

TAMPEREEN YLIOPISTO

Oikeustieteiden laitos

Jaana Palander

**LAINLAATIJAN HAASTEET IHMISKAUPAN
VASTAISESSA TOIMINNASSA**

Pro gradu -tutkielma
Julkisoikeus
Tampere 2008

Tampereen Yliopisto

Oikeustieteiden laitos

PALANDER, JAANA: Lainlaatijan haasteet ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa

Pro gradu -tutkielma, VIII + 92 s.

Julkisoikeus

Huhtikuu 2008

Tämän oikeuspoliittisen pro gradu -tutkielman aiheena on tehokkaan ihmiskaupan vastaisen toiminnan toteuttaminen lainsäädännön avulla. Ihmiskauppa on vahvasti arvo- ja kulttuurisidonnainen ilmiö, joten sen sääntely on haasteellista. Tutkielmassa etsitään keinoja lainlaadinnan laadun parantamiseksi. Keskeisenä ongelmana on tasapainon löytäminen ensinnäkin uhrin suojelun ja auttamisen sekä toiseksi rikosoikeudellisen tehokkuuden välillä. Työssä keskitytään erityisesti ihmiskaupan uhrin tehokkaan suojelun toteuttamiseen eli perus- ja ihmisoikeuksiin. Perus- ja ihmisoikeusnäkökulma ihmiskauppalainsäädännön valmistelussa tuo esille ensinnäkin uhrin oikeuksien suojelemisen ja toiseksi ihmiskauppailmiöön liittyvät moraalii- ja arvokysymykset.

Ihmiskauppa voidaan nähdä niin ihmisoikeudellisena kuin rikosoikeudellisenakin ongelmana. Julkisoikeudellisen tästä tutkimuksesta kuitenkin tekee päätutkimustehtävänä oleva lainvalmistelun tarkastelu. Ensisijaisena aineistona tutkin ihmiskauppaan liittyvää lainsäädäntöä ja erityisesti hallituksen esityksiä ja muita lainvalmisteluasiakirjoja. Nykyään ihmiskaupan estämisen kansainvälinen yhteistyö on keskittynyt rikosoikeudellisen yhteistyön ja harmonisoinnin alalle. Yksi tutkimustehtävistä on selvittää yhtäältä tällaisen lainsäädännön mahdollisuuksia ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa ja toisaalta sen asettamia vaatimuksia kansallisessa täytäntöönpanossa.

Tutkimusmenetelmänä on käytetty tekstianalyysiä, koska empiiriseen tutkimukseen tarvittavaa luotettavaa tilastotietoa ei ole saatavissa ihmiskaupasta. Tärkeimpinä oikeustieteellisinä lähteinä on Jyrki Talan ja Tuomas Ojasen teoksia. Tala on tutkinut lakien laadintaa ja laadun parantamista sekä Ojanen puolestaan ihmisoikeuksia ja EY-oikeutta. Tutkimuksessa on käytetty metodeina pääasiassa oikeuspoliittista ja oikeusfilosofista tarkastelua. Näiden kahden päämetodin lisäksi tutkielmassa on tietyissä kohdissa mukana myös oikeushistoriallista ja oikeusdogmaattista tarkastelua.

Tutkimuksessa tulee ilmi monta ihmiskaupan sääntelyyn liittyvää ristiriitaisuutta ja haastetta. Tutkimustulosten perusteella ongelmatilanteisiin voi soveltaa perus- ja ihmisoikeusmyönteistä lähestymistapaa ja ratkaista näin vallitseva ristiriita. Lainsäädännön tehokkuus ja oikeudenmukaisuus vaativat huolellista arvopohdintaa lainsäädäntövaiheessa. Lainlaatijan tulisi myös käyttää harkintamarginaalia mahdollisimman laajasti huomioiden kansalliset erityispiirteet täytäntöönpannessaan kansainvälisiä tai ylikansallisia sopimusvelvoitteita. Hallituksen esityksessä tulisi ennakoita ja kommentoida mahdollisia arvostirittilanteita, joita lainsäädännön toimeenpanossa viranomaisen voi kohdata. Tuomioistuinten tulee puolestaan huomioida arvo- ja kulttuurierot, mutta tuomita kuitenkin kotimaisen arvomaailman mukaan. Valintatilanteissa ohjeena tosiaan on perus- ja ihmisoikeusmyönteinen tulkinta.

SISÄLLYS

SISÄLLYS	I
LÄHTEET	III
1 JOHDANTO	1
1.1 Tutkimusaiheen taustaa	1
1.2 Tutkimusalan määrittelyä.....	3
1.3 Tutkimustehtävä ja -aineisto	4
1.4 Tutkimuksen metodit ja rakenne	6
2 KÄSITTEET JA OLEELLINEN LAINSÄÄDÄNTÖ	9
2.1 Orjuuteen ja ihmiskauppaan liittyvät käsitteet.....	9
2.1.1 Yhteiskuntatieteellinen määritelmä.....	9
2.1.2 Oikeudellinen määritelmä.....	10
2.2 Suomea koskeva kansainvälinen sääntely.....	13
2.2.1 Orjuuden vastaiset sopimukset	13
2.1.2 Ihmiskaupan vastaiset sopimukset	14
2.3 Kansallinen ja EU:n ylikansallinen sääntely	17
2.3.1 Euroopan yhteisön sääntely	17
2.3.2 Kansallinen lainsäädäntö	19
3 IHMISKAUPAN SÄÄNTELYN ERITYISIÄ ONGELMIA	23
3.1 Nykyajan orjuus	23
3.1.1 Olosuhteiden ymmärtäminen ja merkitys.....	23
3.1.2 Orjuuden määrittäminen.....	24
3.1.3 Vapauden käsite ja uhrin suostumus.....	25
3.2 Arvokeskustelu lainlaadinnassa.....	27
3.2.1 Arvojen moninaisuus	27
3.2.2 Oikeuden tausta-arvot.....	29
3.3 Moraalisääntöjen rooli oikeusjärjestelmässä.....	32
3.3.1 Moraalin ja oikeuden suhde.....	32
3.3.2 Pyrkimys oikeudenmukaisuuteen.....	33
4 KANSAINVÄLISEN SÄÄNTELYN MAHDOLLISUUDET	34
4.1 Kansainvälisen sääntelyn lähtökohdat	34
4.1.1 Kansainvälinen ihmisoikeuksien suojelu.....	34
4.1.2 Valvonnan tehokkuus eri tasoilla.....	35
4.2 Ihmiskauppa kansainvälisenä ongelmana	38
4.2.1 Kansainvälistyvä ongelmien hallinta	38
4.2.2 Kansainvälistä vai ylikansallista?	39

