

31.3.2004 Helsinki

14. 04. 2004
ad 32 hi 2002
04028:00/2002
davo

Lausunto oikeusministeriön työryhmän loppumietinnöstä ”Ihmissalakuljetus, lapsipornografia ja Palermon yleissopimuksen lisäpöytäkirjat” (Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2003:13)

Pyydettyä lausuntonaan oikeusministeriön työryhmämietinnön 2003:13 kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen YK:n yleissopimuksen ihmiskauppaa koskevan lisäpöytäkirjan aiheuttamia lainsäädännön muutostarpeita koskevaan osaan Lastensuojelun Keskusliitto toteaa kunnioittavasti seuraavaa:

On hyvä, että lainsäädännön ajanmukaistaminen ihmiskaupan torjumiseksi on käynnissä. Ihmiskaupan lisääntymiseen ja sen kohdistumiseen entistä enemmän myös lapsiin on alettu kiinnittää viime vuosina laajalti huomiota Euroopassa. Useissa maissa on ryhdytty myös lainsäädännöllisiin toimiin jo ennen kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen YK:n yleissopimuksen (Palermon sopimus) ihmiskauppaa koskevan lisäpöytäkirjan voimaantulusta. Lainsäädäntö tosin on monin paikoin vielä lasten kannalta puutteellista, esimerkiksi Britannian uusi ihmiskauppaa vastaan säädetty laki rajautuu koskemaan vain prostituutiota varten harjoitettua ihmiskauppaa. Lapsikauppa, on kuitenkin laajempi ilmiö, sillä lapsia hyväksikäytetään organisoidusti esimerkiksi kerjäläisinä, varkaina, kotiapulaisina, huumeiden tai muiden tuotteiden salakuljettajina.¹ Tämän vuoksi viranomaisia ja muita toimijoita on koulutettava tunnistamaan lapsiin kohdistuvan riiston erityispiirteitä niin lähtömaissa, transit-maissa kuin kohdemaissakin. Tarvitaan lisää tietämystä ilmiön ennalta ehkäisemisestä, lasten erityisistä riskeistä joutua ihmiskaupan uhriksi, lapsiin kohdistuvan riiston vaikutuksista ja tarvittavista kuntouttavista toiminnoista.

Hieman valitettavana voidaan pitää sitä, ettei ole mahdollista tarkastella kokonaisvaltaisesti, mitä muutoksia lainsäädäntöön kaiken kaikkiaan tarvittaisiin ihmiskaupan torjumiseksi ja uhrien auttamiseksi. Työryhmä itse on pitänyt tarkoituksenmukaisena keskittyä työskentelyssään vain välttämättömiin sopimuksen edellyttämiin lainmuutoksiin ja jättää yksityiskohtaisempi valmistelu asianomaisille hallinnonaloille. Esimerkiksi eduskunnassa käsiteltävänä oleva uusi ulkomaalaislaki (HE28/2003 vp) ei vielä ota riittävästi huomioon uusia kansainvälisiä säädöksiä. Kuten työryhmä toteaa, ainakin EU:n direktiivi ihmiskaupan uhreiksi joutuneiden kolmannen valtion kansalaisille myönnettävästä oleskeluluvasta tulee aiheuttamaan muutoksia ulkomaalaislakiin, ja ilmeisesti myös kotouttamislakiin.

Ihmiskaupan uhrien kannalta oleellisia lakeja ovat rikoslain ja ulkomaalaislain lisäksi esimerkiksi laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista. Ihmiskaupan uhrit eivät kuulu sosiaaliturvan piiriin ilman erityisiä lainsäädännöllisiä tai hallinnollisia päätöksiä ennen kuin heille on myönnetty oleskelulupa. Välittömän maasta käännynnä välttämisen ja tarvittavien sosiaali- ja terveyspalvelujen saaminen ovat uhrien kannalta vähintään yhtä tärkeitä kuin ihmiskauppaan syyllistyneiden löytäminen ja rankaiseminen. Kuten selvitysmies Sami Mahkonen toteaa raportissaan (STM työryhmämuistio 2003:28), sosiaali- ja terveyslainsäädäntömme täyttää uuden kansainvälisen lainsäädännön edellyttämät minimikriteerit, mutta toimeenpanon puolella on ryhdyttävä pikaisiin toimiin

