

Ihmiskaupan vastainen toimintasuunnitelma:

**työryhmän ehdotukset Suomen kansallisen
ihmiskaupan vastaisen toiminnan tehostamiseksi**

Eduskunnalle 31.3.2004 antamassaan ihmisoikeuspoliittisessa selonteossa valtioneuvosto sitoutui laatimaan kansallisen ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman. 26.8.2004 ulkoasiainministeriö asetti työryhmän, jonka tavoitteena oli tammikuun 2005 loppuun mennessä laatia valtioneuvostolle ehdotus kansalliseksi ihmiskaupan vastaiseksi toimintasuunnitelmaksi. Työryhmän toimikautta pidennettiin myöhemmin siten, että se päättyi helmikuun 2005 lopussa.

Työryhmän kokoonpano oli seuraava:

Puheenjohtaja:

yksikön päällikkö Johanna Suurpää (ulkoasiainministeriö)

Jäsenet:

lainsäädäntösihteeri Mia Spolander (ulkoasiainministeriö, 31.12.2004 asti)
lainsäädäntösihteeri Camilla Busck-Nielsen (ulkoasiainministeriö, 1.1.2005 lähtien)
erityisneuvonantaja Liisa Männistö (opetusministeriö)
neuvotteleva virkamies Mielikki Tenhunen (työministeriö)
ylitarkastaja Olavi Parvikko (sosiaali- ja terveysministeriö)
ylitarkastaja Anne Hujala (sosiaali- ja terveysministeriö)
neuvotteleva virkamies Tuomo Kurri (sisäasiainministeriö)
majuri Ilkka Herranen (rajavartiolaitoksen esikunta)
poliisitarkastaja Mikko Lampikoski (sisäasiainministeriö)
lainsäädäntöneuvos Jukka Lindstedt (oikeusministeriö, 30.10.2004 asti)
lainsäädäntöneuvos Janne Kanerva (oikeusministeriö, 1.11.2004 lähtien)
rikosylikomisario Jaakko Sonck (keskusrikospoliisi)
toiminnanjohtaja Jaana Kauppinen (Pro-tukipiste ry.)
toiminnanjohtaja Reet Nurmi (Monika-naiset ry.) sekä
akatemiaprofessori Kevät Nousiainen (Helsingin yliopisto)

Työryhmän sihteereinä toimivat tutkija Venla Pärssinen (Turun yliopisto) sekä lainsäädäntösihteeri Janina Hasenson (ulkoasiainministeriö).

Työryhmän tehtävänä oli tarkastella 1.8.2004 voimaan tulleen ihmiskauppaan liittyvän lainsäädännön pohjalta, olemassa olevia sekä tulevaisuudessa tarvittavia toimenpiteitä, jotta voitaisiin paremmin ja tehokkaammin ehkäistä ihmiskauppaa, suojella ja auttaa uhreja, turvata ihmiskauppaan syyllistyneiden syytteeseen asettaminen sekä vastustaa järjestäytyntä rikollisuutta. Työryhmän tavoitteena oli tarkastella ihmiskaupan koko ketjua uhrien rekrytoinnista heidän turvalliseen paluuseensa ja lähtö- tai kohdemaan yhteiskuntaan sopeutumiseensa saakka.

Työskentelynsä aikana työryhmä kuuli seuraavia henkilöitä:

II puheenjohtaja Kyösti Suokas (Rakennusliitto)

OTT Sami Mahkonen (Väestöliitto)

vähemmistövaltuutettu Mikko Puumalainen (vähemmistövaltuutetun toimisto)

vanhempi rikoskonstaapeli Sami Lilja (keskusrikospoliisi, pimeän ulkomaisen työvoiman väärinkäytön torjunta- ja valvontayksikkö)

rikosylikonstaapeli Kenneth Eriksson (Helsingin poliisilaitos)

vanhempi lakimies Kristina Stenman (Pakolaisneuvonta ry.)

Lisäksi työryhmä kuuli kolmannen sektorin perustamaa ihmiskauppaverkoston, johon kuuluvat Amnesty Internationalin Suomen osasto, Ihmisoikeusliitto, Kirkon ihmisoikeusasioiden neuvottelukunta, Kirkon ulkomaanapu, Monika-naiset, Naisjärjestöjen keskusliitto, Naisten linja, Nytkis, Pakolaisneuvonta, Pelastakaa lapset, Pro-tukipiste, Rikosuhripäivystys, Suomen Punainen Risti, Unioni naisasialiitto sekä itsenäisenä jäsenenä tutkija Merja Pentikäinen.

Saatuun tehtävänsä suoritetuksi työryhmä kunnioittavasti luovuttaa raporttinsa valtioneuvostolle.

Raporttiin sisältyy eriävä mielipide.

Helsingissä 24 päivänä maaliskuuta 2005

Johanna Suurpää

Ilkka Herranen

Liisa Männistö

Mikko Lampikoski

Mielikki Tenhunen

Jaakko Sonck

Olavi Parvikko

Janne Kanerva

Anne Hujala

Tuomo Kurri

Jaana Kauppinen

Camilla Busck-Nielsen

Reet Nurmi

Kevät Nousiainen

Janina Hasenson

Venla Pärssinen

SISÄLLYSLUETTELO

1. TIIVISTELMÄ	6
1.1 TOIMINTASUUNNITELMAN TARKOITUS	6
1.2 TOIMINTASUUNNITELMAN LÄHTÖKOHDAT.....	6
1.3 TOIMINTASUUNNITELMAN TAVOITTEET, EHDOTETUT TOIMENPITEET JA VASTUUTAHOT	7
1.3.1 Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen.....	7
1.3.2 Ihmiskaupan ehkäiseminen.....	8
1.3.3 Ihmiskaupan uhrien auttaminen.....	11
1.3.4 Ihmiskauppaan syyllistyneiden vastuuseen asettaminen.....	13
1.3.5 Tiedon ja tietoisuuden lisääminen	14
1.4 TOIMINTASUUNNITELMAN TOIMEENPANO JA SEURANTA	16
2. JOHDANTO	17
3. ILMIÖN KUVAUS	19
4. IHMISKAUPAN MÄÄRITELMÄ	22
4.1 IHMISKAUPPA RIKOKSENA – LÄHTÖKODAT IHMISKAUPAN MÄÄRITELMÄLLE	22
4.2 IHMISKAUPAN SUHDE PARITUKSEEN JA LAITOMAN MAAHANTULON JÄRJESTÄMISEEN.....	23
4.3 IHMISKAUPAN KÄSITE UHRIEN SUOJELU- JA AUTTAMISTYÖSSÄ SEKÄ TUNNISTAMISTOIMINNASSA	25
5. IHMISKAUPAN UHRIEN TUNNISTAMINEN	26
5.1 TAUSTA	26
5.2 TOIMENPIDE-EHDOTUKSET	26
5.3 TUNNISTAMISTOIMINNAN LAUKAISEVAT TUNNUSMERKIT.....	27
6. IHMISKAUPAN EHKÄISEMINEN	30
6.1 KANSAINVÄLISTEN SOPIMUSTEN TÄYTÄNTÖÖNPANO.....	30
6.1.1 Tausta.....	30
6.1.2 Toimenpide-ehdotukset	31
6.2 KEHITYS- JA LÄHIALUEYHTEISTYÖ	31
6.2.1 Tausta ja tehdyt toimet.....	31
6.2.2 Toimenpide-ehdotukset	33
6.3 TYÖVOIMAN HYVÄKSIKÄYTÖN EHKÄISEMINEN.....	33
6.3.1 Työsuojelu.....	34
6.3.1.1 Tausta ja tehdyt toimet	34
6.3.1.2 Toimenpide-ehdotukset.....	35
6.3.2 Lähetettyjen työntekijöiden vähimmäistyöehtojen turvaaminen ja toiminta harmaata taloutta vastaan.....	36
6.3.2.1 Tausta ja tehdyt toimet	36
6.3.2.2 Toimenpide-ehdotukset.....	36
6.4 VIISUMIPOLITIIKKA OSANA MAAHANTULON SÄÄNTELYÄ.....	37
6.4.1 Tausta.....	37
6.4.2 Toimenpide-ehdotukset	38
6.5 SIVILIKRIISINHALLINTA JA RAUHANTURVATEHTÄVÄT	37
6.5.1 Tausta ja tehdyt toimet.....	39
6.5.2 Toimenpide-ehdotukset	40
7. IHMISKAUPAN UHRIEN AUTTAMINEN	41
7.1 PALVELUJÄRJESTELMÄN RAHOITUS JA KESKEISET PERIAATTEET.....	41
7.2 UHRIEN AUTTAMISTYÖN LÄHTÖKOHDAT.....	42
7.3 EHDOTETUT PALVELUT.....	43
7.3.1 Etsivä työ.....	44
7.3.2 Kriisiapu	44
7.3.3 Uhrien tukipalvelut	45
7.3.4 Oikeudellinen apu ja neuvonta.....	46
7.3.5 Rikosperustainen vahingonkorvaus	47
7.4 OLESKELULUPA.....	48
7.4.1 Tausta ja tehdyt toimet.....	48
7.4.2 Toimenpide-ehdotukset	48

7.5 KOTOUTTAMINEN	49
7.6 ERITYISET TOIMET LAPSIUHQRIEN AUTTAMISEKSI	51
8. IHMISKAUPPAAN SYYLLISTYNEIDEN VASTUUSEEN ASETTAMINEN	53
8.1 IHMISKAUPPARIKOSTEN TORJUNTA	53
8.1.1 Tausta ja tehdyt toimet.....	53
8.1.2 Toimenpide-ehdotukset	54
8.2 VIRANOMAISYHTEISTYÖ	54
8.2.1 Tausta ja tehdyt toimet.....	54
8.2.2 Toimenpide-ehdotukset	55
8.3 TODISTAJANSUOJELU	55
8.3.1 Tausta ja tehdyt toimet.....	55
8.3.2 Toimenpide-ehdotukset	57
9. TIEDON JA TIETOISUUDEN LISÄÄMINEN	59
9.1 TUTKIMUS	59
9.1.1 Tausta ja tehdyt toimet.....	59
9.1.2 Toimenpide-ehdotukset	59
9.2 TIEDOTUS	60
9.2.1 Tausta.....	60
9.2.2 Toimenpide-ehdotukset	60
9.3 KOULUTUS	60
9.3.1 Tausta.....	60
9.3.2 Toimenpide-ehdotukset	61
9.4 KANSALLINEN RAPORTOIIJA	62
9.4.1 Tausta.....	62
9.4.2 Toimenpide-ehdotukset	62
9.5 KASVATUS.....	62
9.5.1 Kansainväliisyyskasvatus.....	62
9.5.1.1 Tausta ja tehdyt toimet	62
9.5.1.2 Toimenpide-ehdotukset	63
9.5.2 Opettajankoulutus	64
9.5.2.1 Tausta ja tehdyt toimet	64
9.5.2.2 Toimenpide-ehdotukset	65
9.6 TIETOYHTEISKUNTA	65
9.6.1 Tausta ja tehdyt toimet.....	65
9.6.2 Toimenpide-ehdotukset	65
10. TOIMINTASUUNNITELMAN TOIMEENPANO JA SEURANTA	66

1. Tiivistelmä

1.1 Toimintasuunnitelman tarkoitus

Valtioneuvosto sitoutui 31.3.2004 eduskunnalle antamassaan ihmisoikeuspoliittisessa selonteossa laatimaan kansallisen ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman. 26.8.2004 ulkoasiainministeriö perusti työryhmän, jonka tehtäväksi annettiin valmisteilla ehdotus valtioneuvoston toimintasuunnitelmaksi. Luonnos toimintasuunnitelmaksi luovutettiin ulkoasiainministerille 31.3.2004.

Työryhmän tehtävänä oli tarkastella 1.8.2004 voimaan tulleen ihmiskauppaan liittyvän lainsäädännön pohjalta, olemassa olevia sekä tulevaisuudessa tarvittavia toimenpiteitä, jotta voitaisiin paremmin ja tehokkaammin ehkäistä ihmiskauppaa, suojella ja auttaa uhreja, turvata ihmiskauppaan syyllistyneiden syytteeseen asettaminen sekä vastustaa järjestäytyntä rikollisuutta. Toimintasuunnitelmassa on myös pyritty antamaan suuntaviivoja uhrien tunnistamisen helpottamiseksi sekä esitetty toimenpiteitä ihmiskauppaan liittyvän tiedon ja tietoisuuden lisäämiseksi. Työryhmän tavoitteena oli tarkastella ihmiskaupan koko ketjua uhrien rekrytoinnista heidän turvalliseen paluuseensa ja lähtö- tai kohdemaan yhteiskuntaan sopeutumiseensa saakka. Toimintasuunnitelma tarkastelee ihmiskauppaa ihmisoikeus- ja moniammatillisesta näkökulmasta. Siinä pyritään huomioimaan sukupuoli- ja lapsinäkökulma kautta linjan.

Toimintasuunnitelma on tarkoitettu tarkasteltavaksi yhdessä muiden valtioneuvoston rinnakkaisten prosessien kanssa. Oikeusministeriössä on erikseen harkittavana seksuaalipalvelujen ostamisen kriminalisointia koskeva lainsäädännön muutosesitys.

1.2 Toimintasuunnitelman lähtökohdat

Toimintasuunnitelma rakentuu kolmen keskeisen lähtökohdan varaan. Nämä lähtökohdat on pyritty valtavirtaistamaan koko toimintasuunnitelmaan.

Lähtökohdista ensimmäinen korostaa ihmisoikeusperustaista ja uhrikeskeistä lähestymistapaa kaikessa ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa. Ihmisoikeusnäkökulma tunnustaa ihmiskaupan vakavaksi ihmisoikeushaasteeksi. Tämän vuoksi toimintasuunnitelman läpileikkaavaksi tavoitteeksi on asetettu ihmiskauppaan liittyvien ihmisoikeusloukkausten ehkäiseminen ja uhrien ihmisoikeuksien suojeleminen.

Ihmisoikeusnäkökulmaan sisältyy myös lapsinäkökulma. Työn lähtökohdista on ollut, että lasten erityisasema otetaan huomioon kaikilla ihmiskaupan vastaisen toiminnan osa-alueilla. Ennen kaikkea siinä tunnustetaan alaikäisten uhrien tarve erityiseen suojeluun ja lapsispesifeihin auttamistoimenpiteisiin. Lapsen parhaan edun periaatetta pidetään johtavana ajatuksena kaikessa ihmiskaupan ja lapsikaupan vastaisessa toiminnassa.

Uhrikeskeinen näkökulma painottaa uhrien yksilöllistä suojelun ja auttamisen tarvetta sekä antaa tilaa heidän kokemustensa laaja-alaiselle ymmärtämiselle. Uhrikeskeisessä näkökulmassa uhrin tilannetta tarkastellaan kokonaisuutena. Siinä pyritään yhteistyössä uhrin kanssa löytämään sellaisia ratkaisuja, jotka parhaiten voisivat edistää hänen voimaantumistaan ja ehkäistä uudelleen uhriutumista.

Toimintasuunnitelman toiseksi lähtökohdaksi on otettu sukupuolinäkökulma. Sukupuolinäkökulma viittaa sukupuolen merkitykseen yksilön yhteiskunnallisen roolin ja

aseman määrittäjänä sekä yksilön henkilökohtaisten kokemusten taustoittajana. Näkökulma korostaa naisten ja miesten uhriuteen liittyvien kokemusten erityispiirteitä sekä ottaa huomioon ihmiskaupan vastaisten toimenpiteiden erilaiset vaikutukset naisiin ja miehiin. Sukupuolinäkökulma on vuorovaikutuksessa myös muiden tekijöiden, kuten etnisen taustan, kanssa. Toimintasuunnitelmassa tunnustetaan, että ihmiskauppaan sisältyvät syrjivät piirteet lisäävät erityisesti naisten ja tyttöjen riskiä joutua ihmiskaupan uhreiksi sekä vaikeuttavat uhrien tunnistamista.

Kolmanneksi toimintasuunnitelmassa korostetaan monialaisuuden ja moniammatillisuuden sekä yhteistyön merkitystä. Koska ihmiskauppa on monitahoinen kysymys, tulee vastausten olla ihmiskaupaa kokonaisvaltaisesti käsitteleviä. Ihmiskaupan vastustamisessa ihmiskaupan ehkäisemiseen tähtäävä toiminta, uhrien auttaminen ja suojeleminen sekä ihmiskauppaan syyllystyneiden vastuuseen asettaminen ovat keskenään tasa-arvoisessa asemassa. Uhrien asianmukainen auttaminen ja suojeleminen edistävät myös rikosentorjuntaa ja tekijöiden syytteeseen asettamista. Toisaalta rikosentekijöiden syytteeseen asettaminen edistää ihmiskaupan ehkäisemistä ja uhrien oikeuksiinsa pääsemistä.

Yhteistyö paitsi viranomaisten kesken myös viranomaisten ja muun muassa kolmannen sektorin toimijoiden sekä työmarkkinajärjestöjen välillä on tärkeässä roolissa ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa. Onnistunut ihmiskaupan vastainen toiminta edellyttää monialaista ja -tasoista yhteistyötä niin Suomen sisäisesti kuin kansainvälisestikin. Tiedonvaihdon toimijoiden välillä tulee olla joustavaa kunkin toimijan omaa toiminta- ja vastuualuetta kunnioittaen sekä uhrien turvallisuus huomioon ottaen.

1.3 Toimintasuunnitelman tavoitteet, ehdotetut toimenpiteet ja vastuutahot

1.3.1 Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen

Tavoite

Uhrien tunnistaminen on keskeinen edellytys tässä toimintasuunnitelmassa esitettyjen toimenpiteiden aktivoitumiselle. Toimintasuunnitelman tavoitteena on, että ihmiskaupan uhrit voitaisiin tunnistaa nopeasti, jotta suunniteltu uhrien auttamyö voisi käynnistyä. Tämän vuoksi viranomaisten ja muiden ihmiskaupan uhrien ja riskiryhmien parissa työskentelevien tahojen oma-aloitteisuuden merkitystä tunnistamisessa on syytä korostaa. Uhrin tunnistamisessa ei edellytetä rikosoikeudellista näyttöä vaan epäily ihmiskaupaa tarkoittavasta uhriutumuksesta riittää. Laajalla viranomaisten ja kolmannen sektorin toimijoiden koulutuksella pyritään edistämään uhrien tunnistamista. Yleisen tietoisuuden lisäämisellä ihmiskaupasta pyritään havahduttamaan yleisöä huomaamaan ihmiskaupan esiintymisen mahdollisuus kunkin omassa elinympäristössä ja siten lisäämään jokaisen valmiutta tunnistaa uhreja.

Toimenpide-ehdotukset ja vastuutahot

- Kaikki ihmiskaupan ja lapsikaupan uhrien parissa työskentelevät tahot, niin viranomaiset kuin palvelujärjestelmänkin keskeiset toimijat, koulutetaan tunnistamaan ihmiskaupan uhreja.
- Kehitetään ja tuetaan erityisiä uhrien tunnistamista helpottavia ja nopeuttavia menettelytapoja. Tällaisia ovat mm. etsivä työ ja auttavat puhelimet.
- Koulutetaan poliisin sekä tulli- ja rajavalvontaviranomaisten lisäksi myös palvelujärjestelmän keskeiset toimijat, kuten terveydenhuollon, sosiaali-, koulu-

ja nuorisotoimen, lastensuojelun sekä seurakuntien ja kansalaisjärjestöjen henkilöstö. Myös työmarkkinajärjestöjen henkilöstö tulisi herkistää huomaamaan ihmiskaupan mahdollisuus. Erityisen tärkeitä on kouluttaa käytännön tason tunnistamiseen kuntien, seurakuntien ja kansalaisjärjestöjen etsivää työtä tekevät työntekijät sekä henkilöt, jotka toimivat vastaanotto- ja päivystysyksiköissä sekä palvelevissa puhelimissa.

- Eri palveluyksiköihin kertyvää tietoa Suomen kautta kulkevan ja Suomeen suuntautuvan ihmiskaupan ominaispiirteistä käytetään koulutusmateriaalina eri henkilöstöryhmiä koulutettaessa.
- Erityisesti lapsiuhrien osalta tunnistaminen tulisi voida suorittaa nopeasti. Mikäli uhrin täysi-ikäisyydestä ei voida olla varmoja, on uhria lähtökohtaisesti pidettävä alaikäisenä ja kohdeltava erityisen sensitiivisesti.
- Kehitetään erityisiä menettelytapoja, jossa lapsen oikeudet toteutuvat ja jossa lasta kohdellaan lapsena.
- Lisätään kansalaisjärjestöjen, lastensuojeluviranomaisten ja muiden viranomaisten välistä yhteistyötä.
- Kiinnitetään erityishuomio tapauksiin, joissa alaikäinen on liikkeellä jonkun muun kuin vanhempiansa tai sukulaistensa seurassa. Pyritään tiiviiseen yhteistyöhön yritysten kanssa siltä osin, että ne ilmoittaisivat tämänkaltaisista matkustajistaan viranomaisille.
- Tunnistamista helpottavat tekijät saatetaan helposti mukana kannettavassa muodossa (esim. kortti tms.) kaikkien niiden viranomaisten ulottuville, joiden vastuulla uhrien tunnistaminen käytännössä on.
- Tehostetaan kansainvälistä yhteistoimintaa ihmiskaupan kauttakulkumaiden ja kohdemaiden välillä.
- Lisätään yhteistyötä ja tiedonvaihtoa kansainvälisten järjestöjen kanssa.

Vastuutaho: Kukin viranomainen omalla hallinnonalallaan

1.3.2 Ihmiskaupan ehkäiseminen

Tavoite

Tavoitteena on ihmiskaupan mahdollisimman tehokas ehkäiseminen. Toimintasuunnitelmassa ehdotettujen toimenpiteiden avulla ihmiskaupan ehkäisemiseen pyritään vaikuttamalla sen perimmäisiin syihin, vähentämällä potentiaalisten uhrien haavoittuvuutta, lisäämällä viranomaiskontrollia sekä vastuuttamalla käyttäjiä (esim. työnantaja). Tavoitteena on myös hillitä kysyntää. Osan ehdotetuista toimenpiteistä toivotaan ehkäisevän myös uudelleen uhriutumista. Valtiot ovat päävastuussa ihmiskaupan ehkäisemisestä, mutta yhteistyö muun muassa kansainvälisten järjestöjen, kolmannen sektorin toimijoiden, työmarkkinajärjestöjen ja yritysten kanssa on olennaista.

Toimenpide-ehdotukset ja vastuutahot

1. Kansainvälisten sopimusten täytäntöönpano

- Yhdistyneiden kansakuntien kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen yleissopimuksen lisäpöytäkirjaa ihmiskaupan, erityisesti naisten ja lasten kaupan, ehkäisemisestä, torjumisesta ja rankaisemisesta koskeva hallituksen esitys annetaan syksyllä 2005.

Vastuutaho: oikeusministeriö

- Yhdistyneiden kansakuntien siirtotyöläisten ja heidän perheenjäsentensä suojelua koskevan yleissopimuksen kansallista voimaansaattamista harkitaan.

Vastuutaho: ulkoasiainministeriö

- Lapsen oikeuksien sopimuksen valinnainen pöytäkirja lapsikaupasta, lapsiprostituutiosta ja lapsipornografiasta saatetaan kansallisesti voimaan vuoden 2005 aikana.

Vastuutaho: ulkoasiainministeriö

- Neuvoston direktiivi oleskeluluvasta, joka myönnetään yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa tekeville kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat ihmiskaupan uhreja, pannaan kansallisesti täytäntöön 6.8.2006 mennessä.

Vastuutaho: sisäasiainministeriö

- Euroopan neuvoston ihmiskauppaa koskevan yleissopimuksen neuvottelut saatetaan loppuun ja sopimuksen voimaansaattamista valmistellaan.

Vastuutaho: ulkoasiainministeriö

2. Lähialueyhteistyö

- Kehitetään konsuli- ja viisumitehtävissä toimivien viranomaisten ja muun lähetystöissä toimivan henkilökunnan valmennusta ihmiskaupan torjunnassa ja uhrien turvallisen paluun hallinnassa ja seurannassa. Tavoitteena on ennen kaikkea uudelleen uhriutumisen ehkäiseminen.
- Suomen ja Venäjän välisessä yhteistyössä eri sektoreilla, ml. lähialueyhteistyö, tulee huomioida ihmiskauppa ja sen ehkäiseminen. Yhteistyössä tulee erityisesti huomioida sukupuoli- ja lapsinäkökulma.
- Kehitetään keinoja, joiden avulla voitaisiin varmistua siitä, että uhrien, erityisesti alaikäisten uhrien, paluu lähtömaahan on turvallinen.

Vastuutaho: ulkoasiainministeriö

3. Kehitysyhteistyö

- Selkiytetään ihmisoikeusperustaisen lähtökohdan merkitystä kehityspolitiikan käytännössä.
- Tuetaan kansainvälisten kansalaisjärjestöjen (INGO) hankkeita, jotka liittyvät ihmiskaupan ehkäisemiseen ja ihmiskaupan uhrien suojeluun ja auttamiseen. Erityisesti tuetaan hankkeita, joilla on sukupuoli- tai lapsinäkökulma.
- Tuetaan paikallisen yhteistyön määrärahoilla paikallisia kansalaisjärjestöjä ihmiskauppaan liittyvien hankkeiden toteuttamisessa. Erityisesti tuetaan hankkeita, joilla on sukupuoli- tai lapsinäkökulma.

Vastuutaho: ulkoasiainministeriö

4. Työsuojelutoimet

- Valvotaan aktiivisin työsuojelutoimin luvattoman ulkomaisen työvoiman, epäasiallisen kohtelun tai syrjinnän riskialoja.
- Tehostetaan työsuojeluviranomaisen poliisille tekemää ilmoitusvelvollisuutta luvattoman ulkomaisen työvoiman käytöstä tai väärinkäytöstä.
- Lisätään työsuojeluviranomaisten osallistumista keskusrikospoliisin ja muiden viranomaisten suorittamiin iskuihin ihmiskauppaepäilyjen kannalta riskialoille ja riskityöpaikoille.

Vastuutaho: sosiaali- ja terveysministeriö

5. Lähetettyjen työntekijöiden vähimmäistyöehtojen turvaaminen ja toiminta harmaata taloutta vastaan

- Tehostetaan työvoima- ja veroviranomaisten tietojenvaihtoa ulkomaalaisten työntekijöiden oleskelulupien myöntämiseen liittyvässä päätöksenteossa.
- Parannetaan työvoimatoimiston oikeutta saada verohallinnon tietoja siitä, onko oleskeluluvassa tarkoitettu työnantaja hoitanut veroihin ja maksuihin liittyvät velvoitteensa ja pitävätkö esimerkiksi aikaisemmin maksettuja palkkoja koskevat tiedot paikkaansa.
- Tehostetaan harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaan liittyvää viranomaisten yhteistyötä.
- Lisätään työantajille ja työntekijöille suunnattua ohjeistusta ja tiedotusta. Tähän sisältyy mm. ulkomaalaisten tietoisuuden lisääminen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan.

Vastuutahot: työministeriö, sisäasiainministeriö, keskusrikospoliisi

6. Viisumipolitiikka osana maahantulon sääntelyä

- Ihmiskaupan torjumiseksi toimitaan jatkuvasti yhteistyössä viisumeita myöntävien ulkomaanedustustojen, muiden maahanmuuttoasioita hoitavien kotimaisten viranomaisten sekä Schengen-kumppaneiden kanssa.
- Pidetään edustustojen viisumivirkailijoille ja omalle henkilöstölleen antamassaan koulutuksessa jatkuvasti esillä ihmiskaupan tunnistamista ja sen ehkäisemistä.
- Käytetään viisumin myöntämistä harkitessa ulkomaalaislain ja Schengenin säännösten antamaa viisumin myöntämiseen liittyvää harkintavaltaa erityisesti sellaisissa tapauksissa, joissa maahantulon tarkoitus jää epäselväksi tai on perustelua syytä olettaa, että kyseessä on yritys kiertää maahantuloa koskevia säännöksiä. Tätä harkintaa varten viisumivirkailijat voivat saada tietoja muilta viranomaisilta sekä Suomesta että ulkomailta.
- Viisumia haettaessa alaikäisen matkustamiseen vaaditaan tarvittaessa vanhempien lupa.
- Ohjataan edustustoja tehostamaan Schengen-edustustojen paikallista yhteistyötä, jolla voidaan estää asemamaan muodostuminen laittoman maahanmuuton lähtö- tai kauttakulkumaaksi Schengen-alueelle.
- Pidetään ihmiskaupan ehkäiseminen esillä Schengenin säännöstöä edelleen kehitettäessä.