5 LAINLAATIJAN VAIHTOEHDOT	41
5.1 Kansainväliset velvoitteet	41
5.1.1 Kansainvälisten sopimusten voimaansaattaminen.....	41
5.1.2 Kriminalisoinnin vaihtoehdot.....	44
5.2 Ylikansallisen oikeuden vaikutus.....	49
5.2.1 EY-oikeuden laadinta.....	49
5.2.2 Suomalaisten osallistuminen EU:n säädösvalmisteluun	51
5.2.3 Täytäntöönpanon harkintamarginaali	53
6 LAINSÄÄDÄNNÖN LAADUN PARANTAMINEN	59
6.1 Parannuskeinoja	59
6.1.1 Yleistä	59
6.1.2 Laadun kritiikki ja ihmiskaupan sääntely.....	61
6.2 Tavoitteet ja vaihtoehtoiset keinot	64
6.2.1 Tavoitteet	64
6.2.2 Viranomaisten keinot.....	66
6.2.3 Vaihtoehtoja ihmiskaupan sääntelyssä	68
6.3 Oikeussääntelyn määrä.....	72
6.3.1 Ihmiskaupan sääntely	72
6.3.2 Sääntelyn kohteen näkökulma	73
6.4 Vaikutukset ja toimeenpano.....	74
6.4.1 Vaikutusten arviointi.....	74
6.4.2 Tuomioistuimet.....	78
7 JOHTOPÄÄTÖKSET.....	82
7.1 Ristiriitoja ja haasteita.....	82
7.1.1 Uuden ihmiskauppasääntelyn tarpeellisuudesta.....	82
7.1.2 Oikeusjärjestyksellemme vieraita arvoja	83
7.1.3 Lainlaadinnan vaihtoehdoista.....	85
7.2 Ratkaisuna perus- ja ihmisoikeusmyönteisyys	87
7.2.1 Täytäntöönpano	87
7.2.2 Viranomaistoiminta.....	88
7.2.3 Toimeenpano tuomioistuimissa.....	90

LÄHTEET

Kirjallisuutta

- Backman**, Eero: Oikeustiede yhteiskuntatieteenä – Tutkimuksia oikeustieteen luonteesta erityisesti rikosoikeuden kannalta. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1992.
- Bales**, Kevin: Disposable People. New Slavery in the Global Economy. University of California Press. Lontoo ja Los Angeles 1999.
- Cassese**, Antonio: International Law. Oxford University Press. Oxford 2005.
- Encyclopaedia Iuridica Fennica VII**: oikeuden yleistieteet. Suomalainen lakimiesyhdistys. Gummerus. Jyväskylä 1999.
- Ervasti**, Kaijus & Tala, Jyrki: Lainvalmistelu ja vaikutusten ennakointi. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Edita. Helsinki 1996.
- Guild**, Elspeth: The Legal Elements of European Identity – EU Citizenship and Migration Law. Kluwer Law International. Haag 2004.
- Gylling**, Heta Aleksandra (toim.): Kehityksen etiikka ja filosofia. Yliopistopaino. Helsinki 2004.
- Hakapää**, Kari: Uusi kansainvälinen oikeus. Talentum. Helsinki 2003.
- Hallberg**, Pekka: Arvot tasapainossa? WSOY. Vantaa 2005.
- Hayek**, F. A.: The Constitution of Liberty. Routledge. Lontoo 1960.
- Heliskoski**, Joni: Havaintoja säädösvalmistelusta ja EY-direktiiveistä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 30/1997. Helsinki 1997.
- Henderson**, Karen (toim.): The area of freedom, security and justice in the enlarged Europe. Palgrave MacMillan. Hampshire ja New York 2005.
- Humphrey**, John: No distant millennium. The international law of human rights. UNESCO. Pariisi 1989.
- Husa**, Jaakko & Mutanen, Anu & Pohjolainen, Teuvo: Kirjoitetaan juridiikkaa. Talentum Media. Helsinki 2005.
- Häyry**, Heta: Johdanto hallinnon arvoanalyysiin. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Helsinki 1987.
- Ihmisoikeudet**. Sata kansainvälistä asiakirjaa. (Lauri Hannikainen et al.) Ihmisoikeusliitto ry. Painatuskeskus. Helsinki 1994.
- Jyränki**, Antero: Uusi perustuslakimme. Iura Nova. Gummerus kirjapaino. Jyväskylä 2000.
- Meron**, Theodor: Human Rights Law Making in the United Nations. Clarendon Press. Oxford 1986.

- Meron**, Theodor: Human Rights and Humanitarian Norms as Customary Law. Clarendon Press. Oxford 1989.
- Niemivuo**, Matti: Kansallinen lainvalmistelu. Kauppakaari, Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 2002.
- Ojanen**, Tuomas: EY-oikeus jäsenvaltioissa. Tammer-Paino. Tampere 1993.
- Ojanen**, Tuomas: Suomen valtiosäännön perusteita. Forum Iuris. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Hakapaino. Helsinki 2001.
- Ojanen**, Tuomas: Perusoikeudet ja ihmisoikeudet Suomessa. Forum Iuris. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Hakapaino. Helsinki 2003.
- Pellonpää**, Matti: Euroopan ihmisoikeussopimus. 4. uudistettu painos. Talentum. Helsinki 2005.
- Tala**, Jyrki: Oikeussäätelyn määrä ja vaihtoehdot. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Hakapaino. Helsinki 1999.
- Tala**, Jyrki: Lakien laadinta ja vaikutukset. Edita Prima. Helsinki 2005.
- Tala**, Jyrki (toim.): Kohti laadukasta lainsäädäntöstrategiaa. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Hakapaino. Helsinki 2007.
- Van den Anker**, Christien: Combating Contemporary Slavery. Teoksessa Van den Anker, Christien (toim.): The Political Economy of New Slavery. Palgrave MacMillan. Hampshire ja New York 2004, s. 1—36.
- Wiener**, Jarrod: Globalization and the Harmonization of Law. Pinter. Lontoo ja New York 1999.

