



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Maahanmuutto | Sisäministeriön julkaisuja 2023:22
HEUNI Report Series No: 101

Selvitys ihmiskaupan uhreille annettavista harkinta-ajoista ja seksuaalipalvelujen myynnistä käännyttämisen perusteena

Sisäministeriön julkaisu 2023:22

Selvitys ihmiskaupan uhreille annettavista harkinta-ajoista ja seksuaalipalvelujen myynnistä käännyttämisen perusteena

Anniina Jokinen, Anna-Greta Pekkarinen, Tiina Turunen, Riikka Huovinen
Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti / HEUNI

Sisäministeriö Helsinki 2023

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

**HEUNI**

Ykn yhteydessä toimiva
Euroopan kriminaalipoliittikan instituutti

Sisäministeriö

ISBN pdf: 978-952-324-942-4

ISSN pdf: 2490-077X

HEUNI

ISBN pdf: 978-952-7249-72-7

ISSN pdf: 2814-9106

This publication is copyrighted. You may download, display and print it for Your own personal use.
Commercial use is prohibited.

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2023

Selvitys ihmiskaupan uhreille annettavista harkinta-ajoista ja seksuaalipalvelujen myynnistä käännättämisen perusteena

Sisäministeriön julkaisuja 2023:22		Teema	Maahanmuutto
Julkaisija	Sisäministeriö		
Tekijä/t	Anniina Jokinen, Anna-Greta Pekkarinen, Tiina Turunen, Riikka Huovinen		
Yhteisötekijä	Euroopan kriminaalipoliitiikan instituutti / HEUNI		
Kieli	suomi	Sivumäärä	143
Tiivistelmä	<p>Tavoitteenamme oli selvittää, onko ihmiskaupan uhrien harkinta-aikoja sekä seksuaalipalveluiden myyntiin liittyvää käännättämisperustetta koskevissa laeissa tai viranomaiskäytännössä epäkohtia, jotka estävät ihmiskaupan ilmituloa. Selvitys perustuu Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän, poliisin ja Rajavartiolaitoksen päätöksiin (2015–2021) sekä haastatteluihin.</p> <p>Tarkasteluajanjaksolla annettiin 78 harkinta-aikaa. Haastatellut pitivät harkinta-aikaa hyvänä käytäntönä. Sen avulla uhri voi harkita yhteistyötä poliisin kanssa ja alkaa toipua kokemuksistaan. Haasteina nähtiin esitutkintaviranomaisten tiedonpuute harkinta-ajan myöntämisestä, harkinta-ajan pituuden ennakoimattomuus ja keskeyttämisperuste.</p> <p>Seksuaalipalveluiden myyntiepäilyn perusteella tehtiin 75 käännättämispäätöstä. Määrä on viime vuosina laskenut. Esitutkintaviranomaisten on usein haastavaa tunnistaa, liittykö tapauksiin ihmiskauppaa. Käännättämisen uhka voi haitata ihmiskaupan ilmituloa ja lisätä haavoittuvuutta, sillä seksiä myyvät siirtolaiset pelkäävät käännättämistä ja maahantulokieltoa.</p> <p>Selvityksessä suositellaan esitutkintaviranomaisten kouluttamista ja tietoisuuden lisäämistä harkinta-ajoista. Lisäksi suositellaan ulkomaalaislain seksuaalipalveluiden myyntiepäilyyn liittyvän käännättämisperusteen poistamista. Parantamalla ihmiskaupan tunnistamista voidaan edistää uhrien oikeuksia ja rikosvastuun toteutumista.</p>		
Asiasanat	maahanmuutto, ihmiskauppa, seksuaalinen hyväksikäyttö, maasta käännättäminen, harkinta-aika, ulkomaalaislaki		
ISBN PDF	978-952-324-942-4	ISSN PDF	2490-077X
Sisäministeriö		Sisäministeriö	
ISBN PDF	978-952-7249-72-7	ISSN PDF	2814-9106
HEUNI		HEUNI	
Julkaisun osoite	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-942-4		

Utredning om betänketiden för offer för människohandel och försäljningen av sexuella tjänster som grund för avvisning

Inrikesministeriets publikationer 2023:22**Utgivare**

Inrikesministeriet

Tema

Migration

Författare

Anniina Jokinen, Anna-Greta Pekkarinen, Tiina Turunen, Riikka Huovinen

Utarbetad av

Europeiska institutet för kriminalpolitik / HEUNI

Språk

finska

Sidantal

143

Referat

Målet var att utreda om det i de lagar eller den myndighetspraxis som gäller betänketiderna för offer för människohandel och grunden för avvisning i samband med försäljning av sexuella tjänster finns missförhållanden som hindrar att människohandel avslöjas. Utredningen baserar sig på beslut som fattats av hjälpsystemet för offer för människohandel, polisen och Gränsbevakningsväsendet (2015–2021) samt på intervjuer med dessa myndigheter.

Under granskningsperioden beviljades 78 personer betänketid. De intervjuade ansåg att betänketiden är god praxis. Med hjälp av den kan offret överväga att samarbeta med polisen och börja återhämta sig från sina erfarenheter. Förundersökningsmyndigheternas brist på kunskaper om givande av betänketid, den oförutsägbara längden på betänketiden och grunden för avbrytande ansågs vara utmaningar.

På basis av misstanke om försäljning av sexuella tjänster fattades 75 beslut om avvisning. Antalet har sjunkit under de senaste åren. Det är ofta svårt för förundersökningsmyndigheterna att identifiera om det rör sig om människohandel. Hotet om avvisning kan försvåra avslöjandet av människohandel och öka sårbarheten, eftersom migranter som säljer sex är rädda för att avvisas och få inreseförbud.

I utredningen rekommenderas att förundersökningsmyndigheterna utbildas och att medvetenheten om betänketiderna ökas. Dessutom rekommenderas det att avvisningsgrunden i samband med misstanke om försäljning av sexuella tjänster i utlänningslagen ska strykas. Genom att förbättra identifieringen av människohandel kan man främja offrens rättigheter och förverkligandet av straffansvaret.

Nyckelord

migration, människohandel, sexuellt utnyttjande, avvisning, betänketid, utlänningslagen

ISBN PDF

978-952-324-942-4

Inrikesministeriet**ISSN PDF**

2490-077X

Inrikesministeriet**ISBN PDF**

978-952-7249-72-7

HEUNI**ISSN PDF**

2814-9106

HEUNI**URN-adress**<https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-942-4>

Report on reflection periods given to victims of human trafficking and suspicions of trading in sexual services as grounds for denial of admittance or stay

Publications of the Ministry of the Interior 2023:22	Subject	Migration
Publisher	Ministry of the Interior	
Author(s)	Anniina Jokinen, Anna-Greta Pekkarinen, Tiina Turunen, Riikka Huovinen	
Group author	European Institute for Crime Prevention and Control affiliated with the United Nations, HEUNI	
Language	Finnish	Pages 143

Abstract

Our aim was to find out whether there are shortcomings in the legislation or official practices concerning reflection periods for victims of human trafficking and the grounds for denial of admittance or stay when trading in sexual services is suspected, that might prevent the detection of human trafficking. The report is based on decisions made by the Assistance System for Victims of Human Trafficking, the police and the Border Guard (2015-2021) and expert and survivor interviews.

During the period under review, 78 reflection periods were given. The interviewees considered the reflection period a good practice because it allows the victim to consider cooperation with the police and begin recovering from their experiences. The challenges identified were the criminal investigation authorities' lack of information about their right to give a reflection period, the unpredictability concerning the length of a reflection period and the grounds for discontinuing it.

Based on suspicions of trading in sexual services, the authorities made 75 decisions on denial of admittance or stay. The number has decreased in recent years. It is often difficult for criminal investigation authorities to identify whether these cases involve human trafficking. The threat of denial of admittance or stay may hamper the detection of human trafficking and increase vulnerability, as migrants selling sex fear denial of admittance or stay and entry ban.

The report recommends that the criminal investigation authorities be trained and made more aware of reflection periods. It is also recommended that the grounds for denial of admittance or stay related to suspicions of trading in sexual services in the Aliens Act be removed. By improving the identification of human trafficking, the rights of victims and the realisation of criminal liability can be strengthened.

Keywords migration, human trafficking, sexual abuse, denial of admittance or stay, reflection period, Aliens Act

ISBN PDF Ministry of the Interior	978-952-324-942-4	ISSN PDF Ministry of the Interior	2490-077X
ISBN PDF HEUNI	978-952-7249-72-7	ISSN PDF HEUNI	2814-9106

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-942-4>

Sisältö

1	Johdanto	8
2	Taustoitus	13
2.1	Nykytilanteen kuvaus	13
2.1.1	Ihmiskauppa ja paritus	13
2.1.2	Ihmiskauppa tilastojen valossa.....	17
2.1.3	Seksuaalipalveluiden myynti Suomessa.....	21
2.1.4	Paperittomat.....	23
2.1.5	Käännyttämiset.....	24
2.2	Aiempi tutkimus	25
2.2.1	Ihmiskauppa	25
2.2.2	Harkinta-ajat.....	28
2.2.3	Seksikauppa.....	32
3	Tutkimusasetelma	35
3.1	Tutkimuskysymykset	35
3.2	Aineiston keruu.....	36
3.2.1	Kirjallinen aineisto	37
3.2.2	Haastattelut.....	39
3.3	Aineiston käsittely.....	40
3.3.1	Päätösasiakirjat	40
3.3.2	Haastatteluaineisto	41
3.4	Eettinen pohdinta	42
4	Harkinta-ajat	43
4.1	Kansainvälinen sääntelykehikko	43
4.2	Kotimainen sääntelykehikko.....	44
4.3	Harkinta-ajat muissa Pohjoismaissa.....	56
4.4	Viranomaisohjeet	58
4.4.1	Poliisihallituksen ihmiskauppaohje.....	58
4.4.2	Poliisihallituksen ulkomaalaisvalvonnan ohje	60
5	Seksuaalipalveluiden myynti käännyttämisperusteena	62
5.1	Sääntelykehikko.....	62
5.2	Käännyttäminen muissa Pohjoismaissa	66
5.3	Viranomaisten ohjeet	68
5.3.1	Maahanmuuttoviraston maasta poistamista koskeva ohje	68

5.3.2	Poliisihallituksen ohjeet.....	70
5.4	Koronapandemian vaikutukset Pohjoismaissa.....	70
6	Harkinta-ajat aineistojen valossa	73
6.1	Päätösaineiston määrällisen analyysin tulokset.....	73
6.2	Haastatteluaineiston analyysin tulokset	77
6.2.1	Harkinta-ajan antaminen	78
6.2.2	Harkinta-ajan pituus, jatkaminen ja keskeyttäminen	81
6.2.3	Harkinta-ajan edut ja hyvät käytännöt.....	84
6.2.4	Tunnistaminen ja tietoisuus harkinta-ajoista	86
6.2.5	Kehittämisehdotukset	89
7	Käännyttäminen seksuaalipalveluiden myyntiepäilyn perusteella	92
7.1	Päätösaineiston määrällisen analyysin tulokset.....	92
7.2	Päätösaineiston laadullisen analyysin tulokset.....	95
7.2.1	Ilmitulon olosuhteet	96
7.2.2	Näyttö seksuaalipalveluiden myynnistä.....	97
7.2.3	Ihmiskaupan tai muun hyväksikäytön uhriksi joutuminen	100
7.2.4	Koronapandemian aikaiset tapaukset	100
7.3	Haastatteluaineiston analyysin tulokset	104
7.3.1	Käännyttämistilanteet.....	104
7.3.2	Ihmiskauppa ja käännyttämispäätökset	105
7.3.3	Käännyttämisen pelko.....	108
7.3.4	Kehitysehdotukset	111
8	Johtopäätökset ja suositukset	113
8.1	Harkinta-ajat.....	113
8.2	Käännyttäminen	118
8.3	Lopuksi.....	121
8.4	Suosituksat	122
8.4.1	Yleiset.....	123
8.4.2	Harkinta-ajat.....	124
8.4.3	Käännyttäminen.....	125
	Lähteet	126
	Lait	126
	Hallituksen esitykset, kansainväliset sopimukset ja valiokuntien mietinnöt.....	127
	Viranomaisten ohjeet	130
	Kirjallisuus	131
	Muut lähteet.....	142

1 Johdanto

Ihmiskauppa on maailmanlaajuinen ilmiö. Tunnistettujen ihmiskaupan uhrien lukumäärä on Suomessa tasaisesti kasvanut vuosi vuodelta. Tunnistettujen uhrien joukossa on sekä ulkomaalaistaustaisia henkilöitä että Suomen kansalaisia, mutta suurin osa Suomessa tunnistetuista ihmiskaupan uhreista on tullut Euroopan unionin ulkopuolisista maista. Ihmiskaupan uhrin ovat kokeneet erilaisia hyväksikäytön muotoja. Suomessa vuonna 2022 ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmässä tunnistetuista uhreista suurin osa oli kokenut pakkotyötä. Seuraavaksi eniten tunnistettiin pakkoavioliiton ja seksuaalisen hyväksikäytön uhreja. (Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä 2021; 2022; 2023.)

Etenkin Suomessa tapahtuvaa seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvää ihmiskauppaa tulee muihin Euroopan maihin verrattuna varsin vähän viranomaisten tietoon. Euroopan unionin jäsenvaltioissa suurin osa tunnistetuista uhreista on ollut seksuaaliseen hyväksikäyttöön perustuvan ihmiskaupan kohteena, ja vaikka työperäisen hyväksikäytön uhreja on tunnistettu viime vuosina entistä enemmän, heitä tunnistetaan edelleen noin puolet vähemmän kuin seksuaalisen hyväksikäytön uhreja (2021: 56 % vs. 28,5 % kaikista uhreista) (Eurostat 2023). Tältä osin herää kysymys siitä, eikö seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvää ihmiskauppaa tapahdu Suomessa yhtä paljon kuin muissa Euroopan maissa, vai eikö sen uhreja vain osata tunnistaa ja ohjata avun piiriin (ks. myös Koskenoja ym. 2018, 39; Roth & Luhtasaari 2021, 28). Lisäksi on syytä pohtia, onko Suomessa harjaannuttu tunnistamaan etenkin työperäistä ihmiskauppaa ja sen uhreja muita Euroopan maita enemmän, ja onko tämä tapahtunut muiden ihmiskaupan muotojen tunnistamisen kustannuksella.

Ihmiskauppaan kuuluu olennaisena keinona uhrin turvattoman tilan ja riippuvaisen aseman hyödyntäminen. Pelon, tietämättömyyden ja koetun vaihtoehtojen puutteen vuoksi uhrien on usein vaikea kertoa kokemastaan hyväksikäytöstä. Rikolliset saattavat esimerkiksi uhkailla uhriaan maasta käännetyksellä ja/tai karkotuksella tai sillä, että niskoittelusta koituu harmia uhrille tai tämän lähtömaassa asuville läheisille. (ks. esim. Jokinen ym. 2011; Ollus 2016; Koskenoja ym. 2018.)

Ihmiskaupan vastaista toimintaa säätelevät kansainväliset instrumentit¹ velvoittavat sopijavaltiot antamaan harkinta-ajan henkilölle, jonka epäillään olevan ihmiskaupan uhri.

Harkinta-ajan tavoitteena on tarjota ihmiskaupan uhriksi oletetulle henkilölle mahdollisuus toipua kokemastaan ja päästä hyväksikäyttäjien vaikutusvallasta sekä varmistaa, että henkilö voi tehdä asianmukaisesti tietoihin perustuvan päätöksen siitä, haluaako hän tehdä yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa. Harkinta-ajalla maassa oleskelevaa henkilöä ei saa poistaa maasta.

Suomessa harkinta-ajasta säädetään ulkomaalaislain (301/2004) 52 b §:ssä. Se on tarkoitettu ilman oleskeluoikeutta maassa olevalle ihmiskaupan uhrille. Sitä ei voi itse hakea, vaan viranomaiset antavat sen omasta aloitteestaan. Harkinta-ajan antamisesta, jatkamisesta ja keskeyttämisestä päättää poliisi, rajatarkastusviranomainen tai Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää ylläpitävä Joutsenon vastaanottokeskus. Harkinta-ajan aikana uhrilla on mahdollisuus toipua kokemuksistaan ja sen kuluessa uhrin tulee päättää, tekeekö hän yhteistyötä viranomaisten kanssa. Harkinta-ajasta on aina ilmoitettava poliisille, sillä luvattomasti maassa oleskeleva saa harkinta-aikapäätöksen myötä oleskeluoikeuden. Viranomaisnäkökulmasta tieto annetusta harkinta-ajasta tulee saattaa poliisin tietoon, jottei henkilö joudu maasta poistetuksi. Ihmiskaupan uhreja avustavat kolmannen sektorin järjestöt ovat suhtautuneet harkinta-aikoihin kuitenkin varsin kriittisesti. Tämä liittyy erityisesti Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän ilmoitusvelvollisuuteen poliisille silloin, kun järjestelmään otetaan ihmiskaupan uhri. Tämän on arvioitu osaltaan hankaloittavan etenkin haavoittuvassa asemassa olevien uhrien, kuten paperittomien siirtolaisten hakeutumista auttamisjärjestelmään. (Ks. esim. Koskenoja ym. 2018, 32, 75, 94–95, 145.)

Käännyttämisspykälä on keino puuttua ulkomaalaistaustaisten henkilöiden seksuaalipalveluiden myyntiin Suomessa. Ulkomaalaislain 148 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan ulkomaalainen henkilö voidaan käännyttää maasta, jos hänen voidaan perustellusta syystä epäillä myyvän seksuaalipalveluja. Poliisi tai rajatarkastusviranomainen päättää käännyttämisestä, jos henkilön maahantulosta on kulunut korkeintaan kolme kuukautta. Tätä myöhemmin poliisin tai rajatarkastusviranomaisen on tehtävä Maahanmuuttovirastolle esitys ulkomaalaisen käännyttämisestä. Kyseinen käännyttämisperuste voi uhreja auttavien

1 Kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen YK:n yleissopimuksen lisäpöytäkirja ihmiskaupan, erityisesti naisten ja lasten kaupan ehkäisemisestä, torjumisesta ja rangaistamisesta; Euroopan unionin neuvoston direktiivi (2004/81/EY) oleskeluluvasta, joka myönnetään yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa tekeville kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat ihmiskaupan uhreja tai jotka ovat joutuneet laittomassa maahantulossa avustamisen kohteiksi; Euroopan neuvoston yleissopimus ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta (CETS No. 197); Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2011/36/EU) ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta (kts. tämän selvityksen luku 4.1.)

järjestöjen mukaan vähentää mahdollisten ihmiskaupan uhrien halukkuutta kertoa tilanteestaan viranomaisille ja hakea apua, sillä he pelkäävät yleensä poliisia sekä käännättämistä ja muita negatiivisia seurauksia (Yle 6.8.2020; Roth & Luhtasaari 2021, 33). Järjestöjen mukaan seksiä myyvät siirtolaiset voivat usein jättää ilmoittamatta heihin kohdistuvista rikoksista seksityöhön liittyvän voimakkaan stigman sekä seksin myyntiä koskevan lainsäädännön vuoksi. Toimiminen lain harmaalla alueella ja käännättämishuone nostavat seksityötä tekevien ulkomaalaistaustaisten henkilöiden kynnystä ilmoittaa heihin kohdistuneista rikoksista. (Oinonen 2019, 5–6.)

Lisäksi seksuaalipalveluiden myyntiin liittyvä stigma sekä ihmiskaupan uhreja koskevat stereotypit haaittavat uhrien avun hakemista ja tunnistamista (ks. esim. Viuhko 2019). Aiemman tutkimuksen mukaan Suomessa seksuaalisesti hyväksikäytetyt ihmiskaupan uhrin eivät välttämättä hakeudu ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään, koska auttaminen on kytkeytynyt rikosprosessiin niin kiinteällä tavalla (Koskenoja ym. 2018, 186). Myös kansallinen ihmiskaupparaportointi on aiemmin ilmaissut huolensa siitä, että pahimmillaan mahdollisia seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan uhreja on voitu käännättää maasta tarjoamatta heille apua (Vähemmistövaltuutettu 2014, 113). Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (756/2011, vastaanottolaki) 1.1.2023 voimaan astuneiden muutosten myötä auttamisen ja rikosprosessin yhteyttä on heikennetty.

Tämän selvityksen tavoitteena on tuottaa uutta tietoa ihmiskaupan uhrien harkinta-aikaa ja seksuaalipalvelujen myyntiin perustuvaa käännättämisperustetta koskevan lainsäädännön soveltamisesta ja tähän liittyvistä toimintatavoista ja käytännöistä. Erityistä huomiota on kiinnitetty sellaisiin seikkoihin, jotka saattavat vaikeuttaa erityisesti seksuaalisen hyväksikäytön uhrien tunnistamista ja avun piiriin ohjautumista. Molempia aiheita on tutkittu verrattain vähän myös kansainvälisesti, ja tämän selvityksen tulokset voivat siten edistää eurooppalaista keskustelua harkinta-ajoista sekä edistää ihmiskaupan uhrien oikeuksien toteutumista.

Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti (HEUNI) on toteuttanut selvityksen sisäministeriön toimeksiannosta. Selvitys on osa valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman toimenpiteitä, joiden tavoitteena on ihmiskaupan vastaisen toiminnan tietopohjaisuuden lisääminen (Roth & Luhtasaari 2021, 60–62). Selvitystyön vastuullisena johtajana toimi HEUNIn johtaja, OTT Natalia Ollus. Selvityksen ovat kirjoittaneet erikoissuunnittelija Anniina Jokinen, tutkija Anna-Greta Pekkarinen, sekä tutkimusavustaja Tiina Turunen ja korkeakouluharjoittelija Riikka Huovinen.

Käsitteet

Ihmiskauppa on rikos, jossa rikosentekijä hyödyntää *ihmiskaupan uhrin* riippuvaista asemaa tai turvatonta tilaa saattaakseen tämän hyväksikäytön kohteeksi. *Ihmiskaupan ja/* tai *hyväksikäytön uhrilla* viitataan henkilöön, joka on joutunut tämän kaltaisen rikoksen uhriksi. Vuoden 2023 alusta *ihmiskaupan uhri* tunnustetaan virallisesti vastaanotto-lain tarkoituksessa uhriksi, jos hänet otetaan asiakkaaksi Joutsenon vastaanottokeskuksen hallinnoimaan *Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään*. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä on maanlaajuisesti toimiva maahanmuuttohallinnon alainen viranomaisen, jonka lakisääteinen tehtävä on auttaa mahdollisesti ihmiskaupan uhriksi joutuneita henkilöitä, heidän alaikäisiä lapsiaan sekä ihmiskaupparikoksen tutkinnassa avustavia henkilöitä. Myös esitutkintaviranomaiset sekä Maahanmuuttovirasto lupaprosesseissaan voivat tunnistaa ihmiskaupan uhreja. Lisäksi järjestöt, kunnat ja muut toimijat (esi)tunnistavat henkilöitä, jotka heidän arvionsa mukaan ovat ihmiskaupan tai ainakin jonkin asteisen hyväksikäytön uhreja, vaikka nämä henkilöt eivät välttämättä halua hakeutua auttamisjärjestelmän asiakkuuteen. *Harkinta-aika* mahdollistaa Suomessa *ilman oleskeluoikeutta maassa olevan* ihmiskaupan uhrin oleskelun laillistamisen, sillä ulkomaalaislain 40 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan harkinta-aikana tapahtuva oleskelu on laillista oleskelua.

Ilman voimassa olevaa oleskelulupaa oleviin henkilöihin, eli henkilöihin, jotka oleskelevat maassa ulkomaalaislain laillista oleskelua koskevan 40 §:n vastaisesti, viitataan selvityksessä myös *paperittomina siirtolaisina*. *Paperiton* termiä käytetään yleensä akateemisissa ja järjestöjen tuottamissa teksteissä, kun taas viranomaislähteissä puhutaan mm. *ilman oleskeluoikeutta (maassa) olevista henkilöistä, ilman voimassa olevaa oleskelulupaa olevista siirtolaisista, säännösten vastaisesti maassa oleskelevista henkilöistä* tai joskus jopa *laittomista siirtolaisista ja laittomasta maahanmuutosta*.

Selvityksessä viittaamme *prostituutioon, seksikauppaan ja seksityöhön* synonyymeina. Termien valinta perustuu eri lähteissä käytettyihin käsitteisiin; esimerkiksi monissa akateemisissa teksteissä puhutaan usein seksityöstä ja seksityöntekijöistä, kun taas viranomaislähteissä käytetään usein termiä prostituutio tai puhutaan seksikaupasta. *Prostituoitu* sanaa ei käytetä enää yleisesti, sillä sitä pidetään leimaavana. *Seksityöntekijä* termiä ei yleensä käytetä esimerkiksi viranomaislähteissä, vaan puhutaan *seksuaalipalveluja tai seksiä myyvistä henkilöistä ja/tai seksi- ja erotiikka-aloilla toimivista henkilöistä*. Lisäksi selvityksessä viitataan *seksin, seksipalveluiden ja seksuaalipalveluiden myyntiin* synonyymeina, joita eri lähteissä ja analysoimissamme aineistoissa käytetään vaihtelevasti. Etenkin akateemisissa keskustelussa sekä järjestöjen parissa on eriäviä näkemyksiä prostituutiosta tai seksityöstä. Osa tutkijoista ja järjestöistä katsoo, että prostituutio on lähtökohtaisesti osa seksuaalisen hyväksikäytön jatkumoa, kun taas toiset katsovat, että kyseessä on vapaaehtoinen valinta ja työ (ks. esim. Gerassi 2015). Tässä selvityksessä ei ole mahdollista kattavasti käsitellä lähestymistapojen eroja, eikä tässä oteta kantaa siihen, miten prostituutioon/seksityöhön tulisi suhtautua.

Käännytyksellä/käännyttämisellä tarkoitetaan yleisimmin ilman oleskelulupaa maahan saapuneen ulkomaalaisen maasta poistamista, jos hänelle ei maahan saapumisen jälkeen ole myönnetty oleskelulupaa tai oleskelupakorttia tai jos hänen oleskeluoikeuttaan ei ole maahan saapumisen jälkeen rekisteröity (UlkL 142 § 2 mom. 4 kohta). Lisäksi käännyttäminen voi viitata sellaisen henkilön pääsyn epäämiseen tai (rajalta) käännyttämiseen, joka ei täytä kaikkia kohdemaan kansallisessa lainsäädännössä säädettyjä maahantu- loedellytyksiä. (EMN 2019, 162.) Käytännössä *käännyttäminen* tapahtuu siis sellaisessa tilanteessa, jossa henkilöllä ei ole ollut oleskelulupaa Suomessa eikä hän täytä maassa oleskelun edellytyksiä.

Karkottaminen eli *maasta poistaminen* puolestaan kuvaa tilannetta, jossa henkilöllä on ollut aikaisempi oleskelulupa Suomeen, mutta hän ei enää täytä maassa oleskelun edellytyksiä (EMN 2019, 205). Monissa maissa ei ole tehty hallinnollista eroa käännyttämisen ja karkottamisen välillä ja kansainvälisessä ja osin kotimaisessa kirjallisuudessa asiasta käytetään vakiintunutta tutkimuksellista yleistermiä *karkotus* (deportation) (ks. esim. Pirkkalainen ym. 2022, 15–17).

2 Taustoitus

Tässä luvussa kuvataan ihmiskauppa- ja paritusrikollisuuteen liittyvän sääntelyn² nykytilaa, tarkastellaan ilmiötä tilastojen valossa, sekä taustoitetaan mm. seksuaalipalvelujen myyntiä, paperittomuutta ja käännättämistä Suomen kontekstissa. Aihepiiriin liittyvää aikaisempaa kotimaista ja kansainvälistä tutkimusta esitellään alaluvussa 2.2.

2.1 Nykytilanteen kuvaus

2.1.1 Ihmiskauppa ja paritus

Ihmiskaupan määritelmä Suomessa noudattaa YK:n kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen yleissopimuksen (Palermon sopimus) ihmiskauppaa koskevan lisäpöytäkirjan, Euroopan neuvoston yleissopimuksen ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta (2005) sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta annetun direktiivin (2011/36/EU) muotoilua. Ihmiskauppa kriminalisoitiin Suomessa vuonna 2004. Ihmiskaupparikos (Rikoslaki 39/1899 25 luvun 3 § ja 3 a §) koostuu kolmesta erillisestä elementistä: keinoista, tekotavoista ja hyväksikäyttötarkoituksesta, jotka on eritelty taulukossa 1.

2 Seksikauppaan liittyvää sääntelykehikkoa käsitellään tarkemmin luvussa 5.

Taulukko 1. Ihmiskaupan elementit.

Keinot	Tekotapa	Tarkoitus
<ul style="list-style-type: none"> • Riippuvaisen aseman tai turvattoman tilan hyväksi käyttäminen • Painostaminen • Erehdyttäminen tai toisen erehdyksen hyväksi käyttäminen • Korvauksen maksaminen toista määräysvallassa pitävälle henkilölle tai korvauksen vastaanottaminen 	<ul style="list-style-type: none"> • Toisen määräysvaltaan ottaminen • Värviäminen • Luovuttaminen • Kuljettaminen • Vastaanottaminen • Majoittaminen 	<ul style="list-style-type: none"> • Seksuaalinen hyväksikäyttö • Pakkotyö • Muut ihmisarvoa loukkaavat olosuhteet • Elimien tai kudoksien poistaminen

Rikoslain 25 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan ihmiskaupasta on tuomittava sellainen henkilö, joka 1) käyttämällä hyväksi toisen riippuvaista asemaa tai turvatonta tilaa, 2) erehdyttämällä toista tai tämän erehdyttä hyväksi käyttämällä, 3) maksamalla korvauksen toista vallaan pitävälle henkilölle tai 4) ottamalla vastaan sellaisen korvauksen, ottaa toisen valtaansa, värviä toisen taikka luovuttaa, kuljettaa, vastaanottaa tai majoittaa toisen hänen saattamiseksi hyväksikäytön kohteeksi. Kaikista kolmesta osatekijästä tulee olla näyttöä, jotta kyseessä olisi ihmiskauppa. Esimerkiksi pelkkä henkilön kuljettaminen tai värviäminen ilman laissa mainittuja keinoja, kuten erehdyttämistä tai uhrin riippuvaisen aseman tai turvattoman tilan hyväksi käyttämistä, ei riitä ihmiskaupparikoksen tunnusmerkistön täyttymiseksi. Myös ihmiskaupparikoksen teon osatekijöiden välillä tulee olla yhteys eli ihmiskaupan keinojen, tekotavan ja tarkoituksen on täytyttävä (HE 34/2004, 93). Ihmiskaupan rangaistusasteikko on neljästä kuukaudesta kuuteen vuoteen vankeutta ja törkeän ihmiskaupan kahdesta kymmeneen vuotta vankeutta.

Ihmiskaupassa rikosentekijä hyödyntää uhrin riippuvaista asemaa tai turvatonta tilaa saattaakseen tämän erityyppisen hyväksikäytön kohteeksi. Seksuaalinen hyväksikäyttö on yksi hyväksikäyttötarkoituksista. Siihen liittyvän ihmiskaupan uhrin voidaan eri keinoin pakottaa prostituutioon tai pakottaa toimimaan seuralaisina, pornografian tuotannossa ja/ tai työskentelemään seksi- ja erotiikka-alan liikkeissä tai hieronta- tai stripteasepaikoissa, joissa he joutuvat seksuaalisen hyväksikäytön uhriksi.

Rikoslain uudistamista koskevan hallituksen esityksen (HE 103/2014 vp, 7–8) mukaan ihmiskaupparikoksen tunnusmerkistössä käytetty seksuaalisen hyväksikäytön käsite on kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti laajempi kuin rikoslain 20 luvun mukaisten seksuaalirikosten käsite ja siten myös sellaiset teot, jotka eivät tule rangaistaviksi seksuaalirikoksina, kuten henkilön käyttäminen pornografian tuotannossa tai pornografisissa esityksissä, voivat täyttää ihmiskaupan tunnusmerkistön muiden edellytysten täytyessä. Yleensä seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvässä ihmiskaupassa on kuitenkin kysymys uhrin hyväksi käyttämisestä ”prostituutiossa, jolla tarkoitetaan paritusta koskevassa rikoslain 20 luvun 9 §:n 1 momentin 1 kohdassa määritellyin tavoin korvausta vastaan tapahtuvaa sukupuoliyhteyttä tai siihen rinnastettavaa seksuaalista tekoa taikka kahdeksaatoista vuotta nuoremman henkilön tekemää sukupuolisiveellisyyttä loukkaavaa tekoa” (emt.). Kysymys voi olla prostituutioon rinnastettavasta seksuaalisesta hyväksikäytöstä silloin kun korvausta ei olisi maksettu, jos tähän viittaavat esimerkiksi suunniteltu sukupuoliyhteyksien toistuvuus tai tahdonvastaisuus (emt.).

Käsitellessään kyseistä hallituksen esitystä lakivaliokunta totesi, että ihmiskauppaan syyllistyvät henkilöt käyttävät hyvin hienovaraisia, usein psyykkisiä keinoja saattaakseen uhrin seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi ja että tällaisten, esimerkiksi auktoriteettiaseman väärinkäyttöön tai muuhun kontrollikeinoon perustuvien keinojen käytöstä syntynyt vakava alistussuhde ei yleensä ilmene fyysisinä merkkeinä. Näin ollen lakivaliokunta päätyi korostamaan aiemman suppeamman tulkinnan sijasta, että myös riippuvaisen aseman tai turvattoman tilan hyväksikäyttö voi perustua edellä mainittuihin psyykkisiin keinoihin. (LaVM 15/2014 vp, 3.)

Rikoslain 20 luvun 9 §:ssä ja 9 a §:ssä säädetään rangaistaviksi paritus ja törkeä paritus. Törkeää paritusta koskeva pykälä lisättiin rikoslakiin samassa yhteydessä, kun ihmiskaupparikokset säädettiin rangaistaviksi. Rikoslain 20 luvun 9 §:n 1 momentin mukaan parituksesta tuomitaan sakkoon tai vankeuteen enintään kolmeksi vuodeksi se, joka hanki itselleen tai toiselle taloudellista hyötyä 1) järjestää huoneen tai muun tilan korvausta vastaan tapahtuvaa sukupuoliyhteyttä tai siihen rinnastettavaa seksuaalista tekoa varten tai kahdeksaatoista vuotta nuoremman lapsen tekemää, ilmeisellä tavalla sukupuolisiveellisyyttä loukkaavaa tekoa varten, 2) vakiintuneena osana liiketoimintaansa majoittaa sellaiseen tekoon ryhtyvää ja siten olennaisesti edistää tekoa, 3) yhteystietoja välittämällä tai muuten markkinoi toisen sellaiseen tekoon ryhtymistä tietäen, että hänen toimintansa olennaisesti edistää teon toteutumista, 4) muuten käyttää hyväkseen jonkun ryhtymistä sellaiseen tekoon tai, 5) viettelee toisen sellaiseen tekoon. Kyseessä on törkeä paritus, jos parituksessa tavoitellaan huomattavaa taloudellista hyötyä, rikos tehdään erityisen suunnitelmallisesti tai kohteena on kahdeksaatoista vuotta nuorempi lapsi. Törkeästä parituksesta tuomitaan vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään kuudeksi vuodeksi.

Kansallinen ihmiskaupparaportoi ja kiinnitti etenkin vuoden 2014 kertomuksessaan huomioita siihen, että Suomen oikeuskäytännössä ei ollut onnistuttu luomaan selvää ymmärrystä siitä, missä parituksen ja ihmiskaupan välinen raja kulki oikeudellisesti, ja olennaiseksi kysymykseksi erottelussa nousi se, missä määrin uhri oli alun perin suostunut prostituutioon. Tämä johti ihmiskaupan piirteitä sisältävien rikosten selvittämisessä siihen, että esimerkiksi lukuisissa thaihieronta- ja hierontapaikkoja koskevissa hyväksikäyttötapauksissa tekijöitä syytettiin ja heidät tuomittiin ainoastaan parituksesta, vaikka tapauksissa oli selkeitä ihmiskaupan piirteitä. (Vähemmistövaltuutettu 2014, 67–69.) Lisäksi raportoi ja kiinnitti huomiota siihen, että tarkasteltaessa Suomessa tunnistettuja seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyviä ihmiskauppatapauksia, silmiinpistävä piirre on se, että uhrit näyttävät olevan tekijöiden määräysvallan alla siitä huolimatta, että he elävät näennäisesti normaalin näköistä elämää. Raportoin mukaan tämän kaltaista tosiasiallista määräysvallassa oloa on ulkopuolisten usein vaikea havaita tai ymmärtää, vaikka hyväksikäytön dynamiikka on hyvin samankaltainen kuin esimerkiksi lähisuhdeväkivallassa tai seksuaalisessa hyväksikäytössä tai väkivallassa ylipäätään. (Emt., 101.)

Myös Kaurasen (2018, 122–123) mukaan parituksen ja ihmiskaupan tunnusmerkistöjen aiempi päällekkäisyys aiheutti sen, että hallituksen esitykseen sisältyneestä soveltamisohjeesta huolimatta toiminnan tunnistaminen osoittautui käytännössä vaikeaksi eikä tapauksia osattu tutkia oikealla rikosnimikkeellä.

Vuonna 2015 ihmiskauppaa koskevaa lainsäädäntöä muutettiin, jotta se vastaisi paremmin Suomea sitovissa kansainvälisissä asiakirjoissa asetettuja ihmiskaupan kriminalisointivelvoitteita, ja jotta selvennettäisiin rajanvetoa ihmiskaupparikosten ja paritusrikosten välillä (HE 103/2014 vp). Paritusta koskevaa rangaistussäännöstä muutettiin niin, että siitä poistettiin tekotapana ”painostaa”, jota vastaava ”toista painostamalla” puolestaan lisättiin keinoksi ihmiskauppaa koskevaan rangaistussäännökseen. Törkeää paritusta koskevasta rangaistussäännöksestä poistettiin kohta, jonka mukaan parituksen voi tehdä törkeäksi paritukseksi se, että teolla aiheutetaan tahallisesti tai törkeällä huolimattomuudella toiselle vaikea ruumiinvamma, vakava sairaus tai hengenvaarallinen tila taikka näihin rinnastettavaa erityisen tuntuva kärsimystä, sillä vastaava kohta jo on törkeää ihmiskauppaa koskevassa rangaistussäännöksessä. (Emt.) Esityksessä todetaan, että ihmiskaupparikosten ja paritusrikosten tunnusmerkistöissä on runsaasti yhteisiä piirteitä, jonka vuoksi tunnusmerkistön valintatilanteissa onkin oltava erityisen tarkkana etenkin silloin, kun teko kohdistuu alle 18-vuotiaaseen henkilöön (HE 103/2014 vp, 32).

Koivukarin ym. (2022, 314) ihmiskaupan ja sen lähirikosten soveltamiskäytäntöä selvittäneen tutkimuksen mukaan painostamistekotavan siirtämisen vaikutusta parituksen tunnusmerkistöistä ihmiskauppasäännökseen ei voida vielä arvioida, koska asiaa on käsitelty toistaiseksi vain vähäisessä määrässä oikeustapauksia. Koivukari ja kollegat arvioivat kuitenkin, että sekä paritus- että ihmiskauppasäännöstä on tältä osin sovellettu

lainmuutoksen jälkeen väärin kiinnittämättä huomiota tai antamatta merkitystä tunnusmerkistöjen muutoksille. Ihmiskauppatapauksissa, joissa painostamista koskevan tunnusmerkistötekijän on oikeuskäytännössä arvioitu täyttyvän, on ollut kyse vakavasta väkivallalla uhkaamisesta tai väkivallasta tai sellaisesta tilanteesta, jossa myös turvattoman tilan tai riippuvaisen aseman hyväksi käyttäminen olisi täyttynyt. (Emt.) Tutkimuksessa havaittiin myös, että paritusrikoksen kohteen rikosprosessuaalinen asema on edelleen epäselvä. Lisäksi parituksen ja ihmiskaupan välinen raja ei säännösten soveltamiskäytännössä ole edelleenkään yksiselitteisen selvä. (Emt., 316.) Lisäksi Suomessa on kriminalisoitu seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttö (RL 20:8). Seksikauppaan liittyvää sääntelykehikkoa käsitellään tarkemmin luvussa 5.1.

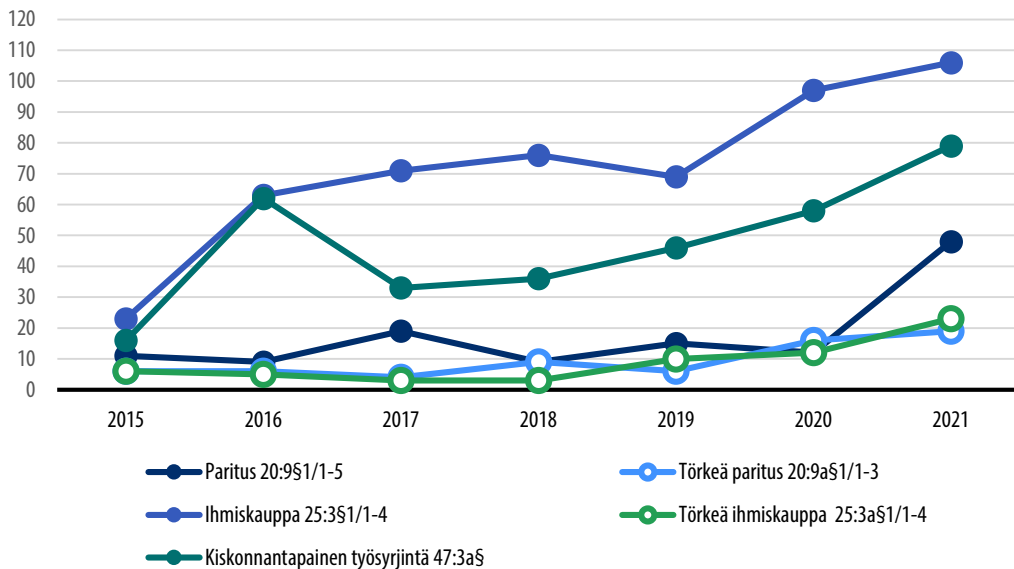
2.1.2 Ihmiskauppa tilastojen valossa

Ihmiskaupparikollisuus on tyypillisesti piilorikollisuutta. Näin ollen viranomaisten tietoon tulleen ihmiskaupparikollisuuden arvioidaan edustavan vain pientä osaa tapahtuneista rikoksista. Seksuaalinen hyväksikäyttö on EU-maissa tunnistetuin ihmiskaupan muoto (Eurostat 2023). Toisaalta seksuaalinen hyväksikäyttö tunnistetuimpana ihmiskaupan muotona vaikuttaa olevan vähenemässä suhteessa muihin ihmiskaupan muotoihin. Vuonna 2021 EU-maissa 55,7 prosenttia tunnistetuista ihmiskaupan uhreista oli kohdannut seksuaalista hyväksikäyttöä (emt.). Vastaavasti 68,4 prosenttia EU-maissa tunnistetuista ihmiskaupan uhreista oli naisia ja tyttöjä (emt.). Vuonna 2020 globaalilla tasolla seksuaalista ja työperäistä hyväksikäyttöä tunnistettiin suunnilleen yhtä paljon (UNODC 2023, 36). Naisia ja tyttöjä tunnistetaan ihmiskaupan uhreiksi enemmän kuin miehiä, mutta myös sukupuolten välinen ero tunnistetuissa ihmiskauppatapauksissa on viime vuosina kaventunut. Vuonna 2020 globaalisti tunnistetuista ihmiskaupan uhreista 60 prosenttia oli naisia ja tyttöjä. Naisiin ja tyttöihin kohdistuva ihmiskauppa on kuitenkin väkivaltaisempaa ja käytetyt väkivallan muodot ovat vakavampia kuin miehiin ja poikiin kohdistuvassa ihmiskaupassa (emt., 25). Lisäksi huomattavaa on, että naiset ja tytöt ovat edelleen selvästi yliedustettuja seksuaalisen hyväksikäytön tarkoituksessa tehdystä ihmiskaupasta: vuonna 2020 yli 90 prosenttia tämän ihmiskaupan muodon tunnistetuista uhreista oli naisia ja tyttöjä (emt., 33).

Suomessa seksuaalinen hyväksikäyttö on toiseksi yleisimmin tunnistettu ihmiskaupan muoto työperäisen hyväksikäytön jälkeen (ks. esim. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä 2023). Suomessa tapahtuvaa, seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvää ihmiskauppaa tulee kuitenkin esitutkintaviranomaisten tietoon vuosittain vähän. Tapaukset paljastuvat yleensä paritustapausten tutkinnan yhteydessä. (Roth & Luhtasaari 2021, 28.) Poliisiin mukaan seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvä ihmiskauppa edellyttää poliisilta paljon aktiivista tutkintaa ja tiedonhankintaa, sillä niistä tehdään vähemmän ilmoituksia (Yle 23.3.2021; ks. myös Roth & Luhtasaari 2021, 28). Viranomaisten tietoon tulleen

ihmiskaupparikollisuuden kokonaismäärä on kuitenkin kasvanut viime vuosina. Vuonna 2020 esitutkintaviranomaisten tietoon tuli yhteensä 97 ihmiskauppatapausta ja vuonna 2021 yhteensä 106 ihmiskauppatapausta (ks. Kuvio 1 alla). Tilastoissa ei erotella eri ihmiskaupan muotoja.

Kuvio 1. Viranomaisten tietoon tulleet tapaukset ihmiskauppa, törkeä ihmiskauppa, kiskonnantapainen työsyryntä, paritus ja törkeä paritus nimikkeillä vuosilta 2015–2021 (Tilastokeskus, Rikos- ja pakkokeinotilasto (viimeksi päivitetty 9.6.2022), viitattu 30.1.2023)



Vuoden 2021 alussa poliisiin perustettiin sisäministeriön lisärahoituksella ihmiskaupparikostutkintaan erikoistunut tutkintaryhmä Helsingin poliisilaitokselle. Ihmiskaupparikollisuuden tutkinta on usein pitkäkestoista, ja vain pieni osa esitutkintaviranomaisten tietoon tulleista tapauksista on johtanut syytteen nostamiseen, eikä tuomioita ihmiskaupparikosasioissa ole juurikaan annettu. Tilastokeskuksen tilastojen mukaan vuonna 2020 annettiin 7 ihmiskauppatuomiota ja vuonna 2021 yksi tuomio (ks. taulukko 2). Koronapandemialla oli merkittäviä vaikutuksia oikeuslaitoksen toimintaan, joka selittää ainakin osittain vuoden 2021 pientä lukua.

Taulukko 2. Syyksi luettujen rikosten määrä ihmiskaupa-, kiskonnantapainen työsyryntä- ja paritus-tapauksissa vuosilta 2015–2021 (Tilastokeskus, Syytetyt, tuomitut ja rangaistukset (viimeksi päivitetty 23.9.2022), viitattu 31.1.2023).

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ihmiskaupa	5	5	0	31 ³	5	7	1
Törkeä ihmiskaupa	2	1	1	1	1	0	1
Kiskonnantapainen työsyryntä	4	2	8	3	7	6	3
Paritus	13	2	6	5	2	6	8
Törkeä paritus	9	1	2	-	-	4	3

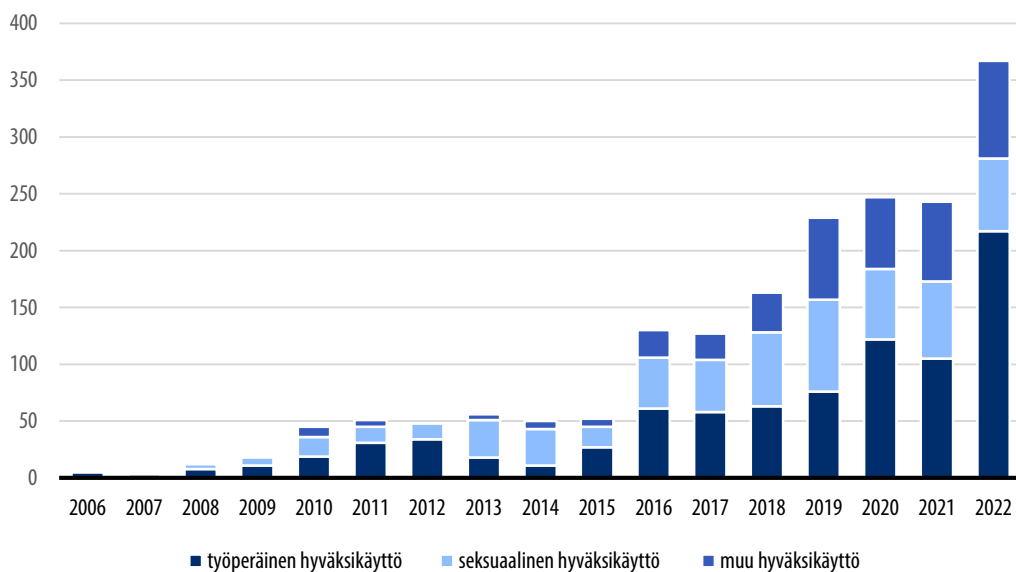
Epäsuhtaa tunnistettujen tapausten ja tuomioiden määrän välillä on kritisoitu voimakkaasti (HS 25.4.2021; ks. myös HS 4.3.2022). Oikeuskanslerinvirasto (2021) otti arvioitavaksi, onko poliisin esitutinnan aloittamista, päättämistä ja rajoittamista koskevassa päätösharkinnassa ja syyteharkinnassa tunnistettu ihmiskaupparikosten ja sen lähirikosten tunnusmerkistöt. Oikeuskanslerinviraston ratkaisu perustui poliisissa vireillä olevien tai päättyneiden 50 esitutinnan arviointiin, joista 12:ssa todettiin lainvastainen menettely ja 15 asiassa kiinnitettiin huomiota poliisin esitutinnan toimittamiseen liittyvään lainsäädäntöön ja menettelyihin esitutinnassa (emt., 67–68). Ratkaisussa todetaan, että poliisin tulee pitkäjänteisesti edelleen kehittää ihmiskaupan vastaista toimintaa ja parantaa uhrien tunnistamista ja esitutinnan laatua ja ripeyttä. Tämä edellyttää ratkaisun mukaan priorisointia, vastuun ottamista ja resursseja. (Emt.)

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä ylläpitää tilastoja auttamisjärjestelmään hyväksytyistä ihmiskaupan uhreista. Vuosina 2020 ja 2021 seksuaalinen hyväksikäyttö oli toiseksi yleisin auttamisjärjestelmän uusien asiakkaiden kohtaama hyväksikäytön muoto työperäisen hyväksikäytön jälkeen. Vuonna 2022 uusien asiakkaiden joukossa pakkoavio-liitto (72 tapausta) oli hieman yleisempää kuin seksuaalinen hyväksikäyttö (64). Henkilöitä, joiden arvioitiin joutuneen Suomessa seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan uhriksi, ohjautui auttamisjärjestelmään vuonna 2022 yhteensä 24, mikä oli hieman enemmän kuin vuonna 2021 (21) ja 2020 (15). Havaitut tapaukset liittyivät yleensä prostituutiossa hyväksi käyttämiseen ja suurin osa ihmiskaupan uhreista oli joutunut uhriksi ulkomailla (40). (Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä 2021; 2022; 2023.) Vuonna 2022 ihmiskaupan uhrien harkinta-aikoja annettiin 14 kappaletta, joista jokaisen antoi

³ Tilastopiikkiä selittää se, että vuonna 2018 yhdessä tapauksessa annettiin tuomio 26 ihmiskaupparikoksesta.

auttamisjärjestelmä. Harkinta-ajan keskimääräinen kesto oli kolme kuukautta. Auttamisjärjestelmän raportoinnin mukaan ”harkinta-aikaa ei arvioitu tarpeelliseksi asiakkaille, jotka oleskelivat Suomessa ilman lainmukaista oleskeluoikeutta, mutta joita ei joka tapauksessa voitaisi poistaa maasta”. (Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä 2023.)

Kuvio 2. Auttamisjärjestelmään 2006–2022 otetut henkilöt hyväksikäyttötarkoituksen mukaan jaoteltuina (Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä 2021; 2022; 2023)⁴



Neliopilajärjestöt eli Monika-Naiset liitto, Pakolaisneuvonta, Pro-tukipiste ja Rikosuhripäivystys auttavat osana työtään ihmiskaupan uhreja (Rikosuhripäivystys 2021). Vuonna 2020 näissä järjestöissä tunnistettiin yhteensä 120 epäiltyä ihmiskaupan uhria, joista 67 oli naisia ja 53 miehiä. Uhreista 63 % haki Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään ja 58 % teki rikosilmoituksen. Uhreista 18 % ei halunnut viedä asiaansa eteenpäin, mihin vaikuttivat muun muassa pelko seurauksista ja omasta turvallisuudesta sekä halu suojella epäiltyä. (Roth & Luhtasaari 2021, 68–70.) Vuonna 2021 Neliopilajärjestöt kohtasivat 79 ihmistä, joiden kertomasta tunnistettiin viitteitä ihmiskaupasta. Heistä kymmenen kohdalla oli havaittu viitteitä seksuaalisen hyväksikäytön tarkoituksessa tapahtuvasta ihmiskaupasta.

⁴ Luvuissa ei ole mukana auttamisjärjestelmään otettujen asiakkaiden alaikäisiä lapsia, jotka otetaan myös auttamisjärjestelmän asiakkuuteen.

Vuonna 2022 Neliapila-järjestöissä kohdattiin 214 ihmistä, joiden kertomasta tunnistettiin viitteitä ihmiskaupasta. Heistä 14:n kohdalla havaittiin viitteitä seksuaalisen hyväksikäytön tarkoituksessa tapahtuvasta ihmiskaupasta. (Neliapilajärjestöjen tilastot 2021; 2022.)

Rikosuhripäivystyksessä (RIKU) on vuodesta 2015 alkaen tarjonnut ihmiskaupan uhrien ja työperäisen hyväksikäytön uhrien auttamiseen erikoistunutta palvelua. Rikosuhripäivystyksen ihmiskaupan ja sen lähirikosten uhrien auttamistyössä tunnistettiin 510 uutta asiakasta vuonna 2022 (Rikosuhripäivystys 2023). Heistä 32 henkilöä oli joutunut seksuaalisen hyväksikäytön uhriksi (Marttila 24.1.2023). Vuonna 2021 RIKU tunnisti 221 uutta asiakasta. Yhteensä erityistukipalvelun asiakkaana oli vuonna 2021 oli 675 ihmiskaupan tai lähirikosten uhria. Lukuun sisältyvät aikaisimpina vuosina asiakkaaksi tulleet ja vielä asiakkaana olevat henkilöt. 13 % näistä oli kohdannut seksuaalista hyväksikäyttöä ja 70 % työperäistä hyväksikäyttöä. (Marttila 2022.)

