

KIRJALLINEN KYSYMYS 1055/2013 vp

Ihmiskaupan tunnistaminen ja estäminen Suomessa

Eduskunnan puhemiehelle

Suomessa ihmiskauppaan liittyviä ilmiöitä ja esiintyvyyttä on ollut vaikea hahmottaa. Tuoreen ihmiskaupparaportin mukaan Suomi on sekä ihmiskaupan läpikulku- että kohdema. Suomeen tulevat ihmiskaupan uhrin ovat usein seksikaupan tai työperäisen riiston uhreja. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmässä on havaittu mm. Maahanmuuttovirastossa ja Joutsenon vastaanottokeskuksessa, että seksuaalisen hyväksikäytön uhrien määrä on kasvanut maassamme.

Parittajat ja ihmiskauppiaat kontrolloivat naisia monin eri tavoin. Tyypillisiä kontrolloinnin muotoja ovat taloudellinen kontrolli (ns. velkaside), puhelinoperaattoreiden käyttö (asiakasmäärien valvonta), sääntöjen asettaminen ja liikkumisvapauden rajoittaminen sekä väkivalta ja uhkailu.

Asiantuntijoiden mukaan Suomessa ei tunnisteta uhreja ja ihmiskauppaan liittyvä lainsäädäntö on vaillinaista. Uhrin tunnistamisen jälkeen myös rikostutkinta on vaikeaa. Tuomioistuihin on päätynyt tähän mennessä vain viisi ihmiskauppatapausta, eivätkä ne kaikki ole johtaneet tuomioon.

Asiaan perehtyneiden antamien lausuntojen mukaan lainsäädännössä pitäisi tarkentaa mm. sitä, milloin uhri ohjataan auttamisjärjestelmään ja ketkä sinne pääsevät. Rikoslakiakin pitäisi muokata, sillä pelkkä ihmiskaupan määritelmä ei riitä, ellei se toimi käytännössä. Viranomaisia pitäisi myös ohjeistaa ja kouluttaa lisää.

Ihmiskauppa on piilorikollisuutta, joka jää arvioiden mukaan suurimmaksi osaksi havaitse-

matta viranomaisten valvonnasta huolimatta. Erityisesti työsuojelutarkastuksissa työsuojeluviranomaisia on koulutettu tunnistamaan, miten ihmiskaupan uhrin tunnistaa ja miten epäiltyjen suhteen pitää toimia. Valvontakohteet valikoituvat sen mukaan, missä viranomaiset tietävät olevan keskimääräistä enemmän ulkomaalaista työvoimaa, mutta kohteena ei ensisijaisesti ole ihmiskauppa.

Eräiden suomalaisten tutkijoiden mukaan seksin oston täyskieltoa olisi selkeämpää noudattaa ja valvoa kuin nykyistä osittaista kieltoa. Se myös loisi nykyistä lakia paremmin seksikaupan vastaista asenneilmapiiriä.

Ruotsissa vallitsee suhteellisen suuri yksimielisyys siitä, että katuprostituutio on puolittunut seksin ostamista koskevan lain voimaantumisen jälkeen. Sisätiloissa tapahtuvasta seksin myymisestä sen sijaan ei ole tietoa ennen tai jälkeen lain voimaantumisen.

Ranskassa ministeriöiden edustajista koottu työryhmä on määritellyt kansallisen toimintasuunnitelman ja kriteerit, joiden perusteella uhrin voidaan tunnistaa. Raportti sisältää erityisen tarkistuslistan, johon on koottu ns. avainmittarit ihmiskaupan uhrien tunnistamiseksi. Suunnitelmaa ei tosin ole vielä pantu toimeen.

Seulonnan helpottamiseksi laadittiin useita eri kriteerejä: lähtö- ja kohdemaan välinen matkustus aika on liian pitkä eikä henkilöllä ole henkilöllisyystodistusta tai muita matkustukseen liittyviä asiakirjoja; henkilöllisyystodistus on työnantajan hallussa; henkilön palkasta otetaan isoja vä-

hennyksiä, joita perustellaan vuokralla, vaatetuksella ja aterioilla; henkilö ei pääse perusterveydenhuollon ja lääkäripalvelujen piiriin ja liikkuu usein saattajan kanssa; työnantaja määrää tarkan asuinpaikan ja osoitteen ja ulkopuolinen/vieras henkilö ottaa yksilön vastuulleen/valvontaansa, eräitä mainitaksemme.

