toiminta ja sieltä saatavissa olevat päätökset ole riittävän ennakoitavia. Tämä enna- koimattomuus puolestaan saattaa johtaa siihen, etteivät ihmiskaupan uhrit uskalla tai halua hakeutua auttamisjärjestelmään. Osin nämä ongelmat joh- tuvat tapausten pienestä määrästä ja hallintokäytännön kasuistisuudesta. Kansallinen ihmiskaupparaportoi- ja suosittelee, että auttamisjärjestelmää sääntelevä lainsäädäntö olisi selkeämpi ja vastaanottokeskusten käytännöt ennakoitavampia ja keskenään yhdenmukaisempia, jotta mahdolliset ih- miskaupan uhrit uskaltavat ja haluavat siihen hakeutua.

3.2.3. Asian vireille tulo ja oikeusturvan saatavuus

Kansallinen ihmiskaupparaportoi- ja havaitsi ensimmäisen toimintavuoten- sa aikana, että auttamisjärjestelmässä on toisinaan ollut epätietoisuutta siitä, onko yksittäistä uhria koskeva asia ollut vireillä auttamisjärjestel- mässä. Nykyisin auttamisjärjestelmää hallinnoivat vastaanottokeskukset edellyttävät kirjallista esitystä auttamisjärjestelmään ehdotetusta uhrista. Esitykseen toivotaan sisältyvän henkilön perustiedot, perustelut auttamis- järjestelmään ottamiselle, tieto henkilön suostumuksesta henkilön allekir- joituksella varustettuna sekä tiedoksi-osoite. Henkilön suostumukseen liittyy hänen informoimisensa auttamisjärjestelmästä. Toistaiseksi tämä tapahtuu suullisesti, kunnes hankkeilla oleva kirjallinen materiaali valmis-

tuu. Asian tultua vireille auttamisjärjestelmä kerää päätöksen tekemistä varten mahdollisimman kattavat senhetkiset, saatavilla olevat tiedot henkilön tilanteesta. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija pitää kirjallista esitystä selkeänä menettelytapana, mutta korostaa, että esitysvaiheessa ei vielä tarvitse olla tarkkaa selvitystä ihmiskaupassa uhriutumisen, vaan olennaista auttamisjärjestelmään ottamiselle ja auttamistoimenpiteiden käynnistymiselle on uhrien avuntarve. Auttamisjärjestelmään ohjautumisvaiheessa viitteet ihmiskaupassa uhriutumisen riittävät: täsmällistä selvitystä ei siis tulisi vielä tässä vaiheessa edellyttää.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija on havainnut, että vastaanottokeskuksen uhrin auttamisjärjestelmään ottamista tai siitä poistamista koskevan päätöksen muodosta on ollut epäselvyyttä. Päätöstä ei ole aina pidetty hallintopäätöksenä, jolloin sitä ei ole annettu hallintolain mukaisesti perusteltuna ja valitusosoituksin oheistettuna. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija on selvittänyt asiaa käymällä läpi kaikki joulukuun 2009 puoleenväliin mennessä annetut päätökset. Syksyyn 2009 mennessä annetuista päätöksistä vain harvat on annettu hallintolain määräysten mukaisesti. Syksystä 2009 alkaen päätökset ovat alkaneet aikaisempaa paremmin täyttää hallintolain vaatimuksia, mutta ongelmia näyttää edelleen olevan erityisesti päätösten asianmukaisessa perustelemisessa.

Auttamisjärjestelmään ottamista ja siitä poistamista koskevat päätökset sisältävät yksilöä koskevan ja oikeudellisesti sitovan ratkaisun siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu. Päätös auttamisjärjestelmään ottamisesta tarkoittaa, että päätöksen kohteena oleva henkilö otetaan vastaanottokeskuksen asiakkaaksi mahdollisena ihmiskaupan uhrina, jolloin vastaanottokeskus järjestää ja / tai maksaa uhrin asumisen ja muut tarvittavat palvelut. Alaikäisten kohdalla noudatetaan lisäksi lastensuojelulakia. Toinen uhrin oikeuksien toteutumisen kannalta merkittävä kohta on se, kun hänen ei katsota enää tarvitsevan auttamisjärjestelmän palveluita ja hänet päätetään poistaa järjestelmästä. Auttamisjärjestelmään ottamista ja poistamispäätöksillä voi olla ratkaiseva merkitys uhrin selviytymiselle, hyväksikäyttökierteen katkaisemiselle ja uudelleen uhriutumisen ehkäisemiselle. Hallintolain yleinen periaate on, että hallintomenettelyssä annetut päätökset on aina perusteltava ja niistä on voitava valittaa. Päätöksenteon kohteilla on oikeus tietää, millä perusteilla häntä koskeva päätös on tehty ja mistä hän voi hakea muutosta päätökseen niin halutessaan. Päätöksentekoa on pystyttävä valvomaan myös ylemmissä asteissa, jotta se olisi yhdenvertaista, ennakoitavaa ja läpinäkyvää. Arviointiryhmän osallistuminen päätöksentekoon kuultavana tahona ei poista näitä tarpeita oikeusturvan asianmukaiseen turvaamiseen.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on pyytänyt sisäasiainministeriön maahanmuutto-osastoa antamaan selvityksensä ihmiskaupan uhrien auttamista koskevien päätösten valituskelpoisuudesta. Joutsenon vastaanottokeskus oli aktiivinen asian esille tuomisessa. Selvityksessään maahanmuutto-osasto viittaa kotouttamislakia koskevaan hallituksen esitykseen HE 183/2006, jossa katsotaan, että hallintolaki koskee myös ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän toimeenpanijaa. Maahanmuutto-osasto toteaa, että päätösten valituskelpoisuus on jossain määrin epäselvää, ja katsoo, että kotouttamislain uudistushankkeen yhteydessä auttamista koskevan päätöksenteon epäselvyydet ja lainmuutostarpeet olisi mahdollistaa selvittää. Lopuksi maahanmuutto-osasto ohjeistaa vastaanottokeskusten johtajia liittämään päätökseen valitusosoituksen, koska lailla ei ole säädetty valituskieltoa ja koska auttamisen toimeenpanoon sovelletaan hallintolakia. Päätökseen haetaan muutosta siltä hallinto-oikeudelta, jonka tuomiopiirissä auttamista toimeenpaneva vastaanottokeskus sijaitsee. Koska maahanmuutto-osasto on tietoinen päätösten valituskelpoisuuteen liittyvästä epäselvyydestä, Eduskunnan apulaisoikeusasiamies toteaa päätöksessään, ettei asia anna hänelle tässä vaiheessa aihetta enempiin toimenpiteisiin, mutta seuraa asian etenemistä ja pyytää maahanmuutto-osastoa ilmoittamaan 30.4.2010 mennessä, mihin mahdollisiin toimenpiteisiin nyt kyseessä oleva epäselvyys on johtanut.

Sekä Oulun että Joutsenon vastaanottokeskukset liittävätkin nykyisin valitusosoituksen auttamisjärjestelmää koskeviin päätöksiin. Tätä kansallinen ihmiskaupparaportointi pitää myönteisenä kehityssuuntana, mutta haluaa vielä kiinnittää vastaanottokeskusten huomion päätösten perusteluihin. Oikeus saada perusteltu päätös kuuluu perustuslain 21 §:ssä mainittuihin hyvän hallinnon takeisiin, joista hallintolaissa tarkemmin säädetään. Kansallinen ihmiskaupparaportointi ei ole kaikissa tapauksissa pitänyt päätösten perusteluita hallintolain vaatimukset täyttävinä. Kansallinen ihmiskaupparaportointi korostaa, että päätösten tulisi olla riittävän selkeitä, yksilöityjä ja ymmärrettäviä. Päätösten perusteella olisi kyettävä arvioimaan, miten viranomaisen on kussakin yksittäisessä tapauksessa käyttänyt harkintavaltaansa sekä mitkä seikat tai selvitykset ovat vaikuttaneet päätökseen ja mikä oikeudellinen merkitys niille on annettu. Pelkästään se, ettei vastaanottokeskuksen mielestä tapauksessa täyty ihmiskaupan tunnusmerkistö, ei riitä asianmukaisen hallintopäätöksen perusteluiksi. Perusteluiden merkitys korostuu luonnollisesti kielteisissä päätöksissä. Myös auttamisjärjestelmästä poistamispäätökset tulisi perustella.

Kansallinen ihmiskaupparaportointi on lisäksi havainnut, että joidenkin samaan aikaan auttamisjärjestelmään ehdotettujen uhrien osalta tehdyt pää-

tökset ovat identtiset keskenään. Tämä herättää kysymyksen siitä, miten yksilöllisesti jokaista uhria koskeva hallintoasia on käsitelty ja onko jokaista uhria kuultu heitä koskevassa asiassa. Auttamisjärjestelmään ehdotettujen uhrien osalta - silloinkin, kun kysymyksessä on suurempi joukko uhreja - käsittelyssä on otettava huomioon, että uhrien kokemukset saattavat vaihdella ja että jokaisen uhrin tilanne ja avuntarve voi olla erilainen. Uhrien käsitteleminen ”nippuina” ei kuulu hyvään hallintoon. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija kehottaa auttamisjärjestelmää hallinnoivia vastaanottokeskuksia vielä tarkemmin huolehtimaan siitä, että jokaisen yksittäisen uhrin oikeudet toteutuvat tässä prosessissa ja että jokainen uhri saa yksilöllisen käsittelyn ja päätöksen siten kuin hallintolaki viranomaisilta edellyttää. Käsittelyajan tulisi olla mahdollisimman lyhyt, koska ihmiskaupan uhrin ovat usein välittömän avun tarpeessa.

3.2.4. Auttamisjärjestelmää koskevan lain soveltamisala

Valtioneuvoston vuonna 2005 hyväksymässä ensimmäisessä ihmiskaupan vastaisessa toimintasuunnitelmassa pohdittiin ihmiskaupan käsitettä ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa ja auttamisessa ja todettiin, että auttamistyössä ihmiskauppa tulee käsittää rikostunnusmerkistöä laajemmin (UM 2005). Ihmiskaupan käsitteen ymmärtämisessä ja uhrien kohtaamisessa on toimintasuunnitelman mukaan pyrittävä uhrilähtöiseen lähestymistapaan. Tällöin merkityksellistä on se, onko henkilö joutunut hyväksikäytön uhriksi. Pelkän epäilyn ihmiskauppaan viittaavasta uhriutumuksesta tulisi toimintasuunnitelman mukaan olla riittävä peruste palvelujärjestelmään ja auttamistoimintaan ohjaamista varten. Uhrien tunnistamisessa ei siis tulisi edellyttää rikosoikeudellista näyttöä ihmiskaupparikoksesta, vaan epäily ihmiskauppaan viittaavasta uhriutumuksesta riittää auttamistoimenpiteiden käynnistämiseen. Myös ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän perustamista ehdottanut työryhmä katsoi, ettei auttamisjärjestelmään ohjautuminen edellytä rikosoikeudellista näyttöä uhriutumuksesta, vaan epäily uhriutumuksesta riittää auttamisen aloittamiseen. Auttamisjärjestelmään tulisi päästä niiden henkilöiden, joiden olosuhteiden perusteella voidaan olettaa olevan ihmiskaupan uhreja.²¹

Auttamisjärjestelmää koskevissa esitöissä on ristiriitaisuuksia siinä, miten auttamisjärjestelmän soveltamiseen ja soveltamisen lakkaamiseen liittyviä säännöksiä olisi tulkittava. Hallituksen esitys HE 183/2006 on sisäisesti ristiriitainen: yleisperustelut ja yksityiskohtaiset perustelut antavat asiasta

²¹ TM, Ihmiskaupan uhrien auttaminen: Työryhmän ehdotus palvelujen ja tukitoimien toteuttamiseksi (2006), s. 50-51.

eri kivan. Hallituksen esityksen yleisperusteluissa todetaan, että kynnyksen avun saamiseksi tulee olla riittävän matalalla myös tilanteissa, joissa on vasta epäily ihmiskaupasta. Uhrien auttamista ei tule kytkeä siihen, saadaanko tätä kautta rikollisia vastuuseen, ja että auttamisen kynnyksen tulisi olla rikosprosessia alhaisempi. Yksityiskohtaisissa perusteluissa auttamisjärjestelmän yhteys rikoslain rangaistussäännösten täyttymiseen ja esitutkinnan aloittamiseen on puolestaan vahvempi. Usein auttamisjärjestelmän poistamispäätöksiä perustellaan yksityiskohtaisten perustelujen kohdalla, jonka mukaan ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää koskevien säännösten soveltaminen lakkaa, kun perusteita auttamisjärjestelmälle ei enää ole. Soveltamisen katsotaan lakkaavan esimerkiksi sellaisissa tapauksissa, kun ihmiskauppatutkinta ei käynnisty tai se lopetetaan tai riittävää näyttöä ei löydy.

Kun auttamisjärjestelmää koskevien säännösten soveltamista tarkastellaan eduskunnan valiokuntien kannanottojen ja ihmiskaupan vastaisten toimintasuunnitelmien valossa, ilmenee, ettei rikoslain rangaistussäännösten täyttymiselle, rikosilmoituksen tekemiselle ja esitutkinnan aloittamiselle tule antaa ratkaisevaa merkitystä kotouttamislain säännöksiä sovellettaessa. Auttamisjärjestelmää koskevassa hallintovaliokunnan mietinnössä HaVM 23/2006 katsotaan, että ihmiskaupan uhrin ovat haavoittuvassa asemassa ja että avun tarpeeseen on tärkeää vastata mahdollisimman aikaisessa vaiheessa uhrien tavoitettavuuden ja usein kiireellisen avun tarpeen vuoksi. Mietinnössä todetaan, että kynnyksen avun saamiseksi tulee olla riittävän matalalla myös tilanteissa, joissa on vasta epäily ihmiskaupasta. Myös työelämä- ja tasa-arvovaliokunta korostaa asiaa koskevassa lausunnossaan TyVL 21/2006, että kynnyksen auttamisjärjestelmästä putoamiselle tulee olla tarpeeksi korkealla, eikä esimerkiksi ihmiskaupan tunnusmerkistön putoamisen pois rikostutkinnasta tule automaattisesti pudottaa henkilöä palvelujärjestelmästä.

Hallintovaliokunta pitää mietinnössään tärkeänä, että myös auttamisjärjestelmän soveltamisen lakkaamisessa noudatetaan uhrilähtöistä lähestymistapaa. Rikostutkinnassa käytetyt nimikkeet voivat vaihdella tutkinnan edetessä, samoin henkilön asema rikosprosessissa. Myös riittävän näytön hankkiminen ihmiskaupparikoksista on haastavaa. Valiokunta tähdentää, ettei aina myöskään ole mahdollista identifioida tai löytää rikoksesta epäiltyä ja saattaa häntä vastuuseen, vaikka on ilmeistä, että henkilö on joutunut ihmiskaupan kohteeksi. Tapausten moninaisuuden, yksilöllisen käsittelyn ja uhrin tulevaisuuden turvaamiseksi on perusteltua, että sääntely on joustavaa. Riski uudelleen uhriutumista on otettava huomioon järjestelmästä poistettaessa. Uhrilähtöisyys on myös valtioneuvoston tarkennetussa

toimintasuunnitelmassa (SM 2008) hyväksytty ihmiskaupan vastaisen toiminnan lähtökohdaksi. Uhrin asema ja uhrien ihmisoikeuksien suojeleminen on hyväksytty ihmiskaupan vastaisten toimenpiteiden toteutusta ohjaavaksi periaatteeksi. Toimintasuunnitelmassa uhrien tunnistamista ja avun piiriin johdattamista pidetään ihmisoikeuskysymyksenä ja kaikkien ihmiskaupan vastaisten toimenpiteiden onnistumisen edellytyksenä. Kuten raportissa on jo aikaisemmin mainittu, tukea ihmisoikeus- tai uhrilähtöisyydelle saa myös muun muassa Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaista toimintaa koskevasta sopimuksesta.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija on ensimmäisen toimintavuotensa aikana havainnut, että julkilausutusta tavoitteesta huolimatta matalan kynnyksen tavoite ei aina toteudu auttamisjärjestelmän hallintokäytännössä. Näyttää siltä, että rikosnimikkeestä on tullut merkittävä ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään ottamisen ja järjestelmässä pysymisen peruste. Esitutkintaviranomaisten käsityksellä siitä, onko kysymyksessä ihmiskaupparikos, näyttää useassa tapauksessa olevan huomattava merkitys auttamisjärjestelmään liittyviä päätöksiä tehtäessä. Tämä ilmenee esimerkiksi moniammatillisten arviointiryhmien pöytäkirjoista, joissa joidenkin auttamisjärjestelmään esitettyjen uhrien kohdalla vastaanottokeskuksen johtaja on arviointiryhmää kuultuaan päättänyt, ettei uhria oteta auttamisjärjestelmään, koska esitutkintaviranomainen on tutkinut tapausta jonakin muuna rikoksena kuin ihmiskauppana. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija on myös havainnut, että joissakin tapauksissa auttamisjärjestelmään pääsyn ehdoksi on asetettu rikosilmoituksen tekeminen. Rikosnimikkeellä ja rikosprosessin aloittamisella tai etenemisellä ihmiskauppana on ollut merkitystä myös tilanteissa, joissa ihmiskaupan uhria ollaan oltu poistamassa auttamisjärjestelmästä. Esitutkintaviranomaisen päätös olla tutkimatta rikosta ihmiskauppana voi siis johtaa uhrin auttamisjärjestelmästä poistamiseen.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija on pyrkinyt analysoimaan kielteisiä päätöksiä ja niiden perusteluita haltuunsa saamansa asiakirja-aineiston pohjalta. Suurimmassa osassa ellei jopa kaikissa kielteisen päätöksen syyksi on perusteluissa mainittu se, ettei tapauksessa katsota täytyvän rikolain ihmiskauppaa koskeva tunnusmerkistö. Tapauskuvauksista saattaa ilmetä selvää seksuaalista tai työperäistä hyväksikäyttöä, ja uhreina on saattanut olla jopa alaikäisiä, mutta hyväksikäyttöä ei ole pidetty ihmiskauppana rikoslain rangaistussäännöksen tarkoittamassa merkityksessä. Tapauskuvauksissa saattaa esiintyä uhkauksia, liikkumisvapauden rajoituksia ja velkaantumista, mutta niiden ei ole katsottu ilmentävän ihmiskauppaa, koska tapauksista on katsottu puuttuneen jokin tärkeäksi arvioitu seikka. Useiden

päätösten perusteluissa ihmiskaupasta annetaan varsin yksioikoinen, pelkistävä ja stereotyyppinen kuva. Ihmiskaupalta edellytetään pakkoa ja tahdonvastaisuutta, vaikka ihmiskaupasta voi kansainvälisten määritelmien ja Suomen rikoslain ja rangaistussäännöksiä koskevien esitöiden mukaan olla kysymys myös silloin, kun uhrin riippuvaista asemaa tai turvatonta tilaa on käytetty hyväksi. Uhrin suostumukselle ei tulisi antaa merkitystä, jos jotakin ihmiskauppamääritelmässä tai tunnusmerkistöissä mainittua keinoa on käytetty sen saamiseen. Päätöksenteossa on saatettu antaa merkitystä myös sille, että uhri on uhriutunut jossakin muussa maassa, eikä Suomessa ole ilmennyt konkreettisia turvallisuushkia, joiden perusteella uhri olisi ollut suojelun tarpeessa. Merkityksellistä on ollut myös se, ettei uhrin ole katsottu voivan uhriutua uudelleen, ja hänet on voitu käännättää Dublin-vastuunmäärittämisasetuksen perusteella siihen maahan, jossa hän uhriutunut silloinkin, kun uhriutuminen on johtunut puutteellisista vastaanotto-olosuhteista. Se, että henkilö on saattanut olla alaikäinen, ei ole muuttanut päätöksen lopputulosta.

On varsin ymmärrettävää, että ihmiskaupan rikoslakiin sijoitetulle määritelmälle annetaan merkitystä arvioitaessa, onko henkilö ihmiskaupan uhri. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija pitää kuitenkin tärkeänä, että näin vahva yhteys rikoslakiin sijoitetun määritelmän ja auttamisjärjestelmässä sovellettavan määritelmän välillä kyseenalaistetaan. Rikosprosessin ja auttamisjärjestelmän lähtökohdat ja tavoitteet ovat osin erilaiset: siinä, missä rikosprosessissa pyritään toteuttamaan rikosvastausta syytetyn oikeusturvasta huolehtien, auttamisjärjestelmän tarkoituksena on auttaa ja suojella ihmiskaupan uhreja silloinkin, kun ihmiskaupasta uhriutumista on vasta viitteitä. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija katsoo, ettei rikoslain ihmiskauppaa koskevien rangaistussäännösten tulisi ohjata auttamisjärjestelmän päätöksentekoa. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija korostaa, että auttamisjärjestelmän lähtökohdan tulisi olla uhrilähtöinen, jolloin uhrien avuntarpeen pitäisi ohjata auttamisjärjestelmää koskevaa päätöksentekoa. Kynnyksen päästä auttamisjärjestelmään tulisi olla matala. Matalaa kynnystä ilmentää auttamisjärjestelmän soveltamisalaa koskevan säännöksen sanamuoto, jonka mukaan auttamisjärjestelmään voidaan ottaa henkilö, jonka voidaan olosuhteiden perusteella arvioida olevan ihmiskaupan uhri. Kansainvälisen kokemuksen mukaan uhrilähtöinen lähestymistapa auttamisjärjestelmässä edistää myös rikostorjuntaa ja ihmiskaupan ennalta ehkäisemistä.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija on myös havainnut, että auttamisjärjestelmään liittyvä päätöksentekoprosessi on toisinaan saattanut kestää hyvinkin pitkään, vaikka ihmiskaupan tai siihen liittyvän hyväksikäytön

uhrit ovat usein välittömän avun tarpeessa. Heillä ei välttämättä ole toimeentuloa, asuntoa tai muitakaan elämisen perusedellytyksiä. Hallintolaki mahdollistaa auttamisjärjestelmään ottamis päätöksen antamisen myös suullisesti, ja myös ehdotusta auttamisjärjestelmän perustamiseksi laatinut työryhmä katsoi, että kiireellisessä tapauksessa esitys sekä johtajan tai hänen alaisensa päätös voidaan tehdä suullisesti ja välttämättömät auttamistoimet voidaan käynnistää jo suullisesti annetun päätöksen nojalla.²² Kansallinen ihmiskaupparaportoi ja kuitenkin uskoo, ettei kysymys useissa tällaisissa tapauksissa ole ollut siitä, ettei päätöstä olisi voitu antaa suullisesti. Kysymys on toisinaan ollut pikemminkin siitä, että päätöksenteosta vastaavat tahot ovat olleet epävarmoja auttamisjärjestelmään ottamisen kriteereistä ja niiden täyttymisestä ko. tapauksissa. Tämä on saattanut joissakin tapauksissa johtaa siihen, että viranomaiset ovat selvittelleet tapaukseen liittyviä seikkoja hyvinkin pitkään ennen kuin päätös auttamisjärjestelmään ottamisesta tai ottamatta jättämisestä on tehty. Joissakin tapauksissa selvityksen tarve on ollut huomattava, ja asiaa on saatettu käsitellä kuukausi toisensa jälkeen ja useissa arviointiryhmien kokouksissa.

Kuten Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaista toimintaa koskevan yleissopimuksen selitysmuistiossa todetaan, ihmiskaupan uhrien tunnistaminen on haasteellista, ja se vie paljon aikaa (kohta 131). Tunnistamisprosessin aikana uhria ei saa poistaa maasta, ja hänelle on tarjottava yleissopimuksessa mainitut minimipalvelut (art. 10 ja 12). Tämän voidaan tulkita tarkoittavan sitä, että auttamisjärjestelmään tulisi ottaa myös vasta selvitetyn kohteena olevia uhreja. Auttamisjärjestelmää voidaan näin ollen käyttää myös ihmiskaupan uhrien tunnistamisen loppuunsaattamiseen: varmaa tietoa ihmiskaupassa uhriutumuksesta ei auttamisjärjestelmään ohjautumisvaiheessa vielä tarvitse olla. Koska ihmiskaupassa uhriutumuksesta on usein saatavissa varsin epätäydellistä, epävarmaa ja nopeasti muuttuvaa tietoa, auttamisjärjestelmää hallinnoivien viranomaisten olisi kyettävä tekemään ratkaisu järjestelmään ottamisesta riittäväksi arvioidun tiedon perusteella. Jos myöhemmin ilmenee, ettei auttamisjärjestelmään otettu henkilö ole oikeutettu auttamisjärjestelmän palveluihin, voidaan henkilö poistaa järjestelmästä. Kansallisen ihmiskaupparaportoin näkemyksen mukaan tunnistamisprosessia tukeva tulkinta toteuttaisi ihmiskaupan vastaista toimintaa huomattavasti uhrilähtöisemmin ja perusoikeusmyönteisemmin. Kansallinen ihmiskaupparaportoi ja katsoo, että auttamisjärjestelmän käyttämistä tunnistamisprosessin tukena tulisi vahvistaa.

22 TM, Ihmiskaupan uhrien auttaminen: Työryhmän ehdotus palvelujen ja tukitoimien toteuttamiseksi (2006), s. 29.

Kaiken kaikkiaan vaikuttaa siis siltä, etteivät auttamisjärjestelmään ottamis- ja poistamispäätökset ole kovinkaan ennakoitavia, eivätkä ne näytä takaavan sellaista yhdenvertaisuutta, jota hyvä hallinto auttamisjärjestelmältä edellyttäisi. Ongelmia on erityisesti auttamisjärjestelmää koskevan lain ristiriitaisissa esitöissä. Näistä syistä kansallinen ihmiskaupparaportoija suosittelee, että ihmiskaupan uhrien auttamiseen liittyviä päätöksiä tehtäessä noudatettaisiin rikoslain ihmiskauppaa koskevista rangaistussäännöksistä erillisiä perusteita, joiden avulla arvioitaisiin uhrin tilannetta ja siltä pohjalta auttamisjärjestelmään ottamista ja siitä poistamista. Kansallinen ihmiskaupparaportoija ehdottaa erillisen indikaattorilistan laatimista ja hyväksymistä tunnistamisen pohjaksi. Uhrin omille subjektiivisille hyväksikäyttökokemuksille ja ominaisuuksille sekä avun tarpeelle annettaisiin aikaisempaa enemmän merkitystä. Indikaattorit toimisivat tunnistamisen ja auttamisjärjestelmään ohjaamisen apuvälineinä. Indikaattoreista sopiminen saattaisi vahvistaa matalan kynnyksen lähtökohtaa sekä edistää auttamisjärjestelmän itsenäisyyttä suhteessa esitutkintaan ja rikosprosessiin sekä ihmiskauppaa koskevien rangaistussäännösten soveltamiseen ja tulkintaan. Esimerkkejä ihmiskaupan määrittelemisestä rikoslain tunnusmerkistöihin etäisyyttä ottavalla tavalla on olemassa, ja kansallinen ihmiskaupparaportoija avustaa mielellään niiden identifioimisessa ja muokkaamisessa suomalaisen toimintaympäristöön sopiviksi. Tällaiset indikaattorit toimivat auttamisjärjestelmän perustana esimerkiksi Hollannissa. Indikaattoreiden käyttöönoton edellytys on, että viranomaiset ja kolmannen sektorin toimijat luottavat toistensa kykyyn ja osaamiseen tunnistaa ihmiskaupan uhrit. Kykyjä ja osaamista tulisi vahvistaa koulutuksella.

3.2.5. Moniammatillisten arviointiryhmien kokoonpano ja toiminta sekä auttamisjärjestelmän sijoituspaikka

Kansallinen ihmiskaupparaportoija selvitti ensimmäisen toimintavuotensa aikana myös moniammatillisten arviointiryhmien kokoonpanoa ja toimintaa vastaanottokeskusten raportojalle toimittamien kokouspöytäkirjojen avulla. Raportoija myös vieraili molemmissa vastaanottokeskuksissa sekä otti osaa yhteisen Joutsenon vastaanottokeskuksessa järjestettyyn moniammatillisen arviointiryhmän kokoukseen. Vastaavasta osallistumisesta Oulun arviointiryhmän kokoukseen on alustavasti keskusteltu.

Kansallisen ihmiskaupparaportoijan saamien tietojen mukaan Joutsenon vastaanottokeskuksen hallinnoiman aikuisten uhrien auttamisjärjestelmän arviointiryhmään kuuluvat puheenjohtajan ja sihteerin lisäksi poliisin, Maahanmuuttoviraston, Rajavartiolaitoksen, Keskusrikospoliisin sekä

Etelä-Suomen lääninhallituksen edustaja, jonka tarkoituksena on tuoda arvointiryhmän toimintaan sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntemusta. Puheenjohtajana arvointiryhmässä toimii vastaanottokeskuksen johtaja ja sihteerinä auttamisjärjestelmän sosiaalityöntekijä. Keväällä 2009 nimettyyn kokoonpanoon nähden lääninhallituksen edustus on vähentynyt alkuperäisestä yhdellä, eikä kokoonpano ole enää kotouttamislain mukainen. Kotouttamislain 25 e §:n mukaan arvointiryhmässä on oltava vähintään yksi sosiaalihuollon ja yksi terveydenhuollon asiantuntija. Oulun vastaanottokeskuksen hallinnoimassa alaikäisten auttamisjärjestelmässä puheenjohtajan ja sihteerin lisäksi on poliisin, Keskusrikospoliisin, Rajavartiolaitoksen, Oulun kaupungin lastensuojelun ja lääninhallituksen edustaja. Oulunkaan arvointiryhmän kokoonpano ei näytä olevan sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntijaedustuksen määrässä kotouttamislain mukainen, mutta tilannetta tasapainottaa lastensuojelun edustus. Vuoden 2010 alusta Lääninhallituksia ei enää ole ollut, jolloin moniammatillisten arvointiryhmienkin edustus tulee nykyään aluehallintovirastoista.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija katsoo, että arvointiryhmien olemassaololle voidaan löytää useita hyviä perusteluita. Vastaanottokeskukset eivät perinteisesti ole huolehtineet rikosten uhreista vaan turvapaikanhakijoista, joiden tilanne saattaa poiketa merkittävästikin ihmiskaupan uhrien tilanteesta ja tarpeista. Moniammatilliset arvointiryhmät koostuvat nimensä mukaisesti monien eri ammattialojen osaajista. Ihmiskaupan uhrien tarpeiden moninaisuus edellyttää usein moniammatillista arviointia, jossa yhdistyvät näkökulmat maassa oleskelun mahdollistamisesta, rikostorjunnasta, sosiaali- ja terveydenhuollosta ja lastensuojelusta. Arvointiryhmät voivat tukea vastaanottokeskusten johtajia heidän tehdessään päätöksiä uhrien järjestelmään ottamisesta tai siitä poistamisesta, tarjottavista palveluista ja turvallisuusseikoista. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija pitää ajatusta moniammatillisesta arvointiryhmästä periaatteessa hyvänä ja niiden vastaanottokeskusten johtajille antamaa tukea hyödyllisenä. Monet moniammatillisiin arvointiryhmiin osallistuvat tahot tekevät hyvää ja uraauurtavaa työtä. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija on kuitenkin havainnut, että moniammatilliset arvointiryhmät näyttävät toiminnallaan nostavan auttamisjärjestelmään pääsyn kynnystä.

Auttamisjärjestelmään pääsyn kynnystä madaltaakseen kansallinen ihmiskaupparaportoiija herättää kysymyksen siitä, tulisiko kotouttamislakia myös arvointiryhmien osalta muuttaa. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija kehottaa pohtimaan auttamisjärjestelmän tarkoitusta ja tavoitteita: vaikka auttamisjärjestelmästä voi olla hyötyä rikostorjunnassa, ei auttamisjärjestelmä kuitenkaan lähtökohtaisesti ole esitutkintaviranomaisten väline,

vaan auttamisjärjestelmä on luotu auttamaan ja suojelemaan ihmiskaupan uhreja. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija katsoo, että auttamisjärjestelmän perustehtävää tulisi selkeyttää, ja sen rajoja suhteessa esitutkintaan ja rikosprosessiin vahvistaa myös moniammatillisten arviointiryhmien toiminnassa. Tästä syystä kansallinen ihmiskaupparaportoiija suosittelee pohdintaan tarkemmin arviointiryhmien toimivaltuuksia ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään ottamisessa ja siitä poistamisesta. Palvelujen tarvetta ja käytännön toteutusta koskevat kysymyksetkin osaa parhaiten ratkaista auttamisjärjestelmien sosiaalityöntekijät. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija katsoo, että myös arviointiryhmien kokoonpanoa tulisi tarkemmin pohtia. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija katsoo, että terveys- ja sosiaalialan osaamista ja vaikutusvaltaa uhreja koskevien asioiden käsittelyssä tulisi lisätä ja arviointiryhmien kokoonpanoa tältä osin edelleen vahvistaa. Arviointiryhmiin tulisi saada myös ihmisoikeusasioiden asiantuntemusta.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija on ensimmäisenä toimintavuotenaan kiinnittänyt huomiota myös siihen, että järjestelmää hallinnoi kaksi vastaanottokeskusta, joilla kummallakin on oma arviointiryhmänsä. Kahden eri vastaanottokeskuksen toimiminen auttamisjärjestelmän hallinnoijana omine arviointiryhmineen saattaa johtaa yhdenvertaisuusongelmiin. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija on havainnut, että Joutsenon ja Oulun vastaanottokeskuksissa ja arviointiryhmissä on omaksuttu osittain erilaisia menettelytapoja. Eriävät menettelytavat voivat joissakin tapauksissa olla perusteltavissa erityisesti siitä syystä, että vastaanottokeskusten kohde-ryhmät ovat erilaiset: alaikäisten auttamisessa tulee huomioida lapsen etu, mikä vaikuttaa auttamisjärjestelmään ottamiseen, siitä poistamiseen sekä palveluihin, joita auttamisjärjestelmä tarjoaa. Raportoiija haluaa kuitenkin kiinnittää vastaanottokeskusten huomion siihen, että auttamisjärjestelmä toimisi mahdollisimman yhdenvertaisesti. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija suosittelee, että uhrien yhdenvertaisuuden takaamiseksi tulisi perustaa yksi yhtenäinen arviointiryhmä.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija katsoo, etteivät nämä muutokset kuitenkaan välttämättä riitä. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija suosittelee, että perustettaisiin yksi laajapohjainen asiantuntijaelin. Ryhmän tehtävänä olisi toimia yleisluonteisempien linjausten ja ohjeistusten antajana. Edelleen asiantuntijaelimestä voisi pyytää konsultaatiota myös yksittäisten tapausten käsittelyyn, mutta sen tärkein tehtävä olisi kuitenkin toimia pääasiassa moniammatillisena asiantuntijaelimenä yleisemmissä kysymyksissä ja ohjata auttamisjärjestelmän toimintaa ja mahdollisesti kaikkea ihmiskaupan vastaista toimintaa nykyisen ohjausryhmän sijaan. Asiantuntijaelimellä tulisi olla riittävän vahva toimivalta ohjeistaa myös muita viranomaisia. Kansal-

lisellä ihmiskaupparaportoijalla tulisi olla oikeus osallistua asiantuntijatyöryhmän työskentelyyn itsenäisenä ja riippumattomana tarkkailijana. Myös kolmannen sektorin toimijoita tulisi olla edustettuna asiantuntijaelimessä. Asiantuntijaelin toimisi Maahanmuuttoviraston johdolla.

Kansallinen ihmiskaupparaportoija pitää ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän sijoittamista turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestelmään haasteellisena ratkaisuna. Ensimmäistä ihmiskaupan vastaista toimintasuunnitelmaa laatineen työryhmän enemmistö oli sillä kannalla, että sosi-aali- ja terveystieteiden tulisi ottaa vastuu ihmiskaupan uhrien auttamisesta. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä päätettiin kuitenkin sijoittaa turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestelmän yhteyteen, koska muuta valtiollista olemassa olevaa järjestelmää ei ollut identifioitavissa. Vaikka osa ihmiskaupan uhreista on turvapaikanhakijoita, on tärkeää havaita, etteivät nämä kaksi ryhmää ole tarpeissaan ja oikeuksissaan yhteneväiset. Nykyisessä järjestelmässä eräänä kansallisen ihmiskaupparaportoijan identifioimana vaarana on se, että ihmiskaupan uhreihin aletaan tiukentuneessa turvapaikanhakijoiden vastaanoton tilanteessa soveltaa sellaisia periaatteita ja määräyksiä, jotka eivät ihmiskaupan uhreihin sovellu ja jotka saattavat johtaa ihmiskaupan uhrien oikeuksien epäämiseen. Eräänä tällaisena riskipaikkana raportoija nostaa esiin Dublin-käännytysmenettelyn, johon raportissa palataan jäljempänä.

3.2.6. Auttamisjärjestelmän asiakkuuksien hallinta ja palveluiden tuottaminen

Ihmiskaupan uhrille voidaan lain mukaan tarjota monipuolista apua, tukea ja neuvontaa. Auttamisen sisältöön vaikuttaa uhrin Suomessa oleskelun todennäköinen kesto. Kun uhri on otettu auttamisjärjestelmään, hänelle tarjotaan erilaisia palveluja hänen yksilöllisen tarpeensa ja tahtonsa mukaan. Auttaminen on täysi-ikäisille ihmiskaupan uhreille vapaaehtoista. Alaikäisten ihmiskaupan uhrien auttamista koskevat päätökset tehdään lapsen edun mukaisesti, ja lastensuojelulaki otetaan huomioon. Viranomaisten tulee turvata edellytykset lasten hyvinvoinnille, terveydelle, koskemattomuudelle, kasvulle ja kehitykselle. Auttaminen voi sisältää muun muassa kriisiapua, majoituksen järjestämisen, oikeudellista neuvontaa ja oikeusapua sekä terveyspalveluja. Auttamistoimia järjestettäessä huomioon otetaan uhrin turvallisuus. Ihmiskaupan uhri voi saada myös toimeentulotukea sekä tukea suomen kielen oppimiseen ja muihin kotoutumista edistäviin toimiin. Tuettu paluu (turvallinen kotimatka ja tuki uudelleenkotoutumiseen) kuuluu myös auttamisjärjestelmästä saataviin palveluihin.

Auttamisen alkuvaiheessa uhrin tilanne ja tarpeet kartoitetaan. Selvitettäviä kysymyksiä ovat esimerkiksi maassa oleskelun laillistaminen, turvallisuusriskit, asuminen, toimeentulo, fyysinen ja psyykinen terveys ja hyvinvointi, sosiaaliset suhteet, alaikäisten erityispalvelut ja lastensuojelulliset tarpeet. Alkuvaiheessa uhrille on tarpeellista osoittaa avustaja ja usein myös tukihenkilö. Alaikäisille ihmiskaupan uhreille tulee lain mukaan nimetä edustaja. Lisäksi luodaan toimijaverkosto, selkiytetään toimijoiden roolit ja vastuut sekä sovitaan keinot ja tavat yhteydenpidolle. Auttamisen käytännön järjestämiseen vaikuttaa se, onko uhrilla kotikunta Suomessa, onko hän turvapaikanhakija vai järjestetäänkö hänelle peruspalvelut muuta kautta. Auttaminen suunnitellaan ja toteutetaan yhteistyössä viranomaisien, kansalaisjärjestöjen ja muiden toimijoiden kesken. Auttamisjärjestelmän tavoitteena on asiakkaan toipuminen ja kuntoutuminen. Tähän tavoitteeseen liittyy yhtäältä asiakkaan voimaantuminen sekä itsenäisyyden ja elämänhallinnan tukeminen ja toisaalta tietoisuuden lisääminen asiakkaan oikeuksista ja keinoista, joiden avulla hän voi edistää oikeuksiensa toteutumista. Uudelleen uhriutumisen riskiä pyritään ennalta ehkäisemään. Uhria autetaan niin pitkään kuin hänen arvioidaan olevan avun tarpeessa. Yksilötason tavoitteita voivat olla esimerkiksi:

- Selviytyminen rikosprosessista.
- Suomalaiseen yhteiskuntaan ja palvelujärjestelmään sekä kulttuuriin tutustuminen.
- Kielen oppiminen.
- Arjen kehysten luominen, arjen eläminen ja siinä pärjääminen.
- Kouluun, koulutukseen tai työelämään pääsy.
- Sosiaalisten suhteiden luominen ja ylläpitäminen.

Koska uhrien avuntarpeet vaihtelevat huomattavasti, on selvää, että eniten apua tarvitsevat usein heikoimmassa asemassa olevat uhrin, joiden mahdollisuudet ja kyvyt pitää huolta omista oikeuksistaan voivat toisinaan olla varsin rajoitetut. Uhrien traumaattiset kokemukset ja muut haavoittuvuutta tai turvattomuutta aiheuttavat tekijät, kuten vammaisuus, saattavat tehdä uhrien auttamisesta entistä haasteellisempää, jos uhrin eivät tiedä, mitä tarvitsevat tai eivät kykene tarpeitaan riittävän selvästi ilmaisemaan. Vieras kulttuuri ja kieli asettavat auttamiselle erityisiä haasteita, ja tämä tulisi ottaa huomioon esimerkiksi oikeudellisia asioita uhrille selvitettyä. Riittävä oikeudellinen neuvonta ja oikeusapu ovat uhrin auttamisessa keskeisessä asemassa, jotta uhri on tietoinen oikeuksistaan ja jotta mahdolliset oikeudenmenetykset voidaan välttää. Uudelleen uhriutuminen on vakavasti otettava riski, jonka realisoidumista on syytä pyrkiä kaikin tavoin ehkäisemään. Samoin huomioon tulisi ottaa prostituutioon liittyvä häpeä ja stigma, joista mahdollisesti uhrille tai tämän omaisille aiheutuva vahinko on

pyrittävä minimoimaan. Ihmiskaupan uhrien auttamisen on oltava suunnitelmallista ja tulevaisuuteen tähtäävää toimintaa, jossa uhritumismalleille altistavat tekijät pyritään tietoisesti poistamaan tai niiden merkitystä tai vaikuttavuutta uhrin elämässä vähentämään.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija on havainnut, että auttamisjärjestelmän palvelujen toteuttaminen on monesti sujunut hyvin. Palveluita koordinoidaan ja tuotetaan pääosin varsin ammattitaitoisesti ja uhrilähtöisesti. Palveluiden asianmukaisessa toteuttamisessa on kuitenkin toisinaan ilmennyt ongelmia. Kaikille ihmiskaupan uhreille ei ole osoitettu avustajaa, joka voisi huolehtia uhrin oikeuksien toteutumisesta. Haasteellisiksi ovat osoittautuneet erityisesti sellaiset tilanteet, joissa ihmiskaupparikos on tapahtunut muualla kuin Suomessa, eikä esitutkintaa ole siitä syystä voitu aloittaa. Ihmiskaupan uhreilla on myös muita oikeudellisia tarpeita, jotka voivat liittyä esimerkiksi oleskeluoikeuden selvittämiseen, perheenjäsenen asemaan, lastensuojeluun, työperäisiin saataviin tai vahingonkorvauksiin. Tästä syystä kansallinen ihmiskaupparaportoiija katsoo, että jokaiselle ihmiskaupan uhrille on mahdollisimman pian tunnistamisen ja auttamisjärjestelmään ohjaamisen jälkeen osoitettava riippumaton ja asiantunteva avustaja. Avustajalle on varattava mahdollisuus olla läsnä ihmiskaupan uhrien puhuteluissa ja kuulusteluissa. Monet ja varsinkin seksuaalisesti hyväksikäytetyt vakavasti traumatisoituneet ihmiskaupan uhrin tarvitsevat usein myös tukihenkilön selviytyäkseen arjesta, viranomaisneuvotteluista ja mahdollisesta oikeudenkäynnistä.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija on myös havainnut, ettei kaikkien mahdollisten ihmiskaupan uhrien maassa oleskeluoikeutta ole selvitetty välittömästi uhrin tunnistamisen ja auttamisjärjestelmään ohjaamisen jälkeen. Maassa oleskelun selvittäminen on uhrin oikeus, ja epä tietoisuus siitä, onko uhrilla oikeus oleskella maassa ja millä perusteella, lisää traumatisoituneen uhrin henkistä taakkaa, eikä edistä uhrin voimaantumista. Tästä syystä kansallinen ihmiskaupparaportoiija katsoo, että jokaisen ihmiskaupan uhrin maassa oleskelu on selvitettävä mahdollisimman pian tunnistamisen ja auttamisjärjestelmään ohjautumisen jälkeen ja maassa oleskelun voimassaolosta on asianmukaisesti huolehdittava. Esimerkiksi ihmiskaupan uhrille myönnettävissä oleva harkinta-aika on yksi työkalu, jota viranomaiset voisivat kansallisen ihmiskaupparaportoiijan mielestä käyttää nykyistä useammin sellaisissa tilanteissa, joissa ihmiskaupan uhria vasta tunnistetaan.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija ei pidä vastaanottokeskuksia parhaina mahdollisina majoituspaikkoina kaikille uhreille. Varsinkin seksuaalisesti hyväksikäytetyille uhreille vastaanottokeskukset eivät useinkaan ole tur-

vallisia paikkoja asua. Majoituspaikan valinnassa huomioon tulee ottaa uhriin mahdollisesti muiden asukkaiden kohdistamat epäilyt ja syytökset siitä, että hän on joutunut prostituoiduksi. Prostituutiosta ja seksuaalisesta hyväksikäytöstä johtuva häpeä eivät edistä uhrin voimaantumista ja traumaattisista kokemuksista selviytymistä. Tästä syystä kansallinen ihmiskaupparaportoiija suosittaa auttamisjärjestelmän hallinnoinnista vastaavia tahoja etsimään aktiivisesti myös muita vaihtoehtoja, kuten tukiasuntoja, ensi- ja turvakoteja ja lastensuojeluyksiköitä.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija on havainnut, ettei kaikkien uhrien kohdalla ole selvitetty heidän tarvettaan terapiaan tai muuhun psyykkiseen tukeen. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija pitää näiden tarpeiden selvittämistä erittäin tärkeänä varsinkin seksuaalisesti hyväksikäytettyjen uhrien kohdalla. Mielenterveysongelmiin erikoistunut ammattihenkilökunta voi myös auttaa muita ihmiskaupan uhrien parissa työskenteleviä tahoja ymmärtämään ja ottamaan asianmukaisesti huomioon uhriutumisen aiheuttaman trauman syvyyden ja sen vaikutukset uhrin käyttäytymiseen sekä kykyyn tehdä itseään koskevia päätöksiä ja huolehtia omista asioistaan. Muutoinkin yhteistyö auttamiseen osallistuvien tahojen kesken on keskeistä. Auttamistoimenpiteet tulee suunnitella yhteistyössä uhrin / hänen edunvalvojansa, avustajansa, edustajansa ja tukihenkilönsä kanssa.

Auttamisjärjestelmä on varsin nuori ja järjestelmään ohjattujen / ohjautuneiden uhrien määrä vähäinen. Auttamisjärjestelmään ohjautuneiden uhrien pieni määrä johtaa siihen, että järjestelmästä on saatu vain vähän kokemuksia. Tästä syystä on ymmärrettävää, ettei järjestelmällä ole vakiintuneita käytäntöjä. Tässä tilanteessa tulisi kuitenkin kiinnittää erityistä huomiota siihen, että auttamisjärjestelmän toiminta ja palveluiden tuottaminen on johdonmukaista ja yhdenvertaista. Kansalliselle ihmiskaupparaportoiijalle on esitetty, ettei auttamisjärjestelmällä ole selvää ohjeistusta, mitä palveluja uhreille tarjotaan ja kuinka paljon tai kuinka usein kutakin palvelua on mahdollista saada. Raportoiija suosittaa auttamisjärjestelmän hallinnoinnista vastaavia tahoja laatimaan palvelutarjonnasta selkeän ohjeistuksen, jossa selvennetään, mitä palveluja auttamisjärjestelmä tarjoaa. Raportoiijan mielestä on kuitenkin erittäin myönteistä, että auttamisjärjestelmä on käytännössä kyennyt järjestämään lähes kaikki uhrien tarvitsemat palvelut, ja joissakin tapauksissa palveluja on järjestetty vaivoja säästämättä.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija on ensimmäisen toimintavuotensa aikana havainnut, että auttamisjärjestelmän asiakkuuksien hallinnassa on toisinaan ollut ongelmia. Auttamisjärjestelmän toimintaedellytykset ovat

viime aikoina kuitenkin selvästi parantuneet erityisesti Joutsenossa, jossa ihmiskaupan parissa työskentelevää henkilökuntaa on lisätty. Kansallinen ihmiskaupparaportointi katsoo, että auttamisjärjestelmällä tulee olla käytösään riittävät henkilöstöresurssit ja sitä kautta mahdollisuus kantaa kokonaisvaltainen vastuu asiakkuuksista.