Tieteellisiä artikkeleita

- Kimpimäki**, Minna: Ihmiskauppa kansallisena ja kansainvälisenä ongelmana. Lakimies 8/1999, s. 1188—1201.
- Kynsilehto**, Anitta: Tampereelta Tampereelle (1999—2006): ympyrä sulkeutuu? 23.11.2006. Saatavilla www-muodossa <URL: <http://fi.oneworld.net/article/view/142862/1/>>. 15.1.2007.
- McCreight**, Matilde Ventrella: Smuggling of Migrants, Trafficking in Human Beings and Irregular Migration on a Comparative Perspective. European Law Journal. Vol. 12, No. 1, January 2006, s. 106—129.
- Roth**, Venla: Paritusta vai ihmiskauppaa? Defensor Legis 3/2007, s. 419—436.
- Sahanen**, Sanna & Kokkonen, Pasi: Ihmiskaupan vastainen toiminta; Ruotsi, Viro, Italia ja Alankomaat. Ihmisoikeusinstituutti. Åbo Akademi. Turku 2005.

Lainvalmisteluaineistoa

HE 94/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle rikoslainsäädännön

kokonaisuudistuksen toisen vaiheen käsittäviksi rikoslain ja eräiden muiden lakien muutoksiksi.

HE 32/2003 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kansainvälisen järjestäytyneen

rikollisuuden vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laiksi rikoslain 17 luvun 1 a §:n muuttamisesta.

HE 34/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rikoslain muuttamiseksi ja eräksi

sihen liittyviksi laeiksi.

HE 221/2005 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kansainvälisen järjestäytyneen

rikollisuuden vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen ihmiskauppaa ja maahanmuuttajien salakuljetusta koskevien lisäpöytäkirjojen hyväksymisestä ja niiden lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laeiksi rikoslain 20 luvun ja järjestyslain 7 ja 16 §:n muuttamisesta.

HE 32/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain sekä

ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 5 ja 10 §:n muuttamisesta.

HE 183/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi maahanmuuttajien kotouttamista

ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain muuttamisesta.

Viranomaisten asiakirjat ja julkaisut

Alueiden komitean lausunto 2005/C 231/13. Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue: alue-

ja paikallisviranomaisten osuus Haagin ohjelman toimeenpanossa. Saatavilla [www-](http://www.muodossa: http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52003IR0061:FI:HTML)

muodossa: <URL: [http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52003IR0061:FI:HTML)

52003IR0061:FI:HTML>. 19.9.2005.

EOAL 3345/5/05. Lausunto hallituksen esityksestä laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

koskien ihmiskaupan uhreille myönnettävää oleskelulupaa. 2.12.2005. Saatavilla [www-](http://www.muodossa http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw/trip/?${html}=eoap5000&${APPL}=ereopaa&${BASE}=ereopaa&${THWIDS}=23.38/251907&${THWURLSAVE}=55/302286)

muodossa <URL: [http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw/trip/?\\${html}=eoap5000&\\${APPL}](http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw/trip/?${html}=eoap5000&${APPL}=ereopaa&${BASE}=ereopaa&${THWIDS}=23.38/251907&${THWURLSAVE}=55/302286)

=ereopaa&\${BASE}=ereopaa&\${THWIDS}=23.38/251907&\${THWURLSAVE}=55/302286>.

15.2.2008.

Hallituksen esitysten laatimishojeet. Oikeusministeriö. Edita Prima. Helsinki 2004.

Ihmiskaupan vastainen toimintasuunnitelma. Ulkoasiainministeriön

julkaisu 18/2005. Helsinki 2005.

Ihmiskauppa, paritus ja prostituutio. Tiivistelmä lausunnoista. Lausuntoja ja selvityksiä

2004:3. Oikeusministeriö. Helsinki 2004.

Ihmiskauppa, paritus ja prostituutio. Työryhmän osamietintö. Oikeusministeriön

työryhmämietintöjä 2003:5. Helsinki 2003.

Ihmissalakuljetus, lapsipornografia ja Palermon sopimuksen lisäpöytäkirjat.

Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2003:13. Helsinki 2003.

KOM(2004) 401 lopullinen. Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille.

Vapauteen, oikeuteen ja turvallisuuteen perustuva alue: katsaus Tampereen työohjelman täytäntöönpanoon ja suuntaviivat tulevia toimia varten. Bryssel 2004.

KOM(2005) 184 lopullinen. Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille.

Haagin ohjelma: kymmenen painopistettä seuraaviksi viideksi vuodeksi. Bryssel 2005.

KOM(2007) 286 lopullinen. Komission kertomus. Parempi säädöskäytäntö 2006. Toissijaisuus-

ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamista koskevan pöytäkirjan 9 artiklan mukaisesti. Bryssel 2006.

Lainlaatijan EU-opas. Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet. 2. uudistettu painos.

Helsinki 2004.

Mahkonen, Sami: Ihmiskauppa sekä asumis-, sosiaali- ja terveystalvet. Sosiaali- ja

terveysministeriön työryhmämuistioita 2003:28. Helsinki 2003.

Sisäasiainministeriön perusmuistio SM2005-00626. Liitteenä E-kirjelmässä Eduskunnan

Suurelle valiokunnalle SM2005-00628. Saatavilla [www-muodossa](http://www.muodossa)

<URL: http://217.71.145.20/TRIPviewer/temp/TUNNISTE_E_122_2005_fi.html>. 25.2.2008.

Valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämishjelma II. Oikeusministeriön

lainvalmisteluosaston julkaisu 6/2000. Hakapaino. Helsinki 2000.

