

Ulkoasiainministeriö
Oikeuspalvelu
Ihmisoikeustuomioistuin- ja –sopimusasioiden yksikkö (OIK-40)
PL 411
00023 Valtioneuvosto

17/43/10
10.12.2010

Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan lausunto EN:n ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta tehdyn yleissopimuksen voimaansaattamista valmistelevan työryhmän mietinnöstä

Tasa-arvoasiain neuvottelukunta kiittää ulkoasiainministeriötä lausuntopyynnöstä ja kiinnittää lausunnossaan huomiota ihmiskaupaan ja prostituutioon sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta.

Tasa-arvoasiain neuvottelukunta pitää erittäin tärkeänä, että Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta tehty yleissopimus (jatkossa yleissopimus) saatetaan kansallisesti voimaan. Yleissopimuksen tavoitteena on ehkäistä ja torjua ihmiskauppaa ja samalla taata sukupuolten tasa-arvo. Tasa-arvoasiain neuvottelukunta pitää tavoitetta ensiarvoisen tärkeänä. Samalla neuvottelukunta kuitenkin huomauttaa, että mietintö käsittelee lähinnä muodollista tasa-arvoa ja yleisemmin rajaa tarkastelun voimassaolevien lainkohtien ja kansainvälisten sopimusten esittelyyn. Esityksestä ei juurikaan nosteta esiin tosiasiallisen tasa-arvon toteutumista tai esimerkiksi ihmiskaupan auttamisjärjestelmän tosiasiallista toimivuutta.

Ihmiskaupparaportojen mukaan auttamisjärjestelmiin ohjautuminen ei toimi odotetusti. Uhreja avun piiriin ohjautuu vähän eikä prostituutiosta juuri lainkaan. Kuitenkin yleissopimuksessa ensisijaiseksi tavoitteeksi asetetaan uhrien oikeuksien kunnioittaminen, uhrien suojeleminen ja ihmiskaupan torjunta.

Tasa-arvoasiain neuvottelukunta pitää uhrien auttamisen näkökulmasta ongelmallisena sitä, että nyt tehtävällä yleissopimuksen voimaansaattamiselle ei mietinnössä nähdä olevan välittömiä taloudellisia vaikutuksia. Mietinnössä todetaan vain, että lainsäädännön täytäntöönpanoon ja viranomaiskäytäntöön suunnattavien resurssien riittävyys korostuu. Yleissopimuksen tarkoitus on kuitenkin tehostaa esimerkiksi Palermon sopimuksen ja sen lisäpöytäkirjojen velvoitteita. Lisäresursointi on välttämätöntä, jotta tämä siirtyisi myös käytäntöön. Lisäksi mietinnössä arvioidaan, että yleissopimuksen hyväksyminen ei edellytä uusia viranomaistoimenpiteitä. Ihmiskaupan uhrien oikeuksien toteutuminen ja suojeleminen ovat yleissopimuksen keskiössä. Tämä vaatisi nimenomaan lisää resursseja, koulutusta ja yleistä asenneilmapiiriin muokkausta. Esimerkiksi *ihmiskaupparaportojen raportissaan laatimat toimenpide-ehdotukset tulisi toteuttaa pikimmiten. Toimenpiteille tulee osoittaa vastuutahot ja toimien toteuttamiseksi on annettava tosiasiallisesti riittävät resurssit.*

Ihmiskauppaan liittyy vakavia ihmisoikeusongelmia. Valtaosa Suomessa *tunnistetusta* ihmiskaupasta on työperäistä. Ihmiskaupparaportojen mukaan tältä osin Suomen tilanne poikkeaa muista Euroopan maista, joissa ihmiskaupan valtailmiö on prostituutiotarkoituksessa käyty naiskauppa. Ihmiskauppa liittyy kuitenkin monilta osin myös Suomessa prostituutioon ja paritukseen. Ongelmana mitä ilmeisimmin Suomessa on,

että ihmiskauppatapauksia ei tunnisteta tehokkaasti viranomaisten resurssien ja koulutuksen vähyden vuoksi. Toisaalta prostituutioon ja paritukseen liittyvistä mahdollisista ihmiskaupparikoksista on saatettu antaa tuomioita pelkkinä paritusrikoksina. Tällöin uhrin eivät pääse auttamisjärjestelmään ja he ovat oikeudenkäynnissäkin pelkästään todistajan asemassa.

