

KIRJALLINEN KYSYMYS 189/2005 vp

Naiskaupan uhrien tunnistaminen, tukeminen ja suojeleminen

Eduskunnan puhemiehelle

Naiskauppa on erittäin tuottoisa ja laajalle levinnyt rikollisuuden muoto. Tutkimusten mukaan vuosittain noin 700 000 naista joutuu naiskaupan uhriksi Euroopassa, Lähi-idässä ja Aasiassa. Jo pelkästään Euroopassa naiskaupan liikevaihto on satojamiljoonia euroja. Euroopan unionin maat ovat naiskaupassa vastaanottajan roolissa. Suurin osa uhreista tulee Itä-Euroopan ja Balkanin alueen entisistä sosialistisista maista. Naiskaupan yleisyydestä Suomessa on esitetty vaihtelevia arvioita, jotka riippuvat paljolti siitä, mikälainen toiminta arvioidaan naiskaukaksi. Esiin tulleet tapaukset ovat olleet irrallisia yksittäistapauksia, joihin ei ole liittynyt ihmissalakuljetusta.

Naiskaupan ja siihen usein liittyvän järjestäytyneen rikollisuuden torjuminen on erittäin tärkeää, ja suomalaisen naiskauppasääntelyn painopistealueena on voimakkaasti ollut juuri naiskaupan vähentäminen. Naiskaupan kitkemisen vaikeuden vuoksi täytyy kuitenkin myös löytää keinoja, joilla voidaan auttaa ja suojella naiskaupan uhreja, jotka ilmiöstä eniten kärsivät.

Naiskauppa liittyy lähes poikkeuksetta prostituutioon. Naiskaupan raaimmissa muodoissa uhrin on kidnapattu kotipaikkakunniltaan ja he kokevat jatkuvaa väkivaltaa ja ovat täysin alistetussa asemassa. Naiskauppaa ovat kuitenkin myös tapaukset, joissa prostituutio on tuotu ulkomailta Suomeen työskentelemään, ja kuljetuksen jälkeen häntä tai hänen läheisiään uhkaillaan tai hänen liikkumavapauttaan rajoitetaan. Naiskaupan uhrien ja toiminnan järjestäjien väliseen suh-

teeseen liittyy usein molemminpuolista riippuvuutta, ja joskus uhrikin voi jossain määrin hyötyä toiminnasta. Alun perin vapaaehtoinen prostituutio voi aikaa myöten muuttua toiminnaksi, joka täyttää naiskaupan tunnusmerkit.

Tutkijat ovat arvioineet, etteivät Suomen viranomaiset osaa tunnistaa naiskauppaa. Naiskaupan tuntomerkit täyttäviä tilanteita saatetaan se-
littää niin, että naiskaupan uhreiksi joutuneilla prostituoiduilla on ollut liian optimistiset odotukset tulevista olosuhteista. Ajatus siitä, että myös prostituoiduilla on oikeuksia, on ehkä yhteiskunnallemme vieras. Naiskaupan heikkoon tunnistamiseen Suomessa on kiinnitetty huomiota myös kansainvälisesti. Yhdysvaltojen ulkoministeriön kesäkuussa 2004 julkaisemassa maailman ihmiskauppaa käsittelevässä "Trafficking in Persons Report" -julkaisussa kannustetaan Suomea panostamaan valistukseen, jotta naiskauppa osattaisiin tunnistaa paremmin. Kritiikkiä Suomi saa raportissa myös siitä, ettei uhrien tukemiseen ja suojelemiseen ole olemassa riittäviä mekanismeja.

Naiskaupan uhrien asemaa vaikeuttaa se, että prostituutio on yksi peruste maasta käännättämiselle. Vuonna 1999 ulkomaalaislakiin lisättiin kohta, jonka perusteella ilman oleskelulupaa Suomessa oleileva ulkomaalainen voidaan poistaa maasta mm. sen perusteella, että hänen voidaan perustellusta syystä epäillä myyvän seksuaalipalveluja. Käytännössä tämä tarkoittaa, että seksipalveluita tarjoavia naiskaupan uhreja uhkaa viranomaisten harkintamahdollisuudesta

huolimatta maasta poistaminen, mikäli he hakevat apua. Mahdollisten naiskaupan uhrien kääntämisestä kertoo omaa selkeää kieltään se, että keskusrikospoliisin tutkimuksen mukaan esiin tulleista painostus- ja pakotustapauksista osassa esitutkinta on jäänyt kesken, koska rikosilmoituksen tehneet prostituoidut on käännytetty maasta ennen kuulusteluja.