Vastuutaho: ulkoasiainministeriö

7. Siviilikriisinhallinta ja rauhanturvatehtävät

- Ihmiskaupaa koskeva koulutus sisällytetään siviili- ja sotilashenkilökunnan valmennuksen osaksi.
- Lisätään siviili- ja sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistuvien tietoisuutta ihmiskaupasta ja toimintavalmiutta ihmiskaupan uhrin tunnistamiseksi ja tämän auttamiseksi ja suojelemiseksi.
- Valmistetaan tietopaketti ihmiskaupasta, jota voidaan käyttää sekä kriisinhallintavalmennuksessa että kansallisessa viranomaiskoulutuksessa.

Vastuutaho: ulkoasiainministeriö, sisäasiainministeriö, puolustusministeriö

1.3.3 Ihmiskaupan uhrien auttaminen

Tavoite

Tavoitteena on auttaa uhreja monin eri tavoin päämääränä uhrin voimaantuminen (empowerment). Uhreille tarjotaan palveluja yksilöllisen tarpeen mukaan myös uudelleen uhriutumisen ehkäisemiseen pyrkien. Uhreille tarjottavat palvelut rakentuvat toimintasuunnitelmassa esitettyjen lähtökohtien varaan. Kaikki auttamistyö perustuu ihmisoikeusperustaiselle lähestymistavalle. Menestyksellisyys auttamistyössä edellyttää yhteistyötä viranomaisten ja kolmannen sektorin toimijoiden välillä.

Lähtökohdat

- Uhrikeskeinen näkökulma
- Uhrin voimaantuminen tavoitteena
- Yhteistyö viranomaisten kesken sekä viranomaisten ja kolmannen sektorin toimijoiden välillä
- Uhrin integroituminen palvelujen avulla ja palveluista informointi
- Palvelut eivät saa olla leimaavia eivätkä uudelleen uhriuttavia
- Monikulttuurisuus ja kulttuurisensitiivisyys tavoitteina
- Uhrien ja työntekijöiden turvallisuudesta huolehtiminen

Ehdotetut palvelut ja vastuutahot

1. Etsivä työ

- Selvitetään, miten voitaisiin sisällyttää etsivän työn menetelmät sosiaali- ja terveydenhoitoalan ammatilliseen peruskoulutukseen.
- Tuetaan etsivää työtä tekevien toimijoiden verkostoitumista.
- Tuetaan maahanmuuttajien osallistumista etsivän työn tekemiseen.

Vastuutahot: sosiaali- ja terveysministeriö

2. Kriisiapu

- Kriisiapua annetaan heti, kun uhri löydetään, tavoitetaan tai tunnistetaan.

Vastuutahot: sosiaali- ja terveysministeriö

3. Uhrien tukipalvelut

- Taataan uhreille seuraavat palvelut yksilöllisen tarpeen mukaan:

- asuminen
- toimeentulo
- koulutus
- työllistäminen
- sosiaalinen tuki
- psyykkinen tuki
- terveyspalvelut
- hallinnollinen tuki

Vastuutahot: sosiaali- ja terveysministeriö, työministeriö

4. Oikeudellinen apu ja neuvonta

- Oikeudellisen avun järjestämisessä otetaan huomioon ihmiskaupan ominaispiirteet.
- Ryhdytään tarpeellisiin toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että uhrien oikeus oikeudelliseen neuvontaan toteutuu.

Vastuutahot: oikeusministeriö

5. Kotouttaminen

- Lisätään uhrin henkilökohtaista oikeusasemaa ja palvelujen saamista koskevaa informaatiota kotouttamistoimiin.
- Parannetaan kotouttamistoimin ihmiskaupan uhrin työelämään ja jatkokoulutukseen hakeutumisen edellytyksiä sekä mahdollisuuksia toimia suomalaisessa yhteiskunnassa. Eräänä keskeisenä keinona pidetään kielikoulutusta.

Vastuutaho: työministeriö

- Tuetaan ihmiskaupan uhrin kotoutumista koulutuspalveluin:
 - Kehitetään yleistä koulutus- ja tutkimusjärjestelmää siten, että maahanmuuttajien erityistarpeet tulevat otetuksi huomioon.
 - Suvaitsevaisuutta ja myönteistä suhtautumista eri kulttuureihin korostetaan osana kaikkea opetusta
 - Kehitetään erityisesti maahanmuuttajatyttöjen ja -naisten osallistumista koulutukseen.
 - Tuetaan ammatillisen koulutuksen kansainvälistymistä kehittämällä opetussuunnitelmia ja opetusta sekä edistämällä kansainvälistä yhteistyötä.
 - Tehostetaan maahanmuuttajaopiskelijoiden sijoittumista opintoihin ammatilliseen peruskoulutukseen valmistuvan koulutuksen jälkeen.
 - Parannetaan maahanmuuttajien mahdollisuuksia osallistua oppisopimuskoulutukseen.
 - Vähennetään maahanmuuttajaopiskelijoiden ammatillisen koulutuksen keskeyttämistä tukiopetuksen ja -henkilöjärjestelyjen sekä omakielisen opetuksen avulla.

Vastuutaho: opetusministeriö

6. Erityiset palvelut lapsiuhrien auttamiseksi

- Lasten kohtelussa noudatetaan lastensuojelulakia ja lastensuojelun periaatteita.
- Lapsen etu on lähtökohtana kaikessa auttamistyössä.
- Lasten auttamisessa turvaudutaan lastensuojeluun erikoistuneen henkilöstön asiantuntemukseen.
- Tunnistamisen jälkeen henkilöille, jotka oletettavasti ovat alaikäisiä, järjestetään mahdollisimman nopeasti turvallinen majoitus. Lapselle tarjotaan riittävästi ja hänen kehitystasoonsa nähden sopivalla tavalla tietoa, hoitoa ja koulutusta.
- Kaikille alaikäisille uhreille suositellaan pikaisesti määrättäväksi edustaja samoin kuin alaikäisille turvapaikanhakijoille.
- Selvitetään keinot lasten kriisipalveluiden asianmukaiseksi järjestämiseksi.
- Toteutetaan tarpeelliset toimet lapsen vanhempien tai huoltajan jäljittämiseksi. Toiminnassa tulee huomioida lapsen etu.
- Muilta osin selvitetään, miten lapsikaupan uhrien auttaminen voitaisiin parhaiten järjestää.

Vastuutahot: sosiaali- ja terveysministeriö

7. Oleskelulupa ja harkinta-aika

- Ulkomaalaislakiin lisätään Suomessa oleskelua koskevan luvun lupaperusteisiin nimenomainen viittaus ihmiskaupaan liittyvien rikosten uhriin.
- Tehdään oleskeluluvan saaneen ihmiskaupan uhrin työskentely maassa ilman työntekijän oleskelulupaa mahdolliseksi.
- Lupaharkinnan aikana pidättäydytään käännättämisestä silloin, kun henkilö oleskelee maassa laittomasti. Käännättämisessä noudatetaan erityistä huolellisuutta, jotta uudelleen uhriutumisen saataisiin ehkäistyä.
- Toteutetaan tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että ihmiskaupan uhreille voidaan myöntää harkinta-aika jo ennen oleskelulupahakemuksen jättämistä.

Vastuutahot: sisäasiainministeriö, Ulkomaalaisvirasto

1.3.4 Ihmiskaupaan syyllistyneiden vastuuseen asettaminen

Tavoite

Tavoitteena on edistää ihmiskaupaan syyllistyneiden syytteeseen asettamista ja sitä kautta ehkäistä ihmiskauppaa. Tavoitteena on myös madaltaa uhrin kynnystä ryhtyä rikosprosessiin sekä taata uhrien ja todistajien turvallisuus. Toimenpiteet liittyvät yleisemmin järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseen. Viranomaisten välisen yhteistyön tärkeyttä korostetaan.

Toimenpide-ehdotukset ja vastuutahot

1. Ihmiskaupparikosten torjunta

- Poliisi kohdistaa huomiota ja voimavaroja ihmiskaupan, prostituution ja niihin liittyvän rikollisen toiminnan torjuntaan, seurantaan ja ilmisaamiseen.

- Tuetaan keskusrikospoliisin yhteydessä toimivien pimeän ulkomaisen työvoiman valvonta- ja torjuntayksikön ja laittoman maahantulon torjuntaryhmän (LAMA-ryhmä) toimintaa, johon kuuluu myös ilmiönä ihmiskaupparikosten torjunta. Molemmat yksiköt tekevät kiinteätä yhteistyötä keskenään.

Vastuutahot: sisäasiainministeriö, keskusrikospoliisi

2. Viranomaisyhteistyö

- Kehitetään ja tehostetaan poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen (PTR) yhteistoimintaa laittoman maahantulon torjumiseksi.
- Pyritään varmistamaan sujuva tiedonvaihto viranomaisten kesken. Tiedonvaihdon tulee tapahtua uhrin yksityisyyttä ja ihmisoikeuksia kunnioittaen sekä hänen turvallisuutensa huomioon ottaen.
- Kehitetään ja tehostetaan kansainvälistä yhteistoimintaa ihmiskauppaa ja laitonta maahantuloa vastaan.

Vastuutahot: sisäasiainministeriö, keskusrikospoliisi, rajavartiolaitos, tulli

3. Todistajansuojelu

- Pyritään edistämään anonyymien todistelun mahdollistamista ihmiskaupparikosten käsittelyssä.
- Tuetaan todistajansuojelutyöryhmän ehdotuksia viranomaisten yhteistyönä laatimasta riskianalysistä sekä valtakunnallisen todistajansuojelullisiin kysymyksiin perehtyneen tukiryhmän perustamisesta.
- Selvitetään muutenkin todistajansuojelun kehittämistarpeet ja toteutetaan tarpeiden edellyttämät lainsäädännölliset ja viranomaiskäytäntöihin liittyvät muutokset.
- Selvitetään uhrin ja hänen perheenjäsentensä suojelun tarpeet ja keinot silloinkin, kun heitä ei kuulla rikosprosessissa.

Vastuutahot: oikeusministeriö, sisäasiainministeriö

1.3.5 Tiedon ja tietoisuuden lisääminen

Tavoite

Tavoitteena on tiedon ja tietoisuuden lisäämisen kautta vastustaa ihmiskauppaa. Tähän pyritään yleisen tiedotuksen ja monien kohdennettujen keinojen avulla. Tarkoituksena on tukea ja edistää ihmiskaupan ehkäisyä, uhrien auttamis- ja suojelutyötä sekä ihmiskauppaan syyllistyneiden syytteeseen asettamista ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa.

Toimenpide-ehdotukset

1. Tutkimus

- Rahoitetaan tutkimusta ja tuotetaan tutkimustietoa sektorikohtaisesti kunkin hallinnonalan vastuualueen mukaisesti.
- Ehdotetaan ihmiskauppakysymysten integroimista aiheen kannalta relevanttiin tutkimusohjelmaan tai -hankkeeseen.

Vastuutahot: Kukin viranomainen omalla hallinnonalallaan, opetusministeriö

2. Tiedotus

- Tiedotuksen tarpeet kartoitetaan ja toteuttamistavat selvitetään kullakin hallinnonalalla.
- Sitoudutaan tiedottamaan yleisöä ihmiskaupasta ja siihen liittyvistä kysymyksistä.
- Tiedon tason parantamiseen pyritään myös yhteistyössä tiedotusvälineiden edustajien ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa.

Vastuutahot: Kukin viranomainen omalla hallinnonalallaan

3. Koulutus

- Kaikki ihmiskauppaan liittyvien kysymysten ja ihmiskaupan uhrien parissa työskentelevät tahot ja henkilöt koulutetaan. Lähtökohta koulutuksessa on ihmisoikeudellinen.

Vastuutahot: Kukin viranomainen omalla hallinnonalallaan

4. Kansallinen raportoija

- Tulevaisuudessa ehdotetaan nimettäväksi kansallinen ihmiskaupparaportoija.

Vastuutaho: määritetään myöhemmin

5. Kansainvälisyyskasvatus

- Integroidaan ihmiskauppa-teema osaksi kansainvälisyyskasvatusta.
- Perusopetuksen sisältöjen kehittämisessä huomioidaan kansainvälisen yhteistyön painoarvon kasvaminen sekä suomalaisen yhteiskunnan monikulttuuristuminen.
- Tuotetaan uusia oppimateriaaleja.
- Tuetaan kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan aloilla kansainvälisyys- ja rauhankasvatusta toteuttavaa kansalaistoimintaa valtionavustuksin.
- Ihmiskauppa-teema huomioidaan suunnitteilla olevassa kansainvälisyyskasvatuksen kansallisessa toimintastrategiassa.
- Nostetaan julkisesta kehitysyhteistyön rahoituksesta kansainvälisyyskasvatukseen käytettävää osuutta.

Vastuutaho: opetusministeriö, ulkoasiainministeriö

6. Opettajankoulutus

- Sisällytetään ihmiskauppaan liittyvät teemat järjestelmällisesti osaksi opettajien perus- ja täydennyskoulutusta.
- Pyritään varmistamaan, että oppimateriaalit sisältävät riittävästi tietoa etnisistä vähemmistöistä ja ihmisoikeuksista.

Vastuutaho: opetusministeriö

7. Tietoyhteiskunta

- Pyritään vastaamaan tietoyhteiskunnan tarjoamiin haasteisiin tuottamalla ihmiskauppa-temaan liittyviä sähköisiä oppimateriaaleja riittävästi opetukseen ja opiskeluun.

Vastuutahot: opetusministeriö

1.4 Toimintasuunnitelman toimeenpano ja seuranta

Ihmiskaupan vastaiseen kansalliseen toimintasuunnitelmaan liitetään eri toimijoiden yhteistyöhön perustuva seurantamekanismi, jolla pyritään varmistamaan toimintasuunnitelman tavoitteiden ja toimenpide-ehdotusten asianmukainen toteuttaminen.

Toimintasuunnitelman seuranta perustetaan kahden ministeriön vaihtuvan puheenjohtajuuden varaan. Työ käynnistyy niin, että sosiaali- ja terveysministeriö toimii aluksi puheenjohtajana ja sisäasiainministeriö varapuheenjohtajana. Puheenjohtaja vastaa toimintasuunnitelman koordinoinnista. Muutoin jokainen vastuuministeriö vastaa omaan hallinnonalaansa kuuluvien toimenpiteiden seurannasta ja toteutuksesta.

Ohjausryhmän jäseniksi ehdotetaan ulkoasiainministeriön, työministeriön, oikeusministeriön ja opetusministeriön hallinnonalojen sekä rajavartiolaitoksen ja keskusrikospoliisin edustajia. Asiantuntijajäseniksi työryhmään ehdotetaan kutsuttavaksi kolmannen sektorin toimijoita ja tieteentekijöitä.

Ohjausryhmä tulee arvioimaan toimintasuunnitelmassa esitettyjen toimenpiteiden onnistuneisuuden. Näitä arviointeja tullaan käyttämään tulevien ihmiskaupan vastaisten pyrkimysten perustana. Ehdotettu ohjausryhmä laatii toimintasuunnitelmasta saatujen tietojen ja kokemusten pohjalta tarkennetun toimintaohjelman vuoden 2006 loppuun mennessä.

2. Johdanto

Ihmiskauppa on maailmanlaajuinen ilmiö, joka koskettaa niin lähtö-, kauttakulku- kuin kohdemaitakin. Nykypäivän orjuudeksikin kutsutun ihmiskaupan kautta ihmisiä saatetaan mm. seksuaalisen ja työvoiman hyväksikäytön kohteiksi ja heidän elimiään kaupataan taloudellisessa hyötymistarkoituksessa. Ihmiskauppa aiheuttaa paitsi uhrille myös hänen läheisilleen suuria inhimillisiä kärsimyksiä. Samalla se heikentää ympärillä olevien yhteiskuntien hyvinvointia ja rapauttaa niiden kantavia rakenteita varsinkin kun ihmiskaupan tiedetään olennaisella tavalla liittyvän järjestäytyneen rikollisuuden toimintaan ja harmaaseen talouteen.

Ihmiskauppa on keskeinen ihmisoikeushaaste kansainvälisesti, lähialueilla ja Suomessa. Sen lisäksi, että ihmiskauppa loukkaa sellaisia perustavanlaatuisia ihmisoikeuksia kuin oikeutta vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen, voivat myös useat muut kansalais- ja poliittiset oikeudet sekä taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet tulla loukatuiksi. Ihmiskaupassa loukataan myös yksilön oikeutta vapauteen orjuudesta tai orjuuden kaltaisista olosuhteista sekä julmasta, epäinhimillisestä tai alentavasta kohtelusta. Vakavimmillaan ihmiskauppa loukkaa yksilön oikeutta elämään.

Suomi on ihmiskaupan kauttakulku- ja kohdemaana. Suomeen tuodaan ihmiskaupan uhreja sekä seksuaaliseen että työvoiman hyväksikäyttötarkoitukseen. Suomen kautta kuljetetaan ihmiskaupan uhreja muualle Eurooppaan. Suurin osa Suomeen tulevista tai Suomen kautta kuljetettavista ihmiskaupan uhreista on aikuisia nuoria naisia tai miehiä, mutta alaikäistenkään uhrien mahdollisuutta ei voida sulkea pois. Työryhmä arvioi, että vuosittain Suomi on satojen ihmiskaupan uhrien kauttakulku- ja kohdemaana.

Ihmiskauppaa pyritään torjumaan kansainvälisesti sopimuksin ja eri yhteistyömuodoin. Ihmiskaupan vastaista toimintaa on mm. Yhdistyneiden kansakuntien, Euroopan unionin, Euroopan neuvoston, Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön, Kaakkois-Euroopan vakaussopimuksen, Pohjoismaiden ministerineuvoston, Itämeren valtioiden neuvoston sekä pohjoismaiden ja Baltian maiden ihmiskaupan vastaisen työryhmän piirissä.

Suomen hallitus on selkeästi sitoutunut ihmiskaupan vastaiseen toimintaan. Suomi tukee ihmiskaupan vastaisia kansainvälisiä pyrkimyksiä ottamalla aktiivisesti osaa normiston laatimiseen ja kehittämiseen sekä niiden tehokkaaseen ja mahdollisimman nopeaan kansalliseen täytäntöönpanoon. 1.8.2004 tulivat voimaan erityiset ihmiskauppaa ja törkeää ihmiskauppaa koskevat rangaistussäännökset, joihin myös oikeushenkilön rangaistusvastuu sekä pakkokeinolain mahdollistama telekuuntelu esitutkin-takeinona ulotettiin. Lainsäädäntömuutokset perustuivat yhtäältä Suomea sitoviin kansainvälisiin velvoitteisiin ja toisaalta kansallisiin tarpeisiin.

Eduskunnalle 31.3.2004 antamassaan ihmisoikeuspoliittisessa selonteossa valtioneuvosto sitoutui laatimaan kansallisen ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman. Toimintasuunnitelman laatimista suosittelee myös muun muassa Yhdistyneiden kansakuntien kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen yleissopimuksen lisäpöytäkirja ihmiskaupan, erityisesti naisten ja lasten kaupan, ehkäisemisestä, torjumisesta ja rankaisemisesta (artikla 9), jonka voimaansaattaminen Suomessa on valmisteilla.

26.8.2004 ulkoasiainministeriö asetti työryhmän, jonka tavoitteena oli tammikuun 2005 loppuun mennessä laatia valtioneuvostolle ehdotus kansalliseksi ihmiskaupan vastaiseksi toimintasuunnitelmaksi. Työryhmän toimikautta pidennettiin myöhemmin siten, että se päättyi helmikuun 2005 lopussa.

Työryhmän tehtävänä oli tarkastella 1.8.2004 voimaan tulleen ihmiskauppaan liittyvän lainsäädännön pohjalta, olemassa olevia sekä tulevaisuudessa tarvittavia toimenpiteitä, jotta voitaisiin paremmin ja tehokkaammin ehkäistä ihmiskauppaa, suojella ja auttaa uhreja, turvata ihmiskauppaan syyllistyneiden syytteeseen asettaminen sekä vastustaa järjestäytyntä rikollisuutta. Työryhmän tavoitteena oli tarkastella ihmiskaupan koko ketjua uhrien rekrytoinnista heidän turvalliseen paluuseensa ja lähtö- tai kohdemaan yhteiskuntaan sopeutumiseensa saakka.

Toimintasuunnitelmassa esitetään toimenpiteitä, jotka liittyvät:

- uhrien tunnistamisen turvaamiseen (luku 5),
- ihmiskaupan ehkäisemiseen (luku 6),
- ihmiskaupan uhrien auttamiseen (luku 7),
- ihmiskauppaan syyllistyneiden vastuuseen asettamisen turvaamiseen (sis. uhrien suojelun) (luku 8),
- tiedon ja tietoisuuden lisäämiseen (luku 9) sekä
- toimintasuunnitelman toimeenpanoon ja seurantaan (luku 10).

Toimintasuunnitelmassa on myös pyritty kuvaamaan toimintasuunnitelman kohteena oleva ilmiö (luku 3) sekä määrittelemään ihmiskauppa (luku 4).

Jokainen työryhmässä edustettuna oleva viranomainen vastaa omaan hallinnonalaansa kuuluvien toimenpide-ehdotusten toimeenpanosta ja rahoituksesta.

Toimintasuunnitelmassa esitetään seurantamekanismia, jossa viranomaisten keskinäiselle sekä viranomaisten ja kolmannen sektorin väliselle yhteistyölle annetaan merkittävä rooli. Seurantatyössä pyritään ihmisoikeusmyönteisesti kehittämään ja uudistamaan Suomen ihmiskaupan vastaista toimintaa kansainvälisen ihmiskauppailmiön ja siihen liittyvän sääntelyn kehitys huomioiden.

Toimintasuunnitelmassa esitettyjen toimenpiteiden onnistuneisuus tullaan arvioimaan, ja näitä arviointeja tullaan käyttämään tulevien ihmiskaupan vastaisten pyrkimysten perustana. Toimintasuunnitelmasta saatujen tietojen ja kokemusten pohjalta laaditaan tarkennettu toimintaohjelma vuoden 2006 loppuun mennessä.

3. Ilmiön kuvaus

Sekä Suomeen suuntautuvaan että Suomen kautta kulkevaan laittomaan maahantuloon liittyvät ongelmat ovat viime vuosien aikana määrällisesti lisääntyneet ja saaneet enenevässä määrin vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden piirteitä. Euroopan poliisivirasto, Europol, on arvioinut, että Euroopan unionin alueelle saapuvista laittomista noin 500.000:sta maahantulijasta noin 50 % salakuljetetaan alueelle järjestäytyneiden rikollisverkostojen toimesta. Suomeen tulevista laittomista maahantulijoista noin puolet on kuljetettu alueelle organisoidusti. Työryhmä arvioi, että Suomi toimii vuosittain useiden satojen ihmiskaupan uhrien kohde- ja kauttakulkumaana.

Ihmiskauppa liittyy vahvasti siirtolaisuuteen ja sen taustalla vaikuttaviin tekijöihin. Köyhyys, työttömyys, erilaiset vainot, vallitseva sota- tai konfliktitila tai muu sisäinen tai ulkoinen kriisi edistävät maastamuuttoa. Asiaan liittyy usein myös naisten alisteinen asema lähtömaassa; huono palkka, koulutuksen puute, alistaminen ja väkivalta ovat omiaan helpottamaan lähtöpäätöksen tekoa. Erityinen piirre siirtolaisuuden taustatekijöissä onkin köyhyyden naisistuminen, joka on selvässä yhteydessä ihmiskauppaan. Ihmiskauppiat pyrkivät taloudellisesti hyötymään ihmisten kuljettamisesta maasta toiseen. Kuljettamisen jälkeen henkilöitä pyritään hyväksikäyttämään eri tavoin kohdemaissa.

Ihmiskaupan kohdemaat ovat monesti joko lähtömaata lähellä sijaitsevia maita, joissa yleiset elinolosuhteet ovat ainakin hieman paremmat kuin lähtömaassa tai maita, joihin on syntynyt saman kulttuuritaustan omaava yhteisö. Kohdemaat ovat hyvin usein myös maailmantaloudellisesti katsottuna keskimääräistä menestyneempiä valtioita, joissa ihmiskauppaa edistäviä tekijöitä ovat muun muassa halvan tai jopa ilmaisen työvoiman kysyntä esimerkiksi rakennus- tai ravintola-alalla sekä prostituutioon tai seksiturismiin liittyvä laiton liiketoiminta.

Ihmiskaupan toimintamahdollisuuksia helpottaa usein myös puutteellinen lainsäädäntö tai puutteellinen lainsäädännön soveltaminen. Ihmiskaupan mahdollisuutta ei käytännössä tiedosteta riittävästi. Esimerkkinä voidaan pitää tilannetta, jossa huonoja elinolosuhteita pakoon lähteneestä naisesta tulee prostituutioon pakotettu, edelleen huonoissa olosuhteissa elävä ihmiskaupan uhri. Kohdemaassa hänet poistetaan maasta laittomana maahantulijana ja näin hän palautuu rikollisten käsiin lähtömaahan vain tullakseen pakotetuksi työskentelemään jollakin toisella maantieteellisellä alueella vastaavissa olosuhteissa. Toisentyypinen lainsäädännön soveltaminen henkilön käännättämisen suhteen esimerkiksi ihmiskauppaa, laitonta maahantuloa tai paritusrikkoksia tutkittaessa mahdollistaisi paremmin rikosprosessiin liittyvän todistelun turvaamisen. Samalla se avaisi myös mahdollisuuden pyrkiä parantamaan uhrin asemaa tulevaisuudessa.

Ihmiskauppaan vahvasti sidoksissa olevat ilmiöt, kuten laiton maahantulo ja prostituutio, ovat yhä enenevässä määrin saamassa kansainvälisen rikollisuuden piirteitä toimintatapoihinsa. Kansainvälisesti verkottuneet rikollisorganisaatiot suunnittelevat ja toteuttavat toimintaansa hyvin tehokkaasti ja koordinoitusti, mikä osaltaan vaikeuttaa myös viranomaisten toimintaa. Samalla tehokkaampi rikollisorganisaatio tuottaa myös enemmän potentiaalisia ihmiskaupan uhreja muun muassa prostituution ja pimeää työvoimaa käyttävien rakennusurakoitsijoiden palvelukseen. Organisoitumisen myötä toimintaan liittyy entistä enemmän talousrikollisuutta, koska toiminnan tuloksena saadaan usein huomattavia määriä pimeää rahaa, joka on saatettava rahanpesuoperaatioiden kautta jälleen normaaliin kulutuskiertoon ihmiskaupan ja ihmiskaupan

lakuljetuksen arvioidaan olevan ase- ja huumekaupan ohella yksi tärkeimmistä järjestäytyneen rikollisuuden tulonlähteistä. Muun muassa Itävalta on tehnyt arvion, että toiminnan rahallinen arvo Euroopassa on noin viisi miljardia euroa vuodessa, mikä on enemmän kuin vastaavan alueen huumekaupan rahallinen arvo. Tuotot kertyvät enimmäkseen matkustamisen rahastamisesta, matkustusasiakirjojen hankkimisesta sekä uhrien tai heidän perheenjäseniensä kiristämisestä ja hyväksikäytöstä. Lähtömaasta, kansalaisuudesta ja kohdemaasta riippuen yhden ihmisen maksettavaksi voi langeta jopa 10.000 – 20.000 euroa pelkästään yhtä matkaa kohden.

Ihmiskaupan osalta Suomen arvioidaan olevan sekä kauttakulku- että kohdemaana. Ihmiskauppa ja törkeä ihmiskauppa lisättiin Suomen rikoslakiin 1.8.2004. Vuoden 2004 loppuun mennessä ei yhtään tunnusmerkistön täyttävää rikosta ole tullut ilmi. Aiemmin tapahtuneiden, muun muassa laittomaan maahantuloon liittyvien rikosten osalta on vaikea arvioida, missä määrin niissä on ollut mukana nyt määriteltyjen ihmiskauppasäännösten mukaisia tunnusmerkistöjä. Esimerkiksi loppuvuodesta 2002 julkisuudessaakin ollut kiinalaisten kivenhakkaajien tapaus olisi saattanut täyttää myöhemmin voimaantulleen lain tunnusmerkistön. Tekijä tuomittiin silloisen lain mukaisesti työsyönnästä.

Suomessa mahdollisesti oleskelevat ihmiskaupan uhrit joutuvat todennäköisimmin juuri pimeille työmarkkinoille tai prostituutioon. Suomessa prostituutiota harjoittavista henkilöistä suurin osa on ulkomaalaisia. Erään arvion mukaan esimerkiksi Helsingin ravintoloissa toimii päivittäin noin 60 seksipalveluja myyvää naista. Toisen arvion mukaan päivittäin Helsingin alueella toimii noin 200 – 300 prostituoitua.¹ Ravintola-prostituution rinnalla esiintyy myös seksiä tarjoavia hieromalaitoksia.