Muuta materiaalia

China Labor Watch: Guangdong Raises Minimum Wage Level. Saatavilla [www-](http://www.muodossa)

muodossa: <URL:http://www.chinalaborwatch.org/en/web/article.php?article_id=50226>. 22.11.2006.

Diplomaateilla kotiorjia. Karjalainen 9.4.2008. (Karjalainen 9.4.2008.)

EUR-lex : Prosessit ja toimijat. Saatavilla www-muodossa: <URL: http://eur-lex.europa.eu/fi/droit_communautaire/droit_communautaire.htm#1.3>. 20.1.2008.

Explanatory Report – Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings. Saatavilla www-muodossa: <URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/197.htm>>. 15.9.2006.

Haastattelu: Pasi Kokkonen & Tuomas Koljonen. Sisäasiainministeriön maahanmuutto-osasto. 17.3.2008.

Ihmiskaupparikosta tutkitaan Savonlinnassa. Nelonen Helsingin Sanomissa 13.9.2006.

Saatavilla www-muodossa: <URL: <http://www.hs.fi/kotimaa/artikkeli/Nelonen+Ihmiskaupparikosta+tutkitaan+Savonlinnassa/1135221616359>> . 5.10.2006. (Nelonen 13.9.2006.)

Maahanmuuttoon liittyvät säädöshankkeet. Sisäasiainministeriön Internet-sivut. Saatavilla

www-muodossa: <URL: <http://www.laanhallitus.fi/intermin/home.nsf/webprint/BAF892C969C847E2C2257146004AF1CA?OpenDocument>>. 1.8.2006.

Naisjärjestöjen Keskusliitto: Ihmissalakuljetus, lapsipornografia ja Palermon sopimuksen lisäpöytäkirjojen täytäntöönpanoa koskeva osa. 31.3.2004. Lausunto oikeusministeriön työryhmämietinnöstä 2003:13. Saatavilla www-muodossa: <URL: <http://www.naisjarjestot.fi/lausunnot.html>>. 10.3.2007.

Pentikäinen, Merja & Pärssinen, Venla: Ihmiskauppaa käsitellyt paneelikeskustelu 29.3.2006. Yliopisto-lehti 6/2006.

Savonlinnan kiinalaisravintolan omistaja vangittiin työsyrynnästä. Helsingin Sanomat

14.9.2006. Saatavilla www-muodossa: <URL: <http://www.hs.fi/kotimaa/artikkeli/Ihmiskaupasta+ep%C3%A4illyt+vangittiin+Savonlinnassa/1135221639326>>. 5.10.2006. (Helsingin Sanomat 14.9.2006.)

Seksialan Liitto SALLI: Vastaus lausuntopyyntöön koskien oikeusministeriön

työryhmämietintöä 2003:5 ”Ihmiskauppa, paritus ja prostituutio”. 8.10.2003. Saatavilla www-muodossa: <URL: <http://www.salli.org/kanta/2003/om/lausunto.pdf>>. 10.3.2007.

Seksialan Liitto SALLI: Vastaus lausuntopyyntöön koskien Palermon yleissopimuksen

lisäpöytäkirjojen täytäntöönpanoa ja ihmiskauppatyöryhmän loppumietintöä (työryhmämietintö 2003:13). 31.3.2004. Saatavilla www-muodossa: <URL: <http://www.salli.org/kanta/2004/om/lausunto.pdf>>. 10.3.2007.

Tampereen Eurooppa-neuvoston kokous 1999. Puheenjohtajan päätelmät. Saatavilla www-muodossa: <URL: http://www.europarl.eu.int/summits/tam_fi.htm>. 19.9.2005.

Trafficking in Persons Report. Vuosilta 2001, 2003, 2006 ja 2007. Saatavilla www-muodossa: <URL: <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/>>. 5.2.2008.

Yhteenveto Palermon yleissopimuksen ihmiskauppaa koskevan lisäpöytäkirjan sisällöstä ja tavoitteista. Saatavilla www-muodossa: <URL: http://www.unodc.org/unodc/trafficking_protocol.html>. 1.8.2006.

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimusaiheen taustaa

Ihmiskauppa on vanha ilmiö, mutta käsitteenä se on noussut viime vuosien aikana keskustelun kohteeksi aivan uudella tavalla. Niin tieteellisessä tutkimuksessa kuin mediassakin on käsitelty nykyaikaisen orjuuden eri muotoja kuten esimerkiksi lapsityövoiman käyttöä, maaorjuutta, pii-kuutta, velkaorjuutta ja seksiorjuutta. Nykyaikaisen orjuuden käsite on laaja ja siihen liittyvät ihmisoikeusloukkaukset ulottuvat monille eri oikeudenaloille. Varsinainen ihmiskauppa sen oikeudellisen määritelmän mukaan edustaa yhtä nykyajan räikeimmistä ihmisoikeusloukkauksista. Ihmisoikeussääntely ja ihmiskaupan vastainen toiminta on kokenut suurta edistystä viimeisten kymmenen vuoden aikana, mutta kritiikkiäkin on kuulunut. Yhtäältä ihmiskaupan oikeudellista määritelmää on arvosteltu liian tiukaksi, mikä sulkee turhan monen ihmisoikeusloukkaustapauksen sovellettavuutensa ulkopuolelle. Toisaalta monet tahot, erityisesti asian parissa työskentelevät kansalaisjärjestöt, ovat kritisoineet ihmiskaupan vastaisen toiminnan keskittyneen liikaa rikosoikeudelliseen tehokkuuteen ihmiskaupan uhrien suojelun kustannuksella.

