

**TYÖELÄMÄ- JA TASA-
ARVOVALIOKUNNAN LAUSUNTO
6/2012 vp**

Hallituksen esitys eduskunnalle ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen hyväksymisestä ja laeiksi yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä liiketoimintakiellosta annetun lain 3 §:n muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 29 päivänä marraskuuta 2011 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen hyväksymisestä ja laeiksi yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä liiketoimintakiellosta annetun lain 3 §:n muuttamisesta (HE 122/2011 vp) valmis-televasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ulkoasiainsihteerin Pasi Kokkonen ja lainsäädäntösihteerin Mia Spolander, ulkoasiainministeriö
- ylitarkastaja Tero Mikkola ja rikostarkastaja Jari Nyström, sisäasiainministeriö
- neuvotteleva virkamies Jouni Lemola, työ- ja elinkeinoministeriö
- hallitussihteerin Heidi Manns-Haatanen, sosiaali- ja terveysministeriö

- pääsihteerin Hannele Varsa, tasa-arvoasiain neuvottelukunta
- vähemmistövaltuutettu Eva Biaudet
- Euroopan neuvoston valtuuskunnan puheenjohtaja Susanna Huovinen, Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunta
- kansainvälisten asiain sihteerin Maria Fagerholm, eduskunta
- sosiaalihuollon johtava ylitarkastaja Marja Kaasalainen, Etelä-Suomen aluehallintovirasto
- lakimies Tanja Välke, Etelä-Suomen aluehallintovirasto
- ylitarkastaja Anni Valovirta, Maahanmuuttovirasto
- ylitarkastaja Måns Enqvist, Vähemmistövaltuutetun toimisto
- vt. toiminnanjohtaja Natalie Gerbert, Monika-Naiset liitto ry
- toiminnanjohtaja Jaana Kauppinen, Pro-tukipiste ry
- tutkija Minna Viuhko, European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations (HEUNI)

- sukupuoleen ja seksuaalisuuteen perustuvan syrjinnän asiantuntija Pia Oksanen, Amnesty International, Suomen osasto ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Akava ry
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Valiokunta pitää myönteisenä, että hallitus esittää Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisen yleissopimuksen hyväksymistä. Sopimuksen tavoitteena on ehkäistä ja torjua ihmiskauppaa siten, että samalla taataan sukupuolten tasa-arvo. Se on laadittu ihmisoikeuksien kunnioittamisen perustalle, mikä velvoittaa sopimusvaltioita suojelemaan kaikkia ihmiskaupan uhreja siitä riippumatta, onko ihmiskauppa kansallista vai kansainvälistä tai liittykö se järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Sopimus painottaa eri toimijoiden yhteistyötä ja konkreettisia toimenpiteitä ihmiskaupan ehkäisemisessä ja uhrien suojelussa.

Yleissopimuksen hyväksymisellä on hallituksen esityksen mukaan tärkeä periaatteellinen ja käytännöllinen merkitys. Merkittäviä lakimuutoksia ei tässä vaiheessa toteuteta, vaan sopimuksen voimaansaattamisen katsotaan vahvistavan jo voimassa olevan lainsäädännön ja siihen liittyvien viranomaisvelvoitteiden toimeenpanoa. Valiokunnan käsityksen mukaan Suomen on kuitenkin tarpeen tarkastella sekä lainsäädännön että käytäntöjen parantamista. Valiokunta pitää välttämättömänä, että sisäasiainministeriössä valmistelussa olevan ihmiskauppalaain valmistelutyöryhmässä on myös kansalaisjärjestöjen edustus.

Yleissopimuksen mukaan sopijavaltioiden tulee taata ihmiskaupan uhreille vähintään 30 päivän harkinta-aika, jonka aikana he voivat toipua, pohtia ja tehdä päätöksen, haluavatko he tehdä yhteistyötä viranomaisten kanssa. Suomen mielestä ajan olisi tullut olla pidempi. Valiokunta korostaa harkinta-ajan tärkeyttä ja kat-

soo, että sen pidentämistä tulee harkita ihmiskauppalaain valmistelun yhteydessä.

Suomi on allekirjoittanut käsiteltävänä olevan Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaista toimintaa koskevan yleissopimuksen jo vuonna 2005. Yleissopimuksen kansallista voimaan saattamista on valmisteltu eri hallinnonaloilla siitä lähtien. Valiokunta katsoo, että ratifioinnin valmistelu on kestänyt varsin pitkään ja korostaa, ettei kansainvälisten sopimusten voimaansaattamista tule viivästyttää tarpeettomasti.

