

**TYÖELÄMÄ- JA TASA-
ARVOVALIOKUNNAN MIETINTÖ
13/2010 vp**

**Kansallisen ihmiskaupparaportoijan kertomus
2010**

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 24 päivänä kesäkuuta 2010 lähettänyt työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi Kansallisen ihmiskaupparaportoijan kertomuksen 2010 (K 17/2010 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- vähemmistövaltuutettu Eva Biaudet ja ylitarkastaja Venla Roth, Vähemmistövaltuutetun toimisto
- ulkoasiainsihteri Pasi Kokkonen, ulkoasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Janne Kanerva, oikeusministeriö
- ylitarkastaja Tero Mikkola, rikostarkastaja Jari Nyström ja poliisitarkastaja Joni Länsivuori, sisäasiainministeriö
- neuvotteleva virkamies Jouni Lemola ja ylitarkastaja Johanna Nyberg, työ- ja elinkeinoministeriö
- hallitussihteri Tapani Aaltela, sosiaali- ja terveysministeriö
- rikoskomissario Jouko Ikonen, keskusrikospoliisi
- ylitarkastaja Jarmo Tiukkanen, Maahanmuuttovirasto

- rikosylikonstaapeli Kenneth Eriksson, Helsingin kihlakunnan poliisilaitos
- lakimies Petra Saarenmaa, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto
- johtaja Jari Kähkönen, Joutsenon vastaanottokeskus
- toiminnanjohtaja Reet Nurmi, Monika-Naiset liitto ry
- toiminnanjohtaja Jaana Kauppinen, Pro-tukipiste ry
- toiminnanjohtaja Petra Kjällman, Rikosuhripäivystys.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Oulun vastaanottokeskus
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK
- Ensi- ja turvakotien liitto
- Suomen Mielenterveysseura
- Suomen Punainen Risti.

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti hallintovaliokunta ja lakivaliokunta ovat antaneet asiasta lausuntonsa (HaVL 21/2010 vp ja LaVL 16/2010 vp), jotka on otettu tämän mietinnön liitteiksi.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Ihmiskauppa ja sen vastainen toiminta

Ihmiskauppa on vakavaa rikollisuutta, jonka ehkäisyyn ja torjumiseen on viime vuosina kiinnitetty kasvavaa huomiota niin kansallisesti kuin kansainvälisestikin. Ihmiskauppaan liittyy paljon järjestäytyntä rikollisuutta. Aina ei kyse kuitenkaan ole rikollisliigasta, vaan tekijänä voi olla myös uhrin sukulainen, ystävä tai tuttava.

Ihmiskaupassa on kyse ihmisen hyväksikäytöstä hyödyn tavoittelemistarkoituksessa. Tekijä saa uhrin alistumaan hyväksikäytön kohteeksi turvautumalla johonkin kontrolloikeinon, kuten väkivaltaan tai väkivallalla uhkaamiseen, taikka käyttämällä hyväkseen uhrin riippuvaisuutta tai turvattomuutta. Uhrin riippuvainen asema voi perustua esimerkiksi työ-, velka-, sukulaisuus- tai parisuhteeseen.

Ihmiskauppaa ilmenee erityisesti prostituution liittyvässä parituksessa sekä pakkotyössä ja muissa työperäisissä hyväksikäyttötilanteissa. Erityisen alttiita ihmiskaupalle ovat ulkomaalaiset, jotka eivät tunne oikeuksiaan eivätkä osaa mitään Suomessa yleisesti käytetyistä kielistä, joiden turvaverkostot ja kontaktit Suomessa ovat vähäiset ja jotka eivät maasta poistamisen pelossa uskalla turvautua viranomaisten apuun.

Valtioneuvosto hyväksyi vuonna 2005 ensimmäisen kansallisen ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman. Samassa yhteydessä asetettiin ohjausryhmä, jonka tehtäväksi annettiin ohjelman toimenpiteiden onnistumisen seuraaminen ja tarkennetun toimintaohjelman laatiminen. Ohjausryhmän ehdotuksen pohjalta valtioneuvosto hyväksyi tarkennetun toimintasuunnitelman kesäkuussa 2008. Tarkennettu toimintasuunnitelma pohjautuu edeltävän toimintasuunnitelman tavoin ihmisoikeusperustaiselle ja uhrikeskeiselle lähestymistavalle ja pyrkii ottamaan entistä tarkemmin huomioon myös lapsi- ja sukupuolinäkökulman toimenpiteiden toteutuksen yhteydessä. Erityistä huomiota tarkenne-

tussa toimintasuunnitelmassa kiinnitetään uhrien tunnistamiseen. Tavoitteena on tunnistamiskynnyksen pitäminen alhaalla, jotta kaikki ihmiskaupparikosten uhrit saataisiin avun piiriin. Myös valtioneuvoston hyväksymä sisäisen turvallisuuden ohjelma sisältää poikkihallinnollisia toimenpiteitä ihmiskaupan ja siihen rinnastettavan rikollisuuden estämiseksi.

