



IHMISKAUPAN UHREJA KOSKEVAN LAINSÄÄDÄNNÖN KEHITTÄMISTÄ SELVITTÄVÄ TYÖRYHMÄ

Aika Tiistai 21.8.2012 klo 9.00 – 12.00

Paikka Sisäasiainministeriö, Vuorikatu 20, kokoushuone Barents & Foorumi

Läsnä Annikki Vanamo-Alho (pj), Maiju Lahtinen (siht.), Noora Nurminen, Tero Mikkola, Jutta Gras, Tiina Snellman, Jaana Kauppinen, Petra Kjällman, Natalie Gerbert, Kia Vertio, Janne Kanerva, Måns Enqvist, Berit Kiuru, Satu Kaskinen, Sirpa Kansanaho, Jari Kähkönen, Ida Staffans, Sari Karisto, Sonja Hämäläinen, Joni Länsivuori, Yrsa Nyman, Jari Nyström, Katri Lyijynen, Anne Turkulainen, Mia Spolander

1. Kokouksen avaaminen ja esityslistan hyväksyminen

Työryhmän puheenjohtaja Annikki Vanamo-Alho avasi tilaisuuden ja toivotti osanottajat osallistujat tervetulleeksi kokoukseen. Kokouksen esityslista hyväksyttiin.

2. Työryhmän jäsenten esittäytyminen

Työryhmän jäsenet esittäytyivät.

3. Tilannekatsaus ja taustamateriaali

Ylitarkastaja Tero Mikkola esitteli kokoukseen tuodun taustamateriaalin, joka koostui kansallisen ihmiskaupparaportoinnin kertomuksesta 2010 sekä ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman ohjausryhmän loppuraportista. Taustamateriaalina jaettiin myös pohjoismaisesta ihmiskauppaa koskevaa lainsäädännöstä tehtyä vertailua koskeva materiaali.

Puheenjohtaja tiedusteli kommentteja jaettuun materiaaliin ja työn suunnitteluun. Puheenjohtajan mukaan hallitusohjelman rikoksantorjuntaa ja kriminaalipolitiikkaa koskevassa kohdassa on keskitytty ihmiskaupan uhrien osalta oikeusturvaan ja suojeluun. Uhrien avustamisesta ei varsinaisesti hallitusohjelmassa puhuta. Puheenjohtajan mukaan olisi hyvä tarkastella sekä vastaanottolain että ulkomaalaislain pykälää. Tulisi pohtia mahdollisia muutoksia, ongelmakohtia ja uudistustarpeita kyseisissä pykälissä. Tavoitteena olisi lähestyä työtä SM:n tietotaidoista käsin, koska käytännön toiminnassa ja eri hallinnonaloilla on erilaiset osaamisalueet kyseisiin asioihin.



Sirpa Kansanahon mukaan olisi nimenomaan ongelmallista, jos ihmiskaupan uhreja koskevaa lainsäädännön kehittämistä lähestytään vain sisäministeriön hallinnonalalta. Tarvitaan väistämättä myös sosiaali- ja terveystalouden edustajien kontribuutiota ja moniammatillista yhteistyötä. Yksi suuri ongelma on, ettei ihmiskaupan vastaisia toimia ja lastensuojelua ole yhteen sovitettu toimivaksi kokonaisuudeksi. Mahdollisen uuden lain tulisi olla paremmin lastensuojelulakiin nivottuna. Toiseksi ongelmayhteenveto puuttuu kyseiseltä aihealueelta. Sirpa Kansanahon mukaan Oulun vastaanottokeskus pystyisi jakamaan kyseisen ongelmakartoituksen työryhmälle.

Puheenjohtaja kertoi, että vastaanottolaki sisältää sosiaalipalvelut ja niitä tullaan jatkossa myös tarkastelemaan. Ihmiskaupan vastaisten toimien kytkeminen lastensuojeluun sekä toimivaltaselkeydet olivat myös puheenjohtajan mielestä tärkeitä asioita. Kirjalliset selvitykset pyydettiin toimittamaan Tero Mikkolalle.