Alaikäisten ihmiskauppaa tarkoittavan hyväksikäytön mahdollisuutta ei voida sulkea pois Suomessakaan. Lapsikaupan riskiryhmänä pidetään ennen kaikkea yksin tulevia alaikäisiä turvapaikanhakijoita.² On mahdollista, että lapsikauppaa tarkoittavaa lasten seksuaalista hyväksikäyttöä on myös Suomessa. Sitä voidaan kuitenkin pitää varmana, että Suomi toimii lapsikaupan kauttakulkumaana. Suomen kansalaiset syyllistyvät myös lasten seksuaaliseen hyväksikäyttöön ulkomailla. Suomessa tapahtuva lasten tai aikuisten elinkauppa on hyvin epätodennäköistä asiaa säätelevien lakien ja säännösten ansiosta.

Viitteitä työvoiman hyväksikäytöstä Suomessa on tullut esiin muun muassa ulkomaisien henkilöiden pitämässä ravintoloissa ja rakennustyömailla. Hyväksikäyttö tulee kysymykseen silloin, kun esimerkiksi työskentelyolosuhteet ovat huonot tai palkka on Suomen elintasoon verrattuna riittämätön. Usein toimintaan liittyy myös työntekijälle jollain tavalla aiheutetun velan lyhentämistä tai matkajärjestelyjen maksamista työllä. Riippuvuutta tilanteessa aiheuttaa usein yleinen varattomuus; riistettävällä henkilöllä ei ole mahdollisuutta hankkia kotimatkaa varten tarvittavia dokumentteja tai muuten muuttaa tilannetta. Laittomia työntekijöitä tiedetään tulevan Suomeen muun muassa entisen Neuvostoliiton alueen maista, sekä Lähi- että Kaukoidästä ja Kaakkois-Euroopasta.

¹ Anna Kontula esittää, että vuositason Suomessa toimii yhteensä hieman yli 7 900 prostituoitua, joista suomalaisia tai Suomessa pysyvästi asuvia on 3 350. "Suomen prostituutiokenttä", esitelmä Seksialan liiton keskustelutilaisuudessa Helsingissä 13.1.2005.

² Myös Ruotsissa, jossa yksin tulleiden alaikäisten lukumäärä on vuosittain ollut noin 500, on katsottu ainakin joidenkin heistä olevan ihmiskaupan uhreja. Maahanmuuttoasioista vastaava ministeri Barbro Holmberg puheessaan "Barnet i asylprocessen" Sylösandin konferenssissa 24.5.2004.

	Etelä-Suomi	Länsi-Suomi	Itä-Suomi	Lappi	Helsinki	Yhteensä
Paritus (RL 20:9 §)	1	7	7	1	5	21
Törkeä paritus (RL 20:9 a §)	0	0	4	0	6	10
Yhteensä	1	7	11	1	11	31

Poliisille ilmoitetut paritusrikokset 2004 (lkm)

4. Ihmiskaupan määritelmä

4.1 Ihmiskauppa rikoksena – lähtökohdat ihmiskaupan määritelmälle

Ihmiskauppaa koskevat rangaistussäännökset sisältävä laki rikoslain muuttamisesta (650/2004, HE 34/2004 vp) tuli voimaan 1.8.2004. Rikoslain vapauteen kohdistuvia rikoksia koskevassa 25 luvussa säädetään rangaistaviksi ihmiskauppa (3 §) ja törkeä ihmiskauppa (3 a §).

Ihmiskauppaa koskevien rangaistussäännösten taustalla ovat Yhdistyneiden kansakuntien kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen yleissopimuksen (Palermion yleissopimus) lisäpöytäkirja ihmiskaupan, erityisesti naisten ja lasten kaupan ehkäisemisestä, torjumisesta ja rankaisemisesta sekä Euroopan unionin neuvoston puitepäättös ihmiskaupan torjunnasta (2002/629/YOS). Rikoslain ihmiskauppaa koskeva rangaistussäännös noudattelee melko tarkoin Palermion yleissopimuksen ihmiskauppaa koskevan lisäpöytäkirjan määritelmää³, jonka mukainen toiminta sopimusvaltioiden edellytetään kriminalisoivan. Rangaistussäännökset ja niiden perustelut toimivat siten lähtökohtana myös ihmiskaupan määritelmälle. Seuraavassa kuvataan rangaistussäännösten pääasiallinen sisältö.

Rikoslain 25 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan ihmiskaupasta tuomitaan se, joka 1) käyttämällä hyväksi toisen riippuvaista asemaa tai turvatonta tilaa, 2) erehdyttävällä toista tai tämän erehdystä hyväksi käyttämällä, 3) maksamalla korvauksen toista vallassaan pitävälle henkilölle tai 4) ottamalla vastaan sellaisen korvauksen (keinot) ottaa toisen valtaansa, värvää toisen taikka luovuttaa, kuljettaa, vastaanottaa tai majoittaa toisen (tekotavat) hänen saattamiseksi 20 luvun 9 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetun tai siihen rinnastettavan seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi, pakkotyöhön tai muihin ihmisarvoa loukkaaviin olosuhteisiin taikka elimien tai kudoksien poistamiseksi taloudellisessa hyötymistarkoituksessa (tarkoitus).

Rikoslain 25 luvun 3 §:n 2 momentin mukaan ihmiskaupasta tuomitaan myös se, joka ottaa valtaansa kahdeksatoista 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. Myös ihmiskaupan yritys on säädetty rangaistavaksi. Ihmiskaupasta tuomitaan vankeutta vähintään neljä kuukautta ja enintään kuusi vuotta.

³ Palermion yleissopimuksen lisäpöytäkirjan käsitteiden käyttöä koskevassa 3 artiklassa määritellään ihmiskauppa seuraavasti: Tässä pöytäkirjassa a) "ihmiskauppa" 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 hyväksikäyttö prostituutiotarkoituksessa tai muut seksuaalisen hyväksikäytön muodot, pakkotyö tai pakollinen palvelu, orjuus tai muu orjuuden kaltainen käytäntö tai orjuuden kaltaiset olot tai elinten poistaminen;

b) ihmiskaupan uhrin suostumuksella tämän artiklan a kohdassa tarkoitettuun hyväksikäyttöön ei ole merkitystä, kun sen saamiseksi on käytetty jotakin a kohdassa mainittua keinoa;

c) lapsen värväys, kuljetus, siirtäminen, kätkeminen tai vastaanottaminen hyväksikäyttötarkoituksessa katsotaan "ihmiskaupaksi" myös silloin, kun siihen ei liity mitään tämän artiklan a kohdassa mainittua keinoa;

d) "lapsi" tarkoittaa alle 18-vuotiasta henkilöä.

Palermon yleissopimuksen ihmiskauppaa koskevan lisäpöytäkirjan määritelmä sisältää kolme osa-aluetta: eri tekotavat, teossa käytetyt keinot ja teon tarkoituksen. Kaikkien kolmen osatekijän on täyttyvä, jotta kysymys on momentissa tarkoitettusta ihmiskaupasta. Toisaalta kustakin osatekijästä vain yhden mainitun vaihtoehdon on täyttyvä. Osatekijöiden välillä on oltava yhteys. Rikoslain 25 luvun 3 §:n 2 momentin mukaisesti 1 momentin 1-4 kohdassa tarkoitettujen keinojen käyttäminen ei kuitenkaan edellytetä silloin, kun kohteena on kahdeksatoista vuotta nuorempi henkilö.

Törkeästä ihmiskaupasta tuomitaan, 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 kahdeksatoista 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 tarkoitettujen järjestäytyneiden rikollisryhmien toimintaa. Törkeän ihmiskaupan tunnusmerkistön täytyminen edellyttää lisäksi, että rikos on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä. Törkeästä 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. Törkeästä ihmiskaupasta tuomitaan vankeutta vähintään kaksi ja enintään kymmenen vuotta.

Vaikka ihmiskaupan tunnusmerkistö toteutuu melko aikaisessa vaiheessa, myös rangaistuksen arvoisia yrityksen luonteisia tekoja voidaan arvioida esiintyvän. Koska myös kansainväliset velvoitteet edellyttävät yrityksen rangaistavuutta, ihmiskaupan ja törkeän ihmiskaupan yritys on säädetty rangaistavaksi. Rikoslain 25 luvun 10 §:n nojalla ihmiskaupaan ja törkeään ihmiskaupaan sovelletaan, mitä oikeushenkilön rangaistusvastuusta säädetään. Rikoslain 9 luvussa säädettyjen perusteiden mukaisesti oikeushenkilö, jonka toiminnassa kysymyksessä oleva rikos on tehty, voidaan tuomita yhteisösakkoon.

4.2 Ihmiskaupan suhde paritukseen ja laittoman maahantulon järjestämiseen

Rajanveto yhtäältä ihmiskaupan ja ihmissalakuljetuksen (Suomessa kriminalisoitu laittomana maahantulon järjestämisenä) ja toisaalta ihmiskaupan ja parituksen/prostituution välille on vaikeaa. Useimmiten prostituutioon liittyy myös viitteitä parituksesta ja paritusepäilyyn liittyy monesti piirteitä ihmiskaupasta. Ihmissalakuljetus liittyy monissa tapauksissa kaikkiin edellä mainittuihin ilmiöihin. Seuraavassa pyritään tekemään joitakin rajanvetoja ihmiskaupan ja sen lähellä olevien ilmiöiden välille.

Ihmiskauppaa arvioidaan rikosoikeudellisesti vakavampana rikoksena kuin paritusta. Tärkeää onkin yrittää linjata sitä, missä raja parituksen ja ihmiskaupan välillä kulkee. Parituksen voidaan ajatella muuttuvan ihmiskaupaksi muun muassa silloin, kun henkilö erehdytetään toimimaan prostituoituna tai häntä painostetaan, pakotetaan tai pelotellaan jatkamaan tai ylläpitämään toimintaa. Ihmiskaupaan liittyy usein vakavia itsemääräämisoikeuden loukkauksia ja liikkumisvapauden rajoituksia. Jos parituksen kaltaisessa tilanteessa ihmiskaupan muut tunnusmerkit – käytetyt keinot ja tekotavat – ovat olemassa, on ihmiskauppasäännöksiä pidettävä ensisijaisena paritussäännöksiin, myös törkeään paritukseen, nähden.

Tärkeää on huomata se, ettei ihmiskaupan rangaistussäännöksen tunnusmerkistön täyttymisen rajaa ole asetettu kovin korkealle, vaan uhrin turvattoman tilan tai riippuvaisen aseman hyväksikäyttäminen riittää. Hallituksen esityksessä 34/2004 on selvitetty yksityiskohtaisemmin niitä syitä, joista turvaton tila tai riippuvainen asema voi johtua. Tässä riittää, kun tuodaan esiin se, että henkilön asemaa on arvioitava kokonaisuutena, jolloin esim. elintasoero Suomen ja lähtömaan välillä voidaan ottaa yhtenä tekijänä huomioon henkilön turvatonta tilaa määritettäessä.

Keskeistä ihmiskaupassa on se, että teon kohteena oleva henkilö on toisen määräämisvallan alainen laajemmin kuin parituksessa. Lakivaliokunta katsoo hallituksen esitystä koskevassa mietinnössään (LaVM 4/2004), että tekijän ja teon kohteen välinen alistussuhde on ihmiskaupassa toisenlainen, intensiivisempi ja kokonaisvaltaisempi kuin parituksessa.

Ihmiskauppaa tarkoittava alisteinen asema voi syntyä myös sen jälkeen, kun henkilö on ryhtynyt prostituutioon tai parituksen kohteeksi. Tämän vuoksi painoarvoa tulisi antaa ennen kaikkea hyväksikäyttöä tarkoittavalle lopputulokselle, ei sille, millaisen prosessin kautta henkilö on hyväksikäytön kohteeksi joutunut. Tällöin se, onko henkilö lähtenyt prostituutioon alun perin vapaaehtoisesti, menettää merkityksensä. Ryhtymällä prostituutioon henkilö ei menetä ihmisoikeuksiaan tai oikeutta määrätä itsestään, eikä prostituoitu ole yhtään oikeutetumpi hyväksikäytön tai väkivallan kohde kuin kukaan muukaan.

YK:n Palermon yleissopimuksen ihmissalakuljetusta koskevan lisäpöytäkirjan mukaan ihmissalakuljetus on toimintaa, jolla pyritään suoraan tai välillisesti taloudelliseen tai muuhun aineelliseen hyötyyn järjestämällä henkilö maahan, jossa hänellä ei ole kansalaisuutta tai oleskeluoikeutta⁴. Ihmissalakuljetusta pidetään ensisijaisesti valtion suvereniteettiin kohdistuvana rikoksena kun taas ihmiskaupassa on ennen kaikkea kysymys henkilöön kohdistuvasta rikoksesta, joka tehdään hyväksikäyttötarkoituksessa⁵.

Ihmissalakuljetukseen suhtaudutaan usein siis siirtolaisuuskysymyksenä kun taas ihmiskauppa nähdään ihmisoikeusongelmana, joka loukkaa yksilön keskeisiä ihmisoikeuksia. Laittoman maahantulon järjestämisen ja ihmiskaupan erona voidaan karkeasti pitää riippuvuussuhdetta tai sen puuttumista. Laittoman maahantulon toteuduttua maahan tulleen henkilön suhde matkan järjestäjään katkeaa. Ihmiskaupassa riippuvuussuhde joko pysyy yllä tai sitä pidetään yllä kiristämällä, uhkailulla tai muulla laittomalla tavalla.

Olennainen ero ihmissalakuljetuksen ja ihmiskaupan välillä on lisäksi se, että ihmissalakuljetus vaatii kansainvälisen rajanylityksen. Ihmiskaupan tunnusmerkistön täyttyminen ei edellytä uhrin siirtymistä rajan yli, jolloin ihmiskauppaa voidaan määritelmän mukaan käydä myös maan rajojen sisäpuolella. Maan rajojen sisäpuolella liikkuamiseen voidaan rinnastaa myös liikkuminen Schengen-alueella, koska maiden välisiä sisärajarakastuksia ei tehdä.

⁴ Lisäpöytäkirjan artiklassa 3 määritellään ihmissalakuljetus seuraavalla tavalla: "For the purposes of this Protocol: 'Smuggling of migrants' shall mean the procurement, in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit, of the illegal entry of a person into a State Party of which the person is not a national or a permanent resident."

⁵ Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö ihmissalakuljetukseenkin voi liittyä vakavia ihmisoikeusloukkauksia.

4.3 Ihmiskaupan käsite uhrien suojele- ja auttamistyössä sekä tunnistamistoiminnassa

Vaikka ihmiskaupan rikosoikeudellisella tunnusmerkistöllä on tärkeä osansa ihmiskaupan määrittelyssä, tulee ihmiskauppa uhrien suojele- ja auttamistyössä sekä uhrien tunnistamistoiminnassa käsittää rikostunnusmerkistöä laajemmin.

Ihmiskaupan käsitteen ymmärtämisessä ja uhrien kohtaamisessa pyritään uhri- ja ihmisoikeusperustaiseen lähestymistapaan, mikä mahdollistaa rikosoikeutta väljemmän kysymyksen käsittelyn. Esimerkiksi suojele- ja auttamistoiminnassa merkityksellistä ihmisoikeusnäkökulman mukaan on se, onko henkilö joutunut hyväksikäytön uhriksi, ei niinkään se, täyttyykö ihmiskaupan rikostunnusmerkistö. Tämän vuoksi esimerkiksi jo epäily ihmiskauppaan viittaavasta uhriutumuksesta on riittävä peruste palvelujärjestelmään sekä suojele- ja auttamistoimintaan ohjaamista varten. Samoin uhrin tunnistamisessa ei edellytetä rikosoikeudellista näyttöä vaan epäily ihmiskauppaan tarkoittavasta uhriutumuksesta riittää.

5. Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen

5.1 Tausta

Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen on yksi ihmiskaupan vastaisen toiminnan haasteellisimmista osa-alueista. Erityisesti kauttakulkumatalla olevien ihmiskaupan uhrien tunnistaminen on vaikeaa. Tämä johtuu ensinnäkin siitä, että useissa tapauksissa henkilöt eivät matkan aikana itsekään tiedä joutuvansa ihmiskaupan uhreiksi matkan jälkeen⁶. Haasteellisuutta lisää se, että usein ihmiskaupan uhriksi päätyvät henkilöt joutuvat tekemisiin ihmiskauppioiden kanssa tuttujen tai sukulaistensa kautta, jolloin uhrin ja saattajan välille on muodostunut jonkinasteinen luottamussuhde. Tämän luottamussuhteen rikkominen viranomaisten toimin kauttakulkumatalla voi olla lähes mahdotonta. Toisaalta kauttakulkumatalla mukana oleva saattajakaan ei aina ole tietoinen saatettavan kohtalosta. Näiden keinojen avulla ihmiskaupasta hyötyvät rikollisjärjestöt pyrkivät peittämään rikollisen toimintansa jäljet ja sitä kautta tekemään rikoksen havaitsemisen ja uhrien tunnistamisen mahdollisimman vaikeaksi viranomaisille. Niin ihmiskaupassa, laittoman maahantulon järjestämisessä kuin monella muullakin rikollisuudenalalla toiminta pyritään naamioimaan niin, että se näyttäisi ulospäin täysin lailliselta.⁷

Uhrien tunnistaminen on keskeinen edellytys tässä toimintasuunnitelmassa esitettyjen toimenpiteiden aktivoitumiselle. Toimintasuunnitelman tavoitteena on, että ihmiskaupan uhrin voitaisiin tunnistaa nopeasti, jotta suunniteltu uhrien auttamistyö voisi käynnistyä. Tämän vuoksi viranomaisten ja muiden ihmiskaupan uhrien ja riskiryhmien parissa työskentelevien tahojen oma-aloitteisuuden merkitystä tunnistamisessa on syytä korostaa. Uhrin tunnistamisessa ei edellytetä rikosoikeudellista näyttöä vaan epäily ihmiskauppaa tarkoittavasta uhriutumuksesta riittää. Tunnistamisen jälkeen uhrin ohjataan palvelujärjestelmän piiriin.

5.2 Toimenpide-ehdotukset

Ihmiskaupan uhrin löydetään, tunnistetaan tai tavoitetaan pääasiassa kolmen kanavan kautta: virkatehtävien (poliisi, raja-, työsuojelu- sosiaali- ja lastensuojeluviranomaiset jne.), kolmannen sektorin toimijoiden (kansalaisjärjestöt, työmarkkinajärjestöt jne.) tai uhrin oman yhteydenoton kautta. Uhrin omaa yhteydenottoa voidaan helpottaa esim. perustamalla turvakoteja tai palveleva puhelin ja kehittämällä etsivää työtä. Merkityksellinen tunnistamiskanava on myös yleisö, minkä vuoksi myös yleisellä ihmiskaupasta tiedottamisella on oma keskeinen roolinsa.

Ihmiskaupan uhreiksi päätyvien alaikäisten kohdalla on saatu toistuvia havaintoja, siitä etteivät he matkusta omien vanhempiensa seurassa. Tämä ei kuitenkaan ole sellaisenaan merkki tapauksen liittymisestä ihmiskauppaan. Viranomaisten tulee kuitenkin

⁶ Erityisesti Itä- Euroopasta ja entisen Neuvostoliiton alueelta tulevat ihmiskaupan uhrin saattavat tiedostavat uhriutumisen riskin, mutta eivät halua uskoa riskin konkretisoituvan omalla kohdallaan.

⁷ Esimerkkinä Suomen kautta kulkevasta mahdollisesta ihmiskaupasta voidaan mainita seuraava tapaus. Marraskuun 2004 lopulla Kreikka antoi varoituksen, jonka mukaan Suomen kautta järjestetään georgialaisia laittomia maahantulijoita Eurooppaan. Tehdyissä selvityksissä paljastui, että vuodesta 2002 alkaen on Suomen kautta matkustanut yli 1500 georgialaista Kreikan kuvaamalla tavalla. Kaikki maahantuloedellytykset (voimassaolevat passit, viisumit ja tarvittavat rahavarat) ovat matkailijoilla useimmiten olleet kunnossa. Matkailijoista 85 - 90 % on ollut naisia, ja he ovat olleet liikkeellä Ruotsin myöntämällä viisumeilla. Matkailijat eivät ole palanneet Suomen kautta takaisin kotimaahansa, ja osan heistä voidaan perustellusti epäillä joutuneen ihmiskaupan uhriksi.

kin kiinnittää erityishuomio tapauksiin joissa alaikäinen on liikkeellä jonkun muun kuin vanhempiensa tai sukulaistensa seurassa. Viranomaisten on samalla pyrittävä tiiviiseen yhteistyöhön liikenteenharjoittajien kanssa siltä osin, että ne ilmoittaisivat tämänkaltaisista matkustajistaan viranomaisille. Huomattava on myös se, että eräissä tapauksissa myös lasten vanhempien on voitu epäillä syyllistyneen lastensa kauppamiseen.

Erityisesti lapsiuhrien osalta tunnistaminen tulisi voida suorittaa nopeasti. Mikäli uhrin täysi-ikäisyydestä ei voida olla varmoja, on uhria lähtökohtaisesti pidettävä alaikäisenä ja oikeutettuna erityisiin auttamis- ja suojelutoimenpiteisiin. Viranomaisten tulisi kehittää uhrin tunnistamistoimintaansa erityisiä menettelytapoja, jossa lapsen oikeudet toteutuvat ja jossa lasta kohdellaan lapsena. Lastensuojeluviranomaisten, kansalaisjärjestöjen ja viranomaisten yhteistyötä tulisi lisätä.

Ihmiskaupan uhrin tunnistamisen kannalta on tärkeätä kouluttaa poliisin sekä tulli- ja rajavalvontaviranomaisten lisäksi myös palvelujärjestelmän keskeiset toimijat, kuten terveydenhuollon, sosiaali-, koulu- ja nuorisotoimen sekä seurakuntien, lastensuojelun ja kansalaisjärjestöjen henkilöstö. Myös työmarkkinajärjestöjen henkilöstö tulisi hermistää huomaamaan ihmiskaupan mahdollisuus.

Erityisen tärkeätä on kouluttaa käytännön tason tunnistamiseen kuntien, seurakuntien ja kansalaisjärjestöjen etsivää työtä tekevät työntekijät sekä henkilöt, jotka toimivat vastaanotto- ja päivystysyksiköissä sekä palvelevissa puhelimissa. Eri palveluyksiköihin kertyvää tietoa Suomen kautta kulkevan ja Suomeen suuntautuvan ihmiskaupan ominaispiirteistä tulisi käyttää koulutusmateriaalina eri henkilöstöryhmiä kouluttaessa.

Kauttakulkumaiden ja kohdemaiden viranomaisten välinen yhteistyö ihmiskaupan uhrin tunnistamisessa on avainasemassa. Yhteistyötä ja tiedonvaihtoa kansainvälisten järjestöjen kanssa on myös syytä lisätä.

5.3 Tunnistamistoiminnan laukaisevat seikat

Seuraavassa luetellaan tekijöitä, joita voidaan pitää ihmiskaupaan viittaavina. Tekijät eivät sellaisenaan ole ihmiskaupan tunnusmerkkejä eikä niiden useankaan yhtäaikaisten täyttyminen välttämättä liitä tapausta ihmiskaupaan. Tässä lueteltavien tekijöiden tarkoitus on lähinnä toimia tunnistamistoiminnan laukaisevina tai lisäselvitystä edellyttävinä hälytysmerkkeinä. Työryhmä ehdottaa lueteltavien tekijöiden saattamista helposti mukana kannettavassa muodossa (esim. kortti tms.) niiden viranomaisten ulottuville, joiden vastuulla uhrin tunnistaminen käytännössä on.

Välittömästi maahantuloon liittyvät yleiset seikat:

- Henkilö ylittää Suomen valtion rajan tai oleskelee maassa laittomasti.
- Henkilö saattaa olla laittoman maahantulon järjestämisen kohde.
- Henkilön matkustusasiakirjat on väärennetty.
- Henkilöllä ei ole hallussaan omaa passiaan tai muita tarvittavia matkustusasiakirjoja.
- Joku toinen on järjestänyt henkilön matkan, viisumin ja muut tarvittavat asiakirjat.
- Joku järjestää viisumeja toistuvasti muille henkilöille.

- Sama henkilö esiintyy usein takaajana eri henkilöiden viisumianomuksissa.

Erityiset henkilöön liittyvät seikat:

- Henkilö vaikuttaa pelokkaalta tai on ilmeisen haluton kertomaan tilanteestaan tai tapahtuneesta.
- Henkilö ei puhu suomea, ruotsia tai englantia, mutta on kuitenkin oleskellut tai aikoo oleskella pitkiä aikoja Suomessa.
- Henkilöltä tai järjestelijältä paljastuu yhteyksiä tunnettuihin parittajiin tai muihin rikollisiin.
- Henkilöön liittyy viitteitä suhteesta muihin ihmiskaupan uhreihin.
- Henkilöllä on vartalossaan alakulttuureihin kuuluvia merkkejä, jotka saattavat viitata yhteydestä rikollisiin.
- Henkilö ei tiedä työpaikkansa osoitetta.
- Henkilö ei tiedä työnantajansa nimeä.
- Henkilö on joutunut maksamaan kohtuuttomia korvauksia pääsystään töihin Suomeen.
- Lapsi matkustaa muun kuin vanhempiansa tai sukulaistensa kanssa.
- Lapselle on mahdollisesti tehty useita erilaisia matkavarauksia.
- Henkilölle on annettu valheellisia tietoja Suomessa suoritettavan työn tai toiminnan olosuhteista tai siitä saatavasta korvauksesta.
- Henkilön työskentelyolosuhteet ovat heikot. Ilmenee vakavia puutteita työturvallisuudessa.
- Henkilöllä ei ole tosiasiallista mahdollisuutta itse vaikuttaa työpäivänsä pituuteen tai työskentelyolosuhteisiin. Henkilön täytyy työskennellä pitkiä päiviä ja missä olosuhteissa tahansa. Alan ammattiliittojen antamia suosituksia rikotaan selvästi.
- Henkilön asuinolosuhteet ovat heikot. Henkilö asuu työpaikallaan.
- Henkilö joutuu työskentelemään toistuvasti vaihtuvissa paikoissa.
- Henkilön palkka ei vastaa alalla sovittua tai se maksetaan henkilölle pimeänä tai suoraan kotimaahan.
- Itsenäisesti Suomessa työskentelevällä henkilöllä ei ole pääsyä omiin ansioihinsa.
- Henkilö on huomattavan alisteisessa tai riippuvaisessa suhteessa työntajansa / parittajansa (riippuvuus voi johtua mm. perhe-, sukulaisuus-, työ-, vuokra- tai velkasuhteesta).
- Henkilö työskentelee toisen henkilön alistamana (pakko).
- Henkilön liikkumisvapautta on rajoitettu (esim. työ- tai asuintiloihin lukitseminen).
- Henkilön ei anneta liikkua yksin vakituisen oleskelupaikan ulkopuolella. Uhrin joutuessa esim. sairaalaan ihmiskauppias on mukana esiintyen tulkkina tms.
- Henkilö käyttäytyy hermostuneesti ”tulkkinsa” läsnä ollessa.
- Henkilö on velkaa huomattavia rahasummia toiselle henkilölle (velkavankeuden kaltainen tila). Henkilö joutuu esim. maksamaan huomattavan korkeita matkakustannuksia jälkikäteen matkansa järjestäjälle.
- Henkilö joutuu maksamaan huomattavan osan asiakkaaltaan saamasta korvauksesta työnantajalleen / parittajalleen.

- Henkilö on joutunut väkivallan tai sillä uhkailun kohteeksi, häntä on käytetty seksuaalisesti hyväksi tai hänen kehossaan on väkivallan tai hyväksikäytön merkkejä.
- Henkilön perheenjäsenten tai sukulaisten taloudellinen tilanne on niin huono, että he ovat käytännössä riippuvaisia henkilön Suomessa ansaitsemista tuloista.
- Henkilön perheenjäsenten tai sukulaisten uhkailua tai painostusta kotimaassa esiintyy.
- Henkilö on tullut maahan työvoimanvuokrausta harjoittavan yrityksen kautta lähetettynä työntekijänä.
- Tutkinnassa ilmenee yrityksen tekemiä vero- ja / tai kirjanpitorikoksia. Yritys käyttää todennäköisesti pimeää työvoimaa.

Sen selvittämistä, onko henkilö ihmiskaupan uhri, voidaan edistää myös esittämällä henkilölle kysymyksiä, jotka liittyvät hänen työhönsä, työoloihinsa ja työehtoihinsa sekä hänen perheenjäsentensä tilanteeseen. Tunnistamisen kannalta informatiivisinta tietoa voidaan saada mm. seuraavien kysymysten avulla:

- Onko henkilö halutessaan vapaa jättämään työpaikkansa?
- Onko henkilöä pahoinpidelty fyysisesti, henkisesti tai seksuaalisesti?
- Onko henkilöllä hallussaan passi tai muu henkilöllisyystodistus?
- Paljonko henkilö saa palkkaa?
- Paljonko henkilö joutuu maksamaan elinolosuhteistaan?
- Asuuko henkilö kotonaan vai työpaikallaan?
- Miten henkilö saapui maahan ja kyseiselle paikkakunnalle?
- Onko hänen perheenjäseniään uhkailtu?
- Tunteeko henkilö, että hänelle, hänen perheenjäsenelleen tai muulle läheiselleen voi tapahtua jotain ikävää jos hän jättää työnsä?