Ihmisoikeusjärjestö Amnesty International suosittelee, että kaikille ihmiskaupan uhreille annetaan vähintään kolmen kuukauden harkinta- ja toipumisaika ja että uhreille taataan mahdollisuus osallistua todistajansuojeluohjelmiin ja oikeus turvapaikkaan väkivallan ja kuoleman uhan perusteella. Lisäksi Amnesty International vaatii, että ihmiskaupan uhrien suojelun ja avun tarve sekä tarvittavat konkreettiset toimenpiteet on kartoitettava.

Naiskaupan uhrit on moninainen ryhmä naisia, joiden asema on alistettu ja heikko. Näiden naisten auttaminen ei vaadi suuria yhteiskunnallisia panostuksia, vaan ennen muuta viranomais-

ten kouluttamista ja lainsäädännön muokkaamista niin, että voimme tarjota apua ja suojelua niille, jotka sitä tarvitsevat. Naiskaupan uhrien aseman parantaminen voi myös auttaa kamppailussa järjestäytyntä rikollisuutta vastaan, kun naiskaupasta hyötyvien välittäjien ja parittajien toimiala kapenee. Mikäli ongelmaan ei puututa, otamme riskin järjestäytyneen rikollisuuden kasvusta ja laajenemisesta nykyistäkin raaempiin toimintamalleihin.

Edellä olevan perusteella ja eduskunnan työjärjestyksen 27 §:ään viitaten esitämme valtioneuvoston asianomaisen jäsenen vastattavaksi seuraavan kysymyksen:

Mihin toimenpiteisiin hallitus aikoo ryhtyä, että viranomaiset tunnistavat naiskaupan uhrit ja

miten hallitus huolehtii siitä, että naiskaupan uhrit saavat Suomessa riittävää tukea ja suojelua?

Helsingissä 4 päivänä maaliskuuta 2005

Anni Sinnemäki /vihr
Rosa Meriläinen /vihr
Tuija Brax /vihr
Jyrki Kasvi /vihr

Oras Tynkkynen /vihr
Heidi Hautala /vihr
Kirsi Ojansuu /vihr

Eduskunnan puhemiehelle

Eduskunnan työjärjestyksen 27 §:ssä mainitussa tarkoituksessa Te, Herra puhemies, olette toimitanut asianomaisen ministerin vastattavaksi kansanedustaja Anni Sinnemäen /vihr ym. näin kuuluvan kirjallisen kysymyksen KK 189/2005 vp:

Mihin toimenpiteisiin hallitus aikoo ryhtyä, että viranomaiset tunnistavat naiskaupan uhrit ja

miten hallitus huolehtii siitä, että naiskaupan uhrit saavat Suomessa riittävää tukea ja suojelua?

Vastauksena kysymykseen esitän seuraavaa:

Ihmiskauppa on laittoman maahanmuuton ja ihmisalakuljetuksen tavoin kasvava, globaali ongelma ja sitä vastaan tulee taistella päättäväisesti. Erityisen halveksuttavaksi toiminnan tekee siihen liittyvä ihmisten häikäilemätön hyväksikäyttö taloudellisen hyödyn maksimoimiseksi. Useimmiten juuri naiset ja lapset joutuvat kärsimään eniten.

Hallitus käsittelee lähiaikoina ihmiskaupan vastaista toimintasuunnitelmaa, joka on valmisteltu ulkoasiainministeriön johdolla ja yhteistyössä eri viranomaisten ja muiden keskeisten tahojen kanssa. Toimintasuunnitelmassa tarkastellaan tarvittavia toimenpiteitä siten, että ihmiskauppaa voitaisiin ehkäistä paremmin. Uhrien suojelu ja tukeminen on aivan keskeisellä sijalla. Samalla tulee varmistua riittävistä keinoista rikoksiin syyllistyneiden syytteeseen saamiseksi. Suunnitelmassa pyritään myös antamaan suunta- viivoja uhrien tunnistamisen helpottamiseksi. Toimintasuunnitelmaan on tarkoitus liittää seuranta järjestelmä, jonka puitteissa on määrä laatia saatujen tietojen ja kokemusten perusteella tarkennettu toimintaohjelma vuoden 2006 loppuun mennessä.

