

*Sami Mahkonen*

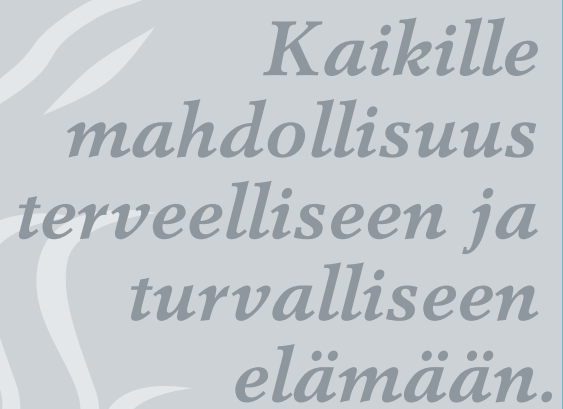
## *Ihmiskauppa*

---

### sekä asumis-, sosiaali- ja terveystalvelut

Selvitys Palermon yleissopimusta täydentävän ihmiskauppalisäpöytäkirjan vaikutuksesta sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan





*Kaikille  
mahdollisuus  
terveelliseen ja  
turvalliseen  
elämään.*

## KUVAILULEHTI

<b>Julkaisija</b> Sosiaali- ja terveysministeriö	<b>Julkaisun päivämäärä</b> 16.10.2003		
<b>Tekijät</b> (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja sihteeri)  Selvityshenkilö, OTT Sami Mahkonen	<b>Julkaisun laji</b> Selvitys		
	<b>Toimeksiantaja</b> Sosiaali- ja terveysministeriö		
	<b>Toimielimen asettamispäivä</b> 15.4.2003 (STM038:00/2003)		
<b>Julkaisun nimi</b> Ihmiskauppa sekä asumis-, sosiaali- ja terveyspalvelut			
<b>Julkaisun osat</b>			
<b>Tiivistelmä</b> Ihmisillä käytävää kauppaa on pyritty torjumaan kansainvälisissä sopimuksissa. Päähuomio on kohdistunut naisiin ja lapsiin. Sitoutuessaan kansainvälisiin sopimusjärjestelyihin Suomen on tullut tarkistaa, missä suhteessa kansallinen lainsäädäntö on Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan Unionin sopimusjärjestelyihin. Asian tähän puoleen on keskitytty oikeusministeriön työryhmämietinnössä 2003:5. Siinä ehdotetaan seksuaalipalvelujen ostamisen kriminalisointia.  Sosiaali- ja terveysministeriön toimialalla on taasen keskeistä korostaa ihmiskauppaa ja prostituutiota uhriksi joutuneen näkökulmasta. Selvityksessä eritellään tätä puolta pitäen silmällä sekä kansainvälisten sopimusten mahdollista ratifiointia että täytäntöönpanoa eli implementointia. Ratifioinnin osalta ongelmia ei muodostu sikäli, että voimassa oleva lainsäädäntömme täyttää informaatio-, asumis- sekä sosiaali- ja terveyspalveluille kansainvälisissä sopimuksissa asetetut vähimmäisvaatimukset. Implementoinnin osalta perusasetelma on toinen. Tämä johtuu siitä, että sitä silmällä pidettäessä vertailukohteena ei ole kansainvälisen ja kansallisen lainsäädännön keskinäissuhde, vaan suomalaisen lainsäädännön suhde ihmiskaupan uhreiksi joutuneiden asemaan. Selvitys osoittaa, että prostituoitujen asema on toisinaan erittäin huono. Täten sosiaali- ja terveysministeriön toimialalla tarvitaan sellaisia parannuksia, jotka täyttävät 1.3.2000 voimaan tulleen perustuslakimme 19 §:ssä asetetut vaatimukset.  Selvityshenkilö on katsonut tarkoituksen mukaiseksi esittää harkittavaksi, että Suomessa toteutettaisiin edunvalvojan määrääminen ihmiskaupan uhriksi joutuneelle. Niin ikään ehdotetaan erityisen palveluohjauksen toteuttamista. Se tarkoittaa moniammatillisen yhteistyön järjestämistä ja uhrin tukemista erityispalveluin. Kummankin osalta on täsmennetty niiden sisältöjä ja niiden toteuttamisesta koituvia kustannuksia. Toistaiseksi Raha-automaattiyhdistys on tehnyt mahdolliseksi keskeisimpien toimijoiden, järjestöjen, työn ihmiskaupan uhrien auttamiseksi. Selvityshenkilön käsityksen mukaan tämäntyyppinen rahoitusjärjestelmä ei sovellu monestakaan eri syystä ihmiskaupasta koituvien menojen kattamiseen. Julkisen vallan tulee ottaa päävastuu kohdennetun rahoituksen järjestämisestä. Tehtävä ei kuulu kunnille, vaan valtiolle.			
<b>Avainsanat:</b> (asiasanat) ihmiskauppa, kansainvälisyys, perusturva, prostituutio, sosiaali- ja terveyspalvelut, yhteistyö			
<b>Muut tiedot</b> <a href="http://www.stm.fi">www.stm.fi</a>			
<b>Sarjan nimi ja numero</b> Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2003:28		<b>ISSN</b> 1237-0606	<b>ISBN</b> 952-00-1417-9
<b>Kokonaissivumäärä</b> 68	<b>Kieli</b> Suomi	<b>Hinta</b> 14,80 €	<b>Luottamuksellisuus</b> Julkinen
<b>Jakaja</b> Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisumyynti PL 536, 33101 Tampere, puh. (03) 260 8158 ja (03) 260 8535, fax (03) 2608150, sähköposti: julkaisumyynti@stm.vn.fi		<b>Kustantaja</b> Sosiaali- ja terveysministeriö	

## PRESENTATIONSBLAD

<b>Utgivare</b> Social- och hälsovårdsministeriet		<b>Utgivningsdatum</b> 16.10.2003	
<b>Författare</b>  Utredare, JD Sami Mahkonen		<b>Typ av publikation</b> Utredarens rapport	
		<b>Uppdragsgivare</b> Social- och hälsovårdsministeriet	
		<b>Datum för tillsättandet av organet</b> 15.4.2003 (STM038:00/2003)	
<b>Publikation (även den finska titeln)</b> Människohandeln och social- och hälsovårdsservicen			
<b>Publikationens delar</b>			
<p><b>Referat</b></p> <p>Med internationella avtal har man försökt att hindra människohandel. Fokusen har huvudsakligen varit på kvinnor och barn. Då Finland förbundit sig att följa internationella avtal har Finland ålagts att kontrollera hur den nationella lagstiftningen överensstämmer med Förenta Nationernas och Europeiska unionens fördrag. Man har koncentrerat sig på denna sida av saken i justitieministeriets arbetsgruppsbetänkande 2003:5. I detta betänkande föreslås kriminalisering av köp av sexualtjänster.</p> <p>På social- och hälsovårdsministeriets kompetensområde inriktar man sig däremot på att i främsta rummet betrakta människohandel och prostitution ur offrets perspektiv. I utredningen analyserar man denna sida av saken och beaktar både eventuella ratificeringar av internationella avtal och verkställigheten dvs. implementeringen av dessa. I fråga om ratificeringen uppstår inte problem då vår gällande lagstiftning uppfyller de minimikrav för informations-, boende-, samt social-, hälso- och sjukvårdstjänsterna som ställs i internationella avtal. I fråga om implementeringen är utgångsläget helt annorlunda. Detta beror på att det inte här är fråga om en inbördes jämförelse av den nationella lagstiftningen med den internationella lagstiftningen, utan om förhållandet mellan den nationella lagstiftningen och implementeringen ur offrets synvinkel. Utredningen visar att de prostituerades ställning ibland är ytterst svag. Av detta följer att det på social- och hälsovårdsministeriets kompetensområde behövs sådana förbättringar som uppfyller kraven i 19 § i vår grundlag som trädde i kraft 1.3.2000.</p> <p>Utredaren har ansett det vara ändamålsenligt att föreslå att man i Finland skulle överväga att utse en god man för offret för människohandel. Det föreslås också att speciell servicehandledning skulle förverkligas. Detta innebär att samarbete mellan flera yrkesgrupper och specialservice för att stöda offret arrangeras. Innehållet och kostnaderna för båda dessa serviceåtgärder har specificerats. Tillsvidare har finansiering genom Penningautomatföreningen möjliggjort de viktigaste aktörernas dvs. organisationernas arbete att hjälpa människohandelns offer. Enligt utredarens uppfattning lämpar sig inte detta finansieringssystem, av flera olika skäl, för att täcka de kostnader som människohandeln ger upphov till. Den offentliga makten bör ta huvudansvaret för allokeringen av resurser för detta ändamål. Det är inte heller kommunernas uppgift utan statens.</p>			
<b>Nyckelord</b> Människohandel, internationellt samarbete, grundtrygghet, prostitution, social- och hälsovårdsservice, samarbete			
<b>Övriga uppgifter</b> www.stm.fi			
<b>Seriens namn och nummer</b> Social- och hälsovårdsministeriets promemorior 2003:28		<b>ISSN</b> 1237-0606	<b>ISBN</b> 952-00-1417-9
<b>Sidoantal</b> 68	<b>Språk</b> Finska	<b>Pris</b> 14,80 €	<b>Sekretessgrad</b> offentlig
<b>Distribution</b> Social- och hälsovårdsministeriets publikationsförsäljning PB 536, 33101 Tammerfors tfn (03) 260 8158 och (03) 260 8535 fax (03) 260 8150, e-post: julkaisumyynti@stm.vn.fi		<b>Förlag</b> Social- och hälsovårdsministeriet	

## DOCUMENTATION PAGE

<b>Publisher</b> Ministry of Social Affairs and Health		<b>Date</b> 16 October 2003	
LL.D. Sami Mahkonen, Rapporteur ad int.		<b>Type of publication</b> Study report	
		<b>Commissioned by</b> Ministry of Social Affairs and Health	
		<b>Date of appointing the organ</b> 15 April 2003 (STM038:00/2003)	
<b>Title publication</b> Trafficking in human beings and housing, social and health services			
<b>Key words</b> <p>New international conventions and agreements have been adopted to combat trafficking in women and children. When committing itself to arrangements under international conventions Finland has had to check how its national legislation relates to the conventions of the United Nations and the European Union. A working group set up by the Ministry of Justice dealt with this aspect in its memorandum 2003:5. It proposed criminalizing purchase of sexual services.</p> <p>On the other hand, in the sector of the Ministry of Social Affairs and Health it is important to focus on trafficking in human beings and prostitution from the victim's point of view. The present study elaborates this aspect with a view to both possible ratification and implementation of international conventions. As regards ratification there are no problems since the present national legislation fulfils the minimum requirements laid down by the international conventions for information, housing, and social and health services. In regard to implementation the point of departure is different. This is because then the point of comparison is not the relationship between international and national legislation but the relation of Finnish national legislation to the position of victims of trafficking. The study shows that the situation of prostitutes is sometimes very bad. Improvements are thus needed in the sector of the Ministry of Social Affairs and Health so as to fulfil the requirements laid down in section 19 of the amended Constitution, which entered into force on 1 March 2000.</p> <p>The Rapporteur ad int. finds it appropriate to propose for consideration appointment of an advocate to look after the interests of victims of trafficking. The Rapporteur also suggests creating a particular system of referral for services. This involves organising multiprofessional co-operation and supporting victims by special services. What these would include as well as their costs have been specified. So far the Finnish Slot Machine Association has enabled by its financial assistance the work of major actors in this field, NGOs, in helping victims of trafficking. In the Rapporteur's view a financing system of this type is not, for several reasons, suitable for covering the costs incurred as a result of trafficking in human beings. The Government must assume the main responsibility for arranging targeted financing. That is not a responsibility of the local authorities but of the state.</p>			
<b>Key words</b> Trafficking in human beings, internationality, basic security, prostitution, social and health services, co-operation			
<b>Other information</b> Internet: <a href="http://www.stm.fi">www.stm.fi</a>			
<b>Title and number of series</b> Working Group Memorandums of the Ministry of Social Affairs and Health 2003:28		<b>ISSN</b> 1237-0606	<b>ISBN</b> 952-00-1417-9
<b>Number of pages</b> 68	<b>Language</b> Finnish	<b>Price</b> € 14,80	<b>Publicity</b> Public
<b>Distributor/Orders</b> Ministry of Social Affairs and Health, Publications Sale, P.O.Box 535, FIN-33101 Tampere, Finland, tel. +358 3 260 8158 and +358 3 260 8535, fax +358 3 260 8150, e-mail: <a href="mailto:julkaisumyynti@stm.vn.fi">julkaisumyynti@stm.vn.fi</a>		<b>Financier</b> Ministry of Social Affairs and Health	

## *Sosiaali- ja terveysministeriölle*

Sosiaali- ja terveysministeriö nimitti OTT Sami Mahkosen selvityshenkilöksi 15.4.2003 – 15.7.2003 väliseksi ajaksi selvittämään Suomeen suuntautuvan nais- ja lapsikaupan johdosta tarvittavia toimenpiteitä sosiaali- ja terveysministeriön toimialalla.

Selvityksen tavoitteena oli tuottaa taustatietoa siitä, mitä konkreettisia toimia *Kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen YK:n yleissopimuksen lisäpöytäkirjan Ihmiskaupan, erityisesti naisten ja lasten kaupan ehkäisemisestä, torjumisesta ja rankaisemisesta* sisältämät uudet velvoitteet asettavat sosiaali- ja terveysministeriölle. Ministeriön tulisi voida ajoissa varautua tarvittavien palveluiden tuottamiseen sekä resurssien turvaamiseen niitä varten. Näillä näkökohdilla saattaa olla vaikutusta siihen, mitä näkökohtia sosiaali- ja terveysministeriö painottaa, kun valmistellaan säännöksiä ihmiskaupan uhrien oikeudesta maassaoloon sekä siihen liittyvistä muista oikeuksista, palvelujen tarpeesta ja niiden toteuttamisesta. Näitä ovat muun muassa näkökohdat palvelujen sisällöstä, tuottamisesta ja kustannusten jakautumisesta. Myös valmistautuminen kahdenväliseen yhteistyöhön naiskaupan uhrien palauttamiseksi kotimaahansa tulee ajankohtaiseksi.

Selvityshenkilön työtä tukemaan ministeriö nimitti ohjausryhmän, johon kuuluivat puheenjohtajana neuvotteleva virkamies Leila Räsänen sosiaali- ja terveysministeriön tasa-arvoyksiköstä, ylilääkäri Jaana Föhr Helsingin Diakonissalaitoksesta, ylitarkastaja Anne Hujala sosiaali- ja terveysministeriön perhe- ja sosiaaliosastolta, neuvotteleva lakimies Antero Jaakkola Suomen kuntaliitosta, toiminnanjohtaja Jaana Kauppinen Pro-tukipisteestä, neuvotteleva virkamies Tuomo Kurri sisäasiainministeriön ulkomaalaisosastolta, ylikomisario Mikko Lampikoski sisäasiainministeriön poliisiosastolta, lainsäädäntöneuvos Jukka Lindstedt oikeusministeriöstä, vanhempi hallitussihteeri Merja Linnanvirta sosiaali- ja terveysministeriön vakuutusosastolta, erityispalvelujohtaja Jussi Merikallio Helsingin kaupungin sosiaalivirastosta, ylitarkastaja Marjaana Pelkonen sosiaali- ja terveysministeriön terveysosastolta ja neuvotteleva virkamies Mielikki Tenhunen työministeriöstä.

Saatuana tehtävänsä suoritetuksi selvityshenkilö luovuttaa muistionsa sosiaali- ja terveysministeriölle.

Helsingissä 16. päivänä lokakuuta 2003

Sami Mahkonen

## *Selvityksen pääasiallinen sisältö*

Ihmisillä käytävää kauppaa on pyritty torjumaan kansainvälisissä sopimuksissa. Niissä on erityistä huomiota kohdistettu naisiin ja lapsiin. Pyrkimyksenä on torjua seksuaaliseen hyväksikäyttöön ja prostituutioon liittyvät haittatekijät. Kansainvälisen ihmiskaupan estäminen edellyttää paitsi kansallisvaltioiden rajat ylittävää yhteistyötä myös kansallisia toimenpiteitä. Toistaiseksi niiden pääpaino on ollut rikosoikeudellisissa ja rikosprosessuaalisissa kysymyksissä.

Sitoutuessaan kansainvälisiin sopimusjärjestelyihin Suomen on tullut tarkistaa, missä suhteessa voimassaoleva rikoslainsäädäntö on YK:n ja Euroopan Unionin ihmiskauppa-instrumentteihin. Perushavaintona on ollut, että suomalainen lainsäädäntö ei täytä kansainvälisiä velvoitteita ja että varsinkin Venäjältä sekä Baltian maista johdetaan Suomessa toteutuvaa laajamittaista prostituutiota. Kumpikin näkökohta luovat yhdessä paineita rikosoikeudellisen lainsäädännön uudistamista kohtaan. Suunnitteilla onkin, että voimassa olevaan rikoslakiin lisättäisiin ihmiskaupan kriminalisoivat säännökset. Ne kohdistuisivat teko- ja tekijäkeskeisesti rankaisulliseen puoleen. Tästä syystä uhripainotteisuus jää väistämättä taka-alalle. Sosiaali- ja terveysministeriön toimialalla uhrinäkökulma on keskeinen. Selvityksessä eritellään asian tätä puolta.

Päätavoitteena on tutkia missä määrin sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan kuuluvat säädökset voivat turvata ihmiskaupan uhrien suojeluun ja auttamiseen tarvittavat palvelut. Koska kansainväliset YK:n ja EU:n ihmiskauppasopimukset eivät ole toistaiseksi voimassa, STM:n työssä niiden ratifioinnin ja täytäntöönpanon (implementoinnin) valmistelu on tärkeää. Tehtävänä on seuloa esiin sellaisia sosiaali- ja terveydenhuollollisia ulottuvuuksia, jotka tulee ottaa ratifioinnin ja implementoinnin yhteydessä huomioon.

Ratifioinnin valmistelua silmällä pitäessä on merkille pantavaa, että kansainvälisiin sopimuksiin liittyvät sitovat velvoitteet kohdistuvat rikosoikeudelliseen normitukseen ja sen uudistamiseen. Sosiaali- ja terveydenhuollollisia ulottuvuuksia korostavat artikkelit ovat poikkeuksetta tarveharkinnaisuudesta lähteviä. Suomalainen lainsäädäntö täyttää kaikki informaatio-, asumis-, sosiaali- ja terveystalve-luita koskevat, tarveharkinnaisuuden edellyttämät, vähimmäiskriteerit. Siksi STM:n puolella ei ole ratifiointia ajatellen pienintäkään painetta lähteä uudistamaan kansallista normitusta.

Implementoinnin osalta perusasetelma on toinen. Tämä johtuu siitä, että täytännönpanoa silmällä pitäessä keskeistä on verrata ihmiskaupan uhreiksi joutuneiden asemaa suomalaiseen lainsäädäntöön ja sille pohjautuviin oikeudellisiin käytäntöihin. Selvitys osoittanee, että prostituoitujen asema on toisinaan erittäin huono. Ihmis-, perus- ja vapausoikeuksiin tähtäävän hyvinvointivaltion on kannettava huolta kaikkien Suomen oikeudenkäytön ja hallinnon piirissä olevien perusturvan takaamisesta ja samalla myös epäkohtien korjaamisesta joko lainsäädännöllisin tai toiminnallisoin keinoin. Selvityksen perussisältö on tässä.

Esitystekninen puoli käy ilmi jäljempänä olevasta sisällysluettelosta. Kussakin yhteydessä on pyritty tuomaan esiin sellaisia näkökohtia, joita toistaiseksi suomalaisessa keskustelussa ei ole riittävästi eritelty. Näin ollen esityksen pääasiallisen sisällön muodostaa lisäarvon tuottaminen niin ratifioinnin valmisteluun kuin implementointiin liittyen. Jälkimmäisen osalta selvityshenkilö on ehdottanut harkittavaksi, että Suomessa toteutettaisiin edunvalvojan tai tukihenkilön määrääminen ihmiskaupan uhriksi joutuneelle. Niin ikään ehdotetaan erityisen palveluohjauksen toteuttamista. Se tarkoittaa moniammatillisen yhteistyön järjestämistä ja uhrin tukemista erityispalveluin. Toistaiseksi Raha-automaattiyhdistys on tehnyt mahdolliseksi järjestöjen toiminnan ihmiskaupan uhrien auttamiseksi. Selvityksessä täsmennetään, miksi nykymuotoinen rahoitusjärjestelmä ei sovellu ihmiskaupasta koituvien menojen kattamiseen. Selvityshenkilö onkin ehdottanut, että julkisen vallan tulee ottaa päävastuu kohdennetun rahoituksen järjestämisestä. Tehtävä ei kuulu tuonnempana esitettävistä syistä kunnille, vaan valtiolle.

Raportti perustuu valtaosin laajoihin asiantuntija-haastatteluihin. Niiden pohjalta on pyritty muodostamaan kokonaisnäkemys sosiaali- ja terveydenhuollollisesta puolesta. Tätä selvitystä voitaneen hyödyntää silloin, kun oikeusministeriössä ollaan laatimassa ehdotusta hallituksen esitykseksi ihmiskaupan torjumiseksi, kriminalisoimiseksi sekä naisten ja lasten aseman turvaamiseksi.



# JÄSENTELY

<b>I LÄHTÖKOHDAT .....</b>	<b>15</b>
1. Toimeksianto .....	16
2. Ihmiskauppa .....	17
3. Näkökulma .....	19
<b>II TUKI.....</b>	<b>22</b>
1. Lapset .....	22
2. Naiset ja yksilölliset palvelut .....	25
3. Haavoittuvan aseman väärinkäyttö .....	31
<b>III ASUMINEN .....</b>	<b>34</b>
1. Asumispalvelujen tarve .....	34
2. Tilapäiset ja pysyväisluonteiset järjestelyt .....	36
3. Turvakodit .....	37
<b>IV YHTEISTYÖ .....</b>	<b>38</b>
1. Poikkihallinnollinen yhteistyö.....	39
2. Kansainvälisyys.....	42
3. Yhteistyön esteet .....	44
<b>V IMPLEMENTOINTI .....</b>	<b>46</b>
1. Vähimmäisstandardit.....	47
2. Edunvalvojat ja palveluohjaus .....	48
3. Kohdennettu rahoitus .....	53
<b>VI KOKOAVAT HAVAINNOT.....</b>	<b>56</b>
1. Lainsäädännön uudistaminen .....	57
2. Palvelujen järjestämistapa .....	60
3. Valmiudet palvelujen tuottamiseen .....	61
<b>LOPUKSI.....</b>	<b>63</b>
<b>LIITE.....</b>	<b>67</b>
Kustannuslaskelma .....	67

## I LÄHTÖKOHDAT

Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokous hyväksyi 15.11.2000 kansainvälistä rikollisuutta koskevan yleissopimuksen ja kaksi sen lisäpöytäkirjaa. Toisessa säännellään laittomien maahanmuuttajien salakuljettamista ja toisessa ihmiskauppaa. Jälkimmäisen virallinen nimi on pitkä – *Kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen lisäpöytäkirja ihmiskaupan, erityisesti naisten ja lasten kaupan ehkäisemisestä, torjumisesta ja rankaisemisesta*.

Lukuisat YK:n jäsenvaltiot allekirjoittivat joulukuussa 2000 yleissopimuksen ja kummatkin lisäpöytäkirjat Italian Palermossa. Puoli vuotta myöhemmin valmistui kolmaskin lisäpöytäkirja, joka koskee ampuma-aseiden valmistusta ja kauppaa.

Toistaiseksi mainitut yleissopimus ja lisäpöytäkirjat eivät ole vielä voimassa. Suomessa niiden ratifioinnin valmistelu on kesken. Tästä huolimatta ja itse asiassa juuri sen takia ihmiskauppa-lisäpöytäkirja on monipuolistanut ihmiskaupasta Suomessa julkishallinnon ja kolmannen sektorin piirissä käytävää ammatillista keskustelua. Enää huomio ei kohdistu pelkästään rikosoikeudelliseen puoleen. Uusina teemoina ovat nousseet esiin *asumis-, sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäminen*. Niihin keskitytään tässä esityksessä. Päätehtävänä on vastata kolmeen peruskysymykseen:

- (1) Missä määrin voimassa oleva sosiaali- ja terveydenhuoltolainsäädäntö ja muu normisto voi turvata ihmiskaupan uhrien suojeluun ja auttamiseen tarvittavat palvelut ja minkälaisia muutoksia niihin mahdollisesti tarvitaan?
- (2) Mikä on tarvittavien sosiaali- ja terveyspalveluiden sisältö, erityistarpeet ja palvelujen järjestämistapa?
- (3) Mitkä ovat julkisten ja yksityisten sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottajien valmiudet tarkoitettujen palveluiden tarjoamiseen?