6. Ihmiskaupan ehkäiseminen

Ihmiskaupan ehkäiseminen muodostuu useista eri toimenpiteistä, joiden tavoitteena on vähentää ihmiskauppaa ja sen aiheuttamia ikäviä seurauksia yksilölle ja yhteiskunnalle. Keinojen tulee olla sukupuolisensitiivisiä ja niiden tulee perustua ihmisoikeusperustaiselle lähestymistavalle. Lapsinäkökulmaa on syytä korostaa ihmiskaupan ehkäisemisessä.

Toimintasuunnitelmassa ehdotettujen toimenpiteiden avulla ihmiskaupan ehkäisemiseen pyritään vaikuttamalla sen perimmäisiin syihin, vähentämällä potentiaalisten uhrien haavoittuvuutta, lisäämällä viranomaiskontrollia sekä vastuuttamalla käyttäjiä (esim. työnantajia). Toimenpiteiden toivotaan myös hillitsevän kysyntää ja sitä kautta myös ihmiskauppaa. Lisäksi luvussa 9 ehdotetut toimet tiedon ja tietoisuuden lisäämiseksi edistävät ihmiskaupan ehkäisemiseen tähtäviä pyrkimyksiä. Osan ehdotetuista toimenpiteistä odotetaan ehkäisevän myös uudelleen uhritumista. Huomiota tulee kiinnittää myös lasten seksuaaliseen hyväksikäyttöön, johon Suomen kansalaiset ulkomailta matkustaessaan syyllistyvät. Suositukset kansainvälisten sopimusten voimaansaattamiseksi on sijoitettu tähän lukuun.

Valtiot ovat päävastuussa ihmiskaupan ehkäisemisestä, mutta yhteistyö muun muassa kansainvälisten järjestöjen, kolmannen sektorin toimijoiden, yritysten ja työmarkkinajärjestöjen kanssa on olennaista.

6.1 Kansainvälisten sopimusten täytäntöönpano

6.1.1 Tausta

Keskeisin kansainvälisoikeudellinen ihmiskaupan vastainen instrumentti on Yhdistyneiden kansakuntien kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen yleissopimuksen lisäpöytäkirja ihmiskaupan, erityisesti naisten ja lasten kaupan, ehkäisemisestä, torjumisesta ja rankaisemisesta. Suomi on allekirjoittanut sekä pääsopimuksen että lisäpöytäkirjan 12.12.2000. Yleissopimus on tullut kansainvälisesti voimaan 29.9.2003. Suomessa se on tullut voimaan 11.11.2004 (SopS 20/2004). Lisäpöytäkirja tuli kansainvälisesti voimaan 25.12.2003. 1.8.2004 astuivat Suomessa voimaan lainsäädäntömuutokset, joiden tarkoituksena oli saattaa Suomen lainsäädäntö vastaamaan kansainvälisiä velvoitteita.

YK:ssa valmistui lisäksi vuonna 2000 lapsen oikeuksien sopimuksen valinnainen pöytäkirja lapsikaupasta, lapsiprostitutiosta ja lapsipornografiasta. Suomi allekirjoitti pöytäkirjan 7.9.2000.

Euroopan neuvoston ministerikokous perusti huhtikuussa 2003 ad hoc -työryhmän (CAHTEH) laatimaan eurooppalainen ihmiskauppaa koskeva yleissopimus. Työryhmän mandaatti jatkuu 20.4.2005 asti. Tavoitteena on yleissopimuksen avaaminen allekirjoitettavaksi Euroopan neuvoston huippukokouksessa toukokuussa 2005.

Euroopan unionin neuvosto antoi 29.4.2004 direktiivin 2003/81/EY oleskeluluvasta, joka myönnetään yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa tekeville kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat ihmiskaupan uhreja. Jäsenvaltioiden on saatettava direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan ennen 6.8.2006.

6.1.2 Toimenpide-ehdotukset

Yhdistyneiden kansakuntien kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen yleissopimuksen lisäpöytäkirja ihmiskaupan, erityisesti naisten ja lasten kaupan, ehkäisemisestä, torjumisesta ja rankaisemisesta sekä lapsen oikeuksien sopimuksen valinnainen pöytäkirja lapsikaupasta, lapsiprostituutiosta ja lapsipornografiasta tulee saattaa kansallisesti voimaan.

Euroopan neuvoston ihmiskauppaa koskevan yleissopimuksen neuvottelut saatetaan loppuun ja sopimuksen kansallista voimaansaattamista valmistellaan.

Euroopan unionin neuvoston antama direktiivi 2003/81/EY oleskeluluvasta, joka myönnetään yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa tekeville kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat ihmiskaupan uhreja, pannaan kansallisesti täytäntöön 6.8.2006 mennessä.

Yhdistyneiden kansakuntien siirtotyöläisten ja heidän perheenjäsentensä suojelua koskevan yleissopimuksen voimaansaattamista harkitaan.

6.2 Kehitys- ja lähialueyhteistyö

6.2.1 Tausta ja tehdyt toimet

Hallituksen 22.4.2004 hyväksymässä Suomen lähialueyhteistyön strategiassa todetaan, että lähialueiden vakaa yhteiskunnallinen ja taloudellinen kehitys on tärkeää ja että tämän kehityksen tukeminen sekä ns. uusien turvallisuusuhkien ehkäiseminen ja niihin liittyvien riskien hallinta on yhteinen asia. Strategian mukaan lähialueyhteistyössä huomioidaan Suomen kansainvälisen toiminnan keskeiset arvot, joita ovat demokratian, ihmisoikeuksien ja oikeusvaltioperiaatteen kunnioittaminen. Lähialueyhteistyön tavoitteena on muun muassa torjua järjestäytyntä rikollisuutta sekä tukea yhteiskunnallisia ja taloudellisia muutosprosesseja, jotka vahvistavat yhteistyömaiden omia mahdollisuuksia puuttua ongelmiin. Lähialueyhteistyöllä myös edistetään paikallisdemokratian ja kansalaisyhteiskunnan vahvistumista.

Lähialueyhteistyössä on viime vuosina ollut vireillä useita ihmisoikeuksiin liittyviä hankkeita, joista monissa on myös ihmiskauppa/prostituutio -komponentti mukana. Kahdenvälisestä yhteistyöstä voi mainita Oulun lääninhallituksen sosiaaliseen tasarvoon tähtäävän hankkeen epäterveiden yhteiskunnallisten ilmiöiden torjumiseksi (ml. prostituutio). Myös kansainvälisten järjestöjen kautta Suomi on tukenut ihmiskaupan vastaista työtä. Esimerkkinä voi mainita ILO/IPEC:n katulapsihankkeet Leningradin alueella ja Pietarissa. Baltian maissa rahoitettiin useita vuosia jatkunutta ja viime vuoden vaihteessa päättyntä Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön, IOM:n hanketta "Trafficking in Women: Assistance to Victims and Support to Social Workers" uhrien paluusopeutumisen helpottamiseksi (ml. uhrien sairaalahoito, psykoterapia ja työhönohjaus). IOM:n ja Venäjän viranomaisten kanssa valmistellaan parhailaan vuonna 2005 käynnistyvää ihmiskaupan vastaista vuoden kestävä hanketta Kaliningradin alueella ("Kaliningradin ihmiskauppatilanteen arviointi ja kapasiteetin rakentaminen ihmiskaupan vastustamiseksi Kaliningradissa"). Hanke on osa laajempaa e-Pine -hanketta, jota Yhdysvallat rahoittaa Baltian maissa alueellisena hankkeena ja Suomi liitännäishankkeena Kaliningradin osalta.

Lisäksi lähialueyhteistyövaroin rahoitetaan hankkeita, joissa ihmiskaupan ehkäisyyn kiinnitetään huomiota koulutustyössä (mm. IOM:n kauttakulkuviisumihanke 2004-2005 Kaliningradissa, jossa pyritään lisäämään rajaviranomaisten valppautta ihmiskaupan ehkäisemiseksi).

Suomi on osallistunut lisäksi Pohjoismaiden, Baltian maiden ja Venäjän väliseen monimuotoiseen yhteistyöhön ihmiskaupan vastustamiseksi, ja useat viranomaiset ovat olleet mukana näissä hankkeissa. Näistä hankkeista uusin, Pohjoismais-baltialainen ihmiskaupan vastainen työryhmä (Nordic-Baltic Task Force against Trafficking in Human Beings), kokoontui ensimmäisen kerran Tukholmassa marraskuun 2003 lopussa. Pohjoismais-baltialaisen työryhmän tavoitteena on vahvistaa lähialueyhteistyötä ihmiskaupan lähtö-, kauttakulku- ja kohdemaiden sekä kansalaisjärjestöjen ja muiden toimijoiden välillä. Työryhmä on aloittanut pilottiprojektin, jonka tarkoituksena on varmistaa seksuaaliseen hyväksikäyttötarkoitukseen tuotujen uhrien turvallinen paluu lähtömaahan. Erityistä huomiota työryhmän työssä kiinnitetään uhrien tunnistamiseen, suojeluun ja auttamiseen, lainsäädännöllisiin muutostarpeisiin sekä ihmiskaupan ennaltaehkäisyyn.

Suomi on mukana myös Itämeren maiden neuvoston (Council of the Baltic Sea States, CBSS) riskiryhmiin kuuluvia lapsia käsittelevän työryhmän työssä (Working Group on Cooperation on Children at Risk). Työryhmä pyrkii parantamaan alueen kaikkein haavoittuvimmissa oloissa elävien lasten asemaa. Itämeren maiden neuvoston maat ovat yhdessä Moldovan, Ukrainan ja Valko-Venäjän kanssa perustaneet kontaktipisteiden verkoston. Kontaktiverkoston kautta saadaan yhteys toisen valtion viranomaisiin esimerkiksi lapsikauppatilanteissa. Suomen kontaktipisteenä on sisäasiainministeriön ulkomaalaisosasto.

Itämeren maiden neuvoston Suomen puheenjohtajuuskauden 2002-2003 lopussa ulkoasiainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, oikeusministeriö, Yhdysvaltojen, Kanadan ja Ruotsin Helsingin suurlähetystöt yhteistyössä CBSS:n kanssa järjestivät lapsiin kohdistuvaa ihmiskauppaa Itämeren alueella käsittelevän asiantuntijakonferenssin "Stop Child Trafficking – Modern Day Slavery" 1.-3.6.2003 Helsingissä. Konferenssin tuotoksena koottiin kaikista esityksistä yhteen toimintakansio, jonka sähköisestä päivittämisestä Itämeren maiden neuvoston lapsiyksikkö on ottanut vastuun. CBSS:n järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen työryhmän mandaattiin esitettiin sisällytettäväksi tarkempi määrittely lapsikauppaan puuttumisen mahdollistavista toimita. Demokraattisen kehityksen valtuutettu julkaisi raporttinsa ihmiskaupasta CBSS:n jäsenmaissa.

Suomen kehityspolitiikassa sovelletaan ihmisoikeusperustaista lähestymistapaa. Kahdenvälisessä kehityspolitiikassa Suomi on tukenut ihmiskaupan vastaista toimintaa erityisprojekteilla mm. Kambodzhassa (kumppaneina IOM ja Kambodzhan hallitus). Monenkeskisellä puolella Suomi on tukenut ILO:n lapsityön vastaista IPEC-ohjelmaa. UNICEF:lle annettu tuki on ohjautunut osin ihmiskaupan vastaiseen toimintaan, joka on UNICEF:n toiminnan painopisteitä. Suomi kuuluu UNICEF:n suuriin tukijamaihin.

Kansalaisjärjestöjen kanssa toteuttavilla hankkeilla on merkittävä asema ihmisoikeuksia tukevassa yhteistyössä. Järjestöjen kautta on annettu tukea mm. ECPAT-järjestölle (End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking of Children for Sexual Purposes) ennen kaikkea Aasiassa tapahtuvaan lapsikaupan vastaiseen toimintaan sekä IHF:lle (International Helsinki Federation) naiskaupan vastaiseen toimintaan Mol-

dovassa ja Keski-Aasiassa. Useat Suomen edustustot ovat käyttäneet ns. paikallisen yhteistyön määrärahoja tukemaan paikallisia järjestöjä, jotka ovat kouluttaneet ja tiedottaneet paikallista väestöä ihmiskauppaan liittyvistä kysymyksistä.

Suomen kehityspolitiikan yhtenä yleistavoitteena on vahvistaa naisten ja ns. haavoittuvimpien ryhmien (lapset, vähemmistöt, alkuperäiskansat sekä vammaiset henkilöt) asemaa, ja tällä toiminnalla on myös ihmiskauppaa ehkäisevä vaikutus. Ihmiskaupan ehkäisemiseen pyritään myös äärimmäisen köyhyyden vähentämisellä, mikä kuuluu Suomen kehityspolitiikan tavoitteisiin.

YK:n kasvatus-, tiede- ja kulttuurijärjestö UNESCO:n johtamassa Koulutus kaikille -prosessissa (Education for All, EFA) on asetettu kuusi tavoitetta. Niistä kaksi - yleinen perusopetusmahdollisuus kaikille vuoteen 2015 mennessä sekä sukupuolten välinen tasa-arvo (koulutuksessa) vuoteen 2005 mennessä - kuuluvat myös YK:n vuosituhattulistukseen kirjattuihin kansainvälisiin kehitystavoitteisiin. Suomen kehitysyhteistyössä perusasteen koulutuksen tukeminen on yksi keskeinen painopiste, Koulutus kaikille -periaatteiden mukaisesti. Suomi tukee opetussektorin toimintaa hankkeiden ja laajempien ohjelmien muodossa 12 maassa sekä alueellisten hankkeiden kautta (mm. Länsi-Balkan), ja sektorin osuus on noin 11 % koko kahdenvälisen kehitysyhteistyön budjetista. Erityisesti kehitysyhteistyössä korostetaan tyttöjen tasavertaisia mahdollisuuksia päästä koulutukseen.

6.2.2 Toimenpide-ehdotukset

Tavoitteena on Baltian maissa ja Venäjällä konsuli- ja viisumitehtävissä toimivien viranomaisten ja muun lähetystöjen henkilökunnan valmennuksen kehittäminen ihmiskaupan ehkäisemisessä (mm. uhrien tunnistamisessa) ja toisaalta uhrien palautuksen hallinnassa ja seurannassa siten, että uudelleen uhriutuminen voitaisiin estää. Ihmiskauppa voidaan jatkossa mm. sisällyttää maahantuloasioiden koulutukseen omana erillisenä asiakohtana. Kursseja järjestetään useita kertoja vuodessa ja käytännössä kaikki viisumiasioita hoitavat käyvät kurssilla säännöllisin väliajoin, koska se on mm. viisuminanto-oikeuksien edellytys. Ulkoasiainministeriö sitoutuu kehittämään ihmiskauppakysymykset huomioivia koulutusohjelmia. Lisäksi tulisi kehittää keinoja, joiden avulla voitaisiin varmistua siitä, että uhrien ja erityisesti alaikäisten uhrien paluu lähtömaahan on turvallinen.

Suomen ja Venäjän välisessä yhteistyössä eri sektoreilla, ml. lähialueyhteistyö, tulee huomioida ihmiskauppa ja sen ehkäiseminen. Yhteistyössä tulee erityisesti huomioida sukupuoli- ja lapsinäkökulma.

Ulkoasiainministeriö selkiyttää ihmisoikeusperustaisen lähtökohdan merkitystä kehityspolitiikan käytännössä. Kansainvälisiä kansalaisjärjestöjä (INGO) tuetaan edelleen ihmiskaupan ennaltaehkäisyyn ja ihmiskaupan uhrien suojeluun liittyvissä hankkeissa. Paikallisen yhteistyön määrärahoilla tuetaan jatkossakin paikallisia kansalaisjärjestöjä ihmiskauppahankkeiden toteuttamisessa ja rohkaistaan uusien hankkeiden kehittämistä. Erityisesti tuetaan hankkeita, joilla on sukupuoli- tai lapsinäkökulma.

6.3 Työvoiman hyväksikäytön ehkäiseminen

Uuden ulkomaalaislain (301/2004) tuoma keskeinen uudistus oli kaksivaiheisesti myönnettävä työntekijän oleskelulupa. Työnteon osalta työvoimatoimisto harkitsee luvan myöntämisen työmarkkinaedellytykset, joka sisältää arvioinnin siitä, onko ky-

seiseen työpaikkaan saatavilla työmarkkinoilta kohtuullisessa ajassa työvoimaa, sekä varmistumisen työehtojen riittävydestä. Elinkeinonharjoittajalle myönnettävän oleskeluluvan osalta harkinta koskee elinkeinotoiminnan elinkelpoisuuden arviointia, josta vastaa työvoima- ja elinkeinokeskuksen yritysosasto. Ulkomaalaisvirasto myöntää oleskeluluvan, jollei luvan myöntämiselle ole yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen liittyviä esteitä tai kysymys ole maahanmuuttosäännösten kiertämisestä. Jatkoluvan myöntää ja turvallisuusharkinnan suorittaa poliisi.

Uusi ulkomaalaislaki lisäsi ulkomaalaisen oikeutta ansiotyöhön ilman työvoimatoimiston tarkoituksenmukaisuusharkintaa (toiminta ammattimaisesti tieteen, kulttuurin ja taiteen alalla, yrityksen yli- ja keskijohdon tehtävissä, kansainvälisissä järjestöissä sekä valtioiden väliseen yhteistyöhön liittyvissä tehtävissä). Oleskelulupaa ei toisaalta tarvita lainkaan eräillä aloilla (marjojen, hedelmien ja erikoiskasvien poiminta sekä turkistarhatyö, jos työ kestää enintään kolme kuukautta). Perheenjäsenellä on oleskelulupaan liittyvä työnteko-oikeus, jos lupa on myönnetty perhesiteen perusteella ja perheenkokoajalle on myönnetty oleskelulupa.

Työmarkkinapoliittinen harkinta ei vielä estä työntekijän laitonta kohtelua, johon liittyy voimassa olevan lainsäädännön tai työehtosopimusten vastaisia työehtoja. Oleellista on työehtosopimusten ja työsuhteen ehtojen noudattamista koskeva tehokas työsuojeluvalvonta sekä työntekijöille ja työnantajille suunnattu tiedotustoiminta. Työmarkkinajärjestöt osallistuvat työntekijän oleskelulupakäytäntöjen seurantaan, arviointiin ja ulkomaisen työvoiman käytön yleisiä edellytyksiä koskevaan linjaustyöhön, millä on pyritty lisäämään ulkomaisen työvoiman käytön laillisuutta sekä torjumaan harmaata taloutta.

Tällä hetkellä ongelmallisimpana työvoiman hyväksikäytön näkökulmasta näyttäytyy siirtymäaikainen eli Lain Viron, Latvian, Liettuan, Unkarin, Puolan, Slovenian ja Slovakian kansalaisten ansiotyön edellytyksistä (309/2004) noudattamisen valvonta. Lakiin perustuva kaksivuotinen siirtymäkausi EU:n laajenemisen yhteydessä on synnyttänyt työntekijän oleskelulupien välttämiseksi työvoiman vuokrausta harjoittavia yrityksiä Suomen lähialueille, pääasiassa Viroon. Tämä on tuottanut paineita valvoa tarkemmin lisääntyvien ulkomaalaisten työntekijöiden työsuhteita varsinkin, kun ammatitiliitot yhä useammin havaitsevat tarkastustensa yhteydessä lainsäädännön ja työehtosopimusten vastaisia työehtoja.

6.3.1 Työsuojelu

6.3.1.1 Tausta ja tehdyt toimet

Työsuojeluviranomainen valvoo työympäristöä ja työolosuhteita työntekijöiden työkyvyn turvaamiseksi ja ylläpitämiseksi sekä työtapaturmien, ammattitautien ja muiden työstä ja työympäristöstä johtuvien fyysiselle ja henkiselle terveydelle haittaa aiheuttavien tekijöiden ehkäisemiseksi ja torjumiseksi. Työnantajan velvollisuutena on tarkkailla työympäristöä, työyhteisön tilaa, työtapojen turvallisuutta ja toteutettujen työsuojelutoimenpiteiden vaikutuksia. Työnantajan tulee olla tietoinen kaikista työpaikan toimintaan liittyvistä riskeistä. Työhön liittyvät vaarat ja uhkat on selvitettävä ja tunnistettava, poistettava ne tai, ellei se ole mahdollista, vähennettävä ja arvioitava vaara sekä laadittava suunnitelma työolojen jatkuvalla parantamiselle.

Työsuojeluviranomainen valvoo paitsi työturvallisuuslain niin myös mm. lain työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa, työsopimuslain, yhdenver-

taisuuslain, lain yksityisyyden suojasta työelämässä, lain lähetetyistä työntekijöistä, ulkomaalaislain, rikoslain, työaikalain, vuosilomalain ja lain nuorista työntekijöistä toteutumista. Valvonta voi olla suunnattua, jolloin viranomaisen käytössään olevan tiedon perusteella suuntaa toimiaan riskialoille tai -työpaikoille, tai asiakasaloitteista, jolloin viranomaisen toimii työpaikoilta tai yksityisiltä työntekijöiltä tulevan kysynnän mukaan. Henkisen hyvinvoinnin edistämistä koskevassa valvonnassa keskeistä on väkivallan uhkan ehkäisy ja hallinta, häirinnän ja epäasiallisen kohtelun poistaminen sekä työn fyysisten, henkisten ja sosiaalisten kuormitustekijöiden välttäminen tai vähentäminen. Väkivallan uhkan, epäasiallisen kohtelun ja psykososiaalisten kuormitustekijöiden riskialat ja ammatit tunnistetaan ja valvontatoimet suunnataan sen mukaan. Epäasiallisen kohtelun tapauksissa pääosa valvontaa on asiakasaloitteista.

Valvontatoimin on mahdollista tunnistaa työsyrynnän tai kiskonnin tapaisen työsyrynnän kaltaiset tapaukset, jos työnantaja ja työpaikka ovat identifioitavissa. Ulkomaalaiset työntekijät tulee rekisteröidä. Työsuojeluviranomainen valvoo työnantajia. Mutta jos kyse on laittomasti maassa olevasta (pimeästä) työvoimasta tai vaikeasti identifioitavissa olevasta työnantajasta, työsuojeluviranomaisen toimintamahdollisuudet jäävät vähäisiksi. Ongelmana on se, että tieto työpaikasta tai työntekijöistä saattaa jäädä saamatta tai tulla ilmi vain sattumalta, esimerkiksi kilpailijan ilmoittamana. Rakennusalalla, siivousalalla, hieromalaitoksissa, parituksessa ja ravintola-alalla on tällaisia työntekijöitä tai harjoittelijoita ja myös työnantajan asemassa olevia.

6.3.1.2 Toimenpide-ehdotukset

Valvomalla aktiivisesti, mieluummin suunnatusti epäasiallisen kohtelun tai syrjinnän riskialoja, -ammatteja ja -työpaikkoja viranomaisen voi saada aikaan suomalaisia työpaikkoja koskevan ulkoisen kuvan, jonka mukaan Suomessa ei ole mahdollista tai järkevää sallia huonon kohtelun tai syrjinnän käytäntöjä. Tämä ehkäisee ennalta ihmiskaupan mahdollisuuksia.

Ulkomaalaislain 86 § 2 momentissa todetaan: ”Jos työsuojeluviranomaisella on todennäköisiä perusteita epäillä rikoslain (39/1889) 47 luvun 6 a §:ssä säädetyn luvattoman ulkomaisen työvoiman käytön, tämän lain 185 §:n 1 momentissa säädetyn ulkomaalaisrikkomuksen tai 186 §:ssä säädetyn työnantajan ulkomaalaisrikkomuksen tapahtuneen, työsuojeluviranomaisen on ilmoitettava asiasta poliisille”. Työsuojeluviranomaisella ei ulkomaalaislain perusteella ole todennäköisten perusteiden täytyessä mahdollisuutta jättää ilmoitusta tekemättä toisin kuin työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annetussa laissa säädetyn ilmoituskentekovelvollisuuden osalta. Ilmoitusvelvollisuuden täyttäminen tapahtuu käytännössä tekemällä ilmoitukset Keskusrikospoliisin yhteyteen perustetulle laittoman ulkomaisen työvoiman yksikölle. Ilmoitukset tehdään niistä tapauksista, joissa työsuhteen vähimmäisehdot eivät käytännössä ole sen mukaisia kuin lupaviranomaiselle on ilmoitettu. Kysymykseen saattaa tällöin tulla työnantajan ulkomaalaisrikkomuksen lisäksi työsyrynnän tai kiskonnin tapaisen työsyrynnän tunnusmerkistön täytyminen. Yksikölle voidaan lähettää havaintoja myös sellaisista tapauksista, joissa on viitteitä luvattoman ulkomaisen työvoiman käytöstä tai ulkomaisen työvoiman väärinkäytöstä, mutta valvonnassa ei ole saatu sellaista tietoa, että ilmoitusvelvollisuus täytyisi. Mikäli yksikkö ei itse tutki työsuojelupiirin ilmoittamaa tapausta, vaan antaa sen alueellisesti toimivaltaisen poliisilaitoksen tutkittavaksi, yksikkö informoi työsuojelupiiriä tästä. Muiden kuin edellä mainittujen tekojen osalta ilmoitukset tehdään työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annetun lain 24 §:n 1 momentin mu-

kaisesti tai vakiintuneen käytännön mukaisesti alueellisesti toimivaltaiselle poliisilaitokselle.

Työsuojeluviranomaiset ovat olleet yhdessä työvoima- ja veroviranomaisten kanssa mukana KRP:n iskuissa työpaikoille, joissa epäillään olevan laitonta ulkomaista työvoimaa. Näissä työsuojeluviranomaisen tehtävänä on ollut työn ja työolosuhteiden valvonta. Iskujen suuntaamista ihmiskauppaepäilyjen kannalta riskialoille ja -työpaikoille tulee lisätä. Yhteistyössä tehdyt iskut keskittyvät käytännössä suurille työpaikoille. Pienten työpaikkojen, esimerkiksi ravintola- ja siivousalalla, ihmiskauppaepäilyt jäävät helposti tutkimatta.

6.3.2 Lähetettyjen työntekijöiden vähimmäistyöehtojen turvaaminen ja toiminta harmaata taloutta vastaan

6.3.2.1 Tausta ja tehdyt toimet

Työministeriön 16.4.2004 asettaman kolmikantaisen Ulteva 2 -työryhmän tehtävänä on selvittää lähetetyistä työntekijöistä annetun lain (1146/1999) korjaustarpeita sekä mahdollisuuksia toteuttaa lähetetyille työntekijöille Suomen työlainsäädännön ja työehtosopimusten mukaiset vähimmäistyöehdot. Ulteva 2-työryhmän työn ollessa kuitenkin vielä kesken ei sen tuloksia vielä tässä vaiheessa ole saatavissa.

Vuosille 2005-2007 suunnatussa tulopoliittisessa sopimuksessa keskusjärjestöt ovat esittäneet, että Ulteva 2-työryhmä selvittää ja tekee ehdotukset tarvittaviksi lainsäädäntömuutoksiksi, joilla luodaan edellytykset sille, että yritykset täyttävät työsuhteisiinsa, veroihin ja sosiaaliturvamaksuihin liittyvät velvollisuutensa sekä luodaan edellytykset sille, että tilaaja ja teettäjä voivat alihankinta- ja vuokratyösopimusten tekemisen yhteydessä ja sopimussuhteen aikana omilla toimenpiteillään varmistaa, että nämä yritykset täyttävät työsuhteisiinsa, veroihin ja sosiaaliturvamaksuihin liittyvät velvollisuutensa.⁸

Harmaan talouden ongelmia käsitellessään tulopoliittisen sopimuksen osapuolet esittivät erityisesti ulkomaalaisten työntekijöiden osalta valtiovallalle, että kolmikantainen työryhmä asetettaisiin selvittämään, miten voidaan tehokkaasti varmistaa ulkomaalaisten työntekijöiden työehtojen toteutuminen ja ratkaista työehtoerimielisyydet. Tässä yhteydessä kartoitetaan myös muiden EU-maiden lainsäädäntöä ja kokemuksia muun muassa järjestöjen kanneoikeuden käyttöalasta.

