





TYÖMINISTERIÖ



SISÄLLYSLUETTELO

TIIVISTELMÄ	1
SAMMANDRAG	3
SUMMARY	5
1. JOHDANTO	7
2. IHMISKAUPPATILANTEEN KEHITTYMINEN TOIMINTASUUNNITELMAN HYVÄKSYMISEN JÄLKEEN	9
2.1. IHMISKAUPPAILMIÖN KEHITTYMINEN MAAILMALLA.....	9
2.2. IHMISKAUPAN VASTAISTEN KANSAINVÄLISTEN VELVOITTEIDEN JA EUROOPAN UNIONIN TOIMIEN KEHITTYMINEN.....	10
2.3. ERI MAIDEN LAINSÄÄDÄNNÖN JA TOIMENPITEIDEN KEHITTYMINEN.....	10
2.3. IHMISKAUPPATILANTEEN KEHITTYMINEN SUOMESSA.....	12
3. IHMISKAUPAN VASTAISEN TOIMINTASUUNNITELMAN TOIMEENPANO JA SEN ARVIOINTI	15
3.1. TOTEUTETUT TOIMENPITEET.....	15
3.1.1. <i>Lainsäädäntömuutokset</i>	15
3.1.2. <i>Muut toteutetut toimenpiteet</i>	17
3.1.2.1. <i>Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen ja etsivä työ</i>	18
3.1.2.2. <i>Oleskelulupa ja harkinta-aika</i>	22
3.1.2.3. <i>Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä</i>	23
3.1.2.4. <i>Ihmiskauppaan syyllistyneiden vastuuseen asettaminen</i>	31
3.1.2.5. <i>Ihmiskaupan ehkäiseminen</i>	33
3.1.2.6. <i>Tiedon ja tietoisuuden lisääminen</i>	36
3.2. TOIMENPITEIDEN TOTEUTUKSEN ARVIOINTI.....	38
3.2.1. <i>Viranomaisten toiminta ja sen kehittyminen</i>	38
3.2.1.1. <i>Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen</i>	38
3.2.1.2. <i>Harkinta-ajan ja oleskeluluvan myöntäminen ihmiskaupan uhrille</i>	41
3.2.1.3. <i>Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä</i>	43
3.2.1.4. <i>Rikoslain ihmiskauppaa koskevat säännökset, rikostutkinta ja oikeuskäytäntö</i>	46
3.2.2. <i>Kolmannen sektorin, työmarkkinajärjestöjen ja kirkkojen rooli</i>	49
3.2.3. <i>Ihmiskaupan suhde muihin rikoksiin</i>	50
3.2.4. <i>Uhrin asema päätöksenteossa ja auttamistyössä</i>	52
3.2.5. <i>Alaikäisten uhrien asema</i>	55
4. IHMISKAUPAN VASTAISTEN TOIMENPITEIDEN JA VASTUUTAHOJEN TARKENTAMINEN	57
4.1. IHMISKAUPAN UHRIEN TUNNISTAMINEN JA ETSIVÄ TYÖ.....	57
4.1.1. <i>Uhrien tunnistamisen kehittäminen</i>	57
4.1.2. <i>Etsivän työn ja neuvonnan kehittäminen</i>	58
4.1.3. <i>Käännittäminen, maastapoistaminen ja Dublin-menettely</i>	59
4.2. OLESKELULUPA JA HARKINTA-AIKA.....	59
4.2.1. <i>Harkinta-ajan myöntäminen</i>	59
4.2.2. <i>Oleskeluluvan myöntäminen</i>	60
4.3. IHMISKAUPAN UHRIEN AUTTAMISJÄRJESTELMÄ.....	60
4.3.1. <i>Auttamisjärjestelmän toiminta</i>	60
4.3.2. <i>Oikeudellinen apu ja oikeudellinen neuvonta</i>	61
4.3.3. <i>Koulutus, työelämään pääsy ja kotoutuminen</i>	61
4.3.4. <i>Alaikäisten tarvitsemat erityispalvelut</i>	62
4.3.5. <i>Paluun järjestäminen</i>	63
4.4. IHMISKAUPPAAN SYYLLISTYNEIDEN VASTUUSEEN ASETTAMINEN.....	64
4.4.1. <i>Ihmiskaupparikosten torjunta</i>	64
4.4.2. <i>Viranomaisyhteistyö</i>	64
4.4.3. <i>Todistajansuojelu ja todistajien tuki</i>	65
4.5. IHMISKAUPAN EHKÄISEMINEN.....	65
4.5.1. <i>Kansainvälisten sopimusten täytäntöönpano</i>	65
4.5.2. <i>Viisumipolitiikka osana maahantulon sääntelyä</i>	66
4.5.3. <i>Työsuojelutoimet ja toimet harmaata taloutta vastaan</i>	67
4.5.4. <i>Lähialueyhteistyö</i>	68
4.5.5. <i>Kehitysyhteistyö</i>	68
4.5.6. <i>Siviilikriisinhallinta ja rauhanurvatehtävät</i>	68

4.6 TIEDON JA TIETOISUUDEN LISÄÄMINEN	69
4.6.1. Koulutus	69
4.6.2. Tiedotus.....	70
4.6.3. Tutkimus.....	71
4.6.4. Opettajankoulutus, kansainvälisyyskasvatus ja tietoyhteiskunta	71
4.6.5. Kansallinen raportointi	71
5. KUSTANNUKSET	72
6. TOIMINTASUUNNITELMAN TOIMEENPANO JA SEURANTA: TOTEUTETUT TOIMENPITEET JA EHDOTUKSET	74
LIITE 1: TUNNISTAMISTOIMINNAN LAUKAISEVAT SEIKAT.....	77
LIITE 2: IHMISKAUPAN UHRIN TUNNISTAMINEN	79
LIITE 3: EPÄILLESSÄSI IHMISEN OLEVAN IHMISKAUPAN UHRI	83
LIITE 4: TOIMINTAOHJEET / IHMISKAUPAN UHRI	85
LIITE 5: TOIMINTAOHJEET / IHMISKAUPAN UHRIN TUNNISTAMINEN JA AUTTAMINEN.....	87
LIITE 6: IHMISKAUPAN UHRIEN AUTTAMISJÄRJESTELMÄ	89

Tiivistelmä

Ihmiskaupan vastaiset toimet eri hallinnonaloilla ja muiden toimijoiden toteuttamana ovat käynnistyneet valtioneuvoston 25.8.2005 hyväksymässä ihmiskaupan vastaisessa toimintasuunnitelmassa edellytetyllä tavalla. Eri ministeriöiden ja hallinnonalojen lisäksi toiminnassa ovat olleet mukana kansalais- ja työmarkkinajärjestöt, kirkot ja muut uskonnolliset yhteisöt sekä kunnat. Toimeenpano on kokonaisuudessaan ollut koordinoitua, moniammatillista ja organisaatioiden rajat ylittävää. Toiminnassa on jo saavutettu vakiintumisen merkkejä, ja ensimmäiset konkreettiset tulokset on saatu sekä rikostorjunnan että uhrien auttamisen alueella. Ihmiskaupan vastaisten järjestelmien toiminnassa on havaittu myös erittäin oleellisia kehittämistarpeita.

Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen ja johdattaminen avun piiriin ei ole tähän mennessä toiminut alun perin arvioidussa laajuudessa. Tunnistaminen on osoittautunut odotettua haastavammaksi, eikä rajanveto ihmiskaupparikosten ja ns. ihmiskaupan kaltaisten rikosten välillä ole vielä vakiintunut. Tunnistamisen ensi vaiheen, lupamenettelyjen, rikostutkinnan ja oikeuskäytännön sekä uhrien auttamisen keskinäinen yhteensovittaminen on jäänyt osin puutteelliseksi joko toimeenpanoon tai lainsäädäntöön liittyvistä syistä.

Järjestelmien toimivuuden tarkempi arviointi on tämän vuoksi tarpeellista. Toiminnasta ei ole kuitenkaan vielä tässä vaiheessa saatu riittävästi kokemuksia kokonaisuuden toimivuuden arvioimiseksi. Ohjausryhmä ehdottaa, että ihmiskaupan vastaisia järjestelmiä ja niiden yhteistoiminnallisuutta koskeva ulkopuolinen ja riippumaton evaluointi tehtäisiin vuoden 2009 aikana. Evaluoinnissa tulisi keskittyä erityisesti uhrien tunnistamiseen ja avun piiriin saamiseen sekä uhrin aseman että toimintamuotojen tehokkuuden näkökulmasta. Evaluointiin sisällytettäisiin myös ihmiskaupan vastaista työtä säätelevien lakien keskinäistä suhdetta koskeva näkökulma.

Kaikkia aloja ja toimijoita ei ole myöskään vielä riittävän kattavasti koulutettu tunnistamiseen. Tunnistamisvalmiutta voidaan edelleen parantaa ja tunnistamiskynnystä alentaa järjestelmällisen osaamisen kehittämisen sekä asiakastyöhön saakka ulottuvan koulutuksen ja ohjeistuksen avulla. Koulutusten sisällössä on tärkeää tuoda esille moniammatillinen yhteistyö sekä ihmisoikeus- ja uhrilähtöinen näkökulma. Myös koulutusten jatkuvuuden turvaaminen ja vaikuttavuuden arviointi yhdessä muun ihmiskaupaa koskevan koulutuksen kanssa ovat ihmiskaupan vastaisen työn tulevaisuuden kannalta tärkeitä.

Etsivällä työllä ja alkuvaiheen neuvonnalla on keskeinen merkitys ihmiskaupan uhrien tavoittamisessa ja tunnistamisessa. Pääministeri Matti Vanhasen II hallitusohjelman mukaan ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen tähtäävää ns. etsivää ja neuvontatyötä tekevien järjestöjen rahoitus siirretään valtionavun piiriin. Etsivän työn ohella on tärkeää, että mahdolliset ihmiskaupan uhrin tunnistetaan myös käännytettävien, maasta poistettavien ja Dublin-menettelyssä palautettavien henkilöiden – erityisesti alaikäisten – joukosta.

Toipumiseen ja viranomaisten kanssa tehtävään yhteistyöhön lähtemisen harkitsemista varten tarkoitettuja harkinta-aikoja ja ihmiskaupan uhrin oleskelulupia on myönnetty toistaiseksi hyvin vähän. Uhreiksi epäillyillä on tavallisesti ollut jo oleskelulupa tai muu laillinen maassaolon peruste. Harkinta-aikojen ja oleskelulupien käyttämistä tulisi kuitenkin mahdollisuuksien mukaan tehostaa. Lainsäädännön toimivuutta oleskelulupien osalta voidaan tutkia hallitusohjelman edellyttämän rikosten uhrien oleskelulupia koskevan selvityksen yhteydessä.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän toiminta ja siihen liittyvä yhteistyö ovat jo perusteiltaan vakiintuneet, ja kokemusta on saatu erilaisista työ- ja toteuttamismuodoista alustavaa arviointia varten niin aikuisten kuin alaikäistenkin uhrien osalta. Järjestelmän piiriin pääsemisen kynnyksestä on pyritty pitämään matalalla. Ilmenneiden uhrien vähäisestä määrästä huolimatta on tullut selkeästi

esiin, että auttamisjärjestelmä toimii niiden uhrien kohdalla, jotka tavoitetaan ja jotka tulevat auttamisen piiriin. Auttamisjärjestelmän kehittäminen vaatii myös joitakin erityispalveluja koskevia tarkeksia. Uhrien paluusta kotimaahan auttamisen jälkeen ei ole vielä saatu kokemusta. Uhrien paluutilanteisiin valmistautuminen on tärkeää ennakoimalla tässä yhteydessä tarvittavia kansallisia ja kansainvälisiä yhteistyörakenteita ja toimintamuotoja.

Ihmiskaupparikosten torjunnassa keskeisintä on rikoslain tulkinnan ja rikosnimikkeiden vakiintuminen tapausten lisääntymisen myötä niin esitutkinnassa kuin syyttäjien ja tuomioistuinten toiminnassa. Rikoksentorjunnan ohella todistajansuojelua koskeva selvitystyö etenee omalla sarallaan. Myös todistajalle annettavaa tukea koskeva toiminta ja kehittämistyö etenevät. Ihmiskaupan ehkäisemiseksi Suomeen saapuvien työntekijöiden riittävä opastus, työehtojen valvonta ja työsuojelutoimet, harmaan talouden torjunta sekä työmarkkinajärjestöjen osallistuminen työvoiman hyväksikäytön ja ihmiskaupan ehkäisemiseen liittyvät kiinteästi muuhun ihmiskaupan vastaiseen työhön ja tarvitsevat toimiakseen asianmukaiset resurssit.

Ihmiskauppaa koskeva tiedotus on vielä alkuvaiheessa olevan työn kannalta hyvin ajankohtainen asia: on huolehdittava siitä että yleisön tietoisuutta lisäävä, viranomaisten ja muiden toimijoiden välinen sekä erityisesti uhreille suunnattava viestintä toteutetaan riittävässä laajuudessa ja hyvässä yhteistyössä eri toimijoiden ja median kesken.

Kansainvälisten sopimusten alueella keskeisin ajankohtainen toimenpide on Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisen yleissopimuksen ratifiointi. Lisäksi eräisiin YK:n ja ILO:n ihmiskauppaa ja työvoiman hyväksikäyttöä koskeviin sopimuksiin liittymistä tulisi harkita.

Ihmiskaupan vastaisessa toimintasuunnitelmassa ohjausryhmän yhdeksi tehtäväksi asetettiin kansallista ihmiskaupparaportointia koskevien ehdotusten tekeminen. Ohjausryhmä katsoo, että kansallisen raportoinnin tulee olla riippumaton viranomaistaho, jolla on pääsy ihmiskauppaa koskeviin tietoihin sekä riittävän vahva asema toimiakseen kansainvälisenä yhteystahona ja kansallisten suositusten ja ohjeiden antajana. Ohjausryhmä esittää valtioneuvostolle vähemmistövaltuutetun tai eduskunnan oikeusasiamiehen nimeämistä tässä vaiheessa kansalliseksi ihmiskaupparaportointijaksi.

Sammandrag

Olika förvaltningsområden och andra aktörer har börjat genomföra åtgärder mot människohandel på det sätt som förutsätts i den handlingsplan mot människohandel som statsrådet godkände den 25 augusti 2005. Förutom olika ministerier och förvaltningsområden har också medborgar- och arbetsmarknadsorganisationer, kyrkor och andra religiösa samfund samt kommuner deltagit i verksamheten. Genomförandet har i sin helhet varit samordnat, multiprofessionellt och överskridit organisationsgränser. I verksamheten har man redan uppnått tecken på etablering och de första konkreta resultaten har uppnåtts inom både brottsbekämpning och hjälp för offren. Man har också upptäckt ytterst väsentliga utvecklingsbehov i verksamheten i systemen mot människohandel.

Att identifiera offer för människohandel och vägleda dem in i biståndssystemet har hittills inte fungerat i den utsträckning som från början uppskattades. Det har visat sig att identifieringen är mera utmanande än väntat och gränsdragningen mellan människohandelsbrott och s.k. människohandelsliknande brott har ännu inte blivit etablerad. Sammanjämkningen av initialskedet i identifieringen, tillståndsförfarandena, brottsutredningen och rättspraxisen har delvis förblivit bristfällig av orsaker som hänför sig till antingen verkställelsen eller lagstiftningen.

En närmare bedömning av systemens funktionsduglighet är därför nödvändig. I detta skede har man emellertid inte fått tillräckliga erfarenheter av verksamheten för att kunna bedöma helhetens funktionsduglighet. Styrgruppen föreslår att en utomstående och oberoende evaluering av systemen mot människohandel och samverkan mellan systemen ska göras under 2009. I evalueringen bör man i synnerhet koncentrera sig på identifiering av offren och vägledning in i biståndssystemet ur synvinklarna för offrets ställning och olika verksamhetsformers effektivitet. Avsikten är att evalueringen också ska innefatta perspektivet för det inbördes förhållandet mellan lagar som reglerar arbetet mot människohandel.

Alla områden och aktörer har ännu inte heller i tillräckligt täckande mån fått utbildning i identifiering. Färdigheten att identifiera kan ytterligare förbättras och tröskeln för identifiering sänkas genom systematisk kompetensutveckling samt utbildning och anvisningar som sträcker sig till klientarbetet. Det är viktigt att i utbildningsinnehållet betona multiprofessionellt samarbete och en synvinkel som utgår från människorättigheter och offrets ställning. Också säkerställandet av kontinuerlig utbildning och bedömning av dess genomslagskraft i samband med annan utbildning som gäller människohandel är viktigt med tanke på framtiden för arbetet mot människohandel.

Uppsökande arbete och rådgivning i initialskedet är av stor betydelse för att nå och identifiera offren för människohandel. Enligt statsminister Matti Vanhanens andra regeringsprogram ska statsbidrag beviljas för finansieringen av de organisationer som utför uppsökande arbete och rådgivningsarbete i syfte att identifiera offer för människohandel. Utöver det uppsökande arbetet är det viktigt att eventuella offer för människohandel också identifieras bland dem som avvisas, avlägsnas från landet och avvisas enligt Dublinförfarandet – speciellt minderåriga.

Betänketider avsedda för att offer för människohandel kan återhämta sig och överväga ett inledande av samarbete med myndigheter, såväl som uppehållstillstånd för offer för människohandel har hittills beviljats tämligen lite. De som har misstänkts vara offer har vanligen redan haft uppehållstillstånd eller annan laglig grund för vistelsen i landet. Användningen av betänketider och uppehållstillstånd bör dock effektivieras i mån av möjlighet. Lagstiftningens funktionsduglighet gällande uppehållstillstånd kan undersökas i samband med den utredning om uppehållstillstånd för brottsoffer som regeringsprogrammet förutsätter.

Verksamheten i biståndssystemen för offer för människohandel och det därmed anknutna samarbetet är redan etablerat till sina grunder. Man har fått erfarenheter av olika arbets- och genomförande-

former för att kunna göra en preliminär utvärdering både gällande vuxna och minderåriga offer. Strävan har varit att hålla en låg tröskel för att komma in i systemet. Trots det lilla antalet upptäckta offer har det tydligt framgått att biståndssystemet fungerar för de offer som nås och som söker hjälp. Utvecklingen av biståndssystemet kräver också vissa specificeringar i fråga om särskilda tjänster. Ännu har man inte fått erfarenheter av offrens återvändo till hemlandet efter att de fått hjälp. Det är viktigt att förbereda sig inför situationer då offer återvänder till hemlandet genom att man förutser de nationella och internationella samarbetsstrukturer och verksamhetsformer som behövs i sammanhanget.

Det väsentligaste i bekämpningen av människohandelsbrott är att tolkningen av strafflagen och brottsbenämningarna etableras i såväl förundersökningen som åklagarnas och domstolarnas verksamhet, i och med att fallen ökar. Vid sidan av brottsbekämpning framskrider utredningsarbetet gällande vittnesskydd inom sitt eget område. Också sådan verksamhet och sådant utvecklingsarbete som hänför sig till stöd för vittnen framskrider. Tillräcklig vägledning för arbetstagare som kommer till Finland, tillsyn över att kollektivavtal följs och över arbetarskyddsåtgärder, bekämpning av grå ekonomi samt arbetsmarknadsorganisationernas deltagande i förebyggande av utnyttjande av arbetskraft och människohandel är nära sammankopplade med annat arbete mot människohandel och det behövs tillbörliga resurser för att dessa verksamheter ska fungera.

Informationsförmedling kring människohandel är en mycket aktuell fråga med tanke på detta arbete som ännu är i sitt initialske. Man måste se till att sådan information som ökar allmänhetens medvetenhet, kommunikation mellan myndigheter och andra aktörer och i synnerhet information till offren förekommer i tillräckligt stor omfattning och sker i bra samarbete mellan olika aktörer och medierna.

Inom området för internationella avtal är den viktigaste aktuella åtgärden ratificering av Europarådets konvention om åtgärder mot människohandel. Därtill bör man överväga anslutning till vissa FN-avtal och ILO-avtal som gäller människohandel och utnyttjande av arbetskraft.

En av de uppgifter som styrgruppen fick i handlingsplanen mot människohandel var att framställa förslag till en nationell rapportör om människohandel. Styrgruppen anser att den nationella rapportören bör vara en oberoende myndighet, som har tillträde till information om människohandel samt en tillräcklig stark ställning för att kunna fungera som en internationell kontaktinstans och utfärdare av nationella rekommendationer och anvisningar. Styrgruppen föreslår statsrådet att man i detta skede utnämner minoritetsombudsmannen eller riksdagens justitieombudsman till nationell rapportör om människohandel.

Summary

Measures to combat trafficking in human beings implemented within various branches of administration and by other actors have been launched as required by the National Action Plan Against Trafficking in Human Beings approved by the Government on 25 August 2005. Not only the Ministries and administrative sectors but also NGOs and labour market organisations, churches and other religious organisations as well as municipalities have been involved in the efforts. The implementation as a whole has been well co-ordinated and multiprofessional, and it has crossed over organisational boundaries. The activities are already showing signs of becoming established, and the first concrete results have been achieved both in the areas of crime prevention and helping victims. Development needs of a very essential nature have also been identified in the activities of systems combating human trafficking.

Identifying victims of human trafficking and guiding them to assistance has so far not been as wide-reaching as estimated initially. Identifying victims has proved more challenging than expected, and as yet the line between human trafficking crimes and so-called crimes resembling human trafficking is not established. Fitting together the first phase of identification, licensing procedures, criminal investigation and case law as well as helping the victims has partly remained inadequate for reasons relevant to either implementation or legislation.

This is why it is necessary to proceed to a more detailed evaluation of how the system works. Not enough experience has yet been gathered of the activities, however, to enable us to evaluate the functioning of the whole. The Steering Group proposes that an external and independent evaluation of the systems to combat human trafficking and their co-operation should be conducted in the year 2009. This evaluation should in particular focus on the identification of victims and their guidance to assistance, in the perspectives of both the victim's position and the effectiveness of the operating methods. The evaluation should also look at the interrelationship between Acts regulating the efforts against human trafficking.

Further, not all sectors and actors have yet received sufficient training in identifying victims. The sensitivity to identify victims can be improved further and the threshold of identification lowered through systematic development of skills as well as training and guidelines reaching all the way down to customer work. In the contents of the training, it is important to highlight multiprofessional co-operation as well as the perspectives of human rights and victim orientedness. Ensuring the continuity of training and evaluating its effectiveness together with other training relevant to human trafficking will also be important for the future of the work to combat trafficking in human beings.

Investigative and initial phase advisory work plays a central role in reaching and identifying victims of human trafficking. In line with Prime Minister Vanhanen's Second Government Programme, funding for organisations engaged in the so-called investigative and advisory work will be provided by the central government. In addition to investigative efforts, it is important to also identify potential human trafficking victims among those who are refused entry, deported or returned under the Dublin procedure – in particular minors.

Very few reconsideration periods intended for a victim to recover and make a decision on engaging in co-operation with the authorities, and residence permits for victims of human trafficking have so far been granted. The suspected victims usually already have a permit of residence or other legal grounds for staying in the country. The use of reconsideration periods and permits of residence should, however, be made more efficient as much as possible. The functioning of legislation as regards permits of residence can be examined in connection with the report on permits of residence for crime victims required by the Government Programme.

The basic structures and the associated co-operation of the system to assist victims of human trafficking have already become established, and experience of various working and implementation methods has been accumulated for an initial evaluation in case of both adult and underage victims. An attempt has been made to keep the threshold for accessing the system low. Despite the low number of victims encountered, it has become clear that the assistance system does work for those victims who can be reached and who come within scope of the assistance. In order to develop the assistance system, certain specialised services will also need to be redefined. No experience has so far been gained on the return to their home countries of victims after receiving assistance. Preparing for cases in which the victim returns by anticipating the national and international co-operation structures and working methods needed in this connection will be important.

The most essential aspect in combating crimes of trafficking in human beings is establishing the interpretation of the Penal Code and crime categories as the cases become more numerous both in preliminary investigation and in the work of prosecutors and courts of law. In addition to combating crime, efforts to look at witness protection are progressing in their own field. The activities and development efforts relevant to witness support are progressing. In order to prevent human trafficking, sufficient guidance to workers arriving in Finland, supervision of working conditions and occupational protection measures, combating the grey economy and involvement of the labour market organisations in preventing exploitation of workforce and human trafficking are an elemental part of efforts to combat human trafficking, and these need appropriate resources in order to work.

Information on human trafficking is a very topical issue in this work that is only in its initial phase: we must ensure that public awareness is increased, that communication between the authorities and other actors and in particular communications targeting the victims will be put to practice to an adequate degree and in good co-operation between various actors and the media.

In the sphere of international conventions, the most central current measure is the ratification of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings. In addition, we should discuss joining in certain UN and ILO conventions concerning human trafficking and exploitation of labour.

In the National Action Plan Against Trafficking in Human Beings, as one task of the Steering Group was set proposing a national body to report on human trafficking. The Steering Group feels that the national reporting body should be an independent authority with access to data on trafficking in human beings and a sufficiently strong position to enable it to act as an international contact point and issuer of national recommendations and guidelines. The Steering Group proposes to the Council of State that at this stage, the Ombudsman for Minorities or the Parliamentary Ombudsman should be named as the national body reporting on trafficking in human beings.

1. Johdanto

Valtioneuvoston 25.8.2005 hyväksymässä ihmiskaupan vastaisessa toimintasuunnitelmassa edellytettiin, että suunnitelman tavoitteiden ja toimenpide-ehdotusten toteutumista koordinoimaan ja seuraamaan asetetaan ohjausryhmä. Toimintasuunnitelman mukaisesti työministeriö asetti 17.2.2006 ohjausryhmän vuoden 2007 lopussa päättyväksi määräajaksi.

Toimintasuunnitelman toteutuksen koordinointi osoitettiin ohjausryhmän puheenjohtajan tehtäväksi, ja muutoin jokaisen vastuuministeriön tuli vastata omaan hallinnonalaansa kuuluvien toimenpiteiden seurannasta ja toteutuksesta. Toimintasuunnitelmassa mainittiin lisäksi erikseen, että ohjausryhmän tuli arvioida siinä esitettyjen toimenpiteiden onnistuneisuus ja laatia suunnitelman toteutuksesta saatujen tietojen ja kokemusten pohjalta tarkennettu toimintaohjelma vuoden 2006 loppuun mennessä.

Ohjausryhmä esittää tässä raportissa ehdotuksensa tarkennetun toimintaohjelman sisällöksi. Raportti sisältää katsauksen ihmiskauppatilanteen ja ihmiskaupan vastaisten toimien kehittymiseen, ohjausryhmän laatiman arvion ihmiskaupan vastaisesta toimintasuunnitelmasta ja sen pohjalta tehdyistä toimenpiteistä. Tämän jälkeen raportissa esitetään ohjausryhmän näkemykset toimintasuunnitelman tarkentamistarpeista tavoitteiden, vastuutahojen ja jatkotoimenpiteiden osalta sekä ohjausryhmän ehdotukset ja suositukset ihmiskaupan vastaisten toimien ja niiden seurannan toteuttamiseksi tulevaisuudessa. Riittävien tietojen ja kokemusten keräämiseksi ohjausryhmä pyysi tarkennetun toimintaohjelman laatimiseen lisää aikaa syyskuun 2007 loppuun saakka.

Ohjausryhmä aloitti toimintasuunnitelman ja sen toteutumisen arvioinnin kevään 2007 aikana ryhmässä edustettuna olevien tahojen kommentteilla sekä kahden vuoden aikana saatujen kokemusten ja tilastotietojen keräämisellä. Raportti muokattiin valmiiksi käsittelemällä sitä kevään ja alkusyksyn 2007 kuluessa pidetyissä kokouksissa ja täydentämällä sitä eri tahojen toimittamilla lisäteksteillä. Ohjausryhmässä esitettiin erilaisia kantoja ja painotuksia mm. kansainvälisiin sopimuksiin liittymistä ja lastensuojelukysymyksiä koskevissa asioissa.

Raportin laatimisen aikana ohjausryhmän jäseninä toimivat:

Johtaja Mervi Virtanen, TM (puheenjohtaja)
 Erikoissuunnittelija Tero Mikkola, TM (sihteeri)
 Erikoissuunnittelija Veikko Pyykkönen, TM (varajäsen suunnittelija Pia Salmela)
 Lainsäädäntösihteeri Janina Hasenson, UM (31.8.2007 saakka; varajäsen 31.3.2007 saakka projektivastustaja Tuuli Tuunanen)
 Lainsäädäntösihteeri Satu Kaskinen, UM
 Ylitarkastaja Anne Hujala, STM
 Lainsäädäntöneuvos Janne Kanerva, OM
 Ylitarkastaja Maria Biskop, OPM
 Neuvotteleva virkamies Tuomo Kurri, SM
 Ylikomisario Per Ehrstén, SM (varajäsen ylikomisario Mia Poutanen)
 Ylitarkastaja Berit Kiuru, Ulkomaalaisvirasto
 Majuri Ilkka Herranen, Rajavartiolaitoksen esikunta
 Rikositylikomisario Jaakko Sonck, Keskusrikospoliisi
 Toiminnanjohtaja Jaana Kauppinen, Pro-tukipiste
 Lakimies Anu-Tuija Lehto, SAK (28.5.2007 saakka lakimies Kalle Räisänen)
 Koulutuspoliittinen sihteeri Reetta Kuosmanen, Palvelualojen Ammattiliitto PAM ry
 Suunnittelija Taina Martiskainen, Lastensuojelun keskusliitto (sijaisena vuoden 2007 aikana suunnittelija Anna Mikkonen)
 Toiminnanjohtaja Petra Kjällman, Rikosuhripäivystys

Varapuheenjohtaja Anna Kontula, Seksialan liitto SALLI

Johtaja Maiju Kouki, Joutsenon vastaanottokeskus

Johtaja Katja Kolehmainen, Oulun vastaanottokeskus

Maahanmuuttoasiain koordinaattori Anu Wikman-Immonen, Suomen Kuntaliitto (31.3.2007 saakka erityisasiantuntija Pirjo Poikonen)

Maahanmuuttotyön koordinaattori Anu Riila, Helsingin kaupunki

Työalasihteeri Marja Kantanen, Kirkkohallitus, diakonia- ja yhteiskuntatyö

Akatemiaprofessori Kevät Nousiainen, Helsingin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta

Toimitusjohtaja Ritva Karinsalo, Ensi- ja turvakotien liitto

Ylikomisario Hannu Pietilä, Helsingin kihlakunnan poliisilaitos

Rikoskomisario Arto Karalahti, Helsingin kihlakunnan poliisilaitos

Toiminnanjohtaja Reet Nurmi, Monika-naiset ry.

Pysyväksi asiantuntijaksi ohjausryhmään kutsuttiin tutkija Venla Roth Helsingin yliopiston oikeustieteellisestä tiedekunnasta. Asiantuntijajäsenenä kokouksiin osallistuivat tarvittaessa myös ihmis-kaupan uhrien auttamiseen keskittyvät koordinaattorit Anna Piskonen ja Elina Saaristo Oulun ja Joutsenon vastaanottokeskuksista.

Raportti lähetetään syksyn 2007 kuluessa lausunnoille, minkä jälkeen se muokataan valtioneuvoston asiakirjaksi käsittelyä ja hyväksymistä varten.

2. Ihmiskauppatilanteen kehittyminen toimintasuunnitelman hyväksymisen jälkeen

2.1. Ihmiskauppailmiön kehittyminen maailmalla

Ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman hyväksymisen jälkeen tietoisuus ihmiskaupan esiintymisestä ja ilmiön vaikutuksista on kasvanut niin lähtö-, kauttakulku- kuin kohdemaissakin. Ihmiskaupan asema yhtenä kansainvälisenä ja kansallisena ihmisoikeushaasteena on tullut yhä selvemmin esiin. Myös kansalliset ja kansainväliset toimet ilmiöön puuttumiseksi ovat lisääntyneet. Yleisenä ongelmana on yhä se, että uhreja ei tavoiteta ja konkreettisia tapauksia on vaikea saada esituttuun, syyteharkintaan tai tuomioistuimiin.

Myöskään yksimielisyyttä ihmiskaupan laajuudesta ja uhrien määristä ei ole, ja arviot määristä vaihtelevat edelleen suuresti. Riittäviä laadullisia ja määrällisiä tietolähteitä ei ole vielä olemassa kansallisella, eurooppalaisella kuin kansainväliselläkään tasolla, ja vähäinen olemassa oleva tieto on yhä sangen epäluotettavaa ja hankalasti vertailtavaa. Olemassa olevat arviot perustuvat myös suurelta osin samoihin aineistoihin.

Yhdysvaltain ulkoministeriön kesäkuussa 2007 ilmestyneen Trafficking in Persons Reportin mukaan kansainvälisen ihmiskaupan uhriksi joutuu edelleen vuosittain jopa 800 000 henkilöä. Euroopan komission ja Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön IOM:n arvioiden mukaan rajat ylittävän ihmiskaupan uhriksi joutuu vuosittain 700 000 henkilöä, joista läntiseen Eurooppaa suuntautuu noin 120 000 tapausta. YK:n huume- ja rikosasiain toimiston UNODC:n laatima viranomais-toimenpiteisiin johtaneet tapaukset kattava raportti Trafficking in Persons Global Patterns huhtikuulta 2006 esittää lähestymistavastaan johtuen huomattavasti pienempiä, korkeintaan muutamaan sataan henkilöön maata kohti rajoittuvia lukuja. Arviot uhrien kokonaismäärästä maailmassa vaihtelevat 4-27 miljoonan henkilön välillä – Kansainvälisen työjärjestön ILO:n arvio uhrien kokonaismäärästä on 12,7 miljoonaa.

Yhdysvaltain ulkoministeriön yllä mainitussa raportissa esittämän arvion mukaan kansainvälisen ihmiskaupan uhreista 80 prosenttia on naisia ja tyttöjä, ja uhreista puolet on alaikäisiä. Samaisen arvion mukaan suurin osa kansainvälisen ihmiskaupan uhreista päättyy seksimarkkinoille. Lisäksi ILO arvioi julkaisussaan A Future Without Child Labour vuodelta 2002, että yhteensä noin 1,2 miljoonaa lasta joutuu ihmiskaupan uhriksi vuosittain. Myös havainnot eri maista indikoivat, että ihmiskaupan uhreiksi päättyy entistä nuorempia lapsia ja nuoria. Tämä koskee erityisesti seksikauppaa.

Ihmiskaupan päävirrat ovat edelleen kehittyvien maiden ja entisen Neuvostoliiton alueen sisäisiä ja välisiä. Mannertenvälisen ihmiskaupan osuuden ihmiskaupan kokonaismäärästä on arvioitu olevan vain murto-osa. Tärkeimpiä lähtöalueita kansainvälisessä ihmiskaupassa ovat muun muassa Kaukoitää, Kaakkois- ja Etelä-Aasia, entisen Neuvostoliiton alue sekä Balkanin maat. Kohdealueita ovat tyypillisimmillään kehittyneet maat, joissa ihmiskaupalle on kysyntää ja tuottoisia mahdollisuuksia ja jotka ovat myös uhrien kannalta vetovoimaisia. Ilmiö on monimuotoistunut edelleen muun muassa niin, että tietty maa voi toimia sekä lähtö-, kauttakulku- että kohdealueena eri suuntiin liikkuville ja erilaisten hyväksikäyttötapojen uhreiksi joutuville henkilöille.

YK:n alueiden välisen kriminaalipoliittisen tutkimuslaitoksen UNICRI:n arvion mukaan maailmanlaajuinen ihmiskauppa tuottaa rikollisjärjestöille vuositasolla vähintään 7 miljardia dollarin voiton. ILO:n arvion mukaan määrä nousee jopa 32 miljardiin, kun otetaan huomioon myös uhrien tuottamien palvelujen ja tuotteiden arvo. FBI on päätenyt arviossaan ihmiskaupan välittömästä tuotosta 9,5 miljardiin dollariin.

Ihmiskaupan on arvioitu yhdessä ihmissalakuljetuksen kanssa olevan kansainvälisten rikollisjärjestöjen viime aikoina eniten lisääntyneitä liiketoimintaa sekä terroristien keino rahoittaa omaa toimintaansa. Ihmiskauppaan liittyy usein myös muuta vakavaa rajat ylittävää rikollisuutta.

2.2. Ihmiskaupan vastaisten kansainvälisten velvoitteiden ja Euroopan unionin toimien kehittyminen

Yhdistyneiden kansakuntien kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen yleissopimuksen (ns. Palermon sopimus) lisäpöytäkirja ihmiskaupan, erityisesti naisten ja lasten kaupan, ehkäisemisestä, torjumisesta ja rankaisemisesta (SopS 70-71/2006) on tullut kansallisesti voimaan 7.10.2006. Lisäpöytäkirjan kansallisen voimaansaattamisen yhteydessä ei tarvittu lainsäädäntömuutoksia, koska sen edellyttämät kriminalisointivelvoitteet oli täytetty jo aikaisemmin.

Euroopan neuvoston ihmiskauppaa koskeva yleissopimus avattiin allekirjoitettavaksi Euroopan neuvoston huippukokouksessa toukokuussa 2005. Suomi on allekirjoittanut sopimuksen 26.8.2006. Yleissopimuksen on allekirjoittanut 27 ja ratifioinut tähän mennessä kymmenen Euroopan neuvoston 46 jäsenvaltiosta. Sopimus tulee voimaan 1.2.2008.

Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (ETYJ) erityisedustajaksi ihmiskauppaa vastaan nimettiin 19.10.2006 Eva Biaudet, joka aloitti tehtävässään vuoden 2007 alussa.

Euroopan unionissa laadittiin vuonna 2005 ihmiskaupan vastainen toimenpideohjelma, joka laajensi unionin toimintaa ja näkökulmaa ihmiskaupan torjunnan eri osa-alueille kahdeksan eri otsikon alla. Suomi vastasi suurelta osin toimenpideohjelman toteutuksesta puheenjohtajakaudellaan vuoden 2006 loppupuolella. Toimenpiteistä toteutettiin lähes kaikki, ja yhteenveto näistä on toimitettu EU:n toimielimiin käsiteltäväksi ja jatkotoimenpiteitä varten. Helsingissä järjestettiin 31.10.-1.11.2006 lapsiuhrien asemaa käsitellyt seminaari. Lisäksi ihmiskauppa oli esillä muun muassa Asemin ja Länsi-Balkanin asioiden yhteydessä. Suurin osa jäljellä olevista toimista on nyt komission vastuulla. Tällä hetkellä keskeisintä onkin toiminnan jatkuvuuden varmistaminen.

2.3. Eri maiden lainsäädännön ja toimenpiteiden kehittyminen

Ruotsissa ihmiskauppaa koskeva lainsäädäntö laajennettiin vuonna 2004 koskemaan seksuaalisen hyväksikäytön lisäksi myös työvoiman hyväksikäyttöä ja elinkauppaa. Ihmiskaupan uhrien lisäksi myös muut rikoksen kohteeksi joutuneet ulkomaalaiset voivat saada väliaikaisen oleskeluluvan rikostutkinnan ajaksi, minkä jälkeen oleskeluluvulle voi hakea jatkoa. Uhrien auttaminen on kuntien vastuulla. Taloudellinen tuki, asumisen tukeminen sekä terveydellinen ja oikeudellinen apu annetaan asiakkaan tarpeiden mukaisesti. Ruotsissa on asetettu myös kansallinen raportoiija, joka toimii poliisihallinnon yhteydessä ja jolle on varattu toimintaansa varten erillinen määräraha.

Norjan hallitus hyväksyi vuonna 2006 uuden, laajennetun ihmiskaupan vastaisen ohjelman. Ohjelma muun muassa pidentää uhrille viranomaisten kanssa yhteistyöhön lähtemisestä päättämiseksi tarkoitettua harkinta-aikaa maksimissaan puoleen vuoteen ja takaa enemmän tukea ihmiskaupan uhreille. Norjassa valtio rahoittaa kansalaisjärjestöjen toteuttamaa uhrien auttamistyötä, johon sisältyy turvakoteja, tukea ja lääketieteellistä apua. Lisäksi maassa toimii ihmiskaupan uhreja tukeva auttava puhelin. Myös **Tanskassa** auttaminen tapahtuu kolmen järjestön kautta valtion tukemana. Apua tarjotaan sekä uhreiksi todetuille että epäillyille henkilöille, ja alaikäiset saavat itselleen edustajan. Uhreja ei rangaista laittomasta maahanmuutosta, mutta oleskelulupaa ei uhriuden perusteella myönnetä. Auttamis- ja tukitoimien ehtona on, että uhri sitoutuu avustamaan paluunsa järjestämisessä. Ongelmana on ollut paluun turvaaminen kiinni jäämistä seuraavan nopean kotimaahan pa-

lauttamisen jälkeen. Tanskan hallitus päättikin vuonna 2006 pidentää harkinta-ajan kestoja sataan päivään.

Alankomaissa harkinta-aika myönnetään lievin perustein. Poliisin myöntämää harkinta-aikaa perustellaan lakitekstissä rikostutkimuksen edistämisen lisäksi myös uhrin toipumisella. Harkinta-aikana uhri saa majoituksen ja tukihenkilön järjestöltä sekä taloudellista tukea vastaanottokeskukselta. Uurrilla on myös mahdollisuus saada avustus oikeusapua varten. Majoitus järjestetään useimmiten turvataloissa, jotka eivät kuitenkaan ole ihmiskaupan uhreihin erikoistuneita. Järjestöjen rahoitus tulee monista eri lähteistä, muun muassa terveysministeriöltä.

Vuonna 2005 mahdollisuus oleskelulupa laajennettiin Alankomaissa prostituution lisäksi myös työvoiman hyväksikäytön kohteeksi joutuneisiin henkilöihin. Väliaikainen oleskelulupa on käytännössä voimassa niin kauan kuin rikostutkimus tai oikeusprosessi kestää. Käytännön ongelmana on ollut se, että harkinta-aikaan ei anneta riittäviä mahdollisuuksia ja se että oikeuskäsittelyn jälkeen pysyvien oleskelulupien saaminen on ollut hankalaa. Alankomaissa on hallituksen asettama kansallinen raportointi, jolla on omat talous- ja henkilöstöresurssit sekä oikeus päästä tarvittaviin tietoihin.

Belgian lainsäädännössä on sekä ihmiskauppaa että ihmissalakuljetusta koskevat säännökset, ja säännökset koskevat sekä tunnistettuja uhreja että uhreiksi epäiltyjä. Poliisi tai sosiaalitarastaja ohjaa epäillyt ihmiskaupan uhrit eteenpäin samalla kun pyritään selvittämään, onko kysymyksessä ihmiskaupparikos. Uhrien auttamista varten on jo vuonna 1995 perustettu kolme erikoistunutta ja moniammatillisesti toimivaa vastaanottokeskusta. Uhrit voivat saada niistä terveydenhoitoa, psykososiaalista ja hallinnollista ohjausta ja neuvontaa sekä oikeusapua. Oleskeluoikeus jakautuu kolmeen erilaiseen jaksoon. Lyhyen harkinta-ajan kuluessa (45 päivää) uhrit voivat päättää lähtemisestä yhteistyöhön rikollisia vastaan tai paluusta kotimaahan. Tämän jälkeen oleskelu voi jatkua rikostutkimuksen aikana tilapäisen oleskeluluvan ja myöhemmin myönnettävän pysyvän oleskeluluvan nojalla.

Yhdistynyt kuningaskunta siirtyi aikaisemmin projektimuotoisena toteutetusta ihmiskaupan vastaisesta työstä vakiintuneeseen malliin avaamalla vuonna 2006 ihmiskaupan uhreille tarkoitetun tukikeskuksen Sheffieldiin. Keskus toimii moniammatillisesti ja tarjoaa apua erilaisten hyväksikäyttötapojen uhreiksi joutuneille henkilöille. Hallitus on alkuvuodesta 2007 julkaissut myös ihmiskaupan vastaisen ohjelman sekä allekirjoittanut Euroopan neuvoston yleissopimuksen, vaikka aiemmin pelättiin sopimuksen edellyttämän harkinta-ajan ja oleskeluluvan myöntämisen toimivan vetotekijänä muutenkin keskeisessä kohdemaassa.