Kansainvälisen oikeuden tasolla löytyy runsaasti sekä orjuuteen että orjuuden kaltaiseen kohteluun liittyvää ihmisoikeussääntelyä. Orjakaupan kansainvälisen kieltämisen jälkeen ihmisten kauppaamista on yleismaailmallisesti pidetty moraalittomana ja ihmisarvoa loukkaavana toimintana. Orjakaupan ja orjuuden kieltävien sopimusten sekä Yhdistyneitten kansakuntien (YK) ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen myötä ketään ihmisolentoa ei voida pitää orjana. Tuo sääntely ei kuitenkaan ole pystynyt poistamaan orjuutta kokonaan vaan nykyaikainen orjuus on monen lähteen mukaan entistä yleisempää ja monimuotoisempaa. Nykyinen kehitys on siinä pisteessä, että kansainvälinen yhteisö on ottanut asiakseen kansainvälisenä rikollisuutena pidetyn ihmiskaupan vähentämisen ja toiminnan tehokkuuden lisäämisen valtioiden välisellä yhteistyöllä. YK:n johdolla on luotu vuonna 2000 järjestäytyneen rikollisuuden vastainen sopimus (SopS 20/2004), joka tunnetaan myös Palermon sopimuksena¹. Tuohon sopimukseen haluttiin myös tehdä lisäpöytäkirjoja tärkeiden rikollisuusmuotojen tarkempaa sääntelyä varten. Toinen näistä lisäpöytäkirjoista käsittelee ihmiskauppaa² ja se on edistyksellinen ihmiskaupan vastaisessa työssä, erityisesti normatiivisen sääntelyn alalla. Juuri tätä Palermon ihmiskauppaa koskevaa lisäpöy-

¹ Kansainvälinen järjestäytyneen rikollisuuden vastainen YK:n yleissopimus. Englanniksi the United Nations Convention against Transnational Organized Crime (UNTOC).

² Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children.

täkirjaa on kuitenkin arvosteltu sen vajavaisuudesta, epäillen ihmisoikeuksien ja uhrin suojelun tehokasta toteutumista. Tähän selvään puutteeseen on hieman myöhemmin Euroopan neuvostossa laadittu uusi kansainvälisen oikeuden instrumentti, yleissopimus ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta³, jota Suomi ei kylläkään vielä ole ratifioinut.

Tässä tutkimuksessa keskityn erityisesti ihmiskaupan uhrin tehokkaan suojelun toteuttamiseen, eli toisin sanoen perus- ja ihmisoikeuksien tehokkaaseen suojeluun. Viimeaikaisten ihmiskauppasopimusten taustalla on sekä orjuuteen että orjuuden kaltaiseen kohteluun liittyvää kansainvälistä ihmisoikeussääntelyä. Euroopan neuvoston uusi yleissopimus ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta osoittaa, että rikosoikeudellisesta pohdinnasta on nyt siirrytty perus- ja ihmisoikeuskeskeiseen suunnittelutyöhön. Tämä ihmisoikeusnäkökulma ihmiskaupan sääntelyssä palauttaa aiheen käsittelyn kuitenkin lähtöasetelmiinsa, sillä ihmisoikeuksien suojelutarve on alun perin synnyttänyt orjuuden vastaisia sopimuksia, joiden jatkeeksi rikosoikeudellinen ihmiskaupan sääntelykin voidaan nähdä. Tarkoitukseni on pohtia oikeuspoliittisesta näkökulmasta, kierretäänkö nykyajan orjuuden vastaisessa työssä kehää vai onko kansainvälisellä ihmiskauppasääntelyllä onnistumisen mahdollisuuksia.

Perus- ja ihmisoikeusnäkökulma ihmiskauppalainsäädännön valmistelussa nostattaa esille ensinnäkin uhrin oikeuksien suojelemisen ja toiseksi ihmiskauppailmiöön liittyvät moraal- ja arvokysymykset. Ihmiskaupan uhrin oikeuksien toteutumisen näen puolestaan ihmiskauppalainsäädännön tavoitteeksi. Kriitikkojen mukaan todellisuudessa tavoitteet painottuvat liikaa rikosoikeudelliseen tehokkuuteen. Ihmiskaupan kriminalisoiva laki on sijoitettu rikoslain lukuun 25, ”vapauden kohdistuvista rikoksista” -otsikon alle. Vapauden käsite on todella monisyinen, sillä vapaus ihmiskauppa-asioissa voidaan ymmärtää niin henkilön fyysisen vapauden rajoittamisen kielloksi kuin hänen oikeudeksi määrätä itsestään ja ruumiistaan⁴. Uskon, että lainsäädännön tehokkuus ja oikeudenmukaisuus vaativat huolellista arvopohdintaa lainsäädäntövaiheessa. Aion näin ollen tutkia ihmiskaupan määrittelyä ja siihen liittyvään lainlaadintaan vaikuttavia käsityksiä vapaudesta.

On mielenkiintoista huomata, että nykyaikaista orjuutta ei oikeudellisessa yhteydessä niinkään enää kutsuta orjakaupaksi vaan ihmiskaupaksi. Nykyään puhutaan myös pikemmin ihmisistä,

³ Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings (CETS 197).

⁴ HE 309/1993 s. 52–53.

jotka olosuhteiden pakosta tai rikollisen toiminnan uhrina joutuvat elämään orjuuden kaltaisessa asemassa. Pohdin tässä tutkimuksessa ihmiskaupan luonnetta sekä sen rinnastettavuutta orjakauppaan. Tutkimusongelmana on selvittää ihmiskaupan vastaisen lainsäädäntötoiminnan tarkoituksenmukaisuutta. Ongelmana on erityisesti tällaisen vahvasti arvo- ja moraalisdonnaaisen sekä kulttuurirelativistisen ilmiön tehokkaan oikeudellisen sääntelyn mahdollisuus ylipäänsä. Tehokkuudella tarkoitan ensinnäkin lainsäädäntötoiminnan tavoitteiden toteutumista ja toiseksi ihmiskaupan uhrien todellista auttamista.