Eräänä haasteena auttamistoimenpiteiden toteuttamisessa on se, etteivät auttamista koskevia päätöksiä tekevät vastaanottokeskusten johtajat näytä muilta viranomaisilta saavan haltuunsa kaikkia niitä tietoja, joilla on merkitystä uhrien auttamista koskevassa päätöksenteossa. Kansallisen ihmiskaupparaportoinnin mielestä lainsäädäntö on tältä osin epäselvä, ja sitä tulisi tarkentaa.

Kansallinen ihmiskaupparaportointi on havainnut, että kolmannen sektorin toimijat ovat monesti ajautuneet huolehtimaan myös sellaisista asioista, jotka eivät lain mukaan kuulu niille. Toisinaan viranomaiset ovat pyytäneet järjestöjä toimimaan eräänlaisina yhteyslinkkeinä uhreihin nähden. Todennäköisesti tämä on osaltaan johtunut riittävien henkilöstöresurssien puutteesta, jolloin asiakkuuksien hallinnointi on jäänyt tarpeettoman voimakkaasti kolmannen sektorin tehtäväksi. Toisaalta tämä saattaa johtua siitä, ettei tehtävien ja vastuiden jako viranomaisten ja kolmannen sektorin toimijoiden kesken ole kaikissa tilanteissa ollut riittävän selvä. Tästä syystä kansallinen ihmiskaupparaportointi suosittaa, että auttamisjärjestelmän hallinnoinnista vastaavat vastaanottokeskukset laatisivat kolmannen sektorin toimijoiden kanssa yhteistyöpöytäkirjoja (Memoranda of Understanding), joissa jaetaan tehtävät ja vastuualueet viranomaisten ja kolmannen sektorin toimijoiden kesken. Vastaanottokeskusten tulisi laatia kolmannen sektorin toimijoiden kanssa myös puitesopimuksia, jotka sisältävät yleisluonteisempia määräyksiä kustannusten korvaamisesta, jotta palveluja käytännössä tuottavat kolmannen sektorin toimijat kykenisivät ajankohtaisesti reagoimaan yllättäviinkin avuntarpeisiin ottamatta yhteyttä vastaanottokeskukseen jokaisen palvelun osalta erikseen. Näitä puitesopimuksia on osin jo laadittukin.

Kansallinen ihmiskaupparaportointi on ensimmäisenä raportointivuotenaan kiinnittänyt huomiota myös kolmannen sektorin toimintaan tuottaessaan palveluita ihmiskaupan uhreille. Kansalliselle ihmiskaupparaportoinnille on syntynyt kuva, että kolmannen sektorin uhreille antama apu on useimmiten ollut varsin korkeatasoista. Raportointi on kuitenkin jossain määrin huolissaan siitä, ettei kolmannen sektorin palveluiden tuottamista valvo mikään tahon. Palveluiden tuottaminen ei tapahdu virkavastuulla eikä se ole läpinäkyvää. Tästä syystä kansallinen ihmiskaupparaportointi suosittaa, että

keskeiset kolmannen sektorin toimijat laatisivat yhteistyössä viranomaisen kanssa laatukriteeristön, joka ohjaisi kolmannen sektorin palveluiden tuottamista ihmiskaupan uhreille.

Kansallinen ihmiskaupparaportointi on ensimmäisen toimintavuotensa aikana myös havainnut, ettei auttamisjärjestelmään ottamisella ole välttämättä vaikutusta uhrin maasta poistamismenettelyihin: auttamisjärjestelmään ottaminen ei siis välttämättä estä uhrin maasta poistamista. Toistaiseksi tilanne näyttää aktualisoituneen Dublin-tapausten kohdalla. Helsingin hallinto-oikeuden tammikuussa 2010 antamassaan päätöksessä tulkinta näyttöä saavan vahvistusta. Hallinto-oikeus toteaa päätöksessään, että ”asian lopputulosta [käännytyspäätös Kreikkaan] ei ole syytä muuttaa, vaikka otetaan huomioon valittajan lisäselvitys hänen ottamisestaan ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään”.²³ Kansallinen ihmiskaupparaportointi myöntää, että hallinto-oikeuden tehtävänä on tarkastella Maahanmuuttoviraston antamien päätösten lainmukaisuutta, mutta pitää tulkintaa ihmiskaupan uhrien oikeuksien toteutumisen näkökulmasta rajoittavana.

Kansallinen ihmiskaupparaportointi toivoo, että Maahanmuuttovirasto ja vastaanottokeskukset kävisivät keskenään keskusteluja asiasta ja voisivat päästä asiassa yksimielisyyteen. Lainsäädäntö mahdollistaa toisenkinlaisen tulkinnan, joten kansallinen ihmiskaupparaportointi ei pidä lainsäädäntömuutoksia ihmiskaupan uhrien oikeuksien turvaamiseksi vielä tässä vaiheessa välttämättöminä. Tukea ihmiskaupan uhrien oikeudet paremmin toteuttavaan tulkintaan saa esimerkiksi Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaista toimintaa koskevasta yleissopimuksesta. Yleissopimus kieltää perustellusta syystä ihmiskaupan uhreiksi uskottujen henkilöiden maasta poistamisen (art. 10) ja velvoittaa sopijavaltioita tarjoamaan näille henkilöille yleissopimuksessa luetellut minimipalvelut (art. 12). Suomessa nämä minimipalvelut saa ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän kautta. Yleissopimuksen selitysmuistion mukaan ihmiskaupan uhria ei saa poistaa lähtömaahan eikä kolmanteen maahan (kohta 133). Yleissopimuksen selitysmuistiossa todetaan vielä, että sopijavaltioiden on tarjottava apua kaikille alueellaan oleskeleville ihmiskaupan uhreille (kohta 148).

Kansallinen ihmiskaupparaportointi katsoo, ettei auttamisjärjestelmää koskevassa päätöksenteossa merkitystä tulisi olla sillä, että uhri on joutunut ihmiskaupan uhriksi jossakin toisessa maassa. Suomeen päätymiseen ja auttamisjärjestelmään hakeutumiseen saattaa olla useita syitä, kuten heikoista vastaanotto-olosuhteista johtunut uhriutumisen, uhrin huoli turvallisuudestaan tai pelko uudelleen uhriutumisesta. Euroopan neuvoston ihmis-

²³ Helsingin hallinto-oikeus, 05510/09/3106, 26.1.2010.

kaupan vastaista toimintaa koskevan yleissopimuksen voimaantulon myötä velvoite suojella kaikkia alueellaan oleskelevia ihmiskaupan uhreja vahvistuu edelleen. Kansallisen ihmiskaupparaportoijan näkemyksen mukaan auttamisjärjestelmän tulisi ottaa vastuu uhrin auttamisesta ja suojelemisesta, jos tapauksesta löytyy viitteitä ihmiskaupan piirteitä sisältävästä hyväksikäytöstä. Auttamisjärjestelmään tulisi ottaa myös ns. Dublin-tapaukset, jos niissä on viitteitä ihmiskaupassa uhriutumisen jossakin muussa EU-maassa. Näin tulisi menetellä etenkin alaikäisten kohdalla. Auttamisjärjestelmään liittyvillä päätöksillä tulisi kansallisen ihmiskaupparaportoijan käsityksen mukaan olla merkitystä myös vastuunmäärittämisasetukseen perustuvia käännytyspäätöksiä tehtäessä.

3.2.7. Auttamisjärjestelmästä kouluttaminen

Auttamisjärjestelmä on varsin uusi mekanismi, jonka toimivuuden yksi olennainen ehto on, että ihmiskaupan uhreja työssään mahdollisesti kohtaavilla toimijoilla on riittävästi tietoa järjestelmän olemassaolosta, järjestelmään pääsemisen vaatimuksista ja menettelyistä. Kansallinen ihmiskaupparaportointi on havainnut, että tietoisuus näistä seikoista on monien toimijoiden keskuudessa vielä niin vähäistä, ettei auttamisjärjestelmään osata käytännön tilanteissa aina turvautua. Tietoisuuden kasvattaminen järjestelmästä on varsin haasteellista, koska ihmiskaupan uhreja työssään kohtaavien toimijoiden määrä on huomattavan suuri varsinkin, kun joukkoon lasketaan kuuluvaksi esimerkiksi kuntien sosiaali- ja terveystoimen henkilökunta. Koska uhri ei useinkaan tunnista itseään ihmiskaupan uhriksi, vaan hakee apua muusta syystä, on viranomaisten kyky tunnistaa ihmiskauppa uhrin sirpaleisesta tarinasta ensiarvoisen tärkeää. Uhri saattaa hakea apua esimerkiksi pahoinpitelyn, seksuaalisen väkivallan, työperäisten saatavien, uhkailujen, maasta poistamisen pelon tai liikkumisvapauden rajoitusten takia. Pienistä palasista saattaa muodostua kokonaisuus, jota oikeudellisissa yhteyksissä kutsutaan ihmiskaupaksi. Tämä ihmiskaupapäätelmä on uhrin kannalta olennainen, sillä silloin hänen lainmukaiset oikeutensa apuun ja tukeen ihmiskaupan uhrina voivat toteutua.

Ensimmäisenä toimintavuotenaan kansallinen ihmiskaupparaportointi tarkasteli muun muassa sitä, kuinka aktiivisia auttamisjärjestelmän hallinnoinnista vastaavat vastaanottokeskukset ovat olleet auttamisjärjestelmästä koskevan tiedon levittämisessä koulutuksen avulla. Raportointi tiedusteli vastaanottokeskuksilta, ovatko ne järjestäneet koulutusta auttamisjärjestelmästä ja jos ovat, millaisia nämä koulutukset ovat olleet ja ketkä ovat niihin osallistuneet.

Auttamisjärjestelmän hallinnoinnista vastaavat Oulun ja Joutsenon vastaanottokeskukset saivat henkilöstöresurssin ensimmäisen toimintavuoden ajalle ihmiskauppakoordinaattorien palkkaamiseksi. Koordinaattorit aloittivat tehtävissään vuoden 2007 alkupuolella. Koordinaattorien tehtävänä oli suunnitella auttamisjärjestelmät, laatia tiedotussuunnitelmat sekä valmistella koulutus- ja tiedotusmateriaalia ihmiskauppailmiöstä ja auttamisjärjestelmästä sekä kouluttaa auttamisjärjestelmän keskeisimmät yhteistyötahot ja palveluiden tuottajat. Molemmat koordinaattorit lopettivat tehtävissään vuoden 2007 loppupuolella, eikä uusia koordinaattoreita ole sen jälkeen palkattu.

Joutsenon vastaanottokeskus palkkasi ihmiskaupan auttamisjärjestelmään sosiaalityöntekijän, jonka tehtäviin kuuluu yksittäisten uhrien auttamisen lisäksi myös järjestelmästä tiedottaminen ja kouluttaminen. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija pitää henkilöstöresurssien lisäämistä myönteisenä kehityksenä myös auttamisjärjestelmää koskevan tiedottamisen ja kouluttamisen näkökulmasta. Joutsenon vastaanottokeskus ilmoitti kansalliselle ihmiskaupparaportojalle toimittamassaan vastauksessa, että vuonna 2009 aloittaneen johtajan aikana vastaanottokeskus ei ole järjestänyt koulutuksia, mutta on ollut puhumassa useissa tilaisuuksissa, joissa on keskusteltu myös ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmästä. Koulutusta ovat tätä kautta saaneet muun muassa Suomen ammattialojen keskusjärjestön (SAK) työehtotoimitsijat, rajavartijat sekä sisäasiainministeriön puhelinvaihteen henkilöstö.

Oulun vastaanottokeskus ilmoitti vastauksessaan, että ihmiskauppaakoordinaattorien ollessa virassa koulutuksen antaminen kuului heidän työtehtäviinsä. Ihmiskauppaakoordinaattori antoi koulutusta ihmiskaupasta ilmiönä sekä pyrki edistämään ihmiskaupan uhrien tunnistamista ja auttamisjärjestelmään ohjautumista. Sen lisäksi, että ihmiskauppaakoordinaattori koulutti vastaanottokeskusten henkilökuntaa, koulutusta on annettu muun muassa tulkeille, alaikäisten turvapaikanhakijoiden edustajille, sosiaalityöntekijöille sekä maahanmuuttajien kanssa työskenteleville tahoille traumatisoituneen asiakkaan kohtaamisesta. Suurin osa koulutustilaisuuksista on ollut jonkun muun tahon järjestämiä. Vastaanottokeskuksen henkilökunta on ollut näissä tilaisuuksissa mukana puhujana. Moniammatillista arviointiryhmää on lisäksi koulutettu auttamisjärjestelmään ja lastensuojeluun liittyvästä lainsäädännöstä.

Saamiensa vastausten perusteella kansallinen ihmiskaupparaportoiija katsoo, että molemmat vastaanottokeskukset ovat puhujina aktiivisesti osallistuneet moniin sellaisiin tilaisuuksiin, joissa ihmiskaupan uhrien aut-

tamisyjärjestelmästä on ollut mahdollista tiedottaa. Raportoija pitää tätä myönteisenä, mutta uskoo samalla, ettei tällainen suhteellisen sattumanvarainen ja usein muiden tahojen aloitteesta tapahtuva koulutus ole riittävää. Vastaanottokeskukset ovat toistaiseksi panostaneet koulutukseen turhan vähän, mikä osaltaan voi selittää auttamisyjärjestelmään ohjautuneiden uhrien vähäistä määrää.

Kansallinen ihmiskaupparaportoija katsoo, että sisällöllisesti parasta koulutusta voivat antaa auttamisyjärjestelmän omat työntekijät. Ihmiskauppa-koordinaattorien tai vastaavan henkilökunnan puuttuminen saattaa johtaa siihen, etteivät mahdollisten ihmiskaupan uhrien parissa työskentelevät tahot saa riittävästi tietoa auttamisyjärjestelmästä, eivätkä siitä syystä tiedä ohjata tunnistamiaan uhreja auttamisyjärjestelmään. Kansallinen ihmiskaupparaportoija suosittaa auttamisyjärjestelmän hallinnoinnista vastaavia vastaanottokeskuksia järjestämään auttamisyjärjestelmää ja sen toimintaa käsittelevä koulutuksia ihmiskaupan uhreja työssään mahdollisesti kohtaamille viranomaisille ja kolmannen sektorin toimijoille. Vastaanottokeskusten tulisi lisäksi huolehtia siitä, että auttamisyjärjestelmästä on saatavilla kirjallista uhreille mahdollisissa tunnistamistilanteissa jaettavaa tietoa. Tämä tiedon tulisi olla saatavilla usealla eri kielellä. Kansalliselle ihmiskaupparaportojalle on kerrottu, että ohjeistusta auttamisyjärjestelmästä ollaan parhaillaan laatimassa ohjausryhmän alaisen tiedotus- ja koulutustyöryhmän voimin.

Kansallisen ihmiskaupparaportoijan suositukset esitetään seuraavan luvun lopussa, sillä muutosten toimeenpaneminen edellyttäisi paitsi kotouttamislain myös ulkomaalaislain muutoksia.

4. Oleskeluluvat ja harkinta-ajat ihmiskauppaan tai siihen rinnastettavaan hyväksikäyttöön liittyvissä tapauksissa

4.1. Johdanto

Yhdistyneiden Kansakuntien joulukuussa 2000 hyväksymän kansainvälisistä järjestäytyneitä rikollisuutta vastustavan yleissopimuksen ihmiskauppaa koskeva lisäpöytäkirja on ensimmäinen kansainvälisoikeudellinen asiakirja, joka rohkaisee sopimusvaltioita ryhtymään toimenpiteisiin, joiden avulla ihmiskaupan uhrit voivat tarvittaessa jäädä sen alueelle väliaikaisesti tai pysyvästi (art. 7). Euroopan unionin neuvosto antoi huhtikuussa 2004 direktiivin 2004/81/EY oleskeluluvasta, joka myönnetään yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa tekeville kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat ihmiskaupan uhreja tai jotka ovat joutuneet laittomassa maahantulossa avustamisen kohteiksi (ns. uhridirektiivi). Direktiivi velvoittaa jäsenvaltioita ilmoittamaan asianomaisille kolmansien maiden kansalaisille mahdollisuudesta saada oleskelulupa. Uhreille on ennen oleskelulupaprosessiin ryhtymistä myönnettävä harkinta-aika. Harkinta-aikana uhri voi tehdä perustellun päätöksen siitä, ryhtyykö hän siitä mahdollisesti aiheutuvista riskeistä huolimatta yhteistyöhön toimivaltaisten viranomaisten kanssa. Oleskelulupamahdollisuuden uskotaan kannustavan uhreja tekemään yhteistyötä viranomaisten kanssa vapaasta tahdostaan ja näin ollen tehokkaammin ihmiskauppaan syyllistyneiden rikosoikeudelliseen vastuuseen saattamiseksi.

Direktiivissä rikostorjunnalliset tavoitteet korostuvat ja painottuvat. Tämä on valtioiden näkökulmasta varsin ymmärrettävää, koska ne pyrkivät samalla ehkäisemään lupaperusteen muodostumista laittoman maahantulon välineeksi ja siten väärinkäytöskanavaksi. Uhrien näkökulmasta direktiivi ei ole yhtä onnistunut, koska se asettaa luvan perusteeksi yhteistyön viranomaisten kanssa ja edellyttää uhreilta siteiden katkaisemista ihmiskaupparikoksen tekijöihin, vaikka usein ihmiskauppaan syyllistyvät uhrien omaiset, ystävät tai tuttavat. Direktiivin voi sanoa perustuvan melko stereotyyppiseen käsitykseen ihmiskaupasta, jonka mukaan ihmiskauppa on uhrielle tuntemattoman järjestäytyneen rikollisryhmän organisoimaa toimintaa, johon uhrit on rekrytoitu väkivaltaisesti tai työn luonteen suhteen erehdyttämällä. Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaista toimintaa koskeva yleissopimus pyrkii lievittämään näitä ylikorostuneita rikostorjunnallisia ja laittoman maahantulon ehkäisemiseen liittyviä painotuksia kieltämällä perustellusta syystä ihmiskaupan uhriksi uskotun henkilön poistamisen maasta (art. 10) sekä velvoittamalla sopijavaltioita myöntämään

heille tietyin edellytyksin harkinta-ajan ja oleskeluluvan (art. 13 ja 14) ja tarjoamaan tietyt sopimuksessa luetellut minimipalvelut kaikille alueellaan oleskeleville uhreille (art. 12).

Kansallinen ihmiskaupparaportointi on selvittänyt ulkomaalaislain soveltamista ihmiskauppaan ja siihen liittyvissä hyväksikäyttötilanteissa. Selvittääkseen asiaa raportointi pyysi Maahanmuuttovirastoa toimittamaan kaikki kesäkuun 2009 loppuun mennessä annetut oleskelulupapäätökset, joissa oleskeluluvan myöntämisperusteena on ollut ihmiskauppa tai siihen rinnastettava hyväksikäyttö. Lisäksi raportointi pyysi Maahanmuuttovirastolta tietoa hylätyistä oleskelulupahakemuksista, joissa on hakemusvaiheessa vedottu ihmiskauppaan tai ihmiskauppaan liittyvään hyväksikäyttöön luvan hakuperusteena. Ns. uhriluvan lisäksi ihmiskauppaan tai siihen liittyvään hyväksikäyttöön voidaan vedota myös muilla perusteilla myönnettäviä lupia haettaessa. Ihmiskauppatapauksissa tai rinnastettavissa hyväksikäyttötilanteissa voi kysymykseen tulla myös esimerkiksi ulkomaalaislain 52 §:n perusteella myönnettävä oleskelulupa (”yksilöllinen inhimillinen syy”). Uhrien maahan jääminen ei kuitenkaan aina edellytä oleskeluoikeuden selvittämistä. Kansallinen ihmiskaupparaportointi on havainnut, että monilla ihmiskaupan uhreilla on jo tunnistamis- ja auttamisjärjestelmään ohjautumisvaiheessa ollut jokin lupa oleskelulla maassa. Usein uhreilla on ollut työntekijän oleskelulupa. Uhrit voivat olla myös Suomen kansalaisia tai Suomen kansalaisen perheenjäseniä.

Ihmiskaupan uhrit voivat hakea myös turvapaikkaa ja saada kansainvälistä suojelua. Uhri voi lähtömaahan palautettaessa olla esimerkiksi vaarassa joutua vainon kohteeksi muun kuin valtion taholta siten, etteivät valtion viranomaiset vainosta tietoisina puutu siihen tai ovat kykenemättömiä tarjoamaan tehokasta suojelua. Vaikka useat kansainväliset tutkimukset osoittavat, että monesti valtion viranomaiset ovat mukana ihmiskaupassa tai sallivat sen tietoisesti tapahtuvan, tekijät ovat yleensä yksityisiä tahoja, kuten rikollisjärjestöjä tai perheenjäseniä. Tekijöiden kostotoimenpiteet voivat aiheuttaa perustellun syyn pelkäämiselle. Ihmiskaupan uhriin mahdollisesti sukupuolen perusteella kohdistuva vaino voidaan ottaa yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tulkinnassa yhtenä tekijänä erikseen huomioon turvapaikan perusteita arvioitaessa. YK:n pakolaisjärjestö UNCHR on raportissa aikaisemmin mainitussa ohjeistuksessaan katsonut, että myös muut vainon perusteet, kuten etninen alkuperä, voivat tulla tässä suhteessa arvioitavaksi. Viranomaisten kykyä suojella uhria arvioidaan sen kautta, onko tätä varten säädetty riittävä lainsäädäntö ja toimeenpannaanko tätä lainsäädäntöä asianmukaisesti. Tarkasteltavaksi tulevat palautusvaiheessa myös ne mekanismit, joiden tarkoituksena on auttaa ihmiskaupan uhria ja

ehkäistä uudelleen uhriutumista. Viranomaisia sitoo perustuslaissa ja ulkomaalaislaissa oleva palautuskielto siitä riippumatta, onko henkilö hakenut kansainvälistä suojelua tai oleskelulupaa.

4.2. Oleskeluluvat

Direktiivin ja kansainvälisten sopimusten kansallisen täytäntöönpanon katsottiin edellyttävän lainsäädäntömuutoksia. Arvioitiin, että erityisen lupaperusteen käyttöönotto edistää uhrien suojelua ja lisää osaltaan yleistä tietoisuutta ongelmasta. Kuten hallituksen esityksessä HE 32/2006 todetaan, erityisellä uhriluvalla pyritään torjumaan ihmiskaupparikoksia, edistämään rikollisten kiinnisaamista ja suojelemaan uhreja niin, että heidän uudelleen uhriutumisensa saadaan estettyä. Ihmiskaupan uhrin määritelmä kytkettiin rikoslain ihmiskauppaa koskevan rangaistussäännöksen määrittelymään. Kuten myöhemmin vielä tarkennetaan, tällä kytkennällä on ollut merkitystä arvioitaessa sitä, kenelle ns. uhrilupa on voitu käytännössä myöntää.

Ulkomaalaislain mukaan tilapäinen oleskelulupa voidaan myöntää vain tutkinnallisista ja oikeuskäsittelyyn liittyvistä syistä, ja uhreilta edellytetään siteiden katkaisemista ihmiskaupasta epäiltyihin ja yhteistyötä viranomaisten kanssa. Esitöiden mukaan luvan myöntämisessä olennaista on se, että viranomainen saa rikostorjunnan kannalta merkityksellisiä tietoja rikollisista, rikoksesta ja rikoksen teko-olosuhteista ja että tietoa voidaan tehokkaasti hyödyntää rikostiedustelussa ja rikosten esitutkinnassa. Uhrien auttaminen ja suojeleminen näyttävät myöntämismenettelyssä olevan toisarvoisia arviointiperusteita. Kuulemisvaiheessa kolmannen sektorin toimijat kritisoivat tätä ratkaisua voimakkaasti, koska ne katsoivat, että näin tiukat uhreille asetettavat vaatimukset saattavat tosiasiansa estää laittomassa asemassa olevia uhreja ottamasta yhteyttä viranomaisiin ja hakeutumaan ulos hyväksikäyttötilanteesta. Lupaperusteessa myönteistä on se, että lupa voidaan myöntää voimassa olevan matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta ja että luvan saaneilla on ulkomaalaislain 79 §:n 5 momentin perusteella rajoittamaton työnteko-oikeus. Oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu.

Lupa voidaan myöntää jatkuvana ja edellytyksistä riippumattomana, jos ihmiskaupan uhri on erityisen haavoittuvassa asemassa. Hallituksen esityksen 32/2006 mukaan uhri on erityisen haavoittuvassa asemassa esimerkiksi silloin, kun naiskaupan uhrin on mahdotonta palata kotimaahansa rikollisjärjestön aiheuttaman vakavan uhkan johdosta, kun kyseisen val-

tion viranomaiset ovat haluttomia tai kykenemättömiä puuttumaan asiaan. Myös huollon tarpeessa oleva lapsikaupan uhri tai elinkaupan uhri voi tietyissä tilanteissa olla erityisen haavoittuvassa asemassa. Kynnys jatkuvan oleskeluluvan myöntämiselle vaikuttaa esitöiden perusteella olevan melko korkealla. Ns. uhrilupaa koskeva ulkomaalaislain säännös 52 a §:

Suomessa olevalle ihmiskaupan uhrille myönnetään tilapäinen oleskelulupa, jos:

- 1) ihmiskaupan uhrin oleskelu Suomessa on perusteltua ihmiskaupan esitutkinnan tai tuomioistuinkäsittelyn vuoksi;
- 2) ihmiskaupan uhri on valmis tekemään yhteistyötä viranomaisten kanssa ihmiskaupasta epäiltyjen kiinni saamiseksi; sekä
- 3) ihmiskaupan uhrilla ei ole enää siteitä ihmiskaupasta epäiltyihin.

Jos ihmiskaupan uhri on erityisen haavoittuvassa asemassa, oleskelulupa voidaan myöntää jatkuvana ja riippumatta siitä, täyttyvätkö 1 momentin 1 ja 2 kohdassa säädetyt edellytykset vai ei.

Oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu.

Jos ihmiskaupan uhrille myönnetään tilapäinen oleskelulupa, hänen ulkomailla olevalle perheenjäsenelleen ei myönnetä oleskelulupaa perhesiteen perusteella. Jos hänelle myönnetään jatkuva oleskelulupa, perheenjäsenelle myönnetään oleskelulupa 47 §:n 3 momentin perusteella.

Ihmiskaupan uhrin tilapäinen lupa myönnetään vähintään kuudeksi kuukaudeksi ja enintään yhdeksi vuodeksi. Ihmiskaupan uhrille, jolle on myönnetty tilapäinen oleskelulupa, myönnetään kahden vuoden yhtäjaksoisen maassa oleskelun jälkeen jatkuva oleskelulupa, jos olosuhteet, joiden perusteella uhrille myönnettiin edellinen määräaikainen lupa, ovat edelleen voimassa. Ihmiskaupan uhrin tilapäistä oleskelulupaa koskeva hakemus jätetään kihlakunnan poliisilaitokselle. Maahanmuuttovirasto myöntää kuitenkin ensimmäisen oleskeluluvan ilman oleskelulupaa maahan saapuneelle ulkomaalaiselle.

Vuoden 2009 elokuun loppuun mennessä Maahanmuuttovirasto on myöntänyt seitsemän tilapäistä oleskelulupaa ulkomaalaislain 52 a §:n 1 momentin perusteella ja yhden jatkuvan oleskeluluvan saman pykälän 2 momentin perusteella. Kaikki tilapäisen oleskeluluvan saaneet ovat hakeneet lupaa työssä tapahtuneen hyväksikäytön seurauksena. Tosin yhdessä tapauksessa mukana on ollut myös seksuaalista hyväksikäyttöä. Yksi jatkuva lupa on myönnetty naisuhrille työvoiman hyväksikäytön seurauksena. Ihmiskaupan uhreille on ns. uhrilupien lisäksi myönnetty useita oleskelulupia yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella. Kansallinen ihmiskaupparaportointi on havainnut, että ne hakemukset, joissa maassa oleskelun tarkoituksiksi on ilmoitettu ihmiskauppa, ovat harvoja poikkeuksia lukuun ottamatta johdetaan oleskeluluvan myöntämiseen jollakin perusteella.

Myönteisten oleskelulupapäätösten suurta osuutta kansallinen ihmiskaupparaportointi pitää myönteisenä asiantilana varsinkin, kun otetaan huomioon ihmiskaupparikoksesta uhreille usein aiheutuneet vakavat psyykkiset, taloudelliset ja fyysiset seuraukset, joista toipuminen voi vaatia pitkän ajan ja jotka voivat altistaa uhrin myös uudelleen uhriutumiselle. Uudelleen uhriutuminen on kansainvälisesti arvioituna yllättävänkin tavallista osin siitä syystä, etteivät haavoittuvuutta aiheuttaneet tekijät ole poistuneet vaan tilanne on päivittäin saattanut jopa heikentyä. Varsinkin seksuaalinen hyväksikäyttö saattaa joissakin maissa aiheuttaa uhreille ja näiden perheenjäsenille sellaista häpeää, että uhri joutuu suljetuksi yhteisönsä tai perheensä ulkopuolelle ja jäädä siten vakavasti traumatisoituneena huolehtimaan itsestään yksin. Työvoiman hyväksikäyttötapauksissa kotiin palaaminen voi olla vaikeaa esimerkiksi siksi, ettei uhrilla ole mitään, mihin palata. Matkajärjestelyistä on huolehdittu myymällä tai panttaamalla koko omaisuus, koska tarkoituksena on ollut tienata niin paljon, ettei palattaessa taloudellisia huolia enää ole.

Ongelmallisempaa oleskelulupakäytännöissä näyttää sen sijaan olevan ihmiskaupan määritelmä ja oleskeluluvan perusteena olevan uhriuden vahva sitominen rikoslain rangaistussäännökseen sijoitettuun ihmiskaupan määritelmään. Se, että hakijan on rikosprosessissa todettu olevan ihmiskaupan uhri, näyttää olevan yllättävänkin merkityksellistä. Tämä tulkinta aiheuttaa uhreille vaikeuksia rikosprosessin pitkittymisen vuoksi sekä siitä syystä, että useita ihmiskaupan piirteitä sisältäviä tapauksia on tutkittu, syytetty ja tuomittu jonakin muuna kuin ihmiskaupparikoksena. Tekojen katsotaan toteuttavan joko parituksen tai kiskonnantapaisen työsyryjinnän eli siis sellaisen rikoksen, joiden uhreille ns. uhrilupaa ei ulkomaalaislain mukaan myönnetä. Ongelmia voi aiheutua myös siitä, ettei tapauksessa voida lainkaan aloittaa esitutkintaa siitä syystä, että rikos on tehty jossakin muussa maassa eikä tekijää tavoiteta.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija kyseenalaistaa tällaisen tulkintakäytännön oleskelulupien myöntämisen yhteydessä. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija katsoo, että rikosprosessille ja siinä annetulle tulkinnaalle asiantilasta tulisi antaa vain rajoitetusti merkitystä oleskelulupien myöntämisen yhteydessä. Näin varsinkin, kun kansallisen ihmiskaupparaportoiijan jäljempänä olevan analyysin mukaan tällä hetkellä rikoslain säännösten soveltamisessa ja tulkinnassa otetaan riittämättömästi huomioon uhrin riippuvuutta ja turvattomuutta aiheuttavia seikkoja. Maahanmuuttoviraston tulisi käsitellä hakemukset joutuisasti ja arvioida ihmiskaupassa uhriutumista itsenäisesti sen tiedon perusteella, joka sillä on käytettävissään päätöksentekohetkellä. Voimassa olevassa ulkomaalaislaissakin lähdetään siitä, että ns. uhrilupa myönnetään sellaiselle ulkomaalaiselle, jonka voidaan *perustellusti epäillä* joutuneen ihmiskaupan uhriksi. Varma tai tuomioistuimissa todennettu tieto ihmiskaupassa uhriutumisesta ei siis ulkomaalaislainkaan mukaan ole ns. uhriluvan myöntämisedellytys. Ns. uhriluvan ja muidenkin lupaperusteiden myöntämisperusteena tulisi olla tiettyjen ihmiskaupaan viittaavien indikaattoreiden täyttyminen sekä uhrien tarve apuun ja suojeluun.

Vaikka oleskelulupia voidaan myöntää myös muilla perusteilla, eivätkä kaikki ihmiskaupan uhrit tarvitse lupaa lainkaan, kansallisella ihmiskaupparaportoiijalla on syytä olettaa, etteivät nykyiset säännökset kykene houkuttelemaan kaikkia laittomassa asemassa olevia uhreja turvautumaan viranomaisiin. Raportoiija uskoo, että yksi suurimmista syistä tilanteeseen on luvan perusteeksi asetettu yhteistyövelvoite. Toinen keskeinen syy on se, ettei tilapäinen oleskelulupa oikeuta perheenyhdistämiseen. Uhrit joutuvat siis tekemään ratkaisunsa yhteistyöhön ryhtymisestä luottaen siihen, etteivät tekijät kohdistaa kustotoimenpiteitä uhrien lähtömaassa asuviin perheenjäseniin tai että viranomaiset lähtömaassa ovat kykeneviä tarjoamaan heille tehokasta suojaa. Kansallisen ihmiskaupparaportoiijan käytössä olevasta tapusaineistosta käy ilmi, että tekijät painostavat uhrejaan usein uhkaamalla käyttää väkivaltaa näiden perheenjäseniä kohtaan. Yhteistyöhaluttomuus tai -kyvyttömyys voi johtua myös esimerkiksi vaikeasta traumatisoitumisesta tai epäluottamuksesta viranomaisia kohtaan.

Tämä johtaakin kansallisen ihmiskaupparaportoiijan suositukseen siitä, että yhteistyövaatimus (esitutkinta)viranomaisten kanssa luvan edellytyksenä tulisi poistaa laista. Ihmiskauppa on rangaistusasteikoltaan yksi Suomen rikoslain vakavimmista rikoksista. Tämä asettaa kyseenalaiseksi oleskelulupasäännösten lähtökohdan, jonka mukaan vain erityisen haavoittuvassa asemassa olevat ihmiskaupan uhrit voivat saada oleskeluluvan yhteistyötä vaatimatta. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija katsoo, että ihmiskaupan

uhrin ovat henkilökohtaisten ominaisuuksiensa ja / tai uhriutumisen johdettujen kokemustensa vuoksi aina erityisen haavoittuvassa asemassa. Yhteistyö Maahanmuuttoviraston kanssa oleskelulupaprosessin aikana vähentäisi kansallisen ihmiskaupparaportoinnin näkemyksen mukaan riskiä siitä, että ihmiskauppaan vetoamisesta muodostuisi väylä vääriä käytöksiä. Oleskelulupaprosessin aikana uhreja tulisi kannustaa yhteistyöhön myös esitutkintaviranomaisten kanssa, jotta tekijät saataisiin rikosoikeudelliseen vastuuseen ja ihmiskauppa voitaisiin myös ennaltaehkäistä. Kansallinen ihmiskaupparaportointi katsoo, että myös vaatimus siteiden katkaisemisesta tulisi poistaa oleskeluluvan edellytyksistä, koska ihmiskaupparikoksen tekijät ovat usein uhrin läheisiä. Uhrin perheenjäseniin kohdistuva uhka tulisi ottaa huomioon myös oleskelulupaperustetta harkittaessa.

4.3. Harkinta-ajat

Ulkomaalaislain (301/2004) 52 b §:n mukaan ennen ns. uhriluvan myöntämistä ihmiskaupan uhrille voidaan myöntää vähintään kolmenkymmenen päivän ja enintään kuuden kuukauden harkinta-aika, jonka kuluessa uhrin tulee päättää, tekeekö hän viranomaisten kanssa yhteistyötä. Hallituksen esityksessä 32/2006 tarkennetaan, että harkinta-ajan tarkoituksena on antaa uhrille aikaa toipua kokemuksistaan ja päästä rikoksiin syyllistyneiden henkilöiden vaikutuspiiristä siten, että hän pystyy tekemään perustellun päätöksen yhteistyöhön ryhtymisestä viranomaisten kanssa. Harkinta-aika voidaan keskeyttää, jos ihmiskaupan uhri on vapaaehtoisesti ja omasta aloitteestaan solminut uudelleen suhteet ihmiskaupasta epäiltyihin tai tämä on tarpeen yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvillä perusteilla. Harkinta-ajan myöntämisestä tai sen keskeyttämisestä päättää kihlakunnan poliisilaitos tai rajatarkastusviranomainen. Harkinta-ajan antaminen on lähtökohtaisesti viranomaisaloitteinen asia, vaikka ihmiskaupan uhri voi olla asiassa itsekkin aktiivinen. Harkinta-ajasta ja sen keskeyttämisestä ilmoitetaan kirjallisesti ihmiskaupan uhrille. Ilmoituksesta tulee käydä ilmi harkinta-ajan tarkoitus, alkamisajankohta ja kesto sekä mahdollisuus keskeyttää harkinta-aika ja perusteet, joilla harkinta-aika voidaan keskeyttää. Harkinta-ajasta ja sen keskeyttämisestä ei ole valitusoikeutta.

Maassa oleskelu harkinta-aikana on laillista maassa oleskelua. Varsinaista kielteistä harkinta-aikapäätöstä ei ole. Henkilöstä voidaan tehdä maastapoistamispäätös tai ennen harkinta-ajan alkamista mahdollisesti tehty maastapoistamispäätös voidaan panna täytäntöön. Ulkomaalaislain mukaan käännyttämispäätöksiin voi hakea muutosta. Myös täytäntöönpanon keskeyttämisestä voidaan tällaisissa tilanteissa hakea. Harkinta-aikaa voi-

daan luonnehtia käännyttämisen ja oleskeluluvan väliin jääväksi ”joustavaksi” menettelyksi, jonka keskeisenä tarkoituksena on tunnistaa ihmiskaupan uhrit, ohjata heidät auttamisjärjestelmään ja antaa heille aikaa toipua kokemuksistaan ja tehdä itseään koskevia päätöksiä sekä mahdollistaa ihmiskauppaa koskevan esitutinnan aloittaminen. Harkinta-aikaa koskeva ulkomaalaislain säännös 52 b §:

Ennen 52 a §:n mukaisen oleskeluluvan myöntämistä ihmiskaupan uhrille voidaan antaa vähintään kolmenkymmenen päivän ja enintään kuuden kuukauden harkinta-aika.

Harkinta-ajan kuluessa ihmiskaupan uhrin tulee päättää, tekekö hän viranomaisten kanssa 52 a §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua yhteistyötä.

Harkinta-aika voidaan keskeyttää, jos ihmiskaupan uhri on vapaaehtoisesti ja omasta aloitteestaan solminut uudelleen suhteet ihmiskaupasta epäiltyihin tai jos tämä on tarpeen 36 §:n 1 momentissa mainituilla perusteilla.

Harkinta-aikoja on toistaiseksi myönnetty vähän. Koska niiden rekisteröinnissä on ollut virheitä, tarkkaa määrää kansallinen ihmiskaupparaporttoija ei tiedä. Kysymys on kuitenkin selvästi alle kymmenestä harkinta-ajasta, ja osa kansallisen ihmiskaupparaporttoijan tietoon tulleista harkinta-ajoista on myönnetty alaikäisille. Kansallinen ihmiskaupparaporttoija on ensimmäisen toimintavuotensa aikana ymmärtänyt, että laajempiakin tarpeita harkinta-aikojen tai vastaavien oleskelun laillistamistapojen käyttöön olisi. Tällaisia tarpeita näyttää olevan ainakin prostituution piirissä. Prostituutiot Suomessa harjoittavat kolmansien maiden kansalaiset eivät välttämättä uskalla kääntyä viranomaisten puoleen, koska pelkäävät käännyttämistä epäiltyinä seksuaalipalvelujen myyjinä. Kansallisesta ihmiskaupparaporttoijasta vaikuttaa siltä, etteivät viranomaiset vielä ole sisäistäneet harkinta-ajan käyttömahdollisuutta, mikä saattaa johtaa mahdollisten ihmiskaupan uhrien käännyttämiseen ja uhrien oikeuksien toteutumatta jäämiseen. Kansallinen ihmiskaupparaporttoija katsoo, että harkinta-aikojen tehokkaampi käyttäminen kuvatussa tilanteissa saattaisi edistää mahdollisten ihmiskaupan uhrien hakeutumista auttamisjärjestelmään ja sitä kautta myös rikostorjuntaa. Harkinta-aika tulisi myöntää riittävän pitkäksi aikaa, koska luottamussuhteen syntyminen uhrien ja viranomaisten välillä saattaa vaatia aikaa. Harkinta-aikojen myöntäminen alaikäisille on kansallisen ihmiskaupparaporttoijan näkökulmasta kyseenalaista, jos harkinta-ajan tarkoituksena on päättää, ryhtyykö uhri yhteistyöhön viranomaisten kanssa.

Lapsen edun tulisi olla ratkaisevassa asemassa alaikäisen oleskeluoikeutta selvitettyäessä.²⁴

Toisaalta kansalliselle ihmiskaupparaportojalle on tuotu esiin se, että harkinta-aikojen myöntämisessä priorisoidaan esitutinnan ja rikosprosessin tarpeita. Harkinta-aikaa saatetaan pitää esitutkintaviranomaisten tutkintatyökaluna, jolloin tilannetta ei aina riittävästi tarkastella uhrin näkökulmasta. Voimassa olevan ulkomaalaislainkin mukaan harkinta-aikana uhrin tulee päättää, tekeekö hän yhteistyötä viranomaisten kanssa. Lainkohtaa tulisi kansallisen ihmiskaupparaportoin käsityksen mukaan tulkita niin, ettei yhteistyötä tulisi vielä tässä vaiheessa edellyttää. Tälle tulkinnalle saa tukea hallituksen esityksestä HE 32/2006, jossa harkinta-ajan osalta todetaan, että harkinta-ajan kuluessa uhri toipuu kokemuksistaan ja saa neuvontaa siitä, mitä yhteistyö viranomaisten kanssa hänelle käytännössä merkitsisi, ja lisätään, että vasta toivuttuaan ja saatuaan asianmukaisia neuvoja uhrin toivotaan osaavan tehdä päätöksen itselleen parhaiten soveltuvista toimista. Myös Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaista toimintaa koskevan yleissopimuksen selitysmuistiossa todetaan, ettei harkinta-aika sinällään saa olla riippuvainen yhteistyöstä viranomaisten kanssa (kohta 175). Kansallinen ihmiskaupparaportoiija ymmärtää, että harkinta-ajan aito kunnioittaminen ei välttämättä ole mahdollista, jos rikosentekijät on tavattu samassa yhteydessä uhrin kanssa. Harkinta-ajan ja prosessuaalisten määräaikojen yhteensovittaminen on ongelmallista tilanteissa, joissa tekijät on pidätetty tai vangittu. Tällöinkin uhrin kuulusteleminen tulee toteuttaa hienovaraisesti ja avustajan ja edustajan sekä mahdollisen tukihenkilön läsnä ollessa.

Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaista toimintaa koskevan yleissopimuksen mukaan harkinta-aika tulee myöntää kaikille perustellusta syystä ihmiskaupan uhreiksi uskotuille henkilöille (”reasonable grounds to believe”, art. 13) ja että näille henkilöille tulee tarjota tietyt yleissopimuksessa luetellut minimipalvelut (art. 12). Kansallinen ihmiskaupparaportoiija katsoo, että ulkomaalaislain harkinta-aikaa koskevaa säännöstä tulisi muuttaa niin, että säännöksen sanamuodossa vahvistuisi harkinta-ajan merkittävä käyttötarkoitus: toimia ihmiskaupan uhrin keinona toipua hyväksikäyttökokemuksistaan ja tehdä tulevaisuutta koskevia punnittuja ratkaisuja. Harkinta-aika tulisi edellä esitetyin tavoin sitoa vahvemmin auttamisjärjestelmään niin, että kaikille auttamisjärjestelmään hakeutuneille uhreille, joilla ei ole muuta laillista perustetta oleskella maassa, myönnettäisiin kolmen kuukauden harkinta-aika. Harkinta-ajan ja sen jälkeisen ensimmäisen oleskeluluvan myöntäisi Maahanmuuttovirasto.