¹ Smith, Terry (2003). Separated Children in Europe: Policies and Practices in European Union Member States: A Comparative Analysis. Save the Children. (s. 42)

tarvittavien palvelujen takaamiseksi uhreille. Keskusliitto pitääkin tärkeänä, että sosiaali- ja terveysministeriössä jatketaan Mahkosen alustavaa selvitystä toimialan muutostarpeista, kuten palvelujen kustannusten korvaamisesta valtion varoista.

EU:n uudessa ihmiskauppadirektiivissä ja joidenkin jäsenmaiden nykyisessäkin lainsäädännössä kytkeytyvät rikosoikeudellinen ja uhrinäkökulma yhteen siten, että ihmiskaupan uhri saa oleskeluluvan ainakin määräajaksi sekä kuntouttavia sosiaali- ja terveyspalveluja vastineeksi yhteistyöstä viranomaisten kanssa ihmiskauppioiden löytämiseksi ja saattamiseksi syytteeseen. Näin on esimerkiksi Italiassa ja Espanjassa². Tällainen käytännöllinen lähestymistapa voikin olla hyödyllinen ihmiskaupan ilmiön saamiseksi viranomaisten tietoon, niin uhrien kuin syyllisten löytämiseksi. Lasten kohdalla kuitenkin lasten suojelun ja lapsen edun on oltava ohjaavia periaatteita, ja lapsille on taattava pääsy tarvittaviin palveluihin ilman ehtoja. Tässä mielessä esimerkiksi ihmiskauppadirektiivin kansallisesti säädettäväksi jättämä ns. harkinta-aika (uhrille varattava aika toipumiseen ja rikollisesta toiminnasta irrottautumiseen sekä päätöksen tekemiseen siitä, ryhtyykö hän viranomaisten kanssa yhteistyöhön) ei ole ylipäätään relevantti lapsen kohdalla.

Ihmiskaupan uhrin ollessa alaikäinen on myös tärkeää huolehtia, että uhri saa riittävästi tietoa mahdollisuudesta hakea turvapaikkaa. Erityisesti alaikäisten kohdalla voi olla mahdollista, että kansainvälisen suojelun tarpeen tunnusmerkit täyttyisivät, mutta uhri itse ei osaa edes hakea turvapaikkaa. On kohtuutonta, että lainsäädäntö käytännössä estäisi turvapaikan hakemisen erottelemalla lähtökohtaisesti ihmiskaupan uhrit ja turvapaikanhakijat.

Lasten erityisasema tulee huomioida läpäisyperiaatteella, kun pohditaan lainsäädännön ajantasaistamista. Palermon sopimuksen lisäpöytäkirjan uhrien auttamista ja suojelua koskevan 6 artiklan tulkintaohjeiden mukaan sopimusvaltion on otettava huomioon uhrin ikä ja esimerkiksi lasten erityistarpeet. Työryhmä toteaa, että poliisin olisi suotavaa ottaa yhteyttä sosiaaliryöntekijään, jos uhri tarvitsee apua tiedonsaannissa. Työryhmä ei kuitenkaan ehdota asiasta säädettäväksi lailla, vaan jättäisi järjestelyn paikallisten käytäntöjen varaan. Keskusliitto katsoo, että ihmiskaupan uhrin ollessa alaikäinen, tulee varmistaa lailla, että tieto alaikäisestä tulee sosiaaliviranomaisten tietoon. On varmistettava, ettei poliisi esimerkiksi ota alaikäistä säilöön vaan huolehtii tämän toimittamisesta sosiaaliviranomaisten huostaan ja alaikäiselle sopivaan majoitukseen.