Asiayhteydestään irrotettuina kysymykset ovat yleisiä. Ankkuroitaessa ne Palermon yleissopimukseen ja ihmiskauppa-lisäpöytäkirjaan ne muuntuvat erityisiksi. Yleisyys ja erityisyys kehystävätkin tätä työtä.

Yleisyyttä korostettaessa on merkille pantavaa, että kansainvälinen ihmiskaupan normitus on perin laajaa. On olemassa yli 20 erilaista sopimusjärjestelyä. Niistä saa nopeasti hyvän kokonaiskuvan tutustumalla Ruotsin ulkoasianministeriön tuottamaan 50-sivuiseen kirjaseen (*Trafficking in Women and Children in Asia and Europe 2001*; s. 28–37). Julkaisemisajankohdan vuoksi siinä ei ole voitu ottaa huomioon *Euroopan Unionin Neuvoston puitepäätöstä (19.7.2002) ihmiskaupan torjunnasta*. Pääpaino tässä puitepäätöksessä on ihmiskaupan kriminalisoimisessa (erit. artiklat 3, 7 ja 8). Artik-

lassa 1 määrittellään ihmiskaupan kriteerit, ja siinä edellytetään kunkin jäsenvaltion ryhtyvän kansallisiin toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että ihmiskaupaksi määritellyt teot säädetään rangaistaviksi. Puitepäätos käsittää seitsemän sisällöllistä artiklaa. Niistä kuudessa normitetaan rikosoikeudellista puolta. Vain artiklassa 7 (3) on kajottu sosiaaliseen ulottuvuuteen: "Kun uhrina on lapsi, kunkin jäsenvaltion on toteutettava kaikki mahdolliset toimenpiteet asianmukaisen avun takaamiseksi hänen perheelleen.". Lapsikantainen lähtökohta on vieras, ja naisten erityissuojelu sosiaali- ja terveystieteiden keinoin on tässä puitepäätoksessa ohitettu.

### 1. Toimeksianto

Esitellyt peruskysymykset (1) – (3) liittyvät selvityshenkilön asettamiseen. Tehtävänäni on ollut ohjausryhmän avustuksella suoritua sosiaali- ja terveysministeriössä keväällä 2003 muokatusta toimeksiannosta. Siinä vastattavakseni asetettiin mainittujen ohella viisi lisäkysymystä:

- (a) Millaisia palveluja tulee tuottaa ja mitä kustannuksia niistä koituu?
- (b) Mitkä ovat sosiaali- ja terveysministeriön ja eri järjestöjen nykyiset valmiudet poikkihallinnollisen ja kansainvälisen yhteistyön toteuttamiseen?
- (c) Minkälaisia toimia sosiaali- ja terveysministeriön tulee toteuttaa ja mitä tukea tarvitaan edellä mainitun kahden- ja monenkeskisen yhteistyön kehittämiseksi?
- (d) Kuinka Suomessa järjestetään prostituutiosta irtautumista tukeva sosiaalinen, psyykkinen ja taloudellinen tuki?
- (e) Mihin toimiin on ryhdyttävä etsivän sosiaaliryhmän luomiseksi ihmiskaupan uhrien tavoittamista ja auttamista varten?

Kysymykset (a) – (e) ovat kysymyksiä (1) – (3) täydentäviä ja ennen kaikkea niitä konkretisoivia. Kaiken kaikkiaan on merkille pantavaa, että missään kohdin ei ole viitattu Palermon yleissopimukseen ja sitä täydentävään ihmiskauppa-lisäpöytäkirjaan. Näin ollen lisäpöytäkirja asettuu näiden kysymysten taustalle. Sitä *on* ja *ei* ole pidettävä silmällä yritettäessä muodostaa jäsentynyt käsitys tavasta, jolla lähdetään hakemaan vastauksia toimeksiannossa muotoiltuihin kysymyksiin.

## 2. Ihmiskauppa

"Ihmiskauppa" tarkoittaa ihmisillä käytävää kauppaa. Tämä edellyttää, että on olemassa kolme osapuolta – ensinnäkin henkilö, johon toiminta kohdistuu ja toiseksi toiminnasta hyötyvä myyjä sekä kolmanneksi itselleen etua hakeva ostaja. Osapuolia voidaan pitää ihmiskaupalle asetettavina välttämättöminä mutta ei riittävinä perustunnusmerkeinä. Tämä johtuu siitä, että ihmiskauppaan asennoidutaan torjuvasti; se on moraalisesti tuomittavaa. Lainvastaista sen ei tietystikään tule välttämättä olla. Muussa tapauksessa esimerkiksi orjakauppaa ei olisi tullut pitää ihmiskauppana ennen kuin se kiellettiin lainsäädännöllisesti.

Näin ollen itse ilmiö ja sen normitus on syytä pitää toisistaan erillään. Ihmiskauppaa on olemassa siitä riippumatta, miten sitä oikeudellisesti normitetaan. Saman asian voi ilmaista käänteisesti: ihmiskauppa ei muutu todellisuudeksi vasta sen jälkeen, kun niihin on puututtu joko kansainvälisin sopimusjärjestelyin tai kansallisin lainsäädäntötoimin.

Mahdollista on säännellä ihmiskauppaa lähtien siitä, että se rajataan koskemaan kansainvälistä rikollisuutta ja kansallisvaltioiden rajat ylittävää toimintaa. Tämä rajaa olennaisesti sitä, mitä ihmiskaupalla ymmärretään. Esimerkki osoittaa tätä. Thaimaan maaseudulla eläviä lapsia myydään työvoimaksi maan suurempiin kaupunkeihin ja erityisesti bordelleihin Bankoggiin. Myyjinä toimivat heidän vanhempansa. Tällöin kysymys ei ole kansainvälisestä rikollisuudesta sen enempää kuin lapsien myymisestä ulkomaille. Tuntuu eriskummalliselta, mikäli nyt oltaisiin sitä mieltä, että lapsikauppaa kyllä harjoitetaan, mutta ei ihmiskauppaa.

Koska ihmiskauppa ja prostituutio liittyvät mitä kiinteimmin toisiinsa, eri yhteyksissä ihmiskauppaa on arvioitu prostituution ja ennen kaikkea prostituoitujen tahdonmuodostuksesta käsin. Poliiseja haastateltaessa ja poliisitoimen teettämiin tutkimuksiin perehdyttäessä käy selvästi ilmi, että poliisitoimessa huomio kohdistuu prostituoitujen tarkoitukseen ja valinnanvapauteen. Tyypillinen luonnehdinta menee näin:

"Prostituoidut ovat täysin selvillä työnsä luonteesta ja ehdoista. Vaikka parittajien lupaukset työolosuhteista ja työn tuottavuudesta olisivatkin optimistisia, prostituoidut tietävät matkustavansa Suomeen ja ainoastaan myymään seksipalveluita. Ei ole näyttöä siitä, että ulkomaalaisia naisia salakuljetettaisiin tahdonvastaisesti tänne seksityöläisiksi."

Lausumien paikkansa pitävyyttä ei sovi epäillä. Tuskin kukaan väittää, että ulkomalaisia naisia salakuljetetaan Suomeen tahdonvastaisesti seksityöläisiksi. Suomeen saavutaan vapaaehtoisesti. Rajavartiolaitoksen palveluksessa toimivat ovat tästä samaa mieltä.

Voisi ehkä olettaa, että lausumiin sisältyisi kätkeyty viesti siitä, että ihmiskauppaa esiintyisi Suomessa perin marginaalisesti. Johtopäätökset perustuisivat yllä jo todettuun mutta myös siihen, mitä lisäpöytäkirjan artikloissa 3 ja 4 säädetään. Jälkimmäisessä ihmiskauppa on rajattu koskemaan kansainvälistä rikollisuutta, joka puolestaan edellyttää kansallisvaltioiden rajojen ylittämistä. Jos näin todella asianlaita olisi, silloin samalla lausumissa lähdetäisiin siitä, että ihmiskauppa muuttuu todellisuudeksi vasta sen jälkeen, kun siihen on puututtu kansainvälisin sopimusjärjestelyin ja kun niissä ihmiskaupalle asetetut edellytykset täyttyvät.

Tämäntyyppinen ajattelutapa on tietysti mahdollinen, mutta korostetun juridisena todellisuutta merkittävästi rajaava. Se on normatiivisestikin ottaen kapea-alainen. Tämä käy ilmi tutustuttaessa lisäpöytäkirjan artiklaan 3. Siinä on yleispätevyyttä hakevalla tavoin määritelty ihmiskaupalle asetettavat kriteerit. Niiden välillä on niitä yhdistäviä tekijöitä ja niitä erottavia piirteitä aina sen mukaan, onko henkilö alle 18-vuotias vai tätä vanhempi:

- a) "Ihmiskauppa" tarkoittaa hyväksikäyttötarkoituksessa tapahtuvaa henkilöiden värväystä, kuljettamista, siirtämistä, kätkemistä tai vastaanottamista voimankäytöllä uhkaamisen tai voimankäytön tai muun pakottamisen, sieppauksen, petoksen, harhaanjohtamisen, vallan väärinkäytön tai havoittuvan aseman hyödyntämisen avulla, taikka toista henkilöä vallassaan pitävän henkilön suostumuksen saamiseksi annetun tai vastaanotetun maksun tai edun avulla. Hyväksikäytöksi katsotaan vähintään toisen hyväksikäyttö prostituutiotarkoituksessa tai muut seksuaalisen hyväksikäytön muodot, pakkotyö tai pakollinen palvelu, orjuus tai muu orjuuden kaltainen käytäntö tai orjuuden kaltaiset olot tai elinten poistaminen;
- b) ihmiskaupan uhrin suostumuksella tämän artiklan a kohdassa tarkoitettuun hyväksikäyttöön ei ole merkitystä, kun sen saamiseksi on käytetty jotakin a kohdassa mainittua keinoa;
- c) lapsen värväys, kuljetus, siirtäminen, kätkeminen tai vastaanottaminen hyväksikäyttötarkoituksessa katsotaan "ihmiskaupaksi" myös silloin, kun siihen ei liity mitään tämän artiklan a kohdassa mainittua keinoa;
- d) "lapsi" tarkoittaa alle 18-vuotiasta henkilöä.

Artikla 3 on sitä seuraavien artikloiden soveltamisen perusedellytys. Mikäli ihmiskaupalle asetetut kriteerit jäävät täyttymättä, sen jälkeen sitä seuraavia artikloita 4–20 ei enää sovelleta. Artikla 3 on täten erittäin keskeinen, mutta samalla varsin pulmallinen projisoitaessa se suomalaiseen yhteiskuntaan. Menemättä vielä tässä yhteydessä lähemmin artiklan 3 aiheuttamiin käytännön ongelmiin on paikallaan esittää muutama jatkoesitystä ajatellen tärkeä näkökohta ja samalla ottaen lukuun lisäpöytäkirjan soveltamisalaa rajaava artikla 4.

Koska Palermon yleissopimus ja sitä täydentävä ihmiskauppa-lisäpöytäkirja ovat kansainvälisiä sopimusinstrumentteja, niissä huomio kohdistuu kansainväliseen rikollisuuteen. Tästä huolimatta ratkaisevaa ei ole, millä tavoin Suomeen saavutaan. Eittämättä on niin, että prostituoidut ovat selvillä toiminnan luonteesta ja ehdoista. Sekin pitää varmaankin paikkansa, että he tietävät matkustavansa Suomeen myymään seksipalveluita. Epäilystä ei ole siitäkään, että ulkomaalaisia naisia salakuljetettaisiin tahdonvastaisesti tänne seksityöläisiksi. He saapuvat Suomeen vapaaehtoisesti. Kuitenkaan täysin vastaan sanomattomistakaan faktoista ei sovi tehdä niiden *ylitse* meneviä johtopäätöksiä – ei ihmiskaupan totaalisen puuttumisen, ei sosiaali- ja terveystalouden hyödyttömyyden, ei asumispalvelujen tarpeettomuuden suhteen.

Itse asiassa poliisit korostavat sitä, että pakkoon perustuvasta salakaupasta ja salakuljetuksesta sekä *niihin* liittyvästä kansainvälisestä rikollisuudesta ei ole esitutkinnan yhteydessä tullut pienempiäkään viitteitä. Teko- ja tekijäkeskeisestä näkökulmasta arvioituna asianlaita on juuri näin. Tämä perusasetelma on käsillä myös silloin, kun aihepiiriä lähestytään syyteharkinnan ja rikosoikeudenkäynnin sekä siinä edellytetyn näytön näkökulmasta. Esitutkintalain (1987/449), poliisilain (1995/493), rikoslain (1889/39) ja oikeudenkäynneistä rikosasioissa annetun lain (1997/689) säännökset ovat prostituutiota ajatellen erittäin tärkeitä silloin, kun lähestymistapa poliisi-, syyttäjä- ja tuomari-painotteinen. Jatkossa se ei sitä ole.

Tässä selvityksessä on tarkoituksellisesti jätetty ihmiskaupan yksityiskohtainen määrittelyminen avoimeksi. Toimeksiantoa ajatellen tarkka määrittely ei ole tarpeen. Käytetty ihmiskaupan käsite ei siis välttämättä vastaa valmisteilla olevaa ihmiskaupan rikosoikeudellista määritelmää.

### 3. Näkökulma

Tapana on puhua poikkitieteellisyydestä ja tieteidenvälisyydestä. Tällöin annetaan ymmärtää, että tutkittavan oleviin ilmiöihin päästäisiin käsiksi kokonaisvaltaisesti ja että näkökulma on mahdollisimman laaja. Periaatteessa tämä olisi suotavaa, mutta käy-

tännössä mahdotonta. Kukaan yksittäinen tutkija ei voi olla tieteen moniottelija. Itse kunkin on vain päätettävä, mistä näkökulmasta ja miten aihepiiriä lähestytään. Jatkossa sitä lähestytään *uhrin* näkökulmasta ja siitakin perin rajoitetusti.

Pyrkimyksenäni on tuottaa lisäarvoa ihmiskaupasta julkishallinnossa ja kolmannella sektorilla käytävään ammatilliseen keskusteluun. Siinä päähuomio on kohdistunut prostituutioon. Epäselväksi on jäänyt mikä on tilanne silloin, kun pidetään silmällä *muutakin* ihmiskauppaa kuin prostituutioon liittyvää. On olemassa indisioita siitä, että rakennusosalalla ja telakoilla sekä ravintola-alalla voisi esiintyä ihmiskauppalisäpöytäkirjan artikla 3 a-kohdan kriteerit täyttävää toimintaa.

Ammatillisen keskustelun yhteydessä on tapana ennakoida tulevaisuutta. Se ei ota luonnistuaakseen. On esimerkiksi mahdotonta nähdä, muuttuuko tilanne vastaisuudessa ja minkälaisia seuraamuksia Suomen tilannetta ajatellen koituu ensi alkuun Viron, Latvian ja Liettuan EU-jäsenyydestä ja sittemmin erityisesti niiden sitoutumisesta Schengenin säännöstöön. Varsinkin sisäraajatarkastusten poistaminen aikanaan saattaa välillisesti olla omiaan lisäämään prostituoitujen ja myös muiden potentiaalisten ihmiskaupan uhrien Suomeen tuloa. Mutta yhtä hyvin saattaa käydä niin, että Viron, Latvian ja Liettuan EU-jäsenyys voisi aiheuttaa elintasokuilun kaventumista. Jos näin tapahtuu, silloin baltialaisten tarve turvautua prostituution Suomessa tarjoamiin lisäansiomahdollisuuksiin voisi vähetä.

On viisainta pysyttäytyä menneisyydessä ja nykyisyydessä. Koska tulevaisuus ei ole olevaisuudessa vielä realisoitunut, spekulointeja on vältettävä. Tosin joiltakin osin on pakko ottaa lukuun toistaiseksi vielä valmisteltavana oleva lainsäädäntö, vaikka ehdotukset eivät olekaan johtaneet lainsäädäntötoimiin. Tämä koskee erityisesti niitä rikosoikeudellisia uudistushankkeita, joita on esitelty oikeusministeriön *Ihmiskauppa, paritus ja prostituutio* -työryhmämietinnössä 2003:5.

Raporttini perustuu koti- ja ulkomaisen kirjallisuuden ohella käyttäni varten laadittuihin muistioihin ja minulle lähetettyihin sähköposteihin. Niin ikään se pohjautuu ohjausryhmään kuuluneilta saamieni tietojen lisäksi noin kuudenkymmenen ammattihenkilön haastatteluun. Työni on pelkkä selvitys. Se ei ole tieteellinen tutkimus. Tästä syystä en käytä lähdeviitteitä, ja bibliografiakin puuttuu. Ilman alaviitteitä ja kirjallisuusluetteloita on mahdollista hakea lisäarvoa vastattaessa toimeksiantoon sisällytettyihin kysymyksiin. Ne edellyttävät huomion kohdistamista sosiaali- ja terveydenhuollollisiin ulottuvuuksiin. Niistä säädetään koontavasti lisäpöytäkirjan artiklassa 6(3):

Kukin sopimusvaltio harkitsee sellaisten toimenpiteiden täytäntöönpanoa, joilla autetaan ihmiskaupan uhreja toipumaan fyysisesti, henkisesti ja sosiaalisesti, soveltuvissa tapauksissa yhteistyössä kansalaisjärjestöjen, muiden asiaan

liittyvien järjestöjen ja muiden kansalaisyhteiskunnan osien kanssa, mukaan lukien erityisesti seuraavat toimenpiteet:

- a) sopivan asunnon järjestäminen;
- b) neuvojen ja tietojen antaminen erityisesti ihmiskaupan uhrien lakiin perustuvista oikeuksista sellaisella kielellä, jota uhrit ymmärtävät;
- c) lääkinnällisen, henkisen ja aineellisen avun antaminen; ja
- d) työ- ja koulutusmahdollisuuksien järjestäminen.

Ensivaikutelma voisi olla, että artiklassa 6(3) olisi eritellysti koottu nimenomaan ihmiskaupan osalta keskeiset näkökohdat. Näin onkin, mutta tästä huolimatta artikla 6(3) ei ole erittelykykyinen. Tämä käy ilmi, mikäli viittaukset ihmiskauppaan ja sen uhreihin poistettaisiin ja niiden sijaan normituksen ajateltaisiin kohdistuvan vaikkapa *kidutukseen* ja sen uhreihin. Säätely olisi edelleen yhtä pätevää kuin se lisäpöytäkirjassa valituilla tavoin on.

Sosiaali- ja terveydenhuollon yhtenä perustehtävänä on auttaa ja tukea varsinkin kaikkia niitä täysi- ja alaikäisiä henkilöitä, jotka ovat suomalaisen oikeudenkäytön ja hallinnon piirissä. Silloin ratkaisevaa merkitystä ei anneta sille, ovatko Suomeen saapuneet ja täällä laillisesti asuvat ihmiskaupan uhreja, lähtömaassaan kidutetuiksi joutuneita, päihde- ja huumeaddiktivisia, asunnottomia, somaattisesti sairaita tai mielen-terveyden häiriöstä kärsiviä taikka muilla tavoin syrjäytymisvaarassa olevia.

Sosiaali- ja terveysministeriön näkökulmasta on jossain määrin toisarvoista, mistä *ilmiöstä* kulloinkin on kysymys. On irrelevanttia, puhutaanko "varsinaisesta" tai siihen rinnastuvasta ihmiskaupasta taikka jostain muusta niihin läheisesti rinnastuvista ilmiöistä. Varsinkin käytännön sosiaalityössä itse kukin voi toteuttaa perustehtävänsä, vaikka hän ei olisi edes kuullut Palermon yleissopimuksesta ja sitä täydentävästä lisäpöytäkirjasta. Terveydenhuollossa tilanne on sama, sillä akuuteissa sairaustapauksissa ratkaisut tehdään lääketieteellisin kriteerein. Ei lähdetä edes miettimään, onko lääkinnällistä apua kaipaava ollut ihmiskaupan uhri vai ei (vrt. kansanterveyslaki 1972/66 ja erikoissairaanhoidolaki 1989/1062).

Aihepiiriä tulee samanaikaisesti lähestyä ottaen lukuun sekä Palermon yleissopimusta täydentävä ihmiskauppa-lisäpöytäkirja että kansallinen lainsäädäntö. Näin ollen lisäpöytäkirjan sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevat artiklat ovat samanaikaisesti sekä tarkasteluiden kohde että *väline*, jonka avulla haetaan vastauksia toimeksiantoon sisällytettyihin kysymyksiin.



## II TUKI

Ratifiointiin yhteydessä on otettava lukuun erilaisten toimenpiteiden täytäntöönpano eli implementointi. Siksi ei riitä, että tyydytään vertailemaan lisäpöytäkirjan artikloita voimassa olevaan lainsäädäntöön. Tämä johtuu siitä, että otetaanpa Palermon yleissopimus ja sitä täydentävä ihmiskauppa-lisäpöytäkirja osaksi suomalaista oikeusjärjestystä tai ei, joka tapauksessa ihmis-, perus- ja vapausoikeuksien toteuttaminen on eräs hyvinvointivaltion perustehtävistä. Tätä edellyttää eritoten Suomen 1.3.2000 voimaan tulleen perustuslain (1999/731) 19 §:

Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.

Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.

PL 19 § on neutraali säännös, sillä se ei opeta, miten itse kunkin pitää syntyä, elää ja kuolla. PL 19 § ei liioin aseta oikeusvaikutuksia aina sen mukaan, kuinka kunniallisia tai kunniantomia ihmiset ovat tai kuinka siveellisesti tai siveettömästi me elämme.

Asumisperusteisiin ja työsidonnaisiin järjestelyihin ankkuroidussa PL 19 §:ssä ja sitä täydentävässä suomalaisessa lainsäädännössä sosiaalisia oikeuksia normitetaan huomattavasti yksityiskohtaisemmin ja tehokkaammin kuin ihmiskauppa-lisäpöytäkirjan 6(3) artiklan kohdissa a-c.

### *1. Lapset*

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen (1989) mukaan lapsilla tarkoitetaan alle 18-vuotiaita. Sama koskee ihmiskauppa-pöytäkirjassa omaksuttua ratkaisua. Tämä käy ilmi sen 3 artiklan d-kohdasta. Artiklan 3 a- ja c-kohdat on syytä toistaa, mutta tällä kertaa lyhenneltynä:

- a) "Ihmiskauppa" tarkoittaa hyväksikäyttötarkoituksessa tapahtuvaa henkilöiden -- siirtämistä, kätkemistä tai vastaanottamista -- vallan väärinkäytön tai haavoittuvan aseman hyödyntämisen avulla--;
- c) lapsen -- siirtäminen, kätkeminen tai vastaanottaminen hyväksikäyttötarkoituksessa katsotaan "ihmiskaupaksi" myös silloin, kun siihen ei liity mitään tämän artiklan a kohdassa mainittua keinoa.

Aikuisten osalta ongelmaksi muodostuu kysymys siitä, mitä tarkoitetaan "haavoittuvan" aseman hyödyntämisellä suhteessa itsemääräämisoikeuteen ja niin sanottuihin ai-toihin valintoihin. Lasten osalta tätä pulmaa ei muodostu, joten kynnys artiklaa 3 ja sitä seuraavien artikloiden soveltamiselle asettuu verraten matalalle.

Onko Suomessa alaikäisiä ihmiskaupan uhreja? Tutkimuksellisen näytön puuttuessa vastaaminen tähän kysymykseen on vaikeaa. Jotkut indisiot kuitenkin viittoavat tähän suuntaan..

*Seksuaalinen hyväksikäyttö.* Valitettavasti Venäjälle suuntautuva lapsiseksiturismi on verraten laajaa. Venäjällä seksuaalinen suojaikäraja on 14 vuotta. Se on matalampi kuin mitä se Suomessa on vuonna 1998 uusittujen rikoslain 20 luvun säännösten perusteella (RL 20:5–8). Suomessa yleinen suojaikäraja on 16 vuotta perheen sisäisen suojaikärajan ollessa 18 vuotta. Suojaikärajaerot yhdessä Venäjän Suomen rajaseudun läheisyydessä olevan taloudellisen ahdingon kanssa on ollut omiaan vauhdittamaa ns. seksimatkaileua muun muassa Viipuriin, Sortavalaan, Petroskoihin ja Pietariin. Sitä on perusteltu täysin kestäättömillä perusargumenteilla, "hyväntekeväsyydellä" sekä lapsiuhrien ja heidän (yksinhuoltaja)äitiensä suostumuksella. Kysymys on tietysti pahantekeväsyydestä – eiväthän vastikkeettomat suoritukset ole laissa kiellettyjä.