24 HaVM 11/2006.

4.4. Johtopäätökset ja suositukset: uhrin auttaminen ja maassa oleskelu

Auttamisjärjestelmän perustaminen on ollut askel myönteiseen suuntaan. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija on ensimmäisen toimintavuotensa aikana kuitenkin havainnut, että ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa ja auttamisjärjestelmään ohjautumisessa on puutteita. Auttamisjärjestelmää koskevat kotouttamislain säännökset ovat epäselvät ja alttiit ennakoimattomille sekä yhdenvertaisuutta loukkaaville tulkinnoille. Myös säännökset eri toimijoiden toimivallasta ja järjestelmän toiminnasta ovat riittämättömät. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija ei pidä tämänhetkistä tilannetta tyydyttävänä tai toimivana, ja pitää siitä syystä välttämättömänä, että auttamisjärjestelmää koskevia säännöksiä täsmennettäisiin. Auttamisjärjestelmällä on edellytykset rakentua uhreja paremmin hyödyttäväksi auttajatahoksi, jos 1) tietoisesti ja suunnitelmallisesti auttamisjärjestelmään pääsyn kynnyksiä madalletaan, 2) auttamisjärjestelmän tarkoitusta ja tavoitteita sekä sen suhdetta esitutkintaan ja rikosprosessiin selvennetään sekä 3) ihmiskaupan uhrien oikeusturvaa ja asianmukaisen hallintomenettelyn takeita vahvistetaan.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija suosittelee, että tavoitteita ihmiskaupan uhrien oikeuksien suojelemiseksi ja rikostorjunnan toteuttamiseksi tasapainotettaisiin. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija pitää kumpaakin tavoitetta tärkeänä, eikä toistensa kanssa ristiriitaisina. Kansainvälinen kokemus osoittaa, että ihmiskaupan uhrien auttaminen edistää myös rikostorjuntaa ja ihmiskaupan ennalta ehkäisemistä. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija on myös tietoinen järjestelmän väärinkäyttöihin liittyvistä riskeistä. Tästä syystä kansallinen ihmiskaupparaportoiija pitää perusteltuna, että turvapaikanhakijat, jotka ovat saaneet hakemukseensa kielteisen päätöksen, eivät lähtökohtaisesti enää pääsisi tämän jälkeen ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään. Tällainen rajoitus edellyttäisi, että Maahanmuuttovirasto tutkisi jokaisen turvapaikkahakemuksen aktiivisesti ja oma-aloitteisesti myös ihmiskaupan tunnistamisen kannalta. Raportoiija korostaa, että järjestelmän tosiasiallisen toimivuuden vuoksi sekä siitä syystä, että uhrin saivat lain mukaan heille kuuluvat palvelut, on tärkeää, että järjestelmä olisi uhrilähtöinen ja että järjestelmään pääsyn kynnyksiä olisi matala. Auttamisjärjestelmän toimintaa tulisi ohjata uhrien avun tarve. Auttamisjärjestelmään ohjautumisvaiheessa varmaa tai todennettua tietoa ihmiskaupassa uhriutumuksesta ei tarvita, vaan epäily ihmiskaupasta riittää.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija suosittelee, että ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmästä säädettäisiin oma lakinsa, jossa auttamisjärjestel-

mään pääsyn edellytykset ja menettelyt säädettäisiin riittävällä tarkkuudella uhrien auttamisjärjestelmään pääsyn parantamiseksi ja oikeusturvan vahvistamiseksi. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija suosittelee, että auttamisjärjestelmään otettaisiin, kun tietyt ohjausryhmässä tai kansallisen ihmiskaupparaportoiijan ehdottamassa asiantuntijaelimestä yhteisesti sovitut indikaattorit täyttyvät. Nämä indikaattorit ohjaisivat tunnistamista niin, että jo viitteet ihmiskaupassa uhriutumisen riittäisivät ohjautumisvaiheessa auttamisjärjestelmään pääsyyn. Näin myös ihmiskaupan kaltaisten rikosten uhrien ohjautuminen auttamisjärjestelmään selkiytyisi. Indikaattoreita käyttäisivät kaikki mahdollisia ihmiskaupan uhreja kohtaavat tahot, niin viranomaiset kuin kolmannen sektorinkin toimijat. Näiden indikaattoreiden perusteella mahdollinen ihmiskaupan uhri otettaisiin ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään. Sekä viranomaisten että kolmannen sektorin toimijoiden olisi voitava luottaa toistensa osaamiseen ja kykyyn tunnistaa ihmiskaupan uhreja ja tehdä tarvittava ihmiskauppapäätelmä. Osaamista ja kykyjä vahvistettaisiin koulutuksella ja yhteistyöllä.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija suosittelee, että kynnys auttamisjärjestelmään ottamiselle olisi matala. Olennaista olisi kokonaisarvio uhrin tilanteesta, kuten esimerkiksi hänen mahdollisesta velkaantumisestaan johtuvasta riippuvaisuudesta tai yksilöllisistä ominaisuuksistaan ja kokemuksistaan aiheutuvasta turvattomuudesta. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija suosittelee, että indikaattoreiden soveltamisessa tiettyyn yksittäiseen tapaukseen otettaisiin huomioon myös tilanteet, joiden yleisellä tasolla tai kansainvälisestä kokemuksesta tiedetään tai epäillään sisältävän ihmiskaupan piirteitä. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija suosittelee, että auttamisjärjestelmästä informoitaisiin jokaista mahdollista ihmiskaupan uhria, jotta tämä osaa tehdä päätöksen auttamisjärjestelmään hakeutumisesta. Tämä informaatio annettaisiin heille sekä kirjallisesti että mahdollisuuksien mukaan suullisesti kielellä, jota uhri ymmärtää. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija suosittelee esitutkintaviranomaisia tekemään yhteistyötä kolmannen sektorin toimijoiden kanssa tutkiessaan tai valvoessaan toimintaa paikoissa, joissa mahdollisia ihmiskaupan uhreja tiedetään hyväksikäytettävän. Näin voitaisiin edistää luottamuksen syntymistä esitutkintaviranomaisten ja uhrien välille. Kolmannen sektorin tekemään etsivää ja neuvontatyötä tuettaisiin taloudellisesti valtion budjetista hallitusohjelman mukaisesti.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija suosittelee, että kaikille auttamisjärjestelmään ohjatuille ihmiskaupan uhreille, joilla ei ole muuta laillista perustetta oleskella maassa, myönnettäisiin heidän niin halutessaan kolmen kuukauden harkinta- ja toipumisaika, jonka aikana uhreilla olisi mahdollisuus

toipua kokemuksistaan ja punnita vaihtoehtojaan. Auttamisjärjestelmän pääsyn ja harkinta-ajan myöntämisen ehdoksi ei asetettaisi yhteistyötä esitutkintaviranomaisten kanssa,²⁵ mutta harkinta-ajan kuluessa selvitetäisiin mahdollista ihmiskaupassa uhriutumista. Tähän selvittämiseen voisivat osallistua esitutkintaviranomaiset mahdollisen rikosepäilyn osalta ja Maahanmuuttovirasto maassa oleskelun perusteiden osalta. Tässä suhteessa menettely rinnastuisi turvapaikanhakujärjestelmään, jossa turvapaikanhakija joutuu selvittämään suojelun tarpeen perusteensa Maahanmuuttovirastolle. Kansallinen ihmiskaupparaportoija kuitenkin suosittelee, että harkinta-ajasta varattaisiin mahdollisuuksien mukaan aikaa uhrin toipumiseen ja vaihtoehtoja koskevaan päätöksentekoon. Uhri voisi harkinta-ajan kuluessa jättää oleskelulupahakemuksensa Maahanmuuttovirastolle, johon raportoin mukaan olisi suositeltavaa keskittää ihmiskauppaa koskevat lupahakemukset ja jossa koulutettaisiin lupahakemuksia käsittelevä henkilöstö. Maahanmuuttovirastolle olisi suositeltavaa varata riittävät henkilöstö- ja taloudelliset resurssit tämän tehtävän hoitamiseksi.

Kansallinen ihmiskaupparaportoija suosittelee, että Maahanmuuttovirasto tekisi päätöksen oleskeluluvan myöntämisestä oman harkintansa perusteella. Rikosprosessin aloittamisella ei näin ollen olisi merkitystä oleskeluluvan myöntämisprosessissa. Yhteistyötä esitutkintaviranomaisten kanssa ei asetettaisi myöskään oleskeluluvan ehdoksi. Ulkomaalaislaista poistettaisiin ns. uhriluvan perusteeksi asetettu yhteistyövaatimus. Samoin siitä poistettaisiin vaatimus siteiden katkaisemisesta ihmiskaupasta epäiltyihin, sillä usein ihmiskaupparikoksen tekijät ovat uhrin tuttuja. Mikäli Maahanmuuttoviraston selvityksessä kävisi ilmi, että tapauksessa on selvästi kysymys järjestelmän väärinkäytöksestä, harkinta-aika voitaisiin keskeyttää. Tästä harkinta-ajan keskeyttämisestä tulisi voida valittaa. Joka tapauksessa laillinen maassa oleskelu päättyisi kolmen kuukauden harkinta-ajan jälkeen, jos Maahanmuuttovirasto päättäisi, ettei oleskelulupaa ihmiskaupassa uhriutumisen perusteella myönnettäisi. Kansallinen ihmiskaupparaportoija suosittelee, että erikseen määriteltävät vastaanottokeskukset koordinoisivat ainakin toistaiseksi ihmiskaupan uhrien palvelujen tuottamista. Lisäksi kansallinen ihmiskaupparaportoija suosittelee selkiyttämään kuntien vastuuta ihmiskaupan uhrien auttamisessa (palveluiden tuottaminen ja siitä johtuvat kustannukset). Pääsääntönä tulisi olla se, että kunnat vastaisivat oleskeluluvan saaneiden ja kotikuntaan sijoitettujen ihmiskaupan uhrien palveluista johtuvista kustannuksista. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä voisi tarvittaessa kuitenkin tukea taloudellisesti näiden palveluiden järjestämistä ja tarjota kunnille asiantuntija-apua.

25 Ks. myös vähemmistövaltuutetun kannanotto harkinta-ajasta ja oleskeluluvasta säättämismääräyksessä 1423/65/2005TM 23.6.2005.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija suosittelee Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaista toimintaa koskevaa sopimusta (art. 12) mukaillen, että oleskeluluvalla oleskelevilla uhreilla olisi oikeus laajempiin palveluihin kuin harkinta-ajalla oleskelevilla uhreilla, mutta myös harkinta-ajalla oleskelevilla uhreilla olisi oikeus tuettuun paluuseen. Tuettu paluu kuuluu jo nyt voimassa olevan kotouttamislain mukaisiin palveluihin. Tuetun paluun hankkeita on tällä hetkellä käynnissä useita, ja näistä opittu olisi syytä integroida auttamisjärjestelmän käytäntöihin.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija suosittelee, että moniammatillisten arviointiryhmien tarkoitusta ja tehtäviä muutettaisiin. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija ehdottaa, että Suomeen perustettaisiin yksi moniammatillinen asiantuntijaelin, joka toimisi Maahanmuuttoviraston johdolla. Asiantuntijaelimen rooli olisi neuvoa-antava ja ohjeistava. Se seuraisi auttamisjärjestelmän toimintaa ja tukisi järjestelmän toimintaa antamalla yleisiä linjauksia ja ohjeistuksia. Asiantuntijaelimellä ei näin ollen olisi roolia yksittäisten ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään ottamisesta tai poistamisesta tai tarvittavista palveluista päätettäessä, koska ihmiskaupan uhrit otettaisiin auttamisjärjestelmään alhaisella kynnyksellä kolmeksi kuukaudeksi. Asiantuntijaelintä voitaisiin tarvittaessa kuitenkin konsultoida myös yksittäisissä tapauksissa. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija suosittelee, että asiantuntijaelimen toimivalta olisi riittävän vahva, jotta se voisi ohjeistaa muiden viranomaisten toimintaa. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija suosittelee, että asiantuntijaelimeen nimitettäisiin jäseniä viranomaisista, kansalaisjärjestöistä ja työmarkkinajärjestöistä, ja kokoonpanossa kiinnitettäisiin huomiota ihmisoikeusasioiden tuntemukseen. Elimen kokoonpano olisi kuitenkin melko suppea. Sillä voisi tarvittaessa olla esimerkiksi laaja ja suppea kokoonpano. Myös kansallisella ihmiskaupparaportoiijalla olisi oikeus osallistua tarkkailijana asiantuntijaelimen kokouksiin. Auttamisjärjestelmä tulisi ehdotetussa muodossaan muistuttamaan Hollannin järjestelmää. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija suosittelee auttamisjärjestelmää, harkinta-aikoja ja oleskelulupia koskien, että

1. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmästä säädettäisiin oma lakinsa, jossa vahvistettaisiin ihmiskaupan uhrien oikeusturvaa ja asianmukaisen hallintomenettelyn takeita.
2. Auttamisjärjestelmään otettaisiin henkilöt, jotka täyttävät tietyt asiantuntijaelimessä sovitut indikaattorit ihmiskaupasta.
3. Oulun ja Joutsenon vastaanottokeskukset vastaisivat toistaiseksi palveluiden järjestämisestä, mutta myös pääkaupunkiseudulle perustettaisiin vastaava palveluita koordinoiva taho.
4. Kaikille auttamisjärjestelmään otetuille henkilöille, jotka oleskelevat

maassa ilman laillista oleskelun perustetta, myönnettäisiin heidän niin halutessaan kolmen kuukauden (3 kk tai 90 vrk) harkinta-aika, jonka aikana uhri voisi jättää myös oleskelulupahakemuksensa. Sekä harkinta-ajan että ensimmäisen oleskeluluvan myöntäisi Maahanmuuttovirasto.

5. Kolmen kuukauden harkinta-ajan kuluessa Maahanmuuttovirasto puhuttelisi uhria tarkoituksenaan selvittää perusteet uhrin mahdollisesti jättämälle oleskelulupahakemukselle.
6. Oleskeluluvan myöntämisessä olennaista olisi riittävä selvitys ihmiskaupassa uhriutumisen, jolloin rikosprosessin aloittamista ei asetettaisi oleskeluluvan edellytykseksi.
7. Ns. uhriluvan perusteena oleva yhteistyövaatimus esitutkintaviranomaisten kanssa samoin kuin vaatimus siteiden katkaisemisesta ihmiskaupparikoksesta epäiltyihin poistettaisiin ulkomaalaislaita. Uhreja tulisi kuitenkin kannustaa yhteistyöhön viranomaisten kanssa rikosvastaan toteuttamiseksi ihmiskaupaan syyllistyneitä vastaan ja ihmiskaupan ennalta ehkäisemiseksi. Myös muita lupaperusteita, kuten ulkomaalaislain 52 §:n mukaista lupaperustetta, voitaisiin käyttää esimerkiksi sellaisissa tapauksissa, joissa jatkuvaluonteiselle luvalla on uhrin yksilöllisistä ominaisuuksista, kokemuksista tai muutoin tilanteesta johtuvia tarpeita. Huomioon lupaperusteita harkittaessa otettaisiin myös esimerkiksi uhrin perheenjäseniin mahdollisesti kohdistuva uhka.
8. Perustettaisiin yksi moniammatillinen asiantuntijaelin, jonka tehtävänä olisi ohjata yleisellä tasolla auttamisjärjestelmän toimintaa (ja mahdollisesti kaikkea ihmiskaupan vastaista toimintaa). Elimellä tulisi olla riittävän vahva toimivalta, jotta se voisi ohjeistaa viranomaisten toimintaa.
9. Moniammatillinen asiantuntijaelin toimisi Maahanmuuttoviraston johdolla, ja siinä olisi edustettuna viranomaisia, kansalaisjärjestöjä ja työmarkkinajärjestöjä. Kansallisella ihmiskaupparaportoitijalla olisi ryhmässä riippumattoman tarkkailijan asema.

5. Käännetyksenmenettelyt ja ihmiskaupan uhrien tunnistaminen

5.1. Johdanto

Ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman ohjausryhmän ehdotuksessa toimintasuunnitelman tarkentamiseksi katsotaan, että maasta käännetytjen joukossa saattaa olla tunnistamatta jääneitä ihmiskaupan uhreja.²⁶ Kansallinen ihmiskaupparaporttoija on pyrkinyt selvittämään, kuinka hyvin viranomaiset ovat maasta poistamiseen liittyvien menettelyjen yhteydessä tunnistaneet mahdollista ihmiskaupassa uhriutumista. Erityisinä riskiryhminä raporttoija on käsillä olevaa raporttia tehdessään pitänyt maasta poistettavia alaikäisiä ja alle 35-vuotiaita naisia, jotka on vastuunmäärittämisasetuksen perusteella päätetty käännettävä joko Kreikkaan tai Italiaan. Selvittääkseen asiaa raporttoija on käynyt läpi kaikki tammi-elokuun 2009 aikana näihin ihmisryhmiin kohdistetut ns. Dublin-päätökset.

Toisena riskiryhmänä kansallinen ihmiskaupparaporttoija on raporttia laatiessaan pitänyt ulkomaalaislain 148 § 1 momentin 6 kohdan perusteella käännetytjä henkilöitä. Tämä käännetyksperuste mahdollistaa seksuaalipalvelujen myynnistä epäiltyjen henkilöiden käännetyttämisen maasta. Prostituution piiristä tavattuja mahdollisia ihmiskaupan uhreja voidaan käännetyttää myös muilla perusteilla, mutta näihin käännetytyspäätöksiin kansallisella ihmiskaupparaporttoijalla ei ole ensimmäisen toimintavuotensa aikana ollut mahdollisuutta paneutua. Saadut tulokset vakuuttavat kansallisen ihmiskaupparaporttoijan siitä, että käännetyttämispäätökset tulevat jatkossakin olemaan keskeinen seurattava ja raportoitava asia.

5.2. Käännetyttämisen epäillyn seksuaalipalvelujen myymisen perusteella

Eräänä mahdollisena tunnistamistilanteena kansallinen ihmiskaupparaporttoija pitää ulkomaalaislain mukaista käännetyttämistä silloin, kun henkilöä epäillään seksuaalipalvelujen myynnistä. Ulkomaalaislain 148 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan ulkomaalainen voidaan käännetyttää, jos hänen voidaan perustellusta syystä epäillä myyvän seksuaalipalveluja. Hallituksen esityksen²⁷ mukaan riittävänä perusteena käännetyttämislle on esimerkiksi tieto siitä, että henkilö on myynyt aikaisemmin seksuaalipalveluja.

26 TM, Näkymättömät uhrin: Ohjausryhmän ehdotus ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman tarkentamiseksi (2007), s. 12-14.

27 HE 50/1998.

Vuonna 1999 voimaan tulleen lainkohdan tarkoituksena on ehkäistä prostituutioon liittyvää rikollisuutta sekä edistää yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Kansallisen ihmiskaupparaporttoijan tietojen mukaan ennen Baltian maiden liittymistä Euroopan unioniin keväällä 2004 kyseessä olevaa käännytysperustetta käytettiin usein, mutta tämän jälkeen luvut vähenivät selvästi. Suuri osa käännytetyistä oli nimittäin virolaisia, joiden käännyttäminen ei Viron Euroopan unioniin liittymisen jälkeen enää ollut mahdollista.

Vaikka kyseessä olevalle käännytysperusteelle on löydettävissä varsin painaviakin perusteita, on sitä kohtaan esitetty myös kritiikkiä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen vuonna 2003 julkaiseman selvityksen mukaan ulkomaalaislakiin tehty lainmuutos lisäsi parittajien vaikutusvaltaa ja heikensi prostituutiossa olevien naisten asemaa. Tutkimuksessa esitetään, ettei prostituutiossa tavattujen naisten takana olevaa paritusrikollisuutta välttämättä lähdetä tutkimaan ja naisten mahdollista ihmiskaupassa uhriutumista selvittämään.²⁸ Myös kolmannen sektorin toimijat ovat kritisoineet lainmuutosta siitä, että se on edelleen marginalisoinut ulkomaalaisten prostituoitujen asemaa Suomessa.

Norjassa, jossa nigerialaisia naisia tavattiin prostituutiossa Suomea aikaisemmin, on tutkittu näiden naisten asemaa ja mahdollista ihmiskaupassa uhriutumista.²⁹ Vuonna 2004 nigerialaisia naisia alkoi tulla Norjaan ennennäkemättömiä määriä, ja vuoteen 2005 mennessä suurin osa Norjan katuprostituoituista oli nigerialaisia. Tutkijoiden haastattelemat naiset olivat maksaneet salakuljettajilleen luvattomasta matkastaan Norjaan huomattavia summia. Naiset kertoivat päätyneensä prostituutioon maksaakseen matkasta ja matka-asiakirjojen hoitamisesta aiheutuneet velkansa takaisin salakuljettajilleen. Tämän velan takuuksi naisia oli peloteltu myös uskomuksiin perustuvilla juju-myyteillä.

Tutkimuksen mukaan naisten alkuperäisenä tarkoituksena ei ollut myydä seksiä Euroopassa. Suurin osa naisista oli rekrytoitunut prostituutioon yksityisten agenttien tai ns. ”madamien” kautta. Joissakin tapauksissa naisten lähteminen Nigeriasta oli ollut perheen päätös. Norjaan saapuessaan naiset olivat olleet tietoisia prostituutiosta mutta eivät niistä olosuhteista, joissa he joutuivat seksiä myymään. Naisilla ei ollut tosiasiallista mahdollisuutta irrottautua prostituutiosta ennen kuin velat oli maksettu. Jotkut naiset kokivat olevansa veloitettuja jatkamaan prostituutiossa tämänkin jälkeen, koska heillä ei lukutaidottomina ja kouluttamattomina ollut muuta mahdollisuutta elättää itseään ja hankkia rahaa Nigeriassa odottaville perheenjä-

28 Lehti ja Aromaa (2003).

29 Skilbrei ja Tveit (2008).

senilleen. Johtopäätöksensä tutkijat toteavat, että näiden naisten tosiasialliset mahdollisuudet pysyä erossa tai irrottautua prostituutiosta Nigeriasta lähdön jälkeen ovat pienet ja vielä pienemmät ne ovat sitten, kun he ovat ryhtyneet prostituutioon.

Selvittääkseen, kiinnitetäänkö käännytysmenettelyssä ulkomaalaisten naisten mahdolliseen ihmiskaupassa uhriutumiseen Suomessa riittävästi huomiota ja tiedostetaanko ihmiskaupan mahdollisuus yksittäisissä tapauksissa niissä viranomaisissa, jotka voivat tehdä kyseessä olevia käännytyspäätöksiä, raportoija pyysi Maahanmuuttovirastoa, Helsingin ulkomaalaispoliisia ja Rajavartiolaitoksen esikuntaa antamaan selvityksensä siitä, miten käännytysmenettelyssä huomioidaan mahdollinen ihmiskaupassa uhriutuminen ja käännyttävien henkilöiden tarve apuun ja suojeluun. Raportoija pyysi selvityspyynnössä myös tarkentamaan, annetaanko näille henkilöille tietoa oikeuksistaan mahdollisina ihmiskaupan uhreina ja järjestetäänkö heille asiantuntevaa ja puolueetonta oikeusapua oikeuksien selvittämistä varten.³⁰

Maahanmuuttovirasto vastasi selvityspyyntöön ja totesi, ettei Maahanmuuttovirasto ole havainnut raportoijan mainitsemia tapauksia. Vuosien 2007–2009 aikana tällä perusteella tehtyjä käännytyspäätöksiä on tehty vain kolme kappaletta. Vuonna 2009 ei ole tehty yhtään. Maahanmuuttovirastossa tehtyjen päätösten vähäinen määrä saattaa selittyä sillä, että tällä perusteella tehtävät käännytukset tapahtuvat useimmiten niiden ensimmäisen kolmen maassa oleskelukuukauden aikana, jolloin vastuu käännytuksesta kuuluu poliisille ja Rajavartiolaitokselle.

Helsingin poliisilaitos esittää lausunnossaan, että ulkomaalaispoliisin toimintayksikkö on tällä perusteella käännyttänyt noin kaksikymmentä henkilöä vuosina 2008–2009 (tilanne 9.10.2009). Heistä osa on ollut Nigerian kansalaisia, joista suurin osa on käännytetty toiseen EU-maahan, jossa heillä on ollut sillä hetkellä voimassa oleva oleskeluoikeus. Käännytyillä on yleensä ollut hallussaan maahantuloon oikeuttava matkustusasiakirja ja sen lisäksi vaadittava viisumi tai oleskelulupa. Käännytyistä henkilöistä osa oli ilmoitellut palveluistaan internetsivustoilla, joita tiedetään käytettävän maksullisten seksuaalipalvelujen ilmoituskanavana, ja osa oli tavattu hotellista myymästä seksuaalipalveluja. Poliisi toteaa, ettei tapauksissa ole ilmennyt seikkoja, jotka olivat johtaneet esitutkintaan epäiltynä ihmiskaupparikoksena tai joissa olisi ollut syytä epäillä käännyttävän olevan ihmiskaupan uhri. Havainnot eivät ole antaneet aihetta olettaa, että ko. henkilöt olisivat vasten omaa tahtoaan myymässä seksuaalipalveluja Suomessa tai että he olisivat muutoin haavoittuvassa asemassa.

³⁰ Selvityspyyntö VVT/2009/304, 11.9.2009.

Helsingin poliisilaitos vielä tarkentaa, että käännättämisasian tultua viereille asianomaista henkilöä kuullaan ennen päätöksen tekoa hänen suhtautumisestaan käännätyspäätökseen ja siihen mahdollisesti liittyvään määräykseen maahantulokiellosta ja päätöksestä peruuttaa viisumi. Ennen kuulemistä asianomaiselle henkilölle ilmoitetaan hänen oikeudestaan käyttää avustajaa, ja käännätyspäätöstä tiedoksi annettaessa käännätettävälle annetaan muutoksenhakuohje hallinto-oikeuteen. Ulkomaalaispoliisi ottaa toiminnassaan huomioon Keskusrikospoliisin laatiman ohjeistuksen ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta ja toiminnasta epäiltäessä jonkun olevan ihmiskaupan uhri. Jos henkilö hakee turvapaikkaa, poliisi selvittää hakijan henkilöllisyyden, maahantulon ja matkareitin kuten turvapaikkatutkinnassa yleensäkin.

Rajavartiolaitoksen esikunta esittää lausunnossaan, että kaikki kyseisen ulkomaalaislain kohdan perusteella käännätetyt henkilöt ovat yleensä tulleet rajaviranomaisten tietoon rajatarkastuksen yhteydessä. Esikunta antaa lausunnossaan rajatarkastusten määrään ja tehtyihin käännätyksiin ja käännättämiin liittyviä tilastotietoja, jotka osoittavat, että Rajavartiolaitoksen tällä perusteella tehtävien käännätyksien määrä on käännätysten kokonaismäärään nähden vähäinen. Vuonna 2007 Rajavartiolaitos on käännättänyt 17 henkilöä epäiltynä seksuaalipalvelujen myymisestä. Vuonna 2008 vastaava luku oli vain kolme ja vuonna 2009 neljä. Rajavartiolaitoksen esikunta toteaa lausunnossaan, että mahdollisen ihmiskaupan uhrin tunnistaminen on erittäin haasteellista lyhyen rajatarkastuksen aikana. Uhrin aseman paljastaminen ja todentaminen on äärimmäisen vaikeaa, koska lähtökohtaisesti seksuaalipalveluja myyneet henkilöt suhtautuvat kielteisesti tarjottuun apuun Suomen viranomaisten taholta. Toisaalta Rajavartiolaitoksen esikunta vielä huomauttaa, että joukossa on myös henkilöitä, jotka eivät koe olevansa uhreja.

Rajavartiolaitoksen esikunta esittää lausunnossaan, että Rajavartiolaitoksessa on jo vuosien ajan noudatettu hyvin matalaa puuttumiskynnystä mahdollisissa ihmiskauppatapauksissa ja ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen on kiinnitetty erityistä huomiota. Käännättämisen valmistelun yhteydessä Rajavartiolaitos tekee hallinnollista tutkintaa puhuttamalla henkilöä, jota harkitaan käännätettäväksi. Puhuttamisen tarkoituksena on muun muassa selvittää käännätettävän henkilön osalta seikkoja, jotka voisivat viitata ihmiskaupassa uhuriutumiseen tai kansainvälisen suojelun tarpeeseen. Tarkoituksena on profiloinnin ja esitettävien kysymyssarjojen avulla selvittää sellaisia mahdolliseen ihmiskaupan uhriin liittyviä seikkoja, jotka voivat indikoida ihmiskauppaa. Näitä ovat esimerkiksi kysymykset, kuten onko henkilö asetettu jonkun tahon toimesta riippuvaiseen asemaan ottamalla

hänen matkustusasiakirjansa haltuun tai pitämällä henkilöä muutoin valvonnan ja kontrollin alla sekä pidetäänkö epäiltyä uhria kontrollissa väkivalloin tai väkivallan uhalla. Esikunta toteaa, että kaikkien käännytettävien kohdalla toiminnan lähtökohtana on, että heille ilmoitetaan ulkomaalaislain mukaiset oikeudet tulkkiin ja avustajaan. Henkilöä ei käännytetä, jos hän on tahtomattaan joutunut laittoman toiminnan kohteeksi, ja hänelle järjestetään mahdollisimman nopeasti asiantuntevaa ja puolueetonta oikeusapua sekä annetaan tarkoituksenmukainen muu apu ja ohjaus, kuten kerrotaan esimerkiksi harkinta-ajasta ihmiskaupan uhrille. Rajavartiolaitos on myös kouluttanut ja ohjeistanut henkilöstöään.

Täydentääkseen selvityspyyntöönsä saamiaan vastauksia raportoiija teki suppeahkon vuodet 2007, 2008 ja 2009 (elokuun loppuun asti) sisältävän selvityksen, jossa tarkasteltiin nimenomaan ko. perusteella tehtäviä käännytyksiä. Selvityksen mukaan tällä ulkomaalaislain perusteella Helsingin ulkomaalaispoliisin nykyisin täytäntöön panemat käännytykset ovat kohdistuneet pääosin nuoriin tai nuorehkoihin venäläisiin ja nigeriläisiin naisiin. Yleensä käännytettävät henkilöt on tavattu ravintoloihin, hotelleihin tai yksityisasuntoihin tehtyjen kotietsintöjen yhteydessä. Käännytyspäätöksistä ilmenee, että seksuaalipalveluita on markkinoitu nettisivuilla ja että naiset ovat usein saaneet kolmannelta henkilöltä apua markkinointiin ja muuhun prostituutitoiminnan organisointiin, kuten hotellihuoneiden hankintaan. Raportoiija on syksyn 2009 mittaan saanut lisäksi tietoonsa useita tällä perusteella tehtyjä käännytyksiä sekä eri poliisiipiireistä että Rajavartiolaitoksesta. Päätöksistä ei pääsääntöisesti ilmene, että ihmiskaupan mahdollisuutta olisi tapauksissa lähdetty selvittämään tai ko. henkilöille olisi tiedotettu esimerkiksi ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmästä.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija katsoo, että ihmiskaupan mahdollisuus näissä tilanteissa on tiedostettava myös Suomessa nykyistä paremmin. Tätä käsitystä tukee se, että esimerkiksi nigeriläiset naiset on kansallisen ihmiskaupparaportoiijan saamien tietojen mukaan pääsääntöisesti käännytetty maasta, eikä kansallisen ihmiskaupparaportoiijan tietojen mukaan esimerkiksi yhtään harkinta-aikaa ole myönnetty tilanteissa, joissa henkilö on tavattu prostituutiossa. Koska naiset eivät kykene tai uskalla kertoa hyväksikäytöstään, esitutkintaviranomaiset saattavat katsoa, etteivät naiset ole tarpeellisia todistajiaakaan mahdollisesti käynnistettävässä paritusjutun esitutkinnassa ja oikeuskäsittelyssä, jolloin heidät voi käännyttää maasta. Kansallisen ihmiskaupparaportoiijan aineistosta selviää, että joissakin tapauksissa naiset on tuomittu valtionrajarikoksesta, ulkomaalaisrikkomuksesta sekä väärennyksestä ehdollisiin vankeusrangaistuksiin.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija pitää epätodennäköisenä, että nämä naiset olisivat tulleet Suomeen oma-aloitteisesti ja itsenäisesti ilman minkäänlaista apua, hankkineet väärennetyt matkustusasiakirjansa itse, osanneet itse ilmoitella seksin myynnistä seksuaalipalveluja välittävillä nettisivustoilla ja järjestäneet itse hotellihuoneensa tai muun vastaavan paikan seksin myyntiä varten. Kansallisesta ihmiskaupparaportoiijasta on todennäköistä, että kuten muualla Euroopassa myös Suomessa toiminnan takana on jokin / joitakin toimintaa organisoivia tahoja, joiden etu on se, etteivät naiset poliisin tavatessaan uskalla kertoa hyväksikäytöstään, vaan hyväksyvät viranomaisten heille antaman käännättämispäätöksen ja maahantulokiellon.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija huomauttaa, ettei ihmiskauppa välttämättä ilmene selvästi havaittavien seikkojen, kuten väkivallan käytön tai fyysisten liikkumisrajoitusten kautta, vaan voi olla hienovaraisempaa psyykkistä painostamista ja pakottamista. Velkaantuminen on ihmiskauppa koskevien rangaistussäännösten mukaan eräs olennainen riippuvuutta aiheuttava seikka (riippuvainen asema), joka voi toteuttaa myös ihmiskaupan tunnusmerkistön. Se, että prostituutiosta tavatut henkilöt ovat haluttomia puhumaan viranomaisille kokemuksistaan, saattaa myös olla viite ihmiskaupasta. Tällaisten seikkojen ilmituleminen ja luottamuksen rakentuminen edellyttää viranomaisilta pitkäjänteistä ja uhrilähtöistä työskentelyä sekä aikaa ja turvallista ympäristöä. Ihmiskaupan uhrin tunnistaminen on viranomaisen tehtävä, eikä uhrin tarvitse osata itse määritellä itseään ihmiskaupan uhriksi tai osata hakea apua ihmiskaupan uhrina. On osa viranomaisten ammattitaitoa havaita, että tällaisissa yksilön oikeusturvan toteutumisen kannalta keskeisissä käännekohdissa, jota käännetyksen menettelykin edustaa, osataan pidättäytyä sellaisista toimenpiteistä, joiden seurauksena mahdollinen ihmiskaupan uhri voi jäädä tunnistamatta ja sitä kautta vaille hänelle lain mukaan kuuluvia oikeuksia.

5.3. Vastuunmäärittämisasetuksen mukainen Dublin-päätösmenettely ihmiskauppatapauksissa

5.3.1. Johdanto

Ihmiskaupan uhrit voivat olla myös turvapaikanhakijoita. Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen myös turvapaikanhakijoiden joukosta on tärkeää, koska ihmiskaupan uhreilla on lain mukaan oikeus jossain suhteessa laajempiin palveluihin kuin turvapaikanhakijoilla (ks. kotouttamislain 25 a §). Vieläkin olennaisempaa tunnistaminen on kuitenkin silloin, kun ylipäättään uhrin oikeus jäädä maahan riippuu siitä, tunnistetaanko ihmiskaupassa uhriutumista. Eräs tällainen tunnistamisen kipukohta on vastuunmäärittämisasetuksen (EY 343/2003) mukainen Dublin-päätösmenettely, joka on yksi keskeisimmistä Euroopan unionin yhteisen turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan välineistä.

Vastuunmäärittämisasetuksessa on kysymys EU-maiden keskinäisestä vastuun jakamisesta siinä, mikä valtio tutkii ko. henkilön turvapaikkahakemuksen. Tavoitteena on, että kunkin turvapaikanhakijan hakemus tutkittaisiin pääsääntöisesti vain yhdessä EU:n jäsenmaassa. Vastuunmääräytymiseen vaikuttaa muun muassa se, onko henkilö hakenut turvapaikkaa jo toisessa EU-maassa sekä se, missä hän on ylittänyt unionin ulkorajan. Vuonna 2003 käyttöön otettua turvapaikanhakijoiden Eurodac-sormenjälkirekisteriä käytetään avuksi määrittäessä sitä, mikä valtio ottaa vastuun turvapaikkahakemuksen käsittelystä. Dublin-menettely mahdollistaa täten turvapaikanhakijoiden käännättämisen maahan, joka on asetuksen perusteella vastuussa hakemuksen käsittelystä. Vastuunmäärittämisasetuksen artiklan 3(2) perusteella kullakin jäsenvaltiolla on kuitenkin oikeus ottaa turvapaikkahakemus aineelliseen käsittelyyn siinäkin tapauksessa, ettei se asetuksessa määriteltujen perusteiden mukaan ole siihen velvoitettu.

Riskinä Dublin-menettelyssä on, että myös ihmiskaupan uhrit joutuvat käännetyiksi vastuunmäärittämisasetuksen perusteella. Dublin-menettelyssä turvapaikanhakijan kuulustelelee vain poliisi, jonka tehtävänä on selvittää hakijan matkareitti ja henkilöllisyys. Muita turvapaikka- ja oleskelulupaperusteita selvitetään vasta Maahanmuuttoviraston puhuttelussa.³¹ Näin ollen Dublin-prosessi päättyy ennen kuin turvapaikka- ja oleskelulupaperusteita on alettu selvittämään eli ennen kuin mahdollisuus ihmiskaupan

³¹ Poliisikin voi tiedustella, miksi hakija ei voi palata maahan, josta hän on saapunut. Mikäli hakija ei tässä vaiheessa kuitenkaan ole halukas tai kykenevä kertomaan kokemuksistaan, eivät ne missään vaiheessa tule viranomaisen tietoon.

uhrin tunnistamiseen on kunnolla avautunut. Käytännössä ihmiskaupasta kertovat viitteet kuitenkin voivat tulla viranomaisen tietoon esimerkiksi poliisin puhuttelussa ja hallinto-oikeudessa.

Suomi on tarkennetussa ihmiskaupan vastaisessa toimintasuunnitelmassa sitoutunut myös Dublin-menettelyjen osalta pidättäytymään maasta poistamisesta sellaisissa tapauksissa, joissa on syytä epäillä ihmiskauppaa, ellei auttamista toisessa jäsenvaltiossa ole järjestetty ja sen toimivuutta kyseisessä tapauksessa selvitetty.³² Lisäksi Suomen vuonna 2006 allekirjoittamassa Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisessa yleissopimuksessa todetaan, että mikäli viranomaisilla on perusteltu syy uskoa henkilön joutuneen ihmiskaupan uhriksi, ei häntä tule poistaa kyseisen maan alueelta ennen kuin tunnistamisprosessi on saatu päätökseen (art. 10). Yleissopimuksen selitysmuistiossa tarkennetaan, ettei uhria saa poistaa lähtömaahan eikä kolmanteen maahan (kohta 133). Sopijavaltioiden on tarjottava apua kaikille alueellaan oleskeleville ihmiskaupan uhreille (kohta 148). Yleissopimuksen mukaan ihmiskaupan uhreille on tarjottava 12 artiklassa luetellut palvelut. Kansallinen ihmiskaupparaportointi on yksittäisissä tapauksissa otanut kantaa vastuunmäärittämisasetuksen mukaisiin käännytyksiin ihmiskauppatapauksissa. Raportointi on katsonut, että jos uhriepäily syntyy Suomessa, turvapaikkahakemuksen perusteet on tutkittava Suomessa, vaikka henkilö olisi alun pitäen hakenut turvapaikkaa jossakin muussa EU-maassa. Käännyttämisestä tulee pidättäytyä erityisesti silloin, kun menettelyn kohteena oleva henkilö on alaikäinen.

5.3.2. Ihmiskaupan piirteet aineistossa

Kansallisen ihmiskaupparaportoinnin Dublin-menettelyn tarkastelu koskee viittätoista vastuunmäärittämisasetuksen perusteella 1.1–31.8.2009 välisenä aikana Kreikkaan tai Italiaan tehtyä käännytyspäätöstä, jotka koskevat joko alle 35-vuotiaita naisia tai alaikäisiä tyttöjä ja poikia. Ihmiskaupparaportoinnin tarkastelemien tapausten lukumäärä on rajallinen. Olettaessa kuitenkin huomioon ihmiskauppaan viittaavien piirteiden vakavuus on kansallisen ihmiskaupparaportoinnin näkemyksen mukaan saatuihin tuloksiin suhtauduttava tietyllä huolestuneisuudella. Maahanmuuttovirasto on ilmoittanut kansalliselle ihmiskaupparaportointijalle, että se on laatimassa ohjeistusta ihmiskaupan uhrien tunnistamisen edistämiseksi Dublin-prosessissa. Ohjeistuksessa tullaan myös selventämään menettelyjä tunnistetuissa ihmiskauppatapauksissa. Kansallinen ihmiskaupparaportointi pitää tällaisen ohjeistuksen laatimista myönteisenä kehityssuuntana. Kansallinen ihmis-

³² SM, Ihmiskaupan vastainen tarkennettu toimintasuunnitelma (2008), s. 6.

kaupparaporttoija toivoo, että Maahanmuuttovirasto panostaisi turvapaikkapuhutteluja tekevien poliisien kouluttamiseen, jotta kyvyt ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa parantuisivat.

Tarkasteltujen käännytyspäätöksen saaneista henkilöistä kymmenen oli naisia ja viisi miehiä. Yhdeksässä tapauksessa hakija oli aiemmin rekisteröity Eurodac-järjestelmään Kreikassa ja kuudessa tapauksessa Italiassa. Kuudessa tapauksessa vastuu turvapaikkahakemuksen käsittelystä nähtiin olevan Kreikalla ja kuudessa Italialla. Kolme tapausta, joissa hakijalla oli Eurodac-merkintä Kreikasta, otettiin Suomessa aineelliseen tutkintaan. Muiden hakijoiden käännyttämispäätös tehtiin pääasiallisesti kahden perusteen mukaan. Joko henkilö oli jo hakenut kansainvälistä suojelua Kreikassa tai Italiassa, tai hänet oli jommassakummassa maassa rekisteröity Eurodac-järjestelmään muulla perustella, jolloin palauttaminen kyseiseen maahan oli vastuunmäärittämisasetuksen mukaan mahdollista. Kaikki hakijat valittivat hallinto-oikeudelle turvapaikkapäätöksestä ja vaativat päätöksen täytäntöönpanokieltoa, mutta pääsääntöisesti hallinto-oikeus hylkäsi sille tehdyt valitukset.

Useat hakijat kertoivat kotimaassa joutuneensa seksuaalisen hyväksikäytön, väkivallan tai poliittisen vainon kohteeksi. Vaikeiden olosuhteiden takia he olivat päättäneet lähteä salakuljettajan avustamana Eurooppaan. Salakuljetuksen olosuhteet olivat usein olleet epäinhimilliset, eivätkä henkilöt usein osanneet kertoa matkareittiään. Hakijoilla ei myöskään ollut mukana henkilöpapereita ja eräät heistä kertoivat, että salakuljettajat tai muut henkilöt olivat ottaneet ne heiltä pois. Hakijat mainitsivat myös olevansa velkaa salakuljettajille tai sukulaisille ja tutuille, jotka olivat maksaneet heidän matkansa Kreikkaan tai Italiaan. Näin ollen riippuvuus salakuljettajasta ei matkan jälkeen ollutkaan loppunut. Useat hakijat mainitsivat, etteivät voi palata Kreikkaan tai Italiaan, koska heillä on ongelmia salakuljettajan kanssa. Niinpä he toivat ilmi että mikäli heidät käännytetään, haluaisivat he palata mieluummin lähtömaahansa kuin Kreikkaan tai Italiaan.

Lähes kaikissa kansallisen ihmiskaupparaporttoijan tarkastelemissa tapauksissa hakijat olivat kohdanneet fyysisistä ja / tai seksuaalista väkivaltaa myös Kreikassa tai Italiassa. Valtaosassa tapauksista hakijat ilmoittivat kohtaamansa väkivallan olleen joko viranomaisten tekemää, heidän hyväksymäänsä tai välillisesti seurausta puutteellisista turvapaikanhakijoiden vastaanotto-olosuhteista. Hakijat kertoivat joutuneensa poliisin pahoinpitelemäksi vankilassa tai kuulustelutilanteissa ollessaan kyvyttömiä kertomaan täsmällisesti henkilötietojaan tai matkareittiään. Aineistossa oli

myös tapauksia, joissa hakija kertoi, että vankilan henkilökunta oli tiennyt useiden miesvankien raiskanneen hänet, mutta jättänyt puuttumatta asiaan.

Väkivallan lisäksi yli puolessa tapauksista jo tapahtunut ihmiskauppa kävi asiakirjoista selvästi ilmi. Näistä tapauksista neljässä hakija ilmoitti olevansa alaikäinen. Hyväksikäyttö oli tapahtunut prostituutiossa, leipomotyössä, maatilatyössä tai hakijat oli pakotettu toimimaan huumehuriireina. Hakijat kertoivat hyväksikäyttöä yleensä edeltäneen erehdyttämisen työn laadun ja olosuhteiden suhteen, alisteisesta asemasta hyötymisen tai sieppaamisen. Suurimmassa osassa tapauksia hakijat kertoivat joutuneensa Kreikan tai Italian puutteellisten vastaanotto-olosuhteiden takia asumaan kadulla, jossa olivat tavanneet hyväksikäyttöön johtaneen työtä tarjonneen henkilön. Parempien vaihtoehtojen puuttuessa he olivat lähteneet henkilön mukaan ja päätyneet hyväksikäytön uhreiksi.

Useat uhrit oli sidottu hyväksikäyttötilanteisiin törkeällä fyysisellä ja seksuaalisella väkivallalla, uhkailemalla, lukitsemalla tiloihin, joissa hyväksikäyttö tapahtui, tai lupaamalla järjestää pääsy johonkin turvalliseen Euroopan maahan. Joissakin tapauksissa myös heidän henkilöpaperinsa oli viety. Hakijat olivat pääsääntöisesti pystyneet pakenemaan hyväksikäyttötilanteista jonkun kolmannen henkilön avulla, joka oli myös avustanut heitä matkan järjestämisessä Suomeen. Riippuvuussuhde olikin täten usein vain vaihtunut yhdestä toiseen, sillä useat hakijat olivat nyt myös näille uusille matkanjärjestäjille velkaa.

Kansallisen ihmiskaupparaportoijan tarkastelemissa tapauksissa ilmeni useita jo tapahtuneeseen ihmiskauppaan viittaavia piirteitä. Raiskausten, vakavan fyysisen väkivallan tai jo tapahtuneen ihmiskaupan uhreina useiden hakijoiden voidaan myös nähdä olevan sellaisessa haavoittuvassa asemassa, joka voi altistaa heidät ihmiskaupan uhriksi joutumiselle ja joka määritelmädirektiivin (2004/83/EY) mukaan tulisi huomioida turvapaikkakäsittelyssä.

Kansallisen ihmiskaupparaportoijan tarkastelemissa tapauksissa haasteeksi näyttää muodostuneen se, ettei Dublin-menettely mahdollistanut uhrien aseman riittävän laajamittaista tarkastelua mahdollisen ihmiskaupan selvittämiseksi. Useissa tapauksissa esiin tulleet epäselvyydet hakijoiden matkajärjestelyissä, seksuaalisen tai työvoiman hyväksikäytön uhriksi joutuminen, fyysinen ja seksuaalinen väkivalta, sieppaukset tai erehdyttäminen työn laadun suhteen eivät asiakirjojen mukaan johtaneet viranomaisten taholta toimenpiteisiin. Asiakirjojen valossa vaikuttaa siltä, että koska hakija oli jo rekisteröity Eurodac-järjestelmään Kreikassa tai Italiassa, käännytyspäätös annettiin selvittämättä asianomaisen henkilön tilannetta tarkemmin.

Käännytyspäätöksiin ei myöskään kirjattu juuri mitään ihmiskaupan selvittämistä edes niissä tapauksissa, joissa hakijan avustaja valituksessaan nimesi hakijan kohtaaman hyväksikäytön ihmiskaupaksi tai mainitsi huolensa siitä, että mikäli hakija käännytettäisiin, olisi hän suuressa riskissä joutua uudelleen ihmiskaupan uhriksi. Päätöksissä ei myöskään selvitetty sitä, miten haavoittuvassa asemassa olevan ihmisen informoinnista ja suojelusta tullaan huolehtimaan siinä tapauksessa, että hänet päätetään käännyttää. Esimerkiksi sitä ei selvitetty, onko maassa ihmiskaupan uhreille tarkoitettua auttamisjärjestelmää ja sitä, kuinka hyvin se käytännössä toimii.

Kansallisen ihmiskaupparaporttoijan tarkastelemista asiakirjoista käy ilmi, että useiden hakijoiden tarinat kasvavat ja syventyvät ajan myötä. Ensimmäisissä puhuttelupöytäkirjoissa jotkut hakijat kertoivat, etteivät he olleet oleskelleet tai hakeneet turvapaikkaa muissa EU:n jäsenvaltioissa. Samalla he jättivät kertomatta Kreikassa ja Italiassa kohtaamansa väkivallan ja hyväksikäytön. Viranomaisten Eurodac-löydön tiedoksi saatuaan hakijoiden kertomukset täydentyivät ja esiin nousivat tiedot niin Kreikan ja Italian puutteellisista vastaanotto-olosuhteista kuin hakijoiden kyseisissä maissa kohtaamasta väkivallasta ja hyväksikäytöstä. Mahdollisten ihmiskaupan uhrien tarinoita tarkasteltaessa on kuitenkin huomioitava, että hyväksikäytön uhriksi joutuminen voi olla traumatisoivaa. Tutkimusten mukaan valtaosa hyväksikäyttötilanteesta vapautuneista uhreista kärsii kognitiivisiin toimintoihin liittyvistä terveysongelmista kuten päänsärystä, uupumuksesta ja muistiongelmistä. Tällaiset kognitiiviset oireet vaikuttavat siihen, kuinka nopeasti, johdonmukaisesti ja tarkasti mahdolliset ihmiskaupan uhrit kykenevät kertomaan tarinansa.³³

Vaikuttaakin siltä, että viranomaisprosessi toimi kyseisissä tapauksissa päinvastaisesti kuin hakijoiden tarinat; se päättyi siinä vaiheessa, kun ihmiskaupasta kertovat viitteet alkoivat tulla esiin. On tärkeää huomata, että tarkastelluissa tapauksissa ihmiskaupasta kertovat indikaattorit kuitenkin tulivat selvästi esiin. Tämänkaltaisten piirteiden tulisi olla riittävä peruste sille, että Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaista toimintaa koskevan yleissopimuksen mukaisesti pidättäydytään maasta poistamisesta ja mahdollistetaan täten ihmiskaupan uhrien tunnistaminen ja auttamisjärjestelmään ohjautuminen.

Ihmiskaupasta viittaaviin piirteiden reagoimisen sijaan päätöksissä päädyttiin kuvailemaan Kreikan ja Italian turvapaikanhakijoiden vastaanotto-olosuhteita. Maiden todettiin Euroopan unionin jäsenvaltioina sitoutuneen

33 Zimmerman et al. (2003 ja 2006).

noudattamaan perusoikeuksia sekä kehoitettiin hakijoita kääntymään turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion viranomaisten puoleen mahdollisten terveydellisten ongelmien tai oikeudenloukkauksien kanssa.

Italian kansallista turvapaikkaohjelmaa käännytyspäätöksissä kuvattiin toteamalla, että sitä on kehitetty Euroopan pakolaisrahaston EFRin ohjeituksen mukaan. Ohjelman mukaan turvapaikanhakija, jolla ei ole varoja, on turvapaikkaprosessin ajan oikeutettu vastaanottopalveluihin. Päätöksissä viitattiin myös selvitykseen, jonka mukaan Italiassa on tavallisten vastaanottokeskusten lisäksi seitsemän joko kokonaan tai osittain erityisryhmille tarkoitettua vastaanottokeskusta ja maassa on myös projekteja, jotka keskittyvät vastaanottamaan ja tukemaan alaikäisiä turvapaikanhakijoita. Täten Maahanmuuttovirasto katsoikin, että turvapaikanhakijoiden oikeudet toteutuvat täysimääräisinä Italiassa.