Euroopan neuvoston ihmiskauppaleysohjeistus tulee voimaan Suomen osalta 1.9.2012 ja Yhdistyneiden kansakuntien lasten myyntiä, lapsiprostituutiota ja lapsipornografiaa koskeva valinnainen pöytäkirja tuli voimaan Suomen osalta 1.7.2012. Euroopan neuvoston ihmiskauppasopimuksen voimaansaattamistoimenpiteet saivat lausuntokierroksella osakseen runsaasti kritiikkiä, ja Kauppisen mukaan tämä olisi hyvä ottaa työryhmän työskentelyssä huomioon.

Mia Spolanderin mukaan ulkoasianministeriöllä oli vastuu sopimuksen voimaansaattamisesta. Ulkoasianministeriöllä on myös lausuntotiivistelmä Euroopan neuvoston ihmiskauppasopimuksesta, joka sanottiin toimitettavan Tero Mikkolalle.

Janne Kanerva on ollut tiiviisti mukana viime huhtikuussa hyväksytyyn ihmiskauppadirektiivin (2011/36/EU) valmistelussa. Kanervan mukaan kansainvälisiä velvoitteita täytäntöönpannassa minimitaso ei ole välttämättä tavoitteellista vaan se, voitaisiinko jokin asia tehdä vieläkin paremmin. Vaikka direktiivi ei velvoita Suomea uuteen lainsäädäntöön, ohjeistuksella ja resurssien ohjaamisella voidaan tehdä hyvää työtä.

Ida Staffansin mukaan työryhmän työssä tulisi huomioida myös kuntauudistus ja se, että esitettävät ratkaisut olisivat sen mukaisia.

Mia Spolander kertoi, kuinka ihmiskaupan vastaista työtä valvotaan kansainvälisellä tasolla niin Euroopan neuvoston kuin Yhdistyneiden kansakuntien toimesta. GRETA (The Council of Europe's Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings) perustettiin valvomaan sitä, että EN:n ihmiskauppasopimuksen säännöksiä noudatetaan. Konkreettisesti valvonta tapahtuu niin, että GRETA lähettää kyselyitä ja tekee maavierailuja. Eri vuosina keskitytään eri teemoihin. GRETA antaa myös omia suositusehdotuksia siitä, miten parantaa ihmiskaupan vastaista toimintaa. Samantapaisia velvoitteita liittyy myös muihin YK:n ihmisoikeussopimuksiin sekä ihmiskauppaan liittyviin sopimuksiin.

Sirpa Kansanaho kertoi, että Oulun vastaanottokeskuksella on suuret odotukset tämän lakiuudistuksen osalta. Muutettavaa, mutta vähintäänkin tarkennettavaa on paljon. Kansanaho toivoi, että Suomella olisi niin hyvä lainsäädäntö, ettei lakia tarvitsisi tulkita käytännön työssä. Etenkin alaikäisten kohdalla lainsäädännössä olisi runsaasti parantamisen varaa.

Todettiin, kuinka Yhdysvallat tekee vuosittain kansainvälisen ihmiskaupparaportin ja antaa sen yhteydessä valtioille suosituksia. Suomi kuuluu kyseisen raportin mukaan parhaimpaan kategoriaan.

Keskustelussa korostettiin vielä, että eri tahojen yhteistyö on tarpeellista. Myös kansallinen koordinaattori tulisi nimetä.



Jaana Kauppisen mukaan ruohonjuuritason käytännönongelmat tulevat siitä, että lainsäädäntö on liian silotellusti tehty eikä se vastaa tosielämän tarpeita. Se, etteivät eri hallinnonalat tee toimivaa yhteistyötä, tuottaa käytännössä suuria ongelmia. Aiemmin ei ollut tarpeeksi tietoa ihmiskaupasta, mutta nyt kun tietoa on, sitä tulisi myös hyödyntää.

