

IHMISKAUPAN VASTAISTA TOIMINTAA KOSKEVIEN HALLITUSOHJELMAKIRJAUSTEN TOIMEENPANON POIKKIHALLINNOLLINEN OHJAUSRYHMÄ

6. KOKOUS

Aika	Perjantai 18.2.2022 klo 13:00–15:00
Paikka	Teams-kokous
Osallistujat	Kansliapäällikkö Pekka Timonen (puheenjohtaja), OM Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori Venla Roth (pääsihteeri), Erityisasiantuntija Katja Repo (pöytäkirjasihteeri), OM Osastopäällikkö Ari-Pekka Koivisto (varapuheenjohtaja), OM Kansliapäällikkö Kirsi Pimiä (varsinainen jäsen), SM Johtaja Jari Keinänen (varsinainen jäsen), STM Hallitusneuvos Olli Sorainen (varsinainen jäsen), TEM Neuvotteleva virkamies Anna Bruun (varajäsen), TEM Oikeuspäällikkö Kaija Suvanto (varsinainen jäsen), UM Lainsäädäntöneuvos Jyri Inha (varsinainen jäsen), VM
Kutsutut asiantuntijat	Kimmo Halme, sisäministeriö Roope Jokinen, sisäministeriö

KOKOUSMUISTIO

1) Kokouksen avaus ja asialistan hyväksyminen

Puheenjohtaja avasi kokouksen klo 13.00. Hyväksyttiin asialista.

2) Edellisen kokouksen kokousmuistion hyväksyminen

Hyväksyttiin edellisen kokouksen muistio.

3) Ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön uudistaminen – hankkeen eteneminen ja tehdyt ratkaisut (Venla Roth, OM ja Kimmo Halme, SM)

Roth piti puheenvuoron ihmiskaupan uhrien auttamiseen liittyvistä hallitusohjelmakirjauksista. Näitä on useita, joista yhdessä on todettu, että laaditaan laki ihmiskaupan uhrien auttamiseksi. Tällaista erillislakia ei tulla valmistelemaan. Tällä hetkellä tärkeintä on pitää huoli siitä, että auttamiseen liittyvät kirjaukset tulevat toteutetuksi. Ihmiskaupan uhrien aseman parantaminen tulee olla toimenpiteiden tavoite, nykyisen tason säilyttäminen ei riitä. Tehtävät tältä osin on jaettu STM:n ja SM:n kesken. Sote-palveluiden kehittäminen on STM:n, Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän kehittäminen ja

rikosprosessiyhteyden heikentäminen hallitusohjelmassa todetun mukaisesti taas SM:n tehtävä. Korvausjärjestelmään liittyvät lainsäädäntömuutokset valmistellaan yhdessä TEM:n kanssa. Tällä hetkellä keskeistä on se, että hallitusohjelmakirjaukset toimeenpannaan, mutta hieman eri tavalla kuin aikaisemmin oli tarkoitus.

Keinänen esitteli kompromissiesitystä ja sen pohjalta toteutettavia toimia STM:n osalta. Erillislaista luopuminen ei ollut STM:n aloite, mutta siihen päädyttiin lopulta yhdessä. STM:ssä lainsäädännöllisistä toimenpiteistä harkitaan sosiaalihuoltolain 11 §:n muuttamista. Tavoitteena on, että tämä muutos menisi SM:n laatiman hallituksen esityksen yhteydessä eteenpäin. Näin nostettaisiin ihmiskaupan uhrien auttamisen profiilia sosiaalihuoltoon koskevassa lainsäädännössä, minkä lisäksi muutos olisi omiaan tukemaan hyvinvointialueiden ohjaamisessa tehtävää työtä. Palvelupolkujen osalta käydään SM:n kanssa keskustelua ja pohditaan, miten järjestelmää voidaan kehittää. Tämä pyritään tekemään keväällä mahdollisimman nopeasti. THL:n kanssa keskustellaan väkivaltakokonaisuudesta, ml. ihmiskaupasta, ja pyritään saamaan asiaa vahvemmin THL:n ohjattavaksi. Korvausjärjestelmän selkiyttämistä tehdään TEM:n kanssa yhteistyössä. Se on tärkeä osa kokonaisuutta, koska järjestelmä korostaa ihmiskaupan uhrien erityistä asemaa. Asumispalveluiden osalta THL on toteuttanut selvityksen. Turvakotipalveluiden tarvetta ihmiskaupan uhreille ei todettu, mutta asiasta on ollut osittain riitteviä näkemyksiä. THL selvittää asiaa kuitenkin vielä lisää tiettyjen tarkemmin määriteltyjen kysymyksien osalta. Yksi ulottuvuus on ns. Mahti-lainsäädäntö, jossa säädetään henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa. Siihen liittyen selvitetään, voisiko tietojen saannissa hyvinvointialueille ottaa mallia ko. laista.