Ihmiskaupan ehkäiseminen

Tietoisuus ihmiskaupasta ja sen esiintymisestä Suomessa on kasvanut merkittävästi viranomaisille ja eri toimijoille suunnatun koulutuksen ja tiedotuksen ansiosta. Perehdyttämisessä on hyödynnetty ja yhdistetty laajasti eri toimijoiden osaamista ja kokemuksia. Valiokunta pitää tärkeänä, että viranomaisten ja kolmannen sektorin yhteistyötä jatketaan.

Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että myös suuren yleisön tietoisuutta ja ymmärrystä ihmiskaupasta lisätään. Ihmiskaupasta on keskusteltava ja ihmiskaupan uhrien tarinoita on kerrottava. Ihmisten tulee tietää, että orjuutta on myös Suomessa ja että Suomea käytetään kauttakulumaana ihmiskaupassa. On tärkeää, että myös yksittäiset kansalaiset voivat tarvittaessa tunnistaa ihmiskaupan uhrin ja ohjata hänet auttamisjärjestelmän piiriin.

Ihmiskauppa kietoutuu seksuaaliseen hyväksikäyttöön ja pakkotyöhön sekä näiden yhdistelmään. Valiokunta pitää tärkeänä, että ihmiskauppaa ehkäistään painottamalla toimenpiteitä, joilla vähennetään hyväksikäyttöön johtavaa kysyntää. Kysyntää voidaan ehkäistä esimerkik-

si tiukalla puuttumisella huonoihin työolosuhteisiin sekä valvonnan tehostamisella.

Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen

Ihmiskauppa on vakava rikos ja loukkaus yksilön ihmisarvoa ja koskemattomuutta vastaan. Siinä on kysymys toisen ihmisen hyväksikäytöstä, haavoittuvuuden hyödyntämisestä ja kontrolloinnista. Tekijä pyrkii riistämään uhrin vapauden valvomalla, manipuloidulla ja uhkailemalla tätä niin, ettei uhri enää kykene suojaamaan itseään hyväksikäytöltä tai irtautumaan itselleen vahingollisesta tilanteesta.

Ihmiskaupan tunnistaminen on vaikeaa. Seksuaalisessa hyväksikäytössä ihmiskauppa- ja paritusrikosten tekotapojen osittainen päällekkäisyys ja työperäisessä hyväksikäytössä ihmiskaupan, pakkotyön ja kiskonnantapaisen työsyryjinnän käsitteiden epäselvyys on johtanut rajanveto-ongelmiin. Esimerkiksi se, onko kyse sopimuksia rikkovasta työnantajasta vai pakko-työstä, ei aina ole selvää. Valiokunta pitää tärkeänä, että ihmiskaupan ja sen lähirikosten käsitteet selkeytetään.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että työsuhteen lisäksi työtä tehdään nykyisin entistä enemmän myös virallisen työelämän ulkopuolella. Tällaista työtä esiintyy mm. kotona tehtävässä hoiva- tai muussa työssä, seksityössä tai sitä lähellä olevassa työssä sekä metsämarjanpöminnassa. Tällaisessa työssä erityisesti ulkomalaisten riski joutua ihmiskaupan uhriksi on suuri. Riskiä kasvattaa se, että työtä tehdään viranomaisvalvonnan ulkopuolella.

Valiokunta toistaa ihmiskaupparaportoitajan kertomuksesta antamassaan mietinnössä (TyVM 13/2010 vp) esittämänsä kannanoton työläinsäädännön ja ulkomaisen työvoiman työsuhteiden kehittämistä siten, että työperäisen ihmiskaupan ehkäiseminen ja tunnistaminen tehostuvat. Työsuojeluviranomaisia on koulutettu ja ohjeistettu työperäisen ihmiskaupan tunnistamiseen, mutta koulutusta ovat toistaiseksi saaneet tietyistä vain ulkomalaistarkastajat. Koska osaamista tulee olla kaikilla viranomais-tehtävissä toimivilla, tulee osaamista samoin kuin yhteistyötä työsuojeluviranomaisten, poliisi-

sin ja syyttäjän välillä edelleen kehittää. Valiokunta katsoo, että työsuojeluviranomaisten voimavaroja tulee lisätä.

Osaaminen ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa on parantunut, mikä näkyy esimerkiksi auttamisjärjestelmään päätyneiden uhrien määrän lisääntymisenä. Kansalaisjärjestöille uhrien tunnistaminen on usein helpompaa kuin viranomaisille, koska usein uhrin ei luota viranomaisiin tai jopa pelkäävät heitä. Valiokunta pitää välttämättömänä, että viranomaisten toimia ja osaamista ihmiskaupan uhrien tunnistamiseksi edelleen kehitetään.