Hallintovaliokunta korostaa lausunnossaan ihmiskaupan luonnetta vakavana rikoksena ihmisoikeuksia vastaan ja katsoo, että ihmiskaupan torjunnassa tulee ottaa käyttöön kaikki ehkäisy-, lainvalvonnan ja uhrien suojelun keinot. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta yhtyy hallintovaliokunnan näkemykseen ihmiskaupan ihmisoikeuksia loukkaavasta luonteesta ja tarpeesta käyttää kaikkia keinoja ihmiskaupan torjumiseksi. Valiokunta yhtyy myös lakivaliokunnan näkemykseen ihmiskaupan vastaisen työn tehostamiseksi tarvittavasta monialaisesta yhteistyöstä sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla.

Kansallisen ihmiskaupparaporttoijan kertomus

Vähemmistövaltuutetusta ja syrjintälautakunnasta annettuun lakiin (660/2001) lisättiin vuonna 2008 säännökset (1109/2008) vähemmistövaltuutetun toimimisesta kansallisena ihmiskaupparaporttoijana. Raporttoijan tehtävänä on seurata ihmiskauppaan liittyviä ilmiöitä, kansainvälisten velvoitteiden toteutumista ja kansallisen lainsäädännön toimivuutta sekä raportoida niistä, antaa ihmiskaupan vastaiseen toimintaan ja uhrin oikeuksien toteutumiseen liittyviä ehdotuksia, suosituksia, lausuntoja ja neuvoja sekä pitää yhteyttä kansainvälisiin järjestöihin ihmiskauppaan liittyvissä kysymyksissä. Vähemmistövaltuutettu antaa vuosittain valtioneuvostolle ja kerran neljässä vuodessa eduskunnalle kertomuksen ihmiskaupasta ja siihen liittyvistä ilmiöistä.

Käsiteltävänä oleva kansallisen ihmiskaupparaporttoijan kertomus on ensimmäinen eduskunnalle annettu raportti ihmiskaupasta. Kertomus

sisältää perusteellisen selvityksen ihmiskaupasta ja siihen liittyvistä ilmiöistä sekä ihmiskaupan vastaisen toiminnan nykytilasta. Selvitys perustuu laajaan aineistoon. Sitä varten on haastateltu keskeisiä viranomaisia ja kansalaisjärjestöjä sekä analysoitu tuomioistuin- ja esitutkinta-aineistoa sekä muita ihmiskaupaan ja sen lähi-ilmiöihin liittyviä tietoja.

Valiokunta pitää tärkeänä ja tarpeellisena, että eduskunta saa kerran neljässä vuodessa ihmiskaupparaportoinnin kertomuksen muodossa selvityksen ihmiskaupan laajuudesta ja ilmene-mismuodoista sekä ihmiskaupan vastaisesta työstä. Valiokunta pitää ihmiskaupparaportoinnin ensimmäiseen kertomukseen sisältyvää selvitystä hyvin asiantuntevana ja ansiokkaana. Valiokunta arvostaa ihmiskaupparaportoinnin itseenäistä ja riippumatonta arviota ihmiskaupan tilanteesta ja katsoo, että kertomukseen sisältyvät toimenpidesuosituksukset ovat tärkeitä ja tarpeellisia pyrittäessä ihmiskaupan vastaisen toiminnan kehittämiseen ja tehostamiseen.

Raportissa on keskitytty selvittämään ja arvioimaan kolmea keskeistä ihmiskaupan vastaisen toiminnan osa-aluetta: 1) ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää, 2) ihmiskaupan uhrien maassa oleskeluun ja maasta poistamiseen liittyviä menettelyjä sekä 3) rikosprosessia ja ihmiskauppaa koskevien säännösten soveltamista ja tulkintaa.

Seuraavissa raporteissa on tarkoitus selvittää tarkemmin työperäiseen ihmiskaupaan liittyviä kysymyksiä sekä Suomen käyttämistä ihmiskaupan kauttakulkumaana. Lisäksi on tarkoitus vertailla Suomen ihmiskaupan vastaisen toiminnan tilannetta muiden maiden tilanteeseen sekä kerätä tietoa parhaista käytänteistä, joiden avulla toimintaa voidaan Suomessa kehittää.

Valiokunta pitää nyt käsiteltävänä olevaan raporttiin valittuja aihealueita tärkeinä ja ajankoh-taisina. Valiokunta yhtyy vähemmistövaltuute-tun näkemyksiin tulevien raporttien painopiste-alueista.

Raportin näkökulma ihmiskaupaan on keskeisesti uhrilähtöinen. Tavoitteena on arvioida, miten ihmiskaupan uhrien oikeudet toteutuvat

Suomessa ja millaisia esteitä uhrien oikeuksien toteutumiseksi on.