Saksassa ja Itävallassa uhrien auttaminen toteutetaan kansalaisjärjestöjen kautta. **Saksassa** liittovaltio ja osavaltiot tukevat yli 30 järjestön toteuttamaa työtä, johon sisältyy muun muassa hallinnollista ja oikeudellista neuvontaa, tulkkausta ja turvakotitoimintaa. Todistajina toimivat uhrit saavat auttamisjärjestelmästä myös perusterveydenhuollon ja taloudellista tukea toimeentulon turvaamiseksi. Uudelleenintegrointi- ja koulutushankkeet toteutetaan EU:n tukemalla projektirahoituksella. **Itävallassa** valtio tukee etupäässä merkittävimmän naisjärjestön kautta tapahtuvaa auttamistyötä. Järjestö tarjoaa oikeudellista, sosiaalista ja psykologista tukea ja neuvontaa sekä turvakotitoimintaa. Lisäksi se tekee yhteistyötä paluumaiden kansalaisjärjestöjen kanssa turvallisen paluun ja uudelleenkotoutumisen tukemiseksi.

Italiassa rikoslakia uudistettiin vuonna 2003 niin, että ihmiskauppa on määritelty erilliseksi rikokseksi. Ulkomaalaislain mukaan ihmiskaupan uhriksi todettu ulkomaalainen on oikeutettu väliaikaiseen oleskelulupa. Oleskeluluvan myöntämistä ei ole sidottu todistamiseen rikollisia vastaan, vaan tarvittavien tietojen antaminen poliisille riittää. Tavoitteena on myös vapautuminen hyväksikäytöstä. Väkivallan tai törkeän hyväksikäytön uhrit voivat hakeutua sosiaalisen avun ja uudelleen-

integroinnin ohjelmaan. Tämän sosiaaliseksi väyläksi kutsutun mahdollisuuden lisäksi on olemassa todistamiseen sidottu mahdollisuus, jota kutsutaan oikeudelliseksi väyläksi.

Italian ohjelmiin voi päästä sosiaaliviranomaisten, tiettyjen järjestöjen tai syyttäjänviraston kautta, ja poliisin myöntämän ensimmäisen oleskeluluvan aikana on harkinta-ajan kaltainen jakso. Osallistujilla on mahdollisuus sosiaalipalveluihin, koulutukseen, työnhakuun ja työskentelyyn. Uhrien suojele- ja tukiprojekteja toteuttavat rekisteröityneet järjestöt, joille myönnetään projektirahoitusta. Italiassa on mahdollisuus myös avustettuun vapaaehtoiseen paluuseen, jonka toteuttajana on IOM. Käytännön ongelmia on ollut muun muassa siinä, että ilman asiakirjoja olevat ulkomaalaiset saataan määrätä poistumaan maasta ja siinä, että oleskelulupien myöntäminen on ollut joillakin alueilla hidasta. Italiassa ei ole kansallista raportoijaa, ja seurannassa ja tilastoinnissa on ollut puutteita.

2.3. Ihmiskauppatilanteen kehittyminen Suomessa

Suomeen suuntautuvan tai Suomen kautta kulkevan ihmiskaupan määräksi on eri lähteissä arvioitu muutamia kymmeniä tai joitakin satoja tapauksia. Ihmiskaupan ilmenemisen todennäköisyyttä Suomessa ovat lisänneet erityisesti kasvanut kauttakululiikenne Helsinki-Vantaan lentoasemalla ja Aasiaan viime vuosina avatut uudet lentoreitit. Lisäksi kauttakulku maateitse entisen Neuvostoliiton alueelta ja Kaukoidästä Venäjän ja Suomen kautta Eurooppaan on vaikuttanut ihmiskaupan ilmenemisen todennäköisyyteen.

Toimintasuunnitelman laatinut työryhmä arvioi vuonna 2005, että Suomi on vuosittain satojen ihmiskaupan uhrien kauttakulku- tai kohdemaana. Ihmiskaupparikosten määrä esitutkinnassa ja syyteharkinnassa ei kuitenkaan vastaa esitettyjä arvioita: esitutkinnassa oli vuonna 2006 ainoastaan kuusi ihmiskaupparikosta, ja syyteharkintaan saakka niistä eteni vuoden aikana vain yksi. Niin sanottujen ihmiskaupan kaltaisten rikosten (törkeä laittoman maahantulon järjestäminen, törkeä paritus ja kiskonnantapainen työsyryntä) määrä oli taas huomattavasti suurempi: rikosilmoituksia näistä tehtiin yhteensä 33 ja syyteharkintaan eteni 22 tapausta. Lisäksi näiden törkeiden rikosten ulkopuolelle jääväksi laittoman maahantulon järjestämiseksi katsottuja rikosilmoituksia kirjattiin yhteensä 44.

Rikosnimike	Rikosilmoituksia	Edennyt syyteharkintaan	Uhreina miehiä	Näistä alaikäisiä	Uhreina naisia	Näistä alaikäisiä	Uhreja yhteensä	Näistä alaikäisiä
Ihmiskauppa	2	0	5	0	3	0	8	0
Törkeä ihmiskauppa	4	1	5	0	4	2	9	2
Ihmiskaupparikokset yhteensä	6	1	10	0	7	2	17	2
Törkeä laittoman maahantulon järjestäminen	21	13	47	0	12	3	59	3
Törkeä paritus	4	3	0	0	47	0	47	0
Kiskonnantapainen työsyryntä	8	6	92	0	9	0	101	0
Ihmiskaupan kaltaiset rikokset yhteensä	33	22	139	0	68	3	207	3
Kaikki yhteensä	39	23	149	0	75	5	224	5

Ihmiskaupparikoksista ja ns. ihmiskaupan kaltaisista rikoksista tehdyt rikosilmoitukset ja niiden eteneminen syyteharkintaan sekä näiden rikosten uhreiksi epäiltyjen määrä vuonna 2006. Lähde: KRP/IHKA-hanke.

Myös uhreiksi epäiltyjen määrässä mitattuna ihmiskaupparikosten luvut olivat vuonna 2006 ihmiskaupan kaltaisia rikoksia selvästi alhaisemmat: ihmiskaupparikosten uhreja ilmeni esitutinnan yhteydessä kaikkiaan 17, kun ihmiskaupan kaltaisten rikosten kohteeksi joutuneita tuli esiin yhteensä 207. Ihmiskaupan kaltaisten rikosten kohteeksi epäillyistä sekä törkeän laittoman maahantulon että

kiskonnantapaisen työsyöjinnän kohteita oli enemmän kuin törkeän parituksen kohteita. Selkeä enemmistö ihmiskaupan kaltaisten rikosten – etenkin kiskonnantapaisen työsyöjinnän – kohteista oli miehiä.

Auttamisjärjestelmään esitutkinnan yhteydessä paljastuneista 17 varsinaisen ihmiskaupparikoksen uhriksi epäillyistä henkilöstä ohjautui kahdeksan. Lopuista yhdeksästä esitutkinnan yhteydessä ilmenneestä uhriksi epäillyistä suurin osa palasi kotimaahansa tulematta auttamisjärjestelmään ja muutama jäi maahan muun oleskelusyyntä perusteella.

Syyksi luettuja rikoksia oli käräjäoikeuksissa vuonna 2006 esillä törkeästä ihmiskaupasta seitsemän ja ihmiskaupan kaltaisista rikoksista yhteensä 29. Hylätyksi ihmiskaupan kaltaisia rikoksia koskevasta syytteistä tuli yhteensä kuusi. Lisäksi parituksesta tai parituksen yrityksestä oli esillä yhteensä 18 rikosta, joista kaksi hylättiin. Yhtään syytettä ei rauennut.

Syyksi lukevia tuomioita päärikoksena törkeä ihmiskauppa annettiin käräjäoikeuksissa vuonna 2006 seitsemän – kaikki yhden ja saman jutun yhteydessä – eikä ihmiskaupasta tai ihmiskaupparikosten yrityksestä yhtään. Ihmiskaupan kaltaisten rikosten osalta syyksi lukevia tuomioita annettiin päärikoksen mukaan törkeästä laittoman maahantulon järjestämisestä kahdeksan ja kiskonnantapaisesta työsyöjinnästä neljä. Näiden törkeiden rikosten yrityksistä ei annettu tuomioita, mutta näiden lisäksi annettiin päärikoksen mukaan parituksesta tai parituksen yrityksestä 13 ja laittoman maahantulon järjestämisestä 11 tuomiota.

Rikosnimike	Syyksi lukevia tuomioita yhteensä	Ehdoton vankeus (vankila-tuomio)	Yhdys-kunta-palvelu	Ehdollinen vankeus	Sakko	Epäilty jätetty tuomitsematta	Vapaut-tava tuomio (syyte hylätty)	Asia rauennut
Ihmiskauppa	0	0	0	0	0	0	0	0
Törkeä ihmiskauppa	7	7	0	0	0	0	0	0
Ihmiskauppa-rikokset yhteensä	7	7	0	0	0	0	0	0
Törkeä laittoman maahantulon järjestäminen	8	7	0	1	0	0	0	0
Törkeä paritus	0	0	0	0	0	0	0	0
Kiskonnantapainen työsyöjintä	4	0	0	1	3	0	0	0
Ihmiskaupan kal-taiset rikokset yh-teensä	12	7	0	1	3	0	0	0
Kaikki yhteensä	19	14	0	1	3	0	0	0

Ihmiskaupparikoksista ja ns. ihmiskaupan kaltaisista rikoksista päärikoksena käräjäoikeuksissa tuomitut vuonna 2006. Lähde: Tilastokeskus.

Suomesta käännytettiin vuonna 2006 kaikkiaan 3 340 henkilöä. Rajavartiolaitoksen rekisteröimien tietojen mukaan yleisin syy käännyttämiseen oli oletama tulojen hankkimisesta epärehellisin keinoin ja laittomaan maahantuloon liittyvissä tapauksissa tavallisesti väärennetty matkustusasiakirja. On kuitenkin todennäköistä, että käännytettyjen joukossa on tunnistamatta jääneitä ihmiskaupan uhreja, jotka eivät oletettavasti itse tunnista olevansa uhreja ja ovat mahdollisesti vasta joutumassa varsinaisen hyväksikäytön kohteeksi. Erityisesti kauttakulutus tapauksien kohdalla on myös vaikea arvioida, onko kysymys ihmiskaupasta, kun henkilöiden lopullinen päämäärä ei ole tiedossa, eivätkä henkilöt yleensä hae myöskään turvapaikkaa Suomesta.

Seksuaalipalvelujen myymisen perusteella tehdään Suomessa vuosittain 10-15 käännytyispäätöstä. Seksuaalipalvelujen myymisen perusteella tehtävistä käännytyksistä suurimman osan tekee poliisi,

mutta läheskään kaikkia tavattuja prostituoituja poliisi ei kuitenkaan käännytä. Yhtenä syynä tähän on prostituoidun myöhempi asema todistajana tutkittaessa paritusrikoksia.

Auttamisen piirissä vuonna 2006 olleista yhdeksästä uhrista kuusi oli naisia tai tyttöjä ja kolme miehiä. Ihmiskaupan kaltaiset rikoksen mukaan luettuna selkeä enemmistö rikosten uhreista oli kuitenkin miehiä. Autetuista uhreista viisi oli työvoiman hyväksikäyttötapauksia ja kaksi kauttakulku-tapauksia. Prostituutioon liittyi yksi tapaus, ja yhden kohdalla auttamisen syynä oli pakkoavioliit-toon liittynyt ihmiskauppaepäily. Kolme uhreista oli alaikäisiä. Elinkauppataapauksia ei tullut ilmi auttamisen eikä rikostutkinnan kautta.

Maantieteellisesti katsottuna esitutkinnassa olleita rikoksia ja ihmiskaupan uhreiksi epäiltyjä henki-löitä on ilmennyt eri puolilla Suomea ja erikokoisilta paikkakunnilta. Tapaukset eivät siis tähänasti-sen kokemuksen perusteella ole erityisesti keskittyneet pääkaupunkiseudulle tai muille alueille. Auttamisen piirissä olleista uhreista kuusi on ollut Itä- tai Kaakkois-Aasiasta, yksi Lähi-idästä, yksi Latinalaisesta Amerikasta ja yksi EU-kansalainen.

3. Ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman toimeenpano ja sen arviointi

3.1. Toteutetut toimenpiteet

3.1.1. Lainsäädäntömuutokset

Ihmiskaupan kriminalisointi taustana

Ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman valmistuessa vuonna 2005 ihmiskauppaa koskeva kansallinen lainsäädäntö oli vielä kehittymässä, ja lainsäädännön kannalta ilmiötä lähestyttiin paljolti 1.8.2004 voimaan tulleiden ihmiskauppaa koskevien rikoslain (39/1889) säännösten pohjalta. Ihmiskauppa ja törkeä ihmiskauppa oli sisällytetty rikoslain 25 lukuun 1.8.2004. Samalla rikoslain 9 luvussa säädetty oikeushenkilön rangaistusvastuu oli ulotettu koskemaan myös ihmiskauppaan ja törkeään ihmiskauppaan toiminnassaan osallistuneita tahoja ja mainittujen rikosten ilmoittamatta jättäminen säädetty lain 15 luvun 10 §:ssä rangaistavaksi. Samassa yhteydessä oli säädetty pakkokeinolain (450/1987) 5 a luvun 2 §:n mahdollistamasta telekuuntelusta esitutkintakeinona myös ihmiskaupan ja törkeän ihmiskaupan kohdalla.

Ihmiskaupan kriminalisointi Suomessa perustui kansainvälisiin velvoitteisiin. Edellä mainittu Palermon yleissopimuksen lisäpöytäkirja vuodelta 2000 ja EU:n neuvoston vuonna 2002 hyväksymä puitepäättös ihmiskaupan torjunnasta (2002/629/YOS) velvoittavat osalliset valtiot säätämään ihmiskaupan rangaistavaksi teoksi. Tavoitteena on yhtenäistää kansallista rikosoikeutta sekä tehostaa valtioiden yhteistyötä rajat ylittävää rikollisuutta vastaan. Ihmiskaupan kriminalisoinnin syynä oli myös prostituution järjestäytyneisyys ja ammattimaisuus. Samanaikaisesti kun ihmiskauppa ja törkeä ihmiskauppa tehtiin rangaistavaksi, paritusta koskevaa sääntelyä ankaroitettiin. Paritusrikoksen rangaistusasteikkoa pidettiin matalana siihen nähden, että paritus oli muuttunut suunnitelmallisemmaksi ja järjestäytyneemmäksi rikollisuudeksi.

Rikoslain esitöiden mukaan tarkoitus oli parantaa mahdollisuuksia torjua ihmiskauppaa, paritusta ja prostituutiota. Palermon yleissopimuksen lisäpöytäkirjan ja Euroopan unionin puitepäättöksen mukaisesti ihmiskaupan määritelmään otettiin kolme osaa: tekotavat, teossa käytetyt keinot ja teon tarkoitus, joiden kaikkien on täytettävä. Osatekijöiden välillä on oltava yhteys, ja kaikilta osin vaaditaan tahallisuutta. Ihmiskaupan ja parituksen tunnusmerkistöjen mukaiset rikoksen tekotavat ovat osittain päällekkäisiä silloin, kun rikos liittyy prostituutioon. Esitöiden mukaan tekijän ja tekoon vietellyn tai painostetun suhde on parituksessa tasavertaisempi kuin ihmiskaupassa.

Ihmiskaupan kriminalisointi katsottiin tarpeelliseksi, koska aikaisempi lainsäädäntö ei kattanut lievimpiä ihmiskaupassa käytettäviä keinoja, kuten toisen aseman hyväksikäyttämistä (HE 34/2004 vp, 18-19). Kriminalisointi tapahtui kuitenkin pikemminkin yllä mainittujen kansainvälisten ja eurooppaoikeudellisten velvoitteiden kuin kotimaisen vakaumuksen perusteella.

Samoihin aikoihin tapahtuneessa prostituutioon liittyvän lainsäädännön uudistamisessa kiinnitettiin huomiota etupäässä yleisen järjestyksen ja järjestäytyneen rikollisuuden uhkaan. Ulkomaalaislakia muutettiin (537/1999) niin, että prostituoitu voidaan käännyttää. Seksuaalipalvelujen ostaminen ja maksullinen tarjoaminen yleisellä paikalla säädettiin rangaistavaksi järjestyslaissa (612/2003).

Lainsäädäntömuutokset toimintasuunnitelman hyväksymisen jälkeen

Vuoden 2005 toimintasuunnitelmassa esitettyjen suuntaviivojen mukaisesti lainsäädäntöön on tehty tämän jälkeen useita oleellisia muutoksia. Ulkomaalaislain (301/2004) muutos ihmiskaupan uhrille

myönnettävästä harkinta-ajasta ja ihmiskaupan uhrin oleskeluluvasta tuli voimaan 31.7.2006. Säännökset ihmiskaupan uhrien auttamisesta lisättiin maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annettuun lakiin (493/1999) vuoden 2006 lopulla ja ne tulivat voimaan 1.1.2007. Ulkomaalaislakiin tehdyt oleskelulupaa ja harkinta-aikaa koskevat muutokset merkitsevät kokonaisuutena muun muassa uhrien auttamista koskevien lakimuutosten kanssa sitä, että neuvoston direktiivi oleskeluluvasta, joka myönnetään yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa tekeville kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat ihmiskaupan uhreja 2004/81/EY (ns. uhridirektiivi) on pantu kansallisesti täytäntöön.

Seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöä koskeva rikoslain 20 luvun muutettu 8 § tuli voimaan 1.10.2006. Pykälässä säädetään rangaistavaksi seksin ostaminen parituksen, törkeän parituksen, ihmiskaupan ja törkeän ihmiskaupan uhrilta. Eräs kyseisen rangaistussäännöksen keskeisistä tarkoituksista on paritus- ja ihmiskaupparikollisuuden toimintaedellytysten heikentäminen vaikuttamalla seksuaalipalvelujen kysyntään ja vaikeuttamalla kyseistä rikollisuutta harjoittavien toimintaa.

Uusi lastensuojelulaki (417/2007) tulee voimaan 1.1.2008. Uudessa laissa on huostaanoton edellytyksissä paremmin otettu huomioon tilanteet, joissa alaikäisellä ihmiskaupan uhrilla on lastensuojelullisia tarpeita. Huostaanoton edellytyksissä mainitaan myös tilanteet, joissa muut kasvuolosuhteet uhkaavat vakavasti vaarantaa lapsen terveyttä ja kehitystä. Hallituksen esityksen (252/2006) mukaan muutoksen tarkoituksena on laajentaa huostaanoton edellytyksiä tilanteisiin, joissa lapsen terveyden ja kehityksen vaarantumisen vakava uhka ei johdu suoranaisesti lapsen kotiin liittyvistä syistä, vaan muista kasvuolosuhteista. Säännöstä voitaisiin tällöin soveltaa myös esimerkiksi turvapaikanhakijoiden vastaanottoon tarkoitettussa yksikössä oleviin lapsiin. Heidän kohdalla ei varsinaisesti voida puhua kodin olosuhteista, mutta heidän terveytensä ja kehityksensä saattaa olla vakavasti uhattuna esimerkiksi kansainväliseen lapsikauppaan liittyvien olosuhteiden johdosta. Lapsi voi olla ihmiskaupan uhri tai vaarassa joutua uhrin asemaan.

Lapsen huostaanotto ja sijoitus lastensuojelulaitokseen mahdollistaa myös tarvittaessa lastensuojelulain mukaisten rajoitusten käytön. Myös lapsen hallussa olevat yhteydenpitoon käytettävät laitteet ja välineet voidaan ottaa rajoituksen ajaksi sijaishuoltopaikan haltuun tai rajoittaa niiden käyttöä.

Työvoiman hyväksikäytön ja harmaan talouden torjuntaan liittyvä laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä (1233/2006) eli ns. tilaajavastuulaki tuli voimaan 1.1.2007. Lain tarkoituksena on edistää yritysten välistä tasavertaista kilpailua ja työehtojen noudattamista sekä luoda yrityksille ja julkisoikeudellisille yhteisöille edellytykset varmistaa, että sopimuskumppani täyttää sopimusosapuolena ja työnantajana lakisääteiset velvoitteensa. Laki koskee sekä yksityisiä että julkisia oikeushenkilöitä, jotka tekevät sopimuksia vuokratyövoiman käytöstä tai käyttävät alihankkijoita. Lain mukaan tilaajan tulee selvittää sopimusosapuolen taustat ennen vuokratyövoiman käyttöä koskevan sopimuksen tai alihankintasopimuksen tekemistä. Selvitysvelvollisuuden laiminlyönnistä voi seurata laiminlyöntimaksu. Tilaajavastuulakiin liittyy työmarkkinakeskusjärjestöjen ja Kuntaliiton harmaan talouden torjumista koskeva suositus.

Työvoiman hyväksikäytön valvontaan on vaikuttanut se, että uudessa työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetussa laissa (44/2006) eli ns. työsuojelun valvontalaissa yhteistoiminnan edellytyksiä ja työsuojeluviranomaisen tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuksia sekä toimintakeinoja on täsmennetty ja parannettu. Laki tuli voimaan 1.2.2007.

3.1.2. Muut toteutetut toimenpiteet

Ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman laatimista edeltävinä vuosina ihmiskauppakysymys oli tullut vahvasti mukaan kansainväliseen keskusteluun, ja muun muassa useat Euroopan valtiot olivat laatimassa omia ihmiskaupan vastaisia ohjelmiaan, uudistamassa lainsäädäntöään ja aloittamassa laajoja toimenpiteitä ihmiskauppaa vastaan. Myös Suomen hallitus sitoutui toimintasuunnitelman hyväksyessään selkeästi ihmiskaupan vastaisen lainsäädännön ja toiminnan tehostamiseen.

Onnistunut ihmiskaupan vastainen toiminta edellyttää monialaista ja -tasoista yhteistyötä niin Suomen sisäisesti kuin kansainvälisestikin. Tietojenvaihdon tulee olla joustavaa kunkin omaa toimintaa ja vastuualuetta kunnioittaen sekä uhrien turvallisuus huomioon ottaen. Yhteistyö paitsi viranomaisien kesken myös viranomaisten ja muun muassa kolmannen sektorin sekä työmarkkinajärjestöjen välillä on ollut tärkeää.

Valtioneuvosto edellytti ihmiskaupan vastaisessa toimintasuunnitelmassa, että suunnitelman toteuttamista koordinoimaan ja seuraamaan asetetaan ohjausryhmä. Työministeriö on asettanut ohjausryhmän 17.2.2006 ja toiminut ensimmäisten kahden vuoden ajan ohjausryhmän puheenjohtajana. Koordinoinnin ja seurannan lisäksi ohjausryhmän tehtävänä on ollut toimintasuunnitelmassa esitettyjen toimenpiteiden onnistuneisuuden arviointi ja toimintasuunnitelmasta saatujen tietojen ja kokemusten pohjalta laadittavan tarkennetun ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma valmistaminen.

Sisäasiainministeriön turvallisuusasiain johtoryhmä päätti maaliskuussa 2005, että ministeriössä laaditaan oma ihmiskaupan vastainen toimintasuunnitelma. Tämä toimintasuunnitelma annettiin 24.10.2005. SM:n toimintasuunnitelma on osa kansallisen ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman täytäntöönpanoa. Toiminnan yleiskoordinaatio on vuoden 2006 alussa työnsä käynnistäneellä sisäasiainministeriön työryhmällä. Operatiivisesta koordinaatiosta vastaa KRP:n johtama yhteistyöryhmä.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla ihmiskaupan vastainen toiminta näkyy sekä työsuojelun että sosiaali- ja terveystalouden alalla. Työsuojelupiireihin on saatu lisää virkoja ulkomaalaisia työntekijöitä koskevan harmaan talouden valvontaan. Palvelujen osalta keskitytään sosiaali- ja terveydenhuollon olemassa olevien palvelujen suuntaamiseen myös ihmiskaupan uhreille. Lastensuojelulain muutosten ja eduskunnan hyväksymän uuden lastensuojelulain myötä mahdollisuudet ottaa myös alaikäisten ihmiskaupan uhrien tarpeet huomioon ovat parantuneet.

Myös ulkoasiainministeriöllä on valmisteilla oma ihmiskaupan vastainen toimintasuunnitelma, joka koskee kaikkia ministeriön toiminnan aloja. Edustustojen koulutus ja tiedon hankkiminen ovat toimintasuunnitelmassa keskeistä. Lisäksi huomiota kiinnitetään erityisesti EU-yhteistyöhön ja kansalaisjärjestöihin. Ulkoministeriö saa myös vaihtelevasti maakohtaista tietoa eri valtioiden ihmiskaupatilanteesta.

Poliisilla on lähialueilla Venäjällä ja Baltiassa sekä Espanjassa 11 ulkomaanedustustoissa toimivaa yhdyshenkilöä, joiden toimenkuvaan kuuluu myös ihmiskaupan ja laittoman maahantulon torjunta. Myös rajavartiolaitos on lähettänyt yhdyshenkilöitä mm. Venäjälle ja Kiinaan.

Oikeusministeriö on vastannut Palermon sopimuksen lisäpöytäkirjan saattamisesta hyväksyttäväksi Suomen osalta. Sopimukseen liittyvät kriminalisointivelvoitteet oli täytetty jo aikaisemmin.

Oikeusavun toteutumisesta muun muassa ihmiskaupan uhrien osalta on selvittänyt ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman hyväksymisen jälkeen kaksi erillistä työryhmää: oikeusministeriön asettama työryhmä selvitti oikeusavun yleisiä hankinta- ja maksatuskäytäntöjä ja työministeriön asettama työryhmä ulkomaalaisten oikeusavun saamiseen liittyviä muutostarpeita. Jälkimmäinen

työryhmä keskittyi osaltaan myös ihmiskaupan uhrien oikeusapuun ja oikeusneuvonnan toteuttamiseen. Työryhmä totesi, että maksuttoman oikeusavun saamisen lisäksi ihmiskaupan uhrille voidaan jo nykyisin määrätä tuomioistuinkäsittelyssä avustajan lisäksi tukihenkilö (esimerkiksi sosiaali- ja terveysalan ammattilainen). Tämänäyttypisiä tukihenkilöitä kouluttaa käytännössä Rikosuhripäivystys. Tukihenkilöiden lisäksi tuomioistuinkäsittelyssä on mahdollisuus tulkin käyttöön.

Hallituksen ihmiskaupan vastaisessa toimintasuunnitelmassa on myös opetusministeriötä koskevia asiakokonaisuuksia. Näiden mukaan ihmiskauppa on otettava huomioon erityisesti kansainvälisyyskasvatuksessa ja sen toteutuksesta huolehtimisessa. Ihmiskauppa on huomioitava myös opettajan- koulutuksessa ja opettajien täydennyskoulutukseen sisällytettävissä monikulttuurisuusopinnoissa.

Vanhasen II hallituksen ohjelmaan sisältyy maininta järjestöjen etsivän ihmiskauppatyön siirtämisestä valtionavun piiriin. Tällä voidaan pyrkiä muun muassa puhelinpäivystyksen ja kriisityön resurssien vakiinnuttamiseen. Rahoituksen lisäksi järjestöjen asema ja suhde viranomaisiin vaatii tarkentamista, koska järjestöjen rooli säilyy merkittävänä ihmiskaupan vastaisessa työssä ja erityisesti sellaisilla alueilla, joilla viranomaisten tavoitavuus on erityisen heikko. Lisäksi hallitusohjelmassa on maininta siitä, että ihmisyyden ja perusoikeuksien vastaisten rikosten uhriksi joutuneille siirtolaisille myönnetään pysyvä oleskelulupa, jotta nämä voivat helpommin hakea apua viranomaisilta. Tämän voidaan katsoa koskevan myös ihmiskaupan uhreja.

Kansallisten toimien lisäksi kansainvälinen yhteistyö on vakiintunut muun muassa kahdenvälisen suhteiden, konferenssien ja seminaarien sekä esimerkiksi Itämeren maiden neuvoston työskentelyyn osallistumisen myötä. Uusien kansainvälisten sopimusten allekirjoittaminen ja voimaansaattamistoimet toimintasuunnitelman hyväksymisen jälkeen sekä edelleen vilkastunut kansainväliseen yhteistyöhön osallistuminen ovat edelleen lisänneet Suomen painoarvoa ihmiskaupan vastaisessa työssä. Työ vaatii kuitenkin lisäpanostusta ja selkeämpiä päämääriä synergiaetujen saamiseksi ja varsinkin uhrien turvallisen paluun mahdollisuuksien kehittämisen vuoksi.

Suomen ihmiskaupan vastaisten toimien kehitys sekä puheenjohtajuuteen liittynyt toiminta – erityisesti EU:n ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman toteuttaminen sekä siihen liittyneet toimet ja tilaisuudet – saivat laajaa huomiota EU-puheenjohtajakautemme aikana. Yhdysvaltain ulkoministeriön ihmiskauppayksikön vuosiraportissa Suomi nousi vuonna 2006 ensimmäisen kerran korkeimmalle luokitustasolle (Tier I) muun muassa rikosentorjunnan, ulkomaalaislainsäädännön ja uhrien auttamista koskevien valmisteltujen ja toteutettujen toimenpiteiden johdosta. Vuonna 2007 luokituksemme säilyi korkeimmalla tasolla edelleen lisäntyneiden toimien johdosta.

3.1.2.1. Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen ja etsivä työ

Tunnistamiseen liittyvä koulutus

Eri viranomaiset ja järjestöt ovat antaneet ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen liittyvää koulutusta. Tunnistamisvalmiuksien kehittymisessä yhtenä tekijänä on ollut myös vuoden 2005 toimintasuunnitelmaan sisällytetty tunnistamista koskeva indikaattorilista (raportin liitteenä). Läheskään kaikkia tunnistamisvalmiuksien kehittämisen suhteen oleellisia tahoja ei ole kuitenkaan vielä tavoitettu, ja tunnistamista koskevan koulutuksen järjestämisen tarve on koulutukseen jo osallistuneillakin tahoilla jatkuva.

Poliisin, rajavartiolaitoksen ja Ulkomaalaisviraston henkilöstön peruskoulutuksen osana on ihmiskaupan uhrien tunnistaminen. Peruskoulutuksen ohella on järjestetty teemakohtaisia koulutustilaisuuksia ja seminaareja. Ihmiskauppa on yleensä aina yhtenä aiheena sekä poliisihallinnon että rajavartiolaitoksen vuosittaisissa ulkomaalaisasioiden seminaareissa. EU:n ihmiskaupan vastaisen toi-

mintasuunnitelman täytäntöönpanoon liittyen Suomessa järjestettiin 31.10-1.11.2006 lapsiuhrien tunnistamista käsittelevä kansainvälinen seminaari.

Tunnistamiseen liittyvää koulutusta sisäasiainministeriön hallinnonalalla antaa muun muassa keskusrikospoliisi. Koulutusta järjestetään esimerkiksi ihmiskauppahankkeen (IHKA-hanke/2007) kautta. Kyseessä ovat erityiset koulutuspaketit. Sisäasiainhallinnon edustajat ovat osallistuneet ja osallistuvat myös muiden viranomaisten järjestämiin ihmiskauppatilaisuuksiin. Sisäasiainhallinto tarjoaa järjestettäviin koulutuksiin myös alustajia ja materiaalia. Esimerkiksi ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää koordinoivat Joutsenon ja Oulun vastaanottokeskukset arviointiryhmineen on yksi kohderyhmä.

Työministeriön hallinnonalalla uhrien auttamisesta huolehtivat vastaanottokeskukset ovat järjestäneet muille vastaanottokeskuksille ja omille sidosryhmilleen koulutusta, joka on sisältänyt myös tunnistamista koskevia elementtejä. Koulutusten järjestämisessä on toimittu yhteistyössä IOM:n, sisäasiainhallinnon viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen, kuten Pro-tukipisteen ja Rikosuhripäivystyksen, kanssa.

Rajavartiolaitos on järjestänyt rikostiedusteluhenkilöstölleen ja yhteistyökumppaneilleen ihmiskaupakoulutusta, muun muassa syyttäjien ja esitutkintaviranomaisten ihmiskaupakoulutuspäivän, jossa keskityttiin ihmiskaupparikoksiin syyllistyneiden tehokkaampaan edesvastuuseen saattamiseen paremmalla viranomaisyhteistyöllä. Rajavartiolaitoksen edustajat ovat lisäksi osallistuneet luennoitsijoina kymmeneen kansalaisjärjestöjen ja suurlähetystöjen ihmiskauppatilaisuuksiin. RVLE on ollut yhteydessä myös UNODC:n (United Nations Office on Drugs and Crime) kanssa koulutusyhteistyöhön liittyen. UNODC:n tuottama koulutuspaketti on tarkoitus tuoda PTR-viranomaisten (poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteiset rikostiedustelu- ja rikostutkintajärjestelyt) ja muidenkin yhteistyötahojen yhteiskäyttöön.

Ulkomaalaisviraston virkamiehet ovat osallistuneet kansainvälisiin ja kansallisiin koulutusseminaareihin ja -tilaisuuksiin. Koulutus hyödynnetään ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa. Ulkomaalaisviraston henkilöstölle on järjestetty ulkomaalaislain muuttamisen yhteydessä koulutusta ihmiskaupan uhriksi annettavasta harkinta-ajasta ja oleskeluluvasta, ihmiskaupasta ilmiönä sekä ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta. Näihin tilaisuuksiin on osallistunut myös poliisin ja rajavartiolaitoksen edustajia.

Muiden hallinnonalojen viranomaiset eivät ole järjestäneet tunnistamiseen liittyvää koulutusta. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon alalla olisi kuitenkin tarvetta laajaan kentän koulutukseen. Ainuttakaan ihmiskauppatapausta ei ole vielä tullut ilmi sosiaali- ja terveydenhuollon kentän kautta. Kentän laajasti kattava koulutus antaisi epäilemättä paremmat valmiudet tunnistaa uhreja omassa työssä. Myös maahanmuuttajataustaisten henkilöiden saaminen laajemmin mukaan koulutuksiin olisi tärkeää sekä viranomaisten että muiden toimijoiden osalta. Tämä lisäisi auttamisjärjestelmän lähestyttävyyttä ja valmiuksia kulttuurinäkökohtien huomioimiseen asiakastyössä.

Kuntien aktivoituminen

Helsingin kaupunginhallitus käsittelee ihmiskauppakysymystä 4.6.2007 (Eva Biaudet'n laatiman toivomusponnen käsittely). Kaupunginhallitus päätti kehottaa sosiaalivirastoa selvittämään ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän toimivuutta Helsingissä sekä ryhtymään tarvittaessa toimenpiteisiin järjestelmän parantamiseksi. Samassa yhteydessä kaupunginhallitus myös totesi, että vaikka kunnan tehtävä on lähinnä huolehtia uhrien tarvitsemista palveluista, on tärkeää, että kaikki toimijat valpas-tuvat ilmiön havaitsemiseen ja tekevät ehkäisevää työtä.

Sosiaaliviraston tehtävänä on laatia kaupunginhallituksen toimesta selvitys auttamisjärjestelmän toimivuudesta Helsingissä. Sekä sosiaalivirasto että terveystakeskus pitävät tarpeellisena henkilöstön osaamisen lisäämistä mahdollisten ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa, heidän ohjaamisessaan auttamisjärjestelmän piiriin sekä heidän hoidossaan. Virastot pyrkivät huolehtimaan henkilökuntansa riittävästä koulutuksesta yhteistyössä valtion ja järjestöjen kanssa sekä virastojen osallistumisesta uhrien auttamiseen silloin, kun vastaanotokeskuksen johtajan kanssa näin sovitaan.

Helsingin kaupunki järjestää henkilöstölleen koulutusta ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmästä syksyllä 2007. Sosiaalivirasto lisää yhdessä kaupungin viestinnän toimijoiden kanssa myös kaupungin tiedotusta ihmiskauppailmiöstä ja tekee uhrien auttamisjärjestelmää Helsingissä tunnetuksi. Myös useat muut suuret kaupungit ovat osaltaan valmistautuneet ihmiskaupan vastaiseen työhön, ja Suomen Kuntaliitto on toiminut kansallisen tason toiminnan kehittämässä. Ihmiskaupan vastainen toiminta ja ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä on ollut yhtenä teemana kuntien maahanmuut-
tokoordinaattoreiden neuvottelupäivillä syksyllä 2007.

Kolmannen sektorin ihmiskauppaan liittyvät hankkeet

Kolmannen sektorin ihmiskauppaan liittyvät hankkeet ovat keskittyneet erityisesti uhrien tunnistamiseen. Tämän työn avulla halutaan myös madaltaa tunnistamiskynnystä keräämällä tietoa ihmiskaupan ilmenemismuodoista Suomessa, kouluttamalla keskeisiä toimijoita sekä kehittämällä työmuotoja, jotka edistävät valmiutta tunnistaa ihmiskaupan mahdollisia uhreja. Kolmannen sektorin kansallinen verkoston toimintaa jatketaan tulevaisuudessakin ja tässä yhteydessä kartoitetaan, mitkä kaikki järjestöt osallistuvat ihmiskaupan vastaiseen toimintaan tai ihmiskaupan mahdollisten uhrien auttamiseen.

Vain osa ihmiskaupan uhreista on tavoitettavissa osana viranomaisten ja julkisten palvelujen toimintaa. Etsivän työn, matalan kynnyksen palvelujen sekä puhelinpäivystyksen kautta voidaan tavoittaa myös niitä mahdollisia ihmiskaupan uhreja, joita viranomaiset eivät tavoita/tunnista ja jotka eivät oma-aloitteisesti hakeudu avun piiriin. Näiden eräänlaisten valmiuspalvelujen ei tarvitse kohdentua erityisesti ihmiskaupan uhreihin, vaan kaikkia edellä mainittuja työmuotoja käytetään tavoittamaan viranomais- ja julkispalvelujen ulkopuolelle jääviä ihmisiä ja tätä kautta löytämään myös mahdollisia ihmiskaupan uhreja.

Pro-tukipisteelle on myönnetty Raha-automaattiyhdistyksen avustus ihmiskaupan uhreille suunnattavaan tiedonkeruu- ja koulutushankkeeseen vuosille 2007–2009. Pro-tukipiste toteuttaa hankkeen yhdessä Pakolaisneuvonnan kanssa. Pro-tukipisteelle on palkattu projektikoordinaattori, joka kerää tietoa, analysoi ja raportoi ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän toteutumisesta uhrilähtöisestä näkökulmasta. Projektin aikana kerätään tietoa paitsi julkisen ja kolmannen sektorin palvelujen tuottajilta myös uhreilta itseltään silloin kun se on mahdollista. Samoin pyritään saamaan kansainvälisten yhteisöjen avulla seurantatietoa kotimaahansa palaavista ihmiskaupan uhreista. Projektin aikana rakennetaan käytännössä kertyvän tiedon perusteella kuvaa ihmiskaupasta Suomessa. Projektin aikana kerättyä tietoa käytetään koulutuksissa. Huolimatta siitä, että projekti toteutetaan Pro-tukipisteellä, se ei keskity pelkästään prostituutiotarkoituksiin tuotuihin ihmiskaupan uhreihin.

Pakolaisneuvonta perehtyy hankkeessa ihmiskaupan uhrien asemaan sekä kartoittaa puolueettoman ja neutraalin neuvonnan tarvetta, sisältöä ja parhaita käytäntöjä. Pro-tukipisteelle palkataan resurssien salliessa osa-aikainen juristi vuosiksi 2008 ja 2009 kartoittamaan järjestön asiakaskunnan oikeudellista asemaa. Juristitoiminta toteutetaan etsivän työn työotteella, ja sen tavoitteena tunnistamiskynnyksen alentaminen tarjoamalla aktiivisesti oikeudellista neuvontaa ja palveluja. Pro-tukipisteelle ja Pakolaisneuvontaan palkatut juristit sekä projektikoordinaattori tekevät tiivistä yhteistyötä koko projektin ajan.

Pro-tukipisteelle palkattu projektikoordinaattori vastaa kolmivuotisen projektin ajan kolmannen sektorin ihmiskauppaverkostosta. Verkostoon osallistuu useita kolmannen sektorin toimijoita, joiden välisiä verkostotapaamisia järjestetään tarvittaessa. Projektin aikana luodaan tarvittaessa myös alueellisia verkostoja. Projektin aikana järjestetään sekä valtakunnallisia että alueellisia koulutuksia.

Toinen Raha-automaattiyhdistyksen tukea saanut ihmiskaupan uhreihin liittyvä hanke on Rikosuhrapäivystyksen (RIKU) koordinoima ULRIK-kehitysprojekti ulkomaalaistaustaisten rikoksen uhrien tukemiseksi. Hanke on käynnistetty keväällä 2007. ULRIK-projektin tavoite on kehittää ja kohdentaa RIKU:n olemassa olevia palveluita ulkomaalaistaustaisille rikoksen uhreille siten, että jokaisella on mahdollisuus saada apua taustastaan tai kieli ja koulutustasostaan riippumatta.

Projektin ainoa erityiskohderyhmä on Suomessa olevat tai Suomen kautta kulkevat ihmiskaupan uhrin. ULRIK:in tavoitteena on neuvontapalvelun kehittäminen ja tukihenkilötoiminnan vahvistaminen juuri tälle kohderyhmälle niin, että mahdolliset ihmiskaupan tai ihmiskaupan kaltaisten rikosten uhrin osataan tunnistaa ja ohjata auttamisjärjestelmään.

Myös Monika-Naiset liitto ry on hakemassa Raha-automaattiyhdistykseltä avustusta ihmiskaupan uhrien auttamiseen vuodelle 2008. Monika-Naiset on toiminut muiden muassa ihmiskaupan uhreiksi epäiltyjen henkilöiden tukena tehden yhteistyötä Helsingin kaupungin ja Joutsenon vastaanottokeskuksen kanssa. Yhdistyksen järjestämiin toimintoihin osallistuu muun muassa koulutettuja monikulttuurisia tukihenkilöitä.

Hallitusohjelman mukaan ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen tähtäävää ns. etsivää ja neuvontatyötä tekevien järjestöjen rahoitus siirretään valtionavun piiriin.

Etsivä työ

Etsivää työtä tekevät pääasiassa järjestöt sekä kirkot ja muut uskonnolliset yhteisöt. Työn merkittävänä rahoituskanavana järjestöpuolella toimii Raha-automaattiyhdistys. Etsivää työtä tehdään ensisijaisesti sellaisten ihmisten parissa, jotka eivät hakeudu oma-aloitteisesti tarjolla oleviin palveluihin ja jotka ovat vaarassa syrjäytyä tai ovat jo syrjäytyneet järjestäytyneen yhteiskunnan ulkopuolelle.

Etsivä työ on oma erityinen työmuotonsa, jota voidaan soveltaa myös ihmiskaupan uhreihin osana muuta etsivää työtä ja tällä tavoin lisätä mahdollisuuksia tunnistaa ja löytää viranomaisten tavoittamattomiin jääviä mahdollisia ihmiskaupan uhreja. Etsivää työtä voidaan tehdä paitsi niissä ympäristöissä, joissa mahdolliset uhrin ovat, myös puhelinpäivystyksenä ja internetissä virtuaaliympäristössä tehtävänä etsivänä työnä. Etsivän työn rahoittaminen on toimintavalmiuden ylläpitämistä niissä ympäristöissä, joissa voidaan arvella olevan mahdollisia ihmiskaupan uhreja. Etsivän työn pitää olla jatkuvaa, pitkäjänteistä ja ammatillista. Koska etsivä työ tapahtuu kentällä, työn suunnittelussa ja toteutuksessa tulee huomioida etsivää työtä tekevien työntekijöiden turvallisuus.

Etsivä työ on ihmiskaupan uhrien osalta ensisijaisesti tunnistamista ja palveluihin ohjausta sekä mahdollisten uhrien motivointia. Etsivän työn onnistuminen edellyttää toimivaa ja ennustettavaa järjestelmää, johon asiakkaat ohjataan, sekä hyviä yhteistyökäytäntöjä virallisen järjestelmän kanssa.

Kirkkojen ja muiden uskonnollisten yhteisöjen toiminta

Evankelis-luterilainen kirkko on valmistellut yhteistyössä muiden kirkkojen ja kristillisten yhteisöjen edustajien kanssa infopaketin ihmiskaupasta. Julkaisu *Ihmiskauppa - nykyajan orjuutta. Ihmiskaupan vastustaminen kirkkojen työssä* (Suomen ekumeenisen neuvoston julkaisuja LXXIX) valmistui joulukuussa 2006. Julkaisu on tarkoitettu erityisesti kirkkojen ja kristillisten yhteisöjen työntekijöiden käyttöön ja sitä on jaettu laajasti niihin kirkon työmuotoihin, joiden toivotaan aktivoituvan ihmiskaupan vastaiseen työhön. Julkistaminen tapahtui *Ihmiskauppa lähtömaasta kohdemaa-*han -seminaarissa, jonka järjesti evankelis-luterilaisen kirkon kirkkohallituksen diakonia ja yhteiskuntatyö yhdessä Suomen Caritas ry:n kanssa.

