

Lausunto ihmiskaupan vastaisesta toimintaohjelmasta

29.2.2016

Tunnus: SMDno-2016-152

Exit – pois prostituutiosta ry, Naisasialiitto Unioni ry, Naisjärjestöjen Keskusliitto ry, Naisjärjestöt Yhteistyössä NYTKIS ry ja Naisten Linja Suomessa ry kiittävät lausuntopyyntöä. Tässä yhteisessä lausunnossamme nostamme esiin keskeisiä huomioita ihmiskaupan vastaisesta toimintaohjelmaluonnoksesta.

Yleistä:

Ihmiskaupan vastaisessa toimintaohjelmaluonnoksessa raportoidaan kiitettävästi monia päätösprosesseja erityisesti ihmiskaupan vastaisen toiminnan ohjauksen osalta. Kokonaisuus jää kuitenkin hyvin yleistasoiseksi. Aikaisemmalla lausuntokierroksella järjestöt nostivat esiin poliittisen tahdon ja mandaatin tärkeyden. Sitä painotamme edelleen.

Toimintaohjelmaluonnoksesta pitäisi käydä selväksi millaiseen analyysiin ja päätöksentekoprosessiin sisältö perustuu ja mitkä tahot ovat vastuussa mistäkin konkreettisesta toimenpiteestä. Nyt vastuutahot on lueteltu yleisesti jokaisen luvun jälkeen, mutta itse tekstistä niitä on valitettavasti hankala löytää. On myös tärkeää muistaa, että kyseessä on valtionhallinnon toimintaohjelma, eikä sinänsä ole tarkoituksenmukaista, että toimintaohjelmaan kirjataan toimintaa, josta valtio ei ole vastuussa. Tällaista toimintaa ovat esimerkiksi selkeästi järjestöjen vetovastuulla olevat hankkeet ja projektit.

Toimintaohjelmaluonnos on liian epämääräinen myös käsitteiden osalta. Siinä ei erikseen mainita työperäistä ja seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvää ihmiskauppaa. Tämä vaikeuttaa myös konkreettisten toimenpide-esitysten laatimista. Työperäisen ihmiskaupan osalta ei mainita esimerkiksi työmarkkinajärjestöjä, jotka ovat keskeisiä toimijoita työperäisen ihmiskaupan torjumisessa. Toisaalta seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvää ihmiskauppaa ei käsitellä naisiin kohdistuvan väkivallan tai edes prostituution kehyksessä, jolloin myös toimenpiteitä voidaan kohdistaa tehokkaammin toimintaympäristöstä riippuen.

Toimintaohjelmassa tulisi ottaa huomioon ihmiskaupan sukupuolittuneisuus sekä mm. nykyisen auttamisjärjestelmän ohjautuvuus- ja tasa-arvo-ongelmat. Seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan uhreista valtaosa on naisia, mutta vain hyvin pieni osa heistä päätyy auttamisjärjestelmän piiriin.

Ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman yksi suurimmista ongelmista on, että se ei käytännössä tähtää uhrien oikeuksien turvaamiseen ja tasa-arvo-ongelmien korjaamiseen. Ohjelmaluonnoksessa sanotaan, että toimintaa tarkastellaan ihmisoikeusnäkökulmasta, mutta käytännön tasolla ohjelma jää hajanaiseksi ja epätarkaksi eikä toimintojen taustalta ole luettavissa analyysia ajankohtaisesta tilanteesta ja rakenteellisista ongelmista, joita ihmiskaupan vastaisessa työssä on.