Halme kertoi, että työ SM:ssä on lähtenyt hyvin käyntiin. Hän toimii varapuheenjohtajana SM:n ja STM:n yhteisessä työryhmässä ja Jokinen vastaa varsinaisesta lainsäädännön valmistelusta SM:ssä.

Jokinen kertoi jatkotoimista SM:ssä. Ministeriössä on asetettu hanke, jossa valmistellaan lainsäädäntömuutokset. Näin toimeenpannaan hallitusohjelmakirjaus auttamisen ja rikosprosessiyhteyden heikentämiseksi. Muutokset tehdään vastaanottolakiin. Myös tunnistamista ja auttamisjärjestelmän asiakkuuden päättymiseen liittyvää sääntelyä tarkastellaan. Rikosprosessin lisäksi voidaan huomioida muitakin auttamisjärjestelmää koskevan sääntelyn kehittämistarpeita. Suunnitellut muutokset kehittävät nykytilaa sekä vahvistavat auttamisen uhrilähtöisyyttä ja ihmiskaupan ilmituloa. Esitys on tarkoitus antaa syksyllä 2022 eduskunnalle.

Roth totesi, että edellä todetuina tavoin on mahdollisuus saada aikaiseksi tarvittavat muutokset hallitusohjelmakirjausten toteuttamiseksi. Kompromissiesitys on järkevä.

Pimiä kysyi Keinäselä hyväksikäyttötermin käytöstä. Työperäisen ihmiskaupan osalta hyväksikäyttörikos ei ole sama kuin ihmiskaupparikos, vaikka senkin kohdalla voidaan puhua hyväksikäytöstä. Pohtii, onko merkitystä, jos käytetään tätä termiä. Termit kansalliseen lainsäädäntöön tulevat osittain kv-sopimuksista ja muissa instrumenteista.

Keinänen totesi vastauksena Pimiän kysymykseen, että hyväksikäyttö hänen tarkoittamassaan merkityksessä tarkoittaisi muutakin kuin ihmiskauppaa. Kysymys on koettu varsin haastavana, mutta tähän termiin on lopulta parhaana mahdollisena päädytty.

Puheenjohtaja totesi, että työ jatkuu kompromissiesityksen mukaisesti. Yhteinen tavoite on ihmiskaupan uhrien aseman parantaminen.

Roth totesi Pimiän kysymyksen olevan hyvä. Kyse on ainakin osittain siitä, kenen kaikkien palveluista maksetaan korvauksia. Tämä tulee käydä TEM:n kanssa läpi ja arvioida, miten korvausjärjestelmä toimii. Esitöihin tulee nostaa esiin tätäkin kysymystä. Korvausjärjestelmä on keskeinen ihmiskaupan uhrien erityisasemaa korostava seikka, jolla turvataan uhrien oikeanaikaiset ja riittävät palvelut.

4) Selvitys ihmiskaupan vastaisen työn koordinaatiosta valtioneuvostossa – johtopäätökset ja jatkotyö (Katja Repo, OM)

Repo esitteli ihmiskaupan vastaisen työn koordinaatiota valtioneuvostossa koskevan selvityksen johtopäätökset. Selvityksessä ehdotetaan, että koordinaatio sijoitettaisiin tulevaisuudessa (järjestyksessä) oikeusministeriöön, sisäministeriöön tai valtioneuvoston kansliaan. Selvityksessä ehdotetaan koordinaation resurssiksi koordinaattoria ja hänen lisäkseen kahta henkilöä, joista toinen toimisi varakoordinaattorina. Koordinaation pysyvyys varmistettaisiin joko toimintaohjelman kautta taikka sitä varten perustettaisiin pysyvä virka tai säädettäisiin koordinaatiosta asetuksella. Selvityksessä suositetaan näistä vaihtoehdoista vakinaistamista asetuksella. Selvitys on valmis julkaistavaksi.