Kirkon yhteiskuntatyö järjesti Suomen sosiaalifoorumissa 2007 seminaarin työperäisestä ihmiskaupasta. Siinä kuultiin poliisin, ammattiyhdistysliikkeen, vastaanottokeskusten ja kirkon tilannekatsaukset. Lisäksi ihmiskauppa on päätetty ottaa kirkkojen kansainvälisyyskasvatustapahtumana toimivan Vastuuviikon teemaksi vuosina 2008-2009.

Rajatarkastukset ja uhrien tunnistaminen sisämaavalvonnassa

Rajatarkastuksissa erityinen huomio kiinnitetään yksin tai muiden kuin vanhempiensa/sukulaistensa kanssa matkustaviin lapsiin. Yhteistyö liikenteenharjoittajien kanssa on tältäkin osin avainasemassa (yhteistyöryhmä jo olemassa). Rajavartiolaitos on osallistunut ja osallistuu EU:n rajaturvallisuusviraston (FRONTEX) ja muiden EU:n elinten järjestämiin ihmiskaupan vastaisiin toimiin.

Ulkomaalaisvalvontaa on tehostettu sisärajojen läheisyydessä sekä sisämaassa. Ihmissalakuljetuksen ja ihmiskaupan välinen ero tulee ymmärtää eri valvontatilanteissa. Samalla tulee tiedostaa, että ilmiöt voivat kuitenkin usein olla käytännössä yhteydessä toisiinsa. Laittoman maahantulon järjestämisen ja ihmiskaupparikosten tutkijoille tässä suhteessa tarvittava lisäkoulutus tapahtuu esimerkiksi osittain syyttäjälaitoksen koulutuksen kautta siten, että ko. koulutuksessa on varattu tietty kiintiö rikostutkijoille.

Yhteyshenkilöt edustustoissa

Edustoissa toimivien poliisin ja rajavartiolaitoksen yhdyshenkilöiden yhtenä tehtävänä on ihmiskaupan ja siihen liittyvän rikollisuuden torjunta. Vastaavasti myös lupaviranomaiset ottavat asian huomioon esimerkiksi pakkoavioliittojen tai laittoman adoption tullessa ilmi. Uhrin olisi mahdollisuuksien mukaan kyettävä tunnistamaan jo lähtöalueella. Maahanmuuttoalan yhteyshenkilöiden toiminnan laajentamista selvitetään erikseen sisäasiainministeriössä. Ihmiskaupan torjuntaan liittyvät näkökohdat otetaan huomioon.

3.1.2.2. Oleskelulupa ja harkinta-aika

Ihmiskaupan uhrien oleskelulupaan ja harkinta-aikaan liittyvät ulkomaalaislain ja ulkomaalaisrekisterilain muutokset tulivat voimaan 31.7.2006 (HE 32/2006 vp). Lakimuutokseen liittyvät päätösmallit ja rekisteröintiohje on jaettu soveltaville viranomaisille (poliisi, rajavartiolaitos, Ulkomaalaisvirasto). Eri lupamenettelyt on kuvattu tiivistetysti Ulkomaalaisviraston muistiossa *Ihmiskauppa ja ulkomaalaislain sääntely* (18.10.2006).

Ulkomaalaiselle, jonka voidaan perustellusti epäillä joutuneen ihmiskaupan uhriksi, voidaan ulkomaalaislain mukaan myöntää oleskelulupa. Ihmiskaupan uhrille myönnettävä oleskelulupa (ns. uhri-lupa) on lähtökohtaisesti tilapäinen (B) ja sen edellytyksenä on, että uhrin Suomessa oleskelu on perusteltua ihmiskaupan esitutkinnan tai tuomioistuinkäsittelyn vuoksi, uhri on valmis tekemään

yhteistyötä viranomaisten kanssa ihmiskaupasta epäiltyjen kiinni saamiseksi ja uhri on katkaissut siteet ihmiskaupasta epäiltyihin.

Erityisen haavoittuvassa asemassa olevalle ihmiskaupan uhrille oleskelulupa voidaan myöntää jatkuvana (A). Uhrilta ei edellytetä yhteistyötä viranomaisten kanssa, mutta hänellä ei saa olla enää siteitä ihmiskaupasta epäiltyihin. A-lupa ei myöskään edellytä, että ihmiskaupan uhrin oleskelu Suomessa olisi tarpeen tutkinnallisista tai oikeuskäsittelyyn liittyvistä syistä. Ensimmäisen oleskeluluvan myöntää Ulkomaalaisvirasto (tulevaisuudessa nimenmuutoksen jälkeen Maahanmuuttovirasto), ja jatkoluvan sekä myöhemmän pysyvän oleskeluluvan myöntää yleensä asuinkunnan poliisi.

Ennen oleskeluluvan myöntämistä ihmiskaupan uhrille voidaan antaa harkinta-aika. Harkinta-ajan kuluessa uhri voi toipua kokemuksistaan. Hänelle myös kerrotaan, mitä yhteistyö viranomaisten kanssa hänen tapauksessaan merkitsee. Toivuttuaan ja saatuaan asianmukaisia neuvoja uhri kykenee tekemään päätöksen itselleen parhaiten soveltuvista toimista. Harkinta-ajan kuluessa uhrin tulee päättää, tekeekö hän viranomaisten kanssa yhteistyötä. Yhteistyötä ei kuitenkaan edellytetä, jos uhri on erityisen haavoittuvassa asemassa. Oleskeluluvasta poiketen tutkiva taho eli paikallispoliisi tai rajatarkastusviranomainen päättää harkinta-ajasta, jonka pituus on tapauskohtaisesti vähintään 30 päivää ja enintään 6 kuukautta.

Tilapäinen tai jatkuva oleskelulupa voidaan myöntää, vaikka uhrilla ei olisi voimassa olevaa matkustusasiakirjaa. Oleskelulupa ei myöskään tässä tapauksessa edellytä turvattua toimeentuloa.

EU/ETA-kansalaiset ja Sveitsin kansalaiset sekä heidän perheenjäsenensä ja muut omaisensa voivat myös joutua ihmiskaupan uhreiksi. Ihmiskaupan uhrille myönnettävän oleskeluluvan sijaan heidän tulee ensisijaisesti rekisteröidä oleskeluoikeutensa tai hakea oleskelukorttia poliisilaitoksella. Ulkomaalaislain mukaan mainitulta alueelta peräisin olevalle ihmiskaupan uhrille voidaan kuitenkin myöntää myös oleskelulupa, jos rekisteröityminen tai oleskelukortin hakeminen ei ole mahdollista esimerkiksi siksi, että toimeentuloedellytys ei täyty.

Vuoden 2006 kuluessa ei vielä myönnetty yhtään harkinta-aikaa. Ihmiskaupan uhrin oleskelulupia on myönnetty tähän mennessä yksi. Myönnettyjen harkinta-aikojen ja oleskelulupien määrä ei vastaa auttamisjärjestelmässä olleiden henkilöiden lukumäärää. Tämä johtuu muun muassa siitä, että osalla auttamisjärjestelmän piiriin kuuluneista on ollut voimassa oleva oleskelulupa muulla perusteella (esimerkiksi työnteko) tai että heidän oleskeluoikeutensa Suomessa on ollut turvattu muusta syystä (esimerkiksi turvapaikkahakemuksen jättäminen).

3.1.2.3. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä

Auttamisjärjestelmän sisältö ja toteutus

Järjestelmä ihmiskaupan uhrien auttamiseksi käynnistyi vuoden 2006 aikana Joutsenon ja Oulun vastaanottokeskuksissa osana turvapaikanhakijoiden vastaanottoa. Auttamisjärjestelmä lakisääteistettiin 1.1.2007 voimaan tulleella maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain muutoksella (1269/2006). Palveluihin ja tukitoimiin sisältyy uhreille annettavaa oikeudellista ja muuta neuvontaa, kriisiapua, sosiaali- ja terveystalvuuksia, tukkipalveluja sekä muita tukipalveluja, tilapäisen majoituksen tai pysyvemmän asumisen järjestäminen, toimeentulotuki ja muu tarpeellinen huolenpito sekä turvallisen koti- tai lähtömaahan paluun tukeminen. Palveluja ja tukitoimia annettaessa otetaan huomioon ihmiskaupan uhrin erityistarpeet sekä ihmiskaupan uhrin ja henkilöstön turvallisuus. Palvelujen tarve ja toteutus arvioidaan yksilöllisesti.

Järjestelmää koordinoivat valtion vastaanottokeskukset voivat järjestää tarkoituksenmukaiset palvelut itse tai hankkia ne ostopalveluina. Toiminta rahoitetaan työministeriön hallinnonalalta pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanottoa koskevilta momenteilta. Rahoitus ohjautuu vastaanottokeskuksiin työvoima- ja elinkeinokeskusten kautta, jotka huolehtivat myös rahoituksen seurannasta. Oulun vastaanottokeskuksen vastuulle kuuluvat alaikäiset, ilman huoltajaa tunnistamistilanteessa olevat ihmiskaupan uhrin ja Joutsenon vastaanottokeskukselle aikuiset, perheet ja ryhmät.

Ihmiskaupan uhrien auttamista koskevia säännöksiä voidaan kotouttamislain mukaan soveltaa henkilöön, jolle on annettu ulkomaalaislain 52 b §:ssä tarkoitettu harkinta-aika tai jolle on myönnetty ulkomaalaislain 52 a §:n 1 momentissa tarkoitettu oleskelulupa taikka jonka muutoin voidaan olosuhteiden perusteella arvioida olevan ihmiskaupan uhri tai erityisen avun tarpeessa ihmiskaupparikosta tutkittaessa. Järjestelmään ottamista tai tuen saamista järjestelmän kautta ei ole rajattu ulkomaalaisiin tai kolmansien maiden kansalaisiin, koska uhri saattaa olla myös Suomen kansalainen tai Euroopan unionin jäsenmaan kansalainen.

Varsinaisten uhrien lisäksi myös ihmiskaupparikoksen tutkinnassa todistajan asemassa tai muuten merkittävässä asemassa oleva henkilö saattaa olla erityisen suojelun ja auttamisjärjestelmän palvelujen tarpeessa, ja kotouttamislain mukaan nämä voidaan tarvittaessa ottaa avun piiriin. Lainsäädännössä ei ole todistajalle myönnettävää oleskelulupaa koskevaa erityissääntelyä, mutta ulkomaalaislakiin sisältyy pykälä, jotka mahdollistavat oleskeluluvan myöntämisen tällaisessa tilanteessa.

Nopean avuntarpeen ja varhaisen puuttumisen vuoksi auttamisjärjestelmään pääsemiseksi ei välttämättä edellytetä rikoslaissa ja ulkomaalaislaissa säädettyjen edellytysten täyttymistä eikä rikostutkinnan alkamista, esitutkinnan valmistumista tai syytettä. Avuntarpeen kiireellisyyden ja tilanteiden monimuotoisuuden takia tämä on osoittautunut ihmiskaupan uhreiksi epäiltyjen auttamisesta saatujen kokemusten perusteella tarpeelliseksi.

Esityksen henkilön ottamisesta auttamisjärjestelmään voi tehdä viranomaisen, järjestö tai jokin muu toimija. Viranomaisen tai järjestön on perusteltava, mihin ihmiskauppaepäily perustuu ja pyydettyä auttamisjärjestelmään uhriksi epäillyltä henkilöltä suostumus esityksen tekemiseen. Poliisin, rajavartiolaitoksen ja Ulkomaalaisviraston aloitteesta ihmiskauppatutkinnan takia järjestelmään tulevat mahdolliset uhrin voidaan ottaa auttamisjärjestelmän piiriin ilman erillistä perustelua.

Järjestelmän toimeenpanosta vastaavat tahot huolehtivat myös sekä ihmiskaupan uhrin että toimeenpanevan henkilöstön turvallisuudesta yhteistyössä poliisin kanssa. Alaikäisille uhreille nimeään ensi tilassa edustaja siten kuin kotouttamislaissa säädetään.

Auttamisjärjestelmään ottamisesta ja järjestelmästä poistamisesta tekee päätöksen toimivaltaisen vastaanottokeskuksen johtaja. Hänen apunaan päätöksenteossa sekä auttamisjärjestelmän toimeenpanossa ja kehittämisessä toimii työvoima- ja elinkeinokeskuksen kolmeksi vuodeksi kerrallaan nimittämä moniammatillinen arviointiryhmä, johon kuuluu vastaanottokeskuksen johtajan lisäksi ainakin yksi sosiaalihuollon ja terveydenhuollon asiantuntija sekä poliisin ja rajatarkastusviranomaisen edustaja. Koska ihmiskaupan ilmenemismuodot ovat moninaiset pakkotyöstä elinkauppaan, arviointiryhmän on tarvittaessa kuultava asiantuntijoina kunnan viranomaisia, työsuojeluviranomaisia, työmarkkinajärjestöjä, psykiatrian ja lastensuojelun asiantuntijoita ja muita tahoja, joiden asiantuntemus tapauskohtaisesti olisi tarpeen ihmiskaupan uhrin auttamiseksi.

Vastaanottokeskuksen johtajan päätökset ovat valituskelpoisia hallintopäätöksiä. Päätöksentekoon liittyvät menettelyt vaativat kuitenkin jatkoselvitystä. Tapauksissa, joissa auttamistarvetta ei ilmene, ei tehdä avun tarpeen arvioinnin yhteydessä kielteistä päätöstä. Henkilöllä, joka haluaa auttamisjärjestelmään, on kuitenkin oltava mahdollisuus saada kirjallinen vastaus asiaansa. Auttamisjärjestelmästä poistamisesta saattaa olla tarvetta valittaa.

Arviointiryhmä on nimetty molempiin uhrien auttamistyötä koordinoiviin vastaanottokeskuksiin. Kaakkois-Suomen TE-keskus on asettanut 18.1.2007 Joutsenon vastaanottokeskuksen yhteyteen puheenjohtajan lisäksi kuusihenkisen arviointiryhmän henkilökohtaisine varajäsenineen ja Pohjois-Pohjanmaan TE-keskus 13.3.2007 Oulun vastaanottokeskuksen yhteyteen puheenjohtajan lisäksi kymmenhenkisen arviointiryhmän, joka on myöhemmin supistettu myös seitsenhenkiseksi.

Arviointiryhmät kokoontuvat vastaanottokeskuksen johtajan kutsusta. Ne toimivat johtajien päätöksenteon tukena erityisesti tilanteissa, jotka koskevat henkilön ottamista auttamisjärjestelmään sen vuoksi, että hänet voitaisiin olosuhteiden perusteella arvioida olevan ihmiskaupan uhri. Johtaja kuulevat arviointiryhmää päätöksenteon tukena myös tilanteissa, joissa tulee korvata kunnalle kunnassa asuvan ihmiskaupan uhrin erityistarpeista johtuvan palveluiden kustannukset. Myös auttamisjärjestelmästä poistaminen tapahtuu johtajien päätöksellä heidän kuultuaan arviointiryhmää. Lisäksi arviointiryhmän tulee suunnitella tiedon välittäminen eri osapuolten kesken ja huolehtia tiedon kulusta.

Auttamisjärjestelmän toiminnan käynnistyminen

Auttamisjärjestelmän käynnistymisen yhteydessä on muistettava, että ihmiskauppaepäilyjä oli ilmennyt jo ennen järjestelmän toiminnan alkamista. Yhtenä esimerkkinä tästä on se, että kolme poliisin tarkkailussa ollut ihmiskaupan uhreiksi epäiltyä nuorta sijoitettiin vuonna 2005 Oravaisten vastaanottokeskuksen ryhmäkotiin. Sijoituksesta ja seurannasta huolimatta nuoret katosivat lyhyen ajan kuluttua. Ilmenneiden tarpeiden ja paremman turvallisuuden takaamiseksi Oulun ja Joutsenon vastaanottokeskukset aloittivat käytännön auttamisen ja alkoivat rekisteröidä erikseen ihmiskaupan uhreja jo auttamisjärjestelmästä ehdotuksen tehneen työministeriön työryhmän jätettyä raporttinsa kesäkuussa 2006 (Ihmiskaupan uhrien auttaminen. Työryhmän ehdotus palvelujen ja tukitoimien toteuttamiseksi. Työhallinnon julkaisuja 368).

Oulun vastaanottokeskuksen palveluiden piirissä oli vuonna 2006 yhteensä yhdeksän ihmiskaupan uhriksi epäiltyä alaikäistä. Varsinaiseen auttamisjärjestelmään heistä otettiin johtajan päätöksellä kolme kesäkuun 2006 jälkeen. Yksi auttamisjärjestelmässä olleista alaikäisistä poistettiin järjestelmästä aiheettomana epäilynä johtajan päätöksellä kesällä 2007. Joutsenon vastaanottokeskuksessa tehtiin vuonna 2006 kuusi auttamisjärjestelmään ottamispäätöstä ja yksi lopettamispäätös. Lakimuutoksen voimaantulon (1.1.2007) jälkeen auttamisjärjestelmään on otettu kaksi uutta asiakasta ja lopettamispäätöksiä tehty kuusi. Viidelle henkilölle lopettamispäätös on tehty kuntaan sijoittumisen jälkeen, kun heidän kotoutumisensa alkuunsaattaminen on varmistunut.

Uhrien auttamisen kustannukset Joutsenon vastaanottokeskuksessa olivat vuoden 2006 aikana noin 80 000 euroa eli runsaat 10 000 euroa autettua henkilöä kohti. Kustannuksista noin 24 000 euroa oli henkilöstö- ja kehittämiskuluja ja noin 56 000 varsinaisesta uhrien auttamisesta ja tukemisesta enimmäkseen ostopalveluina kertyneitä kuluja turvallisuuteen tähtäävien asumisjärjestelyjen ja sijoittamistoimien muodostaessa näistä suurimman osan. Oulun vastaanottokeskuksessa olleiden kolmen uhrin auttamisesta kertyi noin 20 000 euron kustannukset, joista noin puolet oli henkilöstö- ja kehittämiskuluja ja puolet uhrien auttamiseen ja tukemiseen liittyneitä kuluja turvallisuuspalvelujen muodostaessa näistä suuren osan. Vastaanottokeskusten toimien piirissä vuonna 2006 olleista henkilöistä yksi on uudelleenuhriutunut.

Oulun ja Joutsenon vastaanottokeskuksen saivat molemmat henkilöstöressurssin ensimmäisen toimintavuoden ajalle ihmiskaupakoordinaattoreiden palkkaamiseksi. Koordinaattorit aloittivat tehtävissään vuoden 2007 alkupuolella. Koordinaattoreiden tehtävänä on suunnitella ja kirjoittaa vastaanottokeskusten käyttöön auttamisjärjestelmät, laatia tiedotussuunnitelmat sekä luoda koulutus- ja tiedotusmateriaalia ihmiskauppailmiöstä ja auttamisjärjestelmästä sekä kouluttaa vastaanottotoiminnan tärkeimmät osapuolet ja auttamisjärjestelmän palveluiden tuottajat.

Kaikille aikuisille uhriasiakkaille on tehty fyysisen ja psyykkisen kunnan arviointi auttamisjärjestelmään ottamisen jälkeen. Kahdelle on järjestetty kriisiapua ja kolmelle tarjottu pitempiaikaista terapiaa, jota jatketaan vielä kunnassa asumisen aikana. Oulun auttamisjärjestelmässä mukana olleilla alaikäisillä ei ole ollut tarvetta akuutille kriisiavulle. Sen sijaan auttamisjärjestelmässä olon aikana lapsiin ulkopuolelta kohdistunut voimakas painostus olisi vastaanottokeskusten johtajien mielestä aiheuttanut psykologisen tuen tarvetta, mutta uhrin itse ovat toistaiseksi kieltäytyneet vastaanottamasta apua terapeutilta, koska rikollisorganisaation uhkailu on ollut niin voimakkaasti läsnä. Kyseisten lasten yhteydenpitoa ulkomaailmaan on myös tarvittaessa määräaikaaisesti rajoitettu lastensuojelullisilla toimenpiteillä, jotta henkinen painostus on saatu katkaistua.

Asuminen on järjestetty aikuisten uhrien osalta tapaus- ja tarvekohtaisesti. Turvallisuusjärjestelyt ovat aiheuttaneet joidenkin uhrien kohdalla merkittäviä toiminnallisia ja teknisiä järjestelyjä ja sitä myötä kustannuksia. Yksi uhriasiakkaista majoitettiin koko auttamisen ajaksi salaiseen turvakotiin. Uhriasiakkaista neljä asui koko auttamisjärjestelmässä oloajan vastaanottokeskuksessa. Vuonna 2007 auttamisjärjestelmään otettu asiakas asui yksityismajoituksessa ja osan aikaa vastaanottokeskuksessa.

Yhden uhrin kohdalla tarvittuun henkilöllisyyden muutokseen on liittynyt nimen, identiteetin ja ulkonäön muuttamisen lisäksi hyvin paljon virallisten asiakirjojen uudelleen hankkimista ja tietojen salausta. Auttamisjärjestelmä on pystynyt turvaamaan uhreille sosiaali- ja terveystulot sekä toimeentuloturvan. Toimeentulotukea on maksettu kaikille uhreille yhtä lukuunottamatta.

Joutsenon vastaanottokeskus on tarjonnut suomen kielen opetusta kaikille vastaanottokeskukseen majoitetuille uhreille ja palkannut suomen kielen opettajan turvakotiin sijoitetulle asiakkaalle. Kaikki vastaanottokeskukseen majoitetut ovat halunneet osallistua myös turvapaikanhakijoille järjestettyyn työtoimintaan, joka on auttanut heitä oman elämän hallinnassa. Jatkuvalle oleskeluluvalla olleet uhrin on ohjattu työvoimapalvelujen piiriin. Kolme uhreista perusti oman yrityksen ja siirtyi pois auttamisjärjestelmästä. Yksi uhreista työllistyi yksityisyrittäjäksi, mutta palasi takaisin uudelleen uhriuduttuaan. Alaikäisten uhrien kohdalla kotouttamistoimenpiteet tai paluun turvaaminen eivät ole vielä olleet ajankohtaisia.

Oulun auttamisjärjestelmässä mukana olleet alaikäiset ovat saaneet arkipäivisin vastaanottokeskuksen oman opettajan pitämään suomen kielen ja kulttuurin opetusta. Näin toimitaan myös muiden alaikäisten turvapaikkaa hakeneiden kanssa ennen siirtymistä kunnalliseen peruskouluun. Lasten arki-rutiinit ja päivärytmi on tällä tavalla turvattu.

Tulkkipalvelut

Vastaanottokeskus järjestää auttamisjärjestelmään otetuille heidän tarvitsemansa tulkkipalvelut. Tähtöna on, että tulkkina käytetään ammattitaitoisia tulkkia, jotka osaavat uhrin äidinkieltä. Uhri tarvitsee ammattimaista tulkkia asioidessaan viranomaisten ja auttamiseen osallistuvien työntekijöiden kanssa.

Tulkkia ja käännöspalvelua tarvitaan myös uhriäilyä selvitetessä ja siihen mahdollisesti liittyvää rikosta tutkittaessa, mistä vastaa poliisi ja tuomioistuim.

Pakolaisten vastaanoton piiriin otetun uhrin tarvitsemista tulkkipalveluista vastaa uhrin kotikunta. Kunnalle korvataan tulkkipalvelun kustannukset valtion varoista täysimääräisinä.

Oikeudellinen apu ja oikeudellinen neuvonta

Auttamisjärjestelmään ottamisesta päätettäessä uhrin tieto omista mahdollisuuksistaan auttamisjärjestelmässä saattaa olla hyvin vähäinen. Myös uskallus tai ylipäättään tiedostettu tarve apuun voi olla lähes olematon puhumattakaan tiedosta eri mahdollisuuksista saada/pitää oleskelulupa. Sen vuoksi oikeusavun ja neuvonnan tulee koskea auttamisen kaikkia vaiheita.

Auttamisjärjestelmään otetut ovat saaneet oikeudellista neuvontaa heti tunnistamisen jälkeen. Uhrien oikeudellinen apu ja oikeudellinen neuvonta on järjestetty oikeusaputoimiston, Pakolaisneuvonnan tai yksityisten asianajajien tuottamana palveluna. Työvoiman hyväksikäyttötapauksissa sekä rikosprosessi että korvausvaatimukset ovat olleet monimutkaisia prosesseja, minkä vuoksi autetun henkilön oleskelulupa-asiaa onkin useassa tapauksessa hoitanut eri henkilö/taho kuin korvausvaatimuksia ja itse rikostapausta.

Hallinnollinen tuki ja neuvonta

Hallinnollisella tuella tarkoitetaan sellaista apua, jossa asiakasta opastetaan käyttämään palveluja ja ohjataan hakemusten ja muiden asiakirjojen laatimisessa sekä opastetaan viranomaisten kanssa asioiden hoitamisessa. Hallintolain (434/2003) 8 §:n mukaan viranomaisen on annettava toimivaltansa rajoissa asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää maksutonta neuvontaa ja vastattava asiointiin koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, sen on pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen.

Uhrin oikeuksien kannalta on keskeistä se, että uhri saa puolueetonta ja neutraalia neuvontaa ja informaatiota ihmiskaupan uhreille tarkoitetuista palveluista ja tukitoimista ilman kannanottoa siitä, mitä hänen tulisi tehdä. Kielellisen tulkkauksen ohella asiakas voi tarvita myös kulttuurista tulkkausta siitä, mitä tietty päätös hänen kannaltaan merkitsee ja mitä päätös Suomen olosuhteissa ja auttamisjärjestelmässä tarkoittaa. Voimaantumisen ja elämänhallinnan tukemisen kannalta on tärkeää, että uhri saa jatkuvasti tietoa tilanteestaan sekä siihen vaikuttavista tekijöistä. Vastaanottokeskuksen työntekijät pystyvät antamaan uhreille tukea hallintoasioissa ja suomalaisissa viranomaiskäytännöissä.

Asumisen järjestäminen

Ihmiskaupan uhrien asumisen järjestämisen lähtökohtana on hänen turvallisuudestaan ja toipumisestaan huolehtiminen. Vastaanottokeskukset vastaavat siitä, että uhreille järjestetään asianmukainen majoitus ja tarvittavat tukipalvelut. Asumista on järjestetty turvakodeissa, ryhmäkodeissa, ammatillisissa perheryhmäkodeissa, vastaanottokeskuksen erillisellä osastolla, tukiasunnoissa sekä vuokra-asunnoissa. Asumismuotoon vaikuttaa oleellisesti poliisin ja rajavartiolaitoksen turvallisuusanalyysi uhrin turvallisesta majoittamisesta. Vastaanottokeskukset vastaavat turvallisuusanalyysin mukaisista turvalaitteiden hankkimisesta ja asentamisesta uhrin asumisen turvaamiseksi.

Erilaisia majoitusvaihtoehtoja tulee olla järjestettynä eri puolella Suomea. Vastaanottokeskusten tulee voida nopeasti vaihtaa uhrin majoituspaikkaa ja muotoa turvallisuustilanteen muuttuessa. Alaikäisten kohdalla majoitusmuotoa vaihdettaessa pyritään turvaamaan muutoksen mahdollisimman vähäinen vaikutus lapsen arkirutiineihin.

Sosiaali- ja terveystalvet ja toimeentuloturva

Auttamisjärjestelmään otetulla on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon Suomen perustuslain nojalla. Ihmiskaupan uhrin oikeudesta toimeentulotukeen ja kotouttamisaikaiseen kotoutumistukeen säädetään toimeentulotuesta annetussa laissa (1412/1997) ja kotouttamislaissa.

Kun uhrilla ei ole oleskelulupaa tai kun uhrille on myönnetty tilapäinen oleskelulupa, toimeentulotuen myöntää vastaanottokeskus kotouttamislain mukaisesti valtion varoista samoin perustein kuin turvapaikanhakijoille. Uhrien olosuhteet ovat usein käytännössä sellaiset, ettei heitä velvoiteta osallistumaan työ- tai opintotoimintaan, jolloin toimeentulotuen alentaminenkaan ei voi tulla kysymykseen. Muilta osin sovelletaan kotouttamislain 22 - 24 §:n erityissäännöksiä toimeentulotuesta.

Uhrille, joka saa jatkuvan oleskeluluvan, toimeentulotuen myöntää kunta. Työvoimatoimistoon työnhakijaksi ilmoittautuneen uhrin toimeentulo turvataan kotoutumistukena maksettavana työmarkkinatukena, jos hänelle on tehty kotoutumissuunnitelma ja jos tuen myöntämisen muut edellytykset täyttyvät.

Sosiaali- ja terveystalvuuilla tarkoitetaan kaikkia niitä palveluja, joita ihmiskaupan uhri tarvitsee yksilöllisen tilanteensa perusteella, kuten terveydenhoitajan, lääkärin, sosiaalityöntekijän vastaanottoa, lastensuojelua, turvakotipalveluja, kuntoutusta ja henkistä tukea. Ihmiskaupan uhrilla tulee olla mahdollisuus säännöllisiin keskusteluihin ammattitaitoisen henkilön kanssa sekä oikeus lyhyt- tai pitkäkestoiseen psykoterapiaan. Vastaanottokeskus järjestää sosiaali- ja terveystalvuu itse tai ostaa tarvittavat palvelut palvelujen tuottajilta. Vastaanottokeskukset huolehtivat, että ihmiskaupan uhrin pääsevät tarvittaessa sairaalahoitoon.

Kriisiapua annetaan heti, kun uhri on löydetty, tavoitettu tai tunnistettu riippumatta siitä, onko henkilöllä oikeus oleskella maassa. Kriisiapua tarjottaessa huomioidaan erityisesti uhrin kapasiteetti sekä sen hetkinen kunto ja kyky ymmärtää informaatiota ja tehdä päätöksiä. Erikoislääkäri arvioi aina uhrin fyysisen ja psyykkisen tilan.

Uhrien auttamisjärjestelmään ei ole vielä koulutettu ammatillisia tukihenkilöitä. Uhrilla tulisi kuitenkin olla mahdollisuus tukihenkilöön koko Suomessa oleskeluajan – toiminnan kustannukset huomioon ottaen myös auttamisjärjestelmässä olemisen jälkeen. Oulun vastaanottokeskus on kokeillut kulttuuritulkin käyttämistä kauttakulputapauksina tulleiden alaikäisten ihmiskaupan uhrien tukihenkilönä. Tukihenkilökokeilua ei kuitenkaan koettu hedelmälliseksi. Kulttuuritulkin läsnäolo vähensi merkittävästi uhrien ja henkilökunnan kontaktia, jolloin luottamuksellisen suhteen luominen vaarantui. Esiin nousivat myös kysymykset tukihenkilön toiminnan reunaehdoista, kuten salassapitovollisuudesta ja uhreista tulkille annettavasta tiedon määrästä. Uhrin eivät olleet itse kiinnostuneita rakentamaan luottamuksellista suhdetta myöskään tukihenkilöön. Mikäli tukihenkilöitä otetaan auttamisjärjestelmään, heidät tulee kouluttaa hyvin ja tarkoin harkitta, millaisissa tapauksissa tukihenkilöistä olisi apua uhrin voimaantumiseen.

Alaikäisten, kidutuksen, raiskauksen tai muun ruumiillisen tai seksuaalisen väkivallan uhrien tai muutoin vaikeammassa asemassa olevien asiakkaiden palvelujen järjestämisessä otetaan huomioon heidän elämäntilanteestaan, kulttuuritaustastaan ja sukupuolesta johtuvat erityistarpeet.

Turvallisuus

Ihmiskaupan uhrien auttamiseen liittyy vakavia turvallisuusriskejä, koska ihmiskauppa on usein organisoituneiden rikosliigojen käsissä. Rikollisliigojen painostus ja uhkailu ovat todellinen riski uhreille itselleen, todistajille ja heidän kanssaan työskenteleville henkilöille. Viranomaiset tekevät jokaisesta tapauksesta riski- ja turvallisuusarvioinnin. Arvioinnissa otetaan huomioon uhrin ja hänen omaistensa, työntekijöiden sekä palvelujen tuottajien turvallisuus. Vastaanottokeskukset toteuttavat osaltaan kaikki viranomaisten vaatimat turvatoimet.

Vastaanottokeskuksilla on turvallisuussuunnitelmat ja henkilöstöä koulutetaan turvallisuuteen liittyvissä asioissa. Vastaanottokeskukset ovat huomioineet ulkoisen turvallisuusrisikin omissa turvallisuusjärjestelyissään.

Koulutus, työelämään pääsy ja kotoutuminen

Vastaanottokeskukset järjestävät palvelut ja tukitoimet riippumatta siitä, mikä uhrin lupastatus on järjestelmään otettaessa tai uhriutumisen perusteella saadun luvan myötä. Oppivelvollisuusiän ylittäneille järjestetään opetusta uhrin toimintakyvyn säilyttämiseksi ja voimaantumiseksi. Voimaantumisen päämäärä on uudelleen uhriutumisen estäminen ja uhrin tukeminen mielekkään elämän rakentamisessa.

Uhidirektiivin 11 artiklan 2 kohdan mukaan työmarkkinoille sekä ammatilliseen koulutukseen pääsyä koskevista edellytyksistä ja menettelyistä määräävät toimivaltaiset viranomaiset kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Oppivelvollisuusiän ylittäneille uhreille järjestetään yleissivistävää koulutusta sekä peruskoulutusta vaille jääneille mahdollisuuksien mukaan perusopetusta. Mikäli asiakkaalla ei ole kotikuntaa eikä hän kuulu kotouttamispalvelujen piiriin, vastaanottokeskus järjestää mahdollisuuden koulutukseen. Koulutusajalta maksetaan toimeentulotukea tuen tarpeessa oleville opiskelijoille.

Paluun järjestäminen

Uhrien turvallisen paluun ja uudelleenkotoutumisen turvaamiseksi pakolaisille ja tilapäistä suojelua saaville mahdollinen paluumuuttoavustus on ulotettu myös ihmiskaupan uhriin. Varsinaisten paluumuuttomallien kehittäminen valmiuksien parantamiseksi ja kansainvälisen yhteistyön hyödyntämiseksi aloitetaan syksyn 2007 aikana. Mahdollisiin paluujärjestelyihin voidaan osallistua auttamisjärjestelmän resurssien ohella myös virkatyönä esimerkiksi poliisissa ja Ulkomaalaisvirastossa. Kokemuksia paluun järjestämisestä vastaanottokeskuksilla ei vielä ole.

Paluutilanteessa turvallisen paluun edellytykset on selvitettävä viranomaisten, järjestöjen ja henkilön itsensä yhteistyönä. Paluuta ei tule toteuttaa ilman ennakkoon tehtävää riski- ja turvallisuusarviointia. Erityisesti lasten paluun turvallisuuteen on kiinnitettävä huomiota. Silloin kun lapset palauteetaan vanhemmilleen tai huoltajalle, tulee mahdollisimman tarkkaan selvittää, etteivät nämä ole osallistuneet ihmiskaupan järjestämiseen ja pystyvät kohtuudella tarjoamaan lapselle turvallisen ja hänen kehitykselleen sopivan ympäristön. Mikäli lapsia ei voi palauttaa heidän vanhemmilleen, paluu voidaan järjestää lapsen kotimaan lastensuojeluviranomaisille, jos tiedetään että ne pystyvät antamaan riittävä suojelua. Lapsia ei tule palauttaa sellaiseen valtioon, jonka osalta riski- ja turvallisuusarviointi osoittaa, ettei turvallista ja lapsen edun mukaista paluuta voi järjestää. Aina on huolehdittava myös siitä, että paluujärjestelyt toimivat uudelleenuhriutumista ehkäisevinä.

Alaikäisten tarvitsemat erityispalvelut

Auttamisjärjestelmään ottamiseen tulee olla erityisen alhainen kynnyks, kun kyseessä on alaikäinen uhri. Myös ihmiskaupan uhrien alaikäiset perheenjäsenet tulee huomioida auttamisjärjestelmän palveluja ja tukitoimia järjestettäessä. Auttamisjärjestelmän palveluita kohdennettaessa huomioidaan alaikäisten ihmiskaupan uhrien erityinen haavoittuvuus. Alaikäisille ihmiskaupan uhreille nimetään edustaja kotouttamislain säännösten mukaisesti. Edustajalla on oikeus olla läsnä lasta kuultaessa prosessin kaikissa vaiheissa. Toimet lapsen perheen tai huoltajien löytämiseksi on aloitettava viipymättä. Lapsen näkemykset kaikissa häntä koskevissa asioissa on otettava huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti.

Auttamisjärjestelmän tulee toimia lapsisensitiivisesti ja auttamistoimia suunniteltaessa tulee käyttää lastensuojeluun erikoistuneiden henkilöiden asiantuntemusta. Alaikäisten ihmiskaupan uhrien kohdalla tulee noudattaa lastensuojelulakia sekä yleisiä lastensuojelun periaatteita. Auttamistyön lähtökohtana on lapsen etu. Luottamuksen ja turvallisen ympäristön saavuttaminen on alaikäisten ihmiskaupan uhrien auttamisessa keskeistä. Alaikäisten auttamis- ja suojelutoimenpiteet on lainsäädän-

nön mukaisesti toteutettava joko auttamisjärjestelmän tai lastensuojelun kautta viranomaisten kanssa tehtävää yhteistyötä koskevasta velvoitteesta riippumatta.

Etenkin kauttakulkumatkalta tavattujen alaikäisten uhrien kohdalla vaarana on se, että rikollisjärjestö houkuttelee lapset jatkamaan matkaa suunniteltuun määränpäähän vielä silloinkin, kun he ovat jo auttamisen piirissä. Keinoina voidaan käyttää esimerkiksi puhelinyhteydenottoja, tapaamisia, matkajärjestelyjä ja jopa sieppausta. Jonkinlaisen seurannan järjestäminen on osoittautunut tämän vuoksi välttämättömäksi.

Ennen auttamisjärjestelmän käynnistymistä vastaanottokeskukseen majoitettujen olleiden nuorten näkyvä poliisiseuranta sai nuoret pelkäämään eikä heidän katoamistaan vastaanottokeskuksesta pysytty seurannasta ja vastaanottokeskuksen toimiin kuuluneesta ilmoittautumisvelvollisuudesta huolimatta estämään. Myöhemmin jo auttamisjärjestelmän käynnistyttyä sattuneessa tapauksessa auttamisen piiriin otetuilla nuorilla oli alkuvaiheessa usean kuukauden ajan aikuinen saattaja vastaanottokeskuksesta mukana esimerkiksi koulumatkoilla, ja myös koulun ja rajavartiolaitoksen kanssa sovittiin välittömästä ilmoittamisesta ja jäljittämisestä poissaolotapauksissa. Tämä menettely osoittautui tuloksekkaammaksi.

Lapsella on usein suuri riski joutua uudelleen ihmiskaupan uhriksi, ja alaikäinen uhri voi pyrkiä myös karkaamaan auttamisen piiristä, jolloin hän mahdollisuuksia vailla olevana joutuu ihmiskaupan uhriksi uudelleen. Joskus tällaisissa tilanteissa ratkaisu voi olla lapsen siirtäminen muuhun paikkaan, esimerkiksi lastensuojelulaitokseen ns. piilomajoitukseen. Piilomajoitusta vastaanottokeskuksen kanssa yhteistyössä toimivassa lastensuojelulaitoksessa ilman huostaanottopäätöstä voidaan käyttää, jos lapsi itsekkin haluaa turvallisempaan paikkaan. Ilman huostaanottoa tehdyssä sijoituksessa ei voida soveltaa lastensuojelulain mukaisia rajoituksia. Oulun vastaanottokeskus on parastaikaa sopimassa erilaisista yhteistyömuodoista lastensuojelulaitosten kanssa.

Kun lapseen kohdistuva uhka on vakava, huostaanotto voi olla tarpeellinen toimenpide. Vastaanottokeskuksessa voidaan kuitenkin käyttää vain normaalin kasvatuksen piiriin kuuluvia toimia. Lastensuojelulain mukaisia rajoituksia voidaan käyttää vain huostaanotettujen ja lastensuojelulaitokseen sijoitettujen lasten kohdalla. Vastaanottokeskuksessa turvallisuustilanteet voivat vaihdella hyvinkin nopeasti, ja sen takia alaikäiset uhrin tulee sijoittaa turvallisuustilanteen vaatiessa välittömästi lastensuojelulaitokseen.

Kuntien ja järjestöjen rooli uhrien auttamisessa

Uhriasemansa perusteella ulkomaalaislain 52 a §:n 2 momentin ja 54 §:n 5 momentin nojalla jatkuvan oleskeluluvan saavat henkilöt osoitetaan kuntaan, ja heidät sekä heidän perheenjäsenensä rinnastetaan kotouttamislaissa pakolaisiin, joten heidän tarvitsemiensa palvelujen järjestäminen korvataan kunnalle pakolaisten vastaanoton kustannuksina. Pakolaisten vastaanoton kustannuksina on mahdollista korvata kunnalle mm. uhriasemasta johtuvia erityisiä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä tulkkipalvelun kustannuksia. Myös uhrille annetun toimeentulotuen menot voidaan korvata kunnalle kolmelta vuodelta. Jos uhri on yksin tullut alaikäinen, hänen kasvatuksestaan, hoidostaan ja huolenpidostaan aiheutuvat kustannukset korvataan kunnalle täysimääräisinä.

Jos kotouttamislain 3 §:n 4 momentissa säädetyllä tavalla uhriasemassa olevalla henkilöllä on kotikuntalaisia tarkoitettu kotikunta ja jos hän ei kuulu pakolaisten vastaanoton piiriin, kunnalla on mahdollisuus saada alueensa TE-keskuksen kautta korvausta ihmiskaupan uhrin asemasta johtuvien erityispalvelujen, kuten psyykkisen tuen ja kuntoutuksen tai turvallisen asumisen järjestämisestä uhrille (VNP 512/1999 3 A luku). Korvaukset voivat koskea esim. uhria, joka on Suomen, jonkin Pohjoismaan tai EU-valtion kansalainen, joka ei tarvitse oleskelulupaa tai oleskeluluvalla Suomeen tullut henkilö, joka on uhriutunut Suomeen tulon jälkeen. TE-keskuksen on pyydettävä toimivaltai-

selta vastaanottokeskukselta lausunto kustannusten korvattavuudesta, ja johtajan on näissä tapauksissa aina kuultava myös moniammatillista arviointiryhmää. Kokemuksia ihmiskaupan uhreihin liittyvistä kuntakorvauksista ei kuitenkaan ole vielä kertynyt.

Auttamisjärjestelmän toimintaan liittyvästä etsivästä työstä ja kontaktikanavien ylläpidosta sekä osasta muita tukitoimia huolehtivat kansalaisjärjestöt projektirahoituksen ja toiminta-avustusten avulla tai vastaanottokeskuksen hankkimien ostopalvelujen avulla.

3.1.2.4. Ihmiskauppaan syyllistyneiden vastuuseen asettaminen

Ihmiskaupparikosten torjunta

Poliisi selvittää keskusrikospoliisin johdolla tarkoituksenmukaiset keinot tehostaa ihmiskaupan ja sen liitännäisilmiöiden torjuntaa, seurantaa ja paljastamista. KRP:n ihmiskaupan vastaista operatiivista toimintaa koordinoiva työryhmä kokoontuu muun muassa tätä varten säännöllisesti. Toimintaa on suunnattu ihmiskaupan ja prostituution harjoittajien ohella parittajien ja laittoman maahantulon järjestäjiin sekä kiskonnantapaiseen työsyrintään. Yhteistyötä tiivistetään muun muassa poliisiasioiden tietojärjestelmiä kehittämällä. Ulkomaalaisvirasto ja poliisi sopivat menettelyistä, joiden kautta UVI:ssa esille tulevat ihmiskauppaepäilyt saadaan riittävän kattavasti KRP:n laittoman maahantulon ryhmän (LAMA) tai pimeän ulkomaisen työvoiman ryhmän (PUT) ja paikallispoliisin sekä tarvittaessa rajavartiolaitoksen tietoon. Tarvittaessa asia saatetaan myös työsuojelupiiriin tietoon.