Puheenjohtaja totesi, että ihmiskauppa on hallinnon rajat ylittävä asiakokonaisuus, mutta vielä uusi ilmiö, joten se etsii vielä asemaansa ja toimivallanjakoa. Puheenjohtajan mukaan on kuitenkin lähtökohtaisesti kysymys rikoksentorjunnasta. Rikoksen uhreina voi olla statukseltaan monenlaisia ihmisiä: EU-kansalaisia, Suomen kansalaisia ja sekä luvallisesti että luvattomasti maassa oleskelevia kolmansien maiden kansalaisia. Uhrien avustukseen liittyvä työ tulisi katsoa kaikkien näiden kategorioiden osalta. Avustukseen liittyy myös selkeästi toimeentulo, sosiaalipalvelut, majoitus, sairaanhoito ja terveydenhoitopalvelut sekä työtoiminta, opinnot, psykologinen tuki, koulunkäynti, holhoojat ja edustajat. Huomioon tulee ottaa erityisryhmät, kuten raskaana olevat tai vammaiset. Myös oikeudellisen neuvonnan maksuttomuus sekä suojeleuasiat ja turvauhat tulee ottaa huomioon. Lisäksi turvallisen paluun tukeminen olisi tärkeää.

Janne Kanervan mukaan nykyisen vastaanottolain 33 pykälässä tulee ottaa paremmin huomioon turvallisuuteen liittyvät asiat. Uhka-arvio tulisi selvittää, päivittää ja tarkentaa paremmin. Suojelun järjestämistä haittaa joissakin tapauksissa se, saako uhri ylipäättään harkinta-aikaa tai oleskelulupaa.

Jari Kähkönen nosti uhrien suojelun tärkeyden esiin. Tämä tulisi pitää mielessä etenkin mahdollisten lainsäädäntömuutosten kohdalla. Tulisi ymmärtää, kuinka monimuotoista uhreihin vaikuttaminen on. Uhreja uhkaillaan ja heitä myös katoaa. Tämä tekee heidän saamisesta auttamisjärjestelmän piiriin haastavaa. Myös uhrin lähipiiriin pyritään toisinaan vaikuttamaan. Mia Spolander korosti, että EN:n ihmiskauppasopimuksen ja YK:n lapsikauppapöytäkirjan velvoittamana Suomi on sitoutunut suojelemaan laaja-alaisesti myös uhrin lähipiiriä sekä uhrien auttamiseksi työskentelevien järjestöjen työntekijöitä.

Vastaanottokeskusten näkökulmasta lapsia koskevat suojeleuoikeudet ovat lastensuojelulla, mikä vaikeuttaa asiaan puuttumista. Uhreihin vaikuttaminen, vallassapito ja manipulointi on monimuotoista, mikä muodostaa suuren ongelman. Asiaa vaikeuttaa myös sosiaalitoimen rooli, jolla ei ole tarvittavaa tietämystä ihmiskaupan monimuotoisuudesta ja joka ei mahdollisesti ole koskaan kuullutkaan ihmiskaupasta.

Jaana Kauppinen toi esiin, kuinka haastavaa on käsitellä Suomen ulkopuolella tapahtunutta ihmiskaupparikosta. Tulisi ratkaista, kuka asiaa selvittää ja millä välineillä. Poliisi on lähestynyt asiaa hyvin eri tavoin tapauksista riippuen. Olisi hyvä mallintaa yhdenmukainen tapa, jolla lähestyttäisiin kyseisiä tapauksia.

Petra Kjällman muistutti, että olisi tärkeää ylläpitää uhrilähtöistä lähestymistapaa ja ymmärtää, mistä syistä uhrin ovat saattaneet valehdella viranomaisille. Useat uhrin ovat kokeneet niin, ettei viranomaisiin ole voinut luottaa vaan heidän elämäntilanteessaan juuri hyväksikäyttäjät on ollut ainoa ihminen, johon uhri on voinut luottaa. Tästä asiasta johtuen tulisi ymmärtää konteksti ja syyt, miksi uhri on saattanut valehdella viranomaisille.