Keskustelut Itä-Suomessa toimivien poliisien ja sosiaalihuollon ammattihenkilöiden kanssa ovat tuoneet esiin epämiellyttävän piirteen: useat rajaseudun läheisyydessä asuvat suomalaismiehet leuhkivat varsin estottomasti sillä, että mitä nuorempien tyttöjen kanssa ollaan sukupuolisessa kanssakäymisessä, sitä "hienompaa ja ansiokkaampaa" se on. Roisia rikoksilla ylvästelyä! Venäjän puolella korruptio on kuuleman mukaan edelleen yleistä. Tämä mahdollistaa sen, että myös alle 14-vuotiaiden seksuaalinen riisto on mahdollista.

Tässä yhteydessä asia on sikäli merkityksellinen, että se avaa kysymyksen suorien tulo-siirtojen kohdentamisesta eli exportoinnista Suomesta ulkomaille, kuten Venäjälle ja Baltian maihin. Kansainväliset sopimusjärjestelyt eivät tähän kuitenkaan velvoita (vrt. EY-asetus 1408/71), joten tämä puoli ohitetaan. Huomio kohdistuu tilanteeseen Suomessa.

Sosiaalityöntekijöiltä ja järjestötoiminnassa olevilta saadut haastattelutiedot kertovat yhtäpitävästi siitä, että Suomessa on perin marginaalisesti lapsi- ja teiniprostituutiota. Tähän suuntaan viittaavat muutamat hajatieidot Itä-Suomen tilanteesta. On todettu, että siellä on joitakin 14-16-vuotiaita venäläis- ja virolaistyttöjä, jotka maksua vastaan myyvät itseään. Hajatietoja on saatu muun muassa työnohjauksen yhteydessä eikä niitä ei ole haluttu täsmentää. On vain todettu, että pienemmällä paikkakunnilla nämä tapaukset ovat lastensuojelutyötä tekevien tiedossa. – Sivumennen todettakoon, että selviytystyön yhteydessä ilmeni muutamilta pikkupaikkakunnilta tapauksia, joissa suomalaiset 14-16-vuotiaat pikkutyöt myivät itseään kännykkälaskuista selviytyäkseen. Oletettavasti vastaavanlaisia tapauksia löytyy pääkaupunkiseudun ohella suurimmista kaupungeista. On aihetta huoleen, suureinkin.

*Vailla huoltajaa Suomeen tulevat lapset.* Vuositasolla Suomeen saapuu noin sata lasta vailla huoltajaa. Heidän lähtömaansa sijaitsee valtaosin Afrikassa. Ilmiötä on seurattu jo pidempään *Pakolaisneuvonta ry:n*, *Suomen Punaisen Ristin* ja *UNICEF:in*, *Man-nerheimin lastensuojeluliiton* ja *Pelastakaa lapset-järjestön* toimesta sekä erityisesti *Lastensuojelun Keskusliiton* projektityön yhteydessä. Huoltajaa vaille tulleiden lasten aseman turvaaminen on otettu huomioon kotouttamislain (1999/493) niissä säännöksissä, jotka koskevat edunvalvojan määräämistä.

Tapana on puhua ankkurilapsista, joiden avulla pyrkimyksenä on edistää Suomessa tapahtuvaa perheiden yhdistämistä. YK:n yleissopimus lapsen oikeuksista on sikäli keskeinen, että sen artikloissa 10 ja 22 legitimoidaan perheen yhdistäminen paitsi lähtömaassa ja välikulkuvaltioissa myös yksin tulleen lapsen saapumismaassa. Ulkomaalaislakia (1991/378) uudistettaessa on tuotu esiin ajatus, että nimenomaan *lapsen edun* periaatteen toteuttaminen vaatisi ensisijaisesti ulkomailla tapahtuvaa perheen yhdistämistä. Argumentoinnista voidaan olla joko samaa tai eri mieltä.

Suomessa ei ole tutkittu, liittyykö huoltajitta Suomeen saapumiseen ihmis- ja lapsikauppaa. Pelkkä arvio on kuitenkin esitettävissä. Tuntuisi oudolta, mikäli kaupankäynti olisi asialle tyystin vierasta. On ilmeisesti *todennäköisempää*, että lapsikauppaa tavalla taikka toisella harjoitettaisiin kuin se, että näin ei laisinkaan olisi asianlaita.

*Adoptio-, kummi- ja lomatoiminta.* Suomeen adoptoidaan ulkomaalaisia lapsia, ja meillä harjoitetaan ulkomaille suuntautuvaa kummi- ja lomatoimintaa. Varsinkin kansainvälistä adoptiota valvotaan Suomessa tarkasti. Sama koskee osin vierailuja ulkomaille. Tapaamiset on pyritty järjestämään valvotuissa olosuhteissa. Siksi on perusteltua lähteä siitä, että ihmis- ja lapsikauppaa ei adoptio-, kummi- ja lomatoiminnan yhteydessä esiinny.

Kuitenkin jo tätä työtä varten suoritettut internet-pistokokeet tuovat esiin erilaisia uhka- ja vaaratekijöitä. Yhtenä esimerkkinä mainittakoon, että joissakin kansainvälisissä julkaisuissa on väitetty lapsia myydyn Suomeen suurta korvausta vastaan. Väittämään on kyllä suhtauduttava kaikella vakavuudella, mutta sikäli varauksellisesti, että valvonta on tehokasta.

Indisiot ovat vahvoja, mutta tämän enemmän aiheetta ei tässä yhteydessä enää selvitetä. On tyydyttävä toteamaan vain seuraava.

Lisäpöytäkirjan 3 artiklan c-kohdan tunnusmerkistöjen täyttyessä ja asian tullessa viiranomaisten tietoon se merkitsee sijaishuollon toteuttamista voimassa olevan lastensuojelulain (1983/683) säännösten edellyttämällä tavoin. Ongelmat ovat tällöin samoja kuin mitä ne lastensuojelussa ylipäättään ovat. On todettava sijaishuollolle avohuollon tukitoimena (LSL 14 §) tai huostaanotolle LSL 16 §:ssä säädettyjen edellytysten täytyminen. Toisin kuin 14 §:n osalta 16 §:ää sovellettaessa on mahdollista, että asumispalvelujen takaaminen jatkuu täysi-ikäisyyden saavuttamisen jälkeen kolmen vuoden ajan (LSL 34 §). Erityistä tarvetta lastensuojelulain uudistamiseen ei ole *siltä* osin kuin kysymys on ihmiskaupasta.

## 2. Naiset ja yksilölliset palvelut

Naisten asemaa tarkasteltaessa huomio kohdistuu siihen perussanastoon, jota tavallisimmin käytetään ja joka viime kädessä tähtää epäkohtien ja ongelmien esiin seulomiseen. Ajatellaan vain *ihmiskauppaa*, *salakauppaa*, *salakuljetusta*, *modernia orjakauppaa* ja *maan alle katoamista*. Ne eivät ole suomalaista tilannetta täsmentäviä; perussanasto ei vastaa arjen todellisuutta. Itse asiassa terminologia on omiaan viemään katseen pois jokapäiväisestä elämästä ja sen varjopuolista. Väite on vahva, ja sitä lyhyesti perusteltava.

*Ihmiskauppa* sinänsä ei muodosta erityistä tautiluokitusta tai muuta vastaavanlaista diagnostisointia helpottavaa ajattelun apuvälinettä. Arjessa huomio kohdistuu sellaisiin seikkoihin kuin fyysiseen ja psyykkiseen väkivaltaan, päihde- ja huumeriippuvuuteen, elämänhallinnan katoamiseen, itsetuhokäyttäytymiseen sekä traumatisoitumiseen ja henkilön passivoitumiseen. Esimerkiksi kriisiterapian yhtä hyvin kuin yksilöllisen psykoterapian yhteydessä huomio kohdistuu ihmiskaupan sijaan sen seuraamuksiin. Ne ovat olennaisia, ei ihmiskauppa sinänsä.

*Salakauppa ja -kuljetus sekä ihmiskauppa modernin orjakaupan* muotona luonevat mielikuvan siitä, että ihmisiä väkivallalla siirreltäisiin maasta toiseen. Suomessa ei näin asianlaita ole. Sen sijaan on niin, että kun henkilö on täysin vapaaehtoisesti saapunut

maasta toiseen, hän kohtaa jälkimmäisessä sellaisia toimenpiteitä, joita on artiklan 3 a-kohdassa laajalti lueteltu. Liikkumisen sijaan arjessa lienee keskeistä, että ihmiskaupan uhriksi joutunut *ei* liiku minnekään. Häneltä voidaan ottaa passi pois, ja hänet voidaan pakottaa pysymään velkavankeudessa tietyssä parittajan vuokraamassa ja kustantamassa asunnossa. Suomeen suuntautuvalla rajat ylittävälle prostituutiolle on tyypillistä samojen ihmisten jatkuva liikkuminen lähtömaan ja kohdemaan välillä. Turisti-viisumilla tulevat naiset toisin sanoen matkustavat toistuvasti Suomeen ja viipyvät täällä eripituisia ajanjaksoja (esimerkiksi yhdestä viikosta kolmeen kuukauteen).

*Maan alle katoaminen* on pelkkä kielikuva, jota käytetään toistuvasti vastustettaessa seksipalvelujen oston mahdollista kriminalisointia. Metafora ei kerro selkokielisesti, mistä asiassa on kysymys. Kysymys on piilossa pysymisestä ja sen mukana tuomasta masennuksesta, joka puolestaan passivoi ihmistä. Hän ei kykene omin voimin irtaantumiseen siitä, missä hän fyysisen väkivallan tai sillä uhkaamisen uhrina joutuu olemaan ja asumaan. Ensiksi on kohdattava uhriksi joutunut, ja vasta jälkeen saatavilla olevat palvelut on otettava käyttöön.

Asiakas-, potilas- ja terapiatyötä tekevien tapana on yleis- ja erityispalveluihin liittyen puhua niiden "räätälöinnistä". Silloin korostetaan asiakas- ja potilaskeskeisyyttä ja niiden edellyttämää yksilöllisyyttä. Tilanne on toinen silloin, kun kysymys on suorista tulonsiirroista eli rahasuorituksista. Eurot voidaan maksaa suoraan pankkitileille ilman että tämä tapahtuisi räätälöidysti.

Ihmiskauppa-lisäpöytäkirjaa ja siinä STM:n toimialan kannalta keskeisinä pidettäviä artikloita voidaan käyttää paitsi tarkasteluiden kohteena myös ennen kaikkea välineenä päästä käsiksi tärkeinä pidettäviin näkökohtiin. Artiklan 6(3) b-kohta ja c-kohta tarjoavat siihen yhden keinon. On harkittava "neuvojen ja tietojen antamista erityisesti ihmiskaupan uhrien lakiin perustuvista oikeuksista sellaisella kielellä, jota uhrin ymmärtävät". Niin ikään on mahdollisuuksien mukaan pidettävä huolta "lääkinnällisen, henkisen ja aineellisen avun antamisesta".

*Tulkkipalvelut.* Virolaisten prostituoitujen suomen kielen taito on hyvä. Sama koskee monia venäläisiä. Kun Suomi on amerikkalaistunut, meillä pärjää hyvin myös englannin kielellä. Tämän tyyppisiä luonnehdintoja tapaa erilaisista ihmiskauppaa käsittelevistä julkaisuista. Niissä on perin tarmokkaasti korostettu prostituoitujen hyvää koulutustasoa ja sujuvaa kielitaitoa. Vähemmälle huomiolle on sen sijaan jäänyt se, että Suomessa on paljon henkilöitä, jotka eivät laisinkaan osaa suomea, ruotsia tai englantia. Tämä koskee eritoten thai-naisia, mutta myös lume- tai pakkoavioliiton solmineita.

Thai-naisia on Suomessa kaikkiaan hieman alle 2000. Heistä valtaosa on solminut avioliiton suomalaismiehen kanssa, ja tästä valtaosasta selvä enemmistö kokenut avio-

eron. Avioeron yhteydessä on toimittu siten, että ositukseen ja lapsen elatukseen liittyen mies on toiminut viranomaisiin päin naisen edusmiehenä. Kun tulkkeja ei ole käytetty, on helppo arvata millaiseksi naisen neuvotteluasema avioeron liitännäis-seuraamuksista päätettäessä on käynyt.

Lapsettomiksi ja varattomiksi jääneiden naisten kohtaloksi on tullut hieromalaitoksiin päätyminen. Kysymys ei tietystikään ole perinteisistä thai-hieromalaitoksista, vaan tämän päivän niin sanotusta intiimihieronnasta. Toimipaikkoja on pääkaupunkiseudun lisäksi eri puolilla Suomea. Niissä työskentelee noin 1200 naista. Osa heistä asuu niissä piilossa ja piilotettuna. Muussa tapauksessa pelkona olisi tulla lähetetyksi takaisin kotimaahan. Lähtömaahan palaaminen olisi kulttuurisista syistä mitä häpeällisin vaihtoehto ja samalla jo etukäteen poissuljettu.

Tietävästi yksikään näistä naisista ei ole tullut Suomeen tahdonvastaisesti salakuljetettuina. Kaikki ovat saapuneet vapaaehtoisesti. Tästä syystä rajavaltion ja poliisin näkökulmasta katsottuna he ovat tehneet aitoja valintoja.

Näkökulmaa muutettaessa ajattelutapakin muuttuu. Aidoista valinnoista ei käy puhuminen. Sen sijaan kaikenlaisesta kaupankäynnistä puhuminen on paikallaan. Ensi alkuun kauppamiehinä toimivat välitystoimintaa harjoittaneet, sittemmin aviomiehet ja lopulta seksibisneksestä itselleen taloudellista etuja saaneet. Vähin mitä suomalainen oikeus- ja sivistysvaltio voi kaltoin kohdelluille Thai-naisille tarjota, on tulkkipalveluja.

Sama koskee monia niitä Venäjältä Suomeen saapuneita naisia, jotka niin kutsutun *lu-meavioliiton* solmittuaan ovat kahden avioliittovuoden jälkeen hakeneet oleskelulupaa. Toisinaan heidän asemansa on perin keho, koska he joutuvat perheväkivallan, maasta karkottamisella uhkailujen ja näin muodoin myös piiloon pakottamisen kohteiksi. Silloin ei kielitaito kartu. Osin saattaa tilanne olla hieman vastaavanlainen eräänlaisen *pakkoavioliiton* solmineiden naisten kohdalla. Kysymys on ollut pakkoon perustuvasta naimakaupasta, johon näiden naisten lähisukulaiset ovat heidät velvoittaneet uskonnollisista ja kulttuurisista syistä. Tilanne on sama kuin edellä; nainen jää vaille sitä kielitaitoa, jota Suomessa tarvitaan.

Näin ollen tulkkipalvelujen tarve on erittäin suuri. Tarve ei nouse yksin humanitäärisyyttä edellyttävästä ideologiasta eikä edes arkikielen taidosta tai sen puutteesta, vaan myös perin käytännöllistä laatua olevista tekijöistä. On asioitava poliisitoimissa, syytäjänvirastossa, käräjäoikeudessa, verotoimistossa, työvoimatoimistossa. Yksilöllistä kohtelua korostettaessa on selvää, että tulkkipalvelujen tarve ei liity korostuneesti ih-

miskauppaan. Tämä voisi olla yksi selitys sille, miksi tulkkipalveluihin ei ole erikseen kajottu lisäpöytäkirjan artiklassa 6 (3).

*Informointipalvelut.* "Kukin sopimusvaltio varmistaa, että -- ihmiskaupan uhreille voidaan -- antaa tietoa asiaan liittyvistä oikeudenkäynti- ja hallintomenettelyistä;", artiklan 6(2) a-kohdassa edellytetään. "Kukin sopimusvaltio harkitsee sellaisten toimenpiteiden täytäntöönpanoa, joilla ihmiskaupan uhreja autetaan toipumaan - mukaan lukien -- neuvojen ja tietojen antaminen erityisesti lakiin perustuvista oikeuksista sellaisella kielellä, jota uhrin ymmärtävät;", artiklan 6 (3) b-kohdassa korostetaan.

Lainopillisesti katsottuna ja täten myös ratifioinnin valmisteluun liittyen kummatkin kohdat ovat vaivattomasti hallittavia. On helppo nähdä, että artiklan 6(2) a-kohdassa etualalla ovat prosessuaaliset seikat ja 6(3) b-kohdassa taas materiaalisen oikeuden sisältökysymykset, kuten ne jotka normittavat palveluja ja suoraa tulonsiirtoa.

Suomalaisia oloja ajatellen tämä merkitsee sitä, että ratifioinnin valmistelun yhteydessä oikeusministeriön ja sisäasiainministeriön on keskityttävä a-kohtaan. Sen sijaan sosiaali- ja terveysministeriön työssä päähuomio kohdistuu b-kohtaan.

Materiaalisen oikeuden sisältökysymykset liittyvät palveluihin ja suoriin tulonsiirtoihin. Tällöin pidetään silmällä etupäässä sitä, millaisiin tulkk-, asumis-, sosiaali- ja terveyspalveluihin ihmiskaupan uhriksi joutuneella on ja ei ole voimassa olevan oikeuden mukaan oikeus. Vastaavasti uhria on informoitava sellaisista lainsäädäntöratkaisuista kuin toimeentulotuesta, perhepoliittisista etuuksista (esim. lapsilisä, kotihoidon tuki ja kunnallinen elatusturva) ja siitä, että niiden exportointi lähtömaahan edellyttää EU-jäsenyyttä ja lisäksi legalisoitua työntekoa.

Prostituutio ei täytä jälkimmäistä edellytystä muutoin kuin poikkeuksellisesti. Kahden perusedellytyksen tulee täytyä samanaikaisesti eli yhtäältä sen että sopimusvaltio on EU:n jäsenvaltion ja toisaalta sen että prostituution tulee lähtömaassa olla laillistettua (vrt. Kreikka, jossa se on laillistettua ja joka kuuluu asetuksen 1408/71 piiriin).

Edellä todettiin, että niin ihmiskaupan uhreja kuin muitakin henkilöitä tulee informoida *kielellä*, jota hän *ymmärtää*. Kysymys ei ole yksin kielen ymmärtämisestä lingvisti- sessä mielessä, vaan siitä, että estetään informaatiokatkokset. STM:n toimialaa ajatellen perusongelma on juuri tässä.

Perusongelma asettuu lisäpöytäkirjan mainittujen kohtien *ulkopuolelle*: Miten ylipääntään on mahdollista informoida henkilöä lakisääteisistä asumis-, sosiaali- ja terveys-

palveluista sekä suoriin tulonsiirtoihin ja ennen kaikkea sosiaalivakuutukseen palautuvista lainsäädäntöratkaisuksista, jotka taasen osin liittyvät myös rahaetuuksien suorittamiseen lähtömaahan.

Mikäli tietoa näistä ja muista juridisista seikoista ei kyetä välittämään selkokielellä ja jos *tämä* pulma ei ratkea, silloin myös artiklan 6 (3) b-kohdan implementointi ei ota luonnistuaakseen.

Lisäksi on todettava, että b-kohdassa on asetetut sisällölliset vaatimukset ovat *juridisesti* ladattuina selvästikin ylimitoitettuja. Tämä johtuu siitä, että b-kohdassa tarkoitettu oikeuskieli on aina salakieltä. Sen hallitseminen edellyttää muutakin kuin täydellistä suomen tai muun kielen hallintaa. Merkitystä ei ole sillä, että joidenkin prostituoitujen käytännön arkikielitalito olisi varsin hyvä. Onhan se erittäin hyvä Suomessa asuvien suomalaisten keskuudessa. Silti sosiaali- ja terveydenhuollon sekä sosiaaliturvaa koskevan lainsäädännön hallitseminen edellyttää sellaisia erityisvalmiuksia, joita vain ani harvalla Suomen kieltä mallikelpoisesti hallitsevalla on.

Mahdollista on, että STM:n viranhaltijat muokkaisivat sellaisen opaskirjan, jossa tehtäisiin selkoa artiklan 6(3) b-kohdassa tarkoitettusta lainsäädännöstä tai ainakin koko normijärjestelmän taustalla olevista kantavista pääperiaatteista. Perinteiseen tai sähköiseen muotoon laadittavan opaskirjan monikielisestä tuottamisesta on luovuttava. Torjunnan peruste on yksioikoinen: kognitiivisin ja samalla juridisesti ladatuin keinoin ei käy päinsä edes yrittää informoida enemmän tai vähemmän traumatisoituneita henkilöitä ja samalla ennen kaikkea niitä, jotka ovat etniseltä alkuperältään ei-suomalaisia.

Viittaus neuvojen ja tietojen antamiseen "-- erityisesti lakiin perustuvista oikeuksista sellaisella kielellä, jota uhrit ymmärtävät --" on ylimitoitettu sikäli kuin se otettaisiin ikään kuin todesta. Todesta ottaminen johtaisi nimittäin siihen, että säädösten sijaan tulisi keskittyä niihin sisältyviin säännöksiin ja vieläpä siten, että kaikki lakimuutokset tulisi jatkuvasti ottaa varteen. Tämä ei ole käytännössä mahdollista, eikä tämäntyyppistä ratkaisumallia tule edes harkita. Realistisena mahdollisuutena on lähestyä b-kohtaa palveluohjauksen näkökulmasta.

*Palveluohjaus.* Informointivelvoite yhdistyneenä palveluohjaukseen on Suomessa lakisääteistetty sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (2000/812) sekä hallintomenettelylaissa (1982/598). Asiakaslain 5 §:n mukaan viranomaisten velvollisuutena on selvittää asiakkaalle palvelujärjestelmään sisältyvät vaihtoehdot. Erityisesti on neuvottava, millä edellytyksillä asiakas on oikeutettu saamaan palveluja ja tukitoimia. Hallintomenettelylain 4 §:n mukaan viranomaisen on tarvittaessa annettava asiakkaalle



neuvoja siitä, miten sen toimialaan kuuluva asia pannaan vireille ja miten asiakkaan tulee jatkossa menetellä.

Asiakaslain soveltaminen on sidoksissa asumisperusteisiin järjestelyihin ja ennen kaikkea kotikuntalain (1994/201) säännöksiin. Kotikuntalain 4 §:ssä asumiselle ja sen myötä palvelujen saamiselle asetetut edellytykset eivät välttämättä täyty nyt puheena olevien henkilöiden osalta. Toisaalta mikään laki ei kiellä sen harkitsemista, olisiko mahdollista toteuttaa palveluohjausta joko yksilöllisesti tai muutoin, kuten tiedottamalla useilla kielillä puhelinnumerosta, johon soittamalla henkilö saa lähempiä tietoja siitä, kenen tai keiden puoleen hän voi kääntyä edelleen kaipaamiaan neuvoja tai tietoja saadakseen. Tämä ratkaisu on harkinnanarvoinen, koska se mahdollistaa anonymiteetin varjelemisen ja koska toteuttaa laajaa alueellista saatavuutta.

*Sosiaali- ja terveydenhuollon erityispalvelut.* Lisäpöytäkirjan artiklan 6 (3) c-kohdan mukaan sopimusvaltioiden tulee harkita "lääkinnällisen, henkisen ja aineellisen tuen" antamista. Muutamalla sanalla on ohimennen viitattu sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöön. Sosiaalihuollon palveluista säädetään yksityiskohtaisesti sosiaalihuoltolain (1982/710) 17 §:ssä. Sen sisältöä ei ole tarpeen esitellä, koska teeman käsittely ei sitä vaadi. On pysyttäydyttävä mahdollisimman marginaalisesti muutamissa erityiskysymyksissä eli niihin, joihin alan perussanastoa avattaessa viitattiin.

Henkisiä haavoja saanut ihminen ei hevin luota toisiin, ei varsinkaan niihin, joiden hän katsoo toteuttavan kontrollia tuen ja avun antamisen sijaan. Pelkona on tulla lähetetyksi takaisin sinne, mistä on alunperin kotoisin. Luottamus viranomaisiin ja muihin julkista valtaa käyttäviin on huonoa sikäli kuin sitä laisinkaan on. Tämä on myös yhtenä syynä sille, miksi kolmannen sektorin rooli on merkittävä.

Terveydenhuollossa luottamuksellisuuden periaatteesta ja salassapitovelvollisuudesta – eli vaitiovelvollisuudesta ja tallennesalaisuuden säilyttämisvelvollisuudesta – pidetään tiukasti kiinni. Keskeistä ei täten ole, miten asiat ovat, vaan se, miltä ne näyttävät. Kuten Thai-naisten ja lumeavioliiton solmineiden naisten osalta todettiin, asiat näyttävät huonoilta. He eivät omatoimisesti hakeudu palvelujärjestelmien piiriin. Heitä autettaessa edellytyksenä on *etsivän sosiaalityön* toteuttaminen. Tarve sen järjestämiseen on suuri, mutta siihen nykyään kohdennettävien resurssien määrä on pieni.