Viranomaisyhteistyö

Keskusrikospoliisissa toimivat LAMA- ja PUT-ryhmät tekevät yhteistyötä ihmiskauppaan liittyvissä asioissa. Rajavartiolaitoksen rikostorjuntahenkilöstö pitää tiivistä yhteyttä mainittuihin ryhmiin (valvontaoperaatiot, rikostutkinta, yhteiset tutkintaryhmät). Vastaavasti myös poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen (PTR) yhteistoiminnan kehittämisessä otetaan huomioon ihmiskaupan torjunta laittoman maahantulon ohella. Edustustoissa työskenteleviä poliisin ja rajavartiolaitoksen yhdyshenkilöitä hyödynnetään tässä yhteydessä.

Kansainvälinen yhteistyö

Rikostorjunnan alueella kansainvälinen yhteistyö on ihmiskaupan torjunnassa hyvin kiinteää Itämeren alueen valtioiden, Europolin sekä Interpolin puitteissa. Europolilla ja Interpolilla on meneillään useita eri projekteja, jotka liittyvät tavalla tai toisella aihealueeseen. Yhteistyötä on myös UNODC:n, ETYJ:n, IGC:n sekä IOM:n kanssa. EU:ssa aihetta käsitellään useissa neuvoston työryhmissä.

Todistajansuojelu

Todistajansuojeluun liittyvän anonyymien todistelun tarvetta ja sisältöä harkittiin viimeksi oikeusministeriön ja sisäasiainministeriön yhteisesti asettamassa työryhmässä, jonka mietintö julkaistiin 13.5.2005 (oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2005:5). Työryhmän toisena tehtävänä oli selvittää mahdollisuutta säätää peitetoiminnassa toimineen poliisin henkilöllisyyden salassa pitämisestä häntä todistajana tai muutoin esitutkinnassa ja oikeudenkäynnissä kuultaessa. Työryhmä ehdotti, että anonyymi todistelu tulisi kysymykseen vain, kun syyte koskee rikosta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kymmenen vuotta vankeutta. Sellainen rikos on esimerkiksi törkeä ihmiskauppa.

Anonyymiä todistelua ja peitepoliisin oikeutta osallistua rikollisryhmän toimintaan koskevasta mie-
tinnöstä lausuneista useat olivat sitä mieltä, että anonyymistä todistelusta olisi hyötyä vain harvoissa
tapauksissa. Anonyymien todistelun käyttökelpoisuuteen liittyvät ongelmat koskevat myös ihmis-
kaupparikoksia. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännön mukaan tuomiota ei saa perustaa
yksinomaan tai edes pääasiassa anonyymille todistelulle. Ihmiskaupparikosten käsittelyssä näyttö
rakentuu keskeisesti asianomistajien kuulemiselle, joka ei siis anonyymisti tapahtuvana saisi kui-
tenkaan olla merkittävä näytön arvioinnin kannalta. Lisäksi todistelutarkoituksessa kuultavien asi-
anomistajien henkilöllisyyden suojaamisella ei ilmeisesti olisi suurta käytännön merkitystä, koska
ihmiskaupparikoksista epäilty joka tapauksessa tuntevat asianomistajat tai tietävät heidän henkilö-
lisyytensä.

Edellä anonyymistä todistelusta lausuttu ei tarkoita sitä, että todistajansuojelun tehostamiseen ih-
miskauppa-asioissa ei ole mahdollisesti tarvetta. Anonyymi todistelu on vain yksi tapa suojella to-
distajia. Myös ihmiskaupparikosten selvittämiseen liittyvään asianomistajien ja todistajien suojelun
tarpeeseen ja mahdollisuuksiin on kiinnitettävä huomiota todistajansuojelulainsäädännön kehittämi-
sen yhteydessä ja Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisen yleissopimuksen kansallisen voimaan
saattamisen yhteydessä. On mahdollista, että ihmiskauppatapausten vähäinen määrä liittyy siihen,
että asianomistajat ja todistajat eivät uskalla kertoa tapahtumainkulusta ollenkaan tai ainakaan to-
tuudenmukaisesti.

Todistajansuojeluun liittyvän lainsäädännön uudistamistarpeista tehdyn selvityksen mukaan kan-
sainvälistä yhteistoimintaa heikentää mm. se, että Suomessa viranomainen ei voi tehdä suojeltavan
kanssa oikeudellisesti pitävää yhteistoimintasopimusta eli häntä ei voida ottaa ns. todistajansuoje-
luohjelmaan. Todistajansuojelun toimivuus edellyttää, ettei suojeltavalla ole näkyvää yhteyttä todis-
tajansuojelutyötä tekeviin poliiseihin. Nyt tämä ei ole mahdollista, sillä poliisi ei voi käyttää ns. hal-
linnollista peitettä todistajansuojelutyössä.

Suomeen oikeudenkäyntiä/todistamistarkoitusta varten saapuva todistaja ei lähtökohtaisesti tarvitse
oleskelulupaa, vaan lyhytaikainen maassa oleskelu on mahdollista viisumin voimassaoloajan tai vii-
sumivapauden nojalla (ns. kolmannen maan kansalainen) tai hyödyntämällä oikeutta vapaaseen liik-
kuvuuteen (EU-kansalainen). Jos oleskelu on kuitenkin pidempiaikaista tai todistajalta ei kostotoi-
menpiteiden uhatessa voida edellyttää palaamista kotimaahan ennen oikeudenkäyntiä tai sen jäl-
keenkään, todistajalle on voitava yksittäistapauksessa myöntää oleskelulupa. Oleskeluluvan myön-
täminen on mahdollista ulkomaalaislain nykyisten säännösten nojalla, vaikka lakiin ei sisällykään
asiaa koskevaa erityissäätelyä.

Rikosperustainen vahingonkorvaus

Vahingonkorvauslain (412/1974) 5 luku on äskettäin uudistettu vuoden 2006 alussa voimaan tul-
leella lailla. Uudistuksessa on otettu huomioon myös vapauten kohdistuviin rikoksiin (esimerkiksi
ihmiskauppa) liittyviä näkökohtia. Samaan aikaan on tullut voimaan uusi rikosvahinkolaki
(1204/2005), jolla on muun ohessa pääsääntöisesti yhdenmukaistettu rikosvahinkolain mukaan hen-
kilövahingosta maksettava korvaus tuomioistuimessa tuomittavan korvauksen kanssa. Tällainen uu-
distus parantaa myös ihmiskaupan uhrien asemaa tilanteessa, jossa vahingonkorvausta ei saada tai
sitä ei kannata hakea rikoksenteijältä. Vapauten kohdistuvien rikosten valtion varoista maksetta-
van kärsimyskorvauksen enimmäismääräksi on säädetty 3 000 euroa. Tämä määrä ei estä tuomitse-
masta rikoksenteijää maksamaan suurempaa korvausta kärsimyksestä, jolloin mahdollinen erotus
on haettava rikoksenteijältä.

3.1.2.5. Ihmiskaupan ehkäiseminen

Viisumipolitiikka osana maahantulon sääntelyä

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

Työsuojelutoimet ja toimet harmaata taloutta vastaan

Ihmiskaupan ehkäisemiseen työsuojelun alalla on panostettu lainsäädäntöä kehittämällä ja kohdentamalla resursseja työehtojen valvontaan sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalalla. 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 valvontalaissa säädetyn ilmoitusvelvollisuuden osalta.

Ilmoitusvelvollisuuden täyttäminen tapahtuu käytännössä tekemällä ilmoitukset alueellisesti toimivaltaiselle poliisilaitokselle. Jäljennös ilmoituksesta liitteineen on sovittu lähetettäväksi sähköisesti tai postitse tiedoksi keskusrikospoliisin pimeän ulkomaisen työvoiman valvontayksikköön (PUT). Jos työsuojelupiirin tutkittavana on tapaus, joka on jollakin tavalla poikkeuksellinen tai jolla mahdollisesti on laajempaakin merkitystä, voidaan ilmoitus tehdä suoraan PUT-yksikköön. Tällaisessa tapauksessa työsuojelupiirin tulee ennen ilmoituksen lähettämistä ottaa yhteys yksikköön sen selvittämiseksi, onko kysymyksessä tapaus, jonka PUT-yksikkö ottaa suoraan tutkittavakseen. Vihjetiedot (tiedot havainnoista) lähetetään PUT-yksikölle. Niitä ei lähetetä alueellisesti toimivaltaiselle poliisilaitokselle, paitsi mahdollisesti niissä tapauksissa, joissa tällaisesta yhteistyömuodosta on sovittu työsuojelupiirin ja asianomaisen poliisilaitoksen kanssa.

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 ovat keskittyneet käytännössä suurille työpaikoille.

Työmarkkinajärjestöt ovat kouluttaneet luottamusmiehiä ja työsuojeluvaltuutettuja ihmiskauppaa ja työvoiman hyväksikäyttöä koskevissa kysymyksissä. Ammattiyhdistysliikkeen työntekijöiden ja luottamushenkilöiden huomiota on yleisemminkin kiinnitetty työvoiman hyväksikäyttöön ja ihmiskauppaan, ja lisäksi luottamusmiehiä ja työsuojeluvaltuutettuja on koulutettu näihin kysymyksiin. Hyvinä esimerkkeinä ammattiliittojen käytännön toimista ovat Palvelualan ammattiliitto PAM ry:n toiminta tietoisuuden lisäämiseksi ja Rakennusliitto ry:n toiminta työehtosopimusten noudattamisen valvomiseksi työmailla.

Rakennusliitto ry ja Rakennusteollisuus RT ry sekä vapaaehtoiset työnantajat ja tilaajat ovat toteuttaneet yhdessä hanketta, jossa tarjotaan työsyryjännän kohteeksi joutuneille henkilöille majoitusta

ja/tai töitä alan työnantajien tai tilaajien järjestämänä. Näin syrjinnän kohteeksi joutuneet voivat jatkaa normaalissa työelämässä eivätkä leimaudu uhreiksi. Hanke tukee myös asianomistajien ja todistajien maassa pysymistä ja antaa heille turvatumman aseman.

Keskusrikospoliisin PUT-yksikkö on tehnyt tiivistä yhteistyötä eri työmarkkinajärjestöjen kesken. Yhteisiä työmaa- tai muita kohdetarkastuksia ei ole tehty, mutta yhteydenpito keskusrikospoliisin ja ammattiliittojen toimitsijoiden kanssa on jatkuvaa. Tiedonvaihtoon kuuluu tarkastajien havaintoja mm. ulkomaalaisten työskentelyolosuhteista, työsuhteen ehdoista, työnteon luvallisuudesta sekä siitä, tehdäänkö työtä ns. pimeästi siten, että työnantaja jättää suorittamatta lakisääteiset velvollisuutensa. Työskentelyolojen korjaamiseksi ja pimeän sekä luvattoman työnteon ennalta ehkäisemiseksi keskusrikospoliisi on toiminut yhteistyössä Elinkeinoelämän Keskusliiton (EK) sekä suurten rakennusyhtiöiden johtohenkilöiden kanssa.

PUT-yksikön tehtävänä on paljastaa ja tutkia yhteistyössä muiden poliisin yksiköiden sekä eri viranomaisten kanssa laittoman ulkomaisen työvoiman käyttöä. Tarkoituksena on pysyvästi heikentää pimeää ulkomaista työvoimaa käyttävien yritysten toimintamahdollisuuksia sekä torjua laittoman ulkomaisen työvoiman maahantuloa. Vuodesta 2005 projektina toteutetun yksikön toiminta vakinaistettiin vuoden 2007 alusta, ja rahoitus siirrettiin keskusrikospoliisin kehykseen. Samalla PUT-yksiköstä tuli osa keskusrikospoliisin pääosaston talousrikoslinjaa. Projektille määritellyt tehtävät on kuitenkin säilytetty talousrikoslinjalla siten, että reaaliaikaiseen talousrikostutkintaan ja erityisesti harmaan talouden torjuntaan (painopistealueena pimeän ja luvattoman ulkomaisen työvoiman torjunta) on osoitettu sama henkilöresurssi, joka on ollut projektin käytössä.

Sisäasiainministeriössä ja erityisesti poliisissa on panostettu voimakkaasti talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaan. Sisäasiainministeriön esittelemä ja viranomaisyhteistyönä valmisteltu neljäs talousrikostorjuntaohjelma vahvistettiin helmikuussa 2006, kun valtioneuvosto teki periaatepäätöksen harmaan talouden ja talousrikosten vähentämiseksi vuosille 2006 - 2009. Ohjelman keskeisinä tavoitteina on muun muassa, viranomaisten yhteistoiminnan kehittäminen ja tiedonvaihdon esteiden poistaminen, harmaan talouden ja talousrikollisuuden toimintaedellytysten heikentäminen sekä rajat ylittävän talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuminen.

Ohjelmaan liittyy olennaisena osana noin 30-kohtainen luettelo erilaisista lainsäädäntö- ja selvityshankkeista. Hankkeilla pyritään muun muassa parantamaan veroviranomaisten ja ulkomaalaislupia myöntävien viranomaisten välistä tietojenvaihtoa. Tietojenvaihtomahdollisuuksia parantamalla lisättäisiin mahdollisuuksia tehostaa muun muassa sellaisten yritysten valvontaa, jotka jättävät verot sekä sosiaali- ja eläketurvamaksut hoitamatta tai muilla tavoin käyttävät hyväksi kotimaista tai ulkomaista ns. pimeää työvoimaa.

Rajavartiolaitoksen rikostorjuntahenkilöstö pitää tiivistä yhteyttä em. ryhmiin (valvontaoperaatiot, rikostutkinta, yhteiset tutkintaryhmät). Myös tässä yhteydessä hyödynnetään edustustoissa työskenteleviä poliisin ja rajavartiolaitoksen yhdyshenkilöitä.

Lähialueyhteistyö ja yhteistyö Itämeren alueella

Lähialueyhteistyössä on viime vuosina ollut vireillä useita ihmisoikeuksiin liittyviä hankkeita, joista monissa on myös ihmiskauppa/prostituutio-komponentti mukana. Kahdenvälisestä yhteistyöstä voidaan mainita Oulun lääninhallituksen sosiaaliseen tasa-arvoon tähtäävä hanke epäterveiden yhteiskunnallisten ilmiöiden torjumiseksi (mukaan luettuna prostituutio).

Ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman hyväksymisen jälkeen Suomi on osallistunut muun muassa Pohjoismaiden, Baltian maiden ja Venäjän väliseen monimuotoiseen yhteistyöhön ihmiskaupan vastustamiseksi. Vuosina 2002-2006 toiminut korkean tason pohjoismais-baltialainen ih-

miskaupan vastainen työryhmä (Nordic-Baltic Task Force against Trafficking in Human Beings) edisti lähialueyhteistyötä ihmiskaupan lähtö-, kauttakulku- ja kohdemaiden sekä kansalaisjärjestöjen ja muiden toimijoiden välillä. Työryhmän tarkoituksena oli nostaa ihmiskaupan vastainen työ jäsenmaidensa poliittiselle agendalle. Tavoitteessa onnistuttiin hyvin: mandaatin loppuessa lähes kaikissa Pohjoismaissa ja Baltian maissa oli hyväksytty ihmiskaupan vastainen toimintasuunnitelma. Työryhmä käynnisti myös pilottiprojektin, jonka tarkoituksena on varmistaa seksuaaliseen hyväksikäyttötarkoitukseen tuotujen uhrien turvallinen paluu lähtömaahan.

Syksyllä 2006 pohjoismais-baltialaisen ihmiskaupan vastaisen työryhmän toiminta päätettiin siirtää osaksi Itämeren maiden neuvoston toimintaa (Council of the Baltic Sea States, CBSS). CBSS:n uuden ihmiskaupan vastaisen työryhmän tehtävänä on jatkaa ja tiivistää Pohjoismaiden ja Baltian maiden hyvin jatkanutta yhteistyötä ja integroida siihen myös CBSS:n muut jäsenmaat (Puola, Saksa ja Venäjä).

Rikostorjunnan alalla lähialueyhteistyö on kiinteää Baltic Sea Region Task Force on Organised Crime -yhteistyöelimen puitteissa. Task Force vastaa CBSS:n rikostorjuntaan liittyvästä Itämeren alueen valtioiden yhteistyöstä. Sillä on useita rikoslajikohtaisia alatyöryhmiä, joista ihmiskaupan torjuntaan liittyvät laittoman maahantulon torjuntaan keskittyvä työryhmä (pj. Saksa) sekä nais- ja lapsikauppatyöryhmä (pj. Suomi). BSRTF:n toimintaa koordinoidaan kansallisesti keskusrikospoliisissa.

Kehitysyhteistyö

Suomen kehityspolitiikassa sovelletaan ihmisoikeusperustaista lähestymistapaa ja Suomen kansainvälisten, ihmiskaupan vastaisten tukitoimien lähtökohtana on ollut erityisesti uhrien ihmisoikeuksien painottaminen. Kahdenvälisessä kehityspolitiikassa Suomi on tukenut ihmiskaupan vastaista toimintaa erityisprojekteilla Kambodžhan lisäksi uutena kohteena Länsi-Balkanilla (kumppaneina IOM ja paikalliset hallitukset). Monenkeskisellä puolella Suomi on tukenut ILO:n lapsityön vastaista IPEC-ohjelmaa. UNICEF:ille ja YK:n väestörahasito UNFPA:lle annettu tuki on ohjautunut osin ihmiskaupan vastaiseen toimintaan. Lapsikaupan torjuminen on UNICEF:n toiminnan painopisteitä ja UNFPA:n toiminta naisten ja tyttöjen lisääntymisterveysoikeuksien puolesta ehkäisee osaltaan ihmiskauppaa. UNICEF ja UNFPA ovat Suomen monenkeskisen tuen pääkumppaneita.

Kansalaisjärjestöjen kanssa toteuttavilla hankkeilla on merkittävä asema ihmisoikeuksia tukevassa yhteistyössä. Järjestöjen kautta on annettu edelleen 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 Moldovassa 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 köyhyden vähentämisellä, mikä kuuluu Suomen kehityspolitiikan tavoitteisiin.

Globaalipäätöksenteon keinoja ja rakenteita kehittävän ns. Helsinki-prosessin osana toimii ihmiskaupan vastainen, kansallisia hallituksia, kansainvälisiä järjestöjä sekä kansalaisjärjestöjä edustava työryhmä (round table), joka tuottaa esityksiä kansainväliseen viranomaisvastuuseen ja kansainväliseen yhteistyöhön ihmiskauppaa vastaan. Suomi on osaltaan tukenut myös tätä toimintaa.

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 prosenttia koko kahdenvälisen kehitysyhteistyön budjetista. Erityisesti kehitysyhteistyössä korostetaan tyttöjen tasavertaisia mahdollisuuksia päästä koulutukseen.

Siviilikriisinhallinta ja rauhanturvatehtävät

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelman (19.4.2007) mukaan hallitus edistää Suomen valmiuksia osallistua kansainvälisen kriisinhallinnan tehtäviin tiivistämällä yhteistyötä sotilaallisten ja siviilivoimavarojen käytössä sekä vahvistamalla siviilikriisinhallintaa. Suomi pyrkii antamaan merkittävän panoksen kansainväliseen kriisinhallintatyöhön. Suomi kiinnittää erityistä huomiota naisten asemaan konflikteissa ja kriisinhallinnassa.

Etyj keskittyy siviilikriisinhallintatoiminnassaan erityisesti oikeusvaltion kehittämiseen. Lisäksi Etyj ja sen ihmisoikeustoimisto ODIHR järjestävät vaalitarkkailumissioita ja järjestö on myös laatinut laajasti käytössä olevia vaalistandardeja. Etyj on vuonna 2003 hyväksynyt ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman. Etyjin vuoden 2006 Brysselin ministerineuvoston kokouksessa hyväksyttiin päätös ihmiskaupan vastaisten toimien tehostamisesta työn riisto mukaan lukien. Ihmiskaupan vastainen toiminta kuuluu myös Suomen vuoden 2008 ETYJ-puheenjohtajuuskauden painopistealueisiin.

Euroopan neuvoston kaiken toiminnan tavoitteena on ihmisoikeuksien, oikeusvaltion ja demokratian edistäminen sekä lainsäädäntöä kehittämällä että valvomalla jäsenmaidensa kehitystä ja EN:n sopimusten toimeenpanoa. Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastainen yleissopimus hyväksyttiin toukokuussa 2005. Suomi allekirjoitti sopimuksen elokuussa 2006, ja ratifioinnin edellytyksiä selvitetään ulkoasiainministeriössä. Suomen Euroopan neuvostolle myöntämällä vapaaehtoisrahoituksella on rahoitettu myös ihmiskaupan vastaista toimintaa ja koulutusta.

Suomi osallistuu EU:ssa tapahtuvaan YK:n turvallisuusneuvoston naisia konfliktitilanteissa koskevan päätöslauselman nro 1325:n mukaiseen toimintaan. Suomen EU-puheenjohtajuuskaudella (13.11.2006) hyväksyttiin 1325-päätöslauselmaan perustuvat neuvoston päätelmät, joissa huomio on etenkin kyseisen päätöslauselman toimeenpanon seurannassa.

Ihmiskaupan vastaisen toiminnan periaatteet huomioidaan niin EU:n kriisinhallintaoperaatioiden valmisteluvaiheessa ja operaatioihin osallistuvien henkilöiden koulutuksessa kuin myös toiminnassa operaatioiden aikana.

3.1.2.6. Tiedon ja tietoisuuden lisääminen

Koulutus

Useilla hallinnonaloilla on toteutettu ihmiskauppaa koskevaa koulutusta. Poliisi ja osa syyttäjälaitosta ovat saaneet koulutusta osana näillä hallinnonaloilla järjestettäviä ulkomaalaisseminaareja. Koulutusta on toteutettu muun muassa poliisikoululla sekä myös raja- ja merivartiokoululla. Keskusrikospoliisi on järjestänyt syksyllä 2007 ihmiskauppa-aiheisen seminaarin. Poliisin, Ulkoma-

laisviraston ja rajavartiolaitoksen edustajia on osallistunut myös muun muassa IOM:n, CEPOL:n ja IGC:n järjestämiin kansainvälisiin seminaareihin.

Työministeriön hallinnonalalla on järjestetty koulutusta muun muassa vastaanottokeskuksille. Meillä on vastaanottokeskuksille ja auttamisjärjestelmän toteuttajille suunnattu koulutustilaisuuksien sarja. Koulutuksen tarve jatkuu tämän jälkeen edelleen. Myös koulutusmateriaalin valmistaminen ja jakaminen yli hallinnonalojen rajojen on tärkeää sekä perustietouden että kohderyhmittäisen koulutuksen osalta. Ihmiskaupan vastaiseen työhön osallistuville soveltuvan monialaisen koulutusmateriaalin suunnittelu ja toteutus onkin meneillään työministeriön johdolla. Samassa yhteydessä on laadittu myös sähköisesti päivitettävä ihmiskauppa-aiheinen koulutuskalenteri toimijoiden käyttöön.

Ulkoasiainministeriö on järjestänyt ihmiskaupakoulutusta erityisesti konsuli- ja viisumitehtävissä toimiville osana maahantulo- ja konsuliasioiden koulutusta. Myös ministeriössä aloittaville uusille virkamiehille on järjestetty koulutusta KAVAKU-kurssin yhteydessä.

Sosiaali- ja terveysministeriön alalla toimijakenttä on erityisen laaja. Tietoutta ihmiskaupan vastaisesta työstä ja sen merkityksestä omassa ammatissa levitetään koulutuksen ohella muun muassa ammattilehtien kautta. Hallinnonalalla ei ole kuitenkaan järjestetty ihmiskauppa-aiheista koulutusta.

Valtakunnansyyttäjänvirasto on syksyllä 2006 järjestänyt syyttäjille kaksipäiväisen koulutuspäivän, johon on osallistunut myös keskeisten käräjäoikeuksien tuomareita. Kaikille tuomareille, syyttäjille ja oikeusavustajille on toimitettu sähköisesti ihmiskaupan vastainen toimintasuunnitelma ja siihen liittyvä laaja oikeusministeriön hallinnonalan ihmiskauppa-asioita koskeva muistio.

Ihmiskauppa-asiat otetaan huomioon myös siviilinkriisihallintakoulutuksessa (mm. Rule of Law – koulutusosio, esim. oikeustapaukset ja Balkan). Rajavartiolaitoksen esikunnan edustaja on osallistunut asiaa koskevaan kokoukseen toukokuussa 2007 Italiassa.

Tiedotus

Sisäasiainministeriö on tiedottanut ihmiskauppa-asioista (lakihankkeet, toimintasuunnitelma, seminaarit, pj-kausi ym.). SM:n viestintäyksikkö koordinoi tiedotuksen tarpeet ja toteuttamistavan myös tulevaisuudessa. Tilanteen niin vaatiessa tehdään erityinen tiedotussuunnitelma.

Ulkomaalaisvirasto on lisännyt toiminnallaan osaltaan yleistä tietoutta ihmiskaupasta ilmiönä (mm. UVI:n esite ihmiskaupan uhrille myönnettävästä oleskeluluvasta). Tiedotuksessa on hyödynnetty UVI:n internet-sivustoa. Viranomaisten välisen tiedotuksen ja yhtenäisten menettelytapojen luomisen välineenä hyödynnetään toimintakäsikirja Manua (extranet).

Työministeriö on tiedottanut uhrien auttamisjärjestelmää koskeneesta lainsäädäntöhankkeesta sekä auttamisjärjestelmän perustamisesta ja toiminnasta. Ministeriö järjesti 16.11.2006 Säätytalolla valtakunnallisen tilaisuuden auttamisjärjestelmän käynnistämisestä. Auttamisjärjestelmän sisällyttäminen vastaanottokeskusten toimintaan on saanut runsaasti paikallista huomiota Oulun ja Lappeenrannan seudun mediassa. Aikuisille ja alaikäisille uhreille sekä viranomaisille ja muille yhteistyökumppaneille suunnatut esitteet ja muu materiaali on valmisteilla työministeriön johdolla. Suppea auttamisjärjestelmää koskeva verkkosivu on avattu työministeriön sivuston yhteyteen, ja valmisteilla on laajempi sekä uhreille, auttajille että yleisölle monipuolista tietoa ihmiskaupasta antava sivusto.

Yksittäisissä ihmiskauppatapauksissa viranomaisten tiedottamisesta vastaa esitutkintalain mukaisesti tutkinnanjohtaja. Uhrien auttamisen osalta yhteyksistä tiedotusvälineisiin huolehtii vastuullisen vastaanottokeskuksen johtaja.

Tutkimus

Yliopistoissa ja Poliisiammattikorkeakoulussa on tehty ja on toteutettavana ihmiskauppaa koskevia selvityksiä sekä osaksi ihmiskauppaan liittyviä tutkimuksia. Myös muu yliopistoissa tehtävä yhteiskunta- ja taloustieteellinen sekä kansainvälisiin suhteisiin liittyvä tutkimus tuottaa tietoa, jota voidaan hyödyntää ihmiskauppaan liittyvien ilmiöiden ymmärtämisessä. Ihmiskauppaa koskevan tutkimustyön suuntaamis- ja voimavaratarpeita ei ole vielä kattavasti selvitetty.

Opettajankoulutus, kansainvälisyyskasvatus ja tietoyhteiskunta

Koulutuspoliittisesti merkittävien alueiden täydennyskoulutukseen on osoitettu määrärahaa käytettäväksi henkilöstön ammattitaitoa ylläpitäviin ja laajentaviin koulutusohjelmiin. Kaikilla koulutuksen asteille suunnatulla täydennyskoulutuksella edistetään mm. opetushenkilöstön valmiuksia toteuttaa kansainvälisyyskasvatusta käytännössä. Opettajille tarjotaan uusia työvälineitä työnsä ja työyhteisönsä kehittämiseksi monikulttuurisessa opetustyössä ja opiskelijoiden ohjauksessa. Oppilaitosten toimintaa kehitetään monikulttuuristen arvojen mukaisesti.

Kansallinen raportoija ja tietojen kerääminen

Kansallista raportoijaa ei ole vielä asetettu, koska on lähdetty siitä, että ennen raportoijan asettamista on hankittava riittävästi kansallista kokemusta.

Ihmiskaupan ja sen vastaisen toiminnan seuranta on tapahtunut lähinnä eri viranomaisten keräämien tietojen ja niiden ohjausryhmäkäsittelyn avulla. Vastaanottokeskukset rekisteröivät auttamisjärjestelmässä olevat uhrit Marek-asukasrekisteriin, josta tiedot ovat saatavissa viranomaisten käyttöön. Ne seuraavat myös auttamistyön kustannuksia turvapaikanhakijoiden vastaanottotoiminnasta erillään.

Ihmiskauppaan liittyvää rikostilastointia kehitetään KRP:n johdolla. Raja- ja merivartiokoululla on selvitetty tarvittavia toimenpiteitä liittyen tutkimushankkeen asettamiseksi rajavartiolaitoksessa. Hanke voidaan toteuttaa myös esimerkiksi opinnäytetöiden kautta.

3.2. Toimenpiteiden toteutuksen arviointi

3.2.1. Viranomaisten toiminta ja sen kehittyminen

3.2.1.1. Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen

Tunnistamisesta tehdyt havainnot

Ihmiskaupan uhreja on tunnistettu ennalta arvioitua määrää vähemmän: ihmiskaupparikoksen uhriksi epäiltiin joutuneen vuoden 2006 aikana 17 henkilöä, ja auttamisjärjestelmässä oli yhdeksän uhria tai uhriksi epäiltyä. Johtopäätöksenä tästä on se, että joko arvio Suomen kautta kulkevista ja Suomeen päätyvistä ihmiskaupan uhreista on ollut väärä, tai sitten tunnistamismekanismi ei toimi tarkoitettulla tavalla. Mahdollisesti kysymys on molemmista.

Tilastojen perusteella on vaikea päätellä, miksi ilmenneiden tapausten määrä on arvioitua selkeästi pienempi. Yhtenä selittävänä tekijänä määrien vähäisyydelle on se, että tapauksia pystytään ennaltaehkäisemään jo ulkomaanedustustojen kautta ja lentoyhtiöiden kanssa tehtävän yhteistyön avulla. Tämä ei kuitenkaan yksistään riitä selittämään ilmenneiden tapausten vähäistä määrää.

Yhtenä lisäselityksenä voi olla se, että ihmiskaupan kaltaisia rikoksia tehdään todellisuudessaakin selvästi ihmiskaupparikoksia enemmän. On myös mahdollista, että rajanveto eri rikosnimikkeiden välillä tai rikosten tunnistaminen nimenomaan ihmiskaupaksi on tähänastisella kokemuksella vielä epävarmaa. Näytön saamisen vaikeuden vuoksi rikostutkinnassa voi olla myös varmempaa edetä syyteharkintaan muiden rikosten kuin ihmiskaupan nimikkeellä. Yksi selittävä tekijä saattaa olla sekin, ettei kaikkia uhriryhmiä tavoiteta eivätkä he myöskään tule itse esiin ja viranomaisten tietoon. On myös mahdollista, että osa uhreista poistuu maasta jo käännytysten yhteydessä. Mahdollista on tietysti myös se, ettei ihmiskaupparikoksia todellakaan tehdä Suomessa enempää.

Määrien vähäisyyden ohella toinen ennakoarvioista poikkeava havainto kerättyjen tilastotietojen perusteella on se, että erityisesti ravintola- ja rakennusalalla tapahtuneita työvoiman hyväksikäyttötapauksia on ilmennyt ihmiskauppaepäilyjen ja -tapausten joukossa prostituutiota ja muuta seksuaalista hyväksikäyttöä huomattavasti useammin. Tähän voi työvoiman hyväksikäytön runsaamman esiintymisen sijaan olla syynä myös se, että muunlaisia tapauksia ei tunnisteta tai uhrin ei uskalla tulla esiin, ovat tietämättömiä mahdollisuuksistaan tai eivät luota tarjottavaan apuun tai viranomaisiin yleensä. On todennäköistä, että näiden seikkojen vuoksi myös työvoiman hyväksikäyttötapauksia on runsaasti enemmän kuin tähän mennessä on tullut ilmi.

Tunnistamisen toimivuus

Tilastojen perusteella näyttää siltä, että työsuojeluviranomaisten, poliisin ja ammattijärjestöjen yhteistoiminnan kautta paljastuvia työvoiman väärinkäyttöön liittyviä tilanteita tunnustetaan paremmin kuin tilanteita, joissa mahdollisten ihmiskaupan uhrien asema liittyy prostituutioon. Painotus saattaa olla osoitus uhrien tunnistamiseen liittyvästä sukupuolittaisesta valikoivuudesta. Arviointia tehtäessä syntyy myös kysymys siitä, onko taustalla rakenteellinen syy. Työvoiman väärinkäyttöön liittyvien tapausten mahdolliset uhrin ovat olleet etupäässä miehiä. Sen sijaan paritukseen liittyvän ihmiskaupan mahdolliset uhrin ovat useimmiten naisia. Näitä on kuitenkin tullut auttamisjärjestelmään vähän, vaikka kansainvälisesti prostituutiotarkoituksen arvioidaan olevan ihmiskaupan tyypillisin muoto Euroopassa.

Rikosnimikkeiden välisen rajanvedon vaikeudet ovat osaltaan aiheuttaneet sen, että uhreja ei ole tunnustettu niin paljon kuin alun perin arvioitiin. Kuitenkin kaikki ihmiskaupan uhreiksi epäillyt henkilöt ovat tapauksen yhteydessä käytetystä rikosnimikkeestä riippumatta saaneet tukea ja kaikki avun tarpeessa olleet – myös muiden tukijärjestelmien väliinputoajat tapauksen yhteydessä käytetystä rikosnimikkeestä huolimatta – ovat saaneet apua ja päässeet jatkamaan saamansa tuen avulla eteenpäin. Kaikissa tapauksissa on toki ainakin alkuvaiheessa ollut mukana ihmiskaupparikosepäily. Avun saannin mahdollisuuden laajasta soveltamisesta ja positiivisista vaikutuksista huolimatta asialla on myös toinen puoli: tarkoitus on ollut luoda nimenomaan ihmiskaupan uhreja palveleva järjestelmä. Viranomaisten luomien järjestelmien tavoitettavuudelle ja toimivuudelle on kohtalokasta, jos kansainvälisesti ihmiskaupaksi arvioitavia tapauksia ei käsitelläkään Suomessa ihmiskauppana.

Suomen ihmiskaupan vastaista toimintaa vaikeuttaa osaltaan myös se, että Suomi toimii Keski- ja Etelä-Eurooppaan suuntautuvan ihmiskaupan kauttakulkumaana. Ongelmalliseksi nämä tilanteet tekee se, että rajanylitysvaiheessa ei useimmiten vielä tiedetä, onko henkilö ihmiskaupan uhri vai ihmissalakuljetuksen kohde. Suurin osa auttamisen piirissä olleista uhreista oli vuonna 2006 Itä- tai Kaakkois-Aasiasta, mutta johtopäätöksiä siitä, että ihmiskauppa Suomessa liittyisi juuri Kaukoidän

yhteyksiin, ei aineiston vähäisyyden vuoksi voi tehdä. Viranomaisten keräämien tilastojen perusteella ei voi tehdä johtopäätöksiä myöskään siitä, miksi seksuaalisen hyväksikäytön vuoksi Suomen lähialueilta tulleita tapauksia ei ole tähän mennessä tullut esiin läheskään etukäteen arvioitua määrää.

Uhrien esiintuloon ja tunnistamiseen vaikuttaa erityisesti prostituution alueella myös asiaan liittyvä käännynnäköisyyden uhka. Seksuaalipalvelujen myymisestä epäiltyinä käännytettyjen henkilöiden määrä on viime vuosina ollut noin 15 henkilöä vuodessa. Luku on pienentynyt, koska Baltian maat ovat liittyneet Euroopan unioniin. Käännyttämishuaka ei siis lukujen perusteella näytä kovin suurelta, mutta toisaalta asiaa ei ole riittävällä tavalla tutkittu, koska tietoa ei ole kerätty kattavasti eikä uhrien esiintulohalukkuuteen vaikuttavasta käännyttämishuakasta lainkaan.

Maasta poistettuja henkilöitä on jälkikäteen vaikea tavoittaa, joten uhrien ja tunnistamisen tulisi tapahtua ennen maastapoistamisen täytäntöönpanoa. Maasta poistettavia henkilöitä tulisi informoida oikeuksista sekä avun saamisen ja tuetun paluun mahdollisuuksista. Oman uhriaseman tunnistamiseksi erityisesti ihmiskaupan kaltaisten rikosten uhrien informoiminen on tärkeää. Lisäksi on huomattava että myös seksuaalipalvelujen myymisestä tai rikoksesta, kuten väärennyksestä, epäilty saattaa olla ihmiskaupan uhri.

Tunnistamiskynnyksen alhaalla pitäminen edellyttää sitä, että järjestelmä on ennustettava ja perustuu uhrin oikeuksiin. Luottamuksellisuuden säilyttämiseksi ja järjestelmästä tiedottamiseksi sekä viranomaisilla että toimintaan osallistuvilla kolmannen sektorin toimijoilla tulee olla selkeä ja konkreettinen tieto siitä, mitä velvollisuuksia järjestelmä uhrille asettaa ja mitä oikeuksia se tuo. Järjestelmään sisältyvien harkinnanvaraisuuksien määrää tulisi vähentää prosessin ennustettavuuden lisäämiseksi.

Tunnistamisessa yksi olennainen seikka on se, että uhriksi epäillyn kohtaamistilanne saattaa olla sekä viranomaisissa että järjestöissä ainutkertainen, eikä mahdollisuutta asiantuntijoiden konsultointiin tai tulkintaan palaamiseen henkilön itsensä kanssa ole. Asiakas tavataan ehkä etsivässä työssä, kauttakulutus tapauksena tai poliisivalvonnan yhteydessä. Tämän vuoksi uhreja kohtaaville tahoille järjestettävien koulutusten ei tule rajoittua havaitsemiseen ja tunnistamiseen. Koulutusten on käsiteltävä myös valmiudet siihen, kuinka tulkinta ihmiskauppaepäilystä kerrotaan asiakkaalle ja kuinka mahdollisuuksista ja oikeuksista sekä jatkotoimenpiteistä annetaan tietoa. Myös jatkotoimenpiteisiin ohjaamisen tuntemus on tärkeää.

Tunnistamisvalmiuden parantamiskeinoja

Uhrien tunnistamiseen tähtäävä koulutus on ollut ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman ja sen toteutuksen keskeinen osa. Koulutusta ei kuitenkaan vielä ole järjestetty riittävästi eikä sillä ole tavoiteltu kaikkia uhreja tunnistavia tahoja.

Ihmiskaupan uhrien tunnistamisen kannalta etenkin poliisin, rajavartiolaitoksen ja Ulkomaalaisviraston toimintarutiineilla on myös hyvin tärkeä sija. Ihmiskaupan vastaisen ohjelman toimivuuden ja tehokkuuden arvioinnin kannalta näyttää tärkeältä, että juuri tällaisia konkreettisia rutiineja evaluoidaan ja tarvittaessa muokataan.

Vastuullisten ministeriöiden tulee huolehtia myös siitä, että oman hallinnon alan kenttätasolla on ohjeistus siitä, miten käytännön tilanteissa tulee menetellä. Yhtenä esimerkkinä tästä ovat KRP:n ns. huoneentaulut, jotka ovat raportin liitteinä 2 ja 3. Myös mm. kolmannen sektorin, työmarkkinajärjestöjen, työnantajien ja henkilöstön kouluttaminen uhrien tunnistamiseen sekä työsuojeluviranomaisten koulutus ja riittävä resursointi on otettava huomioon. Elinkeinoelämän ja työmarkkinajärjestöjen näkökulmasta ihmiskaupan vastainen työ on osa yhteiskuntavastuuta.

Hallitusohjelman mukaan ihmisyyden ja perusoikeuksien vastaisten rikosten uhriksi joutuneille siirtolaisille myönnetään pysyvä oleskelulupa, jotta nämä voivat helpommin hakea apua viranomaisilta. Tunnistamisen rajaaminen vain ihmiskaupan uhreihin ei olekaan perusteltua.

3.2.1.2. Harkinta-ajan ja oleskeluluvan myöntäminen ihmiskaupan uhrille

Oleskelulupa

Oleskeluluvan myöntämisestä ihmiskaupan uhrille (ns. uhriluvasta) on säädetty ulkomaalaislaissa. Ihmiskaupan uhrin oleskelulupa tarjoaa uhrille yhden mahdollisuuden jäädä Suomeen laillisesti. Sääntelyn soveltuvuutta rajaavat lain määritelmät: ihmiskauppa määritellään viittaamalla rikoslain rangaistussäännöksiin ja ihmiskaupan uhri määritellään ulkomaalaiseksi, jonka voidaan perustellusti epäillä joutuneen ihmiskaupan uhriksi (UlkL 3 § 22 ja 23 kohdat).

Ulkomaalaislain 52 a §:n 1 momentin mukaan Suomessa olevalle ihmiskaupan uhrille myönnetään tilapäinen oleskelulupa, jos: 1) ihmiskaupan uhrin oleskelu Suomessa on perusteltua ihmiskaupan esitutinnan tai tuomioistuinkäsittelyn vuoksi; 2) ihmiskaupan uhri on valmis tekemään yhteistyötä viranomaisten kanssa ihmiskaupasta epäiltyjen kiinni saamiseksi; sekä 3) ihmiskaupan uhrilla ei ole enää siteitä ihmiskaupasta epäilyihin. Jos ihmiskaupan uhri on erityisen haavoittuvassa asemassa, oleskelulupa voidaan pykälän toisen momentin mukaan myöntää jatkuvana ja riippumatta siitä, täytyvätkö ensimmäisen momentin kaksi ensimmäistä edellytystä vai ei. Oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu.

Rikoslain ihmiskaupamääritelmä on siis suorassa yhteydessä ulkomaalaisen rikoksen uhrin mahdollisuuksiin saada oleskelulupa ihmiskaupan uhrina. Riittävän näytön hankkiminen ihmiskaupparikoksista on haastavaa. Syyttämiskynnyksen ylittämistä ja rikostuomioiden saamista vaikeuttaa lain tulkinta eri rikosten välillä (ihmiskauppa vs. paritus, kiskonnantapainen työsyryntä ja ihmislakuljetus, joka on kriminalisoitu laittoman maahantulon järjestämisenä). Tapauksia on ollut vähän, ja tulee viemään vuosia, ennen kuin on kotimaista oikeuskäytäntöä siitä, millaiset rikokset täyttävät ihmiskaupparikoksen tunnusmerkistön.

Tähän mennessä esillä olleet rikostapaukset huomioon ottaen vaikuttaisi siltä, että ihmiskaupparikoksen tunnusmerkkien täyttymisen ja sitä myötä ihmiskaupan uhrin oleskeluluvan kynnys on nousemassa korkealle. Rikosnimike voi muuttua myös tutinnan edetessä ennen harkinta-ajan tai uhriluvan myöntämistä (esim. ihmiskauppa → kiskonnantapainen työsyryntä), samoin henkilön asema rikosprosessin osapuolena (uhri/asianomistaja ↔ todistaja). Aina ei myöskään ole mahdollista identifioida tai löytää rikokseen syyllistynyttä ja saattaa häntä vastuuseen, vaikka on ilmeistä, että uhriksi epäilty henkilö on joutunut ihmiskaupan kohteeksi.

Ihmiskaupparikoksista Suomessa tähän saakka saatujen vähäisten kokemusten vuoksi on kuitenkin mahdotonta ja ennen aikaista sanoa, liittyvätkö rikosmääritelmään ja ihmiskaupan uhrin oleskeluluvan myöntämiseen yhteydessä olevat kysymykset ja ongelmat säädöksiin – ennen kaikkea ulkomaalaislain muotoiluihin, lain tulkintaan tai ulkomaalaislain suhteeseen rikoslakiin. Kysymyksessä voivat olla myös ongelmat uhrin tunnistamisessa käytännössä ja esimerkiksi yhteistyön toimivuudessa hallinnon ja kolmannen sektorin välillä.

Ihmiskauppaan liittyvien tilanteiden monimuotoisuuden kattamaan pyrkivä näkökulma on tuotu esiin ihmiskaupan uhrin oleskelulupaa koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 32/2006). Esityksessä ei ollut tarkoituksena asettaa jatkuvan oleskeluluvan saamisen edellytyksiä ihmiskaupan uhrina erityisen tiukoiksi. Kysymys on jatkossa myös laajemmin siitä, miten yleensä rikosasioissa ja erityisesti törkeissä tapauksissa uhreille ja todistajille annetaan oleskelulupia.