Jari Kähkösen mukaan etenkin työperäisiä ihmiskaupan uhreja sekä miesuhreja on tällä hetkellä eniten. Kyseiseen asiaan pitäisi lainsäädännön puitteissa puuttua.

Puheenjohtaja totesi, että kyseiset ongelmat tulee kirjata, jotta työ voidaan asianmukaisesti aloittaa.



4. Pohjoismainen vertailu ihmiskaupan uhreja koskevasta lainsäädännöstä

Maahanmuutto-osastolla korkeakouluharjoittelijana toiminut Noora Nurminen esitteli pohjoismaista vertailua ihmiskaupan uhreja koskevasta lainsäädännöstä. Vertailun tarkoituksena oli selvittää, kuinka ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä toimii Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa sekä mihin lakeihin se perustuu. Vertailuun sisältyi tietoa mm. uhrien tunnistamisesta, oleskeluluvista ja niiden ehdoista.

Ruotsissa uhrien auttaminen on kuntien sosiaalitoimistojen ja Tukholman läänihallituksen vastuulla. Norjassa ihmiskaupan uhrien koordinaatioyksikkö KOM sekä Rosa-projekti ovat kiinteästi yhteydessä uhrien auttamiseen. Tanskassa puolestaan ihmiskaupan vastainen keskus CMM ja maahanmuuttovirasto auttavat uhreja.

Ruotsissa uhrien tunnistaminen tapahtuu yleisen syyttäjän kautta. Norjassa tehdään selvä ero mahdollisen uhrin tunnistamisen ja uhriuden vahvistamisen välillä. Uhristatuksen vahvistaa poliisi tai maahanmuuttovirasto. Tanskassa laittomasti maassa oleville uhristatuksen myöntää maahanmuuttovirasto, oleskelukuluvalle oleville ihmiskaupan vastainen keskus CMM.

Harkinta-aika on Ruotsissa 30 päivää, jonka jälkeen uhrille voidaan myöntää vähintään kuuden kuukauden määräaikainen oleskelulupa tietyin ehdoin. Norjassa harkinta-aika on kuusi kuukautta ja sen jälkeen on mahdollisuus lisäaikaan ja pysyvään oleskelulupa. Tanskassa harkinta-aika on 30 päivää ja sitä voidaan jatkaa 100 päivään asti tietyin ehdoin.

Lopuksi Nurminen esitteli laajemmin maiden ihmiskauppaan liittyvän lainsäädännön ja maiden kansallisia erityispiirteitä asiaan liittyen. Kokoavasti Nurminen kertoi, että Ruotsissa ihmiskaupan uhreja ei erotella muista rikosten uhreista. Norjassa ihmiskaupan torjunnan suhteen on edistytty eniten mm. uudistamalla lainsäädäntöä tuntuvasti. Tanska on puolestaan aivan eri linjalla keskittyen uhrien kotimaahan palauttamiseen.

Eesityksen lopussa Berit Kiuru totesi, että olisi hyvä tietää tilastoja maiden osalta. Norjan todettiin toteuttavan suhteellisen liberaalia lupapolitiikkaa. Joni Länsivuori toi esiin, että Norjallakin on lupamenettelyihin liittyviä ehtoja, mutta ei harkinta-aikana.

Mia Spolanderin mukaan Ruotsin malli ei näyttäisi olevan kovin hyvin sopusoinnussa Euroopan neuvoston ihmiskauppasopimuksen kanssa, jos ihmiskaupan uhrin niputetaan muiden rikosten uhrien kanssa samaan sarjaan. Norjan linja vaikuttaisi olevan enemmän Euroopan neuvoston linjauksien mukainen. Tanskalla kohdalla Spolander pohti, miten uhrien turvallinen kotiinpaluu voidaan varmuudella taata.