Pro-tukipiste tarjoaa matalan kynnyksen tukea, neuvontaa ja terveyspalveluita seksiä myyville ja erotiikka-alalla toimiville henkilöille Helsingissä, Tampereella ja Turussa sekä verkossa, ja sillä on noin reilut 1 000 asiakaskontaktia vuodessa. Vuonna 2020 Pro-tukipisteellä oli asiakkuudessa 16 täysi-ikäistä ihmiskaupan tai siihen viittaavan vakavan hyväksikäytön uhriksi joutunutta henkilöä, joista 14 oli naisia ja yksi mies ja yksi muutoin sukupuolen kirjoon identifioituva (Pro-tukipiste 2021). Myös vuonna 2019 ihmiskaupan tai siihen viittaavan vakavan hyväksikäytön uhriksi joutuneita henkilöitä oli asiakkaina 16, ja tällöin heistä 15 oli naisia ja yksi mies (Pro-tukipiste 2020). Luvut ovat pienentyneet vuodesta 2018, jolloin asiakkaita oli 22. Heistä 17 oli Pro-tukipisteelle uusia asiakkaita (Pro-tukipiste 2019).

Monika-Naiset liitto ry auttaa maahan muuttaneita naisia Suomessa mm. ylläpitämällä kotoutumiskeskusta, kriisikeskusta sekä turvakotia. Monika-Naisten ihmiskauppatyössä tunnistettiin 37 uutta asiakasta vuonna 2022. Valtaosa tapauksista liittyi pakkoavioliittoihin. Kolme tapausta liittyi prostituutioon pakottamiseen ja 11 seksuaaliseen hyväksikäyttöön. (Nuotio 23.1.2023.) Vuonna 2021 ihmiskaupan uhriksi joutuneita asiakkaita oli yhteensä 65, joista uusia asiakkaita oli 27 (Monika-Naiset 2022). Tätä edellisellä vuonna 2020 ihmiskaupan uhriksi joutuneita asiakkaita oli 60, ja heistä uusia oli 21 (Monika-Naiset 2021). Asiakasmäärän kehitys on siis vuosien mittaan ollut noususuuntaista.

2.1.3 Seksuaalipalveluiden myynti Suomessa

Eri arvioiden mukaan Suomessa toimii joitain tuhansia henkilöitä, jotka myyvät seksipalveluita, mutta tarkkaa arviota ei ole. Seksiä myyvien ja erotiikka-alalla toimivien henkilöiden oikeuksia edistävän Pro-tukipisteen mukaan kuitenkin jopa puolet seksityöntekijöistä on suomalaisia (IS 21.1.2021). Kotimaisessa seksikauppaa käsittelevässä kirjallisuudessa

monet tutkijat ovat tuoneet ilmi, että Suomessa seksiä myyvät henkilöt ovat eri asemissa ja heidän toimintaolosuhteitaan määrittävät erilaiset elämää kehystävät tekijät kuten kansalaisuus, oleskelulupa, itsenäisyyden aste, päihteiden käyttö, sukupuoli, työskentelytahti, tuloerot, elinkustannukset, pääsy koulutukseen ja naisten yhteiskunnallinen asema (esim. Vuolajärvi 2013; Diatlova & Näre 2018; Diatlova 2018; Diatlova 2019; Vuolajärvi 2019a; 2019b).

Suomessa seksiä myyvät tutkimusten mukaan usein työväenluokkaiset ja/tai siirtolaisnaiset, jotka pitävät seksin myymistä mielekkäämpänä ansaintakeinona kuin heille tarjolla olevia matalapalkkaisia töitä (ks. esim. Kontula 2008; Skaffari 2010; Ahtiala 2022). Oinosen (2019) mukaan etenkin kadulla seksiä myyvät siirtolaiset ovat usein muihin seksiä myyviin nähden kaikkein haavoittuvimmassa asemassa ja alttiita erilaisille oikeuksien loukkauksille. He voivat olla luku- ja kirjoitustaidottomia tai heillä voi olla esimerkiksi vakava päihdeongelma (emt., 5).

EU-maiden osalta Suomessa seksiä myyvät henkilöt ovat usein kotoisin Tšekistä, Unkarista tai Romaniasta. Kolmansien maiden osalta Suomeen tulee seksityöhön henkilöitä Venäjältä, Thaimaasta, Moldovasta, Keski-Aasiasta, Nigeriasta sekä Väli- ja Etelä-Amerikasta. (Ks. esim. Yle 5.8.2020; Yle 8.10.2020; HS 14.10.2020; Yle 25.1.2023.) Nigeriasta ja Väli- ja Etelä-Amerikasta kotoisin olevilla henkilöillä on usein oleskelulupa johonkin toiseen EU-maahan, usein Espanjaan tai Italiaan. Yleensä kyse on naisista, jotka työskentelevät Suomessa muutamien viikkojen ajan ja tyypillisesti seksuaalipalveluita tarjotaan useassa eri kaupungissa. (Yle 5.8.2020.)

Joskus samaan matkaan voi yhdistyä seksinmyyntiä myös eri maissa. Esimerkiksi Helsingin poliisin vuonna 2022 tutkimassa laajassa törkeää paritusta koskevassa tapauksessa suurin osa naisista oli kotoisin Tšekistä (Yle 25.1.2023). Uhrien joukossa oli myös Slovakian, Unkarin, Valko-Venäjän, Kazakstanin, Puolan ja Saksan kansalaisia. Tapauksessa henkilöiden työjaksot Suomessa kestivät kahdesta kolmeen viikkoa ja he vaihtoivat kaupunkia yleensä kolmen tai neljän päivän välein. (Emt.) Toisessa vastaavassa tapauksessa, jossa epäiltiin ihmiskauppaa ja törkeää paritusta, uhrin tulivat Romaniasta ja heitä siirrettiin eri kaupunkien välillä Suomessa (Yle 8.10.2020). Suomessa tavataan myös jonkin verran miehiä tai transsukupuolisia henkilöitä, jotka myyvät seksipalveluita miehille ja/tai naisille (Ahtiala 2022, 48–49).

2.1.4 Paperittomat

Eri arvioiden mukaan Suomessa on määritelmästä riippuen joitain tuhansia paperittomia siirtolaisia eli ilman laillista oleskelulupaa oleskelevia henkilöitä. Jotkut tahot arvioivat, että Suomessa on 3 000–6 000⁵ tai 4 000–5 000 paperitonta (Jauhiainen & Tedeschi 2021). Joissain lähteissä viitataan jopa 10 000 paperittomaan.⁶ Suuri osa asuu Helsingissä ja pääkaupunkiseudulla. Viranomaiset arvioivat Suomessa olevan yli 1 000 paperitonta, mutta luku ei sisällä kaikkia Suomessa ilman oleskeluoikeutta oleskelevia (Sisäministeriö 2021, 21–22). Diakonissalaitoksen Suojattomat-hankkeessa⁷ kohdattiin pääkaupunkiseudulla vuosina 2018–2020 noin 1 500 paperitonta henkilöä. Alkuvuodesta 2022 AI Amal-päiväkeskuksessa kerrottiin olevan kuukausittain noin 1 500 asiakaskäyntiä. (Diakonissalaitos 2020; 2022.)

Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaista toimintaohjelmaa valmistelleen työryhmän kuulemisissa nostettiin esiin, että ilman oleskeluoikeutta maassa olevien ihmisten määrä on kasvanut (Roth & Luhtasaari 2021, 37). Samalla on kasvanut myös ihmiskaupan tai muun hyväksikäytön uhriksi joutuneiden määrä ja avun tarve. Suomessa oleskelee ilman oleskeluoikeutta myös ihmisiä, jotka eivät ole missään vaiheessa hakeneet kansainvälistä suojelua tai oleskelulupaa, vaan ovat tulleet maahan alun perin esimerkiksi viisumilla tai viisumivapauden turvin. (Emt.) Paperittomina on lisäksi myös kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneita henkilöitä, ilman maahantulolupaa tulleita sekä henkilöitä, joiden esimerkiksi perhesuhteiseen, opiskeluun tai työhön perustuva oleskelulupa on umpeutunut. Paperittomia on kymmenistä valtioista, mutta erityisesti Irakista ja Afganistanista (Jauhiainen & Tedeschi 2021).

Sisäministeriön (2021) laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastaisen toimintaohjelmassa vuosille 2021–2024 todetaan, että ilman oleskeluoikeutta maassa oleskelevilla tai muuten haavoittuvassa asemassa olevilla henkilöillä on kohonnut riski joutua ihmiskaupan ja muiden hyväksikäytön muotojen uhriksi. Paperittomia siirtolaisia voidaan hyväksikäyttää työelämässä, rikollisessa toiminnassa esim. huumeiden myynnissä tai he voivat joutua seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan uhriksi (Yle 5.5.2021). Vuonna 2022 ihmiskaupan auttamisjärjestelmän asiakkaaksi otettiin 25 paperitonta siirtolaista, joiden arvioitiin joutuneen ihmiskauppaan liittyvän hyväksikäytön kohteeksi Suomessa, mikä oli hieman yli 10 % kaikista uusista asiakkuuksista, joissa epäilty ihmiskauppa oli tapahtunut Suomessa (N=236) (Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä 2023).

5 Paperittomuus – Suomen Pakolaisapu

6 Humanitaarinen oleskelulupa on palautettava | Diakonissalaitos (hdl.fi)

7 Suojattomat-hankkeessa on järjestetty paperittomille henkilöille yhteisöllistä toimintaa, vertaistukea ja psykososiaalista tukea sekä palveluohjausta moniammatillisiin palveluihin.

Viranomaistilastojen mukaan vuonna 2021 Suomessa tavattiin 1 092 säännösten vastaisesti maassa oleskellutta henkilöä, mikä on lievä lasku edellisvuoden lukuihin, jotka koskivat 1 144 henkilöä. Lukuun on laskettu mukaan ilman voimassa olevaa lupaa maassa oleskelleet tai työskennelleet sisämaassa tai ulkorajalla tavatut henkilöt sekä ne turvapaikkaa hakeneet, joiden on ennen turvapaikkahakemuksen esittämistä todettu olleen maassa ilman siihen oikeuttavia asiakirjoja. Käytännössä merkittävä osa tapauksista on vähäisiä rikkomuksia, esimerkiksi lyhyitä lupakatkoja, jotka havaitaan asiakirjan tai luvan vireyttämisprosessissa. Osa tapauksista taas paljastuu viranomaisten valvontatoiminnassa, kuten hälytystehtävillä, tarkastuksissa tai osana ulkomaalaisvalvontaa tai rikostutkintaa. Vuonna 2021 havaittiin kaikkiaan 593 tapausta, jossa rikkomus koski oleskelulupaa tai viisumia, mikä oli hieman enemmän kuin vuonna 2020 (565) ja selvästi enemmän kuin tätä edeltävinä vuosina. Kolme yleisintä kansalaisuutta säännösten vastaisen oleskelun osalta olivat Irak, Ukraina ja Venäjä. Poliisi tilastoi erikseen myös luvatonta työntekoa. Vuonna 2021 Suomessa tavattiin 362 kokonaan ilman työ lupaa työskennellyttä kolmannen maan kansalaista. Läheskään kaikki luvatta työskentelevät eivät sinänsä oleskele maassa laittomasti. Näiden tapausten osalta yleisimmät kansalaisuudet olivat Ukraina, Irak ja Nigeria. (EMN 2022a, 61–62.)

2.1.5 Käännyttämiset

Vuonna 2021 käännyttämispäätöksiä ja maahanpääsyn epäämispäätöksiä tehtiin yhteensä 5 854 kappaletta. Suurin osa oli Maahanmuuttoviraston ja Rajavartiolaitoksen tekemiä käännyttämispäätöksiä, joiden lisäksi poliisi teki jonkin verran käännyttämispäätöksiä. Vuonna 2021 Maahanmuuttovirasto teki yhteensä 2 437 käännyttämispäätöstä ja poliisi 236. Rajavartiolaitos käännytti tai epäsi maahanpääsyn yhteensä 3 181 henkilöltä (2 498 käännyttämispäätöstä ja 683 maahanpääsyn epäämistä), mikä oli suuri lisäys vuoden 2020 lukuihin (2 439). (EMN 2022a, 70.) Vuonna 2021 rajavartiolaitoksen käyttämistä käännyttämisperusteista yleisin oli maahantuloedellytysten puuttuminen, joka koski 47 % tapauksista. Toiseksi yleisin käännyttämisperuste oli yleinen järjestys ja turvallisuus, sisäinen turvallisuus, kansanterveys ja kansainväliset suhteet, joka koski 31 % tapauksista. 7 % henkilöistä ei ollut voimassa olevaa viisumia tai oleskelulupaa. Tulon hankkiminen epärehellisin keinoin koski 6 % tapauksista. (EMN 2022a, 58–59.)

Tilastoja siitä, kuinka paljon seksuaalipalveluiden myyntiepäilyn perusteella on käännytetty henkilöitä ei ole erikseen saatavilla. Marttilan (2009, 20) mukaan lain astuttua voimaan kyseisellä perusteella käännytettiin jopa 150 henkilöä vuodessa. Niemen ja Aaltosen (2013) selvityksen mukaan vuonna 2011 käännytyksiä oli 77, vuonna 2012 36, ja alkuvuodesta 2013 käännytyksiä oli 18 (1.4.2013 saakka). Rajavartiolaitoksen mukaan käännytysten määrä tällä perusteella väheni Baltian maiden liittyttyä Euroopan unioniin vuonna 2004 ja edelleen maiden liittyessä Schengen-alueeseen (Marttila 2009, 20–21).

Vuosina 2006–2012 rajavartiolaitoksen tekemiä käännättämispäätöksiä on ollut pääsääntöisesti muutama (0–4) vuodessa, joskin vuonna 2007 käännätyksiä oli 17 ja 11 vuonna 2011 (Niemi & Aaltonen 2013, 77). Kansallinen ihmiskaupparaportoiija kiinnitti vuoden 2014 kertomuksessaan erityistä huomiota nigerialaistaustaisten prostituutiossa toimivien naisten lisääntyneeseen käännäytysten määrään ja siihen, ettei heitä koskeneista käännättämispäätöksistä käynyt ilmi, että käännäytysten yhteydessä olisi yksilöllisesti ja riittävän yksityiskohtaisesti selvitetty mahdollista ihmiskauppaa tai muita oikeudenloukkauksia (Vähemmistövaltuutettu 2014, 24). Lisäksi raportoiija totesi, ettei päätöksistä ilmennyt, että käännätetyille henkilöille olisi kerrottu ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmästä ja katsoi että ihmiskaupan mahdollisuus näissä tilanteissa tulisi tiedostaa paremmin (emt.).

2.2 Aiempi tutkimus

Tässä alaluvussa eritellään lyhyesti seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvää ihmiskauppaa käsittelevää tutkimusta. Työperäiseen ihmiskauppaan liittyvä tutkimus on rajattu selvityksen toimeksiannon ulkopuolelle. Tämän jälkeen käydään lyhyesti läpi ihmiskaupan uhrien oleskelulupiin liittyvää keskustelua. Viimeinen osio keskittyy seksikauppaa koskevaan kirjallisuuteen, jossa on käsitelty ulkomaalaislain käännätysperustetta. Pääpaino on kotimaisessa ja pohjoismaisessa kirjallisuudessa.

2.2.1 Ihmiskauppa

Ihmiskauppaa ja sen eri muotoja on Suomessa tutkittu etenkin sosiologisesta näkökulmasta (ks. esim. Lehti & Aromaa 2002; Viuhko & Jokinen 2009; Jokinen ym. 2011; Ollus 2016; Viuhko 2019) ja oikeudellisesta näkökulmasta (ks. esim. Kimpimäki 2009; Roth 2010; Kauranen 2018; Koivukari ym. 2022; Hannonen & Kainulainen 2022).

2000-luvun alkupuolella tehdyissä tutkimuksissa painotettiin, että ulkomailta Suomeen suuntautunut prostituutio oli sidottu ulkomaiseen järjestäytyneeseen rikollisuuteen ja että toiminnassa oli ihmiskauppaan viittaavia piirteitä (Lehti & Aromaa 2002; Leskinen 2002). Viuhko ja Jokinen (2009) analysoivat törkeän parituksen ja ihmiskaupan välisiä yhteyksiä ja totesivat, että useassa laajamittaisessa paritustapauksessa 2000-luvun alussa oli ihmiskaupan piirteitä. Hyväksikäytön ja kontrollin muodot vaihtelivat tapauksissa ja ne kietoutuivat eri tavoin henkisen ja fyysisen väkivallan, uhkailun tai taloudellisen hyväksikäytön ympärille. Suomen ensimmäinen ihmiskaupasta annettu langettava tuomio annettiin vuonna 2006 kehitysvammaisen naisen seksuaalista hyväksikäyttöä koskevassa tapauksessa, jossa muiden saman parittajaorganisaation alaisuudessa toimivien naisten osalta

katsottiin olevan kyse törkeästä parituksesta. (Emt.) Viuhkon (2010) mukaan etenkin 2000-luvun alussa rikollisryhmien alaisuudessa prostituutiossa toimineet naiset joutuivat toimimaan tiukkojen sääntöjen ja monimuotoisen kontrollin alaisuudessa.

Venla Roth (2010) tarkasteli väitöskirjassaan erityisesti seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan määritelmää ja uhrien tunnistamiseen liittyviä haasteita oikeudellisesta näkökulmasta. Rothin tutkimuksen mukaan ihmiskaupan kriminalisoivaa säädöstä on Suomessa tulkittu liian kapeasti suhteessa paritukseen. Kynnys käyttää ihmiskauppsäädöstä ja tunnistaa ihmiskaupan uhreja on korkea tämän seurauksena. Lisäksi Suomen ihmiskaupan vastaisella toiminnalla on syrjiviä vaikutuksia, koska ihmiskaupan uhreiksi tunnistetaan vain kaikista ilmeisimmät uhrit. Jos uhreja ei tunnisteta, ei heitä voida auttaa eikä ihmiskaupan tekijöitä voida saattaa syytteeseen. (Emt., 286–288.) Ulkomaalaislain seksuaalipalvelujen myyntiepäilyyn perustuva käännättämisperuste voi Rothin mukaan haitata ihmiskaupan uhrien tunnistamista, sillä pelätessään käännättämistä seksiä myyvät siirtolaiset eivät välttämättä käänny viranomaisten puoleen. Sen sijaan he voivat käänntyä rikollisjärjestöjen puoleen, koska nämä tietävät miten rajalla voidaan välttää tunnistamista ja muutenkin osaavat piilottaa toimintansa viranomaisilta. Näin ollen kyseinen käännättämisperuste on itse asiassa saattanut edesauttaa järjestäytyneitä rikollisuutta ja vaikeuttaa seksiä myyvien siirtolaisten tilannetta lisäämällä heidän haavoittuvaisuuttaan ja riippuvaisuuttaan rikollisista toimijoista. (Emt. 211–212.)

Minna Kimpimäki (2009) tarkasteli tutkimuksessaan prostituution, parituksen ja ihmiskaupan oikeudellista säätelyä. Kimpimäen mukaan prostituutiotoiminnan säätelyllä ja kontrollilla on ollut eri vuosikymmenien aikana erilaisia, välillä myös ristiriitaisia tavoitteita. Sukupuolimoraalin ja kansanterveyden suojaamisen lisäksi prostituutiokontrollia on usein perusteltu yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisellä. Tässä keskustelussa viitataan usein prostituution ja rikollisuuden välisiin yhteyksiin, ja ihmiskaupan ja prostituution osalta viitataan erityisesti järjestäytyneeseen rikollisuuteen. (Emt., 275–282.) Kimpimäki myös kritisoi ulkomaalaislain seksuaalipalveluiden myyntiepäilyyn perustuvaa käännättämisperustetta, sillä hänen mukaansa käännättämisellä lienee vain poikkeustapauksissa positiivisia vaikutuksia käännetyille. Itse asiassa henkilön tilanne voi kotimaahan palauttamisen jälkeen olla mahdollisen velkaantumisen johdosta jopa vaikeampi kuin ennen ulkomaille lähtemistä. (Emt., 250.) Yleisellä paikalla tapahtuvan seksuaalipalveluiden myymisen ja ostamisen kieltävä säännös ja eräät parituksen tekemuodot pyrkivät Kimpimäen mukaan pikemminkin osoittamaan yhteiskunnan kielteistä suhtautumista prostituutioon kuin suojelemaan prostituutiota harjoittavia henkilöitä. Esimerkiksi käännättämisen kaltaisilla toimenpiteillä voi olla haitallisia seurauksia prostituutiossa toimiville henkilöille. Prostituution vastaisilla toimenpiteillä onkin siis ”vain rajallisesti ja välillisesti prostituoituja henkilöitä suojaavia vaikutuksia.” (Emt., 329–330.)

Minna Viuhko (2019) tarkasteli sosiologian artikkeliväitöskirjassaan ihmiskaupan uhrien rajoitettua toimijuutta, kontrollia ja hyväksikäyttöä. Viuhkon mukaan järjestäytyneen rikollisuuden sijasta ihmiskaupparikollisuus on monesti yksittäisten ihmisten organisoimaa toimintaa, jossa hyväksikäytön osapuolet tuntevat toisensa usein ennestään (ks. myös Viuhko 2010). Ihmiskaupan uhrien toimijuutta rajoittavat niin rikosentekijät, hyväksikäyttötilanteet kuin yhteiskunnalliset rakenteet ja näin ollen uhreihin kohdistuva fyysinen, psyykinen, seksuaalinen ja taloudellinen kontrolli sekä hyväksikäyttötilanteen asettamat rajat määrittävät uhrien mahdollisuuksia toimia. Lisäksi erilaisten yksilöön liittyvien tekijöiden ja rakenteellisten tekijöiden yhteenkietoutumat ja risteämät vaikuttavat siihen, ketkä ovat alttiimpia hyväksikäytölle ja kenellä on mahdollisuus irtaantua hyväksikäyttötilanteesta. Näistä tekijöistä erityisesti sukupuoli, ikä, etninen tausta, kielitaidottomuus ja oleskelulupastatus ovat merkityksellisiä. Viuhko päätyi siihen, että ihmiskaupan uhrien toimintaa – ja näin ollen heidän toimijuuttaan – rajoitetaan olennaisesti, mutta he eivät kuitenkaan ole passiivisia uhreja vailla toimijuutta. Sen sijaan uhrit toimivat heihin kohdistuvan kontrollin asettamissa rajoissa. (Viuhko 2019; ks. myös Viuhko 2013.)

Kristiina Koivukari ja kollegat (2022) selvittivät ihmiskauppaa ja sen lähirikoksia koskevien säännösten soveltamiskäytäntöä sekä ihmiskaupparikosten etenemistä rikosprosessissa. Analyysin mukaan soveltamiskäytäntö on epäyhdenmukaista. Seksuaaliseen hyväksikäyttöön ja prostituutioon liittyvissä ihmiskauppatapauksissa keskeiset tulkinta- ja soveltamisongelmat liittyvät teon kohteen asemaan ja siihen, katsotaanko hänellä olleen muuta todellista ja hyväksyttävää vaihtoehtoa kuin alistua hyväksikäyttöön. Joissain tapauksissa ei tutkijoiden mukaan ole tunnistettu tai huomioitu hienovaraisia ja monitahoisia psyykkisen kontrollin vaikuttamiskeinoja, vaan on katsottu esimerkiksi vakavasti traumatisoituneen uhrin kytkeytyneen toimimaan tahtomallaan tavalla tekijän käyttämästä manipuloinnista huolimatta. Tutkijoiden mukaan ihmiskauppasäännöksen soveltamiskäytännössä ilmenneet haasteet lienevät seurausta ennen muuta oikeuteen asti edenneiden tapausten vähyydestä, ihmiskauppaa koskevan ilmiön vähäisestä tuntemuksesta, ihmiskauppaa koskevan teon luonteen puutteellisesta hahmottamisesta sekä asiaa koskevan oikeuskirjallisuuden ja koulutuksen vähäisyydestä. (Koivukari ym. 2022, 310–313.)

Sakari Melander ja Venus Mahmood arvioivat vuonna 2022 julkaistussa selvityksessä seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöä koskevan rikossäännöksen soveltamiskäytäntöä sekä säännöksen soveltamiseen liittyvien viranomaisprosessien toimivuutta. Keskeisin havainto oli, että seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöä koskeva säännös on sinänsä toimiva, mutta säännöksen soveltamiskäytäntö ei ole täysin johdonmukaista. Selvityksessä ei käsitelty käännättämiseen tai harkinta-aikoihin liittyviä kysymyksiä. (Melander & Mahmood 2022.)

Jani Hannosen ja Heini Kainulaisen (2022) selvitys käsitteli ihmiskaupan uhrien rankaisemattomuusperiaatetta oikeudellisesta näkökulmasta. Hyväksikäyttö rikollisessa toiminnassa on yksi ihmiskaupan muoto, jossa uhri pakotetaan tekemään rikoksia hyväksikäyttäjän lukuun. Rankaisemattomuusperiaatteen mukaan uhreja ei tule kuitenkaan rangaista näistä rikoksista, jotka heidät on pakotettu tekemään. Tutkijoiden mukaan periaatteen soveltamisen keskeisiä esteitä Suomessa ovat käytännön soveltamiskokemuksen puuttuminen, ihmiskaupan uhrien heikko tunnistaminen sekä se, ettei rikosprosessin aikana kiinnitetä riittävästi huomiota rikoksen taustalla vaikuttavaan hyväksikäyttöön, sillä haavoittuvuutta ja sen aiheuttamia seurauksia ei välttämättä tunnisteta. Hannosen ja Kainulaisen mielestä esitutkintaviranomaisten tulisikin kiinnittää paremmin huomiota tunnistamiseen, vaikka henkilö kohdattaisiin rikoksesta epäillyn asemassa. Lisäksi uhri pitäisi ohjata uhri avun piiriin heti, kun epäillään, että henkilö on saattanut joutua hyväksikäytön kohteeksi. (Hannonen & Kainulainen 2022, 168–170.)

2.2.2 Harkinta-ajat

Ihmiskaupan uhrien harkinta-ajoista ei ole tehty aiemmin kattavaa tutkimusta Suomessa. Kansallinen ihmiskaupparaportointia on tarkastellut harkinta-aikojen antamista kertomuksissaan eduskunnalle. Vuoden 2010 kertomuksen mukaan harkinta-aikoja oli siihen mennessä annettu selvästi alle kymmenen kappaletta, joista osa alaikäisille (Vähemmistövaltuutettu 2010, 77). Ihmiskaupparaportointia arvioi, että viranomaiset eivät olleet vielä sisäistäneet harkinta-ajan käyttömahdollisuutta, mikä saattoi hänen mukaansa ”johtaa mahdollisten ihmiskaupan uhrien käännättämiseen ja uhrien oikeuksien toteutumatta jäämiseen” (emt., 77). Raportointia suositteli, että ihmiskaupan uhrien harkinta-ajoista ja oleskeluluvista päättäisi Maahanmuuttovirasto, ja että yhteistyö viranomaisten kanssa ei olisi edellytys kummankaan myöntämiselle. Lisäksi raportointia suositteli, että ulkomaalaisista poistettaisiin vaatimus siteiden katkaisemisesta ihmiskaupasta epäiltyihin, ja että harkinta-aika olisi mahdollista keskeyttää (valituskelpoisella päätöksellä) niissä tapauksissa, joissa on selvästi kyse järjestelmän väärinkäytöstä. (Emt., 81.)

Ihmiskaupparaportointia vuoden 2010 raportissa todettiin, että ihmiskaupan mahdollisuus tulisi tiedostaa nykyistä paremmin tapauksissa, joissa epäillään ulkomaalaista henkilöä seksuaalipalvelujen myynnistä. Raportointia mukaan yhtään harkinta-aikaa ei tuolloin ollut annettu prostituutiossa toimineelle henkilölle, ja esimerkiksi nigerialaiset naiset oli pääsääntöisesti käännytetty maasta. (Vähemmistövaltuutettu 2010, 88.) Vuoden 2014 eduskuntakertomuksessaan kansallinen raportointia kommentoi ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön kehittämistä ja totesi, että erityistä huomiota on kiinnitettävä siihen ongelmaan, että Suomessa seksuaalisesti hyväksikäytetyt ihmiskaupan uhrit eivät ohjaudu auttamisjärjestelmään (Vähemmistövaltuutettu 2014, 40).

Roth (2010, 210) totesi väitöskirjassaan, että tietoa siitä, kenelle harkinta-aikoja on annettu tai millä perusteella harkinta-ajan pituudesta tulisi päättää ei ole saatavilla. Tuolloin harkinta-aika oli annettu viidessä tapauksessa, joista yhdessä uhri oli ulkomaalais-taustainen mies, jota oli hyväksikäytetty ravintolassa sekä torityössä eri puolilla Suomea. Käännyttämisen sijaan miehelle oli annettu harkinta-aika, jonka aikana poliisi pyrki selvittämään sitä, onko hän joutunut ihmiskaupan uhriksi.⁸ Tapaus on esimerkki harkinta-ajan käyttämisestä tilanteessa, jossa on ollut aihetta epäillä ja selvittää tarkemmin sitä, onko kyseessä ihmiskauppa. (Emt., 211.) Rothin mukaan kritiikkiä on esitetty harkinta-ajan keskeyttämisellä sillä perusteella, että uhri on solminut uudelleen suhteet ihmiskaupasta epäiltyihin. Uhrien palaaminen tekijöiden luo irtautumisprosessin alkuvaiheessa ei ole epätavallista, sillä hyväksikäytöstä huolimatta uhri saattaa luottaa tekijöihin enemmän kuin viranomaisiin, etenkin jos hänen oleskelulupaansa liittyy epävarmuutta. (Roth 2010, 210.)

Koskenoja, Ollus, Viuhko ja Turkia (2018) laativat valtioneuvoston selvitystoiminnan toimeksiannosta selvityksen ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön toimivuudesta. Selvityksessä haastateltiin auttamisjärjestelmän työntekijöitä, järjestötoimijoita, esitutkintaviranomaisia ja syyttäjiä, ja heiltä kysyttiin muiden teemojen ohella myös harkinta- ja toipumisajoista ja oleskeluluvista. Selvityksessä havaittiin, että järjestöjen edustajat suhtautuivat harkinta- ja toipumisaikasäännöksiin sekä niiden toimeenpanoon melko kriittisesti eivätkä kokeneet, että ne mahdollistaisivat aitoa harkintaa ja toipumista. Ongelmallisena pidettiin sitä, että tiedot uhreista menivät auttamisjärjestelmästä esitutkintaviranomaisille myös silloin, kun uhri ei ollut halukas tekemään asiassa yhteistyötä esitutkintaviranomaisten kanssa. (Koskenoja ym. 2018, 189.) Osalle esitutkintaviranomaisista ja syyttäjistä harkinta- ja toipumisaikalainsäädäntö oli vierasta. He nostivat haastatteluissa esiin mm. huolen syytetyn oikeusturvan toteutumisesta ja toisaalta syytteen nostamisen määräajasta. (Emt., 175.) Auttamisjärjestelmän työntekijät näkivät toipumis- ja harkinta-ajoissa sekä hyviä että huonoja puolia. Jotkut haastatteluista epäilivät, että osa ihmiskaupan uhreista on jättänyt hakeutumatta auttamisjärjestelmään sen ilmoitusvelvollisuuden takia, mutta toisaalta moni auttamisjärjestelmään hakeutuva nimenomaan halusi kertoa kokemuksistaan poliisille. (Emt., 94.)

Koskenojan ja kollegoiden selvityksessä annettiin suositus harkinta-aikasääntelyn muuttamisesta niin, että auttamisjärjestelmän päättäessä harkinta-ajan antamisesta, he antaisivat esitutkintaviranomaisille ainoastaan uhrin henkilöllisyyteen liittyvät tiedot, jotta tätä ei poistettaisi maasta esimerkiksi ulkomaalaisvalvonnan yhteydessä. Selvityksessä

⁸ Tapaus eteni oikeuteen, jossa syytteet ihmiskaupasta kuitenkin hylättiin ja tuomio tuli laittoman maahantulon järjestämisestä.

suositeltiin myös, että auttamisjärjestelmän ei tulisi luovuttaa muuta tietoa uhrista esitutkitaviranomaisille, mikäli hän ei harkinta-ajan päättyessä haluaisi ryhtyä yhteistyöhön esitutkitaviranomaisten kanssa. (Koskenoja ym. 2018, 201.)

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija julkaisi vuonna 2016 muistion ulkomaalaislain soveltamiskäytännöstä liittyen nigerialaistaustaisiin seksuaalisesti hyväksikäytettyihin ihmiskaupan uhreihin Suomessa (Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2016). Selvityksen kohteena olivat erityisesti kansainvälistä suojelua tai oleskelulupaa hakeneet henkilöt, jotka viranomainen oli tunnistanut ihmiskaupan uhreiksi. Tuohon aikaan nigerialaistaustaiset seksuaalisesti hyväksikäytetyt ihmiskaupan uhrit muodostivat merkittävän osan Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakkaista. Suurin osa Suomessa tunnistetuista nigerialaistaustaisista ihmiskaupan uhreista oli Italiassa uhriksi joutuneita naisia. Mikäli he olivat hakeneet turvapaikkaa Italiassa, heidät lähtökohtaisesti käännytettiin Italiaan Dublin-asetuksen perusteella turvapaikkahakemuksen käsittelyä varten. (Emt., 3–4.)

Ihmiskaupparaportoiija totesi muistiossaan, että ulkomaalaislain soveltamiskäytäntö oli analysoidun aineiston perusteella osin ennakoimatonta ja epäyhdenvertaista, ja että Suomi oli osin laiminlyönyt sitovia kansainvälisoikeudellisia ihmisoikeusvelvoitteitaan suhteessa ihmiskaupan uhreihin, kuten velvoitetta auttaa ja suojella Suomen valtion alueella oleskelevia uhreja, kieltoa käännyttää henkilöitä ennen varsinaisen tunnistamisen menettelyn loppuunsaattamista sekä velvoitetta ehkäistä uudelleen uhritumista (Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2016, 17–18). Kielteisten turvapaikkapäätösten perusteluissa Maahanmuuttovirasto oli muun muassa katsonut, että ”ihmiskauppa ja seksuaalinen väkivalta ovat vainoksi katsottavia tekoja, mutta hakija ei tarvitse kansainvälistä suojelua siitä syystä, ettei Maahanmuuttovirasto pidä hakijan pelkoa joutua uudelleen ihmiskaupan uhriksi objektiivisesti perusteltuna” (emt., 14). Päätöksissä oli myös todettu, että hakijalla oli tarvittaessa mahdollisuus kääntyä kotimaansa viranomaisten puoleen, ja merkitystä oli annettu sille, ettei ihmiskaupparikoksesta ole ollut meneillään esitutkintaa tai tuomioistuinkäsittelyä Suomessa (emt., 15).

Kainulainen ja Valovirta (2021) tutkivat ihmiskaupan uhreja koskevia oleskelulupakäytäntöjä laajan vuosia 2018–2020 koskevan päätösaineiston pohjalta. Tutkimus päättyi siihen, että ulkomaalaislain ihmiskaupan uhria koskevan säännöksen (52 a §) soveltaminen oli verrattain harvinaista. Vuosina 2018–2020 ihmiskaupan uhreille annettiin tällä perusteella yhteensä 29 myönteistä oleskelulupaa, joista 15 koski tilapäistä ja 14 jatkuvaa oleskelulupaa. Myönteinen päätös annettiin yleensä kansainvälisen suojelun (87–88 §) perusteella tai yksilöllisestä inhimillisestä syystä (52 §). Tutkimuksen mukaan ihmiskaupan uhrin onkin erittäin vaikea saada jatkuva oleskelulupa erityisen haavoittuvan aseman perusteella ja näin ollen kynnys tulkita ihmiskaupan uhrin olevan erityisen haavoittuvassa asemassa oli Kainulaisen ja Valovirran mukaan hyvin korkealla. (Emt.)

Brunovskis (2012) teki vertailevaa analyysia harkinta-ajoista ja vastaavista tilapäisistä oleskeluluvista ihmiskaupan uhreille Pohjoismaissa, Belgiassa ja Italiassa. Kaikissa analyysin kohteena olleissa maissa oli käytössä jonkinlainen harkinta-aika tai muu tilapäinen oleskelulupa ihmiskaupan uhreille, mutta ne erosivat harkinta-ajan pituuden (30 päivää–kuusi kuukautta), luonteen (palautuksen lykkäys tai tilapäinen oleskelulupa), sekä harkinta-aikaan liittyvien oikeuksien ja velvollisuuksien suhteen (esim. onko avun vastaanottaminen tai yhteistyö poliisin kanssa pakollista) (emt., 46). Suurta vaihtelua esiintyi mm. harkinta-ajan pituudessa: Tanskassa ja Ruotsissa harkinta-ajan pituus on 30 päivää, kun taas Norjassa ja Islannissa se annetaan suoraan kuudeksi kuukaudeksi. Osassa maita harkinta-ajan voi antaa vain esitutkintaviranomainen, kun taas Belgiassa poliisi ei voi tunnistaa ihmiskaupan uhreja tai antaa harkinta-aikoja, vaan nämä tehtävät kuuluvat kolmelle uhreja auttavalle järjestölle. (Emt., 47, 50–51.)

Useissa EU-valtioissa harkinta-aika annetaan 30–90 päiväksi (EMN 2022b, 4), joten eurooppalaisittain Suomen kuuden kuukauden maksimipituus harkinta-ajalle on pitkä. Eri mittaisilla harkinta-ajoilla voi olla erilaisia hyviä ja huonoja puolia (Brunovskis 2012, 48). Lyhyt harkinta-aika ei välttämättä tarjoa uhrille mahdollisuutta toipua kokemastaan ja ymmärtää, mitä yhteistyö viranomaisten kanssa tarkoittaa. Ihmiskaupan uhri voi epäröidä tilanteesta lähtemistä, mikäli hän ajattelee, ettei hänellä ole muita vaihtoehtoja – tällöin hyvin lyhyt harkinta-aika ei välttämättä tuo uhrille tunnetta siitä, että hän voi irrottautua tilanteesta. Toisaalta se, että poliisi pääsee puhuttamaan uhria nopeammin voi edistää käynnissä olevaa esitutkintaa sekä sitä, että poliisi voi auttaa muita mahdollisia uhreja. (Emt.) Brunovskis haastattelemista poliiseista suurin osa kuvailikin harkinta-aikaa ihmiskauppataapausten tutkintaa ja syyttämistä tukevaksi työkaluksi, kun taas (uhri)palvelujen tuottajat ja sosiaalityöntekijät korostivat sitä, millaista tukea harkinta-ajalla oli mahdollista tarjota. Brunovskis totesi myös, että pituuden ohella siihen, mitä harkinta-ajalla tapahtuu, on kiinnitettävä huomiota. Esimerkiksi oikeus työskennellä harkinta-ajalla voi olla tärkeä, jottei uhrin täydy palata kotimaahansa täysin ilman ansioita. (Emt., 50–51.)

Bosma ja Rijken (2016) ovat huomauttaneet EU:n ihmiskauppastrategiaa ja -direktiiviä arvioivassa artikkelissaan, että Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/36/EU ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta sekä Euroopan neuvoston yleissopimus ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta ja sen selitysmuistio jättävät tulkinnanvaraa sen suhteen, miten määritellään ”todennäköiset syyt” sille, että henkilö on joutunut ihmiskaupan uhriksi, ja että hänet voidaan sellaiseksi tunnistaa. Näihin todennäköisiin syihin perustuu myös uhrin oikeus apuun ja tukeen, kuten harkinta-aikaan. (Emt., 323.) Uhrin ehdoton oikeus apuun ja tukeen koskee direktiivin Art. 11(3) mukaan ainoastaan harkinta-aikaa riippumatta siitä, miksi harkinta-aika on päättynyt ja näin ollen estää ihmisoikeusperustaisen lähestymistavan. Epäselvä terminologia on johdannut vaihteleviin käytäntöihin, ja uhrin suojeleminen riippuukin useissa jäsenmaissa siitä, millä nimikkeellä asia etenee rikosoikeusprosessissa. (Emt., 325.)

2.2.3 Seksikauppa

Seksinmyyntiepäilyyn perustuvaa käännättämispöykälää on kritisoiu useissa eri tutkimuksissa, joissa on tutkittu seksiä Suomessa myyviä siirtolaisia (ks. esim. Marttila 2006; 2008; 2009; Skaffari 2010; Diatlova & Näre 2018; Diatlova 2018; Diatlova 2019; Vuolajärvi 2019a; 2019b). Seksikauppaa tutkineen Anne-Maria Marttilan (2006; 2008; 2009) mukaan ulkomaalaislain käännättämispöykälä on ollut soveltamisen näkökulmasta hankala, sillä pelkkä epäily riittää käännättämisperusteeksi. Näin ollen siihen liittyy väärrien tulkintojen riski. Esimerkiksi Venäjältä tai Virosta saapuvia naismatkustajia on saatettu epäillä hyvinkin löyhän perustein prostituoiduksi tai naiskaupan uhreiksi. (Marttila 2006, 36; 2009, 20.) Marttilan mukaan kyseisen käännättämisperusteen lisääminen ulkomaalaislakiin nosti seksiä myyvien siirtolaisten kynnystä raportoida kohtaamistaan rikoksista, kuten esimerkiksi väkivallasta ja kiristyksestä poliisille käännättämisen pelon takia (Marttila 2008, 135–136). Ennen kyseistä lainmuutosta ulkomaalaiset kääntyivät esimerkiksi väkivallalta-, kiristys- tai muissa uhkaavissa tapauksissa varsin helposti poliisin puoleen. Sen sijaan ”lainmuutoksen jälkeen kynnys poliisille ilmoittamiseen nousi käännätysuhan vuoksi ja siten lisäsi ulkomaalaisten prostituoitujen turvattomuutta”. (Marttila 2009, 20.)

Marttilan mukaan prostituutio- ja siihen liittyvän paritustoiminnan vähentämiseen tähtäävien toimien liittäminen maahantulosäädöksiin on yksi ilmentymä niistä toimista, joilla pyritään tukkimaan ”huokoiset rajat” ei-toivottujen ilmiöiden ja toimijoiden ulkona pitämiseksi. Kyse on myös liikkumisvapaudesta ja siitä kenelle se sallitaan: kun venäläinen nainen voidaan prostituutioepäilyn perusteella käännättää Suomen ja Venäjän välisellä rajalla, suomalainen mies voi normaalein matkustusasiakirjoin matkustaa vapaasti Venäjälle ostamaan seksiä. (Marttila 2009, 22.)

Myös itäprostituutiota tutkineen Pia Skaffarin väitöskirjan (2010) mukaan ulkomaalaislain käännättämispöykälä eriarvoistaa naisia. Lain yksi tarkoitus on Skaffarin mukaan ollut rajoittaa erityisesti Venäjältä ja entisistä Neuvostoliiton maista tulevien naisten seksin myyntiä Suomessa. Käännättämisen yhteydessä määrätty maahantulokielto johtaa siihen, ettei henkilö matkustuskiellon vuoksi saa viisumia ja hänen vaihtoehdokseen jää siten joko kohdemaan vaihtaminen, joka ei Skaffarin mukaan ole yksinkertaista, siirtyminen paikalliseen prostituutioon tai prostituution harjoittamisen lopettaminen. (Skaffari 2010, 53–54.)

Niina Vuolajärvi (2019a) on tehnyt etnografista tutkimusta Suomessa seksiä myyvien siirtolaisten parissa. Hänen kohtaamansa siirtolaisnaiset pelkäsivät käännättämistä ja etenkin siihen liittyvää mahdollista 1–2 vuoden mittaista maahantulokieltoa. Vuolajärven mukaan epäily seksuaalipalveluiden myynnistä käännättämisperusteena vaikuttaa naisiin monella tavalla. Se lisää väkivallan ja hyväksikäytön riskiä sekä pakottaa heidät työskentelemään piilossa. Naiset pelkäävät ilmoittaa esimerkiksi mahdollisista väkivaltakokemuksistaan poliisille. Toisaalta myös asiakkaat ovat tietoisia käännätykseen liittyvistä peloista ja voivat esimerkiksi uhkailla naisia ilmoittamalla heistä maahanmuuttoviranomaisille, jos he

eivät suostu palvelemaan asiakasta hänen haluamallaan tavalla. Yksi Vuolajärven haastattelema venäläisnainen sanoi, että hän kertoo aina asiakkailleen etukäteen, että hänellä on pysyvä oleskelulupa Suomessa. Näin asiakkaat tietävät, ettei hän pelkää poliisia eikä häntä voida uhkailla samalla tavalla kuin turistiviisumilla maassa oleskelevia henkilöitä. (Vuolajärvi 2019a, 1100.)

Vuolajärvi keräsi myös poliisin käännyttämistilastot vuosilta 2011–2014 kyseisen käännyttämisperusteen nojalta. Hänen mukaansa poliisin käännyttämiskäytännöt ovat valikoivia. Vaikka venäläisiä oli katu- ja ravintolaprostituutiossa nigerialaisia enemmän, 70 % käännytyistä oli nigerialaisia naisia, joilla oli oleskelulupa toiseen EU maahan, ja vain 30 % oli venäläisiä naisia, jotka oleskelivat Suomessa turistiviisumilla. (Vuolajärvi 2019a, 1100.)

Useat tutkijat ovat tuoneet seksiä myyvien siirtolaisten *käännyttävyyden* (state of deportability) esiin kyseisen ryhmän haavoittuvuutta lisäävänä tekijänä (esim. De Genova 2002; Diatlova & Näre 2018; Vuolajärvi; Näre ym. 2022; Pirkkalainen ym. 2022; Rosenberg 2022). De Genovan (2002) mukaan käännyttävyyden viittaa henkilöihin, jotka ovat ylittämässä rajoja tai jotka ovat jo kohdemaassa. Käännytys ei vaadi pitkää juridista prosessia, vaan viranomaiset voivat pelkän epäilyn perusteella käännyttää seksuaalipalveluja myyvän henkilön (emt.). Kyse ei siis välttämättä liity henkilön oleskeluvan tai viisumin voimassaoloon vaan Diatlovan ja Nären (2018, 153) mukaan esimerkiksi pitkään Suomessa asuneet venäläistaustaiset seksiä myyvät henkilöt kohtaavat vastaavia käännyttävyyden liittyviä valvonnan ja kontrollin mekanismeja. Näre (2013) huomauttaa, että vaikka kansalaisuuden omaavia henkilöitä ei voida fyysisesti käännyttää, heitä voidaan kontrolloida erilaisilla *rajallistamisen käytännöillä* (bordering practices).

Diatlova ja Näre (2018) tuovat esiin rajallistamisen käytäntöjä, joita seksiä myyvät ja/tai erotiikka-alalla työskentelevät venäjänkieliset siirtolaiset joutuvat kohtaamaan esimerkiksi yrittäessään vuokrata asuntoa tai avatessaan pankkitiliä. Lisäksi viranomaiset, kuten poliisit valvovat tällaisia henkilöitä ”heidän omaksi turvakseen”, jolloin henkilöllisyyspapereiden jatkuvasta tarkastamisesta tulee osa rajallistamisen käytäntöjä. Jopa pysyvällä oleskeluvalla Suomessa oleskelevat henkilöt joutuvat siten todistamaan viranomaisille, etteivät he ole käännyttäviä. Jotkut haluavat välttää kontakteja poliisin kanssa myös, jotta heidän toiminnastaan ei jäisi mitään merkintöjä (viranomais)rekistereihin, jotka voisivat päätyä edelleen esimerkiksi työn- tai vuokranantajien tietoon. Myös poliisien käännyttämiseen liittyvät käytännöt vaihtelevat Diatlovan ja Nären tekemien viranomaishaastattelujen mukaan eri puolella Suomea. (Emt., 153–156.)

Nigerialaisten ja thaimaalaisten (käännytettyjen/karkoitettujen) seksityöntekijöiden kokemuksia muun muassa Tanskassa ja Nigeriassa tutkinut tanskalainen Sine Plambech (2022) on kiinnittänyt huomiota siihen, että välttääkseen käännyttämistä ja toimintansa ilmituloa

eri EU-maiden poliisille hänen tutkimansa naiset ovat esimerkiksi valinneet vaarallisemmat työolosuhteet. Lisäksi Plambechin mukaan monet seksiä myyvistä siirtolaisnaisista ovat erittäin velkaantuneita, sillä he ovat usein joutuneet maksamaan tuhansia tai kymmeniä tuhansia euroja Eurooppaan tulonsa järjestelyistä ja ottaneet korkeakorkoista velkaa erilaisilta yksityisiltä rahanlainajilta. Mitä vaikeampaa Eurooppaan tulo on, sitä kalliimmaksi se tulee. Käännyttävyyden ja velan yhteenkietoutuminen asettaa seksiä myyvät siirtolaisnaiset erityisen paineen alle ja usein he pyrkivät tienaamaan mahdollisimman paljon rahaa lyhyessä ajassa maksaakseen velkaansa, elättääkseen perheensä ja välttääkseen kiinni jäämistä ja siitä seuraavaa käännyttämistä. (Emt., 4–7.)

Käännyttämisillä on Plambechin (2022, 12–13; 2017, 149) mukaan seurauksia seksiä Euroopassa myyneille siirtolaisnaisille ja heidän perheilleen, sillä naisista tulee perheelleen elättäjän sijasta taloudellinen taakka ja heidän odotetaan hankkivan tuloja esimerkiksi muuttamalla uudestaan Eurooppaan. Jotkut pitävät taukoa seksin myynnistä helpotuksena, ja toiset rahastavat omalla kokemuksellaan auttamalla muita muuttamaan Eurooppaan (emt.). Useilla Plambechin informanteilla oli kuitenkin käännyttämisen seurauksena erittäin hankala taloudellinen tilanne ja vaikeuksia löytää keinoja elättääkseen itsensä (Plambech 2017, 149). Velkajärjestelyitä on erilaisia, Plambechin (2022, 13) informantit olivat esimerkiksi voineet pitää taukoa velanmaksusta, sillä ajatuksella, että he jatkaisivat velan lyhentämistä myöhemmin muutettuaan uudestaan Eurooppaan.

3 Tutkimusasetelma

Tässä luvussa esitellään selvityksen tekoa ohjanneet tutkimuskysymykset ja kuvataan lyhyesti aineistonkeruu- ja käsittelyprosessia. Luvun lopussa on keskeisimpiä huomioita eettisestä pohdinnasta.

3.1 Tutkimuskysymykset

Selvityksen tavoitteena oli selvittää, onko harkinta-aikaa ja käännättämisperustetta koskevassa lainsäädännössä tai näiden soveltamisessa ja viranomaiskäytännössä sellaisia haasteita tai epäkohtia, jotka estävät ihmiskaupan ilmituloa ja sen myötä erityisesti seksuaalisen hyväksikäytön uhrien avun piiriin ohjautumista, heidän oikeuksiensa toteutumista ja siten myös rikosvastuun toteutumista.

Selvityksen teon aluksi tutkijatiimi kartoitti olemassa olevaa tietoa ja tutkimusta kotimaisen ja kansainvälisen kirjallisuuden pohjalta harkinta-aikoihin sekä seksuaalipalveluiden myyntiin liittyvään käännättämisperusteeseen liittyen. Yksityiskohtaiset tutkimuskysymykset muodostettiin yhdessä sisäministeriön kanssa, osa jo toimeksiantovaiheessa. Tästä syystä tarkasteltavia kysymyksiä on varsin paljon. Molempien teemojen osalta arvioitiin lisäksi päätöksenteon yhdenmukaisuutta eri viranomaisten osalta. Tutkimuskysymykset on eritelty teemoittain alla:

Harkinta-aika

- Kuinka paljon harkinta-aikoja annetaan, keille niitä annetaan ja minkälaisissa tilanteissa, kuinka pitkiä aikoja annetaan ja mikä viranomainen ne antaa? Minkälaisia seikkoja otetaan huomioon muun muassa harkinta-ajan pituutta arvioitaessa?
- Onko harkinta-ajan jatkamista koskevia päätöksiä tehty ja minkälaisissa tilanteissa? Entä harkinta-ajan keskeyttämistä koskevia päätöksiä ja minkälaisissa tilanteissa?
- Miten mahdollisen uhrin tilannetta ja mahdollisuutta toipua kokemuksistaan on selvitetty harkinta-aikaa koskevassa päätöksenteossa?
- Onko päätöksissä havaittavissa trendejä eri hyväksikäytön muotoihin liittyen, erityisesti seksuaalisen hyväksikäytön uhrien harkinta-aikoihin liittyen?

Käännyttäminen

- Kuinka paljon käännyttämisspäätöksiä on tehty, minkä viranomaisen toimesta, keille henkilöille ja minkälaisissa tilanteissa? Onko havaittavissa jotain trendejä liittyen henkilöiden kansallisuuteen? Kuinka usein käännyttämisen yhteydessä määrätään maahantulokielto?
- Minkälaiset seikat ovat vaikuttaneet henkilön käännyttämiseen? Minkälaista näyttöä seksuaalipalveluiden myynnistä on ollut?
- Onko henkilöiden kohdalla selvitetty, voiko kyseessä olla ihmiskaupan uhri ja miten tätä on mahdollisesti päätöksessä käsitelty?
- Millaisia vaikutuksia tällä käännyttämisperusteella voi olla seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan uhrien halukkuuteen olla yhteydessä viranomaisiin ja siten kyseisten tapausten ilmituloon ja rikosvastuun toteutumiseen?

3.2 Aineiston keruu

Selvitystä varten pyysimme poliisin, Rajavartiolaitoksen ja Joutsenon vastaanottokeskuksen ylläpitämän Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän tekemät päätösasiakirjat koskien ihmiskaupan uhreille annettuja harkinta-aikoja (UlkL 301/2004, 52 b §), sekä poliisin, Rajavartiolaitoksen ja Maahanmuuttoviraston päätösasiakirjat koskien käännyttämisspäätöksiä, joissa on perusteena epäily seksuaalipalveluiden myynnistä tai tulojen hankinnasta epärehellisin keinoin (UlkL 301/2004, 148 §:n 1 mom. 5 ja 6 kohdat). Saamiemme alustavien tietojen mukaan seksuaalipalvelujen myyntiin liittyviä päätöksiä olisi voitu tehdä myös UlkL 148 §:n 1 mom. kohdan 5 nojalla eli mikäli henkilön epäillään hankkivan tuloja epärehellisin keinoin. Tästä syystä pyysimme myös siihen perustuvat päätökset ja poimimme niiden joukosta aiheemme kannalta relevantit päätökset.⁹ Lisäksi keräsimme näiden viranomaisten asiaa koskevan ohjeistuksen. Aineisto kerättiin vuosilta 2015–2021. Aikarajaus perustui siihen, että ihmiskaupan uhrien auttamista säätelevää vastaanottolakia muutettiin vuonna 2015, jonka myötä Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä sai valtuudet antaa harkinta-aikoja sekä toimia yhtenä ihmiskaupan uhrin virallisesti tunnistavana tahona (ks. myös luku 4.2).