Sosiaali- ja terveystalveluja on suunnittelua ja lainsäädäntöä sekä sille pohjautuvia oikeudellisia käytäntöjä silmällä pidettäessä verraten helppoa kuvata yleisellä tasolla. Yksilöllisesti ajateltuna niitä ei voi erottaa toisistaan, koska tukea tarvitseva ei tunne erikseen "sosiaalihuollollista" ja erikseen "terveydenhuollollista" vammautumista.

Syyt avun tarpeeseen ovat moninaisia, ja useimmiten ne prostituoitujen kohdalla liittyvät

- päihteisiin ja huumeisiin,
- hepatiitteihin,
- tuberkuloosiin,
- tulehduksien hoitamiseen,
- masennukseen,
- muihin mielenterveyden häiriötiloihin,
- itsemurhavaaraan,
- varhaiseen ja nykyiseen traumatisoitumiseen,
- akuutteihin psykoottisiin reagointeihin,
- ahdistuneisuuteen,
- häpeään ja syyllisyyden tunteisiin,
- vammautumiseen fyysisen väkivallan seurauksena,
- raskauden ehkäisemiseen,
- aborttien jälkihoitoon,
- rokotuksiin,
- iho- ja sukupuolitauteihin,
- gynekologisiin palveluihin,
- HIV-testien järjestämiseen,
- AIDS:iin.

Lista on jopa uuvuttavan pitkä, ja sitä on kommentoitava sähköpostikielellä: Jokainen on yksilö. Häntä tuskin kiinnostaa se, että ylipäättään terveydentila on Suomessa hyvä tai että vain aniharvat päätyvät itsemurhaan. Näin ollen "%" ja "minä" ovat eri asioita. Inhimillisistä syistä itse kutakin kiinnostaa lähinnä vain oma persoonallisuus, minuus ja tajunnallisuus, ei ilmiöt sinänsä ja niitä kuvaavat sanat ja ilmaisut. Tästä syystä yksilöllisesti räätälöidyt toimenpiteet tulevat kysymykseen.

### 3. *Haavoittuvan aseman väärinkäyttö*

Räätälöinti -kielikuvaa voidaan hyödyntää ulottaen se *yhteisöllisyyttä* koskevaksi. Sitä painotettaessa joudutaan ottamaan kantaa siihen, kuka toimii räätälinä ja kenelle räätälinlasku lankeaa maksettavaksi. Edellytyksenä luonnollisesti on, että räätälin tulee olla ammattitaitoinen ja saatavilla oleva. Retorinen kysymys on nyt paikallaan esittää: mitä tapahtuu, jos henkilön vaatteet ovat muiden mielestä rikki, mutta henkilö on itse tästä toista mieltä ja katsoo, että hän ei räätäliä kaipaa?

Ihmiskauppa-lisäpöytäkirjan artiklan 3 a-kohdassa säädetään *haavoittuvan aseman* väärinkäytöstä. Räätelöinti -kielikuvat viittaavat siihen samoin kuin jo aiemmin esiin otettuun kysymykseen Suomeen saapumisen vapaaehtoisuudesta ja kysymykseen aidoista valinnoista. Haavoittuvuutta voidaan lähestyä eri tavoin aina sen mukaan, pidetäänkö silmällä henkilön lähihistoriaa vai hänen kehityshistoriaansa pitkällä aikavälillä.

Ensiksi mainitussa kysymys on henkilön *subjektiivisen* tahdon esiin seuloimisesta: onko hän tehnyt lyhyellä aikavälillä niin sanottuja aitoja valintoja vai ei. Mikäli sivullinen on ratkaisevasti vaikuttanut henkilön omaehtoisuuteen, autenttisuuteen tai muista riippumattomuuteen, kysymys ei ole itsemääräämisestä. Hänen tahtoaan on manipuloitu niin olennaisesti, että henkilöstä on tullut toisen vallankäytön uhri. Kiskomisrikoksissa tilanne on tämä.

Toisena vaihtoehtona on korostaa *objektiivista* puolta eli niitä seikkoja, jotka muotoavat henkilön käyttäytymistä niin sanotussa pitkässä juoksussa. Siihen vaikuttavia syitä on monia, kuten yksilölliset ja perhekeskeiset tekijät sekä lähiyhteisölliset ja yhteiskunnan rakenteelliset tekijät. Ihmisen kohtalo lienee niiden summaa. Vaikka nainen muodollisesti ottaen tekee autenttisilta valinnoilta näyttäviä ratkaisuita, tosiasiallisesti hän ei ole itsemääräävä ja omaehtoinen yksilö, vaan nurkkaan ahdistettu sosiaalinen eläin. Tämä koskee esimerkiksi Thai-naisten ajautumista seksibisnekseen.

Sekä subjektiiviskorosteisiin että objektiivispainotteisiin seikkoihin viitataan artiklan 3 a-kohdassa: Ihmiskauppa tarkoittaa hyväksikäyttötarkoituksessa tapahtuvaa vallan väärinkäyttöä toisen "-- haavoittuvan aseman hyödyntämisen avulla--". Juridiikan sisäisin kriteerein ei ole mahdollista ratkaista, mitä tämä tarkoittaa. On vain esitettävä normituksen ulkopuolelle asetettavia arvosidonnaisia kannanottoja siitä, painotetaanko ensisijaisesti subjektiivista vai objektiivista puolta. Faktojen sijaan kysymys on fiktiosta. Täten rationaalisin keinoin ei käy vahventaminen, kumpi vaihtoehto on "oikea". Kysymys on dilemmasta, siis ratkaisematta jäävästä ongelmasta.

Sellaista tämän päivän Gordionin miekkaa ei ole, jolla ratkaistaan kautta-aikainen ongelma ihmisen vapaasta tahdosta ja aitojen valintojen ongelmatiikasta. Tästä ei nyt kuitenkaan ole kysymys, vaan siitä, että "haavoittuva asema" -kriteeristä on taitettu peistä OM:n ja STM:n poikkihallinnollisen yhteistyön yhteydessä. OM:n puolella korostetaan subjektiivista puolta ja STM:n piirissä objektiivista ulottuvuutta. Konsensus-ta ei näytetä saavutetun. Menemättä sisällölliseen keskusteluun on syytä pohtia, mistä tämä johtuu. Selitykseksi voi tarjota näkökulmaeroja ja perustehtävien erilaisuutta sekä niiden julkilausumatta jäämistä.

Samaa asiaa voidaan lähestyä rikosoikeudellisesti ja -prosessuaalisesti yhtä hyvin kuin sosiaali- ja lääkintäoikeudellisesti. Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate (PL 8 §) edellyttää täsmällisten kriteereiden asettamista sille, milloin kysymyksessä on ja ei ole kriminalisoitu teko. Huomio kohdistuu kriminalisoidun teon tunnusmerkistöön ja rikokseen syylliseksi epäiltyyn. Oikeusprosessin yhteydessä on pakko esittää näyttöä asiasta eli vahventaa paitsi se, että vastaajaksi haastetun katsotaan syyllistyneen rikokseen myös se, että henkilön tahtoa on lyhyellä aikavälillä manipuloitu niin olennaisesti, että hänestä on todisteellisesti tullut toisen vallankäytön uhri. Jos näyttöä on riittävästi esitetty, silloin rikoksen uhriksi joutuneella on oikeus vahingonkorvaukseen vahingonkorvauslain (1974/412) säännösten mukaisesti. Vahingonkorvaus ei kuitenkaan määräydy mistään yleisempää laatua olevasta ilmiöstä käsin, vaan aina lähtien niiden seuraamuksista. Täten merkitystä ei ole sillä, onko henkilö joutunut kidutuksen, ihmiskaupan tai tahdonvastaisen salakuljetuksen uhriksi.

Sosiaali- ja lääkintäoikeudellisesti lähtökohta on toinen, sillä tarve yhdessä asumisperusteisten tai työntekosidonnaisten lähtökohtien kanssa on ratkaisevassa asemassa. Ihmisellä on oikeus tiettyyn perusturvaan siitä riippumatta esitetäänkö oikeudessa näyttöä tapahtuneesta ihmiskaupparikoksesta ja sen seurauksena hänen uhrautumisestaan vai ei.

Jos artiklaa 3 a lähestytään PL 8 §:n suunnalta sekä teko- ja tekijäkeskeisesti, perusasetelma on toinen kuin jos sitä arvioidaan PL 19 §:stä ja samalla uhrautumisesta käsin. Mikäli rikos- ja sosiaalioikeudelliset ulottuvuudet samaistetaan, ja jos perustavaa laatua olevat näkökulmaerot jäävät havaitsematta, silloin kärhämätkin astuvat areenalle. Voidaan loputtomiin taittaa peistä siitä, tuleeko "haavoittuvuutta" arvioida juridisesti tai psykologisoivasti taikka asiaa psykiatrisesti diagnostisoiden. Mutta turhaan. Rikosoikeudellisesti katsottuna on ilmi selvää, että vain suppea määritelmä (vrt. kiskomisrikokset) on perusteltavissa. Lähtökohta on toinen PL 19 §:n valossa. Eri asia sitten on, että rikosoikeudelliset ratkaisut heijastuvat asumispalvelujen järjestämiseen.

Tulkki-, informointi-, sosiaali- ja terveyspalvelujen tarve on yleinen. Tilanne ei siis ole se, että vain ja ainoastaan todisteellisesti ihmiskaupan uhreiksi artiklan 3(a) valossa tarvitsisivat mainittuja palveluita. Tästä syystä STM:n toimialalla ei ole ehdotonta pakkoa määritellä haavoittuvuutta maksoi-mitä-maksoi -malliin. Artikla 3(a) menettää tässä suhteessa merkityksensä.

### III ASUMINEN

Varsinkin asumisen yhteydessä kaikki liittyy kaikkeen. Tästä huolimatta aihepiiriä on rajattava merkittävästikin. Tämä käy päinsä tutkimalla pelkästään sitä, millaisia näkökohtia on pidettävä silmällä otettaessa huomioon Suomen perustuslain 19.4 §, ihmiskauppa-lisäpöytäkirjan artikkelit 3, 5, 6 ja 7 sekä joiltakin osin uudisteilla oleva rikoslainsäädäntö.

#### *1. Asumispalvelujen tarve*

PL 19.4 §:n mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Sen taustalla on asumistarve sinänsä. Vaikka huomio kohdistuu rajallisesti ihmiskaupan uhreihin sekä ennen kaikkea yhteiskunnan subventoiimiin asumispalveluihin, silti ei ole mahdollisuuksia esittää numeerisia tietoja. Tämä johtuu siitä, että on olemassa erilaisia ja eritasoisia asumispalvelujen tarvetta täsmentäviä kriteereitä. Ne poikkeavat toisistaan aina sen mukaan, lähestytäänkö asumispalvelujen tarvetta yksilöllisesti vai yhteisöllisesti eli painottaen joko niin sanottua asiakaslähtöisyyttä tai viranomaisnäkökulmaa.

Yhteisöllinen ajattelu liittyy suunnitteluun ja poliittiseen päätöksentekoon. Se lähtee ilmiöistä ja tilastoista. Asumisjärjestelyjen tarvetta lähestytään vaikkapa asunnottomuudesta ja sen yleisyydestä käsin. Voidaan ilmeisen perustellusti todeta, että Suomessa olisi 10 000 asunnottomaa ja heistä valtaosa on pääkaupunkiseudulla. Olisi varmaankin mahdollista yrittää edes jollain rationaalisin keinoin arvioida, kuinka laajaa asunnottomuus olisi (potentiaalisten) ihmiskaupan uhrien keskuudessa. Poissuljettu ei ole se, että näin meneteltäessä päädyttäisiin lukuun 500 tai 1000 tai 2000. Tutkimuksellisen näytön puuttuessa kukaan ei tiedä, onko asianlaita näin vai ei.

Enemmän tai vähemmän paikkansa pitävät laskelmat ovat osaltaan myös turhia. Tämä johtuu kolmestakin eri syystä. Ensinnäkin on niin, että taloudelliset realiteetit piirtävät joka tapauksessa jälkensä käytännön toimenpiteisiin. Analogia huostaanottoihin ja sijaishuollon järjestämiseen tulee hakematta mieleen, koska lakisääteisillä järjestelyillä ja käytännön toimenpiteillä on kaksoissidos: LSL 16 §:ää ja siitä koituvia asumisjärjestelyitä ei sovelleta yksin normatiivisin kriteerein, vaan ottamalla lukuun kunnan taloudelliset mahdollisuudet toteuttaa tahdonvastaisia huostaanottoja ja niiden myötä sijaishuollon eri järjestelyitä. Sama koskisi myös po. tilanteita. Tarve asumisjärjestelyihin ei yksin toimi primus motorina, vaan myös se, kuinka paljon voimavaroja niihin ollaan valmiita myöntämään. Toiseksi on pantava merkille nyt suoritettavien erittelyiden lähtökohta, siis se että henkilö on aiemmasta poikkeavan ja samalla uudenlaisen asumis-

järjestelyn tarpeessa. Hän ei ole asunnoton sanan vahvassa mielessä. Kolmanneksi yhteisöllinen lähestymistapa on sikäli arjen todellisuutta vastaamaton, että itse kukin arvioi omaa tarvettaan yksilöllisesti. Yksilöllistä puolta korostettaessa on sanomattakin selvää, että asumispalvelujen tarvetta osoittavat luvut olisivat huomattavasti suurempia kuin lähdettäessä liikkeelle yhteisöllisestä ulottuvuudesta.

Lisäpöytäkirjan kaikki asumista koskevat artikkelit ovat harkinnanvaraisuuden sallivia, joten lähtökohta on sama kuin PL 19.4 §:ssä. Kysymys ei ole todisteellisesti ihmiskaupan uhreiksi joutuneiden subjektiivisesta oikeudesta saada yhteiskunnan subventoimia asumispalveluita. Mikäli huomio kohdistettaisiin pelkästään Suomeen saapuneiden asemaan, vain pakolaisten asema on turvattu.

Suomeen saavutaan joko EU- ja ETA-alueelta tai sen ulkopuolelta. Lähtömaalla on ratkaiseva merkitys monessakin mielessä, kuten Suomeen saapumisen helppouden tai vaikeuden, tänne tulon laillisuuden tai laittomuuden ja monien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saamisen oikeutuksen suhteen. Asumisperusteiset palvelut ovat sidoksissa sekä erilaisiin kansainvälisiin järjestelyihin että suomalaisiin lainsäädäntöratkaisuihin (vrt. kotikuntalaki 1994/201). Niin paradoksaaliselta kuin se tuntuukin, ensiksi on asuttava jossain, jotta saadaan yhteiskunnan subventoimia asumispalveluita.

Jos Suomeen saapuneelle on myönnetty oleskelulupa, seuraavaksi on otettava kantaa siihen, katsotaanko ulkomaalainen Suomessa vakinaiseksi asuvaksi vai ei. Sosiaali- ja terveystalouteen oikeutus on pitkälti sidoksissa tietyssä kunnassa asumiseen, ja ulkomaalaisen kotikunnan saaminen ratkaistaan mainitun kotikuntalain säännösten perusteella. Sosiaaliturvan saaminen on taas sidoksissa sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain (1993/1573) säännöksiin. Tuntuu olevan tärkeää pitää toisistaan irrallaan yhtäältä asumispalvelut ja toisaalta (muut) sosiaali- ja terveystaloutta sekä oikeus sosiaaliturvaan.

Sekä tilapäisten että pysyväisluonteisten asumispalvelujen saamisen osalta on irrelevanttia, onko täysi- tai alaikäinen saapunut Suomeen EU- ja ETA-alueelta vai sen ulkopuolelta. Kuten edellä todettiin, pakolaiset muodostavat poikkeuksen. Ottaessaan heitä vastaan Suomi samalla sitoutuu määrättyjen asumispalvelujen järjestämiseen. Muiden kohdalla tilanne on toinen.

Julkinen valta saa vapaasti päättää, milloin se ei tarjoa ja missä tilanteissa se järjestää asumispalveluita. Turistiviisumilla väliaikaisesti Suomessa lisäansioita hankkivat voidaan jättää jo asumispalvelujen järjestämisen harkinnan ulkopuolelle. Sama koskee muita Suomeen laillisesti saapuneita, hyvin ansaitsevia ja samalla tilapäisesti täällä vierailevia prostituoituja, jotka usein myös siirtyvät paikkakunnilta toisille. Mitään

asumisparatiisia ei ole edes suunnitteilla. Yhteiskunnan subventoimille asumispalveluille asetetaan tietyt reunaehdot. Niitä luonnehditaan seuraavassa.

## *2. Tilapäiset ja pysyväisluonteiset järjestelyt*

Väliaikaisjärjestelyt liittyvät pääasiallisesti moniongelmaisuuuteen, fyysiseen väkivaltaan tai sen uhkaan ja niiden ohella ulkomaalaisasioiden käsittelyyn. Pysyväisluonteiset asumisjärjestelyt käyvät ajankohtaisiksi eritoten silloin, kun uhrille järjestetään lisäpöytäkirjan artiklan 6(3) c-kohdassa tarkoitettuja palveluita, kuten kestoaltaan pidempiaikaisia terapiapalveluita. Sama koskee artiklassa 6(4) tarkoitettua koulutuksen järjestämistä, jotta uhri voi myöhemmin siirtyä työelämään ja samalla irtaantua prostituutiosta.

*Tilapäisiin* asumisjärjestelyihin on suomalaisessa hyvinvointi- ja sivistysvaltiossa pakko mennä, kestävätpä ne pari päivää tai viikkoa taikka kuukautta ja samalla siitä riippumatta, onko sinne saavuttu laillisesti vai laittomasti; artikla 7(1). Sosiaalisia asumispalveluita toteutettaessa merkitystä ei liioin ole sillä, minkälaisista moniongelmaisuuuden taustalla olevista yhdistelmistä kulloinkin on tapaus tapaukselta, tilanne tilanteelta kysymys.

Artikla 3 menettää merkityksensä; ei varmaankaan tule edes harkita järjestelyä, joka tähtäisi näytön esittämiseen siitä, että henkilö on todisteellisesti joutunut ihmiskaupan uhriksi. Voidaan jopa väittää, että väliaikaisiin asumispalveluihin tullaan vastakin päätytään siitä riippumatta, tuleeko Palermon yleissopimus ja sitä täydentävä ihmiskauppa-lisäpöytäkirja Suomessa ratifioituksi ja myöhemmin implementoiduksi vai ei tule.

*Pysyväisluonteiset* asumispalvelut. Asumisjärjestelyjen tarve voi tulla uuteen valoon sikäli kuin Suomessa päädytään lisäpöytäkirjan artiklan 5 ja artiklan 6(1) vauhdittamiin rikosoikeudellisiin ja rikosprosessuaalisiin uudistuksiin. Saattaa käydä niin, että rikoslainsäädäntöä uudistetaan ottamalla lakiin perusmuotoinen ja kvalifioitu ihmiskaupparikos.

Mahdollista on myös, että jossain vaiheessa Suomessakin päädytään todistajansuojeluohjelmien lakisäateistämiseen. Mikäli kaavailut erityisten todistajansuojeluohjelmien toteuttamiseen johtavat käytännön toimenpiteisiin, selvää on, että ne ovat pitkäkestoisia, ja että tuona aikana niihin suostuneiden on saatava edes jonkinlainen asumistakuu.

Todistajansuojeluohjelmat liittyvät ammattimaiseen rikollisuuteen. Ohjelmaan vapaaehtoisesti sitoutuvan henkilön tulee saada jokin muukin etu kuin asunto siitä, että hän suostuu todistamaan keinoja kaihtamattomia rikollisia vastaan. Edut ovat varsin pieniä sikäli kuin niitä ylipäättään on, mutta haitat erittäin suuria. Ne kohdistuvat asianosaiseen itseensä ja hänen lähtömaassaan oleviin perheenjäseniin. Tämän tyyppisten asumisjärjestelyiden tarve olisi siis pieni, väitetään. Pitäpä arvelu paikkansa tai ei, joka tapauksessa tämä vaihtoehto toteutuessaan velvoittaisi julkista valtaa pitämään huolta siihen liittyvistä asumispalveluista.

### 3. Turvakodit

On jossain määrin turha kiistellä siitä, tuleeko "haavoittuneisuutta" lähestyä joko korostetusti lainopillisessa tai psykologisoivassa ja henkilön kehityshistoriaa objektivoivassa mielessä. Sen sijaan on tarpeen keskittyä siihen, milloin *ainakin* on käsillä sellainen konkreettinen tilanne, jossa ihmiskaupan uhriksi joutumisesta ei ole epäselvyyttä. Siitä päästäneen yksimielisyyteen niissä tapauksissa, joissa rikosjuttua tutkitaan *törkeänä paritusrikoksena* tai rikoslainsäädäntöä mahdollisesti uudistettaessa *törkeänä ihmiskaupparikoksena*. Mikäli näin tapahtuu ja jos lisäksi Suomessa päädytään todistajansuojeluohjelmien toteuttamiseen, tuskin on enää epäilystä siitä, etteikö kysymyksessä ole ollut henkilön haavoittuvan aseman hyödyntäminen.

Asumisjärjestelyjen toteuttamisen harkinta onkin mahdollista nivoa sellaiseen oikeusprosessiin, jossa joudutaan tapaus tapaukselta ottamaan kantaa tiettyyn rikostyyppiin joko perusmuodossaan tai kvalifioituna. Silloin ei enää lähdetä käsitteellisesti teoretisoimaan, mitä ihmiskaupalla ylipäättään voidaan ja ei voida ymmärtää. Moni kiistaa alati aiheuttava seikka poistuu jos ensiksi todennetaan tietty rikos ja mikäli tämän esikysymyksen ratkaisemisen jälkeen aletaan pohtia asumisjärjestelyitä, liittyvätpä ne artiklassa 6 tai artiklassa 7 säädettyyn.

Turvakotijärjestelyjä silmällä pidettäessä huomio on kohdistettava asiakkaiden yksityisyyteen, viihtyvyyteen, vuorovaikutussuhteisiin, tajunnallisuuteen ja kulttuuristaan sekä itsemääräävyyteen. Yksityisyys liittyy paitsi fyysiseen ja psyykkiseen koskemattomuuteen myös anonymiteettiin ja identiteettiin. Tilapäisten asumisjärjestelyjen yhteydessä on jossain määrin helppoa edistää kaikkia edellä mainittuja seikkoja.

Käytännössä anonymiteetti on turvattavissa järjestämällä asiakkaalle oma asunto siinä missä esimerkiksi kunnan vuokra-asunnoissa eläville. Interventiot ovat estettävissä yksinkertaisesti vain siten, että asunnon postiluukkuun otetaan tekaistu, tavallisimmin suomalaisperusteinen ja samalla yleisesti käytössä oleva "nen"-päätteinen sukunimi. Mikäli perheväkivaltaan syyllistynyt, suomalaista tai muuta alkuperää oleva kaikesta



huolimatta saa tietoonsa uhrin osoitteen ja syyllistyy hänen ihmis-, perus- ja vapausoikeuksien loukkaamiseen, lähestymiskieltolain (1998/898) mahdollistamat järjestelyt voivat tulla kysymykseen.

Todistajansuojeluohjelmiin liittyvät järjestelyt poikkeavat olennaisestikin yllä luonnehdituista. Yhdeksi käytännön ongelmaksi nousee aikatekijä. On kyllä mahdollista varjella täysimääräisesti eritoten fyysistä koskemattomuutta esimerkiksi siihen malliin kuin vankiloissa tapahtuu eristettäessä henkilö jopa vuosikausiksi, jotta voidaan estää toisten vankien henkeen ja terveyteen kohdistuvilta kostotoimenpiteiltä. Kuitenkaan tämäntyyppisiin järjestelyihin ei voida laisinkaan päätyä silloin, kun pannaan täytännön vapaaehtoisuuteen perustuvia todistajansuojeluohjelmia. On otettava lukuun se tosiasia, että asumispalveluja järjestettäessä ihmiskaupan uhriksi joutunut haluaa pitää yhteyttä toisiin ihmisiin paitsi ao. asunnossa myös sen ulkopuolella. Yhteydenotot tapahtuvat puhelimitse tai fyysisesti. Seuraukset ovat mitä ilmeisimmät: nykymuotoista tietotekniikkaa hyväksi käyttäen rikoksiin syyllistyneillä tai niihin syyllistymiseen epäillyillä on suhteellisen helpot mahdollisuudet saada tietoja uhrin asumis- tai oleskelupaikasta.