Kuten mietinnössä todetaan, ihmiskauppa on nykyisen tiedon mukaan sukupuolittunut ilmiö. Sen pääasiallinen kohderyhmä ovat naiset. He ovat kokeneet usein syrjintää jo ennen ajautumista ihmiskaupan uhriksi. Lisäksi köyhyys ja työttömyys koskettavat naisia miehiä useammin. Kysymyksessä on siten kaksinkertainen syrjintä, joka tulee ottaa huomioon ihmiskauppailmiöstä puhuttaessa.

Myös prostituutio on ilmiönä vahvasti sukupuolittunut. Suuri enemmistö prostituutiossa toimivista henkilöistä on naisia, ostajat miehiä. Arviolta 14 % suomalaisista miehistä on ostanut seksiä ja ilmiö on merkityksellinen sekä naisten ihmisoikeuksien että yleisemmin kansanterveyden kannalta. Naisten prostituutioon ajautumiseen vaikuttavat samantyyppiset syyt kuin yleisemmin ihmiskaupassa: naisten asema ja taloudellinen tilanne yhteiskunnassa sekä lähialueiden väliset elintasokuilut. Prostituutio on myös vahvasti etninen ilmiö. Monien prostituutiokenttää kartoittaneiden tutkimusten mukaan suuri osa Suomessa toimivista prostituoiduista on lähtöisin Venäjältä tai Baltian maista. Myös seksiä myyvät thaihierontapaikat ovat yleisiä kaupungeissa. Tyypillisimmin prostituutioon ajautuu naisia, jotka ovat köyhiä, vähäosaisia tai vaarassa syrjäytyä. Tyypillinen seksin ostaja on puolestaan myyjää varakkaammasta yhteiskuntaluokasta.

Auttamisjärjestelmään ohjautuminen

Kuten mietinnössä todetaan, Suomea pidetään yleisesti ihmiskaupan kauttakulkumaana. Tällaisen lähestymistavan korostaminen saattaa kuitenkin käytännössä vaikeuttaa ihmiskaupan uhrien tunnistamista ja siten pääsyä avun piiriin Suomessa. Ajatus Suomesta lähinnä ihmiskaupan kauttakulkumaana voi piilottaa ongelmat. Mietinnössä todetaan ihmiskaupan uhrien olevan lähes poikkeuksetta Suomeen tulevia ulkomaalaisia. Yleissopimus soveltuu kuitenkin kaikkiin ihmiskaupan muotoihin riippumatta siitä, onko se kansallista, kansainvälistä tai liittyykö se järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Ihmiskaupan ei tarvitse siten olla rajat ylittävää. Auttamisjärjestelmän tulisikin kyetä tunnistamaan myös valtion rajojen sisällä tapahtuva ihmiskauppa. Esimerkiksi alaikäisten kohdalla ihmiskaupamääritelmä voi täytyä huomattavasti helpommin kuin aikuisten kohdalla.

Yksi keskeisistä yleissopimuksen periaatteista ja tavoitteista on tehokas tutkinta ja syyttäminen. Suomessa tuomioistuimiin ihmiskauppajuttuja päättyy erittäin vähän, vain 4-5 vuodessa. Tasa-arvoasiain neuvottelukunta näkeekin haasteellisena tunnistavatko poliisi ja syyttäjäviranomaiset ihmiskaupan uhrin.

Yleissopimuksen keskiössä on uhrin ihmisoikeuksien toteutuminen. Ensisijaiseksi tavoitteeksi yleissopimuksen mukaan on asetettava uhrien oikeuksien kunnioittaminen, uhrien suojeleminen ja ihmiskaupan torjunta. Painostaminen, väkivalta tai sen uhka ovat tavallista prostituutiossa, mutta tämä jää usein esitutkinnassa piiloon. Tasa-arvoasiain neuvottelukunta pitää hälyttävänä, mikäli painostaminen tai väkivalta katsotaan käytännössä kuuluvan osaksi prostituutiota ja seksuaalisen hyväksikäytön tarkoituksessa käytävää ihmiskauppaa.