Valiokunta katsoo, että uhrilähtöisen näkökulman korostaminen on ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta tärkeää ja sopusoinnussa Suo-meä sitovien kansainvälisten velvoitteiden kanssa. Ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa on kuitenkin tarpeen ottaa huomioon myös muita näkökulmia ja tavoitteita, kuten ihmiskaupan ehkäiseminen ja rikoksenteijöiden saattaminen vastuuseen.

Valiokunta korostaa, etteivät ihmiskaupan vastaiseen toimintaan liittyvät näkökulmat ja tavoitteet ole toisiaan poissulkevia, vaan oikein ymmärrettyinä ne täydentävät ja tukevat toisiaan. Ihmiskaupan vastainen toiminta perustuu uhrien tunnistamiselle ja auttamiselle. Esitutkinta ja rikoksenteijöiden saattaminen vastuuseen eivät onnistu, jos uhria ei ensin auteta tuntemaan olonsa turvallisiksi ja saamaan toipumista ja voimaantumisprosessinsa alkuun. Vasta tämän jälkeen voidaan odottaa, että hän vähitellen uskaltaa kertoa viranomaisille kokemuksistaan, mikä puolestaan on välttämätöntä, jotta rikostutkinta ja syyllisten saaminen vastuuseen onnistuisi.

Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen ja auttamisjärjestelmän toimivuus

Raportin mukaan ihmiskaupan uhrien ollessa auttamisjärjestelmässä heidän avuntarpeestaan huolehditaan yleensä ammattitaitoisesti, vaikka järjestelmän resursoinnissa, palvelujen koordinoinnissa ja tiedonkulussa eri toimijoiden kesken sekä joidenkin olennaisten palvelujen, kuten terapian, aktiivisessa järjestämisessä onkin vielä kehitettävää.

Auttamisjärjestelmän keskeisimpinä ongelmakohtina vähemmistövaltuutettu pitää järjestelmään ohjautumisvaihetta ja järjestelmästä poistamisvaihetta. Ongelmia on sekä lainsäädännössä että hallintokäytännöissä: auttamisjärjestelmän toiminta ei ole tarpeeksi selvästi ja kattavasti säänneltyä, eikä hallintokäytäntö ole riittävän ennakoitavaa ja yhdenvertaista. Nämä ongelmat heikentävät ihmiskaupan uhrien oi-

keusturvaa ja luottamusta ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään.

Auttamisjärjestelmä ei näytä riittävästi tukevan ihmiskaupan uhrien tunnistamista ja auttamisjärjestelmään ohjautumista. Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen on pidempikestoinen prosessi, jossa uhri vähitellen avautuu auttajalle kokemuksistaan. Nykyisin uhreilta edellytetään järjestelmään hakeutumisivaiheessa enemmän informaatiota uhriutumiskokemuksista kuin uhrin uskaltaisivat kertoa. Auttamisjärjestelmän tulisi mahdollistaa vähittäinen luottamuksen vahvistuminen suhteessa auttajaan ja viranomaisten hallinnoimaan auttamisjärjestelmään. Jotta auttamisjärjestelmä toimisi hyvin, lainsäädännön tulisi mahdollistaa uhrien ohjaaminen auttamisjärjestelmään matalalla kynnyksellä, tunnistamisprosessin vähittäinen loppuunsaattaminen ja uhrien avun tarpeeseen vastaaminen riittävän aikaisessa vaiheessa.

Tunnistamisprosessin alkuvaiheessa voidaan tarvita tilanteen perusteellista ja kokonaisvaltaista kartoitusta ennen kuin uhriutumista koskeva epäily herää. Tällaista tunnistamis- ja etsintätyötä tehdään lähinnä kolmannen sektorin järjestöissä. Työ on aikaa vievää ja vaativaa, eikä järjestöillä ole käytettävissään siihen tarvittavaa henkilöstöä. Hallituksen ohjelmassa on lausuma tunnistamisprosessin alkuvaiheen tukemisesta ohjaamalla rahoitusta muun muassa kolmannen sektorin harjoittamaan ihmiskaupan uhrien tunnistamis- ja etsintätyöhön. Lausuma ei kuitenkaan ole vielä johtanut resurssien lisäämiseen. Valiokunta kiirehtii voimavarojen lisäämistä tähän tärkeään työhön.

Kaikkien viranomaisten työhön ihmiskaupan uhrien tunnistaminen ja auttamisjärjestelmään ohjaaminen ei ole vielä juurtunut, eikä uhreja osata aina ohjata auttamisjärjestelmään. Viranomaisten kouluttamisen ohella tarvitaan ministeriöiden tarkempaa ohjeistusta esimerkiksi poliiseille ja työsuojelutarkastajille ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta ja auttamisjärjestelmään ohjaamisesta. Viranomaisten, kuten poliisin, tulisi myös käyttää auttamisjärjestelmää nykyistä laajemmin apuvälineenä tunnistamisprosessin loppuunsaattamisessa.