Jokseenkin kaikki haastattelemanani asiantuntijat korostivat yhtäpitävästi tätä. Heidän kantansa esimerkiksi salaisten turvakotien järjestämisen suhteen on kategorisen torjuttava. Se on sitä silloinkin, kun kaavaillaan uhrien sijoittumista muuhun (pohjois) maahan kuin Suomeen. Asuinpaikka on jäljitettävissä varsin nopeasti. Miksikään ratkaisumalliksi ei salaisen asumispaikan järjestämistä ole kelpuutettavissa. Sama koskee toisinaan viitattua lähestymiskieltöjärjestelyä. Järjestäytyneen rikollisuuden kohdalla se ei toimi millään muotoin samalla tavoin kuin tilanne on tavanomaisten perheväkivaltatapausten osalta.

## IV YHTEISTYÖ

Asiakas-, potilas- tai terapiatyötä tekevät kohtaavat ihmisiä, joiden elämää synkistää tietty tekijä onpa se sitten taloudellinen ahdinko, psyykkinen paine, somaattinen sairaus, sosiaalisessa kentässä oleva häiriötila taikka jokin tilanne- tai kehityskriisi. Koska jokaisen elämä on ainutlaatuinen ja koska itse kukin pitää omaa tilannettaan uniikkina, yksilölliset ongelmat vaihtelevat. Tämän takia niitä on paras luonnehtia pelkillä symboleilla a, b, c ja d. Yhteistyötä ajatellen keskeistä on, pidetäänkö silmällä ongelmia a tai b tai c taikka d vai ongelmia a & b & c & d. Ensiksi mainitussa tyyppitilanteessa yhteistyö on asiakkaan ja ammattihenkilön välistä. Jälkimmäisessä on kysymys moniongelmaisuuudesta ja sen myötä moniammatillisen yhteistyön toteuttamista. Tämä

koskee ihmiskauppaa ja sen seurauksien hälventämistä. Yksilöllisten palvelujen järjestäminen verkostotyön keinoin tähtää uhriksi joutuneen fyysisen ja psyykkisen eheyden vaalimiseen.

Moniammatillisessa yhteistyössä on kysymys joko jälkikäteen korjaavasta, ongelma-  
lähtöisestä verkostotyöstä tai ennalta ehkäisevästä, erilaisia ilmiöitä kartoittavasta ennalta ehkäisevästä yhteistyöstä. Kumpaakin puolta on pidetty silmällä Palermon yleissopimusta täydentävässä ihmiskauppa-lisäpöytäkirjassa. Sen artiklassa 6(3), artiklassa 7 (uhrin asema vastaanottavassa maassa) ja artiklassa 8 (palauttaminen lähtömaahan) pääpaino on repressiivisissä toimissa. Preventiivinen puoli on etualalla artiklassa 5 (rikosten säättäminen rangaistaviksi teoksi) ja artiklassa 9 (kansalliset toimintasuunnitelmat ja ohjelmat).

### *1. Poikkihallinnollinen yhteistyö*

Ilmiöihin keskittyvä verkostoituminen on ennalta ehkäisevää työtä. Se toteutuu monin eri tavoin. Yhtä tapaa jo sivuttiin edellä eli ministeriöiden välillä tapahtuvaa lisäpöytäkirjan ratifioinnin valmistelua (haavoittuvuus- kriteeri). Synergia-edun saavuttamiseksi on oltava perillä toisten perustehtävistä ja niiden taustalla olevista lähtökohdist. Täten tämäntyyppisen poikkihallinnollisen yhteistyön toteuttaminen edellyttää kaikkien siihen osallistuvien näkökulman oikeutuksen tiedostamista. Kokonaan eri asia sitten on se, hyväksyykö itse kukin yhteistyökumppaniensa arvot ja arvostukset.

Ongelmakeskeiseen, jälkikäteen korjaavaan verkostotyöhön viitataan artiklan 6(3) johdantolauseessa. Sen mukaan kunkin sopimusvaltion tulee omalta osaltaan harkita sellaisia toimia, joilla ihmiskaupan uhreja autetaan toipumaan "-- yhteistyössä kansalaisjärjestöjen, muiden asiaan liittyvien järjestöjen ja muiden kansalaisyhteiskunnan osien kanssa --". Suomen oloihin artikla 6(3) projisoitaessa on tehtävä valtio – kunnat – kolmas sektori -kolmijako.

*Valtion* rooli on hyvinvointi-ideologiaa ajatellen mitä keskeisin. Tämä näkyy muun muassa PL 19 §:stä. Se ei jaottele ihmisiä aina sen mukaan, mistä abstraktiivisesta ilmiöstä kulloinkin on kysymys, vaan lähtien asumisperusteisesti tai työntekosidonnaisesti yksilöllisestä tuen tarpeesta. Valtio ei kuitenkaan meillä palveluja järjestä, vaan Kelan kautta suorita tulonsiirtoja. Periaatteessa rahasuorituksia voitaisiin kohdentaa lähtömaahan. Koska etuuksien exportointi esimerkiksi Venäjälle ja Baltian maihin ei kuitenkaan tule kysymykseen, tämä vaihtoehto on poissuljettu. Huomio kohdistuu palveluihin ja niiden rahoittamiseen.

*Kunnan* tehtävänä on järjestää kotikuntalain (1994/201) mukaan asukkailleen yleis- ja erityispalveluita. Kotikuntalain 4 §:n ja sen esitöiden mukaan henkilöt, joilla on sekä tarkoitus jäädä vakinaisesti Suomeen että laillinen oikeus oleskella Suomessa, saavat halutessaan kotikunnan. Laillisesta oleskeluoikeudesta säädetään voimassa olevassa ulkomaalaislaissa (1991/378), jonka uusi laki tulee korvaamaan ilmeisesti 1.5.2004 alkaen. Rahoitusvaikeuksissa olevien kuntien intressissä on sikäli tiukan ulkomaalaislainsäädännön olemassa olo, että se vaikuttaa epäsuorasti kustannuspaineisiin niitä osin vähentäen.

Kunnan viranomaiset voivat niukkuuden vallitessa tehdä poikkihallinnollista yhteistyötä järjestöjen kanssa ostopalvelusopimuksin. Palvelujen ulkoistaminen kohtaa esteitä niissä kunnissa, joissa taloudelliset ongelmat ovat suuria. Tilanne on tämä muun muassa Helsingissä, Tampereella, Turussa ja Oulussa. Nämä kaupungit ovat samalla niitä, joissa ehdoton valtaosa prostituoiduista asuu joko tilapäisesti (turistiviisumin turvin) tai pysyväisluonteisesti. Paikallista verkostotyötä ajatellen seurauksena on, että poikkihallinnollinen yhteistyö kolmannen sektorin kanssa jäisi vähiin.

*Kolmas sektori* on palvelujen järjestämistä asiakaslähtöisesti tarkasteltuna tavallaan "ensimmäinen" sektori. Asiakkaat kääntyvät suoraan järjestöjen puoleen, koska he luottavat niihin. Mikäli apua ja tukea haettaisiin julkiselta sektorilta, seurauksena voisi asiakkaan näkökulmasta olla tahdonvastainen palauttaminen lähtömaahan. Viranomaisnäkökulmasta arvioituna puhuminen "ensimmäisestä" sektorista johtuu rahoituskellisista syistä. Voidaan luottaa siihen, että vaikka kunnat eivät järjestäisi ihmiskaupan uhreiksi joutuneille asumis-, tulkki-, informaatio-, sosiaali- ja terveystalveluita, raha-automaattiyhdistys mahdollistaa tarvittavan rahoituksen ja sen myötä palvelujen järjestämisen ihmiskaupan uhreille.

Moniammatillinen yhteistyö toteutuu vertikaalisesti, mutta ei sanottavamminkaan horisontaalisesti. Tällä tarkoitetaan sitä, että esimerkiksi *Helsingin Diakonissalaitoksen*, *Ensi- ja turvakotien* liiton ja *Pro* tukipisteen sekä *Tukinaiset*-järjestön sisäisessä työssä monen eri ammattikunnan tieto-taito on tehokkaassa käytössä.

Yhdistävänä tekijänä on asiakkaiden väkivallan uhriksi joutuminen. Kuten tiedetään, Helsingin Diakonissalaitoksella keskitytään esimerkiksi kidutuksen kohteiksi joutuneiden auttamiseen, Ensi- ja turvakotien liiton jäsenyhdistyksissä perheväkivaltaan siinä missä Rikosuhripäivystyksen työ, Pro-tukipisteessä prostituutioon ja Tukinaisen työssä muun muassa raiskauksen kohteiksi joutuneiden naisten auttamiseen. Näin ollen naisiin kohdistunut väkivalta on yhteisenä nimittäjänä.

Järjestöjen välillä on myös erottavia piirteitä. Ne liittyvät paitsi pääkaupunkiseutukeskisyteen (Helsingin Diakonissalaitos, Pro-tukipiste ja Tukinainen sekä Monika-

naiset) ja valtakunnallisuuteen (Ensi- ja turvakotien liitto sekä Rikosuhripäivystys) myös spesifisyyteen sekä resurssien määrään. Prostituutio on keskiössä vain Pro tukipisteen työssä. Eroa on myös sikäli, että asumispalvelujen järjestäminen on selkeästi päällimmäisenä Ensi- ja turvakotien liiton jäsenyhdistysten työssä. Resurssit eroavat olennaisesti toisistaan. Ensi- ja turvakotien liitolla sekä Helsingin Diakonissalaitoksella ne ovat varsin suuria ja Pro tukipisteellä sekä Tukinlaisella verraten pieniä.

Voimavaroista saa suuntaa antavan käsityksen RAY-avustusten pohjalta. RAY myönsi vuonna 2003 Ensi- ja turvakotien liitto ry:lle – lukuun ei sisälly sen jäsenyhdistyksien saamia avustuksia – yhteensä 5 062 000 €, Helsingin Diakonissalaitoksen säätoille kaikkiaan 2 209 000 € ja Pro Tukipiste ry:lle 300 000 € sekä Monika-naiset ry:lle 65 000 €. Jos Monika-naisille myönnettyä avustusta pidetään lähtökohtana, Pro Tuki-pisteen saama avustus oli siihen verrattuna hieman yli 4-kertainen, Diakonissalaitoksen 31-kertainen sekä Ensi- ja turvakotiliiton keskustoimiston saama tuki 78-kertainen. Luvut ovat lukuja ja kertoimet ainoastaan kertoimia, mutta ne kuvastanevat osaltaan toiminnan volyymien eroja.

Resurssierot eivät voine olla vaikuttamatta yhteistyöhön. Ylipäätään ottaen tilanne on poikkihallinnollista yhteistyötä ajatellen epäsymmetrinen. Kunnilla on periaatteessa erittäin hyvät mahdollisuudet moniammatillisen yhteistyön toteuttamiseen sekä horisontaalisesti että vertikaalisesti, so. niin eri kuntien välillä kuin myös tietyn kunnan sisällä eli hallintokuntien kesken. Tähän on olemassa lukuisia syitä. Eräs niistä on se, että julkisella sektorilla toimivat eivät voi vapaasti määrittää oman työnsä lähtökohtia ja sen taustalla olevia arvoja sekä arvostuksia. Toiminta on lakisidonnaista (vrt. sosiaalihuollon asiakaslaki 2000/ 812 ja potilaslaki 1992/785), alueellisesti kattavaa ja vuosiksi eteenpäin resursoitua. Yhteistyön tiellä ei ole esteitä, koska uudemmassa lainsäädännössä salassapitovelvollisuus joutuu väistymään sikäli kuin siihen on painavia syitä (vrt. asiakaslaki 17–18 § ja potilaslaki 13 §).

Kolmannen sektorin osalta perusasetelma on tavallaan käännteinen. Järjestöt voivat jокseenkin vapaasti määrittää oman toimintansa kohteen. Mikään laki ei määritä millaisia yleis- tai erityispalveluja tulee järjestää ja minne ne tulee alueellisesti suunnata. Vaitiolovelvollisuudesta ja tallennesalaisuuden säilyttämisvelvollisuudesta pidetään verraten tiukasti kiinni, koska luottamuksellisuuden periaatetta pidetään ensiarvoisen tärkeänä. Siitä saattaa seurata moniammatillisen yhteistyön estyminen.

Toisin kuin julkisella puolella, järjestötyö voi kohdistua etupäässä alaikäisiin sekä kansallisesti että kansainvälisesti (*Suomen UNICEF, Pelastakaa lapset, Mannerheimin lastensuojeluliitto ja Lastensuojelun keskusliitto*). Tämä kaikki piirtää niin hyvässä kuin huonossa jälkensä yhteistyöhön. Positiivista on se, että tietyn järjestön sisällä voidaan toteuttaa moniammatillista yhteistyötä. Näin tapahtuu monessa järjestössä.

Vertikaalisesti katsottuna asiat ovat hyvin, ja toiminta on tehokkaasta. Huonoa on taa- sen se, että järjestöpuolella niiden välinen yhteistyö jää toisinaan puheen tasolle.

Horisontaalisen yhteistyön puuttuminen johtuu osin siitä, että rahoitusjärjestelyt ovat yleensä tilapäisluonteisia ja suhdanneherkkiä. Taistelu euroista on kovaa. Siitä myös seuraa, että yhteistyö RAY:n kanssa on tärkeää.

## 2. Kansainvälisyys

Voimassa oleva ulkomaalaislaki korvattaneen 1.5.2004 uudella säädöksellä. Lisäpöytäkirjan artiklan 7 perusideana on turvata ihmiskaupan uhreiksi joutuneiden jääminen saapumismaahan joko tilapäisesti tai pysyväisluonteisesti. Ulkomaalaislainsäädännön perusteella tulisi selvittää oikeus kestoltaan vaihteleviin asumisjärjestelyihin ja vasta sen jälkeen alkaa miettiä, minkälaisia palveluja kunta ihmiskaupan uhriksi joutuneelle kustantaa ja järjestää.

Ongelmatiikka on vaikeasti hallittavissa oleva, eikä sitä Suomessa toistaiseksi ole ratkaistu. Sallittakoon seuraava kärjistyksen pykälät perustuvat "tervemenoa-ideologiaan", "artiklat tervetuloa-toivotuksiin". Dilemma on kautta-aikainen, koska yleisinhimillisten päämäärien ja toiselta puolen käytännön realismin sulauttaminen toisiinsa ei ota luonnistua.

Jatketaan vielä tovi asioiden kärjistämistä, jotta tietyt periaatteelliset lähtökohdat saada- daan pikaisesti seuloiksi esiin: Poliisi ratsaa pornokauppoja, erilaisia erotiikkaravinto- loita ja hieromalaitoksia. Esitutkintapöytäkirjojen valmistuttua haaviin jääneet (viro- lais)naiset viedään alioikeuteen. Pakkokeinoistunnoissa todetaan ulkomaalaislain sisäl- tämät kääntämisperusteet. Poliisi kertoo niiden täytyneen, minkä tulkit kääntävät ja minkä oikeusavustajat ovat kiistävinään. Näyttöä laajemmin edellyttämättä ja todistajia kuulematta alioikeudet toteavat päädytyn henkilöiden passittamiseen takaisin lähtö- maahan. Yleisprosessuaalisista pääsäännöistä poiketen lainvoimaa vaille olevat päätökset pannaan täytäntöön välittömästi. Poliisit vievät naiset laivarantaan varmistaen, että prostituoidut lähtevät kotimaahansa takaisin – palatakseen sieltä takaisin. Amma- tilliset roolileikit toistuvat: *Poliisi ratsaa...* ja niin edelleen. Toimintastrategiat ja - tavat eivät ole poliisien, tuomareiden, tulkkien ja oikeusavustajien syytä, sillä kylmä- kiskoisuus ja epäempaattisuus ovat hallinnollisten ja oikeudenkäytöllisten järjestelyi- den seurausta. Toimijat vain toteuttavat pelin ja lain henkeä – ei heitä siitä käy syyllis- täminen.

Itse kukin voi olla montaakin mieltä todellisuutta hakevan kuvauksen oikeutuksesta ja ennen kaikkea sen regionaalista edustavuudesta. Tällä ei nyt ole merkitystä. Vain sillä on, että tätä kautta saadaan näkyviin periaatteelliset keskeispiirteet ja niihin liittyvät pulmat. Olennaista on, että luonnehditun kaltainen poikkihallinnollinen yhteistyö voi olla erittäin tehokasta, mutta artikloiden 6(3), 7 ja 8 hengen ohittavaa. Asiakasta ja kulkaties tulevaa toimintaa ajatellen kysymys on huonosta yhteistyöstä. Tuskin on ainakaan toivottavaa, että vastaisuudessa sama meno jatkuisi.

Ihmiskauppa-lisäpöytäkirjan 7 ja 8 artiklan mukaan kansainvälisen yhteistyön tulee tapahtua ottaen huomioon inhimilliset seikat ja sen, että varmistetaan tilanne niin lähtökuin saapumismaassa. Lisäpöytäkirjan 9(1) artiklan b-kohdan mukaan on taasen otettava käyttöön sellaisia toimintasuunnitelmia, ohjelmia ja muita toimenpiteitä, joilla suojellaan erityisesti naisia ja lapsia joutumasta uudelleen aiempaan tilanteeseen.

STM:n toimialaa ajatellen voitaisiin hyvinkin lähteä siitä, että verkostoituminen tapahtuu henkilökohtaisten kontaktien kautta. Tällöin saapumis- ja lähtömaan sosiaalityöntekijät tulisivat toisilleen tutuiksi samoin kuin heidän työskentelytapansa ja niihin vaikuttavat tekijät. Mahdollista olisi organisoida työpareja, joiden toinen osapuoli on lähtömaassa ja toinen saapumismaassa. Moderni tietotekniikka mahdollistaisi puolestaan sen, että myöhemmässä vaiheessa yhteydenpito ei enää edellytä fyysistä kontaktia.

Joissakin tapauksissa Suomeen saapuu henkilöitä, joiden lähemmät tiedot puuttuvat. Suomessa tarvittavaa lisäinformaatioita on saatavissa sähköpostitse ja puhelimitse. Vastaavasti täällä olevista on saatu sellaisia tietoja, joita lähtömaassa tarvitaan. Kysymys on vuorovaikutuksesta, siis vuoroon vaikuttamisesta.

Näyttää vahvasti siltä, että tämäntyyppinen kansainvälinen yhteistyö ei Suomessa niinkään realisoidu julkisella sektorilla työskentelevien toimesta, vaan se lankeaa etupäässä kolmannella sektorilla oleville ammattihenkilöille. Koska yhteistyön edellyttämä tieto-taito saattaa olla vaillinaista, se edellyttää kouluttamista. Se voi hyvinkin käydä päinsä lisäpöytäkirjan 9 artiklan edellyttämien ohjelmien hyödyntämisen avulla. Kouluttajina ovat ne henkilöt, jotka ovat jo entuudestaan toimineet samalla kolmannen sektorin palveluksessa ja jotka ovat osallistuneet tämäntyyppiseen kansainväliseen yhteistyöhön. Tämä vaatii lisää voimavaroja. Ennen kaikkea se vaatii tahtoa toteuttaa artiklan 7, 8 ja 9 taustaa ja tarkoitusta. Toistaiseksi tätä tahtoa ei ole suuremmalta ollut, mitä esimerkin avulla pyrittiin viestittämään.

### 3. *Yhteistyön esteet*

Moniammatillinen yhteistyö voi estyä yksinkertaisesti siitä syystä, että ongelmat eivät tule ammattihenkilöiden tietoon. Tarvitaan etsivää sosiaalityötä. Kuntasektorilla on kyllä niin sanotusti jalkautettuja erityissosiaalityöntekijöitä, mutta heidän toimenkuvaansa ei sisälly ihmiskauppaan kohdennettu, erityisesti prostituution keskitetty etsivä sosiaalityö. Tarvittava tieto-taito on osin koulutuksellisista, mutta myös toiminnallisista syistä vaillinaista. Etsivän sosiaalityön luomiseksi on pääkaupunkiseudulle ja muutamisiin suurimpiin kaupunkeihin jalkautettava muutamia sosiaalityöntekijöitä. Heidän yhteismääränsä jäänee alle kymmeneen. Koska nimenomaan prostituutioon liittyvä tieto-taito on aiemmin esitellyistä syistä vaillinaista, heidät tulee kouluttaa tähän tehtävään. Kouluttajina ovat ne henkilöt, jotka ovat jo entuudestaan toimineet etsivässä sosiaalityössä ja samalla kolmannen sektorin palveluksessa.

Yhteistyön tiellä on olemassa myös muita erilaisia ja eritasoisia esteitä. Yksi selittyy rahoitusjärjestelyillä. Kun kilpailu RAY:n myöntämistä yleis-, investointi- ja projektivastuksista sekä kohdennetuista toiminta-avustuksista on suurta, se ei voi olla heijastumatta siihen, että järjestöissä horisontaalinen yhteistyö estyy. Esteitä on tietysti koko joukko muitakin, mutta seuraavassa tarkasteluun otetaan vain yksi niistä, nimittäin ideologinen eripura. Se kohdistuu kysymykseen siitä, miten prostituutioon on ylipäätään asennoiduttava.

*Abolitionismi.* Muut kuin prostituoidut ja heidän asiakkaansa korostavat pääsääntöisesti sitä, että prostituutio on aina ihmisarvoa alentavaa ja loukkaavaa. Siitä koituu haitallisia seuraamuksia paitsi uhreiksi joutuneille itselleen myös heidän läheisilleen ja ylipäätään koko yhteiskunnalle. Tästä syystä preventiivi- ja repressiivitoimet tulee ottaa samanaikaisesti käyttöön. Niitä on lyhyesti normitettu lisäpöytäkirjan artiklassa 5 (rikosoikeudellinen normitus) ja laajasti artiklassa 9 (kansalliset ohjelmat). Kriminaalipoliittiset lainsäädäntöratkaisut kohdistuvat ihmiskaupparikoksiin syyllistyneisiin ja erilaisiin prosessuaalisiin järjestelyihin (todistajansuojeluohjelmat ja salaiset turvakodit), mutta myös prostituoituja hyväksi käyttäviin (oston kriminalisointi). Kansalliset toimenpidesuunnitelmat kohdentuvat prostituoitujen kehityshistoriaan ja sitä muotekijöihin, kuten lapsuuden aikaisiin kokemuksiin (insesti), perhekohtaisiin syihin (sosiaalinen perimä) ja muovaaviin rakenteellisiin tekijöihin (taloudellinen eriarvoisuus).

Repressiivistä puolta silmällä pidettäessä lähtökohtana on prostituutiosta irtaantuminen. Katsotaan, että tämä käy päinsä sillä tavoin kuin ihmiskauppa-lisäpöytäkirjan artiklassa 6(3) säädetty ja toiselta puolen, että viime kädessä kysynnälle on tehtävä jokin. Koska prostituoidut eivät kykene aina itsenäisesti irrottautumaan entisestä elämäntavastaan, saamistaan taloudellisista houkutteista ja ystäväpiiristään, yhteiskunnan

velvollisuutena on tehdä interventioita. Väliintuloina tulevat kysymykseen muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon toimenpiteet.

Mikäli prostituoitu katsoo, että hän on omaehtoinen ja itsemääräävä henkilö, joka haluaa jatkaa entistä elämänmenoa, yhteiskunnan subventoimaa tukea antavan tahon tehtävänä ei ole toimia passiivisena sivustaseuraajana. Itsemääräämisoikeutta ja samalla aitoja valintoja korostavasta "*pro prostituutio*"-ideologiasta on luovuttava. Pakko auttaa. Se auttaa ilmaisun kaksoismerkityksessä. Kysymys on kahdentyyppisestä sitoutumisesta. Julkinen valta sitoutuu järjestämään apua ja tukea, ja asianosaisen tehtävänä on palveluja saadessaan sitoutua siihen, että hän ottaa kohtalonsa omiin käsiin.

*Regulamentalismi.* Yhteiskunta muodostuu "meistä" ja "minusta". Ensiksi mainitut määrittelevät toisia varten, miten itse kunkin pitää syntyä ja elää ja kuolla. Tämä johtaa "*maailman pitäisi olla hyvä*" -ideologiaan. Siitä tulee vaivihkaa riistävä elementti niille, joita pyritään auttamaan. Heidät marginalisoidaan antamalla heille uhrin leima. Sitä läheskään kaikki prostituoidut eivät suostu ottamaan itselleen, koska siitä aiheutuu itsemääräämisoikeuden kaventuminen ellei peräti poistuminen. Ihmisen haavoittuvuutta on arvioitava subjektiivisesti, ei yleistäen objektivoivasti.

Jos prostituoitu ei halua irrottautua valitsemastaan elämäntavasta, saamistaan taloudellisista eduista ja ystäväpiiristään, yhteiskunnan velvollisuutena ei ole tehdä interventioita. Ihmiset eivät ole palveluja varten, vaan palvelut ihmisiä varten. Kriminaalipoliittisia ratkaisuja, kuten oston kriminalisointia vastustetaan, koska tällä ratkaisulla on haitallisia vaikutuksia prostituution ilmenemismuotoihin. On piilottauduttava, joten yhteisöllisen kontrollin ulottumattomiin joutuminen koituu prostituoiduille vaarateki-jäksi.