Myönnettyjen uhrilupien vähäisyyden takia ei ole vielä nähtävissä, millaiseksi lupakäytäntö muotoutuu. Tähän saakka ainoan ihmiskaupan uhriuden perusteella myönnetyn jatkuvan oleskeluluvan perusteella ei voi katsoa, että kynnys jatkuvaluonteisen luvan myöntämiselle olisi ollut liian tiukka. Lisäksi esillä on ollut muitakin epäilyjä ihmiskaupasta tai esim. kiskonnantapaisesta työsyrynnästä. Koska hakijoilla on joko ollut vahvempi asema jo olemassa olevan luvan myötä tai he ovat saaneet asiaansa ratkaisun kansainvälistä suojelua koskevan menettelyn kautta, ei ole ollut tarkoituksenmukaista myöntää lyhyttä uhrilupaa esimerkiksi henkilölle, jolla jo on ollut pitkään jatkuvaluonteinen lupa. Lupaviranomaisessa on pyritty katsomaan hakijan etua eri lupia harkittaessa.

Vaikka lupien myöntäminen eri tilanteissa ei sinänsä ole ongelmallista, luvan myöntämisen perusteiden kuvaaminen mahdollisille uhreille on koettu vaikeaksi erityisesti kolmannella sektorilla. Eriyisesti ensi vaiheen kontakteissa uhrin kanssa olisi pyrittävä rakentamaan kuva luotettavasta ja turvallisesta vaihtoehdosta hyväksikäytön uhriksi jäämiselle. Epäselvyyttä on kuitenkin ollut esimerkiksi siitä, milloin uhriluvan edellytykset eri tilanteissa täyttyvät, kuinka pitkäaikainen oleskelu voi olla mahdollinen ja voiko uhrille annettavan tuen pitkäjänteisyydestä antaa takeita.

Päätelyä on vaikeuttanut myös se, että useimmissa tähänastisissa ihmiskaupatapauksissa uhreilla on ollut jo oleskelulupa. Järjestöjen ja muiden auttajien on tällöin ollut vaikea arvioida, kuinka pitkäaikaiseksi oleskelu voi muodostua ja saako henkilö myöhemmin ihmiskaupan uhrin oleskeluluvan. Tilanteen arvioimisen on katsottu olevan vaikeaa varsinkin silloin, kun määräaikaisen oleskeluluvan umpeutumisaika on ollut lähellä.

Lupamenettelyyn sisältyy epävarmuutta erityisesti uhrin kannalta katsottuna. Lopputulos ei voi olla koskaan ennalta täysin selvä. Oleskelulupaa hakeva ihmiskaupan uhri joutuu punnitsemaan mahdollisuuttaan oleskeluluvan ja tuen saamiseen myös sitä riskiä vastaan, ettei lupaa myönnetäkään, jolloin uhri on entistä haavoittuvammassa asemassa. Lisäksi hänellä on pohdittavanaan yhteistyövelvoitteen sisältö ja todelliset vaikutukset. Mahdollisten uhrien tukemiseen osallistuvien tahojen on ollut ajoittain vaikea päätellä, ohjatako henkilö auttamisjärjestelmän piiriin, vaikka ihmiskaupan merkkejä olisikin näkyvillä.

Ulkomaalaislain mukaan uhrille myönnetään pääsääntöisesti tilapäinen oleskelulupa silloin, kun hän ei ole erityisen haavoittuvassa asemassa. Tilapäinen oleskelulupa ei luonnollisesti anna uhrille suurta varmuutta siitä, että auttamisjärjestelmään ja yhteistyöhön lähteminen olisi hänen kannaltaan aina kaikkein paras ratkaisu. Tilapäisyydestä seuraa myös joidenkin Suomessa asuville tarkoitettujen palvelujen ulkopuolelle jääminen. Olisikin suotavaa, että jatkuvan oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiä tulkittaisiin mahdollisimman joustavasti. Näin myös kolmannen sektorin toimijat voisivat näissä tapauksissa paremmin ennakoita ja kannustaa henkilöitä kertomaan kokemuksistaan viranomaisille ja hakeutumaan palvelu- ja oleskeluoikeusjärjestelmään. Lisäksi yhteistyövelvoitteen sisällön ja vaikutusten määrittelyä uhriksi epäillylle tulisi tukea ja helpottaa.

Ulkomaalaislaki ei suoranaisesti sulje alaikäisiä yhteistyövaatimuksen ulkopuolelle. Hallituksen esityksessä 32/2006 kuitenkin todetaan, että yhteistyövaatimus voi olla usein kohtuuton. Yhteistyön merkitys sekä uhrille että viranomaisille ei voi olla sama aikuisten ja alaikäisten kohdalla. Kokeemukset muun muassa Pohjoismaista osoittavat, että jonkinlainen yhteydenpito saattajiin kuuluu yleensä varsinkin ilman huoltajia liikkeellä olevien alaikäisten tapauksiin. Alaikäisten kohdalla suotavampi auttamiseen kytkettävä tavoite olisikin luotettavan ja turvallisen ympäristön takaaminen ja lasten mahdollinen osallistuminen yhteistyöhön.

Lastensuojelun asiantuntijan tai lastenpsykiatrin arvio tulisi ottaa edellytykseksi harkittaessa yhteistyötä alaikäisten kohdalla, jos se on välttämätöntä esimerkiksi rikostutkinnan etenemisen kannalta. Tietynlainen yhteistyö, kuten puhelinnumeron antaminen poliisille ja vastaanottokeskukselle voi

myös parantaa alaikäisten uhrien turvallisuutta. Lastensuojelulain alaikäisiä koskevat velvoitteet ovat voimassa kaikissa yhteyksissä myös ulkomaalaisten kohdalla.

Harkinta-aika

Uhrille voidaan myöntää enintään puolen vuoden harkinta-aika, jonka aikana hän voi laillisesti oleskella maassa. Harkinta-ajasta päättää paikallispoliisi tai rajatarkastusviranomainen, ja samat viranomaiset voivat myös päättää harkinta-ajan keskeyttämisestä ja laillisen oleskeluoikeuden päättymisestä tällä perusteella. Viranomaisilla on toisaalta myös mahdollisuus kääntää henkilö seksuaalipalvelujen myymisestä epäiltynä. Koska harkinta-ajasta ja sen keskeyttämisestä päättävillä viranomaisilla on huomattava harkintavalta, on tärkeää että he tunnistavat ihmiskaupan uhrin.

Harkinta-aikoja on tähän mennessä myönnetty vain yksi. Tämän vuoksi on syytä pohtia kuinka tämän mahdollisuuden käyttöä voitaisiin parantaa. Harkinta-aikaa ei useimmissa esiintulleissa tapauksissa ole tarvittu, koska henkilöt ovat jo muutoin oleskelleet laillisesti maassa. Osasyynä vähäiselle käytölle voi kuitenkin olla myös se, ettei harkinta-ajasta oletettavasti parhaiten hyötyviä uhreja eli juuri laittomasti maassa oleskelevia henkilöitä tavoiteta nykyisillä järjestelmillä.

Harkinta-aika on tarkoitettu uhrien aseman turvaamiseksi, toipumiseksi ja nimenomaan viranomaisien kanssa tehtävään yhteistyöhön lähtemisen harkitsemiseksi. Harkinta-aikaa tulee käyttää kaikissa tilanteissa, joissa sen käyttö on mahdollista ja ilmenee vähänkin syytä epäillä ihmiskauppaa. Itse harkinta-aikana ei edellytetä yhteistyötä, vaan se on hallituksen esityksen mukaan tarkoitettu siihen, että uhri voi toipua kokemuksistaan ja saada neuvontaa siitä, mitä yhteistyö viranomaisien kanssa hänelle käytännössä merkitsisi.

Harkinta-aikaa myönnettäessä ei ole tarvetta ennakoida sitä, esiintyykö ihmiskaupparikos lopulta esitutkintapöytäkirjassa tai syytteessä tai sitä, saako henkilö oleskeluluvan ihmiskaupan uhrina. Harkinta-ajan ei myöskään tarvitse välttämättä johtaa oleskeluluvan myöntämiseen ihmiskaupan uhrina.

Harkinta-aika on syytä myöntää kunkin tapauksen olosuhteet huomioon ottaen riittävän pitkäksi ajaksi, jotta uhri ehtii toipua kokemuksistaan ja kykenee tekemään ratkaisun yhteistyöhön ryhtymisestä. Hyvin lyhyitä harkinta-aikoja ei voi pitää tarkoituksenmukaisina, koska tutkimustiedot osoittavat, että lähes kaikki uhrin ovat siinä määrin traumatisoituneita, että harkinta yhteistyöhön lähtemisestä on mahdollista vasta riittävän toipumisen ja luottamuksellisen asiakassuhteen saavuttamisen jälkeen. Tällaisena aikana on pidetty vähintään 90 vuorokauden jaksoa.¹

3.2.1.3. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä

Oulun ja Joutsenon vastaanottokeskukset ovat aloittaneet auttamisjärjestelmän rakentamisen sekä varsinaisen toteutuksen kotouttamislain mukaisesti. Auttamisjärjestelmä ja siihen liittyvä yhteistyöverkosto ovat siten jo vakiintuneet siinä määrin, että ensi vaiheen arviointi ja edelleen tarvittavien kehittämistoimien määrittäminen on mahdollista.

Moniammatilliset arviointiryhmät ovat aloittaneet työskentelynsä. Niiden toiminta johtajien päätöksenteon tukena on tärkeää erityisesti tilanteissa, jotka koskevat henkilön ottamista auttamisjärjestelmään sen vuoksi, että hänen voidaan olosuhteiden perusteella arvioida olevan ihmiskaupan uhri. Myös määräaikaisten koordinaattorien palkkaaminen vastaanottokeskuksiin järjestelmän käynnistä-

¹ Cathy Zimmerman, London School of Hygiene and Tropical Medicine. Tätä tukevat myös käytännön kokemukset traumatisoituneista asiakkaista mm. Helsingin vastaanottokeskuksessa.

tämisvaiheen ajaksi on osoittautunut tarpeelliseksi ja toimivaksi järjestelyksi. Yhteistyökumppanien ja palveluntuottajien kouluttaminen on ollut tärkeä osa koordinaattorien toimenkuvaa.

Tulkkipalvelut, oikeudellinen apu ja neuvonta sekä hallinnollinen tuki ja neuvonta uhreille ovat toteutuneet. Oikeudellista apua uhrit ovat tarvinneet eniten oleskelulupa-asioissa ja yhden uhrin kohdalla henkilöllisyyden muuttaminen työllisti toimijoita erityisen paljon. Auttamisjärjestelmä on pysynyt turvaamaan uhreille myös sosiaali- ja terveyspalvelut sekä toimeentuloturvan. Toimeentulotukea on maksettu kaikille uhreille yhtä lukuunottamatta. Kriisiapu, fyysisen ja psyykkisen kunnon arviointi sekä pitempiaikainen terapia jatkettuna tarvittaessa kuntaan siirtymisen jälkeen ovat tukeet uhrien toipumista.

Asumisen järjestämisessä alaikäisten kohdalla on tullut esille, että osana Oulun vastaanottokeskuksen auttamisjärjestelmän rakentamista tulee vastaanottokeskuksen neuvotella kattavasti erilaisista asumisvaihtoehdoista. Tarve on tullut esille tilanteessa, jossa alaikäiset uhrit eivät ole katkaisseet yhteydenpitoaan rikollisorganisaatioon ja ovat aiheuttaneet siten turvallisuusriskin niin itselleen kuin myös mahdollisesti auttamista toteuttaville työntekijöilleen. Alaikäisten yhteydenpitoa ja liikkumisvapautta ei voida vastaanottokeskuksessa rajoittaa. Varsinkin kauttakulikutapauksissa on merkittävä riski lasten katoamiselle joko karkaamisena tai jopa mahdollisena sieppauksena. Samankaltaisia kokemuksia on myös muista Pohjoismaista.

Aikuisten ihmiskaupan uhrien asuminen on järjestetty tapaus- ja tarvekohtaisesti. Muutokset asumisjärjestelyissä ovat osoittautuneet myös aikuisten uhrien kohdalla tarpeellisiksi turvallisuusriskien vuoksi. Turvapaikanhakijoille järjestettyyn työtoimintaan osallistuminen on auttanut aikuisia oman elämän hallinnassa. Jatkuvan oleskeluluvan saaneet uhrit on ohjattu myös työvoimapalvelujen piiriin.

Ihmiskaupan uhrien auttaminen on pyritty turvaamaan kaikkien uhrien osalta huomioiden erilaiset taustat ja olosuhteet eri perusteiden uhriutuneiden, vailla oleskelulupaa olevien, tilapäisellä oleskeluluvalla olevien, jatkuvaluonteisesti ja pysyvästi oleskelevien sekä myös EU-kansalaisten tai Suomen kansalaisten osalta. Uhrin tunnistamisen jälkeen keskeistä on, että hänelle voidaan välittömästi tarjota majoitus ja mahdollisuus palveluihin sekä varmistaa hänen turvallisuutensa. Auttamistyössä alkuvaihe on kriittisin, ja se kytkeytyy välittömästi myös rikoksen tutkintaan ja mahdollisuuksiin selvittää tapaus. Vain uhrit, jotka tuntevat olonsa turvalliseksi, uskaltavat antaa tapauksesta tietoja. Tässä vaiheessa järjestöjen toiminnalla ja etsivällä työllä on muun muassa eurooppalaisten kokemusten mukaan erityisen suuri merkitys.

Auttamisen alkuvaiheeseen saattaa muodostua eräänlainen harmaa alue, jonka aikana tunnistaminen on epäselvää ja epävarma. Myös epäillyn uhrin tieto mahdollisuuksistaan auttamisjärjestelmässä saattaa olla hyvin vähäinen ja uskallus tai ylipäättään tiedostettu tarve apuun lähes olematon. Uhri- lähtöisen ajattelun vuoksi auttamiskynnyksen on oltava matalalla, vaikka kysymys ihmiskaupasta ja auttamisjärjestelmään kuulumisesta on usein toimijoillekin epävarma.

Jos uhri voi toimia yhteistyössä järjestöjen kanssa mutta uskallus rikosprosessiin osallistumiseen puuttuu, hän putoaa helposti auttamisjärjestelmän ulkopuolelle jo alkuvaiheessa. Ulkopuolelle putoaminen saattaa tapahtua myös siinä vaiheessa, kun harkinta-aika on ohi. Lisäksi saattaa tapahtua niin, ettei rikostutkinnassa löydy näyttöä ja se lopetetaan, mutta avun tarve säilyy siitä huolimatta. Tämä tilanne saattaa johtaa käännyttämiseen ja uudelleen uhriutumiseen. Myös omankielisen ja kulttuurisensitiivisen tuen puute saattaa johtaa siihen, ettei tapauksia esimerkiksi etsivässä työssä ensinnäkään tunnista eikä auttamiseen lähdetä mukaan tai siitä jättäydytään pois.

Turvapaikan hakemista avun saamiseksi ei voi pitää ihmiskaupan yhteydessä tarkoituksenmukaisimpana toimintatapana Mahdollisuuksia hakea turvapaikkaa ei voi eikä tule kuitenkaan tämän

vuoksi rajoittaa. Ongelmana aikaisempina vuosina on ollut myös se, että mahdolliset ihmiskaupan uhrit on tuomittu esimerkiksi väärennösrikoksesta maahantulon yhteydessä tai heidät on käännytetty tulomaahan. Tutkinta on ihmiskaupparikoksen sijaan ja myöhemminkin näytön saamisen vaikeuden tai tekijöiden tavoittamattomuuden vuoksi tehty esimerkiksi väärennösrikoksen, laittoman maahantulon järjestämisen tai törkeän laittoman maahantulon järjestämisen nimikkeellä. Näissä tapauksissa pääsy auttamisen piiriin ei välttämättä toteudu.

Esimerkiksi törkeän laittoman maahantulon järjestämisen kohteeksi joutuneet henkilöt voivat olla ihmiskaupan uhriin nähden hyvinkin samankaltaisessa tilanteessa. Mahdollisuutta saada harkinta-aika tai ihmiskaupan uhrin oleskelulupa ei kuitenkaan tällaisissa tapauksissa ole. Tutkintaviranomaisten koulutuksen tulee olla riittävän tehokasta, jotta uhrit tunnustetaan eri tilanteissa ja ihmiskaupparikoksen mahdollisuus mielletään tarpeeksi usein.

Eri tilanteissa on myös huomattava, että tilapäisen oleskeluluvan saava ihmiskaupan uhri on jatkuvan oleskeluluvan saavaa heikommassa asemassa, koska hän ei pääse kaikkien lainsäädännön nojalla annettavien palvelujen piiriin. Tällaisen uhrin asemaan vaikuttavia lakeja ovat muun muassa kotikuntalaki (201/1994), asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annettu laki (1573/1993), julkisesta työvoimapalvelusta annettu laki (1295/2002) ja työttömyysturvalaki (1290/2002). Uhrien auttamisjärjestelmän nojalla palvelut ja tukitoimet voidaan järjestää vastaanotokeskuksen kautta. Suomeen kotoutuvalle uhrille kovin pitkä aika tällaisessa tilassa ei ole kuitenkaan voimaannuttava. Uhrin kannalta onkin eduksi saada jatkuva oleskelulupa siinä vaiheessa, kun sen myöntämisen edellytykset täyttyvät. Ulkomaalaislain mukaan tilapäisen oleskeluluvan saaneelle ihmiskaupan uhrille myönnetään kahden vuoden yhtäjaksoisen maassa oleskelun jälkeen jatkuva oleskelulupa, jos olosuhteet, joiden perusteella edellinen lupa myönnettiin, ovat edelleen voimassa.

Työvoiman hyväksikäytön uhrien paluu työelämään on usein hankalaa, koska uhrit ovat monissa tapauksissa työskennelleet etnisissä ravintoloissa. Työnhaun jatkuessa samalla toimialalla työnantajat pitävät heitä helposti uhkana. Työntekomahdollisuuksien turvaaminen ohjauksen ja koulutuksen tukemana onkin uhrien kannalta tärkeää. Lisäksi maahan jäävillä uhreilla pitäisi olla mahdollisuus työvoimapalveluihin. Tilapäisen oleskeluluvan kohdalla mahdollisuutta julkisten työvoimapalvelujen käyttöön ei nykyisin ole.

Riittävän konkreettinen ennakoitavuus harkinta-ajan ja oleskeluluvan myöntämisen lopputuloksen suhteen on ihmiskaupan uhrien ja auttamistoimenpiteiden käynnistämisen kannalta eduksi. Harkinta-aikaa voidaan käyttää myös viranomaistahojen ulkopuolelta tulevien ihmiskauppaepäilyjen yhteydessä esimerkiksi sellaisissa tapauksissa, joissa uhri on hakenut itse apua tai jokin järjestö on toiminut uhriksi epäillyn tukena. Hallituksen esityksen (32/2006) mukaan ainakin ihmiskaupan uhri voi itse olla aloitteellinen asiassa, vaikka lähtökohta tässä onkin se, että useissa tapauksissa viranomaisen antaisi harkinta-ajan kokonaisarvion perusteella ilman, että traumaattisista kokemuksistaan toipuvan uhrin tarvitsisi osoittaa erityistä aktiivisuutta asian suhteen.

Jatkuva tai pysyvä oleskelulupa on edellytys sille, että ihmiskaupan uhrilla on mahdollisuus kotoutumiseen ja siihen sitoutumiseen. Yksilökohtaista kotoutumissuunnitelmaa tehtäessä on otettava huomioon ihmiskaupan uhrin asema. On tärkeää, että myös kunnassa asuvilla uhreilla on kunnan peruspalvelujen lisäksi mahdollisuus riittäviin tukipalveluihin ja kriisiapuun. Kunnilla onkin mahdollisuus hakea TE-keskuksen kautta korvausta uhriasemasta johtuvien palvelujen toteuttamiseen. Palvelut voidaan hankkia eri tahoilta tai toteuttaa kunnan itse järjestämänä. Auttamisjärjestelmän tukipalvelut ottavat kuitenkin parhaiten huomioon juuri ihmiskaupan uhrin erityisaseman ja avun tarpeen. Erityisesti näiden avulla voitaisiin taata parhaiten se, että myös kunnassa asuvat tai kuntaan siirtyneet ihmiskaupan uhrit saavat erityistä osaamista vaativaa tukea kotoutumisen aikana. Auttamisjärjestelmän asiantuntijoiden tuki olisi myös tärkeää niille kunnille, joissa uhreja asuu. Myös

esi-, perus- ja ammatilliseen koulutukseen pääseminen on turvattava maahan jääville uhreille ja heidän läheisilleen.

Kuntien näkökulmasta kolmiportaisen uhrien auttamisjärjestelmän riskinä on, että kotikunnan saaneet uhrin jäävät tunnistamatta sekä erityisavun että osaamisen ulkopuolelle. Helsingin kaupungin sosiaalivirasto tulee aikaisemmin mainitussa selvityksessään ottamaan kantaa auttamisjärjestelmän toimivuuteen myös kotikuntapaikan saaneiden osalta. Kaupunginhallituksen lähtökohta on, että valtio on ensisijainen toimija ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa.

3.2.1.4. Rikoslain ihmiskauppaa koskevat säännökset, rikostutkinta ja oikeuskäytäntö

Rikoslain ihmiskauppaa ja törkeää ihmiskauppaa koskevat pykälät sekä samassa yhteydessä tehdyt muut muutokset ovat osoittautuneet tarpeellisiksi, mutta niiden toimivuuden ja riittävyuden suhteen ei ole vielä riittävää käytäntöä. Ihmiskaupparikoksia on tullut esitutkintaan vain harvoja. Niin sanottujen ihmiskaupan kaltaisten rikosten (törkeä laittoman maahantulon järjestäminen, törkeä paritus ja kiskonnantapainen työsyryntä) määrä on ollut huomattavasti suurempi niin esitutkinnan kuin syyttämistoimienkin osalta.

Lisäksi ihmiskauppaa koskevien rikoslain säännösten tulkinta näyttäisi tähän mennessä kertyneen vähäisen kokemuksen perusteella määrittelevän ihmiskaupan kapeammin kuin kansainvälisten ja eurooppaoikeudellisten, Suomea velvoittavien instrumenttien mukaan on tarkoitus. Myös ihmiskauppaa koskevien normien esityöt määrittelevät ihmiskaupan laajemmin kuin mihin lain soveltamisesta kertyneet kokemukset viittaavat.

Oikeuskäytäntö

Ihmiskauppa-asioita on tähän mennessä käsitelty tuomioistuimissa erittäin vähän. Ihmiskauppaa koskevia rangaistussäännöksiä on syyksilukevasti sovellettu vasta yhdessä rikosasiassa, joka on ratkaistu Helsingin käräjäoikeudessa 20.7.2006 ja Helsingin hovioikeudessa 1.3.2007 (Helsingin HO R 06/2317). Korkein oikeus on 21.6.2007 hylännyt sille tehdyt valituslupahakemukset.

Käräjäoikeus tuomitsi tässä tapauksessa törkeästä ihmiskaupasta seitsemän henkilöä. Hovioikeudessa tuomio muuttui niin, että kahden tuomitun osalta hylättiin syyte törkeästä ihmiskaupasta ja yhden tuomitun osalta teko muuttui avunannoksi törkeään ihmiskauppaan. Näissä tuomioistuinratkaisuissa on linjattu ihmiskaupparikossäännösten soveltamisalaa ja ihmiskaupan suhdetta paritusrikoksiin. Kuten tuomioistuinratkaisuissa yleensäkin, myös tässä tapauksessa on kysymys oikeudellisen arvioinnin lisäksi näytön arvioinnista. Yksi ratkaisu ei vielä muodosta oikeuskäytäntöä. Koska annettu tuomio kuitenkin sai laajaa julkisuutta, se on saattanut vaikuttaa siihen, miten ihmiskauppa ymmärretään yleisesti ja siihen, miten ihmiskaupan mahdolliset uhrin arvioivat omaa asemaansa ja muodostavat sen perusteella käsityksen siitä, kannattaako heidän olla yhteistyössä viranomaisten kanssa.

Syyttäjä katsoi syytteessään, että törkeä ihmiskaupparikos oli kohdistunut useisiin naisiin, joiden osalta oli käytetty hyväksi näiden riippuvaista asemaa ja turvatonta tilaa. Lisäksi syyttäjä katsoi rikoksen kohdistuneen kahteen muuhun naiseen, joiden osalta oli käytetty erehdyttämistä tai kavaluudella erehdyttämistä. Käräjäoikeus katsoi näiden ihmiskaupan keinojen käyttämisen täyttyneen vain yhden kehitysvammaisen asianomistajan osalta. Kun laissa säädetyt ihmiskaupparikoksen muutkin tunnusmerkistötekijät eli tekotapa ja tarkoitus täyttyivät hänen kohdallaan ja kun käräjäoikeus arvioi teon kokonaisuutena arvostellen törkeäksi, häneen kohdistuneeseen tekoon syyllistyneet epäillyt tuomittiin törkeästä ihmiskaupasta. Muiden asianomistajien osalta vastaajia tuomittiin paritusrikoksista.

Arvioidessaan asianomistajien riippuvaista asemaa ja turvatonta tilaa sekä yhteen asianomistajaan mahdollisesti kohdistunutta erehdyttämistä, käräjäoikeus on viitannut ihmiskaupparangaistusään-
nöksen esitöihin (HE 34/2004). Niiden mukaan riippuvainen asema voi lain esitöiden mukaan syn-
tyä perhe-, sukulaisuus-, työ-, vuokra- tai velkasuhteesta taikka oleskelusta jossakin laitoksessa.
Riippuvuus toisesta henkilöstä voi syntyä, jos ihmiskaupan kohde on joutunut luovuttamaan tälle
passinsa tai muun tärkeän asiakirjan. Turvattomassa tilanteessa henkilön katsotaan esitöiden mu-
kaan olevan esimerkiksi vaikean taloudellisen tilanteen, asunnottomuuden, päihteiden käytön, nuor-
ren iän tai pakolaisuuden vuoksi.

Lakivaliokunnan mietinnössä (LaVM 4/2004) korostetaan, että suhteessa paritussäännöksen sovel-
tamisalaan ihmiskaupan tunnusmerkistön avoimia käsitteitä (riippuvainen asema ja turvaton tila) on
tulkittava suppeasti. Ihmiskaupassa tekijän ja teon kohteen välinen alistussuhde on intensiivisempi
ja kokonaisvaltaisempi kuin parituksessa. Nämä arviointiperusteet huomioon ottaen käräjäoikeus
päättyi näytön arvioinnin perusteella siihen, että kysymys ei ole ihmiskaupparikoksesta.

Arvioidessaan epäillyn törkeän ihmiskaupan kohteena olleiden henkilöiden riippuvaista asemaa ja
turvatonta tilaa käräjäoikeus kiinnitti huomiota muun muassa henkilöpaperien luovuttamiseen ri-
koksesta epäillylle niiden säilyttämistä varten, asianomistajan itsenäiseen asemaan prostituoituna
sekä asianomistajan tietoisuuteen prostituutiossa toimimisesta ja vapaaehtoiseen ryhtymiseen prosti-
tuoiduksi. Toisaalta käräjäoikeus on katsonut, että asianomistajien työskentelyä on vahvasti ohjattu
ja että myös väkivallalla uhkaamista on käytetty.

Käräjäoikeuden mukaan yhteen asianomistajaan kohdistuneen ihmiskaupan on tehnyt törkeäksi vä-
kivallalla uhkaaminen ja kavaluudella erehdyttäminen prostituutioon. Kyseisen asianomistajan va-
paata liikkumista oli rajoitettu. Vaikka hänellä oli ollut paljon asiakkaita ja ansaittu rahamäärä oli
ollut huomattava, hän ei ollut saanut ansaitsemastaan rahamäärästä mitään ja oli ollut Suomessa ra-
haton. Lisäksi asianomistajan kyky puolustaa itseään oli ollut olematon.

Käräjäoikeuden tuomiossa todetaan, että asianomistajat lukuun ottamatta kehitysvammaista asian-
omistajaa olivat ryhtyneet prostituoiduiksi vapaaehtoisesti. Lisäksi matkustelun Viroon katsottiin
osoittavan, että henkilöillä oli mahdollisuus päättää jatkavatko he prostituoituna vai ei, vaikka prosti-
tuoituja oli uhkailtu ja kielletty matkustamasta ja myös heidän läheisiään oli uhattu väkivallalla.
Prostituoiduille asetettujen sääntöjen noudattamista oli valvottu ja niiden rikkomisesta asetettu
sanktioita. Käräjäoikeuden mukaan asianomistajille ei kuitenkaan syntynyt sellaista turvatonta tilaa
eikä heidän ja parittajien välille alisteista asemaa, jota lain perusteluissa tarkoitetaan.

Ainoan tuomioon saakka johtaneen tapauksen johdosta kehitysvammaisuuden ohella on nyt vaikea
päättellä, milloin henkilö olisi ihmiskaupan uhri varsinkin jos tämä on alun perin tiennyt tulevansa
maahan prostituutiotarkoituksessa. Itse asiassa näyttää siltä, että ihmiskaupan kriminalisointi ei juu-
ri muuttanut vallinnutta oikeustilaa, sillä törkeän parituksen ja ihmisryöstön tunnusmerkistöt olisi-
vat riittäneet käräjäoikeuden tuomion perustaksi. Kun ihmiskaupan tunnusmerkistö tulkitaan näin
kapeasti, kavennetaan samalla pääsyä ihmiskaupan uhrien auttamis- ja oleskelujärjestelmiin. Mah-
dolliset ihmiskaupan uhrit eivät näin ohjaudu heitä varten luotuihin tukitoimiin.

Samaan aikaan kyseisen ihmiskauppajutun kanssa käsittelyssä on ollut myös muutama prostituuti-
oon liittyvä raiskaustapaus, jotka ovat saaneet samankaltaisen kohtelun oikeudessa. Prostituutioon
liittyvien rikosten uhrien usko viranomaisten apuun onkin järjestöjen kokemuksen mukaan kaikkien
näiden tapausten myötä heikentynyt. Muutoinkin 1990-luvulla lisääntynyt ns. liikkuva prostituutio
ja karkeitakin toimintatapoja sisältävä paritus näyttävät hämärtäneen rajaa sallitun ja kielletyn toi-
minnan välillä.

Toisessa tähän saakka käsitellyssä ihmiskauppatapauksessa kahta henkilöä syytettiin Vantaan käräjäoikeudessa torikaupan ja ravintolatoiminnan yhteydessä tapahtuneesta törkeästä ihmiskaupasta. Tuomioistuin ei löytänyt näyttöä vastaajien syyllistymisestä törkeään ihmiskauppaan ja hylkäsi syytteen 13.7.2007 annetulla lainvoimaisella tuomiolla. Toinen vastaajista tuomittiin kuitenkin laitoman maahantulon järjestämisestä ehdolliseen vankeuteen. Tämäkin osoittaa ihmiskaupan ja ihmiskaupan kaltaisten rikosten rajanvedon ja käsittelyn vaikeutta sekä sitä, kuinka aikaa vievää tuomioistuinkäytäntöjen muodostuminen eri rikosten kohdalla saattaa tapausten vähäisen määränkin takia olla.

Uhrin suostumuksen ja tietoisuuden merkitys ihmiskaupparikosten yhteydessä

Useiden kansainvälisten tutkimusten mukaan suuri osa ihmiskaupan uhreista on toiminut lähtömaassa prostituoituina, ja he ovat usein lähteneet rikoksenteijöiden mukaan tietoisina siitä, että tulevat toimimaan prostituoituina kohdemaassa. He eivät kuitenkaan ole olleet tietoisia niistä olosuhteista, joihin heidät saatetaan. Kansainvälisen kokemuksen mukaan uhrin sidotaan prostituutioon liikkumisvapauden rajoitusten, velkasuhteiden ja väkivallan uhan avulla.

Myös Suomen rikoslain esitöiden mukaan oletettiin yleisesti, että vaikka ulkomaiset prostituoitut yleisesti tietävät tulevansa Suomeen prostituutioon, heidän tuloonsa saattaa liittyä erehdyttämistä ja haavoittuvan aseman väärinkäyttöä. Arveltiin, että heitä voidaan johtaa harhaan työn laadun suhteen, heidän liikkumisvapauttaan voidaan rajoittaa tai heitä voidaan estää uhkauksin lopettamasta prostituutiota (HE 34/2004, 7-8). Varsinaista väkivaltaa tai sen uhkaa ei juuri oletettu esiintyvän.

Uhrin suostumuksen merkitystä ei kuvata ihmiskaupan tunnusmerkistössä rikoslaissa eikä kansainvälisissä sopimuksissa tai asiakirjoissa. Rikoslain esitöiden mukaan suostumusta koskevia lausumia ei yleensä oteta rikostunnusmerkistön osaksi. Uhrin suostumusta koskevat opit on kuitenkin aina otettava huomioon rikoslakia sovellettaessa. Ihmiskaupan kriminalisoinnin perusteluissa todetaan, että kun suostumuksen saamiseksi on käytetty tunnusmerkistössä mainittuja keinoja (uhkaamista, petosta tai vallan väärinkäyttöä), uhrin suostumuksella ei ole merkitystä.

Pätevän suostumuksen on oltava vapaaehtoinen, etukäteen annettu ja riittävän täsmällinen. Toisen riippuvaisen aseman tai turvattoman tilan hyväksikäyttö, erehdyttäminen tai korvauksen maksaminen toiselle ovat myös keinoja, joita käytettäessä ei voi olla kyse pätevästä suostumuksesta. Kohdemaassa ihmiskaupan kohteen tilanne on sellainen, että epäasiallisen keinon käyttäminen rajoittaa hänen määräämisvaltaansa enemmänkin kuin jos sitä käytettäisiin lähtömaassa. Jos tällaisia keinoja on käytetty, henkilön mukautuminen prostituution jatkamiseen ei merkitse sitä, että hän olisi suostunut siihen, eikä jälkikäteen suostumus poista rangaistavuutta.

Komission tiedonannossa neuvoston puitepäätökseksi (KOM/2000/854) eritellään ihmiskauppaan liittyviä hyväksikäytön ja painostuksen muotoja. Yhtenä keinona mainitaan velkaorjuus, jossa henkilöllä ei ole mahdollisuutta suojautua painostukselta. Lisäksi komission tiedonannossa mainitaan henkilön heikon aseman hyväksikäyttö, joka voi tarkoittaa henkisesti tai fyysisesti vammautuneiden tai jäsenvaltion alueella laittomasti oleskelevien henkilöiden hyväksikäyttöä. Komission tiedonannossa kehoitetaan ottamaan huomioon ihmiskaupan kohteen erityisasema, ei ainoastaan rikoksenteijän käyttäytymistä.

Euroopan neuvoston ihmiskaupaa koskevan sopimuksen (ei vielä ratifioitu) selitysmuistion mukaan ihmiskaupan uhrin haavoittuva asema voi liittyä henkilön turvattomaan tai laittomaan asemaan. Selitysmuistiossa kiinnitetään muutenkin paljon huomiota ihmiskauppaan aiheuttaviin sosiaalisiin tekijöihin.

Ihmiskaupparikoksista tähän mennessä Suomessa saatujen kokemusten perusteella näyttää siis kaiken kaikkiaan siltä, etteivät ihmiskaupan kriminalisoinnin tavoitteet Suomessa täyty. Samalla jää toteutumatta rikoslainsäädännön kansainvälisen ja eurooppalaisen harmonisoinnin tavoite, johon Suomi on sitoutunut. Vika ei ole välttämättä niinkään kansallisessa lainsäädännössämme, vaan sen täytäntöönpanossa. Jotta lainsäädännölle asetetut tavoitteet täyttyisivät, täytäntöönpanoa on ohjattava koulutuksen ja ohjeistuksen keinoin. Koulutettavien valintaa ja koulutuksen sisältöä on täsmennettävä.

3.2.2. Kolmannen sektorin, työmarkkinajärjestöjen ja kirkkojen rooli

Kansalaisjärjestöt ovat olleet mukana kansallisessa ihmiskaupasta käytävissä keskustelussa. Osana ensimmäisen kansallisen toimintasuunnitelman valmisteluprosessia muodostettiin epävirallinen kolmannen sektorin muodostama verkosto. Verkoston tavoitteena on seurata kansallista ihmiskaupan vastaista strategiaa ja tuoda esiin kolmannen sektorin näkemyksiä strategian sisällöistä sekä antaa palautetta strategian käytännön toteutuksesta.

Kolmannen sektorin kenttä on laaja ja verkoston toimintaan on osallistunut perustehtäviltään ja toimintatavoiltaan erilaisia järjestöjä. Kaikkia olennaisia järjestöjä ei ole vielä välttämättä mukana verkostossa ja eri järjestöjen roolit ihmiskaupakysymyksissä ovat vielä epäselviä. Verkosto ei siis välttämättä ole vielä kattava. Verkoston osallistujat eivät ole myöskään kaikilta osin yksimielisiä käsitteiden sisällöistä ja toimintamalleista. Erityisesti prostituutioon ja prostituution asiakkuuden kriminalisointiin liittyvissä kysymyksissä on erilaisia kantoja. Yleiset tavoitteet ovat kuitenkin yhteisiä ja kaikkien jaettavissa, joten erimielisyydet on pystytty pitämään pikemminkin näkökulmia avartavina kuin verkoston toimintaa estävinä.

Yleisesti ottaen kolmannen sektorin reaktio toimintasuunnitelman lähtökohtiin on ollut positiivinen: uhrinäkökulman ja ihmisoikeuslähtökohdan painottaminen ovat ideologisia lähtökohtia, jotka noudattavat kolmannen sektorin linjauksia. Toimintasuunnitelma on nähty perusteiltaan hyvänä, ja jos kaikkia sen suomaa mahdollisuuksia käytetään uhrilähtöisesti, Suomella on mahdollisuus luoda oma kansallinen yhteistoimintamalli, jossa uhrin oikeudet ovat prosessia määrittävä periaate niin viranomais- kuin kansalaisjärjestötoiminnassakin. Järjestöjen luottamus ei ole kuitenkaan ollut kovin suurta sen suhteen, että uhrilähtöisyys käytännössäkään priorisoituisi rikostutinnan ja laittoman maahanmuuton estämisen ohi. Järjestöjen pelkona on, että toimintasuunnitelman ihmisoikeudellinen ja uhrilähtöinen näkökulma jää vain puheiden ja kirjauksen tasolle juurtumatta käytännöksi. Kansalaisjärjestöjen yhteiseksi tehtäväksi onkin katsottu näiden lähtökohtien toteutumisen seuraaminen ja reagointi, mikäli lähtökohtia ei näytetä ottavan huomioon.

Konkreettisia ihmiskaupan uhreihin kohdentuvia hankkeita on kolmannella sektorilla vain kaksi: Pro-tukipisteen Suomessa tapahtuvaa ihmiskauppaa koskeva tiedonkeruu- ja koulutushanke sekä Rikosuhripäivystyksen ULRIK-hanke. Rikosuhripäivystyksen ULRIK on tarkoitettu ulkomaalaisille Suomessa rikoksen uhriksi joutuneille eli se ei rajoitu pelkästään ihmiskaupan uhreihin. Molemmat projektit on kuvattu tarkemmin kolmannen sektorin hankkeita koskevassa kohdassa.

Työmarkkinajärjestöt ovat toimineet työvoiman hyväksikäyttöä ja ihmiskauppaa vastaan ja kehittäneet omia toimintatapojaan näitä vastaan. Lisäksi työmarkkinajärjestöt ovat tehneet läheistä yhteistyötä keskusrikospoliisin PUT-yksikön ja työsuojelupiirien kanssa työsuojelun parantamiseksi ja harmaan talouden torjumiseksi. Työmarkkinajärjestöjen merkitys ihmiskaupan vastaisessa työssä on näiden kokemusten mukaan erittäin tärkeä. Ihmiskaupan vastaiselle työlle olisi eduksi että ne kytettäisiin tiiviimmin myös ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman toimeenpanoon.

Myös kirkkojen ja muiden uskonnollisten yhteisöjen toiminta ihmiskaupan vastustamisessa on tullut esiin. Kansallisen yhteistyön, julkaisutoiminnan ja etsivässä työssä olevan roolin lisäksi kirkkojen toiminnassa erityistä merkitystä on kansainvälisellä ulottuvuudella sekä monikulttuurisen työn valmiuksilla ja luottamuksellisuudella.

3.2.3. *Ihmiskaupan suhde muihin rikoksiin*

Rajanveto ihmiskaupan ja ihmissalakuljetuksen (Suomessa kriminalisoitu laittoman maahantulon järjestämisenä), ihmiskaupan ja parituksen/prostituution sekä ihmiskaupan ja kiskonnantapaisen työsyönnän välillä on vaikeaa. Useimmiten prostituutioon liittyy myös viitteitä parituksesta ja paritusepäilyyn liittyy monesti piirteitä ihmiskaupasta. Ihmissalakuljetus liittyy monissa tapauksissa kaikkiin edellä mainittuihin ilmiöihin. Paritus- ja ihmiskaupparikosten sekä kiskonnantapaisen työsyönnän yhteydessä joudutaan punnitsemaan tapauskohtaisia olosuhteita.

Ihmissalakuljetus

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

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 oleskeluoikeutta². Ihmissalakuljetusta pidetään ensisijaisesti valtion suvereniteettiin kohdistuvana rikoksena kun taas ihmiskaupassa on ennen kaikkea kysymys henkilöön kohdistuvasta rikoksesta, joka tehdään hyväksikäyttötarkoituksessa³.

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

On mahdollista että rajanvetoja ihmiskaupan ja ihmissalakuljetuksen välillä tehdään edelleen puutteellisin perustein. Tulkintaan voi vaikuttaa myös aikaisemmin mainittu näytön saamisen vaikeus ja se, että ihmiskaupparikoksia ei vielä osata täysin tunnistaa. Tilanteen tulkitseminen ihmiskaupan sijaan ihmissalakuljetukseksi voi johtaa myös siihen, että uhri käännytetään ja saatetaan alttiiksi uudelleen uhriutumislle.

Paritus

Ihmiskaupaa arvioidaan rikosoikeudellisesti vakavampana rikoksena kuin paritusta. Ihmiskaupan ja parituksen erottaminen toisistaan on tämän vuoksi tärkeää. Parituksen voidaan ajatella muuttuvan

² 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."

³ Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö ihmissalakuljetukseenkin voi liittyä vakavia ihmisoikeusloukkauksia.

ihmiskaupaksi muun muassa silloin, kun henkilö erehdytetään toimimaan prostituoituna tai häntä painostetaan, pakotetaan tai pelotellaan jatkamaan tai ylläpitämään toimintaa. Ihmiskauppaan liittyy usein vakavia itsemääräämisoikeuden loukkauksia ja liikkumisvapauden rajoituksia. Lisäksi on huomioitava, että jos kahden eri rikoksen, kuten törkeän parituksen ja ihmiskaupan, tunnusmerkistö täyttyy, tapausta olisi käsiteltävä ensisijaisesti ihmiskauppana (HE 34/2004 vp, s. 100).

Keskeistä ihmiskaupassa on se, että teon kohteena oleva henkilö on toisen määräämisen alainen laajemmin kuin parituksessa. Ihmiskauppa tarkoittava alistainen asema voi syntyä myös sen jälkeen, kun henkilö on ryhtynyt prostituutioon tai parituksen kohteeksi. Ryhtymällä prostituutioon henkilö ei kuitenkaan menetä ihmisoikeuksiaan tai oikeutta määrätä itsestään, eikä prostituoitu ole oikeutetumpi hyväksikäytön tai väkivallan kohde kuin kukaan muukaan. Prostituutioon suostuminen ei saa varsinkaan merkitä automaattista sulkemista oikeuksien ja avun saamisen ulkopuolelle.

Ihmiskaupan rikostutkinnassa ja sen oikeuskäsittelyssä paritus ymmärretään ilmeisesti usein niin, että siihen sisältyy monia kansainvälisten, eurooppaoikeudellisten ja kansallisten esitöidenkin mukaan ihmiskauppaan liittyviä piirteitä. Prostituoitun alkuperäisen suostumuksen ajatellaan kattavan sellaista hyväksikäyttöä, väkivallan uhkaa, muita rajoituksia ja ehtoja, joita ei voi pitää ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan mukaisina. Näyttää myös siltä, että prostituutioon ja parituksen yhteydessä tapahtuvia hyväksikäytön ja väkivallan muotoja hyväksytään, vaikka ne tuomittaisiin työvoiman hyväksikäytön yhteydessä. Muunlaiseen hyväksikäyttöön liittyvissä tilanteissa alkuperäisen suostumuksen merkitys ei yleensä korostu.