Asiakirjoista kävi kuitenkin ilmi, että Italian viranomaiset olivat pyytäneet rajoittamaan haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden käännyttämistä Italiaan. Paikallisten viranomaisten tunnustaessa resurssiensa olevan riittämättömät, on käännytyksestä päättävän valtion syytä harkita päätöstään tarkasti ja arvioitava henkilöiden haavoittuva asema sekä riski joutua uudelleen ihmiskaupan uhriksi.

Maahanmuuttovirasto ilmoitti päätöksissä myös olevansa tietoinen Kreikan vastaanotto-olosuhteisiin kohdistuneesta kritiikistä. Kritiikki on ollut voimakasta, ja sitä ovat esittäneet muun muassa YK:n pakolaisjärjestö UNHCR sekä Euroopan neuvoston ihmisoikeuskomissaari Thomas Hammarberg. UNHCR on kehottanut jäsenvaltioita keskeyttämään turvapaikanhakijoiden palautukset Kreikkaan ja käsittelemään turvapaikkahakemukset itse artiklan 3(2) nojalla.³⁴ UNHCR:n mukaan vain näin voidaan huomioida jäsenvaltioiden velvollisuus varmistaa oikeudenmukainen ja tehokas turvapaikkamenettely. UNHCR on todennut, etteivät olosuhteet Kreikan vastaanottoyksiköissä ja Kreikan suoriutuminen turvapaikanhakijoiden perustarpeista huolehtimisesta vastaa lain vaatimaa tasoa. Myös ihmisoikeuskomissaari Hammarberg on nostanut esiin Kreikan vastaanotto-olosuhteisiin liittyvät ongelmat.³⁵ Hammarberg on kiinnittänyt huomiota muun muassa turvapaikkahakemusten vastaanottamisen keskittämiseen, joka on johtanut hakemusten vastaanoton keskeyttämiseen. Hammarberg

34 UNHCR, Position on the return of asylum-seekers to Greece under the “Dublin regulation”, 15.4.2008.

35 Commissioner for Human Rights, Report by Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to Greece on 8-10 December 2008 (CommDH(2009)6).

on tuonut esiin myös puutteen hakijoille annettavassa tulkkaus- ja oikeusneuvonnassa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on useassa ratkaisussaan keskeyttänyt käännytykset Italiaan, Kreikkaan ja Maltalle.

Maahanmuuttovirasto vastasi päätöksissään Kreikan vastaanotto-olosuhteita koskevaan kritiikkiin kertomalla fact-finding -matkastaan sekä toteamalla, ettei käännyttä ketään haavoittuvaisessa asemassa olevia vastuunmäärittämisasetuksella Kreikkaan. Kansallisen ihmiskaupparaportoin tarkastelemisissa tapauksissa olikin niin, että ne hakemukset, jotka otettiin Suomessa aineelliseen käsittelyyn, koskivat hakijoita, joilla oli Eurodac-merkintä Kreikasta. Näiden kolmen tapauksen osalta toimittiinkin kansallisen ihmiskaupparaportoin mukaan tavalla, joka mahdollistaa uhrien tunnistamisen ja auttamisen.

5.3.3. Lapsen edun tarkastelu tapauksissa

Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaista toimintaa koskeva yleissopimus (art. 5) sekä YK:n ihmisoikeusvaltuutettu suosituksissaan edellyttävät myös lapsen edun huomioimista kaikessa ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa (Principle 10). Vaatimus noudattaa Suomen ratifioimaa YK:n lapsen oikeuksien yleissopimusta, jonka artiklan 3(1) mukaan kaikissa hallintoviranomaisten toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Tämä tarkoittaa aktiivisia toimia, sillä lapsen edusta ei ole olemassa yhtä määritelmää, vaan se tulee arvioida kussakin tapauksessa erikseen. Lapsen edun arviointiprosessi tulee myös dokumentoida kaikkeen päätösvalmisteluun.³⁶

Kansallisessa lainsäädännössä lapsen edusta säädetään sekä ulkomaalaislaissa että lastensuojelulaisissa (417/2007). Ulkomaalaislain (6 §) mukaan lakia sovellettaessa on alle kahdeksantoistavuotiasta lasta koskevassa päätöksenteossa kiinnitettävä erityistä huomiota lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin. Vaikka lapsen etua ei kansallisessakaan lainsäädännössä ole tyhjentävästi määritelty, on lastensuojelulain 4 §:n mukaan lapsen etua arvioitaessa kiinnitettävä huomiota muun muassa siihen, miten eri toimenpidevaihtoehdot turvaavat lapselle tasapainoisen kehityksen ja hyvinvoinnin, mahdollisuuden saada ymmärtämystä ja hellyyttä sekä iän ja kehitystason mukaisen valvonnan ja huolenpidon sekä turvallisen kasvuympäristön ja ruumiillisen sekä henkisen koskemattomuuden. Lapsen edun toteutumisen varmistamiseksi voidaan turvapaikkaa hakevalle lapselle, joka on Suomessa vailla huoltajaa tai muu-

³⁶ The Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 6 (2005).

ta laillista edustajaa, määrätä kotouttamislain 26 §:n mukaisesti edustaja. Vailla huoltajaa olevalle alaikäiselle ihmiskaupan uhrille on aina määrätävä edustaja viivytyksettä. Edustajan tulee olla läsnä muun muassa turvapaikkakäsittelyssä sekä poliisiin että Maahanmuuttoviraston suorittamissa puhuteluissa.

Vastuumäärittämisasiasetuksen (EY 343/2003) artiklan 6 mukaan alaikäisen turvapaikkahakemuksen käsittelystä on vastuussa se jäsenvaltio, jonka alueella joku hänen perheenjäsenensä oleskelee, mikäli tämä on alaikäisen edun mukaista. Mikäli alaikäisellä ei ole perheenjäsentä, on hakemuksen käsittelystä vastuussa se valtio, jossa alaikäinen on tehnyt turvapaikkahakemuksensa. On kuitenkin tärkeää huomata, että vaikka vastuumäärittämisasiasetus mahdollistaa alaikäisen palauttamisen toiseen jäsenvaltioon, ei se poista kansainvälisten velvoitteiden ja kansallisen lainsäädännön vaatimuksia lapsen edun arvioinnista kaikissa hallintoviranomaisten toiminnassa. Lisäksi Euroopan neuvoston yleissopimuksessa täsmennetään, että mahdollisissa ihmiskauppatapauksissa lapsen edun arviointi edellyttää riskianalyysin tekemistä myös niissä tilanteissa, joissa alaikäinen on mahdollista palauttaa lähtö- tai kolmanteen maahan. Mikäli palautus ei ole lapsen edun mukainen, on siitä pidättäydyttävä. Sopimuksessa todetaan lisäksi, että mikäli uhrin iästä on epäselvyyttä tai on syytä epäillä, että uhri on lapsi, tulee häntä kohdella lapsena (art. 16 ja 10).

Ihmiskaupparaporttoijan tarkastelemista 15 tapauksesta noin puolessa hakija ilmoitti olevansa alaikäinen. Useissa tapauksissa Eurodac-osumien kautta selvisi, että hakija oli aiemmin rekisteröity Kreikassa tai Italiassa täysi-ikäisenä. Hakijat perustelivat epäselvyyksiä sillä, että salakuljettajat olivat neuvoneet heitä valehtelemaan ikänsä. Hakijat olivat kertomansa mukaan tehneet näin, koska luulivat täysi-ikäisinä saavansa helpommin töitä. Tarkastelussa oli mukana lisäksi tapauksia, joissa hakija oli jo Kreikassa tai Italiassa rekisteröity alaikäiseksi, eikä hänen kertomustaan tältä osin kyseenalaistettu. Suurimmassa osassa tapauksista Maahanmuuttovirasto päätyi siihen, että koska hakija oli aikaisemmin rekisteröity Eurodac-järjestelmään täysi-ikäiseksi, voitiin hänet katsoa täysi-ikäiseksi.

Dublin-menettelyn mahdollinen ongelmallisuus kävi ilmi myös niissä käännytyspäätöksistä, joissa Maahanmuuttovirasto otti huomioon hakijan iänmäärittämiseen liittyvät epäselvyydet. Käännytyspäätöksissä perusteltiin, että vaikka hakija olisi alaikäinen, on vastuumäärittämisasiasetuksen artiklan 6 mukaan alaikäisen turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa se jäsenvaltio, jossa alaikäinen on tehnyt turvapaikkahakemuksensa.

Toisaalta tapauksissa, joissa Maahanmuuttovirasto katsoi hakijan olevan alaikäinen, ei lapsen edun arvioinnin prosessia dokumentoitu käännytyspäätöksissä kovinkaan yksityiskohtaisesti. Niiltä osin kun Maahanmuuttovirasto mainitsi päätöksissään lapsen edun toteutumisesta, nimettiin se siksi, että hakija pääsee turvapaikkaprosessiin ja saa turvapaikka-asiansa asianmukaisesti ratkaistuksi. Tällä tarkoitettiin hakijan käännyttämistä ja turvapaikka-asian ratkaisemista Italiassa tai Kreikassa. Kyseinen tarkastelu vaikutti kuitenkin olevan ristiriidassa hakijoiden kertomusten kanssa, joista kävi ilmi, että heidän turvapaikkaprosessinsa ei ollut edennyt kyseisissä maissa tai että he olivat juuri puutteellisten vastaanotto-olosuhteiden takia joutuneet asumaan kadulla ja altistuneet väkivallalle ja hyväksikäytölle.

Näyttääkin siltä, että kansallisen ihmiskaupparaportoin tarkastelemisissa Dublin-tapauksissa lapsen etua ei huomioitu asianmukaisella tavalla. Käännytyspäätöksiin ei riittävässä määrin dokumentoitu lapsen edun arvioinnin prosessia ja tämä, sekä prosessin lopputulos antaa ymmärtää, ettei kyseistä arviointia kansainvälisten velvoitteiden ja kansallisen lainsäädännön edellyttämällä tavalla myöskään suoritettu. Lisäksi vain yhdessä tapauksessa asiakirjoista kävi ilmi, että alaikäiselle turvapaikanhakijalle oli määrätty edustaja. Vastaavia seikkoja ilmenee myös vähemmistövaltuutetun toimistossa tehdystä lapsen etu -selvityksestä.³⁷

Kansallisen ihmiskaupparaportoin aineiston perusteella tekemät havainnot ovat huolestuttavia alaikäisten turvapaikanhakijoiden oikeuksien toteutumisen kannalta, mutta ihmiskaupan uhrien oikeuksien toteutumisen näkökulmasta tilanne on vielä vakavampi. Otettaessa huomioon kuinka vakavan väkivallan ja törkeän hyväksikäytön kohteeksi kansallisen ihmiskaupparaportoin tarkastelemien tapausten alaikäiset turvapaikanhakijat olivat kertomansa mukaan joutuneet, ei kansallisen ihmiskaupparaportoin näkemyksen mukaan nykyinen menettely riittävällä tavalla takaa sitä, että lapsen etu tulisi tapauksissa asianmukaisesti arvioitavaksi.

5.4. Johtopäätökset ja suositukset: käännytysmenettelyt

Kansallinen ihmiskaupparaportoin pitää tärkeänä sitä, että käännytysmenettelyjen yhteydessä selvitettäisiin mahdollista ihmiskaupassa uhritumista ja huomioitaisiin näiden henkilöiden tarve oikeusapuun ja oikeuksien turvaamiseen mahdollisina ihmiskaupan uhreina. Kuten Euroopan neuvoston ihmiskaupaa koskevan yleissopimuksen selitysmuistiossa todetaan, ihmiskaupan uhreille taatut oikeudet jäävät täysin teoreettisiksi, mikäli

³⁷ Parsons (2010).

mahdolliset uhrin poistetaan maasta, ennen kuin heidän tunnistamisensa on edes ollut mahdollista (kohta 131). Myös YK:n ihmisoikeusvaltuutettu painottaa ihmiskauppaa ja ihmisoikeuksia koskevissa suuntaviivoissaan, että mikäli valtiot eivät onnistu tunnistamaan ihmiskaupan uhreja ja asianmukaisella tavalla ja suojelemaan heitä uudelleen uhriksi joutumiselta, ihmiskaupan uhrien oikeudenloukkaukset todennäköisesti vain jatkuvat. Tämän takia valtiot ovat velvollisia varmistamaan, että tunnistaminen on erilaisissa viranomaiskäytännöissä mahdollista, ja että uhrin myös käytännössä tunnistetaan (Guideline 2). Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisussa *Rantsev v. Cyprus and Russia* ihmiskaupan kohdemaana Kypros tuomittiin ihmisoikeusloukkauksista, sillä se ei ollut tutkinut mahdollisen ihmiskaupan uhrin kuolemaan johtaneita olosuhteita ja ottanut tämän lainvastaisesti säilöön. Auttamisjärjestelmään ohjaaminen, harkinta-ajan myöntäminen sekä riittävän ja asiantuntevan oikeusavun hankkiminen mahdollisille ihmiskaupan uhreille on ensimmäinen askel kohti ihmiskaupan uhrin oikeudet turvaavaa lopputulosta.

Kansainvälisiin velvoitteisiin ja kansallisiin ihmiskaupan vastaisiin toimintasuunnitelmiin ja lainsäädäntöön perustuva ihmiskaupan vastainen toiminta edellyttää uhrin tunnistamista ja uhrin oikeuksien toteutumisen turvaamista kaikissa viranomaisprosesseissa, myös Dublin-menettelyssä. Ihmiskaupan uhrin tunnistamisen mahdollistamiseksi ja uhrin oikeuksien toteutumisen turvaamiseksi kansallinen ihmiskaupparaportointi suosittelee, että Maahanmuuttovirasto pääsääntöisesti pidättäytyy Dublin-tapauksissa ihmiskaupan uhrin käännyttämisestä ja ottaa heidän turvapaikkahakemuksensa aineelliseen tutkintaan vastuunmäärittämisasetuksen artikla 3(2) perusteella. Ihmiskaupparaportointi korostaa, että määritelmädirektiivin mukaan alaikäisiä on aina pidettävä haavoittuvassa asemassa olevina henkilöinä, joilla on erityistarpeita. Mikäli turvapaikanhakijan iästään epäselvyyttä ja on syy uskoa, että hän on lapsi, tulee häntä kohdella lapsena ja hänelle tulee määrätä edustaja. Ihmiskaupan uhrin tulee ohjata ihmiskaupan uhrin auttamisjärjestelmään. Ihmiskaupassa uhritumuksesta ei vielä tässä vaiheessa vaadita aukotonta selvitystä, vaan ihmiskauppaan viittaavat piirteet riittäisivät siihen, että henkilö ohjataan ihmiskaupan uhrin auttamisjärjestelmään. Ihmiskaupan uhrin tunnistamisen mahdollistamiseksi ja uhrin oikeuksien toteutumisen turvaamiseksi käännytysmenettelyissä kansallinen ihmiskaupparaportointi suosittelee seuraavaa:

1. Prostituutiosta, ml. hieromalaitoksista, striptease- tms. paikoista, tavattuja mahdollisia ihmiskaupan uhreja ei käännytetä millään ulkomaalaislain perusteella ennen kuin on yksilöllisesti ja riittävän tarkasti selvitetty, ettei tapaukseen liity ihmiskauppaa. Mahdollisil-

le ihmiskaupan uhreille ilmoitettaisiin kirjallisesti heidän oikeuksiinsa, ml. auttamisjärjestelmästä, harkinta-ajasta ja oleskelulupamahdollisuudesta sekä oikeudesta avustajaan.

2. Ns. Dublin-tapauksissa pidättäydyttäisiin käännättämisestä pääsääntöisesti niissä tapauksissa, joissa ihmiskauppaan viittaavat indikaattorit täyttyvät. Näiden henkilöiden turvapaikkahakemukset otettaisiin aineelliseen tutkintaan vastuunmäärittämisasetuksen artikla 3(2) perusteella. Näin meneteltäisiin etenkin alaikäisten ihmiskaupan uhrien kohdalla.
3. Ns. Dublin-menettelyssä tunnistetut ihmiskaupan uhrit ohjattaisiin ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään siitä riippumatta, voidaanko tapauksessa aloittaa esitutkinta. Uhreille tulisi osoittaa avustaja, ja avustajalle tulisi varata tosiasiallinen mahdollisuus olla läsnä uhrin puhutteluissa ja kuulusteluissa.
4. Mikäli turvapaikanhakijan iästä on epäselvyyttä ja on syy uskoa, että hän on lapsi, tulee häntä kohdella lapsena.

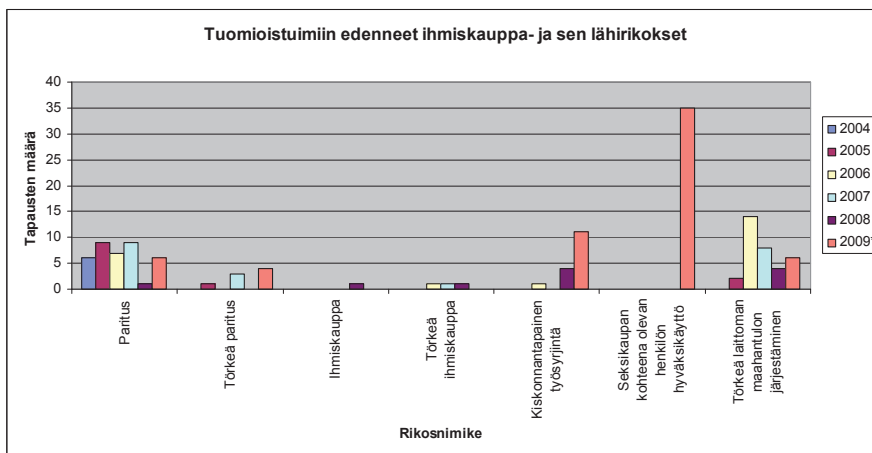
6. Rikosprosessi ja ihmiskauppaa koskevien tunnusmerkistöjen soveltaminen ja tulkinta

6.1. Johdanto

Kansallisen ihmiskaupparaportoijan ensimmäisen raportin rikosprosessia ja tunnusmerkistöjen soveltamista ja tulkintaa koskeva analyysi perustuu tuomioistuimiin vuoden 2009 loppuun mennessä ihmiskauppana edenneisiin tapauksiin sekä paritusta, törkeää paritusta ja kiskonnantapaista työsyryntää koskeviin tapauksiin. Aineistossa on sekä lainvoimaisia että ei-lainvoimaisia ratkaisuja, ja pieni osa tapauksista ajoittuu aikaan ennen ihmiskauppaa koskevien rangaistussäännösten voimaantuloa. Tuomioistuinratkaisujen lisäksi kansallinen ihmiskaupparaportointi on pyytänyt esitutkintaviranomaisia toimittamaan esitutkintapöytäkirjat niistä paritus- ja ihmiskauppatapauksista sekä kiskonnantapaisista työsyryntätapauksista, joista on haluttu lisätietoa. Koska työperäistä ihmiskauppaa ja siihen liittyvää työvoiman hyväksikäyttöä koskevia tapauksia on edennyt esitutkintaan ja tuomioistuimiin toistaiseksi vähän, on kansallinen ihmiskaupparaportointi katsonut aiheelliseksi täydentää aineistoaan muilla tietolähteillä, kuten muulla kirjallisella materiaalilla ja laajalla kuulemiskierroksella. Kansallinen ihmiskaupparaportointi on katsonut tarpeelliseksi selvittää myös seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöön liittyvän rangaistussäännöksen soveltamista ja tulkintaa oman toimivaltansa puitteissa.

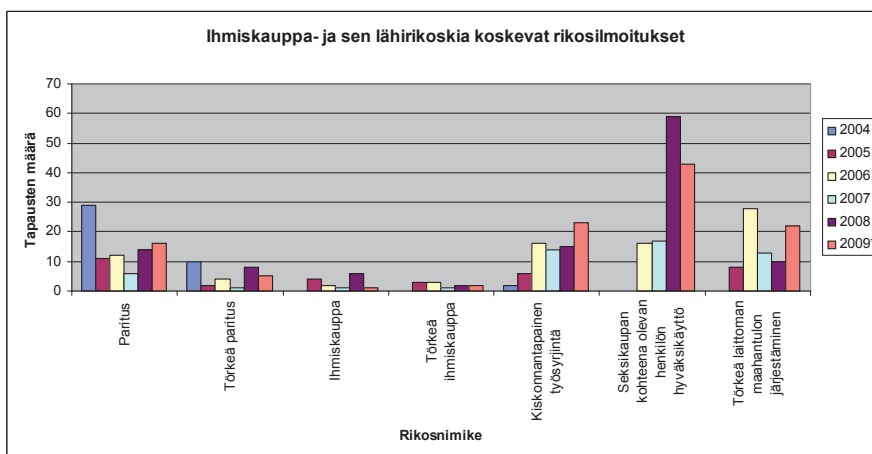
Vuoden 2009 loppuun mennessä vasta neljä tapausta on edennyt tuomioistuimiin ihmiskauppana, vaikka useammassa jutussa ihmiskauppa on ollut rikosnimikkeiden joukossa esitutkintavaiheessa. Kolme tapauksista on koskenut ihmiskauppaa seksuaalisessa hyväksikäyttötarkoituksessa ja yksi työperäistä ihmiskauppaa. Käsillä olevan raportin laatimisvaiheessa vastaajat on tuomittu ihmiskaupasta kolmessa jutussa. Yhdessä näistä jutuista tuomioistuin katsoi ihmiskaupan täyttyneen vain yhden asianomistajan kohdalla. Kaikki ratkaisut ovat saaneet lainvoiman. Ihmiskaupan lähirikoksista on annettu huomattavan paljon enemmän tuomioita, ja lähirikosten uhrien lukumäärä on moninkertainen tunnistettujen ihmiskaupan uhrien määrään verrattuna. Ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman ohjausryhmä totesi vuonna 2008 julkistetussa raportissaan, että vuonna 2006 ihmiskaupparikosten uhreja oli tunnistettu 17 ja ihmiskaupan kaltaisten rikosten uhreja 207.³⁸ Ihmiskaupan kaltaisia rikoksia ovat törkeä paritus, kiskonnantapainen työsyryntä sekä törkeä laittoman maahantulon järjestämien.

38 TM, Näkymättömät uhrin: Ohjausryhmän ehdotus ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman tarkentamiseksi (2007), s. 8.



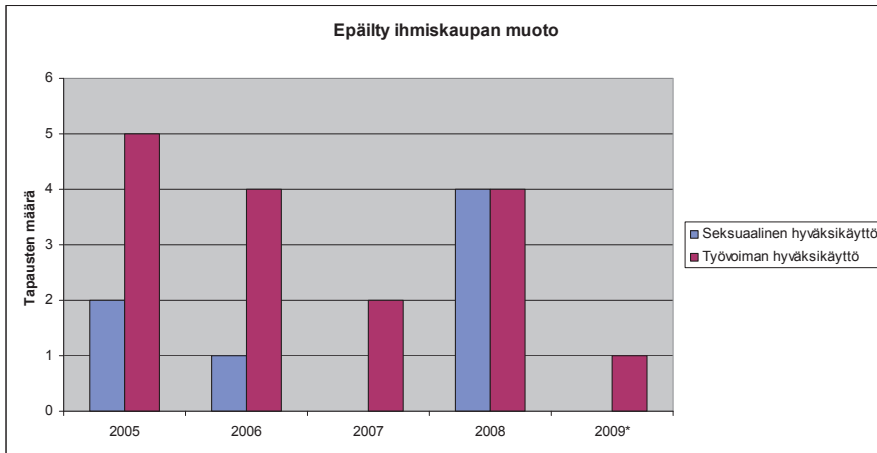
* Tiedot ajalta 1.1.–18.12.2009. Rikosnimikkeen seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöä koskevat tiedot ajalta 1.1.–31.12.2009 (tapauksia on kuitenkin käsitelty tällä rikosnimikkeellä myös vuosina 2007 ja 2008).

Lähde: Oikeusministeriö

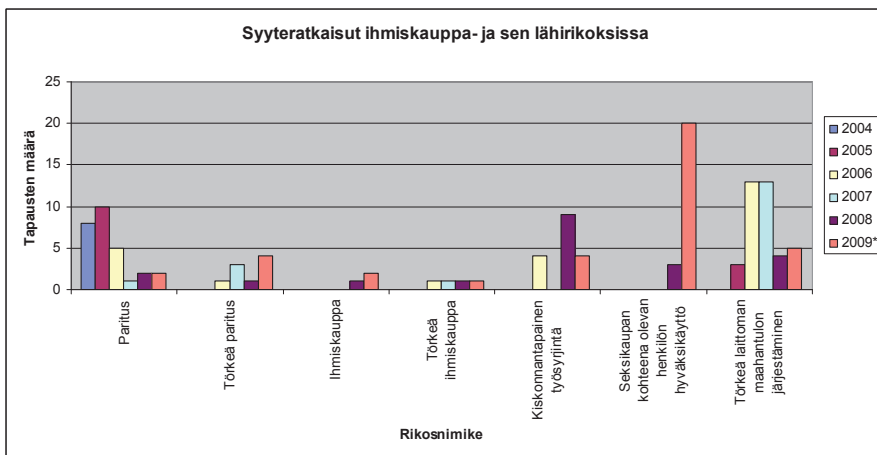


* Tiedot ajalta 1.1.–15.12.2009, paitsi rikosnimikkeen seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttö osalta, missä tiedot ajalta 1.1.–31.12.2009.

Lähde: Keskusrikospoliisi



Lähde: Keskusrikospoliisi



* Tiedot ajalta 1.1.–6.10.2009, paitsi rikosnimikkeen seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttö osalta, missä tiedot ajalta 1.1.–31.12.2009.

Lähde: Valtakunnansyyttäjänvirasto

Aineistonsa perusteella kansallinen ihmiskaupparaportointi pitää epätoiminnaisena, että ihmiskauppa olisi Suomessa niin marginaalinen ilmiö kuin mitä esitutkimusten, syyteratkaisujen ja tuomioistuintratkaisujen lukumäärä antaisi olettaa, varsinkin kun ihmiskaupan lähirikoksia tutkitaan, syytetään ja tuomitaan huomattavasti enemmän. Lieneekin niin, ettei ihmiskaupaa vielä täysin osata tunnistaa ja erottaa lähirikoksistaan, kuten

parituksesta ja kiskonnantapaisesta työsyrynnästä. Ihmiskauppaa koskevien rangaistussäännösten vaikeaselkoisuus ja päällekkäisyys näiden lähirikosten tunnusmerkistöjen kanssa saattaa osaltaan selittää sitä, miksi niin harvat tapaukset ovat edenneet tuomioistuimiin ihmiskauppana. Osaltaan vähäistä määrää saattaa selittää myös kapea käsitys ihmiskaupasta ja tietämättömyys siitä, mitä ihmiskaupalla esimerkiksi kansainvälisissä sopimuksissa tarkoitetaan.

Ihmiskaupan uhrien kannalta ei ole yhdentekevää, tunnustetaanko heidät ihmiskaupan vai jonkun sen lähirikoksen uhriksi. Ihmiskaupan uhreiksi uskotut henkilöt ovat oikeutettuja auttamisjärjestelmän palveluihin sekä muihin erityisiin tukitoimiin esitutinnan ja rikosprosessin aikana³⁹ ja heidän on mahdollista hakea erityistä harkinta-aikaa ja oleskelulupaa ulkomaalaislain perusteella. Seksuaalisesti hyväksikäytetyille henkilöille tunnustaminen on vielä merkityksellisempää kuin työperäisesti hyväksikäytetyille, sillä parituksen kohteilla on esitutkinnassa ja rikosprosessissa nykyisessä käytännössä todistajan asema kun taas ihmiskaupan uhreilla on asianomistajan asema. Työperäisesti hyväksikäytetyt uhrit ovat asianomistajan asemassa siitä riippumatta, käsitelläänkö heidän tapaustaan kiskonnantapaisena työsyryntänä vai työperäisenä ihmiskauppana. Kansallinen ihmiskaupparaporttoja pitää näin asemassa eriyttävää käytäntöä syrjivänä.

Tuomioistuinten ihmiskaupalle antama tulkinta vaikuttaa välillisesti siihen, miten esitutkintaviranomaiset ja muut ihmiskaupan parissa työskentelevät tahot määrittelevät ihmiskaupan ja kenet he tunnustavat ihmiskaupan uhriksi. Tuomioistuinten ratkaisut vaikuttavat siihen, miten viranomaiset tunnustavat ihmiskaupan uhreja sekä siihen, millä rikosnimikkeillä tapauksia tutkitaan ja syytetään. Ratkaisuillaan tuomioistuimet vaikuttavat myös siihen, ketkä ovat oikeutettuja ihmiskaupan uhreille suunnatun auttamisjärjestelmän palveluihin, harkinta-aikaan ja oleskelulupaan. Kansallinen ihmiskaupparaporttoja korostaa, että ihmiskaupan uhrien oikeuksien toteutuminen on vahvasti sidoksissa siihen, miten tuomioistuimet soveltavat ja tulkitsevat ihmiskauppaa koskevia rangaistussäännöksiä ja niiden suhdetta ihmiskaupan lähirikoksiin.

Raportin tämän osan tarkoituksena on selvittää, miltä ihmiskauppa ja siihen liittyvät ilmiöt jo annettujen ratkaisujen perusteella Suomessa näytävät. Tarkoituksena on myös arvioida sitä, kuinka hyvin ihmiskauppaan viittaavat piirteet esitutkinnassa ja tuomioistuinkäsittelyssä tunnustetaan ja millainen oikeudellinen merkitys ihmiskauppaa koskeville rangaistussäännöksille näissä prosesseissa annetaan. Syyttäjien toimintaa ja syyteharkin-

39 Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa 11.7.1997/689, 2 luku 1 a § ja 3 §.

nassa tehtyjä ratkaisuja kansallinen ihmiskaupparaportoiija arvioi tulevissa raporteissaan.

Esitutkintaa ja tuomioistuinkäsittelyä koskevan analyysin tavoitteena on kartoittaa ja arvioida rikosprosessin keskeisimpiä haasteita sekä antaa suosituksia keskeisille toimijoille, kuten lainlaatijoille, esitutkintaviranomaisille, syyttäjille ja tuomareille ihmiskaupan vastaisen toiminnan edistämiseksi ja uhrien oikeuksien ja aseman parantamiseksi. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija paneutuu käsillä olevassa ensimmäisessä raportissaan ihmiskauppaan seksuaalisessa hyväksikäyttötarkoituksessa silloin, kun Suomi on tämän hyväksikäytön muodon kohdema.

6.2. Ihmiskauppa seksuaaliseen hyväksikäyttötarkoitukseen ja paritus

6.2.1. Ihmiskauppana tuomioistuimiin edenneet tapaukset

YK:n ihmiskauppalisäpöytäkirjan ja EU:n neuvoston ihmiskauppaa koskevan puitepäätöksen hyväksyminen johtivat erityisten ihmiskauppasääntösten lisäämiseen rikoslakiin. Yhteisen määritelmän aikaansaamista voidaan pitää YK:n ihmiskauppalisäpöytäkirjan tärkeimpänä saavutuksena. Puitepäätöksen määritelmä perustuu YK:n ihmiskauppalisäpöytäkirjan määritelmään, joka on hyväksytty myös Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaista toimintaa koskevan yleissopimuksen pohjaksi. Suomessa ihmiskauppaa koskevat rangaistussäännökset tulivat voimaan elokuussa 2004. Rikoslain 25 luvun 3 §:n mukaan se, joka

- 1) käyttämällä hyväksi toisen riippuvaista asemaa tai turvontonta tilaa,
- 2) erehdyttämällä toista tai tämän erehdystä hyväksi käyttämällä,
- 3) maksamalla korvauksen toista vallassaan pitävälle henkilölle tai
- 4) ottamalla vastaan sellaisen korvauksen ottaa toisen valtaansa, värvää toisen taikka luovuttaa, kuljettaa, vastaanottaa tai majoittaa toisen hänen saattamiseksi 20 luvun 9 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetun tai siihen rinnastettavan seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi, pakko-työhön tai muihin ihmisarvoa loukkaaviin olosuhteisiin taikka elimien tai kudoksien poistamiseksi taloudellisessa hyötymistarkoituksessa, on tuomittava ihmiskaupasta vankeuteen vä-

hintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään kuudeksi vuodeksi. Ihmiskaupasta tuomitaan myös se, joka ottaa valtaansa kahdeksaatoista vuotta nuoremman henkilön taikka värvää, luovuttaa, kuljettaa, vastaanottaa tai majoittaa tämän 1 momentissa mainitussa tarkoituksessa, vaikka mitään 1 momentin 1–4 kohdassa tarkoitettua keinoa ei olisi käytetty. Yritys on rangaistava.

Samana rikoslain luvun 3 a §:n mukaan jos ihmiskaupassa 1) käytetään 3 §:ssä tarkoitettujen keinojen sijasta tai lisäksi väkivaltaa, uhkausta tai kavaluutta, 2) aiheutetaan tahallisesti tai törkeällä huolimattomuudella toiselle vaikea ruumiinvamma, vakava sairaus tai hengenvaarallinen tila taikka näihin rinnastettavaa erityisen tuntuva kärsimystä, 3) rikos kohdistuu kahdeksaatoista vuotta nuorempaan lapseen tai henkilöön, jonka kyky puolustaa itseään on olennaisesti heikentynyt, tai 4) rikos on tehty osana 17 luvun 1 a §:n 4 momentissa tarkoitettua järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaa ja rikos on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä, rikosentekijä on tuomittava *törkeästi ihmiskaupasta* vankeuteen vähintään kahdeksi ja enintään kymmeneksi vuodeksi. Törkeästi ihmiskaupasta tuomitaan myös se, joka alistaa toisen orjuuteen tai pitää toista orjuudessa, kuljettaa orjia tai käy kauppaa orjilla, jos teko kokonaisuutena arvostellen on törkeä. Törkeän ihmiskaupan yritys on rangaistava.

Heinäkuussa 2006 Helsingin kärjäoikeus antoi Suomen historian ensimmäisen tuomion ihmiskaupasta.⁴⁰ Tapauksessa virolais-suomalaisen rikollisjärjestön jäseniä syytettiin virolaisen naisen saattamisesta prostituutioon tavalla, jonka katsottiin täyttävän törkeän ihmiskaupparikoksen tunnusmerkistön. Nainen oli sakkomaksuilla ja jo syntyneellä velalla uhaten pakotettu lähtemään Suomeen, jossa hänet oli teljetty helsinkiläiseen asuntoon ja opastettu prostituutioon. Nainen otti vastaan kolmesta viiteentoista asiakasta päivittäin, mutta ei saanut itse mitään asiakkaiden maksamista rahamääristä. Rikollisjärjestön jäsenet uhkasivat naista väkivallalla, mikäli hän kieltäytyisi prostituutiosta. Naisen haavoittuvuutta lisäsi se, ettei hän osannut puhua suomea. Yksi vastaajista lupasi ottaa naisen vaimokseen, jos tämä ”työskentelisi” kunnolla. Paljastumisen pelossa vastaajat lähettivät naisen Ruotsin kautta takaisin Viroon, ja häntä uhkailtiin olemaan kertomatta tapahtuneesta. Nainen on tämän jälkeen kärsinyt mielenterveysongelmista.

Kärjäoikeuden mukaan vastaajat olivat ihmiskaupan tunnusmerkistön

⁴⁰ Helsingin kärjäoikeus R 06/5204, 20.7.2006.

mukaisesti erehdyttäneet naisen prostituoiduksi lupaamalla hänelle lastenhoitajan työtä Suomessa. Turvattoman tilan kriteerin todettiin täytyneen, sillä nainen oli kehitysvammainen. Riippuvainen asema täytti velkasuhdetta koskevan uhkailun muodossa. Tekoa pidettiin törkeänä, sillä se oli kohdistunut henkilöön, jonka kyky puolustaa itseään oli olennaisesti heikentynyt, ja koska teossa oli käytetty väkivallalla uhkaamista ja kavaluutta.

Tapauksessa oli asianomistajina kaiken kaikkiaan 14 naista, mutta muiden asianomistajien kohdalla käräjäoikeus katsoi vastaajien syyllistyneen törkeään paritukseen. Tuomioistuin myönsi myös näiden naisten aseman heikoksi, mutta ei pitänyt heidän suhdetta vastaajiin niin alisteisena, että heidän itsemääräämisoikeuttaan olisi katsottu loukatun ihmiskauppaa tarkoittavalla tavalla. Tuomioistuin viittasi perusteluissaan eduskunnan lakivaliokunnan mietintöön LaVM 4/2004, jossa kehoitetaan tulkitsemaan tunnusmerkistön avoimia käsitteitä riippuvainen asema ja turvaton tila suppeasti ja katsotaan, että ihmiskaupassa tekijän ja teon kohteen välinen alistussuhde on intensiivisempi ja kokonaisvaltaisempi kuin parituksessa. Käräjäoikeus totesi perusteluissaan seuraavaa:

”[k]aikkien asianomistajien kertomana on tullut ilmi, että naisille on asetettu työajat, heidän liikkumistaan ulkona on rajoitettu ja heidän työskentelylleen on asetettu tavoitteita. Asetettujen sääntöjen noudattamista on valvottu ja sääntöjen rikkomisesta on asetettu sakkoja. Ainakin [joitakin naisista] on uhattu väkivallalla. Kun kaikki asianomistajat, jotka ovat kertoneet sakoista, ovat kertoneet myös maksaneensa nämä ainakin osittain, ei asianomistajien ja vastaajien välillä ole näytetty tätä kautta syntyneen taloudellista riippuvuussuhdetta. Väkivallalla uhkaamisen ei ole näytetty muodostaneen asianomistajien X:ää [kehitysvammainen nainen] lukuun ottamatta ja vastaajien välillä sellaista turvatonta tilaa, jota edellä mainituissa esitöissä on tarkoitettu.”

Tuomioistuin antoi merkitystä sille, että muut naiset olivat ryhtyneet prostituutioon vapaaehtoisesti tai ainakin ymmärtäneet joutuvansa tarjoamaan ”intiimipalvelua”. Tuomioistuin piti merkityksellisenä myös sitä, että naiset olivat ansainneet prostituutiolla rahaa. Naisiin tai heidän omaisiinsa kohdistunut väkivallan uhka, velkasuhteisiin sitominen ja huomattavat liikkumisvapauden rajoitukset eivät muuttaneet käräjäoikeuden tulkintaa parituksen ja ihmiskaupan välisestä suhteesta. Käräjäoikeus pyrki tekemään eroa parituksen ja ihmiskaupan väliin toteamalla, että suurin osa naisista oli lähtenyt rikoksenteijöiden mukaan vapaaehtoisesti ja antanut suostu-

muksensa prostituutioon. Käräjäoikeus piti alkuperäistä vapaaehtoisuutta merkittävänä siitakin huolimatta, että jotkut naisista olivat avoimesti kertoneet heihin ja heidän omaisiinsa kohdistuneesta väkivallan uhasta, joka voisi täyttää jopa törkeän ihmiskaupan tunnusmerkistön. Käräjäoikeus totesi:

”[a]sianomistajista A, B, C, D ja E ovat kertoneet tullessaan vapaaehtoisesti Suomeen toimiakseen prostituoituina ansaitakseen tällä toiminnalla. F on kertonut tullessaan hoitamaan seuralaispalvelua, johon hän on ymmärtänyt liittyvän myös intiimipalveluiden tarjoamista ja G on suostunut Suomessa ollessaan toimimaan prostituoituna.”

”[k]un F:lla ei ole ollut asiakkaita, Y on ollut vihainen ja luvannut leikellä F:n kasvot partakoneenterällä, hakata hänet ja polttaa hiukset.”

Erään asianomistajan osalta käräjäoikeus totesi lisäksi seuraavaa:

”Suomessa A:lle on kerrottu, ettei asunnoista saa poistua ilman lupaa ... Luvattomasta asunnosta poistumisesta on saanut sakkoa, jota A:lle on määrätty maksettavaksi. Lähikaupassa asioimiseen on pitänyt pyytää lupa. Sakkojen määräämisen lisäksi A:ta on uhattu sillä, että Y:n kaverit tulevat hakkaamaan hänet. Myös kasvot on uhattu viilleillä ja hänen perhettään on uhattu ... Lisäksi A:lle on ilmoitettu hänen maksettavakseen tulevan viikkomaksun suuruudeksi 200 euroa, mutta maksua on yksipuolisesti korotettu 500 euroksi. A on aluksi tullut kahdeksi kuukaudeksi Suomeen. Tämän jälkeen hänen ei kuitenkaan sallittu lopettaa prostituutiotyötä.”

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija katsoo, ettei käräjäoikeus riittävästi tarkastellut niitä olosuhteita, joissa naiset seksuaalipalveluja myivät. Huomion keskittyminen rekrytointivaiheen vapaaehtoisuuteen on nähtävissä myös esitutkinnassa, jossa ihmiskaupparikoksen toteutumista tutkittiin vain yhden asianomistajan, kehitysvammaisen, prostituutioon lastenhoitotyötä lupaamalla erehdytetyn naisen, osalta. Muita tuomioistuimessa asianomistajina olleita naisia kuultiin esitutkinnassa todistajina. Menettely tuntui johtavan siihen, että huomiota kiinnitettiin vain asianomistajana olleen kehitysvammaisen naisen oikeudenloukkauksiin. Muiden naisten kertomuksia liikkumisvapauden rajoituksista, sakoista ja väkivallan uhasta käsiteltiin näyttönä paritusrikoksesta pikemmin kuin yksittäisten henkilöi-

den oikeudenloukkauksina tai merkkeinä myös heidän alisteisesta asemasta vastaajiin nähden. Syyttäjä puolestaan ratkaisi asian niin, että hän syytti vastaajia ihmiskaupasta kaikkien naisten osalta. Sama tendenssi asianomistajien tarinoiden käsittelystä ”nippuna” jatkui myös hovioikeudessa, joissa liikkumisvapauden rajoitukset, sakot ja väkivallalla uhkaaminen miellettiin paritukseen kuuluviksi säännöiksi.⁴¹ Myös hovioikeus kiinnitti huomiota liikkumisvapauden rajoituksiin, sakotuksen ja väkivallan uhkaan, mutta ei katsonut tarpeelliseksi arvioida käräjäoikeuden tulkintaa tältä osin uudelleen. Hovioikeus totesi perusteluissaan muun muassa seuraavasti:

”Törkeässä paritustoiminnassa puolestaan rangaistuksen pituutta mitattaessa on otettava huomioon se, että kysymys on ollut järjestäytyneestä kansainvälisestä rikollisuudesta. Paritustoimintaan osallistuneilla prostituoiduilla on ollut tarkat säännöt työajasta ja asunnosta poistuminen on ilman lupaa ollut kielletty. Prostituoituja on kontrolloitu puhelimitse ja asunnossa käymisellä. Prostituoituja on uhattu väkivallalla ja sakkomaksulla sääntöjen rikkomisesta.”⁴²

Paritusta ja ihmiskauppaa koskevien rangaistussäännösten välisellä rajavedolla näyttää olevan merkitystä myös vahingonkorvausten tuomitsemisessa. Eräs asianomistaja, jonka osalta käräjäoikeus päätyi tuomitsemaan vastaajat törkeästä parituksesta, vaati oikeudenkäynnissä vahingonkorvauksia parittajiltaan. Käräjäoikeus hylkäsi vahingonkorvausvaatimukset, koska syyte törkeästä ihmiskaupasta hylättiin. Käräjäoikeus totesi, ettei paritusrikoksen todistajalla ole oikeutta saada rikokseen perustuvaa korvausta. Hallituksen esityksen HE 167/2003 mukaan paritus saattaa yksittäistapauksessa sisältää niin olennaisen seksuaalisen itsemääräämisoikeuden loukkauksen, että se oikeuttaisi korvaukseen kärsimyksestä säännöksen nojalla. Olosuhteiden tulee tällöin kuitenkin olla sellaiset, että seksuaalisen itsemääräämisoikeuden loukkaus on ilmeinen.

Toisessa seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvässä tapauksessa törkeästä ihmiskaupasta tuomittiin suomalaissyntyiset kolme miestä ja kaksi naista, jotka olivat saattaneet suomalaissyntyisen nuoren naisen seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi tai muihin ihmisarvoa loukkaaviin olosuhteisiin ihmiskauppasäädöksen tarkoittamalla tavalla kesällä 2008.⁴³ Pohjana koko

41 Helsingin hovioikeus R 06/2317, 1.3.2007.

42 Myös hovioikeus havaitsi muun muassa seuraavan: ”[k]oska F oli sääntöjen vastaisesti käynyt juhlimassa, hänet oli siirretty Hämeenlinnaan Tampereentien asuntoon ja W oli antanut hänelle 500 euron sakon. W oli lisäksi automatkalla uhannut ’heittää hänet sähkölankoihin’ tällaisen menettelyn toistuessa.”

43 Kotkan käräjäoikeus R 08/1069, 9.12.2008. Käräjäoikeus arvioi teon törkeäksi, sillä siinä oli

tapahtumasarjalle oli tekaistu vasikointivelka, jota vastaajat pakottivat asianomistajan heille maksamaan muun muassa myymällä seksuaalipalveluja. Lisäksi vastaajat pakottivat asianomistajan antamaan heille säästönsä, ottamaan pikavippilainoja, tilaamaan tavaroita nettimyymälöistä ja avaamaan internet- ja puhelinliittymiä. Vastaajat ottivat haltuunsa asianomaisen henkilökohtaista omaisuutta, muun muassa kotiavaimet, bussilipun ja puhelimen. Asianomistajan liikkumista vahdittiin, hänet teljettiin kellariin, hänet uhattiin tappaa, hän joutui toistuvasti vakavan väkivallan uhriksi ja lopulta hänet pakotettiin myymään seksipalveluja rahojen hankkimiseksi. Käräjäoikeus katsoi, että vastaajat olivat liikkumisvapauden rajoitusten, velkasuhteen, väkivallan uhan ja väkivallan avulla sitoneet asianomistajan sellaiseen asemaan, ettei hänellä ollut enää muuta vaihtoehtoa kuin alistua kaikenlaiseen väärinkäyttöön. Käräjäoikeus totesi tapauksessa käytettyjä keinoja arvioidessaan seuraavasti:

”Hän [asianomistaja] on väkivallan uhatessa pyrkinyt minimoimaan vahingoittumistaan tekemällä valintoja, jotka eivät ole pohjautuneet vapaaehtoisuuteen ja vapaaseen tahdonmuodostukseen. Hän ei ole uskaltanut karata eikä kieltäytyä seksin myynnistä. Vasta kuolemanpelko on saanut hänet hakeutumaan turvaan seksin ostamista aikoneen henkilön saattamana [...]. Tästä vaihtoehdottomuudesta, riippuvaisesta asemasta ja turvattomasta tilasta [vastaajat] ovat olleet tietoisia ja käyttäneet sitä omaksi ja toistensa hyväksi.”

Tekotavoista käräjäoikeus katsoi täyttyneen valtaan ottamisen, sillä vapaudenriiston lisäksi asianomistajan katsottiin joutuneen myös hänen vapautaan riistäneiden henkilöiden määräämisvallan alaiseksi. Tämän katsottiin täyttyneen sen kautta, että asianomistajan vapaus oli riistetty, hänen omaisuuttaan oli anastettu eikä hänellä ollut mahdollisuutta vaikuttaa seksin myynnin ehtoihin ja olosuhteisiin eikä siihen, kuinka kauan tuo toiminta jatkuu. Teon tarkoitus täyttyi käräjäoikeuden mukaan sekä seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi että ihmisarvoa loukkaaviin olosuhteisiin joutumisen kautta. Käräjäoikeuden mukaan asianomistaja oli vapaudenriistolla, väkivallan uhalla ja väkivallalla saatu ryhtymään sukupuoliyhteyteen tai seksuaaliseen tekoon siten, että hänen oli luovutettava kaikki toiminnasta saamansa rahat vastaajille. Lisäksi käräjäoikeus totesi, että asianomistaja oli saatettu ihmisarvoa loukkaaviin olosuhteisiin vasikointivelan suorittamiseksi eli sellaiseen asemaan, jossa velan maksu ei ole ollut mahdollista muutoin kuin ryhtymällä hankkimaan varoja rikollisin keinoin ja lopulta

käytetty hyväksi väkivaltaa ja uhkauksia. Vapaudenriisto, uhkaukset ja väkivallan vakavuus huomioon ottaen teko oli myös kokonaisuutena arvostellen törkeä.

seksipalveluita myymällä. Käräjäoikeus myös katsoi vasikointivelan, jota se vertasi huumevelkaan, olevan vailla kaikkea oikeudellista perustaa. Vaikka huumevelhallekaan ei anneta oikeussuojaa, on se käräjäoikeuden mukaan silti erilainen siinä mielessä, että velallinen on kuitenkin velkansa vastikkeeksi saanut jotain eli huumeita. Vastaajien ja asianomistajien päihteiden käyttöä käräjäoikeus kommentoi toteamalla, ettei voida katsoa huumeiden käyttäjillä olevan joitakin ”omia sääntöjä”, vaan myös he ansaitsevat ihmisarvoisen elämän. Hovioikeus ei muuttanut käräjäoikeuden ratkaisua.