Yhteiskunnan tulee järjestää neutraalisti palveluja ja samalla siitä riippumatta, keille ne suunnataan. Vain tarve ratkaisee, ja tarvetta arvioidaan sosiaalisin tai lääketieteellisen kriteerein, ei moraalisin perustein. Moraalikin on aina relatiivista; se ei ole absoluuttista eli asianomaisen yhteisön ulkopuolelta saneltua.

Interventiot ovat aina toissijaisia, ja marssijärjestys on selvä. Ensiksi prostituoidun tulee sanoa haluavansa irti prostituutiosta. Vasta tämän jälkeen yhteiskunnan subventoi-mien yleis- ja erityispalvelujen tehtävänä tukea häntä tässä hänen omaehtoisessa valinnassaan. Olennaista auttamistyössä on nähdä se, että prostituoitu on jotain paljon enemmän kuin seksibisneksen ammattilainen. Viesti on selvä: sinä olet arvokas. Te-koihin vaikuttamisen sijaan huomio kohdistuu siihen potentiaaliin, jota itse kullakin on ja jota pitää voimistaa sikäli kuin asianosainen itse haluaa auttamistyöhön sitoutua.



Moniammatillisessa yhteistyössä on kysymys joko jälkikäteen korjaavasta, ongelma-lähtöisestä verkostotyöstä tai ennakkoivasta, erilaisia ilmiöitä kartoittavasta ennalta ehkäisevästä yhteistyöstä. Kummassakin suhteessa on helppo nähdä, että kahtiajako näihin suuntauksiin on mitä merkittävin. Tämä käy ilmi esimerkiksi silloin, kun kysytään kuinka Suomessa järjestetään prostituutiosta irtautumista tukeva sosiaalinen, psyykinen ja taloudellinen tuki. Vastaukset ovat ilmi selvästi sidoksissa siihen, lähdetäänkö liikkeelle abolitionismista vai regulamentalismista.

Vaikka hahmotellut jäsenystävät eivät esiintyisi jokapäiväisessä auttamistyössä selkeäpiirteisinä, ne joka tapauksessa erottavat valittavia toimintastrategioita niin normaatiivisesti kuin toiminnallisestikin. Ei ole mahdollista samanaikaisesti esimerkiksi puoltaa ja vastustaa oston kriminalisointia. On tehtävä valintoja, ja valinnat piirtävät jälkensä yhteistyön estymiseen.

## V IMPLEMENTOINTI

Palermon yleissopimus ja sitä täydentävät kolme lisäpöytäkirjaa eivät ole toistaiseksi voimassa. Suomessa ratifioinnin valmistelu on kesken, joten kukaan ei varmuudella tiedä milloin yleissopimus ja ihmiskauppa-lisäpöytäkirja otetaan osaksi suomalaista oikeusjärjestystä. Tietyt ennusmerkit viittaisivat siihen, että näin tapahtuisi jo vuonna 2004. Arvion pitäessä edes osapuilleen paikkansa seurauksena on, että myös lisäpöytäkirjan implementointi alkaa tulla ajankohtaiseksi. Joka tapauksessa siihen on varauduttava hyvissä ajoin. Itse asiassa siihen on tullut varautua jo vuoden 2000 joulukuusta lähtien. Tällöin Italian Palermossa pidettiin tilaisuus, jossa yli 120 YK:n jäsenvaltion edustajat allekirjoittivat yleissopimuksen ja jossa yli 80 jäsenvaltion mukaan lukien Suomen edustajat allekirjoittivat myös ihmiskauppa-lisäpöytäkirjan.

Suomi on kuulunut myös niihin YK:n jäsenvaltioihin, jotka ovat sitoutuneet muihinkin ihmisoikeussopimuksiin kuin edellä mainittuihin (TSS- ja KP-sopimukset). Ne on otettu huomioon Suomen 1.3.2000 voimaan tulleessa perustuslaissa. Siinä on vahvistettu kaikille Suomen oikeudenkäytön ja hallinnon piirissä oleville kuuluvat sosiaaliset oikeudet (PL 19 §).

Implementointia ajatellen kysymys ei ole pelkästään ihmiskauppa-lisäpöytäkirjan yksittäisten artikloiden täytäntöönpanosta, vaan myös ylipäättään ihmis-, perus- ja vapausoikeuksien toteuttamisesta. Tämä käy ilmi lisäpöytäkirjan artiklasta 14(1). Siinä on esitysteknisesti jossain määrin epäonnistuneella mutta asiallisesti pätevällä tavoin vahvistettu ihmisoikeussopimuksista tuttu *suuremman tehokkuuden* periaate. Mikään ao.

ihmisoikeussopimuksessa vahvistettu artikla ei vaikuta niihin määräyksiin, jotka edistävät paremmin yksittäisen henkilön asemaa ja joita voi olla kansallisessa lainsäädännössä ja/tai tätä valtiota sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa.

### 1. Vähimmäisstandardit

Ihmiskauppa-lisäpöytäkirjan implementointi voi periaatteessa tapahtua joko artiklasidonnaisesti tai ihmis-, perus- ja vapausoikeus -painotteisesti. Edellä on samanaikaisesti pidetty silmällä kumpaakin vaihtoehtoa. Artikla 6(1) tarjoaa ensiksi mainitusta siitä konkretisoivan esimerkin. Siinä on edellytetty otettavaksi huomioon ihmiskaupan uhriksi joutuneen yksityisyyden ja identiteetin suojaaminen rikosprosessin yhteydessä. Täsmentämättä on jäänyt paitsi se, mitä tällä tarkoitetaan ratifioinnin yhteydessä myös se, mitä käytännön jatkotoimenpiteitä artiklasta 6(1) koituu. Omasta puolestani katson, että se edellyttää asumisjärjestelyjä ja määrätynlaiseen *asumistakuuseen* päätymistä. Näin on asianlaita siitakin huolimatta, että artiklan 6(1) sanamuoto ei siihen edes välillisesti viittaa.

Yksityiskohtiin menemättä on todettava, että ratifioinnilla ja implementoinnilla on kaksoissidos. Ilman toista ei ole toista, ja ne vaikuttavat toinen toisiinsa. Tämä käy ilmi ihmiskauppa-lisäpöytäkirjan artiklasta 14 (1) ja PL 19 §:stä. Artikla 14(1) tuo esiin ihmiskauppa-ullottuvuuden ja PL 19 § puolestaan itse kullekin kuuluvat sosiaaliset oikeudet. Tässä mielessä PL 19 §:stä lähtien kysymys ei enää ole määrättyjen ihmiskauppa-lisäpöytäkirjan artikloiden implementoinnista, vaan ylipäätään siitä, min-kälaisia vähimmäisedellytyksiä kansallinen lainsäädäntömme asettaa niille seikoille, joista lisäpöytäkirjassa säädetään ja joiden vähimmäisstandardit määräytyvät *suomalaisen* lainsäädännön perusteella.

Koska *PL 19 § menee pidemmälle* kuin STM:n toimialaa ajatellen tärkeät *artiklat 6–9*, implementoinnin vähimmäistaso määräytyy PL 19 §:n kehystämänä, ei siltä pohjalta mihin mainitut artiklat viittaavat. Jos toisin olisi, silloin artiklan 14(1) edellyttämä suuremman tehokkuuden periaate ohitettaisiin.

Suuremman tehokkuuden periaate on relatiivinen periaate. Se sallii täysin vapaasti vaikka kuinka tehokkaat toimenpiteet ihmiskaupan uhrien suojelemiseksi. Päätäntävalta kuuluu poliittista valtaa käyttäville, ei meille virkamiehille. Tehtävämme on kuitenkin osoittaa, missä menee implementoinnin vähimmäistaso ja millaisia näköaloja siitä avautuu mahdollisia jatkotoimenpiteitä ajatellen. Tässä tarkoituksessa huomio kohdistuu edunvalvojan määräämiseen ja palveluohjaukseen päätymiseen sekä niistä koituviin kustannuksiin ja niiden rahoittamiseen.

## 2. *Edunvalvojat ja palveluohjaus*

"Kukin sopimusvaltio varmistaa, että -- ihmiskaupan uhreille voidaan -- antaa tietoa asiaan liittyvistä oikeudenkäynti- ja hallintomenettelyistä;", artiklan 6(2) a-kohdassa edellytetään. "Kukin sopimusvaltio harkitsee sellaisten toimenpiteiden täytäntöönpanoa, joilla ihmiskaupan uhreja autetaan toipumaan - mukaan lukien -- neuvojen ja tietojen antaminen erityisesti lakiin perustuvista oikeuksista sellaisella kielellä, jota uhrin ymmärtävät;", artiklan 6 (3) b-kohdassa korostetaan.

Artiklan 6(2) a-kohdassa sopimusvaltiolle on asetettu informointivelvollisuus rikosprosessuaalisten kysymysten osalta sekä hallintomenettelyyn ja -lainkäyttöön liittyvistä seikoista. Artiklan 6(3) b-kohdan mukaan sopimusvaltion tulee harkita neuvojen ja tietojen antamista materiaalsen oikeuden sisältökysymyksistä, kuten niistä jotka normittavat palveluja ja suoraa tulonsiirtoja.

Perusteltavissa oleva johtopäätös on, että implementointia ajatellen a-kohta edellyttää *edunvalvojan* määräämistä ja että b-kohta sallii erityiseen *palveluohjaukseen* päättymisen. Ne voidaan toteuttaa sekä toisiinsa liittyen että toisistaan erillisinä. Kumpaakin on mahdollista taustoittaa esittämällä kaksi suoraa lainausta ja kommentoimalla niitä.

Suomessa on julkaistu (*European Women`s Lobby:n toimesta*) *Ihmiskauppaa koskevan lisäpöytäkirjan täytäntöönpano-ohjeet* (2002). Siinä on korostettu, "-- että ihmiskaupan uhreiksi joutuneita naisia ei pidä kohdella maahanmuuttajarikollisina, toisin sanoen laittomina maahanmuuttajina, jotka pitäisi karkottaa maasta. Ihmiskauppaa ei pitäisi rinnastaa laittomaan maahanmuuttoon. Ihmiskauppa on riiston avulla tapahtuvaa maahanmuuttoa, mutta ihmiskaupan naisuhrit eivät ole laittomia maahanmuuttajia." (s.13)

Luonnehdinnat ovat epäkelvoja. Tämä käy ilmi vain tutustumalla lisäpöytäkirjan artikloihin 7 ja 8 sekä ulkomaalaislainsäädäntöön. Disinformatiivisuus tulee näkyviin myös sikäli, että ihmiskauppa ja laitton maahanmuutto ovat eri asioita. Ihmiskaupan tunnusmerkistö täyttyy muulla tavoin kuin laittoman maahanmuuton seurauksena. Toisaalta ihmiskaupan naisuhrit voivat hyvinkin olla laittomia maahanmuuttajia. Tuntuukin yllättävältä, että täytäntöönpano-ohjeita annettaessa huomio ei kohdistu implementointiin, vaan tarkoitushakuisesti muihin seikkoihin.

Siteeratuista lausumista on suoranaista haittaa erityisesti ihmiskaupan uhreiksi joutuneille naisille, koska ne ovat omiaan vain yllyttämään joitakin vähättelemään koko ihmiskauppa- ilmiötä. Näin on tapahtunutkin. Tämä on turhaa, sillä varsinainen ongelmatiikka liittyy kipeimmin ratkaisuaan vaativiin epäkohtiin. Niistä keskeisin lienee se,

miten Suomessa fyysisen ja psyykkisen väkivallan kohteeksi joutunutta naista voidaan asumis-, sosiaali- ja terveystalvelujen avulla auttaa sinä *väliaikana*, jolloin joudutaan miettimään tahdonvastaista palauttamista lähtömaahan sekä ulkomaalaislainsäädännön että lisäpöytäkirjan 8 artiklan perusteella.

Suomessa noudatetaan lisäpöytäkirjan 7 ja 8 artiklaan liittyvää kylmäkiskoista, epäempaattista ja tehotonta poikkihallinnollista yhteistyötä. Kaavamaisesti esitetynä se etenee seuraavasti: → poliisi tapaa prostituoiduksi epäillyn → asia viedään alioikeuteen → pakkokeinoistunnossa todetaan ulkomaalaislain käännättämisperusteet → tehdään päätös lähtömaahan palauttamisesta → henkilö viedään vartioidusti raja-asemalle → matka lähtömaahan → paluu takaisin. Tämän jälkeen aiemmat hallinnolliset, oikeudenkäytölliset ja hallintolainkäytölliset menettelytavat toistuvat. On sanomattakin selvää, että niistä ei ole kenellekään hyötyä.

Todennäköisesti sama epätoivottavana pidettävä jatkumo on pantu merkillle myös Norjassa. Norjan hallitus on toteuttamassa sellaista väliaikaisratkaisua (reflection period), jonka aikana selvitetään niin asianosaisen tuen tarve kuin mahdollisuudet lisäpöytäkirjan 8 artiklan edellyttämään lähtömaahan palauttamiseen. Kysymys on sellaisen ratkaisumallin työstämisestä, jossa onnistuneella tavalla voitaisiin sulauttaa toisiinsa asiakaslähtöisyys ja viranomaisnäkökulma. Kysymys on määräaikaisesta tutkinta- ja tukiajanjaksosta ja palveluohjauksen järjestämisestä.

“One proposal will be that expulsion decisions concerning victims of trafficking may be suspended for up to 45 days with a view to providing practical assistance to the individual concerned. This will be known as the reflection period, and will apply to persons who are victims within the meaning of the Palermo Protocol and who have been subject to abuse in Norway or who could be subjected to abuse or injury if they were to be sent home. ---. The purpose of the reflection period will be to ensure that victims of trafficking receive protection, assistance and help to escape from their situation. ---. During the reflection period the victim will need a safe place to stay and access to social, medical and psychological help. He or she will also require information on his or her status during the reflection period --. The authorities plan to initiate co-operation with the public services and NGOs on finding safe place to stay with access to the necessary assistance and information.” (*Norway’s Plan of Action for Combating Trafficking in Women and Children 2003-2005*; Norwegian Ministry of Justice and the Police, s. 19)

Tässä ratkaisumallissa on kysymys ihmiskauppa-lisäpöytäkirjan artikloiden 7 ja 8 implementoinnista tavalla, joka on toistaiseksi Suomessa jäänyt ammatillista keskustelua vaille. Lisäarvoa haettaessa Norjan malli on syytä ottaa lähemmän pohdinnan kohteeksi. Tällöin jatkokehittelyssä on mietittävä sekä edunvalvojan määräämistä että palveluohjaukseen pääytymistä.

*Edunvalvojan määrääminen.* Yhteinen kokemus lainopillista peruskoulutusta vailla oleville asiantuntijoille on varmaankin se, että pikainen oppihetki menettelylainsäädännön ja materiaalsen oikeuden sisältökysymyksistä pikemminkin vain sotkee ajattelua kuin selkiyttää sitä. Jo niinkin yksinkertainen kysymys kuin on lausuma siitä, että "laki on niin kuin se luetaan" on mitä problemaattisin – eihän laki ole koskaan niin kuin se luetaan, vaan aina niin kuin sitä tulkitaan. Ja jos kysymys on tulkinnasta, silloin ajaututaan vääjäämättä erilaisten tulkintamenetelmien pariin (vrt. esim. grammatikaalinen, historiallinen, teleologinen ja systeemisidonnainen tulkintamenetelmä). Niin ikään joudutaan ottamaan kantaa muun muassa lex posterior- ja lex specialis-sääntöihin.

Nyt ei hienostella eikä liioin ylvästellä lainoppineiden erinomaisuudella. Pyrkimyksenä on yksinkertaisesti vain julistaa arkirealismen sanomaa. Yhteisöllinen vaisto pettäisi, mikäli juridisesti validilla tavoin ja kognitiivisin keinoin yritettäisiin suoraan informoida väkivallan ilmapiirissä kaltoin kohdelluiksi tulleita, traumatisoituneita henkilöitä. Ei liene pienimpiäkään mahdollisuuksia panna sopimusvelvoitteita täytäntöön siinä muodossa kuin mihin tarkastellut a- ja b- kohdat välittömästi viittaavat. Sen sijaan tuntuisi olevan perusteltua pohtia edunvalvojan tai tukihenkilön määräämistä.

Lähtökohta olisi pitkälti rinnasteinen esitutkintalain (1987/449) 33 §:ssä säädettyyn järjestelyyn. Mikäli asianomistajana on 15 vuotta täyttänyt vajaavaltainen tai henkilö, jolle on määrätty edunvalvoja, edunvalvojalle on varattava tilaisuus olla läsnä rikosta koskevassa kuulustelussa. Koska voimassa oleva laki ei tunne erityistä edunvalvojan määräämistä ihmiskaupparikoksiin liittyen, edunvalvoja-ratkaisuun päätyminen edellyttää laintasoista sääntelyä. Harkittavaksi tulisi lähinnä se, tulisiko voimassa olevan kotouttamislain (1999/493) alaikäisille suunnatun edunvalvoja-instituution soveltamisalaa laajentaa koskemaan myös ihmiskaupan uhreja. Lainsäädäntöteknisesti ratkaisu on helppo, koska tarvittavat perussäännökset jo ovat kotouttamislaissa (26 §). Niitä ei enää tarvitse pohtia muutoin kuin lähinnä soveltamisalansa puolesta.

Edunvalvojana voisi toimia kunnan sosiaalivirastossa työskentelevä henkilö eli lähinnä sellainen erityissosiaalityöntekijä, joka on perehtynyt puheena olevaan aihepiiriin. Hän voisi jo heti alkuun muodostaa käsityksen kuultavana olevan asianosaisen taustasta, perhetilanteesta, ongelmista ja myös hänen periaatteessa tarvitsemistaan asumis-, sosiaali- ja terveystalvasta. Edunvalvojalla olisi saamansa koulutuksen perusteella tieto-

ja keskeisimmistä saatavilla olevista avun muodoista sekä niille asetetuista lakisääteisistä edellytyksistä. Siksi hän kykenee selkokielisesti ja asiakkaan integriteettiä kunnioittaen informoimaan asiakasta niistä seikoista, joihin lisäpöytäkirjan artiklan 6(2) a-kohdassa ja artiklan 6(3) b-kohdassa viitataan.

Esitutinnan yhteyteen rajatut järjestelyt edellyttäisivät ehkä noin kymmenen tehtävään koulutettavan ja palkattavan edunvalvojan määräämistä. Suuruusluokka voisi olla tämä, sillä tokko ihmiskauppa-rikoksien tutkinta olisi vastaisuudessa olennaisesti laajempaa kuin mitä nykyisin on paritusrikosten tutkinta.

Mikään ei estä harkitsemasta sellaista järjestelyä, jossa edunvalvojan määrääminen tapahtuu vasta ihmiskauppa-rikosten tuomioistuinkäsittelyn tai pakkokeinoistunnon yhteydessä. Ensiksi mainitussa tapauksessa kustannuspaineet käyvät pienemmiksi kuin edunvalvojan määrääminen jo esitutinnan yhteydessä, koska syyteharkinta rajautuu pienempään osaan kuin poliisin suorittama esitutkinta ja sen vuoksi, että läheskään kaikki syyteharkinnassa olevat jutut eivät johda oikeuskäsittelyyn.

*Palveluohjauksessa*(case management) on kysymys tapaus tapaukselta ja tilanne tilanteelta toteutettavasta asioiden hoidosta ja täten yhteisöllisen vastuun ottamisesta. Palveluohjaus perustuu muutamiin taustatekijöihin, kuten siihen että

- ilman erityistukea eivät syrjäytymisvaarassa olevat henkilöt selviydy
- määrätyn ongelman taustalla olevat oireet liittyvät samanaikaisesti väkivaltakokemuksiin, päihteisiin, huumeisiin, toimeentulovajeisiin ja muihin vastaavanlaisiin
- koska moniongelmaisuuteen ei löydy yksioikoisia ratkaisuita, jonkun henkilön tai tahon on otettava kokonaisvastuu asioiden hoitamisesta
- luottamuksellisen suhteen muodostaminen on ensiarvoisen tärkeää
- palvelujen tulee olla räätälöityjä
- asiakkaalla ei ole toimivaa ja vastuullista asiakassuhdetta minnekään
- asiakassuhde se on rakennettava yksilöllisesti erikseen
- on varauduttava pitkäjännitteiseen asiakastyöhön.

Informointivelvoite yhdistyneenä palveluohjaukseen on Suomessa lakisääteistetty sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (2000/812) sekä hallintomenettelylaissa (1982/598). Asiakaslain 5 §:n mukaan viranomaisten velvollisuutena on selvittää asiakkaalle palvelujärjestelmään sisältyvät vaihtoehdot. Erityisesti on neuvottava, millä edellytyksillä asiakas on oikeutettu saamaan palveluja ja tukitoimia. Hallintomenettelylain 4 §:n mukaan viranomaisen on tarvittaessa annettava asiakkaalle neuvoja siitä,

miten sen toimialaan kuuluva asia pannaan vireille ja miten asiakkaan tulee jatkossa menetellä.

Asiakaslain soveltaminen on sidoksissa asumisperusteisiin järjestelyihin ja ennen kaikkea kotikuntalain (1994/201) säännöksiin. Kotikuntalain 4 §:ssä asumiselle ja sen myötä palvelujen saamiselle asetetut edellytykset eivät välttämättä täyty nyt puheena olevien henkilöiden osalta. Toisaalta mikään laki ei kiellä sen harkitsemista, olisiko mahdollista toteuttaa yksilöllistä palveluohjausta.

Norjassa puollettu ratkaisu on harkinnan arvoinen. Siinä on ihmiskauppaan liittyen otettu lukuun kaikki yllä olevassa luettelossa olevat lähtökohdat. Norjan hallituksen puoltama perusidea on sinänsä hyvä. Tarvitaan eittämättä sellainen ajanjakso, jolloin selvitetään perusteellisesti paitsi asianosaisen henkilökohtainen tilanne myös hänen juridinen statusensa ja hänen oikeutensa sekä mahdollisuutensa saada erilaisia asumis-, sosiaali- ja terveystalveluja. Norjan mallissa kysymys on ilmeisesti riittävän pitkstä selvityksajasta toisin kuin esimerkiksi Tanskassa, jossa tuo aika on vain 15 vuorokautta.

Pulmaksi voisi muodostua tapa, jolla voidaan todentaa henkilön joutuneen saapumis- maassa tai joutuvan lähtömaassa ihmiskaupan uhriksi lisäpöytäkirjan artiklan 3 mukaan. Tämä näkökohta sisältyi norjalaiseen toimintamalliin. Kuitenkaan siinä ei edellytetty todisteellisen näytön esittämistä siitä, että henkilö on joutunut ihmiskaupan uhriksi tavalla, josta kaikki yhteistyötahot ovat samaa mieltä.

Konsensuksen saavuttaminen tuskin on edes mahdollista, eikä yhteisymmärrykseen pääsemistä ole Norjan mallissa edellytetty. Siinä lähdetään todennäköisyydestä ("-- who could be subjected to abuse or injury--"). Todennäköisyyttä voidaan arvioida yksinkertaisesti vain ottamalla huomioon potentiaalisen ihmiskaupan uhrin oma käyttäytyminen. Hän tuskin omaehtoisesti hakeutuu ja suostuu sellaisen palveluohjauksen piiriin, joka on kestoaltaan perin lyhytaikainen ja jona aikana selvitetään mahdollinen tahdonvastainen palauttaminen lähtömaahan.

Perusasetelma on pitkälti rinnasteinen Suomessa jo nyt asiakaslain ja hallintomenettelylain tarkoittamaan palveluohjaukseen nähden. Palveluohjaus tulee kysymykseen siitä riippumatta, esittääkö henkilö todisteellista näyttöä sen tarpeellisuudesta. On otettava "riski" siitä, että henkilölle järjestetään yksilöllistä palveluohjausta, vaikka tosiasiallisesti hän ei sitä pienemmässäkään määrin tarvitsisi. Sama koskee nyt puheena olevaa tilannetta. Riskit ovat lievästikin sanottuna erittäin marginaalisia.

Palveluohjaus voidaan toteuttaa joko lainsäädännöllisin tai pelkästään toiminnallisoin keinoin. Päädyttyäessä ensiksi mainittuun ratkaisuun mahdollista on pohtia, tulisiko esi-

merkiksi asiakaslakiin tai hallintomenettelylakiin lisätä erityinen palveluohjausta koskeva säännös, jonka soveltamisedellytyksiä ei ole rajattu koskemaan kotikuntalain ja sen myötä asiakaslain säännöksiä sillä tavoin kuin tilanne voimassa olevan lain mukaan on. Toisena vaihtoehtona on ratkaista asia hallinnollisin päätöksin eli ilman lainsäädäntöuudistuksia. Jälkimmäinen vaihtoehto on tässä yhteydessä puollettu.