Tarkoitus on, että ministerityöryhmä linjaa maaliskuussa selvityksen pohjalta koordinaation sijoituspaikasta ja vakiinnuttamisen tavasta. Ohjausryhmältä toivottiin linjausta ministerityöryhmälle tehtävään ehdotukseen.

Puheenjohtaja totesi, että oikeusministeriö on valmis ottamaan koordinaation vastuulleen myös jatkossa. OM:n heikkous voi olla substanssivastuiden puute, mutta se voi olla myös vahvuus. OM:llä ei kuitenkaan ole mitään sitä vastaan, jos joku toinen ministeriö haluaisi mieluummin ottaa koordinaatiotehtävät vastuulleen.

Keinänen totesi, että esitys on paras mahdollinen – OM on tehtävään oikein hyvä. VNK:ssa on kokemuksia joistain tämän tyylistä tehtävistä, ja se olisi niin ikään hyvä ja riippumaton. Asiaan liittyy kuitenkin joitain kysymyksiä, kuten resursointi. Substanssivastuiden puuttuminen kokonaan on aikaisempien kokemusten perusteella aiheuttanut joitain haasteita. Riippumattomuus tulee varmistaa, se on olennaista. Toisinaan on saattanut olla epäselvää, mitä taho koordinaattori edustaa. Tämä huomioon ottaen OM olisi kuitenkin paras vaihtoehto.

Sorainen totesi yhtyvänsä pohjaesitykseen sillä lisäperusteella, että YVV on menestyksekkäästi ylläpitänyt raportoinnin tehtävää jo usean vuoden ajan. OM:stä löytyy kokemusta tällaiseen työhön.

Puheenjohtaja totesi, että lakisäätteiset elimet ovat lain tasolla riippumattomia, mutta tässä olisi kyse viran sijoittamisesta OM:öön. Tällöin OM:n virkamies on aina OM:n virkamies.

Suvanto totesi, että UM:ssä ei ole vahvaa näkemystä tähän asiaan. VNK on teoreettisin vaihtoehto. GRETan suosituksissa on korostettu yhteyden luomista paikallisten viranomaisten ja valtion viranomaisten kesken, eli tietynlaista käytännön tason näkökulmaa. Tämä puoltaisi sisäministeriötä. Toisaalta voidaan painottaa myös neutraliteettia, mikä puoltaisi oikeusministeriötä. Joka tapauksessa tärkeää on, että koordinaatio olisi tarpeeksi korkealle (johdon alaisuuteen) sijoitettu.

Puheenjohtaja totesi, että koordinaatio on perusteltua säilyttää edelleen osastolla. Ohjausryhmä voi toimia korkeammalla tasolla.

Johtopäätöksenä ohjausryhmä tuki ehdotusta, jonka mukaan OM olisi jatkossakin koordinaation sijoituspaikka. Ohjausryhmässä mukana olevia ministeriöitä pyydettiin 4.3. mennessä ilmoittamaan, mikäli niillä on näkökohtia, jotka asiassa halutaan ministerityöryhmän tietoon. Repo lähettää asiasta sähköpostitse pyynnön. Asia viedään ministerityöryhmän linjattavaksi maaliskuun lopussa. Työryhmän linjausten perusteella OM etenee koordinaation vakiinnuttamisessa.