Auttamisjärjestelmän kehittäminen

Ihmiskaupan uhrin saavat apua vuonna 2006 toimintansa aloittaneen ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän kautta. Auttamisjärjestelmään hakeutuu nykyisin keskimäärin 4–5 henkilöä kuukaudessa. He ovat pääosin työperäisen ihmiskaupan tai sen lähirikoksen, kuten kiskonnantapaisen työsyryjinnän, uhreja. Seksuaalisen hyväksikäytön uhrien määrän auttamisjärjestelmässä on kasvanut viime vuosina, mutta heitä on edelleen merkittävästi vähemmän kuin työperäisesti uhrituneita. Tämän arvellaan johtuvan siitä, että työperäisesti uhrituneet henkilöt tunnistetaan helpommin kuin seksuaalisen hyväksikäytön uhrin.

Valiokunta pitää tärkeänä tehostaa seksuaalisen hyväksikäytön uhrien auttamista. Seksuaalisen hyväksikäytön uhrin auttamisjärjestelmään ohjautumiseen vaikuttaa selkeästi esitutkinnan pohjaksi valittu rikosnimike. Parituksen kohteena oleva henkilö on rikosprosessissa yleensä todistajan asemassa, mikä saattaa vaikeuttaa viranomaisiin turvautumista ja avun saantia. Valiokunta katsoo, että paritustapauksissa mahdollinen uhrituminen tulee selvittää automaattisesti ja hyväksikäytön uhri ohjata auttamisjärjestelmään. Valiokunta pitää aiheellisenä, että parituksen kohteena olevan henkilön rikosprosessuaaliseen asemaan liittyvät kysymykset ja mahdolliset lainsäädännön muutostarpeet selvitetään.

Kolmannen sektorin osuus ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa ja auttamisessa on merkit-

tävä. Apua pystytään tarjoamaan nopeasti ja uhrilähtöisesti yhdessä muiden auttajatahojen kanssa, ja tarvittaessa järjestöt ohjaavat uhrin viralliseen auttajajärjestelmään. Valiokunta korostaa, että uhrin avun tarpeeseen tulee vastata ja hänelle tulee taata oikeus yksilölliseen ja pitkäjänteiseen hoitoon, joka edistää traumaattisista kokemuksista toipumista ja ehkäisee uudelleen uhriutumista. Valiokunta pitää tärkeänä, että viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen yhteinen toiminta muodostaa uhrille aukottoman tuen ja suojan ketjun.

Voimassa oleva lainsäädäntö saattaa johtaa siihen, ettei uhreja ohjata asianmukaisesti auttamisjärjestelmään, vaan heidät esimerkiksi poistetaan maasta ennen asianmukaista tunnistamisprosessin loppuunsaattamista. Tällainen ristiriita sisältyy esimerkiksi ulkomaalaislain 148 §:n 1 momenttiin, joka mahdollistaa seksuaalipalveluja myyvän henkilön poistamisen maasta. Auttamisjärjestelmään ottaminen ei

näytä estävän käännättämistä vastuunmäärittämisasetuksen (ns. Dublin-menettelyn) perusteella. Valiokunta ei pidä ihmiskaupan uhreiksi epäiltyjen henkilöiden käännättämistä uhrien suojelun kannalta perusteltuna, vaan katsoo, että avun saamiseen tulee riittää pelkkä epäily siitä, että henkilö on joutunut ihmiskaupan uhriksi.

Ihmiskaupan vastainen toiminta ja uhrien auttaminen edellyttää riittäviä resursseja. Valiokunta korostaa, että kolmannen sektorin toiminnan pitkäjänteinen taloudellinen tukeminen tulee turvata ja ottaa huomioon osana auttamisjärjestelmän resursointia.

Lausunto

Lausuntonaan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 22 päivänä maaliskuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Tarja Filatov /sd
vpj. Anne-Mari Virolainen /kok
jäs. Sanni Grahn-Laasonen /kok
Anna Kontula /vas
Jari Lindström /ps
Lea Mäkipää /ps

Annika Saarikko /kesk
Kristiina Salonen /sd
Katja Taimela /sd
Jani Toivola /vihr
vjäs. Jukka Kopra /kok
Laila Koskela /ps.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

neuvotteleva virkamies Marjaana Kinnunen.