Edunvalvojan-järjestely ja palveluohjaus voidaan toteuttaa sekä toisistaan irrallisina että toisiinsa liittyvinä. Jälkimmäinen tyyppitilanne on käsillä silloin, kun potentiaalisen ihmiskaupparikoksen kohteeksi joutunut on ollut esitutkinnassa kuultavana ja kun hänen asioitaan myöhemmin pohditaan yksilöllisen palveluohjauksen yhteydessä. Jos esitutkinnan yhteydessä on päädytty edunvalvojan määräämiseen, hänen tietojaan voidaan hyödyntää selvittely- ja tukiajanjakson, reflektio periodin, aikana. Ja tietysti myöhemminkin, mikäli henkilöä ei palauteta lähtömaahan.

### 3. *Kohdennettu rahoitus*

Kohdennetussa rahoituksessa määritellään minkälaisiin toimintoihin myönnettäviä varoja saadaan käyttää. Näin tiedetään jo etukäteen, mitä "korvamerkityllä rahalla" aiotaan saada aikaiseksi. Jälkikäteen on taasen evaluoinnin keinoin nähtävissä, mitä tiettyyn ja ainoastaan siihen myönnettyillä varoilla saatiin aikaiseksi.

Poikkeuksellisesti kohdennettu rahoitus tulee kysymykseen valtion meno- ja tuloarviossa sekä kuntien talousarvioissa. Nykyisin määrärahat ja tuloarviot perustuvat kuntapuolella useimmiten laajoihin toimielin-, tehtävä- ja hankekohtaisiin kokonaisuuksiin, joten kohdennetun rahoituksen merkitys on ollut laskemaan päin. Valtion tulo- ja menoarvioiden osalta suuntaus on ollut osin päinvastainen sikäli, että moniin yhteisöllisesti tärkeiksi pidettäviin hankkeisiin on myönnetty korvamerkittyä rahaa. Tämä koskee esimerkiksi lapsille ja nuorille suunnattavia psykiatrisia palveluja.

Kohdennus voisi ulottua myös ihmiskaupan uhrien auttamiseen. Tämä lähtökohta tuo esiin muutamia perustavaa laatua olevia kysymyksiä. Yksi on siinä miten tilanne on valtio – kunnat – kolmas sektori -asetelmassa nähtävä.

*Valtio ja kunnat.* Ihmiskaupan uhreiksi joutuneita tulee auttaa osin suurin tulonsiirroin ja varsinkin erilaisin palveluin. Tämä edellyttää niiden rahoittamista julkisen vallan toimesta, mikä käy ilmi 1.3.2000 voimaan tulleen perustuslain 19 §:stä. Käytännössä PL 19 §:n implementointi merkitsee sitä, että valtion on taattava suorat tulonsiirrot PL 19.1§:ssä asetettujen velvollisuuksien täyttämiseksi. Niin ikään valtion on subventoitava kuntia, jotta ne järjestävät kuntalaisille riittävästi sosiaali- ja terveystaloudellisia palveluja; (PL 19.3 §).



Sosiaali- ja terveydenhuoltoon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain (1992/733) 3 §:ssä säädetään siitä, että kunnan on osoitettava voimavaroja valtionosuuden perusteena olevaan sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Näin ollen kunnan on varattava määrärahat kaikkiin pakollisiin, lakisääteisiin sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviin. Kunnilla on yleinen ja erityinen sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisvelvollisuus, mutta myös luonnollisesti mahdollisuus järjestää vapaaehtoisesti erilaisia asumis-, sosiaali- ja terveystalveluita.

Kunnan järjestämisvelvollisuus kohdistuu sen omille asukkaille kotikuntalain säännösten mukaan. Kotikunnan saaminen oikeuttaa määrättyihin subjektiivisiin oikeuksiin, kuten kunnalliseen päivähoitoon ja tiettyihin vammaistalveluihin. Subjektiiviset oikeudet on poikkeuksetta realisoitava. Niitä ei voi jättää toteuttamatta vedoten resurssivajeisiin. Toiselta puolen määrärahasidonnaisia talveluja on kuntalaisille järjestettävä, vaikka subjektiivisten oikeuksien toteuttamisesta aiheutuvat kustannukset olisivat kuinka suuria tahansa.

Seurauksena voi olla, että kunnan vapaaehtoiset tehtävät jäävät kokonaisuudessaan määrärahoitta ja että ihmiskaupan uhrit jäävät aiemmin mainituista syistä useimmiten kunnallisten yleis- ja erityistalvelujen ulkopuolelle. On täysin ymmärrettävää jos rahoitusvaikeuksissa olevat (suurimmat) kunnat eivät vapaaehtoisesti tarjoudu järjestämään kalliita erityistalveluja niille, joilla ei ole kotikuntalain 4 §:ssä edellyttämää oikeutta saada Suomesta kotikuntaa.

*Raha-automaattiyhdistys.* RAY:n toiminnan lähtökohtana on se, että yleis-, investointi- ja projekti-avustuksia sekä kohdennettuja toiminta-avustuksia myönnetään vain järjestöille, yleishyödyllisille yhdistyksille ja säätiöille silloin, kun kysymys ei ole kunnan lakisääteisistä talveluista eli niistä, joiden suhteen kunnalla on yleinen ja erityinen järjestämisvelvollisuus. Avustukset kohdistetaan sinne, jossa on perinteistä kansalaistoimintaa ja siihen liittyvää edunvalvontaa sekä sinne kokeilu- ja kehittämistoimintaa sekä myös sinne, jossa tarve erilaisten asumis-, sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämiseen on suurta. Tämä on ollut tilanne muun muassa silloin, kun henkilö on saanut HIV-tartunnan tai kun taustalla on päihdeongelmaisuutta taikka niissä tilanteissa, joissa mielenterveyden häiriöt varjostavat henkilön jokapäiväistä elämää. Yhteistä näille kaikille on se, että erityistalvelujen järjestämisen ja kustantamisen tarve kimpoaa yksilöllisistä tekijöistä.

Valtio – kunnat – Raha-automaattiyhdistys -asetelma aiheuttaa ihmiskauppaa ajatellen oudolta tuntuvan kehän. Kun valtio ei järjestä talveluita, se rahoittaa osin kuntia. Kunnat eivät ole halukkaita määrärahojen puuttuessa järjestämään talveluita ihmiskaupan uhreiksi joutuneille, joten rahoitusvastuu siirtyy RAY:lle. Se taas voi myöntää avustuksia kansalaistoimintaan ja erilaisiin järjestöjen kokeilu- ja kehittämishankkeisiin se-

kä palvelujen järjestämiseen silloin, kun asian hoitaminen ja rahoittaminen eivät kuulu julkiselle vallalle. Koska ihmiskauppa on Palermon yleissopimuksen ja sitä täydentävän ihmiskauppa-lisäpöytäkirjan mukaan kansainvälistä kauppaa ja näin muodoin julkisen vallan toimialueelle kuuluvaa rikollista toimintaa, vastuu siitä koituvien menojen kattamisesta kuuluu julkiselle vallalle, ei lähtökohtaisesti laisinkaan RAY:lle. Perusero mainittuihin *yksilöllisiin* tekijöihin on selvä. Ihmiskaupan osalta kysymys ei ole tästä, vaan kansainvälisistä ja valtiollisista sekä ylipäätään *yhteisöllisistä* seikoista.

Vaikka ihmiskaupan uhriksi joutunut asuu tilapäisesti tai pysyväisluonteisesti aina tiettyssä kunnassa ja vaikka hän kohtaa siellä traumatisoitumista aiheuttavaa väkivaltaa, kunnalla ei sinänsä ole ratkaisevaa merkitystä. Kun liikkuvuus prostituoitujen keskuudessa on suurta, tästä syystä on sattumanvaraista loukataanko heidän integriteettiään kunnassa A tai B taikka C. Näin ollen joko valtion tai osin myös RAY:n pitäisi ottaa vastattavakseen toiminnan rahoittamisesta. Jälkimmäinen vaihtoehto on poissuljettu paitsi edellä mainituista syistä myös siksi, että valtio harjoittaa kriminaalipolitiikka ja sosiaalipolitiikkaa, kumpaakin samanaikaisesti.

Valtiollinen näkökulma lähtee ajatuksesta, jonka mukaan prostituutio on ihmisarvoa alentavaa ja loukkaavaa. Siitä koituu haitallisia seuraamuksia paitsi uhreiksi joutuneille itselleen myös heidän läheisilleen ja ylipäätään koko yhteiskunnalle. Tästä syystä Suomessakin katsotaan olevan välttämätöntä vaikuttaa mahdollisimman neutraalisti siihen, että kaikkien ihmis-, perus- ja vapausoikeudet toteutuvat. Kysymys on samanaikaisesti ennalta ehkäisevistä ja jälkikäteen korjaavista toimista, siis preventiivisistä ja repressiivisistä lainsäädäntöjärjestelyistä. Ne ovat sekä kriminaalipoliittisia että sosiaalipoliittisia.

Yksittäiset kriminaalipoliittiset lainsäädäntöratkaisut kohdistuvat ihmiskaupparikoksiin syyllistyneisiin ja erilaisiin prosessuaalisiin järjestelyihin (todistajansuojeluohjelmat ja turvakodit), mutta myös prostituoituja hyväksi käyttäviin (oston kriminalisointi). Niiden implementointi ei käy päinsä ilman niitä täydentäviä järjestelyitä. Vapaaehtoisesti todistamiseen suostuville on järjestettävä *asumistakuu*. Tuntusi oudolta, mikäli todistajansuojeluohjelmien toteuttaminen olisi mahdollista vain silloin, kun RAY sattuu myöntämään asumisjärjestelyjä varten projektirahoitusta. Seksipalvelujen oston mahdollisesta kriminalisoinnista aiheutuvat yhteisölliset lieveilmiöt edellyttävät *etsivän sosiaalityön* tehostamista. Senkään kattaminen ei voi tapahtua luottamalla RAY-rahoitukseen.

Täten osin on *pakko* siirtyä kohdennettuun rahoitukseen siten, että valtion tulo- ja menoarviossa on osoitettu asian hoitamiseen tarvittavat resurssit. Osin on myös kysymys tilanteista, joissa on *tarkoituksenmukaista* päätyä valtion tulo- ja menoarviossa korva-merkittyyyn rahaan:

Kuten edellä todettiin, Norjan hallitus puoltaa erityiseen selvittelyvaiheeseen (reflection period) ja palveluohjaukseen päätymistä. Perusideana on, että julkinen valta vastaa siitä koituvista menoista ja että käytännön toimenpiteet toteutetaan poikkihallinnollisin yhteistyön keinoin eli kuntien viranhaltijoiden ja kolmannen sektorin edustajien toimesta. Omasta puolestani ehdotan harkittavaksi vastaavanlaisen järjestelmän ja rahoitusmallin omaksumista myös Suomessa

Mikäli selvittelyvaihe kestäisi yhden kuukauden, siitä koituvat kustannukset yhtä ihmiskaupan uhria kohti olisi ehkä noin 8000 euron suuruusluokkaa. Palveluohjaus mukaan lukien edunvalvojan määräämisen ja erilaisten palvelujen järjestäminen veisivät jo pidemmän ajan, koska ne tähtäävät selvittelyn sijaan uhriksi joutuneen kuntouttamisen ja mahdollisuuden prostituutiosta irtaantumiseen. Mikäli asian tähän puoleen varattaisiin yhden vuoden aika, sen kustannukset olisivat yhden henkilön osalta noin 70 000 euron suuruusluokkaa. Tarkemmat tiedot käyvät ilmi liitteestä 3.<sup>1</sup>

Jos lähdetään siitä, että ihmiskaupan peruste on kansainvälisyydessä ja siitä että harjoitettavan sosiaali- ja terveystalouden lähtökohtana ei ole yksityistäminen, seuraava johtopäätös tuntuu perustellulta. Pääasiallinen rahoitusvastuu ihmiskaupan uhrien auttamiseksi tulee säilyttää valtiolle. Palvelujen järjestäminen räätälöidysti tapahtuu yhdistämällä kunnissa ja kolmannella sektorilla oleva erityisosaaminen sekä keskittämällä sitä maamme suurimpiin kuntiin ja peittämällä toiminnasta aiheutuvat kustannukset valtion budjettiin otettavalla korvamerkityllä rahalla.

## VI KOKOAVAT HAVAINNOT

Edellä on annettu aina asianomaisessa yhteydessä vastauksia alussa mainittuihin osakysymyksiin (a) – (e). Tässä yhteydessä huomio kohdistuu koontavasti seuraaviin:

- (1) Missä määrin voimassa oleva sosiaali- ja terveydenhuoltolainsäädäntö ja muu normisto voi turvata ihmiskaupan uhrien suojeluun ja auttamiseen tarvittavat palvelut ja minkälaisia muutoksia niihin mahdollisesti tarvitaan?

---

<sup>1</sup> Siinä esitettävät laskelmat perustuvat Helsingin Diakonissalaitoksen diakoniajohtaja *Paa-vo Voutilaisen* tarjoamaan apuun. Hän mahdollisti sen, että Diakonissalaitoksella laskettai-  
siin, mitä taloudellisia seuraamuksia ehdotuksistani olisi. Helsingin Diakonissalaitoksen  
sosiaalitoimen ylläkäri *Jaana Föhr* puolestaan toteutti hankkeen. Hän kokosi erityisen  
työryhmän, johon osallistuivat hänen lisäksi Pro-tukipisteen toiminnanjohtaja *Jaana  
Kauppinen*, Helsingin Diakonissalaitoksen laskentapäällikkö *Juha Ollikainen* ja allekirjoit-  
tanut.

- (2) Mikä on tarvittavien sosiaali- ja terveystalvelujen sisältö, erityistarpeet ja palvelujen järjestämistapa?
- (3) Mitkä ovat julkisten ja yksityisten sosiaali- ja terveystalvelujen tuottajien valmiudet edellä tarkoitettujen palvelujen tarjoamiseen?

Nämä pääkysymykset ovat arvosidonnaisiin kannanottoihin johtavia. Näin ollen niihin on annettavissa erilaisia päävastauksia aina sen mukaan, mitä itse kukin pitää totena ja tavoiteltavana. Viimekädessä kysymys on makuasioista. Niistä sopii ja pitää kiistellä.

### *1. Lainsäädännön uudistaminen*

Peruskysymys (1) on luonteeltaan mahdollisimman yleinen. Tämä näkyy myös siitä, että siinä ei ole laisinkaan viitattu Palermon yleissopimusta täydentävään ihmiskauppaliisäpöytäkirjaan. Vastauksia tulee tästä syystä hakea samanaikaisesti kahdelta eri suunnalta: (a) millaista kansallista sääntelyä on olemassa ja (b) missä suhteessa normitus on ihmiskaupan uhreiksi joutuneiden arjen todellisuuteen. Kummatkin puolet tulisi kyetä kietomaan toisiinsa; (c).

(a) Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntö on laajaa. Kattavuuteen pyrkimättä on mainittava seuraavat, aikajärjestykseen asetetut, säädökset:

- sosiaalihuoltolaki 1982/710
- lastensuojelulaki 1983/683
- kansanterveyslaki 1972/66
- päihdehuoltolaki 1986/41
- vammaispalvelulaki 1987/380
- erikoissairaanhoidolaki 1989/1062
- laki yksityisestä terveydenhuollosta 1990/152
- laki kuntoutuksen asiakaspalveluyhteistyöstä 1991/604
- laki potilaan asemasta ja oikeuksista 1992/785
- kotikuntalaki 1994/201
- laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä 1994/559
- laki yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta 1996/603
- laki toimeentulotuesta 1997/1412
- elatusturvalaki 1998/671
- laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 2000/812

Kysymys ei ole siitä, että vain ja ainoastaan näihin säädöksiin sisältyviä säännöksiä tulisi uudistaa sen enempää kuin siitäkään, että huomio tulisi kohdistaa kaikkiin mainittuihin tai muihin vastaaviin säädöksiin. Lisäksi on vielä aiheellista todeta, että toistaiseksi vielä valmisteilla olevat hankkeet saattavat heijastua muuhun lainsäädäntöön. Jos esimerkiksi jatkossa päädytään seksipalvelujen oston kriminalisointiin, sillä voi olla merkitystä muuhun lainsäädäntöön nähden. Sama koskee myös tilannetta, jossa lainuudistamistyö kohdistuu todistajansuojeluun. Sillä voi olla vaikutusta sellaisiin kysymyksiin kuin esimerkiksi asumisen järjestämiseen oikeusprosessin kestäessä. Myös uudella ulkomaalaislailla on varmaankin heijasteita sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöön. Lakiluettelo itse asiassa antaa vain viitteitä, että mahdolliset lainvalmisteluhankkeet voivat olla laaja-alaisia.

(b) Ihmiskaupan uhrien arjen todellisuus on mitä erilaisempien kriisien varjostamaa. Oikeastaan ainoa, mitä tulisi sanoa on se, mistä erityistarpeet *eivät* aiheudu – ne eivät johdu ihmiskaupasta sinänsä. Voitaisiin esimerkiksi ajatella tilannetta, joissa vauva syntyy huonoihin oloihin ja jossa hänet myydään adoptoitavaksi niin sanottuun hyvään perheeseen eli sellaiseen jossa vauva saa hellyyttä ja rakkautta osakseen. Kysymys on laittomasta ihmiskaupasta, mutta *yksin* se ei aiheuta yllä mainittuja seuraamuksia.

Taustalla on erilaisten kriisien kirjo. Käytännön ongelmat johtunevat tavallisimmin kielitaidottomuudesta, suomalaisen kulttuuriin perehtymättömyydestä, taloudellisesta ahdingosta ja eräänlaisesta velkavankeudesta, fyysisestä ja psyykkisestä väkivallasta, itsekunnioituksen katoamisesta, uusavuttomuudesta, päihde- ja huumeriippuvuudesta, elämänhallinnan menettämisestä, itsetuhokäyttäytymisestä, masennuksesta, traumatisoitumisesta ja erilaisista häiriötiloista sosiaalisessa kentässä.

(c) Lakiluettelossa mainittuja säädöksiä ja niihin sisältyviä säännöksiä uudistettaessa perusedellytyksenä on tiettyjen epäkohtien tunnistaminen ja tunnistaminen, mikä taas edellyttää sekä yhteisymmärryksen saavuttamista ja tutkimuksellisen näytön esittämistä epäkohdiksi miellettyistä seikoista.

Konsensuksen löytäminen lienee sikäli helppoa, että ihmiskauppa-lisäpöytäkirjaan huomio kohdistettaessa lähtökohdaksi nousee Ruotsin mallin mukaisesti abolitionismin nimellä kulkeva viitekehys. Sitä voitaisiin monipuolistaa ottamalla lukuun niitä regulamentalismiin sisältyviä elementtejä, joista voidaan olla yhtä mieltä. Luultavasti asiakaslähtöisyys sekä ihmis-, perus- ja vapausoikeuksien kunnioittaminen olisivat näitä.

Yhteisymmärryksen saavuttaminen on kyllä lakireformien välttämätön, mutta ei riittävä edellytys. Pelkän intuition ja emotionaalisuuden varaan yhtäkään uudistusta ei voi

perustaa. Tarvitaan tutkimuksellista näyttöä, jotta lainvalmisteluhankkeet olisivat STM:n aloitteesta käynnistettävissä.

Joitakin tutkimuksia on aihepiiristämme tehty. Toistaiseksi merkittävimmät tutkimustulokset on saatu KRP:n puolella. Tutkimukset ovat liittyneet esitutkintaan, syyteharkintaan sekä rikosoikeudellisiin ja -prosessuaalisiin kysymyksiin. Ne luovat vankan pohjan *rikosoikeudellisille* reformeille. Teko- ja tekijäkeskeisestä näkökulmasta kuitenkin seuraa uhri-näkökulman ohittaminen. Asian tästä puolesta ei ole saatavilla tieteelliseksi katsottavaa näyttöä. Ei esimerkiksi tiedetä, esiintyykö Suomessa lastensuojelun tehostamista edellyttävää lapsikauppaa, missä määrin prostituoidut ovat ihmiskaupan uhreja eikä liioin sitä, millaisia *muuta* kuin lapsikauppaan ja prostituution liittyviä ihmiskaupan muotoja (ravintola- ja/tai rakennusalalla sekä/taikka telakkatoiminnassa, jne.) saattaisi esiintyä.

Todetusta puolestaan seuraa, että kokonaisnäkemysten puuttuessa on mahdotonta mennä sanomaan, missä määrin koko sosiaali- ja terveydenhuoltolainsäädäntö voi turvata ihmiskaupan uhrien suojeluun tarvittavat palvelut. Toiselta puolen on aina mahdollista yksinkertaisesti vain päättää, että tietyt erityiskysymykset otetaan harkintaan ja että niiden yhteydessä pohditaan lainvalmistelun käynnistämisen tarvetta (edunvalvoja; palveluohjaus).

Kokonaan eri asia sitten on, tarvitaanko uutta lainsäädäntöä valmisteltaessa ihmiskauppalisäpöytäkirjan ratifiointia ja varauduttaessa sen implementointiin. Ratifioinnin valmistelutyössä osalta on vertailtava toisiinsa lisäpöytäkirjan edellä tarkasteltuja artikloita sekä toiselta puolen Suomen voimassa olevaan oikeuteen sisältyviä säädöksiä ja niihin sisältyviä säännöksiä. Niiden välillä on selkeä ero. Artiklat ovat tunnusmerkistöiltään väljiä ja harkinnanvaraisuutta korostavia. Pykälät sen sijaan ovat tunnusmerkistöiltään täsmällisiä ja varsin velvoittavia.

Tämä käy ilmi vaikkapa vertailemalla toisiinsa artiklan 6(3) c-kohtaa (aineellisen tuen antaminen) ja toimeentulotukilain (1997/1412) säännöksiä. Jälkimmäiset menevät lisäpöytäkirjan 6(3) c- kohdassa säädettyä huomattavasti pidemmälle. Sama koskee kaikkia – tämä voidaan täysin kategorisesti todeta – STM:n toimialaan liittyviä kansallisia säädöksiä ja säännöksiä. Asemoitaessa niitä lisäpöytäkirjan edelle tarkasteltuihin artikloihin 6–9 selvää on, että ratifiointi käy päinsä ilman ensimmäistäkään sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvaa lainsäädäntöuudistusta.

## 2. Palvelujen järjestämistapa

Mikä on tarvittavien sosiaali- ja terveystalvelujen sisältö, erityistarpeet ja palvelujen järjestämistapa?

*Sisältönä* on lastensuojelun avo- ja laitoshuollon sekä etsivän sosiaalityön järjestämisen ohella tulkki-, informointi- ja asumispalvelut, palveluohjaus ja muut sosiaalihuoltolain (1982/710) 17 §:ssä säädettyt palvelut sekä terveydenhuollon palvelut, niin somaattisen kuin psyykkisen terveydenhuollon tarjoamat yleis- ja erityispalvelut.

*Erityistarpeet* aiheutuvat siitä, että ihmiskaupan uhriksi joutuneen elämää synkistää tietty tekijä onpa se sitten taloudellinen ahdinko, psyykkinen paine, somaattinen sairaus, sosiaalisessa kentässä oleva häiriötila taikka jokin tilanne- tai kehityskriisi. Yleensä kysymys on moniongelmaisuudesta, jota pyritään hälventämään ottamalla käyttöön yksilölliset palvelut. Niiden järjestäminen edellyttää integriteetin vaalimista. *Martti Lindqvist* on luonnehtinut sitä monipuolisesti ja viisaasti: "Integriteetti tarkoittaa ihmispersoonan eheyttä, kokonaisuutta, koskemattomuutta ja loukkaamattomuutta. Ihminen on ainutlaatuinen, yksilöllinen kokonaisuus, jota ei saa torjua, pirstoa tai loukata. On kunnioitettava ihmisen tajunnallista ja kokemuksellista eheyttä, hänen itsetulkintaansa ihmisenä." (Ammattina ihminen 1989 s. 82–83). *Veikko Lavi* on puristanut saman viiteen sanaan: "Jokainen ihminen on laulun arvoinen.". Tähän ei ole mitään lisättävää.

*Palvelujen järjestämistapaa* luonnehdittaessa on aiheellista palata muutamiin aiemmissä pääjaksoissa käsiteltyihin teemoihin. On käynyt ilmi, että

- erityispalvelujen alueellinen saatavuus ei ole parasta mahdollista luokkaa
- hyvinvointivaltiossa valtio ja kunnat ovat ensisijaisessa vastuussa palvelujen järjestämisestä
- kunnan järjestämisvastuu kohdistuu omille asukkailleen
- subjektiiviset oikeudet puuttuvat
- kolmannella sektorilla palvelujen rahoitus on suhdanneherkkää
- järjestöjen välinen moniammatillinen yhteistyö puuttuu
- henkilöstövoimavarat ovat vaillinaisia.