Ihmiskaupan uhrien tunnistus heidän ylittäessään rajaa on usein hyvin vaikeaa. Uhri ei välttämättä edes itse tiedä uhritumisestaan tässä vaiheessa ja tulee usein maahan täysin laillisesti. Tunnistusvalmiuden lisäämiseksi rajavartiolaitos järjestää erityiskoulutusta. Ihmiskaupan uhrin voi toki tunnistaa myös muu viranomainen, lähinnä poliisi tai sosiaalityöntekijä, mutta myös esimerkiksi lääkäri. Yksi konkreettinen toimenpide edellä mainitussa toimintasuunnitelmassa on antaa rajavartioiden ja poliisin, mutta myös muiden ihmiskaupan kanssa kosketuksiin tulevien tahojen käyttöön lista ihmiskaupan tunnusmerkeistä. Tunnusmerkkien täyttymisen on tarkoitus toimia tunnistamistoiminnan laukaisevana hälytysmerkkinä. Yhteistyön tiivistäminen yhtäältä poliisin ja rajavartiolaitoksen ja muiden viranomaisten välillä ja toisaalta viranomaisten ja kolmannen sektorin välillä on ensiarvoisen tärkeää paitsi uhrien tunnistamisessa, myös ihmiskaupan uhrien suojelussa.

Sisäasiainministeriö on asettamassa hankkeen selvittämiseksi, minkälaista sääntelyä ihmiskaupan uhrin asemasta ulkomaalaislakiin tarvitaan. Hanke liittyy myös Euroopan unionin neuvoston 29.4.2004 hyväksymän, asiaa koskevan direktiivin täytäntöönpanoon. Kyseinen direktiivi on saatettava voimaan kansallisesti 6.8.2006 mennessä. Direktiivin kautta jäsenvaltioiden on määriteltävä kansallisessa lainsäädännössä ne ehdot, jotka koskevat määräaikaisen oleskeluluvan myöntämistä ihmiskaupan uhrille, joka tekee yhteistyötä viranomaisten kanssa. Lainsäädännön muutos ei kuitenkaan sinänsä auta uhreja, jotka palaavat kotimaihinsa.

Euroopan neuvostossa on valmisteltu ehdotusta ihmiskaupan vastaiseksi Euroopan neuvoston yleissopimukseksi. Yleissopimus sisältäisi määräyksiä keinoista estää ihmiskauppaa, uhrien suojelemisesta, rikosvastuusta, tutkinnasta ja oi-

keudenkäynnistä sekä kansainvälisestä yhteistyöstä ja seurantajärjestelmästä. Muusta Suomen kansainvälisestä yhteistyöstä voidaan mainita järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan keskitetty Itämeri-työryhmä, jossa Suomen puheenjohtajuuskaudella 2005—2006 painotetaan juuri naiskaupan vastaisia toimia. Suomi ja Itävalta ovat sopineet nostavansa laittoman maahanmuuton ja ihmissalakuljetuksen keskeisiksi painopis-

tealueiksi EU-puheenjohtajuuskausillaan. Tässä yhteydessä myös ihmiskauppaan tullaan kiinnittämään erityistä huomiota. Asia on otettu ja otetaan esille Venäjän asianomaisten viranomaisten kuin myös viimeaikaisten tapahtumien vuoksi Ruotsin viranomaisten kanssa.

Ihmiskaupan ja ihmissalakuljetuksen torjunta edellyttää viranomaisten entistä tiiviimpää yhteistyötä kansallisesti ja kansainvälisesti.