Edellä olevan perusteella ja eduskunnan työjärjestyksen 27 §:ään viitaten esitämme asianomai-

sen ministerin vastattavaksi seuraavan kysymyksen:

Mitä hallitus aikoo tehdä ihmiskaupan estämiseksi Suomessa ja

aiotaanko käyttöön ottaa kriteereitä, joilla riskitapaukset voidaan yksinkertaisella tavalla poimia esille?

Helsingissä 15 päivänä marraskuuta 2013

Jouko Jääskeläinen /kd
Leena Rauhala /kd
Sari Palm /kd

Eduskunnan puhemiehelle

Eduskunnan työjärjestyksen 27 §:ssä mainitussa tarkoituksessa Te, Herra puhemies, olette toimitanut asianomaisen ministerin vastattavaksi kansanedustaja Jouko Jääskeläisen /kd ym. näin kuuluvan kirjallisen kysymyksen KK 1055/2013 vp:

Mitä hallitus aikoo tehdä ihmiskaupan estämiseksi Suomessa ja

aiotaanko käyttöön ottaa kriteereitä, joilla riskitapaukset voidaan yksinkertaisella tavalla poimia esille?

Vastauksena kysymykseen esitän seuraavaa:

Suomi toimii aktiivisesti ihmiskaupan ehkäisemiseksi ja torjumiseksi. Hallitus on sitoutunut kehittämään lainsäädäntöä ihmiskaupan torjumiseksi kaikissa muodoissaan, ihmiskaupan uhrien suojelemiseksi ja oikeusturvan parantamiseksi. Oikeusministeriö ja sisäasiainministeriö valmistelevat kuluvalle hallituskaudella lakimuutoksia, joiden tavoitteena on tehostaa ihmiskaupan vastaista toimintaa sekä parantaa uhrien asemaa ja heidän oikeuksiensa toteutumista.

Oikeusministeriössä valmistellaan parhailaan muutoksia rikoslain ihmiskauppasäännöksiin. Tarkoituksena on saattaa ihmiskauppaa koskeva kriminalisointi vastaamaan paremmin Suomea sitovissa kansainvälisissä asiakirjoissa asetettuja ihmiskaupan kriminalisointivelvoitteita sekä selventää rajanvetoa parituksen ja ihmiskaupan sekä kiskonnantapaisen työsyrynnän ja ihmiskaupan välillä. Ehdotettavien muutosten tavoitteena on muun muassa varmistaa aiempaa paremmin se, että tapaukset, joissa on viitteitä ihmiskaupasta, etenisivät rikosprosessissa ihmiskauppa -nimikkeellä. Hankkeessa laadittava hal-

lituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle alkuvuodesta 2014.

Oikeusministeriö on myös tilannut selvityksen seksinoston kriminalisoinnista ja nykyisen seksinostosäännöksen toimivuudesta. Selvitys valmistui syyskuussa ja oikeusministeriössä pohditaan parhaillaan sen pohjalta mahdollisia jatkotoimenpiteitä.

Sisäasiainministeriön johdolla toimivassa poikkihallinnollisessa työryhmässä kehitetään ihmiskaupan uhrin auttamista koskevaa lainsäädäntöä. Työryhmän selvitys, jossa kuvataan kattavasti ihmiskaupan uhrin auttamisen nykytilaa ja analysoidaan voimassa olevan ihmiskaupan uhrin auttamista koskevan lainsäädännön toimivuutta, valmistui marraskuussa. Sisäisen turvallisuuden ministeriryhmä päätti 19.11.2013, että ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön kehittämistyötä jatketaan työryhmän johtopäätösten pohjalta. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän tarkempaa sääntelyä koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syysistuntokaudella 2014.