Raportin mukaan voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyvät ristiriitaisuudet saattavat johtaa siihen, ettei ihmiskaupan uhreja tunnisteta ja ohjata asianmukaisesti auttamisjärjestelmään, vaan heidät esimerkiksi poistetaan maasta ennen tunnistamisprosessin loppuunsaattamista. Tällainen ristiriita sisältyy esimerkiksi ulkomaa-laislain 148 §:n 1 momenttiin, joka mahdollistaa seksuaalipalveluja myyvän henkilön poistamisen maasta. Auttamisjärjestelmään ottaminen ei myöskään näytä estävän käännättämistä vastuumäärittämisasetuksen (ns. Dublin-menettelyn) perusteella. Auttamisjärjestelmästä voidaan myös poistaa, jos esitutkintaviranomaiset eivät saa selvitettyä ensimmäisessä EU-maassa tapahtunutta rikosta esimerkiksi siksi, ettei tekijää saada kiinni. Hyväksikäytön kohteeksi joutunut henkilö voi näin tulla palautetuksi siihen maahan, jossa häntä on hyväksikäytetty, ja altistua siten uudelleen uhriutumislelle.

Valiokunta pitää huolestuttavina tietoja, joiden mukaan Suomesta on käännytetty epäiltyjä ihmiskaupan uhreja esimerkiksi ns. Dublin-asetuksen perusteella sellaisiin maihin, joissa epäilty uhriutuminen on tapahtunut. Esimerkiksi Italiaan ja Kreikkaan tulee vuosittain niin paljon ulkomaalaisia turvapaikanhakijoita, ettei heille ole pystytty järjestämään asianmukaisia vastaanotto-olosuhteita. Tällöin vaara käännytettyjen henkilöiden uudelleen uhriutumiseen voi olla erityisen suuri. Valiokunta ei pidä ihmiskaupan uhreiksi epäiltyjen henkilöiden käännyttämistä uhrien suojelun kannalta perusteltuna eikä Suomen kansainvälisten velvoitteiden mukaisena.

Raportissa suositellaan säädettäväksi erillinen laki auttamisjärjestelmästä, jolla selvennetään auttamisjärjestelmän soveltamisalaa, järjestelmään ottamiseen ja siitä poistamiseen liittyviä perusteita ja menettelyjä sekä auttamisjärjestelmän suhdetta esimerkiksi maassa oleskeluolkeuteen.

Lakivaliokunta ja hallintovaliokunta ovat lausunnoissaan puoltaneet auttamisjärjestelmää koskevan lain säätämistä. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta yhtyy lausunnoissa esitettyihin näkemyksiin auttamisjärjestelmää koskevan lain

tarpeellisuudesta ja kiirehtii toimenpiteitä lain valmistelun aloittamiseksi. Valiokunta pitää tärkeänä, että lainsäädäntöön nyt sisältyvät ristiriitaisuudet ratkaistaan uuden lain säätämisen yhteydessä niin, että lainsäädäntö jatkossa tukee johdonmukaisesti ihmiskaupan uhrien tunnistamisprosessia ja auttamisjärjestelmän toimintaa uhrien voimaannuttamiseksi ja auttamiseksi irtautumaan ihmiskaupan piiristä.

Rikosprosessi ja ihmiskauppaa koskevien tunnusmerkistöjen soveltaminen ja tulkinta

Ihmiskauppaan liittyvät rikostunnusmerkistöt

Lakivaliokunta käsittelee lausunnossaan perusteellisesti ihmiskauppaan liittyviä rikostunnusmerkistöjä ja rikosprosessia. Ihmiskaupan tunnistamiseen vaikuttaa keskeisesti se, miten ihmiskauppa on lainsäädännössä määritelty. Rikoslakiin sisältyvä ihmiskaupan määritelmä perustuu Suomea sitoviin kansainvälisiin ja eurooppaoikeudellisiin velvoitteisiin. Lakivaliokunta pitää tätä perusteltuna, sillä ihmiskauppa on usein kansainvälistä rikollisuutta, jonka torjunta edellyttää rajat ylittävää yhteistyötä ja siten myös kansainvälisesti yhtenäistä määritelmää.