Kolmannessa seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvässä tuomioistuintapauksessa oli kyse virolaisen naisen tuomisesta Suomeen prostituutioon.⁴⁴ Vastaajina olleet kaksi virolaista miestä olivat houkutelleet naisen Helsinkiin, jossa hän oli toiminut prostituoituna. Vastaajat ja asianomistaja olivat erimielisiä siitä, oliko prostituutiosta puhuttu rekrytointivaiheessa: asianomistaja kiisti tietäneensä prostituutiosta, kun taas vastaajat olivat sitä mieltä, että asianomistaja tiesi matkan tarkoituksena olleen rahan ansaitseminen prostituutiolla. Kun asianomistajalle oli Suomeen saapumisen jälkeen selvinnyt, että kyse oli prostituutiosta, ei hän ollut enää uskaltanut kieltäytyä, koska hän oli pelännyt vastaajien jättävän hänet Helsinkiin yksin rahattomana ja kielitaidottomana. Vastaajat olivat lisäksi houkutelleet asianomistajan jatkamaan prostituutiossa kertomalla mahdollisuudesta lähteä Ruotsiin töihin jollekin toiselle alalle, kunhan nainen oli ensin kerännyt prostituutiolla tarpeeksi rahaa. Asianomistajan yksin prostituutiolla ansaitsemat rahat vastaajat ja asianomistaja olivat jakaneet keskenään. Kahden viikon Helsingissä oleskelun jälkeen vastaajat olivat poistuneet Suomesta asianomistajalle kertomatta. Elääkseen ja maksaakseen hotellihuoneen asianomistaja oli jatkanut prostituoituna toimimista noin viikon kunnes poliisi oli tavoittanut hänet.

Käräjäoikeus katsoi tuomiossaan vastaajien syyllistyneen vain paritukseen. Arvioidessaan tapausta käräjäoikeus kuitenkin sekoitti keskenään ihmiskaupan keinot ja tekotavat. Näin ollen se edellytti ratkaisussaan kahden eri keinon, riippuvaisen aseman ja turvattoman tilan hyväksikäyttämisen sekä erehdyttämisen, toteutumista ja jätti tarkastelematta lain tekotavoiksi määrittämät tavat eli toiseen valtaan ottamisen, värväämisen, luovuttamisen, kuljettamisen, vastaanottamisen tai majoittamisen. Käräjäoikeus katsoi asianomistajan Suomeen tullessaan tienneen prostituutiosta, joten erehdyttäminen Suomessa tehtävän työn luonteen suhteen ei täyttynyt. Käräjäoikeus kuitenkin huomautti, ettei erehdyttämisen tarvitse kohdistua työn laatuun. Näin ollen se tarkasteli vastaajien lupauksia Ruotsiin lähdöstä ja katsoi heidän erehdyttäneen asianomistajaa siltä osin, kun asianomistaja oli suostu-

44 Helsingin käräjäoikeus R 08/10613, 28.11.2008.

teltu jatkamaan prostituutiossa antamalla tälle harhaanjohtavia lupauksia. Käräjäoikeus tarkasteli tätä erehdytyksen hyväksikäyttämistä viettelynä, jonka avulla vastaajat saivat asianomistajan jatkamaan prostituutiossa ja otti seikan huomioon paritusrikoksesta annettavaa rangaistusta korottavana seikkana. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija haluaa tässä yhteydessä huomauttaa, että ihmiskauppaa koskevan rangaistussäännöksen mukaan myös toisen erehdytyksen hyväksikäyttäminen toteuttaa ihmiskaupan rangaistussäännöksessä vaadittavan keinon.

Asianomistajan vastaajista riippuvaista asemaa käräjäoikeus puolestaan arvioi kiinnittämällä huomiota siihen, ettei asianomistajan liikkumisvapautta ollut rajoitettu eikä hänen ollut täytynyt suostua kaikkiin asiakkaiden toivomuksiin. Asianomistajan turvatonta tilaa käräjäoikeus tarkasteli puolestaan asianomistajan äyllisen kapasiteetin kautta. Koska asianomistaja oli suorittanut ylioppilastutkinnon, osasi ainakin jonkin verran englantia ja oli osannut laatia internet-sivuja, ei asianomistaja käräjäoikeuden mukaan ollut sillä lailla avuton, ettei hänellä olisi ollut mahdollisuutta toimia toisin. Asianomistajan kertomus ja todistajalausunnot olisivat kuitenkin tarjonneet mahdollisuuden tarkastella riippuvaista asemaa tai turvatonta tilaa myös toisenlaisesta näkökulmasta. Myös hallituksen esityksen 34/2004 mukaan riippuvainen asema voi johtua muun muassa perhesuhteesta. Asianomistaja oli aikaisemmin seurustellut toisen vastaajan kanssa. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija huomauttaa, että ns. ”loverboy” -rekrytointimetodia käytetään kansainvälisen kokemuksen mukaan ihmiskaupassa usein. Seurustelusuhde synnyttää uhrissa luottamusta hyväksikäyttäjäänsä kohtaan. Uhri ei osaa varautua siihen, että hänen rakastamansa ihminen pyrkisi hyväksikäyttämään häntä. Kun uhri ymmärtää tulleensa huijatuksi, trauma petetyksi tulemisesta voi olla syvä. Myös irtaantuminen tällaisesta hyväksikäytöstä saattaa olla uhrin ja tekijän välisen suhteen vuoksi vaikeampaa.

Turvattomalla tilalla voidaan hallituksen esityksen 34/2004 mukaan puolestaan viitata uhrin ikään, ominaisuuksiin, taloudelliseen, sosiaaliseen tai psyykkiseen tilanteeseen tai henkilön aikaisempiin kokemuksiin, jotka saattavat altistaa tämän rikoksentekijän hyväksikäytölle. Asianomistajan turvatonta tilaa arvioidessa käräjäoikeus kuitenkin jätti huomioimatta asiantuntijoina oikeudessa kuultujen psykiatrien arviot, joiden mukaan asianomistaja oli kehityksensä ja aikaisempien kokemustensa vuoksi ollut hyväksikäytölle altis. Asianomistajan turvattomasta tilasta hyötymistä osoitti myös se, että vastaajat olivat jo ennen Suomeen tuloa saattaneet asianomistajan heikkoon taloudelliseen tilanteeseen. Asianomistaja oli toisen vastaajan pyynnöstä ottanut pikaluottoja, jotka vastaaja oli jättänyt maksamatta takaisin asianomistajalle. Asianomistaja ei psyykkisistä ominai-

suuksistaan ja hyväksikäyttökokemuksista johtuen myöskään ollut kyennyt irrottautumaan prostituutiosta sen jälkeen, kun vastaajat olivat poistuneet Suomesta. Todistajana kuultu poliisi kertoi oikeudessa, ettei asianomistaja olisi kyennyt oma-aloitteisesti irrottautumaan prostituutiosta, vaan oli juuttunut tilanteeseen. Myös seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttörikoksesta syytettyjen kuuleminen puolsi käsitystä siitä, ettei asianomistaja ollut toiminut prostituutiossa mielellään. He kuvasivat asianomistajan olleen passiivinen, poissaoleva sekä varautunut ja siten erottuneen seksiä yleensä myyvien naisten joukosta. Joidenkin kuultujen osalta asianomistajan käyttäytyminen olikin herättänyt epäilyksiä asianomistajan vapaaehtoisuudesta prostituutiossa toimimiseen. Käräjäoikeus antoi ratkaisussaan huomattavan paljon merkitystä sille, oliko asianomistaja ymmärtänyt, että matkan tarkoituksena oli tulla myymään seksiä Suomeen.

Syyttäjä valitti käräjäoikeuden ratkaisusta hovioikeuteen, joka päätyi tuomitsemaan vastaajat ihmiskaupasta.⁴⁵ Ratkaisussaan hovioikeus ottaa etäisyyttä alkuperäiseen vapaaehtoisuuteen (tietoisuus suunnitellun työn laadusta) ja sen merkitykseen sovellettaessa ja tulkittaessa ihmiskauppaa koskevia rangaistussäännöksiä. Hovioikeus tarkastelee kaikkia ihmiskaupparikoksen osatekijöitä erikseen: toimintaa, tekotapoja ja keinoja. Ratkaisussaan hovioikeus katsoo, että vastaajat olivat värvänneet eli houkutelleet asianomistajan toimintaan, jonka tarkoituksena oli ollut saattaa hänet maksullisiin sukupuoliyhteyksiin. Hovioikeus katsoo, että myös toinen ihmiskaupan tekotapa, majoittaminen, täyttyi, sillä vastaajat olivat majoitustarkoituksessa varanneet hotellihuoneita ja huoneistoja, joissa asianomistaja oli ottanut myös asiakkaita vastaan ja myynyt heille seksuaalipalveluja.

Keinojen osalta hovioikeus katsoo, että vastaajat olivat saattaneet asianomistajan seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi käyttäen hyväkseen tämän turvatonta tilaa sekä riippuvaista asemaa. Keinot turvaton tila ja riippuvainen asema täyttyivät, koska asianomistaja oli puutteellisen kielitaitonsa ja turvaverkostonsa (tukihenkilöiden puute), velkaantumisesta ja siitä aiheutuneesta heikosta taloudellisesta asemasta sekä psyykkisistä ominaisuuksista johtuen niin keinoton, ettei hänellä ollut muuta todellista ja varteenotettavaa vaihtoehtoa kuin alistua jatkamaan seksuaalipalvelujen myymistä. Hovioikeus toteaa ratkaisussaan lisäksi, että vastaajien oli täytynyt havaita asianomistajassa ollut erityinen alttius hyväksikäytölle, ja he olivat siten menettelleet tahallisesti. Hovioikeus antaa merkitystä muun muassa sellaisille seikoille, että asianomistaja on ollut helposti johdateltavissa ja ohjailtavissa (velkaantuminen), asianomistajalla ei ole ollut tarpeellista kielitaitoa kyetäkseen liikkumaan kaupungilla, eikä hän ole kokenut

45 Helsingin hovioikeus R 09/385, 29.12.2009.

voivansa palata Viroon sen jälkeen, kun hänen sukulaisensa ovat saaneet tietää prostituutiosta, ja että hän on jatkanut vastaajien Suomesta lähdön jälkeen prostituutiosta olosuhteiden pakottamana kyetäkseen hankkimaan elantonsa. Lopulta asianomistaja oli ollut sellaisessa henkisessä tilassa, ettei hän olisi oma-aloitteisesti kyennyt irrottautumaan prostituutiosta. Hovioikeus hyväksyi asianomistajan korvausvaatimukset, koska se katsoi, että traumaperäinen stressireaktio johtui prostituutiosta, johon vastaajat olivat asianomistajan saattaneet.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija katsoo, että hovioikeuden tulkinta vastaa kärkeäoikeuden tulkintaa paremmin kansainvälis- ja eurooppaoikeudellisia ihmiskauppainstrumentteja ja niiden sisältämiä ihmiskauppamääritelmiä. Hovioikeus antaa ratkaisullaan sisältöä vaikeasti sovellettaville käsitteille turvaton tila ja riippuvainen asema tavalla, joka laajentaa Suomessa vallinnutta suhteellisen kapeaa käsitystä ihmiskaupasta ja ihmiskau-pan uhrista. Hovioikeus ottaa ratkaisussaan ja sen perusteluissa etäisyyttä alkuperäisen vapaaehtoisuuden merkitykseen ja kiinnittää huomiota seksuaalisen hyväksikäytön uhriksi joutuneen henkilön kokemuksiin ja yksilöllisiin ominaisuuksiin, jotka saattavat altistaa tämän hyväksikäytölle ja vaikeuttaa tai estää uhrin irrottautumisen hyväksikäyttötilanteesta. Oikeus nostaa esiin joitakin keinottomuutta ilmaisevia tekijöitä, mikä tekee ratkaisusta merkittävän ohjenuoran myös jatkossa ihmiskauppasäännöksiä sovellettaessa ja tulkittaessa. Hovioikeus vastuuttaa tekijöitä aikaisempaa vahvemmin heidän toiminnastaan ja siirtää huomiota pois uhrin mahdollisista motiiveista, alkuperäisestä vapaaehtoisuudesta tai riittävästä vastustuksesta tai tietämättömydestä kohdemaassa luvatusuhteen luonteen suhteen. Ihmiskaupasta voi siis tämän hovioikeuden ratkaisun mukaan olla kysymys myös silloin, kun tekijät eivät ole turvautuneet äärimmäisiin ihmiskaupan toteuttamiskeinoihin, kuten väkivallalla pakottamiseen tai kavaluudella erehdyttämiseen. Tätä kansallinen ihmiskaupparaportoiija pitää erittäin tervetulleena kehityssuuntana.

6.2.2. Ihmiskaupan piirteet paritusjuttuja koskevassa aineistossa

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija on tuomioistuimissa käsiteltyjen ihmiskauppajuttujen vähäisyyden vuoksi katsonut tarpeelliseksi selvittää, onko ihmiskaupan piirteitä ollut muissa esitutkintaan viime vuosina edenneissä paritusjutuissa. Kärkeäoikeudet ovat 1.1.2004–31.3.2009 antaneet yhteensä 32 ratkaisua, joissa vakavin syytekohta on koskenut paritusta tai törkeätä paritusta. Lisäksi kansallinen ihmiskaupparaportoiija on valinnut joitakin tämän jälkeen annettuja ratkaisuja tarkastelunsa kohteeksi. Kansallisen ih-

miskaupparaporttoijan tarkoituksena on näiden paritusjuttujen perusteella arvioida, ovatko esitutkintaviranomaiset tunnistaneeet ihmiskaupan piirteitä näissä tapauksissa ja miten näihin mahdollisesti esiin tuleviin piirteisiin on reagoitu. Samalla kansallinen ihmiskaupparaporttoija on pyrkinyt selvittämään ylipäättään viranomaisten tietoon tullutta ulkomaalaisen prostituutio- ja paritustoiminnan tilannetta sekä niitä olosuhteita, joissa ulkomaalaiset prostituoidut seksiä Suomessa myyvät. Kansallisen ihmiskaupparaporttoijan selvitys ei koske esimerkiksi suomalaisten naisten itsenäistä prostituutiota, eikä sitä siten voi pitää kaikenkattavana raporttina Suomessa harjoitavasta prostituutiosta.

Kansallisen ihmiskaupparaporttoijan tietoon tulleiden tuomioistuinratkaisujen perusteella vaikuttaa siltä, että suurin osa seksuaalipalveluja Suomessa myyvistä parittajan alaisuudessa toimivista ulkomaalaisista prostituoiduista on kotoisin Venäjältä tai Virosta. Esitutkintapöytäkirjojen mukaan paritetut prostituoidut ovat usein tulleet Suomeen vapaaehtoisesti ja tietoisina siitä, että he tulevat Suomessa toimimaan prostituoituina. Moni heistä mainitsee prostituutioon ryhtymisen syyksi esimerkiksi läheisen ihmisen vakavasta sairaudesta johtuvan rahapulan. Prostituoituidut, jotka ovat pääasiallisesti naisia, ovat useimmiten saaneet yhteyden parittajaan tuttavien tai internetilmoituksen kautta. Pääsääntöisesti prostituoidut asuvat Suomessa ollessaan parittajan heille vuokraamassa asunnossa, jossa he myös myyvät seksuaalipalveluja. Asiakkaat eli seksuaalipalvelujen ostajat ottavat prostituoituihin yhteyttä useimmiten parittajan internetpalstalle jättämällä ilmoitusten avulla. Parituksen kohteet laittavat harvoin itse ilmoituksensa internetiin. Parittaja asettaa prostituoituille työajat sekä sopii palvelujen hinnoittelusta asiakkaiden kanssa, eivätkä prostituoidut useinkaan voi itse vaikuttaa seksuaalipalvelujen hintoihin. Prostituoituidut maksavat yleensä noin kolmannuksen tai toisinaan jopa puolet tuloistaan parittajille. Lisäksi he maksavat usein myös korkeaa vuokraa parittajan järjestämästä asunnosta.

Kansallisen ihmiskaupparaporttoijan analysoimista tapauksista käy ilmi, että prostituoidut joutuvat monesti maksamaan kiinteää vuokraa ja ilmoitusmaksuja parittajille myös silloin, kun heillä ei ole ollut yhtäkään asiakasta. Parittajat saattavat periä jopa yli tuhannen euron suuruisia viikkomaksuja parituksen kohteilta, ja asiakasmäärien ollessa alhaisia prostituoidut saattavat jäädä parittajille velkaa. Velkasuhteen ylläpitämisen lisäksi parittajat saattavat kontrolloida parituksen kohteita esimerkiksi soittamalla heille päivittäin kysyäkseen asiakasmääriä tai käymällä asunnoissa ilmoittamatta tulostaan etukäteen. Parittaja tai hänen avustajansa saattavat myös toimia prostituoitujen autokuljettajana ”kotikäynnillä” ja odottaa asunnon, hotellin tai hotellihuoneen edessä prostituoitun ollessa

seksinostajan luona. Asiaksmääriä ja rahaliikennettä parittajat saattavat kontrolloida puhelinoperaattoreiden avulla. Puhelinoperaattorit vastaavat seksinostajien soittoihin sekä ohjaavat seksinostajat prostituoitujen luokse. Operaattorit pitävät kirjaa seksinostajista, ja parituksen kohteiden on ilmoitettava operaattorille, kun ostaja on lähtenyt ja hän on jälleen ”vapaa” vastaanottamaan seuraavan asiakkaan. Puhelinoperaattorien kirjanpidosta ilmenee, kuinka paljon prostituoidulla on ollut asiakkaita ja millaisia rahamääriä prostituoidun tulisi voida ”tilittää” parittajalleen.

Kansallisen ihmiskaupparaportoin tarkastelemisissa tapauksissa prostituoitujen kontrolloiminen fyysisellä tai seksuaalisella väkivallalla uhkailemalla vaikuttaa olevan varsin yleistä. Prostituoitunut saattavat esitutkinnassa kertoa parittajien uhkailleen heitä tai heidän perheenjäseniään. Toisinaan he kertovat tietävänsä muiden prostituutiossa toimineiden naisten kokeneen uhkailua tai kuulleensa huhuja uhkailuista. Useat parituksen kohteet kertovat esitutkinnassa kuulleensa huhuja parittajan väkivaltaisuudesta sekä siitä, että hän lähettää tarvittaessa ”miehiään” perään, mikäli prostituoidut ilmaisevat haluavansa lopettaa prostituutiossa toimimisen. Aineistosta käy ilmi myös sellaisia tapauksia, joissa parittaja on uhannut ilmoittaa poliisille naisten oleskelevan laittomasti maassa tai lähettänyt ”sanansaattajiaan” prostituoitujen luokse, mikäli he eivät ole kyenneet maksamaan vuokria ajallaan. Toisinaan parittajat tai heidän ”asiamiehensä” saattavat kostaa vuokranmaksun laiminlyönnin polttamalla parituksen kohteiden passit, jotta he eivät voisi poistua maasta ennen kuin velat on maksettu.

Kansallisen ihmiskaupparaportoin analyysin valossa näyttääkin siltä, että poliisin tietoon tullut ulkomaalaisten prostituoitujen paritus on Suomessa varsin kovaotteista, ja prostituution olosuhteet ovat usein heikot. Useilla poliisin tietoon tulleilla parituksen kohteilla ei näytä olevan tosiasiallista mahdollisuutta irrottautua toiminnasta tai poistua Suomesta niin halutesaan. Tästä huolimatta prostituoitujen itsemääräämisoikeuden rajoitukset, väkivallan uhka tai velkasuhteisiin sitominen tunnutaan aineiston perusteella tulkittavan paritukseen kuuluviksi ”säännöiksi”, joihin prostituoidut ovat antaneet Suomeen vapaaehtoisesti tullessaan suostumuksensa. Kansallisen ihmiskaupparaportoin tarkastelemisissa tapauksissa esitutkinnassa ilmennyt fyysisellä tai seksuaalisella väkivallalla uhkailu ei välttämättä tule esiin enää tuomioistuinkäsittelyssä. Ihmiskaupan kannalta olennaisia, esitutinnan aikana poliisin tietoon tulleita seikkoja ei siis useinkaan käsitellä oikeudessa.⁴⁶ Näin ollen missään rikosprosessin vaiheessa ei välttä-

⁴⁶ Ongelmana paritusrikosten osalta on myös se, että uhrin ”katoavat” eikä heitä saada todistamaan. Joissakin paritusratkaisuuissa on kyse kymmenistä prostituoiduista, mutta ainuttakaan heistä ei ole saatu todistamaan tuomioistuimeen.

mättä lainkaan tai ainakaan riittävällä huolellisuudella tarkastella paritus- toiminnan olosuhteita tai sitä, millaisilla ehdoilla parituksen kohteet ovat seksuaalipalveluja Suomessa myyneet ja miten nämä seikat ovat saattaneet vaikuttaa prostituoitujen mahdollisuuksiin vetäytyä prostituutiosta tai suo- jata itseään seksuaaliselta hyväksikäytöltä.

Uudempien tapausten osalta vaikuttaa siltä, että esitutkinnassa ja tuomio- istuinkäsittelyssä pystytään aikaisempaa paremmin tunnistamaan seikko- ja, jotka voivat viitata ihmiskauppaan. Tunnistaminen näyttää kuitenkin rajoittuvan vain helposti ilmeneviin seikkoihin, kuten prostituutioon pa- kottamiseen ja fyysisiin liikkumisvapauden rajoituksiin. Hienovaraisem- mat kontrollin keinot eivät välttämättä edelleenkään tule esitutkinnassa esiin tai jos tulevat, niihin ei juuri kiinnitetä huomiota. Vaikuttaa siltä, että esitutkintaviranomaiset kysyvät ajoittain oikeita kysymyksiä, mutta eivät välttämättä osaa tulkita vastauksia ihmiskauppaan viittaaviksi tai tehdä tarvittaessa sellaisia lisäkysymyksiä, jotka voisivat johtaa ihmiskauppapää- telmään. Useinkaan tapauksissa ei arvioida parituksen kohteiden taloudel- lista ja sosiaalista asemaa tai sitä, miten he ovat tulleet Suomeen. Tällöin epäselväksi jää, ovatko parituksen kohteet jääneet velkaa parittajilleen tai ovatko parittajat ottaneet haltuunsa paritettavien matkustusasiakirjat. Epäselväksi jää usein myös se, ovatko parituksen kohteet ehkä pelänneet parittajiaan ja siksi myöntyneet jatkamaan prostituutiosta pidempään kuin olisivat alun perin aikoneet. Näiden seikkojen sijaan huomio yleensä kiin- nittyy parituksen kohteiden alkuperäiseen vapaaehtoisuuteen toimia pros- tituoituna. Vapaaehtoisuutta tunnutaan lisäksi usein tulkittavan niin, että mikäli parituksen kohdetta ei ole pakotettu prostituutioon, myy hän seksiä täysin vapaaehtoisesti.

Lievempien ihmiskaupassa käytettävien keinojen tunnistaminen näyttää siis edelleen olevan haasteellista. Ihmiskauppasäännöksessä mainituista keinoista erityisesti toisen riippuvaisen aseman tai turvattoman tilan hy- väksikäyttäminen näyttää osoittautuneen vaikeaksi soveltaa ja tulkita käy- tännössä. Kuten raportissa on jo aikaisemmin mainittu, parittajat saattavat käyttää monia erityyppisiä keinoja, jotka rajoittavat parituksen kohteiden itsemääräämisoikeutta. He saattavat prostituoidut velkasuhteisiin perimäl- lä huomattavia vuokratukustannuksia tai ilmoitus-, päivä- ja viikkomaksuja riippumatta siitä, onko prostituoiduilla asiakkaita. Velkasuhteen avulla pa- rittajat saattavat saada prostituoidut pysymään prostituutiosta myös silloin, kun he haluaisivat lopettaa prostituutiosta toimimisen. Parittajat saattavat lisäksi asettaa prostituoiduille yksipuolisesti ”työajat” sekä määrittää pal- veluiden hinnat. He saattavat kontrolloida prostituoitujen liikkumista ja toimintaa puhelimitse tai puhelinoperaattoreita hyödyntäen. Liikkumisva-

pautta rajoittamalla sekä fyysisellä ja seksuaalisella väkivallalla uhkailemalla parittajat saattavat luoda ilmapiirin, jonka puitteissa prostituoiduilla harvoin on muuta mahdollisuutta, kuin hyväksyä parittajien asettamat ”säännöt”.

Kansallisen ihmiskaupparaportoin analyysin perusteella parituksessa näytetään pidettävän normaalina, että valtasuhde parituksen kohteiden ja parittajien välillä on epätasapainoinen, ja että prostituoitu on toiminnassa suostumuksellisesti mukana parittajan yksipuolisesti asettamilla ehdoilla. Vaikka useammasta paritustapauksesta kävi ilmi, että prostituoidun fyysisistä tai psyykkistä itsemääräämisoikeutta on jollakin tavoin rajoitettu, ei näihin rajoituksiin siis kiinnitetä erityistä huomiota esitutkinnassa tai oikeuskäsittelyssä. Paritettavan katsotaan hyväksyneen rajoitukset siitakin huolimatta, että rikosoikeuden suostumusoppi asettaa tosiasiasa melko tiukat rajat rikoksen uhrin hyväksyttävälle suostumukselle. Oikeudellisesti pätevän suostumuksen tulee olla riittävän tarkka sekä vapaaehtoisesti ja etukäteen annettu. Henkilön on myös aina pystyttävä perumaan suostumuksensa. Koska lievempien painostus- ja pakotuskeinojen katsotaan sisältyvän parituksen tunnusmerkistöön, ei kiristystä, pakottamista tai muita henkilöön kohdistuvia rikoksia yleensä tutkita myöskään erikseen, vaikka nämä rikokset antaisivat parituksen kohteille asianomistaja-aseman esitutkinnassa ja rikosprosessissa. Joissakin kansallisen ihmiskaupparaportoin tarkastelemisissa tapauksissa myös ihmiskauppaa koskeva tunnusmerkistö olisi kansallisen ihmiskaupparaportoin näkemyksen mukaan täyttynyt.

Eräs tilannetta selittävä syy saattaa olla se, että paritusrikosten esitutkinnassa ja oikeuskäsittelyssä tärkein tavoite on paritustoimintaa järjestävien tekijöiden syyteeseen asettaminen ja tuomitseminen. Myös poliisin edustajat ovat useissa yhteyksissä tuoneet esiin sen, että paritusta ja ihmiskauppaa koskevien rangaistusteikkojen ollessa käytännössä yhtenevät, ei heidän näkökulmastaan ole merkityksellistä, ovatko vastaajat tuomioistuimessa syytettyinä törkeästä parituksesta vai ihmiskaupasta. Ihmiskauppaan viittaaviin seikkoihin ei siis välttämättä tartuta, vaikka ne olisivat hyvinkin ilmeiset. Esitutkintaviranomaiset pyrkivät ensisijaisesti etsimään näyttöä paritusrikoksesta, ja tuomioistuinkäsittelyssä todistelu kohdistuu vastaajan tietoisuuteen siitä, että hänen järjestämässään tai vuokraamissaan asunnoissa myydään seksuaalipalveluja, ja että hän saa osansa prostituutiosta saatavasta korvauksesta. Samaan aikaan ihmiskauppasäännösten kanssa rikoslakiin lisätty törkeän parituksen tunnusmerkistö on löytänyt tiensä esitutkintaviranomaisten käytäntöihin. Esitutkintaviranomaiset kokevat paritusta koskevat rangaistussäännökset helpommiksi soveltaa. Painostamalla voidaan voimassa olevan lain mukaan toteuttaa myös paritusrikos.

Rikostorjunta on kiistatta merkittävä osa ihmiskaupan ja siihen liittyvien ilmiöiden torjuntaa, ja poliisin näkemys on kansallisen ihmiskaupparaportoinnin mielestä hyvin ymmärrettävä. Rikosprosessi näyttää kuitenkin varsin erilaiselta tarkasteltaessa sitä ihmiskaupan uhrien oikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Koska uhrien oikeuksien toteutuminen riippuu pitkälti heidän tunnistamisestaan ja esitutkinnassa käytetystä rikosnimikkeestä, ei uhrin näkökulmasta ole yhdentekevää, määritelläänkö hänet ihmiskaupan uhriksi vai paritetuksi prostituoiduksi. Paitsi auttamisjärjestelmä myös rikosprosessi näyttää uhrin kannalta erilaiselta käytetystä rikosnimikkeestä riippuen. Sekä Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaista toimintaa koskevassa yleissopimuksessa (art. 15) että YK:n ihmisoikeusvaltuutetun suuntaviivoissa (Guideline 9) katsotaan, ettei rikosprosessi oikeudenkäyntineen ole ainoastaan osa rikostorjuntaa, vaan samalla eräs tärkeä keino turvata ihmiskaupan uhrien oikeudet, ml. oikeuden saada korvauksia. Tästäkin syystä on tärkeää, että esitutkintaviranomaiset tutkivat ja syyttäjät syyttävät rikoksesta ihmiskauppana silloin, kun siihen on aihetta.

6.2.3. Ihmiskaupan ja parituksen välisestä rajanvedosta

Ihmiskaupan ja parituksen rikostunnusmerkistöt ovat osin päällekkäiset. Tämä myönnetään myös ihmiskaupan rangaistussäännöksiä koskevassa hallituksen esityksessä. Hallituksen esityksessä HE 34/2004 pyritään luomaan ero näiden rangaistussäännösten väliin toteamalla, että ihmiskaupassa teon kohde on toisen määräämisvallan alainen laajemmin kuin parituksessa. Ihmiskaupassa tekijä voi esimerkiksi käyttäen hyväksi toisen turvatonta tilaa pitää häntä valtassaan hänen saattamiseksi prostituutioon. Lisäksi mainitaan, että molempien tunnusmerkistöjen täytyessä on ihmiskauppasäännöstä pidettävä ensisijaisena paritussäännöksiin, myös törkeään paritukseen nähden. Paritus voi myös muuttua ihmiskaupaksi, jos prostituoitu käyttäen ihmiskauppasäännösten mukaisia keinoja saadaan jatkamaan toimintaansa. Ihmiskauppaa koskevat rangaistussäännökset voivat siis täytyä myös silloin, kun uhri on suostunut lähtemään Suomeen vapaaehtoisesti ja tietoisena siitä, että hän tulee Suomessa myymään seksuaalipalveluja.

Asiaa koskevassa lakivaliokunnan mietinnössä 4/2004 täydennetään, että ihmiskaupassa tekijän ja teon välinen alistussuhde on intensiivisempi ja kokonaisvaltaisempi kuin parituksessa. Lisäksi lakivaliokunta katsoo, että avoimia käsitteitä ”turvaton tila” ja ”riippuvainen asema” on tulkittava suppeasti. Näyttää siltä, että tätä lakivaliokunnan lausumaa käytetään usein perusteena ihmiskauppaa koskevien tunnusmerkistöjen soveltamisalan kaventamiseen sellaisissakin tapauksissa, joissa itsemääräämisoikeuden rajoitukset ovat olleet ankaria. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija suositteleeekin pohtimaan, minkälainen alistussuhde parituksessa on normaalia ja milloin tämä alistussuhde muuttuu ihmiskaupaksi. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija katsoo, ettei turvattoman tilan ja riippuvaisen aseman hyväksikäyttämistä tulisi tulkita niin ahtaasti, että ihmiskauppaa koskevien rangaistussäännösten soveltamisala suhteettomasti kaventuu ja että ihmiskaupan vastainen toiminta tästä syystä käytännössä vesittyy. Raportoitijan näkemystä puoltavat myös ihmiskauppaa koskevat kansainvälis- ja eurooppaoikeudelliset sopimukset ja suositukset. Kansallisen ihmiskaupparaportoitijan näkemyksen mukaan ihmiskaupassa on kysymys toisen ihmisen hyväksikäytöstä. Tämän hyväksikäytön tekijät toteuttavat turvautumalla johonkin kansainvälisessä määritelmässä ja siihen perustuvissa rikoslain rangaistussäännöksissä mainittuun keinoon.

<i>Paritus</i>	<i>Törkeä paritus</i>
<p>Joka hankkiakseen itselleen tai toiselle taloudellista hyötyä</p> <p>1) järjestää huoneen tai muun tilan korvausta vastaan tapahtuvaa sukupuoliyhteyttä tai siihen rinnastettavaa seksuaalista tekoa varten tai kahdeksaatoista vuotta nuoremman lapsen tekemää, ilmeisellä tavalla sukupuolisiveellisyyttä loukkaavaa tekoa varten,</p> <p>2) vakiintuneena osana liiketoimintaansa majoittaa sellaiseen tekoon ryhtyvää ja siten olennaisesti edistää tekoa,</p> <p>3) yhteystietoja välittämällä tai muuten markkinoi toisen sellaiseen tekoon ryhtymistä tietäen, että hänen toimintansa olennaisesti edistää teon toteutumista,</p> <p>4) muuten käyttää hyväkseen jonkun ryhtymistä sellaiseen tekoon tai</p> <p>5) viettelee tai painostaa toisen sellaiseen tekoon,</p> <p>on tuomittava <i>parituksesta</i> sakkoon tai vankeuteen enintään kolmeksi vuodeksi.</p> <p>Yritys on rangaistava.</p>	<p>Jos parituksessa</p> <p>1) tavoitellaan huomattavaa taloudellista hyötyä,</p> <p>2) rikos tehdään erityisen suunnitelmallisesti,</p> <p>3) aiheutetaan tahallisesti tai törkeällä huolimattomuudella toiselle vaikea ruumiinvamma, vakava sairaus tai hengenvaarallinen tila taikka näihin rinnastettavaa erityisen tuntuvaan kärsimystä tai</p> <p>4) kohteena on kahdeksaatoista vuotta nuorempi lapsi</p> <p>ja rikos on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä, rikoksentehtäjä on tuomittava <i>törkeästä parituksesta</i> vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään kuudeksi vuodeksi.</p> <p>Yritys on rangaistava.</p>

Ihmiskaupan kansainvälisoikeudellinen määritelmä täyttyy kolmesta osatekijästä: toiminnasta, keinoista ja tarkoituksesta. Näiden kaikkien osatekijöiden on täytyttävä, jotta kysymys olisi ihmiskaupasta. Näin ollen ihmiskauppa voidaan kansainvälisen ihmiskauppamääritelmän mukaan toteuttaa esimerkiksi värväämällä tai kuljettamalla toinen henkilö hyväksikäyttötarkoituksessa voimankäytöllä uhkaamalla, pakottamalla tai petoksen tai harhaanjohtamisen avulla seksuaalisen hyväksikäytön, pakkotyön tai elinkaupan kohteeksi. Kansallinen ihmiskaupparaportointi haluaa tässä yhteydessä korostaa, että ihmiskauppa voidaan toteuttaa kuitenkin myös vastaanottamalla tai kätkemällä (Suomen rikoslaissa majoittaminen). Rikoslain mukaan ihmiskauppa voidaan toteuttaa myös ottamalla toinen henkilö valtaan. Kansallinen ihmiskaupparaportointi katsoo, ettei ihmiskaupparirikoksen toteuttaminen edellytä henkilön siirtämistä paikasta toiseen. Ihmiskaupasta voi olla kysymys myös silloin, kun henkilö on jo saatettu prostituutioon, mutta häneen kohdistetaan sellaista fyysistä tai psyykkistä kontrollia, ettei hän tosiasiallisesti kykene irrottautumaan prostituutiosta niin halutessaan tai suojautumaan hyväksikäytöltä. Ihmiskauppaa koskevien rangaistussäännösten täyttymistä arvioitaessa huomiota tulisi kansallisen ihmiskaupparaportoinnin käsityksen mukaan kiinnittää niihin mahdollisuuksiin, jotka uhrilla on ollut tosiasiallisesti käytettävissään irrottautua paritustoiminnasta tai muutoin suojata itseään. Huomion tulisi siis kohdistua hyväksikäytön kohteen subjektiivisesti mieltämiin tosiasiallisiin mahdollisuuksiin.

Kansallinen ihmiskaupparaportointi haluaa korostaa, että ilmeisten keinojen lisäksi ihmiskauppa voidaan toteuttaa myös esimerkiksi haavoittuvaa asemaa hyödyntämällä (turvaton tila) ja valtaa väärinkäyttämällä (riippuvainen asema). Hallituksen esityksessä 34/2004 väkivaltaa tai sillä uhkaamista oletettiin itse asiassa ainakin prostituutioon liittyvässä ihmiskaupassa esiintyvän verrattain vähän, ja ihmiskaupan kriminalisointi katsottiin Suomessa ylipäänsä tarpeelliseksi sen takia, ettei aikaisempi lainsäädäntö kattanut lievempiä ihmiskaupassa käytettäviä keinoja. Kansallisen ihmiskaupparaportoinnin käsityksen mukaan ihmiskaupparirikoksen edellyttämiä keinoja tulee tulkita niin, että niitä voidaan käyttää sekä niin sanotussa rekrytointivaiheessa että itse hyväksikäyttösuhteen aikana. Rekrytointivaiheessa keinot voivat tarkoittaa esimerkiksi erehdyttämistä työn luonteen suhteen tai suoranaista fyysistä pakottamista, mutta ne voivat merkitä myös esimerkiksi turvattoman tilan tai riippuvaisen aseman hyväksikäyttämistä myös sen jälkeen, kun uhri on jo saatettu prostituutioon. Ihmiskaupan keinoja voidaan siis käyttää missä tahansa ihmiskaupaprosessin vaiheessa, ja esimerkiksi parituksena alkanut toiminta voi muuttua ihmiskaupaksi, jos mainittuja keinoja on käytetty henkilön pitämiseksi prostituutiossa.

Arvioitaessa turvattoman tilan tai riippuvaisen aseman hyväksikäyttöä tulisi ottaa huomioon uhrin henkilökohtaiset ominaisuudet ja tausta sekä uhrin ja tekijän välinen suhde. Turvaton tila voidaan ymmärtää henkilössä itsessään tai tämän elämäntilanteessa olevien seikkojen kautta, kun taas riippuvaisen aseman voidaan katsoa viittaavan epätasapainoiseen valtasuhteeseen uhrin ja tekijän välillä. Kansainvälisen määritelmän mukaan turvattoman tilan hyväksikäyttämisessä on kysymys henkilön haavoittuvuuden hyödyntämisestä ja alttiudesta joutua hyväksikäytetyksi. Myös rikoksen tekijän ja rikoksen kohteena olevan henkilön henkilökohtaisen suhteen selvittely on tärkeää, kun arvioidaan ihmiskauppaa koskevien rangaistussäännösten täyttymistä. Henkilökohtainen suhde uhrin ja tekijän välillä voi aiheuttaa riippuvuussuhteen, joka voi vaikeuttaa hyväksikäytöltä suojautumista. Tärkeää on havaita se, että henkilökohtainen luottamussuhde voi edistää rikoksen tekemistä pikemmin kuin estää sen, ja että luottamussuhteen rikkomisesta voi aiheutua uhrille vaikea ja pitkäkestoinen trauma.

Turvaton tila voi johtua esimerkiksi henkilön:

- nuoresta iästä,
- vakavasta sairaudesta,
- päihderiippuvuudesta,
- taloudellisesta ja sosiaalisesta asemasta (kulttuurisidonnainen tulkinta),
- psyykkisestä tilasta,
- vammaisuudesta,
- aikaisemmista traumaattisista kokemuksista esimerkiksi seksuaalisesta hyväksikäytöstä tai aikaisemmasta prostituutiosta, tai
- ulkomaalaisuudesta.

Riippuvaisessa asemassa henkilö voi olla muun muassa seuraavien tekijöiden vuoksi:

- perhe-, sukulaisuus- tai parisuhde,
- työsuhde,
- vuokrasuhde,
- velkasuhde,
- oleskelusta jossain laitoksessa,
- huumausaineen käyttäjän riippuvuus huumausaineen toimittajasta,
- uhkaus paljastaa viranomaiselle, että uhri oleskelee maassa luvattomasti, tai
- matkustusasiakirjojen haltuunotto.

Ihmiskaupan kansainvälisoikeudellisen määritelmän mukaan uhrin suostumus (aiottuun) hyväksikäyttöön on merkityksetön, mikäli jotakin määritelmässä mainittua keinoa on käytetty sen saamiseen. Myös Suomen ihmiskauppakriminalisoinnin osalta lain esitöissä mainitaan, että uhrin suostumus hyväksikäyttöön on merkityksetön, mikäli joitain säännöksessä mainittua keinoa on käytetty sen saamiseen. Kansainvälisen oikeuskäytännön mukaan esimerkiksi raiskauksessa suostumuksen voidaan nähdä olevan oikeudellisesti pätemätön, vaikka tilanteessa ei olisi käytetty fyysistä väkivaltaa tai vaikka uhri ei olisi aktiivisesti vastustellut tapahtunutta.⁴⁷ Suostumuksen puutteen oikeudellisesti ilmaisevana tekijänä voidaan tarkastella muun muassa psykologisen pakottamisen keinoja, manipuloimista ja pakottavia olosuhteita. Vaikka fyysisen väkivallan käyttäminen tai sillä uhkaaminen on näkyvämpää ja helpommin todennettavaa kuin esimerkiksi velkasuhteeseen saattaminen, ovat lievemmat keinot ihmiskauppaa koskevien rangaistussäännösten täyttymistä arvioitaessa yhtä merkityksellisiä kuin väkivaltainen prostituutioon saattaminen. Kansallinen ihmiskaupparaportointi korostaa, että parittajien prostituoiduille yksipuolisesti asettamat ”säännöt” mahdollistavat hyväksikäytön ja saattavat siten toteuttaa ihmiskaupparikoksen tunnusmerkistön. Suostumuksen pätevyyttä arvioitaessa tulisi huomioida ne olosuhteet, joissa suostumus on annettu. Mukautuminen jatkamaan prostituutiossa ei hallituksen esityksenään HE 34/2004 mukaan merkitse suostumusta.

Kuten Kotkan käräjäoikeus aikaisemmin mainittua ihmiskauppatapausta tarkastellessaan totesi, ei huumeidenkäyttäjillä voida nähdä olevan mitään yhteiskunnasta erillisiä omia sääntöjä, jotka oikeuttaisivat ihmisarvoa loukkaavan kohtelun. Tämän käsityksen tulisi vallita myös tarkasteltaessa yhteiskunnan marginaaleissa toimivaa prostituutiota. Prostituutio ei ole yhteiskunnasta erillinen säätelämätön alue, jolla mikä tahansa hyväksikäyttö on oikeutettua. Vaikka henkilö suostuisi toimimaan prostituutiossa, ei tämä suostumus kata mitä tahansa seksuaalista hyväksikäyttöä. Esimerkiksi Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaista toimintaa koskevan yleis-sopimuksen selitysmuistiossa mainitaan, ettei henkilön suostumus ryhtyä prostituutioon kata kaikenlaista hyväksikäyttöä (kohdat 84 ja 97). Luonnollisesti myöskään vapaudenriistoon, väkivaltaan tai väkivallan uhkaan ei voi suostua. Rikoslain tuleekin siis suojella myös prostituoituja hyväksikäytöltä ja väkivallalta siitä riippumatta, ovatko he alun perin suostuneet prostituutioon.

Kansallinen ihmiskaupparaportointi on kiinnittänyt huomiota myös paritus-tapauksia koskevissa esitutkintapöytäkirjoissa käytettyyn terminologiaan,

⁴⁷ EIT M.C. v. Bulgaria (App. 39272/98), 4.12.2003 sekä Prosecutor v. Akayesu (No. ICTR-96-4-T), 2.9.1998.

jonka parituksen kohteet tai seksuaalisen hyväksikäytön uhrit saattavat kokea loukkaavana ja leimaavana. Kuulusteluissa naisista on esimerkiksi käytetty termiä ”prosti” tai ”ilotyttö”. Kansallinen ihmiskaupparaportoi- ja suosittelue, että esitutkintaviranomaiset kiinnittäisivät jatkossa erityistä huomiota siihen, etteivät he suhtaudu prostituoituihin epäkunnioittavasti tai käytä leimaavaa puhetapaa ja siten jatka mahdollisten hyväksikäytön uhrien loukkaamista.

6.2.4. Johtopäätökset ja suositukset

Kansallisesta ihmiskaupparaportoijasta näyttää siltä, että kynnys ihmiskauppaa koskevien rangaistussäännösten soveltamiseen on noussut korkealle niin esitutkinnassa kuin tuomioistuimissakin. Prostituoituihin liittyvissä tapauksissa ihmiskauppaa koskevien rangaistussäännösten on katsottu täyttyvän vain ilmeisissä hyväksikäyttötapauksissa. Kansallisesta ihmiskaupparaportoijasta vaikuttaa myös siltä, että sekä esitutkinnassa että tuomioistuinkäsittelyissä kiinnitetään tarpeettoman paljon huomiota vain niin sanottuun rekrytointivaiheeseen, eikä hyväksikäyttöä tarkoittavia olosuhteita tarkastella riittävässä määrin. Jos ihmiskaupan keinoja käytetään myöhemmässä vaiheessa prostituoitujen kontrolloimiseksi, tulkitaan toiminta usein paritukseksi. Näyttää myös siltä, että sekä esitutkinnassa että tuomioistuinkäsittelyissä kiinnitetään tarpeettomasti huomiota uhrien alkuperäiseen suostumukseen lähteä prostituoituihin ja tämän suostumuksen avulla muodostetaan eroa paritus- ja ihmiskaupparikoksen välille. Vaikuttaa siltä, että mikäli henkilöä ei ole erehdytetty työn laadun suhteen, hän on ryhtynyt prostituoituihin ilman väkivaltaista pakottamista, tai jos hän ei ole kehitysvammainen tai ”lapsenomainen”, kynnys tarkastella rikosta ihmiskauppana ei ylity. Sekä esitutkinnassa että tuomioistuimissa kiinnitetään vain vähän huomiota lievempiin ihmiskaupan toteuttaviin keinoihin. Kansallinen ihmiskaupparaportoija on kuitenkin havainnut edistymistä. Aikaisemmin mainittua Helsingin hovioikeuden ihmiskaupparatkaisua joulukuulta 2009 voidaan pitää avauksena kohti kansainvälisen ihmiskaup- pamääritelmän paremmin täyttävää tulkintamallia.

Kansallinen ihmiskaupparaportoija katsoo, etteivät ihmiskauppasäännökset tässä vaiheessa edellytä muutoksia, koska ne periaatteessa mahdollistavat kansainvälisten ja eurooppalaisten velvoitteiden mukaisen tulkin- nan. Sitä vastoin tulisi harkita, edellyttäisivätkö parituspykälät muutoksia. Muutoksia valmisteltaessa tulisi varmistaa, etteivät parituspykälät olisi päällekkäisiä ihmiskauppaa koskevien rangaistussäännösten kanssa. Pari- tuspykälästä tulisi siis poistaa sellaiset tunnusmerkistökijät, jotka viittaavat ihmiskauppaa tarkoittavaan painostamiseen ja pakottamiseen. Lisäksi

kansallinen ihmiskaupparaportoiija suosittelee, että varsinkin törkeän parituksen kohteille tulisi antaa asianomistaja-asema rikosprosessissa. Vaihtoehtoisesti törkeän parituksen kohteiden oikeudenloukkaukset tulisi tutkia ja syyttää erikseen, eikä niiden tulisi katsoa sisältyvän paritukseen, rikokseen, jolla ei nykytilanteessa katsota olevan asianomistajaa. Myös törkeän parituksen kohteille tulisi systemaattisesti tiedottaa mahdollisuudesta päästä auttamisjärjestelmään.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija korostaa, että paritus- ja ihmiskaupparikollisuutta on tutkittava tehokkaasti ja että ihmiskauppaa koskevia rikosnimikkeitä tulee käyttää tapauksissa, joissa aihetta niiden käytölle ilmenee. Myös syyttäjillä on tässä keskeinen rooli. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija suosittelee, että nimettäisiin avainsyyttäjät syyttämään ihmiskauppaan viittaavissa rikosasioissa. Ihmiskauppaa koskevat rangaistussäännökset ovat olleet voimassa varsin lyhyen aikaa, eikä vahvaa oikeuskäytäntöä ole vielä muodostunut. Esitutkintaviranomaisten, syyttäjien ja tuomioistuinten on nyt mahdollista linjata, mitä ihmiskauppa Suomen oloissa tarkoittaa ja missä rajat ihmiskaupan lähirikoksiin menevät. Rajanvedoilla on merkitystä ennen kaikkea ihmiskaupan uhreille. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija suosittelee, että esitutkintaviranomaisia, syyttäjiä ja tuomareita koulutettaisiin nykyistä tehokkaammin ihmiskaupasta. Koulutuksen tulisi painottua säännösten soveltamiseen ja ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen. Koulutuksessa tulisi hyödyntää kansainvälisiä kokemuksia.