Kysyntä on kiistattomasti yksi ihmiskauppaa lisäävä tekijä. Kysyntää ei kuitenkaan käsitellä tässä toimintaohjelmaluonnoksessa mitenkään. Kuitenkin monet kansainväliset sopimukset kehottavat puuttumaan kysyntään ihmiskaupanvastaisissa toimissa. Myös Suomen kansallinen ihmiskaupparaportoiija on antanut tästä suosituksia kertomuksessaan vuodelta 2014. Suositukset sisältävät mm. ihmiskaupan ennaltaehkäisevän toimintaohjelman laatimisen, jossa otetaan huomioon myös kysyntä, järjestyslain seksin myymisen kieltävän pykälän kumoamisen, seksuaalipalvelujen myymiseen liittyvän käännytyspykälän kumoamisen ulkomaalaislaissa. Näitä lakimuutoksia ovat myös monet järjestöt ajaneet pitkään. Myös seksinoston täyskriminalisointi pitäisi ottaa huomioon kysynnän vähentämiseen tähtäävissä toimissa.

Huomioita toimintaohjelmaluonnoksen luvuista

Ihmiskaupparaportointi ja kansainväliset velvoitteet

Ihmiskaupparaportointia ja kansainvälisiä velvoitteita käsittelevän luvun jäsentely voisi olla selkeämpää. Sopimukset ohjaavat olennaisesti toimintaohjelman täytäntöönpanoa, joten kaikki asiaan vaikuttavat sopimukset ja niistä seuraavat raportointivelvoitteet tulisi esitellä selkeästi. Kansainväliset sopimukset ja niiden raportointivelvoitteet voisi eritellä esimerkiksi instituutioiden mukaan: Yhdistyneet Kansakunnat, Euroopan Neuvosto, Euroopan Unioni. Tällä hetkellä toimintaohjelmaluonnoksessa ei edes erikseen mainita, että TSS-oikeuksia koskeva yleissopimus, CEDAW-sopimus ja lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus ovat YK-sopimuksia. Sopimukseen kuuluu olennaisesti raportointijärjestelmät, jotka toimintasopimusluonnoksessa mainitaan. Olisi kuitenkin tärkeää myös tietää, mitä yleissopimukseen liittyvät suositukset merkitsevät Suomen ihmiskauppaa koskevassa politiikassa. Mitä ne ovat ja miten ne ovat vaikuttaneet ja tulevat vaikuttamaan Suomen ihmiskaupan vastaiseen toimintaan? Kaiken kaikkiaan toimintaohjelmassa pitäisi paremmin hyödyntää olemassa olevia kansainvälisiä sopimuksia ja ihmisoikeusinstrumentteja

Pohjoismaiden ja Baltian maiden yhteistyö ihmiskaupan estämiseksi on tärkeää, mutta ei säänneltyä ja siksi hieman irrallinen tässä yhteydessä. Myöskään Yhdysvaltojen tuottama TIP-raportti ei mielestämme ole relevantti kansainvälisten velvoitteiden osalta.

Sen sijaan Suomen kansallisen ihmiskaupparaportoiijan kertomukset ja suositukset ovat tärkeitä ja niitä tulisi hyödyntää enemmän myös toimintaohjelman puitteissa. Viimeisessä kertomuksessaan vuodelta 2014 ihmiskaupparaportoiija totesi, että ihmiskaupan uhrien tunnistaminen on edelleen yksi suurimmista haasteista Suomen ihmiskaupan vastaisessa työssä. Hän antaa raportissaan 20 konkreettista suositusta, joista osa on jo edennyt toimenpiteisiin.

Valtioneuvoston ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma

Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaista toimintaohjelmaa käsittelevässä luvussa on paljon taustatietoa toimintaohjelman laatimisen perusteista ja ne voisikin esittää toimintaohjelman alussa. Muuten valtioneuvoston ihmiskaupan yhteensovittamissihteeristön osalta tekstissä on jonkin verran turhaa kokousraportointia. Toimintaohjelmaluonnoksessa todetaan, että toimintaohjelma ei edellytä uusia taloudellisia resursseja. Tämä on erittäin valitettavaa. Toimintaohjelma ilman korvamerkittyjä resursseja jää helposti vain hyvän tahdon eleeksi tai jo toteutettavan toiminnan raportoinniksi. Valitettavasti resurssittomuus näkyy myös tämän toimintaohjelman keinovalikoimassa.