Petra Kjällmanin mukaan käytännön työntekijän kannalta Norjan tilanne näyttää parhaimmalta. Uhrien tunnistamisen edistämisen kannalta Norjan lainsäädäntö on paras. Norjan erityispiirteenä on jatkuva ja säännöllinen tutkimus ihmiskaupan suhteen. Myös Suomessa voisi olla tilausta tutkimuksen suhteen. Tanskassa panostetaan kotimaahan paluuseen, jolloin uudelleen uhrin tunnistamiseen on huomattava riski. Kjällmanin mukaan Tanskan ja Ruotsin mallit ihmiskaupan torjunnan suhteen ovat suhteellisen epäonnistuneita. Maiden käytännöt eivät ole tarpeeksi uhrilähtöisiä ja ihmisoikeuksia kunnioittavia.

Måns Enqvist muistutti, että harkinta-aikaa voidaan helposti tulkita väärin. Harkinta-ajan tarkoitus on antaa uhrille aikaa, jolloin hän harkitsee lähteekö hän ollenkaan mukaan yhteistyöhön viranomaisten kanssa.



Sirpa Kansanaho totesi, ettei Suomessa ole yleistä rikoksen uhrien auttamisjärjestelmää niin kuin Ruotsissa. Suomessa on vaikeuksia erottaa, onko uhri ihmiskaupan vai lähirikoksen uhri. Lainsäädäntömme eroaa suuresti Ruotsin lainsäädännöstä. Kaikkia uhreja ei suojella tarpeiden mukaisesti. Lisäksi olisi hyvä muistaa, että ihmiskaupan uhreina on myös suomalaisia henkilöitä. Norjassa alaikäiset uhrit hoidetaan lastensuojelun kautta lapsitaloissa. Kansanahon mukaan, Suomessa tuntuu yleisesti ottaen alaikäisten ihmiskaupan uhrien auttaminen unohtuvan tyystin.

Ida Staffansin mukaan etenkin Dublin-tapaukset ovat suurena haasteena ihmiskauppatapauksissa. Ruotsissa syyttäjän rooli on rikosprosessissa erilainen. Myös uhrien tunnistus ja vahvistus on uhrien suhteen erityinen suhteessa muiden maiden käytäntöihin. Ruotsissa kunnat vastaavat ihmiskaupan uhreille suunnatuista palveluista. Suomessa kuntauudistuksen takia ei ole vielä varmuutta siitä, miten kuntapalvelut tullaan toteuttamaan. Asiaan kaivattiin vastuunottoa. Sosiaali- ja terveysministeriön rooli olisi tässä asiassa merkityksellinen.

Katri Lyijyksen mukaan Ruotsin malliin verrattaessa Suomessa on jo olemassa lainsäädännölliset puitteet auttamiseen. Mikäli uhrilla on oleskelulupa, kotikunnalla on vastuu uhrin auttamisessa. Kunnat ovat kuitenkin keskenään hyvin erilaisia. Ongelmana ei aina ole vain lainsäädännön puutteet vaan myös sen implementointi. Lyijyksen mukaan ihmiskaupan uhreja voidaan pitää verrannollisena muihin rikoksien uhreihin. Ei ole syytä arvottaa eri rikosten uhreja. Myös muiden rikosten uhrien asema on Suomessa verrattain heikko. Uudelleen uhriutuminen on suuri uhkatekijä.

Petra Kjällmanin mukaan Norjassa oletettiin, että suurin ongelma olisi seksikauppa, mutta työperäinen ihmiskauppa on sielläkin noussut kärkipäähän. Kjällman totesi lisäksi, että rikoksen uhrien auttamisessa tietty perusosaaminen on samaa, mutta erityisosaamista myös tarvitaan. Käytännössä kyseiseen työhön ei vain ole tarpeeksi resursseja.

Mia Spolander totesi, että Suomi on myös allekirjoittanut Euroopan neuvoston yleissopimuksen, jonka tarkoituksena on naisiin kohdistuvan väkivallan kitkeminen, ja tällä sopimuksella on paljon yhtymäkohtia ihmiskauppaa koskevien sopimusten aiheuttamien velvoitteiden kanssa. Spolanderin mukaan jotkut rikokset, kuten ihmiskauppa, on luokiteltu ihmisoikeusloukkauksiksi, jolloin kyseisten rikosten kohdalla valtiolla on erityinen velvollisuus suojella kansalaisiaan ja alueellaan oleskelevia; mikäli näin ei tapahdu, siitä seuraa mahdollisesti kansainvälisiä sanktioita.