1.2 Tutkimusalan määrittelyä

Tämän oikeuspoliittisen tutkimuksen aiheena on onnistuneen lainlaadinnan toteuttaminen hankalissa arvosidonnaisissa asioissa. Aiheen konkretisoimiseksi tarkastelen viimeaikaista ihmiskauppaan liittyvää lainvalmistelua. Olen rajannut tarkastelun koskemaan ihmiskaupan sääntelyä, koska se on mielestäni yksi selkeästi ongelmallisimmista arvosidonnaisista ilmiöistä maailmassa, mihin kansainvälisellä lainsäädännöllä ja yhteistyöllä on viimeaikoina pyritty vaikuttamaan. En esimerkiksi tutki ihmisten salakuljetusta tai laitonta maahantuloa, koska niistä puuttuu ihmiskaupalle oleellinen vapauden riiston piirre. Sitä vastoin sivuan hieman orjuuteen ja paritukseen liittyvää oikeudellista sääntelyä niiltä osin kun ne vaikuttavat ihmiskaupan vastaiseen tehokkaaseen toimintaan. Mainittuihin ilmiöihin liittyvä sääntely on pääasiassa rikosoikeudellista, joten tämä julkisoikeuden alaan kuuluva tutkimus sisältää rikosoikeudellisia piirteitä. Nykyään ihmiskaupan estämisen kansainvälinen yhteistyö on keskittynyt rikosoikeudellisen yhteistyön ja harmonisoinnin alalle. Aikaisemmin ihmiskauppa käsitettiin yleensä ihmisoikeusongelmaksi ja tällaisia piirteitä on yhä olemassa. Esimerkiksi ihmiskaupan uhrin auttamiseen liittyvä lainsäädäntö ja viranomaistoiminta kuuluvat julkisoikeuden alaan. Julkisoikeutta on tietenkin myös tutkimuksen yleisenä aiheena oleva lainlaadinnan laadun parantaminen.

Olen taipuvainen näkemään oikeuden realistisena, mikä ilmenee ihmisten käyttäytymisenä eikä normatiivisesti pelkkinä sääntöinä. Eero Backman näkee oikeustutkimuksen käytännöllisyyden kykynä ”palvella tuomioistuinkäytäntöä”, lainvalmistelukäytäntönä, yhteiskunnan toiminnassa ilmenevinä oikeussääntelyiden käytännöllisinä seurauksina ja yhteiskunnallisena kokonaiskäytäntönä. Hän kuitenkin peräänkuuluttaa, että oikeustieteen tulisi palvelemisen sijasta vaatia oikeuskäytännöltä johdonmukaisuutta, kriittisen silmän katseen kestävästä perustelutapaa ja yhteiskunnallista oikeudenmukaisuutta muodollisen lainmukai-

suuden ohella.⁵ Tästä näkökulmasta katsoen tutkimukseni kohteena on ihmiskauppalainsäädännön tosiasiallinen (de facto) vaikutus niin suomalaisessa yhteiskunnassa kuin maailmanlaajuisesti.

Tämän tutkimuksen keskeisenä metodina on tekstianalyysi eikä empiiriset tutkimusmenetelmät, vaikka oikeustiedettä tarkastellaan käytännön ja todellisuuden näkökulmasta. Backmanin mukaan traditionaalisen suomalaisen rikoslainopin piirteinä on muun muassa se, että rikoslainoppi on normatiivista erotuksena yhteiskuntatieteistä, jotka ovat empiirisiä. Hän myös kirjoittaa, että rikoslainopin tehtävänä on muun oikeustieteen tavoin palvella käytäntöä.⁶ Näin ollen tutkimukseni on olemassa yhteys myös yhteiskunnalliseen todellisuuteen. Realismiin taipuvaisena tutkijana olen omaksunut tarkastelutapaani paljon yhteiskuntatieteellisiä aineksia. Yleisen käsityksen mukaan tämä on oikeustieteessä mahdollista ja joskus jopa välttämätöntä, erityisesti oikeuspoliittisessa tutkimuksessa⁷. Oikeuspolitiikka on mahdollista sijoittaa osaksi yhteiskuntapolitiikkaa siten, että se määritellään yhteiskuntapolitiikan alueeksi, jota toteutetaan lainsäädännön nojalla tai lakeja säätämällä⁸. Myös rikosoikeuteen liittyy niin julkisoikeudellisia kuin yhteiskuntatieteellisiä piirteitä. Backman kirjoittaa, että rikosoikeudella on vuorovaikutussuhteita muuhun oikeusjärjestykseen ja oikeusjärjestyksen ulkopuolelle. Hänen mukaansa, että rikosoikeuden normeille antaa sisällön esimerkiksi kansainvälinen oikeus ja kansainvälisoikeudellinen käytäntö sekä yhteiskunnassa vallitsevat moraalit ja muut käsitykset.⁹

1.3 Tutkimustehtävä ja -aineisto

Koska ihmiskauppasäätely on varsin tuoretta, siitä on saatavilla vähän sopivaa tutkimusaineistoa. Nimenomaista ihmiskaupan suomalaista oikeuskirjallisuutta ei ole ollenkaan ja kansainvälisellä tasollakin löytyy vain muutama teos, nekin usein nykyaikaisesta orjuudesta. Myöskään oikeuskäytäntöä ei ole vielä tarpeeksi, jotta lainsäädännön soveltamisesta voitaisiin tehdä tutkimusta. Yhtäältä ihmiskaupasta annetun lainsäädännön vaikutuksia on vaikea arvioida aiheen laittoman ja salaisen luonteen takia. Toisaalta empiiriseen tutkimukseen tarvittavaa luotettavaa tilastotietoa ei ole saatavissa juuri ihmiskaupasta. Varsinaisten ihmiskauppaan liittyvien oikeustapaus-

⁵ Backman 1992, s. 381—382.

⁶ Backman 1992, s. 312.

⁷ Husa ym. 2005, s. 13, alaviite 18. Katso myös *Encyclopaedia Iuridica Fennica VII* 1999, s. 795.

⁸ *Encyclopaedia Iuridica Fennica VII* 1999, s. 795.

⁹ Backman 1992, s. 146—147.

ten vähäisyyden takia olen käyttänyt lähteinä orjakaupan ja ihmiskaupan sääntelyä, lainvalmisteluaineistoa, aiheesta saatavilla olevaa yhteiskuntatieteellistä ja oikeustieteellistä kirjallisuutta sekä joitain aiheeseen liittyviä lehtiartikkeleita. Oikeustieteellistä kirjallisuutta löytyy perus- ja ihmis-oikeuksien, lainlaadinnan sekä oikeusfilosofian alalta. Oikeustieteessä on yleisenä näkemyksenä, että oikeusfilosofisia kysymyksiä ovat käsitelleet etevimmin yleensä muut kuin oikeustieteen harjoittajat, joten olen avoimesti tutkinut myös puhtaasti filosofisia teoksia liittyen arvoihin ja moraalii¹⁰. Filosofisen pohdinnan lisäksi havainnollistan lainlaadinnan ja soveltamisen haasteena olevia ongelmia myös käytännön esimerkeillä.