5) VN Teas –tutkimus ihmiskaupan ja sen lähirikoksia koskevien rangaistussäännösten soveltamiskäytännöstä – alustavat johtopäätökset (Katja Repo, OM)

Repo esitteli juuri julkaistun tutkimuksen tuloksia. Sen perusteella voidaan todeta, että tyyppillistä ihmiskaupparikosta ei ole. Ihmiskaupateot poikkeavat toisistaan merkittävästi sen suhteen, mikä niiden säännöksen mukainen tarkoitus on. Lähtökohtaisesti ihmiskaupparikoksia yhdistävä tekijä on, että teon kohde on jostain syystä haavoittuvassa asemassa, ja tekijä käyttää tätä haavoittuvuutta hyväkseen. Merkittävä soveltamiskäytännön (epä)yhdenäisyyteen vaikuttava tekijä on se, että hienovärisiä ja monitahoisia psyykkisen vaikuttamisen keinoja ei aina tunnisteta tai huomioida. Ratkaisun lopputulokseen vaikuttaa huomattavan paljon se, miten ymmärretään ihmisten tahdonmuodostus ja kyky toimia tahtomallaan tavalla ja toisaalta toisten mahdollisuudet vaikuttaa niihin.

Pakkotyöhön saattamista koskevissa tapauksissa keskeisin tulkintaongelma liittyy pakkotyön käsitteeseen. Seksuaaliseen hyväksikäyttöön ja prostituutioon liittyvissä ihmiskauppatapauksissa keskeiset tulkintaongelmat liittyvät puolestaan teon kohteen asemaan ja siihen, katsotaanko hänellä olleen muuta todellista ja hyväksyttävää vaihtoehtoa kuin alistua hyväksikäyttöön. Ihmisarvoa loukkaavien olosuhteiden osalta suurin soveltamishaaste liittyy sen tunnistamiseen, mitä kaikkea ihmisarvoa loukkaavat olosuhteet ylipäänsä voivat olla, sekä tekijän tarkoituksen osoittamiseen suhteessa olosuhteisiin. Erityisiä muutostarpeita ihmiskauppaa koskevassa rikosoikeudellisessa sääntelyssä ei kuitenkaan ole. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että ihmiskauppaa koskevan rikoksen luonteen ymmärtämisessä sekä sitä koskevan lainsäädännön tarkoituksen ja sisällön hahmottamisessa on vielä parantamisen varaa.

Tuomioaineistossa oli useita ratkaisuja, joissa oikeushenkilön rangaistusvastuuta ei vaadita, vaikka perusteet vaatimiselle täyttyvät. Haastatteluaineistossa syyksi vähäiseen käyttöön nousevat erityisesti resurssipulaan, kiireeseen ja motivaatioon liittyvät tekijät. Tuomioaineiston analyysin perusteella on ilmeistä, että työperäisessä ihmiskaupassa ja kiskonnantapaisessa työsyöjinnässä rikoshyöty vaaditaan menetettäväksi vain satunnaisesti, vaikka edellytykset vaatimuksen esittämiselle olisivat käsillä. Keskeinen havainto on myös se, että rikoshyötyvaatimukset eivät kata kaikkea sitä säästöä, jonka ihmiskaupparikos rikosentekijälle tuottaa (esim. työnantajamaksut). Vaikka vuosien 2012 ja 2015 lainmuutokset ovat jossain määrin lisänneet liiketoimintakiellon vaatimista ja määräämistä ihmiskauppa- ja sen lähirikoksissa, tuomioaineisto sisälsi kuitenkin useita sellaisia lainmuutosten jälkeisiä tekoja koskevia ratkaisuja, joissa liiketoimintakielloa ei vaadittu, vaikka edellytykset olisivat täyttyneet.

Koivisto totesi, että vakavimmat tapaukset tapahtuvat yritystoiminnan puitteissa. On häkellyttävää, että oikeushenkilön rangaistusvastuuta ei vaadita, kun toiminta tapahtuu keskeisesti liiketoiminnassa. Kyse ei ole enää mielipiteestä. Rangaistusvastuu soveltuu n. 140 rikokseen, ja sen soveltamisen tulisi olla arkipäivää ja yhteisesti sovittu asia. Vuonna 2019 julkaistussa tutkimuksessa tuotiin esiin, että vaatimuksia oli esitetty vain 80 kappaletta, kun niitä olisi pitänyt olla lähemmäs 1000. Asiassa täytyy tapahtua ryhtiliike. Sama pätee myös liiketoimintakiellon osalta. Pääsääntö pitäisi olla se,

että aina kun edellytykset täyttyvät, asia tutkitaan ja vaaditaan. Kyse on todella keskeisistä asioista tämän tyylisissä jutuissa.