Ihmiskaupan vastaisen toiminnan jatkuva aliresursointi on yleisestikin ongelma Suomessa. Se tekee työstä tehotonta ja johtaa muun muassa siihen, että merkittävä osa ihmiskaupan uhreista, etenkin seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan uhrit, jää tunnistamatta.

Toimintaohjelmassa on vahva painotus ulkopuolisen rahoituksen hakemisessa. Tämä toistuu monessa toimenpide-ehdotuksessa. Mitä nämä rahoitukset ovat ja ketkä niitä voivat hakea? Olisi tärkeää listata niitä myös konkreettisesti. Toisaalta toimintaohjelman pitäisi olla realistinen ja kirjata ne toteutettavissa olevat toimenpiteet, joihin valtio on sitoutunut. Tästä näkökulmasta esimerkiksi järjestöille suunnatut rahoituskanavat eivät ole toimintaohjelman keinovalikoiman keskiössä.

Toimenpiteet

Toimintaohjelmaluonnoksen toimenpiteet -kohta on kirjattu hyvin yleisellä tasolla. Esimerkiksi luonnoksessa mainittu sääntelytarpeiden kartoittaminen on hyvä ja kannatettava asia, mutta olisi hyvä avata yksityiskohtaisemmin niitä lainsäädännön kohtia, jotka ovat tarkastelun alla.

2. Ihmiskaupan uhrien etsimisen, tunnistamisen ja auttamisen tehostaminen

Ihmiskaupan uhrien etsimisen, tunnistamisen ja auttamisen tehostamista käsittelevässä kappaleessa pääpaino on Suomeen suunnitellussa 'referral mechanism' -järjestelmässä. Tekstissä mainitaan myös sisäisen turvallisuuden rahaston kehityshankkeet. Tekstin perusteella on vaikeaa saada selvää, kuka on vastuussa näistä kehittämishankkeista. Toimintaohjelmaluonnoksessa mm. todetaan, että "kansallinen ihmiskaupan uhrien tunnistamis- ja auttamisjärjestelmää koskeva työ tapahtuu ihmiskaupan vastaisen verkoston puitteissa". Järjestöjen osuus on toki tärkeä, mutta entä poliisit, rajavartiolaitos ja

kuntaviranomaiset? Olisi tärkeää analysoida olemassa olevat puutteet ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa ja auttamisessa ja laatia niiden pohjalta konkreettiset toimenpiteet.

Toimintaohjelmassa uhrinäkökulma jää ylipäätään vajaaksi. Miten on analysoitu esimerkiksi auttamisjärjestelmän kehittämistä? Mitä tapahtuu auttamisjärjestelmään otetulle asiakkaalle sen jälkeen, kun hän jättää sen? Käytännöt vaihtelevat; tiedetään, että osa uhreista lähtee kesken oikeuskäsittelyn kotimaahansa ja osa tulee takaisin oikeuskäsittelyyn. Osa auttamisjärjestelmään otetuista ihmiskaupan uhreista taas sijoitetaan ympäri Suomea, mutta millaisia palveluita he uudella kotipaikkakunnalla saavat? Osa uhreista varmasti uhriutuu uudelleen. Auttamisjärjestelmän työtä pitäisi kehittää niin, että uhrin suojelunäkökulmasta tehty seuranta auttamisjärjestelmästä lähtemisen jälkeen olisi systemaattista.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija totesi kertomuksessaan vuodelta 2014, että kunnalliset viranomaiset, erityisesti sosiaali- ja terveystoimialalla, ohjaavat harvoin uhreja auttamisjärjestelmään. Lastensuojeluviranomaisten kyky tarjota apua alaikäisille uhreille on osoittautunut erityisen riittämättömäksi. Nykyinen turvapaikanhakijatilanne luo vielä erityistä painetta kuntaviranomaisille ihmiskaupan ennaltaehkäisemiseksi ja tunnistamiseksi. Ihmiskaupan vastaiseen toimintaohjelmaan pitäisikin tulla oma lukunsa tästä tematiikasta nykyisen maininnan asemesta.