Tutkimustehtävän muotoilemiseen on oleellisesti vaikuttanut nimenomaisesti ihmiskauppaan liittyvien lähteiden vähyys. Ensisijaisiksi lähteiksi olen löytänyt ihmiskaupan sääntelyä ja lainlaadinnan esitöitä. Näin ollen päätutkimustehtäväksi on muotoutunut lainlaadinnan laadun tarkastelu käyttäen toissijaisena aineistona lainlaadinnan oppaita ja oikeuskirjallisuutta, joita on ollut runsaasti. Toisena tutkimustehtävänä selvitän ihmiskaupan normatiivisen sääntelyn teoreettisia mahdollisuuksia nykyaikaisen orjuuden poistamiseksi. Tätä tehtävää pyrin toteuttamaan tarkastelemalla yleisellä tasolla niin kansainvälisen kuin kansallisen oikeussääntelyn tehokkuutta. Kansainvälisen sääntelyn tehokkuuden arvioimiseksi käytän aineistona yleisiä kansainvälisen oikeuden teoksia, joiden pohjalta analysoin ihmiskauppasääntelyn mahdollisuuksia. Kansallisen oikeussääntelyn tehokkuuden määrittämisen aineistona käytän pääasiassa oikeuskäytännöstä ja viranomaistoiminnasta saatavilla olevia lähteitä. Lainsäädännön vaikutusten arviointia on tähän asti ollut vain ennakkollisesti lainvalmistelun esitöissä ja jälkikäteisten vaikutusten tarkastelua, joka käsittelee lainsäädännön todellista toteutumista, on ilmestynyt niukasti.

Tutkimuksessa ensisijaisina lähteinä tarkastelen kahta Palermon yleissopimuksen ihmiskauppaan liittyvää lisäpöytäkirjaa sekä Euroopan unionin ihmiskauppaan liittyvää direktiiviä ja puitepöytäkirjaa. Ensisijaisiksi lähteiksi lukeutuvat myös kansallisella tasolla annetut säädökset liittyen ihmiskaupan vastaiseen toimintaan. Tarkastelen niin rikosoikeudellista kuin ihmiskaupan uhrien auttamiseen liittyvää sääntelyä. Sääntelyn tarkasteluun liittyy oleellisesti lainvalmisteluaineisto, kuten hallituksen esitykset ja asiantuntijoiden lausunnot. Näiden lähteiden analysointi painottuu erityisesti oikeuspoliittiseen tarkasteluun tutkimuksen loppupuolella.

¹⁰ Encyclopaedia Iuridica Fennica VII 1999, s. 701.

1.4 Tutkimuksen metodit ja rakenne

Tässä tutkimuksessa olen käyttänyt metodeina pääasiassa oikeuspoliittista ja oikeusfilosofista tarkastelua. Oikeuspoliittinen tutkimus etsii vastausta siihen, millaista jonkin tietyn alueen oikeussäätelyn pitäisi olla. Tutkimuksen punaisena lankana onkin tarkoitukseni löytää ihmiskaupan säätelyyn parempia keinoja. Oikeusfilosofia puolestaan on yleisen näkemyksen mukaan käytännöllistä filosofiaa, joka tarkastelee ihmistä toimivana ja arvostavana olentona¹¹. Tarkastelen oikeusfilosofisesti yhteiskuntaryhmien ja kulttuureiden erilaisia arvostuksia, jotka vaikuttavat ihmiskauppalainsäädännön laadinnan ja myös toimeenpanon taustalla. Näiden kahden päämetodin lisäksi tutkielmassani on tietyissä kohdissa mukana myös oikeushistoriallista ja oikeusdogmaattista tarkastelua. Oikeusdogmaattisena tutkimusongelmana pyrin työni alkuvaiheessa selvittämään, mikä on voimassa olevan oikeuden sisältö ihmiskaupassa. Tämän lisäksi tarkastelen jossain määrin ilmiön aikaisempaa lainsäädäntöä, jotta nähtäisiin, mihin suuntaan säätely on kehittynyt. Tämä lähestymistapa edellyttää oikeushistoriallista tutkimusmetodia.

Tutkielman alussa, toisessa luvussa, tarkastelen orjuuden ja ihmiskaupan käsitteitä, koska näin haluan selvittää lukijalle nykyaikaisen orjuuden luonnetta ja erilaisia ilmenemismuotoja. Toisen luvun tarkastelumetodina käytän oikeusdogmatiikkaa ja pohdin ihmiskauppalainsäädäntöön liittyviä semanttisia ongelmia. Lakitekstiin merkitysisällöstä on erityisesti ihmiskaupan käsitteiden suhteen epävarmuutta juuri yhteiskuntatieteellisten käsitteiden selitysten takia. Orjuuden ja ihmiskaupan käsitteet ja myös niiden keskinäinen suhde nähdään hieman eri tavalla yhteiskuntatieteellisessä ja oikeustieteellisessä tutkimusympäristössä. Olen halunnut nostaa esille käsitteiden suhteita ja ristiriitoja, koska ne kuvastavat hyvin tällaisen yhteiskunnallisen ilmiön ja ongelman monimutkaisuutta. Käsitteiden vajaa tai harhaanjohtava määrittely voi nimittäin hankaloittaa ihmiskaupan vastaista toimintaa ja suorastaan johtaa vastakkaisiin vaikutuksiin. Aiheeseen johdattelevan käsitteiden määrittelyn jälkeen esittelen orjuuteen ja ihmiskauppaan liittyvää oikeudellista säätelyä. Lähdän liikkeelle Suomea sitovista kansainvälisistä velvollisuuksista ja niiden voimassaolosta kansallisen oikeusjärjestelmän näkökulmasta. Sen jälkeen tarkastelen Euroopan unionin niin lainsäädännöllisiä kuin muitakin toimia ihmiskaupan estämiseksi. Euroopan unionin toiminta on läheisessä yhteydessä kansalliseen lainsäädäntöön, joten olen käsitellyt kansallisia lainsä-

¹¹ Encyclopaedia Iuridica Fennica VII 1999, s. 699.

däntötoimia samassa alaluvussa. Käsittelen myös ihmiskauppaan aikaisemmin ja joissain tapauksissa vielä nykyäänkin soveltuvaa muuta kuin nimenomaista ihmiskauppalainsäädäntöä. Tarkoituksena on herätellä lukijaa pohtimaan tällaisen uuden, nimenomaisen lainsäädännön tarvetta ja mahdollisuuksia.