Lisäksi on syytä pohtia sitä, miksi törkeänä parituksena tutkittujen juttujen määrä ihmiskaupan kaltaisten rikosten joukossa on säilynyt ihmiskauppana ja törkeänä ihmiskauppana tutkittujen juttujen määrän tapaan pienenä. Rangaistusasteikko ihmiskauppa- ja paritusrikoksissa sekä laittoman maahantulon järjestämisen kohdalla on lähes sama, joten syyllisten saamiin tuomioihin käytetty nimike ei vaikuta. Esimerkiksi laittoman maahantulon järjestämisestä on kuitenkin usein helpompi saada riittävä näyttö kuin ihmiskaupasta. Lisäksi poliisille on kertynyt paritusrikoksista vuosien varrella ihmiskauppa huomattavasti enemmän kokemusta. Sellaisesta rikoksesta ei myöskään voida antaa tuomiota, jota poliisi ei tutki ja josta syyttäjä ei syytä.

Uhrilähtöisyyden kannalta rikosnimike on kuitenkin ratkaiseva tekijä: parituksen uhri tai laittoman maahantulon järjestämisen kohde ei ole oikeutettu tukipalveluihin kun taas ihmiskaupan uhri on. Kysymys on mahdollisista ihmiskaupan uhreista, ja ihmiskaupan mahdollisuus tulisi kaikissa tapauksissa ottaa huomioon. Erityisesti näiden rikosten kohdalla tutkinnan tuleekin aina ottaa yhteys ihmiskaupan uhrien auttamista koordinoivaan vastaanottokeskukseen, kun merkkejä ihmiskaupan mahdollisuudesta ilmenee. Tässä yhteydessä on myös syytä pohtia sitä, mikä taho ja millä tavoin voisi auttaa niitä, jotka ihmiskauppailmiön liepeillä kaikesta huolimatta jäävät vaille apua.

Kiskonnantapainen työsyryntä

Ihmiskauppa lähellä oleva käsite on myös rikoslain (39/1889) 47 luvun 3 a §:ssä rangaistavaksi säädetty kiskonnantapainen työsyryntä. Kiskonnantapaisesta työsyrynnästä on kysymys esimerkiksi silloin, kun ulkomailta hankittua työntekijää käytetään hyväksi sen avulla, ettei hänellä ole riittäviä tietoja palkkatasosta, työaikalainsäädännöstä tai omista oikeuksistaan. Kohdemaan kieltä taitamattomana ja toimintaympäristöön perehtymättömänä hänellä ei ole myöskään mahdollisuuksia hankkia tarvittavaa tietoa. Ihmiskaupan uhrien ohella myös kiskonnantapaisen työsyrynnän kohteeksi joutuneet saattavat tarvita tukea irrottautuaan hyväksikäyttäjistään ja siirtyäkseen normaaliin yhteiskuntaelämään. Työsuojeluhallinnon ja työmarkkinajärjestöjen toimet yhdessä poliisin ja muiden viranomaisten kanssa voivat tukea ja edistää näitä pyrkimyksiä.

3.2.4. Uhrin asema päätöksenteossa ja auttamistyössä

Uhrin aseman kriittistä arviointia kansalaisjärjestöjen näkökulmasta

Uhrin aseman kannalta keskeisimmiksi asioiksi arvioinnissa ovat nousseet viranomaisjärjestelmien vaikea ennakoitavuus uhrin näkökulmasta sekä oleskeluoikeuden, rikostutkinnan ja uhrin oikeuksien väliset sidokset. Varsinkin kansalaisjärjestöt ovat olleet huolissaan erityisesti uhrien oleskeluun liittyvistä kysymyksistä: harkinta-aika ja oleskeluluvat vaikuttavat niiden näkemyksen mukaan määräytyvän ensisijaisesti rikostutkinnallisista ja laittoman maahantulon rajoittamiseen liittyvistä näkökulmista.

Rikostutkinta ja laittoman maahantulon torjunta eivät tietenkään sinänsä ole ristiriidassa uhrin oikeuksien kanssa, ja tehokkaasti toteutettu rikostorjunta on uhrienkin etu. Näiden kysymysten priorisoiminen yhteistyövelvoitteineen saattaa kuitenkin asettaa uhrin entistä haavoittuvampaan asemaan tai estää häntä hakeutumasta ihmiskaupan uhreille tarkoitettuun tukijärjestelmään. Yhtenä ongelmana on myös se, että uhrin saattaa olla vaikea täyttää harkinta-ajan myöntämiseen ja oleskeluluvan saamiseen liittyviä ehtoja. Esimerkkinä tästä on vaatimus kaikkien siteiden katkaisemisesta rikollisjärjestöön ja yhteistyövaatimus viranomaisten kanssa.

Ihmiskaupan ja asiaa koskevan lainsäädännön erityispiirteiden tunteminen on uhrin oikeusturvan kannalta ensiarvoisen tärkeää. Nykyisellään oikeusapujärjestelmä ei huomioi tilannetta, jossa ihmiskaupan uhri ei ole vielä päättänyt, haluaako hän lähestyä viranomaisia asiassaan. Tänä aikana oikeudellisen avun tulisi olla saatavilla siten, että mahdollinen uhri voisi saada jo tässä vaiheessa puolueetonta oikeudellista neuvontaa uhrin asemasta prosessin kaikissa vaiheissa. Samoin tulkin käyttämisen tulisi olla mahdollista jo siinä vaiheessa, kun tavoitetaan mahdollinen uhri, joka vasta harkitsee mukaan lähtemistä auttamisjärjestelmään.

Kenttätyöstä saatujen tietojen mukaan tiukka laintulkinta on varsin hyvin Suomessa toimivien ulkomaalaisten prostituoitujen tiedossa ja tämän voidaan arvioida nostavan tunnistamiskynnystä entisestään. Uhrin on vaikea identifioida itseään henkilöksi, joka on oikeutettu suojaan ja tukeen. Tästä syystä järjestöjen mukaan ei olekaan yllättävää, että prostituution osuus ilmitulleista ihmiskauppatapauksista on jäänyt huomattavasti ennakoarveluja pienemmäksi.

Kansalaisjärjestöverkoston mielestä olisikin syytä pohtia, missä määrin pelkästään ihmiskaupan uhreille tarkoitettu auttamisjärjestelmä on käytännön kannalta keinotekoinen. Haavoittuvassa asemassa olevien ulkomaalaisten ja vailla henkilöllisyysasiakirjoja olevien, laittomasti maassa oleskelevien siirtolaisten asema on ylipäätään erittäin huono. Tämän vuoksi käytännön kenttätyötä tekevien keskuudessa on ollut vaikea ymmärtää ja perustella, miksi vain yhdenlaisen rikoksen kohteeksi joutu- neet ihmiset ovat oikeutettuja oleskelulupaan ja apuun mutta toiset eivät.

Kritiikkiä toimintasuunnitelman lähtökohtien näkökulmasta

Ihmiskaupan vastainen toimintasuunnitelma laadittiin kolmen lähtökohdan varaan, joista ensimmäinen on ihmisoikeusperustainen uhrikeskeisyys. Uhrikeskeisyyden näkökulmasta tärkeitä lähtökohtia taas ovat uhrien tunnistaminen ja saattaminen asianmukaisiin palveluihin. Ihmiskaupan vastainen toiminta on selvästi kehittynyt ja täsmentynyt siinä suhteessa, että ihmiskaupan uhreille on nyt tarjolla palveluita ja heille on mahdollista myöntää tilapäinen tai jatkuva oleskelulupa.

Toimintasuunnitelman toinen keskeinen lähtökohta oli se, että sukupuolen merkitykseen kiinnitetään huomiota ja ihmiskaupan vastaisten toimenpiteiden erilaiset vaikutukset naisiin ja miehiin huomioidaan. Lähestymistapa niin uhrien tunnistamisessa, auttamisessa kuin rikosten tutkinnassakin saattaa olla nyt liiankin sukupuolineutraali ja sen takia estää tietynlaisten tapausten esiintulon.

Etenkään parittajien hyvinkin tiukan taloudellisen ja fyysisen kurin ja väkivallan uhan alaisina toimivat prostituoidut eivät vaikuta täyttävän ihmiskaupan uhrille asetettuja kriteereitä. Tällainen ajattelutapa ja näin erilaistava käytäntö näyttää ihmis- ja rikosoikeudellisesti epäsuhtaiselta.

Toimintasuunnitelman lähtökohdista kolmas, monialaisuuden ja moniammatillisuuden sekä yhteistyön merkitys on sen sijaan edistynyt. Tältä osin kehitettävää olisi kuitenkin vielä ihmiskaupan uhrien turvallisessa paluussa, jonka tarkoituksena on ehkäistä uudelleen uhriutuminen. Euroopan neuvoston ihmiskauppaa koskeva yleissopimus asettaa sopimusvaltioille YK:n ihmiskauppalisäpöytäkirjaa vahvempia velvoitteita turvallisen paluun suhteen (art. 16).

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

Uhrin kohtaaminen ja luottamuksen saavuttaminen

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

Luottamuksen saavuttaminen uhriin on kaikessa uhrin kanssa tehtävässä työssä keskeisintä. Luottamus uhriin voidaan rakentaa vain silloin, kun se toimii myös viranomaisten ja muiden ihmiskaupan vastaiseen työhön osallistuvien tahojen välillä. Kolmannen sektorin ja viranomaisten välisen luottamussuhteen tulisi rakentua sillä tavalla, että tapauksista ilmoitettaisiin ajoissa mutta myös apu olisi tarpeeksi varmasti ja luotettavasti saatavissa. Tämä rakentaisi siltaa myös sille, että uhri uskaltaa luottaa mahdollisesti ensimmäisenä yhteystahona toimivaan kansalaisjärjestön edustajaan. Järjestön edustaja pystyisi antamaan uhrille riittävän turvallisuudentunteen ja luottamuksen myös auttamisjärjestelmään ja mahdollisesti viranomaisyhteistyöhön lähtemiseen.

Ilman riittävää luottamusta ja pitkäjänteisyyttä tapauksia ei tule tätä kautta esiin eivätkä uhrin pääse edes harkinta-ajan piiriin vaan hyväksikäyttö jatkuu. Lisäksi palauttamisen pelko saattaa kokonaan estää yhteydenotot myöskin auttaviin tahoihin ja jos ensi kontakti syntyy, sitä pitemmälle ei uskalleta lähteä. Myöskään auttavan tahon työntekijät eivät lähde aktiivisesti nostamaan juttua esille, koska ei ole mitään varmuutta siitä, voidaanko asiakkaalle antaa minkäänlaisia lupauksia ja vastata hänen tarpeisiinsa.

Harkinta-aika on uhrille stressaavaa. Uhrin yllä on palauttamisen pelko, ja samalla hän toivoo turvallisuutta itselleen ja läheisilleen. Oleskeluluvan saaminen on pääsääntöisesti sidottu yhteistyövelvoitteeseen. Uhri ei voi kuitenkaan tietää tai päätellä, kuinka laajasti hänen pitäisi asioista kertoa ja aiheuttaako kertominen sellaisia viranomaisten toimenpiteitä, jotka voivat lisätä rikollisten taholta tulevaa uhkaa. Jos henkilö avautuu asiassaan, saattaa käydä myös niin, että rikostutkinta eteneekin muulla kuin ihmiskaupan nimikkeellä, eikä henkilö saa uhrilupaa vaikka olisi auttamisjärjestelmän piirissä. Auttajan on tällöin vaikea perustella henkilön kohtelua – varsinkin jos häntä uhkaa rikosnimikkeen muuttumisen takia käännyttäminen. Ei siis ole yhdentekevää, millä nimikkeellä tapauksia tutkitaan tai lähdetään syyttämään, mutta toisaalta ei ole olemassa mitään varmaa järjestelmää, josta tutkinnan tai oikeusprosessin tulos olisi tiedossa ennen kuin asia on tutkittu.

Uhrilupa- ja auttamisjärjestelmä on joka tapauksessa tarkoitettu myös kaikkein ongelmallisimpia tapauksia varten, ja järjestelmän tulee tähdätä erityisesti näiden tukemiseen riippumatta siitä, millaiselta uhrin asema oleskelulupa-, esitutkinta- ja oikeusprosessien näkökulmasta eri vaiheissa näyttää. Yhtenä keinona saattaisi olla harkinta-ajan ja avun saamisen kytkeminen selkeämmin toisiinsa henkilön itse halutessa harkinta-ajan. Mahdollisuudesta apuun, sen jatkuvuuteen ja oleskelulupaansa voisi tällöin puhua kohtuullisella varmuudella, ellei henkilö itse käänny harkinta-ajan kuluessa takaisin rikollisten puoleen tai ilmene, että väite uhriudesta oli vain etua tavoitteleva tai muuten perusteeton.

Yhtenä luottamusta ja turvallisuutta lisäävänä tekijänä uhrilupa- ja auttamisjärjestelmään mukaan lähtemistä tukee selkeä mahdollisuus tuettuun ja turvattuun paluuseen: jos kotoutuminen vaihtoehdona ei osoittaudu sopivaksi tai harkinta-aikana ilmenee avautumista estäviä seikkoja, yhtenä mahdollisuutena olisi viranomaisten puolesta annettava varmuus turvallisesta paluusta. Varsinkin tämän vuoksi turvallista paluuta tukevien kansainvälisten järjestelmien kehittäminen on erittäin tärkeää. Huomioon on otettava kuitenkin myös se, että rikosprosessi saattaa vaatia maassa pysymistä.

Tunnistamisvalmiuden kehittäminen kolmannen sektorin kannalta

Ihmiskaupan mahdollinen uhri voi periaatteessa tulla tietoon missä ja milloin tahansa. Kaikkien ihmisten kouluttaminen ja yleisen valmiuden ylläpitäminen ei ole kuitenkaan realistinen tavoite, vaan valmiuksia tulee suunnata sinne, missä ihmiskaupan mahdollisten uhrien löytyminen on todennäköistä tai oletettavaa. Todennäköisyyksiä voidaan arvioida kansainvälisten tietojen ja kansallisesti kertyneiden kokemusten perusteella.

Kolmannen sektorin kannalta olisi olennaista resursoida valmiutena sellaisia työmuotoja, jotka jo osana perustoimintaansa tavoittavat haavoittuvassa asemassa eläviä ihmisiä Suomessa ja ovat kehittäneet työmuotoja, joilla tavoittaa julkisen auttamisjärjestelmän ulkopuolelle jääneitä/jättäytyviä ihmisiä. Lisäksi olisi eduksi identifioida ne ammattilaiset, jotka todennäköisesti tavoittavat haavoittuvassa asemassa olevia ulkomaalaisia ja maahanmuuttajia. Näiden tulee olla tarinoiden kuuntelemisen ammattilaisia, sillä tunnistamisen lähtökohtana on oltava se, että uhrin vastuulla ei ole tunnistaa itseään ihmiskaupan uhriksi.

Uhrilla on tarina, jonka hän joko uskaltaa/pystyy tai ei uskalla/ei pysty kertomaan. Yleensä hän kertoo tarinansa asteittain ja se ei aina etene loogisesti. Tarinan täydentyminen on yleensä osa luottamuksen testaamisen prosessia. Lisäksi täytyy muistaa, että osa tarinan pirstaleisuudesta johtuu myös siitä, että uhrin psyykinen tila estää muistikuvien syntymisen ja/tai asioiden muistamisen siinä järjestyksessä ja sellaisina kuin ne ovat tapahtuneet. tarinat saattavat sisältää hyvinkin ristiriitaisilta tuntuvia elementtejä ja ne saavat selityksensä vasta tarinan täydentyessä. Joskus muistikuvia myös tahallisesti hämärretään, joten uhrien tarinoiden kuuntelu edellyttää hyvää ammattitaitoa ja kokemusta sietää keskeneräisyyttä ja ristiriitaisuutta.

Aktiivinen yhteistyö valmiuspalvelujen tuottajien ja viranomaisten välillä tunnistamiskynnyksen alentamiseksi on etenkin kolmannen sektorin näkökulmasta välttämätöntä. Uhrien tunnistaminen edellyttää hallinnon ja kolmannen sektorin välisen yhteistyön kehittämistä yhteisesti sovittujen peruskäytänteiden suuntaan. Rajanylitystilanteissa esiin tulevien uhriepäilyjen yhteydessä tulee varmistua siitä, että riittävä informaatio on kaikkien uhrin tukemiseen osallistuvien käytössä. Päätöksentekoon liittyvien seurantajärjestelmien tulee osaltaan tukea myös tällaisen tiedottamisen kehittämistä.

3.2.5. Alaikäisten uhrien asema

Ihmisoikeusperusteisen lähestymistavan ja uhrilähtöisyyden toteutumiseksi alaikäisten ihmiskaupan uhrien kohdalla tarvitaan lapsen edun huomioimista ja lapsiystävällisten käytäntöjen soveltamista kaikissa alaikäisten uhrien kohtaamisissa prosesseissa ja auttamistyön vaiheissa. Lapsella on myös oikeus ilmaista näkemyksensä kaikissa häntä koskevissa asioissa, ja lapsen näkemykset on otettava huomioon hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti.

Alaikäiset eivät usein itse tunnista olevansa ihmiskaupan uhreja ja tarvitsevat näin erityisapua, jotta he pääsisivät auttamisen piiriin. Ihmiskauppatapauksissa alaikäiset on saatettu pakottaa esiintymään aikuisina ja valehtelemaan ikänsä. Ikä on usein myös väärennetty henkilöpapereihin ja matkustusasiakirjoihin. Tunnistamisvaiheessa on apua indikaattoreista, jotka ottavat huomioon uhrin fyysisen olemuksen ja henkisen kypsyyden ja helpottavat näin määrittystä siitä, onko kyseessä mahdollisesti alaikäinen uhri. Tapauksissa, joissa on syytä uskoa uhrin olevan alaikäinen, häntä tulee myös kohdella alaikäisenä.

Harkinta-aikaa myönnettäessä ja yhteistyötä alaikäisiltä vaadittaessa on otettava huomioon alaikäisen uhrin ikä ja kehitystaso. Yhteistyö tulee suhteuttaa kohtuulliseksi ja soveltuvaksi lapsen tai nuoren ikään ja kehitystasoon nähden. Alaikäisten uhrien kohdalla lastensuojelulain mukaisten toimenpiteiden käyttäminen on mahdollista kaikissa tapauksissa yhteistyöhön lähtemisestä riippumatta. Alaikäisiä koskevat oleskelulupa-asiat on käsiteltävä kiireellisenä. Tämä tukee osaltaan turvallisen kasvuympäristön sekä tasapainoisen ja monipuolisen kehityksen edellytysten toteutumista.

Säilöönotto ei ole alaikäisten ihmiskaupan uhrien kohdalla yleensä perusteltu vaihtoehto, eikä tätä vaihtoehtoa ole alaikäiseksi todettujen uhrien kohdalla käytetty. Alaikäisiä ei tulisi myöskään sijoittaa poliisiin tiloihin rikoksesta epäiltyjen ja aikuisten kanssa. Ihmiskaupan yhteydessä voi kuitenkin ilmetä myös tapauksia, joissa täysi-ikäisiä henkilöitä pakotetaan esiintymään alaikäisinä, jotta vältettäisiin nimenomaan aikuisiin kohdistuvat viranomaisoimet.

Oulun vastaanottokeskuksen koordinoimana voidaan hankkia erityistilanteissa käytettäviä majoituspaikkoja esimerkiksi lapsen ja henkilökunnan turvallisuuden takaamiseksi rikollisjärjestön uhkan kasvaessa. Alaikäisten kasvuolosuhteiden turvaamiseksi voidaan käyttää tarvittaessa myös lastensuojelutoimenpiteitä. Suurimmat riskit ja tarpeet alaikäisten auttamisessa kohdistuvat lasten turvallisuuteen etenkin niissä tapauksissa, joissa nähdään rikollisten pyrkivän saamaan lapsiuhriin uudeleen otteeseensa ja esimerkiksi jatkamaan matkaansa kohti hyväksikäyttöä ja uhritumista. Myös alaikäisten oma toiminta ja nojautuminen rikollisten lupauksiin vaarantaa usein heidän oman turvallisuutensa. Lastensuojelulaitokseen sijoitettujen uhrien jälkihuolto-oikeuden turvaaminen on tärkeää, ja jälkihuolto olisi pyrittävä ulottamaan myös muihin vailla huoltajaa oleviin uhreihin.

Toimet alaikäisen perheen ja huoltajien löytämiseksi on aloitettava viipymättä. Tässä yhteydessä on huomioitava lapsen turvallisuus ja erityisesti se, että huoltajat saattavat olla osallisia ihmiskaupassa. Ilman huoltajaa olevalla alaikäisellä lapsikaupan uhrilla on oikeus edustajaan, joka tulee nimittää mahdollisimman pian uhrin tunnistamisen jälkeen. Edustajien, tulkkien ja henkilökohtaisten ohjaajien nimittämisessä tulee ottaa huomioon uhrin sukupuoli ja hyväksikäytön luonne. Yleisenä ohjeena voidaan pitää, että alaikäisille tytöille nimetään aina omaa sukupuolta oleva edustaja ja ohjaaja.

Sukupuolinäkökulma tulee yleensäkin huomioida kaikessa auttamiseen liittyvässä toiminnassa. Eri-tyyppisen tärkeää tämä on seksikaupan uhrien kohdalla, joista suuri osa on naisia ja nuoria tyttöjä. Mahdollisuuksien mukaan käytetään myös samaa sukupuolta olevia tulkkieja.

Koulunkäynnin ja opiskelun sekä lapsille soveltuvien terapiapalvelujen tulee olla mahdollista ja käytettävissä poikkeuksetta.

Erityisesti alaikäisiin kohdistuvassa ihmiskaupassa on tärkeää ottaa huomioon viestintäteknologian uudet muodot. Lastensuojelukoulutusta tulee järjestää auttamisjärjestelmän eri toimijoille. Lisäksi alaikäisten edustajat tarvitsevat tietoutta ihmiskaupasta.

4. Ihmiskaupan vastaisten toimenpiteiden ja vastuutahojen tarkentaminen

Seuraavassa esitetään valtioneuvoston vuonna 2005 hyväksymässä ihmiskaupan vastaisessa toimintasuunnitelmassa määriteltyihin tavoitteisiin, toimenpiteisiin ja vastuutahoihin ehdotettavat jatko-toimenpide- ja tarkennustarpeet. Lisäksi ohjausryhmä antaa tässä yhteydessä ehdotuksia ja suosituksia ihmiskaupan vastaisen työn järjestämiseksi tulevaisuudessa.

4.1. Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen ja etsivä työ

Vastuu- ja toimijatahot: Kukin viranomainen omalla hallinnonalallaan, työmarkkina- ja kansalaisjärjestöt, kirkot ja muut uskonnolliset yhteisöt

Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen ja johdattaminen avun piiriin ei ole tähän mennessä toiminut alun perin arvioidussa laajuudessa. Tunnistaminen on osoittautunut odotettua haastavammaksi. Eri-tyisesti kauttakulutus tapauksien tavoittaminen on vaikeaa, varhaista tietoa ihmiskauppatapauksista ei saada, eikä ihmiskaupparikoksia juurikaan tule tutkintaan. Ihmiskaupan ja ns. ihmiskaupan kaltaisten rikosten välisen rajanvedon vaikeudet ovat osaltaan vaikuttaneet siihen, ettei uhreja ole tunnistettu niin paljon kuin alun perin arvioitiin. Ihmiskaupan kaltaisia rikoksia on tilastoitu moninkertainen määrä varsinaisiin ihmiskaupparikoksiin verrattuna. Tunnistamisen ensi vaiheen, lupamenettelyjen, rikostutkinnan ja oikeudellisten prosessien sekä uhrien auttamisen keskinäinen yhteensovittaminen on jäänyt osin puutteelliseksi joko toimeenpanoon tai lainsäädäntöön liittyvistä syistä.

Ihmiskaupan vastaisen toiminnan kokonaisvaltainen arviointi on erityisesti tunnistamisen näkökulmasta tärkeää. Ihmiskaupan vastaisia järjestelmiä ja niiden yhteistoiminnallisuutta koskeva kokonaisarvio olisikin suoritettava niin pian kuin tämä on mahdollista. Järjestelmien toiminnasta ei ole vielä tässä vaiheessa saatu riittävästi kokemuksia kokonaisuuden toimivuuden arvioimiseksi.

Ohjausryhmä ehdottaa, että ihmiskaupan vastaisia järjestelmiä kokonaisuudessaan koskeva ulkopuolinen ja riippumaton arviointi tehtäisiin vuoden 2009 aikana. Evaluoinnissa tulisi keskittyä erityisesti uhrien tunnistamiseen ja avun saamiseen sekä uhrin aseman että toimintamuotojen tehokkuuden näkökulmasta. Evaluointiin sisällytettäisiin myös ihmiskaupan vastaista työtä säätelevien lakien keskinäistä suhdetta koskeva näkökulma.

4.1.1. Uhrien tunnistamisen kehittäminen

Ohjausryhmän näkemyksen mukaan on siis selvää, että osa ihmiskaupan uhreista jää vielä tunnistamatta. Tunnistamisvalmiutta voidaan parantaa ja tunnistamiskynnystä alentaa järjestelmällisen osaamisen kehittämisen sekä asiakastyöhön saakka ulottuvan koulutuksen ja ohjeistuksen avulla. Koulutuksen ja ohjeistuksen tukemana eri alojen ammattilaiset pystyvät jokapäiväisten tehtäviensä yhteydessä paremmin havaitsemaan ihmiskaupan ja sen uhrin.

Kaikkia aloja ja eri alojen ammattilaisia ei ole vielä riittävän kattavasti koulutettu tunnistamiseen. Jotta tunnistamista koskeva koulutus olisi tehokasta ja osaamista kehittävää, kattavuuden lisäksi tarvitaan koulutuksen jatkuvaa päivittämistä, yhteistyötä ja tietojenvaihtoa. Myös koulutusten jatkuvuuden turvaaminen ja vaikuttavuuden arviointi yhdessä muun ihmiskauppaa koskevan koulutuksen kanssa ovat ihmiskaupan vastaisen työn tulevaisuuden kannalta tärkeitä.

- Kehitetään uhrien tunnistamiseen liittyvää osaamista erilaisten menetelmien, kuten koulutuksen, keskitetyn tiedonkeruun, arvioivan seurannan (tapaustutkimukset ja järjestelmän toimivuutta koskeva arviointi), benchmarkingin sekä kansallisen ja kansainvälisen tietojenvaihdon avulla.

- Asetetaan sisäasiainministeriön johdolla viranomaisten välinen tunnistamista koskevaan koulutukseen ja ohjeistukseen keskittyvä yhteistyöryhmä. Ryhmän koordinoimana huolehditaan riittävän tunnistamista ja aloitteellisuutta tukevan ohjeistuksen – myös kirjallisten toimintaohjeiden – antamisesta ja saatavuudesta viranomaisten ja muiden tahojen toiminnassa kaikilla tasoilla. Tämä yhteinen ohjeistus ei kuitenkaan korvaisi kunkin hallinnonalan sisäistä ohjeistusta. Eri-tyistä huomiota kiinnitetään asiakastyössä toimivan henkilöstön tunnistamis- ja toimintavalmiuden kehittämiseen ja ylläpitoon.
- Uhrien tunnistamista tukevat indikaattorilistat ovat keskeisiä tunnistamisen ja tunnistamista koskevan koulutuksen apuvälineitä. Asetettava yhteistyöryhmä muotoilee tämän vuoksi ihmiskaupan vastaiseen toimintasuunnitelmaan sisältyneen, raportin liitteenä 1 olevan indikaattorilistan uudelleen toimivammaksi ja myös rohkaisemaan eri alojen ammattilaisia ottamaan yhteyttä ihmiskaupan uhreja tukeviin viranomaisiin ja järjestöihin. Uudistettu indikaattorilista levitetään koulutuksen tukemana mahdollisimman kattavasti kaikille tunnistamiseen osallistuville aloille.
- Kauttakulikutapausten tunnistaminen on vaikeaa, koska matkaan liittyvä mahdollinen ihmiskauppatotiivi ei yleensä tule tässä vaiheessa esiin. Tilanne voi kuitenkin osoittautua ihmiskaupaksi jo silloin kun on nähtävissä, että uhri aiotaan saattaa hyväksikäytettäväksi turvatonta tilannetta tai riippuvaista asemaa apuna käyttäen, vaikka hän olisi näennäisesti suostuvainen. Rajavartiolaitos huolehtii siitä, että ihmiskaupan mahdollisuus tiedostetaan rajanylitystilanteissa. Oman aseman tunnistamista helpottavan painatteen laittaminen mahdollisen ihmiskaupan uhrin passin väliin on yksi rajanylitystilanteisiin soveltuva keino. Kansainvälistä yhteistyötä ja tietojenvaihtoa myös kauttakulikutapausten tunnistamiseksi lisätään. Erityisesti otetaan huomioon yhteistyö arvioitujen kohdevaltioiden kanssa.

4.1.2. Etsivän työn ja neuvonnan kehittäminen

Etsivä työ on yksi keskeisimmistä menetelmistä myös ihmiskaupan uhrien tavoittamisessa ja tunnistamisessa. Ohjausryhmä katsoo, että etsivän työn aseman vahvistaminen ja etsivää työtä tekevän ammattihenkilöstön valmiuksien parantaminen erityisesti ihmiskaupan alueella vaatii panostusta sekä ihmiskaupan vastaista työtä tekevien viranomaisten, projektirahoituksen että ammatillisen ja muun koulutuksen osalta.

- Sisällytetään etsivän työn menetelmät sosiaali- ja terveysalan sekä nuorisotyön ammatilliseen perus- ja täydennyskoulutukseen ja tuetaan erityisesti maahanmuuttajataustaisten opiskelijoiden ja työntekijöiden osallistumista etsivän työn koulutukseen ja toteutukseen. Huomioidaan etsivän työn asema ja maahanmuuttajien osallistuminen myös opetuksen ja varhaiskasvatuksen alalla. Tuetaan etsivää työtä tekevien viranomaisten, järjestöjen sekä kirkkojen ja muiden uskonnollisten yhteisöjen ammattilaisten verkostoitumista.
- Internet on nykyisin merkittävä foorumi muun muassa alaikäisten uhrien tavoittelemisessa ja rajat ylittävässä seksibisneksessä. Lisätään osaamista kehittämällä virtuaaliympäristössä toteutettavia etsivän työn työmuotoja ja sovelletaan työmuotoja myös ihmiskaupan mahdollisten uhrien löytämiseen.
- Otetaan ihmiskauppa huomioon kirkkojen/seurakuntien ja muiden uskonnollisten yhteisöjen etsivässä työssä ja pyritään huolehtimaan näiden työntekijöiden kouluttamisesta ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen.
- Annetaan etsivän työn yhteydessä mahdolliselle uhrille tietoa ja neuvontaa hänen oikeuksistaan ja asemastaan jo ennen auttamisjärjestelmään ottamista. Esitetään tieto siten, että uhri pystyy tekemään paremmin päätöksen siitä, haluaako hän auttamisjärjestelmään ja mahdolliseen yhteistyöhön viranomaisten kanssa ja voi ennakoida mitä tämä häneltä edellyttää. Tuodaan järjestöjen kautta esiin tulleet ihmiskauppaepäilyt tarvittaessa anonyymeinä vastaanottokeskusten moniammatillisten arviointiryhmien käsittelyyn avun tarpeen selvittämiseksi.

- Luodaan tiedonkeruu- ja tilastointimalli, jonka avulla kerätään tietoa mahdollisista uhreista jotka eivät syystä tai toisesta tule viranomaisten tietoon. Viranomaisten ulkopuoliset toimijat kehittävät mallin keskuudessaan.
- Siirretään ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen tähtäävää etsivää ja neuvontatyötä tekevien järjestöjen rahoitus hallitusohjelman mukaisesti valtionavun piiriin.
- Huomioidaan, että kolmas sektori saa tässä yhteydessä resursseja neuvontaan ja tulkkipalveluihin sekä puhelimitse tapahtuvan neuvonnan ylläpitoon, jotta uhrin oikeudet toteutuvat silloinkin, kun tunnistaminen tapahtuu viranomaistoiminnan ulkopuolella. Raha-automaattiyhdistyksen tuella toteutettavat hankkeet, jotka sisältävät ihmiskaupan uhrien tukemista, ovat suositeltavia ja täydentävät valtion talousarviosta rahoitettavaa ihmiskaupan vastaista järjestelmää.
- Määritellään etsivää työtä tekevien organisaatioiden ja henkilöiden asema ihmiskaupan vastaisessa työssä nykyistä tarkemmin sekä selkiytetään näiden tiedonantovelvoite ja tiedonsaantioikeus niissä asioissa, jotka ovat käytännön tunnistamis- ja tukityön onnistumisen kannalta välttämättömiä.
- Huolehditaan käytännön tukityössä mukana olevien järjestöjen työntekijöiden turvallisuudesta poliisin tekemän turvallisuusarvioinnin ja turvallisuusriskejä koskevan välittömän informointivelvoitteen avulla.

4.1.3. Käännyttäminen, maastapoistaminen ja Dublin-menettely

Käännyttävien, maasta poistettavien ja Dublin-menettelyssä palautettavien henkilöiden joukossa on mahdollisesti ihmiskaupan uhreja, jotka saattavat olla vasta joutumassa varsinaisen hyväksikäytön kohteeksi. Ohjausryhmä pitää erittäin tärkeänä sitä, että näiden henkilöiden – erityisesti alaikäisten – informoinnista ja suojelusta huolehditaan mahdollisimman hyvin.

- Pidättyäytyään vastentahtoisista käännyttämisistä tapauksissa, joissa on syytä epäillä ihmiskauppaa ja saatetaan uhriksi epäilty auttamisjärjestelmään.
- Kiinnitetään huomiota ihmiskaupan uhrien – erityisesti alaikäisten uhrien – tunnistamiseen ns. Dublin-prosesseissa ja pääsääntöisesti pidättyäytyään uhriksi epäiltyjen palauttamisesta, ellei auttamista toisessa jäsenvaltiossa ole järjestetty ja sen toimivuutta kyseisessä tapauksessa selvitetty.
- Asetettava kansallinen raportoiija tekee selvityksen prostituoitujen ja muiden käännyttämisestä sekä käännytysten vaikutuksista henkilöiden asemaan mm. ihmiskauppaepäilyjen kannalta.

4.2. Oleskelulupa ja harkinta-aika

Vastuutahot: sisäasiainministeriö, Maahanmuuttovirasto, poliisi, rajavartiolaitos

Harkinta-aikoja ja oleskelulupia on myönnetty ihmiskaupan uhreille toistaiseksi hyvin vähän. Ohjausryhmä pitää näitä välineitä keskeisinä ihmiskaupan vastaisessa työssä ja katsoo että harkinta-aikojen ja oleskelulupien käyttämistä tulisi mahdollisuuksien mukaan tehostaa.

4.2.1. Harkinta-ajan myöntäminen

Harkinta-aikoja on myönnetty vain yksi, koska tähän mennessä tavoitetuilla uhreilla on ollut oleskelulupa tai muu laillinen maassaolon peruste. Kokemusten hankkiminen harkinta-ajan käytöstä on kuitenkin tärkeää, koska harkinta-aika voi osoittautua joidenkin uhrien kohdalla keskeiseksi yhteis-

työhön osallistumisen ja avun saamisen elementiksi. Harkinta-aikana selvitetään myös tapauksen mahdollinen eteneminen ihmiskaupparikoksena esitutkinnassa ja syyteharkinnassa.

- Harkinta-aikaa tulee käyttää kaikissa tilanteissa, joissa sen käyttö on mahdollista ja ilmenee vähänkin syytä epäillä ihmiskauppaa.
- Myönnetään harkinta-aika tilanteeseen nähden mahdollisimman pitkäksi ja huolehditaan siitä, että uhri voi käyttää harkinta-aikaa toipumiseen.

4.2.2. Oleskeluluvan myöntäminen

Myös oleskelulupia on myönnetty toistaiseksi äärimmäisen harvoin, koska tavoitetuilla uhreilla on jo ollut oleskelulupa tai muu laillinen maassaolon peruste, joten pitkälle menevien johtopäätösten tekeminen lainsäädännön toimivuudesta tältä osin on ennen aikaista. Lupien myöntämisessä sinänsä ei ole tullut esiin erityisiä ongelmia. Sisäasiainministeriö selvittää tulevien lainsäädäntömuutosten tarpeen sekä rikosten uhrien oleskeluluvan että uhrien auttamisen näkökulmasta.

- Myönnetään maahan jääville ihmiskaupan uhreille oleskelulupa mahdollisimman pian. Erityisen haavoittuvassa asemassa olevien ihmiskaupan uhrien kohdalla korostuu pikainen tarve saada jatkuva oleskelulupa. Jatkuva oleskelulupa on edellytys sille, että ihmiskaupan uhrilla on mahdollisuus sitoutua kotoutumiseen.
- Selvitetään hallitusohjelman mukaisesti mahdollisuudet myöntää ihmisyyden ja perusoikeuksien vastaisten rikosten uhriksi joutuneille siirtolaisille pysyvä oleskelulupa, jotta nämä voivat helpommin hakea apua viranomaisilta.

4.3. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä

4.3.1. Auttamisjärjestelmän toiminta

Vastuutahot: työministeriö (1.1.2008 alkaen sisäasiainministeriö), sosiaali- ja terveysministeriö

Auttamisjärjestelmän toiminta ja siihen liittyvä yhteistyö ovat jo perusteiltaan vakiintuneet ja kokemusta on saatu erilaisista työ- ja toteuttamismuodoista alustavaa arviointia varten niin aikuisten kuin alaikäistenkin uhrien osalta, vaikka tapauksia on ilmennyt vähän. Ohjausryhmä katsoo, että ilmenneiden uhrien vähäisestä määrästä huolimatta uhrien palvelut ja tukitoimet toteutuvat asianmukaisesti sen jälkeen, kun uhri on tunnistettu ja päässyt auttamisjärjestelmän piiriin. Palvelujen ja tukitoimien kehittäminen vaatii lähinnä joitakin erityispalveluja koskevia tarkennuksia.

- Kaikissa auttamistoimenpiteissä tulee olla huomioon otuna sekä uhrin että kaikkien toimijoiden turvallisuus.
- Tulkkaus- ja käännöspalvelut ovat tarpeen jo siinä vaiheessa, kun henkilö ei ole auttamisjärjestelmän piirissä, vaan uhriepäilyä vasta selvitetään. Näiden keskeisten palvelujen saaminen myös tässä vaiheessa on turvattava.
- Muutoksenhakumahdollisuuden käyttäminen päätöksenteon yhteydessä – myös auttamisjärjestelmästä poistamisen kohdalla – selvitetään.
- Erilaisia majoitusvaihtoehtoja, kuten turvakoteja, tukiasuntoja ja lastensuojeluyksiköitä tulee olla järjestettynä uhreille eri puolilla Suomea. Vastaanottokeskuksella tulee olla mahdollisuus nopeasti vaihtaa uhrin majoituspaikkaa ja -muotoa turvallisuustilanteen muuttuessa.

- Mahdollisuuksien mukaan auttamistyöhön hankitaan myös uhrin äidinkieltä puhuvia ja kulttuurista tukevia ammattihenkilöitä.
- Näiden ohella mahdolliset tukihenkilöt tulee kouluttaa hyvin tehtävään ja tarkoin harkita, millaisissa tapauksissa tukihenkilöistä olisi apua uhrin voimaantumiseen. Myös tuen jatkuvuus ja tukihenkilötoiminnan kustannukset auttamisjärjestelmän jälkeen on otettava tässä yhteydessä huomioon.
- Vastaanottokeskukset huolehtivat siitä, että uhrien auttamisesta kertynyt osaaminen säilyy myös tilanteiden muuttuessa ja henkilöstön vaihtuessa.
- Sisäasiainministeriö selvittää tulisiko auttamisjärjestelmää laajentaa ihmiskaupan kaltaisten rikosten uhreihin samassa yhteydessä, kun selvitetään oleskelulupajärjestelmän ulottaminen koskemaan myös näiden rikosten uhreja.
- Varmistetaan kunnassa asuvien ihmiskaupan uhrien mahdollisuudet saada kunnan peruspalvelujen lisäksi myös auttamisjärjestelmässä toteutettavia ja kustannettavia erityisiä tukipalveluja.
- Huolehditaan mahdollisuudesta auttamisjärjestelmän asiantuntijoiden tukeen niille kunnille, jossa uhreja asuu.

4.3.2. Oikeudellinen apu ja oikeudellinen neuvonta

Vastuutahot: oikeusministeriö, työministeriö (1.1.2008 alkaen sisäasiainministeriö)

Ihmiskaupan uhrin ovat oikeutettuja oikeudelliseen neuvontaan ja oikeusapuun, eikä näiden saamisessa ole ilmennyt ongelmia. Avun ja neuvonnan saaminen tulee turvata jatkossakin mahdollisimman varhaisesta vaiheesta lähtien mm. hallintolain (434/2003) 8 §:ssä mainitun viranomaisten neuvontavelvoitteen mukaisesti.

- Viranomaisten tulee varmistua siitä, että ihmiskaupan uhrille tai uhriksi epäillylle henkilölle annetaan hallinnonalaan liittyvää oikeudellista apua ja neuvontaa ja uhri ohjataan tarvittaessa muun apua ja neuvontaa antavan tahon luokse.
- Parannetaan uhrien mahdollisuuksia oikeudelliseen neuvontaan jo ennen mahdollista yhteydenottoa viranomaisiin.
- Neuvonta tulee tarjota kielellä, jota mahdollinen uhri ymmärtää ja sen tulee olla siten esitettyä, että hän voi sen avulla tehdä itseään koskevia päätöksiä.

4.3.3. Koulutus, työelämään pääsy ja kotoutuminen

Vastuutahot: työministeriö (1.1.2008 alkaen sisäasiainministeriö), opetusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, sisäasiainministeriö (1.1.2008 alkaen valtiovarainministeriö)

Lainsäädännön mukaisesti ihmiskaupan uhrille myönnetään ensi vaiheessa yleensä tilapäinen oleskelulupa. Tilapäisen oleskeluluvan saaneet henkilöt eivät tavallisesti saa kotikuntaa ja jäävät tiettyjen palvelujen, kuten kotouttamistoimien, asumiseen perustuvan sosiaaliturvan ja julkisten työvoimapaalvelujen ulkopuolelle. Myös koulutukseen pääseminen on epävarmaa. Uhreille on eduksi, että nämä oikeudet toteutuvat mahdollisimman pian, kun on ilmeistä, että maassaolon on tarkoitus olla pitempiaikainen ja kotoutumista vaativa.

- Luodaan malleja valmiuksia antavan, kotoutumista tai paluuta tukevan koulutuksen ja ammatillisen koulutuksen järjestämiseksi ihmiskaupan uhreille yksilöllisesti jo auttamisjärjestelmässä olon aikana.

- Seurataan Suomeen jäävien ihmiskaupan uhrien mahdollisuuksia kotikunnan ja asumiseen perustuvan sosiaaliturvan saamiseen ja selvitetään mahdollisuudet näihin myös sellaisissa tapauksissa, joissa uhrille on myönnetty tilapäinen oleskelulupa.
- Seurataan Suomeen jäävien ihmiskaupan uhrien ja heidän läheistensä mahdollisuuksia esi-, perus- ja ammatilliseen koulutukseen ja pyritään varmistamaan tilaisuus näihin kaikissa tapauksissa, joissa uhri jää maahan.
- Kotoutumista ja voimaantumista tukeviin toimenpiteisiin pääsy on tarpeellista myös monille tilapäisesti Suomessa oleskeleville henkilöille, joten tilapäisen oleskeluluvan saaneen uhrin pääsy tarvittaessa myös työvoimapalvelujen piiriin olisi turvattava.
- Otetaan yksilökohtaista kotoutumissuunnitelmaa tehtäessä huomioon ihmiskaupan uhrin asema.