Ihmiskauppaa koskevat rangaistussäännökset ovat olleet voimassa vasta vuodesta 2004 lähtien, joten kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä niiden toimivuudesta ei vielä voida tehdä. Ihmiskauppajuttuja on kuitenkin vuosina 2004—2009 edennyt tuomioistuimiin hyvin vähän, kun taas ihmiskaupan lähirikoksia, kuten paritusta ja kiskonnantapaista työsyRJintää, on käsitelty tuomioistuimissa huomattavasti enemmän. Jo ihmiskaupan rangaistussäännöksiä säädettäessä oltiin tietoisia niiden osittaisesta päällekkäisyydestä paritusrikossäännösten kanssa. Rangaistussäännösten päällekkäisyys voi osaltaan aiheuttaa käytännön tulkinta- ja soveltamisongelmia. Lakivaliokunta pitääkin aiheellisena selvittää, voidaanko lainsäädännön nykytilaa selkeyttää esimerkiksi paritusrikoksen tunnusmerkistöä tarkistamalla.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta yhtyy lakivaliokunnan näkemyksiin ja edellyttää, että hal-

litus ryhtyy toimenpiteisiin ihmiskauppaa ja paritusta koskevien rangaistussäännösten päällekkäisyyksien poistamiseksi esimerkiksi paritusrikoksen tunnusmerkistöä tarkistamalla.

Paritusrikoksen uhrin asema

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija suosittaa raportissaan, että varsinkin törkeän parituksen kohteelle myönnettäisiin asianomistaja-asema esitutkinnassa ja rikosprosessissa.

Lakivaliokunnan lausunnon mukaan paritusrikoksen kohteella voi nykyisin olla asianomistaja-asema, jos on kyse painostamisesta taikka ruumiinvamman, sairauden, hengenvaarallisen tilan tai kärsimyksen aiheuttamisesta taikka jos rikoksenteijä syyllistyy paritusrikoksen yhteydessä muuhun rikokseen, jonka asianomistaja parituksen kohde on. Sen sijaan muiden parituksen tekemuotojen osalta asianomistaja-asema ei luontevasti täyty. Asianomistaja-aseman myöntäminen nykyistä laajemmin parantaisi paritusrikoksen kohteen asemaa rikosprosessissa. Lakivaliokunta pitääkin aiheellisena, että jatkossa selvitetään parituksen kohteena olevan henkilön rikosprosessuaaliseen asemaan liittyviä kysymyksiä ja mahdollisia lainsäädännön muutostarpeita.

Jos ihmiskaupparikoksen tunnusmerkistö täyttyy, uhrin suostumus ei vapauta rikoksenteijää vastuusta. Uhrin suostumuksen oikeudellisesta merkityksestä ei kuitenkaan ole säädetty ihmiskaupan eikä muidenkaan rikosten rangaistussäännöksissä. Lakivaliokunta katsoo, että nykyisen lainsäädännön selkeyttämistä arvioitaessa on tarpeen tarkastella myös uhrin suostumukseen liittyviä oikeudellisia kysymyksiä.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta yhtyy lakivaliokunnan näkemyksiin ja edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin lainsäädännön kehittämiseksi siten, että parituksen kohteena olevan henkilön oikeusasemaa vahvistetaan ja uhrin suostumuksen merkitystä selkiytetään.

Esitutkinta, syyte- ja tuomioistuinprosessi

Lakivaliokunta korostaa lausunnossaan uhrin suojelemisen tärkeyttä ihmiskaupparikosten tutkinnan ja oikeudenkäynnin onnistumiseksi.

Lainsäädäntöön sisältyviä keinoja suojata rikosasian asianomistajaa ja todistajaa tulee käyttää kattavasti ja järjestelmällisesti. Myös uhrin oikeuksista oikeudelliseen neuvontaan ja oikeusapuun tulee huolehtia. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta yhtyy lakivaliokunnan näkemyksiin uhrien suojelemisen ja oikeusavun antamisen välttämättömyydestä.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan suorittamassa asiantuntijakuulemisessa ovat käytännön tilanteisiin perehtyneet poliisin asiantuntijat pitäneet erittäin kannatettavana ihmiskaupparaportoijan suositusta paljastavaan toimintaan koulutetun ja erikoistuneen yksikön perustamisesta ihmiskaupparikosten esitutkintaa varten. Vaikka poliisitoiminnassa tavoitellaan sitä, että jokainen poliisimies kykenisi tunnistamaan ihmiskaupan, paras vaikutus saadaan aikaan riittävän vahvasti varustetulla erikoisyksiköllä, jonka toimialueena on koko maa ja joka tutkii myös ihmiskaupan lähirikoksia, kuten paritusta, laitton maahantulon järjestämistä ja työsyrintää. Näiden rikosten paljastaminen ja selvittäminen vaatii poliisilta laajaa perehtyneisyyttä ja yhteistyöverkostoja hyödyntävää oma-aloitteista tutkintaotetta. Erikoisyksikön tiivis yhteistyö nimettyjen avainsyöttäjien kanssa tuo esitutkintaan ja syyteharkintaan kaivattua tehostusta. Myös lakivaliokunnan lausunnossa painotetaan esitutkintaviranomaisten ja syyttäjän tiiviin yhteistyön merkitystä ihmiskaupan selvittämiseksi ja rikosvastuun toteuttamiseksi.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta yhtyy edellä esitettyihin näkemyksiin tutkinnan tehostamistarpeesta ja edellyttää, että poliisiin perustetaan ihmiskaupan ja sen lähirikosten tutkintaan erikoistunut valtakunnallinen erikoisyksikkö, joka tekee tiivistä yhteistyötä näihin rikosnimikkeisiin erikoistuneiden avainsyöttäjien kanssa.