Työryhmä pitää keskeisenä tavoitteena ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän kehittämistä siihen suuntaan, että kaikki uhrit saavat yhdenvertaisesti oikean ja tarvitsemansa avun riippumatta siitä, onko heillä Suomessa kotikunta vai ei. Järjestelmän kehittämisen lähtökohtana on ihmisoikeusperustaisuus ja uhrikeskeisyys. Työryhmä ehdottaa, että ensi vaiheessa ihmiskaupan uhrien auttamista koskevassa sääntelyssä tunnistetut puutteet korjataan täydentämällä ja tarkentamalla kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annettua lakia. Säädösvalmistelutyössä varmistetaan, että kynnys auttamisjärjestelmään pääsemiseksi on vastaisuudessaakin matalalla ja uhrien tunnistamista tekevien viranomaisten ja

toimijoiden määrä mahdollisimman laaja. Lain-säädäntöön on muun muassa tarkoitus sisällyttää edellytykset auttamisjärjestelmään pääsemiseksi.

Tavoitteena on, että ihmiskaupan uhrien tunnistaminen ja auttaminen olisi vastaisuudessa en-nustettavampi ja läpinäkyvämpi kokonaisuus. Ih-miskaupan uhrin virallisesta tunnistamisesta vas-taavat viranomaistahot tulee nimetä sekä määrit-tää menettelyt, joilla uhri tunnistetaan ja ohja-taan auttamisjärjestelmään. Muun muassa Euroo-pan neuvoston yleissopimukseen perustuva ih-miskaupan vastaisen toiminnan asiantuntijaryh-mä GRETA ja kansallinen ihmiskaupparaportoi-ja ovat pitäneet tunnistamista ja auttamista kos-kevan yhdenmukaisen toimintamallin tai menet-telyn määrittämistä tärkeänä. Tämän ohella kan-sallista ihmiskauppaosaamista levitetään, ylläpi-detään ja vahvistetaan alueellisella ja paikallisel-la tasolla.

Tavoitteena on myös kehittää valtakunnalliset indikaattorit ihmiskaupan uhrien tunnistamiseksi, joita tunnistamisesta vastaavien viranomais-ten lisäksi myös järjestöt käyttävät. Indikaatto-rien tarkoituksena on toimia tunnistamistoimin-nan laukaisevina tai lisäselvitystä edellyttävinä hälytysmerkkeinä mahdollisen uhrin kohtaavalle viranomaiselle tai kansalaisjärjestölle. Suomessa ei tällä hetkellä ole käytössä yhtä yhteisesti hy-väksyttyä indikaattorilistausta, vaan eri toimi-joilla kuten esitutkintaviranomaisella, Maahan-muuttovirastolla ja järjestöillä on käytössä toi-siaan muistuttavia uhrien tunnistamiseen tarkoi-tettuja listoja.

Järjestöillä on keskeinen rooli ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa. Ne havaitsevat ja tunnistavat mahdollisia ihmiskaupan uhreja osana matalan kynnyksen neuvonta- ja tukipalveluitaan sekä etsivän työn kautta.

Tietoisuus ihmiskaupasta on lisääntynyt koko yhteiskunnassa ja sen eri toimijoissa. Ihmiskau-pan uhrien auttamisjärjestelmässä on vuosina 2006—2013 (31.10.2013 asti) ollut 234 uhria ja käräjäoikeuksissa on tuomittu vuosina 2006—2012 yhteensä 19 rangaistusta ihmiskau-pasta tai törkeästä ihmiskaupasta. Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen on kuitenkin haasteellista ja edellyttää monialaista osaamista. Uhri ei aina itsekään tiedä tai ymmärrä, että häntä käytetään tai häntä on tarkoitus käyttää hyväksi. Uhrien tunnistamista voidaan edistää heidät kohtaavien toimijoiden jatkuvalla koulutuksella sekä yleis-en tietoisuuden lisäämisellä ihmiskauppailmiös-tä.