Jotta paritus- ja ihmiskaupparikosten tutkinta tehostuisi, kansallinen ihmiskaupparaportoiija suosittelee lisäksi koulutetun ja erikoistuneen tutkintayksikön perustamista. Tällaisen tutkintayksikön perustamista suositellaan myös YK:n ihmisoikeusvaltuutetun suuntaviivoissa (Guideline 5). Myös Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaista toimintaa koskeva yleis-sopimus mainitsee tällaiset erikoistuneet yksiköt eräänä keinona tehostaa ihmiskaupan vastaista toimintaa (art. 29). Kansallisen ihmiskaupparaportoiijan suosituksia tutkinnan tehostamisesta tukee myös muun muassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu Rantsev v. Cyprus and Russia. Ratkaisussaan tuomioistuin katsoi Kyproksen ihmiskaupan kohdemaana syyllistyneen ihmisoikeusloukkauksiin, koska se ei ollut riittävällä huolellisuudella tutkinut ko. tapausta ja sitä, oliko ko. henkilö joutunut ihmiskaupan uhriksi. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija suosittelee, että:

1. Paritusta ja ihmiskauppaa koskevien rangaistussäännösten päällekkäisyys poistettaisiin muuttamalla parituspykälää. Tämä voitaisiin toteuttaa poistamalla parituspykälästä sellaiset tunnusmerkistötekijät, jotka viittaavat ihmiskauppaa tarkoittavaan painostamiseen tai pakottamiseen.

2. Törkeän parituksen kohteille myönnettäisiin asianomistaja-asema esitutkinnaissa ja rikosprosessissa ja heidän ohjautumistaan ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään tehostettaisiin tiedottamalla heille auttamisjärjestelmästä sekä harkinta- ja oleskelulupamahdollisuudesta kirjallisesti tilanteissa, joissa heitä kohdataan. Törkeän paritusrikoksen asianomistajille osoitettaisiin avustaja rikosprosessia varten.
3. Perustettaisiin koulutettu ja erikoistunut yksikkö ihmiskaupparikoksia koskevan esitutkinna suorittamista varten.
4. Nimettäisiin avainsyyttäjät syyttämään ihmiskaupparikoksista. Näitä avainsyyttäjiä käytettäisiin johdonmukaisesti ihmiskauppaan viittaavissa tapauksissa. Esitutkintaviranomaisten ja syyttäjien tutkinna alkuvaiheen yhteistyötä tehostettaisiin.
5. Esitutkintaviranomaisia, syyttäjiä ja tuomareita koulutettaisiin nykyistä järjestelmällisemmin ihmiskaupasta ja ihmiskaupan uhrien oikeuksista.
6. Todistajan suojelumenetelmien parantamista kiirehdittäisiin.

6.3. Työperäinen ihmiskauppa ja siihen liittyvä hyväksikäyttö työelämässä

6.3.1. Johdanto

Suomessa ihmiskaupaa ja siihen liittyvää hyväksikäyttöä voi prostituution lisäksi esiintyä myös työmarkkinoiden eri sektoreilla. Ihmiskaupan ja siihen liittyvän hyväksikäytön piirteitä ilmenee muun muassa ulkomaalaisten ja maahanmuuttajien hyväksikäytössä esimerkiksi ravintola-, rakennus- ja siivousaloilla, puutarha-alalla ja marjanpoiminnassa sekä kotityössä. Kansallinen ihmiskaupparaportointi on ensimmäisen toimintavuotensa aikana pyrkinyt selvittämään ulkomaisen työvoiman käyttöön liittyviä mahdollisia ongelmia tarkastelemalla sellaisia tuomioistuinratkaisuja työsyrynnästä ja kiskonnantapaisesta työsyrynnästä, joissa asianomistajana on ollut ulkomaalaistaustainen henkilö tai joissa on ollut havaittavissa ihmiskauppaan viittaavia seikkoja. Ratkaisuja on pyydetty myös kiskonnasta ja kiristyksistä silloin, kun tapauksiin on liittynyt ulkomaalaisia tai seikkoja, jotka voivat viitata ihmiskauppaan. Tarkasteltuja ratkaisuja on ollut yhteensä neljätoista kappaletta. Tuomioistuimiin edenneiden juttujen vähäisyyden vuoksi ihmiskaupparaportointi on tarkastellut joitakin työsuojelupiiriin poliisille esitutkintaa varten tekemiä ilmoituksia ja muuta kirjallista aineistoa. Kirjallista aineistoa kansallinen ihmiskaupparaportointi on täydentänyt raportissa aikaisemmin mainitulla laajalla kuulemiskierroksella.

Tarkastelun perusteella vaikuttaa siltä, että ulkomaisen työvoiman käyttöön liittyy Suomessa työperäiseen ihmiskauppaan ja siihen liittyvään työvoiman hyväksikäyttöön viittaavia piirteitä. Karkeasti jaoteltuna ihmiskaupparaporttoijan tietoon tulleet hyväksikäyttötapaukset jakautuvat kolmeen osaan. Yksi osa tapauksista näyttää olevan sellaisia, joissa suomalainen työnantaja hyväksikäyttää ulkomaalaisen työntekijän heikkoa asemaa sekä mahdollista tietämättömyyttä omista oikeuksistaan ja teettää hänellä esimerkiksi ylipitkiä työpäiviä ja -viikkoja ilman eri korvausta. Toisaalta suuri osa tapauksista näyttää liittyvän hyväksikäyttöön niin sanotun saman etnisen ryhmän sisällä niin, että maahanmuuttajataustaiset henkilöt järjestävät synnyinmaansa kansalaisia Suomeen töihin ja käyttävät hyväkseen heidän heikkoa ja riippuvaista asemaansa sekä mahdollista tietämättömyyttään Suomen työolainsäädännöstä. Näissä tapauksissa henkilöiden välisillä sukulaisuus- tai perhesuhteilla on tärkeä merkitys, sillä vastaajat ja asianomistajat sekä heidän perheensä ovat keskenään tuttuja. Kolmanneksi tarkastelussa tuli esiin tapauksia, joissa saman kansalaisuuden omaavat henkilöt ovat perustaneet Suomeen yrityksen ja järjestäneet asiat niin, että yksi henkilöistä toimii työnantajana ja muut työntekijöinä. Työntekijät saattavat näissäkin tapauksissa tehdä pitkiä työpäiviä ja -viikkoja ilman eri korvausta, eikä toiminta muiltakaan osin täysin noudata työolainsäädäntöä. Näissä tapauksissa asianomistajat eivät kuitenkaan yleensä vaadi vastaajalle rangaistusta, eikä heillä ole korvausvaatimuksia työntajansa kohtaan.

Ulkomaisen työvoiman käytön ongelmista keskusteltaessa nostetaan usein esiin se, etteivät ulkomaalaiset työntekijät tunne Suomen työolainsäädäntöä. Vaikka tämä hyvin usein voikin pitää paikkansa, on tärkeää huomata, että työntekijän mahdollinen tietämättömyys omista oikeuksistaan on vain hyväksikäyttöä helpottava seikka. Varsinainen hyväksikäyttö perustuu ennen kaikkea epätasa-arvoisen valtasuhteen ja riippuvaisen aseman hyödyntämiseen: työnantaja pyrkii hyötymään siitä, että ulkomaalaiset työntekijät ovat Suomessa usein varsin heikossa asemassa ja mahdollisesti lähes täysin riippuvaisia työnantajastaan. Tästä syystä kansallinen ihmiskaupparaporttoija huomauttaa, että vaikka työolainsäädännöstä ja työntekijöiden oikeuksista tiedottaminen on tärkeä keino ennaltaehkäistä hyväksikäyttötilanteita, on olennaista havaita, ettei tieto oikeuksista vielä sellaisenaan riitä. Mikäli työntekijä on alisteisessa asemassa työnantajaansa nähden esimerkiksi perhesuhteiden kautta tai siten, että hänen maassa oleskelunsa on työsuhteen tai työnantajaan sidottu, ei työntekijällä välttämättä ole realistisia mahdollisuuksia irtaantua hyväksikäyttösuhteesta. Tällaisissa tilanteissa tieto omista oikeuksista voi auttaa työntekijää ymmärtämään, ettei tilanne ole Suomen lain mukainen. Huomiota tulisi kuitenkin aikaisempaa selkeämmin kiinnittää siihen, että ulkomaalaisilla työntekijöillä olisi vaikeuksia kohdatessaan tosiasiallinen mahdollisuus sekä irtaantua hyväksikäyttösuh-

teesta että pyytää ja saada viranomaisilta tarvitsemaansa apua ilman pelkoa maasta poistamisesta.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija on ensimmäisen toimintavuotensa aikana havainnut tehottomuutta työelämään liittyvässä lainsäädännössä. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija katsoo, että voimassa olevan lainsäädännön riittävyyttä tulisi tarkemmin arvioida ihmiskaupan ennalta ehkäisemisen ja uhrien tunnistamisen näkökulmasta yhteistyössä työmarkkinajärjestöjen kanssa. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija pitää myös tehokasta ja viranomaisaloitteista jälkivalvontaa ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa ja auttamisjärjestelmään ohjautumisessa keskeisenä. Hallituksen esityksessä laeiksi ulkomaalaislain ja ulkomaalaisrekisteristä annetun lain muuttamisesta (HE 269/2009) ei esitetä konkreettisia ehdotuksia työehtojen noudattamisen jälkivalvonnasta. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija katsoo, että sekä ennakkovalvontaa että jälkivalvontaa tulisi voida suorittaa riittävässä määrin turvaamaan ulkomaalaisten työntekijöiden oikeusturvaa. Tulisi lisäksi varmistua siitä, että jälkivalvontaa suorittaville viranomaisille taataan riittävät resurssit valvonnan suorittamiseen. Myös ennakkovalvontaa tekeville viranomaisille (ulkomaalaislain muutosehdotuksen mukaan Maahanmuuttovirastolle) tulee sitoutua antamaan lisäresursseja ja koulutusta myös ihmiskaupasta ja siihen liittyvistä työelämän hyväksikäyttötilanteista.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija katsoo, että muiden valvontaviranomaisien lisäksi työsuojelutarkastajilla on mahdollisuus havaita ihmiskauppaan viittaavia seikkoja, vaikka heidän tarkastuksensa kohdistuukin pääasiassa työnantajaan. Työsuojeluhallinnon lausunnot ovat arvokkaita työperäistä ihmiskauppaa ja siihen liittyvää työvoiman hyväksikäyttöä koskevien juttujen esitutkinnassa ja oikeuskäsittelyssä. Valvontaa kohdennetaan myös työnantajiin, joiden palveluksessa on ulkomaalaista työvoimaa sekä toimeksiantajiin, jotka käyttävät ulkomaista alihankinta- tai vuokratyövoimaa. Tarkastuksilla valvotaan, että kaikilla työnantajan palveluksessa olevilla ulkomaalaisilla työntekijöillä on työnteko-oikeus Suomessa. Lisäksi valvonnalla pyritään siihen, että Suomessa kaikilla työntekijöillä, kansallisuudesta tai etnisestä alkuperästä riippumatta, on lailliset ja samanlaiset työehdot. Kansallisen ihmiskaupparaportoiijan tietojen mukaan vuonna 2009 valvontaa suunnattiin erityisesti rakennus-, siivous-, kuljetus-, majoitus- ja ravintola-aloille sekä metalliteollisuuteen. Tarkastuksia tehtiin sekä työsuojelupiirin omasta aloitteesta eli viranomaisaloitteisesti että piiriin tulleiden yhteydenottojen perusteella. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija katsoo, että tutkintaa ja valvontaa on edelleen tehostettava ja yhteistyötä eri viranomaisien kesken tiivistettävä ihmiskaupan uhrien tunnistamisen parantamiseksi ja rikostorjunnan vahvistamiseksi.

Tutkimusta työperäisestä ihmiskaupasta on Suomessa tehty vähän, ja tieto tilanteesta on sirpaloitunutta.⁴⁸ Kansallisen ihmiskaupparaportoijan selvitystä työperäisestä ihmiskaupasta ja siihen liittyvästä työvoiman hyväksikäytöstä on pidettävä yleisluontoisena kartoituksena ja keskustelun avaajana pikemmin kuin tyhjentävänä selvityksenä tilanteesta. Osa hyväksikäyttötilanteista on kansallisen ihmiskaupparaportoijan näkemyksen mukaan vakavia ja haastavat suomalaista yhteiskuntaa tarttumaan ongelmaan aikaisempaa määrätietoisemmin. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija pitää alustavan kartoituksensa perusteella todennäköisenä, että ulkomaisen työvoiman käyttöön liittyvät ongelmat kasvavat ja pahenevat, ellei ilmiöön pikaisesti kohdisteta riittävää huomiota ja viranomaisvalvontaa sekä pohdita, miten työperäistä ihmiskauppaa ja siihen liittyvää työvoiman hyväksikäyttöä voitaisiin vastaisuudessa ennaltaehkäistä ja torjua entistä tehokkaammin. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija katsoo, että talousrikkisuuden lisäksi esitutkinnassa tulisi panostaa myös yksittäisiin työntekijöihin kohdistuviin oikeudenloukkauksiin. Tulevissa raporteissaan kansallisen ihmiskaupparaportoijan on tarkoitus käsitellä työperäistä ihmiskauppaa ja siihen liittyviä hyväksikäyttöilmiöitä nyt käsillä olevaa selvitystä seikkaperäisemmin.

6.3.2 Ihmiskauppana tuomioistuimeen edennyt pakkotyötapaus

Ainoassa tähän mennessä tuomioistuimissa käsitellyssä työvoiman hyväksikäyttöön liittyvässä ihmiskauppatapauksessa törkeästä ihmiskaupasta syytettiin kahta intialaistaustaista Suomen kansalaisuuden omaavaa miestä, jotka olivat järjestäneet intialaisen miehen Suomeen tarkoituksenaan saattaa hänet työskentelemään torikaupassa ja ravintolatyössä palkatta.⁴⁹ Asianomistaja oli saapunut Suomeen turistiviisumilla ja maksanut matkajärjestelyistään vastaajille huomattavan summan. Suomeen saapumisen jälkeen asianomistaja oli majoittunut vastaajien hänelle järjestämään asuntoon ja alkanut työskennellä heidän osoittamissaan työpaikoissa. Välillä hän oli myös asunut työpaikalla. Vastaajat olivat ottaneet haltuunsa asianomistajan passin, ohjanneet hänet hakemaan Suomesta turvapaikkaa väärällä nimellä, avustaneet hänet pois vastaanottokeskuksesta ja perineet tästä avusta korvauksen, yrittäneet saada asianomistajan naimisiin suomalaisen naisen kanssa sekä uhanneet häntä väkivallalla, mikäli hän kääntyisi viranomaisten puoleen. Uhkailu oli toistunut, kun asianomistaja oli vaatinut passiaan takaisin. Asianomistaja oli työskennellyt vastaajien eri liikeyrityksissä kesästä 2005 syksyyn 2006, mutta ei ollut kertomansa mukaan saanut ollelleen palkkaa tekemästään työstä. Viranomaisten ryhdyttyä tutkimaan

48 ks. esim. Hetzen-Oosi von, Nina, Henna Harju, Niina Haake ja Timo Aro (2009).

49 Vantaan käräjäoikeus R 07/1363, 13.7.2007.

epäiltyä ihmiskauppaa alkuvuodesta 2007, oli asianomistajan vanhemmille Intiassa kuitenkin maksettu tietty rahasumma.

Esitutkinnassa pyrittiin selvittämään, oliko asianomistaja tiennyt mitä ja millä palkalla hän tulisi tekemään työssä Suomessa sekä kuinka aktiivinen hän oli itse ollut toiminnassa: esitutkintaviranomaista kiinnosti, oliko hän halunnut tulla Suomeen sekä oliko hän ottanut vastaajiin yhteyttä ollessaan vastaanottokeskuksissa. Ihmiskaupan rikostunnusmerkistön todettiin esitutkinnassa täyttyvän, sillä vastaajien katsottiin erehdyttäneen asianomistajaa palkkauksen osalta ja tämän erehdytyksen nähtiin saattavan asianomistaja vastaajista riippuvaan asemaan. Asianomistajan liikkumisvapautta oli rajoitettu ottamalla hänen passinsa haltuun ja häntä oli uhattu väkivallalla. Ihmiskaupan tekotavoista nähtiin täyttyneen värvääminen, kuljettaminen sekä majoittaminen. Tarkoituksen osalta katsottiin olevan selvää, että vastaajat olivat järjestäneet asianomistajan Suomeen saadakseen lähes ilmaista työvoimaa. Esitutkinnassa asianomistaja nähtiin saatetun ihmisarvoa loukkaaviin olosuhteisiin ja pakkotyöhön tai vähintään olosuhteisiin, joissa hän oli joutunut elättämään itsensä rikollisin keinoin, laittomalla työnteolla. Ihmiskaupan törkeän tekemuodon nähtiin täyttyneen, sillä asianomistajaa oli uhkailtu väkivallalla ja koska teko oli tehty osana järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaa.

Toisin kuin prostituutioon liittyvissä ihmiskauppatapauksissa, huomiota ei esitutkinnassa kiinnitetty siihen, oliko asianomistaja tehnyt työtä vastentahtoisesti tai siihen, miksi hän ei ollut irtaantunut hyväksikäyttötilanteesta. Asianomistajalta ei myöskään tiedusteltu, miten vastaajat saivat hänet toimimaan tilanteessa, joka oli hänen toiveidensa vastainen. Riittäväksi näytöksi katsottiin riittävän se, ettei henkilölle oltu maksettu palkkaa, hänen liikkumisvapauttaan oli rajoitettu passin poisottamisella ja häntä oli uhattu väkivallalla. Kun tuomioistuimien arvioi ihmiskauppaa koskevien rangaistussäännösten täyttymistä, se sitä vastoin näytti ratkaisun perusteella antaneen merkitystä myös alkuperäiselle vapaaehtoisuudelle lähteä kotimaastaan.

Käräjäoikeudessa sekä asianomistajan että todistajien kertomukset muuttuivat ja osittain lievenivät esitutkinnassa kerrottuun nähden. Syytteet törkeästä ihmiskaupasta kaatuivatkin ja toinen vastaajista tuomittiin laitoman maahantulon järjestämisestä. Lisäksi kävi ilmi, että juuri ennen tuomioistuinkäsittelyä vastaajien vanhemmat olivat vierailleet asianomistajan vanhempien luona Intiassa sopimassa asian. Tuomioistuimen mukaan oli ilmeistä, että asianomistaja oli omasta tahdostaan lähtenyt kotimaastaan, mutta katsoi, että tapauksessa oli jäänyt näyttämättä, että asianomistaja olisi erehdytetty lupaamalla palkkatyötä Suomesta. Tuomioistuimen mu-

kaan ei myöskään voitu näyttää toteen, että asianomistajan työskentelyyn olisi liittynyt pakkoa. Mainitut uhkaukset eivät käräjäoikeuden mukaan liittyneet millään tavoin työntekoon ja näin ollen toiminnan ei voitu nähdä täyttävän pakkotyön kriteereitä. Sen sijaan tuomioistuimen mukaan oli ilmeistä, että vastaajat tiesivät asianomistajan aikovan jäädä Suomeen, mutta olivat tästä huolimatta avustaneet häntä turistiviisumin saamisessa. Koska ilmoitetut tiedot olivat näin ollen osittain totuudenvastaisia, nähtiin yhden vastaajista syyllistyneen laittoman maahantulon järjestämiseen. Syyttäjä ei valittanut käräjäoikeuden ratkaisusta. Ratkaisu on lainvoimainen.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija pitää viranomaisten menettelyä tapauksen käsittelyssä suurelta osin perusteltuna ja asianmukaisena: asianomistajalle myönnettiin harkinta-aika ja hänet ohjattiin auttamisjärjestelmään jo alkuvaiheessa ja esitutkintaviranomaiset ja syyttäjä pohtivat aidosti ja monesta näkökulmasta ihmiskaupan mahdollisuutta tapauksessa. Viranomaiset eivät voineet ennakoida, että asianomistajan kertomus muuttuisi näin ratkaisevasti oikeudessa. Koska kysymyksessä oli ensimmäinen työperäistä ihmiskauppaa koskeva tapaus, olisi saattanut olla aiheellista tutkia hyväksikäyttöä myös esimerkiksi kiskonnantapaisena työsyryntänä, joka olisi saattanut saada tuomioistuimen pohtimaan mahdollista hyväksikäyttötilannetta monipuolisemmin. Koska laittoman maahantulon järjestämisen kohteella ei ole asianomistaja-asemaa, eikä hänen siis katsota olevan rikoksen uhri, voi esitutkintaviranomaisten ratkaisuille olla merkittävä vaikutus esimerkiksi siihen, sallitaanko henkilön jäädä auttamisjärjestelmään ja / tai myönnetäänkö hänelle oleskelulupa vai poistetaan hänet maasta.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija kiinnittää vielä huomiota uhrin suostumuksen tai alkuperäisen vapaaehtoisuuden merkitykseen ihmiskauppaa koskevia rangaistussäännöksiä sovellettaessa ja tulkittaessa. Kansainvälis-oikeudellisten määritelmien tai rikoslain ihmiskauppaa koskevien rangaistussäännösten mukaan uhrin suostumuksella ei määritelmän tai tunnusmerkistön täyttymisen kannalta ole merkitystä, jos jotakin niissä mainittua keinoa sen saamiseen on käytetty. Ihmiskauppa ei toteutuakseen tarvitse esimerkiksi erehdyttämistä, vaan ihmiskaupasta voi olla kysymys myös silloin, kun uhrin riippuvaista asemaa tai turvatonta tilaa on käytetty hyväksi. Näitä keinoja on käsitelty edellä. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija korostaa myös, että työperäistä hyväksikäyttöä on arvioitava Suomen työläinsäännösten ja työehtosopimusten valossa: uhrien tyytyväisyydelle tai suostumukselle työn tekemiseen tietyin ehdoin tai tietyissä olosuhteissa ei tulisi antaa merkitystä, vaikka uhri olisi asiasta toista mieltä. Työntekijöiden yhdenvertaisuudesta huolehtimalla suojataan myös yleisempiä intressejä suomalaisilla työmarkkinoilla.

Haasteeksi voi osoittautua se, etteivät uhrin kerro hyväksikäyttökokemuksistaan viranomaisille. Kansallinen ihmiskaupparaportointi kuitenkin usko, että tiedottamalla uhreille heidän oikeuksistaan mahdollisuudet saada uhri kertomaan tarinansa parantuvat. Kansallinen ihmiskaupparaportointi suosittelisi, että viranomaisia ja ennen kaikkea poliiseja ja työsuojelutarkastajia, tulisi kouluttaa ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta ja uhrien oikeuksista, ml. auttamisjärjestelmästä, harkinta-ajasta ja oleskelulupamahdollisuuksista. Oikeuksista tiedottaminen ei kuitenkaan riitä, ellei oikeuksista pääse myös tosiasiallisesti nauttimaan esimerkiksi maasta poistamisen vuoksi. Tämän vuoksi kansallinen ihmiskaupparaportointi katsoo, ettei laittomasti maassa oleskelevia tai luvattomasti työskenteleviä ulkomaalaisia tulisi poistaa maasta ennen kuin on yksilöllisesti ja riittävällä tarkkuudella selvitetty, ettei tapaukseen liity ihmiskauppaa tai siihen liittyvää hyväksikäyttöä. Jos on syytä epäillä, että henkilöt ovat joutuneet ihmiskaupan uhreiksi, rikosoikeudellisista ja ulkomaalaisoikeudellisista seurauksista tulisi luopua. Tämä toteuttaisi myös Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaista toimintaa koskevan yleissopimuksen tarkoitusta ja erityisesti sopimuksen 26 artiklaa (rankaisemattomuusmääräys). Rankaisemattomuusmääräyksen mukaan ihmiskaupan uhrin tulisi jättää rankaisematta osallisuudestaan laittomaan toimintaan siltä osin kuin heidät on pakotettu siihen. Kansallinen ihmiskaupparaportointi pitää tärkeänä, että mahdollisten maahantulosäännösten kiertämisen lisäksi kiinnitettäisiin huomiota yksilöön mahdollisesti kohdistuneisiin oikeudenloukkauksiin.

6.3.3. Ihmiskaupan piirteet muissa tapauksissa

6.3.3.1. Johdanto

Kansallisen ihmiskaupparaportoinnin tarkasteleman aineiston perusteella suurimmat ulkomaisen työvoiman käytön ongelmat liittyvät alipalkkukseen ja ylittöiden teettämiseen ilman eri korvauksia. Työntekijöiden tekemästä työstä ei aina pidetä työaikakirjanpitoa tai siihen ei merkitä kaikkia heidän tekemiään tunteja. Ulkomaisilla työntekijöillä saatetaan teettää jopa 12 tunnin työpäiviä seitsemänä päivänä viikossa ilman ylityökorvauksia. Työntekijöille saatetaan myös maksaa selvää alipalkkaa, eikä heidän palkanansa rakentumista riittävästi eritellä. Esimerkiksi rakennusalalla käytettävä urakkapalkkaus vaikuttaa olevan yksi lailliselta näyttävä tapa kiertää palkanmaksua. Vastaavaa ”könttäsunnan” maksamista esiintyy aineiston perusteella rakennusalan lisäksi myös ravintola-alalla sekä puutarhatyössä. Toinen lailliselta näyttävä tapa palkanmaksun kiertämiseen on henkilöiden palkkaaminen harjoittelijan nimikkeellä siitä huolimatta, että heillä todell-

lisuudessa teetetään itsenäisiä ja vastuullisia tehtäviä. Tällaisia käytäntöjä esiintyy ainakin rakennusalalla.

Kansallisen ihmiskaupparaportoin tarkastelemasta aineistosta käy myös ilmi, että ulkomaiset työntekijät saattavat työskennellä Suomessa ilman työsopimusta tai työsopimukset saatetaan tehdä kielellä, jota työntekijä ei ymmärrä. Tällä tavoin työntekijät saadaan muodollisesti sitoutumaan mahdollisesti hyvinkin huonoihin työehtoihin. Työsopimusta on myös saatettu muuttaa suullisen sopimuksen jälkeen, palkkaa on saatettu pienentää ja työtuntien määrää lisätä työnteon jo alettua. Aineistosta tulee esiin myös tapauksia, joissa työnantaja on estänyt työntekijöitä palaamasta kotimaahansa ennen kuin he olivat allekirjoittaneet työntekijöiden oikeuksia polkeneen sopimuksen.

Kansallisen ihmiskaupparaportoin aineiston perusteella työntekijöitä saatetaan myös asuttaa epäinhimillisissä, tai ainakin suomalaisia käytäntöjä selvästi heikommassa olosuhteissa. Työntekijät saattavat esimerkiksi asua talvella asuntovaunussa, jossa ei ole saniteetti- tai peseytymistiloja. Lisäksi samaan aikaan useita työntekijöitä saatetaan asuttaa samoissa suhteellisen pienissä ja askeettisissa tiloissa, ja heiltä saatetaan periä asumisesta huomattavia summia. Ulkomaisten työntekijöiden asettaminen huonompiin olosuhteisiin saatetaan kokea hyväksyttäväksi siitä syystä, etteivät he ole ”tottuneet” suomalaiseen elintasoon ja ” pärjäävät” täten vähemmällä. Kansallisen ihmiskaupparaportoin tarkastelemasta aineistosta ilmenee myös sellaisia tapauksia, joissa työterveyshuolto on puutteellinen tai sitä ei ole järjestetty ollenkaan.

Kansallisen ihmiskaupparaportoin aineistosta selviää myös, että työntekijöitä saatetaan kieltää puhumasta suomalaisten tai muiden henkilöiden kanssa, jotta he eivät saa tietää, että heidän kohtelunsa on asiantonta tai lainvastaista. Myös suomenkielen opiskelu on joissakin tapauksissa kielletty. Myös ammattiliittoihin yhteydenottamista saatetaan rajoittaa ja työntekijöitä saatetaan uhkailla työsuhteen välittömällä päättämällä. Kansallisen ihmiskaupparaportoin tarkastelemasta aineistossa tulee esiin myös tapauksia, joissa työnantajat ovat ottaneet haltuunsa työntekijöiden matkustusasiakirjat tai muuta henkilökohtaista omaisuutta ja saattaneet heidät täten työnantajasta riippuvaiseen asemaan. Myös oleskeluluvan sitominen tiettyyn alaan saattaa lisätä työntekijän haavoittuvaisuutta hyväksikäytölle. Aineistosta selviää, että työnantajat saattavat toisinaan uskotella työntekijälle, ettei hänellä ole mahdollisuutta vaihtaa työpaikkaa, jolloin työntekijä myöntyy työskentelemään työnantajan hänelle asettamilla heikoilla työehdoilla.

Kansallisen ihmiskaupparaportoijan selvityksen perusteella näyttää siltä, että työperäisen ihmiskaupan ja siihen liittyvän työvoiman hyväksikäytön taustalla on usein velkaantuminen. Ennen Suomeen tuloa ulkomaiset työntekijät ovat saattaneet omaisuutensa myytyään ottaa lisäksi velkaa, jota he pyrkivät vähitellen maksamaan työnteolla takaisin velanantajille. Arvioiden mukaan esimerkiksi Kiinasta lähetettävien työntekijöiden välitysorganisaatioille maksama rekrytointimaksu vastaa yleensä noin kahden vuoden palkkaa.⁵⁰ Suomeen tullessaan työntekijöillä saattaa olla virheellinen käsitys elinkustannuksista Suomessa, jolloin säästöön jäävä ja kotimaahan lähetettävä raha osoittautuu toivottua pienemmäksi. Mikäli työntekijälle lisäksi maksetaan liian pientä palkkaa ja / tai häneltä peritään kohtuuttomia korvauksia esimerkiksi asumisesta tai ruoasta, voi välitysorganisaatiolle maksettavaa velkaa olla lähes mahdotonta lyhentää. Kansainvälisen työjärjestö ILO:n mukaan velkavankeuteen sitominen tarkoittaakin sitä, että henkilöstä tulee velan vastine: hän työskentelee osittain tai kokonaan vain maksaakseen pois syntynyttä velkaa. Useimmissa tapauksissa työtä tehdessä velan määrä kuitenkin vain kasvaa, sillä työntekijän tekemästä työstä saatetaan maksaa alihinnoiteltua palkkaa tai työnantaja perii tarjoamistaan ruoka- tai majoituspalveluista ylinhinnoiteltua maksua.⁵¹

Tuomioistuimissa on käsitelty joitakin työperäiseen ihmiskauppaan ja siihen liittyvään työvoiman hyväksikäyttöön viittaavia tapauksia. Tuomioistuinratkaisujen perustella kiskonnantapaista työsyrintää on esiintynyt eniten ravintola- ja rakennusalalla, mutta ongelmia näyttää löytyvän myös siivous- sekä puutarha-alalta ja ulkomaisten marjanpoimijoiden joukosta. Kansallinen ihmiskaupparaportointi nostaa seuraavassa esiin joitakin tuomioistuimissa käsiteltyjä tapauksia, joissa vaikuttaa olleen ihmiskauppaan viittaavia piirteitä. Rajallisen selvityksen tarkoituksena on kuvata työn tekemiseen liittyviä hyväksikäyttöilmiöitä Suomessa ja osoittaa, ettei ilmiö ole niin marginaalinen kuin usein kuvitellaan. Useimmiten hyväksikäyttö liittyy työntekijöiden ulkomaalaisuudesta johtuvaan erityiseen haavoittuvuuteen.

6.3.3.2. Rakennusala

Vuoden 2004 jälkeen lisääntynyt ulkomailta lähetettyjen työntekijöiden käyttäminen rakennusalalla näyttää johtaneen siihen, että ulkomaisten työntekijöiden asema on usein melko heikko. Ongelmia on muun muassa terveydenhuollossa. Vaikka työntekijät saisivatkin akuuteissa tapauksissa

⁵⁰ Mighuan (2010).

⁵¹ International Labour Office, Human Trafficking and Forced Labour Exploitation. Guidance for Legislation and Law Enforcement (2005), s. 20.

välittömän ensiavun, saattaa seuraus lievemmissä tapauksissa olla se, että työntekijä lähetetään takaisin kotimaahansa. Asumisolosuhteet voivat olla askeettisia, ja asumisesta saatetaan periä kovaa vuokraa. Suurin ongelma rakennusalalla ulkomaalaisten työntekijöiden osalta lienee kuitenkin ajoittain alhaisen palkan maksaminen. Ulkomaalaisilla saatetaan lisäksi teettää pitkiä työpäiviä. Toisinaan työnantajat tai välitysfirmit perivät jo maksetun palkan työntekijöiltä takaisin heidän palattuaan kotimaahansa.

Ehkä tunnetuin tuomioistuimessa käsitelty ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöön rakennusalalla liittyvä tapaus oli niin sanottu kiinalaisten kivimiesten tapaus, jota käsiteltiin Hämeenlinnan käräjäoikeudessa 2004 ja myöhemmin Turun hovioikeudessa.⁵² Kivijalostamon toimitusjohtajaa syytettiin työsyrynnästä, väärän todistuksen antamisesta ja työaika-suojelurikoksesta. Kaikkiaan 12 kiinalaista kivimiestä työskenteli kivijalostamossa, osa lähes kolmen vuoden ajan. Kiinalaiset joutuivat hakkaamaan kiveä huonoissa oloissa kolmen euron tuntipalkalla. Tapauksen oikeuskäsittelyssä kiinnitettiin huomiota muun muassa siihen, oliko toimitusjohtaja työnantajan roolissa, vaikka työntekijät oli järjestetty kiinalaisen yrityksen kautta.

Ihmiskauppaan tapauksessa viittasi muun muassa se, että kiinalaismiehet olivat kertomansa mukaan maksaneet kiinalaiselle työnvälitystoimistolle noin neljän vuoden palkkaa vastaavan summan päästäkseen Suomeen töihin. Koska sukulaiset olivat usein huolehtineet tämän summan maksamisesta, olivat henkilöt heille velkaa. Työnantaja Suomessa oli tietoinen sukulaistakaajien ja työnvälitystoimiston kanssa tehdyistä sopimuksista sekä Kiinassa uhkaavista seuraamuksista, mikäli henkilöt rikkoisivat työsopimusta. Kiinalaisilla työntekijöillä oli ollut ”takuumiehiä”, jotka olivat sitoutuneet takuukirjeen kautta taloudelliseen vastuuseen Suomeen lähtevien työntekijöiden puolesta. Työnantaja oli työntekijöiden kertoman mukaan suoraan tai välillisesti uhaten viitannut asianomistajille koituihin seurauksiin. Työmiehet olivat välityssopimuksiensa myötä olleet puolustuskyvyttömiä, eikä heillä ollut tosiasiallista mahdollisuutta lopettaa työntekoa. Työsopimuksessa määrättiin muun muassa, etteivät työntekijät saaneet vaihtaa työpaikkaa tai kertoa työolosuhteista kenellekään. Asianomistajien mukaan heidän passinsa otettiin pois heti maahan tultaessa. Heidät alistettiin kurjiin työoloihin ja pienessä 30 neliömetrissä asunnossa asutettiin seitsemää henkilöä samanaikaisesti. Yksi asianomistajista oli onnettomuuden seurauksena murtautunut kätensä, mutta hänet oli sairaalakäynnin jälkeen tuotu takaisin töihin. Työntekijöiden asemaa heikensi lisäksi se, että Kiinan viranomaiset olivat jollakin tapaa sekaantuneet asiaan.

52 Turun hovioikeus, R 04/1963, 13.6.2005 ja R 06/364, 14.9.2007.

Tapaus olisikin selvästi täyttänyt ainakin kiskonnantapaisen työsyryjinnän tunnusmerkistön, mikäli rangaistussäännös olisi rikoksen tekoaikana ollut voimassa. Rikos olisi todennäköisesti täyttänyt myös ihmiskaupparikoksen tunnusmerkistön, mikäli ihmiskauppaa koskevat säännökset olisivat tekoaikana olleet voimassa.

Helsingin hovioikeudessa on vuonna 2008 ollut esillä tapaus, jossa työharjoitteluihin ja vaihto-ohjelmiin erikoistuneen yrityksen nähtiin syyllistyneen kiskonnantapaiseen työsyryjintään ja työnantajien syyllistyneen kiskonnantapaiseen työsyryjintään.⁵³ Tapauksessa työharjoitteluihin erikoistunut yritys oli houkutelut bulgarialaisia, latvialaisia ja puolalaisia opiskelijoita omaa alaa vastaaviinsa kesätöihin Suomeen vuonna 2004. Todellisuudessa opiskelijat joutuivat puutteellisin varustein alipalkattuihin töihin muun muassa rakennustyömaille, elintarvikealalle sekä muille eri aloille, jotka eivät liittyneet heidän opiskeluaalansa. Työntekijät joutuivat tekemään pitkiä päiviä, eikä välitysfirma myöskään järjestänyt lupaamiaan kielikoulutuksia tai kulttuuriohjelmiä. Välityspalvelusta ja matkoista opiskelijat olivat kertomansa mukaan joutuneet maksamaan yli 1000 euroa ja heille oli luvattu 1000-2000 euron palkkasaatavia, mutta todellisuudessa palkka oli ollut vain noin 500 euroa kuukaudessa. Maksaakseen matkansa opiskelijat olivat kertomansa mukaan ottaneet lainaa sukulaisiltaan ja perheeltään, ja jotkut opiskelijoista kertoivat, etteivät voineet lopettaa työnte-koä Suomessa, koska olivat maksaneet niin paljon matkajärjestelyistä ja oli-
vat jääneet perheelleen velkaa. Esitutkinnassa ilmeni myös opiskelijoiden perheiden uhkailua sekä se, että opiskelijoille oli lupailtu työlupaa, mikäli työnantajat olisivat tyytyväisiä heidän työpanokseensa.

6.3.3.3. Ravintola-ala

Ravintola-alalla ihmiskauppaa ja siihen liittyviä hyväksikäyttötapauksia on tavattu ennen kaikkea niin sanotuissa etnisissä ravintoloissa. Ongelmia on esiintynyt ennen kaikkea palkanmaksussa, ylipitkien työpäivien teettä-misessä sekä työterveyshuollon järjestämisessä. Eräs tunnetuimmista tapauksista liittyy Savonlinnan käräjäoikeuden keväällä 2009 antamaansa tuo-mioon. Tapauksessa oli selviä ihmiskaupan piirteitä. Esitutkinnassa selvisi, että Kiinasta kotoisin oleva, Suomen kansalaisuuden omaava ravintolan omistajapariskunta oli kymmenen vuoden ajan työllistänyt kiinalaisia hen-kilöitä omistamassaan ravintolassa. Työnantajat maksoivat työntekijöilleen liian alhaista palkkaa, teettivät heillä jopa 24 tunnin mittaisia työpäiviä

⁵³ Helsingin hovioikeus R 07/92, 29.5.2008. Ks. myös käräjäoikeuden asiaa koskeva ratkaisu 06/2381, 22.11.2006.

sekä kontrolloivat työntekijöitä myös heidän vapaa-aikanaan. Esitutkinnassa selvisi myös, että työnantajat eivät pitäneet työntekijöiden kanssakäymistä suomalaisten kanssa tai heidän suomenkielen opiskeluaan suotavana. Jotkut työntekijät joutuivat asumaan pienessä huoneessa työntajien tofutehtaassa, missä oli kuumaa höyryä eikä ikkunoita saanut auki. Työntekijät ruokailivat ravintolassa, mutta heidän ruokavalionsa oli rajoitettu.

Työntekijöillä ei esitutkinnassa selvinneen mukaan ollut ilman työntajien suostumusta pääsyä tilille, johon heidän palkkansa oli tarkoitus maksaa. Työntekijöiden työ- ja oleskeluluvat olivat sidoksissa ravintolaan. Työntekijöillä ei ollut Suomessa tuttavuuksia, he eivät osanneet suomea, eikä heillä ollut tarpeeksi varallisuutta, jotta he olisivat voineet palata Kiinaan. Työntekijät olivat riippuvaisia työnantajista, eikä heillä ollut tosiasiallista mahdollisuutta irrottautua työstä. Esitutkinnassa tapausta tutkittiin ihmiskauppana, mutta syyttäjät syytti työnantajia kiskonnantapaisesta työsyrynnästä, josta vastaajat myös tuomittiin. Tuomioistuimessa vahvistettiin sopimus, jonka mukaan työnantajat sitoutuivat maksamaan työntekijöille huomattavat korvaukset työperäisinä saatavina.⁵⁴

Samankaltainen kiskonnantapaista työsyryntää koskeva tapaus oli käsiteltävänä Helsingin käräjäoikeudessa vuonna 2008. Kolme asianomistajaa oli syytteen mukaan työskennellyt samaa kansalaisuutta olevan työnantajan pizzeriassa kuuden euron tuntipalkalla. Käräjäoikeuden mukaan tapauksessa ei kuitenkaan tullut näytetyksi syytetty rikos, sillä asianomistajat kertoivat oikeudessa auttaneensa vastaajaa aloittamaan yritystoiminnan ja yhteisymmärryksessä sopineet järjestelyistä. Heillä ei myöskään ollut korvausvaatimuksia asiassa. Tätä tuomioistuin piti osoituksena siitä, ettei asianomistajia ollut asetettu epäedulliseen asemaan kansalaisuutensa perusteella, eikä kiskonnantapaisen työsyrynnän tunnusmerkistö näin ollen täyttynyt.⁵⁵

6.3.3.4. *Siivousala*

Ihmiskauppaa ja siihen liittyvää työvoiman hyväksikäyttöä on tavattu Suomessa myös siivousalalla. Viime vuosina laajasti julkisuudessaakin ollut kiinalaisten siivoojien tapaus on esimerkki siitä, millaisia työntekijöiden oikeudenloukkauksia välitysyriyten organisoimaan työnvälitykseen saatetaan liittyä. Tapausta ei ole vielä käsitelty oikeudessa muutoin kuin eräiden

54 Savonlinnan käräjäoikeus R 08/206, 20.2.2009 sekä R 08/206, 29.1.2009.

55 Helsingin käräjäoikeus R 08/3476, 13.10.2008.

siviilikanteiden osalta.⁵⁶ Esitutinnan ollessa edelleen kesken kansallinen ihmiskaupparaportoiija ei kommentoi tapausta tämän enempää.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija pitää tärkeänä, että työnvälitysyriyten osuus ja niiden käyttämisen mahdolliset riskit työntekijöille ymmärrettäisiin Suomessa aikaisempaa paremmin. Vaikka markkinoilla on yrityksiä, jotka toimivat täysin laillisesti ja asianmukaisesti, on niiden lisääntyvässä roolissa myös merkittäviä riskejä, jotka on hyvä tiedostaa erityisesti silloin, kun työntekijöitä rekrytoidaan Kiinasta, jossa virallisten työnvälitysfirmojen lisäksi alalla toimii myös epävirallisia työnvälitysfirmoja sekä muita yksittäisiä välittäjiä.⁵⁷ Pitkien välittäjäketjujen jokainen osa perii oman osuutensa ja täten siirtotyöläisten maksettavaksi tuleva välitysmaksu saattaa olla huomattava. Työnvälittäjälle maksettava summa on riippuvainen oletettavasta tulotasosta sekä matkanjärjestelyjen ja kohdemaahan sijoittumisen järjestelyjen vaikeudesta. Arvioiden mukaan rekrytointimaksu vastaa yleensä noin kahden vuoden palkkaa. Koska summat ovat suuria ja usein epävirallisia kanavia pitkin lainattuja, ovat paineet velan takaisinmaksuun mittavat. Täten rekrytoitavat työntekijät joutuvat riippuvaiseen asemaan työnantajastaan. Myös rekrytointiyriyket saattavat pitää henkilöitä vallassaan pelottelemalla ulkomaille lähetettyjä työntekijöitä ja kehotamalla heitä välttämään yhteistyötä virkavallan ja poliisin kanssa.⁵⁸

6.3.3.5. Puutarha-ala ja marjanpoiminta

Työperäistä ihmiskauppaa ja siihen liittyvää hyväksikäyttöä voi esiintyä myös esimerkiksi kausiluontoisessa luonnonmarjojen poiminnassa. Kansallisena ihmiskaupparaportoiijana toimivaan vähemmistövaltuutettuun on viime vuosien aikana otettu useasti yhteyttä marjanpoimijoiden tilanteeseen liittyvissä ongelmissa. Moni poimijoista on raportoiijan tietojen mukaan jäänyt kohtuullisen hyvästä marjasadosta ja pitkistä työpäivistä huolimatta tappiolle matkasta ja majoituksesta koituvien kulujen jälkeen. Ongelmia on havaittu myös marjanpoimijoiden asumisessa ja ravitsemuksessa. Viranomaistoiminnan kannalta ongelmana on se, ettei marjanpoimijoiden oloja valvota riittävästi.

Erityinen ongelma on ollut marjanpoimijoiden velkaantumisesta johtuva haavoittuvuus, joka saattaa altistaa marjanpoimijat ihmiskaupalle ja siihen liittyvälle hyväksikäytölle. Pääosin Thaimaasta saapuvat poimijat joutuvat

56 Helsingin käräjäoikeus S 08/20599, S 08/20604 ja S 08/20607, 31.12.2009.

57 Työnvälitysyriyten osuus markkinoilla lähti Kiinassa räjähdysmäiseen kasvuun 1990-luvulla, kun Kiina aloitti voimakkaan siirtymisen markkinatalouteen.

58 Mighuan (2010).

usein ottamaan velkaa päästäkseen Suomeen töihin. Marjanpoimijat eivät ole työsuhteessa, vaan heidän katsotaan poimivan marjoja yrittäjäriskillä. Suomen oloja ja oikeuksia tuntemattomana ja mahdollisesti kielitaidottomina he eivät kuitenkaan pysty arvioimaan riskejä ja saattavat näin ollen joutua varsin haavoittuvaan asemaan. Poimijat eivät myöskään välttämättä ymmärrä työskentelevänsä yrittäjäriskillä, vaan saattavat mieltää olevansa työsuhteessa. Marjanpoiminta Suomessa saattaa johtaa haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden velkaantumiskierteeseen.

Vähemmistövaltuutettu onkin antanut ulko- ja sisäministeriöille raportissa aikaisemmin mainitun suosituksen marjanpoimijoiden vähimmäissuojan parantamisesta. Vähemmistövaltuutetun mukaan viisumi tulisi myöntää vain sellaiselle kutsujayritykselle, joka kattaa matkasta, majoituksesta ja työvälineistä koituvat kustannukset siten, ettei poimija Suomessa työskentelyn jälkeen jää tappiolle. Kohtuullista olisi harkita täyttää työpäivää tekeville poimijoille myös jonkinlaista vähimmäisansiotasoa tai tappioiden korvaamista. Ulkoasiainministeriö antoi loppuvuodesta 2009 aikaisemmin mainitun ohjeen, jonka mukaan edustusto voi pyytää alalla toimivaa, velvollisuutensa hoitavaa yritystä selvittämään viisuminhakijalle tarjottavista palveluista ja siitä, miten palvelut on järjestetty ja mitä ne maksavat. Ministeriön ohjeistuksella pyritään välttämään tilanteet, joissa kausityöntekijä jää ilman nettotuloja sopimuksen mukaisesta työskentelystä huolimatta.