Lakivaliokunnan ja hallintovaliokunnan lausunnoissa korostetaan ihmiskaupasta esitutkintaviranomaisille, syyttäjille ja tuomareille järjestettävän koulutuksen ja tiedotuksen tärkeyttä. Hallintovaliokunnan lausunnossa painotetaan myös riittävien resurssien turvaamista koulutuksen ja tiedotuksen toteuttamiseen. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta yhtyy lakivaliokunnan ja

hallintovaliokunnan näkemyksiin koulutuksen ja tiedotuksen merkityksestä sekä niiden tehokkaaseen toteutukseen tarvittavien resurssien tärkeydestä.

Työperäisen ihmiskaupan ehkäiseminen

Työperäisen ihmiskaupan ilmenemismuodosta

Suomessa on toistaiseksi nostettu vain kaksi syytettyä työperäisestä ihmiskaupasta. Kummasakin tapauksessa syyte hylättiin tuomioistuimessa. Työperäistä ihmiskauppaa lähellä olevasta kiskonnantapaisesta työsyrintästä on huomattavasti enemmän oikeustapauksia.

Julkisuudessa on käsitelty useita ulkomaalaisten työntekijöiden hyväksikäyttötapauksia. Tyypillistä näille ovat pitkät työpäivät ilman vapapäiviä ja ylityökorvauksia, palkattomuus tai palkan vähäisyys, asunnosta ja ruoasta perittyjen korvausten suuruus ja maahantulon järjestämisestä johtuva velka, jonka lyhentäminen ei ole palkan pienuuden ja kulujen suuruuden vuoksi mahdollista. On tullut esiin myös tapauksia, joissa työnantaja on ottanut työntekijän passin ja muut henkilöllisyyspaperit haltuunsa ja käyttänyt työntekijän pankkitiliä.

Tutkimusta työperäisestä ihmiskaupasta on Suomessa tehty vähän, mikä korostaa ihmiskaupparaportoijan kertomukseen sisältyvän selvityksen merkitystä. Ihmiskaupan vastaisen työn tehostamiseksi ja lainsäädännön kehittämistarpeiden selvittämiseksi on tärkeää eritellä ja analysoida tapauksiin liittyviä tyypillisiä piirteitä ja niiden suhdetta työlainsäädäntöön ja ihmiskauppaa koskevan tunnusmerkistön toteutumiseen.

Monet tietoon tulleet työperäiset hyväksikäyttötilanteet ovat vakavia. Ne haastavat suomalaisia yhteiskuntaa tarttumaan ongelmaan määrätietoisesti. On todennäköistä, 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 nykyistä tehokkaammin.

Raportissa suositellaan, että voimassa olevan lainsäädännön kokonaisuutta ja riittävyttä arvioitaisiin tarkemmin ihmiskaupan ennalta ehkäisemisen sekä uhrien tunnistamisen ja heidän oikeuksiensa toteutumisen näkökulmasta yhteistyössä työmarkkinajärjestöjen ja työsuojeluhallinnon kanssa. Myös työ- ja elinkeinoministeriö on lausunnossaan katsonut, että "kokonaiskuvan muodostaminen työperäisestä ihmiskaupasta ja sen torjunnasta edellyttäisi ilmiön kartoitusta työläisäädännön kannalta paraikaa kehittyvä, rajat ylittävä sääntely huomioon ottaen".

Valiokunta yhtyy edellä esitettyihin näemyksiin ja kiirehtii työläisäädäntöä koskevan kartoituksen tekemistä ja lainsäädännön kehittämistä siten, että työperäisen ihmiskaupan ehkäiseminen tehostuu.

Työnantajakohtaiset oleskeluluvat

Kertomuksessa todetaan, että oleskeluluvan sitominen tiettyyn alaan saattaa lisätä työntekijän haavoittuvaisuutta hyväksikäytölle. Valiokunnan käsityksen mukaan erityisen suuria ongelmia liittyy oleskelulupien myöntämiseen työnantajakohtaisina.

Ulkomaalaislain 77 §:n mukaan työntekijän oleskelulupa oikeuttaa työskentelemään yhdellä tai useammalla ammattialalla. Erityisestä syystä työntekijän oleskelulupa voidaan rajata koskemaan työtä tietyn työnantajan palveluksessa. Valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan erityinen syy voi olla esimerkiksi silloin, kun ulkomaalainen on lähetetty työntekijä tai työ liittyy toimitussopimukseen tai lyhytkestoiseen projektiin. Näissä tapauksissa ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena ohjata ulkomaalaista hakeutumaan muualle työmarkkinoille. Päätöksen työntekijän oleskeluluvan työnantajakohtaisesta rajoituksesta tekee tällä hetkellä TE-toimisto ns. osapäätösmenettelyssä. Eduskunnan käsiteltävänä olevan ulkomaalaislain muutosehdotuksen (HE 269/2009 vp) mukaan osapäätösmenttelystä on tarkoitus luopua ja päätösvalta siirtää maahanmuuttovirastolle.