4. Ihmiskaupan vastaisen koulutuksen tehostaminen ja tietoisuuden lisääminen

Ihmiskaupan vastaisessa työssä koulutus on erityisen tärkeää, kuten toimintaohjelmaluonnoksessa todetaan. Koulutusta koskevassa osiossa olisi tärkeää listata tarkasti kohderyhmät, joille koulutuksia keskeisesti suunnataan. Tekstistä ei myöskään saa tarkkaa kuvaa kouluttajatahosta. Myöhemmin mainitaan, että ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä järjestää koulutusta, mutta onko tämä ainoa valtiollinen taho, joka näin tekee? Tiedottamisen osalta nuoret henkilöt nostetaan erityiseksi kohderyhmäksi. Millä tavoin tämä näkyy valtion suunnittelemassa ja toteuttamassa tiedotustoiminnassa? Nämä keskeiset toimenpiteet on tärkeä kirjata toimintaohjelmaan konkreettisesti.

Stilistinen huomautus: luku 5 puuttuu kokonaan.

8. Lapsen aseman, edun ja oikeuksien huomioiminen ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa

Toimintaohjelmaluonnoksessa todetaan, että ihmiskaupan vastainen koordinaatio edistää lapsikaupan torjuntaa, lapsiuhrien tunnistamista, auttamista ja suojelemista sekä lapsikauppaan syyllistyneiden kiinni saamista, sekä kyseisten rikosten tutkimista ja

syytteeseenpanoa. Miten tämä toteutetaan? Tämä kohta tarvitsee enemmän konkreettisia esimerkkejä toiminnan toteuttamiseksi.

On selvää, että koulutusta lasten kanssa työskenteleville ammattilaisille tarvitaan lisää. Tärkeitä kohderyhmiä ovat esimerkiksi lastensuojelussa työskentelevä ja turvapaikanhakijoiden kanssa työskentelevä henkilöstö. Myös nuorisotyöntekijät tarvitsevat koulutusta säännöksistä.

Suomi valmistelee parhaillaan määräaikaisraporttia YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen lasten myyntiä, lapsiprostituutiota ja lapsipornografiaa koskevasta valinnaisesta pöytäkirjasta. Olisi tärkeää hyödyntää määräaikaisraportista nouseva tieto myös ihmiskaupan vastaisessa toimintaohjelmassa.

Myös kansallinen ihmiskaupparaporttija on nostanut esiin alaikäiset kertomuksessaan vuodelta 2014. Hän toteaa muun muassa, että on mahdollista, että erityisesti syrjäytymisvaarassa olevat, mielenterveysongelmista kärsivät ja päihderiippuvaiset nuoret ovat vaarassa joutua ihmiskaupan tai siihen rinnastettavan hyväksikäytön uhreiksi. Toisaalta ihmiskaupparaporttija on huolissaan alaikäisen asemasta rikosprosessissa. Ihmiskaupparaporttijan läpikäydyssä aineistossa on useita alaikäisiä uhreja, joiden osalta syytenimikkeeksi on valikoitunut paritus tai joku muu nimike kuin ihmiskauppa. Paritukseen sisältyy näiltä osin mm. väkivaltaa, taloudellista hyväksikäyttöä, painostamista ja hyväksikäyttösuhteita. Alaikäisen asemaa tulee tarkastella erityisesti uudistetun parituksen ja ihmiskaupan tunnusmerkistöä koskevan lainsäädännön arvioinnissa.

On myös huomioitava, että vaikka täysi-ikäisyyden raja täyttyy, ei se tarkoita sitä, että nuori on verrattavissa aikuiseen. Hän on yhä monessa mielessä ja myös nuoren ikänsä ja vähäisen elämäkokemuksensa vuoksi haavoittuvassa asemassa, mikä tulisi ottaa huomioon tällaisia nuoria kohdattaessa.