Tasa-arvoasiain neuvottelukunta pitää tärkeänä uhrin oikeuksien toteutumisen kannalta, että uhrille annetaan nimenomainen oikeus käyttää tukihenkilöä myös esitutkintakuulustelussa. Tämä yleissopimuksen 27 artiklan 3 kohdan velvoite tulee ottaa huomioon valmisteilla olevassa esitutkinta- pakkokeino- ja poliisilakien kokonaisuudistuksessa.

Yleissopimus edellyttää vähintään 30 vuorokauden toipumis- ja harkinta-aikaa mahdolliselle ihmiskaupan uhrille, jolloin maasta poistamista ei saa panna täytäntöön. Voimassaoleva ulkomaalaislaki takaa vähintään 30 vuorokauden ja enintään kuuden kuukauden harkinta-ajan, mutta näitä oli myönnetty vain neljä vuoden 2009 loppuun mennessä. Käytännössä käännetyksiä toteutetaan jo ennen kuin henkilön mahdollista uhriutumista on edes selvitetty. Tällaisia nopeita käännetyksiä toteutetaan juuri seksin myynnin perusteella (ulkomaalaislaki mahdollistaa muiden kuin EU-maiden ja Schengen-sopimusmaiden kansalaisten käännettämisen perustellun prostituutioepäilyn vuoksi).

Yleissopimus edellyttää, että uhrin halukkuus todistaa ei saa olla avun edellytys. Ulkomaalaislain 52a §:ssä oleskeluluvan edellytyksenä on yhteistyö viranomaisten kanssa, paitsi jos uhri on erityisen haavoittuvassa asemassa. Tasa-arvoasiain neuvottelukunta painottaa, että herkkyyttä haavoittuvan aseman havaitsemiseksi tulee kehittää muun muassa säännöllisin viranomaiskoulutuksin. Muuten on ilmeinen vaara, että viranomaiskäytäntö voi muodostua yleissopimuksessa ilmaistun edellytyksen vastaiseksi.

Dublin-menettely mahdollistaa turvapaikkaa hakeneen henkilön palauttamisen toiseen EU-jäsenmaahan (mukaan lukien Sveitsi, Norja ja Islanti), mikäli henkilö on hakenut turvapaikkaa tästä maasta aikaisemmin kuin Suomesta. Tasa-arvoasiain neuvottelukunta pitää erittäin ongelmallisena, että ihmiskaupan uhreiksi ilmeisesti joutuneita henkilöitä on palautettu Dublin-menettelyn mukaisesti. Näin on ilmeisesti menetelty vaikka henkilö vetoaisi joutuneensa ihmiskaupan uhriksi palautuksen kohdemaassa. Ihmiskaupparaporttoijan mukaan myös alaikäisiä on palautettu esimerkiksi Italiaan vaikka aiempaan ihmiskaupan uhriksi joutumiseen on vedottu nimenomaisesti. Euroopan neuvoston ihmisoikeuskomissaarin mukaan Italiassa palautettujen alaikäisten tilanne on erityisen vakava. Alaikäiset ovat päätyneet siellä muun muassa prostituutioon ja kerjäläisiksi. Lisäksi yleissopimuksen 16 artikla edellyttää palauttamisen olevan ensisijaisesti vapaaehtoista. Artiklassa edellytetään myös uudelleen uhriutumisen ehkäisemistä ja yhteiskuntaan sopeutumisen edistämistä.

Tasa-arvoasiain neuvottelukunta pitääkin ihmiskaupan uhrien suojelun ja oikeuksien toteutumisen kannalta ensiarvoisen tärkeänä, että *Dublin-menettelyä ei sovelleta, mikäli on epäily, että henkilö on joutunut ihmiskaupan uhriksi*. Alaikäiset ovat haavoittuvan asemansa vuoksi erityisen suojelun tarpeessa, ja siksi Dublin-menettelyyn tulisi suhtautua kaikista pidättyväisimmin heidän osaltaan.