6.3.2.2 Toimenpide-ehdotukset

Sekä Ulteva 2 -työryhmän toimeksiannossa että vuosia 2005-2007 koskevassa tulopoliittisessa sopimuksessa katsotaan, että meneillään olevan selvitystyön tulokset aiheuttavat lainsäädännön muutostarpeita, joista Ulteva 2-työryhmällä on tarkoitus tehdä esitys 31.1.2006 päättyvän määräaikansa puitteissa. Harmaan talouden torjumiseksi

⁸ Keskusjärjestöt katsoivat lisäksi, että edellä esitetyssä selvitystyössä ja ehdotuksissa tulee ottaa huomioon myös:

- 1) tilaajan luona tai tilaajan työkohteessa toimivan alihankkijan ja vuokrausliikkeen, luotettavuuden tarkastaminen (verovelka-, työeläkemaksu- ym. todistukset),
- 2) tietojen ilmoittaminen verottajalle kohdan 1 yrityksistä (neljännesvuosittain),
- 3) kulkulupamenettely (työmaan kulkuoikeuksien myöntäminen ja dokumentointi) sekä
- 4) eri Euroopan unionin jäsenmaissa toteutettujen tai suunnitellun kaltaisten maksujärjestelyjen, kuten sulkutilin, toteuttamismahdollisuudet.

tulopoliittisen sopimuksen osapuolet esittivät mm., että harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaan liittyvää jo käynnistynyttä vero- ja muiden viranomaisten yhteistyötä tehostetaan.

Sisäministeriön työryhmissä valmistelluista ehdotuksista talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjumiseksi tehdään kolmikantainen jatkoselvitys keskusjärjestöjen ja asianomaisten ministeriöiden kesken sekä jatkoselvitysten pohjalta arvioidaan vuoden 2005 aikana toteuttamismahdollisuudet ja käynnistetään lainsäädännön valmistelu erityisesti seuraavien ehdotusten osalta:

- työvoimatoimiston oikeus saada verohallinnon tietoja siitä, onko oleskeluvassa tarkoitettu työnantaja hoitanut veroihin ja maksuihin liittyvät velvoitteensa ja pitävätkö esimerkiksi aikaisemmin maksettu ja palkkoja koskevat tiedot paikkaansa,
- työvoima- ja veroviranomaisten tietojenvaihto ulkomaalaisten työntekijöiden oleskelulupien myöntämiseen liittyvässä päätöksenteossa sekä
- verohallinnon oikeus saada käyttöönsä ulkomaalaisrekisterin tietoja ulkomaalaisen Suomessa oleskelusta, työnantajista ja työsuhteesta.

Harmaan talouden torjumiseksi tulopoliittisen sopimuksen osapuolet esittivät myös, että harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaan liittyvää jo käynnistynyttä vero- ja muiden viranomaisten yhteistyötä tehostetaan. Työryhmä pitää mainittuja toimenpide-ehdotuksia tervetulleina.

Työnantajille ja työntekijöille suunnattua ohjeistus- ja tiedotustoimintaa ehdotetaan lisättäväksi. Tarkoitus on vahvistaa ulkomaalaisten työntekijöiden tietoutta oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan.

6.4 Viisumipolitiikka osana maahantulon sääntelyä

6.4.1 Tausta

Suomi noudattaa Euroopan unionin yhteistä viisumipolitiikkaa, joka perustuu Euroopan yhteisöjen perustamissopimukseen (erityisesti sen 62 artikla). Yhteistä viisumipolitiikkaa toteutetaan Schengenin säännösten puitteissa, johon kuuluvat muun muassa Schengenin sopimus, Schengenin yleissopimus sekä diplomaatti- ja konsuliedustustoille annettu yhteinen konsuliohje. Jäsenvaltioilla on kansallisessa lainsäädännössään oikeus säätää viisumikysymyksistä ainoastaan siltä osin, kun asiasta ei ole säädetty Schengenin säännöissä tai sen säännökset jättävät asian kansallisesti ratkaistavaksi. Suomessa tätä luonteeltaan täydentävää kansallista lainsäädäntövaltaa ilmentävät viisumiasioiden osalta ulkomaalaislain (301/2004) viisumeita koskevat säännökset.

Eurooppa-neuvosto hyväksyi 5.11.2004 niin sanotun Haagin ohjelman vapauden, turvallisuuden ja oikeuden lujittamisesta Euroopan unionissa (Tampere II -ohjelma). Sen mukaan kansainvälisen muuttoliikkeen jatkuessa tarvitaan kokonaisvaltaista lähestymistapaa, joka kattaa muuttoliikkeen kaikki vaiheet ja jossa otetaan huomioon muuttoliikkeen taustalla olevat perussyt, maahantulo- ja maahanpääsypolitiikka sekä kotoittamis- ja palauttamispolitiikka.

Haagin ohjelmassa pyydetään jäsenvaltioita kehittämään yhteisiä analyyskejä maahanmuuttoreiteistä, maahanmuuttajien salakuljetuksessa ja ihmiskaupassa noudatettavista käytänteistä sekä tällä alalla toimivista rikollisverkostoista, muun muassa raja-valvontaviraston puitteissa ja tiiviissä yhteistyössä Europolin ja Eurojustin kanssa.

Tämän ohella ohjelmassa pyydetään Euroopan unionin neuvostoa ja komissiota varmistamaan maahanmuuttoalan yhteyshenkilöverkostojen perustaminen asiaankuuluvissa kolmansissa maissa.

Haagin ohjelmassa kehoitetaan neuvostoa ja komissiota laatimaan vuoden 2005 kuluessa suunnitelman, jonka avulla voitaisiin asettaa yhteiset vaatimukset sekä kehittää parhaita käytänteitä ja mekanismeja ihmiskaupan ehkäisemiseksi ja torjumiseksi.

6.4.2 Toimenpide-ehdotukset

Haagin ohjelman mukaan yhteistä viisumipolitiikkaa on kehitettävä edelleen osana monikerroksista järjestelmää, jonka avulla pyritään yhä enemmän helpottamaan laillista matkustamista ja torjumaan laitonta maahanmuuttoa yhdenmukaistamalla kansallista lainsäädäntöä ja paikallisten konsuliedustustojen menettelyjä.

Euroopan unionin oikeus- ja sisäasioiden neuvosto hyväksyi 19.2.2004 päätelmät, joissa sovittiin uuden yhteisen viisumitietojärjestelmän (VIS) perustamisesta. Sen päätavoitteena on tukea unionin vakauden ja turvallisuuden vahvistamista. Vuonna 2007 käyttöön otettava VIS-järjestelmä tulee omalta osaltaan myötävaikuttamaan merkittävästi Euroopan unionin alueelle suuntautuvan ihmiskaupan ehkäisemiseen.⁹

Suomessa unionin yhteisen viisumipolitiikan valmistelusta vastaa ulkoasiainministeriö yhteistyössä sisäasiainministeriön kanssa. Ulkoasiainministeriön passi- ja viisumiyksikkö toimii ihmiskaupan torjumiseksi jatkuvasti yhteistyössä viisumeita myöntävien ulkomaanedustustojen, muiden maahanmuuttoasioita hoitavien kotimaisten viranomaisten (esimerkiksi rajavartiolaitos, poliisi ja Ulkomaalaisvirasto) sekä Schengen-kumppaneiden kanssa. Passi- ja viisumiyksikkö pitää edustustojen viisumivirkailijoille ja omalle henkilöstölleen antamassaan koulutuksessa jatkuvasti esillä ihmiskaupan tunnistamista ja sen ehkäisemistä.

Lupahakemusten käsittelystä vastaavien edustustojen tulee käyttää viisumin myöntämistä harkitessaan niille ulkomaalaislain ja Schengenin säännösten mukaan annettua viisumin myöntämiseen liittyvää harkintavaltaa erityisesti sellaisissa tapauksissa, joissa maahantulon tarkoitus jää epäselväksi tai on perustelua syytä olettaa, että kyseessä on yritys kiertää maahantuloa koskevia säännöksiä. Tätä harkintaa varten viisumivirkailijat voivat saada tietoja muilta viranomaisilta sekä Suomesta että ulkomailta. Lapsikaupan ehkäisemistä helpottaa se, että yhteisen konsuliohjeen mukaan viisumia haettaessa on alaikäisen matkustamiseen tarvittaessa vaadittava vanhempien lupa. Suomi voi tarkentaa kyseisen säännöksen tarkoittaman luvan vaatimisen laajuutta ja tapaa kansallisella lainsäädännöllä tai viranomaisohjeilla.

Ulkoasiainministeriö keskusviranomaisena ohjaa edustustoja tehostamaan Schengen-edustustojen paikallista yhteistyötä, jolla voidaan estää asemamaan muodostuminen laittoman maahanmuuton lähtö- tai kauttakulkumaaksi Schengen-alueelle.

⁹ Mainittujen päätelmien jälkeen Euroopan unionin neuvosto teki 8.6.2004 päätöksen VIS-järjestelmän perustamisesta, jonka pohjalta järjestelmän kehittämisestä aiheutuvat kulut voidaan kattaa yhteisön budjetista. Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi viisumitietojärjestelmäksi ja lyhytaikaista oleskelua varten myönnettäviä viisumeja koskevasta jäsenvaltioiden välisestä tietojenvaihdosta on parhaillaan Euroopan unionin neuvoston viisumityöryhmän käsiteltävänä. Kyseinen asetus tulee muodostamaan VIS-järjestelmän keskeisen oikeusperustan.

Ulkoasiainministeriön passi- ja viisumiyksikkö tulee pitämään ihmiskaupan ehkäisemistä esillä Schengenin säännöstöä edelleen kehitettäessä. Tähän tarjoutuu erinomainen mahdollisuus, sillä Haagin ohjelman mukaan Euroopan unionin komission on annettava ehdotuksensa yhteisen konsuliohjeen uudistamiseksi viimeistään vuoden 2006 alkupuolella. Vaikuttaa todennäköiseltä, että kyseistä ehdotusta tullaan käsittelemään Euroopan unionin neuvoston viisumityöryhmässä myös Suomen puheenjohtajuuskaudella syksyllä 2006.

6.5 Siviilikriisinhallinta ja rauhanturvatehtävät

6.5.1 Tausta ja tehdyt toimet

Siviilikriisinhallinnalla tarkoitetaan tilapäisiksi tarkoitettuja ei-sotilaallisia keinoja, joilla vaikutetaan konfliktikäyttäytymiseen ja pyritään estämään uhkaavan tilanteen kehittyminen kriisiksi tai konfliktiksi tai joilla pyritään kriisin hallintaan tai kriisin jälkeiseen palauttamiseen. Joidenkin kriisien hallinnassa tarvitaan sekä sotilas- että siviilikomponenttia. Siviilikriisinhallinnan kehittäminen Euroopan unionissa (EU), Euroopan neuvostossa (EN) ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestössä (Etyj) perustuu lähtökohdalle, että turvallisuus ja demokratia liittyvät läheisesti toisiinsa. Ihmisoikeudet, demokratia ja kestävä kehitys muodostavat erottamattoman osan siviilikriisinhallinnan tavoitteista. Siviilikriisinhallintaan kuuluu mm. poliisitoiminnan, oikeusvaltion ja siviilihallinnon vahvistamisen, pelastuspalvelun, rajavalvonnan ja vaalitarkkailutoiminnan kehittäminen.

Suomi on yhdessä Ruotsin kanssa ollut aloitteellinen siviilikriisinhallinnan kehittämisessä EU:n piirissä. EU:lla on erityinen Göteborgin huippukokouksessa 2001 hyväksytty Eurooppalainen konfliktinesto-ohjelma, jonka tarkoituksena on sisällyttää konfliktinestönäkökulma kaikkiin ulkosuhteisiin. Välillisesti velvoite koskee myös jäsenmaiden omia toimia. Komissio tukee toiminnallaan (European Initiative for Democracy and Human Rights) konfliktien ehkäisyä projektitoiminnalla ja ihmisoikeuskoulutuksen avulla. Komissio on vuonna 2001 käynnistänyt erityisen nopean toiminnan mekanismin (Rapid Reaction Mechanism RRM) lisätäkseen EU:n siviilivoimavaroja, joilla pyritään nopeasti ja tehokkaasti puuttumaan kriisitilanteeseen EU:n ulkopuolisissa maissa. Vuonna 2003 EU:ssa hyväksyttiin suuntaviivat siviilien suojelemiseksi EU-johtoisissa siviilikriisinhallintaoperaatioissa.

Etyj keskittyy siviilikriisinhallintatoiminnassaan oikeusvaltion kehittämiseen ja vaalitarkkailuun. Etyj ja sen ihmisoikeustoimisto ODIHR ovat merkittävien laajan Euroopan vaalien tarkkailija (asiantuntija- ja parlamentaarikkovaalitarkkailu) ja järjestö on myös laatinut laajasti käytössä olevia vaalistandardeja. Etyj on vuonna 2003 hyväksynyt ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman. Ulkoasiainministeriö järjesti yhteistyössä ODIHR:n kanssa syksyllä 2004 Helsingissä konferenssin ihmiskaupasta ihmisoikeusnäkökulmasta.

Euroopan neuvoston kaiken toiminnan tavoitteena on ihmisoikeuksien, oikeusvaltion ja demokratian edistäminen sekä lainsäädäntöä kehittämällä että valvomalla jäsenmaidensa kehitystä ja EN:n sopimusten toimeenpanoa. EN:ssä on valmisteilla ihmiskaupan vastainen yleissopimus. Euroopan neuvostolle myönnettyllä vapaaehtoisrahoituksella on rahoitettu mm. ihmiskaupan vastainen seminaari Venäjällä vuonna 2004.

NATO:n ja EAPC:n Istanbulin huippukokoukset vuonna 2004 hyväksyivät NATO:n ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman, joka asettaa nolla-toleranssin NATO-

johtoisille joukoille ja NATO:n henkilöstölle ihmiskaupan osalta¹⁰. Toimintaohjelma on operaatiokeskeinen ja sisältää mm. ihmiskaupan vastaisen koulutuksen kehittämisen sekä käyttäytymissääntöjen perustan NATO-johtoisissa kriisinhallintaoperaatioissa palveleville joukoille siviilit eli NATO:n henkilöstö ja urakoitsijat mukaan lukien. Koulutuksen sisällöllisenä tavoitteena on tarjota tietoa ihmiskaupan tunnistamiseksi samoin kuin sotilas- ja siviilihenkilöstön tietotason lisäämiseksi erityisesti ihmiskauppasidonnaisten rikosten seuraamuksista. Toimintaohjelma nojautuu Etyjin ja YK:n normatiiviseen puitteistoon ja sopimuksiin.

Suomi järjesti 3.-4.3.2005 yhdessä NATO:n IS:n (International Staff) ja IMS:n (International Military Staff) kanssa NATO:n ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman täytäntöönpanoa tukevan seminaarin. Seminaari kokosi yhteen informaatiota parhaista käytännöistä ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa sekä kirjasi ne suositusluonteisesti ylös NATO-johtoisten joukkojen kenttätöitä varten.

6.5.2 Toimenpide-ehdotukset

Ulkoasiainministeriö vastaa siviilikriisinhallinnan määrärahoista ja sisäasiainministeriö siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksien yhteensovittamisesta. Tavoitteena on tehokkaan rekrytointi- ja koulutusjärjestelmän kehittäminen. Siviilikriisinhallintavalmennusta järjestetään kaikille Suomen lähettämille asiantuntijoille ja tarkkailijoille. Ihmisoikeudet ovat keskeisesti esillä kaikessa siviilikriisinhallintavalmennuksessa. Myös sotilaallisessa kriisinhallinnassa ja siihen liittyvässä koulutuksessa huomioidaan ihmisoikeusnäkökohdat ja tuetaan ihmisoikeuksien toteutumiseen liittyviä tavoitteita. Erityisesti ns. CIVCOM-tehtävissä, joissa yhdistyvät sekä siviili- että sotilastehtävät, tietoisuus ihmiskaupasta ilmiönä ja siihen liittyvistä eri ulottuvuuksista on tärkeää. Puolustusministeriö ja pääesikunta ovat keskeiset yhteistyötahot.

Tavoitteena on erityisesti sisällyttää ihmiskauppaa koskeva koulutus siviili- ja sotilashenkilökunnan valmennuksen osaksi. Siviili- ja sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistuvien tietoisuutta ihmiskaupasta ja toimintavalmiutta ihmiskaupan uhrin tunnistamiseksi ja tämän auttamiseksi ja suojelemiseksi on tarkoitus lisätä. Koulutuksen tueksi valmistetaan ihmiskauppa-koulutuspaketti. Materiaalia voidaan käyttää sekä kriisinhallintavalmennuksessa että kansallisessa viranomaiskoulutuksessa (poliisit, raja-valvontaviranomaiset, sosiaaliviranomaiset jne.).

¹⁰ Toimintaohjelma löydettävissä <http://www.nato.int/issues/trafficking>.

7. Ihmiskaupan uhrien auttaminen

Koska ihmiskaupan uhrin ovat kohdemaassa usein erityisen haavoittuvassa asemassa, ovat toimenpiteet uhrien auttamiseksi keskeisessä roolissa ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa. Nämä toimenpiteet edesauttavat myös rikollisten jäljittämistä ja syyttämistoimia sekä ehkäisevät uudelleen uhriutumista. Uhrin suojelua koskevia toimenpite-ehdotuksia tehdään luvussa 8.

Kolmannen sektorin ja viranomaisten välinen yhteistyö auttamistyöhön tähtäävien palveluiden järjestämisessä ja niihin ohjaamisessa on tärkeitä. Poliisin ylijohto on 6.4.2004 antanut hallinnolleen ohjeen rikoksen kohteeksi joutuneen auttamisesta. Ohjeiden mukaan poliisiin tulee viranomaisten järjestämien palvelujen lisäksi mahdollisuuksiensa mukaan välittää tietoa myös Rikosuhripäivystyksestä ja sen toiminnasta sekä ohjata avun tarvisijoita Rikosuhripäivystyksen palvelujen piiriin. Rikosuhripäivystys tarjoaa rikoksen uhriksi joutuneille henkilöille henkistä apua, tukea ja neuvontaa.

7.1 Palvelujärjestelmän rahoitus ja keskeiset periaatteet

Tavoitteena ihmiskaupan uhrien auttamisessa on se, että mahdollisimman pitkälle voitaisiin käyttää olemassa olevia palvelujärjestelmiä. Keskeinen ero palvelujen järjestämisessä syntyy siinä, onko uhrilla Suomessa kotikuntaa vai ei. Mikäli henkilöllä on kotikunta Suomessa, kotikunta vastaa sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisestä siten kuin sosiaalihuoltolaissa (710/1982), kansanterveyslaissa (66/1972), erikoissairaanhoidolaissa (1062/1989) ja mielenterveyslaissa (1116/1990) säädetään. Tällöin palvelut ja mahdollisen viimesijaisen toimeentuloturvan rahoittaa kunta. Kunta saa toimintaan valtionosuutta. Kunta voi järjestää palvelut itse, ostaa palvelut toiselta kunnalta, yksityiseltä palveluntuottajalta tai valtiolta.

Sosiaalihuoltoa toteutettaessa on sosiaalihuollon asiakkaalle laadittava palvelu-, hoito-, kuntoutus- tai muu vastaava suunnitelma, jollei kyseessä ole tilapäinen neuvonta ja ohjaus tai jollei suunnitelman laatiminen muutoin ole ilmeisen tarpeetonta. Jos sosiaalihuollon henkilöstö ei hallitse asiakkaan käyttämää kieltä taikka asiakas ei aisti- tai puhevian tai muun syyn vuoksi voi tulla ymmärretyksi, on mahdollisuuksien mukaan huolehdittava tulkitsemisesta ja tulkin hankkimisesta (Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000 5 §). Potilaan äidinkieli, hänen yksilölliset tarpeensa ja kulttuurinsa on mahdollisuuksien mukaan otettava hänen hoidossaan ja kohtelussaan huomioon (Laki potilaan asemasta ja oikeuksista 785/1992 3 §).

Silloin jos ihmiskaupan uhrilla ei ole Suomessa kotikuntaa, hän ei ole kiireellisessä tilanteessa annettavia palveluja lukuun ottamatta oikeutettu kunnan järjestämiin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin. Tällöin ongelmallisimpana vaiheena ihmiskaupan uhrin auttamisessa näyttäytyy aika uhrin tunnistamisen ja oleskeluluvan myöntämisen välillä. Alustavasti työryhmä on suunnitellut, että tänä aikana palvelujen rahoitusvastuun tulisi olla valtiolla. Sosiaali- ja terveysministeriön yhteyteen ehdotetaan perustettavaksi erillinen rahoitusmekanismi, jonka kautta rahoitettaisiin kuntien ja kolmannen sektorin palveluntuottajien tekemää uhrien auttamistyötä.

Työryhmän enemmistö katsoo sosiaali- ja terveysministeriön parhaiten soveltuvan palvelujärjestelmän rahoittajaksi, koska toimintasuunnitelmassa esitetyt palvelut ovat sellaisia, jotka valtaosin kuuluvat sen hallinnonalalle. Suurin osa ihmiskaupan uhreista on vain väliaikaisesti maassa, eivätkä he siten kuulu mahanmuuttajien kotouttami-

sesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain (493/1999) piiriin. Käytännössä ihmiskaupan uhrit ovat erilaisissa tilanteissa olevia ihmisiä, joista suurin osa oletettavasti palaa takaisin kotimaahansa. Ehdotetun palvelujärjestelmän osalta tulee selvittää, edellyttääkö sen toteuttaminen lainsäädäntömuutoksia.¹¹

Ehdotetun palvelujärjestelmän tulisi perustua seuraaville periaatteille:

- Rahoituksen valmius: Uhrin tunnistamisen jälkeen keskeistä on se, että hänelle voidaan välittömästi tarjota mahdollisuus palveluihin ja saattaa hänet palveluiden äärelle. Auttamistyössä alkuvaihe on kriittisin. Vaarana on, että uhri kadotetaan, jolloin seurauksena saattaa olla uhriutumisen jatkuminen tai uudelleen uhriutuminen lähtömaahan paluun jälkeen. Palveluntuottajan tulee ennen palvelujärjestelmään ohjaamista voida luottaa siihen, että palvelujen rahoitus on kunnossa.
- Yksilöllisyys: Koska uhrit ovat erilaisia (naisia, miehiä, lapsia) ja erilaisissa tilanteissa (seksuaalinen hyväksikäyttö tai työvoiman hyväksikäyttö), on palveluja voitava tarjota uhrin yksilöllisen tarpeen mukaisesti ja heidän yksilöllinen tilanteensa huomioon ottaen.
- Ennakoitavuus: Palveluntuottajan tulee voida luottaa rahoituksen jatkuvuuteen ja suuruusluokkaan.
- Alueellinen kattavuus: Palvelujen tulee olla saatavilla valtakunnallisesti.
- Ajallinen joustavuus: Palveluja tulee voida tarjota niin pitkän aikaa kuin uhrin tarve vaatii. Osa uhreista haluaa palata mahdollisimman pian takaisin lähtömaahan, kun taas osa voi tarvita todistajana tai asianomistajana palveluja koko rikosoikeudenkäynnin ajaksi, mikä voi kokonaisuudessaan kestää useitakin vuosia.
- Väärinkäytösten ehkäiseminen: Palvelujen rahoittajan ja tuottajien tulee pyrkiä ehkäisemään ja minimoimaan järjestelmän väärinkäytökset.

Koska todennäköisesti palveluja tarvitsevia ihmiskaupan uhreja on kerrallaan suhteellisen vähän ja palvelujen tarve on yksilöllistä, voitaisiin palveluiden järjestämisessä ei-kuntalaistenkin uhrien osalta pitkälti turvautua olemassa olevien toimintayksiköiden ja toimintajärjestelmien varaan. Majoituksen ja ylläpidon järjestämisessä voidaan käyttää yksittäisiä asuntoja ja toimeentulotukea tai turvakoteja tai vastaavia toimintayksiköjä, mahdollisesti joissain tilanteissa myös yksityisiä majoituspalveluja. Muut tarvittavat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut voitaisiin ostaa kunnilta tai yksityisiltä palveluntuottajilta tarpeen mukaan.

7.2 Uhrien auttamistyön lähtökohdat

Koska ihmiskauppa on jatkuvasti muuttuva ilmiö ja uhrien tilanteet ovat moninaiset, on uhrien auttamistoiminnassa syytä olla selvillä ne lähtökohdat, joiden kautta niitä tarkastellaan ja arvioidaan. Esitettyjen lähtökohtien tarkoituksena on toimia palveluntuottajien apuna ja tukena käytännön toimia suunniteltaessa ja toteutettaessa.

1. Uhrikeskeinen näkökulma

Uhrikeskeisessä näkökulmassa tarkastelua käännetään oikeudellisesta ja lainsoveltamisen näkökulmasta siihen, että uhrit tarvitsevat toipumisaikaa ja tukea traumaattisista kokemuksista toipumiseen. Heidän integroitumistaan yhteiskuntaan

¹¹ Toimintasuunnitelmaan sisältyy sosiaali- ja terveysministeriön asiaa koskeva eriyvä mielipide.

tuetaan siitä riippumatta jääkö uhri kohdemaahan vai palaako hän takaisin lähtömaahan. Palvelut räätälöidään kunkin yksilöllisen tarpeen mukaan.

2. Voimaantuminen tavoitteena

Voimaantuminen on prosessi, jossa yksilöä tuetaan saavuttamaan taloudellinen ja psyykkinen itsenäisyys ja itsemääräämisoikeus sekä kyky ja mahdollisuus tehdä häntä itseään koskevia päätöksiä ja valintoja.

Tämän tavoitteen saavuttamisen turvaamiseksi on tärkeää, että uhri saa tietoa:

- oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan sekä hänelle mahdollisista eri vaihtoehdoista selkeästi ja yksiselitteisesti esitettynä,
- kielellä, jota uhri ymmärtää (mieluiten äidinkieli),
- esitettynä siten, että hän ymmärtää myös informaation sisällön sekä
- esitettynä siten, että hän pystyy tekemään valintoja ja päätöksiä tiedon perusteella (oikeuksien konkretisoituminen).

3. Monikulttuurisuus ja kulttuurisensitiivisyys

Kaiken uhrien auttamistyön perustana on kulttuurisensitiivisyys. Koska uhrien joukossa on eri kieliä puhuvia ulkomaalaisia, on tärkeää kouluttaa henkilöitä, jotka pystyvät kommunikoimaan uhrien kanssa mieluiten uhrien omalla äidinkielellä.

4. Yhteistyö

Yleensä palvelut koostuvat jo olemassa olevasta palveluverkostosta, jossa sekä julkispalveluita että kolmannen sektorin tarjoamia palveluita hyödynnetään. Ihmiskaupan uhrien auttaminen perustuu moniammatilliselle yhteistyölle.

5. Integroituminen ja informointi

Integraatioon tähtäävät palvelut edellyttävät, että uhrin asema on tunnustettu. Palveluja organisoitaessa kiinnitetään huomiota siihen, miten palveluiden saatavuudesta ja niiden saamisen kriteereistä informoidaan.

6. Palvelut eivät saa olla leimaavia eivätkä uudelleen uhriuttavia

Uhrius saattaa pitkittyä erityispalveluiden kautta, jos palveluprosessit ovat liian pitkiä ja normaalielämää rajoittavia. Tavoitteena tulee olla ”normaali elämä” mahdollisimman nopeasti uhrin yksilöllinen tilanne huomioon ottaen.

7. Turvallisuus

Palvelut rakennetaan sekä työntekijöiden että palveluja käyttävien ihmisten turvallisuus huomioon ottaen. Jokainen palveluntuottaja määrittelee oman ammatillisen perustehtävänsä ja pysyy siinä. Verkoston toimijat tuntevat toistensa perustehtävät ja kunnioittavat niitä.

7.3 Ehdotetut palvelut

Toimintasuunnitelmassa ehdotetaan palveluita, jotka koskevat etsivää työtä, kriisiapua, uhrien tukipalveluja sekä oikeudellista apua ja neuvontaa. Näiden lisäksi käsi-

tellään rikosperustaista vahingonkorvausta ja kotouttamista edistävää toimintaa sekä esitetään joitakin erityisiä toimenpide-ehdotuksia lapsiuhrien auttamiseksi.

Kaikki palvelut ovat käytettävissä myös kotimaahansa palaaville uhreille uudelleen uhriutumisen välttämiseksi. Uhrien kohtaloa seurataan yhteistyössä lähtö- ja kohde-maan viranomaisten ja järjestöjen kanssa. Keskeistä yhteistyön onnistumisen kannalta on tietojenvaihto sekä keskinäinen koulutus työmenetelmistä ja käsitteistä. Kaikkeen auttamistyöhön liittyy tarvittaessa järjestettävä tulkkaus.

7.3.1 Etsivä työ

Suomessa etsivän työn traditio on vielä kapea, mutta sitä on tehty jo vuosia ainakin nuorisotyössä, lastensuojelussa, seurakunnissa osana erityisdiakoniaa ja nuorisotyötä sekä huumeidenkäyttäjien ja prostituoitujen parissa. Poliisi voi osallistua etsivän työn tukemiseen esimerkiksi antamalla tietoa siitä, ketkä ovat uhreja ja mistä heitä voisi pyrkiä etsimään.

Vuonna 2003 perustettiin epävirallinen etsivän työn valtakunnallinen verkosto, jossa ovat mukana etsivää työtä tekevät tahot. Etsivän työn ei tarvitse kohdentua erityisesti ihmiskaupan uhreihin, vaan se voi tarkoittaa eri kohderyhmien parissa jo nyt tehtävää etsivää työtä.