Kansallisen ihmiskaupparaporttoijan selvityksen mukaan ongelmia näyttää liittyvän marjanpoiminnan lisäksi myös puutarha-alaan. Hyvinkään käräjäoikeudessa oli vuonna 2008 käsiteltävänä tapaus, jossa puutarha-alan yrityksen toimitusjohtaja ja hallituksen puheenjohtaja tuomittiin työsyrynnästä ja työaika-suojelurikoksesta.⁵⁹ Käräjäoikeus katsoi vastaajien käyttäneen virolaisten työntekijöidensä työhalukkuutta ja tietämättömyyttä oikeuksistaan hyväksi jättämällä maksamatta heille lain edellyttämiä korvauksia yli- ja sunnuntaityöstä sekä viikkolevon rikkomisesta. Kaikki asianomistajat kertoivat halunneensa itse tehdä lisätöitä ansaitakseen enemmän sekä olleensa tietämättömiä siitä, että heillä olisi ollut oikeus ylityökorvauksiin tai muihin kompensatioihin. Käräjäoikeuden mukaan työnantaja ei kuitenkaan edes työntekijän pyynnöstä voi teettää työntekijällä ylitöitä maksamatta siitä erikorvausta. Näin ollen käräjäoikeus katsoi vastaajien asettaneen virolaiset työntekijät eriarvoiseen asemaan yrityksen suomalaisten työntekijöiden kanssa, jotka olivat tehneet töitä kuukausipalkalla ja joiden työviikot olivat olleet viisipäiväisiä ja jotka olivat tehneet enintään kahdeksantuntisia työpäiviä.

59 Hyvinkään käräjäoikeus R 08/417, 21.11.2008.

Näiden lisäksi Vaasan käräjäoikeudessa on käsitelty tapaus, jossa vihanne-
salan yrityksen toimitusjohtaja tuomittiin thaimaalaisten työntekijöidensä
työsyrynnästä.⁶⁰ Vastaaja oli rekrytoinut työntekijät vaimonsa ja hänen äi-
tinsä sukulais- ja tuttavasuhteiden kautta eikä hän ollut tehnyt asianomis-
tajien kanssa kirjallisia työsopimuksia. Hän oli työntekijöiden kertoman
mukaan teettänyt työntekijöillä ylipitkiä työpäiviä ja -viikkoja ilman eri
korvausta, pitänyt hallussaan heidän pankkikorttejaan ja tunnuslukujaan
sekä perinyt työntekijöiden tililtä heidän tästä tietämättään korvauksia ma-
joituksesta ja ruoasta. Vaikka kuukausittainen työaika oli saattanut nousta
jopa 260 tuntiin, oli työntekijöiden saama 250 euron nettopalkka ollut aina
sama. Jotkut asiantuntijasta myös kertoivat, ettei vastaaja ollut antanut
heidän lähteä kotimaahansa ennen kuin he olivat allekirjoittaneet sopimuk-
sen, jossa ilmoittivat, ettei heillä ole mitään vaatimuksia yli 200-250 euron,
kun vastaaja maksoi asunnon ja ruoan sekä muut kulut. Asiantuntijajou-
kossa oli myös henkilöitä, jotka olivat Suomessa töissä jo toista kertaa,
sillä he tai heidän perheenjäsenensä olivat ensimmäisellä kerralla Suomessa
työskennellessään jääneet vastaajalle velkaa ja nyt heidän täytyi maksaa
velka työtä tekemällä pois. Käräjäoikeus tuomitsi vastaajat työsyrynnästä.

6.3.4. Työperäisen ihmiskaupan ja pakkotyön tunnistamisesta

Kansallinen ihmiskaupparaportoija näkee ongelmia olevan siinä, minkä-
lainen hyväksikäyttö tulisi katsoa niin vakavaksi, että se täyttäisi ihmis-
kaupan tunnusmerkistön. Epätietoisuus liittyy nimenomaan pakkotyökäsi-
teen tulkintaan, eikä Suomi näytä olevan tämän ongelmansa kanssa yksin:
monissa muissakin maissa käsite ja sen tulkinta käytännön tilanteissa ai-
heuttaa vaikeuksia. Rajanveto-ongelmia työperäisen ihmiskaupan ja kis-
konnantapaisen työsyrynnän välillä ei varmastikaan synny törkeimmissä
tapauksissa, joissa on kysymys uhrin väkivaltaisesta rekrytoinnista ja pa-
kottamisesta tekemään töitä orjuuden kaltaisissa olosuhteissa. Ongelmia
ei myöskään aiheuta sellaiset lievemmat tapaukset, joissa ulkomaalaiselle
työntekijälle jätetään maksamatta esimerkiksi ylityökorvauksia. Haasta-
vimmat rajanvetokysymykset liittynevät sellaisiin tilanteisiin, joissa vaka-
vuudeltaan on kysymys jostakin näiden väliin jäävästä hyväksikäytöstä.
Kansallinen ihmiskaupparaportoija ei käsillä olevassa raportissaan ota kan-
taa siihen, mihin rajat näiden kahden rangaistussäännöksen välille tulisi
asettaa, mutta pyrkii antamaan joitakin suuntaviivoja selventämään pak-
kotyön määritelmää.

Kansainvälisen työjärjestön piirissä vuonna 1930 hyväksytty pakollista

⁶⁰ Vaasan käräjäoikeus R 09/791, 29.10.2009.

työtä koskeva sopimus No. 29 määrittelee pakkotyön kaikenlaiseksi työksi tai palvelukseksi, jota jonkin rangaistuksen uhalla vaaditaan joltakin henkilöltä ja johon mainittu henkilö ei ole vapaaehtoisesti tarjoutunut (art. 2). Pakkotyön määritelmän kannalta olennaiset tekijät ovat rangaistuksen uhalla vaatiminen sekä suostumuksen puute. Sopimus rajaa pakollisen työn ulkopuolelle viisi erilaista työn muotoa: pakollista sotapalvelusta tarkoittavan lain nojalla vaadittu sotilaallinen työ, säännöllisiin kansalaisvelvollisuuksiin kuuluva työ, tuomioon perustuva työ, force majeure -tilanteissa edellytetty työ sekä yhdyskunnan hyödyksi tehdyt pienehköt työt. Pakkotyötä ei myöskään ole koulutukseen ja harjoitteluun liittyvä työ. Pakkotyö on muuttunut sopimuksen syntyajankohdasta siinä, ettei pakkotyö ole nyky muodossaan yhtä tiiviisti yhteydessä valtioon, vaan nykyaikaisen pakkotyön teettämiseen syyllistyvät pääasiassa yksityishenkilöt ja yritykset.

Pakkotyön määritelmässä mainitulla rangaistuksen uhalla ei tarkoiteta ainoastaan rikosoikeudellisia seuraamuksia. Pakkotyössä ilmeneviä rangaistuksia voivat olla kaikenlainen fyysinen tai seksuaalinen väkivalta, liikkumisen rajoittaminen, velkavankeuteen saattaminen esimerkiksi perimällä maahantulon järjestelykustannuksista tai majoituksesta kohtuutonta korvausta tai hinnoitteleamalla työ niin, ettei velka käytännössä pienene, palkan pidättäminen osittain tai kokonaan maksettavaksi vasta sitten, kun työnteko päättyy, passin tai muun henkilötodistuksen ottaminen haltuun sekä laittomasti maassa oleskelevan työntekijän ilmiantaminen viranomaisille, mikä rinnastetaan kiristykseen.⁶¹

Liikkumisvapauden rajoituksia ei kansallisen ihmiskaupparaporttoijan käsityksen mukaan tule ymmärtää ainoastaan asuintiloihin tai työpaikalle vangitsemisena, vaan huomioon tulisi pakkotyötä arvioitaessa ottaa myös työntekijää tosiasiallisesti rajoittavat seikat ja se kokonaisuus, joka vaikuttaa työntekijän mahdollisuuksiin irrottautua tilanteesta. Kansallisen ihmiskaupparaporttoijan näkemystä tukee raportissa aikaisemmin mainittu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu Siliadin v. France, jossa tuomioistuin katsoi, että pakkotyöstä voi olla kysymys myös silloin, kun uhrin liikkumisvapaus on estetty muutoin kuin lukitsemalla hänet työpaikalleen. Tuomioistuin katsoi, että laittomasti maassa oleskelevan uhrin pelko pidätetyksi tulemisesta ja nuori ikä estivät käytännössä uhria kertomasta hyväksikäytöstään viranomaisille poistuessaan työpaikkansa ulkopuolelle ilman valvontaa.

Velkavankeudesta saattaa puolestaan olla kysymys silloin, kun työntekijä työskentelee osittain tai kokonaan maksaakseen takaisin lainaa, joka on

61 ILO, Human Trafficking and Forced Labour Exploitation (2005), s. 19-21.

syntynyt siitä, että työnantaja arvostaa tehdyn työn hinnaltaan kovin alhaiseksi tai perii työntekijälle järjestämästään asunnosta kohtuutonta maksua. Velka voi syntyä myös rekrytoimisen tai kuljettamisen aikana, jolloin se voi vaikuttaa työntekijän mahdollisuuksiin irrottautua hyväksikäyttöä tarkoittavasta työstä.⁶² Suomen ensimmäisessä ihmiskaupan vastaisessa toimintasuunnitelmassa velkaantumista pidettiin eräänä ihmiskauppaan viittaavana seikkana. Ihmiskauppaepäilyyn voi ihmiskauppaindikaattoreiden mukaan aiheuttaa muun muassa se, että henkilö on joutunut maksamaan kohtuuttomia korvauksia pääsystään töihin Suomeen tai hän on velkaa huomattavia summia jollekin toiselle henkilölle.⁶³

Pakkotyön tarkasteleminen suostumuksen puutteen näkökulmasta korostaa varsinaisen suostumusaktin lisäksi myös ulkopuolisten seikkojen vaikutusta suostumuksen pätevyyteen sekä mahdollisuuteen peruuttaa suostumus milloin tahansa. Huomioon otetaan tällöin myös sellaiset fyysisesti ja psyykkisesti vaikuttavat seikat, jotka estävät uhria irrottautumasta hyväksikäyttöä tarkoittavasta tilanteesta. Erehdyttäminen ja harhaanjohtavat lupaukset sekä henkilötodistusten haltuunotto voivat viitata pakkotyöhön. Työnteko voi myös muuttua pakkotyöksi, jos työntekijän irrottautuminen työsuhteesta estetään. Uhrin suostumuksen pätevyyttä arvioitaessa huomiota tulisi kiinnittää niihin olosuhteisiin, joissa henkilö tekee työtä samoin kuin kuhunkin tekoon tai toimenpiteeseen, joka työntekijään kohdistetaan. Uhrin haavoittuvuus (Suomen rikoslain ihmiskauppaa koskevissa rangaistussäännöksissä turvaton tila) tulee ottaa huomioon pakkotyön määritelmää sovellettaessa.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien on todennut ratkaisussaan Van der Müssele v. Belgium, että pakkotyön määritelmän soveltumista arvioitaessa uhrin alkuperäiselle suostumukselle ryhtyä tekemään töitä tulee asettaa vain suhteellista painoa (”relative weight”). Suostumuksen pätevyyttä tulisi tarkastella tapauksen olosuhteiden valossa (”in the light of all circumstances of the case”).⁶⁴ Myös suomalaiset tuomioistuimet ovat useissa kiskonantapaista työsyryntää koskevissa ratkaisuisaan ottaneet sen kannan, ettei työntekijöiden tyytyväisyys työnteon ehtoihin ja työolosuhteisiin poista teon rangaistavuutta. Vaikka asianomistajat eivät olisi kokeneet oikeuksiansa loukkaamista, ovat tuomioistuimet katsoneet, että tapauksissa on usein kysymys myös yleisestä yhteiskunnallisesta edusta ja yleisestä lainkuuliaisuudesta: työntekijöitä tulee kohdella yhdenvertaisesti, eikä työntekijöiden ulkomaalaisuudesta johtuvaa tietämättömyyttä oikeuksistaan saa

62 ILO, Human Trafficking and Forced Labour Exploitation (2005), s. 20.

63 UM, Ihmiskaupan vastainen toimintasuunnitelma (2005), s. 41-43.

64 EIT Van der Müssele v. Belgium (Series A, No.70, para. 37), 23.11.1983.

käyttää hyväksi. Tuomioistuimet ovat saattaneet ratkaisuisaan korostaa myös tarvetta suojella suomalaista työelämää yleisesti sekä ehkäistä joi-takin työntajia saamasta perusteetonta kilpailuetua muihin työnantajiin nähden.⁶⁵ Kansainvälinen työjärjestö hahmottaa pakkotyön määritelmään kuuluvat osa-tekijät seuraavalla tavalla:

Suostumuksen puute / vastentahtoinen työ ("tie"pakkotyöhön)	Uhkaaminen rangaistuksella (keinot henkilön pitämiseksi pakkotyössä)
	Teko tai uskottava uhka:
Syntyminen tai ajautuminen orjamaiseen asemaan tai velkasuhteeseen	Työntekijään, perheeseen tai läheisiin työtovereihin kohdistuva fyysinen väkivalta Teko tai uskottava uhka:
Kaappaaminen tai kidnappaaminen	Seksuaalinen väkivalta
Henkilön myyminen toiselle	Yliluonnollisen koston uhka
Fyysinen eristäminen työpaikkaan – vankilaan tai yksityiseen vankilaan	Vankeus tai muu fyysinen eristäminen
Henkinen pakottaminen eli käsky tehdä töitä uhkaamalla uskottavasti rangaistuksella, jos käskyä ei noudateta	Taloudelliset seuraamukset
Velkasuhteeseen sitominen (väärentämällä tilejä, liioittelemalla hintoja, alentamalla tuotettujen tavaroiden tai palvelujen arvoa, vaatimalla kohtuuttoman suuria korkoja jne.)	Ilmiantaminen viranomaisille (poliisi- tai maahanmuuttoviranomaisille jne.) ja karkottaminen
Huijaaminen tai tyhjät lupaukset työn luonteesta ja ehdoista	Irtisanominen nykyisestä työstä
Palkan pidättäminen tai maksamatta jättäminen	Syrjäyttäminen työelämästä
Henkilöllisyysasiakirjojen tai muun arvokkaan henkilökohtaisen omaisuuden säilyttäminen	Yhteisöstä ja sosiaalisesta elämästä syrjäyttäminen
	Oikeuksien poistaminen
	Etuoikeuksien poistaminen
	Jättäminen ilman ruokaa, suojaa tai muita perustarvikkeita
	Työolojen muuttaminen entistä huonommiksi

Lähde: ILO 2005.

⁶⁵ Ks. esim. Helsingin käräjäoikeus R 08/1514, 2.7.2008, Helsingin käräjäoikeus R 07/8030, 17.3.2008 sekä Helsingin hovioikeus R 07/92, 29.5.2008. Ks. myös käräjäoikeuden viimeistä asiaa koskeva ratkaisu R 06/2381, 22.11.2006.

Ihmiskauppaan ja pakkotyöhön viittaavia seikkoja voidaan etsiä muun muassa seuraavien kysymysten avulla:

- Pelkääkö henkilö tai onko hän levoton?
- Onko henkilö kokenut väkivaltaa tai sen uhkaa (fyysinen, psyykinen, seksuaalinen)? Onko henkilön omaisia uhkailtu?
- Onko henkilön liikkumisvapautta rajoitettu fyysisesti tai muutoin esim. uhkailemalla?
- Ovatko henkilön henkilötodistukset ja matkustusasiakirjat hänellä itsellään hallussa?
- Onko henkilö jollekin toiselle henkilölle velkaa? Kuinka paljon? Kenelle? Miten velka on syntynyt? Miten velka on tarkoitus maksaa takaisin? Ovatko lainan korot kohtuuttomat?
- Onko henkilöllä mahdollisuutta liikkua ja asioida itsenäisesti?
- Onko henkilöllä mahdollisuutta luoda vapaasti sosiaalisia suhteita vai rajoitetaanko kontaktien luomista työpaikan ulkopuolelle (ml. ammattiliittoihin)?
- Onko henkilöllä oman käsityksensä mukaan muita todellisia vaihtoehtoja kuin alistua väärinkäyttöön? Kokeeko henkilö voivansa lähteä epätyytyvästä tilanteesta?
- Onko henkilöä peloteltu kääntymällä, karkottamisella, poliisilla, vankilalla, työsuhteen välittömällä päättämällä tai muulla vastaavalla?

Työhön liittyviä lisäkysymyksiä:

- Vastaako henkilön palkka työsopimusta? Onko palkkaus yleisten työehtosopimusten mukainen?
- Onko henkilöllä itsenäinen pääsy ja hallinta tuloihinsa ja omaisuuteensa? Saako henkilö koko palkan itselleen?
- Ovatko muut työsuhteeseen liittyvät asiat kunnossa (mm. lomat, tauot, sairauspoissaolot ja työturvallisuus)?
- Miten henkilön asuminen on järjestetty? Ovatko kustannukset asumisesta kohtuulliset? Asuuko henkilö työpaikallaan?
- Onko henkilön työsopimus tehty kirjallisesti / suullisesti tai onko sitä lainkaan? Vastaavatko työtehtävät ja -ajat sopimusta?
- Kokeeko henkilö voivansa jättää työn niin halutessaan?

6.3.5. Johtopäätökset ja suositukset

Kansallisesta ihmiskaupparaportoitajasta näyttää siltä, että kynnys ihmiskauppaa koskevien rangaistussäännösten soveltamiseen on noussut korkealle niin esitutkinnassa kuin tuomioistuimissakin. Alustavan selvityksensä perusteella kansallisesta ihmiskaupparaportoitajasta näyttää siltä, että kiskonnantapaista työsyryntää koskevan tunnusmerkistön soveltamisala on laaja ja vastaavasti ihmiskauppaa koskevia tunnusmerkistöjä sovelletaan varsin harvoissa tapauksissa, vaikka niiden soveltamiseen voisi olla edellytyksiä. Kiskonnantapaisesta työsyrynnästä tuomittujen rangaistukset ovat melko lieviä (sakkoa tai muutama kuukausi ehdollista vankeutta). Kaikissa tapauksissa työnantajaa ei ole velvoitettu maksamaan työntekijöille maksamattomia palkkasaatavia (työntekijät eivät ole niitä aina edes vaatineet), mikä tekee työntekijöiden riistosta varsin tuottoisaa toimintaa. Kansallinen ihmiskaupparaportoitaja suosittelee alustavan selvityksensä perusteella, että:

1. Voimassa olevan lainsäädännön kokonaisuutta ja riittävyttä arvioitaisiin tarkemmin ihmiskaupan ennalta ehkäisemisen ja uhrien tunnistamisen ja oikeuksien toteutumisen näkökulmasta yhteistyössä työmarkkinajärjestöjen ja työsuojeluhallinnon kanssa.
2. Esitutkintaviranomaisia, syyttäjiä ja työsuojelutarkastajia koulutettaisiin ihmiskaupasta uhrien tunnistamisen ja auttamisjärjestelmään ohjautumisen edistämiseksi ja rikostorjunnan tehostamiseksi.
3. Sekä ennakkovalvontaa että jälkivalvontaa suoritettaisiin riittävässä määrin turvaamaan ulkomaalaisten työntekijöiden oikeusturvaa, ja tämä valvonta resursoitaisiin. Näissä valvontatilanteissa tiedotettaisiin kirjallisesti Suomen työlainsäädännöstä ja työntekijöiden oikeuksista. Myös ihmiskaupasta ja ihmiskaupan uhrien oikeuksista tiedotettaisiin kirjallisesti tunnistamisen tehostamiseksi.
4. Viranomaisyhteistyötä työsuojeluhallinnon, poliisin ja verohallinnon välillä tiivistettäisiin ja tehostettaisiin edelleen työperäisen ihmiskaupan ja siihen liittyvien hyväksikäyttöilmiöiden tunnistamiseksi.
5. Laittomasti maassa oleskelevien ja luvattomasti työskentelevien ulkomaalaisten työntekijöiden maasta poistamisesta pidättäydyttäisiin, kunnes on yksilöllisesti ja riittävällä tarkkuudella selvitetty, ettei tapaukseen liity ihmiskauppaa tai siihen liittyvää työvoiman hyväksikäyttöä. Mahdollisille ihmiskaupan uhreille tiedotettaisiin heidän oikeuksistaan, ml. auttamisjärjestelmästä, sekä harkinta-aika- ja oleskelulupamahdollisuudesta.
6. Suomeen töihin tuleville ulkomaalaisille tiedotettaisiin kirjallisesti Suomen työlainsäädännöstä ja työntekijöiden oikeuksista jo lähtö-

maassa. Suomen ulkomaan edustustojen henkilökuntaa koulutettaisiin ihmiskaupasta nykyistä järjestelmällisemmin.

7. Nimettäisiin avainsyyttäjät syyttämään ihmiskaupparikoksista. Näitä avainsyyttäjiä käytettäisiin johdonmukaisesti ihmiskaupaan viittaavissa tapauksissa. Esitutkintaviranomaisten ja syyttäjien tutkinnan alkuvaiheen yhteistyötä tehostettaisiin.
8. Tuomareita ja muuta tuomioistuinten henkilökuntaa koulutettaisiin nykyistä järjestelmällisemmin ihmiskaupasta ja ihmiskaupan uhrien oikeuksista.

6.4. Seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttö

6.4.1. Johdanto

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija on nähnyt tarpeelliseksi arvioida myös seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttörikosta koskevaa rikoslain rangaistussäännöstä oman toimivaltansa puitteissa. Rikoslain rangaistussäännös seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäytöstä (RL 20:8) tuli voimaan lokakuussa 2006 (743/2006). Sitä edelsi vilkas keskustelu, joka johti kompromissiin erilaisten prostituutiopoliittisten kantojen välillä. Perustusvaliokunnan omaksuma käsitys vaikutti ratkaisevasti siihen, millaiseksi rangaistussäännös lopulta muotoutui.

Säännöksen mukaan rangaistavaa on seksinosto seksikaupan kohteilta eli parituksen kohteilta ja ihmiskaupan uhreilta. Rikoksesta voidaan tuomita sakkoa tai enintään kuuden kuukauden vankeusrangaistus. Rikostunnusmerkistöllä pyritään suojaamaan nimenomaan seksikaupan kohteita, koska ihmisen välineellinen käyttäminen ihmiskaupalle ja paritukselle ominaisella tavalla kauppatarviana on ihmisarvoa selvästi loukkaavaa. Samalla säännöksellä pyritään ennalta ehkäisemään ja vähentämään paritusta ja ihmiskauppaa sekä vaikeuttamaan kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden toimintaedellytyksiä.⁶⁶ Seksinosto alaikäiseltä on ollut rangaistavaa vuodesta 1998 lähtien.

Seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttäminen liittyy kansallisen ihmiskaupparaportoiijan toimenkuvaan siltä osin, kun asiaa koskee ihmiskaupan ja siihen liittyvien hyväksikäyttöilmiöiden seuraamista. Tässä suhteessa merkittävää on sen arvioiminen, onko seksuaalipalvelujen kysynnän ja seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan esiintyvyyden välillä sellaista yhteyttä, mitä rangaistussäännöksellä pyritään

⁶⁶ Ks. lain esityöt HE 34/2004, HE 221/2005, LaVM 10/2006, PeVL 17/2006 sekä HaVL 24/2006.

ehkäisemään. Toisaalta kansallinen ihmiskaupparaportointi tarkastelee kyseessä olevan rangaistussäännöksen soveltamista ja näytön perusteena olevan olosuhtetahallisuuden arvioimista tähän mennessä oikeuskäsittelyyn edenneiden tapausten pohjalta. Lisäksi kansallinen ihmiskaupparaportointi kiinnittää tässä tehtävässään huomiota sellaisiin rikosprosessuaalisiin ja vahingonkorvausoikeudellisiin seikkoihin, joilla on merkitystä rikoksen asianomistajalle. Yleisempiin prostituutiopoliittisiin linjauksiin kansallinen ihmiskaupparaportointi ei ota kantaa.

Kansallinen ihmiskaupparaportointi on saattanut tässä raportissa esitetyt huomionsa oikeusministeriön tietoon vastaamalla ministeriön lausuntopyyntöön syksyllä 2009. Kansallinen ihmiskaupparaportointi on saanut nähtäväkseen koosteen myös muiden tahojen lausunnoista.⁶⁷ Lausunnot näyttävät osoittavan näkemysten rangaistussäännöksestä olevan edelleen varsin moninaiset. Lausunnonantajista osa puolustaa voimassa olevaa lainsäädäntöratkaisua, osa hakee siihen laajennusta ja osa toivoo rangaistussäännöksen kumoamista. Lausunnoista tehdystä koosteesta selviää, että säännöksessä on sekä näytönsaamiseen ja -arviointiin että asianomistajan asemaan liittyviä ongelmia, joihin myös kansallinen ihmiskaupparaportointi on kiinnittänyt omassa launnossaan ja nyt käsillä olevassa raportissaan erityistä huomiota. Kansallinen ihmiskaupparaportointi on hankkinut tietoa ko. rangaistussäännöksen käytöstä myös olemalla läsnä joissakin oikeudenkäynneissä, joissa kyseisestä rangaistussäännöksestä on syytetty.

6.4.2. Seksuaalipalvelujen kysynnän ja ihmiskaupan esiintyvyyden välisestä yhteydestä

Kriminalisoinnin eräänä tarkoituksena on vähentää ihmiskauppaa aiheuttavaa seksuaalipalvelujen kysyntää ja suojella seksikaupan kohteena olevia henkilöitä säätämällä seksinosto parituksen kohteilta ja ihmiskaupan uhreilta rangaistavaksi teoksi. Kansainvälisten - toistaiseksi varsin vähäluokisten - tutkimusten mukaan seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvällä ihmiskaupalla ja seksuaalipalvelujen kysynnällä näyttää olevan yhteys, joskin tämä yhteys ei ole niin suoraviivainen kuin usein oletetaan. Tutkimukset näyttävät myös osoittavan, että prostituoitujen suuri määrä ja kasvava seksimarkkinoiden koko saattavat lisätä seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvää ihmiskauppaa.

Erinäisten kansainvälisten tutkimusten mukaan prostituutiopoliittisilla ratkaisuilla näyttää olevan vaikutusta seksuaaliseen hyväksikäyttöön liit-

⁶⁷ Selvitys seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöä koskevan rangaistussäännöksen soveltamisesta (OM/16/49/2009), 2.11.2009.

tyvän ihmiskaupan yleisyyteen. Niissä maissa, joissa noudatetaan prostituution dekrimineralisoivaa tai sääntelevää lainsäädäntöä, tunnistettujen seksuaalisesti hyväksikäytettyjen ihmiskaupan uhrien määrä on tuntuvampi kuin niissä maissa, joissa lainsäädäntö suhtautuu prostituutioon kielteisemmin. Tutkimukset kuitenkin huomauttavat, että kielteinen suhtautuminen prostituutioon voi myös johtaa prostituution piiloistumiseen ja sitä kautta ihmiskaupan uhrien tunnistamisen hankaloitumiseen. Lisäksi maissa, joissa rakenteet ihmiskaupan uhrien tunnistamiseksi ja auttamiseksi ovat selvästi kehittyneemmät kuin esimerkiksi Suomessa, saattaa tunnistettujen uhrien lukumäärä olla korkeampi. Tällöin voi olla vaikea varmasti sanoa, mistä syystä tunnistettujen ihmiskaupan uhrien määrä on näissä maissa suurempi. Tutkimusten mukaan ihmiskaupan esiintyvyyteen vaikuttavat myös muut tekijät. Taloudellisilla ja poliittisilla epävakauksilla on sukupuolierityisiä vaikutuksia. Kasvava naisten työttömyys, epävirallisen talouden kasvu, naisten ja miesten välinen suuri palkkaero sekä sosiaalisten turvaverkostojen puute luovat otollisen ympäristön ihmiskaupassa uhruttumiselle. Nykyisen maailmanlaajuisen talouskriisin seurauksena tällaisiin vaikutuksiin on syytä varautua myös Suomessa.⁶⁸

Ihmiskaupan ehkäiseminen ja vähentäminen edellyttää kokonaisuutena katsoen moninaisia keinoja. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija haluaa korostaa, että seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäytön kriminalisoiminen voi parhaimmillaan toimia yhtenä kokonaisuuden osana ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa. Uhrilähtöisesti asiaa tarkasteltuna merkittävää on ennen kaikkea tehostaa ihmiskaupan uhrien tunnistamista sekä rakentaa toimiva ja helposti lähestyttävä auttamisjärjestelmä, johon ohjautumisen kynnyksen pidetään tietoisin ratkaisun riittävän alhaalla.

6.4.3. Rangaistussäännöksen soveltamisesta ja syyksiluettavuusvaatimuksesta

Käytännössä kyseessä olevan tunnusmerkistön mukaisten rikosten arveltiin lainsäätämisvaiheessa paljastuvan paritus- ja ihmiskaupparikoksia tutkittaessa. Tähän mennessä kyseessä olevaa rangaistussäännöstä on sovellettu harvoin ja pääasiassa yhden ainoan paritus- / ihmiskaupajutun yhteydessä.⁶⁹ Tämä voi osaltaan johtua siitä, että paritusjuttuja tutkitaan vuosittain melko vähän. Paritusta koskevien esitutkintojen määrä on kansallisen ihmiskaupparaportoiijan saamien tietojen mukaan vähentynyt 2000-luvun

68 Ks. esim. Anderson ja O'Connell Davidson (2003); Di Nicola et al. (2005); ILO, *The Demand Side of Human Trafficking in Asia: Empirical Findings* (2006); Pearson (2005); UNODC, *Trafficking in Persons: Global Patterns* (2006).

69 Helsingin kärjäoikeus R 08/10613, 28.11.2008, R 08/11681, 17.3.2009 ja R 09/2217, 23.6.2009.

alusta. Tämä saattaa osin johtua poliisin rajallisista resursseista paritus- ja ihmiskaupparikollisuuden tutkinnassa sekä siitä, ettei näitä rikoksia priorisoida poliisitoiminnassa. Vähäisestä oikeuskäytännöstä johtuen pitkälle meneviä johtopäätöksiä ko. rangaistussäännöksen soveltamisesta ei voi vielä tässä vaiheessa tehdä. Joitakin alustavia huomioita voidaan kuitenkin esittää. Rangaistussäännös kieltää seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäytön seuraavasti:

”Joka lupaamalla tai antamalla välitöntä taloudellista arvoa edustavan korvauksen saa 9 tai 9 a §:ssä taikka 25 luvun 3 tai 3 a §:ssä tarkoitetun rikoksen kohteena olevan henkilön ryhtymään sukupuoliyhteyteen tai siihen rinnastettavaan seksuaaliseen tekoon, on tuomittava, jollei teko ole 8 a §:n mukaan rangaistava, *seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäytöstä* sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäytöstä tuomitaan myös se, joka käyttää hyväkseen kolmannen lupaamaa tai antamaa 1 momentissa tarkoitettua korvausta ryhtymällä sukupuoliyhteyteen tai siihen rinnastettavaan seksuaaliseen tekoon sanotussa momentissa tarkoitetun rikoksen kohteena olevan henkilön kanssa.

Yritys on rangaistava.”

Kyseisen rikoslain 20 luvun 8 §:n mukaan rangaistavaa on seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttö. Rangaistussäännös ei Ruotsissa omaksutusta mallista poiketen kriminalisoi kaikkea seksinostoa vaan ainoastaan seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäytön. Seksikaupan kohteina pidetään parituksen kohteita ja ihmiskaupan uhreja. Linjausta puollettiin Perustuslakivaliokunnan mietinnössä 17/2006, jossa päädyttiin kannattamaan ”rajatumpaa ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset paremmin täyttävää” rangaistussäännöstä. Valiokunta arveli, ettei rajatumpaan malliin liity rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen sisältyvän täsmällisyysvaatimuksen ja ennakoitavuuden kannalta sellaisia tulkintaongelmia kuin mitä laajaan kaiken seksinoston kriminalisoivaan malliin olisi sen mielestä liittynyt.

Näin ollen tunnusmerkistö rajattiin koskemaan niitä erityisen moitittavina pidettäviä tapauksia, joissa teon kohde on itse varsin vakavana pidettävän rikoksen kohteena. Lakivaliokunnan mietinnön 10/2006 mukaan pykälässä on kyse niin sanotusta olosuhdetahallisuudesta, jossa toiminnan tietyt piirteet viittaavat paritukseen tai ihmiskauppaan. Olennaista on, millaista

tietoisuutta tekijältä edellytetään niistä seikoista, joita tunnusmerkistön ns. objektiivinen puoli täytyäkseen edellyttää. Lakivaliokunta erittelee miennössään seikkoja, joiden perusteella tekijä mieltää tilanteen tunnusmerkistön syyksiluettavuusvaatimuksen edellyttävällä tavalla. Tällaisina paritukseen tyypillisesti viittaavina piirteinä lakivaliokunta pitää esimerkiksi sitä, että seksikaupan kohteeseen saadaan yhteys välikäden kautta tai että korvaus suoritetaan muulle henkilölle kuin teon kohteelle. Ihmiskauppaan viittaavana piirteenä voidaan puolestaan pitää esimerkiksi sitä, että teon kohteena olevan henkilön liikkumisvapautta on havaittavasti rajoitettu tai että teon kohteena oleva henkilö ei ole psyykkisesti täysin toimintakykyinen. Nämä seikat eivät todellisissa tilanteissa kuitenkaan välttämättä tule esiin, jolloin tahallisuutta voi tältä osin olla vaikea näyttää. Kansallinen ihmiskaupparaporttoija haluaa huomauttaa, ettei ihmiskaupan uhrien kontrollointi ei useinkaan ole näin näkyvää ja ilmeistä, vaan saattaa usein olla hienovireisempää henkistä painostusta ja pakottamista, mikä ei välttämättä kovinkaan helposti ilmene tavalliselle seksinostajalle.

Kysymys siitä, milloin tekijän on katsottu syyllistyneen seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöön, ei ole oikeuskäytännössä ja näyttöarvioinnissa yllättäen osoittautunut niin suureksi ongelmaksi kuin lainsäädäntövaiheessa oletettiin. Tuomioistuimet ovat ensimmäistä Salon kärjäoikeudessa⁷⁰ käsiteltyä tapausta lukuun ottamatta tulkinneet rangais-tussäännöstä syyksiluettavuusvaatimuksen ja olosuhdetahallisuuden osalta suhteellisen laveasti. Tähän mennessä varsin rajallisen oikeuskäytännön mukaan se, mitä päätelmiä vastaajat ovat asianomistajasta tehneet tai mitä päätelmiä heidän olisi olosuhteiden perusteella pitänyt hänestä tehdä, on ollut merkittävä peruste kyseessä olevasta rikoksesta tuomitsemiselle. Myös muille olosuhteille, jotka ovat lisänneet asianomistajan haavoittuvuutta ja kykenemättömyyttä suojautua hyväksikäytöltä, on annettu merkitystä.

Kansallisen ihmiskaupparaporttoijan tarkastelemien ratkaisujen perusteella näyttää siltä, että tuomioistuimet ovat oikeuskäsittelyssä kiinnittäneet huomiota vastaajien asianomistajassa havaitsemiin ominaisuuksiin ja tämän käyttäytymiseen. Kansallisen ihmiskaupparaporttoijan analysoimista ratkaisuista ilmenee, että joissakin seksikaupan kohteena olevan hyväksikäyttörikoksen vastaajissa on herännyt epäily, ettei tilanteessa kaikki ole ollut kohdallaan. Osa vastaajista on oikeudenkäynnin aikana kuvannut asianomistajaa muun muassa varautuneeksi, vetäytyväksi, ujoksi, hiljaiseksi, sisäänpäin kääntyneeksi, poissaolevaksi. Ilmeisesti jotkut vastaajista eivät joko ole huomanneet asianomistajassa näitä piirteitä tai eivät ole välittäneet niistä. Olennaista kansallisen ihmiskaupparaporttoijan mielestä onkin

70 Salon kärjäoikeus R 07/141, 18.4.2007.

juuri se, mitä päätelmiä vastaajat ovat asianomistajasta tehneet tai heidän olisi pitänyt tehdä, ja miten nämä päätelmät ovat vaikuttaneet vastaajien päätöksentekoon jatkaa rikoksen tekemistä tai luopua siitä. Seksinostajien ihmiskaupan uhrista kertoma on tärkeää todistusaineistoa ihmiskauppa koskevassa esitutkinnassa ja oikeudenkäynnissä.

Tuomioistuimet ovat toisinaan vedonneet perusteluissaan myös melko yleistäviin seikkoihin, kuten siihen ”yleiseen tietoon”, jonka mukaan Baltian maista ja Venäjältä kotoisin tulevat seksin myyjät ovat lähes poikkeuksetta parituksen kohteita. Tällaiset yleistävät seikat saattavat kansallisen ihmiskaupparaportoin mielestä olla ongelmallisia, jos paritus näin vahvasti liitetään tiettyihin kansallisuuksiin. Kahdessa ratkaisussa pelkkä yhteydenotto asianomistajaan ja tämän tapaaminen on useissa tapauksissa riittänyt vähintään yrityksestä tuomitsemiseen. Joissakin tapauksissa vastaaja tuomittiin silloinkin, kun hän kertoi peruneensa aikomuksensa ja poistuneensa paikalta asianomistajan käyttäytymisen vuoksi. Tuomioistuin ei näissä tilanteissa siis ole sallinut yrityksestä luopumista. Tätä kansallinen ihmiskaupparaportoin ei pidä onnistuneena tulkintamalla, koska rajatun rangaistussäännöksen olisi hyvä mahdollistaa myös oma-aloitteinen yrityksestä luopuminen, jos olosuhteista ilmenneet seikat ovat saaneet vastaajat vetäytymään seksinostosta.

Kansallinen ihmiskaupparaportoin kiinnittää huomiota myös pakkokeinojen käyttöön kyseessä olevaa rikosta tutkittaessa. Toisin kuin törkeä paritus (RL 20:9a) seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttö on suhteellisen lievästi rangaistava rikos, joka ei sellaisenaan mahdollista esimerkiksi pakkokeinolain (450/1987) mukaisten telepakkokeinojen käyttämistä. Paritusrikoksen tutkintaan liittyvässä telekuuntelussa ja teknisessä kuuntelussa saattaa kuitenkin paljastua myös sellaista tietoa, joka ei liity tutkittavana olevaan rikokseen, mutta koskee epäillyn tekemää jotakin muuta kuin kuunteluluvan perusteena olevaa rikosta tai jonkun muun kuin epäillyn tekemää rikosta, kuten seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttör rikosta. Oikeustila tällaisen ns. ylimääräisen tiedon käyttämisen suhteen on toistaiseksi epäselvä, koska lainsäädäntö ei sitä varsinaisesti kiellä. Ylimääräisen tiedon käyttämistä koskeva kysymys liittyy siis siihen, voivatko esitutkintaviranomaiset käyttää paritus- tai ihmiskaupparikosta tutkittaessa telepakkokeinojen avulla tietoonsa saamiaan televalvontatietoja hyväksikäyttör rikosta tutkittaessa. Esitutkinta- ja pakkokeinotoimikunnan ehdotusten perusteella tällaista ylimääräistä tietoa ei voitaisi käyttää hyväksikäyttör rikoksen tutkinnassa.⁷¹

71 OM, Oikeusministeriön komiteamietintö 2009:2.

6.4.4. Uhrin asemasta rikosprosessissa

Ihmiskaupan uhrilla ja seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttörikoksen asianomistajalla on mahdollisuus vaatia vahingonkorvausta vahinkokorvauslain (412/1974) 5 luvun mukaan. He voivat vaatia korvausta muun muassa kärsimyksestä ja tilapäisestä haitasta. Yhdessäkään hyväksikäyttörikosta koskevassa oikeudenkäynnissä tuomioistuin ei vaatimuksista huolimatta ole tuominnut vastaajia maksamaan vahingonkorvauksia asianomistajalle. Tuomioistuimen mielestä lääkärinlausunnot ja niihin liittyvä todistelu eivät ole tukeneet sitä seikkaa, että asianomistajalle aiheutettu traumaperäinen stressireaktio olisi ollut vastaajien aiheuttama. Tuomioistuin on katsonut, että ainoastaan varsinaisesta paritusrikoksesta tuomitut vastaavat asianomistajalle aiheutuneista seurauksista.

Tällainen tulkinta asiasta ei kansallisen ihmiskaupparaportoijan mielestä ole perusteltu. Kansallinen ihmiskaupparaportointi katsoo, että varsinaisen paritus- tai ihmiskaupparikoksen tekijöiden rikos- ja vahingonkorvausoikeudellinen vastuu on suurempi. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö kukin seksinostaja voisi itsenäisesti vastata oman toimintansa asianomistajalle aiheuttamista seurauksista. Ilman seksinostajia paritus- tai ihmiskaupparikoksen tekijöiden toiminta ei olisi kannattavaa ja tuottoisaa. Kansallinen ihmiskaupparaportointi korostaa, että seksikaupan kohteena olevat henkilöt joutuvat todistamaan sekä paritus- tai ihmiskauppa-oikeudenkäynnissä että hyväksikäyttörikosta koskevassa oikeudenkäynnissä. Kyseessä olevassa tapauksessa vastaajat oli niiden huomattavan suuren määrän vuoksi jaettu useampaan oikeudenkäyntiin, joista jokaisessa asianomistajan kuuleminen muodosti keskeisen osan todistelusta. Tällainen pitkäkestoinen ja monivaiheinen prosessi on uhrille henkisesti raskas. On vaikea nähdä, mitä hyötyä asianomistajalle itselleen on tällaisesta prosessista, jos vahingonkorvauksia ei katsota aiheelliseksi tuomita maksettavaksi. Kansallisesta ihmiskaupparaportoinnista on selvää, että vahingonkorvausmahdollisuus motivoi uhria myös tekemään yhteistyötä ja selvittämään hyväksikäyttäjään poliisille.

Tulkintaan vahingonkorvauksien maksettavaksi tuomitsemille on raportoinnin käsityksen mukaan saattanut vaikuttaa se, ettei tuomioistuin aivan ensimmäisessä ihmiskauppa-oikeudenkäynnissä hyväksynyt ihmiskauppasyytettä vaan tuomitsi vastaajat syyttäjän vaihtoehtoisen syytteen mukaisesta perustekomuotoisesta parituksesta. Tämä tulkinta muuttui myöhemmin hovioikeudessa. Rajanveto parituksen ja ihmiskaupan välillä on tällä hetkellä eräs keskeisimmistä ihmiskaupan vastaisen toiminnan ongelmakohtista ja raportoinnin mielestä eräs syy vähäiselle tunnustettujen

seksuaalisesti hyväksikäytettyjen ihmiskaupan uhrien määrälle. Ihmiskaupan uhrin näkökulmasta on keskeistä myös hyväksikäyttörikosta tutkittaessa, että häneen kohdistunut alkuperäinen rikos tulee tunnusmerkistön täytyessä määritellyksi ihmiskaupaksi. Kuten raportissa on jo aikaisemmin todettu, monet nimenomaisesti ihmiskaupan uhreille luodut auttamismekanismit eivät käynnisty, ellei ihmiskauppaa tunnisteta. Myös rikoksen kohteen rikosprosessuaalinen asema näyttää vaihtelevan sen mukaan, tutkitaanko ja käsitelläänkö rikosasiaa parituksena vai ihmiskauppana. Siinä missä ihmiskaupan uhrin ovat rikosprosessissa asianomistajan asemassa, ovat parituksen kohteet yleensä todistajia, joiden mahdollisuudet saada vahingonkorvauksia näyttävät olevan rajatummalla.

Kansallinen ihmiskaupparaportointi pitää tärkeänä nostaa lopuksi esille oikeudenkäyntijärjestelyt. Raportointi on ollut seuraamassa useita asioita koskevia käsittelyjä tuomioistuimissa ja huomannut, ettei tuomioistuimien välttämättä aina ymmärtänyt, kuinka henkisesti raskas oikeudenkäyntitilanne asianomistajalle on. Turvahuoneita ei käytetä, eikä asianomistajan ja vastaajien näköyhteyttä estävää sermiä kunnioiteta. Asianomistajan kannalta on ongelmallista, jos tuomitsemiseen tarvittava riittävä näyttö hankitaan siten, että vastaajat käyvät vuorollaan ”tunnistautumassa” asianomistajalle sermin takana. Kansallinen ihmiskaupparaportointi katsoo, että turvahuoneita tulee käyttää ja asianomistajan turvaksi pystytettyä sermiä tulee kunnioittaa. Riittävä näyttö tapahtumienkulusta tulee lähtökohtaisesti pyrkiä hankkimaan toisin.

6.4.5. Johtopäätökset ja suositukset

Seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttörikos liittyy kansallisen ihmiskaupparaportoinnin toimivaltaan siltä osin, kun asia koskee ihmiskaupan ja siihen liittyvien hyväksikäyttöilmiöiden seuraamista. Tässä suhteessa merkittävää on sen arvioiminen, onko seksuaalipalvelujen kysynnän ja seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan välillä sellaista yhteyttä, mitä hyväksikäyttörikosta koskevalla rangaistussäännöksellä pyritään ehkäisemään. Toisaalta kansallinen ihmiskaupparaportointi tarkastelee kyseessä olevan rangaistussäännöksen soveltamista ja näytön perusteena olevan olosuhdetahallisuuden arvioimista vuoden 2009 loppuun mennessä tuomioistuimiin edenneiden tapausten pohjalta. Lisäksi kansallinen ihmiskaupparaportointi kiinnittää uhrilähtöisesti huomiota sellaisiin rikosprosessuaalisiin ja vahingonkorvausoikeudellisiin seikkoihin, joilla on merkitystä hyväksikäyttörikoksen asianomistajalle. Prostituutiopoliittisiin linjauksiin kansallinen ihmiskaupparaportointi ei toimivaltansa puitteissa ota kantaa.

Johtopäätöksensä kansallinen ihmiskaupparaportoiija toteaa, että ko. rangaistussäännöksen soveltamisessa on asianomistajan asemaan liittyviä ongelmia, jotka tulee ottaa asianmukaisesti huomioon lainsäädäntöä kehitettäessä. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija ei pidä perusteltuna tuomioistuinten omaksumaa kantaa, jonka mukaan ainoastaan varsinaisesta paritus- tai ihmiskaupparikoksesta tuomitut vastaavat hyväksikäytön asianomistajalle aiheuttaneista seurauksista ja vahingonkorvauksista. Seksinostajat mahdollistavat asianomistajan parittamisen tai hyväksikäyttämisen, ja myös heidän tulisi tästä syystä katsoa olevan vahingonkorvausvelvollisia. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija uskoo, että vahingonkorvausmahdollisuus motivoisi uhreja kertomaan hyväksikäytöstään viranomaisille ja tekemään yhteistyötä hyväksikäyttörikoksesta epäiltyjen syytteeseen saattamisessa. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija kiinnittää huomiota myös oikeudenkäyntijärjestelyihin ja katsoo, että turvasaleja tulisi käyttää ja asianomistajan turvaksi pystytettyä sermiä tulisi kunnioittaa. YK:n ihmis-oikeusvaltuutetun suuntaviivoissakin korostetaan, ettei oikeusprosessien tulisi vahingoittaa ihmiskaupan uhrien fyysistä tai psyykkistä hyvinvointia (Guideline 6). Kansallinen ihmiskaupparaportoiija suosittelee, että

1. Hyväksikäyttörikokseen liittyvässä lainsäädäntötyössä ja säännöksen soveltamisessa otettaisiin nykyistä paremmin huomioon ihmiskaupan uhrien ja parituksen kohteiden oikeudet rikoksen asianomistajina, ml. vahingonkorvausmahdollisuus.
2. Oikeudenkäyntijärjestelyissä otettaisiin nykyistä paremmin huomioon ihmiskauppa- ja paritusrikosten asianomistajien suojelun tarpeet ja pyrittäisiin vähentämään oikeudenkäyntien asianomistajien hyvinvoinnille mahdollisesti aiheuttamia kielteisiä seurauksia muun muassa turvasaleja ja asianomistajan ja vastaajan näköyhteyden estäviä sermejä käyttämällä. Muutoinkin tuomioistuimissa pyrittäisiin aktiivisesti ehkäisemään ihmiskaupparikoksen asianomistajan lisätraumatisoitumista.