Ulkomaalaislain mukaan ulkomaalaiselle, jolle on myönnetty työnantajakohtainen työntekijän oleskelulupa, voidaan myöntää uusi työntekijän oleskelulupa uutta työtä varten. Käytännössä henkilön on kuitenkin tällaisessa tilanteessa erittäin vaikeaa hankkia itselleen uusi työpaikka.

Valiokunta katsoo, että työnantajakohtainen oleskelulupa voi olla omiaan altistamaan henkilön vakaville väärinkäytöksille, jopa ihmiskaupalle. Jos työnantaja ei noudata sovittuja työsuhteen ehtoja, työntekijän on hyvin vaikea vaatia saamisiaan, koska hänellä ei ole mahdollisuutta vaihtaa työpaikkaa. Jos työnantaja lomauttaa hänet, hänellä ei ole oikeutta työttömyysturvaan, koska työnantajakohtaisen oleskeluluvan katsotaan estävän työpaikan vaihdon eikä häntä tästä syystä hyväksytty julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain (1295/2002) mukaisesti työttömäksi työnhakijaksi.

Valiokunta edellyttää, että ulkomaalaislakia muutetaan pikaisesti niin, että oleskelulupia ei enää myönnetä työnantajakohtaisina. Alakohtaiset luvat ovat valiokunnan käsityksen mukaan parempia, koska silloin työpaikan vaihto alan sisällä on mahdollinen, jos tulee ongelmia työnantajan kanssa. Tällöin henkilö pääsee myös työttömäksi työnhakijaksi ja voi saada työttömyysturvaa. Valiokunta toteaa kuitenkin, että myös alakohtaisen luvan haltijan voi olla vaikea vaatia oikeuksiaan, jos työpaikan vaihtaminen ei onnistu alalla vallitsevan heikon työllisyystilanteen vuoksi.

Seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan ehkäiseminen

Vuosien 2006—2009 aikana auttamisjärjestelmään hyväksytyistä 39 aikuisesta 11:n kohdalla hyväksikäyttö oli seksuaalista. Auttamisjärjestelmään otettujen seksuaalisesti hyväksikäytettyjen uhrien vähäisen määrän arvioidaan kertovan siitä, että heidän kohdallaan tunnistamisjärjestelmä ei toimi toivotulla tavalla.

Seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan ehkäiseminen

Tasa-arvopoliittisessa selonteossa (VNS 7/2010 vp) hallitus on käsitellyt ihmiskaupan vastaista toimintaa ja katsonut, että ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman toimeenpanoa ja ihmiskauppaan liittyvää lainsäädäntöä tulee arvioida ja kehittää sukupuolinäkökulmasta.

Erityisen huomion kohteena arvioinnissa on ol-tava ihmiskaupan vastaisen toiminnan vaikutuk-set ihmiskaupan ja ihmiskaupan kaltaisten rikos-ten uhreihin ja heidän tosiasialliset mahdollisuu-tensa saada heille kuuluvaa tukea ja suojaa.

Selon-teon mukaan keinoja tehostaa ihmiskau-pan uhrien tunnistamista ja auttamisjärjestel-mään ohjautumista prostituutiotarkoituksessa ta-pahtuvia ihmiskaupparikoksia tutkittaessa selvi-tetään. Esitutkintaviranomaisia ja oikeushallin-non viranomaisia koulutetaan parituksen ja pros-tituution ja ihmiskaupan yhteydessä tapahtuvas-ta väkivallasta ja seksuaalisesta hyväksikäytös-tä sekä muista oikeudenloukkauksista. Lisäksi varmistetaan, että parituksen kohde ohjataan tar-vittaessa palvelujärjestelmän ja auttamistoimin-nan piiriin, vaikka rikosoikeudellista näyttöä varsinaisesta ihmiskaupparikoksesta ei ole. Hy-väksikäytön uhriksi joutumisen ja pelkän epäi-lyyn ihmiskaupassa uhriutumisen tulee riittää perusteeksi.

Valiokunta pitää tasa-arvopoliittisen selon-teon yllämainittujen linjausten tehokasta toi-meenpanoa tärkeänä, jotta seksuaalisen hyväksi-käytön kohteeksi joutuneet ihmiskaupan uhrit tunnistetaan nykyistä paremmin ja ohjataan aut-tamisjärjestelmän piiriin. Valiokunta korostaa, että myös omasta suostumuksestaan prostituu-tioon tullut ulkomaalainen henkilö voi olla ih-miskaupan uhri, jos hänen tosiasialliset mahdol-lisuutensa irrottautua prostituutiotoiminnasta ovat heikot esimerkiksi turvattoman tilan tai riippuvaisen aseman, paritustoiminnan olosuh-teiden taikka häneen kohdistuvan väkivallan tai väkivallan uhkan johdosta.