Etsivä työ on vaativa työmuoto, joka edellyttää hyvää koulutusta, soveltuvuutta kenttätöihin sekä ammattimaisuutta. Etsivä työ sisältää mm.:

- tiedottamista palveluista ja oikeuksista,
- ongelmien tunnistamista,
- tietoa kohderyhmän elinolosuhteista ja arjesta,
- motivoimista ja houkuttelua muutosvisioihin,
- konkreettisia kohderyhmän tarpeisiin soveltuvia palveluja kenttäolosuhteissa sekä
- ohjaamista ja saattamista muihin palveluyksiköihin.

Työryhmä esittää etsivää työtä koskevana toimenpide-ehdotuksinaan, että selvitetään, miten etsivän työn menetelmät voitaisiin sisällyttää sosiaali- ja terveydenhuollon ammatilliseen peruskoulutukseen. Lisäksi olisi tarpeen tukea etsivää työtä tekevien toimijoiden verkostoitumista sekä maahanmuuttajien osallistumista tekemään etsivää työtä.

7.3.2 Kriisiapu

Kriisiapua annetaan heti, kun uhri on löydetty, tavoitettu tai tunnistettu riippumatta siitä, onko henkilöllä oikeus oleskella maassa. Kriisiapua tarjottaessa huomioon on erityisesti otettava uhrin kapasiteetti sekä hetkinen kunto ja kyky ymmärtää informaatiota ja tehdä päätöksiä.

Kriisiapu sisältää seuraavat palvelut:

- a) fyysinen turvaaminen, asuminen, ravinto, hygienia, toimeentulo
- b) fyysisen terveydentilan arviointi ja tarvittava akuutti hoito
 - väkivallan fyysiset traumat
 - seksuaalisen väkivallan fyysiset traumat

- aliravitsemus
 - tulehdukset
 - seksiteitse tarttuvat taudit
 - päihdestatus (alkoholi, huumeet, psyykelääkkeet)
 - hampaiden ja suun vammat
 - gynekologinen tutkimus
 - raskaus
- c) psyykkisen tilan arviointi ja tarvittava akuutti hoito
- väkivallan psyykkiset traumat
 - seksuaalisen väkivallan psyykkiset traumat
 - henkisen väkivallan psyykkiset traumat
 - vankeuden ja eristyksen aiheuttamat psyykkiset traumat
- d) tukihenkilö(t), luottohenkilö(t) (esim. tehtävään koulutetut kulttuuritulkkit, palveluohjaaja jne.). Tukihenkilön tulisi tarvittaessa olla saatavilla koko sen ajan, kun henkilö oleskelee Suomessa.

7.3.3 Uhrien tukipalvelut

Uhrien tukipalveluiden räätälöintiin vaikuttaa uhrin maassa oleskelun todennäköinen kesto. Palvelujen tarve ja sisältö on erilainen silloin, kun:

- a) uhri haluaa palata tai hänet palautetaan lähtömaahan mahdollisimman nopeasti,
- b) uhrille myönnetty oleskelulupa takaa vain muutaman kuukauden oleskelun,
- c) maassa oleskelun tiedetään kestävän vähintään 6 kuukautta tai kun
- d) uhrilla on pysyvä oleskelulupa tai Suomen kansalaisuus.

Palveluja järjestettäessä on otettava huomioon, etteivät palvelut itsessään rajoita asiakkaan itsemääräämisoikeutta. Lähtökohdaksi tulee ottaa pyrkimys normaalipalveluihin siirtymiseen niin nopeasti kuin se asiakkaan oikeuksia loukkaamatta on mahdollista. Palvelujen suunnittelussa on kysyttävä myös palvelujen käyttäjiltä, mitä palveluja he tarvitsevat ja miten ne heidän mielestään olisi syytä järjestää (needs assessment).

Tukipalveluihin kuuluu:

- a) asuminen
 - asumispalvelut räätälöidysti tilanteen mukaan,
 - turvakodit,
 - tukiasunnot sekä
 - itsenäinen asuminen
- b) toimeentulo
 - toimeentulotuki, työvoimapolitiittiset tuet ja
 - ansiotyö
- c) koulutus
 - kielikoulutus,
 - perustaidot (lukeminen, kirjoitus), mikäli puuttuvat,
 - työelämään ja yhteiskuntaan valmentava koulutus,
 - ammatillinen koulutus sekä
 - pätevyitysmiskoulutus jo ammatillisen koulutuksen omaaville

- d) työllistäminen
 - oppisopimus (toteutettuna normaalirakenteissa),
 - tehostetut työllistämistoimet sekä
 - itsenäinen työllistyminen

- e) sosiaalinen tuki
 - tukeminen uuteen ympäristöön integroitumisessa,
 - sosiaaliset verkostot,
 - yhteydet kotimaahan ja perheeseen sekä
 - tukihenkilöt

- f) psyykinen tuki
 - keskusteluapu,
 - terapia,
 - pitkäkestoinen traumakuntoutus sekä
 - kuntoutus (psyykkisen toimintakapasiteetin parantaminen / palautus)

- g) terveyspalvelut
 - hoidot (fyysiset vammat, tartuntataudit, hammaslääkäripalvelut) sekä
 - kuntoutus (fyysisen toimintakapasiteetin parantaminen / palautus)

- h) hallinnollinen tuki
 - lupa-asiat, erilaiset asiakirjat ja päätökset sekä
 - tieto suomalaisista viranomaiskäytännöistä ja avustaminen niissä

7.3.4 Oikeudellinen apu ja neuvonta

Siltä osin kuin oikeudellinen apu käsitetään vain avustamiseksi rikosasian käsittelyssä, Suomen lainsäädännön voi katsoa riittävästi edistävän myös ihmiskaupan uhrin oikeuksiinsa pääsemistä. Lainsäädännön muuttamiseen ei ole tarvetta. Sen sijaan säännösten sisällön tulkinnan ja viranomaiskäytäntöjen kannalta tulisi ottaa huomioon ihmiskaupan ominaispiirteet.

Oikeusavun antamiseen uhrille on katsottava olevan oikeusapulain 2 §:n 2 momentin mukaista erityistä syytä silloin, kun käsitellään ihmiskauppaa koskevaa rikosta ja kun uhri ei kuulu muihin mainitun pykälän 1 ja 2 momentin mukaisiin oikeusapuun oikeutettuihin henkilöihin. Ihmiskauppaa koskevat rikokset ovat vakavuutensakin takia sellaisia, että laissa säädetyt oikeusavun antamisen ja avustamisen rajoitukset eivät tule kysymykseen. Oikeusavun antamista ei tulisi näissä asioissa kytkeä siihen, onko uhrilla esimerkiksi vahingonkorvaukseen liittyviä vaatimuksia kohdistettavana tekijään. Tällainen kysymys saattaa myös olla vielä epäselvä oikeusapupäätöksen tekemisen aikoihin.

Oikeusapulain mukaisen oikeusavun saaminen kokonaan tai osittain riippuu uhrin taloudellisesta asemasta. Voidaan olettaa, että ihmiskaupan uhrin yleensä täyttävät oikeusavun myöntämisen edellytykset. Tätä kysymystä arvioitaessa on otettava myös huomioon oikeusavusta annetun valtioneuvoston asetuksen 19 §, jonka mukaan oikeusapua koskeva asia voidaan ratkaista siitäkin huolimatta, että hakemusasiakirjoista puuttuu lausunto tai todistus varallisuusoloista. Jos ihmiskaupan uhri on ulkomaalainen, hän tarvitsee erityistä opastusta oikeusavun hakemisessa. Tuolloin korostuu näitä

rikoksia tutkivan poliisiviranomaisen ohjauksen merkitys. Samoin oikeusaputoimiston on pyrittävä ohjaamaan oikeusavun hakijaa niin, että uhrin lainmukainen oikeus saada oikeusapua toteutuu. Ohjaamisella on erityistä merkitystä niissä tapauksissa, joissa ihmiskaupan uhri on ulkomaalainen.

Silloinkin kun oikeusapua ei myönnetä uhrin taloudellisen aseman tai hakemusasiakirjojen puutteellisuuden vuoksi, tuomioistuin voi määrätä asianomistajana olevalle uhrille ROL 2 luvun 1 a §:n mukaisen oikeudenkäyntiavustajan. Asianomistajan yksityisoikeudellisten vaatimusten käsittely jo yleensä edellyttää sitä, että hänellä on tällaisissa rikosasioissa oikeudenkäyntiavustaja. Lisäksi ihmiskaupparikoksen asianomistajalle voidaan määrätä mainitun lain 3 §:n mukainen tukihenkilö. Sellaisen tarvetta voi olla erityisesti rikoksen aiheuttaman kärsimyksen vuoksi. Tärkeänä voidaan pitää parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä olevaa muutosta (HE 271/2004 vp), jonka mukaan tukihenkilö voitaisiin määrätä silloinkin, kun asianomistajalla on asiassa vaatimuksia. Tässä yhteydessä on syytä lisäksi korostaa esitutkintalain (449/1987) 10 §:n 2 momenttia, jonka mukaan syyttäjän tai tutkinnanjohtajan on oltava aloitteellinen oikeudenkäyntiavustajan tai tukihenkilön määräämisessä asianomistajalle ROL 2 luvun säännösten nojalla.

Oikeudellisen neuvonnan kannalta tilanne on erikseen selvitettävä.

7.3.5 Rikospohjainen vahingonkorvaus

Ihmiskaupan uhrilla on muiden rikosten asianomistajien tapaan oikeus saada vahinkonsa täysimittaisesti korvatuksi. Uhrin pääsemistä oikeuksiinsa edistää se, että oikeusapua ja rikosoikeudenkäyntiä koskevien säännösten perusteella hänellä on näissä tapauksissa poikkeuksetta oikeudenkäyntiavustaja. Vahingonkorvausoikeuden käytännön toteutumista turvaa se, että uhri voi myös hakea Valtiokonttorilta valtion varoista maksettavaa rikosvahinkolain mukaista korvausta. Suomessa rikosvahinkojen korvaamisen toteutumista edistää myös se, että rikokseen perustuva vahingonkorvausvaatimus voidaan esittää virallisen syyttäjän vireille paneman rikosasian käsittelyn yhteydessä ilman, että asianomistajan täytyy panna vireille vahingonkorvausta koskeva erillinen oikeudenkäynti.

Vahingonkorvauslain 5 luku on äskettäin uudistettu vuoden 2006 alussa voimaan tulevalla lailla. Uudistuksessa on otettu huomioon myös vapauten kohdistuviin rikoksiin (esimerkiksi ihmiskauppa) liittyviä näkökohtia. Oikeusministeriön rikosvahinkolain uudistamistyöryhmä on mietinnössään puolestaan ehdottanut muun ohessa rikosvahinkolain mukaan henkilövahingosta maksettavan korvauksen pääsääntöistä yhdenmukaistamista tuomioistuimessa tuomitun korvauksen kanssa. Tällainen uudistus parantaa myös ihmiskaupan uhrien asemaa tilanteessa, jossa vahingonkorvausta ei saada tai kannata hakea rikosentekijältä. Vapauten kohdistuvien rikosten valtion varoista maksettavan kärsimyskorvauksen enimmäismääräksi säädettäisiin mietinnön mukaan 3 000 euroa. Tämä määrä ei estä tuomitsemasta rikosentekijää maksamaan suurempaa korvausta kärsimyksestä, jolloin mahdollinen erotus on haettava rikosentekijältä.

Yhteenvedona voidaan todeta, että Suomen lainsäädäntö asianmukaisesti takaa ihmiskaupan uhrin mahdollisuuden saada korvausta rikoksen hänelle aiheuttamasta vahingosta.

7.4 Oleskelulupa

7.4.1 Tausta ja tehdyt toimet

Ihmiskauppa liittyy eri tavoin ulkomaalaisten maahantuloon, maassa oleskeluun ja maasta poistamiseen. Ihmiskaupat uhrit ja ihmiskauppaa harjoittavien rikollisryhmien jäsenet ovat usein ulkomaalaisia. Ihmiskaupan uhrien auttamis- ja tukitoiminnan onnistumisen edellytyksenä tämän vuoksi on, että uhrin maassa oleskelun laillisuus on selvitetty tai selvitetään mahdollisimman nopeasti. Jotta ulkomaalaisviranomaisen voi tehdä päätöksen siitä sallitaanko maassa oleskelu (ml. mahdollinen tilapäisen luvan myöntäminen) vai poistetaanko mahdollisesti laittomasti oleskeleva henkilö maasta, on tiedonvaihdon viranomaisten kesken ja suhteessa kolmannen sektorin toimijoihin oltava tehokasta ja luotettavaa.

Jo ennen uuden ulkomaalaislain (301/2004) voimaantuloa 1.5.2004 on vakiintunut tulkinta, jonka mukaan ihmiskaupan uhreille voidaan tarvittaessa myöntää määräaikainen oleskelulupa erityisestä syystä. Tähän ovat vaikuttaneet muun muassa kansainvälisen yhteistyön kautta tehdyt poliittiset linjaukset.

Uusi ulkomaalaislaki antaa useita mahdollisuuksia lupaperusteiksi ihmiskaupan uhreille nimenomaisen viittauksen kuitenkin edelleen puuttuessa. Ilman oleskelulupaa maahan tulevan osalta luvan epääminen voi olla eri syistä ilmeisen kohtuutonta (49 § 1 mom. kohta 4). Tilapäinen oleskelulupa voidaan myöntää maasta poistumisen estymisen vuoksi esimerkiksi terveydellisistä syistä (51 §). Jatkuva oleskelulupa voi tulla taas kyseeseen yksilöllisestä inhimillisestä syystä (52 §). Edellä mainittujen perusteiden ohella ihmiskaupan uhri voi hakea turvapaikkaa tai oleskelulupaa jollain muulla perusteella. Palautuskielto (147 §) sitoo viranomaisia hakemuksesta riippumatta.

Huomioitava kuitenkin on, että ihmiskaupan uhrit voivat jo oleskella maassa myös täysin laillisesti oleskeluluvalla (esim. Suomen kansalaisen perheenjäsenenä) tai he voivat olla Suomen kansalaisina (syntyperäinen tai kansalaistettu). EU:n ulkorajojen yli tapahtuvan ihmiskaupan ohella tuleekin kiinnittää riittävästi huomiota myös maan sisällä tapahtuvaan ihmiskauppaan sekä EU- ja Schengen -alueen sisäiseen liikkumiseen täältä osin.

7.4.2 Toimenpide-ehdotukset

Eduskunta on uuden ulkomaalaislain yhteydessä antamassaan lausumassa (EV 37/2004) edellyttänyt kiireellisesti valmisteltavaksi ulkomaalaislakia täydentävinä normeina ihmiskaupan uhrien asemaa koskevat säännökset. Sisäasianministeriöön asetettavassa hankkeessa selvitetään tarpeet ulkomaalaislain osalta. Asiaan liittyy myös Euroopan unionin neuvoston 29.4.2004 hyväksymän direktiivin (2003/81/EY) täytäntöönpano.

Direktiivi velvoittaa jäsenvaltioita tietyin edellytyksin myöntämään oleskeluluvan sellaisille kolmannen valtion kansalaisille, jotka ovat ihmiskaupan uhreja ja jotka tekevät yhteistyötä viranomaisten kanssa. Ennen oleskeluluvan myöntämistä samoin kuin sen myöntämisen jälkeenkin jäsenvaltioiden tulee varmistaa muun muassa henkilön toimeentulo ja kiireellinen sairaanhoito. Direktiivin mukaan ihmiskaupan uhreilla tulee olla oikeus viranomaisten kanssa tehtävän yhteistyön osalta harkinta-aikaan, jonka kesto ja alkamishetki määritellään kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Direktiivin tarkoituksena on tehostaa ihmiskaupan torjuntaa ottamalla käyttöön lyhytaikainen

oleskelulupa, jonka avulla ihmiskauppaan liittyvien rikosten uhreja voidaan kannustaa tekemään yhteistyötä viranomaisten kanssa rikosten selvittämiseksi. Direktiivi on saatettava voimaan 6.8.2006 mennessä.

Palermon sopimuksen ja sen lisäpöytäkirjojen, asiaan liittyvän EU-direktiivin sekä tulossa olevan EN:n ihmiskauppasopimuksen kautta määräaikaisten oleskelulupien myöntämiseen on keskeisesti liitetty yhteistyö viranomaisten kanssa. Näin järjestäytyneen rikollisuuden toimintamahdollisuuksia voidaan heikentää ja rikollisia saattaa oikeuden eteen. Lupia on mahdollista antaa myös yhteistyökriteeristä riippumatta, jolloin inhimilliset ja yleiseen kohtuusharkintaan liittyvät seikat korostuvat.

Ulkomaalaislakiin tulee lisätä Suomessa oleskelua koskevan luvun lupaperusteisiin nimenomainen viittaus ihmiskauppaan liittyvien rikosten uhreihin. Tällainen lisäys voitaisiin tehdä esimerkiksi lain 52 §:ään ("Oleskeluluvan myöntäminen yksilöllisestä inhimillisestä syystä"), johon ei liity toimentulovaatimuksia. Ihmiskaupan uhrin kohdalla tulee olla mahdollista sekä tilapäisen että jatkuvan oleskeluluvan myöntäminen. Aluksi tilapäinen lupa voidaan myöhemmin muuttaa jatkuvaksi. Lain 79 §:n 1 momentin nojalla vain jatkuvan oleskeluluvan saanut on työntekoon liittyen vapautettu työntekijän oleskeluluvan hakemisesta.

Ihmiskaupan uhriuteen liittyvän lupaharkinnan aikana pidättäydytään käännättämisestä silloin, kun henkilö oleskelee maassa laittomasti. Edellä mainitun direktiivin ja kansainvälisen sääntelyn kautta tulee maassa oleskelun sallivaa harkinta-aikaa olla myös ennen varsinaisen hakemuksen jättämistä. Tänä harkinta-aikana ihmiskaupan uhri voi toipua kokemuksistaan ja päästä rikollisten vaikutuspiiristä siten, että hän kykenee tekemään päätöksen yhteistyön aloittamisesta viranomaisten kanssa. Lain säännöksiä tulee tarkentaa myös tältä osin.

Oleskeluluvan saanut ihmiskaupan uhri voi työskennellä maassa ilman työntekijän oleskelulupaa ulkomaalaislain 79 ja 80 §:n nojalla.

7.5 Kotouttaminen

Maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain (493/1999) 3 §:n nojalla kotoutumista tukevien toimenpiteiden piiriin voi kuulua Suomeen muuttanut henkilö, jolla on kotikuntalaisissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta Suomessa. Kotikunnan saamisen edellytyksenä on, että ulkomaalainen asuu Suomessa ja hänellä on tarkoitus jäädä tänne vakinaisesti asumaan sekä että hänellä on vähintään yhden vuoden oleskeluun oikeuttava, voimassa oleva oleskelulupa, milloin sellainen lupa häneltä vaaditaan.

Kotoutumisen tavoitteena on mm. edistää maahanmuuttajan, ml. ihmiskaupan uhrien, kotoutumista, tasa-arvoa ja valinnan vapautta toimenpiteillä, jotka tukevat yhteiskunnassa tarvittavien keskeisten tietojen ja taitojen saavuttamista. Kotouttamisella tarkoitetaan viranomaisten järjestämiä kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja voimavaroja, joita ovat oikeus yhteistyössä kunnan ja työvoimatoimiston kanssa laadittavaan kotoutumissuunnitelmaan sekä kotoutumistukeen.

Kotoutumissuunnitelmassa sovitaan kunnan, työvoimatoimiston ja maahanmuuttajan kesken toimenpiteistä, jotka tukevat maahanmuuttajaa ja hänen perhettään yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavien tietojen ja taitojen hankkimisesta. Kotoutumistuki on maahanmuuttajalle kotoutumissuunnitelman aikaisen toimeentulon turvaamiseksi tar-

koitettu tuki, jonka avulla edistetään ja parannetaan tuen saajan työelämään ja jatkokoulutukseen hakeutumisen edellytyksiä sekä mahdollisuuksia toimia suomalaisessa yhteiskunnassa. Eräänä keskeisenä keinona pidetään kielikoulutusta.

Edellä mainitut kotouttamistoimenpiteet merkitsisivät ihmiskaupan uhrille perehtymistä suomalaisen yhteiskunnan oikeuksiin ja myös sen velvollisuuksiin. Ihmiskauppatapauksissa kotouttamistoimiin tulisi lisätä uhrin henkilökohtaista oikeusasemaa ja palvelujen saamista koskevaa opastusta.

Suomen perustuslaki turvaa sekä Suomen kansalaisille että Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleville ulkomaalaisille (toisen valtion kansalaiset tai kansalaisuutta vailla olevat) mm. sivistykselliset perusoikeudet. Sivistyksellisiä perusoikeuksia ovat mm. oikeus maksuttomaan perusopetukseen, muun opetuksen saatavuus sekä itsensä kehittämisen turvaaminen. Oppivelvollisuus on Suomessa vakinaisesti asuvilla lapsilla, samoin oikeus saada esiopetusta. Kunta on velvollinen järjestämään sen alueella asuvilla oppivelvollisuusikäisille perusopetusta sekä oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna esiopetusta. Tämä merkitsee yhteiskunnan velvollisuutta opetuksen järjestämiseen riittävässä määrin.

Perusopetuslain 1998/628 nojalla kunta voi järjestää perusopetusta ja esiopetusta vieralla kielellä, mutta velvollisuutta vieraskielisen opetuksen järjestämiseen ei ole. Opetusministeriöllä ja Opetushallituksella ei ole toimivaltaa sitovasti määrätä kuntia antamaan opetusta, jonka järjestämiseen kunnilla ei ole lakisääteistä velvollisuutta. Lainsäädännössä ei kuitenkaan ole estettä siihen, että kunta tai muu opetuksen järjestäjä ottaa lapsen oppilaaksi perusopetukseen tai esiopetukseen siitä riippumatta, katso taanko lapsen vakinaisesti asuvan siinä kunnassa, jossa hän oleskelee.

Opetusministeriössä laadittiin vuonna 2001 ensimmäisen kerran maahanmuuttopolitiittiset linjaukset, joita tarkennettiin vuonna 2003. Ehdotusten tavoitteena on selkeyttää ministeriön toimialan maahanmuuttopolitiikkaa ja toimintaa hyvien etnisten suhteiden edistämiseksi. Rasismin vastaista ja suvaitsevaisuutta edistävää toimintaa korostetaan osana opetusministeriön ja sen alaisen hallinnon toimintaa.

Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman (2003-2008) mukaisesti lisään-tyvään maahanmuuttoon, ml. ihmiskaupan uhrin mahdollinen kotouttaminen, vasta-taan kehittämällä ensisijaisesti yleistä koulutus- ja tutkimusjärjestelmää siten, että maahanmuuttajien erityistarpeet tulevat otetuiksi huomioon. Suvaitsevaisuutta ja myönteistä suhtautumista eri kulttuureihin korostetaan osana kaikkea opetusta. Suku-puolten välinen tasa-arvo on yksi koulutuspolitiikkamme peruslähtökohtia. Erityisesti maahanmuuttajatyttöjen ja -naisten osallistumista koulutukseen kehitetään edelleen.

Eräänä tärkeänä kotoutumista edistävänä toimenpiteenä voidaan mainita ammatillinen peruskoulutus, jonka valintaperusteet ja rahoitusjärjestelmä eivät aseta esteitä ulko-maalaiden opiskelijoiden ottamiselle ammatilliseen koulutukseen. Edellytyksenä kui-tenkin on riittävä kielitaidon taso ja yleiset opiskeluvalmiudet.

Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 3 §:n mukaisesti maahanmuuttaja voi osal-listua ammatilliseen peruskoulutukseen valmistavaan koulutukseen. Ammatilliseen peruskoulutukseen valmistava koulutus tai ammatillinen koulutus voi olla jo osana kotoutumiskoulutusta, riippuen maahanmuuttajan kielitaidosta ja muista opiskeluval-miuksista. Opetusministeriön ja työministeriön välisenä yhteistyönä on tehty evalu-ointia siitä, millaista omaehtoista ja työvoimapolitiittista kotoutumiskoulutusta oli

maahanmuuttajille tarjolla 15.6.2003 - 31.12.2004 välisenä aikana. Ammatillisessa opettajankoulutuksessa monikulttuurisuuden sisällöt painottuvat eri tavoin eri ammatillisten opettajankorkeakoulujen opinto-ohjelmissa.

Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman mukaan ammatillisen koulutuksen kansainvälistymistä tuetaan kehittämällä opetussuunnitelmia ja opetusta sekä edistämällä kansainvälistä yhteistyötä. Maahanmuuttajaopiskelijoiden sijoittumista opintoihin ammatilliseen peruskoulutukseen valmistavan koulutuksen jälkeen tehostetaan. Erityisesti parannetaan maahanmuuttajien mahdollisuuksia osallistua oppisopimus-koulutukseen. Maahanmuuttajaopiskelijoiden ammatillisen koulutuksen keskeyttämistä vähennetään tukiopetuksen ja -henkilöjärjestelyjen sekä omakielisen opetuksen avulla.

7.6 Erityiset toimet lapsiuhrien auttamiseksi

Lapsille kuuluu erityisiä oikeuksia ja tarpeita nimenomaan lapsina. Työryhmä katsoo, että alaikäisillä uhreilla on tarve erityiseen suojeluun ja lapsispesifeihin auttamistoinenpiteisiin. Lasten kohtelussa tulee noudattaa lastensuojelun periaatteita ja lapsen edun on oltava lähtökohtana kaikissa toimenpiteissä. Lapsen näkemykset kaikissa häntä koskevissa asioissa on otettava huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti. Tämä edesauttaa myös lapsen edun toteutumista. Viranomaisten velvollisuus on valvoa lapsen etua, jos lapsen vanhemmat tai huoltajat, joilla on vastuu lapsesta, laiminlyövät lapsen edun huomioimisen tai ovat kykenemättömiä sitä tekemään. Suomen kansallinen toimintaohjelma lasten kaupallisen seksuaalisen hyväksikäytön ehkäisemiseksi esittää myös käsillä olevan toimintasuunnitelman kannalta tärkeitä toimenpite-ehtotuksia.

Alaikäisten uhrien auttamisessa sovellettavaksi tulee ennen kaikkea lastensuojelulaki (683/1983). Lain 9 §:ssä säädetään lastensuojelun periaatteista, jotka toimivat lähtökohtina myös alaikäisten ihmiskaupan uhrien kohtelussa. Perhe- ja yksilökohtaisessa lastensuojelussa on otettava ensisijaisesti huomioon lapsen etu sekä tuettava lapsen vanhempien ja muiden lasta hoitavien henkilöiden kasvatusmahdollisuuksia lapselle suotuisten kasvuolojen vakiinnuttamiseksi. Kun sijaishuolto on tarpeen ja se on lapsen edun mukainen, se on järjestettävä viivytyksettä siten kuin laissa säädetään. Perhe- ja yksilökohtaisessa lastensuojelussa on toimittava mahdollisimman hienovaraisesti sekä siten, ettei toimenpiteillä aiheuteta vahinkoa lapsen suotuisalle kehitykselle.

Lapsen etua selvitetessä on otettava huomioon lapsen omat toivomukset ja mielipide, perehdyttävä lapsen kasvuoloihin sekä arvioitava, miten eri lastensuojelutoimet todennäköisesti vaikuttavat lapsen kehitykseen (Lastensuojelulain 10 §). Lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän on valvottava lapsen edun toteutumista, avustettava virkansa puolesta lasta sekä ohjattava häntä tarvittaessa saamaan riittävää apua.

Lastensuojelulain 5 ja 6 luvussa säädetään huostaanotosta ja sijaishuollon järjestämisestä. Silloin, kun kunta katsoo, että huostaanoton edellytykset ovat lapsen kohdalla olemassa, lapsi tulee ottaa huostaan ja sijoittaa sijaishuoltoon. Tällöin lapsi sijoitetaan laitoshuoltoon tai perhehoitoon. Sijaishuollon aikana sosiaalilautakunta päättää hoidosta huostaanoton tarkoituksen toteuttamiseksi lapsen kasvatuksesta, valvonnasta ja muusta huolenpidosta sekä olinpaikasta.

Koska toimintasuunnitelmassa on syytä korostaa lapsikaupan uhrien auttamisen ja suojelun tarvetta, työryhmä ehdottaa lisäksi joitakin erityisiä toimenpiteitä lapsiuhrien aseman parantamiseksi.