Yleissopimuksen lisäpöytäkirjan uhrien suojelua koskevien osien tarkastelussaan työryhmä esittää, että uhrin käsite olisi syytä rajata siten, että velvoitteet uhreille annettavan kuntoutuksen ja fyysisen turvallisuuden takaamisesta eivät koskisi jokaista tapausta. Työryhmä lähtee siitä, että osa ihmis-kaupparikosten asianomistajista ei ole kohdannut sellaista riistoa, että valtion tulisi ryhtyä erityis-toimiin fyysisen, henkisen tai sosiaalisen toipumisen auttamiseksi. Keskusliitto haluaa kuitenkin painottaa, että lasten kohdalla tarveharkinnan ei pitäisi tulla kyseeseen. Sen arvioiminen, onko uhrille aiheutunut riittävästi haittaa, jotta hän tarvitsisi tukevia tai kuntouttavia toimia, voi osoittautua ongelmalliseksi. Toisin kuin ihmisten salakuljetuksen, joka ei välttämättä aiheuta haittaa asianosaisille, jo lähtökohtaisesti riistoksi määritellyn ihmiskaupan voidaan olettaa aiheuttavan haittaa sen uhreille. Näin on varsinkin lasten kohdalla, koska heidän psykofyysinen kehityksensä on vielä kesken. Lisäksi traumaattisten kokemusten vaikutukset voivat tulla esiin viiveellä. Niinpä lasten kohdalla ei tule viivyttellä tukipalvelujen tarjoamisessa. Jos uhrin käsitettä tullaan rajaamaan, rajaus ei saa koskea lapsia.

Keskusliitto yhtyy työryhmän näkemykseen siitä, että oikeudenkäynnistä rikosasioissa annettua lakia muutettaisiin siten, että oikeudenkäyntiavustaja ja tukihenkilö eivät olisi vaihtoehtoisia, vaan ihmiskaupan uhrille voitaisiin määrätä tarvittaessa molemmat. Kuten työryhmä toteaa, tämä mahdollistuisi rikosprosessin tarkistamistyöryhmän ehdottaman muutoksen myötä, mutta kyseinen muu-

² Smith, Terry (2003), 43-44.

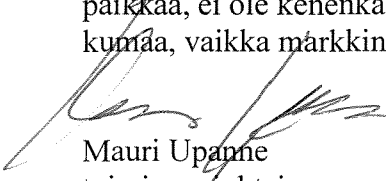
tos tullee voimaan myöhemmin kuin ihmiskauppaa koskevat rangaistussäännökset. Lainmuutos tarvitaan yhtä aikaa rangaistussäännösten kanssa, joten on syytä laajentaa kyseisen pykälän soveltamisalaa. Keskusliitto toteaa lisäksi, että alaikäisille määrättäisiin aina avustaja, jolloin rikoslain 2 luvun 1 a § 3 mom. muotoiluun tulisi lisätä maininta alaikäisyydestä:

"rikoslain 25 luvun 3 tai 3 a §:ssä tarkoitetussa ihmiskauppaa koskevassa asiassa, jos sitä rikoksen vakavuus, asianomistajan alaikäisyys tai muut henkilökohtaiset olosuhteet ja muut seikat huomion ottaen on pidettävä perusteltuna."

Lastensuojelun Keskusliitto katsoo, että oikeusavustajan ja tukihenkilön määrääminen tulee turvata erityisesti lasten kohdalla. Lasten kohdalla tosin tukihenkilön roolin tulisi olla laajempi kuin oikeudenkäynnissä rikosasioissa annetun lain tarkoittama tukihenkilö; alaikäinen tarvitsee edunvalvojan. Tulee miettiä erikseen, montako erilaista ja millaisia edustajia alaikäiselle uhrille on tarkoituksenmukaista määrätä. Keskusliitto pitää kannatettavina selvitysmies Mahkosen alustavia esityksiä edunvalvojasta tai tukihenkilöstä sekä palveluohjauksesta. Niiden pohjalta voidaan luoda myös alaikäisille sopiva malli edunvalvonnan järjestämisestä.