Ihmiskaupparaportoijan kertomuksessa suosi-tetaan, ettei prostituutiosta samoin kuin hiero-malaitoksista ja striptease-paikoista tavattuja mahdollisia ihmiskaupan uhreja käännytetäisi ulkomaalaislain nojalla ennen kuin on yksilöllis-esti ja tarkasti selvitetty, ettei tapaukseen liity ihmiskauppaa. Valiokunta yhtyy edellä esitet-tyyn suositukseen ja pitää tärkeänä, että mahdol-lisille ihmiskaupan uhreille annetaan tietoa aut-tamisjärjestelmästä sekä ulkomaalaislain mukai-sista mahdollisuuksista saada harkinta-aikaa ja hakea ns. uhrilupaa.

Valiokunta yhtyy vähemmistövaltuutetun nä-kemykseen, jonka mukaan ihmiskaupan vastai-sen toiminnan kehittämisessä on tärkeää ottaa huomioon, ettei ihmiskauppa ole puhtaasti ulko-maalaiskysymys, vaan myös suomalaiset voivat uhriutua ihmiskaupassa. Tämä vaara koskee eri-tyisesti nuoria naisia, jotka voidaan saattaa sek-suaalisen hyväksikäytön kohteiksi ihmiskaup-paa tarkoittavalla tavalla. Kotoperäisen ihmis-kaupan ennaltaehkäisyyn tuleekin jatkossa kiin-nittää erityistä huomiota.

Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaista toimintaa koskeva yleissopimus

Lakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan huo-miota siihen, että Suomi on jo vuonna 2005 alle-kirjoittanut Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaista toimintaa koskevan yleissopimuksen, jolla vahvistetaan ihmiskaupan uhrien suojelua sekä edistetään uhrien tunnistamista. Yleissopi-muksen kansallista voimaan saattamista valmis-tellaan parhaillaan. Lakivaliokunta kiirehtii rati-fiointiprosessin loppuun saattamista.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta yhtyy laki-valiokunnan näkemykseen Euroopan neuvoston yleissopimuksen ratifioinnin kiireellisyydestä ja pitää tärkeänä, että sopimuksen ratifiointi saate-taan pikaisesti eduskunnan käsiteltäväksi.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella työelämä- ja tasa-ar-vovaliokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttä-väksi kannanoton,

että eduskunnalla ei ole huomautetta-vaa kertomuksen johdosta, mutta edus-kunta edellyttää valtioneuvoston ryhty-vän toimenpiteisiin:

1. ihmiskaupan uhrien auttamisjärjes-telmää koskevan erillislain valmistele-miseksi;

2. ihmiskauppaa ja paritusta koskevien rangaistussäännösten päällekkäisyyk-sien poistamiseksi;

3. parituksen kohteena olevan henkilön oikeusaseman vahvistamiseksi myöntämällä hänelle asianomistaja-asema rikosprosessissa;

4. ihmiskaupan ja sen lähirikosten tutkintaan erikoistuneen valtakunnallisen erikoisyksikön perustamiseksi ja kyseisiin rikosnimikkeisiin erikoistuneiden avainsyöttäjien nimeämiseksi;

5. työlainsäädännön ja ulkomaisen työvoiman työsuhdevalvonnan kehittämiseksi siten, että työperäisen ihmiskaupan ehkäiseminen tehostuu;

6. ulkomaalaislain pikaiseksi muuttamiseksi siten, että oleskelulupia ei enää myönnetä työnantajakohtaisina;

7. Euroopan neuvoston ihmiskauppaa koskevan yleissopimuksen ratifioinnin saattamiseksi pikaisesti eduskunnan käsiteltäväksi; sekä

8. asianomaisten viranomaisten velvoittamiseksi antamaan vuoden 2011 loppuun mennessä vähemmistövaltuutetuille selvitys niistä toimenpiteistä, joihin ne ovat ryhtyneet ihmiskaupparaportoinnin kertomuksessa esitettyjen toimenpidesuosituksen toteuttamiseksi.

Helsingissä 27 päivänä tammikuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Arto Satonen /kok
vpj. Jukka Gustafsson /sd
jäsen. Arja Karhuvaara /kok
Johanna Karimäki /vihr
Merja Kuusisto /sd
Esa Lahtela /sd
Jari Larikka /kok

Markus Mustajärvi /vas
Sanna Perkiö /kok
Paula Sihto /kesk
Seppo Särkiniemi /kesk
Tarja Tallqvist /kd
Kimmo Tiilikainen /kesk
Jyrki Yrttiaho /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ritva Bäckström.

ТyVM 13/2010 vp — K 17/2010 vp