- Tunnistamisen jälkeen henkilöille, jotka oletettavasti ovat alaikäisiä¹², on mahdollisimman nopeasti järjestettävä turvallinen majoitus. Lapselle tulee tarjota riittävästi ja hänen kehitystasoonsa nähden sopivalla tavalla tietoa, hoitoa ja koulutusta.
- Lasten auttamisessa tulee turvautua lastensuojeluun erikoistuneen henkilöstön asiantuntemukseen.
- Kaikille alaikäisille uhreille suositellaan pikaisesti määrättäväksi edustaja samoin kuin alaikäisille turvapaikanhakijoille. Edustajan tehtävänä on käyttää huoltajalle kuuluvaa puhevaltaa lapsen henkilöä ja varallisuutta koskevissa asioissa, määrätä lapsen asumisesta sekä hoitaa lapsen varallisuutta¹³.
- Selvitetään keinot lasten kriisipalveluiden asianmukaiseksi järjestämiseksi.
- On ryhdyttävä tarpeellisiin toimiin lapsen vanhempien tai huoltajan jäljittämiseksi. Toiminnassa tulee huomioida lapsen etu.

Muilta osin on selvitettävä, millainen järjestelmä parhaiten palvelisi lapsikaupan uhrien auttamista.

¹² Lasten kohdalla saatetaan joutua miettimään myös sellaisia erityistoimia kuin iänmääritys, joka on erittäin haasteellista.

¹³ Maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain (493/1999) vailla huoltajaa saapuneen lapsen edustamista ja puhevallan käyttöä koskeva 26 §. Tarkemmin asiasta säädetään oikeudenkäymiskaaren 12 luvun 1 ja 2 §:ssä, hallintomenettelylain (598/1982) 16 §:ssä, hallintolainkäyttölain 17 §:ssä ja 18 §:n 3 momentissa ja holhouslaissa (34/1898).

8. Ihmiskauppaan syyllistyneiden vastuuseen asettaminen

Tässä luvussa ehdotetaan toimenpiteitä, joiden avulla pyritään turvaamaan ihmiskauppaan syyllistyneiden vastuuseen asettaminen. Toimenpiteet edistävät myös ihmiskaupan ehkäisemistä ja uhrien oikeuksiinsa pääsemistä.

Ihmiskauppaan syyllistyneiden vastuuseen asettamista edistävinä toimenpiteinä esitetään erityisesti ihmiskaupan torjunnan ja siihen liittyvän tutkinnan tehokkuuden turvaaminen sekä viranomaisten keskinäisen yhteistyön kehittäminen. Eräänä tärkeänä syyttämistä turvaavana toimenpiteenä pidetään myös asianmukaista todistajansuojelua. Lukuun on sisällytetty lisäksi uhrin suojelua koskevat toimenpide-ehdotukset.

Ihmiskauppaan liittyy myös muuta rikollista toimintaa, johon on puututtava, jotta ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa voidaan saavuttaa kestäviä tuloksia. Toiminta kansainvälistä rikollisuutta ja harmaata taloutta vastaan edistää myös ihmiskaupan vastaista toimintaa.

8.1 Ihmiskaupparikosten torjunta

8.1.1 Tausta ja tehdyt toimet

Ihmiskauppaan syyllistyneiden henkilöiden rangaistusvastuun toteutuminen edellyttää ennen kaikkea näiden rikosten paljastumista ja tutkinnan tehokkuutta. Ihmiskaupan ilmaisaaminen edellyttää poliisilta pitkäjännitteistä ja tehokasta toimintaa niin valtakunnallisella kuin paikallisellakin tasolla.

Esitutkintalain 2 §:n mukaan poliisin tai muun esitutkintaviranomaisen on toimitettava esitutkinta, kun sille tehdyn ilmoituksen perusteella tai muutoin on syytä epäillä, että rikos on tehty. Poliisin hallinnosta annetun lain 7 §:n mukaan paikallispoliisi tutkii rikoksia ja muita yleistä järjestystä tai turvallisuutta vaarantavia tapahtumia. Saman lain 9 §:n mukaan päävastuu kansainvälisen rikollisuuden torjunnasta on keskusrikospoliisilla. Keskusrikospoliisin tehtävänä on torjua kansainvälistä, järjestäytyntä, ammattimaista, taloudellista ja muuta vakavaa rikollisuutta, suorittaa tutkintaa sekä kehittää rikostorjuntaa ja rikostutkintamenetelmiä.

Keskusrikospoliisin rikostietopalvelussa toimivan laittoman maahantulon torjuntaryhmän tehtävänä on laittomaan maahantuloon, ihmissalakujiin ja erityisesti niihin liittyvän järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseen liittyvä rikostiedustelu ja kansainvälinen tiedonvaihto. Ryhmälle kuuluu myös ulkomaalaisvalvontaan liittyvää operatiivista toimintaa ja erilaisten valvontaiskujen toimeenpanoa. Ryhmä tarjoaa asiiantuntijapalveluita sidosryhmilleen ja julkaisee viranomaisille tarkoitettua laittomaan maahantuloon liittyvää tietoa.

Vuonna 2004 keskusrikospoliisiin perustettiin pimeän ulkomaisen työvoiman valvonta- ja torjuntayksikkö. Sen tehtävänä on yhteistyössä muiden poliisin yksiköiden sekä eri viranomaisten kanssa paljastaa ja tutkia laittoman ulkomaisen työvoiman käyttöä niissä tapauksissa, joissa asiaan liittyy joko kansainvälisiä ulottuvuuksia tai valtakunnallista tai yhteiskunnallista vaikutusta. Lisäksi yksikkö tutkii tapaukset, joiden tutkintaan liittyy tarve erityisen tehokkaaseen informaation kokoamiseen, hallintaan ja analyysiin.

Yksikön tarkoitus on heikentää ja estää ammattimaisesti ulkomaista laitonta työvoimaa hyödyntävien talousrikollisten toimintaa paljastamalla, tutkimalla ja saattamalla syyteharkintaan ilmiöön liittyviä rikoksia ja rikoskokonaisuuksia sekä jäljittämällä tehostetusti rikoshyötyä ja tutkimalla säännönmukaisesti liiketoimintakieltoon tai väliaikaiseen liiketoimintakieltoon määräämisen edellytykset.

17.6.2004 poliisin ylijohdo asetti työryhmän, jonka tehtäväksi annettiin selvittää lasten kuulusteluja ja eri viranomaisien yhteistyötä esitutkinnassa koskevan sääntelyn tila sekä lasten kuulusteluissa käytettävät kuulustelumenetelmät. Työryhmän työn perusteella harkitaan tarvittavien toimenpiteiden käynnistämistä.

8.1.2 Toimenpide-ehdotukset

Poliisin tulee mahdollisuuksien mukaan suunnata voimavaroja ihmiskaupan ja prostituution sekä niiden liittämissäilmiöiden seurantaan, ilmisaamiseen ja torjuntaan.

Keskusrikospoliisin yhteydessä toimivien pimeän ulkomaisen työvoiman valvonta- ja torjuntayksikön ja laittoman maahantulon torjuntaryhmän (LAMA-ryhmä) toimintaa, johon kuuluu myös ilmiönä ihmiskaupparikosten torjunta, tuetaan. Molemmat yksiköt tekevät kiinteätä yhteistyötä keskenään.

8.2 Viranomaisyhteistyö

8.2.1 Tausta ja tehdyt toimet

Ihmiskauppaan pyritään puuttumaan muun muassa poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteisellä, viranomaisrajat ylittävällä yhteistoiminnalla (PTR) laittoman maahantulon torjumiseksi. Yhteistoiminnan tarkoitus on lisätä yleistä tietoutta ihmiskaupasta sekä järjestää koulutusta ja konkreettisia valvontaiskuja esimerkiksi epäiltyä ihmiskauppatoimintaa vastaan.

Poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistyössä tekemän vuosille 2005 - 2005 suunnatun laittoman maahantulon torjunnan toimenpideohjelman mukaisesti ihmiskauppaa ja laitonta maahantuloa vastaan pyritään taistelemaan tiiviin kansallisen ja kansainvälisen yhteistyön avulla. Käytännössä ilmiön menestyksekkäässä torjunnassa käytetään hyväksi monipuolista tiedustelullista yhteistoimintaa ja yhteistä torjuntamenetelmien kehittämistä.

Valtakunnallisen PTR-toiminnan lisäksi Suomi osallistuu ihmiskaupan vastaiseen kansainväliseen yhteistyöhön muun muassa EU:n, Europolin ja Interpolin kautta sekä tiiviin lähialueyhteistyön kautta Itämeren ympäröivien valtioiden kanssa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi Venäjän alueella toimivat suomalaiset poliisiyhdysmiehet pyrkivät seulomaan viisumihakemusten joukosta mahdollisia ihmiskaupan uhreja tai järjestäjiä. Euroopan valtioiden välinen yhteistyö tarkoittaa käytännössä avointa ja nopeaa tiedonvaihtoa maiden asiaa käsittelevien keskusviranomaisien välityksellä. Hyvä esimerkki tästä on EWS- varhaisvaroitusjärjestelmä, jonka avulla toisessa valtiossa tietoon tulleista, esimerkiksi ihmiskauppaan liittyvistä tapahtumista voidaan nopeasti lähettää tieto siihen maahan, jota asia koskee. Näin tapahtuessa on mahdollista päästä parhaimmassa tapauksessa jopa estämään kyseessä oleva rikollinen toiminta.

Sujuva tiedonvaihto viranomaisten välillä on edellytys ihmiskaupan vastaisen toiminnan onnistumiselle. Tämän vuoksi pyritään mahdollisimman esteettömään tiedonvaihtoon ihmiskaupparikosten torjunnan tehostamiseksi. Tiedonvaihdon tulee tapahtua uhrin yksityisyyttä ja ihmisoikeuksia kunnioittaen sekä hänen turvallisuutensa huomioon ottaen.

8.2.2 Toimenpide-ehdotukset

Poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoimintaa laittoman maahantulon torjumiseksi tehostetaan ja kehitetään. Muita keskeisiä yhteistyöviranomaisia ovat Ulkomaalaisvirasto sekä Suomen edustustot ulkomailla ja niissä työskentelevät poliisin erityisasiantuntijat ja poliisimiehet. Kansainvälistä yhteistoimintaa mm. ihmiskauppaa ja laitonta maahantuloa vastaan mm. Europolin ja Interpolin kautta tehostetaan ja kehitetään.

Avoin ja nopea tiedon välittäminen ja muu yhteistyö viranomaisten välillä on keskeinen tekijä rikosten ennalta estämisessä, paljastamisessa ja muun rikosprosessin turvaamisessa. Sujuva tiedonvaihto viranomaisten kesken pyritään varmistamaan kuitenkin niin, ettei uhrin turvallisuus vaarannu.

8.3 Todistajansuojelu

8.3.1 Tausta ja tehdyt toimet

Käsite ”todistaja” on suomalaisessa rikosprosessioikeudellisessa lainsäädännössä rajattu niihin henkilöihin, jotka esiintyvät oikeudenkäynnissä nimenomaan todistajan roolissa. Tämän todistajakäsitteen ulkopuolelle jää esimerkiksi asianomistaja, joka saattaa olla tärkeä tiedonlähde oikeudenkäynnissä. Käsite ”todistajansuojelu” voidaan tarvittaessa nähdä yläkäsitteenä, jonka alle kuuluvat kaikki oikeudenkäynnissä todistelutarkoituksessa kuultavat henkilöt.

Todistajansuojeluun liittyvät kysymykset ovat tasapainottelua eri suuntiin vaikuttavien näkökohtien välillä. Todistajansuojelulla pyritään toisaalta turvaamaan totuuden esille saaminen oikeudenkäynnissä ja toisaalta kuultavan henkilön turvallisuus rikosasian käsittelyn eri vaiheissa ja tarvittaessa sen jälkeenkin. Toisaalta on otettava huomioon ihmisoikeussopimuksista johtuvat syytetyn oikeudet. Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen (SopS 19/1990) 6 artiklan 3 kappaleen d kohdan sekä kansallaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 8/1976) 14 artiklan 3 kappaleen e kohdan mukaan syytetyllä on oikeus kuulustella tai kuulustuttaa häntä vastaan todistamaan kutsuttuja todistajia. Tämä edellyttää sitä, että ainakin syytetyn avustajalla on yleensä oltava mahdollisuus esittää kysymyksiä todistajalle.

Oikeudenkäymiskaaren 17 lukuun otettiin vuonna 2003 lailla 360/2003 säännökset, joilla pyritään parantamaan tuomioistuimessa todistelutarkoituksessa kuultavien henkilöiden suojaa oikeudenkäynnissä. Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 34 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan todistajaa, muuta todistelutarkoituksessa kuultavaa henkilöä tai asianomistajaa voidaan kuulla pääkäsittelyssä asianomaisen tai muun henkilön läsnä olematta, jos tuomioistuin harkitsee tämän soveliaaksi ja menettely on tarpeen kuultavan taikka tällaiseen henkilöön rikoslain 15 luvun 10 §:n 2 momentissa tarkoitettussa suhteessa (puoliso, avopuoliso ja lähisukulaiset) olevan henkilön suojaamiseksi henkeen tai terveyteen kohdistuvalta uhalta. Asianosaisille on varattava tilaisuus esittää kuultavalle kysymyksiä. Viimeksi mainitulla ei kuitenkaan tarkoiteta sitä, että

asianosaisella olisi välttämättä suora kyselyoikeus, vaan mahdollisuus kysymysten esittämiseen voidaan järjestää usealla eri tavalla.

Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 34 a §:n mukaan 34 §:ssä säädettyin edellytyksin todistajaa, muuta todistelutarkoituksessa kuultavaa henkilöä tai asianomistajaa voidaan kuulla käyttäen videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa, jossa istuntoon osallistuvilla on puhe- ja näköyhteys keskenään.

Mainittuja oikeudenkäymiskaaren 17 luvun säännöksiä koskevan hallituksen esityksen (HE 190/2002 vp) mukaan todistajansuojelu laajasti määritettynä käsittää keinot, joilla pyritään varmistamaan se, että oikeudenkäynnissä tietolähteenä kuultava henkilö voi kertoa tietonsa vapaasti ja ilman ulkopuolista painostusta tai uhkaa. Todistajansuojelutoimenpiteitä voidaan tarvita koko asian oikeudellisen selvittelyn ajan ja myös sen jälkeen. Painostus tai uhkailu voi kuultavan lisäksi kohdistua hänen läheisiinsä. Todistajien uhkailun olemassaolosta, yleisyydestä tai kohteista Suomessa ei mainitun hallituksen esityksen mukaan ole kattavasti tutkittua tietoa. Yleinen arvio on kuitenkin se, että tällainen uhkailu ei ole kovin yleistä. Sinällään todistajien suojelemisen tarve liittyy kuitenkin erityisesti järjestäytyneeseen rikollisuuteen, jonka puitteissa ihmiskauppaa ja siihen liittyvää rikollisuutta usein harjoitetaan.

Edellä mainittujen oikeudenkäymiskaaren 17 luvun säännösten lisäksi on muutakin lainsäädäntöä, jolla voidaan suojata asian oikeudellisessa selvittelyssä kuultavaa henkilöä. Tästä lainsäädännöstä voidaan tässä yhteydessä mainita vain joitakin esimerkkejä. Rikoslain 15 luvun 9 §:n mukaan oikeudenkäynnissä kuultavan uhkaaminen on rangaistavaa. Lähestymiskieltoa koskevalla lainsäädännöllä on pyritty parantamaan itsensä uhatuksi tuntevien henkilöiden oikeusturvaa. Lisäksi on säädetty rajoituksia yhteystietojen ilmoittamiselle sitä varten, että niitä ei ilmoiteta vastapuolelle menevässä oikeudenkäyntiasiakirjoissa (ROL 5 luvun 3 §:n 2 momentti ja oikeudenkäymiskaaren 25 luvun 16 §:n 1 momentti). Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 11 §:n 2 momentin 7 kohdan mukaan asianosaisella ei ole oikeutta muun ohessa todistajan tai asianomistajan salassa pidettäviin osoite-, puhelin- ja muihin vastaaviin tietoihin, jos tiedon antaminen vaarantaisi sellaisen henkilön turvallisuutta, etuja tai oikeuksia.

Oikeusministeriö ja sisäasiainministeriö asettivat vuonna 2001 työryhmän tekemään ehdotuksia rikosasioiden käsittelyn nopeuttamiseksi ja tehostamiseksi. Työryhmän asettaman alaryhmän (todistajansuojelutyöryhmä) helmikuussa 2003 jättämässään mietinnössä selvitetään lainsäädäntöä ja eri viranomaisten käytännön toimintaa. Esitutkintavaiheessa toteutettuna yksittäisenä suojelutoimenpiteenä on käytetty henkilön tilapäistä sijoittamista asumaan muualle kuin omaan asuntoonsa ja poliisi on saattanut olla mukana turvaamassa henkilöä, kun hänen on täytynyt hoitaa asioitaan tai liikkua julkisilla paikoilla.

Mainitun todistajansuojelutyöryhmän mukaan lainsäädäntö sisältää useita säännöksiä, joilla voidaan katsoa olevan merkitystä todistajansuojan toteutumisen kannalta. Todistajien suojaamiseksi tarkoitettuja keinoja ei kuitenkaan ole aina käytetty todistajansuojelutyöryhmän mielestä riittävän tehokkaasti, sillä niitä ei välttämättä ole tarpeeksi hyvin tunnettu eikä havaittu niiden soveltuvan todistajansuojeluun. Todistajansuojelutyöryhmä esitti, että todistajaan tai asianomistajaan kohdistuvan uhkailun tai tällaisten henkilöiden perustellusti tunteman pelon tulisi johtaa viranomaisten yhteistyönä laatimaan riskianalyysiin ja sen edellyttämiin toimenpiteisiin. Todistajansuojelutyöryh-

mä myös ehdotti valtakunnallisen todistajansuojelullisiin kysymyksiin perehtyneen tukiryhmän perustamista.

8.3.2 Toimenpide-ehdotukset

Vaikka Suomessa todistajien uhkailu ei esitettyjen arvioiden (HE 190/2002 vp) mukaan olisikaan yleistä, esitutkinnassa ja oikeudessa kuultavien henkilöiden suojaamiseen liittyviin kysymyksiin on aiheellista kiinnittää huomiota. Ihmiskaupparikosten paljastumisen ja selvittämisen kannalta mahdollisuudella todistelutarkoituksessa kuultavan henkilön suojeluun voi olla tärkeä merkitys.

Todistajansuojeluun liittyvien kysymysten kannalta ihmiskauppa on nähtävä osana laajempaa kokonaisuutta eli rikollisuuden muuttumista entistä järjestäytyneemmäksi. Järjestäytyneeseen rikollisuuteen liitetään usein keinoja kaihtamaton toiminta rikollisella toiminnalla saatujen voittojen maksimoimiseksi ja sellaisen toiminnan paljastumisen estämiseksi. Ihmiskauppaa ja siihen liittyviä rikollisuuden muotoja, kuten paritusta harjoitetaan usein järjestäytyneen rikollisuuden puitteissa. Ihmiskaupparikosten paljastumisen ja selvittämisen kannalta mahdollisuudella todistelutarkoituksessa kuultavan henkilön suojeluun voi olla tärkeä merkitys.

Parhailtaan todistajansuojeluun liittyvän anonyymien todistelun tarvetta ja sisältöä harkitaan oikeusministeriön ja sisäasiainministeriön yhteisesti 16.6.2004 asettamassa työryhmässä, jonka jatkettu määräaika päättyy 30.4.2005. Työryhmän toisena tehtävänä on selvittää mahdollisuutta säätää peitetoiminnassa toimineen poliisimiehen henkilöllisyyden salassa pitämisestä häntä todistajana tai muutoin esitutkinnassa ja oikeudenkäynnissä kuultaessa. Selvitystyössä on lähtökohtana, että tällaiseen anonyymiin todisteluun liittyvä sääntely koskisi kaikkia todistelutarkoituksessa kuultavia henkilöitä. Nämä uudistukset olisivat keskeisimpiä ihmiskaupan uhrien kannalta. Työryhmän toimeksiannon perusteella ei voida arvioida, minkälaisiin ehdotuksiin se tulee mietinnössään päätyään.

Anonyymiä todistelua tarvitaan tilanteessa, jossa se on tarpeen kuultavan henkilön suojaamiseksi henkeen ja terveyteen kohdistuvalta uhalta eivätkä oikeudenkäymiskäärin 17 luvun 34 tai 34 a §:n tai muu lainsäädännön keinot ole riittäviä uhan torjumiseksi. Tehokas suojele saattaa edellyttää kuultavan henkilön henkilöllisyyden salassa pitämistä. Ihmiskaupparikoksissa uhrin henkilöllisyys ei välttämättä ole syytteeseen joutuvien tekijöiden tiedossa, minkä vuoksi anonyymien todistelun tulisi tarvittaessa kattaa myös asianomistaja.

Järjestäytyneessä rikollisuudessa toiminta on järjestetty usein niin, että todistaja tai asianomistaja ei yleensä pysty antamaan tietoja kuin joistakin toimintaan osallistuneista henkilöistä. Toiminnan rahoittaja- tai johtotaso saattaa esimerkiksi jäädä tuntemattomaksi. Harkita tulisi sitäkin, missä määrin rikolliseen toimintaan osallistuvat tai osallistuneet, siitä jo tuomitut tai syytettynä olevat henkilöt pitäisi saattaa anonyymien todistelun piiriin. On tosin huomattava, että tällaiset henkilöt saattavat henkilöllisyytensä salaamisesta huolimatta paljastua antamiensa tietojen perusteella, jolloin todistajansuojalla ei ole käytännön merkitystä.

Sinällään anonyymien todistelun tarvetta voi esiintyä kaikenlaisen rikollisuuden selvityksessä. Ei voida ajatella, että todistajan uhkailu välttämättä liittyisi vain erityisen vakaviin rikoksiin eikä myöskään vain järjestäytyneen rikollisuuden muodossa tapahtuvaan toimintaan. Esimerkiksi rikoslain 25 luvun 3 §:n mukaista perusmuotoista ih-

miskauppaa on pidettävä vakavana rikoksena jo senkin vuoksi, että sen vähimmäisrangaistus on neljä kuukautta vankeutta ja enimmäisrangaistus kuusi vuotta vankeutta. Sama rangaistusasteikko on esimerkiksi törkeällä laittoman maahantulon järjestämisellä (rikoslain 17 luvun 8 a §). Ihmiskauppaan usein liittyvän ja Suomessa paljolti järjestäytyneen rikollisuuden muodossa harjoitetun, tiettävästi joissakin tapauksissa myös uhkailua ja pakottamista käsittäneen parituksen tulisi sekä perusmuotoisena että tärkeänä kuulua todistajansuojelua koskevien säännösten soveltamisalaan. Toimintasuunnitelmassa esitetäänkin, että anonyymien todistelun soveltamisala harkittaisiin tarkkaan niin, että siitä olisi käytännössä hyötyä myös ihmiskaupan uhreille.

Anonyymiin todisteluun liittyvien kysymysten lisäksi on syytä korostaa näkökohtia, joita oikeusministeriön ja sisäasiainministeriön asettaman työryhmän todistajansuojelutyöryhmä on helmikuussa 2003 jätetyssä mietinnössään korostanut. Jo nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa pitkällekin menevän todistajansuojelun. Käytettävissä olevia keinoja ei kuitenkaan aina käytetä riittävän tehokkaasti. Myös todistajansuojelutyöryhmän ehdotuksia riskianalyyseistä ja valtakunnallisen tukiryhmän perustamisesta on syytä tukea. Muutenkin todistajansuojelun kehittämistarpeet on selvitettävä ja toteutettava tarpeiden edellyttämät lainsäädännölliset ja viranomaiskäytäntöihin liittyvät muutokset. Samassa yhteydessä tulisi selvittää myös tarpeet uhrin ja hänen perheenjäsentensä suojelun parantamiseksi silloinkin, kun heitä ei kuulla rikosprosessissa. Tässä yhteydessä on kuitenkin otettava huomioon se, että ihmiskaupan uhrien suojelemiseksi tarvittavat toimet eivät eroa selvästi muiden rikosten todistajien ja asianomistajien suojelemiseksi tarvittavista toimista. Kuten edellä jo todettiin, todistajansuojelun tarve liittyy ennen kaikkea järjestäytyneeseen rikollisuuteen, josta ihmiskaupparikokset muodostavat vain osan.

9. Tiedon ja tietoisuuden lisääminen

Tässä luvussa ehdotetaan toimenpiteitä, joiden tavoitteeksi on asetettu ihmiskauppaa koskevan tiedon ja tietoisuuden lisääminen. Tiedon ja tietoisuuden lisäämisen ajatellaan edistävän kaikkia toimintasuunnitelmassa ehdotettuja toimenpideosa-alueita, ihmiskaupan uhrien tunnistamista, ihmiskaupan ehkäisemistä, uhrien auttamista ja suojelua sekä ihmiskauppaan syyllistyneiden vastuuseen asettamista.

Toimintasuunnitelmassa tiedon ja tietoisuuden lisäämisen keinoiksi ehdotetaan toimia, jotka liittyvät tutkimukseen, tiedotukseen, koulutukseen, kasvatukseen ja tietoyhteiskuntaan. Kasvatusta koskevat toimenpide-ehdotukset jakautuvat kansainvälisyyskasvatukseen ja opettajankoulutukseen. Ihmiskaupan uhrin koulutusmahdollisuuksia on käsitelty uhrin auttamistoimenpiteitä koskevassa luvussa 7.

Lisäksi toimintasuunnitelmassa ehdotetaan perustettavaksi erityinen kansallisen raporttoijan mandaatti. Kansallisen raporttoijan tehtävänä on paitsi koota kaikki ihmiskauppaa koskeva tieto eri lähteistä yhteen paikkaan myös osoittaa aukkopaidat Suomen ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa sekä antaa suosituksia näiden aukkojen täyttämiseksi ja toiminnan kehittämiseksi.

9.1 Tutkimus

9.1.1 Tausta ja tehdyt toimet

Ihmiskaupan selvittämiseksi, torjumiseksi ja ehkäisemiseksi Suomessa tarvitaan konkreettista tietoa ilmiön yleisyydestä ja yhteyksistä muuhun rikolliseen toimintaan. Samoin tarvitaan tietoa uhreista sekä ihmiskaupassa käytetyistä tekotavoista, keinoista ja tarkoituksista. Tutkimustiedon tavoitteena on toimia tulevien ihmiskaupan vastaisen toimenpiteiden tukena.

Opetusministeriön hallinnonalalla tehtävä tutkimus on pääosin luonteeltaan perustutkimusta. Yliopistoissa tehtävä yhteiskunta- ja taloustieteellinen sekä kansainvälisiin suhteisiin liittyvä tutkimus tuottaa tietoa, jota voidaan hyödyntää ihmiskauppaan liittyvien ilmiöiden ymmärtämisessä.

Yhteiskuntatieteellistä perustutkimusta rahoitetaan yliopistojen perusrahoituksen ja Suomen Akatemian kilpaillun rahoituksen kautta. Suomen Akatemia on viime vuosina rahoittanut muun muassa väkivaltaa ja syrjintää koskevia tutkimushankkeita. Yliopistoissa on tehty jonkin verran ihmiskauppa-teemaan liittyvää tutkimusta.

9.1.2 Toimenpide-ehdotukset

Ihmiskaupan selvittämiseen, torjumiseen ja ehkäisemiseen liittyvät tutkimustarpeet ovat hyvin konkreettisia. Tällainen tutkimus on tarkoituksenmukaisinta toteuttaa sektoritutkimuksena niillä hallinnonaloilla, jotka vastaavat esim. rikosten torjunnasta, maahanmuuttoon liittyvistä kysymyksistä sekä sosiaalipolitiikasta.

Ihmiskauppaan liittyvä ongelmakenttä on laaja ja tutkimusaluetta tuleekin edelleen kehittää ja olemassa olevaa tutkimusta vahvistaa. Tarvitaan myös hajallaan olevan tutkimuskapasiteetin kokoamista ja erityisesti tutkimustulosten parempaa sovellettavuutta. Ihmiskauppaan liittyviin hankkeisiin on mahdollisuus hakea tukea yliopistoista ja Suomen Akatemiasta niiden määrittelemien rahoitusperiaatteiden mukaisesti.

Suomen Akatemia rahoittaa monitieteistä ja ongelmakeskeistä kehitystutkimusta, joka tarjoaa yhden mahdollisuuden ihmiskauppaa koskevan tutkimuksen rahoittamiseen. Rahoitusta myönnetään korkeatasoiseen tutkimukseen kaikille tieteenaloille. Pyrkimyksenä on tutkimuksen keinoin edistää valtioneuvoston hyväksymiä Suomen kehityspolitiikan tavoitteita.

Työryhmä ehdottaa, että kukin ministeriö pohtii omalla hallinnonalallaan tutkimuksen tarvetta sekä huolehtii tutkimusrahoituksesta. Lisäksi työryhmä ehdottaa ihmiskauppakysymysten integroimista aiheen kannalta relevanttiin tutkimusohjelmaan tai -hankkeeseen.