Erityisen ongelmallista lasten kannalta on uhrien kriminalisointi ja siitä aiheutuva palauttaminen lähtömaahan. Työryhmä toteaa, etteivät Palermon sopimuksen lisäpöytäkirjan tulkintaohjeet aseta velvoitteita vapaaehtoista paluuta toteuttavalle valtiolle. Keskusliitto huomauttaa, että lapsia ei tule koskaan palauttaa selvittämättä hänen olosuhteitaan lähtömaassa riittävän hyvin. Näin ollen lapsia ei koskaan tule käännättää jo rajalla. Ihmiskaupan uhrina lapsille tulisi tarjota kohdemaassa riittävä tuki ja selvitettävä paluun olosuhteet huolella, sillä käännyttäminen lähtömaahan asettaa uhrin uudelleen alttiiksi hyväksikäytölle, vaikka paluu olisikin tapahtunut vapaaehtoisesti. Tämä edellyttää luonnollisesti myös viranomaisyhteistyötä palauttavan maan ja lähtömaan välillä. Tällä hetkellä monissa EU-maissa lapsia kuitenkin saatetaan tässä suhteessa kohdella kuten aikuisia. Saksassa on raportoitu lapsikaupan uhreja kohdellun rikollisina. Poliisi on ottanut tyttöjä prostituution parista säilöön käännättämistä varten, koska heillä ei ole oleskelu- tai työlupia.³ Kriminalisointi vaikuttaa myös itse ilmiön tunnistamiseen; uhrin ei tule viranomaisten tietoon, koska uhrin ei tule seurausten pelossa uskalla hakea apua.

Keskusliitto toteaa vielä lopuksi, että työryhmän ehdotus laajapohjaisen työryhmän asettamisesta valmistelevaan kansallista toimintasuunnitelmaa on kannatettava. Ihmiskaupan torjunnassa tarvitaan viranomaisten ja järjestöjen rajat ylittävää yhteistyötä ja koordinoitua. Luonnollisesti myös selvitystyötä itse ilmiön laajuudesta ja luonteesta on jatkettava. Tähänastiset selvitykset ja tutkimukset eivät ole antaneet näyttöä Suomeen suuntautuvasta lapsikaupasta. Suomella on etuna tiettyjä maantieteellisiä ja yhteiskunnallisia tekijöitä, jotka voivat selittää ylipäättään ihmiskaupan muita Euroopan maita vähäisemmän esiintymisen.⁴ Tämä ei kuitenkaan välttämättä merkitse sitä, ettei ilmiötä ole lainkaan olemassa. Maahan pääsy onnistuu tarvittaessa viranomaisten huomaamatta. Tämän osoittaa muun muassa se, että Suomeen saapuneet ilman huoltajaa tulleet lapset eivät jätä yleensä turvapaikkahakemustaan rajalla, vaan ilmestyvät hakemusta tekemään vasta oleskeltuaan jonkin aikaa maassa. Kuinka paljon maassa oleskelee väliaikaisesti lapsia, jotka eivät hae turvapaikkaa, ei ole kenenkään tiedossa. Suomen epäilläänkin olevan jossain määrin ainakin kauttakulkuma, vaikka markkinoita lapsikaupalle ei maassa olisikaan.



Mauri Uppanen
toiminnanjohtaja

LASTENSUOJELUN KESKUSLIITTO

³ Smith, Terry (2003), 40.

⁴ Lehti, Martti & Aromaa, Kauko (2002). Naiskauppa, laitton siirtolaisuus ja Suomi. Nykytilanne, lainsäädäntö ja tutkimuslähteet. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja n:o 186. (s. 89-92.)