Myös ihmiskaupan vastaista poikkihallinnol-lista seurantaa ja koordinaatiota kehitetään. Si-säisen turvallisuuden ministeriryhmä päätti 11.9.2013 asiaa selvittäneen työryhmän ehdotuk-sen mukaisesti perustaa ihmiskaupakoordinaat-torin viran, joka sijoitetaan sisäasiainministeriön poliisiosastolle. Kun ihmiskaupan vastaisen toi-minnan koordinointi osoitetaan yhdelle taholle, mahdollistaa se nykyistä tehokkaammat meka-nismit suunnata ja seurata ihmiskaupan vastaista toimintaa poikkihallinnollisesti. Koordinaattorin tueksi esitettiin perustettavan sisäasiain-, oi-keus-, sosiaali- ja terveys- sekä ulkoasiainminis-teriön edustajista koottava sihteeristö ja toimin-taa ohjaamaan ministeriöiden ylimmän johdon ohjausryhmä. Lisäksi esitettiin perustettavaksi ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinoinnin verkosto. Siinä olisivat edustettuina ihmiskau-pan kannalta keskeiset kansalaisjärjestöt, työ-markkinajärjestöt ja uhrien auttamista edustavat tahot kuten Joutsenon auttamisjärjestelmä.

Helsingissä 9 päivänä joulukuuta 2013

Sisäasiainministeri Päivi Räsänen

Till riksdagens talman

I det syfte som anges i 27 § i riksdagens arbetsordning har Ni, Herr talman, till den minister som saken gäller översänt följande skriftliga spörsmål SS 1055/2013 rd undertecknat av riksdagsledamot Jouko Jääskeläinen /kd m.fl.:

Vad har regeringen för avsikt att göra för att förhindra människohandel i Finland och

kommer man att ta i bruk kriterier för att på ett enkelt sätt identifiera riskindivider?

Som svar på detta spörsmål anför jag följande:

Finland arbetar aktivt för att förhindra och bekämpa människohandel. Regeringen har förbundit sig att utveckla lagstiftningen för att bekämpa alla former av människohandel, att skydda offer för människohandel och förbättra rättssäkerheten. Under innevarande regeringsperiod bereder justitieministeriet och inrikesministeriet lagändringar som tar sikte på att göra arbetet mot människohandel mer effektivt samt förbättra offrens ställning och tillgodoseendet av deras rättigheter.

Vid justitieministeriet bereds som bäst ändringar i strafflagens bestämmelser om människohandel. Det är meningen att kriminaliseringen av människohandel ändras så att den bättre motsvarar de förpliktelser för att kriminalisera människohandel som uppställts i internationella handlingar som är bindande för Finland samt att förtydliga gränsdragningen mellan koppleri och människohandel samt mellan ockerliknande arbetsdiskriminering och människohandel. Syftet med de ändringar som kommer att föreslås är att bättre än tidigare säkerställa att de fall, där man kan misstänka människohandel, ska framskrida i

straffprocessen under beteckningen människohandel. Avsikten är att den regeringsproposition som utarbetas inom projektet ska lämnas till riksdagen i början av 2014.

Justitieministeriet har också beställt en utredning om kriminalisering av sexköp och hur den nuvarande bestämmelsen om sexköp fungerar. Utredningen blev klar i september och vid justitieministeriet dryftas som bäst eventuella fortsatta åtgärder utifrån utredningen.

Lagstiftningen som gäller hjälpen till offer för människohandel utvecklas i en tvärsektoriell arbetsgrupp under ledning av inrikesministeriet. Arbetsgruppens rapport med en övergripande beskrivning av nuläget av hjälpen till offer för människohandel och en analys av hur väl lagstiftningen om hjälpen fungerar blev klar i november. Ministergruppen för den inre säkerheten beslutade den 19 november 2013 att arbetet med att utveckla lagstiftningen om hjälpen till människohandelsoffer ska fortsätta utgående från arbetsgruppens slutsatser. Avsikten är att en regeringsproposition om en närmare reglering av hjälpsystemet för offer för människohandel överlämnas till riksdagen under höstsessionen 2014.

Arbetsgruppen ser det som ett centralt mål att utveckla systemet för att hjälpa människohandelsoffer i en riktning där alla offer på ett likvärdigt sätt ges både rätt slags hjälp och den hjälp de behöver oberoende av om de har en hemkommun i Finland eller inte. Utgångspunkten för utvecklande av systemet är att det baserar sig på de mänskliga rättigheterna och utgår från offret. Arbetsgruppen föreslår att man i det första skedet rättar till bristerna i regleringen av hjälpen till människohandelsoffer genom att komplettera och specificera lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd. I bered-

ningen av bestämmelserna säkerställer man att tröskeln för att komma in i hjälpsystemet är låg även i fortsättningen och att de myndigheter och aktörer som arbetar med att identifiera offer är så många som möjligt. Det är meningen att i lagen bland annat inkludera förutsättningarna för att upptas i hjälpsystemet.