9.2 Tiedotus

9.2.1 Tausta

Tiedotuksella pyritään ennen kaikkea ihmiskaupan ehkäisemiseen, mutta sillä pyritään myös ihmiskaupan uhrien ja potentiaalisten uhrien tavoittamiseen. Tiedotuksen tavoitteena on ensinnäkin vaikuttaa yleiseen mielipiteeseen ja lisätä yleisön tietoisuutta ihmiskaupasta ja siten pyrkiä myös vähentämään kysyntää. Toisaalta tiedotuksella pyritään lisäämään eri yhteiskunnan toimijoiden, ml. yleisön, valmiutta huomata ihmiskaupan esiintymisen mahdollisuus ja tunnistaa uhreja. Kolmanneksi tiedotuksen tehtävänä on välittää tietoa tunnistamattomille ihmiskaupan uhreille heidän oikeuksistaan sekä tarjolla olevasta suojasta, avusta ja palveluista, joiden piiriin heidän on mahdollista hakeutua. Lähtömaassa tiedotuksella pyritään välittämään informaatiota haavoittuville ryhmille riskistä joutua ihmiskaupan uhriksi ja siten vähentää uhrituomisriskiä. Samalla tärkeää on tiedottaa turvallisen maahanmuuton ja työskentelyn mahdollisuuksista.

Työministeriössä on suunnitteilla projekti, jonka tavoitteena olisi tiedottamista parantamalla ja kullekin kohderyhmälle sopiva viestintätapa ja -kanava löytämällä edistää ulkomaalaisten työehtojen valvontaa Suomen kansainvälistyvillä työmarkkinoilla sekä estää laittoman työvoiman käyttöä ja siihen liittyviä rikoksia. Projektin pyrkimyksenä olisi myös tehostaa ja koordinoita viranomaisten ja mm. työmarkkinajärjestöjen tiedotusyhteistyötä sekä löytää eri kohderyhmiä varten tehokas viestintätapa ja -kanava. Projektin jäseniä olisivat työministeriön lisäksi ainakin sisäasiainministeriö (poliisi-osasto ja ulkomaalaisosasto), sosiaali- ja terveysministeriö, valtiovarainministeriö, Kansaneläkelaitos sekä ammattijärjestöt.

9.2.2 Toimenpide-ehdotukset

Ehdotetaan, että kullakin hallinnonalalla tiedotuksen tarpeet kartoitetaan ja toteuttamistavat selvitetään. Yleisölle suunnattuun ihmiskauppaa koskevan tiedotuksen tekemiseen sitoudutaan. Tiedon tason parantamiseen pyritään myös yhteistyössä tiedotusvälineiden edustajien kanssa.

9.3 Koulutus

9.3.1 Tausta

Koulutuksen tavoitteena on lisätä ihmiskaupan ja ihmiskaupan uhrien parissa työskentelevien tahojen ymmärrystä ihmiskaupasta ilmiönä, rikoksena ja ihmisoikeuskysy-

myksenä. Tavoitteena on tarjota heille työkaluja toimintasuunnitelmassa esitettyjen toimenpide-ehdotuksien toteuttamiseen käytännön työssä.

Tavoitteena on myös saattaa eri toimijat keskustelemaan yhdessä tarvittavista ihmiskaupan vastustamiseen tähtäävistä keinoista sekä luomaan yhteistyöverkostoja keskenään. Koulutusta tullaan tarvitsemaan kaikilla toimintasuunnitelman osa-alueilla, ja sitä tulee tarjota kaikille ihmiskauppakysymysten ja ihmiskaupan uhrien parissa työskenteleville tahoille ja henkilöille.

9.3.2 Toimenpide-ehdotukset

Toimenpide-ehdotuksena koulutusta ihmiskaupasta ja siihen liittyvistä kysymyksistä ehdotetaan järjestettävän kaikille ihmiskaupan ja ihmiskaupan uhrien parissa työskenteleville tahoille. Koulutuksen tarpeen osalta avainasemassa ovat erityisesti poliisi, tulli, rajavartiolaitos, Ulkomaalaisvirasto, sosiaali- ja terveydenhuoltoalan ammattilaiset, työministeriön ja työhallinnon henkilöstö sekä konsuli- ja viisumitehtävissä toimivat viranomaiset ja muu Suomen ulkomaan lähetystöjen henkilökunta. Myös kolmannen sektorin toimijat tulevat tarvitsemaan koulutusta ammattitaitonsa ylläpitämiseen ja kehittämiseen.

Poliisi-, tulli- ja rajaviranomaiset sekä ulkomaalaisviranomaiset. Ulkomaalaislakia ja sen muutoksia myös ihmiskauppaan liittyvien kysymysten osalta käydään säännöllisesti läpi ulkomaalaisasioiden koulutuksessa ulkomaalaisvirastolle, poliisille ja rajavartiolaitokselle.

Ihmiskaupan vastaisen toiminnan perusteet koulutetaan jokaiselle suomalaiselle poliisille poliisin peruskoulutuksen yhteydessä. Sen lisäksi järjestetään vuosittain muutamia ulkomaalaisasioihin liittyviä seminaareja, joissa käsitellään muun muassa ihmiskaupan vastaiseen toimintaan liittyviä kysymyksiä.

Rajavartiolaitoksen tiedusteluhenkilöstöä koulutetaan. Ihmiskauppa otetaan rajat ylittävän monialarikollisuuden opetuskohteeksi raja- ja merivartiokoululla annettavassa opetuksessa. Rajatarkastusviranomaisten opetuksessa pyritään nimenomaisesti ihmiskaupan uhrien tunnistamisvalmiuden lisäämiseen.

Vuonna 2004 toimintansa aloittaneiden poliisi-, tulli ja rajavirtioviranomaisten (PTR) yhteisten alueellisten ja valtakunnallisen rikosanalyysikeskusten toiminnassa pyritään saavuttamaan entistä parempia tuloksia myös ihmiskauppaan liittyvien rikosten selvittämisessä. PTR -viranomaisten ihmiskauppaan liittyvää koulutusta lisätään tämän yhteistyötoiminnan puitteissa.

Sosiaali- ja terveydenhuoltoalan henkilöstö. Sosiaali- ja terveydenhuollon ammatillisen henkilöstön tietoisuuden lisäämiseksi pidetään ihmiskauppa-asiaa säännöllisesti esillä ammattilehdissä.

Oikeusministeriön hallinnonalan henkilöstö. Ihmiskauppa koskevien rangaistussäännösten sisällöstä järjestetään koulutusta syyttäjille ja tuomareille.

Työministeriö ja työhallinnon henkilöstö. Ihmiskaupan ehkäisemistä koskevaa poikkihallinnollista koulutusta järjestetään työministeriön sekä työhallinnon henkilöstölle, joka työskentelee TE-keskuksissa (työluvut), työvoimatoimistoissa (työluvut ja kotoutus) sekä turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten vastaanottokeskuksissa ja alaikäisten

turvapaikanhakijoiden ryhmäkodeissa. Vastaanoton ja kotouttamisen yhteydessä heillä on mahdollisuus identifioida ihmiskaupan uhreja sekä ohjata ja auttaa heitä saamaan tarvittavia palveluja.

Ulkomaanlähetystöjen henkilökunta. Ulkoasiainministeriö sitoutuu kehittämään ihmiskauppakysymykset huomioivia koulutusohjelmia, joiden tavoitteena on lisätä Baltian maissa ja Venäjällä konsuli- ja viisumitehtävissä toimivien viranomaisten ja muun lähetystöjen henkilökunnan tietoisuutta ihmiskaupasta. Pyrkimyksenä on yhtäältä ehkäistä ihmiskauppaa (mm. uhrien tunnistamisessa) ja toisaalta edistää uhrien turvallista paluuta ja siten ehkäistä uudelleen uhriutumista.

Viranomaiskohtaisen koulutuksen lisäksi, järjestetään viranomaisten yhteisiä poikkihallinnollisia koulutustilaisuuksia, joiden tavoitteena on saattaa eri toimijat keskustelemaan yhdessä tarvittavista ihmiskaupan vastustamiseen tähtäävistä keinoista sekä luomaan yhteistyöverkostoja keskenään.

9.4 Kansallinen raportointi

9.4.1 Tausta

Useat kansainväliset järjestöt suosittelevat kansallisen raportoinnin nimeämistä. Kansallisen raportoinnin tärkein tehtävä on toimia eräänlaisena kansallisena tietokeskukseksi, jolla on hallussaan kaikki olennainen ihmiskauppaa koskeva tieto. Kansallinen raportointi kerää systemaattisesti tietoa ihmiskaupasta ihmiskaupan parissa työskenteleviltä tahoilta sekä analysoi sitä uusien ihmiskaupan vastaisten toimenpiteiden tueksi. Hän voi myös antaa suosituksia ja esittää toimenpide-ehdotuksia ihmiskaupan vastaisen toiminnan tehostamiseksi. Kansalliselle raportoinnille voidaan asettaa säännöllinen raportointivelvollisuus. Kansallinen raportointi voi toimia osana toimintasuunnitelman seurantamekanismia.

9.4.2 Toimenpide-ehdotukset

Työryhmä ehdottaa, että kansallinen raportointi tultaisiin tulevaisuudessa nimittämään. Ennen raportoinnin nimittämistä tarvitaan kokemusta siitä, mikä taho voisi sopia tehtävään parhaiten.

9.5 Kasvatus

9.5.1 Kansainvälisyyskasvatus

9.5.1.1 Tausta ja tehdyt toimet

Kansainvälisyyskasvatuksella tarkoitetaan maailmanlaajuiseen yhteisvastuuseen ohjaavaa toimintaa. Kansainvälisyyskasvatuksen käsitteen alle mahtuvat muun muassa ihmisoikeus- ja demokratiakasvatus, kehityskasvatus, tasa-arvo- ja suvaitsevaisuuskasvatus sekä monikulttuurisuuskasvatus. Kansainvälisyyskasvatus voidaan nähdä prosessina, jolla tuetaan aktiiviseksi yhteiskunnan jäseneksi kasvamista, annetaan valmiuksia toimia demokraattisessa ja tasa-arvoisessa yhteiskunnassa sekä edistetään kestävästä kehityksestä.

Kuten hallituksen ihmisoikeuspoliittisessa selonteossa todetaan, ihmisoikeuskasvatuksen tulisi alkaa jo kouluiässä, jotta ihmisoikeuksia korostava ajattelu vahvistuisi.

Uudet perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet hyväksyttiin 16.1.2004. Näiden perusteiden mukainen opetussuunnitelma on voitu ottaa käyttöön 1.8.2004 ja se tulee ottaa käyttöön kaikilla luokka-asteilla viimeistään 1.8.2006. Perusopetuksen arvopohjana ovat ihmisoikeudet, tasa-arvo, demokratia, luonnon monimuotoisuuden ja ympäristön elinkelpoisuuden säilyttäminen sekä monikulttuurisuuden hyväksyminen. Valtioneuvoston asetuksessa perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja perusopetuksen tuntijaosta (N:o 1435) todetaan muun muassa, että opetuksen ja kasvatuksen yhtenä lähtökohtana on ihmisoikeuksien kunnioittaminen.

Ulkoasiainministeriön ja Opetushallituksen yhteisen Global Challenge/Maailma haasteena -hankkeen tarkoituksena on tukea koulujen ja oppilaitosten kansainvälisyyskasvatusta. Hanke tarjoaa seminaareja ja täydennyskoulutusta opettajille ja kasvattajille sekä aineistoja koulujen kansainvälisyyskasvatukseen ja tukee näin koulujen opetussuunnitelmatyötä ja käytännön opetusta.

Euroopan Neuvoston North-South Centren alulle paneman European Global Education Peer Review -prosessin osana on selvitetty kansainvälisyyskasvatuksen tilaa Suomessa. Selvityksen tuloksena lokakuussa 2004 julkaistiin Suomea koskeva raportti The Peer Review National Report, jonka mukaan suomalaiset kannattavat vahvasti kehitysyhteistyötä ja maailmanlaajuisista solidaarisuutta. Tämä kannatus luo perustaa tiedonvälityksen tehostamiselle globaaleista kysymyksistä nimenomaan kansainvälisyyskasvatuksen avulla. Vaikka julkisen kehitysyhteistyön rahoitus on kasvanut, kansainvälisyyskasvatukselle osoitettu tuki on suhteellisesti vähentynyt. Raportti antaa yksityiskohtaisia suosituksia tämän ei-toivotun kehityssuunnan kääntämiseksi.

Viime vuosikymmenten aikana kansainvälisyyskasvatuksen ja siihen liittyvien kasvatuksen osa-alueitten, ml. ihmisoikeuskasvatuksen, alullepanijoita ovat olleet lähinnä kehitysyhteistyökentän eri toimijat, muun muassa kansalaisjärjestöt. Sekä julkisen sektorin että kehitysyhteistyötä tekevien kansalaisjärjestöjen tulisi tukea kansalaisjärjestösektorin järjestäytymistä kansainvälisyyskasvatuskysymyksissä. Opetusministeriö myöntää avustuksia monikulttuurisuuden tukemiseen ja rasismien vastaiseen työhön, rauhantyöhön sekä liikunnan suvaitsevaisuutta edistävään toimenpidekokonaisuuteen.

Opetusministeriö, opetushallitus ja ulkoasiainministeriö ovat rahoittaneet kansalaisjärjestöjen toteuttamaa virtuaalista Ihmisoikeudet.net -oppikirjaa ihmisoikeuksista. Sivusto on suunnattu ensisijaisesti yläasteen, lukion ja ammatillisten oppilaitosten oppilaille ja opettajille. Sivustolta löytyy mm. erityisesti tyttöjen ja naisten ihmisoikeuskysymyksiin keskittyvä Friidu-opetusmateriaali, joka on julkaistu myös painettuna.

9.5.1.2 Toimenpide-ehdotukset

Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman (2003–2008) mukaisesti perusopetuksen sisältöjen kehittämisessä huomioidaan kansainvälisen yhteistyön painoarvon kasvaminen sekä suomalaisen yhteiskunnan monikulttuuristuminen. Kansainvälisyyskasvatukseen tuotetaan uusia oppimateriaaleja. Kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan aloilla tuetaan kansainvälisyys- ja rauhankasvatusta toteuttavaa kansalais-toimintaa valtionavustuksin.

Yksi Peer Review -raportin keskeisimmistä suosituksista koskee kansainvälisyyskasvatuksen kansallisen toimintastrategian laatimista. Strategiassa on tarkoitus määritellä kansainvälisyyskasvatus ja kehityskasvatus käsitteinä, asettaa tulevaisuuden tavoitteet

sekä päättää keinoista, joilla näihin tavoitteisiin päästään. Alustavien suunnitelmien mukaan strategian on tarkoitus valmistua vuoden 2005 aikana.

Ihmisoikeuskasvatus on yksi kansainvälisyyskasvatuksen osa-alue. Ihmiskauppaa koskevan tietoisuuden lisäämiseksi kouluissa opettajien ja oppilaiden keskuudessa huomioidaan ihmiskauppa-teema suunnitteilla olevassa kansainvälisyyskasvatuksen kansallisessa toimintastrategiassa. Lisäksi integroidaan ihmiskauppa-teema osaksi kansainvälisyyskasvatusta mm. uusien oppimateriaalien kautta yhteistyössä kansalaisjärjestöjen ja kustannustoimittajien kanssa.

Peer Review -raportin suositusten mukaisesti, nostetaan julkisesta kehitysyhteistyön rahoituksesta kansainvälisyyskasvatukseen käytettävää osuutta.

9.5.2 Opettajankoulutus

9.5.2.1 Tausta ja tehdyt toimet

Opetustyön tulevaisuuden suuntaviivoja ja niistä seuraavia opettajien perus- ja täydennyskoulutuksen määrällisiä ja sisällöllisiä tarpeita on ennakoitu vuoteen 2010 tarkastelunsa ulottaneessa Opepro-projektissa. Vuonna 2001 julkistettiin Opettajankoulutuksen kehittämisohjelma linjaamaan opettajien perus- ja täydennyskoulutusta. Ohjelman toteutusta arvioidaan sekä vuosittain tulossopimusneuvotteluissa että vuonna 2005 valtakunnallisella arvioinnilla.

Opettajan työn yhteiskunnallisiin ulottuvuuksiin ja niiden merkityksiin on kiinnitettävä yhä enenevässä määrin huomiota myös opettajankoulutuksessa. Sekä luokanopettajakoulutuksessa että aineenopettajakoulutuksessa on monikulttuurisia opintokokonaisuuksia. Myös täydennyskoulutusta monikulttuurisuuden kysymyksistä on järjestetty. Monikulttuuristen opintojen kehittämismahdollisuudet ovat edellyttäneet opettajankouluttajien omaa täydennyskouluttautumista näissä kysymyksissä. Tätä on tuettu ja tuetaan opetusministeriön erillismäärärahoilla. Opetusministeriö on tukenut taloudellisesti myös monikulttuurisuuden tutkimusta ja ohjausta opetustyössä.

Kulttuurien välisen kasvatuksen osa-alue, joka sisältää mm. ihmisoikeuskysymyksiä, sisällytettiin 1990-luvun lopulla opettajien peruskoulutukseen. Opettajankoulutusselvitysten vertailun mukaan tämän aihepiirin osuus on opettajankoulutuksessa laajentumassa.

Maahanmuuttajaopetuksessa opettaja voi opiskelijaa tukiessaan ja kannustaessaan toimia ratkaisevana siltana yhteiskuntaan, jonka jäseneksi kasvaminen on erityinen prosessi maahanmuuttajalle. Opetushallitus tuottaa itse sekä tukee erilaista maahanmuuttajakoulutukseen suunnatun oppimateriaalin tuottamista. Opetushallitus on selvittänyt mm. maahanmuuttajien ammatillista koulutusta sekä siihen liittyvää maahanmuuttajien ammatilliseen peruskoulutukseen valmistavaa koulutusta. Selvitysten perusteella on kehitetty paikallisia opetussuunnitelmia ja järjestetty säännöllisesti erilaista koulutusta ja informaatio-ohjausta. Opetushallitus on myöntänyt rahoitusta myös maahanmuuttajataustaisten opettajien pätevyystutkimukseen.

Opetusministeriön maahanmuuttopoliittisissa ja strategisissa linjauksissa sekä opettajankoulutuksen kehittämisohjelmassa on kiinnitetty huomiota kielivähemmistöjen ja maahanmuuttajaopetuksen opettajakoulutustarpeisiin. Opettajatarvetyöryhmä jätti ke-

väällä 2003 muistionsa, jossa ehdotettiin mm. maahanmuuttajien opettajakysymysten selvittämistä erikseen asetettavassa työryhmässä.

Hallitus katsoo ihmisoikeuspoliittisessa selonteossaan, että maahanmuuttajalasten kotoutumista Suomeen tulee kaikin tavoin tukea unohtamatta kuitenkin heidän omaa arvo- ja kulttuuriperimäänsä.

9.5.2.2 Toimenpide-ehdotukset

Vähemmistö- ja ihmisoikeuskysymykset, ml. ihmiskauppaan liittyvät teemat sisällytetään järjestelmällisesti osaksi opettajien perus- ja täydennyskoulutusta. Pyritään varmistamaan, että oppimateriaalit sisältävät riittävästi tietoa etnisistä vähemmistöistä ja ihmisoikeuksista.

9.6 Tietoyhteiskunta

9.6.1 Tausta ja tehdyt toimet

YK:n tietoyhteiskunnan huippukokouksen (WSIS) Genevessä vuonna 2003 pidetyn ensimmäisen osuuden loppuasiakirjoihin sisältyy tietoyhteiskunnan eettistä ulottuvuutta koskeva periaate. Julistuksessa todetaan oikeudenmukaisuutta ja ihmisarvoa edistävän etiikan tärkeys tietoyhteiskunnalle.

Opetusministeriö on ohjannut strategiatasolla tietoyhteiskunnan kehittämistä omalla hallinnonalallaan vuodesta 1995, jolloin julkaistiin ensimmäinen koulutuksen ja tutkimuksen tietostrategia. Uusimmalla Koulutuksen ja tutkimuksen tietoyhteiskuntaohjelman (2004–2006) avulla vahvistetaan yleistä tietoyhteiskuntaosaamista sekä koulutuksen ja tutkimuksen roolia tietoyhteiskunnassa.

9.6.2 Toimenpide-ehdotukset

Koulutuksen ja tutkimuksen tietoyhteiskuntaohjelman mukaan tietoyhteiskunnan haasteiden toteutuminen edellyttää osaamisen lisäksi laadukkaasti tuotettuja sähköisiä oppimateriaaleja opetukseen ja opiskeluun, kattavia tietoaineistoja ja tarkoituksenmukaisia sähköisiä palveluja kansalaisten käyttöön. Pyritään varmistamaan, että ihmiskauppa-temaan liittyviä sähköisiä oppimateriaaleja tuotetaan riittävästi opetukseen ja opiskeluun.

10. Toimintasuunnitelman toimeenpano ja seuranta

Ihmiskaupan vastaiseen kansalliseen toimintasuunnitelmaan liitetään eri toimijoiden yhteistyöhön perustuva seurantamekanismi, jolla pyritään varmistamaan toimintasuunnitelman tavoitteiden ja toimenpiteiden asianmukainen toteuttaminen. Seurantamekanismin tavoitteena on myös kehittää ihmisoikeusmyönteisesti ja monialaisesti Suomen ihmiskaupan vastaista toimintaa ihmiskauppailmiön ja ihmiskaupan sääntelyn kansainvälinen kehitys huomioiden.

Toimintasuunnitelman seuranta perustetaan kahden ministeriön vaihtuvan puheenjohtajuuden varaan. Työ käynnistyy niin, että sosiaali- ja terveysministeriö toimii aluksi puheenjohtajana ja sisäasiainministeriö varapuheenjohtajana. Puheenjohtaja vastaa toimintasuunnitelman koordinoinnista. Tämän tason ohjaus- ja seurantatyö valmistellaan ja toteutetaan erikseen tehtävien päätösten mukaisesti. Muutoin jokainen vastuuministeriö vastaa omaan hallinnonalaansa kuuluvien toimenpiteiden seurannasta ja toteutuksesta.

Ohjausryhmän jäseniksi ehdotetaan ulkoasiainministeriön, työministeriön, oikeusministeriön ja opetusministeriön hallinnonalojen sekä rajavartiolaitoksen ja keskusrikospoliisin edustajia. Asiantuntijajäseniksi työryhmään ehdotetaan kutsuttavaksi kolmannen sektorin toimijoita ja tietentekijöitä.

Tämän toimintasuunnitelman tarkoituksena on lähinnä toimia päänavaajana Suomen kansalliselle ihmiskaupan vastaiselle toiminnalle. Se muodostaa ensimmäisen koordinoitun kansallisen ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman, jota on tarkoitus päivittää ja tarvittaessa laajentaa ihmiskauppaa koskevan tiedon lisääntyessä ja arviointimenetelmien kehittyessä.

Toimintasuunnitelmassa esitettyjen toimenpiteiden onnistuneisuus tullaan arvioimaan, ja näitä arviointeja tullaan käyttämään tulevien ihmiskaupan vastaisten pyrkimysten perustana. Ehdotettu ohjausryhmä laatii toimintasuunnitelmasta saatujen tietojen ja kokemusten pohjalta tarkennetun toimintaohjelman vuoden 2006 loppuun mennessä.

Ihmiskaupan vastainen toimintasuunnitelma

Eriävä mielipide

Ihmiskaupan uhreille on tarjottava apua, myös välttämättömiä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja. Suuri osa ihmiskaupan uhreista on ja tulee olemaan ulkomaalaisia (prostituotina tai muussa pakkotyössä). Yhteinen näkemys on siitä, että tilanteissa, joissa henkilöllä ei ole Suomessa kotikuntaa, tarvittavat palvelut tulee kustantaa valtion varoin. Valtion intressi tarjota turvaa perustuu mm. kansainvälisiin sopimuksiin ja myös rikoksenselvittämisen takia on tärkeää, että uhrit jäävät maahan esitutkinnan ja oikeusprosessin ajaksi.

Sosiaali- ja terveysministeriö on Euroopan unionin neuvoston 29.4.2004 hyväksymän direktiivin¹⁴ valmistelun yhteydessä esittänyt, että ko. ryhmän palvelujen rahoitus ja hallinnointi tulisi integroida turvapaikanhakijoiden ja tilapäistä suojelua saavien vastaanottajien järjestelmään ja työministeriön hallinnonalalle. Sosiaali- ja terveysministeriö on edelleen työryhmän työn aikana edustanut tätä kantaa. Työryhmän enemmistö on kuitenkin sitä mieltä, että rahoitusjärjestelmä tulisi rakentaa sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle.

Suomessa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ovat kuntien järjestämisvastuulla. Kunnat järjestävät palveluja oman kuntansa asukkaille. Lisäksi kiireellisessä tilanteessa tarvittavat palvelut tulee järjestää muullekin kunnassa oleskelevalle kuin kuntalaiselle.

Suomessa vailla kotikuntaa olevia palveluja tarvitsevia ulkomaalaisia ovat turvapaikan hakijat. Tätä ryhmää varten on rakennettu vastaanottojärjestelmä, johon sisältyy sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja, joita mm. ostetaan vastaanottokeskusten ulkopuolelta terveyskeskuksista ja lääkäriasemilta. Myös turvapaikanhakijoiden asuminen tapahtuu osittain muualla kuin vastaanottokeskuksissa.

Työryhmä katsoo, että ihmiskaupan uhrien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ovat järjestettävissä olemassa olevien palvelujen piirissä. Raportissa todetaan:

Koska todennäköisesti palveluja tarvitsevia ihmiskaupan uhreja on kerrallaan suhteellisen vähän ja palvelujen tarve on yksilöllistä, voitaisiin palvelujen järjestämisessä ei-kuntalaistenkin osalta pitkälti turvautua olemassa olevien toimintayksiköiden ja toimintajärjestelmien varaan. Majoituksen ja ylläpidon järjestämisessä voidaan käyttää yksittäisiä asuntoja ja toimeentulotukea tai turvakoteja tai vastaavia toimintayksiköitä, mahdollisesti joissain tilanteissa myös yksityisiä majoituspalveluja. Muut tarvittavat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut voitaisiin ostaa kunnilta tai yksityisiltä palveluntuottajilta tarpeen mukaan.

Palvelujen tuottajille tulee ohjata ihmiskaupan uhrien osalta valtion rahoitus. Työryhmä ei ole tarkemmin hahmotellut, miten valtion raha sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnonalalla ohjattaisiin palveluja tuottaville yksiköille.

¹⁴ Neuvoston direktiivi sellaisille laittomassa maahanmuutossa avustamisen tai ihmiskaupan uhreille, jotka tekevät yhteistyötä viranomaisten kanssa, myönnettävästä lyhytaikaisesta oleskeluluvasta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnonalalla ei ole valtion ylläpitäminä asiakastyötä tekeviä yksiköitä, paitsi valtion mielisairaalat ja valtion koulukodit. Molemmat em. laitosryhmät toimivat puhtaasti palveluntuottajina ja saavat rahoituksen toimintaansa kunnille myymistään palveluista.

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että valtionhallintoon on jo luotu järjestelmä, jonka kautta rahoitetaan valtion turvaa tarvitsevia henkilöitä. Näitä ovat turvapaikanhakijat. Lisäksi lakiin on myöhemmin liitetty tilapäistä suojelua saavat. Tähän olemassa olevaan rahoitusjärjestelmään tulisi integroida ihmiskaupan uhrien palvelujen rahoitus. Useamman toisiaan muistuttavan järjestelmän luominen valtionhallintoon ei ole tarkoituksenmukaista.

Rahoituksen ja hallinnoinnin järjestäminen työministeriön hallinnonalalle ei poista sitä, etteikö ihmiskaupan uhreilla voisi olla käytettävissä monipuoliset mahdollisuudet asumisen ja tarvitsemiensa palvelujen suhteen. Jo tämänhetkiset toimintakäytännöt turvapaikanhakijoiden kanssa muistuttavat niitä rahoitus- ja hallinnointimalleja, jotka olisivat sovellettavissa ihmiskaupan uhreihin. Turvapaikkaa hakevistakaan kaikki eivät asu vastaanottokeskuksissa. Vastaanottokeskuksissa työskentelee sosiaalityöntekijöitä, jotka ovat tottuneet työskentelemään ulkomaalaistaustaisten turvaa hakevien ihmisten kanssa. Nyt eduskunnan käsittelyssä oleva kotouttamislain muutos lisää myös turvapaikanhakijoiden kohdalla hoidollisia toimenpiteitä ja tuo lisää yksilöllisempää työskentelyä.

Työryhmän näkemys on, että sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut tulee rakentaa olemassa olevien palvelujärjestelmien pohjalle. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ovat ihmiskaupan uhrien käytettävissä, kunhan rahoitus on järjestetty. Sosiaali- ja terveysministeriö on valmis kehittämään oman hallinnonalansa palvelurakennetta vastaamaan erilaisten asiakasryhmien palveluntarpeisiin.

Helsingissä 16. maaliskuuta 2005

Anne Hujala

Olavi Parvikko