Puheenjohtaja totesi, että keskustelu toimijoiden resurssitilanteesta on saanut ymmärtämään, että kyse ei ole tahdosta. Sen vuoksi jotenkin ymmärtää, että jotain jää tekemättä, vaikka se ei ole perusteltua.

Roth totesi olevansa samaa mieltä. Kyse on isosta haasteesta, koska rikoksiin syyllistytään taloudellisen hyödyn saamiseksi. Sikäli on aivan keskeistä, että hyötyyn päästään käsiksi. On tullut selväksi, että vakavin rikos tutkitaan, ja muu jää resurssien vuoksi pois. Tämä näkyy tehokkuudessa.

Puheenjohtaja totesi, että palaamme asiaan varmasti myöhemmin tällä kokoonpanolla, kun keskustelu etenee.

6) Ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman toimeenpanon tilanne (Venla Roth ja Katja Repo, OM)

Roth ja Repo kertoivat toimintaohjelman toimeenpanon etenemisestä. Toimeenpano etenee yleisesti ottaen hyvin ja vain muutamat toimenpiteet ovat myöhässä tai eivät tule toteutumaan suunnitellusti.

Suvanto esitti pahoittelut ulkoministeriön kokoamien tilastojen toimittamisesta hieman myöhässä. Totesi, että YK:n määräaikaisraportointia koskeva menettely on muuttumassa. Jatkossa siinä ei välttämättä tulla kysymään kysymyksiä ihmiskaupasta. Jos raportointitietoa saadaan määräaikaisraporttien kautta ihmiskaupasta, tulisi kysymyksiin pystyä vaikuttamaan.

Puheenjohtaja totesi, että Repo ja Roth ottavat asiasta kopin.

Puheenjohtaja totesi hallituskauden olevan siinä vaiheessa, että jatkoa tulee arvioida. Jos halutaan viedä asiaa eteenpäin, olisi hyvä laatia peruskuvauksia siitä, mitä ihmiskaupan vastainen työ on ja miten sitä tulisi viedä seuraavalla vaalikaudella eteenpäin. Keskustelemme ensin OM:ssä asiasta ja sitten mielellämme veisimme yhteisiä tavoitteita eteenpäin ministeriöstä. Kuulee näkemyksiä mielellään ja pitää ohjausryhmän jäsenien edustamia ministeriöitä tietoisena etenemistavoista.

7) Ministerityöryhmälle raportointi

Roth kertoi, että tietoa toimintaohjelman ja hallitusohjelmakokonaisuuden täytäntöönpanosta viedään ministerityöryhmälle 23.3. Ajatuksena on esitellä ministereille toimenpiteitä, jotka ovat toteutuneet, eli kertoa mitä on tehty, sekä toisaalta mikä on kesken tai epävarmaa ja mihin tarvitsemme mahdollisesti linjauksia sekä se mitkä toimenpiteet eivät tule etenemään. Sen lisäksi ministereille esitellään tunnuslukuja. Ehdotuksia raportoinnin sisällöstä otetaan vastaan.

Keinänen totesi ehdotetun kuulostavan hyvältä kokonaisuudelta.

Sorainen kysyi, pitäisikö mukaan ottaa uusia asioita. Työperäisen hyväksikäytön strategiavalmistelu on kesken, minkä lisäksi Närpiön tilanteesta laaditaan selvitys, jonka on määrä valmistua syyskuun 2022 loppuun mennessä. Nämä saattaisivat olla sellaisia teemoja, jotka tulisi ottaa mukaan.

Puheenjohtaja totesi, että ainakin jälkimmäinen tulee ottaa mukaan. Ensimmäisen osalta Roth osaa vastata paremmin.

Roth totesi, että myös työperäisen hyväksikäytön strategiavalmistelun voisi ottaa mukaan. Otamme asian esille ministerin kanssa.

Keinänen ilmoitti yhtyvänsä tähän.

8) Muut asiat

Muita asioita ei tullut esille.

9) Kokouksen päättäminen

Puheenjohtaja päätti kokouksen noin klo 14.45.