Kirjallista aineistoa täydentääksemme haastattelimme lisäksi viranomaisia poliisista, Rajavartiolaitoksesta ja Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmästä, sekä uhrien kanssa työskentelevien järjestö- ja muiden tahojen edustajia.

⁹ Aiheemme kannalta relevantteja päätöksiä, joissa oli käytetty perusteena epäilyä tulojen hankinnasta epärehellisin keinoin ilman että perusteena olisi ollut myös epäily seksuaalipalveluiden myynnistä oli aineistossa yksi kappale.

3.2.1 Kirjallinen aineisto

Asiakirja-aineistojen osalta anoimme tutkimuslupaa poliisista, Maahanmuuttovirastosta sekä Rajavartiolaitokselta kunkin viranomaisen ohjeistuksen mukaisesti. Poliisihallitus myönsi tutkimusluvan 29.7.2022 ja Maahanmuuttovirasto 30.8.2022. Rajavartiolaitos käsiteli hakemuksemme tietopyyntönä.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmässä ulkomaalaislain (301/2004) 52 b §:n mukaisia päätöksiä koskien harkinta-aikaa ilman oleskeluoikeutta maassa olevalle ihmiskaupan uhrille annettiin vuosina 2015–2021 yhteensä **85** kappaletta. Saimme analysoitavaksemme päätökset aikaväliltä 2018–2021, mutta sitä aiempia päätöksiä ei ollut mahdollista hakea ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmästä. Saimme kuitenkin tiedon siitä, että välillä 2015–2017 harkinta-aikapäätöksiä oli tehty auttamisjärjestelmässä yhteensä kuusi kappaletta, sekä näiden harkinta-aikojen pituudet.

Maahanmuuttovirastossa ulkomaalaislain 148 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaisia päätöksiä (käännättäminen, jonka perusteena epäily seksuaalipalvelujen myynnistä) ei ole annettu yhtäkään kappaletta. Ulkomaalaislain 148 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaisia käännättämispäätöksiä, joissa perusteena epäily tulojen hankkimisesta epärehellisin keinoin, on annettu vuosina 2015–2021 yhteensä **20** kappaletta. Maahanmuuttovirastolta saamamme tiedon mukaan yksikään näistä 20 päätöksistä ei liity epäilyyn seksuaalipalvelujen myynnistä, vaan niissä on kyse esimerkiksi työskentelystä ilman työlupaa. Emme siten saaneet näitä päätöksiä analysoitavaksi.

Päätösaineiston lisäksi pyysimme Maahanmuuttoviraston maastapoistamisohjeen (MIG-2019-833) ja sitä täydentävän ohjeistuksen koskien harkinnanvaraisen maahantulokiellon määräämistä, joihin viitattiin tekemissämme asiantuntijahaastatteluissa.

Poliisin tutkimuslupapäätöksestä kävi ilmi, että poliisin tietojärjestelmistä ei ole saatavilla riittävin yksilöintitiedoin tutkimusluvassa pyydettyjä tietoja. Pyysimme Maahanmuuttovirastoa näin ollen hakemaan myös ne päätökset, jotka poliisi on avannut ja joissa peruste on tutkimusluvassa pyydetyn mukainen, jaottelemaan tulokset poliisilaitoskohtaisesti ratkaisevan viranomaisen perusteella, sekä edelleen yhdistämään ulkomaalaisasioiden sähköisen asiankäsittelyjärjestelmän (UMAn) diaarinumeron poliisin Patja-tietojärjestelmän ilmoituksen numeroon. Saatujen tietojen perusteella lähetimme poliisilaitoksille aineistopyynnön 2.9.2022. Lisäksi kirjalliseen aineistoon kuuluvat seuraavat Poliisihallituksen antamat ohjeet, jotka pyysimme Poliisihallituksen kirjaamon kautta:

- Ihmiskauppaan ja sen kaltaisiin rikoksiin puuttuminen sekä ihmiskaupan uhrien auttaminen (POL-2020-38265);
- Ulkomaalaisvalvonta (POL-2020-74261);
- Käännyttämistä ja maasta karkottamista koskevan päätöksen täytäntöönpano (POL-2021-67956).

Poliisilaitoksilta saadut käännyttämispäätökset olivat varsin suppeita perusteluiltaan. Ne käytiin läpi, ja päätökset, joissa ei ollut viitteitä epäilystä seksuaalipalvelujen myynnistä, rajattiin aineiston ulkopuolelle. Näin ollen analysoitavaan aineistoon kuului yhteensä 35 käännyttämispäätöstä.

Rajavartiolaitoksen osalta päädyimme siihen, että meille riittävät pelkät 148 §:n 1 mom. 6 kohdan (epäily seksuaalipalvelujen myynnistä) perusteella tehdyt päätökset. Saamiemme tietojen mukaan päätösten poiminta Rajavartiolaitoksen järjestelmistä oli hyvin aikaa vievää, ja päätöksiä seksuaalipalvelujen myyntiepäilyyn perustuen oli n. 40 kappaletta, kun taas päätöksiä 1 mom. 5 kohdan epärehellisen tulonhankintaepäilyyn perusteella oli useita satoja, joista valtaosa olisi hyvin todennäköisesti tutkimuksemme kannalta epärelevantteja. Tähän päädyttiin tilanteessa, jossa hankkeen aikataulun vuoksi Rajavartiolaitoksen päätösaineisto olisi muutoin saattanut jäädä kokonaan saamatta ja analysoimatta. Laki henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa (639/2019, 5 luku) määrittää, että tietoja voidaan säilyttää pääsääntöisesti vain viisi vuotta, joten saamamme päätökset olivat vuosilta 2018–2021.

Päätösaineiston lisäksi aineistoomme kuuluivat alla olevat Rajavartiolaitoksen ohjeet, joissa käsiteltiin (koronapandemia-ajan) sisä- ja ulkorajaliikennettä ja sen valvontaa. Vastavia ohjeita pienin muutoksin oli annettu vuosien 2020 ja 2021 aikana kymmenittäin, joten sovimme Rajavartiolaitoksen edustajan kanssa, että meille toimitetaan niistä esimerkit niin, että mukana on sekä pandemian alun että myöhemmän vaiheen ohjeistuksia. Saimme myös nähtäväksemme neljä lomakepohjaa liittyen maahan pääsyn epäämiseen, käännyttämiseen ja maahantulokieltoon määräämiseen.

- Valtioneuvoston 7.4.2020 tekemän päätöksen mukainen Rajavartiolaitoksen ohjeistus rajaliikenteeseen
- Valtioneuvoston 10.7.2020 tekemän päätöksen mukainen Rajavartiolaitoksen ohjeistus maahantuloa koskien
- Valtioneuvoston 31.3.2021 tekemän päätöksen mukainen Rajavartiolaitoksen ohjeistus maahantulosta

3.2.2 Haastattelut

Aineiston alustavan analyysin perusteella tunnistimme keskeisiä seikkoja ja teemoja, joista oli syytä kerätä lisääaineistoa haastatteleamalla asiantuntijoita (ks. esim. Alastalo & Åkerman 2010; Viuhko & Jokinen 2021). Tutkimuksen suunnitteluvaiheessa olimme varautuneet tekemään korkeintaan 10 laadullista haastattelua. Haastattelupyynnöt lähetettiin sähköpostitse valituille viranomaisille poliisista, Rajavartiolaitoksesta, ja Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmästä, sekä uhrien kanssa työskentelevien järjestö- ja muiden tahojen edustajille.

Haastatteluja varten selvityksestä tehtiin yhden sivun mittainen infopaperi, johon tiivistettiin keskeisin tieto tutkimuksen tarkoituksesta ja toteutuksesta, siihen liittyvistä käsitteistä sekä HEUNin tutkijatiimin edustajan yhteystiedot mahdollisia lisätietopyyntöjä varten. Lisäksi haastateltaville laadittiin suostumuslomake, jossa selitettiin pääpiirteittäin haastattelujen toteutukseen, aineiston analyysiin ja tietosuojaan liittyvät käytännöt. Allekirjoittamalla lomakkeen haastateltavat vahvistivat, että olivat saaneet riittävästi tietoa tutkimuksesta ja henkilötietojensa käsittelystä, sekä antoivat suostumuksensa haastatteluaineiston käyttöön kuvatulla tavalla. Asiantuntijahaastatteluaineiston litterointi ulkoistettiin yritykselle, joka sitoutui aineiston tietoturvalliseen käsittelyyn, salassapitoon, vaitiovelvollisuuteen ja hyväksikäyttökieltoon liittyviin velvoitteisiin.

Haastatteluja tehtiin yhteensä 11 kappaletta syys-marraskuussa 2022 ja niihin osallistui yhteensä 17 henkilöä. Asiantuntijahaastatteluja varten kehitettiin puolistrukturoitu haastattelurunko, jonka pohjalta keskusteltiin valikoiduista teemoista haastateltavan asiantuntemuksesta ja asemasta riippuen. Osa haastatteluista oli ryhmähaastatteluja ja osa yksilöhaastatteluja. Osaa haastateltavista lähestyimme suoraan, kun taas osan suhteen otimme yhteyttä organisaatioon, josta meille ehdotettiin sopivia, aihepiirin parissa työskenteleviä haastateltavia.

Lisäksi selvitystä varten haastateltiin yhtä kokemusasiantuntijaa. Haastateltavien rekrytoinnissa apuna käytettiin järjestöjä. Haastattelu tehtiin Whatsapp-sovelluksella. Haastattelussa keskusteltiin seksuaalipalveluiden myyntiin liittyvästä käännyttämisperusteesta. Harkinta-ajalla olevia ihmiskaupan uhreja ei haastateltu, sillä pidimme selvänä, että heidän tulee saada rauhassa toipua kokemuksistaan ilman ulkopuolisia häiriötekijöitä.

3.3 Aineiston käsittely

Päätösaineisto koodattiin ja analysoitiin laadullisesti ja määrällisesti, ja haastatteluaineisto laadullisesti. Aineiston määrällisessä käsittelyssä käytettiin Microsoft Exceliä ja laadullisessa käsittelyssä käytettiin Nvivo-ohjelmaa, joka mahdollistaa laajan aineiston teemoittelun ja kategorisoinnin, jolloin analyysin jatkotyöstäminen on huomattavasti helpompaa (ks. esim. Laajalahti & Herkama 2018; Jolanki & Karhunen 2010).

3.3.1 Päätösasiakirjat

Käännättämispäätöksistä koodattiin Excelissä tutkimuskysymysten perusteella valittuja muuttujia, jotka liittyivät mm. siihen, minkälainen ja millä perusteella myönnetty oleskelulupa käännetyllä henkilöllä oli, mikä oli käännättämisen peruste, asetettiin henkilö maahantulokieltoon (mikäli kyllä, kiellon pituus ja alue, jota se koskee), valtio, johon henkilö käännätetään, sekä onko kyseessä vapaaehtoinen paluu vai ei.

Käännättämispäätösaineistoa käsiteltiin lisäksi laadullisesti Nvivolla. Aineistosta koodattiin kuvaus, jossa kävi ilmi mihin perustelu seksuaalipalveluiden myynnistä pohjautui. Koodattavia teemoja olivat tapauksen ilmituloon liittyvät seikat, seksuaalipalveluiden myyntiin liittyvä näyttö, mahdollinen hinta, sekä ihmiskauppa- ja/tai hyväksikäyttöviitteet. Etenkin poliisin tekemät päätökset olivat keskimäärin erittäin lyhyitä, joten niistä ei käynyt ilmi, miten poliisi oli varmistunut siitä, ettei käännätetty henkilö ollut ihmiskaupan uhri tai rikoksen kohde, tai oliko henkilölle kerrottu mahdollisuudesta saada harkinta-aika, jos hän oli kokenut hyväksikäyttöä.

Harkinta-aikapäätöksistä valtaosa oli Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän tekemiä. Auttamisjärjestelmän tekemät harkinta-aikapäätökset sisälsivät tiedon asiakkaan kansalaisuudesta, mahdollisesta asiamiehestä, annetun harkinta-ajan pituudesta sekä tiedon siitä, mille poliisilaitokselle tieto päätöksestä oli välitetty. Muutoin asiakirjojen sisältö oli keskenään samanlainen: siinä todettiin, että henkilölle annetaan harkinta-aika ja selitetiin harkinta-ajan tarkoitus, keskeyttämisperusteet sekä pituus. Asiakirjoissa kerrottiin, että päätöksestä ei voi ulkomaalaislain 191 §:n 1 momentin 10 kohdan¹⁰ perusteella valittaa ja viitattiin sovellettaviin lakeihin. Niistä ei siis käynyt ilmi mitään henkilön olosuhteisiin tai epäiltyyn uhriksi joutumiseen liittyen, eikä annetun harkinta-ajan pituutta perusteltu. Näin ollen harkinta-aikapäätökset koodattiin ainoastaan Excelissä.

10 “[Seuraaviin tämän lain nojalla tehtyihin päätöksiin ei saa hakea muutosta valittamalla: ...] 10) päätös 52 b §:n mukaisesta harkinta-ajasta ja sen keskeyttämisestä.”

Viranomaisilta kerätyt ohjeet luettiin läpi tarkasti ja niistä poimittiin selvityksen kannalta keskeiset osiot erilliseen analyysiin, joka perustui teemoitteluun.

3.3.2 Haastatteluaineisto

Asiantuntijahaastattelut äänitallennettiin haastateltavien luvalla, ja niiden litterointi ulkoistettiin. Litteroidusta aineistosta koodattiin Nvivolla harkinta-aikoihin ja käännyttämiseen liittyviä osioita, sekä yleisempiä ja/tai molempiin aiheisiin liittyviä osiota alla olevan mukaisesti:

Harkinta-aika	Käännyttäminen	Yleiset / molempiin aiheisiin liittyvät
<ul style="list-style-type: none"> Lainsäädäntö Harkinta-ajan antamisprosessi Haasteet Hyvät käytännöt/edut Pituus Kehittämisehdotukset 	<ul style="list-style-type: none"> Lainsäädäntö Käännyttämisprosessi Haasteet Hyvät käytännöt/ratkaisut Kehittämisehdotukset Käännyttämisen pelko 	<ul style="list-style-type: none"> Työperäinen hyväksikäyttö Seksuaalinen hyväksikäyttö Pakkoavioliitto Rikollisessa toiminnassa hyväksikäyttö Tapausesimerkki Näyttö Hyvä käytäntö Uhrinäkökulma Ulkomaalaisvalvonta ja poliisivalvonta Tilastot

Myös kokemusasiantuntijan haastattelu äänitallennettiin, mutta sen litteroi HEUNin tutkimusavustaja haastattelun arkaluontoisuuden vuoksi. Kokemusasiantuntijan haastattelu analysoitiin muusta haastatteluaineistosta erikseen teemoittelemalla tekstinkäsittelyohjelmaa apuna käyttäen.

3.4 Eettinen pohdinta

HEUNI seuraa tutkimustoiminnassaan Tutkimuseettisen neuvottelukunnan (TENK) ihmiseen kohdistuvan tutkimuksen eettisiä periaatteita (TENK 2019). Keskeistä näille periaatteille on tutkittavien ihmisarvo ja itsemääräämisoikeus, suostumukseen ja tutkittavien informointiin perustuva tiedonkeruu, oikeus kieltäytyä ja perua suostumus, henkilötietojen lainmukainen käsittely, ja yksityisyyden suoja (emt.).

Koska HEUNI ei kuulu yliopistojen tai muiden eettisiä toimikuntia omaavien organisaatioiden alaisuuteen, ei HEUNI voinut pyytää eettistä ennakoarviointia olemassa olevilta eettisiltä arviointitahoilta. Siksi hankkeessa työskentelevät tutkijat sekä HEUNIn johtaja hankkeesta vastaavana johtajana laativat omaehtoisen eettisen lausunnon tutkimuksen aineistohallinnasta, henkilötietojen käsittelystä, suostumuksesta sekä tutkimukseen liittyvistä riskeistä. Omaehtoinen lausunto lähetettiin myös tutkimuslupapyyntöjen liitteenä poliisille, rajavartiolaitokselle ja Maahanmuuttovirastolle.

Päätösasiakirja-aineistoon sisältyi henkilötietoja ja muuta arkaluonteista tietoa päätösten kohteena olevista henkilöistä, minkä vuoksi sen käsittelyssä ja säilytyksessä noudatettiin erityistä huolellisuutta. Aineisto suojattiin asiattomalta katselulta, muuttamiselta ja hävittämiseltä. Vain HEUNIn selvitystyöhön nimetyille tutkijoille annettiin pääsy aineistoon.

Haastatteluaineisto pseudonymisoitiin aineiston koodauksen yhteydessä ja tässä selvitysraportissa haastateltaviin viitataan pääsääntöisesti niin, ettei yksittäisiä näkemyksiä tai löydöksiä voi yhdistää yksittäisiin henkilöihin. Johtuen kuitenkin päätöksiä tekevien viranomaisten pienestä määrästä (poliisi, rajaviranomainen, Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä) on mahdollista, että raportoinnissa käy ilmi, minkä viranomaistahon edustaja on kyseessä. Tämä tuotiin esiin myös haastateltaville. Haastattelut numeroitiin (H1–H11) ja näiden numeroiden lisäksi haastattelusitaateissa viitataan siihen, onko kyseessä viranomaisten vai järjestöjen edustaja. Harkinta-aikoja koskevassa luvusta käy väistämättä selville Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän edustajan haastattelun numero, sillä kyseinen viranomainen on tehnyt suurimman osan päätöksistä. Tämän vuoksi haastattelun antanut taho on syytä tuoda ilmi suoraan, kun puhutaan päätöksentekoon liittyvistä käytännöistä ja prosesseista.

4 Harkinta-ajat

Tässä luvussa käsitellään ulkomaalaislain (301/2004) 52 b §:n mukaista säädöstä ihmis-kaupan uhreille annettavasta harkinta-ajasta. Luvussa käydään läpi keskeiset sääntely-kehikot, aiheesta käytyä keskustelua, sekä Ruotsin ja Norjan käytäntöjä harkinta-aikaan liittyen. Lopuksi esitellään Poliisihallituksen ihmiskauppaohjeen sekä ulkomaalais- valvonnan ohjeen harkinta-aikoja käsittelevät osiot.

Vastaanottolain (746/2011) 36 §:n mukaista toipumisaikaa käsitellään tässä raportissa sup- peammin, sillä kuten myöhemmästä alaluvusta käy ilmi, toipumisaikoja ei ole käytännössä annettu vuoden 2018 jälkeen, ja sitä koskeva pykälä kumottiin lailla kansainvälistä suoje- lua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta anne- tun lain muuttamisesta 1.1.2023 (1294/2022).

4.1 Kansainvälinen sääntelykehikko

Ensimmäinen ihmiskaupaa käsittelevä kansainvälinen sopimus oli vuonna 2000 hyväk- sytty Kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen (ns. Palermon sopimus) lisäpöytäkirja ihmiskaupan, erityisesti naisten ja lasten kaupan ehkäisemisestä, torjumisesta ja rankaisemisesta. Palermon lisäpöytäkirja saatettiin voimaan Suomessa vuonna 2006 (SopS 71/2006).

Euroopan unionin neuvosto antoi 2004 direktiivin oleskeluluvasta, joka myönnetään yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa tekeville kolmansien maiden kansalai- sille, jotka ovat ihmiskaupan uhreja tai jotka ovat joutuneet laittomassa maahantulossa avustamisen kohteiksi (2004/81/EY). Direktiivin 6 artiklassa säädetään harkinta-ajasta, joka tulee antaa ko. tilanteessa oleville kolmannen maan kansalaisille, ”jotta he voivat toipua kokemuksistaan ja päästä rikoksiin syyllistyneiden henkilöiden vaikutuspiiristä niin, että he kykenevät tekemään perustellun päätöksen siitä, tekevätkö he yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa”. Artiklassa säädetään myös uhrien kohtelusta harkinta-ajalla sekä harkinta-ajan keskeyttämiseen johtavista tilanteista, ja siinä todetaan, että harkinta-ajan kesto ja alkamishetki määritellään kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Euroopan neu- voston yleissopimuksessa ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta (CETS No. 197) vuodelta

2005 on myös säännös ihmiskaupan uhrien toipumis- ja harkinta-ajasta (13 artikla), jossa määritellään lisäksi, että toipumis- ja harkinta-ajan tulee olla vähintään 30 päivän mittainen. Yleissopimus tuli voimaan Suomessa vuonna 2012 (SopS 43–44/2012).

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2011/36/EU ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta todetaan harkinta-ajasta, että tapauksissa, joissa uhri ei oleskele jäsenvaltiossa laillisesti, tulee hänelle antaa apua ja tukea ehdoitta ainakin harkinta-ajalla. Edellä mainitun yleissopimuksen allekirjoittajamaissa säännös harkinta-ajasta on kuitenkin saatettu käytäntöön hyvin eri tavoin. Eroja on esimerkiksi harkinta-ajan pituudessa (30 päivää–kuusi kuukautta) sekä siinä, odotetaanko uhrin tekevän yhteistyötä viranomaisten kanssa harkinta-ajan tai vastaavan tilapäisen oleskeluoikeuden saamiseksi. (Brunovskis 2012, 9.)

Osassa Euroopan maita harkinta-aika annetaan kaikille ihmiskaupan uhreiksi oletetuille, ja se on edellytys palvelujen saamiselle. Suomessa harkinta-aikoja on annettu vain niille uhreille, jotka tarvitsevat sen laillisesti maassa oleskellakseen – toisin sanoen heille, joilla ei ole muuta oleskeluoikeutta. Näin ollen harkinta-aikoja ei siis anneta esimerkiksi Suomen kansalaisille tai muille Euroopan unionin kansalaisille tai unionin alueella voimassa olevan oleskeluluvan haltijoille. Harkinta-aikapäätös ei Suomessa ole edellytys palvelujen saamiselle. Mm. näiden erilaisten käytäntöjen vuoksi annettujen harkinta-aikojen määrät Suomessa ja muualla eivät ole suoraan vertailukelpoisia, eikä Suomessa annettujen harkinta-aikojen määrä ole sama kuin tunnustettujen ihmiskaupan uhrien määrä.

4.2 Kotimainen sääntelykehikko

Hallituksen esitys 32/2006 eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain sekä ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 5 ja 10 §:n muuttamisesta

Hallituksen esityksessä 32/2006 laeiksi ulkomaalaislain sekä ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 5 ja 10 §:n muuttamisesta ehdotettiin lisättäväksi ulkomaalaislakiin (301/2004) säännökset ihmiskaupan uhreille myönnettävästä oleskeluluvasta. Lakiin ehdotettiin myös lisättäväksi säännös *harkinta-ajasta*, jonka kuluessa ihmiskaupan uhri voi toipua kokemuksistaan ja päästä rikollisten vaikutuspiiristä, sekä tehdä päätöksen siitä, ryhtyykö hän yhteistyöhön viranomaisten kanssa ihmiskaupasta epäiltyjen kiinni saamiseksi. Ehdotus liittyi Euroopan unionin neuvoston ns. uhridirektiiviin (2004/81/EY), jonka lisäksi esitykseen vaikuttivat YK:n kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen yleissopimuksen lisäpöytäkirja ihmiskaupan ehkäisemisestä, torjumisesta ja rankaisemisesta, Euroopan

neuvoston ihmiskauppaa koskeva eurooppalainen yleissopimus, sekä ulkoasiainministeriön johdolla vuonna 2005 laaditun ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman¹¹ tavoitteet.

Edellä mainitussa toimintasuunnitelmassa tarkasteltiin sekä olemassa olevia että tulevaisuudessa tarvittavia toimenpiteitä ihmiskauppailmiöön puuttumiseksi, ja siinä tavoitteiksi asetettiin mm., että ulkomaalaislain oleskelulupaperusteisiin lisätään viittaus ihmiskauppaan liittyvien rikosten uhreihin, ihmiskaupan uhreille annetaan harkinta-aika, käännätyksestä pidättäydytään lupaharkinnan aikana, ja että ihmiskaupan uhrina oleskeluluvan saanut voi työskennellä ilman työntekijän oleskelulupaa (HE 32/2006 vp, 3–4). Työministeriön vetämä ohjausryhmä teki ehdotuksen toimintasuunnitelman tarkentamiseksi¹² vuonna 2007. Ehdotuksessa haasteiksi tunnistettiin koulutuksen riittävyys ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa, uhrien tunnistaminen maasta poistamisen yhteydessä (ml. Dublin-menettely), harkinta-aikojen, oleskelulupien ja auttamisjärjestelmään ohjautuneiden ihmiskaupan uhrien vähäinen määrä, sekä rikoslain säännösten tulkinta ja soveltaminen. Erityisen haasteellisenä pidettiin sitä, että uhri putosi auttamisjärjestelmän ulkopuolelle, mikäli hän ei halunnut lähteä rikosprosessiin tai siinä vaiheessa, kun harkinta-aika päättyi tai esitutkinta lopetettiin näytön puutteen vuoksi. Tämän nähtiin kasvattavan riskiä ihmiskaupan uhrin uudelleenuhriutumiselle. (Koskenoja ym. 2018, 19.)

Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että harkinta-ajan pituutta määriteltessä on otettu huomioon Euroopan neuvoston ihmiskauppaa koskeva yleissopimus, jonka mukaan harkinta-ajan pituuden tulisi olla vähintään 30 vuorokautta (HE 32/2006 vp, 9). Perustelujen mukaan viranomaisen tulee harkinta-ajan pituutta arvioidessaan huomioida uhrin tilanne ml. terveydentila, mahdollisuus irtautua rikollisten vaikutuspiiristä sekä rikostutkinnalliset tarpeet. Harkinta-ajan enimmäispituudeksi esitetään kuutta kuukautta, jolloin ”maassa voisi olla tarvittaessa pidempään ilman tarvetta oleskeluluvan hakemiseen” (emt.). Kenelle harkinta-aika on varsinaisesti tarkoitettu ilmaistaan hallituksen esityksessä selkeästi vain valituskieltoa koskevissa perusteluissa:

”Harkinta-aikaan ei tulisi kuitenkaan muutoksenhakuoikeutta valittamalla, mikä todettaisiin pykälän 1 momentin uudessa kohdassa 10. *Harkinta-ajassa kyse on mietintäajan antamisesta sellaiselle ihmiskaupan uhrille, jolla ei muutoin ole ulkomaalaislain 40 §:n mukaista oleskeluoikeutta.* Näin ei myöskään voitaisi tehdä kielteistä harkinta-aikapäätöstä. Asianomainen voitaisiin käännätyä maasta, mikäli

11 Ulkoasiainministeriö (2005). [Ihmiskaupan vastainen toimintasuunnitelma](#). Helsinki: Ulkoasiainministeriön julkaisusarja.

12 Työministeriö (2007). ”Näkymättömät uhrin”: Ohjausryhmän ehdotus ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman tarkentamiseksi. Työhallinnon julkaisu 383/2007.

harkinta-aikaa ei annettaisi eikä henkilöllä olisi muuta ulkomaalaislain 40 §:n mukaista perustetta lailliselle maassa oleskelulle.” (HE 32/2006 vp, 10. Kursivointi lisätty.)

Esityksessä harkinta-aika ei ole varsinainen oleskelulupa, mutta harkinta-aikana maassa oleskelu on laillista maassa oleskelua. Harkinta-ajalla ei siis voida tehdä uhria koskevaa maastapoistamispäätöstä tai panna täytäntöön aiemmin tehtyä päätöstä. Harkinta-aika on mahdollista keskeyttää, jos ihmiskaupan uhri on vapaaehtoisesti ja omasta aloitteestaan solminut uudelleen suhteet ihmiskaupasta epäiltyihin tai jos tämä on tarpeen ulkomaalaislain 36 §:n 1 mom. mainituilla perusteilla, eli henkilön katsotaan esimerkiksi olevan vaaraksi yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle. (HE 32/2006 vp, 8–9.)

Hallituksen esityksessä korostetaan ihmiskaupan yhteyttä kansainväliseen järjestäytyneeseen rikollisuuteen ja todetaan, että esitykseen sisällytettyjen toimenpiteiden avulla voidaan lisätä rikollisjärjestöjen paljastamiseen johtavaa yhteistyötä ja estää uudelleenuhriutumista. ”Ihmiskaupan uhriksi joutuneen henkilön irrottaminen rikollisjärjestöjen otteesta voi katkaista tehokkaasti kokonaisen ihmiskauppaketjun ja näin auttaa laajemminkin estämään uhriutumista”, esityksessä todetaan (HE 32/2006 vp, 6). Esityksen mukaan uhrin kynnys ilmoittaa häntä kohtaan tehdystä rikoksesta on matalampi, mikäli uhrilla on tieto siitä, että viranomaiset eivät kohtele häntä vain mahdollisesti laittomasti maahan tulleenä henkilönä tai rikollisena. Toiveena on myös se, että uhri tekee yhteistyötä rikoksen selvittämiseksi: “[...] Uhrin antama apu rikosten selvittämiseksi on ensiarvoisen tärkeää. Harkinta-aika ja uhrille myönnettävä oleskelulupa antaisivat suotuisat olosuhteet tämän yhteistyön aikaansaamiseksi.” (HE 32/2006 vp, 5–6.)

Hallituksen esitys 32/2006 valmisteltiin sisäasiainministeriössä ja ihmiskaupan uhrin oleskelulupaan liittyvistä ulkomaalaislain muutoksista keskusteltiin poikkihallinnollisessa työryhmässä, joka kuuli myös muiden (mm. viranomais- ja järjestö-) tahojen edustajia. Näiden lausunnoissa korostettiin uhrikeskeistä lähestymistapaa ja huomautettiin, ettei rikostorjunnallisten lähtökohtien tulisi painottua liikaa. (HE 32/2006 vp, 7.) Lupaperusteiden selkeys ja perustelu koettiin tärkeiksi. Lausuntojen pohjalta esitykseen tehtiin tarkennuksia ja mm. lisättiin poliisin ohella rajatarkastusviranomaiselle oikeus antaa harkinta-aika. (Emt.) Harkinta-aikapäätöksen tekemistä koskevan pykälän (52 c §) mukaan harkinta-ajasta ja sen keskeyttämisestä tulee ilmoittaa ihmiskaupan uhrille kirjallisesti, ja ilmoituksen tulee sisältää mm. harkinta-ajan tarkoitus, alkamisajankohta ja kesto, sekä perusteet, joilla harkinta-aika voidaan keskeyttää. Laki ulkomaalaislain muuttamisesta (619/2006) sekä laki ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 5 ja 10 §:n muuttamisesta (620/2006) tulivat voimaan 31.7.2006.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija toi ensimmäisessä kertomuksessaan vuonna 2010 esiin, että joidenkin lähteiden mukaan harkinta-aikojen antamisessa priorisoidaan esitutinnan ja rikosprosessin tarpeita, ja tilannetta ei aina tarkastella riittävästi uhrin kannalta (Vähemmistövaltuutettu 2010, 78). Kertomuksessa todetaan, että ulkomaalaislain mukaan uhrin tulee harkinta-aikana päättää, tekeekö hän yhteistyötä viranomaisten kanssa, mutta yhteistyötä ei vielä tässä vaiheessa voida edellyttää. Perusteluna raportoiija viittaa mm. hallituksen esitykseen HE 32/2006, jonka mukaan harkinta-aikana uhri voi toipua kokemuksestaan sekä saada neuvontaa siitä, mitä yhteistyö viranomaisten kanssa merkitsisi, jotta hän toivuttuaan osaisi tehdä päätöksen itselleen parhaiten soveltuvista toimista. Tässä yhteydessä raportoiija viittaa myös Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaista toimintaa koskevan yleissopimuksen selitysmuistioon, jonka mukaan harkinta-aika ei sinällään saa olla riippuvainen yhteistyöstä viranomaisten kanssa. (Emt.)

Ensimmäisten vuosien aikana ihmiskaupan uhreille annettiin vain muutamia harkinta-aikoja, vuosina 2006–2010 yhteensä neljä kappaletta, joista vuosina 2009–2010 ei ainuttakaan (Maahanmuuttovirasto, viitattu Sisäasiainministeriö 2011, 20). Sisäasiainministeriön (2011, 24) ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman ohjausryhmän loppuraportissa harkinta-aikaan liittyviksi ongelmiksi mainittiin se, että etenkin viranomaistoiminnan ulkopuolella havaitun uhrin voi olla vaikea hahmottaa harkinta-ajan tarkoitusta ja edellytyksiä, sekä se, ettei harkinta-aikaa voi anoa vaan uhrin täytyy saada joko poliisi- tai rajaviranomainen vakuuttumaan harkinta-ajan tarpeesta. Edellä mainitut tahot ovat tutkinta- viranomaisia, mikä saattoi raportin mukaan johtaa siihen, että rikostutinnan tarpeisiin kiinnitetään enemmän huomiota kuin uhrin suojelun- ja tuentarpeisiin, sekä siihen, että uhri vetäytyy ja kieltäytyy myös auttamisjärjestelmän asiakkuudesta. Lisäksi Helsingissä harkinta-ajan antoi raportin teko aikaan tutkivan yksikön sijaan ulkomaalaispoliisi, mikä nähtiin mahdollisena uhrin pelkoa lisäävänä tekijänä. (Sisäasiainministeriö 2011, 25.)

Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain muuttamisesta (1269/2006)

Ihmiskaupan uhrien auttamista koskeva lainsäädäntö astui voimaan vuonna 2006. Luku 4 a ihmiskaupan uhrin auttamisesta lisättiin ns. kotouttamislakiin joulukuussa 2006 voimaan tulleella lailla (1269/2006). Siinä määritellään palvelut ja tukitoimet, joita ihmiskaupan uhriille voidaan järjestää. Lain soveltamisalaa koskevan pykälän (3 §) mukaan säännöksiä ihmiskaupan uhrien auttamisesta voidaan soveltaa henkilöön, jolle on annettu ulkomaalaislain mukainen ihmiskaupan uhrin harkinta-aika (52 b §) tai oleskelulupa (52 a § 1 mom.), tai jonka ”muutoin voidaan olosuhteiden perusteella arvioida olevan ihmiskaupan uhri tai erityisen avun tarpeessa ihmiskaupparikosta tutkittaessa” (1269/2006). Toisin kuin osassa EU-maita, Suomessa ihmiskaupan uhrielle myönnetty harkinta-aika tai oleskelulupa ei siis ole edellytys sille, että henkilö voidaan määritellä

ihmiskaupan uhriksi tai että hän pääsee auttamistoimien piiriin.¹³ Lain mukaan päätöksen auttamista koskevien säännösten soveltamisesta tekee vastaanottokeskuksen johtaja ja uhrin palveluntarpeen arviointiin osallistuu moniammatillinen arviointiryhmä.

Hallituksen esitys 266/2014 eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain ja ulkomaalaislain muuttamisesta

Hallituksen esityksessä 266/2014 ehdotettiin ulkomaalaislakiin lisäystä koskien Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän¹⁴ mahdollisuutta päättää poliisin ja rajatarkastusviranomaisen ohella harkinta-ajan antamisesta, jatkamisesta ja keskeyttämisestä ilman maassa oleskeluoikeutta olevalle ihmiskaupan uhrille, jos uhri otetaan auttamisjärjestelmään ennen kuin poliisi tai rajatarkastusviranomainen on tehnyt asiaa koskevan päätöksen. Hallituksen esityksen mukaan lisäys ”parantaisi harkinta-ajan käyttömahdollisuuksia” (HE 266/2014 vp, 24). Esityksen mukaan harkinta-aikoja oli tuolloin annettu arviolta yhteensä n. 20 kappaletta, ja niitä oli antanut lähes yksinomaan rajatarkastusviranomainen. Useampia harkinta-aikoja oli myös keskeytetty uhrin ja epäiltyjen keskinäisen yhteydenpidon vuoksi. (Emt., 10.)

Hallituksen esityksen 266/2014 mukaan vastaanottolakiin (746/2011) lisättäisiin auttamisjärjestelmän uudeksi tehtäväksi myös 30 vuorokauden mittaisen *toipumisajan* (jota voidaan jatkaa enintään 60 vuorokaudella) antaminen auttamisjärjestelmään otetulle, laillisesti maassa oleskelevalle ihmiskaupan uhrille, joka on haluton tekemään yhteistyötä esitutkintaviranomaisten kanssa (HE 266/2014 vp, 24–25).

Esityksessä ehdotettiin ulkomaalaislain 52 b §:n otsikkoa muutettavan muodosta ”Harkinta-aika ihmiskaupan uhrille” muotoon ”Harkinta-aika ilman oleskeluoikeutta maassa olevalla ihmiskaupan uhrille”, jotta jo siitä kävisi ilmi, että harkinta-aika on tarkoitettu annettavaksi maassa oleskelun laillistamiseksi sellaiselle ihmiskaupan uhriksi epäilylle, jolla ei ole muuta oleskeluoikeutta. Lakiin ehdotettiin myös momenttia koskien mahdollisuutta jatkaa harkinta-aikaa uhrin henkilökohtaisten olosuhteiden vuoksi. Mahdollisuus päättää harkinta-ajan antamisesta, jatkamisesta ja keskeyttämisestä annettaisiin poliisin ja rajatarkastusviranomaisen lisäksi myös auttamisjärjestelmää ylläpitävälle

13 Myös hallituksen esityksessä 266/2010 vp vastaanottolain muuttamiseksi todetaan: ”Ihmiskaupan uhri voi siten olla myös henkilö, jolla ei ole mahdollisuutta tai tarvetta saada edellä mainittua harkinta-aikaa tai oleskelulupaa. Ihmiskaupan uhrin määritelmä on tarkoitettu joustavaksi, jotta käytännön auttamistyössä esiin tulevat erilaiset tilanteet tulisivat tarpeen mukaan ja kynnys ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään pääsemiselle olisi matala.” (s. 38)

14 Auttamisjärjestelmä aloitti toimintansa virallisesti alkuvuodesta 2007, ts. edellisen harkinta-aikaa koskeneen ulkomaalaislain muutoksen voimaantulon jälkeen.

Joutsenon vastaanottokeskukselle (52 c § Harkinta-ajasta päättäminen). Auttamisjärjestelmässä päätöksen toipumisajan ja harkinta-ajan antamisesta, jatkamisesta ja keskeyttämisestä tekisi Joutsenon vastaanottokeskuksen johtaja tai hänen määräämänsä virkamies. Auttamisjärjestelmän edellytettäisiin ilmoittavan tekemistään harkinta-aikapäätöksistä poliisille viipymättä, sillä ne koskevat maassa ilman oleskeluoikeutta olevia henkilöitä. (HE 266/2014 vp, 44.)

Koskenojan ja kollegoiden (2018, 75–76) tutkimuksessa huomautettiin, että vanhan vastaanottolain aikana harkinta-ajan pystyi antamaan rajatarkastusviranomainen tai poliisi, mutta laissa ei tarkemmin määritelty sitä, kenen poliisin vastuulle harkinta-ajan antaminen kuului. Siksi tilanteessa, jossa asiakkaan asiaa käsitteli useampi yksikkö, saattoi olla epäselvää, kenen poliisin tulisi antaa harkinta-aika. Tutkimuksessa nähtiin ongelman ratkenneen vastaanottolain uudistuksella, jonka myötä myös auttamisjärjestelmän oli mahdollista antaa harkinta-aika (Koskenoja ym. 2018, 76).

Hallituksen esitys 266/2014 valmisteltiin sisäministeriössä ja siitä pyydettiin lausuntoja eri ministeriöiltä, viranomaisilta, virastoilta, työmarkkina- ja kansalaisjärjestöiltä, sekä kansainvälisiltä järjestöiltä (Sisäministeriö 2014). Lausuntoyhteenvedon mukaan esitetyt tavoitteita pidettiin pääosin kannatettavina. Kriittisiä huomioita esitettiin mm. siitä, ettei lakiesitys tuo riittävää parannusta erityisen haavoittuvassa asemassa olevien ihmiskaupan uhrien asemaan. Uhrin mahdollisuutta avunsaantiin pidettiin liian sidottuna uhrin yhteistyöhalukkuuteen viranomaisten kanssa. Lausunnoissa toivottiin myös toipumis- ja harkinta-ajan pidentämistä ja niitä koskevan sääntelyn yhdenmukaistamista. Auttamisjärjestelmän ilmoitusvelvollisuus viranomaisille herätti eriäviä mielipiteitä lausunnonantajien joukossa. (Emt., 2, 8–9.) Esitystä täsmennettiin lausuntojen perusteella ja mm. lapsiuhrien asemaan liittyviä näkökohtia nostettiin selkeämmin esille (HE 266/2014 vp, 27).

Hallituksen esitystä käsitelleen hallintovaliokunnan mietinnössä (HaVM 58/2014 vp) kommentoitiin mm. toipumisaikaa ja todettiin, että sen tarkoituksena on antaa uhrille aikaa toipua ja harkita jatkotoimenpiteitä rauhassa ilman ulkopuolelta tulevaa painetta, sillä ihmiskaupan uhriksi epäilty saattaa olla traumatisoitunut ja sen vuoksi pelokas ja ahdistunut, ja hänen voi olla mahdotonta ymmärtää tilannettaan suhteessa viranomaisiin tai kertoa kokemuksistaan selkeästi. Mietinnön mukaan on kuitenkin tärkeää, että tieto mahdollisesta ihmiskaupparikoksesta tulee poliisille mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, eikä rikosten selvittämisintressi ole ristiriidassa uhrin oikeuksien kanssa tai estä niiden toteutumista. Mietinnössä todettiin mm., että rikollisten kiinni saaminen voi olla uhrin turvallisuuden kannalta keskeistä, ja se voi ehkäistä uudelleen uhriutumista sekä tukea uhrin psyykkistä toipumista tekijöiden joutuessa vastuuseen teoistaan. Hallintovaliokunta päätyi puoltamaan toipumisaikaa koskevaa sääntelyä, mutta totesi, että sääntelyn toivuutta ja vaikutuksia ihmiskaupan uhrien auttamiseen ja ihmiskaupparikosten selvittämiseen tulee arvioida osana lainmuutosten vaikutusten seuranta. (HaVM 58/2014 vp.) Laki

kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain muuttamisesta (388/2015) ja Laki ulkomaalaislain muuttamisesta (389/2015) tulivat voimaan 1.7.2015. Ulkomaalaislaissa harkinta-ajasta säädetään siis seuraavasti:

52 b § (10.4.2015/389)

Harkinta-aika ilman oleskeluoikeutta maassa olevalle ihmiskaupan uhrille

Ennen 52 a §:n mukaisen oleskeluluvan myöntämistä ihmiskaupan uhrille voidaan antaa vähintään kolmenkymmenen päivän ja enintään kuuden kuukauden harkinta-aika.

Harkinta-aikaa voidaan jatkaa, jos uhrin henkilökohtaiset olosuhteet sitä edellyttävät. Harkinta-ajan kokonaiskesto voi olla yhteensä enintään kuusi kuukautta.

Harkinta-ajan kuluessa ihmiskaupan uhrin tulee päättää, tekeekö hän viranomaisten kanssa 52 a §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua yhteistyötä.

Harkinta-aika voidaan keskeyttää, jos ihmiskaupan uhri on vapaaehtoisesti ja omasta aloitteestaan solminut uudelleen suhteet ihmiskaupasta epäiltyihin tai jos keskeyttäminen on tarpeen 36 §:n 1 momentissa mainituilla perusteilla.

52 c § (10.4.2015/389)

Harkinta-ajasta päättäminen

Poliisi tai rajatarkastusviranomainen päättää harkinta-ajan antamisesta, jatkamisesta ja keskeyttämisestä.

Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetussa laissa (746/2011) tarkoitettua auttamisjärjestelmää ylläpitävä Joutsenon vastaanottokeskus voi päättää harkinta-ajan antamisesta, jatkamisesta ja keskeyttämisestä, jos ihmiskaupan uhri otetaan auttamisjärjestelmään ennen kuin poliisi tai rajatarkastusviranomainen on tehnyt asiaa koskevan päätöksen. Vastaanottokeskus ilmoittaa viipymättä harkinta-aikaa koskevista päätöksistään poliisille.

Harkinta-ajasta sekä sen jatkamisesta ja keskeyttämisestä ilmoitetaan kirjallisesti ihmiskaupan uhriille. Ilmoituksesta tulee käydä ilmi harkinta-ajan tarkoitus, alkamisajankohta ja kesto sekä mahdollisuus keskeyttää harkinta-aika ja perusteet, joilla harkinta-aika voidaan keskeyttää.

Ensimmäisessä Suomea koskeneessa raportissaan Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaista toimintaa koskevan yleissopimuksen toimeenpanoa valvova GRETA (2015, 7) piti hyvänä asiana sitä, että harkinta-ajan pituus ylittää Suomessa yleissopimuksessa määritellyn 30 päivän minimin, ja että maassa oleskeluvalla oleville uhreille voidaan antaa toipumisaika. GRETA kehotti viranomaisia huolehtimaan siitä, että kaikki potentiaaliset ihmiskaupan uhrit saavat harkinta- tai toipumisajan sekä suojelua ja apua sen aikana riippumatta siitä, haluavatko he tehdä yhteistyötä poliisin tai syyttäjän kanssa, sekä ohjeistamaan poliiseja ja rajaviranomaisia selkeästi tähän liittyen (emt., 53). Sama kehoitus toistui myös seuraavassa Suomea koskeneessa arviointiraportissa (GRETA 2019, 30).

Koskenoja ja kollegat (2018) haastattelivat ”Tuntematon tulevaisuus”-selvitystään varten kuutta virkahenkilöä, jotka olivat mukana sisäministeriön 2012 asettamassa työryhmässä ja sitä seuranneessa ohjausryhmässä, jossa valmisteltiin ihmiskaupan vastaisen auttamista koskevan säädöksen muutoksia. Haastattelujen mukaan työ- ja ohjausryhmässä ilmeni eriäviä mielipiteitä mm. ilmoitusvelvollisuudesta poliisille sekä harkinta-ajan pituudesta. Poliisi korosti ilmoitusvelvollisuuden tärkeyttä, perustellen asiaa mm. sillä, että heillä tulisi olla mahdollisuus käynnistää rikostoiminnalliset toimenpiteet välittömästi ja uhria kuumematta, jotta ihmiskauppatoimintaan voitaisiin puuttua heti ja mahdolliset muut uhrit voitaisiin pelastaa tilanteesta. Osa kuitenkin piti asianmukaisena sitä, että esitutkinnan alku saattaa viivästyä uhriille tarkoitettujen, lakiin perustuvien tukitoimien vuoksi. (Koskenoja ym. 2018, 32–33.)

Sisäministeriö lähetti 2016 lausuntopyynnön, jolla kerättiin näkemyksiä lainsäädäntömuutosten vaikutuksista sekä ihmiskaupan uhrien auttamisessa ja tunnistamisessa ilmenevistä mahdollisista puutteista. Auttamisjärjestelmä totesi lausunnossaan harkinta-aikoihin liittyen, että laki asettaa heidän näkemyksensä mukaan harkinta- ja toipumisajan saaneet uhrit eriarvoiseen asemaan keskenään, minkä takia lakiin tulisi säätää mahdollisuus antaa yksi kohtuullisen pituinen harkinta- ja toipumisaika (Koskenoja ym. 2018, 27). Sekä auttamisjärjestelmä että osa muista aiheesta lausuneista tahoista piti ilmoitusvelvollisuutta poliisille haastavana ja/tai katsoi sen vähentävän uhrien halukkuutta tulla ohjatuksi auttamisjärjestelmään (emt., 27–29). Kansallisen ihmiskaupparaportin lausunnon mukaan lakiin kirjatut rajaukset esitutkintaviranomaisten välittömästä tiedonsaanti-oikeudesta auttamisjärjestelmään otetuista henkilöistä eivät näyttäneet vaikeuttaneen rikosten esitutkintaa, vaan ongelmana olivat pikemminkin tutkinnan puutteet ja keskeytykset silloinkin, kun esitutkintaviranomaiset olivat saaneet tiedon auttamisjärjestelmän asiakkaita (Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2016, 5).

Myös Koskenojan ja kollegoiden (2018, 94–95, 145) haastattelemat auttamisjärjestelmän sekä kansalaisjärjestöjen edustajat esittivät kritiikkiä siitä, että poliisille on ilmoitettava, vaikka harkinta-ajan saanut henkilö päätyisi lopulta siihen, ettei hän halua tehdä yhteistyötä poliisin kanssa. Haastatellut esitutkintaviranomaiset ja syyttäjät taas pitivät harkinta-aikaa ongelmallisena siitä syystä, että uhrin kertomuksen uskottavuus saattaa kärsiä, mikäli hän ”jalostaa” kertomustaan harkinta-ajalla. Rikoksesta epäillyn ollessa vangittuna, saattaa myös määräaika syytteen nostamiselle ylittyä uhrin vasta harkitessa yhteistyötä. (Emt., 175.) Koskenoja ym. (2018, 201) raportissa suositukseksi esitettiin seuraavaa:

”Harkinta-aikaa koskevaa sääntelyä muutetaan niin, että Joutsenon vastaanottokeskuksen päättäessä harkinta-ajan antamisesta esitutkintaviranomaisille annetaan ainoastaan uhrin henkilöllisyyteen liittyvät tiedot. [Alaviite: *Harkinta-aika myönnetään laittomasti maassa oleskelevälle ihmiskaupan uhrille. Henkilötiedot täytyy voida luovuttaa viranomaisille, jotta uhria ei poisteta maasta esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, jossa henkilö tavoitetaan ulkomaalaisvalvonnan yhteydessä.*] Mikäli henkilö ei harkinta-ajan päätyttyä halua ryhtyä yhteistyöhön esitutkintaviranomaisten kanssa, muuta Joutsenon vastaanottokeskukseen kertynyttä asiaan liittyvää tietoa ei luovuteta esitutkintaviranomaisille. Toipumisajan saaneiden uhrien henkilötietoja ei luovuteta esitutkintaviranomaisille, jos uhri ei halua ryhtyä yhteistyöhön esitutkintaviranomaisten kanssa.”

Vuonna 2018 Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä linjasi, että se ei jatkossa ilmoita uusista asiakkaistaan poliisille (Ihmiskauppa.fi 2018). Linjauksen tavoitteena oli madallata kynnystä hakeutua auttamisjärjestelmään. Linjaus ei poistanut ilmoitusvelvollisuutta niissä tilanteissa, joissa uhriin, uhrin läheisiin, muihin tilanteeseen liittyviin henkilöihin tai uhria auttavaan henkilöstöön kohdistuu vakava turvauhka. (Emt.) Kuitenkin tilanteissa, joissa henkilölle on annettu harkinta-aika tai toipumisaika, auttamisjärjestelmän täytyy ilmoittaa poliisille vastaanottolakiin (36 §) ja ulkomaalaislakiin (52 c §)¹⁵ perustuen. Tämä mainitaan myös lomakkeella¹⁶, jolla voidaan esittää henkilöä ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään:

15 Ulkomaalaislaki 52 c § ”Vastaanottokeskus ilmoittaa viipymättä harkinta-aikaa koskevista päätöksistään poliisille.”; Vastaanottolaki 36 § ”Toipumisajan päätyttyä Joutsenon vastaanottokeskuksen johtajalla on velvollisuus ilmoittaa salassapitosäännösten estämättä poliisille ihmiskaupan uhrista ja päätöksestä, jolla uhri on otettu auttamisjärjestelmään, sekä 37 §:ssä tarkoitetut välttämättömät tiedot.”

16 [Esityslomakkeet ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään ohjaamiseen – Ihmiskauppa](#). Esityslomakkeet uudistettiin kansainvälistä suojelua hakevan vastaanottoa sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamista ja auttamista koskevan lain (746/2011) muutosten tullessa voimaan 1.1.2023 (Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä 2023).

”Jos olen Suomessa ilman lainmukaista oleskeluoikeutta, auttamisjärjestelmä voi antaa minulle 1–6 kuukauden mittaisen harkinta-ajan. Harkinta-aika on ihmiskaupan uhrille tarkoitettu tilapäinen oleskeluoikeus ja sen aikana oleskeluni Suomessa on laillista. Auttamisjärjestelmä ilmoittaa poliisille siitä, että minulle on annettu harkinta-aika, sekä harkinta-ajan keston. Tällä varmistetaan se, ettei minua poisteta maasta harkinta-aikana. Muuta tietoa poliisille ei tässä yhteydessä anneta.”

Hallituksen esitys 220/2022 eduskunnalle laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 1.6.2020 työryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella ehdotus uudeksi laiksi ihmiskaupan uhrien auttamisesta Sanna Marinin hallitusohjelmakirjausten mukaisesti.¹⁷ Työryhmän asettamispäätöksessä määriteltiin, että prosessin tavoitteena oli selkeyttää ja yksinkertaistaa vallitsevaa lainsäädäntöä ja käytäntöjä ihmiskaupan uhrien auttamisessa, jotta uhrien oikeus auttamistoimiin toteutuisi yhdenvertaisesti riippumatta uhrin asuinpaikasta tai siitä, onko uhrilla kotikunta vai ei, sekä heikentää kytköstä rikosprosessiin. Lisäksi osana ns. erillislain valmistelua oli tarkoitus tehdä myös ehdotukset lainsäädännöksi ihmiskaupan uhrien turvallisista ja tuetuista asumispalveluista. (STM 1.6.2020.)

Työryhmätyöskentelyssä ei pystytty muodostamaan yhteistä näkemystä erillislaista ja siitä, miten ihmiskaupan uhrien auttaminen tulisi järjestää uudelleen. Valmistelun kuluessa päädyttiin siihen, että erillislain valmistelua ei jatketa, vaan nykyinen Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää koskeva sääntely jää pääosin voimaan ja myös ihmiskaupan uhrien auttamistoiminnan keskeiset periaatteet jäävät ennalleen (HaVM 30/2022 vp, 3). Sisäministeriö otti vastuulleen vastaanottolain muutosten valmistelun, kun taas sosiaali- ja terveysministeriö vastasi sosiaalihuoltolain (1301/2014) muutoksen valmistelusta. Näin ollen sisäministeriö asetti vuodelle 2022 erillisen lainsäädäntöhankkeen¹⁸ Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää koskevien säännösten tarkastelua varten (Sisäministeriö 2022).

Hallituksen esityksellä 220/2022 eduskunnalle laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain muuttamisesta pyrittiin hallitusohjelmakirjausten mukaisesti parantamaan ihmiskaupan uhrin

¹⁷ Anniina Jokinen toimi työryhmässä pysyvänä asiantuntijana.

¹⁸ [Hankesivu: Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää koskevien säännösten tarkistaminen. SM003:00/2022.](#)

asemaa ihmiskaupparikosprosessin etenemisestä riippumatta. Jatkossa uhrin auttaminen olisi ennen kaikkea sidottu hänen avuntarpeisiinsa, eikä niinkään rikosprosessissa tehtyihin ratkaisuihin.