Ottaen huomioon nämä tiivistykset päästään käsiksi siihen, millainen olisi eräänlainen ideaalitila – jollei nyt oteta lukuun tavallaan ylimitoitettujen palvelujen järjestämisestä koituvaa houkutinvaikutusta Suomeen saapumiselle. Toistamatta aiemmin todettua on sivuuttava perin lyhyesti kutakin kohtaa.

Tutkimuksellisten tietojen puuttuessa on vaikea arvioida, kuinka suuri osa prostituoiduista on ihmiskaupan uhreja lisäpöytäkirjan artikla 3 a-kohtaa tiukasti tulkiten (haavoittuvuus-kriteeri). Sen sijaan kiistatonta on, että erityispalvelut kohdentuvat miltei poikkeuksetta pääkaupunkiseudulle (Pro-tukipiste, Helsingin Diakonissalaitos, Tukinainen ja Monika-naiset). Tietävästi ei ole edes yhtä sellaista apua ja tukea antavaa järjestöä, joka olisi alueellisin perustein organisoitu esimerkiksi Turussa, Tampereella, Oulussa ja Lahdessa tai muissa maamme suurimmissa kunnissa.

Perusoikeusnäkökulmasta katsottuna julkisen vallan tehtävänä on rahoittaa ja toteuttaa ihmisarvoista elämää. Päävastuu rahoituksesta kuuluu valtiolle ja toteuttamisesta kunnille, ei kolmannelle sektorille. Näyttää vahvasti siltä, että ihmiskaupan uhrien kohdalla PL 19 §:n asettamat vähimmäisvaatimukset eivät toteutuisi. Osin tämä johtuu piilotautumisesta (erit. thai-naiset), mutta pääosin kaikesti luottamuksesta preventiivitoimiin.

Toistaiseksi etualalla ovat olleet krimiaalipoliittiset toimenpiteet ja niihin liittyvät yleis- sekä erityisestävät painotukset. Tämä on ymmärrettävää myös sikäli, että uusien rikosnimikkeiden ottaminen rikoslainsäädäntöön merkitsee tietynlaisen ilmaislaainsäädännön toteuttamista. Kustannusvaikutukset realisoituvat vasta pidemmällä aikavälillä sikäli, kuin ihmiskaupparikoksista seuraa ehdottomia vankeusrangaistuksia. Poliisien televalvonnan oikeutuksen rajallisuudesta ja rikosprosessissa noudatettavasta todistustaakasta johtuen ehdottomien tuomioiden langettaminen jää vähiin. Täten kustannusvaikutuksetkin ovat tuomioiden täytäntöönpanoa ajatellen verraten pieniä. Sosiaali- ja terveydenhuollossa tilanne on toinen. Vaikka palvelut olisivat käyttäjille halpoja, ne ovat julkiselle vallalle kalliiksi tulevia.

### *3. Valmiudet palvelujen tuottamiseen*

Mitkä ovat julkisten ja yksityisten sosiaali- ja terveystalvelujen tuottajien valmiudet palvelujen tuottamiseen? Tämä peruskysymys avautuu kahdella eri jatkokysymyksellä: (a) mikä on kentällä tilanne ja (b) miksi yhteistyö estyy?

(a) Tilanne kentällä on se, että kunnilla on hyvät valmiudet moniammatillisen yhteistyön niin eri kuntien välillä kuin myös tietyn kunnan sisällä eli hallintokuntien kesken. Toiminta on lakisidonnaista alueellisesti kattavaa ja vuosiksi eteenpäin resursoitua. Toiselta puolen valmiudet ovat sikäli vaillinaisia, että julkisella sektorilla on ominaista tietynlainen hidasliikkeisyys vastata nopeasti akuutteihin ongelmiin. Kolmannen sektorin osalta perusasetelma on käänteinen. Järjestöt voivat jokseenkin vapaasti määrittää oman toimintansa kohteen samoin kuin palvelujen alueellisen saatavuuden. Ajan haas-



teisiin vastataan ammattitaitoisesti ja nopeasti. Toiminnan jatkamisen resurssit ovat kuitenkin lyhyeksi ajaksi varmistettuja. Usein joka vuosi aloitetaan ikään kuin uudelta viivalta.

(b) Järjestöjen välinen yhteistyö ei täysimittaisesti aina toteudu osin ideologisista erimielisyyksistä johtuen, osin taloudellisista kilpailuasetelmista aiheutuen. Kolmannen sektorin piirissä yhteistyö estyy monista muistakin syistä, kuten siitä että

- organisointi puuttuu
- potentiaalsiin yhteistyökumppaneihin ei luoteta
- eri osapuolten näkemykset ja pelisäännöt poikkeavat toisistaan
- niin sanotut henkilökemiat eivät käy yksiin
- oma ammatillinen tausta halutaan varmistaa
- suoranainen ammattiyhteisyys on vallalla
- siirrytään "kilpaileviin leireihin ovet paukkuen".

Yhdistettäessä tilanne kentällä ja yhteistyön estymiseen vaikuttavat tekijät nähdään, että valmiuksia arvioitaessa huomio on kohdistettava tietämistasoon, verkostoihin, organisoitumisasteeseen, oman työn arvostukseen ja ulkopuolisten arviointeihin toisen osapuolen yhteistyöhalukkuudesta tai yhteistyökyvyttömyydestä.

*Tietämistaso* on niin julkisella kuin kolmannella sektorilla varsin hyvää. Sekä julkisten että yksityisten sosiaali- ja terveystalvelujen koulutus että ammatillinen kokemus on kaiken arvostuksen ansaitsevaa. Eroja on sikäli, että julkisella puolella erikoistuminen ihmiskaupan aiheuttamien ongelmien ratkaisemiseen on vähäisempää kuin tilanne on järjestökentässä. Jälkimmäisessäkin on eroja sikäli, että joissakin järjestöissä perehtyneisyys prostituution spesifeihin ulottuvuuksiin on parempaa kuin toisissa järjestöissä. Selvää kuitenkin on, että oman järjestön palvelujen tuottamiseen tarvittavat valmiudet ovat hyviä.

*Verkostotyö* on vallalla sekä julkisella että yksityisellä puolella. Selvitystyön aikana ei tullut esiin pienimpiäkään viitteitä siitä, että jälkikäteen korjaavan, ongelmalähtöisestä verkostotyön osalta olisi joitakin vajeita. Sen sijaan valmiudet ennakoivaan, erilaisia ilmiöitä kartoittavaan ja samalla ennalta ehkäisevään yhteistyöhön määräytyvät eri tavoin julkisella ja yksityisellä sektorilla. Julkisella sektorilla tähän on hyvät valmiudet.

*Organisoitumisaste* vaihtelee yksityisellä puolella toisin kuin julkisella sektorilla. Tämä käy erityisen selvästi ilmi sikäli, että kysymyksessä voi olla suuri yksikkö (Helsin-

gin Diakonissalaitos) tai perin pieni järjestö (Monika-naiset). Silloin valmiudet moniammatilliseen yhteistyöhön asianomaisen yksikön sisällä vaihtelevat suurestikin.

*Arvostus* omaa työtä kohtaan on kolmannella sektorilla huomattavasti suurempaa kuin mitä se on kunnissa. Toiselta puolen asennoituminen toisen järjestön piirissä työskentelevien tieto-taitoa kohtaan on jollei nyt vähättelevää, niin ainakin jossain määrin miinus-merkkistä. Samaa yli- ja aliarvostusta ei tapaa julkisten sosiaali- ja terveystalvelujen tuottajien keskuudessa. Kukaan tiettyssä kunnassa ihmiskauppa-problematiikan kanssa työskentelevä ja ao. toimintakulttuuriin kyllästynyt ei lähde aiemmasta (hallinto)kunnasta ja perusta uuteen kuntaan omaa hallintokuntaa! Järjestöpuolella tilanne on toinen.

## LOPUKSI

On olemassa hyväksyttävää, moitittavaa ja tuomittavaa ihmisillä käytävää kauppaa. *Hyväksyttävänä* pidettävä toiminta liittyy muun muassa ammattimaiseen joukkueurheiluun ja sellaisiin siirtomarkkinoihin, joissa urheilijoille ilmoitetaan minne heidät on myyty tai kehin heidät on vaihdettu. Tämäntyyppinen kaupankäynti on sankaruuden kehystämää, joten se ei ole ylimitoitettuja taloudellisia etuja saavien ihmis-, perus- ja vapausoikeuksia loukkaavaa. Tässä sen hyväksyttävyys. *Moitittavana* pidettävä kaupankäynti kytkeytyy etupäässä sellaisiin yritysmaailman toimenpiteisiin, joita kutsutaan saneerauksiksi ja jotka ovat niiden kohteiksi joutuneiden näkökulmasta heidän integriteettiään loukkaavia. Taloudelliset realiteetit sallivat ja legitimoivat potkujen kohteiksi joutuneiden pitämistä pelinappuloina. *Tuomittavana* pidettävä ihmiskauppa on sitä, jota pyritään ennalta ehkäisemään ja jälkikäteen korjaamaan kansainvälisin sopimusjärjestelyin sekä kansallisin lainsäädäntöratkaisuin. Preventiivisyyttä ja respresivisyyttä tavoitellaan kriminaalipoliittisin ja rikosoikeudellisin keinoin.

Tuomittavasta ihmiskaupasta koituu mitä erilaisempia seuraamuksia paitsi uhrille ja hänen läheisilleen myös laajemmaltikin. Haittavaikutuksia on tiivistetysti ryhmitelty Ruotsin ulkoasianministeriön vuodelta 2001 peräisin olevassa *Trafficking in Women and Children in Asia and Europe* -julkaisussa (s. 10–12; health effects, social effects, legal effects, societal effects). Lisäarvoa hakiessani en lähde niitä kommentoimaan. Sen sijaan katson olevan tarkoituksenmukaista tehdä kahtiajaon aina sen mukaan, pidetäänkö silmällä *vaarallisia* vai *myrkyllisiä* seuraamuksia.

Tämä kahtiajako on mielestäni tärkeä tutkittaessa mitä ihmiskauppa on ja tarkasteltaessa toiselta puolen kysymystä siitä, missä suhteessa vaaralliset ja myrkylliset seuraamukset ovat Palermon yleissopimusta täydentävään ihmiskauppa-lisäpöytäkirjaan sekä erityisesti sen artikloihin 3 ja 4. Ensiksi mainittu sisältää yli sata sanaa käsittävän ihmiskaupan määritelmän. Jälkimmäisessä artiklassa on täsmennetty lisäpöytäkirjan soveltamisala.

Akutteina vaarallisille seuraamuksille on ominaista niiden selkeä havaittavuus. Näin on asianlaita fyysisen väkivallan, päihde- ja huumeriippuvuuden sekä somaattisten sairauksien osalta. Ne ovat verraten helposti diagnostisoitavissa. Myrkylliset seuraukset eroavat vaarallisista ilmiasunsa ja kestopuolesta. Ajatellaan vain ihmisen masentumista ja sen myötä hänen passivoitumistaan tai traumatisoitumistaan ja itsemurha-alttiuttaan. Ne piirtävät jälkensä usein pitkällä aikavälillä, ja niiden havaittavuus on vaikeaa ellei peräti mahdotonta ennen kuin niistä viestittävät oireet ovat ulkopuolisen tiedossa. Kummatkin seuraukset ovat ihmiskauppaa ajatellen mitä olennaisimpia.

Normatiivisesti ottaen perusasetelma on kuitenkin toinen, koska kansainvälisten sopimusjärjestelyjen *lävitse* ihmiskauppaa jäsenettäessä todellisuutta rajataan merkittävästi. Artikla 4 toimii alkusiivilänä, koska Palermon yleissopimusta täydentävän ihmiskauppa-lisäpöytäkirjan mukaan ihmiskauppaa on sellainen toiminta, joka perustuu kansainväliseen rikollisuuteen. Jos toiminnan taustalla ei ole organisoitua, kansainvälistä rikollisuutta ja vaikka henkilö uhrautuisi toisen tuomittavana pidettävän käyttäytymisen ja siitä saatavien taloudellisten etujen seurauksena, kysymys ei ole ihmiskaupasta lisäpöytäkirjan tarkoittamassa mielessä.

Artiklassa 3 asetetaan ihmiskaupalle toinen lisäsiivilä sikäli kuin kysymys on 18 vuotta täyttäneistä. Siinä lähdetään liikkeelle aidoista valinnoista ja osin henkilön haavoittuvan aseman hyväksikäytöstä. Kummatkin painottuvat vaarallisiksi nimittämiini seuraamuksiin. Rikosoikeudellisesti ihmiskauppaa arvioitaessa liikutaan vääjäämättä tilanteessa tässä ja nyt. Ei lähdetä miettimään mitä henkilölle mahdollisesti pitkällä aikavälillä tapahtuu. Jos seuraamukset ovat myrkyllisiä, kysymys ei enää ole ihmiskaupasta eikä liioin sen uhriksi joutumisesta. Kysymys on pahimmillaan "vain" siitä, että henkilön ihmisarvoa loukataan törkeästi itselleen taloudellisia tai muita etuja saadakseen. Mikä ero sitten tämäntyyppisellä ja sillä "varsinaisella" ihmiskaupalla on? Tai onko niin, että joku voisi nonsaleerata koko ihmiskaupan olemassaolon toteamalla vain yksikantaan, että Suomeen saavutaan vapaaehtoisesti ja että prostituoidut tietävät tasan tarkkaan miten heille ja heidän läheisilleen raa'assa seksibisneksessä lopulta käy?

Olen kehitellyt teemaa milloin luultavasti onnistuneilla, milloin varmaankin epäonnistuneilla tavoin. Lukija voisi kuka ties onastella, että monet kiistattomat virhearvioinnit jäisivät minua vaivaamaan. Eivät jää. Tämä johtuu siitä, että tosiasioista ei voi johtaa arvoja. Siksi arvokeskustelua makuasioista käytäessä ei voi koskaan mennä arvostelevaan toista hänen "asennevammaisuudestaan".

Vastoinkäymisiä en kohdannut kertaakaan. Sekin tuo tyytyväisyyden häivähdyksen. Levollisuutta lisää myös se seikka, että yli kuusikymmentä asiantuntijaa antoi merkittävän panoksen vaikeasti hallittavan tema- ja ongelmatiikan ymmärtämiseksi. Olen teille kaikille kiitollinen. Erityisesti muistan lämmöllä neuvotteleva virkanainen *Leila Räsästä*. Sain selvitysmiehenä Leilalta suuresti arvostamaani tukea ja opastusta. Kiitokset!

Kansanedustaja *Eva Biaudet* oli peruspalveluministerinä keväällä 2003. Hänellä oli tuolloin silmää nähdä, että ihmiskauppaa ei tule arvioida yksinomaaisesti rikosoikeudellisesta näkökulmasta. Biaudet piti tärkeänä ottaa lukuun myös sosiaali- ja terveydenhuollollisen ulottuvuuden. Koska osakseni tuli kunnia päästä mukaan hänen aloitteestaan käynnistettyyn hankkeeseen, olen saamastani luottamuksesta myös hänelle kiitollinen.

Saatuani tehtäväni päätökseen luovutan kunnioittaen raporttini *Sosiaali- ja terveysministeriölle*.

Espoo, 15.7.2003

Sami Mahkonen

# LIITE

## Kustannuslaskelma

### ARVIO YHDEN IHMISKAUPAN UHRIN YHDEN KUUKAUDEN SELVITTELYJAKSON JA YHDEN VUODEN HOITOJAKSON VAATIMISTA KUSTANNUKSISTA

Laskelman lähtökohta-oletukset:

- Case-hlön (1) status sellainen, että maastakarkottamiseen ei ryhdytä ensimmäisen vuoden aikana.
- Perusterveydentilanne (henkinen / fyysinen) huono, osittain / kokonaan tahdonvastaisesti maahantullut.
- Turvamajoitus järjestettävä, tämän lisäksi maassaoloajan turvallisuudesta huolehdittava (saattaja / turvamajoitus).
- Laskelmassa käytetyt palkkatiedot (lakisääteiset erät mukana)

	€ / h	
Erikoisairaanhoidaja	28.000 € / vuosi	16,30
Sosiaalilyöntekijä	35.000 € / vuosi	20,37
Erik.lääkäri / Psykiatri	56.000 € / vuosi	32,60
Juristi	55.000 € / vuosi	32,01

VAIHE 1: SELVITTELYVAIHE 30 pv (1KK)	VAIHE 2: PALVELUOHJAUS (status sellainen, että maasta karkottamiseen ei ryhdytä) (12KK)
<b>SOSIAALISEN TILANTEEN JA TERVEYDENTILAN KARTOITUS</b>	<b>A) JURIDINEN</b>
<b>TAUSTASELVITTELYJEN ALOITTAMINEN</b>	EDUNVALVOJAN MÄÄRÄÄMINEN : Asian viranomaiskäsittely sekä osallistuminen asiakkaan apuna syyteharkinta- sekä mahdolliseen oikeusprosessiin
<b>MAHDOLLISEEN JURIDISEEN PROSESSIIN VALMISTAUTUMINEN</b> (UVI / POLIISI / KÄRÄOIKEUS)	<b>B) SOSIAALISEN / TERVEYDELLISEN TILANTEEN VAKIINNUTTAMINEN</b> - Jatketaan vaiheessa 1 alkanutta työtä
<b>Käytetyt resurssit</b>	<b>Käytetyt resurssit</b>
<b>ensimmäiset 2 pvää</b>	
Sostt: Palvelunohjaus (3h) & selvittelytyön aloittaminen (8h)	Edunvalvoja: 5pvä /kk (A)
	Kuulustelu, Oikeus & Status-asiat
Erikoisairaanhoidtaja (1h, 1. päivä)	Juristi : 1vko / vuosi (A)
Lääkäri (1h, 1. päivä)	Gynekologi 2h / vko (B)
Sosiaalitt (2 h, 2. päivä)	Psykiatri 1h /kk (B)
	Psyko-terapeutti 3h/vko (B)
<b>Loppukuukausi:</b>	Sostt: 2h/vko (A & B)
Erikoislääkäri / Gynekologi 2h / viikko	Laboratorikustannukset (B)
Kriisituki (4h/vko)	Matkakustannuksia (asiakkaan kuljettamista) (A & B)
Juristi 10-15h	Lääkekustannuksia (B)
1kk :den aikana saattaja (turvallisuus, 30h/kk)	
Etsivää asiakastyötä (asiakkaiden löytäminen) (20h/kk)	Mahdollisuus lepoon, peseytymiseen ja syömiseen,
Matkakustannuksia (asiakkaan kuljettamista)	tehostettu palv.asuminen (365 vrk, 105 eur / vrk)
Laboratoriokustannuksia (terveydentilan kartoitus ensimmäisten pvie	
Lääkekustannuksia (Uni-, masennus- yms. trauma lääkehoito)	Lisäksi toimintaan osallistuvan henkilöstön koulutukseen ja
	työohjaukseen varautuminen
Mahdollisuus lepoon, peseytymiseen ja syömiseen,	
turvamajoituksessa (30 vrk, 120 eur / vrk)	
Lisäksi toimintaan osallistuvan henkilöstön koulutukseen ja	
työohjaukseen varautuminen	
<b>YHTEENSÄ VAIHE 1:</b>	<b>YHTEENSÄ VAIHE 2:</b>
<b>7 693,00</b>	<b>69 237,00</b>

**SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN TYÖRYHMÄMUISTIOITA ISSN 1237-0606**  
**SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSMINISTERIETS PROMEMORIOR**  
**WORKING GROUP MEMORANDUMS OF THE MINISTRY OF SOCIAL AFFAIRS AND HALTH**

- 2003: 1 Juhani Punkari, Paavo Kaitokari. Suunnitelma sairaalalaskutuksen uudistamiseksi. Selvitysmiesten raportti.  
ISBN 952-00-1283-4
- 2 Matti Kaivosoja, Maija Auvinen. Raportti viranomaisyhteistyöstä lasten huoltoon ja tapaamisoikeuteen liittyvissä kiistatilanteissa.  
ISBN 952-00-1287-7
- 3 Matti Heikkilä, Juha Kaakinen, Niina Korpelainen. Kansallinen sosiaalialan kehittämisprojekti. Selvityshenkilöiden väliraportti.  
ISBN 952-00-1289-3
- 4 Helsingin kaupungin ja Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin selvityshankkeen loppuraportti.  
ISBN 952-00-1290-7
- 5 Ehkäisevää huumetyötä nuorten työpajoilla kehittävän hankkeen ohjausryhmän muistio.  
ISBN 952-00-1294-X
- 6 Seurantaryhmän arvio kansallisen terveysthankkeen toiminnasta vuonna 2002.  
ISBN 952-00-1296-6
- 7 Lastenneuvolatoiminnan asiantuntijatyöryhmän muistio. Opas lastenneuvolatoiminnan järjestämiseksi kunnissa.  
ISBN 952-00-1304-0
- 8 Toimenpideohjelma huumausainepolitiikan tehostamiseksi vuosille 2001-2003 ja raportti ohjelman toteutumisesta. (Julkaistaan ainoastaan verkossa [www.stm.fi](http://www.stm.fi))  
ISBN 952-00-1305-9
- 9 Helena Kinnunen, Marja Kostiainen. Selvitys homevauriokorjausten rahoitustuesta ja homevaurioiden vastuukysymyksistä. Selvityshenkilöiden raportti.  
ISBN 952-00-1308-3
- 10 Kiireelliset toimenpiteet sosiaalityön vahvistamiseksi.  
ISBN 952-00-1318-0
- 11 Matti Heikkilä, Juha Kaakinen, Niina Korpelainen. Kansallinen sosiaalialan kehittämisprojekti. Selvityshenkilöiden loppuraportti.  
ISBN 952-00-1319-9
- 11swe Matti Heikkilä, Juha Kaakinen, Niina Korpelainen. Det nationella utvecklingsprojektet för det sociala området. Utredarnas slutrapport.  
ISBN 952-00-1363-6
- 12 Raimo Jämsén. Sosiaali- ja terveydenhuollon maksupolitiikan toimivuus. Selvitysmiehen raportti.  
ISBN 952-00-1321-0
- 13 Terveystieteellisen tutkimuksen valtionkorvauksen suuntaaminen ja määräytyminen.  
ISBN 952-00-1327-X
- 14 Kansaneläke- ja sairausvakuutuksen rahoitusta selvittäneen työryhmä 2003:n muistio.  
ISBN 952-00-1329-6

- 15 Lääkekorvaustyöryhmä 2003:n loppuraportti.  
ISBN 952-00-1331-8
- 16 Kaunialan sotavammassairaalan taloudellista tilannetta selvittäneen työryhmän muistio.  
ISBN 952-00-1332-6
- 17 STM:n julkaisupolitiikan suuntaviivat. Ehdotus julkaisutoiminnan tavoitteista ja menettelyta-  
voista.  
ISBN 952-00-1353-9
- 18 Annakaisa livari. Saumattoman palveluketjun ja sitä tukevien tietohallintoratkaisujen ohjaus-  
ryhmä. Suosituksia.  
ISBN 952-00-1367-9
- 21 Hannu Hämäläinen, Mika Gissler, Anu Muuri. Sosiaali- ja terveydenhuollon tietouudistus 2005.  
Palvelujärjestelmä ja sen toimivuus -ryhmän raportti.  
ISBN 952-00-1375-X
- 22 Asumisperusteista sosiaaliturvaa selvittäneen työryhmän (SOLMU 3) loppuraportti.  
ISBN 952-00-1378-4
- 23 Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastainen kansallinen toimintasuunnitelma vuosille  
2003-2005.  
ISBN 952-00-1383-0
- 24 Maatalousyrittäjien työterveyshuollon kehittäminen (MYTKY 2).  
ISBN 952-00-1355-5
- 25 Potilaslain 6 §:n uudistamistarpeita selvittäneen projektiryhmän muistio.  
ISBN 952-00-1356-3
- 26 Kansallisen terveydenhuollon hankkeen seurantyöryhmän raportti sosiaali- ja terveysministeri-  
ölle kevään 2003 toiminnasta.  
ISBN 952-00-1389-X
- 27 Erityiskasvatuksen kehittäminen päivähoitossa. ERIKA-hankkeen raportointi ja kehittämiseh-  
dotukset.  
ISBN 952-00-1391-1
- 28 Sami Mahkonen. Ihmiskauppa sekä asumis-, sosiaali- ja terveystaloudet. Selvitys Palermon  
yleissopimusta täydentävän ihmiskauppaisäpöytäkirjan vaikutuksista sosiaali- ja terveysminis-  
teriön toimialaan.  
ISBN 952-00-1417-9