Lopuksi Jaana Kauppinen tiedusteli Noora Nurmiselta, painottuuko auttaminen naisiin Pohjoismaisen vertailun kohdemaissa. Nurmisen mukaan naiset ovat auttamistyön keskipisteenä ja etenkin prostituution vastainen työ kunnallisissa palveluissa on laajamittaista.

5. Työryhmän työsuunnitelma ja aikataulu

Puheenjohtaja ehdotti kuulemistilaisuuden siirtämistä hieman myöhempään ajankohtaan ja pyysi toimittamaan tietoja tahoista, joita siihen olisi hyvä kutsua. Lisäksi ensiksi tulisi tarkastella voimassa olevaa lainsäädäntöä ja vasta sitten pohtia mahdollista erillislakia. Tällä hetkellä erillislaista ei ole olemassa hyviä kansainvälisiä esimerkkejä.

Sonja Hämäläinen korosti, että nyt olisi tehtävä mahdollisimman kattava haastelistaus ja kartoittaa käytännön ongelmat. Asiaa ei tulisi lähestyä lainsäädännön kautta vaan käytännössä esiin tulevien ongelmien näkökulmasta. Poikkihallinnollinen yhteistyö ja sosiaali- ja terveysministeriön mukaan saanti työntekoon on tärkeää. Hämäläinen tiedusteli, onko ajateltu poikkihallinnollisen sihteeristön perustamista.

Jaana Kauppinen kertoi, kuinka aiempina vuosina ihmiskauppa-asioiden kanssa työskentelyssä oli päästy ulkoasianministeriön asettamassa työryhmässä yhteisymmärrykseen siitä, että sosiaali- ja



terveysministeriö olisi ottanut vetovastuun ihmiskaupan uhrien auttamisesta. Myös erillislaki on ollut tavoitteena. Toivottavaa olisi, että tulevaisuudessa moniaineksisuus otettaisiin paremmin huomioon.

Sirpa Kansanaho toi esiin, etteivät nykyisen aikataulun mukaiset kokoukset ole riittäviä, tarvetta olisi mahdollisesti alaryhmätyöskentelylle. Ajankäytöllisesti alatyöryhmät olisi toimiva ratkaisu.

Lopuksi pohdittiin vielä auttamisjärjestelmän mahdollista sijoituspaikkaa. Todettiin, että ensiksi tulisi tehdä laaja ongelmakuvaus ja sosiaali- ja terveysministeriö tulisi saada työskentelyyn mukaan. Nyt tulisi laatia säädösvalmistelupohjaa ja faktaa nykytilasta.

6. Keskustelu työryhmän tavoitteista ja toiminnasta

Jaana Kauppinen toivoi, että jokainen sitoutuisi työskentelemään myös kokousten välillä. Tulisi tehdä myös selkeä työnjako. Alaryhmätyöskentelyn avulla voitaisiin tuottaa kokouksiin tarvittavaa materiaalia. Puheenjohtaja totesi, että tämän kokouksen jälkeen laaditaan dispositio ja kirjataan asiat ylös.

7. Jatkotyöskentely ja seuraavat kokoukset

Tero Mikkola esitteli 14.6 päivitetyn työsuunnitelman aikataulua. Seuraavat syksyn kokoukset ovat 11.9 klo 9-12 ja 16.11 klo 9-12. Hallituksen esitys tulisi luovuttaa marras-joulukuussa 2013. Uusi lainsäädäntö voisi olla mahdollisesti käytössä jo vuonna 2015. Aikataululomake on jaettu kutsun liitetiedostona.

LIITTEET -

JAKELU Työryhmän jäsenet ja varajäsenet

TIEDOKSI Valtiosihteeri Anttoora
Kansliapäällikkö Nerg
Erityisavustajat Nahkala ja Andersson
MMO esittelijät