Hallituksen esityksessä 220/2022 todetaan, että vastaanottolain 36 § ihmiskaupan uhreille annettavasta toipumisajasta on koettu ongelmalliseksi. Toipumisaika voitiin antaa Suomen kansalaiselle tai ulkomaalaislain 40 §:ssä tarkoitettu tavoin laillisesti maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle ihmiskaupan uhrille auttamisjärjestelmään ottamista koskevan päätöksenteon yhteydessä. Vaikka toipumisaika ei luonut uhrille velvoitetta tehdä yhteistyötä viranomaisten kanssa, auttamisjärjestelmän tuli sen päätyttyä kuitenkin ilmoittaa poliisille mm. tiedot ihmiskaupan uhrista ja päätöksestä, jolla tämä on otettu auttamisjärjestelmään (HE 220/2022 vp, 19). Ilmoitusvelvollisuudesta oli kerrottava oletetulle uhrille ennen kuin hän päätti, halusiko auttamisjärjestelmän asiakkaaksi. Hallituksen esityksessä todettiin, että tieto siitä, että poliisille tehdään ilmoitus toipumisajan jälkeen, voi olla esteenä auttamisjärjestelmän asiakkuudelle etenkin niiden uhrien kohdalla, jotka ovat erityisen haavoittuvassa asemassa¹⁹ tai joilla on erityisen korkea kynnys kääntyä viranomaisten puoleen pelon tai ennakkoluulojen takia. (Emt.) Näin ollen sen on katsottu vaikuttavan kielteisesti ihmiskaupan ilmituloon ja uhrien avun piiriin pääsyyn (emt., 27).

Myös lain soveltamisessa oli ollut haasteita. Auttamisjärjestelmää koskee vastaanottolain 59 §:n mukainen salassapitovelvollisuus, jonka näkökulmasta sillä on oma-aloitteinen oikeus ilmoittaa asiakkaastaan poliisille ainoastaan 37 §:n mukaisissa tilanteissa, joissa kyse on henkeä, terveyttä tai vapautta uhkaavasta tilanteesta. Auttamisjärjestelmällä ei myöskään ole ilmoitusvelvollisuutta järjestelmään ottamisen yhteydessä. Toipumisaikaan liittyvä ilmoitusvelvollisuus on näin ollen käytännössä johtanut siihen, että auttamisjärjestelmä ei ole antanut toipumisaikoja vuoden 2018 jälkeen. (HE 220/2022 vp, 19; kts. myös Ihmiskauppa.fi 2018.)

Esityksessä ehdotettiin vastaanottolain toipumisaikaa ja sen oikeusvaikutuksia koskevan säännöksen kumoamista, sillä sen katsottiin vaikuttavan kielteisesti ihmiskaupan ilmituloon ja uhrien avun piiriin ohjautumiseen (HE 220/2022 vp, 27). Toipumisajasta ei ole ollut oletetulle ihmiskaupan uhrille vastaavaa hyötyä kuin harkinta-ajasta, sillä harkinta-aika laillistaa maassa ilman oleskeluoikeutta olevan oleskelun, kun taas toipumisaika on annettu niille, joilta voimassa oleva oleskelulupa jo löytyy (emt., 20). Lisäksi hallitus esitti muutosta sosiaalihuoltolain 11 §:ssä säädettäviin tuen tarpeisiin, joita varten

19 Tältä osin hallituksen esityksessä (HE 220/2022 vp) viitataan ihmiskaupan vastaiseen toimintaohjelmaan, jonka mukaan erityisen haavoittuvassa asemassa olevia ihmiskaupan uhreja on mm. seuraavissa ihmisryhmissä: seksiä myyvät ihmiset, päihderiippuvaiset, asunnottomat, sijaishuoltopaikastaan luvattomasti poistuneet lapset ja nuoret sekä ilman oleskeluoikeutta maassa olevat.

sosiaalipalveluja on järjestettävä. Pykälän 5 kohtaa ehdotettiin täydennettäväksi niin, että siinä mainitaan lähisuhde- ja perheväkivallan sekä muun väkivallan ja kaltoinkohtelun lisäksi tuen tarpeena myös muu hyväksikäyttö. Lausuntopalautteessa vastaanottolain muutoksia pidettiin pääsääntöisesti kannatettavina.

Myös hallintovaliokunta piti mietinnössään hallituksen esityksen tavoitteita kannatettavina (HaVM 30/2022 vp). Sen mukaan rikosprosessin ensisijaisena tavoitteena on rikosvastuun toteutuminen, kun taas ihmiskaupan uhrien auttamisen tulee perustua uhrin tilanteeseen ja auttamistoimien tarpeeseen. Näin ollen auttamisen kytkeminen rikosprosessiin tai etenkin ihmiskauppaa koskevaan rikosnimikkeeseen ei ole perusteltua myöskään rikosten selvittämisen tai rikosvastuun toteutumisen näkökulmasta, sillä kyse voi olla myös ihmiskaupan lähirikoksesta, kuten kiskonnasta, kiskonnantapaisesta työsyrynnästä tai parituksesta. Valiokunta kiinnitti huomiota kuitenkin siihen, että ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakasmäärä on viime vuosina jatkuvasti kasvanut, vaikka samaan aikaan ihmiskaupparikoksista kirjattujen rikosilmoitusten, rikostutkitojen ja tuomioiden määrät ovat pysyneet melko pieninä. Mietinnössä todetaan, että ”valiokunta ei pidä tarkoituksenmukaisena nykyistä tilannetta, jossa yli puolet Suomen auttamisjärjestelmän piiriin tulevista uhreista on joutunut ihmiskaupan uhriksi jossain muualla kuin Suomessa” (HaVM 30/2022 vp, 4–5). Lisäksi valiokunta tähdensi, että auttamisjärjestelmään ottaminen on jatkossakin sidottu auttamistoimien tarpeeseen ja piti tärkeänä, ettei Suomen muista maista eroava järjestelmä johda siihen, että Suomi näyttäytyy muita houkuttelevampana ihmiskaupparikollisuuden kohdemaana (emt., 5).

Hallintovaliokunta piti myös tärkeänä, että sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksen yhteydessä hyvinvointialueille rakennetaan toimivat menettelyt ihmiskaupan uhrien tunnistamiseksi ja avun pariin ohjaamiseksi. Vaikka kotikunnan omaavien ihmiskaupan uhrien auttamistoimien järjestämistä vastuu sosiaali- ja terveyspalvelujen osalta siirtyi vuoden 2023 alussa kunnilta hyvinvointialueille, on kunnilla jatkossakin valiokunnan mukaan tärkeä rooli ja uhri voi tarvita esimerkiksi työllisyys- ja maahanmuuttopalveluja. (HaVM 30/2022 vp, 7.) Lakimuutokset astuivat voimaan 1.1.2023.

4.3 Harkinta-ajat muissa Pohjoismaissa

Ruotsi

Ruotsissa ei ole erikseen säädetty ihmiskaupan uhreille annettavasta harkinta-ajasta ja heidän kohdallaan sovelletaankin ulkomaalaislain kohdan 5 pykälää 15, joka koskee kaikkia rikoksen uhriksi joutuneita ulkomaan kansalaisia. Laissa harkinta-aika määritellään 30 päivän mittaiseksi tilapäiseksi oleskeluluvaksi, jonka aikana uhri voi toipua ja päättää, haluaako hän tehdä yhteistyötä rikosta tutkivien viranomaisten kanssa. Harkinta-ajan antaminen kuitenkin edellyttää, että uhrin jääminen Ruotsiin on tarpeellista rikosprosessin etenemisen kannalta, eikä hänen maassa olemisensa toisaalta uhkaa yleistä järjestystä ja turvallisuutta. (Utlänningslag 2005:716, kap. 5 § 15.) Harkinta-aika voidaan antaa sekä kolmansien maiden että EU- ja ETA-maiden kansalaisille (CBSS 2018, 43).

Ruotsissa päätöksen harkinta-ajan hakemisesta on pitkään voinut tehdä ainoastaan esitutkintaviranomainen, mutta elokuusta 2022 alkaen myös sosiaalilautakunta²⁰ on voinut hakea harkinta-aikaa henkilölle, jonka he epäilevät joutuneen ihmiskaupan tai henkilön hyväksikäytön (människoexploatering) uhriksi (CBSS 2018, 43; Prop. 2021/22:224). Päätöksen harkinta-ajan antamisesta tekee Ruotsin maahanmuuttovirasto. Harkinta-ajan saaneet uhrit ovat oleskelunsa aikana oikeutettuja samoihin sosiaali- ja terveystalouteihin kuin muutkin kyseisen kunnan asukkaat. (NMT 2018, 55.) Erityistilanteissa harkinta-aikaa on myös mahdollista pidentää – esimerkiksi silloin, kun uhrin kokemukset ovat erityisen traumaattisia tai hän on hyvin vahvasti riippuvainen rikoksen tekijöistä ja tarvitsee lisää aikaa toipumiseen. Tällöinkin päätöksen lisäajan hakemisesta tekee jompikumpi yllä mainituista viranomaisista. (Emt., 45; ks. myös Utlänningslag 2005:716.)

Jos uhri harkinta-ajan jälkeen päätyy tekemään yhteistyötä viranomaisten kanssa, voidaan hänelle myöntää tilapäinen oleskelulupa vähintään kuudeksi kuukaudeksi. Tämä kuitenkin edellyttää yllä mainittujen kriteerien lisäksi sitä, että uhri katkaisee kaiken yhteydenpitonsa rikoksen tekijän/tekijöiden kanssa. Tilapäinen oleskelulupa voidaan uusida, mikäli rikosprosessi sitä edellyttää ja kaikki kriteerit täyttyvät edelleen. (Utlänningslag 2005:716, kap. 5 § 15.) Toisaalta tilapäinen oleskelulupa (myös harkinta-aika) voidaan peruuttaa, mikäli sille asetetut kriteerit eivät enää täytykään (kap. 7 § 7b).

Ruotsin laki ei tarjoa ihmiskaupan uhreille erillistä mahdollisuutta pysyvään oleskelulupaan. Harkinta-ajan ja sitä mahdollisesti seuraavan tilapäisen oleskeluluvan ohella uhri voi kuitenkin samanaikaisesti hakea turvapaikkaa Ruotsista. Vaikka ihmiskaupan uhrin asema ei itsessään ole peruste turvapaikan myöntämiselle, voivat uhrin kokema trauma ja

²⁰ Sosiaalilautakunta on kunnan-/kaupunginvaltuuston nimittämä päätöksentekuelin.

muut tilanteeseen liittyvät tekijät kuitenkin vaikuttaa myönteisesti turvapaikkaprosessiin. Oleskelulupa voidaan myöntää myös humanitäärisin perustein, mutta käytännössä tällaisia päätöksiä on tehty hyvin harvoin. (CBSS 2018, 43.)

Ruotsin poliisiviranomaisen mukaan virallisia harkinta-aikoja annetaan hyvin vähän. Esimerkiksi vuonna 2020 raportoitiin, että alle kymmenelle prosentille poliisille rikosilmoituksen tehneistä uhreista annettiin virallinen harkinta-aika (Polismyndigheten 2021, 35). GRETA:n mukaan vuonna 2014 Ruotsin maahanmuuttovirasto myönsi 30 päivän tilapäisen oleskeluluvan 22 ihmiskaupan uhrille ja vuonna 2016 vastaava luku oli 9. Vuodelta 2015 on saatavilla tieto yleisesti kaikille ulkomaisille rikosuhreille myönnettyistä luvista, joita oli yhteensä 12. (GRETA 2018, 33.)

Norja

Norjan lain mukaan ihmiskaupan uhriksi joutunut, Norjassa oleskeleva ulkomaan kansalainen on oikeutettu tietyiltä osin rajoitettuun tilapäiseen oleskelulupaan (Utlendingsforskriften, kap. 8 § 8–3). Käytännössä rajoitukset koskevat maasta poistumista ilman etukäteen hankittua erillislupaa sekä perheen yhdistämistä. Harkinta-aikaa ei myöskään voi käyttää hakuperusteena pysyvälle oleskeluluvalle. Tarkemmin kyse on siis kuuden kuukauden mittaisesta oleskelu- ja työluvasta, joka voidaan myöntää kolmansien maiden kansalaisten lisäksi myös EU- ja ETA-kansalaisille sekä Schengen-alueeseen kuuluvan maan oleskeluluvan omaaville henkilöille. (Brunovskis 2016, 10–11.)

Harkinta-ajan jälkeen on mahdollista hakea uutta, korkeintaan vuoden mittaista tilapäistä oleskelulupaa. Tässä vaiheessa uhri ei kuitenkaan enää saa olla missään yhteydessä rikoksesta epäiltyjen tahojen kanssa ja hänen tulee tehdä heistä ilmoitus poliisille. Lisäksi tilapäinen oleskelulupa edellyttää sitä, että poliisi on aloittanut rikosprosessin ja uhrin Norjassa oleskelu nähdään tarpeellisena tämän prosessin kannalta. Tilapäinen oleskelulupa voidaan myös uusida rikosprosessin sitä vaatiessa. (Brunovskis 2012, 35–36.) Ihmiskaupan uhrilla on kuitenkin myös mahdollisuus pysyvään oleskelulupaan, mikäli hän toimii todistajana missä tahansa rikosasiassa, kunhan todistus liittyy hänen asemaansa ja kokemuksiinsa ihmiskaupan uhrina (Utlendingsforskriften, kap. 8 § 8–4).

Norjan harkinta-aikaa koskeva lainsäädäntö ja käytäntö on käynyt läpi suuren muutoksen viimeisen vajaan 20 vuoden aikana. Harkinta-ajasta säädettiin ensimmäisen kerran vuonna 2004, jolloin kyse oli 45 päivän lykkäyksestä (delay) ilman oleskelulupaa Norjassa eläneen uhrin palauttamiselle. Kaksi vuotta myöhemmin harkinta-aika muutettiin nykyisen kaltaiseksi kuuden kuukauden mittaiseksi tilapäiseksi oleskelu- ja työskentelyluvaksi ja edelleen vuonna 2008 sen piiriin sisällytettiin myös muut kuin kolmansien maiden kansalaiset eli esimerkiksi EU-kansalaiset. (Brunovskis 2016, 10–11.) Myös harkinta-aikaa koskevia vaatimuksia on pyritty madaltamaan eikä laissa esimerkiksi enää erikseen vaadita

seksin myymisen lopettamista. Nykyisessä laissa ainoa vaatimus on uhrin halukkuus ottaa vastaan hänelle tarjottu apu ja tukitoimet. Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että hänen tulee olla valmis asumaan turvakodissa tai muussa ihmiskaupan uhreille suunnatussa majoituksessa. (Jahnsen & Skilbrei 2018, 266.)

Mahdollisuus pysyvään oleskelulupa-an ihmiskauppatapauksessa todistajana toimimisen kautta sisällytettiin lakiin vuonna 2008 ja kaksi vuotta myöhemmin myös ihmiskauppatilanteita muistuttavissa paritustapauksissa todistaminen lisättiin edellytysten joukkoon. Uhrin ei myöskään välttämättä tarvinnut todistaa varsinaisessa oikeudenkäynnissä. (Brunovskis 2016, 11.) Vuonna 2020 lakia muutettiin vielä niin, että pysyvän oleskeluluvan voi saada missä tahansa rikosasiassa todistamisesta, kunhan todistus liittyy hänen asemaansa ja kokemuksiinsa ihmiskaupan uhrina.

Vuonna 2021 Norjan maahanmuuttovirasto teki päätökset koskien kahdeksaa harkinta-aikaa, kaikki myönteisiä. Harkinta-aikaa seuraavia 12 kuukauden mittaisia tilapäisiä oleskelulupia myönnettiin myös kahdeksan (yhteensä 12 hakemuksesta). Ihmiskaupan uhreja koskevia turvapaikkahakemuksia maahanmuuttovirastolle tuli seitsemän, joista kolme hyväksyttiin. (Koordineringsenheten for Ofre for Menneskehandel 2022, 5.)

4.4 Viranomaisohjeet

4.4.1 Poliisihallituksen ihmiskauppaohje

Poliisihallituksen ihmiskauppaan ja sen kaltaisiin rikoksiin puuttumista sekä ihmiskaupan uhrien auttamista käsittelevän ohjeen (myöhemmin: ihmiskauppaohje) tarkoituksena on yhdenmukaistaa näihin rikoksiin puuttumista, esitutkintaa ja menettelyä uhrien auttamisessa, edistää uhrien tasavertaista kohtelua, sekä lisätä poliisin tietoisuutta auttamisjärjestelmästä (Poliisihallitus 2020, 1). Ohjeessa todetaan mm., että poliisiyksiköiden tulee varmistaa, että niillä on riittävästi erityisosaamista ihmiskaupparikollisuuteen liittyvien erityispiirteiden hallitsemiseksi (emt., 2).

Harkinta-aikaa kuvataan ajaksi, jolloin uhri voi toipua kokemuksistaan ja päästä rikokseen syyllistyneiden vaikutuspiiristä, ja sen kerrotaan myös antavan poliisille ”aikaa kartoittaa henkilön asemaa muun muassa esitutkinnassa ja oleskelulupalausunnon antoa varten” (Poliisihallitus 2020, 14).

Poliisihallituksen ohjeen mukaan ihmiskaupan uhrin harkinta-ajan antamisesta päättää se tutkinnanjohtaja, joka on vastuussa asiasta, jonka yhteydessä harkinta-ajan antaminen on tullut esille. Harkinta-ajasta kirjataan S-ilmoitus poliisiasiain tietojärjestelmään nimikkeellä ”Ulkomaalaislain mukainen harkinta-aika”. Lähtökohtana on, että poliisi oma-aloitteisesti

antaa harkinta-ajan kokonaisarvion perusteella ilman, että traumaattisista kokemuksistaan toipuvan uhrin tarvitsee osoittaa erityistä aktiivisuutta asian suhteen. Ohjeessa korostetaan, että harkinta-aikana mahdollista uhria tulisi puhuttaa tai kuulustella vain silloin, kun se on välttämätöntä esimerkiksi uhrin läheisten turvaamiseksi. Mikäli Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä on antanut harkinta-ajan, on poliisin ohjeen mukaan uhrin puhuttaminen harkinta-aikana välttämätöntä ainakin sen selvittämiseksi, onko uhrilla edellytyksiä saada ulkomaalaislain 52 a §:n 1 momentissa säädetty ihmiskaupan uhrin oleskelulupa. Jos harkinta-aikaa ei myönnetä, siitä ei tehdä kielteistä päätöstä. Harkinta-aika on käytännössä tilapäinen oleskeluoikeus henkilölle, jolla ei ole laillista maassaolo-oikeutta, jolloin asiasta tehdään merkintä UMA-rekisteriin. (Poliisihallitus 2020, 14.)

Ohjeen mukaan harkinta-aika alkaa sinä päivänä, jona päätös sen antamisesta tehdään (Poliisihallitus 2020, 15). Harkinta-ajasta sekä sen jatkamisesta on ilmoitettava kirjallisesti ihmiskaupan uhrille ja ilmoitukseen tulee kirjata seuraavat asiat:

- harkinta-ajan tarkoitus
- alkamisajankohta
- kesto
- mahdollisuus keskeyttää harkinta-aika
- perusteet, joilla harkinta-aika voidaan keskeyttää (Emt.)

Harkinta-aikapäätöstä annettaessa henkilölle tulee kertoa mahdollisuudesta ja perusteista keskeyttää harkinta-aika. Harkinta-aika voidaan keskeyttää, jos ihmiskaupan uhri on vapaaehtoisesti ja omasta aloitteestaan solminut uudelleen suhteet ihmiskaupasta epäilyihin tai jos tämä on tarpeen ulkomaalaislain 36 §:n 1 momentissa mainituilla perusteilla (yleisen järjestyksen ja turvallisuuden, kansanterveyden tai Suomen kansainvälisten suhteiden vaarantaminen). Ohjeessa korostetaan, että keskeyttämisestä on tehtävä merkintä S-ilmoitukseen, ja siitä on ilmoitettava ihmiskaupan uhrille kirjallisesti. Ilmoitukseen on merkittävä keskeyttämisen peruste. Harkinta-aikapäätöksestä ja sen keskeyttämispäätöksestä ei ole valitusoikeutta. (Poliisihallitus 2020, 15.)

Auttamisjärjestelmää käsittelevän ohjeen alaluvussa 5.2 todetaan, että auttamisjärjestelmällä ei ole yleistä ilmoitusvelvollisuutta ilmoittaa poliisille auttamisjärjestelmässä olevista ihmiskaupan uhreista (muutoin kuin toipumisajan²¹ päätyttyä, mikäli sellainen on uhrille annettu) (Poliisihallitus 2020, 11). Harkinta-aikojen osalta todetaan kuitenkin, että ulkomaalaislain 52 c §:n mukaan auttamisjärjestelmän on ilmoitettava viipymättä

21 Toipumisaika poistui laista 1.1.2023.

harkinta-aikaa koskevista päätöksistään poliisille. Tätä perustellaan sillä, että harkinta-aikapäätös laillistaa henkilön oleskelun Suomessa harkinta-aikana, ja ilman tietoa harkinta-ajan myönnöstä on olemassa riski, että henkilö joutuu maasta poistetuksi. (Emt., 14.)²²

4.4.2 Poliisihallituksen ulkomaalaisvalvonnan ohje

Ulkomaalaisvalvonta on ulkomaalaislain (301/2004) ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvontaa. Ulkomaalaisvalvonta on sisämaassa pääasiassa poliisin vastuulla ja siihen liittyvissä tehtävissä poliisi selvittää ulkomaalaisen henkilöllisyyden, kansalaisuuden, maassaolo-oikeuden ja työnteko-oikeuden, sekä mahdollisten jatko-toimenpiteiden tarpeen maassaolo-oikeuteen liittyen. (Poliisihallitus 2021a, 2.)

Poliisihallituksen (2021a) ulkomaalaisvalvonnan ohjeessa korostetaan, että poliisin tulee omalla toiminnallaan pyrkiä vaikuttamaan ihmiskaupan vastaisen ilmapiirin luomiseen. Ulkomaalaisvalvonnan tavoitteena on ”ennalta ehkäistä ja torjua laitonta maahantuloa ja maassa oleskelua, tunnistaa ulkomaalaisten laitonta työntekoa sekä tunnistaa ihmiskaupan uhreja” (Poliisihallitus 2021a, 4). Valvonnan tavoitteena on myös ennalta ehkäistä haavoittuvassa asemassa olevien ulkomaalaisten joutumista rikollisten hyväksikäyttämäksi. Lisäksi ohjeessa todetaan, että erityisesti valvottaessa työntekijöiden maassaolo- ja työnteko-oikeutta on syytä kiinnittää huomiota mahdollisiin indikaattoreihin, jotka viittaavat henkilöiden alisteiseen tai riippuvaiseen asemaan tai siihen, että henkilö saattaisi olla ihmiskaupan tai muun vastaavan rikoksen uhri. (Emt.)

Ohjeessa käsitellään työnantajaan tai tämän edustajaan kohdistuvia jatkotoimia aluluvussa 9.1. Sen mukaan poliisin on käynnistettävä esitutkinta/esiselvitys, kun ulkomaalaisvalvonnessa havaitaan laillisesti tai laittomasti maassa oleskelevien työntekijöiden hyväksikäyttöä. Rikoslakirikoksista esimerkkeinä mainitaan mm. kiskonnan tapainen työsyryntä, (törkeä) ihmiskauppa, (törkeä) paritus tai (törkeä) laittoman maahantulon järjestäminen. (Poliisihallitus 2021a, 16.)

Ohjeen luku 14 käsittelee ihmiskaupan torjuntaa ja uhrien ohjaamista auttamisjärjestelmään. Siinä todetaan, että ulkomaalaisvalvonnan vaikuttavuuden edellytyksenä on se, että poliisin ulkomaalaisvalvontaan liittyvässä toiminnassa osataan sekä tunnistaa ihmiskaupan mahdolliset uhrit että ohjata heidät auttamisjärjestelmän piiriin. Ohjeessa todetaan, että ihmiskaupan tunnistamiseen tulee kiinnittää erityisesti huomiota silloin, kun poliisin asiakkaana on henkilöitä seksipalvelujen myynnin tai luvattoman tai muutoin

²² Maahanmuuttovirastolla/Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmällä ei ole erillistä oikeusohjetta harkinta-aikoihin liittyen.

säädösten vastaisen työvoiman käytön selvittämisen seurauksena. Ihmiskaupan mahdollisuus on ohjeen mukaan otettava huomioon myös turvapaikkamenettelyssä, käännytämisestä päätettäessä ja maasta poistamispäätösten täytäntöönpanossa. (Poliisihallitus 2021a, 19.)

5 Seksuaalipalveluiden myynti käännyttämisperusteena

Tässä luvussa käsitellään ulkomaalaislain (301/2004) 148 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaista käännyttämisperustetta, joka koskee henkilöitä, joiden voidaan perustellusta syystä epäillä myyvän seksuaalipalveluja. Luvussa käydään läpi keskeiset sääntelykehikot, aiheesta käytyä keskustelua, Ruotsin ja Norjan käytäntöjä, sekä Maahanmuuttoviraston ja Poliisihallituksen ohjeistusta maasta poistamiseen liittyen. Lopuksi käsitellään koronapandemian vaikutuksia seksiä myyviin henkilöihin Pohjoismaissa.

5.1 Sääntelykehikko

Prostituution sääntelyllä on Suomessa pitkä historia (ks. esim. Häkkinen 1995; Vainio-Korhonen 2018). Irtolaislaeissa siveettömästä elämästä kiinni jääneitä henkilöitä ensin varoitettiin ja sitten asetettiin irtolaisvalvonnan alle, joka tarkoitti liikkumisen rajoittamista ja säännöllistä ilmoittautumista poliisille. Lait olivat voimassa 1880-luvulta aina vuoteen 1986 saakka. (Häkkinen 1995.)

Suomessa seksuaalipalvelujen myyntiä ei ole kriminalisoitu, mutta näiden palveluiden ostaminen ihmiskaupan uhrilta ja/tai parituksen kohteelta on kriminalisoitu (RL 20:8). Seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäytöstä voidaan tuomita sakkoo tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi. Seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöä koskevaa rikoslain säännöstä täsmennettiin edelleen 1.6.2015 voimaan astuneella lakimuutoksella, jonka mukaan seksin ostaminen parituksen tai ihmiskaupan uhrilta on rangaistavaa myös tuottamuksellisenä, eli huolimattomuudesta tehtynä. Muutoksen jälkeen ei edellytetä, että seksin ostaja olisi pitänyt tietää ostavansa seksiä parituksen tai ihmiskaupan uhrilta, vaan hänet voidaan tuomita myös silloin, jos hänen olisi pitänyt epäillä sitä. (HE 229/2014 vp.) Lisäksi korvauksen tarjoaminen nuoreen kohdistuvasta seksuaalisesta teosta on kriminalisoitu (RL 20:9).

Järjestyslain (612/2003) 7 §:n mukaan seksuaalipalvelujen maksullinen tarjoaminen ja ostaminen yleisellä paikalla on kuitenkin kielletty. Seksuaalipalvelulla tarkoitetaan rikoslain (39/1889) 20 luvun 23 §:n 1 momentissa määriteltyä sukupuoliyhteyttä sekä siihen rinnastettavaa seksuaalista tekoa. Rangaistus seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäytöstä ja korvauksen tarjoamisesta nuoreen kohdistuvasta seksuaalisesta teosta

säädetään rikoslain 20 luvun 8 §:ssä ja 9 §:ssä. Rangaistukseksi rikkomuksesta voidaan määrätä rikesakko tai sakko. (Laki järjestyslain 7 §:n muuttamisesta 725/2022; Laki rikoslain muuttamisesta 723/2022.)

Epäily seksuaalipalvelujen myynnistä lisättiin ulkomaalaislain 37 §:n 1 momentin 4 kohtaan käännättämisperusteeksi 1.5.1999 alkaen. Hallituksen esityksessä (HE 50/1998 vp) seksuaalipalvelulla tarkoitetaan ”ryhtymistä sukupuoliyhteyteen tai muuhun seksuaaliseen tekoon, jolla tavoitellaan seksuaalista kiihotusta tai tyydytystä ja joka tekijä ja kohteena oleva henkilö sekä teko-olosuhteet huomioon ottaen on seksuaalisesti olenainen”. Seksuaalipalvelujen tekemisen edellytetään tapahtuvan maksua tai muuta korvausta vastaan, joka voi olla esimerkiksi esineen antaminen, palveluksen, kuten matkan kustantaminen, jonkin toiselle kuuluvan menon suorittaminen tai asunnon tarjoaminen seksuaalipalveluja vastaan. Ulkomaalaisen ei edellytetä elättävän itsensä mainitulla toiminnalla, vaan hallituksen esityksessä korostetaan, että ”yksittäistäkin tulojen hankkimista on pidettävä riittävänä käännättämisen perusteena”. (Emt., 33.)

Hallituksen esityksessä (HE 50/1998 vp) korostetaan, että käsitettä prostituutio ei ole käytetty laissa sen vuoksi, että ”prostituutiolle katsotaan olevan ominaista irrallisten suhteiden toistuvuus, jota nyt ei ehdoteta edellytettävän”. Samaan aikaan esityksessä todetaan, että seksuaalipalvelujen myymisestä täytyy olla perusteltu epäily. Tällainen perusteltu epäily voi olla esimerkiksi tieto siitä, että henkilön tiedetään aiemmin hankkineen tuloja myymällä seksuaalipalveluja. Edelleen korostetaan, että käännättämisen tapahtuessa rajalla henkilön pyrkiessä maahan, arviota käännättämisen perusteen olemassaolosta ei tulisi tehdä henkilön ulkoisen olemuksen perusteella, vaan päätöksen tulisi perustua ”tosiasiallisiin tietoihin henkilön toiminnasta esimerkiksi aikaisemman maassa oleskelun yhteydessä”. Esimerkiksi ravintola-alalla tapahtuva luvallinen esiintymis- ja muu vastaava toiminta ei kuulu pykälän piiriin. (Emt., 33.)

Hallituksen esityksessä (HE 50/1998 vp) kyseisen käännättämisperusteen lisäystä perusteellaan sillä, että vaikka prostituutiota ja seksuaalipalvelujen tarjoamista ei ole kriminalisoitu, ”ne aiheuttavat häiriötä niillä alueilla, joilla sitä esiintyy. Yleinen mielipide on ollut erityisesti alueiden asukkaiden keskuudessa voimakkaasti tätä ilmiötä vastaan” (emt., 11). Kyse oli siis ennen kaikkea keinosta puuttua epätoivottuun ja häiritsevään käytökseen, eikä niinkään esimerkiksi keinona puuttua paritukseen. Hallituksen esityksen mukaan seksuaalipalvelujen tarjoamisen taustalla saattaa kuitenkin myös olla järjestettyä paritusta. Lisäksi ”ilmiöön liittyy usein myös muuta rikollisuutta, kuten väkivaltarikollisuutta, huumerikollisuutta, laittoman maahantulon järjestämistä ja kiristämistä” (emt.).

Sama käännättämisperuste otettiin myös uuteen ulkomaalaislakiin (301/2004; 148 §:n 1 momentin 6 kohta). Hallituksen esityksessä (HE 28/2003 vp) painotetaan, ettei arviota käännättämisen perusteen olemassaolosta ei tulisi tehdä ulkomaalaisen ulkoisen

olemuksen perusteella, vaan se voi perustua esimerkiksi ”tosiasiallisiin tietoihin siitä, että ulkomaalainen on aikaisemman maassa oleskelunsa yhteydessä hankkinut tuloja myymällä seksuaalipalveluja”. Arvio voidaan esityksen mukaan perustaa myös ”ulkomaalaisen hallussa olevaan seksuaalipalvelujen aikaisemman myynnin tai myyntitarkoituksen osoittavaan kirjanpitoaineistoon tai asiakasrekisteriin”. (Emt., 41.) Esityksessä ei enää viitata järjestyshäiriöihin kyseisen käännättämissäpykälän osalta, vaan todetaan että ”seksikaupan ja prostituution vähentämiseksi tulisi puuttua ennen kaikkea parittajien toimintaan” (emt., 210). Tämä voisi tapahtua muun muassa peruuttamalla oleskelulupa paritusrikoksiin syyllistyneiltä henkilöiltä. Lisäksi esityksessä korostetaan, että lisääntyvän ihmiskuljetuksen ja ihmiskaupan harjoittajien toimintaan tulisi voida puuttua nykyistä tehokkaammin (emt.). Ulkomaalaislain muutos ajoittuu ajankohtaan, jolloin Suomessa käytiin kiivasta keskustelua ihmiskaupasta, naiskaupasta ja prostituutiosta ja tuolloin Baltiasta, Venäjältä ja entisistä Neuvostoliiton maista tulleiden naisten osuus prostituutiossa oli kasvanut voimakkaasti. Näin ollen se oli keino hillitä tätä ns. itäprostituutiota. (Skaffari 2010, 53–54.)

Samaisen hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp) mukaan epärehelliset keinot²³ puolestaan tarkoittavat yleensä ”rikollisen toiminnan harjoittamista”, mutta myös henkilön toimimista muutoin ”kielletyllä tai luvattomalla tavalla, esimerkiksi hallinnollisia säännöksiä tai määräyksiä rikkoen”. Hallituksen esityksessä todetaan, että sisäasiainministeriön määräyksen mukaan esimerkiksi kunnallisen järjestyssäännön, kuluttajansuojalain tiettyjen säännösten tai alkoholin ja tupakan maahantuontia koskevien säännösten rikkomisen tulojen hankkimisessa voi olla peruste ulkomaalaisen käännättämiselle. (Emt., 40.)

Edelleen Palermon yleissopimuksen lisäpöytäkirjojen kansallista voimaansaattamista valmistellut ja arvioineet oikeusministeriön asettama työryhmä ”Ihmiskuljetus, lapsipornografia ja Palermon yleissopimuksen lisäpöytäkirjat” totesi ulkomaalaislain 148 §:n osalta, että seksuaalipalvelujen myyntiepäilyyn perustuvan käännättämisen ei pitäisi tulla kysymykseen, jos ilmenee henkilön myyneen seksuaalipalveluja ihmiskaupan uhrina tai on perusteltua syytä epäillä tätä, ja hän hakee sillä perusteella oleskelulupaa ja on aihetta olettaa hänen saavan oleskeluluvan. (HE 221/2005 vp, 38–39.)

Hallituksen esityksessä ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen hyväksymisestä (HE 122/2011 vp, 31) todetaan samaiseen käännättämissäperusteeseen liittyen, että on olemassa myös tilanteita, joissa mahdollinen uhri voidaan

23 Tulojen hankinta epärehellisin keinoin kuului jo vanhan ulkomaalaislain käännättämissäperusteisiin hieman erilaisessa sanamuodossa. Säännöstä muokattiin vuonna 1999 ja tuolloin kyseinen käännättämissäperuste sisällytettiin seksuaalipalvelujen myyntiepäilyyn kanssa samaan kohtaan. Vuoden 2004 ulkomaalaislaissa se eriteltiin omaksi kohdaksi. (HE 50/1998 vp; HE 28/2003 vp.)

käännyttää ennen kuin ihmiskaupan mahdollisuutta on selvitetty, mukaan lukien tilanteessa, jossa hänen on voitu perustellusta syytä epäillä myyvän seksuaalipalveluja. Esityksessä todetaan, että jos toimivaltaisilla viranomaisilla on perusteltua syytä epäillä henkilön joutuneen ihmiskaupan uhriksi, tämä on ohjattava Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään ja hänelle voidaan tarvittaessa antaa harkinta-aika (emt.). Myös Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta tehdyn yleissopimuksen voimaansaattamista valmis-televan työryhmän mietinnössä todetaan, että vaikka mahdollista ihmiskaupan uhria, jolle on annettu harkinta-aika tai joka on otettu auttamisjärjestelmään ei voida poistaa maasta ennen kuin on saatu riittävä selvyys siitä, onko hän joutunut rikoksen uhriksi, on kuitenkin tilanteita, joissa mahdollinen uhri käännytetään ennen kuin ihmiskaupan mahdollisuutta on selvitetty – esimerkiksi ulkomaalaislain 148 §:n 1 momentin 6 kohdassa määritellyn seksuaalipalvelujen myyntiepäilyn perusteella (Ulkoasiainministeriö 2010, 37).

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija esitti vuoden 2014 kertomuksessaan huolensa kyseisen käännytyspykälän käytöstä (Vähemmistövaltuutettu 2014). Raportoiija piti tärkeänä, että soveltamistilanteissa selvitetäisiin tarkkaan käännytettävän henkilön tilanne ja olosuhteet, jotta mahdollisia ihmiskaupan uhreja ei poistettaisi maasta. Raportoiija huomautti, että ”kun maasta ollaan poistamassa erityisesti prostituutiossa tai muussa seksikaupassa tavattua kolmannen maan kansalaista, käännyttämispäätökseen olisi syytä kirjata, miten viranomaiset ovat pyrkineet selvittämään, onko ko. henkilö ihmiskaupan uhri”. Edelleen raportoiija suositteli, että jos henkilön tilanteesta tai olosuhteista ilmenee ihmiskaupan piirteitä, tulisi hänelle tarjota mahdollisuutta hakeutua Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään ja tarvittaessa annettava harkinta-aika. Lisäksi raportissa todetaan, että ”selkeä ihmiskaupan uhrien oikeuksien turvaamista korostava viesti lainsäätäjältä olisi se, että ulkomaalaislaista poistettaisiin säännös, jonka mukaan ulkomaalainen voidaan käännyttää maasta, jos hänen voidaan perustellusta syytä epäillä myyvän seksuaalipalveluja”. (Emt. 24, 67.)

Vuonna 2018 kansanedustajat Anna Kontula vasemmistoliitosta, Tytti Tuppurainen SDP:stä ja Eva Biaudet RKP:stä jättivät aloitteen ulkomaalaislain muuttamiseksi siten, ettei ketään voitaisi käännyttää seksuaalipalvelujen myyntiepäilyjen perusteella (LA 38/2018 vp). Laki-aloitteen mukaan Suomesta käännytetään tämän pykälän perusteella vuosittain joitakin kymmeniä henkilöitä, vaikka seksuaalipalvelujen myynti ei ole Suomessa rikos. Muun muassa kansallinen ihmiskaupparaportoiija, Amnesty, Naisasialiitto Unioni ja Pro-tukipiste ovat aloitteen mukaan arvostelleet säännöstä sen kielteisten ihmisoikeusvaikutusten takia. Aloitteessa todetaan, että käännyttämisen uhka estää väkivaltaa kokenutta kolmannen maan kansalaista tekemästä rikosilmoitusta, ja ihmiskaupan uhri saatetaan suojelun sijaan käännyttää maasta. Lisäksi on viitteitä siitä, että säännös altistaa väkivallalle ja hyväksikäytölle ja samalla rohkaisee niihin. ”Vaaralliset prostituutioasiakkaat osaavat etsiä

nimenomaan kolmansien maiden kansalaisten luo, koska tietävät, että nämä eivät voi turvautua poliisiin. Käännytyksen uhka nostaa kynnystä myös muulle viranomaisavulle, esimerkiksi lääkärin hoitoon hakeutumisessa.”(Emt., 1.)

Lisäksi lakialoitteessa kritisoidaan sitä, että pelkkä epäily aikomuksesta myydä seksuaalipalveluja riittää käännyttämisperusteeksi. Tällaisen epäilyn voi rajakontrollissa oikeuttaa esimerkiksi henkilön matkatavaroista löytyvä vaatetus, seksilelut ja ehkäisyvälineet. ”Näin säännöstä on mahdollista käyttää lainsäätäjän tarkoitusta laajemmin kenen tahansa seksuaalisesti aktiivisen (naisen) maahantulon estämiseen.” Prostituutioon liittyvän stigman vuoksi käännyttämispäätöksen kyseenalaistaminen valitusteitse on lakialoitteen mukaan hyvin epätodennäköistä. (LA 38/2018 vp.) Asia lähetettiin hallintovaliokuntaan, jossa asian käsittely raukesi perustuslain 49 §:n 1 momentin nojalla, eli sitä ei saatu käsiteltyä kevään 2019 eduskuntavaaleihin mennessä.²⁴

5.2 Käännyttäminen muissa Pohjoismaissa

Ruotsi

Ruotsissa epäilyä seksuaalipalvelujen myymisestä käännyttämisperusteena ei ole kirjattu omaksi pykäläkseen. Ruotsin ulkomaalaislain mukaan epäily siitä, että ulkomaan kansalainen (aikoo) elättää itsensä epärehellisin keinoin, on kuitenkin peruste käännytykselle (Ruotsin ulkomaalaislaki / Utlänningslag (2005:716)²⁵ ja Vuolajärven (2019b) mukaan tätä lainkohtaa sovelletaan myös seksiä myyviin siirtolaisiin. Kyse on pääasiassa kolmansien maiden kansalaisista, joilla ei ole esimerkiksi perhesuhteiden tai työn perusteella myönnettyä pysyvää oleskelulupaa Ruotsiin. Pohjoismaissa seksuaalipalveluja myyvistä henkilöistä suuri osa on alun perin Nigeriasta tai Latalalaisesta Amerikasta tulleita, joilla on usein toisen EU-maan oleskelulupa. Venäläiset seksityöntekijät ovat yleensä maassa turisti-viisumilla. (Vuolajärvi 2019b, 155.)

Ruotsi on kuitenkin karkottanut myös joitakin seksuaalipalveluja myyneitä EU-kansalaisia edellä mainituin perustein (emt.). Ruotsin eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan käännytys perustuu tällöinkin seksin myymisellä olevaan yhteyteen rikolliseen toimintaan. Toisin sanoen, vaikka seksin myyntiä ei ole Ruotsissa kriminalisoitu, on seksin ostaminen kuitenkin laitonta. Seksuaalipalvelujen tarjoamisen voidaan siis katsoa liittyvän kiinteästi tähän lailla kiellettyyn toimintaan ja olevan vähintäänkin laissa kuvaillun epärehellisen

²⁴ https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/LA_38+2018.aspx

²⁵ Aiemmin luku 8, pykälä 2 kohta 2, lakimuutoksen myötä 2022 pykälä 3 kohta 2.

toiminnan kaltaista. Oikeusasiamiehen mukaan käännytys ei myöskään tällöin perustetomasti riko EU-kansalaisille kuuluvaa vapaan liikkuvuuden oikeutta, sillä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden turvaaminen edellyttää prostituutioon puuttumista eri keinoin. (Oikeusasiamies 2013, 354–357.)

Poliisilähteiden mukaan esimerkiksi Göteborgissa ulkomaalaispoliisi on käyttänyt seuralaispalvelujen nettisivuja hyväkseen nimenomaan ulkomaalaisten seksiä myyvien siirtolaisten löytämiseen ja lopulta karkottamiseen (Vuolajärvi 2019b, 159). Vuonna 2017 pelkästään Länsi-Ruotsin alueella karkotettiin ainakin 70 naista perustuen epäilyyn seksuaalipalvelujen myymisestä (SVT 26.3.2018). Ruotsin uusi oikeistohallitus on keskustellut prostituution ja/tai epäsosiaalisen elämäntavan (bristande vandel) palauttamisesta käännyttämisperusteeksi.²⁶

Norja

Norjassa epäilyä seksuaalipalvelujen myymisestä ei ole kirjattu lakiin käännyttämisperusteeksi. Laista ei myöskään löydy Ruotsin lain kaltaista mainintaa epäilyistä ”epärehellisistä” toimeentulokeinoista perusteena käännyttämiseksi. Seksuaalipalvelujen myyvien siirtolaisten osalta käännyttämispäätökset perustuvat Norjassa pitkälti ulkomaalaislain kohdan 17 eri osiin. Usein siteerataan kohtia, joiden mukaan ulkomaan kansalainen voidaan käännyttää, jos hän ei voi todistaa oleskelunsa tarkoitusta tai jos hänellä ei ole todistettavasti riittävästi varoja Norjassa (tai muualla Schengen-alueella) oleskelunsa ajaksi tai paluutaan varten. (Norjan ulkomaalaislaki / § 17 kohdat e ja f., Vuolajärvi 2019b, 155; Jahnsen & Skillbrei 2018, 267.) Esimerkiksi Amnesty Internationalin (2016, 82) tietojen mukaan usein käännytetyillä henkilöillä on kuitenkin oleskelulupa Schengen-alueelle ja näin ollen heillä olisi oikeus oleskella myös Norjassa kolmen kuukauden ajan.

Toisaalta käännyttämispäätökset eivät jakaudu tasaisesti eri maista saapuvien seksityöntekijöiden suhteen ja esimerkiksi nigerialaisten naisten kohdalla riski tulla käännytetyksi rajalla on suuri (Jahnsen & Skilbrei 2018, 267). Amnesty Internationalin Norjan poliisilta saamien tietojen mukaan esimerkiksi vuonna 2014 yhteensä 59 nigerialaista naista käännytettiin rajalla ja 58 naista karkotettiin. Vuonna 2015 vastaavat luvut olivat huomattavasti korkeammat: 92 käännytettiin ja 91 karkotettiin. Tiedoista ei käy kuitenkaan ilmi, millä perusteella käännyttämispäätökset on tehty tai kuinka suuri osuus päätöksistä perustuu seksinmyyntiepäilyyn. (Amnesty International 2016, 83.)

²⁶ Ks. esim. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/interpellation/prostitution-som-grund-for-utvisning-fran-sverige_HA1036; <https://www.aftonbladet.se/nyheter/kolumnister/a/P44w5p/bristande-vandel-tva-ord-i-tidoavtalet-som-vallat-debatt>

Seksin ostaminen on Norjassa täysin kriminalisoitu, mutta muiden Pohjoismaiden tavoin seksin myyminen on laillista. Poliisin toiminnan perusteella kontrollin kohteena ovat usein kuitenkin seksiä myyvät siirtolaiset eivätkä seksin ostajat. (Vuolajärvi 2019b, 157.) Seksiä myyvien ulkomaan kansalaisten käännättämistä perustellaan Norjassa hyvin samoin tavoin kuin Ruotsissa: he ovat mukana aiheuttamassa rikollista toimintaa, vaikka he itse eivät toimikaan vastoin lakia (Jahnsen & Skilbrei 2018, 266–267). Koronapandemian aikana käännättämistä on seksiä myyvien ulkomaalaisten kohdalla perusteltu myös tartuntatauti-toimenpiteillä ja tilanteen aiheuttamalla uhalla kansanterveydelle (ks. esim. NRK 8.1.2021, 18.1.2021). Viranomaisten mukaan kyse on ollut esimerkiksi siitä, että seksityöntekijät ovat rikkoneet asetettuja rajoituksia ottamalla vastaan useita asiakkaita, mutta norjalaisen seksityöntekijöitä edustavan järjestön mukaan poliisin ja seksityöntekijöiden antamat kuvaukset tapahtuneesta eivät useinkaan vastaa toisiaan (PION 21.1.2021).

5.3 Viranomaisten ohjeet

5.3.1 Maahanmuuttoviraston maasta poistamista koskeva ohje

Maahanmuuttoviraston (2019, 19–20) maasta poistamista koskevassa ohjeessa todetaan ihmiskaupan uhrien osalta, että Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisen yleissopimuksen 10 artikla velvoittaa varmistamaan, ”ettei henkilöä, jonka voidaan perustellusti epäillä olevan ihmiskaupan uhri, poisteta maasta ennen kuin tunnistamismenettely on saatettu loppuun”. Ohjeessa todetaan edelleen, että ihmiskaupan mahdollisuus on otettava huomioon maastapoistamisasioita käsiteltäessä ja ratkaistaessa (emt.).

Seksuaalipalveluiden myyntiin perustuvaan käännättämisperusteeseen viitaten ohjeessa siteerataan hallituksen esitystä (HE 28/2003), jossa todetaan, että ”Henkilön ei edellytetä elättävän itsensä mainitulla toiminnalla, vaan yksittäistäkin tulojen hankkimista on pidettävä riittävänä käännättämisen perusteena. Edelleen todetaan, että ”käsitettä prostituutio ei ole käytetty sen vuoksi, että prostituutiolle katsotaan olevan ominaista irrallisten suhteiden toistuvuus, jota nyt ei ehdoteta edellytettävän”. (Maahanmuuttovirasto 2019, 46.) Ohjeen mukaan seksuaalipalvelujen myymisestä täytyy olla perusteltu epäily, kuten se, että henkilön tiedetään aiemmin hankkineen tuloja myymällä seksuaalipalveluja. Käännättämisen tapahtuessa rajalla henkilön pyrkiessä maahan ei ohjeen mukaan arviota käännättämisen perusteen olemassaolosta tulisi tehdä henkilön ulkoisen olemuksen perusteella, vaan ”päätöksen käännättämisestä tulisi perustua tosiasiallisiin tietoihin henkilön toiminnasta esimerkiksi aikaisemman maassa oleskelun yhteydessä”. (Emt, 46–47.) Ohjeen mukaan luvallisesti tapahtuva esiintymis- ja muu vastaava toiminta esimerkiksi ravintola-alalla ei kuulu säännöksen soveltamisalan piiriin (emt.).

Lisäksi ohjeessa todetaan, että kyseisissä tapauksissa on aina huomioitava mahdollinen ihmiskaupan uhrin asema. Jos asiassa ilmenee, että käännytettävän henkilön epäillä olevan ihmiskaupan uhri, tulee ohjeen mukaan tällöin harkittavaksi oleskeluluvan myöntäminen ulkomaalaislain 52 a §:n perusteella. Lisäksi ohjeessa huomautetaan, että käännytettävä henkilö voi olla myös parituksen uhri. (Emt.)

Maahantulokieltojen pituuksien määrittämisestä on ohjeessa erillinen osio. Siinä todetaan, että maahantulokiellon määrittäminen perustuu aina ulkomaalaislain 150 §:n 1 momenttiin ja osana tätä prosessia on tullut suorittaa myös kokonaisharkinta. Perusteltu epäily seksuaalipalvelujen myymisestä on yksi ohjeessa esitelty peruste maahantulokiellon määrittämiseksi. Ohjeessa todetaan kuitenkin, että ”seksuaalipalveluiden myynti ei ole Suomen lain mukaan rikos eikä pelkästä seksuaalipalvelujen myynnistä määrätä maahantulokieltoa”. Maahantulokielto voidaan kuitenkin ohjeen mukaan määrätä, mikäli tilanteeseen liittyy jotain ”erityistä vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle” tai ”kyseeseen tulee ulkomaalaislain 121 a §:n mukainen pakenemisen vaara”. Pakenemisen vaara liittyy siihen, että käytetyt ulkomaalaislain 118–120 ja 120 a §:n mukaiset turvaamistoimet on todettu riittämättömiksi, tai jos ulkomaalainen on vaihtanut asuinpaikkaansa ilmoittamatta yhteystietoja viranomaisille. Tuolloin maahantulokiellon pituus on 1–2 vuotta. (Maahanmuuttovirasto 2019, 55.) Ohjeessa todetaan edelleen, että mikäli tapaukseen liittyy paritusta tai ihmiskauppaa, käännyttämisestä ja maahantulokiellosta päättää Maahanmuuttovirasto (emt.).

Lisäksi ohjeessa todetaan erikseen, että vaikka pääsääntöisesti vapaaehtoiselle paluulle määrätään 30 päivän aika, on lyhyemmänkin, mutta vähintään seitsemän päivän pituisen ajan määrittäminen mahdollista. Kyseessä voi olla esimerkiksi ”tilanne, jossa henkilön Suomessa oleskelun tarkoitus on jo itsessään ulkomaalaislain mukainen käännyttämisperuste (esim. seksuaalipalvelujen myyminen UlkL 148 §:n 1 mom. 6 kohta).” (Maahanmuuttovirasto 2019, 27.) Ohjeen mukaan lyhyemmän ajan määrittäminen tulee perustella päätöksessä (emt.).

Tulojen hankkiminen epärehellisin keinoin on yksi ulkomaalaislain mukainen käännyttämisperuste (UlkL 148 § 1 mom. 5 kohta). Maahanmuuttoviraston ohjeessa viitataan tältä osin hallituksen esitykseen (HE 28/2003, 209) jonka mukaan tällä ”tarkoitettaisiin muun muassa väärin perustein tapahtuvaa alkoholin, tupakan tai muiden tavaroiden maahantuontia ja niiden maassa tapahtuvaa häiritsevää kaupustelua tai muuta vastaavaa toimintaa”. Epärehelliset keinot tarkoittavat ohjeen mukaan yleensä rikollisen toiminnan harjoittamista, mutta myös henkilön toimimista muutoin kielletyllä tai luvottomalla tavalla, esimerkiksi tiettyjä hallinnollisia säännöksiä tai määräyksiä rikkoen. Esimerkiksi rahankeräyslain, järjestyslain tai kuluttajansuojalain tiettyjen säännösten tai alkoholin ja tupakan maahantuontia koskevien säännösten rikkominen tulojen hankkimisessa voi

ohjeen mukaan olla peruste ulkomaalaisen käännättämiselle. Lisäksi on huomautettu, että matkailutarkoituksessa maahan tulevan hallussa oleva sorkkarauta, tongit, linjapihdit, foliokassi sekä muut vastaavat työkalut voivat viitata epärehellisiin keinoihin. (Emt., 46.)

5.3.2 Poliisihallituksen ohjeet

Poliisihallituksen ihmiskaupaan ja sen kaltaisiin rikoksiin puuttumista sekä ihmiskaupan uhrien auttamista käsittelevässä ohjeessa (ks. myös luku 4.4.) todetaan, että ihmiskaupan uhrin tunnistamiseen tulee kiinnittää huomiota silloin, kun poliisin asiakkaana on henkilöitä seksipalvelujen myynnin, seksuaalisen hyväksikäytön tai luvattoman työvoiman käytön selvittämisen seurauksena, sekä esimerkiksi käännättämispäätöksen teon tai maasta poistamispäätöksen täytäntöönpanon yhteydessä (Poliisihallitus 2020, 2). Ihmiskauppaohjeessa viitataan myös Poliisihallituksen käännättämistä ja maasta karkottamista koskevan päätöksen täytäntöönpanoa koskevaan ohjeeseen (vuodelta 2019) ja todetaan, että Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisen yleissopimuksen 10 artikla velvoittaa varmistamaan, ettei ihmiskaupan uhriksi epäiltyä henkilöä poisteta maasta ennen tunnistamismenettelyn loppuun saattamista (Poliisihallitus 2020, 16).

Myös poliisin ulkomaalaisvalvonnan ohjeessa viitataan siihen, että ulkomaalaisvalvonnan vaikuttavuuden edellytyksenä on se, että poliisin ulkomaalaisvalvontaan liittyvässä toiminnassa osataan tunnistaa ihmiskaupan mahdolliset uhrin. Tunnistamiseen tulee ohjeen mukaan kiinnittää erityisesti huomiota silloin, kun poliisin asiakkaana on henkilöitä seksipalvelujen myyntiin liittyen. Ihmiskaupan mahdollisuus on ohjeen mukaan otettava huomioon myös käännättämisestä päätettäessä. (Poliisihallitus 2021a, 19.)