Helsingissä 18 päivänä maaliskuuta 2005

Sisäasiainministeri Kari Rajamäki

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 189/2005 rd undertecknat av riksdagsledamot Anni Sinnemäki /gröna m.fl.:

Vilka åtgärder avser regeringen vidta för att myndigheterna skall identifiera offer för kvinnohandel och

hur avser regeringen se till att offren för kvinnohandel skall få tillräckligt stöd och skydd i Finland?

Som svar på detta spörsmål anför jag följande:

I likhet med olaglig invandring och människosmuggling är människohandel ett växande globalt problem som måste bekämpas med kraft. Ett hänsynslöst utnyttjande av människor för maximal ekonomisk vinst gör verksamheten ytterst föraktlig, och oftast är det kvinnor och barn som drabbas värst.

Inom en snar framtid kommer regeringen att behandla ett handlingsplan mot människohandel som har beretts under utrikesministeriets ledning och i samarbete med olika myndigheter och andra centrala aktörer. I handlingsplanen utreds vilka åtgärder som behövs för att bättre kunna förebygga människohandel. Det är av mycket stor vikt att offren ges skydd och stöd. Samtidigt skall det säkerställas att det finns tillräckliga metoder för att väcka åtal mot dem som gjort sig skyldiga till brott. Syftet med planen är också att ge riktlinjer för lättare identifiering av offren. Avsikten är att till handlingsplanen foga ett uppföljningssystem och att inom ramen för detta utarbeta en preciserad handlingsplan före utgången av 2006 på basis av de uppgifter och erfarenheter som man fått.

Det är ofta mycket svårt att identifiera människohandelsoffer när dessa överskrider gränsen. I detta skede vet offren nödvändigtvis inte själva att de blivit offer utan de inreser i landet helt lagligt. För att öka identifieringsförmågan ordnar gränsbevakningsväsendet särskild utbildning. Offer för människohandel kan också identifieras av andra myndigheter, närmast polisen eller socialarbetare, men också till exempel av läkare. En konkret åtgärd är att förse gränsbevakare och polisen, men också andra instanser som berörs av människohandel med en förteckning över rekvisit för människohandel. Rekvisiten som uppfylls bör uppfattas som en larmsignal som leder till identifieringsåtgärder. Det är ytterst viktigt att intensifiera samarbetet å ena sidan mellan polisen, gränsbevakningsväsendet och de övriga myndigheterna, och å andra sidan mellan myndigheterna och den tredje sektorn för att identifiera offren, men dessutom för att ge skydd för människohandelsoffer.

Inrikesministeriet skall tillsätta ett projekt för att utreda vilken typ av reglering som behövs i utlänningslagen när det gäller status för människohandelsoffer. Projektet har också samband med genomförandet av Europeiska unionens råds direktiv om ärendet som antogs den 29 april 2004. Direktivet i fråga skall genomföras nationellt senast den 6 augusti 2006. Genom direktivet skall medlemsstaterna i nationell lagstiftning ange villkoren för beviljande av tidsbegränsat uppehållstillstånd till de offer för människohandel som samarbetar med myndigheterna. Ändringen i lagstiftningen hjälper dock inte de offer som återvänder till sina hemstater.

Europarådet har arbetat med ett förslag till Europarådets konvention mot människohandel. I konventionen skall ingå bestämmelser om olika metoder för att förebygga människohandel, om

skydd av offer, brottsansvar, utredning och rättegång samt om internationellt samarbete och uppföljningssystem. Av annat internationellt samarbete som Finland bedriver kan nämnas Östersjöarbetsgruppen som sätter fokus på kampen mot organiserad brottslighet. När Finland är ordförande för arbetsgruppen år 2005—2006 läggs fokus uttryckligen på åtgärder mot handel med kvinnor. Finland och Österrike har kommit överens om att de under sina EU-ordförandeskap skall lyfta upp illegal invandring och människo-

smuggling som centrala prioriteringar. I detta sammanhang kommer särskild uppmärksamhet också att fästas vid människohandel. Frågan har tagits upp och skall ännu tas upp med de behöriga ryska myndigheterna och med anledning av händelserna på sista tiden också med de svenska myndigheterna.

Kampen mot människohandel och människosmuggling kräver ett ännu effektivare myndighetssamarbete på nationellt och internationellt plan.

Helsingfors den 18 mars 2005

Inrikesminister Kari Rajamäki