4.3.4. Alaikäisten tarvitsemat erityispalvelut

Vastuutahot: työministeriö (1.1.2008 alkaen sisäasiainministeriö), sosiaali- ja terveysministeriö, opetusministeriö

Lapsiuhreista huolehtivan vastaanottokeskuksen henkilöstön osaaminen ja yhteistyöverkostot alaikäisiin ja lastensuojeluun liittyvissä asioissa ovat riittävän vahvat myös alaikäisten ihmiskaupan uhrien auttamiseen. Henkilöstö yhteistyökumppaneineen toimii myös lasten oikeuksia kunnioittaen ja lapsen etua silmälläpitäen.

Ohjausryhmä katsoo, että suurimmat riskit ja tarpeet alaikäisten auttamisessa kohdistuvat lasten turvallisuuden etenkin niissä tapauksissa, joissa nähdään rikollisten pyrkivän saamaan lapsiuhriin uudelleen otteeseensa ja esimerkiksi jatkamaan matkaansa kohti hyväksikäyttöä ja uhriutumista. Asia vaatii erityishuomiota myös siksi, että alaikäisten oma toiminta ja nojautuminen rikollisten lupauksiin vaarantaa usein heidän oman turvallisuutensa.

- Aloitetaan toimet lasten perheen ja huoltajien löytämiseksi viipymättä. Tässä yhteydessä selvitetään myös se, ovatko vanhemmat tai huoltaja osallisia lapsen uhriutumiseen.
- Pidetään ilmeisesti alaikäistä uhria lapsena niin kauan kuin muuta tietoa iästä ei ole ja ratkaistaan epäselvissä tapauksissa asia lapsen eduksi. Huolehditaan siitä, että lapsella on oikeus ilmaista näkemyksensä kaikissa häntä koskevissa asioissa, ja otetaan näkemykset huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti. Ei sijoiteta alaikäisiä edes tilapäisesti pidätystiloihin eikä lähtökohtaisesti oteta alaikäisiä uhreja säilöön silloin kun on syytä epäillä ihmiskaupan mahdollisuutta.
- Pyritään takaamaan lapsille ja nuorille pääsy esi- tai perusopetukseen ja/tai peruskoulun jälkeisiin opintoihin ja riittävä tuki opintojen aloittamiselle ja suorittamiselle.
- Huomioidaan harkinta-aikaa myönnettäessä sen tarkoituksenmukaisuus alaikäisten uhrien kohdalla ja myönnetään harkinta-aika riittävän pitkäksi ajaksi niissä tapauksissa, kun sitä on tarkoituksenmukaista käyttää.
- Käsitellään alaikäisten uhrien oleskelulupa-asiat kiireellisenä turvallisen kasvu- ja kehityksisympäristön edellytysten tukemiseksi.
- Yhteistyön edellyttäminen alaikäiseltä voi olla kohtuutonta. Hankitaan lastensuojelun asiantuntijan tai lastenpsykiatrin arvio yhteistyön edellytyksistä ennen alaikäisen pyytämistä erityisten syiden vaatiessa yhteistyöhön viranomaisten kanssa eikä edellytetä yhteistyötä, jos se ei ole arvion mukaan lapsen edun mukaista.
- Huomioidaan yhteistyön toteutuksessa lapsen ikä ja kehitystaso sekä mm. ilman huoltajaa olevien lasten riippuvuus rikollisjärjestön saattajista sekä turvataan lapsen edustajan ja sosiaaliviranomaisten osallistuminen yhteistyöprosessin kaikkiin vaiheisiin lapsen edun turvaamiseksi.

- Kiinnitetään alaikäisten kohdalla erityistä huomiota uhrien mahdollisen katoamisen uhkaan ja riskiin esimerkiksi ottamalla alaikäinen uhri huostaan ja sijoittamalla hänet lastensuojelulaitokseen. Näin mahdollistetaan tarvittaessa lastensuojelulain mukaisten rajoitustoimenpiteiden käyttö.
- Huolehditaan auttamisjärjestelmän kautta lastensuojelulaitoksessa olleiden uhrien oikeudesta jälkihuoltoon ja tästä tulevista kustannuksista. Pyritään ulottamaan jälkihuolto myös muihin vailla huoltajaa oleviin uhreihin.
- Koulutetaan alaikäisten edustajat ihmiskauppakysymyksiin. Järjestetään lastensuojelukoulutusta kattavasti auttamisjärjestelmän eri toimijoille ja lapsiuhreja tunnistaville ammattilaisille. Huomioidaan ammattitoimijoiden koulutuksessa lasten seksuaalisen hyväksikäytön uudet, erityisesti viestintäteknologian kautta leviävät muodot.

4.3.5. Paluun järjestäminen

Vastuu- ja toimijatahot: työministeriö (1.1.2008 alkaen sisäasiainministeriö), ulkoasiainministeriö, Maahanmuuttovirasto, poliisi, työmarkkina- ja kansalaisjärjestöt, kirkot ja muut uskonnolliset yhteisöt

Paluun järjestämisestä ihmiskaupan uhreille auttamisjärjestelmässä olemisen jälkeen ei ole vielä kertynyt kokemuksia. Ohjausryhmä pitää kuitenkin tärkeänä paluutilanteisiin valmistautumista ennakoidulla yhteistyörakenteita ja tarvittavia toimintamuotoja. Mahdollisuuksia kotimaahan paluuseen tuleekin pitää esillä maahan jäämisen ja kotoutumisen mahdollisuuksien rinnalla erityisesti siksi, että kansainvälisten kokemusten mukaan suurin osa ihmiskaupan uhreista on halukkaita palaamaan kotimaahan. Paluun järjestäminen eri ulottuvuuksineen vaatii vielä pitkäaikaista kansallista ja kansainvälistä yhteistyötä ja kehittämistä. Turvallisuuden lisäksi on huomioitava uudelleenkotoutuminen ja uudelleenuhriutumisen ehkäiseminen.

- Kehitetään turvallisen paluun tukemismenettelyt ja käytännöt toimiviksi kansainvälisen yhteistyön sekä viranomaisten ja järjestöjen yhteistyön avulla.
- Vastaanottokeskukset syventävät osaamistaan ja rooliaan turvallisen paluun tukemisessa muun muassa uhrien voimaannuttamisen, toiminnallisten ja ammatillisten valmiuksien kehittämisen sekä muun paluuseen valmentautumisen osalta.
- Maahanmuuttovirasto syventää osaamistaan ja rooliaan paluulosuhteiden ja paluun edellytysten tutkimisen ja erityisesti lasten perheen tai huoltajan löytämisen sekä viranomaisyhteistyön alueella.
- Selvitetään laajemmin viranomaisten, kansalais- ja työmarkkinajärjestöjen sekä kirkkojen ja muiden uskonnollisten yhteisöjen mahdollisuudet tukea paluuta ja liitetään nämä mahdollisuuksien mukaan paluuta tukevaan yhteistyöhön.
- Viranomaiset selvittävät yhdessä mahdollisuuksia kansainväliseen viranomaisyhteistyöhön ja muiden kansainvälisten ja ulkomaisten organisaatioiden (mm. järjestöt ja kirkot) osallistumiseen paluu- ja seurantajärjestelyihin todennäköisimmillä paluualueilla.
- Kerätään kansainvälistä tietoutta ja kokemuksia paluu-, uudelleenkotouttamis- ja seurantatoimista. Ulkoasiainministeriö selvittää mahdollisuudet käyttää edustustoverkostoa paluujärjestelyjen yhteydessä.
- Selvitetään uhrien nopean paluun edellytykset ja mahdollisuudet ja valmistaudutaan toteuttamaan paluut nopeasti uhrin halutessa ja tutkinnallisten syiden salliessa.
- Maahanmuuttovirasto huolehtii alaikäisen uhrin palatessa siitä, että paluulosuhteet on tutkittu ja seuranta on järjestetty luotettavasti. Olosuhteet selvitetään ja seuranta järjestetään sekä palatessa perheen tai huoltajan luokse että palattaessa alaikäisen kotimaassa sijaitsevaan lastensuojelulaitokseen.

- Työssä voidaan hyödyntää perheenjäsenten tai huoltajan tavoittelemisen yhteydessä saatuja tietoja ja yhteistyötä kansainvälisesti toimivien järjestöjen kanssa.

4.4. Ihmiskauppaan syyllistyneiden vastuuseen asettaminen

Ihmiskaupparikosten torjunta ja tähän liittyvä viranomaisyhteistyö toimivat tehokkaasti ja uhrilähtöisesti. Ihmiskaupan uhrien auttamisen lisäksi ihmiskaupparikosten torjunnassa on tärkeää, että epäillyt rikokset tulevat esitutkintaviranomaisten tietoon. Ihmiskaupparikoksia ja samalla ihmiskaupan uhrien määrää voidaan vähentää ainoastaan saattamalla rikoksentekijät vastuuseen teoistaan. Todistajansuojelu ja todistajalle annettava tuki vaativat selvittämistä ja kehittämistä omalla sarallaan.

4.4.1. Ihmiskaupparikosten torjunta

Vastuutahot: sisäasiainministeriö, poliisi, rajavartiolaitos

Tehokas ihmiskaupparikosten torjunta on yksi ihmiskaupan vastaisen toiminnan edellytys. Rikostorjunta tarvitsee resurssit ihmiskauppaa koskevaan toimintaan.

- Jatketaan keskusrikospoliisissa toimivaa ihmiskauppaan keskittyvää IHKA-hanketta.
- Selvitetään keskusrikospoliisin johdolla tarkoituksenmukaiset keinot tehostaa ihmiskaupan ja sen liitännäisilmiöiden torjuntaa, seuranta ja paljastamista. Rajavartiolaitoksen ja poliisin toiminnassa kiinnitetään huomiota ihmiskaupparikosten paljastamiseen ja uhrien tunnistamiseen.
- Viranomaisten ja muiden tahojen tietoon tulleet ihmiskaupparikokset saatetaan poliisin sekä tarvittaessa rajavartiolaitoksen ja työsuojeluviranomaisten tietoon.
- Jatketaan rikostorjuntaviranomaisten kansainvälistä yhteistyötä ja nykyisten yhteistyöfoorumien käyttöä.
- Rikosprosessissa huomioidaan traumaattisten tapahtumien vaikutus uhuriin, hänen käyttäytymiseensä ja psyykkiseen kapasiteettiin tehdä yhteistyötä viranomaisten kanssa.
- Alaikäisten haastattelut tehdään lapsiystävällisesti (ilmapiiri, tauot jne.) tehtävään koulutettujen henkilöiden tekemänä. Oikeusavustajalla ja lapsen edustajalla on mahdollisuus olla haastattelussa läsnä.
- Sukupuolinäkökulma otetaan huomioon myös täysi-ikäisen uhrin haastattelemisessa ja haastattelijan valinnassa.

4.4.2. Viranomaisyhteistyö

Vastuutahot: sisäasiainministeriö, poliisi, rajavartiolaitos, tulli sekä muut viranomaiset hallinnonalallaan

Ihmiskaupan vastaisilla toimilla ei ole menestymisen edellytyksiä ilman viranomaisten välistä toimivaa ja luottamuksellista yhteistyötä. Yhteistyö on usein tärkeää myös viranomaisaloitteisen toiminnan käyttämiseksi.

- Otetaan ihmiskauppa ja sen ehkäiseminen huomioon erityisesti PTR-toiminnassa (poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteiset rikostiedustelu- ja rikostutkintajärjestelyt) ja kansainvälisessä yhteistyössä. Jatketaan viranomaisten kansainvälistä yhteistyötä ja osallistumista.

- Jatketaan viranomaisyhteistyötä SM:n ministeriökohtaisen ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman edellyttämällä tavalla: ihmiskaupparikosten torjunta edellyttää eri viranomaisten (poliisi, tulli, rajavartiolaitos ja Maahanmuuttovirasto) kiinteää yhteistyötä, joka tulee turvata riittävillä resursseilla.
- Tehostetaan viranomaisten kansallista yhteistyötä ja korostetaan osallistumista mm. moniammatilliseen ihmiskaupan uhrien arviointiryhmään sekä yhteistyöhön työsuojeluviranomaisten, työmarkkinajärjestöjen ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa.

4.4.3. Todistajansuojelu ja todistajien tuki

Vastuu- ja toimijatahot: oikeusministeriö, sisäasiainministeriö, kansalais- ja työmarkkinajärjestöt

Todistajansuojelu saattaa olla tarpeen ihmiskaupparikoksen todistajan suojelemiseksi. Ohjausryhmä katsoo, että todistajien ulkomaalaisyhteistyöasema ja todistajansuojelun kehittämistarpeet sekä näihin liittyvät lainsäädäntömuutosten tarpeet on selvitettävä laajemminkin. Sellaisissakin tapauksissa, joissa ei tarvita todistajansuojelua, tarvitaan ehkä muunlaista tukea todistajalle. Tällaista tukea antavat kansalaisjärjestöt tällä hetkellä projektirahoituksen turvin. Myös työmarkkinajärjestöt tukevat todistajan asemassa olevia työntekijöitä omalla panoksellaan.

- Tuetaan todistajansuojelutyöryhmän ehdotuksia viranomaisten yhteistyönä laatimasta riskianalyysistä sekä valtakunnallisen todistajansuojelullisiin kysymyksiin perehtyneen tukiryhmän perustamisesta (keskusrikospoliisiin on perustettu työryhmä, joka selvittää asiaa).
- Selvitetään todistajien ulkomaalaisyhteistyöasemaan liittyvät säädosmuutostarpeet myös kansainväliset vaatimukset huomioon ottaen.
- Seurataan todistajansuojelun kehittämistarpeita ja toteutetaan tarpeiden edellyttämät lainsäädännölliset ja viranomaiskäytäntöihin liittyvät muutokset.
- Keskusrikospoliisi on viime vuoden lopulla tehnyt kartoituksen todistajansuojelun kehittämistarpeista ja asia on ollut esillä myös oikeusministeriön ja sisäasiainministeriön kansliapäälliköiden välisessä neuvottelussa. Asia otetaan jatkokäsittelyyn loppuvuodesta 2007 oikeusministeriön ja sisäasiainministeriön toimesta.
- Selvitetään uhrin ja hänen perheenjäsentensä suojelun tarpeet ja mahdolliset keinot silloinkin, kun heitä ei kuulla rikosprosessissa.
- Keskusrikospoliisille tulleen ilmoituksen johdosta suoritetaan tapauskohtainen uhka-arvio ja toteutetaan sen mukaisesti tarvittavat suojelutoimet.
- Ihmiskaupparikoksiin liittyviä todistajia ja asianomistajia varten ei ilmeisesti tarvita erillistä todistajansuojelujärjestelmää. Näitä rikoksia koskevat todistajansuojelutarpeet on kuitenkin otettava huomioon, kun oikeusministeriö ja sisäasiainministeriö harkitsevat yleisesti vakavaan rikollisuuteen liittyvän todistajansuojelulainsäädännön kehittämistä ja kun Euroopan neuvoston ihmiskauppayleissopimusta saatetaan kansallisesti voimaan.

4.5. Ihmiskaupan ehkäiseminen

4.5.1. Kansainvälisten sopimusten täytäntöönpano

Vastuutahot: ulkoasiainministeriö, sisäasiainministeriö

Suomen liittymisestä keskeisiin ihmiskaupan vastaisiin sopimuksiin huolehditaan voimassaoleva kansallinen lainsäädäntö ja sen tarpeet huomioiden.

- Toimintasuunnitelmassa mainitun YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen valinnaisen pöytäkirjan kansallinen voimaansaattaminen vaatinee lainsäädännön muutosta. Voimaansaattamisen aika- taulu on tällä hetkellä avoin.
- Euroopan neuvoston ihmiskauppaa koskevan yleissopimuksen ratifioinnin edellytyksiä tarkas- tellaan parhaillaan. Erityisesti eräät omaisuudensuojaan liittyvät kohdat vaativat tarkempaa sel- vitystä. Toimenpiteet yleissopimuksen kansalliseksi voimaansaattamiseksi aloitetaan vuoden 2007 aikana.
- YK:n yleissopimusta siirtotyöläisten ja heidän perheenjäsentensä oikeuksien suojelusta ei ole ohjausryhmän mukaan SAK:ta ja ohjausryhmän tutkijoita lukuun ottamatta välttämätöntä ratifi- oida, koska sopimukseen liittyminen ei toisi merkittävää lisäarvoa Suomen lainsäädäntöön. SAK:n mielestä myös ILO:n sopimukset 97 ja 143 tulisi ratifioida pikaisesti.

4.5.2. Viisumipolitiikka osana maahantulon sääntelyä

Vastuutaho: ulkoasiainministeriö

Euroopan unionin viisumipolitiikka ja Suomen viranomaisten toiminta viisumipolitiikan toteutta- minen on yhtenä ihmiskauppaa ehkäisevänä toimenä tärkeää kehitettäessä Schengen-järjestelmää edelleen.

- Haagin ohjelman mukaan yhteistä viisumipolitiikkaa on kehitettävä edelleen osana monikerrok- sista 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 sovit- tiin uuden yhteisen viisumitietojärjestelmän (VIS) perustamisesta. Sen päätavoitteena on tukea unionin vakauden ja turvallisuuden vahvistamista. VIS-järjestelmän käyttöönotto on viivästynyt muun muassa siksi, että järjestelmää koskevan perustamisasetuksen käsittely kesti oletettua kau- emmin Euroopan parlamentissa ja Euroopan unionin neuvostossa. Järjestelmä otetaan käyttöön asteittain 29.5.2009 alkaen.
- Suomessa unionin yhteisen viisumipolitiikan valmistelusta vastaa ulkoasiainministeriö yhteis- työssä sisäasiainministeriön kanssa. Ulkoasiainministeriön passi- ja viisumiyksikkö toimii ih- miskaupan torjumiseksi jatkuvasti yhteistyössä viisumeita myöntävien ulkomaanedustustojen, muiden maahanmuuttoasioita hoitavien kotimaisten viranomaisten (esimerkiksi rajavartiolaitos, poliisi ja Maahanmuuttovirasto) sekä Schengen-kumppaneiden kanssa. Passi- ja viisumiyksikkö pitää edustustojen viisumivirkailijoille ja omalle henkilöstölleen antamassaan koulutuksessa jat- kuvasti esillä ihmiskaupan tunnistamista ja sen ehkäisemistä.
- Lupahakemusten käsittelystä vastaavien edustustojen tulee käyttää viisumin myöntämistä harki- tessaan niille ulkomaalaislain ja Schengenin säännösten mukaan annettua viisumin myöntämi- seen 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. Edustustot ovat myös yhteydessä kyseisellä alueella ihmiskau- pan parissa työskenteleviin järjestöihin (kuten esimerkiksi IOM) sekä paikallisiin viranomaisiin saadakseen mahdollisimman hyvän kuvan paikallisesta ihmiskauppatilanteesta. Edellä mainittu- ja yhteyksiä muun muassa paikallisiin järjestöihin syntyy edustustojen osallistuessa jaksossa 3.1.2.5. omassa kappaleessaan mainittuihin ihmiskaupan ehkäisemiseen tähtääviin kehitysyh- teistyöprojekteihin. 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.
- Ulkoasiainministeriön passi- ja viisumiyksikkö tulee pitämään ihmiskaupan ehkäisemistä esillä Schengenin säännöstöä edelleen kehitettäessä.

4.5.3. Työsuojelutoimet ja toimet harmaata taloutta vastaan

Vastuu- ja toimijatahot: sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, työministeriö (1.1.2008 alkaen työ- ja elinkeinoministeriö), sisäasiainministeriö, poliisi, työmarkkinajärjestöt

Suomeen saapuvien työntekijöiden riittävä opastus, työehtojen valvonta ja työsuojelutoimet, harmaan talouden torjunta sekä työmarkkinajärjestöjen osallistuminen työvoiman hyväksikäytön ja ihmiskaupan ehkäisemiseen liittyvät kiinteästi muuhun ihmiskaupan vastaiseen työhön. Talousrikollisuuden torjunnan ja työehtojen valvonnan ohella toiminnassa on pidettävä esillä myös uhrinäkökulma, henkilölle laittomasta asemasta koituvien seurausten huomiointi sekä työntekijöiden saaminen neuvonnan ja avun piiriin. Harmaan talouden ja työsyrynnän yhteydessä esiintyvät ihmiskaupparikokset ja ihmiskaupan uhrit on pystyttävä tunnistamaan. Erityistä huomiota on kiinnitettävä kotitaloustyöhön ja palvelualoille.

- Ulkomaisen työvoiman valvonnan tehtävänä on vaikuttaa siihen, että kaikilla Suomessa on lailliset ja samanlaiset työehdot. Työsuojeluvaikeuksia suunnataan erityisesti rakennus-, siivous-, kuljetus-, majoitus- ja ravintola-alalle sekä metalliteollisuuteen. Ohjausryhmä pitää tärkeänä, että valvontatoimenpiteet kohdistetaan ensisijaisesti työnantajaan ja vain tarvittaessa työntekijään ja maastapoistamista tai muita työntekijään kohdistuvia sanktioita käytetään vain tarkoin perustelluista syistä.
- Suomeen työntekotarkoituksessa tulevien henkilöiden tulee saada riittävästi tietoa oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan sekä viranomaisista ja muista tahoista, joihin eri asioissa voi ottaa yhteyttä. Työsuojeluviranomaiset, työ- ja elinkeinoministeriö ja sisäasiainministeriö valmistavat yhdessä työmarkkinajärjestöjen kanssa työntekijöille tarkoitettua tietoaaineistoa Suomen lainsäädännöstä ja työntekijän oikeuksista jaettavaksi Suomeen työhön pyrkiville henkilöille ulkomaanedustustoissa ja internetin kautta.
- Myös kotitaloustyöhön ja au pair -tehtäviin Suomeen tuleville tarjotaan jo ulkomaanedustustoissa tietoa oikeuksista ja Suomen lainsäädännöstä. Viranomaiset kiinnittävät huomiota näiden alojen valvontamahdollisuuksiin ja pyrkivät löytämään tehokkaita tapoja ihmiskaupan paljastamiseen ja uhrien tunnistamiseen näiden alojen yhteydessä.
- Viranomaiset ja järjestöt pyrkivät löytämään uusia toimintatapoja myös muiden vaikeasti valvottavien alojen, kuten ammatinharjoittajien ja henkilökohtaisten palvelujen tuottajien, toiminnassa esiintyvän ihmiskaupan havaitsemiseen ja näillä aloilla toimivien uhrien tunnistamiseen. Ihmiskaupparikosten ja ihmiskaupan kaltaisten rikosten uhrit pyritään tunnistamaan kaikilla aloilla etsimällä myös asiakasaloitteisen valvonnan ohella käytettäviä toimintamahdollisuuksia.
- Tuetaan työmarkkinajärjestöjen yhteistyönä toteutettavia toimenpiteitä, joiden kautta järjestetään työsyrynnän ja mahdollisesti ihmiskaupan kohteeksi joutuneille henkilöille majoitusta ja/tai alan töitä. Tuetaan myös työnantajia, jotka työllistävät ihmiskaupan ja työsyrynnän uhreja sekä todistajia.
- Tilaajavastuulain toteutumisen valvontaa työsuojelupiireissä jatketaan edelleen.
- Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaan liittyvää ihmiskaupparikosten torjuntaa tehostetaan toteuttamalla neljännen talousrikostorjuntaohjelman (Valtioneuvoston periaatepäätös

harmaan talouden ja talousrikollisuuden vähentämiseksi vuosille 2006-2009) hankeluettelon hankkeet.

4.5.4. Lähialueyhteistyö

Vastuutahot: ulkoasiainministeriö, sisäasiainministeriö

Hallituksen 22.4.2004 hyväksymän Suomen lähialueyhteistyön strategian mukaisesti lähialueyhteistyössä huomioidaan Suomen kansainvälisen toiminnan keskeiset arvot, joita ovat demokratian, ihmisoikeuksien ja oikeusvaltioperiaatteen kunnioittaminen.

- Suomen ja Venäjän välisessä yhteistyössä eri sektoreilla, ml. lähialueyhteistyö, tulee huomioida ihmiskauppa ja sen ehkäiseminen. Yhteistyössä tulee erityisesti huomioida sukupuoli- ja lapsinäkökulma.
- Kansainvälisiä järjestöjä, kuten IOM, tuetaan edelleen ihmiskaupan ennaltaehkäisyyn ja ihmiskaupan uhrien suojeluun liittyvissä hankkeissa. Lähialuevaroin voidaan tukea myös muiden toimijoiden hankkeita ihmiskaupan ehkäisyssä.

4.5.5. Kehitysyhteistyö

Vastuutaho: ulkoasiainministeriö

Ihmiskauppa huomioidaan osana ihmisoikeus- ja kehityspolitiikkaa ja järjestöjä tuetaan kansainvälisessä ihmiskaupan vastaisessa työssä.

- 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 kansalais- ja työmarkkinajärjestöjä ihmiskaupanhankkeiden toteuttamisessa ja rohkaistaan uusien hankkeiden kehittämistä. Erityisesti tuetaan hankkeita, joilla on sukupuoli- tai lapsinäkökulma.
- Kehitysyhteistyössä kiinnitetään ihmiskauppaa ehkäisevänä huomiota toimiin, jotka poistavat köyhyyttä ja sosiaalisia ongelmia lähtömaissa.

4.5.6. Siviilikriisinhallinta ja rauhanturvatehtävät

Vastuutahot: ulkoasiainministeriö, sisäasiainministeriö, puolustusministeriö

Siviilikriisinhallinnan ja rauhanturvatehtäviin osallistumisen yhteydessä on tärkeää tuntea ihmiskauppailmiö ja sen liitännät työkenttään. Sekä sotilas- että siviilihenkilöiden koulutuksen ihmiskauppailmiön tuntemiseen ja ihmiskaupan havaitsemiseen tulee sisältyä kaikilla organisaatiotasolla annettavaan valmennukseen.

- Ihmiskauppa-asiat ovat osana ja otetaan huomioon siviilikriisinhallintakoulutuksessa (mm. Rule of Law –koulutusosio, esim. oikeustapakukset, Balkan jne.).
- Ulkoasiainministeriö vastaa siviilikriisinhallinnan määrärahoista ja sisäasiainministeriö siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksien yhteensovittamisesta. Tavoitteena on tehokkaan rekrytointi- ja koulutusjärjestelmän kehittäminen. Siviilikriisinhallintavalmennusta järjestetään jo

suurimmalle osalle Suomen lähettämistä asiantuntijoista ja tarkkailijoista, ja tavoitteena on kouluttaa kaikki lähtijät. Ihmisoikeudet ovat keskeisesti esillä kaikessa siviilikriisinhallintavalmennuksessa. Myös sotilaallisessa kriisinhallinnassa ja siihen liittyvässä koulutuksessa huomioidaan ihmisoikeusnäkökohdat ja tuetaan ihmisoikeuksien toteutumiseen liittyviä tavoitteita. Erityisesti ns. CIMIC-tehtävissä, joissa yhdistyvät sekä siviili- että sotilastehtävät, tietoisuus ihmiskaupasta ilmiönä ja siihen liittyvistä eri ulottuvuuksista on tärkeää. Puolustusministeriö ja pääesikunta ovat keskeiset yhteistyötahot. Otetaan huomioon erityisesti naisten lähettäminen näihin tehtäviin yhtenä ihmiskauppaa ennalta ehkäisevänä toimenä.

- 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 ihmiskauppakoulutuspaketti. Materiaalia voidaan käyttää sekä kriisinhallintavalmennuksessa että kansallisessa viranomaiskoulutuksessa (poliisit, rajavaltoviranomaiset, sosiaaliviranomaiset jne.). Valmennuksessa huomioidaan kielen merkitys sekä monikulttuurisuus ja kulttuurisensitiivisyys.

4.6 Tiedon ja tietoisuuden lisääminen

4.6.1. Koulutus

Vastuutahot: Kukin viranomainen omalla hallinnonalallaan

Koulutus on yksi keskeisimmistä ihmiskaupan vastaisen toiminnan menestyksellisuuden edellytyksistä. Koulutusten sisällössä on tärkeää tuoda esille monikulttuurisuus, moniammatillinen yhteistyö sekä ihmisoikeus- ja uhrilähtöinen näkökulma. Koulutusta ei vielä ole järjestetty riittävän kattavasti eikä se ole ulottunut kaikille aloille ja kaikille organisaatiotasoille. Koulutuksen tarve on myös jatkuva muun muassa ihmiskaupparikollisuuden muotojen ja ihmiskaupan vastaisen työn muuttumisen, henkilöstön vaihtuvuuden ja yhteistyöverkostojen ylläpitämisen ja kehittymisen kannalta.

- Jatketaan ja syvennetään ihmiskauppa-aiheisen koulutuksen toteutusta eri hallinnonaloilla. Asetetaan ihmiskaupan vastaisen ohjausryhmän alaisuuteen koulutusta koordinoiva ja suunnitteleva ryhmä, johon kutsutaan keskeisten organisaatioiden koulutusvastaavat. Laaditaan tässä yhteydessä myös yhteinen ihmiskauppakäsikirja. Nostetaan koulutusten sisällössä esiin etenkin uhrin tunnistamista ja auttamista sekä ulkomaalaisoikeudellisia kysymyksiä koskevat tarpeet.
- Kehitetään ihmiskaupan uhrien tunnistamista koskevaa koulutusta ja järjestetään koulutusta kattavammin etenkin niille, jotka eivät ole sitä vielä saaneet huomioiden mm. oikeuslaitos, sosiaali- ja terveydenhuolto, työmarkkinajärjestöt ja työsuojelutoiminta sekä henkilöstön edustajat työpaikoilla. Tunnistamista koskevan koulutuksen osalta päävastuussa ovat oikeusministeriö ja sisäasiainministeriö, ja lisäksi eri viranomaiset toimivat koulutuksen järjestämiseksi tahoillaan. Eri viranomaiset huolehtivat siitä, että niiden hallinnonalalleen järjestämään koulutukseen sisällytetään alakohtaiset painotukset ja erityiskysymykset.
- Syyttäjille, tuomioistuimille, poliisille ja rajavartiolaitokselle järjestetään syventävää koulutusta ihmiskaupasta sekä ihmiskaupan ja uhrien tunnistamisesta. Syyttäjien ja tuomarien koulutusta on syytä järjestää kansainvälisten tapausesimerkkien valossa. Syventävää koulutusta eri alojen keskeisille asiantuntijoille tulee järjestää jatkuvasti ja pitkäjänteisesti.
- Useilla muilla aloilla, kuten sosiaali- ja terveydenhuollossa, ihmiskauppaa ja uhrien tunnistamista koskeva koulutus järjestetään läpäisyperiaatteella osana muuta koulutusta mahdollisimman monien toimijoiden perehdyttämiseksi ja informoimiseksi.

- Selvitetään keskeisten viranomaisten ja järjestöjen koulutustarpeet myös siihen nähden, että nämä tuntevat kansallisen ihmiskauppalaainsäädännön ja ihmiskaupan vastaiset toimet riittävän hyvin ja osaavat soveltaa niiden tuntemusta osana perustyötään.
- Koulutetaan kaikki uhrien auttamisjärjestelmään liittyvät tahot sekä muut vastaanottokeskukset auttamisjärjestelmän toiminnan sisältöön ja periaatteisiin.
- Ulkoasiainministeriö sitoutuu jatkossakin toteuttamaan ja kehittämään ihmiskauppakysymykset huomioivia koulutusohjelmia, joiden tavoitteena on lisätä ihmiskaupan kannalta keskeisissä lähtö- ja kauttakulkumaissa olevien edustustojen, ja erityisesti niiden konsuli- ja viisumitehtävissä toimivan henkilökunnan, tietoisuutta ihmiskaupasta. Pyrkimyksenä on yhtäältä ehkäistä ihmiskauppaa (mm. uhrien tunnistamisessa) ja toisaalta edistää uhrien turvallista paluuta ja siten ehkäistä uudelleen uhriutumista.
- Lisätään rikostorjuntaviranomaisten koulutusta ihmiskaupasta ilmiönä. Koulutuksessa tulee painottaa uhrilähtöistä tapausarviointia ja uhrien tunnistamista.
- Huolehditaan siitä, että koulutusta järjestetään kaikissa viranomaisissa läpi organisaation ja erityisesti asiakaspinnassa työskenteleville henkilöille.
- Sisällytetään asiakkaan kohtaamista koskeviin koulutuksiin myös valmiudet siihen, kuinka tulkinta ihmiskauppaepäilystä kerrotaan asiakkaalle, kuinka asiakkaalle kerrotaan hänen mahdollisuuksistaan ja oikeuksistaan ja kuinka asiakkaalle kerrotaan jatkotoimenpiteistä sekä miten niihin ohjataan.
- Suositaan viranomaisten ja järjestöjen yhteistyötä koulutusten järjestämisessä dialogin kehittämisen sekä yhteistyöverkostoja luovien, erilaisia näkökulmia avaavien ja toimintaan rohkaisevien elementtien tehostamiseksi koulutuksissa.
- Huomioidaan ihmiskauppa myös muun koulutuksen sisällä esimerkiksi ammatillisessa perus- ja täydennyskoulutuksessa.
- Koulutusten vaikutuksen arvioimiseksi ei ole kertynyt vielä riittävää kokemusta, joten evaluointi tehdään vasta myöhemmin esimerkiksi vuonna 2009 tehtävän järjestelmien kokonaisevaluoinnin yhteydessä.

4.6.2. Tiedotus

Vastuu- ja toimijatahot: Kukin viranomainen omalla hallinnonalallaan, työmarkkina- ja kansalaisjärjestöt

Tiedotuksessa otetaan huomioon kolme erilaista ulottuvuutta: ulkoinen, viranomaisten ja muiden ihmiskaupan vastaiseen työhön osallistuvien välinen sekä uhreille suunnattava viestintä. Uhreille suunnatun viestinnän tulee olla kohderyhmälle soveltuvaa ja erilaiset ryhmät tavoittavaa erilaiset hyväksikäytön ja uhriutumisen muodot sekä kieli- ja kulttuurikysymykset huomioiden.

- Tiedotuksessa toimitaan viranomaisten kesken yhteistyössä ja yhteisvastuullisesti tavoitteena se, että uhrin tavoitetaan, apua saadaan annettua ja uhrien yhteistyösuhde viranomaisiin syntyy paremmin.
- Eri vastuuviranomaiset suuntaavat ennalta ehkäisevää tiedotusta mahdollisille uhreille lähtö- ja kauttakulkumailla jo ulkomaanedustustoissa ja matkareitin varrella. Maassa olevia uhreja pyritään tavoittamaan viranomaisten ja järjestöjen yhteistyöllä.
- Tiedotusyhteistyöhön kutsutaan jatkossakin mukaan muun muassa ihmiskaupan vastaista työtä tekevät kansalaisjärjestöt, työmarkkinajärjestöt ja kirkkokunnat.
- Viranomaiset ja muut osallistujat kiinnittävät yhdessä median kanssa huomiota siihen, että ihmiskauppa ja ihmiskaupan vastainen toiminta on suuren yleisön saaman tiedon ja tietoisuuden kasvun vuoksi riittävästi ja realistisesti esillä tiedotusvälineissä.

- Yksittäisissä ihmiskauppatapauksissa päävastuussa tiedottamisesta on tutkinnanjohtaja. Uhrien auttamisen osalta yhteyksistä tiedotusvälineisiin huolehtii toimivaltaisen vastaanottokeskuksen johtaja.

4.6.3. Tutkimus

Vastuutahot: Kukin viranomainen omalla hallinnonalallaan, opetusministeriö

Ihmiskauppailmiötä koskeva tutkimus tarvitsee riittävät toimintaedellytykset sekä akateemisessa tutkimuksessa että eri viranomaisissa ja ammattialoilla. Eri ministeriöt laativat yhteistyössä ihmiskauppaa koskevan tutkimussuunnitelman ja huolehtivat sen toteuttamisesta eri tahojen kanssa.

- Tuetaan ihmiskauppaa koskevaa tutkimusta eri ministeriöissä ja eri tahojen yhteistyönä huomioiden muun muassa ihmiskaupan vastaisiin toimiin liittyvät kansainväliset yhteydet, uhrien tunnistaminen, auttamisen ulottuvuudet ja tarpeet sekä uhrien oikeudet ja ulkomaalaisoikeudellinen asema.
- On tärkeää turvata myös ihmiskauppaa koskevan akateemisen tutkimuksen asema ja rahoitus.

4.6.4. Opettajankoulutus, kansainvälisyyskasvatus ja tietoyhteiskunta

Vastuutahot: opetusministeriö, ulkoasiainministeriö

Ihmiskauppailmiön esiintymistä ja ihmiskaupan vastaista toimintaa koskevat elementit tulee sukupuolinäkökulma huomioiden sisällyttää opettajankoulutukseen, kansainvälisyyskasvatukseen sekä tietoyhteiskunnan kehittymistä ja tietoyhteiskunnan jäsenenä toimimista koskevaan koulutukseen ja muihin toimenpiteisiin.

- Huolehditaan siitä, että opetushenkilöstön valmiuksia toteuttaa kansainvälisyyskasvatusta käytännössä tuetaan myös jatkossa. Opettajille tulee tarjota työvälineitä työnsä ja työyhteisönsä kehittämiseksi monikulttuurisessa opetustyössä ja opiskelijoiden ohjauksessa. Oppilaitosten toimintaa kehitetään monikulttuuristen arvojen mukaisesti.
- Monikulttuurisuusopinnot ja kansainvälisyyskasvatus pyritään sisällyttämään osaksi opettajien peruskoulutusta.

4.6.5. Kansallinen raportointi

Vastuutaho: valtioneuvosto

Kansallisen raportoinnin asettamista ja asemaa käsitellään lähemmin raportin seuraavassa kohdassa Toimintasuunnitelman toimeenpano ja seuranta: toteutetut toimenpiteet ja ehdotukset.

- Valtioneuvosto päättää kansallisena raportoinnista toimivan tahon nimeämisestä, toiminnan resursoinnista ja asiaan liittyvien säädösmuutosten tekemisestä.
- Kansallisen raportoinnin tulee olla riippumaton viranomaistaho, jolla on pääsy ihmiskauppaa koskeviin tietoihin sekä riittävän vahva asema toimiakseen kansainvälisenä yhteystahona ja kansallisten suositusten ja ohjeiden antajana. Ohjausryhmä esittää valtioneuvostolle vähemmistövaltuutetun tai eduskunnan oikeusasiamiehen nimeämistä tässä vaiheessa kansalliseksi raportoinniksi.

5. Kustannukset

Ihmiskaupan vastaiset toimenpiteet eri hallinnonaloilla toteutetaan valtion talousarviossa asetettujen määrärahojen puitteissa. Yleensä toimenpiteet nivoutuvat viranomaisten muuhun toimintaan eikä niille ole varattu erillistä määrärahaa. Joissakin tapauksissa, kuten ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän yhteydessä, määrärahojen käyttöä seurataan erikseen. Viranomaiset voivat myös perustaa hankkeita ihmiskaupan vastaista työtä varten esimerkkinä keskusrikospoliisin IHKA-hanke. Lisäksi viranomaiset voivat ohjata lainsäädännön ja valtion talousarvion antamissa rajoissa määrärahoja muiden tahojen, kuten kansalaisjärjestöjen, ihmiskaupan vastaiseen toimintaan.

Valtio korvaa valtioneuvoston päättämin perustein kunnille pakolaisten vastaanoton piiriin kuuluvan ihmiskaupan uhrin vastaanoton järjestämisestä aiheutuvat kustannukset. Lisäksi valtio voi korvata kunnassa asuvan henkilön uhriarvosta johtuvien erityispalvelujen järjestämisestä aiheutuvat kustannukset. Tähänastiset kustannukset kunnille ovat olleet uhrien alhaisen määrän vuoksi vähäiset, eikä ongelmia korvausten hakemisessa ole esiintynyt. Lisäksi tulee ottaa huomioon, että EU-kansalaisilta saattaa heidän asemastaan riippuen puuttua oikeus asumiseen perustuvaan sosiaaliturvaan. Myös mahdolliset kustannusvaikutukset kunnille tulee selvittää ihmisyyden ja perusoikeuksien vastaisten rikosten uhreille myönnettäviä oleskelulupia koskevan selvitystyön yhteydessä.

Kansalais- ja työmarkkinajärjestöt sekä kirkot ja muut uskonnolliset yhteisöt osallistuvat työhön omilla resursseillaan. Raha-automaattiyhdistykseltä on mahdollista saada rahoitusta osin tai kokonaisuudessaan ihmiskauppaan keskittyviin hankkeisiin. Niin sanottua etsivää ja neuvontatyötä ihmiskaupan uhrien parissa tekevien järjestöjen rahoitus siirretään hallitusohjelman mukaisesti valtionavun piiriin.

Asetettavaksi ehdotettu kansallinen raportoiija tarvitsee resurssit ihmiskauppaa koskevan seurannan ja raportoinnin järjestämiseen. Jo toimivan valvontaviranomaisen yhteyteen liitettynä raportoinnin järjestäminen vaatisi runsaan yhden henkilötyövuoden ja muiden kustannusten, kuten tiedotus- ja koulutuskulujen, kattamiseksi noin 100 000 euron määrärahan.

Muita keskeisimpiä jatkossa huomioon otettavia asioita ihmiskaupan vastaisen toiminnan kustannusten kannalta ovat tärkeysjärjestykseen asettamatta erityisesti seuraavat:

- Kukin keskeinen ministeriö (sisäasiainministeriö, ulkoasiainministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, oikeusministeriö, opetusministeriö sekä sosiaali- ja terveysministeriö) ja viranomainen ohjaavat omalla hallinnonalallaan resursseja ihmiskauppaa koskevaan tiedotukseen.
- Ihmiskauppaa koskevaan koulutuksen tehostamiseen ja koulutussisältöjen kehittämiseen varataan riittävät voimavarat viranomaisten ja muiden toimijoiden henkilöstön koulutuksessa sekä ammatillisessa perus- ja täydennyskoulutuksessa. Erityisesti uhrien tunnistamista ja etsivän työn menetelmiä koskeva koulutus tarvitsee resursseja.
- Rikostorjunta tarvitsee resurssit ihmiskauppaa koskevaan toimintaan. Lisäksi keskusrikospoliisin IHKA-hankkeen rahoituksen turvaaminen myös jatkossa on tärkeää.
- Maan sisäinen ulkomaalaisvalvonta tarvitsee resursseja myös ihmiskaupan torjunnan kannalta.
- Työ- ja elinkeinoministeriö selvittää mahdollisuudet työmarkkinajärjestöjen yhteistyössä toteuttamien ihmiskaupan uhrien tukitoimien resursointiin.
- Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla selvitetään mahdollisuudet tukea järjestöjen toteuttamaa kulttuuritulkkien sekä rikosten uhrien ja todistajien tukihenkilöiden koulutusta sekä näiden toimintaa ylläpitävien verkostojen toimintaa.
- Ihmiskaupan uhrin vastaanotosta ja uhriarvosta johtuvien erityispalvelujen järjestämisestä kunnille maksettaviin korvauksiin liittyvät toimintatavat vakiinnutetaan.

- Ihmiskauppaa koskevaan ja siihen liittyvään akateemiseen tutkimukseen sekä eri viranomaisissa ja ammattialoilla tehtävään selvitys- ja tutkimustyöhön ohjataan voimavaroja.

Määrärahoja ja muita tarvittavia voimavaroja koskevat määrälliset tarpeet selvitetään eri ministeriöissä ja hallinnonaloilla erikseen. Toimeenpanossa erityisesti koulutuksen, tiedotuksen ja tutkimuksen alueella tulee suosia ministeriöiden ja hallinnonalojen resurssit toisiinsa kytkeviä yhteishankkeita.

6. Toimintasuunnitelman toimeenpano ja seuranta: toteutetut toimenpiteet ja ehdotukset

Ihmiskaupan vastaisessa toimintasuunnitelmassa edellytettiin perustettavaksi eri toimijoiden yhteistyöhön perustuva seurantamekanismi, jonka avulla oli määrä pyrkiä varmistamaan toimintasuunnitelman tavoitteiden ja toimenpide-ehdotusten asianmukainen toteuttaminen. Tätä tehtävää varten asetettiin työministeriön päätöksellä 17.2.2006 laaja-alainen ohjausryhmä, johon pyydettiin edustajat ihmiskaupan vastaisiin toimiin osallistuvilta hallinnonaloilta, kansalaisjärjestöistä ja kuntataholta.

Ohjausryhmä on toiminut lähinnä säännöllisten kokousten avulla koordinoiden ja seuraten ohjelman toteutumista. Lisäksi ohjausryhmällä on ollut joitakin lähinnä kansalliselle raportioijalle sopivampia tehtäviä, kuten ihmiskauppaa koskevien tietojen kerääminen. Suosituksia ja lausuntoja ohjausryhmä ei ole antanut, vaan toteutuksessa on toimittu hallinnonaloittain yhteistyössä.