5.4 Koronapandemian vaikutukset Pohjoismaissa

Koronapandemian vaikutuksia koskevassa kansainvälisessä tutkimuksessa on tuotu esiin, että sekä pandemia että sen vastaiset toimenpiteet ovat vaikuttaneet erityisellä tavalla seksiä myyviin ihmisiin eri Euroopan maissa. Seksuaalipalvelujen myyminen ei ole pandemian myötä loppunut, vaan seksiä myyvät ihmiset ovat jatkaneet palvelujen tarjoamista, mikä on voinut esimerkiksi lisätä heidän riskiään saada koronatartunta (Burgos & Del Pino 2021). Ilman oleskelulupaa maassa oleskelevat seksiä myyvät siirtolaiset ovat saattaneet jättää hakematta apua käännätyksen pelon takia (de Jesus Moura ym. 2022). Benoit ja Unsworth (2022) ovat tuoneet esille, että seksuaalipalvelujen myymiseen liittyvä stigma on marginalisoinut seksiä myyviä ihmisiä ja heitä edustavia organisaatioita entisestään koronapandemian aikana. Seksityöntekijöiden oikeuksia ajavan NSWP-verkoston (2020) mukaan koronapandemia on vaikeuttanut seksuaalipalveluja myyvien ihmisten arkea ympäri Eurooppaa ja lisännyt heihin kohdistuvaa syrjintää ja häirintää.

Pandemia ja sen aikaiset käytännöt ovat vaikuttaneet seksiä myyvien ihmisten arkeen myös Pohjoismaissa. Koronapandemian aikana vuosina 2020–2021 Suomessa ja muissa Pohjoismaissa oli vaihtelevasti voimassa eritasoisia matkustus- ja maahantulorajoituksia, jotka ovat vaikuttaneet seksiä myyviin siirtolaisiin eri tavoin. Norjalaisen Pro Sentret -järjestön raportin mukaan Norjaan ja Ruotsiin verrattuna rajoitustoimenpiteet eivät ole vaikuttaneet osaan seksiä myyvistä ihmisistä juuri lainkaan, kun taas osaan rajoitukset ovat vaikuttaneet enimmäkseen välillisesti mutta ankarasti. Pro Sentretin raportista ei käynyt ilmi, että Suomesta olisi käännytetty seksiä myyviä ihmisiä tai että heille olisi annettu maahantulokieltoja pandemiaan tai siitä johtuviin rajoitustoimenpiteisiin liittyvillä perusteilla (Pro Sentret 2021, 33–34). Rajoitukset ovat sen sijaan vaikuttaneet joihinkin ulkomaalaisiin seksiä myyviin ihmisiin siten, että he eivät ole päässeet rajoitusten takia matkustamaan vaan ovat joutuneet jäämään Suomeen ilman tulonlähdettä (emt., 34). Vuotta aikaisemmin tehdyn raportin (Pro Sentret 2020) mukaan Suomesta ei olisi käännytetty seksuaalipalveluja myyviä EU-kansalaisia koronapandemiaan liittyvien rajoitustoimenpiteiden nojalla.

Koronapandemia ja siihen liittyvät muutokset niin lainsäädännössä kuin -valvonnsakin ovat vaikuttaneet seksuaalipalveluja myyvien ihmisten asemaan Pohjoismaissa. Pro Sentret-järjestön (2021) mukaan Norjassa tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseen suunnattujen rajoitustoimenpiteiden toimeenpano on osaltaan johtanut tilanteeseen, jossa erityisesti ulkomaalaisia seksiä myyviä naisia on leimattu tartuntojen levittäjiksi, ja heitä on pyritty kääntämään pois maasta. Norjassa tämä on näkynyt esimerkiksi poliisin ja maahanmuuttoviranomaisen lausunnoissa, joissa seksuaalipalveluita on pidetty potentiaalisena ”tartuntapommina” ja niiden tarjoamista uhkana kansanterveydelle pandemian aikana (emt., 11).

Alkuvuonna 2021 seksiä myyvien ulkomaalaisten naisten ja transnaisten karkotukset ja maahantulokiellot lisääntyivät Norjassa. Toimenpiteet kohdentuivat selvästi naisiin. (Pro Sentret 2021, 11.) Karkotusten ja maahantulokieltojen perusteena näissä tapauksissa oli epäily tai oletus siitä, että seksiä myyvä henkilö ei ollut noudattanut maahantuloon liittyvää karanteenimääräystä tai hänellä oli ollut enemmän lähikontakteja kuin viranomaiset olivat suositelleet (NRK 8.1.2021). Tammikuussa 2021 Norjassa astui tartuntojen leviämisen ehkäisemiseksi voimaan uusi matkustus- ja maahantulorajoitus, jonka myötä Norjassa ei saanut enää oleskella ilman kansalaisuutta tai pysyvää oleskelulupaa (Government.no 2021).

Ruotsin koronapandemiastrategia perustui pääasiassa suosituksiin ja vapaaehtoiisiin rajoitustoimenpiteisiin, joten se eroaa selvästi muissa Pohjoismaissa sovelletuista ankarammista rajoituksista, jotka ovat vaikuttaneet suoraan seksiä myyviin siirtolaisiin (Pro Sentret 2021, 22). Ruotsalaiset seksityöntekijöitä edustavat järjestöt ovat raportoineet, että rajaviranomaiset ovat kohdelleet seksiä myyviä henkilöitä epäasiallisesti ja tiedotus on ollut puutteellista (emt., 26). Lisäksi rajaviranomaiset ovat pandemian aikana evänneet

maahantulon joiltakin naisilta vetoamalla vanhaan säännökseen epäsoveliaasta elämäntyylistä ("otillbörligt leverne") tai epäilyyn siitä, että henkilö ei voi elättää itseään Ruotsissa (emt.). Lisäksi poliisilla on ollut pandemian aikana käytettävissään tavallista enemmän resursseja esimerkiksi erilaisiin ratsioihin, joita on kohdistettu erityisesti ulkomalaisiin naisiin, joiden on epäilty myyvän seksuaalipalveluja (emt., 28). Toisaalta Lindberg ja kollegat (2022) ovat huomauttaneet, että pandemian aikana *käännyttävissä olevat* ("deportable") ulkomaalaiset jäivät vaille riittäviä suojatoimenpiteitä Ruotsissa. Pandemia-ajan käytännöt vaikuttivat tällaisiin marginalisoituihin ihmisryhmiin siten toisellakin tavalla kuin suoraan heihin kohdistuvan kasvaneen käännättämisen uhan kautta.

6 Harkinta-ajat aineistojen valossa

Tässä luvussa analysoidaan ihmiskaupan uhreille annettavia harkinta-aikoja selvityksessä kerätyn aineiston perusteella. Ensin käydään läpi harkinta-aikapäätöksiin perustuvan määrällisen analyysin tulokset ja sitten haastatteluaineiston laadullisen analyysin tulokset.

6.1 Päätösaineiston määrällisen analyysin tulokset

Maahanmuuttoviraston ja Rajavartiolaitoksen toimittama harkinta-aikoja koskeva anonymisoitu aineisto koodattiin määrällisesti Excelissä.²⁷ Koodattaviksi tiedoiksi valittiin ensinnäkin asianosaisen kansalaisuus, annetun harkinta-ajan pituus ja antamisvuosi. Aineistosta koodattiin myös tieto siitä, oliko harkinta-aikaa jatkettu uudella päätöksellä ja kuinka pitkäksi aikaa. Lisäksi koodattiin Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään asianosaisen ohjannut taho, jos se oli tiedossa, sekä harkinta-aikapäätöksen antaja.

Ihmiskaupan uhrien harkinta-aikoja annettiin vuosina 2015–2021 yhteensä 78. Luvusta on poistettu kaksi auttamisjärjestelmän antamaa päätöstä, joita ei voitu toimittaa tutkimuksen aineistoksi, koska päätökset eivät olleet saatavissa. Lisäksi harkinta-ajan jatkamispäätöksiä tehtiin 17. Taulukosta 2 käy ilmi päätösten määrä vuosittain. 94 % harkinta-aikapäätöksistä ja 88 % harkinta-ajan jatkamispäätöksistä on ollut Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän tekemiä. Selvitystä varten tilattiin harkinta-aikapäätökset vuosilta 2015–2021. Maahanmuuttovirastolta päätökset saatiin vuosilta 2018–2021, koska vuosina 2015–2017 harkinta-aikapäätöksiä ei voitu tehdä Ulkomaalaisasioiden käsittelyjärjestelmässä, eikä harkinta-aikaa koskevia päätöksiä siksi ollut mahdollista hakea tuolta ajalta. Maahanmuuttovirastosta saatiin kuitenkin tieto harkinta-aikapäätösten määrästä vuosina 2015–2017, joten ne on sisällytetty päätösten määrään, mutta niitä ei ole käsitelty määrällisessä analyysissä. Myös Rajavartiolaitokselta päätökset saatiin vain vuosilta 2018–2021, koska henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain nojalla tietoja voidaan säilyttää vain viiden vuoden ajan.

²⁷ Päätösten suppeuden vuoksi niitä ei koodattu laadullisesti. Lisäksi Helsingin poliisilaitoksen toimittamat päätökset olivat sellaisessa muodossa, ettei niitä voitu koodata Excelissä vastaavalla tavalla kuin Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän ja Rajavartiolaitoksen päätöksiä.

Eri viranomaisten antamat tiedot harkinta-aikapäätösten määrästä eivät kaikilta osin täsmänneet toisiinsa. Maahanmuuttoviraston mukaan Rajavartiolaitos olisi tehnyt seuranta-aikana kaksi harkinta-aikaa koskevaa päätöstä, mutta Rajavartiolaitoksesta saatiin vain yksi päätös. Lisäksi Maahanmuuttoviraston antaman tiedon perusteella poliisi olisi tehnyt kolme päätöstä, mutta poliisin mukaan päätöksiä oli tehty neljä, joista kahteen oli tehty päätös harkinta-ajan jatkamisesta. Poliisi toimitti yhden Rajavartiolaitoksen päätöksen, mutta se oli ajalta ennen seuranta-aikaa, vuodelta 2013.

Taulukko 3. Eri viranomaisten antamat päätökset ihmiskaupan uhrille annettavasta harkinta-ajasta ja harkinta-ajan jatkamisesta vuosina 2015–2021.²⁸

Päätöksen antaja	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Yht.
Auttamisjärjestelmä (1. päätös)	1	3	2	9	22	22	14	73
Auttamisjärjestelmä (jatko)	0	0	0	1	8	5	1 ²⁹	(15)
Rajavartiolaitos (1. päätös)	0	0	0	1	0	0	0	1
Rajavartiolaitos (jatko)	0	0	0	0	0	0	0	(0)
Poliisi (1. päätös)	0	0	0	0	1	1	2	4
Poliisi (jatko)	0	0	0	0	0	0	2	(2)
Yhteensä	1	3	2	10 (1)	23 (8)	23 (5)	16 (3)	78 (17)

Taulukosta ilmenee, että harkinta-aikaa koskevia päätöksiä on annettu eniten vuosina 2019 ja 2020. Vuonna 2018 niitä annettiin selvästi vähemmän, ja vuoden 2021 päätösmäärässä on viitteitä paluusta pienempään päätösten määrään. Myös harkinta-ajan jatkamispäätöksiä tehtiin eniten vuosina 2019 ja 2020.

²⁸ Aineistoon sisältyy päätöksiä vuodesta 2018 alkaen. Tieto ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän antamien harkinta-aikapäätösten määrästä vuodelta 2015–2017 on saatu auttamisjärjestelmästä. Noina vuosina annettujen harkinta-aikojen pituudet ovat vaihdelleet yhdestä kuuteen kuukauteen.

²⁹ Tämä jatkopäätös on tehty vuonna 2022, mutta se koskee ensimmäistä päätöstä, joka tehtiin vuonna 2021.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän ja Rajavartiolaitoksen antaman aineiston heikkoudet tutkimuksellisesta näkökulmasta liittyvät ennen kaikkea päätösten perustelujen vähäisyyteen. Päätöksistä ei ilmennyt, millä perusteella harkinta-aika oli annettu. Harkinta-ajoista ei anneta kielteisiä päätöksiä, joten päätöksistä ei voi myöskään päätellä, mitkä seikat ovat vaikuttaneet harkinta-ajan antamiseen tai missä tapauksissa harkinta-aikaa ei ole päätetty antaa. Myöskään harkinta-ajan jatkamispäätöksistä ei ilmennyt perusteita, joilla harkinta-aikaa oli jatkettu. Rajavartiolaitokselta annettiin vain yksi päätös, jossa oli kuvattu tarkemmin prosessin etenemistä.

Harkinta-aikojen pituus ilmeni Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän ja Rajavartiolaitoksen päätöksistä, kun taas poliisin antamista päätöksistä se ei käynyt ilmi. Poliisin antamia neljää harkinta-ajan antamispäätöstä ja kahta harkinta-ajan jatkamispäätöstä ei siksi ole huomioitu seuraavissa laskuissa. Annettujen harkinta-aikojen keskimääräinen pituus vuosina 2018–2021 oli kolme kuukautta (3,20). Tässä ei ole otettu huomioon harkinta-aikojen jatkamispäätöksiä. Kun harkinta-aikojen jatkamispäätökset otetaan huomioon, harkinta-aikojen keskimääräinen pituus on hieman yli 3,5 kuukautta (3,65). Kaikkien päätösten mediaani on 3. Annetut harkinta-ajat vaihtelivat yhdestä kuukaudesta kuuteen kuukauteen. 67 harkinta-aikapäätöksestä 14:ään oli tehty jatkamispäätös. Yhdelle henkilölle oli annettu kaksi jatkamispäätöstä, eli jatkamispäätöksiä oli annettu yhteensä 15. Näistä kahdeksassa tapauksessa henkilöllä oli ollut päätöksen mukaan oikeusavustaja. Mainitut keskimääräiset pituudet on laskettu kaikista niistä harkinta-aikapäätöksistä, joiden pituus on ollut tiedossa. Taulukkoon 4 on laskettu päätösten keskimääräinen pituus vuotta kohden sekä vuosien 2018–2021 keskiarvojen keskiarvo. Tämän takia taulukkoon merkitty vuosien keskiarvo hieman eroaa aiemmin mainitusta kaikkien harkinta-aikojen keskimääräisestä pituudesta.

Taulukko 4. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän antamien harkinta-aikojen keskimääräinen pituus kahden desimaalin tarkkuudella vuosina 2018–2021.

	2018 ³⁰	2019	2020	2021	Vuosien keskiarvo
Ilman jatkamispäätöksen pituutta	3,00 kuukautta	2,55 kuukautta	3,75 kuukautta	3,43 kuukautta	3,18 kuukautta
Kun jatkamispäätös on huomioitu	3,22 kuukautta	3,31 kuukautta	4,25 kuukautta	3,50 kuukautta	3,57 kuukautta

30 Aineistoon kuuluva ainoa Rajavartiolaitoksen päätös oli vuodelta 2018 ja sen kesto oli yksi kuukausi. Helsingin poliisilaitoksen antamien harkinta-aikojen pituus ei ole tiedossa.

Taulukosta 4 ilmenee, että annettujen harkinta-aikojen pituus on vaihdellut vuosittain. Kun jatkamispäätökset on huomioitu laskennassa, vuonna 2020 annetut harkinta-ajat ovat olleet selvästi pidempiä kuin muina vuosina. Vuoden 2018 jälkeen harkinta-aikojen pituus on lievästi kasvanut. Toisaalta vuonna 2019 annettujen harkinta-aikapäätösten pituus on ollut keskimääräistä lyhyempi, jos jatkamispäätöksiä ei oteta huomioon. Tuolloin jatkamispäätöksiä on kuitenkin annettu huomattavasti enemmän kuin edellisenä vuonna. Jatkamispäätöksiä annettiin eniten vuosina 2019 ja 2020, minkä jälkeen niitä annettiin taas vähemmän vuonna 2021 (ks. taulukko 3).

Yhteensä 15 henkilölle oli annettu yhteensä pisin mahdollinen eli kuuden kuukauden harkinta-aika. 16 henkilöllä oli ollut päätöksien mukaan oikeusavustaja, ja näille henkilöille määrättyjen harkinta-aikojen keskimääräinen pituus oli selvästi yli 3,5 kuukautta (3,88).³¹ Auttamisjärjestelmän tekemien päätösten keskimääräinen pituus oli 4,07, kun henkilöllä oli oikeusavustaja. Ilman avustajaa olleille määrättyjen harkinta-aikojen keskimääräinen pituus oli hieman yli 3,5 kuukautta (3,55).³²

Auttamisjärjestelmän päätöksiä oli antanut yhteensä yhdeksän eri henkilöä. Päätösten vertailu eri päätöksenantajien välillä on vaikeaa, koska osa päätöksenantajista on antanut huomattavasti suuremman määrän päätöksiä kuin toiset. Kolme henkilöä on tehnyt kukin vain kaksi päätöstä ja yksi henkilö vain yhden päätöksen (6 kuukautta). Yksi henkilö on tehnyt neljä päätöstä. Kaksi henkilöä on tehnyt selvästi valtaosan kaikista päätöksistä. Eniten päätöksiä antaneen henkilön antamien harkinta-aikapäätösten keskimääräinen pituus oli 4,08 kuukautta. Toiseksi eniten päätöksiä antaneen henkilön antamien päätösten keskimääräinen pituus oli 3,28 kuukautta.³³

Aineistossa oli edustettuna yhteensä 28 eri kansalaisuutta. Valtaosa asianosaisista oli kotoisin Afrikan tai Aasian maista, mutta joukossa oli myös Euroopan maiden kansalaisia. Yhden asianosaisen kansalaisuus ei ilmennyt aineistosta. Kolme yleisintä kansalaisuutta olivat Irak (10 henkilöä), Marokko (9 henkilöä) ja Nigeria (9 henkilöä).

31 Sisältää Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän ja Rajavartiolaitoksen tekemät päätökset.

32 Ei ole selvää kirjataanko oikeusavustajasta aina merkintää päätökseen eli toisin sanoen onko useammalla henkilöllä tosiasiallisesti ollut avustaja.

33 Päätöksenantaja-tasoisella analyysillä haluttiin arvioida tehtyjen päätösten yhdenmu-kaisuutta myös tästä näkökulmasta, kun otetaan huomioon se, ettei päätösten tekemisen tueksi ole olemassa erillistä oikeusohjetta. Aineiston perusteella ei kuitenkaan voitu tehdä johtopäätöksiä asiasta.

Maahanmuuttoviraston tai Rajavartiolaitoksen aineistosta ei käy ilmi henkilön sukupuoli, ikä tai hänen kohtaamansa hyväksikäytön muoto, joten sen perusteella ei voida tehdä päätelmiä siitä, vaikuttavatko tällaiset seikat harkinta-aikojen antamiseen eli annetaanko harkinta-aikoja esimerkiksi enemmän tai pidempinä tietyn tyyppistä hyväksikäyttöä kohdanneille henkilöille. Helsingin poliisilaitoksen toimittaman aineiston perusteella harkinta-aikoja on annettu sekä miehille (3) että naisille (2). Miehet olivat eurooppalaisia ja heitä epäiltiin työperäisen hyväksikäytön uhreiksi, naiset olivat aasialaisia ja heitä epäiltiin parituksen ja seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan uhreiksi. Poliisin aineistosta ei kuitenkaan selviä, minkä pituisia harkinta-aikoja tapauksissa on annettu.

Päätösaineiston pohjalta ei ole mahdollista tehdä päätelmiä siitä, miten mahdollisen ihmiskaupan uhrin tilannetta ja mahdollisuutta toipua kokemuksistaan on selvitetty harkinta-aikaa koskevassa päätöksenteossa. Kyseisen aineiston perusteella ei voida myöskään tehdä päätelmiä siitä, onko harkinta-aikoja koskeva päätöksen teko ollut yhdenmukaista. Lisäksi on käytännössä mahdotonta arvioida, onko eri viranomaisten päätöksenteko ollut keskenään yhdenmukaista, sillä käytetyt perustelut eivät käy ilmi tehdyistä päätöksistä. Näistä kysymyksistä on sen sijaan keskusteltu asiantuntijahaastattelussa, joita käsitellään seuraavassa alaluvussa.

6.2 Haastatteluaineiston analyysin tulokset

Koska ihmiskaupan uhrien harkinta-aikapäätökset olivat erittäin suppeita, ei niitä ollut mahdollista analysoida laadullisesti. Tämän vuoksi asiantuntijahaastatteluaineiston rooli korostuu harkinta-aikoja koskevassa empiirisessä analyysissä. Suurella osalla asiantuntijahaastateltavista oli ainakin yksittäisiä käytännön kokemuksia ihmiskaupan uhreille annettavista harkinta-ajoista. Haastattelusitaatteihin on merkitty, onko kyseessä viranomaistahon edustaja vai uhreja auttavan järjestön edustaja. Lisäksi ne on merkitty haastattelulle annetulla numerolla (H1–H11). Joitakin sitaatteja on muokattu yleiskielisemmäksi tai helppolukuisemmaksi esimerkiksi täytesanoja poistamalla. Mikäli sitaatista on poistettu jotakin sisällöllistä, se on merkitty symbolilla [...].

Hankkeessa ei haastateltu kokemusasiantuntijoita harkinta-aikoihin liittyen, sillä pidettiin selvänä, että harkinta-ajan aikana uhreja ei voida lähestyä, koska uhrin on saatava harkinta osallistumistaan rikosoikeudelliseen prosessiin sekä alkaa toipua kokemuksistaan rauhassa. Harkinta-ajan jälkeen lienee puolestaan vaikea eritellä varsinaista harkinta-aikakokemusta yleisestä ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakkuudesta. Erityisesti järjestöjen edustajien kanssa on kuitenkin keskusteltu heidän asiakkaidensa kokemuksista ja näkemyksistä harkinta-aikoihin liittyen.

6.2.1 Harkinta-ajan antaminen

Kuten luvussa 6.1 kävi ilmi, Suomessa harkinta-aikoja on annettu viime vuosina vähän alle tai yli 20 kappaletta vuosittain ja päätökset on pääosin tehty Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmässä. Suomessa harkinta-aikoja annetaan vain sellaisille henkilöille, joilla ei ole laillista perustetta oleskella maassa, joka osin selittää harkinta-aikojen alhaista määrää suhteessa Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän kasvaviin asiakasmääriin (paperittomia oli auttamisjärjestelmän uusista Suomessa ihmiskaupan kohteeksi joutuneista asiakkaista vuonna 2022 n. 10 %, kts. luku 2.1). Suurimmalla osalla Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään ohjautuneista henkilöistä on jo voimassa oleva oleskelulupa tai muu maassaoloedellytys (EU-kansalaisuus/-oleskelulupa, vireillä oleva oleskelulupa- tai turvapaikkahakemus tai he ovat Suomen kansalaisia) eli he eivät tarvitse harkinta-aikaa oleskelunsa laillistamiseksi. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän vuotta 2022 koskevassa tilastokatsauksessa todetaan myös, että ”harkinta-aikaa ei arvioitu tarpeelliseksi asiakkaille, jotka oleskelivat Suomessa ilman lainmukaista oleskeluoikeutta, mutta joita ei joka tapauksessa voitaisi poistaa maasta” (Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä 2023). Asiantuntijahaastatteluiden perusteella tällä viitataan esimerkiksi sellaisten maiden kansalaisiin, joihin ei pystytä henkilöitä tällä hetkellä palauttamaan.

Kun Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään ohjautuu henkilö, jolla ei ole laillista oleskeluoikeutta, harkinta-ajan antamisesta päätetään auttamisjärjestelmään ottamisen yhteydessä. Päätökset ovat erillisiä, mutta käytännössä henkilö, jolle annetaan harkinta-aika, otetaan aina myös auttamisjärjestelmän asiakkaaksi. Oletetun uhrin luotettavuusarviointi tehdään auttamisjärjestelmään ottamista varten. Haastateltu Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän edustaja totesikin, että jos kynnys auttamisjärjestelmään ottamiselle ylittyy, silloin harkinta-aikakin on perusteltu: nämä kaksi päätöstä eivät voi olla ristiriidassa niin, että auttamisjärjestelmään ottaminen olisi aiheellista, mutta harkinta-ajan antamisen suhteen olisi epäily kertomuksen luotettavuudesta.

Harkinta-aikapäätös tehdään auttamisjärjestelmän edustajan mukaan usein nopeasti, etenkin jos tilanne akuutti esimerkiksi asiakkaaseen kohdistuvan turvauhan tai säilöönoton takia. Päätös kirjataan ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään (UMA), mutta se ei näy asiakkaan tietojen etulehdellä ihmiskaupan uhrille annettuna harkinta-aikana, vaan ainoastaan voimassa olevana tilapäisenä oleskelulupana. Auttamisjärjestelmän tulee laissa määritellysti ilmoittaa poliisille viipymättä harkinta-aikaa koskevista päätöksistään. Ilmoitus harkinta-aikapäätöksestä menee henkilön oleskelualueen ulkomaalaispoliisille, sillä se vaikuttaa etenkin oleskeluun ja maastapoistamisprosesseihin.

Kyllä meidän pitää [ilmoittaa poliisille] siitä harkinta-ajasta. Se sanotaan ihan siellä laissa, että meidän pitää [...] ilmoittaa viipymättä harkinta-aikaa koskevista päätöksistä poliisille. Silloinhan me joudutaan tota pykälää soveltamaan, mutta sehän tarkoittaa sitä, että poliisille ilmoitetaan, että tälle

henkilölle on myönnetty harkinta-aika täksi ajaksi. Me myös tehdään se siellä ulkomaalaisasian käsittelyjärjestelmässä, siellä UMA:ssa, ja kun se päätös tehdään ja se syötetään sinne, niin silloinhan se näkyy myös siellä ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä, mutta se ei näy siinä asiakkaan etulehdellä.
(Viranomaistahon edustaja – H8)

Laissa määritellään, että harkinta-ajan kuluessa ihmiskaupan uhrin tulee päättää, tekeekö hän yhteistyötä viranomaisten kanssa. Haastatellun auttamisjärjestelmän edustajan mukaan harkinta-ajan edellytysten kannalta tulkinnanvaraisia ovat olleet tilanteet, joissa uhri on ollut heti oma-aloitteisesti valmis yhteistyöhön viranomaisten kanssa, ja toisaalta tilanteet, joissa on aloitettu esitutkinta ja uhri on jo tehnyt yhteistyötä poliisin kanssa, mutta hänen viisuminsa tai oleskelulupansa on umpeutumassa. Mikäli henkilön kanssa on keskusteltu ennen rikosilmoituksen tai tutkintapyyntöä tekemistä, on hänelle auttamisjärjestelmässä yleensä annettu harkinta-aika, vaikka hän olisikin ilmaissut halukkuutensa yhteistyöhön poliisin kanssa saman tien. Syynä on ollut se, että asiakkaalle voidaan antaa tarpeeksi tietoa siitä, mitä rikosprosessi tai yhteistyö viranomaisen kanssa Suomessa tarkoittaa.

Haastatellun esitutkintaviranomaisen mukaan harkinta-aika voidaan antaa, jos näyttökynnyks rikosilmoituksen tekemiseen ja esitutkinnan käynnistämiseen ylittyy. Se, että uhriksi oletetulla henkilöllä ei ole oleskelulupaa, johtaa nopeaan arvioon, jossa otetaan huomioon uhrin kertomus ja tilanne, jossa uhri on tavoitettu, sekä tehdään esimerkiksi nopeita rekisteriedusteluja. Haastattelujen perusteella harkinta-aikoja on annettu erilaisia hyväksikäytön muotoja kohdanneille henkilöille. Se ei kuitenkaan käynyt ilmi, onko harkinta-aikoja annettu henkilöille käännytystilanteen yhteydessä, jossa heidän on alun perin epäilty myyvän tai tulemaan myymään seksuaalipalveluja Suomessa.

Haastatellun järjestön edustajan mukaan mahdollisuus harkinta-aikaan käydään läpi asiakkaan kanssa siinä yhteydessä, kun tehdään mahdollinen esitys auttamisjärjestelmään. Keskustelun yhteydessä asiakasta myös muistutetaan siitä, että päätös on viranomaisen harkinnan alainen, eikä harkinta-ajan tulisi olla ainoa auttamisjärjestelmän asiakkuuteen motivoiva asia. Päätös perustuu aina tarpeeseen. Toisten järjestöjen kokemusten mukaan osa heidän kohtaamistaan hyväksikäyttöä kohdanneista henkilöistä ei ole halukkaita viranomaiskontaktiin, ainakaan heti. Suurin osa henkilöistä on kuitenkin jossain vaiheessa valmiita puhumaan asiasta viranomaisille ja he haluavat laillistaa oleskelunsa, etenkin jos heille on tehty maastapoistamispäätös tai he muutoin pelkäävät käännyttämistä tai karkottamista. Tapauksissa, joissa asiakas ei ole halunnut olla yhteydessä viranomaisiin, esteenä on usein ollut pelko luvattoman maassaoleskelun, luvattoman työnteon, ja/tai seksuaalipalvelujen myynnin mahdollisista seurauksista.

V1: Musta tuntuu, että ne ketkä ei oo halunnut [puhua viranomaisille], niin ne on niitä jotka on ollut siinä tilanteessa edelleen ja he on vaan että se pelko seurauksista on voittanut sen että sais laillistettua ja sitten he on kokenut että he on, että he tekee nyt luvatta töitä ja...

V2: Mitä siitä seuraa. (Järjestön edustajat – H4)

Haastateltujen järjestöjen edustajien mukaan heidän asiakkaansa ovat tarvittaessa saaneet harkinta-ajan. Moni uhri on kuitenkin halunnut ensin miettiä, haluaako hän hakeutua Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään. Harkinta-ajan suhteen järjestöjen edustajat kertoivat, että asiakkaat ovat esimerkiksi pohtineet, miten harkinta-aika parantaa heidän asemaansa tai mitä hyötyä siitä on, mitä harkinta-ajan jälkeen tapahtuu, ja kuka saa tietää heidän tilanteestaan tai maassaolotilanteestaan harkinta-ajan aikana tai sen jälkeen. Eräs järjestön edustaja toi esiin asiakasnäkökulmasta huonona puolena sen, että harkinta-aikana henkilöllä ei ole työnteko-oikeutta.

Uhreja auttavien järjestöjen mukaan harkinta-aika ei ole tullut kyseeseen tilanteissa, joissa heidän asiakkaallaan on jo ollut esimerkiksi työntekijän oleskelulupaan, viisumiin, tai EU-kansalaisuuteen perustuva oleskeluoikeus Suomessa tai henkilö on päättänyt hakea turvapaikkaa. Järjestöstä riippuen asiakaskunta voi olla joko suurilta osin laillisesti oleskelevia tai ns. paperittomia henkilöitä. Auttamisjärjestelmän edustajan mukaan se, onko henkilö vailla oleskeluoikeutta, on usein suhteellisen selvää. Väliillä tilanteet ovat kuitenkin epäselviä, ja henkilön oleskelustatuksen selvittäminen vaatii työtä, mutta näissä tapauksissa ratkaisu harkinta-ajasta on tehty asiakkaan eduksi. Pohdintaa harkinta-ajan tarkoituksenmukaisuudesta on herännyt myös esimerkiksi tilanteissa, joissa auttamisjärjestelmän asiakas on joutunut hyväksikäytön kohteeksi kauttakulkumaassa ja mahdollisuus esitutinnan aloittamiselle Suomessa on pieni, sekä samoin tilanteissa, jossa henkilö on joutunut hyväksikäytön kohteeksi jo useita vuosia sitten, ja pyrkimys siihen, että uhri voi alkaa toipua kokemuksistaan harkinta-ajalla ei välttämättä ole (enää) ajankohtainen.

[...] Se on vähän hypoteettista, kun tiedetään ettei siitä mitään esitutkintaa ikinä voi alkaa, niin kyllä me ollaan näissäkin se harkinta-aika sitten voitu antaa, mutta tavallaan että mihin se sitten johtaa sen asiakkaan näkökulmasta, niin ei välttämättä hirveesti oikein mihinkään. No, toki sitten voi hakea esimerkiksi ihmiskaupan uhrin oleskelulupaa, [...] mutta tietysti se on aina se kynnys niin paljon korkeampi, jos sitä esitutkintaa ei aloiteta. (Viranomaistahon edustaja – H8)

6.2.2 Harkinta-ajan pituus, jatkaminen ja keskeyttäminen

Lain mukaan harkinta-ajan pituus voi olla 30 päivästä kuuteen kuukauteen. Aineistomme harkinta-aikapäätösten perusteella annettujen harkinta-aikojen keskimääräinen pituus vuosina 2018–2021 oli noin kolme kuukautta (3,2), tai kolme ja puoli kuukautta (3,65), mikäli jatkamispäätökset otetaan huomioon (ks. luku 6.1). Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän edustajan mukaan harkinta-ajan pituuden määrittämisestä eri tapauksissa ei ole ohjetta vaan se on toimivaltaisen viranomaisen harkinnassa. Auttamisjärjestelmän edustajan mukaan ei ole tarkoituksenmukaista antaa kovin pitkää harkinta-aikaa tilanteissa, joissa uhri on jo varma siitä, että haluaa tehdä rikosilmoituksen. Kolmenkymmenen päivän harkinta-aikaa haastateltava piti kuitenkin todella lyhyenä mm. palvelujen järjestämisen sekä ohjauksen ja neuvonnan näkökulmasta, jotta henkilö voi tehdä valistuneen päätöksen rikosprosessiin osallistumisesta.

Kyllä me ollaan lähdetty siitä, että kun se lyhyin on se 30 vuorokautta, niin se on kyllä niin lyhyt että [...] Vaikka ihan palveluiden järjestämisen ja ohjauksen ja neuvonnan näkökulmasta siinä ei kerkee mitään. [...] että jos ajatellaan että siinä pitäis ihmisen tehdä semmonen oikeesti valistunut päätös omaan elämäänsä vaikuttavista [asioista], niin täytyyhän siinä antaa sille aikaa, että pystytään oikeesti sitten antamaan sitä ohjausta enemmän tai kertomaan eri vaihtoehtoista mitä ne tarkoittaa, mitä nää suomalaiset viranomaisprosessit sitten on, mikä se rikosprosessi on, mitä se tarkoittaa, niin edelleen. (Viranomaistahon edustaja – H8)

Useat haastateltavat sekä järjestöistä että auttamisjärjestelmästä toivat ilmi, että erityisesti silloin, kun henkilön psyykinen vointi on huono, hän todennäköisesti hyötyy pidemmästä eli tarvittaessa jopa kuuden kuukauden harkinta-ajasta. Harkinta-ajan pituutta arvioitaessa on toki haastavaa tehdä päätelmiä siitä, miten henkilön psyykinen tila saattaa vaihdella seuraavien kuukausien aikana. Auttamisjärjestelmän edustajan mukaan esimerkiksi rikollisessa toiminnassa hyväksikäytetyt henkilöt voivat tarvita muita pidempiä ajan arvioissaan omaa asemaansa ja sitä, mihin rikosilmoituksen tekeminen saattaa heidän kohdallaan johtaa.

Haastatellun esitutkintaviranomaisen mukaan harkinta-aika annetaan tutkinnan ollessa vielä alkutekijöissään, joten sen pituutta määritellessä pyritään karkeasti arvioimaan, miten nopeasti ”uhrin asiat saadaan etenemään”. Usein harkinta-aika on annettu ensin lyhyemmäksi ajaksi (esim. kaksi kuukautta) ja sitten jatkettu yhteensä neljään tai kuuteen kuukauteen. Pidennyksen perusteena on esitutkintaviranomaisen mukaan ollut keskenäinen esitutkinta ja se, että uhrin tilan on arvioitu olevan sellainen, ettei hän pysty vielä muodostamaan päätöstä esitutkintaan osallistumisesta. Joissakin tapauksissa uhri voi myös poistua maasta harkinta-aikana omasta tahdostaan. Harkinta-aikana esitutkintaviranomainen pyrkii keräämään muuta (kuin uhrin kertomukseen perustuvaa) näyttöä.

Ja toisaalta taas, jos uhri on muutenkin haluton puhumaan, niin ei se pakottamalla siitä rupea meille mitään järkevää tuottamaan. Sen takia on epäiltyihin kohdistettavia pakkokeinoja ja sitten onneksi meillä on minun mielestäni riittävä mahdollisuus myöntää pitkiäkin harkinta-aikoja puoleen vuoteen asti, niin kun tutkinnanjohtajan päätöksellä tätä asiaa, niin sinä aikana kyllä pystytään keräämään riittävästi muutakin näyttöä. (Viranomaistahon edustaja – H1)

Auttamisjärjestelmän edustajan mukaan päätös harkinta-ajan jatkamisesta perustuu tapaus- ja yksilökohtaiseen harkintaan, jossa arvioidaan sitä, voiko asiakas edelleenkään tehdä ratkaisua yhteistyöstä esitutkintaviranomaisen kanssa tai sitä, onko asiakkaan psyykinen vointi kohentunut. Tässä yhteydessä auttamisjärjestelmän työntekijä myös keskustelee aiheesta asiakkaan kanssa, jolloin asiakas saattaa esimerkiksi tuoda ilmi, ettei ole vielä varma haluaako tai uskaltaako tehdä ratkaisua poliisille puhumisesta.

Järjestön edustaja kertoi, että he ovat toisinaan yhteydessä auttamisjärjestelmään etukäteen kysyäkseen (anonymisti) minkälainen harkinta-aika voisi tulla kyseeseen heidän asiakkaansa kohdalla. Järjestöjen edustajien mukaan olisi hyvä, jos harkinta-aika voitaisiin antaa heti kuudeksi kuukaudeksi esimerkiksi sen sijaan, että henkilölle annetaan yksi tai useampi harkinta-ajan jatko. Järjestön työntekijä voi kertoa uhrille harkinta-ajan mahdollisesta pituudesta, mutta siitä ei ole varmuutta ennen kuin viranomaisen tekee mahdollisen päätöksen. Lyhyt harkinta-aika voi myös aiheuttaa uhreille stressiä:

Ihmiselle, joka on ilman virallista oleskelulupaa [...] Aika monelle se on se suurin stressin aiheuttaja, mä oon kokenut että siitä on ollut enemmän haittaa kuin hyötyä, koska se ihminen on jatkuvasti, että nyt tää on taas loppumassa, sillä sekunnilla kun se myönnetään, niin ne on... no, mutta nyt tää on vaan kahdeksan viikkoa ja nyt mun täytyy ruveta miettimään, et mikä on se mun pakosuunnitelma sitten seuraavaksi. (Järjestön edustaja – H3)

Haastatellut järjestöjen edustajat kertoivat, että harkinta-ajan aikana yritetään saada asiakkaan henkistä hyvinvointia kohentamaan, selvittää hänen käytännön asioitaan ja (viranomais)prosesseja, sekä ohjata häntä tarvittaviin palveluihin. Pidempi harkinta-aika edistää etenkin huonossa psyykkisessä tilanteessa olevien asiakkaiden hyvinvointia ja mahdollistaa paremmin tukipalvelujen rakentamisen henkilön ympärille.

Yksi haastatelluista järjestön edustajista koki, että harkinta-aikoja annetaan nykyisin hieman pidemmissä pätkissä kuin aiemmin, mutta muut haastateltavat eivät tuoneet vastaavaa kokemusta ilmi. Toisen järjestötahon mukaan tavanomaista on kuitenkin tätä nykyä se, että harkinta-ajan kokonaispituudeksi muodostuu yhteensä kuusi kuukautta, eli enimmäispituus. Analysoimassamme päätösaineistossa harkinta-aikojen keskimääräinen pituus on noussut 3 kuukaudesta melkein 3,5 kuukauteen, mutta pituuksissa on vaihtelua.

Lisäksi tarkasteluväli on niin lyhyt, ettei sen perusteella ole mahdollista vetää erityisiä johtopäätöksiä harkinta-aikojen pituuden kehityksestä. Useampi järjestön edustaja kommentoi, että peruste, jolla harkinta-ajan pituus määritellään, ei ole heidän tai heidän asiakkaidensa näkökulmasta täysin selkeä:

Joo, niin se on semmoinen mitä me porukalla puhuttiin tässä, että se on hyvin epäsäännönmukaista, että jos hyväksikäytöstä irtautuvalle henkilölle kaikki näyttäytyy aika sellaisena epäsäännöllisenä ja että mitä tapahtuu missäkin, niin tää on myös yksi niistä asioista, että mekään ei tiedetä että minkä takia joku saa kuukauden, joku saa kolme, joku saa kuusi. (Järjestön edustaja – H4)

Ulkomaalaislain 52 b §:n mukaan harkinta-aika voidaan keskeyttää, jos ihmiskaupan uhri on vapaaehtoisesti ja omasta aloitteestaan solminut uudelleen suhteet ihmiskaupasta epäiltyihin tai jos keskeyttäminen on tarpeen 36 §:n 1 momentissa mainituilla perusteilla³⁴. Kukaan haastatelluista ei ollut kohdannut tai muistanut tapausta, jossa harkinta-aika olisi keskeytetty³⁵. Esitutkintaviranomaisen mukaan harkinta-ajan (voimassapidon) perusteita on jouduttu harkitsemaan tilanteessa, jossa on havaittu, että uhri ei ole katkaissut yhteydenpitoa ihmiskaupparikoksesta epäiltyyn. Tästä oli huomautettu uhrille, joka on tämän jälkeen lopettanut yhteydenpidon, ja harkinta-ajan keskeyttämis päätöstä ei ollut tehty. Auttamisjärjestelmän edustajan mukaan harkinta-aikaa ei myöskään keskeytetä, vaikka henkilö päättäisikin jo ennen sen päättymistä esimerkiksi tehdä rikosilmoituksen.

Toinen haastateltu viranomainen piti harkinta-ajan keskeytysperustetta ongelmallisena ihmiskaupan dynamiikan kannalta tarkasteltuna. Suhteiden ja yhteydenpidon katkaiseminen tekijään, joka usein pyrkii kontrolloimaan uhria eri tavoin, voi olla hyvinkin haastavaa tai asettaa uhrin tai tämän läheiset vaaraan. Tämä seikka pikemminkin puhuu sen puolesta, että kyseessä voi olla juuri ihmiskaupparikos.

Se mitä pitäisi ehdottomasti tarkastella, että pidän ongelmallisena tota keskeyttämistä. Se siteiden solmimisasia. Mehän ei olla näitä keskeytyspäätöksiä tehty. Ei meille oo oikeastaan tullut sellaisia tilanteitakaan, että sitä olisi tarvinnut harkita. Mutta sitten toisaalta ensimmäinen kysymys on se, että eihän me voida edes tietää sitä pitääkö henkilö yhteyttä näihin tekijöihin, koska ei me nyt mitään

34 "[Oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos] ulkomaalaisen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita taikka jos henkilön maahantulo ja kauttakulku tulee Suomea sitovan kansainvälisoikeudellisen velvoitteen tai Euroopan unionista tehdyn sopimuksen nojalla annetun neuvoston päätöksen mukaisesti estää." (Ulkomaalaislaki 301/2004, 36 §)

35 Hallituksen esityksen 266/2014 vp mukaan harkinta-aikoja on kuitenkin ainakin aiemmin keskeytetty.

telekuuntelua harrasteta tai ihmisen 24/7-valvontaa. [...] Plus sitten se, että kun se on ensinnäkin meidän kokemuksen mukaan ja ehkä jo ihmiskauppailmiötäkin ajatellen, että se että henkilö pitää yhteyttä niihin tekijöihin, niin sehän voi myöskin olla se tosiasiallinen, nimenomainen viite siitä, että tää todellakin on ihmiskauppaa. [...] tää on niinkun aivan ristiriitainen. (Viranomaistahon edustaja – H8)

Harkinta-ajan päätyttyä uhrin on mahdollista hakea ihmiskaupan uhrin oleskelulupaa (UlkL 52 a §) mikäli rikosta tutkitaan ihmiskauppanimikkeellä, uhrin oleskelu Suomessa on perusteltua rikosprosessin kannalta, ja uhri on katkaissut siteet epäiltyyn sekä on valmis tekemään yhteistyötä viranomaisten kanssa tämän kiinni saamiseksi. Harkinta-aikaa koskevassa pykälässä todetaan, että harkinta-aika voidaan antaa ”ennen 52 a §:n mukaisen oleskeluluvan myöntämistä”, mutta haastateltavat toivat esiin sen, että muitakin vaihtoehtoja on: esim. tilanteessa, jossa henkilöllä on kansainvälisen suojelun perusteita, hän voi jättää turvapaikkahakemuksen. Järjestön edustajan mukaan tämä on kuitenkin usein vähemmän mieluisa vaihtoehto, mikäli henkilö joutuu siirtymään kuntalaisesta vastaanottokeskuksen asiakkaaksi.

6.2.3 Harkinta-ajan edut ja hyvät käytännöt

Niillä haastatelluista asiantuntijoista, jotka olivat antaneet tai joiden asiakkaat olivat saaneet harkinta-aikoja, oli lähes yksinomaan positiivisia kokemuksia harkinta-ajasta ja sitä pidettiin itsessään hyvänä käytäntönä. Esitutkintaviranomainen kertoi tapauksesta, jossa harkinta-aika ja auttamisjärjestelmän kautta saatu tuki olivat ratkaisevia siinä, että uhri ryhtyi yhteistyöhön viranomaisten kanssa:

[...] Tää harkinta-aika ja sitten tämä auttamisjärjestelmän tarjoama asuminen ja tuki oli ratkaisevia siihen, että he ylipäätään rupes tekemään aitoa yhteistyötä poliisin kanssa ja kertomaan tilanteesta. Että ilman näitä elementtejä me oltais kyllä jääty siihen pisteeseen, että he kertoo vaan tätä hyväksikäyttäjien syöttämää tarinaa ja yrittää selviytyä eteenpäin. (Viranomaistahon edustaja – H1)

Esitutkintaviranomaiset ovat kohdanneet myös esimerkiksi tapauksia, joissa uhri on epäroinyt rikosprosessiin osallistumista, sillä häntä tai hänen perhettään on uhkailtu. Viranomaisen näkökulmasta harkinta-aika on keino, jolla voidaan osoittaa hyväksikäyttöä kohdanneelle henkilölle, että hänen tarinansa otetaan vakavasti ja että hänelle voidaan tarjota mahdollisuus toipua ja miettiä sitä, haluaako hän tehdä yhteistyötä poliisin kanssa. Yksi haastateltu esitutkintaviranomaisen edustaja kuvasi harkinta-aikojen hyötyjä näin:

No, ensinnäkin se toimii semmoisena osoituksena uhrin suuntaan, että vaikka he on laittomasti maassa, niin meidän intressi ei ole se asia, vaan meidän intressi on tää ihmiskaupparikoksen tutkinta ja toisaalta uhrin auttaminen. Ja se on semmoinen hyvin konkreettinen asia. Nää ihmiset usein pelkää sitä maasta karkottamista ja viranomaistoimintaa, niin se on hyvin konkreettinen asia millä me pystytään itse osoittamaan tätä meidän tahtotilaa tässä asiassa. Ja toisaalta taas, kun me havaitaan, että joku ihminen on laittomasti maassa, niin viranomaisella on tietysti velvollisuus puuttua siihen asiaan ja ohjata heitä toimivaltaisen viranomaisen, eli meillä ulkomaalaispoliisin ja Migrin tietouteen tää asia... Myöntämällä harkinta-aikaa me pystytään sieltä lainmukaisesti täyttämään kaikki velvollisuudet, mutta samalla edistämään tätä meidän esitutkintaa. (Viranomaistahon edustaja – H1)

Uhrin näkökulmasta harkinta-ajan hyöty on esitutkintaviranomaisten mukaan hyvin ilmeinen, koska se mahdollistaa sen, että henkilö voi jäädä Suomeen ja harkita viranomaisyhteistyötä ja sen seurauksia. Toisaalta yhden haastatellun esitutkintaviranomaisen mukaan etenkin tapauksissa, joihin epäillään liittyvän seksuaalista hyväksikäyttöä, uhrin saattavat olla halukkaita poistumaan Suomesta nopeastikin. Tällöin harkinta-ajalla voi olla merkitystä siinä, että he suostuvat jäämään maahan edes vähäksi aikaa. Tämä voi pidemmällä tähtäimellä auttaa paremman näytön keräämisessä.

Myös järjestöillä oli pääosin hyviä kokemuksia harkinta-ajoista. Yksi uhreja auttavan tahon edustaja toi esiin, että harkinta-aika on ollut tilapäinen, mutta suuri helpotus etenkin asiakkaille, jotka ovat olleet säilöön otettuina ja joita on oltu karkottamassa maasta. Toisen järjestön edustaja totesi, että heidän asiakkaansa elävät hetki hetkessä ja harkinta-aika on tarpeen, jotta asiakas saa miettimisaikaa ja tilanne voi hieman vakautua. Yksi järjestöjen edustajista toi myös esiin, että ilman oleskelulupaa maassa olevat asiakkaat pohtivat usein sitä, haluavatko lähteä viranomaisprosessiin vai pysyä ”maan alla”. Oleskelun laillistaminen on kuitenkin motivoiva tekijä, ja harkinta-ajan etuna on se, ettei päätöstä esimerkiksi rikosilmoituksen tekemisestä tarvitse tehdä saman tien.

Se on hyvä käytäntö silloin mitä rankempi tilanne. Silloin, kun ihminen tarvii oikeata, moniammatillista psykososiaalista tukea ja apua ja on fysiikka pettänyt tai pettämässä, mielenterveys, kaikki on sekaisin, niin hyvin harvoin sillä on silloin oikeasti voimaa tai edes ajattelukykyä sille, että mä lähden edistämään mun elämää ja asiaa oleskelulupa-asialla. [...] ei ihminen näistä lähtökohdista, ei se oo valmis kävelemään Pasilaan huomenna tai tapaamaan lakimiestä ylihuomenna. Ei, se pää vaan ei toimi niin paljoa. [...] (Järjestön edustaja – H7)

Asiantuntijahaastattelussa keskusteltiin myös siitä, antaako harkinta-aika henkilölle uskotavuutta tai etua jatkoprosessin kannalta.³⁶ Järjestön edustaja pohti, että se voi antaa asialle tietynlaista painavuutta, mikäli toinen viranomainen on todennut henkilön uhri-tuneen ja katsonut tarpeelliseksi harkinta-ajan antamisen. Hän kuitenkin myös totesi, että viranomaiset tekevät päätöksensä itsenäisesti.

6.2.4 Tunnistaminen ja tietoisuus harkinta-ajoista

Haastateltujen viranomaisten käsityksen mukaan esitutkintaviranomaiset tuntevat mahdollisuuden antaa harkinta-aika ihmiskaupan uhreille huonosti. Tämä on varsin selvää myös tilastojen valossa, sillä esitutkintaviranomaiset ovat antaneet vuosina 2015–2021 vain kuusi harkinta-aikaa. Esitutkintaviranomaisten haastatteluissa kävi kuitenkin ilmi, että relevanteissa tapauksissa he yleensä ohjaavat henkilön auttamisjärjestelmän asiakkuuteen, eivätkä siten itse tee harkinta-aikapäätöstä. Haastatellun esitutkintaviranomaisen mukaan tähän vaikuttaa myös se, että auttamisjärjestelmän kautta henkilön on mahdollista saada myös muuta apua esimerkiksi asumiseen liittyen (sillä hyväksikäytön uhri saattaa asua hyväksikäyttäjensä omistamassa/vuokraamassa asunnossa tai työpaikallaan), kun taas poliisi voi päätöksellään ainoastaan antaa harkinta-ajan. Ongelmana on, että osa esitutkintaviranomaisten kohtaamista mahdollisista ihmiskaupan uhreista ei kuitenkaan halua auttamisjärjestelmään, vaan he haluavat poistua maasta.

Kaikille melkein tarjotaan tätä auttamisjärjestelmän mahdollisuutta, mutta suurin osa on sanonut, että ei kiinnosta tämmöseen lähteä. Jos hekin olis ollut sitä mieltä, että he ei suostuis sitten siihen auttamisjärjestelmäjuttuun ja heillä on oleskelulupa ummessa, niin silloin varmaan me oltais voitu sitä myöntää. Mut siinä oli just se ongelma sitten, että kun meillä ei oo taas mitään majoitusta tarjota näille ihmisille, et minne me sijoitetaan nää. Auttamisjärjestelmähän olis... Heillä on tämä majoitusbonus tässä. (Viranomaistahon edustaja – H6)

Yhteistyö auttamisjärjestelmän kanssa on toiminut haastateltujen esitutkintaviranomaisten mukaan hyvin, ja apua on saatu nopeasti, mikäli tarvetta on ollut. Myös auttamisjärjestelmän edustajan mukaan he ovat ainakin yksittäisessä tapauksessa sopineet poliisin kanssa, että auttamisjärjestelmä tekee arvion ja mahdollisen päätöksen harkinta-ajan antamisesta, sillä se on heille tuttua. Tämä voi olla perusteltua myös prosessiekonomian kannalta, jotta poliisi voi keskittyä esitutkintaan.

³⁶ Hallituksen esityksessä (HE 220/2022, 25) on huomautettu erikseen, että auttamisjärjestelmään ottaminen on muille viranomaisille vahva osoitus siitä, että henkilö voi olla ihmiskaupan uhri, mikä otetaan soveltuvin osin huomioon niiden päätösharkinnassa.

Näitä tilanteita meillä vuosien varrella on ollut, missä sitten kun tää henkilö on ohjattu auttamisjärjestelmään eikä esimerkiksi se poliisi sitä harkinta-aikaa ole antanut, niin sit me ollaan se annettu ja tietyllä tapaa siinä on sovittu poliisin kanssa että okei, me tehdään se harkinta-aikapäätös [...] Joskus on prosessiekonomiaakin poliisin näkökulmasta, että voi olla että heillä on jo kädet todella täysinä työtä ja me ollaan totuttu kuitenkin niitä tekemään. Saattaa olla että kun poliisissa näitä esimerkiksi on, sama kun rajallakin, annettu todella vähän näitä harkinta-aikoja ja se tulee ehkä ihan uutena sille henkilölle et mitä toimenpiteitä pitää tehdä, niin sit tavallaan saattaa olla se että no joo, me voidaan tehdä se harkinta-aikapäätös. (Viranomaistahon edustaja – H8)

Esitutkintaviranomaisten näkökulmasta tavat selvittää uhrin tilannetta tai mahdollisuutta toipua kokemuksistaan ovat melko pintapuolisia, eikä siihen ole tarjolla asiantuntija-apua. Tämän vuoksi auttamisjärjestelmän ja uhreja tukevien järjestöjen rooli on asiassa keskeisempi, ja heidän kauttaan voi olla mahdollista löytää taho, joka voi auttaa esitutkintaviranomaista arvioimaan esimerkiksi uhrin psyykkistä tilaa.