Seksin oston kiellon vaikutuksista ihmiskaupan uhrin asemaan

Euroopan neuvoston yleissopimuksessa asetetaan velvollisuus ehkäistä ihmiskauppaa sekä sitoutua ihmiskaupan uhrien palvelusten kysynnän vähentämiseen. Tasa-arvoasiain neuvottelukunta pitää tärkeänä puuttua seksuaalisen hyväksikäytön tarkoituksessa käytävän ihmiskaupan lisäksi myös yleisemmin prostituutiota ylläpitävien tekijöiden, kuten seksin oston ja kysynnän, kitkemiseen.

Mietinnössä todetaan, että seksin oston laajempaan kriminalisointiin on syytä suhtautua varauksellisesti, koska merkittävä osa Suomessa olevista ihmiskaupan uhreista oletettavasti liittyy seksipalveluiden tarjoamiseen. Tasa-arvoasiain neuvottelukunta kummeksuu mietinnössä esitettyä varsin voimakasta kantaa jo siitäkin syystä, että yleissopimus edellyttää toimia kysynnän vähentämiseksi.

Tasa-arvoasiain neuvottelukunta pitää 2006 säädettyä seksin oston osittaista kriminalisointia oikeasuuntaisena, mutta riittämättömänä. Osittainen seksin oston kriminalisointi on tahallisuusvaatimuksineen vaikeasti valvottava. Laki on ongelmallinen kompromissi, jonka tehokasta täytäntöönpanoa varjostavat ilmeiset näyttöongelmat. Poliisin on usein mahdotonta löytää todisteita siitä, että seksin ostaja on tiennyt paritustoiminnasta tai ihmiskaupasta. Tasa-arvoasiain neuvottelukunta pitää tällaista tietoisuusvaatimusta lain tarkoituksen vastaisena. Nykyisin seksin ostajan kannattaa pysyä

mahdollisimman tietämättömänä asioiden oikeasta tilasta, jos hän haluaa välttää rikosoikeudellisen vastuun. Lisäksi poliisi ei ole kyennyt aliresursoinnin ja/tai priorisoinnin vuoksi tehokkaasti tutkimaan seksin ostoon liittyviä tapauksia. On ilmeistä, että täydellisellä seksin oston kriminalisoinnilla voitaisiin nykyistä tehokkaammin puuttua prostituutiota ja ihmiskauppaa ylläpitävään kysyntään ja vauhdittaa myönteistä asennemuutosta yhteiskunnassa.

Asennemuutoksen tärkeys

On viitteitä siitä, että 1990-luvulla alkanut seksin oston hyväksyttävyyden yleistymisen olisi pysähtynyt. 1990-luvun aikana sekä suomalaisten miesten että naisten suhtautuminen maksulliseen seksiin muuttui aiempaa myönteisemmäksi. Vuonna 1999 miehistä 59,9 % ja naisista 26,2 % olisi ainakin osittain hyväksynyt valtion bordellit, kun vuonna 1992 vastaavat prosenttiluvut olivat 42,4 % ja 17,5 %. Vuosina 2004 ja 2008 julkaistuissa tasa-arvobarometreissa kysyttiin miesten ja naisten suhtautumista seksin ostoon. Aineistosta voidaan päätellä, että salliva suhtautuminen seksin ostoon ei ole enää yleistynyt vuosien 2004 ja 2008 välisenä aikana. Alle 35-vuotiaiden kohdalla sekä miesten että naisten suhtautuminen seksin ostoon oli jopa muuttunut aiempaa kielteisemmäksi.

Sukupuolten tasa-arvoa koskeviin asenteisiin vaikuttaminen mainitaan 17 artiklassa. Tasa-arvoasiain neuvottelukunta näkee, että syyskuussa 2010 julkaistu Naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelma vuosille 2010-2015 sisältää toimenpiteitä, jotka voisivat soveltua artiklassa tarkoitetun asennekasvatuksen väyläksi, mikäli tähän osoitetaan riittävät resurssit. Toimintaohjelmassa mainitaan muun muassa sukupuolten tasa-arvoa, ihmisoikeuksia ja väkivaltaa käsittelevien opetusmateriaalien työstäminen ja levittäminen.