Ohjausryhmä pitää tehtävänsä ihmiskaupan vastaisten toimien ensi vaiheen seurannassa ja koordinoinnissa kahden sisäänajovuoden aikana onnistuneena. Ryhmä on toiminut eri tahoilla tehtävää työtä kokoavana ja yhdistävänä tekijänä ja keskustelufoorumina sekä juurruttanut yhteistyön ihmiskaupan vastaisessa työssä jo hyvin pitkälle. Ryhmä on pystynyt avoimesti tuomaan yhteen erityisesti viranomaisten ja järjestöjen väliset kysymykset. Kansalaisjärjestöillä onkin ollut ryhmän toiminnassa ja ryhmässä käydyssä keskustelussa viranomaisten ohella hyvin merkittävä rooli. Useat aloitteet ja näkemykset on saatu nimenomaan järjestöiltä. Ohjausryhmän kautta ovat syntyneet myös työtehtävissä hyödynnettävät käytännön yhteydet. Lisäksi ohjausryhmän vuodeksi 2007 asettama tiedotusta ja koulutusta juurruttanut työryhmä on ulottanut yhteistyön erityisesti käytännön toimintaan.

Ohjausryhmän tehtävänä olisi edelleen vastata toimintasuunnitelman koordinoinnista. Muutoin jokin vastuuministeriö vastaisi aikaisempaan tapaan omaan hallinnonalaansa kuuluvien toimenpiteiden seurannasta ja toteutuksesta. Ohjausryhmä tulisi edelleen arvioimaan tarkennetussa toimintaohjelmassa esitettyjen toimenpiteiden onnistuneisuuden. Näitä arviointeja voitaisiin käyttää tulevien ihmiskaupan vastaisten pyrkimysten perustana. Merkittävin osa seurantatehtävistä ja muista riippumattomuutta vaativista toimista siirtyisi erikseen nimitettävälle kansalliselle ihmiskaupparaportioijalle.

Yksi selkeä heikkous Suomen ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa onkin ollut kansallisen ihmiskaupparaportioijan puuttuminen. Ihmiskaupparaportioijan nimeämistä suositellaan useissa kansainvälisissä instrumenteissa, kuten ETYJ:in ihmiskaupan vastaisessa toimintaohjelmassa ja Brysselin ministerineuvoston päätöksessä, EU:n Haagin ministeritason julistuksessa ja neuvoston ihmiskaupan torjuntaa koskevassa päätöslauselmassa, Euroopan neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen suosituksessa 1 545 sekä ministerikokouksen vuonna 2005 hyväksymässä ihmiskauppaa koskevassa yleissopimuksessa. Ihmiskaupparaportioijan toimen perustamista suosittelee myös EU:n ihmiskauppa-asiantuntijaryhmä. Myös ihmiskaupan vastaisessa kansallisessa toimintasuunnitelmassa nähtiin tärkeäksi kansallisen raportioijan nimittämisen selvittämisen ohjausryhmätyöskentelyn ensi vaiheen aikana.

ETYJ-maissa on erilaisia käytäntöjä ihmiskauppaan liittyvän tiedon keräämisessä, analysoimisessa ja hyödyntämisessä. Itsenäinen kansallinen raportioija on kuudessa maassa. Osassa ETYJ-maista on lähinnä työtä poikkihallinnollisesti koordinoivia viranomaisia. Muutamissa maissa jokin ministeriö on vastuussa raportoinnista, ja joissakin maissa myös parlamentaariset komiteat ovat osaltaan mukana kansallisessa raportointi- ja koordinaatioprosessissa.

Alankomaissa ihmiskaupparaportoiija on riippumaton elin, jossa työskentelee raportoiijan lisäksi useita asiantuntijoita. Ratkaisua voi kritisoida kalliina ja byrokraattisenakin. Ruotsissa kansallinen raportoiija on sijoitettu rikospoliisin yhteyteen. Tätä mallia on taas pidetty puutteellisena siksi, ettei raportoiija ole viranomaisista riippumaton taho ja rikostorjunnalliset näkökohdat korostuvat raportoiijan työssä. Tšhekissä raportoiija on sijoitettu sisäasiainministeriön kansallisen turvallisuuden osastolle. Tämän järjestelyn haittana voidaan pitää sitä, että toimintaa koordinoiva ja operatiivinen taho on raportoiijan kanssa samassa organisaatiossa. Yhdysvalloissa ei ole varsinaista raportoiijaa lainkaan, vaan raportointi tapahtuu vuosittain laadittavan kansallisen ihmiskaupparaportin avulla. Myöskään Norja ei aio nimetä ihmiskaupparaportoiijaa lainkaan, vaan pitää kansallisia seurantamekanismejaan jo nykyisellään riittävinä.

Ohjausryhmä katsoo, ettei erillistä kansallisen ihmiskaupparaportoiijan toimistoa ole syytä perustaa, vaan kansalliseksi raportoiijaksi tulisi nimetä jo olemassa oleva soveltuva taho. Kansallisen raportoiijan tulisi olla osa julkishallintoa ja toimia virkavastuulla, mutta sen ei tulisi kuitenkaan olla rikostorjuntaviranomainen tai muu operationaalinen toimija eikä myöskään viranomaisten ulkopuolinen taho, kuten järjestö, tutkija tai tutkimuslaitos. Raportoiijan roolin tulisi myös olla erillinen ihmiskaupan vastaisten toimien koordinoijasta erityisesti monitoroijatahon riippumattomuuden tarpeen vuoksi. Raportoiijan tehtävät voisi parhaiten koota jonkin jo olemassa olevan, ihmisoikeuksien valvontaan liittyvän julkisen toimijan yhteyteen.

Sisäasiainministeriö on katsonut, että kansallisen ihmiskaupparaportoinnin ja -koordinoinnin toimet on syytä pitää erillä toisistaan. Sisäasiainministeriö on 26.6.2007 päivätyssä kirjeessään työministeriölle esittänyt, että kansallisen raportoiijan tulisi olla osa julkishallintoa, mutta tämän aseman tulee olla mahdollisimman riippumaton ja toiminnan sijaita ei-operatiivisessa organisaatiossa. Sisäasiainministeriö esittää kansallisen raportoiijan muodolliseksi sijoittamispaikaksi SM:ää erityisesti ottaen huomioon hallitusohjelman vaikutukset ministeriön hallinnonalan tehtäviin.

Ohjausryhmän näkemyksen mukaan raportoiijan tehtävät soveltuisivat parhaiten vähemmistövaltuutetulle tai eduskunnan oikeusasiamiehelle, jotka toimivat virkavastuulla ja joilla on virka-asemansa puolesta pääsy tarvittaviin tietoihin. Vähemmistövaltuutetulle tai oikeusasiamiehelle on myös mahdollista osoittaa valtion talousarviossa resurssit tehtävän hoitamiseen. Vähemmistövaltuutetun siirtymässä sisäasiainministeriön hallinnonalalle vuoden 2008 alussa on huolehdittava lisäksi siitä, että nimityksen kohdistuessa valtuutettuun tämä säilyttää ihmiskaupan vastaisiin toimiin tulevaisuudessa samalla hallinnonalalla osallistuvista tahoista, kuten rajavalvonnasta, rikostorjunnasta, ulkomaa-laishallinnosta ja vastaanotto toiminnasta, riippumattoman roolinsa. Oikeusasiamiehen osalta on taas otettava huomioon se, että tavallisesti tämän ja oikeuskanslerin valvonta tapahtuu kansalaisten kanteluista.

Raportoiijalla tulisi olla säännöllinen raportointivelvollisuus valtioneuvostolle, ja muulloin tämä voisi antaa neuvoja, suosituksia, toimenpide-ehdotuksia ja lausuntoja. Tehtäviin kuuluisi lisäksi tiedon kerääminen ja analysointi, ja toimenkuvan pitäisi ulottua myös ihmiskaupan lähi-ilmiöihin – raportoiija voisi omalla toiminnallaan myös edistää ilmiöiden välisten rajojen vetämistä. Monitorointi ongelmakohtien havaitsemiseksi ja niihin puuttumiseksi tulisi sisällyttää tehtäviin, ja pääsy tarvittaviin tietoihin sekä mainittu suositusten ja lausuntojen antaminen tältä pohjalta täydentäisi toimenkuvaa. Myös kansainvälisten sitoumusten ja kansallisen lainsäädännön toimeenpanon valvonta kuuluisi raportoiijalle. Raportoiija voisi lisäksi toimia yhteyslinkkinä Euroopan neuvoston monitorointijärjestelmään GRETA:an.

Raportoiijaa asetettaessa on pidettävä mielessä, että jotkin muutkin kansainväliset velvoitteet kuin ihmiskaupan torjunta saattavat tällä hetkellä edellyttää raportoiijan asettamista. Syrjintäkysymykset on alettu kansainvälisesti nähdä myös enemmänkin ihmisoikeuskysymyksinä, ja YK:n ns. Pariisin periaatteiden mukaisesti useat valtiot ovat asettaneet erikoistuneiden toimielinten sijaan laaja-

alaisen ihmisoikeusinstituution. Kansallisen raportioijan asemasta päätettäessä on lisäksi huomioitava, että yhdenvertaisuuslainsäädäntöä uudistamaan on asetettu toimikunta, jonka on määrä jättää lopullinen mietintönsä uudistustarpeen laajuudesta ja uudistusvaihtoehdoista vuoden 2009 loppuun mennessä. Tämä ei estäne vähemmistövaltuutetun tai eduskunnan oikeusasiamiehen nimeämistä kansalliseksi raportioijaksi tässä vaiheessa, kun ei ole olemassa varmuutta hallinnon ja yhdenvertaisuuslainsäädännön järjestämisen kokonaisuudesta tulevaisuudessa.

Valtioneuvosto päättää kansallisen raportioijan nimeämisestä.

LIITE 1: TUNNISTAMISTOIMINNAN LAUKAISEVAT SEIKAT

Ihmiskaupan vastaiseen toimintasuunnitelmaan sisältyi luettelo sellaisista tekijöistä, joita voidaan pitää ihmiskauppaan viittaavina ja käyttää apuna tunnistettaessa ihmiskauppatilanteita ja mahdollisia ihmiskaupan uhreja. Luettelo julkaistaan tässä yhteydessä osittain tarkennettuna edelleenkehittämistä varten.

Luettelossa mainitut tekijät eivät kuitenkaan sellaisenaan ole ihmiskaupan tunnusmerkkejä eikä niiden useankaan yhtäaikainen täytyminen välttämättä liitä tapausta ihmiskauppaan. Luettelossa olevien tekijöiden tarkoitus on lähinnä toimia tunnistamistoiminnan laukaisevina tai lisäselvitystä edellyttävinä hälytysmerkkeinä. Lueteltavat tekijät tulisi saattaa helposti mukana kannettavassa muodossa (esim. kortti tms.) niiden viranomaisten ulottuville, joiden vastuulla uhrien 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 ja muut tarvittavat asiakirjat sekä auttanut viisumin hakemisessa.
- Joku auttaa jatkuvasti muita viisumeiden hakemisessa.
- Sama henkilö esiintyy usein kutsujana 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 liittyä 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 pääsytään töihin Suomeen.
- Lapsi matkustaa muun kuin vanhempiensa 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 koti-maahan.
- Itsenäisesti Suomessa työskentelevällä henkilöllä ei ole pääsyä omiin ansioihinsa.

- Henkilö on huomattavan alisteisessa tai riippuvaisessa suhteessa työntäjänsä / parittäjänsä (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 työntäjänsä / parittäjänsä.
- 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?

LIITE 2: IHMISKAUPAN UHRIN TUNNISTAMINEN (KESKUSRIKOSPOLIISI/Rikostietopalvelu/Ihmiskauppanhanke)

HENKILÖN PERUSTIEDOT

1. Nimi
2. Syntymäaika
3. Siviilisääty
4. Kansallisuus
5. Kansalaisuus
6. Kieli
7. Sukulaiset/perhe Suomessa
8. Osoite Suomessa
9. Mitkä asiakirjat henkilöllä oli hallussa tavattaessa? *Ei hallussa* → *Epäily uhriutumuksesta*
 - Ovat henkilöllä hallussa: kirjaa tunnisteet, voimassaolo
 - Ovat hänen kotona/asuinpaikassa/muulla, haettava *Ei löydy* → *Epäily uhriutumuksesta*
 - Ei saa niitä käsiinsä *Ei luonnollista syytä* → *Epäily uhriutumuksesta*
 - Tietääkö hän missä asiakirjat ovat? *Ei* → *Epäily uhriutumuksesta*
 - Mistä sai? Millä tullut maahan? Millä matkustanut? *Epäselvää* → *Epäily uhriutumuksesta*
10. Onko henkilöllä hallussa väävät tai väärennetyt (matkustus)asiakirjat? Asiakirjan aitous, voimassaolo, miten tarkastettu? *Väärennys* → *Epäily uhriutumuksesta*
11. Onko henkilöllä yleensä omat asiakirjat hallussa? *Ei luonnollista syytä* → *Epäily uhriutumuksesta*

MAAHAN TULON JA MAASSA OLESKELUN EDELLYTYKSET

12. Henkilön oleskelu Suomessa
 - Milloin henkilö on tullut Suomeen ja Schengen-alueelle?
 - Milloin hän poistuu/aikooko poistua? Pvm, poistumispaikka, matkustapa ja -liput
 - Henkilön oleskelu ja/tai työskentely on luvatonta tai henkilön maahantulo ollut laitton → *Epäily uhriutumuksesta*
 - Viisumivapaa/viisumi/oleskelulupa/työlupa?
13. Tuliko henkilö Suomeen jonkun avustuksella?
 - Esimerkiksi EU-alueelta omatoimisesti? Viisumivapauden turvin? *Ei luonnollista syytä* → *Epäily uhriutumuksesta*
 - Järjestikö joku muu kuin kyseessä oleva henkilö itse matkan ja maahantuloluvan? Jos on syytä olettaa, että henkilöä autettiin Suomeen tulossa, eikä selitystä → *Epäily uhriutumuksesta*
14. Onko henkilön perhe tai suku uhattuna koti- tai lähtömaassa? Viitteitä → *Epäily uhriutumuksesta*
15. Osaako henkilö kertoa miten lupaprosessi (oleskelulupaa/viisumia varten) eteni? *Ei osaa* → *Epäily uhriutumuksesta*
 - Oleskelulupaprosessin kulku (Uvi-rek...)
16. Pelkääkö henkilö kääntymistä tai karkotusta?
 - Onko henkilön ainoa näennäinen mahdollisuus pysyä maassa laillisesti olla työnantajalla töissä tai muussa suhteessa, joka voi näin muodostua alisteiseksi? *Kyllä, huom. subjektiivinen kokemus* → *Epäily uhriutumuksesta*
 - Onko henkilöä peloteltu esim. mahdollisella kääntymyksellä vallassapitotarkoituksessa (työnantaja tai joku muu)? *Kyllä* → *Epäily uhriutumuksesta*

TALOUDELLINEN TILANNE

17. Omaisuuden hallinta
 - Työnantaja/esimies/asunnon omistaja... puuttuu rahan käyttöön → *Epäily uhriutumuksesta*
 - Onko henkilöllä ollut mahdollisuus käyttää ansioita tahtomalla tavalla? *Ei* → *Epäily uhriutumuksesta*
 - Saako henkilö hallita omia tulojaan yksin ja itsenäisesti? *Ei* → *Epäily uhriutumuksesta*
 - Saako hän itselleen koko sen palkan, joka on työstä alusta asti puhuttaessa luvattu?
 - Saako hän itselleen sen palkan, joka on kirjoitettu sopimukseen?

- Joutuuko hän maksamaan palkastaan jotakin työnantajalle tai kolmannelle ennen kuin rahat itselleen tai tililleen?
 - Jos henkilöllä on tili, kenellä on siihen käyttöoikeus, kenen tilille palkka maksetaan?
 - Jos epäselvyyttä / selvää Suomen palkkatason alle maksamista → *Epäily uhriutumuksesta*
 - Mukana/hallussa oleva omaisuus?
 - Paljonko rahaa, mitä valuuttaa?
 - Onko omaisuus karttunut tai vähentynyt kotimaasta lähdön jälkeen?
 - Riippuvuussuhde, Onko taloudellinen tilanne lähtömaassa niin huono, että suku/perhe siellä on riippuvainen hänen toimeentulostaan? *On* → *Epäily uhriutumuksesta*
 - Lähettääkö henkilö itse rahaa? Miten?
 - Toimittaako Työnantaja? Tietääkö henkilö miten? Joku muu lähettää henkilön puolesta/muuta epäselvää → *Epäily uhriutumuksesta*
18. Velka
- Onko henkilö velkaa kenellekään mitään?
 - Onko henkilöllä suhteellisen korkea velka työnantajalle tai kolmannelle henkilölle?
 - Onko henkilö muiden henkilöiden kanssa sellaisessa lainasuhteessa, jossa velka kasvaa?
 - Ovatko työnteen kulut kohtuuttomat? *Kyllä* → *Epäily uhriutumuksesta*
 - Tuleeko hänelle velkaa tekemisistä/ tekemättä jättämisistä? Esim. sairauslomasta *Kyllä* → *Epäily uhriutumuksesta*
 - Tekeekö henkilö töitä huomattavasti markkinahintoja halvemmalla (erit.seksityö)? *Kyllä* → *Epäily uhriutumuksesta*
 - Joutuuko ansaitsemaan minimirahamäärän / vrk (erit. seksityö)? *Kyllä* → *Epäily uhriutumuksesta*
 - Sanktiot, jos ei onnistu
 - Sanktiot, jos ei halua työskennellä

OLOSUHTEET, HENKILÖN SUHDE TYÖHÖN JA NYKYISEEN TYÖNANTAJAAN

19. Henkilökohtainen vapaus & sen rajoittaminen
- Onko liikkumisvapautta rajoitettu, onko hallussa omia "tavallisia" vaatteita? *Rajoitettu* → *Epäily uhriutumuksesta*
 - Voiko henkilö poistua työpaikalta yksin, esimerkiksi asioidakseen viranomaisen luona ilman työnantajaa tai tämän edustajaa? *Kyllä* → *Epäily uhriutumuksesta*
 - Voiko henkilö pitää taukoja? *Ei* → *Epäily uhriutumuksesta*
 - Onko henkilöllä pääsy terveyden huoltoon? *Ei* → *Epäily uhriutumuksesta*
 - Onko henkilö tietoinen terveydenhuollosta? *Ei* → *Epäily uhriutumuksesta*
 - Voiko (palkallisia) sairauspoissaoloja olla? *Ei* → *Epäily uhriutumuksesta*
 - Työskenteleekö henkilö toisen määräyksestä (pakotus)? *Kyllä* → *Epäily uhriutumuksesta*
 - Joutuuko henkilö työskentelemään kaikissa olosuhteissa ja pitkiä päiviä? *Kyllä* → *Epäily uhriutumuksesta*
 - Onko havaittavissa seikkoja jotka viittaavat tahdonvastaiseen toimintaan olosuhteissa, käytöksessä? *Kyllä* → *Epäily uhriutumuksesta*
 - Henkilön väkivallan käytöllä pelottelu, seksuaalinen hyväksikäyttö, näkyviä merkkejä? *Kyllä* → *Epäily uhriutumuksesta*
 - Kiristetäänkö tai uhkaillaanko henkilön sukulaisia / perhettä lähtömaassa? *Kyllä* → *Epäily uhriutumuksesta*
20. Työhön tulo ja rekrytointi
- Tiesikö henkilö työn hakiessaan/aloittaessaan työn laadun? Työn laadun tietäminen ei poista uhriutumisen mahdollisuutta. Henkilö on esim. saattanut tietää tulevansa seksityöhön, olosuhteet vain ovat muuttuneet, esim. pakkoansio/vrk, ansion saamattomuus tm.
 - Hakiko hän työtä itse vai ehdotettiin sitä hänelle? Kuka, missä, missä yhteydessä?
 - Tietääkö henkilö, onko hänestä tai samassa työssä olevista maksettu "siirtoraha" esim. edelliselle työnantajalle joko Suomessa tai muualla? *Kyllä* → *Epäily uhriutumuksesta*
 - Onko henkilö tullut Suomeen toisesta maasta (, jossa on työskennellyt samalle työnantajalle/ päällikölle, eikä palkkoja ole maksettu,) sellaisin lupauksin, että Suomessa asiat paranevat? *Kyllä* → *Epäily uhriutumuksesta*
21. Työnteko
- Mikä on henkilön työtehtävä tarkastushetkellä?
 - Kuka on lähin esimies?

- Onko työn laatu sitä, mitä hakuvaiheessa luvattiin? *Ei* → *Epäily uhriutumisesta*
 - Voiko henkilö pitää taukoja? *Ei* → *Epäily uhriutumisesta*
 - Viite siitä, että henkilö ei voi poistua työpaikasta yksin halutessaan → *Epäily uhriutumisesta*
 - Onko henkilöllä pääsy terveyden huoltoon? *Ei* → *Epäily uhriutumisesta*
 - Onko henkilö tietoinen terveydenhuollosta? *Ei* → *Epäily uhriutumisesta*
 - Voiko (palkallisia) sairauspoissaoloja olla? *Ei* → *Epäily uhriutumisesta*
 - Työskenteleekö henkilö toisen määräyksestä (pakotus)? *Kyllä* → *Epäily uhriutumisesta*
22. Majoituspaikka, yösiija - tarkastetaan missä se sijaitsee ja asumisolosuhteet. Huom. dokumentointi, omat havainnot.
- Mitä maksaa majoituksesta
 - Kenelle maksaa
 - Kuka omistaa asunnon?
 - Keitä siellä asuu
 - Kenellä on sinne pääsy? Onko henkilöllä omat avaimet?
 - Millaisilla ehdoilla henkilö asuu majapaikassa? (kirjallinen sopimus??)
 - Huom. selvitä maksaako vuokranantaja veroa asunnon vuokrasta?

HAVAINNOT HENKILÖSTÄ

23. **Fyysinen** perusterveydentila_silmämääräiset havainnot fyysisestä terveydentilasta ja näkyvät fyysiset vammat tai sairaudet?
- Lääkärissä käynti? Onko ollut mahdollista? Missä kävi? Miksi?
 - Onko henkilölle tullut työpaikassa fyysisiä vammoja/ onko niitä ollut ennen?
 - Jos mitään epäilyksiä henkilön hyvinvoinnista → *Epäily uhriutumisesta*
24. **Henkinen** tila
- selvä psyykinen häiriö?, alistunut? apaattinen? välinpitämätön, poissaoleva, puhumattomuutta? pelokas, joko viranomaisia tai esim. työnantajaa tai muita työntekijöitä kohtaan? päihtynyt? Ajan ja paikan ymmärtäminen? jne... → *Epäily uhriutumisesta*
 - Tilanne - henkinen hyvinvointi?
 1. Onko henkilön habituksessa ristiriitoja olosuhteiden kanssa?
 2. Voiko ristiriidat/ epäloogisuudet selittyä psyykkisellä kuormituksella/psykoosilla? → Mielentilaa kartoitettaessa huom. asiantuntijan lausunto!!
 - Mitä henkilö ajatteli lähtiessään pois työnantajan majoituksesta, työpaikalta, paikasta, jossa oli muuten oleskelut, mitä nyt ajattelee asemastaan?
 - Pystyykö henkilö olemaan kuulusteltava, vrt. lääkäriä käynti, lääkärin lausunto
 - Onko henkilöllä ollut mahdollisuus saada laillista neuvontaa viranomaisten kanssa asioinnin aikana /ennen/jälkeen?

LISÄKYSYMYKSET TYÖSTÄ

25. Tehtävä tarkastushetkellä
26. Ammatti
27. Työala
28. Työnantaja
29. Esimies ja yhteystiedot
30. Palkka- miten sovittu?
31. Palkan maksutapa
 - käteinen
 - pankki
32. Verokortti
 - on pyydetty
 - on toimittanut
 - ei ole toimittanut
33. Mahdolliset palkkasaatavat
34. Veronmaksuvaltio

PIKAOHJE:**Vapaus**

- Voiko henkilö liikkua vapaasti?
- Onko henkilöllä itsellään omat asiakirjat hallussa?

Kontaktit

- Onko henkilöllä mahdollisuutta olla yhteydessä ihmisiin työn ulkopuolella?
- Onko henkilöllä hallussa esim. oma puhelin?
- Keneen henkilö saa olla tai pitää olla yhteydessä?

Matkustaminen

- Miten henkilö tuli nykyiseen paikkaan ja Suomeen?
- Järjestikö hän matkat itse?

Rekrytointi

- Kuka sai henkilön ryhtymään kyseiseen työhön ja lähtemään kotimaasta?
- Miten hän sai tiedon työstä alun perin?

Työ

- Työskenteleekö henkilö laillisesti Suomessa?
- Mitä henkilö tekee työkseen?
- Millainen on todellinen työkuva ja millaiset työskentelyolosuhteet ovat?

Raha

- Onko työstä maksettu korvausta siten kuin pitäisi?

Velka

- Onko henkilö jollekin velkaa?
- Kenelle henkilö on velkaa ja miksi?
- Miten henkilö maksaa velkaansa?
- Väheneekö velka työskenneltäessä?

Hyväksikäyttö

- Saako henkilö palkkaa työstä?
- Käytetäänkö häntä fyysisesti hyväksi?

Uhkailu

- Onko painostaminen ja pakottaminen henkistä?

LIITE 3: EPÄILLESSÄSI IHMISEN OLEVAN IHMISKAUPAN UHRI (KESKUSRIKOSPOLIISI/Rikostietopalvelu/Ihmiskauppanhanke)

1. LAPSI

- Jokaista alle 18-vuotiasta on kohdeltava lapsena,
- Sijoitus ja tukitoimet OULUN vastaanottokeskuksen (vok) koordinoimat.
- Lastensuojelulliset toimenpiteet
- Lapselta ei edellytetä yhteistyötä viranomaisten kanssa kuten aikuiselta
- Ensipuhuttelu lapsen kanssa on suoritettava ammattitaidolla

2. EPÄILTY UHRI

- Henkilöä on ensisijaisesti kohdeltava uhrina, ei rikoksesta epäiltynä, vaikka hänen oma toimintansa olisi täyttänyt esim. näennäisesti ulkomaalaislain rikkomuksen tunnusmerkistön. Tarkastelu on käännettävä oikeudellisesta lainsoveltamisen näkökulmasta siihen, että uhrin tarvitsevat toipumisaikaa ja tukea traumaattisista kokemuksista toipumiseen

3. EPÄILLYN UHRIN SIJOITTAMINEN

- Ennen mahdollista ottamista ihmiskaupan uhrin auttamisjärjestelmään, on henkilöltä pyydettävä siihen suostumus
- Huomioi sijoituspaikka/nykyinen asumispaikka/mahdollinen tekijän tavoittaminen
 - Henkilöllä on kotikunta ja sosiaaliturvatunnus – kotikunnan sosiaalitoimi pysyy itsenäisesti päättämään esim. turvakotiin sijoittamisesta. He toimivat yhteistyössä Joutsenon vastaanottokeskuksen kanssa.
 - Henkilöllä ei ole kotikuntaa – Poliisista suoraan yhteys Joutsenon vok:n johtaja (lapsen osalta Oulun vok:n johtaja).
 - Esimerkiksi korostuneen suojelun tarpeen vuoksi voi poliisi päättää sijoittamisesta ensi alkuun

4. TURVALLISUUS

- Poliisi tekee turvallisuusarvion sijoituspaikkaa harkitsevalle Joutsenon vastaanottokodin johtajalle (lapsen osalta Oulun vok:n johtaja).
- Harkittavana suojelutarve ja erityiset uhat.

5. JATKOTOIMENPITEET

- Kriisiapu: Yhteys Joutsenon vastaanottokeskukseen (lapsen osalta Oulun vok:n johtaja).
- Terveystuollolliset toimenpiteet: Akuuttitapauksessa hoidettava. Muuten Joutsenon vok (lapsen osalta Oulun vok) hoitaa asianmukaisesti mahdollisen sijoituspaikan sosiaalitoimen kanssa.
- Rikosprosessia varten tarkastus tehtävä kerralla huolella, koska henkilön harkinta-aikana tulisi henkilöön kohdistaa mahdollisimman vähän toimenpiteitä → vrt. vammojen häviäminen

6. OIKEUDELLINEN APU JA NEUVONTA

- Joutsenon VOK hoitaa Pakolaisneuvonnan kanssa (lapsen osalta Oulun vok:n johtaja)

7. OLESKELU MAASSA

- Epäillyn uhrien maassaoleskeluun liittyvät kysymykset ratkaisee Ulkomaalaisvirasto →_Mahdollisesti ihmiskaupan uhria koskeva lupaprosessi. Jos henkilö ei täytäkään ihmiskaupan uhrin tunnusmerkistöä, muukin lupaharkinta voi käydä tapauskohtaisesti.
- (Epäillyn) uhrin sosiaalisiin, terveydenhuollollisiin, psyykkiseen tukemiseen, toimeentuloon ja asumiseen liittyvät tukitoimet, koulutukseen, työllistämiseen, terveystalveluihin ja hallinnolliseen tukemiseen liittyvät tukipalvelut tulevat moniammatillisen arviointiryhmän päätettäväksi.

Kun henkilöä esitetään otettavaksi ihmiskaupan uhrin auttamisjärjestelmään, vastaanottokeskusten johtajalle joko kirjallinen tai suullinen selvitys tilanteesta. Informoi KRP:a asiasta.

Yhteystiedot:

Keskusrikospoliisi, rikostietopalvelu	rikoskomisario Jouko Ikonen	09 8388 6691,
040 5705012		
KRP viestiliikennekeskus (24/7)		09 8388 6910
TM/Joutsenon vastaanottokeskus	johtaja Maiju Kouki	010 6043961
TM/Oulun vastaanottokeskus	johtaja Katja Kolehmainen	010 6044191

LIITE 4: TOIMINTAOHJEET / IHMISKAUPAN UHRI

(Pro-tukipiste)

KESÄ 2007

Kertokaa aina, mikä rooli Pro-tukipisteellä ja sinulla työntekijänä tässä prosessissa on.

Mikäli Pro-tukipisteelle tulee ohjattuna tai mahdollinen uhri tunnistetaan meillä,

toimitaan seuraavasti:

OHJATTUNA:

◇ Jos uhri ohjataan viranomaisten kautta (esimerkiksi poliisi, sosiaalitoimisto, sairaala jne.), ohjattava viranomaisen ottamaan suoraan yhteyttä Joutsenon vastaanottokeskuksen (vok) tai Oulun vok:n johtajaan. Antakaa yhteystiedot ja tarvittaessa perusinfo auttamisjärjestelmästä. Vastaanottokeskuksen johtaja tekee päätöksen auttamisjärjestelmän piiriin ottamisesta.

- Joutseno: aikuiset, perheet ja ryhmät
- Oulu: yksin tulevat alaikäiset

Jos yhteydenottaja tuntuu olevan epävarma ja hämmentynyt, varmistakaa että pystyy toimimaan ja pyytäkää soittamaan uudelleen ja kertomaan, miten asia on edennyt ja onko vok:een otettu yhteyttä. Jos ei ole, ottakaa aktiivinen rooli ja olkaa yhteydessä Joutsenoon tai Ouluun ja auttakaa prosessia alkuun.

◇ Jos ohjaus tapahtuu joltakin yksityishenkilöltä, kertokaa auttamisjärjestelmän perusinfo ja tarjoutukaa ”välittäjäksi” mikäli se on potentiaalisen uhrin kannalta ok. Kysykää, onko yhteydenottaja valmis soittamaan Joutsenoon/Ouluun. Jos uhri itse soittaa tai tulee toimistolle, prosessi jatkuu samoin kuin jos asia tulisi esiin osana omaa työtä. Jos uhri itse ei halua olla yhteydessä Pro-tukipisteelle, olkaa yhteydenottajan tukena ja motivoikaa häntä hakemaan apua omaan rooliinsa esimerkiksi vastaanottokeskuksen johtajilta tai sitten täältä meiltä.

TUNNISTETAAN TÄÄLLÄ MEILLÄ

◇ Voi tulla tarinana esiin minkä tahansa työmuodon kautta tai potentiaalinen uhri voi hakeutua asiakkaaksi juuri ihmiskauppa-asian vuoksi.

◇ Jos asiakas itse ottaa ihmiskauppa-asian puheeksi, kertokaa perusinfo auttamisjärjestelmästä ja **pyytäkää lupaa** ottaa yhteyttä Joutsenoon/Ouluun. Jos mahdollista, soittakaa jo tapaamisen aikana vastaanottokeskuksen johtajalle, jotta asiakas kuulee puhelun ja johtaja voi kysyä tarvitsemaansa lisäinformaatiota. Jos ei ole yhteistä kieltä, niin kysykää vok:n johtajalta tulkin käyttämisen mahdollisuutta jatkossa.

Jos asiakas on epävarma ja pelokas eikä halua, että vok:een otetaan yhteyttä, kerrotaan silti perusinfo ja annetaan asiakkaalle rauha mieltä asiaa. Eli aletaan rakentaa luottamusta ihan normaalin kaavan mukaan samoin kuin meillä tehdään muutenkin. Tukea tarjotaan tänä aikana resurssien mukaan eli meidän omat peruspalvelumme. Mieltikää myös, onko muita asiakkaalle tarpeellisia nimettömiä ja maksuttomia palveluja saatavilla.

◇ Jos tarinan perusteella syntyy epäily, että kyseessä saattaisi olla ihmiskaupan uhri, kerro asiakkaalle omasta tulkinnastasi. Kerro, mistä asioista epäily heräsi ja mitä apua asiakas voisi tilanteeseensa saada. Kerro myös, että vaikka sinä tarinan perusteella tulkitset olosuhteet mahdolliseksi ihmiskaupaksi, tämä ei velvoita ilmoittamaan viranomaisille ja on asiakkaan itsensä päätettävissä, mitä hän haluaa nyt tehdä. Painota kuitenkin, että sen perusteella mitä olet kuullut, hänellä voisi olla mahdollisuus päästä auttamisjärjestelmään niin halutessaan. Kerro myös järjestelmän reunaehdot heti (esimerkiksi oleskelun osalta ja yhteistyövelvoitteista) ja varmista, että asiakas ymmärtää ne. Kysy halukkuutta tavata Pakolaisneuvonnan juristi. Kerro myös, että voit tiedustella auttamisjärjestelmään pääsystä jo etukäteen vok:n johtajalta ilman, että kerrot tunnistettavia tietoja asiakkaasta.

Jos asiakas antaa ei uskalla/halua/ei näe itseään iku:na, niin sitten siirrytään jälleen luottamuksen rakentamiseen kuten edellisessäkin kohdassa. Painottakaa, että jos myöhemmin tuntuu siltä, että tästä järjestelmästä voisi olla apua, niin asiaan voi palata myöhemmin. Kaikki meidän peruspalvelumme ovat edelleenkin käytettävissä.

Lähiesimies mukaan taustalle jo alkuvaiheessa.

◇ Mikäli Pro-tukipisteelle tulee jonkinlainen rooli osana auttamisjärjestelmää, tästä sopii aina joko toiminnanjohtaja tai jompikumpi yksikön johtajista.

◇ Juristin voi tilata Pakolaisneuvonnasta tarvittaessa, sillä palvelu on osa IKU-projektia. Tulkin käyttö on maksullista ja siitä pitäisi saada lupa vok:n johtajalta. Tulkkipalvelut eivät siis ole käytössä niillä, jotka eivät halua/pysty antamaan lupaa yhteydenottoon joko Joutsenoon tai Ouluun.

◇ Kirjatkaa yhteydenotto ja ohjaus tilastointia varten.

OHIJATTUNA

- kuka (mikä taho) ohjasi
- jos uhrista tietoa, niin kansalaisuus, ikä, sukupuoli ja olosuhteet, joiden kautta tulut viranomaisen tietoon
- halusiko tavata juristin
- ohjautuiko palvelujärjestelmään
- loppuiko Pro:n osuus; jos jatkui, miten

EPÄILY SYNTYI TÄÄLLÄ

- kumpi otti asian esille
- kriteerit ja olosuhdekuvaus
- uhrin tiedot
- halusiko tavata juristin
- ohjautuiko palvelujärjestelmään
- loppuiko Pro:n osuus; jos jatkui, miten

KIRJATKAA MYÖS KAIKKI ERITYINEN TUNNISTAMISPROSESSIN KANNALTA OLENNAINEN (esim. miten ymmärsitte toisianne, tunnelma, luottamus/epäluottamus jne.)

LIITE 5: TOIMINTAOHJEET / IHMISKAUPAN UHRIN TUNNISTAMINEN JA AUTTAMINEN

(Monika-naiset liitto ry)



MONIKA-NAISET LIITTO RY

Suomeen muuttanut nainen, tunnetko oikeutesi?

Onko sinua pahoinpidelty tai uhkailtu työpaikallasi, kotonasi tai muualla?

Pelottaako sinua läheisen tekemä väkivalta?

Tiedätkö työ sopimuksestasi tai palkastasi? Tuntuuko palkka olemattomana?

Onko sinua estetty tapaamasta ystäviä tai sukulaisia, tai pitämästä yhteyttä heihin?

Pitääkö sinun kysyä lupaa liikkua kotoa vapaasti kodin tai työpaikan ulkopuolella, esimerkiksi käydessäsi kaupassa, postissa, kurssilla, lääkärissä tai muualla?

Tunnistatko näitä piirteitä elämässäsi?

Tämä on väkivaltaa. Väkivalta loukkaa ihmisoikeuksiasi. Suomen lain mukaan väkivalta on rikos.

Sinulla on oikeus väkivallattomaan elämään.

Sinulla on oikeus saada apua.

Voit soittaa meille nimettömänä.

Puhelinnumeromme on:

(09) 6922304 (24 tuntia)

Monika-Naiset liitto ry, Voimavarakeskus Monika
TOIMINTAOHJEET
IHMISKAUPAN UHRIN TUNNISTAMINEN JA AUTTAMINEN

Uhrien tunnistaminen ja auttaminen vaatii erityisosaamista ja kulttuurisensitiivisyyttä. Ihmiskaupan uhri on usein traumatisoitunut ja peloissaan. Hän saattaa käyttäytyä epäluuloisesti, olla vihamielinen tai haluton kertomaan itsestään. Uhrin voi olla mahdotonta kertoa tarinaansa mielekkäässä järjestyksessä tai yksityiskohtaisesti. Hänellä ei ole useinkaan tietoa oikeuksistaan tai lainsäädännöstä. Yhteistyösuhteen syntymiseen vaikuttavat myös kieli- ja kulttuurierot ja uhrin pelko käännetyksensä. Uhrin tunnistaminen ja uhrin auttaminen niin, että uhrin oikeudet toteutuvat, on Voimavarakeskus Monikan ammattihenkilöstön vastuulla. Tapaukset täytyy kirjata.

Kun uhri on ohjattu Voimavarakeskus Monikaan viranomaisten tai muuta kautta tullut tai jos hän on itse ottanut yhteyttä

- keskustellaan asiakkaan kanssa hänen omalla kielellään ja selvitetään keskustelun pohjalta onko kysymys ihmiskaupan uhrista eli ilmeneekö ihmiskauppaan viittaavia merkkejä, kuten:
 - o *maahantuloon liittyviä yleisiä seikkoja* (henkilö laittoman maahantulon järjestämisen kohde ja/tai ylittää Suomen valtion rajan tai oleskelee maassa laittomasti, henkilön matkustuskirja on väärennetty, hänellä ei ole hallussaan passia tai muita vastaavia matkustusasiakirjoja, tai että joku toinen on järjestänyt henkilön matkan, viisumin ja muut tarvittavat asiakirjat)
 - o *henkilöön liittyviä seikkoja* (pelokkuus, ei halukas kertomaan asioistaan, huono suomen kielen taito, vaikka olisi asunut Suomessa pitkäänkin, yhteydet parittajiin/muihin rikollisiin/muihin ihmiskaupan uhreihin, vartalossa alakulttuureihin kuuluvia merkkejä, ei tiedä työnantajan nimeä/työpaikan osoitetta, joutunut maksamaan suuria summia päästäkseen töihin Suomeen, lapsi ei matkusta vanhempinsa tai su-

- kulaistensa kanssa/tehty useita matkavarauksia, annettu valheellista tietoa työstä/palkasta, työolosuhteet huonot, ei pysty vaikuttamaan työpäivänsä pituuteen/ työolosuhteisiinsa, asuinpaikka muuttuu ja –olosuhteet heikot/ asuu työpaikallaan, palkka maksetaan pimeänä tai suoraan kotimaahan, ei pääsyä omiin ansioihinsa, alisteinen suhde työnantajaansa, liikkumisvapaus rajoitettu/ei anneta liikkua yksin
- kerrotaan asiakkaalle perustiedot auttamisjärjestelmästä, avun saamisen mahdollisuudesta
 - kutsutaan paikalle myös toinen työntekijä
 - jos Voimavarakeskuksen työntekijä epäilee kyseessä olevan ihmiskauppatapauksen (esimerkiksi asiakkaan kertomien asioiden pohjalta tms.), tulee työntekijän kysellä asiakkaalta kysymyksiä, joiden avulla hän pyrkii saamaan mahdollisen ihmiskaupan selville (ja toteamisen jälkeen ottaa yhteyttä vastaanottokeskukseen tarvittaessa):
 - o Onko henkilö halutessaan vapaa jättämään työpaikkansa?
 - o Onko henkilöä pahoinpidelty fyysisesti, henkisesti tai seksuaalisesti?
 - o Onko henkilöllä hallussaan passi tai muu henkilöllisyystodistus?
 - o Paljonko henkilö saa palkkaa?
 - o Paljonko henkilö joutuu maksamaan elinolosuhteistaan?
 - o Asuuko henkilö kotonaan vai työpaikallaan?
 - o Miten henkilö saapui maahan ja kyseiselle paikkakunnalle?
 - o Onko hänen perheenjäseniään uhkailtu?
 - o Tunteeko henkilö, että hänelle, hänen perheenjäsenelleen tai muulle läheiselleen voi tapahtua jotain ikävää jos hän jättää työnsä?
 - otetaan yhteyttä asiakkaan luvalla viranomaisiin/auttamisjärjestelmään ja neuvotellaan tapauksesta, jotta päättää jatkotoimenpiteistä
 - o Joutsenon vastaanottokeskus: aikuiset, perheet ja ryhmät
 - o Oulun vastaanottokeskus: yksin tulevat alaikäiset
 - Asiointi Joutsenon tai Oulun vastaanottokeskuksen kanssa asiakkaan luvalla:
 - o Voimavarakeskuksen työntekijä asiakkaan tukena prosessin aloittamiseksi – työntekijä soittaa vastaanottokeskukseen asiakkaan puolesta (asiakkaan luvalla)
 - o työntekijän tulee kertoa tapauksesta vastaanottokeskukseen perinpohjaisesti, jotta asiakasta saa parhaimman mahdollisimman avun tilanteeseensa
 - o työntekijä laatii kirjallisen selostuksen tapauksesta.
 - Jos uhri ei halua ottettavan yhteyttä vastaanottokeskukseen, tulee työntekijän miettiä joku muu taho, joka voi tilanteessa auttaa. Tukihenkilön rooli on tässä erityisen tärkeä. Hän tukee ja auttaa uhria ja asiakassuhteen kiinteydyttyä sekä luottamuksen kasvetta asiakas voi olla halukkaampi ottamaan vastaan myös Voimavarakeskuksen tai Mona-kodin ulkopuolelta annettavaa apua.
 - Uhrin turvallisuuden ja hyvinvoinnin varmistaminen vuosina 2005 – 2007 luodun ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän mukaisesti siten, että hänen perusoikeutensa toteutuvat ja hänelle on mahdollisuus saada
 - o turvallinen majoitus ja asuminen: uhrin turvallisuus taattu ympärivuorokautisen läsnä olevan päivystyksen ansiosta Mona-kodissa
 - o tulkkipalveluja
 - o terveydenhuoltoa
 - o psyykkistä tukea, kuten terapiaa ja keskusteluapua
 - o oikeusneuvontaa ja -apua
 - o toimeentulotukea
 - o sosiaalinen tukea
 - o hallinnollista tukea

LIITE 6: IHMISKAUPAN UHRIEN AUTTAMISJÄRJESTELMÄ