Esitutkintaviranomaisten mukaan harkinta-ajoissa on vähän haasteita tai haittapuolia. Toisaalta poliisi ei voi olla yhteydessä uhriin harkinta-ajalla, ja uhri saattaa epäröidä yhteistyön tekemistä pitkäänkin, mikä voi aiheuttaa haasteita esitutkinnalle rikosasian ollessa akuutti. Harkinta-ajalla on kuitenkin mahdollisuus kerätä muuta näyttöä sekä esimerkiksi kohdistaa pakkokeinoja epäiltyihin.

Haittapuolia on hirveen vaikea löytää. Ehkä se ainoita asioita mikä aiheuttaa ristiriitaa tässä on se niin vahva velvoite poliisille olla, niin kun välttää sitä aktiivista kontaktia ja esitutinnan edistämistä uhrien suuntaan. Jos uhri on kovin epävarma päätöksestään tai haluton tekemään päätöstä, että edistää esitutkintaa, niin se saattaa aiheuttaa hankalia tilanteita, jos rikosasia on todella akuutti, mutta... Mut se on oikeestaan ainoa mitä voin keksiä. (Viranomaistahon edustaja – H1)

Poliisihallituksen ihmiskauppaohjeessa mainitaan, että mikäli auttamisjärjestelmä on antanut harkinta-ajan, poliisi saa puhuttaa uhria, jos se on välttämätöntä esimerkiksi uhrin läheisten hengen tai turvallisuuden turvaamiseksi, tai jos on aihetta selvittää, onko uhrilla edellytyksiä saada ihmiskaupan uhrin oleskelulupa. Haastatellun esitutkintaviranomaisen mukaan harkinta-aika on kuitenkin pääsääntöisesti heidän näkökulmastaan liian aikainen vaihe hakea ihmiskaupan uhrin oleskelulupaa.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän edustajan mukaan haasteena jossain tilanteissa on se, että heillä ei ole erillistä oikeusohjetta harkinta-aikaan liittyen. Näin ollen esimerkiksi harkinta-ajan pituus on toimivaltaisen viranomaisen harkinnassa. Harkinta-ajan antaminen ylipäänsä on viranomaisaloitteista eikä siitä ei voi valittaa.

Kun se on viranomaisaloitteinen ja siitä ei voi valittaa, niin meillähän tavallaan ei oo myöskään mitään oikeusohjetta tietysti syntynyt mistään, että se on ehkä myöskin omasta mielestäni yks haaste, että tässä ei synny mistään semmoista oikeusohjetta tai linjausta, että miten tota ulkomaalaislain pykälää sitten tulisi lopulta eri tilanteissa soveltaa ja mitä kaikkea siinä tulisi ottaa huomioon. (Viranomaistahon edustaja – H8)

Auttamisjärjestelmä ei ilmoita uusista asiakkaistaan poliisille, mutta heidän tulee laissa määritellysti ilmoittaa poliisille viipymättä harkinta-aikaa koskevista päätöksistään. Ilmoitus harkinta-aikapäätöksestä menee ulkomaalaispoliisille, sillä se vaikuttaa etenkin oleskeluun ja maastapoistamisprosesseihin. Osa haastattelemistamme järjestöjen edustajista kertoi asiakkaiden olevan usein epäluuloisia viranomaisia kohtaan tai jopa pelkäävän poliisia. Myös viranomaistahojen kommentit tukivat tätä. Epäluulon tai pelon taustalla voi olla esimerkiksi huono kokemus kotimaan poliisista tai muista viranomaisista, tai se, että henkilö on maassa ilman oleskelulupaa tai myy seksuaalipalveluita. Auttamisjärjestelmän ilmoitusvelvollisuus voinee täten aiheuttaa epäröintiä myös harkinta-aikaan liittyen.

Ihmiset ei nyt ihan luota siihen, että ne voi täysin vapaasti harkita, että mitä jos tämän harkinta-ajan päätteeksi sanovat, että ei, en halua? Ja kuinka paljon heidän pitää antaa tietoa, että heille myönnetään harkinta-aika? Et jos me sanotaan, että sulla on nyt näin ja näin paljon aikaa harkita ilman, että sä teet mitään päätöksiä, niin ennen kuin se harkinta-aika voidaan myöntää, niin omasta mielestään hän joutuu antamaan aika paljon sitä tietoa, joka asettaa jo ehkä hänet vaaraan. (Järjestön edustaja – H5)

Ihmiskauppaa jää myös piiloon viranomaisilta. Joskus taustalla voi olla se, että uhri ei halua kertoa tilanteestaan. Harkinta-aikapäätöksiä tekevien viranomaisten näkökulmasta haasteena on usein arvioida sitä, onko tapauksessa riittävästi perusteita harkinta-ajan antamiselle, jos henkilö ei ole erinäisistä syistä halukas kertomaan kohtaamastaan hyväksikäytöstä.

Näähän on monesti niitä tapauksia missä se henkilö on monella tapaa erityisen, kaikkein haavoittuvimmassa asemassa ja ei välttämättä anna itse minkäänlaista viitettä tai vihjettä siitä, että tässä ylipäänsä vois olla jotain ihmiskauppaan viittaavaa. Ja sit tulee se kysymys siitä, mikä on meilläkin välillä hankalaa, et kun tulee sitä palautetta, että tää henkilö nyt ois pitänyt [tunnistaa]. Mut tavallaan, että kuinka paljon viranomainen voi arvailla, et kuinka paljon viranomainen voi perustaa ratkaisujaan arvauksien varaan. [...] että miten sitä harkinta-aikaakin esimerkiksi sitten soveltaa. (Viranomaistahon edustaja – H8)

Mikäli todetaan, ettei henkilölle ole syytä antaa harkinta-aikaa, minkäänlaista kielteistä päätöstä ei tehdä. Näin olen tilanteista, joissa harkinta-ajan antamisen tarvetta on arvioitu, mutta sitä ei ole annettu, ei arvioinnista ole minkäänlaista jälkeä, eikä ns. myönteisen päätöksen tekemättä jättämiseen johtaneita perusteita voida analysoida tai arvioida. Päätöksestä ei myöskään ole mahdollista valittaa. Auttamisjärjestelmän edustaja kuitenkin piti haasteellisena myös sitä vaihtoehtoa, että uhrin pitäisi osata hakea harkinta-aikaa itse.

Toi että siinä ei anneta muuta kun se kirjallinen ikään kuin ilmoitus siitä, sellainen päätös vaan että sulla on tälle ja tälle ajalle annettu tää harkinta-aika, niin toki se voi aiheuttaa pohdintaa siitä sellaisesta tietystä oikeusvarmuudesta ja yhdenvertaisuudesta, kun ei ne perusteet sitten ole siinä nähtävillä ja tarkasteltavissa, niin se on... Kyllä minä sen ymmärrän, mutta sitten toisaalta olisin varovainen myöskin siinä, että lähdetäis semmoiseen hakemusmenettelyynkään, koska se taas aiheuttaa lisää sitten ja ei välttämättä oo sen uhrin etu.

(Viranomaistahon edustaja – H8)

Jos käy niin, että työperäiseen hyväksikäyttöön liittyvä tutkinta avataan jollakin muulla nimikkeellä kuin ihmiskauppa, kyseeseen tulee lähinnä ulkomaalaislain 52 d §:n perusteella haettava tilapäinen oleskelulupa, joka edellyttää yhteistyötä viranomaisten kanssa. Haasteena on järjestön edustajan mukaan se, että pykälän 52 d mukaista lupaa odottaessa henkilöllä ei ole työnteko-oikeutta, ja mikäli esimerkiksi tutkinnan avaaminen kestää poliisissa pitkään, myös luvan myöntäminen pitkittyy.

Järjestöjen mukaan hyväksi on myös koettu se, että harkinta-aikaa voidaan käyttää keskeyttämään ns. Dublin palautus, mikäli kyse on ihmiskaupan uhrista. Ihmiskaupan uhri on voinut tulla hyväksikäytetyksi Dublin-asetuksen mukaisessa vastuumaassa, jossa hän on alun perin hakenut turvapaikkaa. Dublin-siirto maahan, jossa hyväksikäyttö on tapahtunut, voi kuitenkin olla henkilöille traumaattista ja jopa vaarallista. Euroopan muuttoliikverkoston selvityksessä huomautetaan, että oleskelulupadirektiivin (2004/81/EC) 6(2) artiklan mukaan ihmiskaupan uhrille tulee näissä tapauksissa antaa harkinta-aika, jonka aikana maastapoistamispäätöstä ei saa toimeenpanna. (EMN 2022a, 30.)

6.2.5 Kehittämisehdotukset

Asiantuntija haastatteluiden aikana kaikilta asiantuntijoilta kysyttiin mahdollisia kehittämissuhteita. Selvityksen aineiston valossa esitutkintaviranomaisten tietoisuus mahdollisuudesta antaa harkinta-aika ihmiskaupan uhreille voi olla puutteellista. Haastateltu esitutkintaviranomainen totesi, että harkinta-ajan käyttöä poliisissa voitaisiin lisätä sen kautta, että harkinta-ajan antaminen mielletäisiin osaksi poliisin toimintaa. Vaikka poliisin virallinen ohjeistus harkinta-ajasta on selkeä, sen tunnettuus on heikko ainakin yhden

haastatellun esitutkintaviranomaisen mukaan. Ohjeistuksesta ja ylipäänsä poliisin mahdollisuudesta antaa harkinta-aika olisi haastateltavan mukaan hyvä jakaa tietoa poliisien kesken eri yhteyksissä, kuten ihmiskauppaan liittyvissä esityksissä ja tapauskuvauksissa tai -harjoituksissa. Myös auttamisjärjestelmän edustajan mukaan koulutusta aiheesta tulisi järjestää eri viranomaisille.

Tärkeämpää olisi se, että meillä olisi niille viranomaisille, joilla toi toimivalta on, niin todellakin koulutusta, tietoa, osaamista, ohjeistusta, että sitä harkinta-aikaa sit käytettäisiin johonkin. Ja että ihmisen oikeudet sit toteutuisivat myös siitä näkökulmasta. (Viranomaistahon edustaja – H8)

Harkinta-aikojen pituus herätti haastatteluissa jonkin verran keskustelua kehittämistarpeiden näkökulmasta. Harkinta-aikojen pituuteen liittyen haastateltavat olivat lähes yksimielisiä siitä, että minimipituus eli 30 päivää on liian lyhyt. Yksi esitutkintaviranomainen sen sijaan esitti, että harkinta-ajan maksimipituus voisi olla nykyistä vähän lyhyempi, mutta siinä vaiheessa, kun uhri sitoutuu tekemään yhteistyötä heidän kanssaan, tutkinnanjohtaja voisi päätöksellään pidentää maassaoleskeluoikeutta esitutkinnan ajaksi. Tämän jälkeen syyttäjä voisi vastaavasti tehdä päätöksen syyteharkinta-ajan osalta.

Lisäisin sinne vielä, että siinä vaiheessa kun uhri sitoutuu tekemään yhteistyötä esitutkintaviranomaisen kanssa, niin tutkinnanjohtaja voisi päätöksellään pidentää maassaoleskelua esitutkinnan ajaksi, ja sen jälkeen syyttäjä voisi vielä tehdä päätöksen syyteharkinta-ajan osalta. Itse tekisin siitä tällaisen, koska se olisi helpompaa ja yksinkertaisempaa ja virtaviivaisempaa, mutta toisaalta, niin on meillä kuitenkin prosesseja jotka auttaa ainakin siinä että se oleskelustatus turvataan sitten myöhemminkin. (Viranomaistahon edustaja – H1)

Järjestöjen näkökulmasta harkinta-ajan pituus on melko ennakoimaton, ja moni toivoi, että harkinta-aika voitaisiin antaa suoraan kuudeksi kuukaudeksi. Uhrin näkökulmasta esimerkiksi kolme kuukautta on lyhyt aika toipua jopa vuosia kestäneestä hyväksikäytöstä, etenkin kun maassa oleskelun jatkosta tai rikosprosessin etenemisestä ei ole takeita. Osa ihmiskaupan uhreista on traumatisoituneita, jolloin toipumisprosessi voi olla pitkä. Myös palvelujen piiriin pääsy vie aikansa.

Mä nään että se on ollut helpotus niille mun asiakkaille mitä mulla on ollut, jotka on ollut joko säilössä tai poliisi on ollut karkottamassa maasta, että ne on jo ollut meneillään ne prosessit, niin onhan se sitten ollut tilapäinen, suuri helpotus heille että nyt niin kun voi olla rauhassa. Mutta en mä tiedä miten katsotaan, että vaikka kolmessa kuukaudessa toivutaan siitä, vaikka vuosien hyväksikäytöstä, kun sitten ei kuitenkaan varmuutta siitä jatkosta. Että jos lähtee ilmoittamaan poliisille ja jos poliisi avaa ihmiskauppa-asian tutkinnan, niin sittenhän voi hakea

sitä ihmiskauppauhrin oleskelulupaa siinä. Mutta että jos ei uskalla tai lähtee jollain muulla nimikkeellä tutkinta, niin sitten onhan se vähän epäselvää, että mitä sitten. (Järjestön edustaja – H4)

Toisaalta osa ihmiskaupan uhriksi joutuneista henkilöistä on hyvin toimintakykyisiä. Aina-kin yhden järjestön edustajan mukaan uhrien kannalta olisi hyvä, mikäli työnteko sallittaisiin harkinta-ajalla ja he voisivat jatkaa esimerkiksi perheensä elättämistä työnteolla.

Ylipäänsä harkinta-aikaa pidettiin toimivana keinona motivoida uhria yhteistyöhön viranomaisten kanssa ja tarjota hänelle aikaa toipua ja miettiä asiaa. Viranomaisten näkökulmasta tämä mahdollistaa paremman näytön keräämisen ja järjestöjen näkökulmasta taas henkilö saa aikaa orientoitua ja miettiä, mikä hänen omasta näkökulmastaan on järkevää. Harkinta-aika siis jo nähdään hyvänä käytäntönä eikä kehitysehdotuksia mahdollisesti tästä syystä tehty erityisen paljon.

Auttamisjärjestelmän edustaja totesi, että mahdollisen ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen yhteydessä olisi hyvä tarkistella myös harkinta-aikaa koskevaa pykälää, mm. siinä olevaa mainintaa siitä, että harkinta-aika voidaan antaa ennen ihmiskaupan uhrin oleskeluluvan myöntämistä (sillä on myös muita mahdollisuuksia) sekä harkinta-ajan keskeyttämisperustetta.

Minusta siinä [keskeyttämisperusteessa] ei ymmärretä sitä koko ihmiskauppaa ilmiönä ja hyväksikäytön dynamiikkaa todellakaan. Kyllä toivoisin, että ihan [tuota] pykälääkin pikkusen pohdittaisiin. Tavallaan pitäisi lähteä jo vähän strategisesta näkökulmasta siinäkin, että mitä me halutaan tavoitella, että mitä halutaan tavallaan ihmiskaupan uhrien auttamiseksi, mutta myös tavallaan ihmiskaupan vastaisen toiminnan ja torjunnankin näkökulmasta, syyllisten vastuuseen saattamisen pyrkimyksen näkökulmasta, niin mitä me halutaan tavoitella. Kyllähän sen pitäisi sitten ehkä myös vaikuttaa siihen, että minkälainen toi meidän harkinta-aikapykäläkin on. (Viranomaistahon edustaja – H8)

Harkinta-ajan keskeyttämisistä ei viime vuosina ole tehty käytännössä lainkaan, joten vaikuttaa siltä, haastateltavan esiin tuoma problematiikka on otettu huomioon harkinta-aikojen soveltamiskäytännössä. Haastateltavien kehitysehdotukset mm. lainsäädännön ja ohjeistuksen muuttamiseksi käsitteivät pääosin sitä, että harkinta-aikakäytäntöjä selkeytettäisiin, ja että harkinta-ajan antamisesta tulisi sen myötä vakiintuneempi ja ennustettavampi käytäntö.

7 Käännyttäminen seksuaalipalveluiden myyntiepäilyyn perusteella

Tässä luvussa esitellään selvityksessä kerättyyn aineistoon perustuvan analyysin tulokset seksuaalipalveluiden myyntiepäilystä käännyttämisperusteena. Ensin käydään läpi käännyttämispäätöksiin perustuvan määrällisen ja laadullisen analyysin tulokset ja sen jälkeen haastatteluaineiston laadullisen analyysin tulokset.

7.1 Päätösaineiston määrällisen analyysin tulokset

Poliisin ja Rajavartiolaitoksen toimittama käännyttämisä koskeva anonymisoitu aineisto koodattiin määrällisesti Excelissä ja lisäksi numeroimme tapaukset.³⁷ Päätöksiä pyydettiin kahdella perusteella, UlkL 148 § 1 momentin 5 kohdan mukaisella epärehellisellä tulojen hankkimisella ja UlkL 148 § momentin 6 kohdan mukaisella epäilyllä seksuaalipalvelujen myymisestä. Päätöksiä kuitenkin sisällytettiin analyysiin vain siltä osin kuin ne tosiasiallisesti liittyivät seksuaalipalvelujen myyntiepäilyyn. Ne päätökset, joissa käännyttäminen perustui tulojen hankkimiseen epärehellisin keinoin, käytiin läpi ja arvioitiin, oliko niissä viitteitä seksuaalipalvelujen myymiseen. Jos viitteitä ei ollut, päätös poistettiin aineistosta, eikä sitä koodattu määrällisesti muiden muuttujien osalta.³⁸

Päätöksistä koodattiin ensinnäkin se, oliko päätös selvityksen kannalta relevantti, tieto päätöksen antajasta ja päätöksen päivämäärä. Käännyttävästä henkilöstä koodattiin kansalaisuus, mahdollisen oleskeluluvan myöntänyt maa sekä myöntöperuste. Lisäksi koodattiin tieto mahdollisesta maahantulokiellosta, sen laajuudesta ja pituudesta sekä maasta, johon henkilö käännytettiin. Päätösprosessista koodattiin tieto siitä, oliko käännyttävää henkilöä tiedotettu oikeudesta käyttää tulkkia ja avustajaa, vastustiko hän käännyttämis- tai maahantulokieltopäätöstä sekä oliko henkilölle annettu oikeus vapaaehtoiseen paluuseen ja millä perusteella sitä ei mahdollisesti ollut annettu. Kaikista päätöksistä nämä tiedot eivät kuitenkaan käyneet ilmi. Käännyttämisperusteista koodattiin sovellettu lainkohta. Jos henkilön maahantulo oli evätty, se koodattiin erikseen. Lisäksi koodattiin tieto

³⁷ Joissakin Rajavartiolaitoksen toimittamissa päätöksissä päätöksen antajaksi oli merkitty Maahanmuuttovirasto.

³⁸ Nämä päätökset koskivat esimerkiksi tupakkatuotteiden salakuljetusta, luvatonta työntekoa, huumausaineen käyttökoksia, näpistyksiä ja muita vastaavia tekoja, jotka eivät millään tavalla liittyneet seksuaalipalveluiden myyntiin.

siitä, oliko käännättämispäätöstä perusteltu koronapandemian aikana kansanterveydelisillä syillä, oliko henkilöllä aiempia maahantulokieltoja ja oliko henkilö myynyt seksuaalipalveluja jossain toisessa maassa. Myös muita mahdollisia huomioita koodattiin ennen muuta laadullista analyysia varten.

Päätöksiä saatiin selvitystä varten vuosilta 2015–2021 yhteensä 249. Rajavartiolaitokselta päätöksiä saatiin vain vuosilta 2018–2021, koska henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain mukaan tietoja voi säilyttää vain viisi vuotta.³⁹ Seksuaalipalvelujen myyntiepäilyyn perustuvia käännättämispäätöksiä annettiin yhteensä 51 vuosina 2018–2021. Luku sisältää poliisin ja Rajavartiolaitoksen antamat päätökset. Päätöksistä 53 prosenttia oli Rajavartiolaitoksen antamia ja 47 prosenttia poliisin antamia. Vuosina 2015–2017 poliisi antoi yhteensä 24 käännättämispäätöstä seksuaalipalvelujen myyntiepäilyyn perusteella. Luvut sisältävät kaikki päätökset, jotka liittyvät jollain tavalla seksuaalipalvelujen myyntiepäilyyn, vaikka UlkL 148 §:n 1 momentin 6 kohta ei olisikaan päätöksen nimenomaisena perusteena.

Taulukko 5. Seksuaalipalveluiden myyntiepäilyyn perustuvat käännättämispäätökset vuosina 2015–2021.

Päätöksen antaja	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Yht.
Rajavartiolaitos	*	*	*	9	11	7 ⁴⁰	13 ⁴¹	40
Poliisi	4	5 ⁴²	15	8	1	0	2	35
Yhteensä	4 ^{**}	5 ^{**}	15 ^{**}	17	12	7	15	75

* Ei tiedossa

** Selvitykseen saatujen päätösten perusteella

39 Rajavartiolaitoksen toimittamat päätökset koskivat ainoastaan käännättämistä seksuaalipalvelujen myyntiepäilyyn perusteella.

40 Päätöksistä kolme on Maahanmuuttoviraston tekemiä, mutta ne kuuluivat Rajavartiolaitoksen aineistoon. Vuonna 2020 UlkL 156 a §:n nojalla annettiin kaksi käännättämispäätöstä. Lisäksi aineistossa oli kaksi muuta koronapandemiaan liittyvää tapausta, joista käännätyksen perusteena oleva lainkohta ei ilmennyt suoraan. Lainkohdan puuttuminen johtuu todennäköisesti siitä, että selvitystä varten toimitettu aineisto sisältää päätökset eri muodossa kuin käännytettävälle henkilöille annetut päätökset, eikä niistä välttämättä käy ilmi kaikkia niitä tietoja, jotka käännytettävälle on annettu tiedoksi.

41 Vuonna 2021 UlkL 156 a §:n nojalla annettiin 11 käännättämispäätöstä.

42 Yksi päätös on annettu UlkL 167 §:n perusteella.

Taulukosta ilmenee, että käännättämispäätöksiä seksuaalipalvelujen myyntiepäilyyn perusteella on annettu vähän vuosina 2015–2021. Rajavartiolaitoksen antamien päätösten määrä on vaihdellut vuosien aikana jonkin verran, eikä kehityksessä ilmene selvää nousu- tai laskusuuntaisuutta. Poliisin antamien päätösten määrässä on ollut huippu vuonna 2017, jolloin käännättämispäätöksiä on annettu selvästi enemmän kuin muina vuosina. Vuosina 2019–2021 poliisi on antanut seksuaalipalveluiden myyntiepäilyyn perustuvia käännättämispäätöksiä vain yhden tai kaksi vuodessa tai ei lainkaan.

Valtaosassa käännättämispäätöksiä käännätyksen perusteena oli UlkL 148 §:n 1 momentin 6 kohta, jossa säädetään seksuaalipalvelujen myyntiepäilyä käännättämisen perusteena. Monessa tapauksessa oli samanaikaisesti sovellettu jotain toista UlkL 148 §:n 1 momentin mukaista käännätysperustetta. 43 prosentissa päätöksiä seksuaalipalvelujen myyntiepäily oli ainoa mainittu käännätysperuste (N=32). Yhdessä tapauksessa käännätystä ei ollut perusteltu 6 kohdan nojalla vaan UlkL 148 §:n 1 momentin 1 ja 5 kohdan nojalla. Lainkohdissa säädetään maahantulon edellytysten täyttymättä jäämisestä ja tulojen hankkimisesta epärehellisin keinoin. Päätöksen perustelujen mukaan käännätettävä henkilö oli kuitenkin toiminut striptease-esiintyjänä ravintolassa, eli kyse ei ollut siten seksuaalipalveluiden myynnistä.

Vuosina 2020 ja 2021 Rajavartiolaitoksen päätösaineistoon kuuluu UlkL 148 §:n 1 momentin nojalla tehtyjen päätösten lisäksi myös käännättämispäätökset, jotka on perusteltu UlkL 156 a §:n nojalla. Yhteensä 15 Rajavartiolaitoksen antaman päätöksen perusteena oli UlkL 156 a §, jossa säädetään unionin kansalaisten maahantulon ja maassa oleskelun rajoittamisesta kansanterveydellisistä syistä. Nämä päätökset ajoittuvat vuosille 2020–2021, jolloin sisärajavaltvonta otettiin käyttöön koronapandemian ja siihen liittyvien matkustusrajoitusten takia. Lainkohdassa säädetään unionin kansalaisen tai hänen perheenjäsenensä käännättämisestä kansanterveyteen liittyvällä perusteella, ja päätökset liittyvät koronapandemiaan. Koronapandemian aikana tehdyistä käännättämispäätöksistä keskustellaan tarkemmin seuraavassa luvussa.

Poliisin tekemien käännättämispäätösten määrässä on alueellista vaihtelua, ja Helsingin poliisilaitos on antanut päätöksiä selvästi eniten, 21 kappaletta, eli 60 prosenttia poliisin antamista päätöksistä. Itä-Suomen, Lapin, Hämeen ja Länsi-Uudenmaan poliisilaitokset eivät ole antaneet yhtään selvityksen kannalta relevanttia päätöstä. Muut poliisilaitokset ovat antaneet 1–4 päätöstä. Rajavartiolaitoksen käännättämispäätöksistä valtaosa, 11, on Kaakkois-Suomen rajavartioston antamia, eli ne on annettu idän raja-asemilla, erityisesti

Vaalimaalla. Helsingin rajatarkastusosasto on antanut 8 päätöstä ja Suomenlahden merivartiosto 7. Länsi-Suomen merivartiosto on antanut yhden päätöksen. Kymmenestä päätöstekstistä ei ilmennyt päätöksen antanut osasto.⁴³

Suurin osa käännyttävistä henkilöistä oli naisia.⁴⁴ Päätöksistä 5,3 prosentista kävi ilmi, että käännyttävä henkilö oli mies tai transsukupuolinen. Käännyttämispäätöksissä oli edustettuna 14 eri kansalaisuutta. Yksi henkilö oli merkitty kansalaisuutta vailla olevaksi. Yli 35 prosenttia käännytyistä henkilöistä oli nigerialaisia. Toiseksi eniten käännytettyjen joukossa oli venäläisiä, joita oli hieman alle 20 prosenttia. Muiden maiden kansalaisuuksien edustajia oli vähemmän. Käännytyt henkilöt olivat kotoisin Afrikan, Aasian, Etelä-Amerikan ja Euroopan maista. Koronapandemian aikana käännytettiin myös EU-jäsenvaltioiden kansalaisia.

Yli 70 prosentille käännytyistä henkilöistä oli käännytyksen yhteydessä annettu maahantulokiello (N=53). Yksi maahantulokielloista oli myöhemmin peruttu. Maahantulokiellon perumisen syytä ei päätöksessä ilmaistu, mutta käännytetty henkilö oli EU-kansalainen ja päätös oli tehty UlkL 148 §:n 1 momentin 6 kohdan lisäksi UlkL 156 a §:n nojalla. Kolmelle muullekin EU-kansalaiselle oli määrätty maahantulokiello, ja päätökset oli antanut Maahanmuuttovirasto. 22 maahantulokieltoa oli määrätty yhden vuoden pituisiksi, 25 maahantulokieltoa kahden vuoden pituisiksi ja kaksi maahantulokieltoa kolmen vuoden pituisiksi. Kolmen vuoden maahantulokiellot olivat Maahanmuuttoviraston määräämiä. Maahantulokielloista 16 koski koko Schengen-aluetta ja 37 Suomea.

7.2 Päätösaineiston laadullisen analyysin tulokset

Tässä luvussa käydään läpi laadullisen analyysin tuloksia ja esitetään aineistositaatteja päätöksistä. Määrällisen koodaamisen lisäksi selvitystä varten kerätty käännyttämispäätösaineisto koodattiin myös laadullisesti Nvivo-ohjelmassa. Päätöksistä koodattiin tapauksen ilmituloon liittyvät mahdolliset olosuhteet, seksuaalipalveluiden myyntiin liittyvät näyttö sekä käännyttämiseen ja mahdolliseen maahantulokiellon määräämiseen liittyvät perustelut ja huomiot. Lisäksi koodattiin se, oliko päätöksissä mainittu henkilön mahdollinen ihmiskaupan tai muun hyväksikäytön uhriksi joutuminen.

43 Päätöksen antanutta osastoa koskevan maininnan puuttuminen johtuu luultavasti siitä, että aineisto oli annettu selvitystä varten eri muodossa kuin se annetaan käännyttävälle henkilölle, joka saa päätöksen lomakemuotoisena.

44 Anonymisoidusta aineistosta sukupuoli ei käy ilmi, jos sitä ei ole mainittu päätöstekstissä. Aineiston perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että käännyttävät ovat yleensä naisia, ja päätöstekstistä ilmeni erikseen, jos käännyttävä on poikennut tästä normista ja ollut esimerkiksi mies tai transsukupuolinen.

Rajavartiolaitoksen tekemät päätökset⁴⁵ olivat laadullisen analyysin näkökulmasta pääosin informatiivisempia kuin poliisin tekemät päätökset, sillä niissä kuvattiin laajemmin tilannetta, jossa seksuaalipalveluiden myynti epäily oli tullut ilmi, sekä käytiin läpi henkilön kertomusta sekä näyttöä seksuaalipalveluiden myynnistä. Poliisin tekemissä päätöksissä oli yleensä käytetty lomakepohjaa, jossa oli vain hyvin lyhyt tekstikuvaus tilanteesta.

Päätöksiä koskevissa aineistositaateissa viitataan tässä luvussa käännyttämispäätöksen numeroon (esim. KP1), jonka HEUNIn tutkijat antoivat päätöksille Exceliin tehdyn koodauksen yhdessä. Tällä tavoin varmistutaan siitä, ettei yksittäisiä päätöksiä ole mahdollisuutta tunnistaa esimerkiksi niiden S-numeron pohjalta. Aineistoesimerkkien pohjalta lukijoiden on mahdollista saada parempi käsitys käännyttämispäätöksen tietosisällöstä ja käytetyistä perusteista, kuin jos analyysissä olisi pelkästään referoitu päätösten sisältöä.

7.2.1 Ilmitulon olosuhteet

Poliisin tekemissä käännyttämispäätöksissä epäily seksuaalipalvelujen myynnistä on tullut ilmi yleensä ulkomaalais- tai järjestysvalvonnan yhteydessä tai ulkopuolisen ilmoituksen perusteella. Joissain yksittäisissä päätöksissä viitataan esimerkiksi ulkopuolisiin tahoihin, kuten hotelleihin ja siihen, että hotellin edustaja on ollut poliisiin yhteydessä, koska yksittäisen henkilön huoneessa on käynyt useita miehiä.

”Kameratallenteiden perusteella huoneessa on käynyt useita eri miehiä, jotka kulkevat kyseisen asiakkaan ovikoodilla kerrokseen asti, mutta huoneen oven nainen avaa heille itse.” (KP209)

Osassa tapauksia poliisi on puolestaan tavannut henkilön esimerkiksi hierontalaitoksesta, aikuisviihdeliikkeestä, stripteasepaikasta tai yksityisasunnosta. Helsingin poliisilaitoksen osalta suuri osa tapauksista on käynyt ilmi osana kadulla tapahtuvaa järjestyksen valvontaa. Näissä tapauksissa on yleensä ollut kyse siitä, että henkilö on tavattu Helsingin keskustan kadulta ”pysäyttelemästä ohikulkevia miehiä tarjoten maksullisia seksipalveluja”. Yhtä henkilöä lukuun ottamatta näissä tapauksissa kyse on ollut nigerialaisista (naisista).

45 Kuten luvussa 7.1. kävi ilmi, Rajavartiolaitoksen aineisto toimitettiin meille sellaisessa muodossa, että siitä kävi ilmi vapaassa muodossa kirjoitettu tekstikuvaus tapauksen ilmitulosta, näytöstä ja tehdyistä toimenpiteistä ja ratkaisuksista.

”Helsingin poliisilaitoksen partio XX havaitsivat järjestyksenvalvontaa suorittaessaan useampia naisia, joiden oli olosuhteiden ja käyttäytymisen perusteella syytä epäillä tarjoavan maksullisia seksuaalipalveluja yleisellä paikalla.” (KP194)

”XX on tavattu [sijainti] pysäyttelemässä ohikulkevia miehiä, käytöksen sekä entisyyden perusteella on syytä epäillä hänen myyvän seksuaalipalveluja Suomessa.” (KP147)

Muutamassa tapauksessa käy ilmi, että henkilön on epäilty myös syyllistyneen johonkin rikokseen, kuten huumausainerikokseen, maksuvälinepetokseen, petokseen, lievään omaisuusrikokseen, rekisterimerkintärikokseen, lievään pahoinpitelyyn, ulkomaalaisrikkomukseen tai törkeään paritukseen.

Rajavartiolaitoksen tekemissä päätöksissä epäily seksuaalipalveluiden myynnistä on tullut esiin yleensä maahantulotarkastuksen tai maastalähtötarkastuksen yhteydessä. Osassa tapauksista tullin on havainnut tullitarkastuksessa epäselvyyksiä ja ohjannut henkilön rajavartiolaitoksen toisen linjan tarkastukseen maassa oleskelun laillisuuden selvittämistä varten. Yleensä näissä tapauksissa käy ilmi, että tullin- tai muun tarkastuksen yhteydessä henkilön matkatavaroista on löydetty ”seksipalvelujen myyntiin viittaavia tekijöitä” kuten ”paljon kondomeja sekä alusvaatteita”, seksileluja, liukuvoiteita, ”korkokenkiä ja intiimejä mausteöljyjä”, ”intiimialueiden desinfiointiaineita” tai esimerkiksi ”seksityöläisen ”safer work” -infoliitin sekä sukupuolitaudeista kertovia lehtisiä”.

7.2.2 Näyttö seksuaalipalveluiden myynnistä

Yleensä näyttö seksuaalipalveluiden myynnistä on päätösaineiston valossa perustunut havaintoihin, henkilön matkatavaroiden sisältöön, henkilön puhuttamiseen sekä mahdollisiin aiempiin käännyttämispäätöksiin ja tai maahantulokieltoihin seksipalveluiden myynnin perusteella. Varsin suuressa osassa rajavartiolaitoksen tekemistä päätöksistä käy ilmi, että henkilöt ovat myöntäneet suoraan myyneensä seksuaalipalveluita Suomessa tai muissa maissa, kuten Norjassa tai olevansa tulossa maahan myymään seksuaalipalveluita.

”kertoi olevansa maksullinen seuralainen ja aikovansa myydä seksuaalipalveluita Helsingissä.” (KP214)

”Alustavassa puhuttelussa xxxxxxxxxxxxxx kertoi laittaneensa ilmoituksen omilla kuvillaan verkkosivulle, jossa tarjoaa seksuaalipalveluita rahaa vastaan.” (KP224)

”Tarkemmassa II-linjan tarkastuksessa henkilö kertoi seuraavaa: Matkustaneen Norjaan ja työskennelleen siellä myymällä seksuaalipalveluita.” (KP230)

Osasta päätöksiä käy kuitenkin ilmi, että henkilö on johdonmukaisesti kieltänyt myyneensä seksiä. Henkilöt ovat kertoneet tullessa Suomeen esimerkiksi lomalle tai tapaamaan poikaystävää tai tekemään hierontatyötä.

”Kysyttäessä xxxxxxxx kielsi myyneensä seksipalveluita vaan ainoastaan hierontapalveluita ja sen vuoksi hänellä on tunnukset seksitreffit-sivustolle.” (KP213)

”kiisti jyrkästi tekevänsä Suomessa prostituoidun töitä. xxxxxxxx matkatavaroista löydettiin kuitenkin paljon sellaista materiaalia, joka tukee sitä olettaa, että hänen todellinen maahantulon tarkoitus on saapua Suomeen myymään seksuaalipalveluja, eikä xxxxxxxx kertomusta hänen maahantulon tarkoituksesta voida pitää uskottavana.” (KP238)

”matkatavaroista löydettiin runsaasti eroottisia alusasuja sekä muuta seksuaalipalveluiden tarjoamiseen liittyviä tarvikkeita. Hän kuitenkin kiisti viimeiseen asti olevansa tulossa Suomeen myymään seksuaalipalveluita” (K240)

”kielsi poliisin puhutuksessa myyneensä seksipalveluja ja oli tullut kertomansa mukaan Suomeen lomalle.” (KP166)

Joissain päätöksissä käy ilmi, että maastalähtötarkastuksen yhteydessä on esimerkiksi havaittu, että henkilön käteisrahavarannot ovat kasvaneet matkan aikana, ja tämä yhdessä muiden seikkojen kanssa on herättänyt epäilyn siitä, että rahat on ansaittu seksinmyynnillä.

”Henkilö ei kykene antamaan luotettavaa selitystä rahojen alkuperästä. Henkilöllä on aiempaa historiaa seksuaalipalveluiden myynnistä. Henkilön matkatavarat poikkeavat tavanomaisesta, sillä hänellä on vaihtovaatteina ainoastaan alusvaatteita.” (KP222)

Lisäksi henkilöillä on ollut mukana esimerkiksi muistikirjoja tai vihkoja, joissa on ollut merkintöjä käyttäjätunnuksista verkkosivustoille, joilla julkaistaan seksinmyynti-ilmoituksia, tai näiden ilmoitusten numeroita tai SIM-kortteja, joiden numerot esiintyvät seksinmyynti-ilmoituksissa. Joissain päätöksissä käy myös ilmi, että henkilön puhelinnumero on googlattu ja sen kautta on havaittu, että hänen numeronsa tai kuvansa on yhdistettävissä seksinmyynti-ilmoitukseen.

”tarkasti numeron Googlasta, jolloin hakutuloksista selvisi numeron kuuluvan sihteeriopisto.com sivulla olevalle ”xxxxxxx” nimiselle henkilölle, joka myy sivustolla Helsingissä seksiä.” (KP248)

Sekä poliisin että rajavartiolaitoksen tekemissä käännyttämispäätöksissä käy välillä ilmi näyttönä myös henkilöiden asiakkaiden määrä sekä seksuaalipalveluiden hintaan liittyviä yksityiskohtia. Yleensä kyse on ollut alle kymmenestä asiakkaasta, ja seksuaalipalveluiden minimihinta on vaihdellut noin 40–150 euron välillä, koko yön palvelu on maksanut noin 1000 euroa. Osa hinnoista on koskenut Norjaa, jossa on oletettavasti saattanut olla korkeammat hinnat kuin Suomessa.

”Asiakkaita X kertoo olleen noin 6. Yhteydenottoja on ollut enemmän, X:n mukaan minimihinta seksipalveluille on ollut 40 euroa.” (KP207)

”Henkilö myöntänyt myyneensä seksuaalipalveluja Suomessa useammassa kaupungissa. Asiakkaita hänellä on kertomansa mukaan ollut 5.” (KP216)

”Hän kertoi työskennelleensä seuralaisena myyden seksuaalipalveluja. xxxxxxxx kertoi, että on ollut Suomessa yhteensä kolme kertaa tienaten seksuaalipalveluilla ensimmäisellä kerralla 2000 EUR, toisella kerralla 2000 EUR ja nyt kolmannella kerralla 4000 EUR.” (KP217)

”Kertomansa mukaan tavannut 10 päivässä 5 miestä. Saanut rahaa miehiltä seksiä vastaan 150 euroa tunnilta. Henkilöltä löytyi rahaa maasta poistuessaan 1500 euroa käteistä. Voidaan perustellusti epäillä, että rahat on hankittu seksuaalipalveluja myymällä.” (KP221)

”Alustavassa puhuttelussa kertoi tapaalleensa miehiä hotellissa sekä yksityisasunnossa ja saaneensa rahaa seksuaalipalveluista. Tavannut kertomansa mukaan 5–7 miestä matkansa aikana.” (KP223)

Osalla henkilöistä on päätösten mukaan aiempia merkintöjä poliisin järjestelmissä. Näitä käytettiin todentamaan epäilyä siitä, että henkilön matkan tosiallinen tarkoitus oli seksuaalipalveluiden myynti. Viidessä tapauksessa kävi myös ilmi, että henkilöllä oli aiemmin ollut tai edelleen voimassa oleva maahantulokielto Suomeen. Tällainen tapaus kävi ilmi esimerkiksi yhdessä poliisin tekemässä käännyttämispäätöksessä:

”Poliisi tarkasti järjestelmistään mahdollisia taustoja ja selvisi, että samoilla henkilötiedoilla esiintyneelle naiselle on annettu [kaupunki ja päivämäärä] vaatimus siirtyä toisen jäsenvaltion alueelle, koska hänen on epäilty tulleen Suomeen myymään seksuaalipalveluita.” (KP72)

7.2.3 Ihmiskaupan tai muun hyväksikäytön uhriksi joutuminen

Aineistosta löytyi yksi maininta ihmiskaupasta tapauksessa, jossa todettiin ennakkotietojen perusteella, että oli syytä epäillä myös ihmiskauppaa. Käännyttämispäätöksestä ei kuitenkaan käy tarkemmin ilmi, miten asia on henkilön kanssa otettu puheeksi, eikä ihmiskaupasta tai hyväksikäytöstä ole ilmeisesti ollut mitään näyttöä, sillä käännyttämispäätös on tehty tavanomaisella tavalla.

Erittäin harvasta päätöksestä käy itse asiassa millään tavalla ilmi, onko henkilöltä missään vaiheessa kysytty, tarjoaako hän seksuaalipalveluja vapaaehtoisesti ja/tai itsenäisesti, vai onko hän esimerkiksi joutunut jonkinasteisen hyväksikäytön uhriksi. Tästä on toki voitu keskustella laajastikin ilman, että asiasta on tehty kirjauksia itse käännyttämispäätökseen. Vain kahdesta päätöksestä kävi ilmi eksplisiittisesti, että kukaan ei ole pakottanut henkilöä myymään seksuaalipalveluita. Toinen näistä päätöksistä oli tehty vuonna 2022, eikä se siis varsinaisesti kuulunut selvityksen aineistoon, joka käsitteli vuosia 2015–2021.

”myöntänyt myyneensä seksuaalipalveluja, ja kertoo tulleen Suomeen vapaaehtoisesti. Kukaan ei ole pakottanut häntä tekemään mitään vastoin tahtoaan”, (KP207)

”kerto, että hän ei ole velkaa kellekään eikä maksa tuloistaan kenellekään osuutta. [...] kertoi olleensa pari viikkoa [toisessa maassa] marraskuussa 2021 ja siellä käyttäneensä järjestäjää, joka hoiti hänelle asiakkaita.” (KP250)⁴⁶

Myöskään mainintoja siitä, että henkilö olisi itse ollut jonkin rikoksen uhri ei päätöksistä käy ilmi. Joistakin päätöksistä käy kuitenkin ilmi, että henkilöä on kuultu todistajina esim. paritusrikoksiin tai kirjauksissa on mainittu, että ”tapaukseen epäillään liittyvän paritusrikollisuutta”. Käännyttävän henkilön asema ei kuitenkaan käy aina ilmi päätöksistä.

7.2.4 Koronapandemian aikaiset tapaukset

Vuosien 2020–2021 osalta Rajavartiolaitoksen tekemissä päätöksissä on myös poikkeuksellisia EU-kansalaisia koskevia käännyttämispäätöksiä, jotka tosiallisesti perustuivat kansanterveydellisiin syihin. Kyseisissä päätöksissä oli kuitenkin erikseen mainintoja

⁴⁶ Kyseinen päätös on tehty vuonna 2022.

seksuaalipalveluiden myyntiepäilyistä.⁴⁷ Tuolla aikajaksolla tehtyjä käännättämispäätöksiä perusteltiin ulkomaalaislain 156a §:llä, jossa todetaan seuraavaa: ”Unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä maahantuloa ja maassa oleskelua voidaan rajoittaa kansanterveyteen liittyvistä syistä.” Lain mukaan rajoitukset voivat perustua vain tautiin, joka on jokin Maailman terveysjärjestön asiaan kuuluvissa asiakirjoissa määritelty, mahdollisesti epidemian aiheuttava tauti tai muu tarttuva tauti, johon sairastuneen tai sairastuneeksi epäillyn Suomen kansalaisen vapautta voitaisiin taudin leviämisen estämiseksi rajoittaa. (Emt.) Koronavirus oli tällainen tauti. Vaikka kyseisiä päätöksiä ei siis tehty seksuaalipalveluiden myyntiepäilyjen nojalla, on niiden erittelemisen tärkeää käännättämisen tutkimisen näkökulmasta.

Koronaviruspandemian aikana vuosina 2020–2022 oli käytössä Valtioneuvoston päätöksiin (ks. esim. Valtioneuvoston päätös SM/2022/1) perustuvia matkustusrajoituksia, jolloin matkustamista Suomeen ulkomailta rajoitettiin koronaviruksen leviämisen ehkäisemiseksi ja otettiin käyttöön sisärajoitukset eri rajanylityspisteissä. Maahan sai tuolloin tulla vain perhe- tai lähisuhteen tai työsuhteen perusteella tai muiden välttämättömien syiden perusteella. Välttämättömiä syitä ja niihin lukeutuvia pakottavia perhesyitä koskevaa ohjeistusta päivitettiin pandemian aikana.

Valtioneuvoston päätösten (ks. esim. päätös SM/2022/1) pohjalta Rajavartiolaitos teki sarjan ohjeita selventääkseen niiden yksityiskohtaista tulkintaa rajavalvonnan toteuttamiseksi. Huhtikuussa 2020 Rajavartiolaitoksen ohjeistuksen mukaan perhesyihin liittyvä välttämätön liikenne oli sisä- ja ulkorajoilla sallittua vain pakottavissa perheasioissa, kuten lapsen tapaamisoikeutta tai hautajaisia varten (Rajavartiolaitoksen ohje 7.4.2020, 2–3). Heinäkuussa 2020 perheasioihin liittyvät välttämättömät syyt laajentuivat käsittämään esimerkiksi sukulaisen tapaamista ja seurustelusuhteita (Rajavartiolaitoksen ohje 10.7.2020, 3–4). Maaliskuun 2021 ohjeistuksella seurustelusuhteen määritelmää edelleen laajennettiin ja ohjeistuksen mukaan välttämättömän rajanylityssyyntä muodostaviksi seurustelusuhteiksi katsotaan myös niin sanotut etäsuhteet (Rajavartiolaitoksen ohje 31.3.2021, 2, 4, 11–12). Sen sijaan maiden välillä ei sallittu vapaa-ajan matkustamista.

47 Tiedossamme ei ole kuinka paljon käännättämispäätöksiä yhteensä tehtiin kyseisellä ulkomaalaislain 156a §:n nojalla vuosina 2020 ja 2021. Rajavartiolaitokselta saamissamme 15 päätöksessä oli tietopyyntömme mukaisesti maininta seksuaalipalveluiden myyntiepäilyistä ja ne olivat osa analysoitua päätösaineistoa. Selvityksen perusteella ei voida arvioida miten seksuaalipalveluiden myyntiepäilyyn liittyviä tapauksia on kohdeltu suhteessa muihin tapauksiin, joissa vastaavasti henkilön maahantulon syytä ei ole pidetty välttämättömänä.

Kansanterveydellisillä syillä perusteltuja päätöksiä, joissa on maininta seksuaalipalveluiden myyntiepäilyistä tehtiin yhteensä 15, joista neljä tehtiin vuonna 2020 ja 11 vuonna 2021.⁴⁸ Eniten päätöksiä tehtiin Romanian (6) ja Tšekin kansalaisille (6). Päätöksissä on todettu esimerkiksi että seksuaalipalveluiden myynti edellyttää lähikontakteja, jota pidetään riskinä koronaviruksen leviämiseksi. Yhdessä käännyttämispäätöksessä esimerkiksi asia todettiin näin:

”Ottaen huomioon vallitsevan COVID-19 tartuntatauti-epidemian vuoksi Suomeen määrätyt matkustusrajoitukset sekä sen, että seksuaalipalvelujen myyminen johtaa väistämättä työn luonteen vuoksi läheisiin ihmiskontakteihin, katsotaan xxxxxx tahallaan ja vakavasti vaarantavan Suomen kansanterveyttä. xxxxxx ei ole myöskään kertonut, että hän aikoo noudattaa suositusta omaehtoisesta karanteenista maahan saapumisen jälkeen. Rajavartiolaitos katsoo, että xxxxxx matkan katsotaan muodostavan vakavan uhan Suomen kansanterveydelle ulkomaalaislain 156 a §:n tarkoittamalla tavalla.” (KP232)

Toisessa päätöksessä puolestaan todettiin, että seksuaalipalveluiden myynti ei ole yhteiskunnan huoltovarmuuden kannalta kriittinen ala⁴⁹ eikä sitä voida rinnastaa esimerkiksi työmatkaan.

”työ prostituoituna edellyttää lähikontaktia asiakkaan kanssa. Työ- ja elinkeinoministeriön johdolla on määritelty yhteiskunnan toimivuuden ja huoltovarmuuden kannalta merkittävät työt, jotka eivät siedä viivästystä. xxxxxxxxxx työskentely prostituoituna ei kyseisen listauksen mukaan katsota olevan yhteiskunnan huoltovarmuuden kannalta kriittistä.” (KP243)

Eriyksen kiinnostava on ilmiö, jossa maahan pyrkineet henkilöt ovat esittäneet maahan-tulotarkastuksessa kutsukirjeitä poikaystäviltä ja/tai työsopimuksia osaamatta kuitenkaan eritellä esimerkiksi, mihin yritykseen he ovat tulossa töihin, kuinka pitkäksi aikaa ja

48 Kuten luvussa 7.1. kävi ilmi, osassa koronan liittyvissä tapauksissa ei kuitenkaan ole viitattu UlkL 156 a §:ään, eli koronaan liittyviä päätöksiä on enemmän kuin päätöksiä, joissa eksplisiittisesti viitataan UlkL 156:ään. Tämä johtuu todennäköisesti Rajavartiolaitokselta saadun päätösaineiston vapaatekstimuodosta.

49 Näitä aloja listattiin ensin Valtioneuvoston (2020) tiedotteessa 17.3.2020. Listaa päivitetiin esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön tekemässä listauksessa 25.1.2021.

missä heidän on tarkoitus majoittautua.⁵⁰ Näitä huomioita on kirjattu neljässä päätöksessä. Yhdessä tapauksessa esimerkiksi käy ilmi, että henkilön esittämä työsopimus on yritykseen, joka on yhdistetty vastaaviin tapauksiin useasti aiemminkin.

”Työsopimuksessa mainittu työnantaja on ennestään tuttu nimi aiemmissa vastaavissa tapauksissa, joissa [EU:n maan X] kansalainen on tulossa tekaistulla työsopimuksella Suomeen todennäköisesti myymään seksuaalipalveluja. Työnantaja löytyy enemmän tai vähemmän osallisena XX:een erilaiseen tapaukseen poliisiasiain tietojärjestelmästä.” (KP236)

Kyseisestä käännyttämispäätöksestä käy ilmi, että puhelimitse tavoitettu työnantaja oli kertonut, että heidän työntekijänsä majoitetaan työnantajan vuokraamassa asunnossa, jossa majoittuu myös muita siivousalalla toimivia ”tyttöjä”. Siivoustyötä henkilön kertomusta maahantulon syystä ei pidetä uskottavana, ja on nimenomaan epäilty, että seksipalveluiden myynti on ollut matkan tosiallinen tarkoitus.

”Lisäksi xxxxxxxx matkatavaroiden sisältöä ei voida pitää tavanomaisena matkustajan tullessa työskentelemään [...]siivoojana. Ottaen huomioon työnantajan ja xxxxxxxx ensimmäisen tapaamisen luonne, työsuhteen luominen lähes vuoden myöhemmin ja ettei mistään työnteko-oikeudellisten asioiden järjestelämisestä ole näyttöä, xxxxxx kertomusta työmatkasta ei voida pitää uskottavana eikä hänen tosiasiallista maahantulonsa tarkoitusta selvitettyinä.” (KP239)

Rajavartiolaitoksen kirjausten mukaan näissä tapauksissa henkilöiden kertomukset työsopimuksen mukaisesta työskentelystä olivat osittain ristiriitaisia työsopimukseen nähden eivätkä henkilöt olleet tietoisia työympäristöstä, työn teon laillisuuteen vaadittavista asiakirjoista eikä siitä, missä tulevat majoittumaan työssä olonsa aikana.

Vaikka nämä koronan aikana tehdyt käännytyspäätökset tehtiin nimenomaan ulkomaalaislain 156a §:n mukaisesti kansanterveydellisistä syistä eivätkä ne perustuneet ulkomaalaislain 148 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaisesti seksuaalipalveluiden myyntiepäilyihin, on niissä silti merkitteä pantavaa, kuinka kytkös seksuaalipalveluiden myyntiin tuodaan esiin. Käännyttämismielion tutkimisen näkökulmasta huomionarvoista on se, että seksuaalipalveluiden myynti on päätöksissä kehystetty toimintana, jossa ei voida välttyä lähikontakteilta ja sitä kautta mahdollisesti levitetään koronatartuntoja.

⁵⁰ Ylen uutisen mukaan yhdessä vastaavassa tapauksessa väärillä asiakirjoilla maahan naisia tuonut romanialaismies tuomittiin mm. törkeästä väärennyksestä ja parituksesta Satakunnan käräjäoikeudessa vuonna 2020. (YLE 2.9.2020.)

7.3 Haastatteluaineiston analyysin tulokset

Käännyttämisestä seksuaalipalveluiden myyntiepäilyn perusteella keskusteltiin myös asiantuntijahaastatteluissa. Kaikilla haastateltavilla ei ollut kokemusta tästä teemasta kovin kattavasti, kun taas osa haastatelluista esiviranomaistoimijoista oli erikoistunut ulkomaalaisvalvontaan ja/tai muuten ulkomaalaisia koskeviin asioihin. Yhtä järjestöä lukuun ottamatta ei muilla haastatelluilta järjestöjen edustajilla ollut kovin paljon käytännön kokemuksia käännyttämisasiasta nimenomaan seksuaalipalveluiden myyntiepäilyn perusteella. Lisäksi haastateltiin yhtä kokemusasiantuntijaa.

7.3.1 Käännyttämistilanteet

Asiantuntijahaastatteluissa esitutkintaviranomaiset toivat esiin, että pääosin ulkomaalaislain seksuaalipalveluiden myyntiepäily käännyttämisperusteessa on kyse yleisen turvallisuuden ja järjestyksen ylläpidosta, jolloin voidaan puuttua esimerkiksi julkisella paikalla tehtävään seksin myyntiin.

K: Mitä hyötyä tästä kyseisestä käännytysperusteesta on poliisin näkökulmasta?

V: Se on yleisen järjestyksen ylläpitämistä sanotaan näin. Se on isolla otsikolla kun mennään, niin järjestyksen ylläpitämistä. (Viranomaistahon edustaja – H10)

Kyseistä käännyttämisperustetta ei kuitenkaan haastateltujen esitutkintaviranomaisten mukaan sovelleta kovin usein. Käännyttämiseen liittyy monenlaisia käytäntöjä. Kuten jo käännyttämisspätösaineiston analyysistä kävi ilmi, epäily seksuaalipalveluiden myynnistä käännyttämisperusteena voi käydä ilmi monenlaisissa tilanteissa: esimerkiksi poliisin ulkomaalais- ja tai järjestysvalvonnan yhteydessä tai rajavartiolaitoksen tekemän maahantulo- tai maastapoistumistarkastuksen yhteydessä.