7. Johtopäätökset ja kansallisen ihmiskaupparaportojien suositukset

Käsillä olevan raportin julkistamisajankohtana vähemmistövaltuutettu on toiminut kansallisena ihmiskaupparaportojana runsaan vuoden. Vähemmistövaltuutetusta ja syrjintälautakunnasta annetun lain mukaan kansallisen ihmiskaupparaportojien tehtävänä on seurata ihmiskauppaa ja siihen liittyviä ilmiöitä sekä valvoa ihmiskaupan vastaista toimintaa. Riippumattonta valvontaa ja ulkopuolisen tarkkailijan näkökulmaa on yleisesti pidetty tervetulleena lisänä ihmiskaupan vastaisen toiminnan kehittämisessä. Kansallinen ihmiskaupparaportojien tavoitteena on ollut ensimmäisen vuoden aikana rakentaa toiminnalleen kestävä pohja. Kansallinen ihmiskaupparaportojia on pyrkinyt luomaan yhteistyösuhteita ja turvaamaan riittävän tietojensaannin viranomaisilta ja järjestöiltä. Kansallinen ihmiskaupparaportojia on käsillä olevan raportin laatimisen lisäksi ottanut ensimmäisen toimintavuotensa aikana osaa ihmiskaupasta tiedottamiseen ja kouluttamiseen, antanut suosituksia, lausuntoja ja neuvontaa ihmiskaupasta ja sen vastaisesta toiminnasta viranomaisille ja kolmannen sektorin toimijoille, osallistunut asiantuntijana, puhujana tai tarkkailijana useisiin ihmiskauppaa käsitteleviin työryhmiin ja kokouksiin kotimaassa ja ulkomailla sekä avustanut ihmiskaupan uhreja.

Kansallisen ihmiskaupparaportojien toimivaltuudet ja tehtävät ovat valtionhallinnossa poikkeukselliset: vastaavaa ei ole muualla valtionhallinnossa. Tästä syystä kansallinen ihmiskaupparaportojia on ensimmäisenä toimintavuotenaan työskennellyt selvittääkseen omaa rooliaan ihmiskaupan vastaisen toiminnan osana. Tietyt perusperiaatteet ohjaavat kansallisen ihmiskaupparaportojien toimintaa. Ensinnäkin kansallinen ihmiskaupparaportojia on riippumaton viranomaistoimija, joka pyrkii hyvään yhteistyöhön niin muiden viranomaisten kuin kolmannen sektorin toimijoiden kanssa. Kansallinen ihmiskaupparaportojia pyrkii samalla toimimaan sil-lanrakentajana viranomaisten ja järjestöjen välillä ja sitä kautta edistämään ihmiskaupan uhrien tunnistamista ja oikeuksien toteutumista. Kansallinen ihmiskaupparaportojia pyrkii olemaan riippumaton ja luotettava taho, jonka raportit ja muu toiminta perustuvat tarkistettuun ja tarkkaan informaatioon sekä pohdittuun analyysiin. Kansallinen ihmiskaupparaportojia tarjoaa asiantuntemustaan viranomaisille ja kolmannen sektorin toimijoille ja pyrkii sitä kautta edistämään ihmiskaupan vastaista toimintaa. Nämä tavoitteet saavuttaakseen kansallinen ihmiskaupparaportojia pyrkii verkottumaan myös kansainvälisten järjestöjen ja muiden maiden toimijoiden kanssa ja välittämään oppimiaan parhaita käytänteitä kansalliseen toimintaan. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien on äskettäin ratkaisussaan katsonut, että valtioilla on velvollisuus huolehtia siitä, että ne tunnistavat

ihmiskaupan uhrit ja ottavat asianmukaisesti huomioon ihmiskaupan uhrien tarpeet apuun ja suojeluun sekä että ne tutkivat jo tehdyt ihmiskaupparikokset asianmukaisesti.

Toinen kansallisen ihmiskaupparaportoijan toimintaa ohjaava periaate on uhrilähtöinen lähestymistapa ihmiskauppaan ja sen vastaiseen toimintaan. Kansallinen ihmiskaupparaportointi tarkastelee ihmiskaupan vastaista toimintaa siitä näkökulmasta, kuinka ihmiskaupan uhrien oikeudet toteutuvat ja millaisia esteitä uhrien oikeuksien toteutumiselle suomalaisessa järjestelmässä mahdollisesti on. Näkökulma vaikuttaa luonnollisesti siihen, millaisiin lainsäädännössä ja käytännöissä ilmeneviin seikkoihin kansallinen ihmiskaupparaportointi kiinnittää huomiota ja millaisia kehittämisehdotuksia raportointi antaa. Arvioinnin mittapuuna toimivat kansainväliset sopimukset ja suositukset. Kansallisen ihmiskaupparaportoijan tavoitteena on tuoda esiin uhrin näkökulma sekä lainsäädännön, käytäntöjen tai puuttumattomuuden vaikutukset uhreihin ja heidän oikeusturvansa toteutumiseen. Tätä kautta kansallinen ihmiskaupparaportointi pyrkii edistämään ihmiskaupan uhrien tunnistamista ja oikeuksien toteutumista. Kansallinen ihmiskaupparaportointi uskoo, että uhrien aseman parantaminen edistää myös rikostorjuntaa ja ihmiskaupan ennalta ehkäisemistä. Kansainväliset kokemukset näyttävät tukevan tätä näkemystä. Samalla kansallinen ihmiskaupparaportointi pyrkii lisäämään ihmiskaupan uhrien parissa työskentelevien tahojen ja yleisön tietoisuutta ihmiskaupasta ja siihen liittyvistä hyväksikäyttöilmiöistä.

Suomi on lyhyessä ajassa hyväksynyt huomattavan määrän lainsäädännöllisiä ja muita toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on ennalta 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. Ihmiskauppa on säädetty rangaistavaksi teoksi, uhrien auttamista on tehostettu perustamalla erityinen ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä ja ulkomaalaislakiin on säädetty mahdollisuus myöntää ns. harkinta-aika ja tilapäinen tai jatkuva oleskelulupa ihmiskaupan uhreille. Valtioneuvosto on kesäkuussa 2008 hyväksynyt ihmiskaupan vastaista toimintaa ohjaavan tarkentavan toimintasuunnitelma, jonka toteutumisen seuraamista varten on perustettu sisäasiainministeriön johdolla kokoontuva ohjausryhmä. Lisäksi on kehitetty yhteistyöverkostoja, koulutettu avainviranomaisia ja kolmannen sektorin toimijoita, tuettu kolmannen sektorin ihmiskaupan vastaisia hankkeita, kiinnitetty huomioita ihmiskauppaa synnyttävään kysyntään ja nimetty itsenäinen ja riippumaton kansallinen

ihmiskaupparaporttoija. Kansallinen ihmiskaupparaporttoija pitää selvänä, että tehdyt toimenpiteet ovat edistäneet Suomen ihmiskaupan vastaista toimintaa. Paljon on kuitenkin vielä tehtävää ennen kuin ihmiskaupan vastainen toiminta on saavuttanut sellaista vaikuttavuutta, jota siltä tulisi voida odottaa.

Käsillä olevaan ensimmäiseen raporttiinsa ihmiskaupasta ja siihen liittyvistä ilmiöistä kansallinen ihmiskaupparaporttoija on koonnut aloitusvuotensa aikana tekemänsä havainnot ihmiskaupasta, siihen liittyvistä ilmiöistä ja niiden vastaisen toiminnan tilasta. Raportissaan kansallinen ihmiskaupparaporttoija toteaa, että Suomen ihmiskaupan vastaisen toiminnan suurin haaste on ihmiskaupan uhrien tunnistaminen. Kansallinen ihmiskaupparaporttoija on pyrkinyt osoittamaan, että ihmiskauppa ja siihen liittyvät hyväksikäyttöilmiöt ovat Suomessa yleisempiä kuin usein ajatellaan. Uhreja ei kuitenkaan tunnisteta: heitä ei välttämättä tunnisteta joko lainkaan tai heitä ei tunnisteta ainakaan ihmiskaupan uhreiksi. Tämä tunnistamattomuus johtaa siihen, etteivät ihmiskaupan uhrit pääse osallisiksi lainmukaisista oikeuksistaan, kuten auttamisjärjestelmän palveluista tai tule tietoisiksi mahdollisuudestaan hakea harkinta-aikaa ja ns. uhrilupaa. Kuten Suomen allekirjoittaman Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaista toimintaa koskevan yleissopimuksen selitysmuistiossa todetaan, uhrien tunnistamisessa epäonnistuminen saattaa johtaa uhrien oikeuksien jatkuvaan epäämiseen ja ihmiskauppaan syllistyneiden rankaisemattomuuteen. Kansallinen ihmiskaupparaporttoija katsoo, että Suomen ihmiskaupan vastaista toimintaa tulisi tehostaa madaltamalla ihmiskaupan uhrien tunnistamis- ja auttamisjärjestelmään ohjautumiskynnystä ja siten myös edistää rikostorjuntaa. Keskeisimmät muutostarpeet kohdistuvat auttamisjärjestelmän toiminnan kehittämiseen.

Ensimmäisessä raportissaan kansallinen ihmiskaupparaporttoija on pyrkinyt arvioimaan kolmen keskeisimmän ihmiskaupan vastaisen toiminnan osa-alueita: 1) ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, 2) ihmiskaupan uhrien maassa oleskeluun ja maasta poistamiseen liittyvät menettelyt, sekä 3) rikosprosessi ja ihmiskaupaa koskevien rangaistussäännösten soveltaminen ja tulkinta. Selvittäääkseen mainittujen osa-alueiden toimivuutta kansallinen ihmiskaupparaporttoija on kerännyt ja analysoinut tarpeellisia tietoja ihmiskaupasta ja siihen liittyvistä ilmiöistä sekä ihmiskaupan vastaisen toiminnan haasteista. Kansallinen ihmiskaupparaporttoija on kerännyt tietoja muilta viranomaisilta, tuomioistuimilta ja kolmannen sektorin toimijoilta. Kirjallista aineistoa raporttoija on täydentänyt laajalla kuulemiskierroksella sekä kokoon kutsumillaan palavereilla ja kokouksilla ihmiskauppaan liittyvistä kysymyksistä. Tietoa on kertynyt myös kolmannen

sektorin ja viranomaisten yhteydenottojen kautta sekä tapaamalla ja avustamalla ihmiskaupan uhreja.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään liittyvät lainsäädäntömuutokset maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanottamisesta tehtyyn lakiin tulivat voimaan tammikuussa 2007. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä on sijoitettu kahteen valtion vastaanottokeskukseen (Oulu ja Joutseno), joiden johtajat tekevät päätökset ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään ottamisesta ja siitä poistamisesta moniammatillisten arviointiryhmien tuella. Joulukuun 2009 puoleenväliin mennessä auttamisjärjestelmään on otettu yhteensä 48 uhria. Heistä 12 on ollut alaikäisiä. Vastaanottokeskukset ovat kansallisen ihmiskaupparaporttoijan tietojen mukaan tehneet yhteensä 25 kielteistä päätöstä. Auttamisjärjestelmään otetuista aikuisista uhreista suurin osa on joutunut työperäisen ihmiskaupan tai siihen liittyvän hyväksikäytön uhriksi. Seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi Suomessa joutuneiden ihmiskaupan uhrien osuus on jäänyt auttamisjärjestelmässä yllättävänkin vähäiseksi. Alaikäisistä uhreista osa on ollut ns. mahdollisia kauttakulutus tapauksia. Heidät on otettu auttamisjärjestelmään, koska viranomaiset ovat epäilleet heidän voivan uhriutua kohdemaahan saapumisensa jälkeen.

Kansallinen ihmiskaupparaporttoija katsoo, että auttamisjärjestelmän perustaminen on ollut askel myönteiseen suuntaan. Auttamisjärjestelmän hallinnoinnista vastaavat vastaanottokeskukset ja moniammatilliset arviointiryhmät ovat tehneet urauurtavaa työtä ihmiskaupan uhrien auttamiseksi. Niiden toimintaa on merkittävästi hankaloittanut se, että auttamisjärjestelmää koskevan lain säännökset ovat varsin epätäsmälliset, eikä kotouttamislain yhteys esimerkiksi hallintolakiin ole ollut toimijoille selvä. Myös kansallinen ihmiskaupparaporttoija on kiinnittänyt raportissaan huomiota muun muassa auttamisjärjestelmään ohjautumiseen, asian vireille tuloon ja oikeusturvan saatavuuteen, lain soveltamisalaan, moniammatillisten arviointiryhmien kokoonpanoon ja auttamisjärjestelmän sijoituspaikkaan, auttamisjärjestelmän asiakkuuksien hallintaan ja palveluiden tuottamiseen sekä auttamisjärjestelmästä kouluttamiseen ja järjestelmän kehittämiseen.

Johtopäätöksensä kansallinen ihmiskaupparaporttoija 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 kynnyksestä 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.

Kansallinen ihmiskaupparaportointi on selvittänyt harkinta-aikojen ja oleskelulupien myöntämistä ihmiskaupan uhreille sekä ihmiskaupan uhrien tunnistamista joissakin ulkomaalaislakiin perustuvissa käännetyksmenettelyissä. Kansallinen ihmiskaupparaportointi toteaa selvityksensä perusteella, että Maahanmuuttovirasto vaikuttaa toimivan ihmiskauppatapauksissa varsin uhrilähtöisesti myöntäessään tilapäisen tai jatkuvaluonteisen luvan silloin, kun maassa oleskelun tarkoituksena on ilmoitettu ihmiskaupassa uhriutumisen. Sekä harkinta-aikoja että oleskelulupia on ihmiskaupassa uhriutumisen perusteella myönnetty kuitenkin varsin vähän. Kansallinen ihmiskaupparaportointi katsoo, että ulkomaalaislain ns. uhrilupaa ja harkinta-aikaa koskevia säännöksiä tulisi muuttaa, jotta laittomassa asemassa olevat ihmiskaupan uhrit uskaltaisivat kääntyä viranomaisten puoleen. Kansallinen ihmiskaupparaportointi epäilee, ettei ihmiskaupan uhreja välttämättä aina tunnisteta silloin, kun mahdolliset ihmiskaupan uhrit tulevat tekemisiin viranomaisten kanssa. Eräänä mahdollisena tunnistamistilanteena kansallinen ihmiskaupparaportointi pitää ulkomaalaislain mukaista käännetyksmenettelyä silloin, kun henkilöä epäillään seksuaalipalvelujen myynnistä. Toinen keskeinen tunnistamistilanne on Dublin-menettely, jossa on kysymys EU-maiden keskinäisestä vastuunjaosta siinä, mikä valtio käsittelee ko. henkilön turvapaikkahakemuksen. Kansallinen ihmiskaupparaportointi katsoo, että ulkomaalaislakia ja käytäntöjä tulisi muuttaa ja kehittää ihmiskaupan uhrien tunnistamisen ja auttamisjärjestelmään ohjautumisen edistämiseksi sekä rikostorjunnan tehostamiseksi. Kansallinen ihmiskaupparaportointi suosittelee auttamisjärjestelmää, harkinta-aikoja ja oleskelulupia koskien, että:

1. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmästä säädettäisiin oma lakinsa, jossa vahvistettaisiin ihmiskaupan uhrien oikeusturvaa ja asianmukaisen hallintomenettelyn takeita.
2. Auttamisjärjestelmään otettaisiin henkilöt, jotka täyttävät tietyt asiantuntijaelimessä sovitut indikaattorit ihmiskaupasta.
3. Oulun ja Joutsenon vastaanottokeskukset vastaisivat toistaiseksi palveluiden järjestämisestä, mutta myös pääkaupunkiseudulle perustettaisiin vastaava palveluita koordinoiva taho.
4. Kaikille auttamisjärjestelmään otetuille henkilöille, jotka oleskelevat maassa ilman laillista oleskelun perustetta, myönnettäisiin heidän niin halutessaan kolmen kuukauden (3 kk tai 90 vrk) harkinta-aika, jonka aikana uhri voisi jättää myös oleskelulupahakemuksensa. Sekä harkinta-ajan että ensimmäisen oleskeluluvan myöntäisi Maahanmuuttovirasto.

5. Kolmen kuukauden harkinta-ajan kuluessa Maahanmuuttovirasto puhuttelisi uhria tarkoituksenaan selvittää perusteet uhrin mahdollisesti jättämälle oleskelulupahakemukselle.
6. Oleskeluluvan myöntämisessä olennaista olisi riittävä selvitys ihmiskaupassa uhriutumisen, jolloin rikosprosessin aloittamista ei asetettaisi oleskeluluvan edellytykseksi.
7. Ns. uhriluvan perusteena oleva yhteistyövaatimus esitutkintaviranomaisten kanssa samoin kuin vaatimus siteiden katkaisemisesta ihmiskaupparikoksesta epäiltyihin poistettaisiin ulkomaalaislajista. Uhreja tulisi kuitenkin kannustaa yhteistyöhön viranomaisten kanssa rikosvastuun toteuttamiseksi ihmiskaupaan syyllistyneitä vastaan ja ihmiskaupan ennalta ehkäisemiseksi. Myös muita lupaperusteita, kuten ulkomaalaislain 52 §:n mukaista lupaperustetta, voitaisiin käyttää esimerkiksi sellaisissa tapauksissa, joissa jatkuvaluonteiselle luvalla on uhrin yksilöllisistä ominaisuuksista, kokemuksista tai muutoin tilanteesta johtuvia tarpeita. Huomioon lupaperusteita harkittaessa otettaisiin myös esimerkiksi uhrin perheenjäseniin mahdollisesti kohdistuva uhka.
8. Perustettaisiin yksi moniammatillinen asiantuntijaelin, jonka tehtävänä olisi ohjata yleisellä tasolla auttamisjärjestelmän toimintaa (ja mahdollisesti kaikkea ihmiskaupan vastaista toimintaa). Elimellä tulisi olla riittävän vahva toimivalta, jotta se voisi ohjeistaa viranomaisten toimintaa.
9. Moniammatillinen asiantuntijaelin toimisi Maahanmuuttoviraston johdolla, ja siinä olisi edustettuna viranomaisia, kansalaisjärjestöjä ja työmarkkinajärjestöjä. Kansallisella ihmiskaupparaportoijalla olisi ryhmässä riippumattoman tarkkailijan asema.
10. Prostituutiosta, ml. hieromalaitoksista, striptease- tms. paikoista, tavattuja mahdollisia ihmiskaupan uhreja ei käännyttäisi millään ulkomaalaislain perusteella ennen kuin on yksilöllisesti ja riittävän tarkasti selvitetty, ettei tapaukseen liity ihmiskauppaa. Mahdollisille ihmiskaupan uhreille ilmoitettaisiin kirjallisesti heidän oikeuksistaan, ml. auttamisjärjestelmästä, harkinta-ajasta ja oleskelulupamahdollisuudesta sekä oikeudesta avustajaan.
11. Ns. Dublin-tapauksissa pidättäydyttäisiin käännyttämisestä pääsääntöisesti niissä tapauksissa, joissa ihmiskaupaan viittaavat indikaattorit täyttyvät. Näiden henkilöiden turvapaikkahakemukset otettaisiin aineelliseen tutkintaan vastuunmäärittämisasetuksen artikla 3(2) perusteella. Näin menetettäisiin etenkin alaikäisten ihmiskaupan uhrien kohdalla.

12. Ns. Dublin-menettelyssä tunnistetut ihmiskaupan uhrit ohjattaisiin ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään siitä riippumatta, voidaanko tapauksessa aloittaa esitutkinta. Uhreille tulisi osoittaa avustaja, ja avustajalle tulisi varata tosiasiallinen mahdollisuus olla läsnä uhrin puhutteluissa ja kuulusteluissa.
13. Mikäli turvapaikanhakijan iästä on epäselvyyttä ja on syy uskoa, että hän on lapsi, tulee häntä kohdella lapsena.

Kansallinen ihmiskaupparaportointi on tarkastellut myös ihmiskauppaan viittaavien piirteiden tunnistamista sekä ihmiskauppaa koskevien rangaistussäännösten soveltamista ja tulkintaa esitutkinnassa ja rikosprosessissa. Samalla kansallinen ihmiskaupparaportointi on pyrkinyt selvittämään viranomaisten tietoon tullutta prostituutio- ja paritustoiminnan tilannetta. Kansallinen ihmiskaupparaportointi on pyrkinyt kartoittamaan myös työperäisen ihmiskaupan ja siihen liittyvien hyväksikäyttöilmiöiden esiintyvyyttä Suomessa. Kansallinen ihmiskaupparaportointi pitää aineistonsa perusteella epätodennäköisenä, että ihmiskauppa olisi Suomessa niin marginaalinen ilmiö kuin mitä ihmiskauppaa koskevien esitutkintojen, syyteharkintojen ja tuomioistuinratkaisujen lukumäärä antaisi olettaa. Vuoden 2009 loppuun mennessä tuomioistuimiin oli edennyt yhteensä neljä ihmiskauppatapausta (syytteet ihmiskaupasta), joista kolme koski seksuaalista ja yksi työperäistä hyväksikäyttöä. Aineistonsa perusteella kansallinen ihmiskaupparaportointi 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 ihmiskauppamääritelmien kanssa epäyhtenäisestä tavasta ymmärtää ihmiskauppa esitutkinnassa ja tuomioistuimissa. Kansallinen ihmiskaupparaportointi korostaa, että ihmiskaupan uhrien tunnistaminen on uhrien oikeuksien toteutumisen edellytys. Asianmukainen uhrien tunnistaminen edistää myös rikostorjuntaa ja ihmiskaupan ennalta ehkäisemistä. Kansallinen ihmiskaupparaportointi katsoo, että poliisin ja työsuojeluhallinnon valmiudet vaikuttavat riittämättömiltä ilmiön laajuuteen ja vakavuuteen nähden, eikä kaikkien tahojen osaaminen ihmiskauppaan liittyvistä kysymyksistä ole vielä riittävällä tasolla. Kansallinen ihmiskaupparaportointi suosittelee, että:

1. Paritusta ja ihmiskauppaa koskevien rangaistussäännösten päällekkäisyys poistettaisiin muuttamalla parituspykälää. Tämä voitaisiin toteuttaa poistamalla parituspykälästä sellaiset tunnusmerkistökäsitteet, jotka viittaavat ihmiskauppaa tarkoittavaan painostamiseen tai pakottamiseen.

2. Törkeän parituksen kohteille myönnettäisiin asianomistaja-asema esitutkinnaissa ja rikosprosessissa ja heidän ohjautumistaan ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään tehostettaisiin tiedottamalla heille auttamisjärjestelmästä sekä harkinta-aika- ja oleskelulupamahdollisuudesta kirjallisesti tilanteissa, joissa heitä kohdataan. Törkeän paritusrikoksen asianomistajille osoitettaisiin avustaja rikosprosessia varten.
3. Perustettaisiin koulutettu ja erikoistunut yksikkö ihmiskaupparikoksia koskevan esitutkinna suorittamista varten. Yksikkö panostaisi paljastavaan toimintaan.
4. Voimassa olevan lainsäädännön kokonaisuutta ja riittävyttä arvioitaisiin tarkemmin ihmiskaupan ennalta ehkäisemisen ja uhrien tunnistamisen ja oikeuksien toteutumisen näkökulmasta yhteistyössä työmarkkinajärjestöjen ja työsuojeluhallinnon kanssa.
5. Esitutkintaviranomaisia, syyttäjiä ja työsuojelutarkastajia koulutettaisiin ihmiskaupasta uhrien tunnistamisen ja auttamisjärjestelmään ohjautumisen edistämiseksi ja rikostorjunnan tehostamiseksi.
6. Sekä ennakoivalvontaa että jälkivalvontaa suoritettaisiin riittävässä määrin turvaamaan ulkomaalaisten työntekijöiden oikeusturvaa, ja tämä valvonta resursoitaisiin. Näissä valvontatilanteissa tiedotettaisiin kirjallisesti Suomen työlainsäädännöstä ja työntekijöiden oikeuksista. Myös ihmiskaupasta ja ihmiskaupan uhrien oikeuksista tiedotettaisiin kirjallisesti tunnistamisen tehostamiseksi.
7. Nimettäisiin avainsyyttäjät syyttämään ihmiskaupparikoksista. Näitä avainsyyttäjiä käytettäisiin johdonmukaisesti ihmiskauppaan viittaavissa tapauksissa. Esitutkintaviranomaisten ja syyttäjien tutkinnan alkuvaiheen yhteistyötä tehostettaisiin.
8. Viranomaisyhteistyötä työsuojeluhallinnon, poliisin ja verohallinnon välillä tiivistettäisiin ja tehostettaisiin edelleen työperäisen ihmiskaupan ja siihen liittyvien hyväksikäyttöilmiöiden tunnistamiseksi.
9. Laittomasti maassa oleskelevien ja luvattomasti työskentelevien ulkomaalaisten työntekijöiden maasta poistamisesta pidättäydyttäisiin, kunnes on yksilöllisesti ja riittävällä tarkkuudella selvitetty, ettei tapaukseen liity ihmiskauppaa tai siihen liittyvää työvoiman hyväksikäyttöä. Mahdollisille ihmiskaupan uhreille tiedotettaisiin heidän oikeuksistaan, ml. auttamisjärjestelmästä, sekä harkinta-aika- ja oleskelulupamahdollisuudesta.
10. Suomeen töihin tuleville ulkomaalaisille tiedotettaisiin kirjallisesti Suomen työlainsäädännöstä ja työntekijöiden oikeuksista sekä ihmiskaupan uhrien oikeuksista jo lähtömaassa. Suomen ulkomaan edustustojen henkilökuntaa koulutettaisiin ihmiskaupasta nykyistä järjestelmällisemmin.

11. Hyväksikäyttörikokseen liittyvässä lainsäädäntötyössä ja säännöksen soveltamisessa otettaisiin nykyistä paremmin huomioon ihmiskaupan uhrien ja parituksen kohteiden oikeudet rikoksen asianomistajina, ml. vahingonkorvausmahdollisuus.
12. Oikeudenkäyntijärjestelyissä otettaisiin nykyistä paremmin huomioon ihmiskauppa- ja paritusrikosten asianomistajien suojelun tarpeet ja pyrittäisiin vähentämään oikeudenkäyntien asianomistajien hyvinvoinnille mahdollisesti aiheuttamia kielteisiä seurauksia muun muassa turvasaleja ja asianomistajan ja vastaajan näköyhteyden estäviä sermejä käyttämällä. Muutoinkin tuomioistuimissa pyrittäisiin aktiivisesti ehkäisemään ihmiskaupparikoksen asianomistajan lisätraumatisoitumista.
13. Tuomareita ja muuta tuomioistuinten henkilökuntaa koulutettaisiin nykyistä järjestelmällisemmin ihmiskaupasta ja ihmiskaupan uhrien oikeuksista.
14. Todistajan suojelumenetelmien parantamista kiirehdittäisiin.

Kansallisen ihmiskaupparaportoijan toimivaltuudet ja tehtävät ovat laajat. Toimivaltaan kuuluvat paitsi ihmiskauppa myös ihmiskauppaan liittyvät ilmiöt. Tämä on perusteltua jo määritelmällisten epäselvyyksienkin vuoksi. Kansallinen ihmiskaupparaportointi valvoo ja edistää ihmiskaupan vastaista toimintaa eri tavoin. Vuosittainen raportti on keinoista oleellisin, mutta raporttien julkistamisen välillä kansallinen ihmiskaupparaportointi pyrkii vaikuttamaan ihmiskaupan vastaiseen toimintaan muun muassa ohjein, suosituksin, lausunnoin ja neuvoin sekä tekemällä yhteistyötä niin kotimaisten kuin kansainvälistenkin toimijoiden kanssa. Kansallinen ihmiskaupparaportointi on ensimmäisen toimintavuotensa aikana havainnut, että sisäasiainministeriön raportointia varten varaamat taloudelliset ja henkilöstöresurssit ovat tehtävien luonteeseen ja laajuuteen nähden riittämättömät. Kansallinen ihmiskaupparaportointi toivoo määrärahasa korottamista sekä mahdollisuutta palkata vuosittain ainakin muutamaksi kuukaudeksi (4-6 kk) yhden henkilön avustamaan vuosiraportin laatimisessa. Kansallinen ihmiskaupparaportointi katsoo myös, että tehtävien asianmukainen hoitaminen edellyttää ajankohtaista ja riittävää tietojensaantia. Kansallinen ihmiskaupparaportointi on ensimmäisen toimintavuotensa aikana käynyt neuvotteluja viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen kanssa tietojensaantimahdollisuuksistaan. Vaikka oikeus myös salassa pidettävien tietojen saamiseen on kirjattu vähemmistövaltuutettua ja syrjintälautakuntaa koskevaan lakiin (7 §), ei tietojensaanti ole kaikissa suhteissa edennyt toivotulla tavalla.

Kansallinen ihmiskaupparaporttija katsoo, että Suomen ihmiskaupan vastainen toiminta on edistynyt merkittävästi viimeisten vuosien aikana, mutta tämän hetkinen tilanne antaa aihetta myös kehittämissuunnitelmoille. Kehittämissuunnitelmissa osa liittyy menettelyjen ja käytäntöjen uudistamiseen, mutta osan toteuttaminen edellyttäisi parlamentaarista keskustelua ja lainsäädäntömuutoksia. Kansallinen ihmiskaupparaporttija toivoo, että annetut ehdotukset kuullaan ja että asianomaiset tahot ilmoittaisivat raporttijoille vuoden sisällä raportin luovuttamisesta, mihin toimiin ihmiskaupan vastaisen toiminnan tehostamiseksi ja uhrien aseman parantamiseksi kullakin hallinnonalalla on ryhdytty. Kansallinen ihmiskaupparaporttija tarjoaa myös apuaan kehittämissuunnitelmansa edistämiseen ja tarkempaan määrittelyyn.

Seuraavissa raporteissaan kansallisen ihmiskaupparaporttijan on tarkoitus seurata ehdotustensa toteutumista sekä syventää analyysiään tarkastelemalla ihmiskaupan vastaista toimintaa muutamassa muussa maassa. Kansallisen ihmiskaupparaporttijan tavoitteena on edistää ihmiskaupan vastaista toimintaa esittelemällä yhtäältä parhaita käytänteitä ja toisaalta varoittavia esimerkkejä muiden maiden toiminnasta. Kansallinen ihmiskaupparaporttija pyrkii tulevissa raporteissaan selvittämään tarkemmin myös työperäistä ihmiskauppaa ja siihen liittyvää hyväksikäyttöä suomalaisessa työelämässä. Kansallinen ihmiskaupparaporttija pitää osaa näistä ilmiöistä varsin vakavina ja olettaa tilanteen tulevaisuudessa heikentyvän, jos määrätietoisiin toimenpiteisiin niiden ehkäisemiseksi ei ryhdytä. Kansallinen ihmiskaupparaporttija pyrkii tulevaisuudessa tarkemmin selvittämään myös mahdollisia ihmiskaupan kauttakulikutapauksia ja laitonta maahantulon järjestämistä, joihin saattaa liittyä ihmiskaupan piirteitä.

Lähteet

Lainsäädäntö

Hallintolaki 6.6.2003/434.
Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta 9.4.1999/493.
Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa 11.7.1997/689.
Laki vähemmistövaltuutetusta ja syrjintälautakunnasta 13.7.2001/660.
Lastensuojelulaki 13.4.2007/417.
Pakkokeinolaki 30.4.1987/450.
Perustuslaki 11.6.1999/731.
Rikoslaki 19.12.1889/39.
Ulkomaalaislaki 30.4.2004/301.
Vahingonkorvauslaki 31.5.1974/412.

Kansainväliset sopimukset

Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, Council of Europe Treaty Series - No. 197.
Euroopan neuvoston ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamista koskevan yleissopimus, SopS 19/1990.
Genèvessä syyskuun 25 päivänä 1926 allekirjoitetun orjuutta koskevan kansainvälisen yleissopimuksen muutospöytäkirja, SopS 8/1954.
Ihmisten kaupan ja toisten prostituutiosta hyötymisen tukahduttamista koskeva yleissopimus, SopS 33/1972.
International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, G.A. RES/45/158.
Kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus, SopS 68/1986.
Kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen vakiinnainen pöytäkirja, SopS 21/2001.
Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus, SopS 37/1970.
Kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastainen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimus, 20/2004.
Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, SopS 8/1976.
Kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus, SopS 60/1989.
Lisäsopimus orjuuden, orjakaupan ja orjuuteen verrattavien järjestelmien ja käytännön tukahduttamisesta, SopS 17/1959.

Naisten ja lasten kaupan ehkäisemistä tarkoittava kansainvälinen yleissopimus sekä valkoisen orjakaupan ehkäisemistä tarkoittava kansainvälinen yleissopimus, SopS 3/1927.

Orjuutta koskeva, Genèvessä 25 päivänä syyskuuta 1926 tehty kansainvälinen yleissopimus, SopS 27/1927.

Pakollista työtä koskeva sopimus, jonka kansainvälinen työkonferenssi on hyväksynyt vuonna 1930, SopS 44/1935.

Sopimus, joka koskee pakkotyön poistamista, SopS 17/1960.

Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, SopS 6/1976.

Täysi-ikäisten naisten kaupan vastustamiseksi Genèvessä 11 päivänä lokakuuta 1933 tehty kansainvälinen yleissopimus, SopS 29/1937.

Yleissopimus lapsen oikeuksista, SopS 60/1991.

Yleissopimus (nro 182), joka koskee lapsityön pahimpien muotojen kieltämistä ja välittömiä toimia niiden poistamiseksi, SopS 16/2000.

Euroopan unionin (yhteisön) lainsäädäntö

Neuvoston asetus (EY) N:o 343/2003, annettu 18 päivänä helmikuuta 2003, niiden perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta, joiden mukaisesti määritetään kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio (Virallinen lehti L 50, 25.2.2003).

Neuvoston direktiivi 2003/81/EY, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, oleskeluluvasta, joka myönnetään yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa tekeville kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat ihmiskaupan uhreja tai jotka ovat joutuneet laittomassa maahantulossa avustamisen kohteiksi (Virallinen lehti L 261, 6.8.2004).

Neuvoston direktiivi 2004/83/EY, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä (Virallinen lehti L 304, 30.9.2004).

Neuvoston puitepäätös 2002/629/YOS, tehty 19 päivänä heinäkuuta 2002, ihmiskaupan torjunnasta (Virallinen lehti L 203, 1.8.2002).

Kansainväliset suositukset ja toimintaohjelmat

- Committee on the Rights of the Child: General Comment No. 6: Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin (CRC/GC/2005/6, 3.6.2005).
- OSCE Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings, Decision No. 2/03 Combating trafficking in human beings (MC.DEC/2/03, 2.12.2003).
- United Nations High Commissioner for Human Rights, Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking (UNHCHR E/2002/68/Add.1, 20.5.2002).
- United Nations High Commissioner for Refugees, Guidelines on International Protection No. 7: The Application of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees to Victims of Trafficking and Persons At Risk of Being Trafficked (HCR/GIP/06/07, 7.4.2006).

Muut virallislähteet

- HaVL 24/2006, Hallintovaliokunnan lausunto (Hallituksen esitys kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen ihmiskauppaa ja maahanmuuttajien salakuljetusta koskevien lisäpöytäkirjojen hyväksymisestä ja niiden lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laeiksi rikoslain 20 luvun ja järjestyslain 7 ja 16 §:n muuttamisesta, HE 221/2005).
- HaVM 11/2006, Hallintovaliokunnan mietintö (Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain sekä ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 5 ja 10 §:n muuttamisesta, HE 32/2006).
- HaVM 23/2006, Hallintovaliokunnan mietintö (Hallituksen esitys laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain muuttamisesta, HE 183/3006).
- HE 221/2005, Hallituksen esitys Eduskunnalle kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen ihmiskauppaa ja maahanmuuttajien salakuljetusta koskevien lisäpöytäkirjojen hyväksymisestä ja niiden lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laeiksi rikoslain 20 luvun ja järjestyslain 7 ja 16 §:n muuttamisesta.
- HE 167/2003, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vahingonkorvauslain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 50/1998, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

- HE 34/2004, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikoslain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 32/2006, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain sekä ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 5 ja 10 §:n muuttamisesta.
- HE 183/2006, Hallituksen esitys laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain muuttamisesta.
- HE 193/2008, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vähemmistövaltuutetusta ja syrjäntälautakunnasta annetun lain muuttamisesta.
- HE 269/2009, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain ja ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 3 §:n muuttamisesta.
- LaVM 4/2004, Lakivaliokunnan mietintö (Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikoslain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, HE 34/2004).
- LaVM 10/2006, Lakivaliokunnan mietintö (Hallituksen esitys Eduskunnalle kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen ihmiskauppaa ja maahanmuuttajien salakuljetusta koskevien lisäpöytäkirjojen hyväksymisestä ja niiden lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laeiksi rikoslain 20 luvun ja järjestyslain 7 ja 16 §:n muuttamisesta, HE 221/2005).
- PeVL 17/2006, Perustuslakivaliokunnan lausunto (Hallituksen esitys kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen ihmiskauppaa ja maahanmuuttajien salakuljetusta koskevien lisäpöytäkirjojen hyväksymisestä ja niiden lainsäädännön alaan kuuluvien määräys, HE 221/2005).
- TyVL 21/2006, Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunto (Hallituksen esitys laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain muuttamisesta, HE 183/2006).
- Vähemmistövaltuutetun kannanotto 1423/65/2005TM (23.6.2005).
- Vähemmistövaltuutetun selvityspyyntö VVT/2009/304 (11.9.2009).
- Vähemmistövaltuutetun suositus VVT/2009/271 (9.12.2009).

Kirjallisuus

- Anderson, Bridget ja Julia O’Connell Davidson: Is Trafficking in Human Beings Demand Driven? A Multi-Country Pilot Study. Geneve: International Organisation for Migration, 2003.
- Commissioner for Human Rights of the Council of Europe: Report by Thomas Hammarberg, following his visit to Greece on 8-10 December 2008 (CommDH[2009]6).

- Di Nicola, Andrea, Isabella Orfano, Andrea Cauduro ja Nicoletta Conci: Study on National Legislation on Prostitution and the Trafficking in Women and Children. Bryssel – Strasbourg: Transcrime, Euroopan parlamentti, 2005.
- Hetzen-Oosi von, Nina, Henna Harju, Niina Haake ja Timo Aro: Ulkomaalaisten tilapäinen työnteko Suomessa. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 37/2009. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö, 2009.
- International Labour Office: Human Trafficking and Forced Labour Exploitation. Guidance for Legislation and Law Enforcement. Geneve: ILO, 2005.
- International Labour Office (ILO Regional Office for Asia and the Pacific, Regional Project on Combating Child Trafficking for Labour and Sexual Exploitation (TICSA-II)): The Demand Side of Human Trafficking in Asia: Empirical Findings. Bangkok: International Labour Office, 2006.
- Lehti, Martti ja Kauko Aromaa: Naiskauppa, laitton siirtolaisuus ja Suomi: Nykytilanne, lainsäädäntö ja tutkimuslähteet. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 186. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, 2003.
- Minghuan, Li: “Playing edge Ball: Migration Mechanism between China and Europe”. Teoksessa Yun, Gao (toim.): Concealed chains: Labour exploitation and Chinese migrants in Europe Geneve: ILO, 2010.
- Oikeusministeriö (OM): Selvitys seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöä koskevan rangaistussäännöksen soveltamisesta (OM/16/49/2009), 2.11.2009.
- Oikeusministeriö (OM): Oikeusministeriön komiteamietintöjä 2009:2.
- Parsons, Annika: Lapsen edun toteutuminen turvapaikanhakija- ja pakolaislapsia koskevissa päätöksissä. Helsinki: Vähemmistövaltuutettu, 2010.
- Pearson, Elaine: The Mekong Challenge. Human Trafficking: Redefining Demand. Destination Factors in the Trafficking in Children and Young Women in the Mekong Sub-region. Geneve: ILO, 2005.
- Pro-tukipiste: Kolmannen sektorin toimijoiden Pro-tukipisteen ihmiskaupaprojektille välittämät tiedot tunnistetuista mahdollisista ihmiskaupan uhreista 2007-2009 (julkaisematon, saatu 12.2.2010).
- Sisäasiainministeriö (SM): Ihmiskaupan vastainen tarkennettu toimintasuunnitelma. Sisäasiainministeriön julkaisuja 27/2008. Helsinki: Sisäasiainministeriö, 2008.
- Skilbrei, May-Len ja Marianne Tveit: “Defining Trafficking Through Empirical Work. Blurred Boundaries and their Consequences”. Gender, Technology and Development, 2008, Vol. 12, No. 1: 9-30.
- Työministeriö (TM): Ihmiskaupan uhrien auttaminen: Työryhmän ehdotus palvelujen ja tukitoimien toteuttamiseksi. Työhallinnon julkaisu 368. Helsinki: Työministeriö, 2006.

- Työministeriö (TM): Näkymättömät uhrit: Ohjausryhmän ehdotus ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman tarkentamiseksi. Helsinki: Työministeriö, 2007.
- Ulkoasiainministeriö (UM): Ihmiskaupan vastainen toimintasuunnitelma. Helsinki: Ulkoasiainministeriö, 2005.
- United Nations Children's Fund (UNICEF): UNICEF Guidelines on the Protection of Child Victims of Trafficking. Geneva: UNICEF, 2006.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC): Trafficking in Persons: Analysis on Europe. Wien: UNODC, 2009.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC): Trafficking in Persons: Global Patterns. Wien: UNODC, 2006.
- United Nations High Commissioner for Refugees: Position on the return of asylum-seekers to Greece under the "Dublin regulation" (15.4.2008), [http://www.cir-onlus.org/greece_return\[1\].pdf](http://www.cir-onlus.org/greece_return[1].pdf) (19.4.2010).
- Zimmerman, Cathy, Yun, K., Shvab, I., Watts, C., Trappolin, L., Treppete, M., Bimbi, F., Adams, B., Jiraporn, S., Beci, L., Albrecht, M., Bindel, J., ja Regan, L.: The health risks and consequences of trafficking in women and adolescents. Findings from a European study. Lontoo: London School of Hygiene & Tropical Medicine (LSHTM), 2003.
- Zimmerman, Cathy, Mazeda Hossain, Kate Yun, Brenda Roche, Linda Morison, ja Charlotte Watts: Stolen Smiles. The physical and psychological health consequences of women and adolescents trafficked in Europe. Lontoo: London School of Hygiene & Tropical Medicine (LSHTM), 2006.

Tuomioistuinratkaisut

Helsingin hallinto-oikeus, 05510/09/3106 (26.1.2010).

Työperäinen hyväksikäyttö:

Espoon kärjäoikeus R 07/2069 (3.9.2008).

Helsingin hovioikeus R 07/2233 (24.1.2008).

Helsingin hovioikeus R 07/92 (29.5.2008).

Helsingin hovioikeus R 08/2258 (18.6.2009).

Helsingin hovioikeus R 07/1743 (26.9.2007).

Helsingin kärjäoikeus S 08/20599 (31.12.2009).

Helsingin kärjäoikeus S 08/20604 (31.12.2009).

Helsingin kärjäoikeus S 08/20607 (31.12.2009).

Helsingin kärjäoikeus R 06/2381 (22.11.2006).

Helsingin kärjäoikeus R 06/2317 (26.4.2007).

Helsingin kärjäoikeus R 06/2694 (15.6.2007).

Helsingin kärjäoikeus R 07/8030 (17.3.2008).
Helsingin kärjäoikeus R 08/1514 (2.7.2008).
Helsingin kärjäoikeus R 08/3476 (13.10.2008).
Helsingin kärjäoikeus R 08/9911 (23.1.2009).
Helsingin kärjäoikeus R 08/10218 (9.6.2009).
Hyvinkään kärjäoikeus R 08/417 (21.11.2008).
Hämeenlinnan kärjäoikeus 03/2724 (9.12.2005).
Hämeenlinnan kärjäoikeus R 04/323 (30.6.2004).
Oulun kärjäoikeus R 06/1965 (1.1.2.2006).
Rovaniemen hovioikeus R 07/67 (8.4.2008).
Savonlinnan kärjäoikeus R 08/206 (29.1.2009).
Savonlinnan kärjäoikeus R 08/206 (20.2.1009).
Turun hovioikeus S 06/364 (14.9.2007).
Turun hovioikeus R 04/1963 (13.6.2007).
Vaasan kärjäoikeus R 09/791 (29.10.2009).
Vantaan kärjäoikeus L 01/1420 (19.4.2002).
Vantaan kärjäoikeus R 07/1363 (13.7.2007).

Prostituutioon liittyvä hyväksikäyttö:

Helsingin hovioikeus R 04/1822 (14.12.2006).
Helsingin hovioikeus R 06/2317 (01.03.2007).
Helsingin hovioikeus R 07/3192 (9.9.2008).
Helsingin hovioikeus R 08/430 (22.5.2009).
Helsingin hovioikeus R 09/385 (29.12.2009).
Helsingin kärjäoikeus R 03/11236 (02.03.2004).
Helsingin kärjäoikeus R 03/6317 (27.4.2004).
Helsingin kärjäoikeus R 04/2776 (25.05.2004).
Hämeenlinnan kärjäoikeus R 04/965 (16.12.2004).
Helsingin kärjäoikeus R 05/2502 (12.05.2005).
Helsingin kärjäoikeus R 04/10224 (08.06.2005).
Helsingin kärjäoikeus R 05/4037 (30.06.2005).
Helsingin kärjäoikeus R 05/4046 (14.11.2005).
Helsingin kärjäoikeus R 04/11524 (28.06.2006).
Helsingin kärjäoikeus R 06/5204 (20.7.2006).
Helsingin kärjäoikeus R 05/9794 (01.06.2007).
Helsingin kärjäoikeus R 07/7291 (11.10.2007).
Helsingin kärjäoikeus R 06/1483 (20.11.2007).
Helsingin kärjäoikeus R 08/10613 (28.11.2008).
Helsingin kärjäoikeus R 04/3542 (18.12.2008).
Helsingin kärjäoikeus R 03/6360 (05.03.2009).
Helsingin kärjäoikeus R08/11681 (17.3.2009).
Helsingin kärjäoikeus R 09/2603 (09.04.2009).

Helsingin kärjäoikeus R 09/2217 (23.6.2009).
Jyväskylän kärjäoikeus R 02/1026 (06.02.2006).
Jyväskylän kärjäoikeus R 05/488 (22.07.2005).
Jyväskylän kärjäoikeus R 07/13 (07.02.2007).
Joensuun kärjäoikeus R 05/430 (18.05.2005).
Kemi-Tornion kärjäoikeus R 05/798 (16.03.2006).
Korkein oikeus R 2003/517 (8.2.2005).
Kotkan kärjäoikeus R 02/763 (9.9.2002).
Kotkan kärjäoikeus R 08/1069 (9.12.2008).
Kouvolan hovioikeus R 02/1066 (27.3.2003).
Kouvolan hovioikeus R 09/28 (3.6.2009).
Kouvolan hovioikeus R 09/28 (24.9.2009).
Porin kärjäoikeus R 04/458 (09.06.2004).
Porin kärjäoikeus R 05/530 (24.01.2006).
Porin kärjäoikeus R 04/1526 (07.06.2006).
Rauman kärjäoikeus R 03/52 (27.05.2004).
Rauman kärjäoikeus R 04/528 (15.06.2005).
Rauman kärjäoikeus R 04/871 (26.08.2005).
Riihimäen kärjäoikeus R 06/224 (18.01.2007).
Salon kärjäoikeus R 07/141 (18.04.2007).
Tampereen kärjäoikeus R 05/2055 (01.09.2005).
Tampereen kärjäoikeus R 01/2631 (3.3.2009).
Turun hovioikeus R 07/1368 (20.3.2009).
Vaasan hovioikeus R 07/427 (29.2.3008).
Vaasan kärjäoikeus R 05/285 (21.02.2006).
Vantaan kärjäoikeus R 02/136 (12.01.2009).
Vantaan kärjäoikeus R 02/143 (12.01.2009).

Kansainväliset tuomioistuimet:

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, M.C. v. Bulgaria, App. 39272/98 (4.12.2003).
Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, Rantsev v. Cyprus and Russia, App. 25965/04 (7.1.2010).
Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, Siliadin v. France, App. 73316/01 (26.7.2005).
Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, Van der Müssele v. Belgium, App. 8919/80 (23.11.1983).
Ruandan tribunaali, Prosecutor v. Akayesy, No. ICTR-96-4-T (2.9.1998).

Vähemmistövaltuutettu
Kansallinen ihmiskaupparaportointi

PL 26

00023 VALTIONEUVOSTO

Vaihde: 071 878 0171

Internet: www.ofm.fi