Målet är att identifieringen av och hjälpen till offer för människohandel i fortsättningen ska bidra en mer förutsägbar och genomskinlig helhet. Man ska utse de myndigheter som officiellt ansvarar för att identifiera människohandelsoffer samt fastställa de förfaranden genom vilka offren identifieras och styrs in i hjälpsystemet. Bland annat den på Europarådets människorättskonvention baserade expertgruppen för bekämpande av människohandel GRETA och den nationella rapportören om människohandel har ansett att det är viktigt att det fastställs en enhetlig verksamhetsmodell eller ett enhetligt förfarande för att identifiera och hjälpa människohandelsoffer. Vid sidan av den sprider, upprätthåller och stärker man det nationella kunnandet om människohandel på regional och lokal nivå.

Målet är också att ta fram sådana landsomfattande indikatorer för att identifiera människohandelsoffer som används av både myndigheter och organisationer. Syftet är att indikatorerna ska fungera som larmsignaler som utlöser identifieringsåtgärder eller tilläggsutredningar för den myndighet eller frivilligorganisation som kommer i kontakt med ett eventuellt offer. I Finland finns det för tillfället inte någon allmänt godkänd indikatorlista, utan de olika aktörerna, till exempel förundersökningsmyndigheten, Migrationsverket och organisationerna, använder likartade listor för att identifiera människohandelsoffer.

Organisationerna har en viktig roll när det gäller att identifiera offer för människohandel. De upptäcker och känner igen eventuella människohandelsoffer i de rådgivnings- och stödtjänster med låg tröskel som de tillhandahåller samt genom uppsökande arbete.

Medvetenheten om människohandel har ökat i hela samhället och hos dess olika aktörer. Under åren 2006—2013 (fram till den 31 oktober 2013) har hjälpsystemet för offer för människohandel nått 234 offer och under åren 2006—2012 har tingsrätterna dömt ut sammanlagt 19 straff för människohandel eller grov människohandel. Det är emellertid svårt att identifiera offer för människohandel och för det krävs multiprofessionell kompetens. Alltid vet eller förstår inte ens offren själva att de blir utnyttjade eller att någon planerar att utnyttja dem. Identifieringen av offer kan främjas genom kontinuerlig utbildning av de yrkesmänniskor som kommer i kontakt med offren samt genom att öka den allmänna medvetenheten om människohandelsfenomenet.

Också den tvärsektoriella uppföljningen och samordningen av arbetet mot människohandel utvecklas. Den 11 september 2013 beslutade ministergruppen för den inre säkerheten att i enlighet med förslaget av den arbetsgrupp som utrett ärendet inrätta en tjänst som samordnare för arbetet mot människohandel. Tjänsten kommer att finnas vid inrikesministeriets polisavdelning. När en myndighet ges i uppgift att samordna arbetet mot människohandel blir det möjligt med mer effektiva mekanismer än i dag att på ett tvärsektoriellt plan inrikta och följa upp åtgärderna mot människohandel. Det föreslogs att det som stöd för samordnaren inrättas ett sekretariat med representanter från inrikesministeriet, justitieministeriet, social- och hälsovårdsministeriet samt utrikesministeriet och att det för att styra arbetet mot människohandel tillsätts en styrgrupp bestående av ministeriernas högsta ledning. Vidare föreslogs det att det inrättas ett nätverk för att samordna arbetet mot människohandel och att i den ska ingå representanter för de frivilligorganisationer som är centrala med tanke på människohandel, arbetsmarknadsorganisationerna och de instanser som företräder hjälpen till offren, såsom hjälpsystemet i Joutseno.

Ministerns svar

KK 1055/2013 vp — Jouko Jääskeläinen /kd ym.

Helsingfors den 9 december 2013

Inrikesminister Päivi Räsänen