Yleisvalvonnan näkökulmasta on mahdollista nähdä esimerkiksi tilanne, missä tällainen kauppakin tapahtuu ja sitten tämmöiseen yleiseen elämännäkemykseen siitä. Esimerkiksi henkilön vaatuksesta tai siitä, että naishenkilö ja mieshenkilö kun keskustelevat keskenään, niin ei välttämättä ole kyse pariskunnan välisestä keskustelemisesta. (Viranomaistahon edustaja – H9)

Asiantuntijahaastatteluiden perusteella seksuaalipalveluiden myynti epäily ei viranomaisen näkökulmasta ole erityisen yleinen käännyttämisperuste ja kyseisellä perusteella tehdään varsin vähän käännyttämisspäätöksiä. Haastateltu esitutkintaviranomainen toi ilmi haasteena erityisesti näyttöön liittyvät kysymykset.

Niin, siis seksuaalipalveluiden myynnistä käännätysperusteena, sinänsä se ei ole meillä kovin yleinen käännätysperuste koska siitä on suhteellisen hankala saada näyttöä. Käytännössä ei asiakas itse sitä myönnä, niin vaikka matkatavarat olisi täynnä siihen viittaavaa, niin ei sitä oikein pysty käännätysperusteena käyttämään, ainut on, että jos asiakas itse sen sanoo, että hän on sitä tulossa tekemään. Ei juuri muuten. (Viranomaistahon edustaja – H11)

Toisen haastatellun esitutkintaviranomaisen mukaan tunnistamisen jälkeen käännätämisen prosessissa kuullaan aina henkilöä, jolloin tällä on mahdollista tuoda esiin erilaisia asiaan liittyviä seikkoja, sekä kertoa esimerkiksi perhesuhteistaan ja muista siteistä Suomeen. Haastateltava kuvasi prosessia näin:

Ja sitten henkilö kuullaan asiaan. Kuuleminen ei oo mikään kuulustelu, vaan kasvotusten niin kun pyydetään mielipidettä tähän asiaan ja sitten henkilön oma näkemys tästä mahdollisesta käännätämisestä ja tästä poliisin havainnoista, niin perhesuhteista, Suomessa oleskeluajasta, siteistä Suomeen, niin kirjataan sitten siihen asiakirjaan. Jonka jälkeen sitten kirjoitetaan dokumentti nimellä käännätyspäätös, mihin laitetaan ne perustelut ja annetaan henkilölle tiedoksi. (Viranomaistahon edustaja – H9)

7.3.2 Ihmiskauppa ja käännätämispäätökset

Kuten käännätämispäätösaineiston analyysistä kävi ilmi, erittäin harvasta päätöksestä käy ilmi, miten poliisin tai rajavartiolaitoksen edustajat ovat varmistaneet, ettei kyseessä ole henkilö, joka on itse joutunut hyväksikäytön tai ihmiskaupan uhriksi. Asiasta keskusteltiin asiantuntijahaastatteluisissa, sillä poliisin ulkomaalaisvalvonnan ohjeissa esimerkiksi korostetaan, että ihmiskaupan tunnistamiseen tulee kiinnittää erityisesti huomiota mm. silloin, kun poliisin asiakkaana on henkilöitä, jotka ovat myyneet seksuaalipalveluja (Poliisihallitus 2021a, 19). Viranomaisen voi olla haastateltujen asiantuntijoiden mukaan vaikeaa tällaisessa tapauksessa tunnistaa, onko seksin myynnistä epäilty henkilö mahdollisesti itse joutunut ihmiskaupan tai hyväksikäytön uhriksi.

Se hyvin paljon on siitä puhutuksesta kiinni ja asiakkaan olemuksesta, että varsinkin maasta lähteivissä matkustajissa niitä tulee tällaisia, että jotka voisi olla tai todennäköisesti on ollutkin ihmiskaupan uhreja tai sillä lailla, alistettu vähän niin kuin. Mutta usein kun he ovat lähdössä, heillä on kova halu poistua maasta ja lisäksi joissain tapauksissa se on saattanut jossain muussa Schengen maassa tapahtua se mahdollinen ihmiskaupparikos, niin silloin ei siihen kaikkeen pysty puuttamaan. Jos se on Suomessa tapahtunut, niin se on tosi vaikeata saada pumpattua sitä tietoa, kun he ovat kumminkin niin lähdön porteilla tässä, että he haluavat poistua hyvin

pikaisesti useimmiten sinne kotimaahan. Mutta kyllä siinä yritetään aina selvittää sitä mahdollista ihmiskauppaviitettä, mikäli sellaista [käy ilmi]. (Viranomaistahon edustaja – H11)

Kuten haastateltu esitutkintaviranomaisen edustaja tuo ilmi, voi nopeasti etenevässä tilanteessa olla vaikea tunnistaa henkilöitä, jotka olisivat joutuneet tai olisivat riskissä joutua hyväksikäytetyksi. Haastateltavat toivat esiin myös kieli- ja kommunikaatio-ongelmat esiin haasteina, sekä sen etteivät seksiä myyvät siirtolaiset luota poliisiin tai halua erinäisten syiden, kuten pelon ja stigman vuoksi puhua viranomaisille kokemuksistaan. Näitä eritellään tarkemmin seuraavassa osiossa. Kuten itse käännättämispäätösten laadullisesta analyysistäkin kävi ilmi, joissain tapauksissa henkilöt kieltävät koko prosessin ajan, että he ovat myyneet tai ovat tulossa myymään seksuaalipalveluja Suomessa. Koska haastateltujen esitutkintaviranomaisten mukaan esimerkiksi pelkkä henkilön tavaroista löydetty välineistö ei riitä näytöksi seksuaalipalveluiden myynnistä, käytetään tilanteessa kokonaisuuskäytäntöä. Lopullisen päätöksen käännättämisestä tekee päällystöön kuuluva henkilö sekä poliisissa että rajaviranomaisen osalta.

Nyt on sellainen näkemys, että ei näitä perusteita ole päätöksiä tehty. Sitten jätetään toimenpide tekemättä, jos näyttää epävarmalta. (Viranomaistahon edustaja – H10)

Haastateltavien esiin nostama kokonaisuuskäytännön ajatus korostuu myös maahanmuuttoviranomaisen maasta poistamista koskevassa ohjeessa, jossa korostetaan, että henkilön käännättämisen kyseisellä perusteella tulisi perustua tosiasiallisiin tietoihin henkilön toiminnasta esimerkiksi aikaisemman maassa oleskelun yhteydessä (Maahanmuuttovirasto 2019, 46–47). Epävarmoissa tilanteissa käännättämispäätöstä ei siis tulisi tehdä.

Joidenkin haastateltujen asiantuntijoiden mukaan tunnistamista vaikeuttaa myös se, että valvontaa tekevillä henkilöillä ei ole riittävää käsitystä ihmiskaupasta ja sen tunnusmerkkien tunnistamisesta, tai että puhutuksessa henkilöiltä ei ole osattu kysyä oikeita kysymyksiä, jotta mahdollinen uhriksi joutuminen olisi paljastunut. Yhden järjestön edustajan mukaan kyseistä käännättämisperustetta on käytetty usein nopeana keinona poistaa henkilö maasta, eikä se edistä ihmiskaupan ja/tai hyväksikäytön uhrien tunnistamista rajalla tai osana poliisin valvontatoimia.

Kun tää ei oo johtanut siihen, että tää ois jotenkin pykälä, joka auttaisi seulomaan, että okei, tässä liikkuvassa virrassa on näitä ihmisiä, jotka mahdollisesti on haavoittuvassa asemassa, vaan sitä on käytetty aika nopeana pykälänä sille, että ihmisiä ei oo niin kauheasti jututettu. Ensinnäkin se tässä tapauksessa se jututtaminen on ihan yhtä haasteellista [...], että eihän ne nyt siellä rajalla rupea puhumaan yhtään mitään? Että kuinka tää pykälä voisi edes toimia tällöin

ihmiskaupan tunnistamista tai syyllisten vastuuseen saattamista edistävänä pykälänä? En mä näe, että sillä olisi mitään onnistumisen mahdollisuuksia.
(Järjestön edustaja – H5)

Myös käännättämispäätösten yhdenmukaisuudesta oli keskustelua haastatteluissa. Haastateltujen järjestöjen edustajien mukaan poliisien toiminnassa ja ihmiskauppaan liittyvässä tietoisuudessa on havaittavissa poliisilaitoskohtaisia eroja, jotka saattavat heijastua myös käännättämispäätöksiä tehtäessä.

Poliisissa on myös tosi paljon eroja siinä, että missä paikkakunnalla se tapahtuu ja kuka se yksittäinen poliisi sattuu olemaan, mutta että kyllä sitä mun mielestä aika huonosti [tunnistetaan]. Musta se on usein sellaista vähän pelottelua suoraan sanottuna niiden asiakkaiden näkökulmasta, että sitä hyväksikäyttöä, tai jos sitä kysytään, niin sitä kysytään tilanteessa missä en usko et kukaan asiakas toisi sitä oikeasti esiin, tai et jotenkin se tapa ja tila missä siihen ois mahdollisuus... Tai sitä puhutaan sanoilla, että kysytään, onko sua hyväksikäytetty, niin se asiakas ei myöskään välttämättä tunnista sitä omaa tilannettaan siitä. (Järjestön edustaja – H3)

Haastatellut esitutkintaviranomaisen edustajat olivat voimakkaasti sitä mieltä, että poliisin ihmiskauppatietoisuus on lisääntynyt. Myös kuulemisasioissa on viime vuosina viranomaishaastateltavien mukaan kehitytty ja että nykyään todennäköisemmin tunnistetaan, jos kyseessä voisi olla hyväksikäyttötapaus. Käytössä on esimerkiksi kysymyspatteristo, jossa lähdetään haastatellun esitutkintaviranomaisen mukaan siitä, onko henkilöllä hänen oma passinsa hallussa.

No kyllä mun mielestäni näihin asioihin on enemmän tartuttu viime vuosina, jos pannaan kauas aikaa taaksepäin, niin ei varmastikaan. Mutta nykyään siihen käytetään enemmän aikaa, kun se 15 minuuttia. Kyllä se lähtökohta tässä on, että jos henkilöllä ei ole itsellään matkustusasiakirjaa, niin sitten lähtee se keskustelu siitä, että missä se mahdollisesti on ja pystyykö se nyt toimittamaan, lähdetäänkö yhdessä hakemaan jne. Jos hänellä on se itsellään, niin silloinhan hänellä teknisesti ottaen on se valta itsestään ja mahdollista suojella paremmin itseään, kun se että, jos se on jollakin toisella tai hän ei pysty sitä toimittamaan. Että syyhän sille on, miksi hän ei pysty sitä toimittaan, ja siis tästä se lähtee sitten se kysymyspatteristo liikkeelle. [...] Siitä se lähtee eteenpäin, että paljolti se sitten se henkilö itsensä omaan kertomaan. Pitää olla semmoisia ulkopuolisesti havaittavia pieniä konkreettisia tosiseikkoja, jotta sitä asiaa lähdetään viemään eteenpäin.
(Viranomaistahon edustaja – H9)

Jos on kuulemisen perusteella syytä epäillä, että henkilö on itse asiassa ihmiskaupan uhri, siirretään tapaus haastateltavan mukaan rikospoliisin tutkittavaksi ja henkilö ohjataan tarvittaessa ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakkaaksi. Näin myös tapauksissa, jossa henkilö tarvitsisi harkinta-aikaa laillistaakseen oleskelunsa Suomessa. Myös muut haastatellut esitutkintaviranomaiset toivat esiin, ettei heidän näkemyksensä mukaan käännättämispäätöstä tehtäisi tilanteessa, jossa tulee ilmi hyväksikäytön piirteitä, vaan uhri ohjattaisiin ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään ainakin, jos on syytä epäillä ihmiskauppaa. Toisaalta aineistosta kävi ilmi ainakin yksi tapaus, jossa ulkomaalaispoliisi oli käännättämässä henkilöä/henkilöitä, joita samaan aikaan toisessa poliisiyksikössä tutkittavassa tapauksessa pidettiin ihmiskaupan uhr(e)ina. Tietoa ei ole kuitenkaan siitä mikä hyväksikäytön muoto oli kyseessä ja millä perusteilla käännättämispäätös oli tehty. Tämän ihmiskauppatapauksen esitutkinnasta vastaava yksikkö kuitenkin varmisti, ettei ulkomaalaispoliisi panisi toimeen käännäytystä kesken heidän tutkintansa.

7.3.3 Käännättämisen pelko

Asiantuntijahaastatteluissa kävi ilmi käännättämisuhan vaikutus ulkomaalaisiin ylipäänsä sekä erityisemmin liittyen seksiä myyviin siirtolaisiin. Erityisesti yhden järjestön ja haastateltu kokemusasiantuntija toivat voimakkaasti esiin, että pelko käännättämisestä vaikuttaa usein seksityöntekijöiden toimintaan ja toimintamahdollisuuksiin hyvin merkittäväällä tavalla. Erityisesti pelätään maahantulokieltoa, joka voidaan määrätä seksuaalipalveluiden myynnin perusteella 1–2 vuodeksi. Tämä estää henkilön vapaan liikkumisen Suomessa ja/ tai koko Schengen alueella.

Kun nää EU:n ulkopuolelta tulevat ihmiset, kun ne on yleensä sitten tullut aika pitkän matkan erilaisten mutkien kautta, niin ne on jokaisessa maassa, jossa ne on oleskellut, niin oppinut ikään kuin varomaan viranomaisia just sen takia, että heidän oleskelunsa on koko ajan vaarassa. Eli ne ei välttämättä tunne tasan tarkkaan Suomen ulkomaalaislain 148 pykälän, onko se toinen momentti, vaan he tietää, että ylipäätään heidän oleskelunsa on vaarassa ja silloin heille voi tapahtua oikeastaan mitä vaan, niin se on jotenkin heille turvallisempaa vaan yrittää selviytyä siitä tilanteesta, koska viranomainen on se kaikkein pahin uhka, koska silloin kaikki tähän mennessä tapahtunut on ollut turhaa, että heidät palautetaan. Ja se, että sitten tulee tää matkustuskielto muihinkin maihin. (Järjestön edustaja – H5)

Toisaalta toisten järjestöjen mukaan kaikki henkilöt eivät ole välttämättä tietoisia kyseisestä käännättämisperusteesta, mikäli he ovat myyneet seksuaalipalveluja vailla kontakteja laajempaan seksikaupan kenttään.

Toki asiakkaat on usein aika hyvin tietoisia, varsinkin jos se on ollut millään tavalla sellaisessa missä heillä on ollut kontakti muihin seksiä myyviin ihmisiin. Sitten jos he ovat myyneet seksiä tavallaan yksin jossain olosuhteissa missä heillä ei oo ketään kontakteja kehenkään, joka muu mahdollisesti myy tai on samassa tilanteessa, niin silloin välttämättä heillä ei oo tietoa siitä käännytyspykälästä edes. (Järjestön edustaja – H3)

Järjestökentän ja kokemusasiantuntijan tiedossa on tapauksia, joissa tietyn rikoksen, esimerkiksi ryöstön uhriksi joutunut seksiä myynyt siirtolainen ei ole uskaltanut ilmoittaa kohtaamastaan rikoksesta poliisille. Syynä tässä on ollut joko suoraan pelko siitä, että joutuu käännytetyksi maasta tai laajemmin pelko siitä, että seksin myynnistä tehdään merkintä viranomaisrekistereihin, joka voi myöhemmin aiheuttaa heille negatiivisia seurauksia. Lisäksi järjestöjen tietoon tulee seksuaalisen hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan uhreja, jotka eivät erinäisistä syistä halua tehdä rikosilmoitusta tai olla missään yhteydessä viranomaisiin.

Se, että poliisi toimeenpanee tätä lainsäädäntöä, tekee poliisista meidän kohderyhmillemme uhkan enemmän kuin turvan edustajan. Eli he edustavat porukkaa, joka saattaa esimerkiksi aiheuttaa meidän asiakkaille sen, että he saavat tämän ikään kuin merkinnän siitä, että heidät on kohdattu seksuaalipalveluiden myynnistä epäilyinä ja sitten se saattaa johtaa siihen, että he saavat myös maahantulokiellon ja tää saattaa sitten koskea koko Schengen-aluetta. Eli siinä on niin isoja riskejä ihmisten kohdalla suhteessa poliisiin, että esimerkiksi vakavammatkin rikokset voivat jäädä ilmoittamatta osin sen takia, että jos he eivät esimerkiksi olekaan ihmiskaupparikoksen uhreja eikä muita perusteita oleskelulle löydy, niin voi olla, että he ilmiantavat ikään kuin itsensä Suomessa olijoina ja rikosta varsinaisesti, heidän kokemaa rikosta ei aletakaan selvittämään, vaan pääpainona onkin siinä, että sinä olet myynyt seksuaalipalveluita ja olet kolmannesta maasta, joten sinut poistetaan maasta. (Järjestön edustaja – H5)

Esitutkintaviranomaisten haastatteluista kävi ilmi, etteivät he pääosin ole havainneet tällaista ongelmaa ja kokevat, että mikäli seksiä Suomessa myynyt ulkomaalainen henkilö olisi esimerkiksi joutunut jonkinasteisen hyväksikäytön tai ihmiskaupan uhriksi, hän voisi kertoa siitä poliisille ilman mitään negatiivisia seurauksia itsellensä. Esitutkintaviranomaisten voi olla vaikea hahmottaa, että siirtolaisilla saattaa lähtömaastaan ja kauttakulkumaista olla aiempia huonoja kokemuksia viranomaisista ja suoranaisestä korruptiosta, mikä edelleen vaikeuttaa luottamuksen rakentamista ja sitä kautta vähentää henkilöiden halua kertoa kokemastaan poliisille tai rajaviranomaisille. Lisäksi tekijät ovat voineet uhkailla ja pelotella heitä.

Järjestökentältä tuotiin ilmi, että hyvänä käytäntönä pidetään mahdollisuutta keskustella poliisin kanssa anonyymisti ennen kuin rikosilmoitus tehdään. Tällainen mahdollisuus on käytössä Helsingin poliisilaitoksella. Usea haastateltu järjestön edustaja piti tätä käytäntöä erittäin hyvänä kaikkien ihmiskaupan ja/tai hyväksikäytön muodon osalta. Ihmiskauppaututinnan lisäksi vastaava mahdollisuus on käytössä myös ennaltaestävässä poliisitoiminnassa. Näin ollen myös maassa ilman laillista oleskelulupaa oleskeleva henkilö voi olla yhteydessä poliisiin ja kysyä häntä arveluttavista asioista ilman, että hänen oleskelulupastatuksensa tulee viranomaisten tietoon ja johtaa esimerkiksi käännyttämiseen.

K: Että onko teillä ollut tällaisia tapauksia, että asiakas ois esimerkiksi jättänyt ilmoittamatta jostakin itseensä kohdistuvasta muusta rikoksesta, esimerkiksi ryöstöstä tai pahoinpitelystä sen takia että hän ei halua asioida vaikka poliisin kanssa.

V: Kyllä niitä jää kertomatta ja sit ne ovat semmoisia tilanteita, että ne kuitenkin jää useimmiten jotenkin kaiheartamaan mieltä. Ne jää tonne johonkin alitajuntaan. Ja sitten tietysti mitä pienempiä asioita, niin sitä helpommin niissä. Tai no, pienempiä ja pienempiä, mutta siis sillä tavoin itsekin katsotaan mitättömäksi rikokseksi mihin tilanteisiin on joutunut, niin annetaan niiden olla. Mutta sitten kuitenkin jossain vaiheessa just halutaan esimerkiksi keskustella poliisin kanssa, niin näissä myös meillä on ollut se mahdollisuus, että ennaltaestävästä ryhmästä on ollut sit mahdollisuus saada joku keskustelemaan nopeasti, että hei, mitä on tehtävissä. (Järjestön edustaja – H7)

Ylipäänsä asiantuntijahaastatteluissa sekä viranomaisten että järjestöjen edustajien osalta nousi haasteena luottamus ja puhumattomuuden kulttuuri, joka vaikeuttaa poliisin ja seksi- ja erotiikka-alalla toimivien henkilöiden välistä dialogia. Seksiä myyvien henkilöiden intressissä ei ole puhua avoimesti kokemuksistaan poliisille ja luotto viranomaisiin voi olla vähäistä. Erään järjestön edustajat toivat ilmi, että heidän asiakaskunnallaan ei ole myöskään hyviä kokemuksia poliisin tekemästä ulkomaalais- ja tai järjestysvalvonnasta, eikä ole todennäköistä, että sen kaltaisessa tilanteessa henkilöt toisivat ilmi mahdollisia hyväksikäyttökokemuksiaan.

Kun sinne mennään jonnekin baariin tai hierontapaikkaan tai muuhun, niin sitähan se tarkoittaa se maan alle meneminen, ei se tarkoita fyysistä kaivautumista mihinkään monttuun, vaan se tarkoittaa sitä, että ihmiset ei puhu, ne ei vaan yksinkertaisesti puhu mitään tai ne puhuu puuta heinää. Sitä se maan alla oleminen tarkoittaa, että ne ei sen puheen kautta liity tähän järjestäytyneeseen yhteiskuntaan ja sitä kautta tule suojelun piiriin. Ne on sitä kautta tavoittamattomissa ja nää ratsiat

tuppaa olemaan sellaisia tilanteita, että siellä on harvoin semmoisia ihmisiä, jotka vaan odottaa, että jotkut marssii sisään ja vapauttaisi heidät, että kun suurin osa kokee jäävänsä kiinni. (Järjestön edustaja – H5)

Seksin myyntiin liittyvä stigma ja häpeä sekä konkreettinen pelko siitä, että tiedot asiasta päätyvät erinäisiin viranomaisrekistereihin vaikuttavat voimakkaasti siihen, kuinka paljon omasta toiminnasta ollaan valmiita paljastamaan viranomaisille. Pelko johtaa siihen, että kokemusasiantuntijan mukaan omaa toimintaa pyritään peittelemään mahdollisimman pitkälle ja vältetään kaikkia viranomaiskontakteja. Myös haastatellut viranomaiset nostivat esiin luottamukseen liittyvät haasteet, joiden takia henkilön kokonaistilanne ei välttämättä ainakaan heti tule poliisin tietoon. Tällöin myös itse ihmiskaupparikokset tai hyväksikäyttötilanteet voivat jäädä paljastumatta kokonaan, tai niistä ei ole mahdollista kerätä tarvittavaa näyttöä.

7.3.4 Kehitysehdotukset

Kehitysehdotusten osalta asiantuntijahaastatteluissa keskusteltiin erityisesti siitä, pitäisikö seksin myyntiepäily perusteena poistaa ulkomaalaislaista. Tätä ovat ajaneet erityisesti jotkut järjestöt ja tutkijat. Useiden haastateltujen asiantuntijoiden mukaan kyseisen käännättämisperusteen olemassaolo ei edistä seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan ja hyväksikäytön ilmituloa, vaan suoranaisesti haittaa sitä. Esitutkintaviranomaisten näkökulmasta kyseinen käännättämisperuste on keino ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta, mutta sitä sovelletaan nykytilanteessa vain harvoin.

Järjestöjen edustajat toivat esiin, että työperäisen hyväksikäytön uhrien oikeuksia on viime vuonna edistetty varsin voimakkaasti ja heille on kehitetty erilaisia oleskelulupamahdollisuuksia, jotka eivät ole seksuaalisen hyväksikäytön uhrien käytettävissä. Seksuaalipalveluiden myyntiepäilyyn liittyvän käännättämisperusteen poistamista pidettiin sopivana kädenojennuksena asiassa.

Nyt esimerkiksi tuntuu, että työvoiman hyväksikäytön uhreille, niin heidän oikeuksien edistäminen tapahtuu aika nopealla aikataululla, musta tuntuu, nyt tässä varsinkin oleskelulupien suhteen, niin kun edellisellä hallituskaudella, tai tällä kuluvalle hallituskaudella, mut että samaa ei kyllä näy näissä muissa ihmiskaupan muodoissa. Että se tahtotila ei ole yhtä suuri, kuin on ollut työvoiman hyväksikäytön uhrien oikeuksien parantamista. Että mä näkisin kyllä, että käännätyspykälän poistaminen ois yks tosi tärkeä askel sen suhteen, että jotenkin yritettäisiin saada samalle viivalle, riippumatta siitä et mikä ihmiskaupan muoto on kyseessä. (Järjestön edustaja – H3)

Haastateltu kokemusasiantuntija sekä järjestöjen edustajat toivat ilmi, että epäily seksuaalipalveluiden myynnistä käännättämisperusteena lisää ulkomaalaistaustaisten, rodullistettujen ja monilla muillakin tavoin marginaalissa olevien seksiä myyvien ihmisten haavoittuvuutta. Näin ollen kyseisen käännättämisperusteen poistaminen voisi vain parantaa kyseisen ryhmän tilannetta.

Kun tää 148 pykälä, tää epäily seksuaalipalveluiden myynnistä, niin se on niin raskas stigma siellä päätösperusteena, että se voi vaikeuttaa ja asettaa heidät todella haavoittuvaan asemaan. Kyllä mä katson, että se on yksi merkittävin ihmiskaupan vastainen toimi, jonka Suomen valtio voi tehdä [poistaa käännätysperuste], silloin kun puhutaan nimenomaan liikkuvasta väestöstä ja tästä kansainvälisestä ihmiskaupasta tässä seksuaalisen hyväksikäytön tarkoituksessa, jolloin tää ei ainakaan, tämä oleskeluun liittyvä pykälä, ei aseta heitä haavoittuvaan asemaan vielä tukevammin. [...] (Järjestön edustaja – H5)

Jotkut haasteltavat toivat esiin, että harkinta-aikoja tulisi voida käyttää juuri tämän kaltaisissa tilanteissa, joissa maasta oltaisiin käännättämässä seksuaalipalveluiden myynnistä epäiltyä henkilöä, jotta tälle voitaisiin antaa aikaa harkita sitä, onko hän valmis kertomaan kohtaamastaan mahdollisesta hyväksikäytöstä viranomaisille. Toisaalta etenkin esitutkinta-viranomaiset toivat esiin, että näissä tilanteissa heidän kokemuksensa mukaan henkilöt haluavat poistua maasta mahdollisimman pian.

8 Johtopäätökset ja suositukset

Tämän selvityksen tavoitteena oli selvittää, onko ihmiskaupan uhreille annettavia harkinta-aikoja sekä seksuaalipalveluiden myyntiin liittyvää käännättämisperustetta koskevassa lainsäädännössä tai näiden soveltamisessa ja viranomaiskäytännössä haasteita tai epäkohtia, jotka estävät ihmiskaupan ilmituloa ja sen myötä erityisesti seksuaalisen hyväksikäytön uhrien avun piiriin ohjautumista, heidän oikeuksiensa toteutumista ja siten myös rikosvastuun toteutumista. Selvitys koski vuosia 2015–2021. Se perustuu Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän, poliisin ja Rajavartiolaitoksen tuottamiin kirjallisiin päätösaineistoihin sekä yhteensä 17 asiantuntijan ja yhden kokemusasiantuntijan haastatteluihin. Haastattelut edustivat poliisia, Rajavartiolaitosta, Joutsenon vastaanottokeskuksen hallinnoimaa Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää sekä uhreja auttavia järjestöjä. Selvityksen aineistot analysoitiin mahdollisuuksien mukaan sekä määrällisesti että laadullisesti.

Ihmiskauppa on tutkimusten mukaan voimakkaasti piilorikollisuuden ilmiö. Suomessa tunnistettujen ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään hyväksytyjen henkilöiden määrä on kasvanut viimeisten viiden vuoden ajan voimakkaasti. Suuri osa heistä on turvapaikanhakijoita, jotka ovat kokeneet hyväksikäyttöä Suomen ulkopuolella. Suomessa tunnistetaan moniin muihin Euroopan maihin verrattuna vain vähän seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan uhreja, ja sen sijaan työperäinen ihmiskauppa on yleisin tunnistettu ihmiskaupan muoto (ks. esim. Eurostat 2023). Tämä voi liittyä siihen, että seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan ja (törkeän) parituksen välinen raja on edelleen osin häilyvä ja vain kaikkein ilmeisimmät tapaukset tunnistetaan ihmiskaupaksi (ks. esim. Roth 2010; Kauranen 2018; Koivukari ym. 2022).

Seuraavissa osioissa käydään läpi ensin selvityksen harkinta-aikoja koskevat tulokset ja toiseksi käännättämisperustetta koskevat tulokset ja reflektoidaan näitä suhteessa aiempaan kirjallisuuteen. Viimeisessä osiossa eritellään yleisiä johtopäätöksiä sekä pohjustetaan selvityksen suosituksia, jotka esitellään viimeisessä alaluvussa.

8.1 Harkinta-ajat

Ulkomaalaislakiin lisätyt ihmiskaupan uhrin harkinta-aikaa koskevat pykälät 52 b ja c tulivat voimaan 31.7.2006. Harkinta-aika mahdollistaa Suomessa ilman voimassa olevaa oleskelulupaa oleskelevien ihmiskaupan uhrien oleskelun laillistamisen ja antaa heille

aikaa sananmukaisesti harkita sitä, lähtevätkö he tekemään yhteistyötä viranomaisten kanssa. Harkinta-aikoja voivat antaa poliisi ja rajatarkastusviranomaiset. Lisäksi vuonna 2015 Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä sai oikeuden antaa harkinta-aikoja sekä virallisesti tunnistaa ihmiskaupan uhreja. Yhteensä aikajaksolla 2015–2021 Suomessa annettiin 78 uutta harkinta-aikaa.⁵¹ Niistä 94 prosenttia oli auttamisjärjestelmän antamia. Harkinta-aikojen pituus oli keskimäärin 3,20 kuukautta vuosina 2018–2021.⁵² Vuonna 2022 Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä antoi 14 harkinta-aikaa. Suurin osa Suomessa tunnistetuista ihmiskaupan uhreista oleskelee maassa laillisin perustein, eivätkä he siten tarvitse harkinta-aikaa oleskelunsa laillistamiseksi. Auttamisjärjestelmän mukaan harkinta-aikojen antamista ei ole myöskään katsottu tarpeelliseksi tilanteessa, joissa henkilöllä ei ole lainmukaista oleskeluoikeutta, mutta häntä ei kuitenkaan tosiasiallisesti voida poistaa maasta (Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä 2023). Näin ollen ei annettujen harkinta-aikojen määrässä ole havaittavissa erityistä kasvua vuositasolla, vaikka auttamisjärjestelmän asiakasmäärät ovat kasvaneet viime vuosina.

Harkinta-aikapäätöksistä ei käy ilmi henkilöiden kohtaama hyväksikäytön muoto, joten aineiston perusteella ei voida tehdä mitään johtopäätöksiä siitä, kuinka suuri osuus päätöksistä koskee seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvää ihmiskauppaa tai saavatko seksuaalisen hyväksikäytön uhrit esimerkiksi keskimäärin pidempiä harkinta-aikoja kuin työpäristä tai muuta hyväksikäyttöä kohdanneet henkilöt. Tiedossa ei ole myöskään, onko harkinta-aikoja annettu esimerkiksi henkilöille käännättämistilanteen yhteydessä, jossa heidän on alun perin epäilty myyvän tai tulevan myymään seksuaalipalveluja Suomessa.

Harkinta-aikaa pidettiin asiantuntijahaastatteluissa yleisesti toimivana käytäntönä ja sekä haastatelluilla viranomaisten että järjestöjen edustajilla oli siitä pääsääntöisesti hyviä kokemuksia. Harkinta-aikaa ei voi hakea, vaan kyse on viranomaisaloitteisesta menettelytavasta. Uhrien oikeuksien näkökulmasta kysymyksiä herättivät haastateltujen järjestöjen edustajien mukaan erityisesti harkinta-aikojen pituuden ennakoimattomuus sekä se, että annetusta harkinta-ajasta menee tieto ulkomaalaispoliisille. Harkinta-ajan avulla ihmiskaupan uhrin palautustoimenpiteet on voitu keskeyttää, minkä voidaan nähdä edesauttavan rikosasian selvittämistä (ainakin mikäli epäilty rikos on tapahtunut Suomessa) sekä uhrien oikeuksien toteutumista.

51 Kun harkinta-ajan jatkamispäätökset huomioidaan, harkinta-aikaa koskevia päätöksiä annettiin yhteensä 95.

52 Kun harkinta-ajan jatkamispäätökset huomioidaan, harkinta-aikojen keskimääräinen pituus on 3,65 kuukautta.

Selvityksessä kävi ilmi, ettei Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmällä ole käytössä erillistä oikeusohjetta tai muuta ohjeistusta, jossa käytäisiin läpi esimerkiksi harkinta-aikojen antamiseen ja pituuteen liittyviä seikkoja. Annetun harkinta-ajan pituuden arviointi perustuu asiantuntijahaastatteluiden perusteella aina yksilölliseen arviointiin, jolloin haasteena voi olla esimerkiksi henkilön psyykkisen tilan ja tai toimintakyvyn arvioiminen. Näin ollen harkinta-aikoja on yleensä annettu ensin esimerkiksi kolmeksi kuukaudeksi ja sitten tarpeen mukaan jatkettu lisäkuukausilla. Järjestöjen edustajien mukaan etenkin huonossa psyykkisessä kunnossa olevat uhrin hyötyisivät kuuden kuukauden harkinta-ajoista. Selvityksen aineiston perusteella ei ole mahdollista arvioida, miten ihmiskaupan uhrin tilan ja mahdollisuutta toipua kokemuksistaan on arvioitu harkinta-aikaa koskevassa päätöksenteossa tai onko päätöksenteko ollut yhdenmukaista.

Suurin osa harkinta-aikapäätöksistä on Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän tekemiä, vaikka myös esitutkintaviranomaisilla on mahdollisuus antaa harkinta-aika. Tämä osoittaa sen, että vuoden 2015 lakimuutokset, joiden myötä auttamisjärjestelmä sai oikeuden antaa harkinta-aikoja ovat selkeästi lisänneet harkinta-aikojen käyttöä Suomessa. Analysoidussa päätösaineistossa oli vain muutamia poliisin tai rajaviranomaisten tekemiä harkinta-aikapäätöksiä. Kyse voi olla puutteellisesta tietoisuudesta, eli että esitutkintaviranomaiset eivät tunne mahdollisuutta antaa harkinta-aika.⁵³ Asiantuntijahaastatteluaineiston perusteella näyttäisi kuitenkin olevan ainakin osittain myös kyse siitä, että poliisi ja rajaviranomaiset ohjaavat tunnistamansa harkinta-aikaa tarvitsevan henkilöt Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään, joka sitten tekee harkinta-aikapäätöksen, mikäli arvioi sen olevan tarpeen. Tämä menettelytapa mahdollistaa sen, että poliisi voi keskittää resurssinsa tapausten tutkintaan, kun taas auttamisjärjestelmä voi keskittyä uhrin auttamiseen ja ohjaamiseen ja tehdä päätökset tietyllä olemassa olevalla rutiinilla. Harkinta-ajan antaminen tarkoittaa käytännössä, että henkilö otetaan myös Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakkaaksi. Joka tapauksessa selvityksen tulosten valossa on selvää, että esitutkintaviranomaisten tietoisuutta harkinta-ajan antamisen mahdollisuudesta tulee edelleen lisätä. Esitutkintaviranomaisilla olisi lisäksi hyvä olla yhtenevä toimintatapa käytössä joka puolella maata, jotta voidaan varmistua henkilöiden tasapuolisesta kohtelusta.

Harkinta-aikoihin liittyvän viranomaistoiminnan seuraamisen, yhdenmukaisuuden sekä henkilöiden yhdenvertaisuuden varmistamisen näkökulmasta haasteellista on myös se, että poliisi ja Rajavartiolaitos eivät ylläpidä tilastotietoa antamistaan harkinta-ajoista, ja että harkinta-aikapäätöksissä päätösten perusteluja ei ole kirjattu ylös. Kyse on pääosin siitä, että päätökset ovat viranomaislähtöisiä, kielteisiä päätöksiä ei tehdä, eikä päätöksistä

53 Poliisihallituksen ohjeen mukaan ihmiskaupan uhrin harkinta-ajan antamisesta päättää se tutkinnanjohtaja, joka on vastuussa asiasta, jonka yhteydessä harkinta-ajan antaminen on tullut esille. Harkinta-ajasta kirjataan S-ilmoitus poliisiasiaihin tietojärjestelmään nimikkeellä "Ulkomaalaislain mukainen harkinta-aika". (Poliisihallitus 2020, 14.)

voi valittaa. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmässä harkinta-aikapäätös tehdään yleensä samalla kertaa, kun päätetään henkilön ottamisesta auttamisjärjestelmään. Päätös auttamisjärjestelmään ottamisesta pitänee siis sisällään tarkemman kuvauksen henkilön tilanteesta sekä perustelut päätökselle. Sinänsä voisi kuitenkin olla perusteltua kehittää ainakin harkinta-aikojen antamista koskevaa tilastointia siten, että niistä kävisi ilmi henkilön kohtaaman hyväksikäytön muoto sekä mahdollisesti tieto siitä, onko henkilö joutunut uhriksi Suomessa vai ulkomailla. Lienee kuitenkin sekä uhrien että viranomaisten etu, että harkinta-aikoihin liittyvä prosessi on mahdollisimman ketterä, eikä siihen liittyvää hallinnollista taakkaa ole syytä lisätä.

Esimerkiksi hallintovaliokunnassa on hiljattain keskusteltu siitä, onko mahdollista, että auttamisjärjestelmää hyväksikäytetään väylänä oleskeluluvan saamiseen (HaVM 30/2022 vp). Tämän selvityksen aineistosta ei tullut ilmi, että harkinta-aikoja olisi väärinkäytetty tai annettu tapauksissa, joissa ei ole ollut ihmiskaupan tai hyväksikäytön merkkejä vain henkilön maassaolon laillistamiseksi tai hänen käännytyksensä tai karkotuksensa keskeyttämiseksi.

Aineistoomme ei kuulunut varsinaisia harkinta-ajan keskeyttämisspäätöksiä, eikä myöskään haastateltavilla ollut kokemusta harkinta-aikojen keskeyttämisestä, vaikka hallituksen esityksen 266/2014 mukaan useampia harkinta-aikoja oli tuolloin keskeytetty uhrien ja epäiltyjen keskinäisten yhteydenpidon vuoksi (HE 266/2014 vp, 10). Niin asiantuntijahaastatteluisissa kuin kirjallisuudessakin (Roth 2010) tuotiin esiin se, että kyseinen keskeyttämisperuste ei välttämättä ole tarkoituksenmukainen. Uhrin yhteydenpito tekijään saattaa olla merkki uhrin alisteisesta tai riippuvaisesta asemasta tekijään nähden, mikä voi viitata siihen, että kyseessä on hyväksikäyttö- tai ihmiskaupparikos.

Aiempaa tutkimusta harkinta-aikoihin liittyen ei ole juuri tehty Suomessa, mutta mm. Roth (2010) ja Koskenoja ja kollegat (2018) ovat käsitelleet teemaa lyhyesti tutkimuksissaan. Myös kansallinen ihmiskaupparaportointi on kommentoinut harkinta-aikakäytäntöä vuosien ja eduskuntakertomuksissaan, kiinnittäen huomiota mm. siihen, että ihmiskaupan mahdollisuus tulisi huomioida paremmin tilanteissa, joissa ulkomaalaista henkilöä epäillään seksuaalipalvelujen myynnistä. Raportointi on arvioinut, että osaa luvattomasti maassa oleskelevista ihmiskaupan uhreista ei tunnusteta, ja osa heistä joutuu poliisin kohdattuaan maasta poistetuksi. (Vähemmistövaltuutettu 2010, 88; 2013, 59.) Lisäksi eurooppalaisessa kirjallisuudessa harkinta-aikaa ovat käsitelleet mm. Brunovskis (2012; 2016) sekä Bosma ja Rijken (2016). Eurooppalaisen kirjallisuuden perusteella harkinta-aikaa sovelletaan eri maissa eri tavalla, minkä johdosta myös ihmiskaupan uhrien mahdollisuuksissa toipua kokemuksistaan sekä harkita yhteistyötä viranomaisten kanssa on eroa maiden välillä.

Koskenojan ja kollegoiden (2018, 201) selvityksessä annettiin suositus harkinta-aika-sääntelyn muuttamisesta niin, että auttamisjärjestelmän päättäessä harkinta-ajan antamisesta, he antaisivat esitutkintaviranomaisille ainoastaan uhrin henkilöllisyyteen liittyvät tiedot, jotta tätä ei poistettaisi maasta esimerkiksi ulkomaalaisvalvonnan yhteydessä. Selvityksessä suositeltiin myös, että auttamisjärjestelmän ei tulisi luovuttaa muuta tietoa uhrista esitutkintaviranomaisille, mikäli hän ei harkinta-ajan päättyessä haluaisi ryhtyä yhteistyöhön esitutkintaviranomaisten kanssa. (Emt.) Haastattelemamme auttamisjärjestelmän edustajan mukaan auttamisjärjestelmä toimii niin, että harkinta-ajan myöntöön yhteydessä se ilmoittaa ulkomaalaispoliisille vain, että henkilölle on annettu harkinta-aika.⁵⁴ Tämä saattaa osaltaan selittää sitä, että haastatteluaineistossamme uhreja auttavat järjestöt eivät erityisesti kritisoineet ilmoitusvelvollisuutta toisin kuin järjestöjen edustajat olivat tehneet aiemmassa kirjallisuudessa.

Ihmiskaupan vastaisen toiminnan asiantuntijaryhmä GRETA antoi sekä ensimmäisessä että toisessa Suomea koskeneessa raportissaan suosituksen, jonka mukaan suomalaisten viranomaisten tulisi varmistaa, että poliiseille ja rajavartijoille annetaan selkeät ohjeet harkinta-ajan antamisesta Euroopan neuvoston ihmiskauppaa koskevan yleissopimuksen mukaisesti, eli niin, että se ei riipu uhrin yhteistyöstä viranomaisten kanssa, ja että se annetaan ennen kuin uhria on virallisesti kuulusteltu. (GRETA 2015, 41; 2019; 30.) Selvityksemme viittaa siihen, ainakin yksittäisissä tilanteissa epävirallinen työnjako poliisin ja auttamisjärjestelmän välillä harkinta-aikojen antamisen suhteen on ollut sujuvaa. Poliisien ja rajavartijoiden tietoa ja ohjeistusta harkinta-ajan antamismahdollisuudesta ihmiskaupan uhreille tulisi kuitenkin entisestään parantaa.

Tässä tutkimuksessa ei selvitetty sitä, mitä harkinta-ajan päättymisen jälkeen tapahtuu ja millä oleskeluperusteella henkilö voi mahdollisesti jäädä Suomeen. Ihmiskaupan uhrien oleskelulupia käsittelevässä tutkimuksessa kuitenkin havaittiin, että ulkomaalaislain ihmiskaupan uhria koskevan säännöksen (52 a §) soveltaminen oli verrattain harvinaista ja ihmiskaupan uhrin on erittäin vaikea saada jatkuva oleskelulupa erityisen haavoittuvan aseman perusteella (Kainulainen & Valovirta 2021). Ihmiskaupan ilmitulon edistämiseksi ja uhrien oikeuksien toteutumiseksi tulisi myös ihmiskaupan uhrien oleskelulupiin tai mahdollisiin turvapaikkaperusteisiin kiinnittää jatkossa tarkempaa huomiota.

54 Toipumisajan suhteen auttamisjärjestelmän tuli ilmoittaa poliisille toipumisajan jälkeen tiedot ihmiskaupan uhrista sekä päätöksestä, jolla uhri on otettu auttamisjärjestelmään. Tämä johti käytännössä siihen, ettei auttamisjärjestelmä antanut toipumisaikoja vuoden 2018 jälkeen (HE 220/2022 vp, 19). Vastaanottolain toipumisaikaa koskeva pykälä kumottiin vuoden 2023 alusta alkaen.

8.2 Käännättäminen

Epäily seksuaalipalvelujen myynnistä lisättiin ulkomaalaislain 37 §:n 1 momentin 4 kohtaan käännättämisperusteeksi 1.5.1999 alkaen. Tuolloin kyse oli ennen kaikkea keinosta puuttua ”epätoivottuun ja häiritsevään käytökseen” (HE 50/1998 vp, 11). 1990-luvulla ja 2000-luvun alussa idästä suuntautuva prostituutio lisääntyi ja katuprostituutio Helsingissä herätti huolta (ks. esim. Tani 2002), joten laki nähtiin keinona puuttua tähän (ks. esim. Marttila 2009, 37). Sama käännättämisperuste otettiin myös uuteen ulkomaalaislakiin (301/2004; 148 §:n 1 momentin 6 kohta). Hallituksen esityksessä 28/2003 ei enää viitata järjestyshäiriöihin, vaan todetaan että ”seksikaupan ja prostituution vähentämiseksi tulisi puuttua ennen kaikkea parittajien toimintaan” (HE 28/2003 vp, 210). Käännättämisperustetta ovat kritisoineet muun muassa kansallinen ihmiskaupparaportointi (Vähemmistövaltuutettu 2014), eri järjestöt sekä eri tutkijat (esim. Marttila 2006; 2008; 2009; Roth 2010; Kimpimäki 2010; Skaffari 2010; Vuolajärvi 2019a; 2019b).

Selvitys osoittaa, että seksuaalipalveluiden myyntiin perustuva ulkomaalaislain käännättämisperustetta on sovellettu varsin vähän viime vuosina. Kerätyn aineiston mukaan vuosina 2015–2021 seksuaalipalveluiden myyntiepäilyn perusteella tehtiin yhteensä 75 käännättämispäätöstä. Kyseisten käännättämispäätösten määrä on viime vuosina vähentynyt. Vuosina 2019–2021 poliisi teki vain kolme käännättämispäätöstä, eli alaspäin kulkeva trendi alkoi jo ennen koronapandemiaa. Toisaalta samaan aikaan vuosien 2020–2021 koronapandemia johti merkittäviin matkustusrajoituksiin, joiden aikana vapaa-ajanmatkustusta ei sallittu tai sitä kontrolloitiin voimakkaasti. Näiden vuosien aikana Rajavartiolaitos teki yhteensä 15 käännättämispäätöstä ulkomaalaislain 156 a §:n nojalla eli kansanterveydellisistä syistä. Näissä aineistoomme sisältyvissä tapauksissa oli viitteitä siitä, että henkilö oli tulossa Suomeen myymään seksuaalipalveluja. Tältä osin päätösaineisto tukee norjalaisen Pro Sentret -järjestön (2021) raportissa esiin tuotua havaintoa, että seksuaalipalvelujen myynti on pandemian aikana leimattu terveysriskiksi, minkä nojalla seksuaalipalveluita myyviä ihmisiä on käännätetty Pohjoismaista.

Päätösaineiston määrällisen analyysin perusteella suurin osa käännätettävistä henkilöistä oli naisia. Päätöksistä 5,3 prosentista kävi ilmi, että käännätettävä henkilö oli mies tai transsukupuolinen. Käännättämispäätöksissä oli edustettuna 14 eri kansalaisuutta. Yli 35 prosenttia käännätetyistä henkilöistä oli nigerialaisia ja hieman alle 20 prosenttia oli venäläisiä. Yli 70 prosentille käännätetyistä henkilöistä oli käännätyksen yhteydessä annettu maahantulokielto.

Epäily seksuaalipalveluiden myynnistä tulee päätösaineiston analyysin perusteella ilmi pääosin osana poliisin järjestys- tai ulkomaalaisvalvontaa, kolmansien osapuolten ilmoituksista sekä osana rajatarkastustoimenpiteitä. Päätökset ovat keskittyneet Helsingin poliisilaitokselle sekä itäisille rajanylityspaikoille. Analyysin perusteella pelkkä välineistö ei

riitä epäilyksi, vaan tämän lisäksi henkilön tiedoista pitäisi esimerkiksi löytyä aiempia mainintoja seksipalveluiden myynnistä, tai esimerkiksi hänen puhelinnumerosa on yhdistettävissä seksinmyynti-ilmoituksiin. Päätöksistä ei käy ilmi, miten on varmistuttu siitä, ettei käännytettävä henkilö ole joutunut hyväksikäytön tai ihmiskaupan uhriksi.

Esitutkintaviranomaisten on usein erittäin haastavaa tunnistaa, liittyykö tämän kaltaisiin tapauksiin mahdollisesti ihmiskauppaa ja tai hyväksikäyttöä. Tämä johtuu siitä, että seksiä myyvät siirtolaiset eivät usein luota esitutkintaviranomaisiin, sillä heillä voi olla aiempia huonoja kokemuksia viranomaisista eivätkä he uskalla tai halua puhua poliisille tai rajaviranomaisille kokemuksistaan. Lisäksi he voivat hävetä seksin myyntiä tai kärsiä siihen liittyvästä stigmosta, tai pelätä menettävänsä ansaintamahdollisuutensa, tai pelätä mahdollisia parittajia tai ihmiskaupan järjestäjiä.

Asiantuntijahaastatteluissa sekä kokemusasiantuntijan haastatteluissa kävi ilmi, että uhka käännyttämisestä ja/tai mahdollisesta maahantulokiellosta voivat haitata ihmiskaupan ja seksuaalisen hyväksikäytön ilmituloa. Näitä näkökulmia toivat esiin erityisesti järjestöt, joilla oli tiedossa tapauksia, joissa rikoksen uhriksi joutunut siirtolainen ei välttämättä ollut valmis tekemään rikosilmoitusta käännytyksen pelon vuoksi. Myös aiemmassa kirjallisuudessa viitataan tällaisiin tapauksiin (ks. esim. Vuolajärvi 2019a; 2019b, Diatlova & Näre 2018; Jahnsen & Skilbrei 2018).

Kansainvälisen kirjallisuuden mukaan ylipäänsä siirtolaisten käännytettävyyden on kyseisen ryhmän haavoittuvuutta lisäävä tekijä (esim. De Genova 2002; Diatlova & Näre 2018; Plambech 2017; 2022). Myös matka- ja muihin järjestelyihin liittyvä velka pakottaa monet seksiä myyvät siirtolaiset ottamaan riskejä, jotta he voisivat jatkaa velan lyhentämistä sekä elättää perhettään ilman että heidän toimintansa tulisi viranomaisten tietoon (Plambech 2017; 2022). Käännytys ja siihen liittyvä maahantulokiello johtavat siihen, että henkilö ei voi elättää perhettään eikä lyhentää velkaansa ja näin ollen hän joutuu hankalaan tilanteeseen (emt.).

Osa haastatelluista asiantuntijoista korosti kyseisen käännyttämisperusteen poistamisen tärkeyttä. Sama näkemys on esitetty myös aiemmassa kirjallisuudessa, sillä seksuaalipalveluiden myyntiepäilyyn liittyvän käännyttämisperusteen katsotaan haittaavan seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan ilmituloa sekä vähentävän siirtolaisten halukkuutta kertoa kokemistaan rikoksista esitutkintaviranomaisille (ks. esim. Marttila 2009; Roth 2010, Kimpimäki 2009; Vuolajärvi 2019a). Kyseinen käännyttämisperuste saattaa johtaa jopa siihen, että henkilöt joutuvat turvautumaan rikollisten välikäsien apuun välttääkseen ilmituloa.

Perustetta on joidenkin haastateltavien mukaan käytetty ennen kaikkea nopean maasta poistamisen välineenä, eikä käännättämistä edeltävässä valvonnassa tai rajatoimenpiteissä ole keskitytty ihmiskaupan tai siihen viittaavaan hyväksikäytön tunnistamiseen. Käännätyt voikin pahimmillaan lisätä jo valmiiksi vaikeassa asemassa olevien ihmisten haavoittuvuutta. Schengen-maahantulokiellon saanut henkilö voi pyrkiessään matkustamaan uudestaan Eurooppaan joutua ihmiskaupan tai jonkinasteisen hyväksikäytön uhriksi, etenkin jos hän joutuu turvautumaan ihmissalakuljettajien tai muiden välittäjien palveluksiin.

Myös tämän selvityksen tulokset puoltavat seksuaalipalveluiden myyntiepäilyyn perustuvan käännättämisperusteen poistoa ulkomaalaislaista. Kyseisen käännättämisperusteen käyttö on vähentynyt viime vuosina, eikä se edistä seksuaalisen hyväksikäytön ilmituloa ja rikosvastuun toteutumista, sillä Suomessa seksiä myyvät siirtolaiset eivät pääsääntöisesti halua kertoa kokemastaan hyväksikäytöstä tai ihmiskaupasta esitutkintaviranomaisille, koska pelkäävät käännätystä ja siihen liittyvää maahantulokielloa. Myös kansallinen ihmiskaupparaportointi on suosittelut seksuaalipalveluiden myyntiepäilyyn liittyvän käännättämisperusteen poistoa (Vähemmistövaltuutettu 2014, 67). Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisessa toimintaohjelmassa on tuotu esiin, että seksiä myyneet ihmiskaupan uhrit saattavat pelätä joutuvansa käännätyiksi maasta ulkomaalaislain nojalla, elleivät viranomaiset tunnista heidän joutuneen ihmiskaupan uhreiksi (Roth & Luhtasaari 2021, 20). Työryhmän järjestökuulemisessa tuotiin esiin, että käännättämispöytäkirja voi vaarantaa uhrien oikeuksien toteutumisen (emt., 33). Ylipäänsä seksikauppaan liittyvä toimintaympäristö on muuttunut moneen kertaan vuodesta 1999, jolloin kyseinen käännättämisperuste lisättiin lakiin.

Samaan aikaan on syytä todeta, että vaikka Ruotsin ja Norjan ulkomaalaislaissa ei ole vastaavaa suoraa seksuaalipalveluiden myyntiin liittyvää käännättämisperustetta kuin Suomessa, käytetään niissä silti eri tutkimusten mukaan ulkomaalaislakia konkreettisena keinona puuttua siirtolaisten epätoivottuun seksin myyntiin ja käännättää seksiä myyviä siirtolaisia (Vuolajärvi 2019b, Jahnsen & Skilbrei 2018). Ruotsissa epäily siitä, että ulkomaan kansalainen aikoo elättää itsensä epärehellisin keinoin, on peruste käännätykselle, kun taas Norjan ulkomaalaislaissa on kohtia, joiden mukaan ulkomaan kansalainen voidaan käännättää, jos hän ei voi todistaa oleskelunsa tarkoitusta tai jos hänellä ei ole todistettavasti riittävästi varoja. Näitä käännättämisperusteita on tutkijoiden mukaan käytetty seksiä myyvien siirtolaisten käännättämiseksi.