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen (5 artikla)

Ihmiskaupan ehkäiseminen edellyttää ihmisoikeuksiin perustuvan lähestymistavan edistämistä ja sukupuolten tasa-arvon valtavirtaistamista. Tasa-arvoasiain neuvottelukunta pitää sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista erittäin tärkeänä. Jotta valtavirtaistaminen olisi yleissopimuksen edellyttämällä tavalla toteutettavissa, tulisi ihmiskaupan ehkäisemiseen ja sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen (ihmiskauppaan liittyen) osoittaa selkeät resurssit sekä vastuutahot.

Mietinnössä mainitaan lisäksi toimenpiteiden toteutus ja seurauksien tarkastelu sukupuolinäkökulmasta silloin kun tähän on tarvetta. Tasa-arvoasiain neuvottelukunta korostaa viranomaisten ja muiden auttavien tahojen riittävän koulutuksen tarvetta sukupuoliherkkyyden lisäämiseksi. Esimerkiksi prostituutio on vahvasti sukupuolittunut ilmiö, jolloin sukupuolinäkökulma tulee olla lähtökohtaisesti sisäistettynä kaikessa tarkastelussa.

Puuttumiskynnyksen madaltaminen

Suomessa prostituutio on ilmiönä ollut varsin näkymätön. Poikkeuksen tästä tekee 1990-luvun alussa alkanut noin kymmenen vuoden ajanjakso, jota leimasivat Helsingissä katuprostituutio ja Lapin bordellikylät. Koska ilmiö on perinteisesti ollut Suomessa näkymätön, on prostituutiota helposti pidetty marginaalisena ongelmana tai ongelmattomana ilmiönä. Paritusrenkaat ja ihmiskaupasta hyötyvät haluavat myös pitää toiminnan huomiota herättämättömänä, jotta toiminta olisi mahdollisimman riskitöntä. Prostituutio on aiheena tabu. Ennen vuoden 2006 osittaista seksin oston kieltoa sääntelyssä keskityttiin lähinnä prostituutioilmiön piilottamiseen päivänvalolta. On oletettavaa, että seksuaalisen hyväksikäytön

tarkoituksessa tapahtuva ihmiskauppa saattaa olla viranomaisille vaikeammin havaittavaa tai puuttumiskynnyks siihen on todennäköisesti muuta ihmiskauppaa korkeampi.

Myös Suomessa ihmiskauppa liittyy monilta osin prostituutioon ja paritukseen. Ongelmana mitä ilmeisimmin Suomessa kuitenkin on, että ihmiskauppatapauksia ei tunnisteta tehokkaasti viranomaisten resurssien ja koulutuksen vähyyden vuoksi. Vuoden 2009 loppuun mennessä Suomessa oli annettu vain kolme ihmiskaupatuomiota. On selkeitä viitteitä siitä, että oikeuskäytäntö saattaa nostaa ihmiskaupan tunnusmerkistön niin korkealle, että jatkossa mahdollisista seksuaalisen hyväksikäytön tarkoituksessa tehdyistä ihmiskaupparikoksista annetaan tuomioita pelkkinä paritusrikoksina. Uhrin näkökulmasta parituksen ja ihmiskaupan välillä on merkittävä ero, sillä ihmiskaupparikoksessa uhri on asianomistaja, paritusrikoksessa todistaja.

Tasa-arvoasiain neuvottelukunta pitää ensiarvoisen tärkeänä, että kolmannen sektorin etsivää työtä ja matalan kynnyksen paikkoja kehitetään järjestelmällisesti ja niille suunnataan riittävät resurssit. Erityisesti nuorten syrjäytymisen ennaltaehkäisyyn tulee panostaa. Myös esimerkiksi palvelujärjestelmän ulkopuolelle jääneiden maahanmuuttajanaisten tavoittaminen saattaa olla vaikeaa viranomaisresurssein. Lisäksi prostituutiosta irtautumistyötä tulee kehittää siten, että auttamisjärjestelmä saataisiin kattavaksi ja prostituutiosta irtautumisen kynnyksestä voitaisiin käytännössä laskea tarjoamalla taloudellista ja moniammatillista tukea. Prostituutioista irtautumiseen tähtääviä tukipalveluita tuleekin määrätietoisesti kehittää ja niiden resursointi on oltava tosiasiallisesti tehokasta.

Heidi Hautala, puheenjohtaja

Hannele Varsa, pääsihteeri