Toisin sanoen, vaikka kyseinen käännättämisperuste poistettaisiin Suomen laista, on esitutkintaviranomaisten edelleen mahdollista käyttää muita perusteita seksuaalipalveluiden myynnistä epäiltyjen siirtolaisten käännättämiseksi. Toisaalta saamissamme käännättämispäätöksissä, jossa perusteena oli tulon hankkiminen epärehellisin keinoin ei ollut kuin yksi

seksuaalipalveluiden myyntiepäilyyn epäsuorasti viittaava tapaus. Mikäli ulkomaalaislaskia tältä osin muutetaan, on käännättämiskäytäntöjä joka tapauksessa syytä seurata, jotta voidaan varmistaa ihmiskaupan uhrien riittävä tunnistaminen ja avunsaanti.

8.3 Lopuksi

Suvereeneilla valtioilla on kiistattomasti tietyin edellytyksin oikeus rajoittaa maahantuloa ja käännättää ja karkottaa siirtolaisia. Eri tutkijat ovat kuitenkin tuoneet ilmi, että ihmiskaupan ehkäisytöitä voidaan käyttää keinona rajoittaa tai hallita siirtolaisten, erityisesti naisten maahantuloa tai muuttoliikettä (ks. esim. Aradau 2008; Marttila 2009; Pickering & Ham 2014; Jahnsen & Skillbrei 2018; Viuhko 2019; Plambech 2022). Tällöin esimerkiksi maahan tulon epääminen rajalla voidaan nähdä keinona ennaltaehkäistä ihmiskauppaa. Vastaavasti seksiä myyvien siirtolaisten käännättämistä voidaan pitää keinona rajoittaa paritusta ja ihmiskauppaa, vaikka tällöin kontrolli kohdistuu nimenomaan mahdollisiin ihmiskaupan tai hyväksikäytön uhreihin eikä rikollisiin järjestäjätahoihin tai seksin ostajiin. Jotta ihmiskaupan rikosvastuun toteutumista voidaan vahvistaa, on tärkeää, että valvontatoiminnassa huomioidaan entistä paremmin ihmiskaupan ilmitulon edistäminen ja viranomaistoimet kohdistetaan nimenomaan rikollisiin toimijoihin.

Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaista toimintaohjelmaa valmistellut työryhmä totesi, että ihmiskaupparikokset seksuaalisessa hyväksikäyttötarkoituksessa tehdään mahdollisimman kaukana viranomaisten valvonnan ulottumattomissa. Näin ollen tämän ihmiskaupan muodon ilmitulo on lähes täysin riippuvaista siitä, miten paljon esitutkinta- ja viranomaiset kohdistavat voimavaroja tiedonhankintaan ja sen viranomaislähtöiseen paljastamiseen. Työryhmä huomautti, etteivät viranomaiset ole tällä hetkellä riittävän hyvin tietoisia siitä, miltä seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvä ihmiskauppa Suomessa näyttää. (Roth & Luhtasaari 2021, 22.)

Suomi on sitoutunut kansainvälisiin sopimuksiin, joiden perusteella sen tulee tunnistaa ihmiskaupan uhriksi joutuneita henkilöitä ja tarjota heille apua. Esimerkiksi Euroopan neuvoston yleissopimuksessa ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta artiklan 10 kohdan 2 mukaan osapuolten tulee varmistua siitä, että jos toimivaltaisilla viranomaisilla on perusteltua syytä epäillä henkilön joutuneen ihmiskaupan uhriksi, tällaista henkilöä ei poisteta niiden alueilta ennen kuin toimivaltaiset viranomaiset ovat saattaneet päätökseen henkilön tunnistamisen ja varmistavat myös, että henkilö saa apua. Seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan ilmitulon parantamiseksi esitutkintaviranomaiset tarvitsevatkin lisää koulutusta ja ymmärrystä ihmiskaupan dynamiikasta ja psykologisesta kontrollista.

Lisäksi viranomaisten käytössä tulee olla keinoja, jotka mahdollistavat sen, että myös ilman oleskeluoikeutta maassa oleva henkilö uskaltaa olla yhteydessä poliisiin ja raportoida kohtaamastaan rikoksesta. Esimerkiksi harkinta-aika on tällainen keino, jolla henkilölle annetaan konkreettisesti aikaa toipua kokemuksestaan ja harkita yhteistyötä viranomaisten kanssa. Vastaavasti myös järjestöjen Helsingissä fasilitoima anonyymi keskustelu poliisin kanssa ennen mahdollisen rikosilmoituksen tekoa on hyvä käytäntö, joka tulisi ottaa käyttöön myös muilla poliisilaitoksilla.

Ihmiskauppatapauksissa uhrin kertomus on usein esitutinnan ja näytön keräämisen näkökulmasta keskiössä. Tämän vuoksi esitutkintojen uhrilähtöisyyttä tulee parantaa edelleen ja kehittää esimerkiksi uhrien ja seksiä myyvien siirtolaisten kuulemiseen liittyviä tekniikoita. Näitä kehittämällä voidaan tunnistaa paremmin esimerkiksi seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvää ihmiskauppaa ja saada laadukkaampaa näyttöä rikosprosessin etenemiseksi. Ihmiskaupan ilmituloa ja tunnistamista parantamalla voidaan edesauttaa sitä, että uhri pääsee käsiksi hänelle kuuluviin oikeuksiinsa ja rikosvastuu toteutuu aiempaa paremmin.

Lisäksi tulee tehostaa siirtolaisten tietoisuutta omista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan ja siitä, mistä apua ja neuvoa voi hakea ongelmatilanteissa. Ihmiskaupan uhrien auttamista koskevaa vastaanottolakia muutettiin vuoden 2023 alussa, jolloin heikennettiin yhteyttä uhrin auttamisen ja rikosprosessin välillä. Tämä muutos voinee parantaa myös seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan ilmituloa Suomessa.

Parantamalla ihmiskaupan uhrien tunnistamista voidaan parantaa myös rikosvastuun toteutumista. Jotta haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt uskaltavat osallistua rikosprosessiin, edellyttää se riittävää luottamusta esitutkintaviranomaisiin sekä oikeudenmukaiseen rikosprosessiin. Tämä edellyttää viranomaisten kouluttamista tietoisuuden ja ymmärryksen laajentamiseksi, mutta myös riittäviä resursseja läpi koko rikosprosessin. Toimivassa oikeusvaltiossa ihmiskauppaan puututaan ja sitä ennaltaehkäistään tehokkaasti, samalla uhrien oikeuksia kunnioittaen ja heitä tukien.

8.4 Suositukset

Tässä luvussa esitellään selvityksen keskeiset suositukset. Ensin käydään läpi yleiset suositukset, jonka jälkeen esitetään erikseen harkinta-aikoja ja seksuaalipalveluiden myyntiin liittyvää käännyttämisperustetta koskevat suositukset.

8.4.1 Yleiset

Esitutkintaviranomaiset

- **Lisätään esitutkintaviranomaisille koulutusta uhrien kohtaamisesta ja kuulemisesta** ja siitä, miten voidaan lisätä luottamusta viranomaisia ja oikeudenmukaista rikosprosessia kohtaan.
- **Sisällytetään ihmiskauppa ja traumaymmärrys poliisiin ja rajavartijoiden peruskoulutukseen.**
- **Otetaan myös muilla poliisilaitoksilla käyttöön** Helsingin poliisin toimintatapa, joka mahdollistaa **järjestön fasilitoiman nimettömän keskustelun heidän asiakkaansa ja siviiliasuisen poliisin välillä** ennen mahdollisen rikosilmoituksen tekemistä, esimerkiksi järjestötoimijan tiloissa.

Sisäministeriö

- **Selvitetään mahdollisuutta palomuurin perustamiseksi** niin, että esimerkiksi haavoittuvassa asemassa oleva hyväksikäytön uhri, joka on maassa ilman oleskelulupaa, pystyisi asioimaan viranomaisten luona ilman pelkoa käännättämisestä.
- **Tehdään selvitys seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan ilmitulosta poliisin tietoon tulleiden rikos- ja sekalaisilmoitusten analyysin pohjalta** ja tarkastellaan näiden kautta ilmitulon esteitä.

Valtioneuvosto

- **Varmistetaan, että rikosoikeusjärjestelmän toimijoilla on riittävät resurssit paljastaa ihmiskauppaa, tunnistaa sen uhreja sekä vahvistaa rikosvastuun toteutumista** ja varmistetaan ihmiskauppaan erikoistuneiden tutkintaryhmien ja verkostojen jatkuminen.
- **Vakiinnutetaan kohderyhmän kanssa työtä tekevien järjestöjen rahoitus ja resurssit**, jotta ne voivat tehdä jalkautuvaa työtä haavoittuvien ryhmien, kuten paperittomien ja seksiä myyvien siirtolaisten parissa pitkäjänteisesti sekä tarjota matalan kynnyksen palveluita.
- **Lisätään siirtolaisten tietoisuutta omista oikeuksistaan** ja siitä, mistä apua voi hakea matalalla kynnyksellä, ja **laajemmin torjutaan syrjintää ja marginalisoitumista** siirtolaispopulaatiossa sekä **edistetään maahanmuuttajien kotoutumista.**

8.4.2 Harkinta-ajat

Esitutkintaviranomaiset

- **Lisätään esitutkintaviranomaisten yleistä tietoisuutta mahdollisuudesta antaa harkinta-aikoja** ilman oleskeluoikeutta maassa oleville ihmiskaupan uhreille.
- **Vahvistetaan erityisesti poliisin ihmiskauppaverkoston roolia** tiedon levittämisessä harkinta-aikoihin liittyen. Ihmiskauppa-aiheisiin esityksiin, koulutuksiin ja tapausharjoituksiin tulee sisällyttää harkinta-ajan antaminen yhtenä esitutkintaprosessin "askeleena".
- **Sisällytetään ihmiskaupparikosten esitutkintaa koskevaan mallinnushankkeeseen tietoa harkinta-ajasta** ja sen tärkeydestä keinona tukea vailla oleskelulupaa olevia asianomistajia, jotta he voivat harkita yhteistyötä esitutkintaviranomaisten kanssa.
- **Lisätään viittaus harkinta-aikaan myös poliisin ulkomaalaisvalvonnan ohjeeseen.**
- **Tilastoidaan** viranomaistoiminnan vaikuttavuuden seuraamiseksi **myös poliisin ja rajavartiolaitoksen antamat harkinta-ajat.**

Maahanmuuttovirasto

- **Tehdään oikeusohje tai muu ohje harkinta-aikojen antamisesta.** Ohjeen tulisi opastaa esimerkiksi harkinta-aikojen pituuden määrittelyssä, jotta varmistuttaisiin päätösten perustelujen yhdenmukaisuudesta. Lisäksi ohjeen avulla harkinta-aikapäätösten **läpinäkyvyyttä ja pituuden ennakoitavuutta voitaisiin parantaa.**
- **Kehitetään harkinta-aikapäätöksiä koskevaa tilastointia** niin, että auttamisjärjestelmällä olisi näiden osalta esitettävissä tieto hyväksikäytön muodosta ja siitä, onko hyväksikäyttö tapahtunut Suomessa vai Suomen ulkopuolella.

Oikeusministeriö

- **Huomioidaan harkinta-aika hyvänä käytäntönä** oikeusministeriön toteuttamassa kansallisen **ihmiskaupan uhrien tunnistamis- ja ohjausmekanismin (NRM) valmistelutyössä** ja **varmistetaan, että eri toimijat ohjaavat** maassa ilman oleskeluoikeutta olevat hyväksikäyttöä kohdanneet henkilöt **matalalla kynnyksellä harkinta-aikoja antavien viranomaisten luo.**

Sisäministeriö

- **Harkinta-ajan keskeyttämisperustetta koskien tilannetta, jossa uhri on solminut uudelleen suhteet ihmiskaupasta epäiltyihin, tarkastellaan uudelleen**, sillä nykyisellään se ei kuvasta ymmärrystä siitä, miten ihmiskaupan uhri tai traumatisoitunut henkilö saattaa toimia irtautuessaan usein pitkäänkin jatkuneesta hyväksikäytöstä.

8.4.3 Käännättäminen

Sisäministeriö

- **Poistetaan ulkomaalaislain 148 §:n 1 momentin 6 kohta, joka koskee epäilyä seksuaalipalveluiden myynnistä käännättämisperusteena.**
- **Varmistetaan, ettei lainmuutosten johdosta ulkomaalaislain muita käännättämisperusteita aleta jatkossa soveltamaan seksiä myyvien siirtolaisten käännättämiseen**, esim. tulon hankkiminen epärehellisin keinoin, ilman että on riittäväällä tavalla selvitetty, etteivät henkilöt ole ihmiskaupan uhreja.

Esitutkintaviranomaiset

- **Lisätään esitutkintaviranomaisten ja erityisesti ulkomaalais- ja järjestyspoliisin tietoisuutta ihmiskaupasta.**
- **Järjestetään esitutkintaviranomaisille koulutusta seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvästä ihmiskaupasta, sekä laajemmin psykologisesta kontrollista ja ihmiskaupan dynamiikasta.**
- **Ohjeistetaan esitutkintaviranomaisia tilanteisiin, joissa poliisin järjestys- tai ulkomaalaisvalvonnassa tai rajatarkastusten yhteydessä on havaittavissa viitteitä siitä, että siirtolainen myy seksipalveluita ja taustalla on hyväksikäyttöä tai paritusta, jotta voidaan varmistua, että henkilö ohjataan matalalla kynnyksellä ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään ja/tai tälle annetaan harkinta-aika myös esitutkintaviranomaisten aloitteesta.**

Lähteet

Lait

Järjestyslaki (612/2003) <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030612>

Laki henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa (639/2019) <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2019/20190639>

Laki järjestyslain 7 §:n muuttamisesta (725/2022) <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2022/20220725>

Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (746/2011) <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110746>

Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain muuttamisesta (388/2015) <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150388>

Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain muuttamisesta (1294/2022) <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2022/20221294>

Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain muuttamisesta (1269/2006) <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2006/20061269>

Laki rikoslain muuttamisesta (723/2022) <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2022/20220723>

Laki ulkomaalaislain muuttamisesta (619/2006) <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2006/20060619>

Laki ulkomaalaislain muuttamisesta (389/2015) <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150389>

Laki ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 5 ja 10 §:n muuttamisesta (620/2006) <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2006/20060620>

Rikoslaki (39/1889) <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1889/18890039001>

Sosiaalihuoltolaki (1301/2014) <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2014/20141301>

Ulkomaalaislaki (301/2004) <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2004/20040301>

Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) LOV-2008-05-15-35. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-05-15-35>

Utlendingsforskriften. <https://www.udiregelverk.no/rettskilder/lover-og-forskrifter/lover-og-forskrifter-2/utlendingsforskriften/>

Utlänningslag 2005:716. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/utlanningslag-2005716_sfs-2005-716

Hallituksen esitykset, kansainväliset sopimukset ja valiokuntien mietinnöt

HE 50/1998 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_50+1998.pdf

HE 28/2003 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_28+2003.pdf

HE 34/2004 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rikoslain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_34+2004.pdf

HE 221/2005 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen ihmiskauppaa ja maahanmuuttajien salakuljetusta koskevien lisäpöytäkirjojen hyväksymisestä ja niiden lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laeiksi rikoslain 20 luvun ja järjestyslain 7 ja 16 §:n muuttamisesta. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_221+2005.pdf

HE 32/2006 vp: Hallituksen esitys 32/2006 eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain sekä ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 5 ja 10 §:n muuttamisesta. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2006/20060032.pdf>

HE 122/2011 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen hyväksymisestä ja laeiksi yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä liiketoimintakiellosta annetun lain 3 §:n muuttamisesta. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_122+2011.pdf

HE 103/2014 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikoslain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_103+2014.pdf

HE 266/2014 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain ja ulkomaalaislain muuttamisesta. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_266+2014.pdf

HE 229/2014 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikoslain 20 luvun 8 §:n muuttamisesta. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2014/20140229.pdf>

HE 266/2014 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain ja ulkomaalaislain muuttamisesta https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_266+2014.pdf

HE 220/2022 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_220+2022.pdf

Interpellation 2022/23:36 av Ola Möller (s). Prostitution som grund för utvisning från Sverige. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/interpellation/prostitution-som-grund-for-utvisning-fran-sverige_HA1036

LA 38/2018 vp: Lakialoite laiksi ulkomaalaislain 148 §:n 1 momentin 6 kohdan kumoamisesta. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lakialoite/Documents/LA_38+2018.pdf

Lakivaliokunnan mietintö 15/2014 vp – HE 103/2014 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikoslain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/lavm_15+2014.pdf

Direktiivi oleskeluluvasta, joka myönnetään yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa tekeville kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat ihmiskaupan uhreja tai jotka ovat joutuneet laittomassa maahantulossa avustamisen kohteiksi (2004/81/EY) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:02004L0081-20040806>

Euroopan neuvoston yleissopimus ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta (CETS No. 197), SopS 43–44/2012. <https://rm.coe.int/168008371d> / https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/2012/20120044/20120044_2

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/36/EU ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta ja neuvoston puitepäätöksen 2002/629/YOS korvaamisesta, 05.04.2011, EUVL L 101, 15.04.2011. (Ihmiskauppadirektiivi)

Hallintovaliokunnan mietintö HaVM 11/2006 vp – HE 32/2006 vp Hallituksen esitys laeiksi ulkomaalaislain sekä ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 5 ja 10 §:n muuttamisesta. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/havm_11+2006.pdf

Hallintovaliokunnan mietintö HaVM 58/2014 vp – HE 266/2014 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain ja ulkomaalaislain muuttamisesta. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/havm_58+2014.pdf

Hallintovaliokunnan mietintö HaVM 30/2022 vp – HE 220/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/HaVM_30+2022.pdf

Kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastainen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimus, 15.11.2000. TPa 20/2004, 12.03.2004. (Palermon sopimus)

Kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimuksen lisäpöytäkirja ihmiskaupan, erityisesti naisten ja lasten kaupan ehkäisemisestä, torjumisesta ja rankaisemisesta, 15.11.2000. TPa 71/2006, 29.09.2006. (Palermon sopimuksen lisäpöytäkirja)

Prop. 2021/22:224. Proposition av justitiedepartementet Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2022/04/prop.-202122224/>

Sosiaali- ja terveysministeriö (2020). Asettamis päätös ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön uudistamista valmistelevalle työryhmäksi. VN/10456/2020, STM/054:00/2020.

Valtioneuvosto (2022). Valtioneuvoston päätös rajavalvonnan väliaikaisesta palauttamisesta sisärajoille tehdyn päätöksen muuttamisesta ja päätöksen voimassaolon jatkamisesta SM/2022/1. <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatokset?decisionId=0900908f8078b9d4>

Viranomaisten ohjeet

Maahanmuuttovirasto (2019). Maastapoistamisohje. MIG-2019-833.

Poliisihallitus (2020). Ohje ihmiskaupaan ja sen kaltaisiin rikoksiin puuttumisesta sekä ihmiskaupan uhrien auttamisesta, POL-2020-38265. <https://poliisi.fi/documents/25235045/138938434/POL-2020-38265,+17.09.2020+Ihmiskaupaan+ja+sen+kaltaiiin+rikoksiin+puuttuminen+seka%CC%88+ihmiskaupan+uhrien+auttaminen.pdf/9187c937-879d-9648-bc4a-01f15186e540/POL-2020-38265,+17.09.2020+Ihmiskaupaan+ja+sen+kaltaiiin+rikoksiin+puuttuminen+seka%CC%88+ihmiskaupan+uhrien+auttaminen.pdf?t=1670829328483>

Poliisihallitus (2020). Ohje ulkomaalaisvalvonnasta, POL-2020-74261. <https://poliisi.fi/documents/25235045/138938434/POL-2020-74261,+06.10.2022+Ulkomaalaisvalvonta+6.10.2022.pdf/2c1e65f9-9ea0-0545-8eca-e3d767f13d1f/POL-2020-74261,+06.10.2022+Ulkomaalaisvalvonta+6.10.2022.pdf?t=1668520306692>

Poliisihallitus (2021). Ohje käännyttämistä ja maasta karkottamista koskevan päätöksen täytäntöönpanosta, POL-2021-67956. <https://poliisi.fi/documents/25235045/138938434/POL-2021-67956,+26.+08.2021+Ka%CC%88a%C%88nnytta%CC%88mista%CC%88+ja+maasta+karkottamista+koskevan+pa%C%88a%CC%88to%CC%88ksen+ta%CC%88yta%CC%88nto%CC%88o%CC%88npano.pdf/3fd52870-8aef-8135-c347-1ada2721488c/POL-2021-67956,+26.+08.2021+Ka%C%88a%CC%88nnytta%CC%88mista%CC%88+ja+maasta+karkottamista+koskevan+pa%CC%88a%CC%88to%CC%88ksen+ta%CC%88yta%CC%88nto%CC%88o%CC%88npano.pdf?t=1668515774534>

Rajavartiolaitos (2020a). Valtioneuvoston 7.4.2020 tekemän päätöksen mukainen Rajavartiolaitoksen ohjeistus rajaliikenteeseen.

Rajavartiolaitos (2020b). Valtioneuvoston 10.7.2020 tekemän päätöksen mukainen Rajavartiolaitoksen ohjeistus maahantuloa koskien.

Rajavartiolaitos (2021). Valtioneuvoston 31.3.2021 tekemän päätöksen mukainen Rajavartiolaitoksen ohjeistus maahantulosta.

Kirjallisuus

Ahtiala, Päivi (toim.) (2022). *Oma valinta: Minä myyn seksiä*. Helsinki: Into Kustannus.

Alastalo, Marja & Åkerman, Maria (2010). Asiantuntijahaastattelun analyysi: faktojen jäljillä. Teoksessa Ruusu vuori, Johanna, Nikander, Pirjo & Hyvärinen, Matti (toim.), *Haastattelun analyysi*. Tampere: Vastapaino, 372–392.

Amnesty International (2016). The human cost of ‘crushing’ the market: Criminalization of sex work in Norway. <https://www.amnesty.org/en/documents/eur36/4034/2016/en/>

Aradau, Claudia (2008). *Rethinking Trafficking in Women. Politics out of Security*. Lontoo: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9780230584228>

Benoit, Cecilia & Unsworth, Róisín (2022). COVID 19, Stigma, and the Ongoing Marginalization of Sex Workers and their Support Organizations. *Archives of Sexual Behavior* (2022) 51, 331–342. <https://link.springer.com/article/10.1007/s10508-021-02124-3>

Bosma, Alice & Rijken, Conny (2016). Key Challenges in the Combat of Human Trafficking: Evaluating the EU Trafficking Strategy and EU Trafficking Directive. *New Journal of European Criminal Law* 7(3), 315–330.

Brunovskis, Anette (2012). Balancing protection and prosecution in anti-trafficking policies. A comparative analysis of reflection periods and related temporary residence permits for victims of trafficking in the Nordic countries, Belgium and Italy. *TemaNord* 2012:556. Nordic Council of Ministers. <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:701729/FULL-TEXT01.pdf>

Brunovskis, Anette (2016). Special rights within universal welfare: Assistance to trafficking victims in Norway. *Journal of Comparative Social Work* 2016/1. <https://doi.org/10.31265/jcsw.v11i1.134>

Burgos, Cora Recio & Del Pino, Fernando Jesús Plaza (2021). ‘Business can’t stop.’ Women engaged in prostitution during the COVID-19 pandemic in southern Spain: A qualitative study. *Women’s Studies International Forum* 86, 102477.

The Council of the Baltic Sea States (CBSS) (2018). Road map for integration of victims of human trafficking among migrants in Finland, Germany, and Sweden. https://cbss.org/wp-content/uploads/2022/03/https___cbss-org_wp-content_uploads_2020_04_integration-roadmap-victims-of-human-trafficking_eng.pdf

- De Genova, Nicholas P. (2002). Migrant "illegality" and deportability in everyday life. *Annual Review of Anthropology* 31, 419–447.
- De Jesus Moura, Joana, Pinto, Marta, Oliveira, Alexandra, Andrade, Maria, Vitorino, Sérgio, Oliveira, Sandra, Matos, Roberta & Maria, Margarida (2022). Sex workers' peer support during the COVID-19 pandemic: Lessons learned from a study of a Portuguese community-led response. *Critical Social Policy* 0(0), 1–22.
- Diakonissalaitos (2019). Paperittomia on Suomessa entistä enemmän ja uutena ilmiönä on kasvanut lapsiperheiden määrä. <https://www.hdl.fi/blog/paperittomia-on-suomessa-entista-enemman-ja-uutena-ilmiona-on-kasvanut-lapsiperheiden-maara/>
- Diakonissalaitos (2020). Diakonissalaitoksen työ on tavoittanut noin 1500 paperitonta. <https://www.sttinfo.fi/tiedote/diakonissalaitoksen-tyo-on-tavoittanut-noin-1500-paperitonta?publisherId=4268&releasId=69894447>
- Diakonissalaitos (2022). Anne Hammad: Paperittomat ja yhdenvertaisuus. <https://www.sttinfo.fi/tiedote/anne-hammad-paperittomat-ja-yhdenvertaisuus?publisherId=4268&releasId=69938967>
- Diatlova, Anastasia (2019). *Between Visibility and Invisibility: Russian-speaking Women engaged in Commercial Sex in Finland*. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Diatlova, Anastasia (2018). Conceptualisation of home among Russian-speaking women engaged in commercial sex in Finland, *Gender, Place & Culture*, 25(1), 61–79, DOI: 10.1080/0966369X.2017.1400950
- Diatlova, Anastasia & Näre, Lena (2018). Living the Perpetual Border: Bordering practices in the lives of Russian-speaking women engaged in commercial sex in Finland, *Nordic Journal of Migration Research*, 8(3), 151–158. <https://doi.org/10.2478/njmr-2018-0017>
- Gerassi, Lara (2015). A Heated Debate: Theoretical Perspectives of Sexual Exploitation and Sex Work. *Journal of Sociology and Social Welfare*, 42(4), 79–100.
- EMN – Euroopan muuttoliikeverkosto (2019). Maahanmuutto- ja turvapaikkasanasto 6.0 – kohti parempaa vertailukelpoisuutta, suomenkielinen laitos. https://emn.fi/wp-content/uploads/2022/05/EMN_Glossary_2018_FI_V_6.0_web.pdf
- EMN – Euroopan muuttoliikeverkosto (2022a). Vuosittainen maahanmuutto- ja turvapaikkaraportti, Suomi 2021. https://emn.fi/wp-content/uploads/2022/09/EMN_maahanmuutto_ja_turvapaikka_2021_FI_netti.pdf

EMN – Euroopan muuttoliikeverkosto (2022b). EMN Inform – Tiivistelmä kolmannen maan kansalaisista ihmiskaupan uhreina: havaitseminen, tunnistaminen ja suojelu. https://emn.fi/wp-content/uploads/2022/05/EMN_trafficking_in_human_beings_inform_FI_web.pdf

European Commission (2020). Data collection on trafficking in human beings in the EU. Luxembourg: Publications Office of the European Union. https://ec.europa.eu/anti-trafficking/system/files/2020-10/study_on_data_collection_on_trafficking_in_human_beings_in_the_eu.pdf

Global Network of Sex Work Projects (2020). Impact of COVID-19 on Sex Workers in Europe. <https://www.nswp.org/es/news/impact-covid-19-sex-workers-europe>.

Government.no (2021). Norway introduces its strictest entry rules since March 2020. Press Release 27.1.2021. <https://www.regjeringen.no/en/historical-archive/solbergs-government/Ministries/smk/Press-releases/2021/norway-introduces-its-strictest-entry-rules-since-march-2020/id2830390/>

GRETA (2015). Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Finland. First evaluation round. GRETA(2015)9. Strasbourg: Council of Europe. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680631bee>

GRETA (2018). Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Sweden. Second evaluation round. GRETA(2018)8. Strasbourg: Council of Europe. <https://rm.coe.int/greta-2018-8-fgr-swe-en/16808b1cd7>

GRETA (2019). Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Finland. Second evaluation round. GRETA(2019)06. Strasbourg: Council of Europe. <https://rm.coe.int/report-concerning-the-implementation-of-the-council-of-europe-conventi/168094c77b>

Hannonen, Jani & Kainulainen, Heini (2022). Ihmiskaupan uhrien rankaisemattomuusperiaate. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2022:8. Helsinki: Oikeusministeriö. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164314/OM_2022_8_SO.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Häkkinen, Antti (1995). Rahasta – vaan ei rakkaudesta: prostituutio Helsingissä 1867–1939. Helsinki: Otava.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (2022). Vuosikatsaus 1.1.–31.12.2021. https://www.ihmiskauppa.fi/materiaalipankki/tilastot_ja_tilannekatsaukset

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (2023). Vuosikatsaus 1.1.–31.12.2022. https://www.ihmiskauppa.fi/materiaalipankki/tilastot_ja_tilannekatsaukset

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (2022). Tilastot: uudet asiakkaat 2021. https://www.ihmiskauppa.fi/materiaalipankki/tilastot_ja_tilannekatsaukset/ihmiskaupan_uhrien_auttamisjarjestelman_vuosikatsaus_2021/tilastot_uudet_asiakkaat_2021

Ihmiskauppa.fi (2018). Auttamisjärjestelmällä ei ole ilmoitusvelvollisuutta. Julkaistu 22.11.2018. https://www.ihmiskauppa.fi/ihmiskauppa/ajankohtaista/auttamisjarjestelmalla_ei_ole_ilmoitusvelvollisuutta.543.news?463_o=10

Jahnsen Synnøve & Skilbrei May-Len (2018). Leaving No Stone Unturned: The Borders and Orders of Transnational Prostitution. *British Journal of Criminology*, 58(2), 255–272. <https://doi.org/10.1093/bjc/azx028>

Jauhiainen, Jussi S. & Tedeschi, Miriam (2021). Paperittomat maahanmuuttajat terveydenhuollossa Suomessa. *Yhteiskuntapolitiikka* 86(4).

Jokinen, Anniina, Ollus, Natalia & Viuhko, Minna (2011). Ehdoilla millä hyvänsä. Työperäinen ihmiskauppa ja ulkomaalaisten työntekijöiden hyväksikäyttö Suomessa. HEUNI Publication Series No. 67. Helsinki: HEUNI.

Jokinen, Anniina, Pekkarinen, Anna-Greta, Mäkelä, Veikko, Korkeakangas, Saija Ollus, Natalia & Näsi, Roosa (2021). Hyväksikäytöstä reiluun työelämään. Selvitys ulkomaalaistaustaisten ihmiskaupan uhrien työllisyyspalveluiden järjestämisestä Suomessa. HEUNI Publication Series No. 96a. Helsinki: HEUNI.

Jolanki, Outi & Karhunen, Sanna (2010). Renki vai isäntä? – Analyysiohjelmat laadullisessa tutkimuksessa. Teoksessa Ruusu vuori, Johanna, Nikander, Pirjo & Hyvärinen, Matti (toim.) *Haastattelun analyysi*. Tampere: Vastapaino, 395–410.

Kainulainen, Heini & Valovirta, Anni (2021). Ihmiskaupan uhrien oleskelulupakäytäntö. Helsinki: Yhdenvertaisuusvaltuutettu. [https://syrjinta.fi/documents/25249352/92496363/Ihmiskaupan+uhrien+oleskelulu-pak%C3%A4yt%C3%A4nt%C3%B6+\(pdf\).pdf/a25f0b4b-c548-ff3c-35d0-9b0eae8eb3a1/](https://syrjinta.fi/documents/25249352/92496363/Ihmiskaupan+uhrien+oleskelulu-pak%C3%A4yt%C3%A4nt%C3%B6+(pdf).pdf/a25f0b4b-c548-ff3c-35d0-9b0eae8eb3a1/)

[Ihmiskaupan+uhrien+oleskelulupak%C3%A4yt%C3%A4nt%C3%B6+\(pdf\).pdf/Ihmiskaupan+uhrien+oleskelulupak%C3%A4yt%C3%A4nt%C3%B6+\(pdf\).pdf/Ihmiskaupan+uhrien+oleskelulupak%C3%A4yt%C3%A4nt%C3%B6+\(pdf\).pdf?t=1632807528068](#)

Kauranen, Minna (2018). Seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvä ihmiskauppa. Teoksessa Koponen, Pekka, Lahti, Raimo & Elo, Elina (toim.) Valittuja kysymyksiä rikos- ja rikosprosessioikeudesta I. Helsinki: Helsingin hovioikeus, 105–136.

Kimpimäki, Minna (2009). Haureuden harjoittajista ihmiskaupan uhreihin: prostituution, parituksen ja ihmiskaupan oikeudellinen säätely. Rovaniemi: Lapin yliopistokustannus.

Koivukari, Kristiina, Korkka-Knuts, Heli, Mahmood, Venus & Melander, Sakari (2022). Ihmiskauppa ja sen lähirikokset: Säännösten soveltamiskäytäntö. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:18. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-330-2>

Kontula, Anna (2008). Punainen eksodus. Tutkimus seksityöstä Suomessa. Helsinki: Like.

Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (2022). Rapport 2021. <https://www.politiet.no/globalassets/03-rad-og-forebygging/menneskehandel/rapport-fra-koordineringsenheten-for-ofre-for-menneskehandel-2021.pdf>

Koskenoja, Maija, Ollus, Natalia, Roth, Venla, Viuhko, Minna & Turkia, Laura (2018). Tuntematon tulevaisuus: selvitys ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön toivuudesta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 24/2018. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-528-0>

Laajalahti, Anne & Herkama, Sanna (2018). Laadullinen analyysi ATLAS-ti-ohjelmistolla. Teoksessa Valli, Raine (toim.) Ikkunoita tutkimusmetodeihin 2. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin (5., uudistettu ja täydennetty painos). Jyväskylä: PS-kustannus, 106–133.

Lehti, Martti & Aromaa, Kauko (2002). Naiskauppa, laitton siirtolaisuus ja Suomi – Nykytilanne, lainsäädäntö ja tutkimuslähteet. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 186. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/242591>

Leskinen, Jari (2002). Organisoitu paritus ja prostituutio Suomessa. Rikostutkimus 2002. Helsinki: Keskusrikospoliisi, 9–30.

Lindberg, Annika, Lundberg, Anna, Rundqvist, Elisabet & Häyhiö, Sofia (2022). Governing Through Ignorance: Swedish Authorities' Treatment of Detained and Nondeported Migrants during the COVID19 Pandemic. *Feminist Legal Studies* 30, 309–329.

Marttila, Anne-Maria (2006). Rajat ylittävä prostituutio. *Idäntutkimus* 13(4), 31–43. <https://journal.fi/idantutkimus/article/view/82398>

Marttila, Anne-Maria (2008). Transnationell prostitution och gränser för välfärd i Finland. Teoksessa Holmström, Charlotta & Skilbrei, May-Len (toim.), *Prostitution i Norden: forskningsrapport.*(TemaNord; Vol. 604). Kööpenhamina: Nordiska ministerrådet, 123–150.

Marttila, Anne-Maria (2009). Tavoitteena tasa-arvo: suomalainen keskustelu rajat ylittävästä prostituutiosta. *Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:37*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-2883-1>

Melander, Sakari & Mahmood, Venus (2022). Seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttö. Säännöksen soveltamiskäytäntö. Oikeusministeriön julkaisuja, *Selvityksiä ja ohjeita 2022:4*. Helsinki: Oikeusministeriö. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164033>

Monika-Naiset Liitto ry (2022). Vuosikatsaus 2021. https://monikanaiset.fi/wp-content/uploads/monika-naiset-liitto-ry_vuosikatsaus-2021-1.pdf

Monika-Naiset Liitto ry (2021). Vuosikatsaus 2020. https://monikanaiset.fi/wp-content/uploads/monika_naiset_liitto_ry_vuosikatsaus_2020.pdf

The National Task Force against Prostitution and Human Trafficking (NMT) / Swedish Gender Equality Agency (2018). National referral mechanism. A support and protection process for victims of trafficking in human beings in Sweden. Second version. Gothenburg: Swedish Gender Equality Agency. https://www.nmtsverige.se/sites/default/files/national_referral_mechanism.pdf

Niemi, Johanna & Aaltonen, Jussi (2013). Seksikaupan kohteen hyväksikäyttö – Seksinos-tokiellon toimivuuden arviointi. *Selvityksiä ja ohjeita 39/2013*. Helsinki: Oikeusministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-312-2>

Näre, Lena (2013). 'Migrancy, gender and social class in domestic and social care labour in Italy – an intersectional analysis of demand', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 39(4), 601–623, DOI:10.1080/1369183X.2013.745238.

Näre, Lena, Knappe, Anna & Jan, Amir (2022). Karkotuksiin liittyvä kärsimys ja byrokraattinen väkivalta afganistanilaisten mohajerien kokemana. Teoksessa Pirkkalainen, Päivi, Lyytinen, Eveliina & Pellander, Saara (toim.) Suomesta poistetut. Näkökulmia karkotuksiin ja käännytyksiin. Tampere: Vastapaino, 271–292.

Oikeusasiamies / Justitieombudsmännen (2013). Justitieombudsmännens ämbetsberättelse. Framställning/redogörelse 2013/14:JO1. <https://data.riksdagen.se/fil/7A1FBF14-36D0-4EA3-B27F-6F0E602A6B44>

Oinonen, Jenny (2019). Majakka-hanke 2017–2018. Tukea ja tietoa ihmisille, joilla on kohonnut riski jäädä rikosoikeudellisten ja rikosuhripalvelujen ulkopuolelle. Loppuraportti 2019. Pro-tukipiste ry. Viitattu 1.2.2023. https://protukipiste.fi/wp-content/uploads/2021/05/Pro-tukipiste_Raportti_Majakka_FINAL.pdf

Ollus, Natalia (2016). From Forced Flexibility to Forced Labour: The Exploitation of Migrant Workers in Finland. HEUNI Report Series 84, Helsinki: HEUNI.

Pirkkalainen, Päivi, Lyytinen, Eveliina & Pellander, Saara (2022). Johdanto. Teoksessa Pirkkalainen, Päivi, Lyytinen, Eveliina & Pellander, Saara (toim.) Suomesta poistetut. Näkökulmia karkotuksiin ja käännytyksiin. Tampere: Vastapaino, 7–26.

Pekkarinen, Anna-Greta, Jokinen, Anniina, Rantala, Annareetta, Ollus, Natalia & Näsi, Roosa (2021). Selvitys ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön torjunnan menettelyistä eri maissa. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:55. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

Pickering, Sharon & Ham, Julie (2014). Hot Pants at the Border: Sorting Sex Work from Trafficking, *The British Journal of Criminology*, 54(1), 2–19. <https://doi.org/10.1093/bjc/azt060>

Plambech, Sine (2022). "My body is my piece of land": Indebted deportation among undocumented migrant sex workers from Thailand and Nigeria in Europe. *Security Dialogue* 00(0), 1–16. <https://doi.org/10.1177/09670106221127844>

Plambech, Sine (2017). Sex, Deportation, and Rescue: Economies of Migration among Nigerian Sex Workers. *Feminist Economies* 23, 134–159. <https://doi.org/10.1080/13545701.2016.1181272>

Polismyndigheten (2021). Människohandel för sexuella och andra ändamål. Lägesrapport 22. Stockholm: Polismyndigheten. https://www.nmtsverige.se/sites/default/files/lagesrapport-2020-original-final-211203_0.pdf

Pro Sentret (2020). The exclusion of persons who sell sexual services in the handling of the COVID-19 pandemic: Experiences from the field in Norway, Finland, Sweden and Denmark. <https://www.prosentret.no/getfile.php/131450-1669895203/Dokumenter/Excluding%20persons%20who%20sell%20sexual%20services%20in%20the%20handling%20of%20the%20COVID-19%20pandemic.pdf>

Pro Sentret (2021). Another Year of Covid-19. A follow-up report on the handling of the pandemic and persons who sell sex in Norway and the Nordic countries. <https://www.prosentret.no/getfile.php/131453-1669895959/Dokumenter/Another-year-of-COVID-19-Ida-Kock-2021%20%281%29.pdf>

Pro-tukipiste ry (2021). Toimintakertomus vuodelta 2020. Helsinki: Pro-tukipiste. <https://protukipiste.fi/wp-content/uploads/2021/05/Toimintakertomus-2020.pdf>

Pro-tukipiste ry (2020). Toimintakertomus vuodelta 2019. Helsinki: Pro-tukipiste. <https://protukipiste.fi/wp-content/uploads/2021/03/Toimintakertomus-2019-.pdf>

Pro-tukipiste ry (2019). Toimintakertomus vuodelta 2018. Helsinki: Pro-tukipiste. <https://protukipiste.fi/wp-content/uploads/2021/03/Toimintakertomus-2018.pdf>

Rikosuhripäivystys (2021). Neliapilajärjestöjen yhteistyön linjaus. <https://www.riku.fi/erilaisia-rikoksia/ihmiskauppa/neliapilajarjestojen-yhteistyon-linjaus/>

Rikosuhripäivystys (2023). Rikosuhripäivystyksen ihmiskaupan uhrien erityistukipalvelun asiakasmäärä kasvoi voimakkaasti vuonna 2022. <https://www.riku.fi/rikosuhripaivystyksen-ihmiskaupan-uhrien-erityistukipalvelun-asiakasmaara-kasvoi-voimakkaasti-vuonna-2022/>

Rosenberg, Andrew S. (2022). Agents, structures, and the moral basis of deportability. Security Dialogue 0(0). <https://doi.org/10.1177/09670106221113183>

Roth, Venla (2010). Defining human trafficking, identifying its victims: a study on the impact and future challenges of international, European and Finnish legal responses to prostitution-related trafficking in human beings. Turku: Turun yliopisto.

Roth, Venla & Luhtasaari, Mia (2021). Suomi torjuu ihmiskauppaa. Ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2021:15. Helsinki: Oikeusministeriö.

Skaffari, Pia (2010). Rajat ylittävä prostituutio – Tutkimus naisten kokemuksista pohjoisen itäprostituutiossa. Rovaniemi: Lapin yliopistokustannus.

Sisäasiainministeriö (2011). Ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman toimeenpanon arviointi sekä suositukset ihmiskauppaa koskevan lainsäädännön ja toimenpiteiden kehittämiseksi. Ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman ohjausryhmän loppuraportti. Sisäasiainministeriön julkaisu 17/2011. Helsinki: Sisäasiainministeriö. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79703/sm_172011.pdf

Sisäministeriö (2014). Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain ja ulkomaalaislain 52 b ja 52 c §:n muuttamisesta. Lausuntoyhteenveto 12.9.2014.

Sisäministeriö (2021). Laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastainen toimintaohjelma vuosille 2021–2024 – pois varjoyhteiskunnasta. Sisäministeriön julkaisu 2021:9. Helsinki: Sisäministeriö. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163072/SM_2021_9.pdf?sequence=4&isAllowed=y

Sisäministeriö (2022). Ihmiskaupan uhrien asemaa parannetaan lakimuutoksilla. Tiedote, 18.2.2022. <https://intermin.fi/-/ihmiskaupan-uhrien-asemaa-parannetaan-lakimuutoksilla>

Sisäministeriö. 2022. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää koskevien säännösten tarkistaminen. Hankesivu, hankenumero SM003:00/2022. <https://intermin.fi/hankkeet/hankesivu?tunnus=SM003:00/2022>

Suomen Pakolaisapu (n.d.) Paperittomuus. <https://pakolaisapu.fi/paperittomuus/>

Tani, Sirpa (2002). Whose place is this space? Life in the street prostitution area of Helsinki, Finland. *International Journal of Urban and Regional Research*, 26(2), 343–359. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.00383>

TENK (2019). Ihmiseen kohdistuvan tutkimuksen eettiset periaatteet ja ihmistieteiden eettinen ennakoarviointi Suomessa. Tutkimuseettisen neuvottelukunnan julkaisu 3/2019. Helsinki: Tutkimuseettinen neuvottelukunta.

Työministeriö (2007). ”Näkymättömät uhrit”: Ohjausryhmän ehdotus ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman tarkentamiseksi. Työhallinnon julkaisu 383/2007. Helsinki: Työministeriö.

Ulkoasiainministeriö (2005). Ihmiskaupan vastainen toimintasuunnitelma. Helsinki: Ulkoasiainministeriön julkaisusarja. https://um.fi/julkaisut/-/asset_publisher/TVOLgBmLyZvu/content/handlingsplan-mot-manniskohandel-2005-/35732

Ulkoasiainministeriö (2010). Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta tehdyn yleissopimuksen voimaansaattamista valmistelevalle työryhmän mietintö. Helsinki: Ulkoasiainministeriö. https://um.fi/documents/35732/48132/ty%C3%B6ryhm%C3%A4n_mietint%C3%B6.pdf/63d25a60-e014-afb5-0048-5d622e2cacdb?t=1560004755811

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2023). Global Report on Trafficking in Persons 2022. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2022/GLO-TiP_2022_web.pdf

Vainio-Korhonen, Kirsi (2018). Musta-Maija ja Kirppu-Kaisa. Seksityöläiset 1800-luvun alun Suomessa. Helsinki: Suomalaisen kirjallisuuden seura.

Viuhko, Minna & Jokinen, Anniina (2009). Human trafficking and Organised Crime – Trafficking for sexual exploitation and organised procuring in Finland. HEUNI Publication Series no. 62. Helsinki: HEUNI.

Viuhko, Minna & Jokinen, Anniina (2021). Miten tutkia ihmiskauppaa: metodologisia ja eettisiä kysymyksiä. Teoksessa Nieminen, Kati & Lähteenmäki, Noora (toim.) Empiirinen oikeustutkimus. Helsinki: Gaudeamus, 131–146.

Viuhko, Minna (2010). Human Trafficking for Sexual Exploitation and Organized Procuring in Finland. *European Journal of Criminology* 7(1), 61–75.

Viuhko, Minna (2013). Aktiivisia toimijoita vai passiivisia ideaaliuhreja? Ihmiskaupan uhrien rajoitettu toimijuus. *Oikeus* 42(4), 385–404.

Viuhko, Minna (2019). Restricted agency, control and exploitation – Understanding the agency of trafficked persons in the 21st-century Finland. HEUNI Publication Series No. 90. Helsinki: HEUNI.

Vuolajärvi, Niina (2013). Kun ideologiasta tulee käytäntöä – prostituutiopolitiikan, tiedon ja tutkimuksen suhteista. *Naistutkimus – Kvinnoforskning* 1/2013, 33–40.

Vuolajärvi, Niina (2019a). Precarious intimacies – Europeanised border regime and migrant sex work, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 45(7), 1090–1107, DOI: 10.1080/1369183X.2018.1430558

Vuolajärvi, Niina (2019b). Governing in the Name of Caring—the Nordic Model of Prostitution and its Punitive Consequences for Migrants Who Sell Sex. *Sexuality Research and Social Policy* 16, 151–165. <https://doi.org/10.1007/s13178-018-0338-9>

Vähemmistövaltuutettu (2010). Kansallinen ihmiskaupparaportoiija. Kertomus 2010. K 17/2010 vp. Helsinki: Vähemmistövaltuutettu. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kertomus/Documents/k_17+2010.pdf

Vähemmistövaltuutettu (2013). Kansallinen ihmiskaupparaportoiija. Kertomus 2013. Julkaisusarja 13. Helsinki: Vähemmistövaltuutettu. <https://syrjinta.fi/documents/25249352/34271292/Kansallinen+ihmiskaupparaportoiija++kertomus+2013.pdf/3625ef49-ee88-4d6d-9e66-6babb53bbc14/Kansallinen+ihmiskaupparaportoiija++kertomus+2013.pdf?version=1.2&t=1600521516662>

Vähemmistövaltuutettu (2014). Kertomus 2014. K 19/2014 vp. Helsinki: Vähemmistövaltuutettu. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kertomus/Documents/k_19+2014.pdf

Yhdenvertaisuusvaltuutettu (2016). Nigerianlaistaustaiset seksuaalisesti hyväksikäytetyt ihmiskaupan uhrit Suomessa: Ulkomaalaislain soveltamiskäytäntö. Muistio, VVTDno: 2016–552. [https://syrjinta.fi/documents/25249352/34268331/Selvitys+seksuaalisesti+hyv%C3%A4ksik%C3%A4ytettyjen+nigerialaistaustaisten+ihmiskaupan+uhrien+kohtelua+oleskelulupaprosessissa+\(PDF\).pdf/1b136c3b-e80f-4b57-bedc-339f4a12e68b/Selvitys+seksuaalisesti+hyv%C3%A4ksik%C3%A4ytettyjen+nigerialaistaustaisten+ihmiskaupan+uhrien+kohtelua+oleskelulupaprosessissa+\(PDF\).pdf?version=1.4&t=1613990727299](https://syrjinta.fi/documents/25249352/34268331/Selvitys+seksuaalisesti+hyv%C3%A4ksik%C3%A4ytettyjen+nigerialaistaustaisten+ihmiskaupan+uhrien+kohtelua+oleskelulupaprosessissa+(PDF).pdf/1b136c3b-e80f-4b57-bedc-339f4a12e68b/Selvitys+seksuaalisesti+hyv%C3%A4ksik%C3%A4ytettyjen+nigerialaistaustaisten+ihmiskaupan+uhrien+kohtelua+oleskelulupaprosessissa+(PDF).pdf?version=1.4&t=1613990727299)

Yhdenvertaisuusvaltuutettu (2016). Lausunto ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää koskeneen lainsäädäntömuutoksen vaikutuksista sekä ihmiskaupan uhrien auttamisessa ja tunnistamisessa ilmenevistä mahdollisista puutteista. 14.11.2016. VVTDno–2016–560. <https://syrjinta.fi/se/-/lausunto-ihmiskaupan-uhrien-auttamisjarjestelmaa-koskeneen-lainsaadantomuutoksen-vaikutuksista-seka-ihmiskaupan-uhrien-auttamisessa-ja-tunnistamisessa>

Muut lähteet

Aftonbladet 20.10.2022. "Bristande vandel" är ett juridiskt luftslott. <https://www.aftonbladet.se/nyheter/kolumnister/a/P44w5p/bristande-vandel-tva-ord-i-tidoavtalet-som-vallat-debatt>

Eurostat (2023). Trafficking in human beings statistics. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Trafficking_in_human_beings_statistics&s=09#Sexual_exploitation_is_the_predominant_form_of_exploitation

Helsingin Sanomat 14.10.2020. Paritusrinkien kulisseissa. <https://www.hs.fi/kaupunki/art-2000006668693.html>

Ilta-Sanomat 21.1.2021. Tällaista voi olla seksityöntekijöiden arki karuimmillaan Suomessa – kohtaavat lukemattomia ennakkoluuloja: "Tämä mielikuva ei pidä paikkaansa". <https://www.is.fi/kotimaa/art-2000007752902.html>

Marttila, Pia (2022). Twitter-päivitys. <https://twitter.com/piamarttila/status/1485695703955484677>

Marttila, Pia (2023). Twitter-päivitys. <https://twitter.com/piamarttila/status/1617774253235142659?cxt=HHwWhoDUrZXHvvMsAAAA>

Neliapilajärjestöjen tilastot 2021. Essi Theslundin toimittamat tilastot vuonna 2021 tunnistetuista ihmiskauppaviitteistä tapauksista. 13.2.2023.

Neliapilajärjestöjen tilastot 2022. Essi Theslundin toimittamat tilastot vuonna 2022 tunnistetuista ihmiskauppaviitteistä tapauksista. 13.2.2023.

NRK 8.1.2021. Sexarbeider utvist: – En trussel mot folkehelsen. https://www.nrk.no/osloogviken/sexarbeider-utvist_-_en-trussel-mot-folkehelsen-1.15319298

NRK 18.1.2021. Aksjonerte mot flere prostituerte: – Kan ha hatt flere hundre kunder. https://www.nrk.no/norge/politiet-har-aksjonert-mot-prostituerte-_flere-utlendinger-tatt-og-botelagt-1.15332626

PION 21.1.2021. Arrests and deportations of sex workers in Norway. <http://www.pion-norge.no/aktuelt/arrests-and-deportations-of-sex-workers-in-norway/>

SVT 26.3.2018. Omfattande sexhandel – 70 kvinnor avvisades förra året. <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/vast/omfattande-sexhandel-70-kvinnor-avvisades-forra-aret>

Tilastokeskus, Rikos- ja pakkokeinotilasto (viimeksi päivitetty 9.6.2022), viitattu 30.1.2023

Tilastokeskus, Syytetyt, tuomitut ja rangaistukset (viimeksi päivitetty 23.9.2022), viitattu 31.1.2023

Työ- ja elinkeinoministeriö 25.1.2021. Viranomaisten arvion pohjalta tehty listaus välttämättömistä huoltovarmuuden kannalta akuuteista tai toimialan toiminnan kannalta kriittisistä työtehtävistä. https://tem.fi/documents/1410877/21219682/Kriittiset_tyotehtavat_25012021_FI.pdf/d147fe96-ee49-cf7e-4fe649cefa1def7e/Kriittiset_tyotehtavat_25012021_FI.pdf/Kriittiset_tyotehtavat_25012021_FI.pdf?t=1611578441631

Valtioneuvosto (2020). Yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisten alojen henkilöstö. Tiedote, 17.3.2020. <https://valtioneuvosto.fi/-/10616/yhteiskunnan-toiminnan-kannalta-kriittisten-alojen-henkilosto>

Yle 5.8.2020. Seksikaupan kallis hinta. <https://yle.fi/a/3-11470732>

Yle 6.8.2020. Seksikaupan uhreja ei auteta eikä tunnisteta tarpeeksi – naiset voivat pelätä Suomen viranomaisia yhtä paljon kuin ihmiskauppiaita. <https://yle.fi/uutiset/3-11481071>

Yle 2.9.2020. Romanianlaismies toi prostituoituja Suomeen ohi koronasäädösten – tuomio törkeästä väärennyksestä ja parituksesta. <https://yle.fi/a/3-11523967>

Yle 8.10.2020. Poliisi epäilee ihmiskauppaa ja törkeää paritusta: Romaniasta johdettu ryhmittymä värväsi useita kymmeniä naisia Suomeen prostituutioon. <https://yle.fi/a/3-11469938>

Yle 23.3.2021. Poliisin uusi erikoisryhmä tutkii ihmiskauppaa ja paritusta – myös lain-säädäntöön on tulossa muutoksia, jotta uhreja voidaan auttaa paremmin. <https://yle.fi/a/3-11846474>

Yle 5.5.2021. Hallitus haluaa nyt auttaa Suomessa olevia paperittomia – jos laittomasti maassa oleva on löytänyt työpaikan, hän voisi jäädä. <https://yle.fi/a/3-11916288>

Yle 25.1.2023. Suomessa paljastui ehkä suurin paritusvyyhti koskaan: tšekkiläisten epäil-lään parittaneen seksityöläisiä ympäri maan. <https://yle.fi/a/74-20014687>



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Sisäministeriö PL 26, 00023 Valtioneuvosto
Inrikesministeriet PB 26, 00023 Statsrådet

www.intermin.fi