Ihmiskauppaan liittyvän lainsäädännön esittelyn jälkeen, tutkimuksen kolmannessa luvussa, nostan esille erityisiä ihmiskaupan oikeudelliseen sääntelyyn ja lainvalmisteluun liittyviä haasteita ja ongelmia. Kuten jo aikaisemmin mainitsin, ihmiskauppailmiö on vahvasti arvo-, moraal- ja kulttuurisidonnainen. Olen pyrkinyt selittämään tällaisia ristiriitoja oikeusfilosofisen metodin avulla. Jaakko Husan, Anu Mutasen ja Teuvo Pohjolaisen oppaassa kerrotaan, että tutkittaessa oikeutta oikeusfilosofisin keinoin, voidaan muun muassa keskittyä oikeusnormien syntyyn ja luonteen¹². Pyrin määrittämään, millainen oikeusfilosofinen kannanotto on omaksuttu keskeisiin arvofilosofian tietoteoreettisiin kysymyksiin ihmiskauppaa koskevassa lainlaadinnassa. Vastakkaisia arvofilosofisia näkemyksiä ovat arvo-objektivismi ja arvorelativismi ja näiden keskinäistä suhdetta määrittää kysymys, voiko tieteellisessä tutkimuksessa kyseenalaistaa oikeuden ilmentämiä arvoja¹³. Tässä kolmannessa luvussa kirjoitan muun muassa vapauden käsityksestä ristiriitaisena yhteiskunnallisena ja globaalina arvona. Erilaiset olosuhteet eri puolilla maailmaa vaikuttavat vapauden suojaan niin kussakin oikeudellisessa kuin moraalisisessa järjestelmässä. Oikeudellisenä ongelmana kansallisesta näkökulmasta on se, että tulisiko erilaiset olosuhteet ja kulttuurierot ottaa huomioon arvioitaessa hyväksikäyttötarkoituksen kriteerin täyttymistä mahdollisissa ihmiskauppatapauksissa. Vastakkaisena näkökulmana kun voidaan puolustaa kunkin oikeusjärjestelmän kansallisuutta ja sitoutumista omiin kansallisiin arvoihin; maassa maan tavalla.

Tutkimuksen loppuosan luvuissa käsittelyn pääasiallisena metodina on oikeuspoliittinen lähestymistapa. Oikeuspoliittista tarkastelua on yhteiskunnallisten ohjailukeinojen arviointi ja erityisesti lainsäädännön välineellisen vaikutuksen punninta. Oikeuspolitiikka koskee yhteiskunnallista tavoitteenasettelua ja suunnittelua, ja nämä tavoitteet muodostuvat yleensä joko kansalaiskeskustelun kautta tai viranomaisten asettamina. Oikeuspoliittinen tutkimus on lakien vaikutuksia ja syntyä selittävää tai tavanomaisesta poikkeavien oikeuspoliittisten menettelytapojen mahdollisuuksia tutkivaa.¹⁴ Työssäni käsittelen paljon juuri lakien vaikutusten arviointia.

¹² Husa ym. 2005, s. 15.

¹³ Encyclopaedia Iuridica Fennica VII 1999, s. 701.

¹⁴ Encyclopaedia Iuridica Fennica VII 1999, s. 795.

Ihmiskauppaan liittyvän lainsäädännön ja lainlaadinnassa huomioonotettavien erityispiirteiden ja ongelmien käsittelemisen jälkeen pohdin neljännessä luvussa teoreettisella tasolla tuon lainsäädännön mahdollisuuksia estää rikollista ihmiskauppatoimintaa sekä turvata samalla uhrin ihmisoikeuksien toteutuminen. Tarkastelen yleisellä tasolla kansainvälisen oikeuden ja yhteistyön tehokkuutta ja peilaan tutkimuksen tuloksia ihmiskaupan vastaiseen toimintaan. Pohdin myös tehokkaimman sääntelyntason kysymystä, eli onko tällaisia ihmiskaupan kaltaisia ongelmia tehokkainta pyrkii sääntelemään pääasiassa kansainvälisellä, ylikansallisella vai kansallisella tasolla. Viidennessä luvussa tutkin kansainvälisen ja ylikansallisen, eli EU:n, lainsäädännön velvoitteiden täytäntöönpanoa kansallisella tasolla. Tarkastelun näkökulmana on erityisesti se, kuinka suuren liikkumavaran kansallisen oikeusjärjestelmän ulkopuolelta tulevat velvoitteet jättävät suomalaiselle lainlaatijalle. Taustalla on ajatus, että kansainvälisten ongelmienkin kohdalla täytyisi kansallisten lakien laadinnassa ottaa mahdollisimman pitkälle huomioon erityiset kansalliset piirteet ja olosuhteet.

Kuudennessa luvussa arvioin ihmiskauppaan liittyvän kotimaisen lainlaadinnan laatua tarkastelemalla lakien esitöitä. Etsin kritiikin kohteita ja parannusehdotuksia lainlaadinnan oppaista ja oikeuskirjallisuudesta. On tietenkin huomioitava, että lainlaadinnan, kuten kaiken muunkin julkisen toiminnan, resurssit ovat rajalliset ja viranomaisten tulee usein laittaa asioita tärkeysjärjestykseen. Täydellisyyteen voi kuitenkin pyrkiä ainakin tiedemaailmassa ja tuloksia voidaan soveltaa mahdollisuuksien mukaan todellisessa viranomaistoiminnassa. Seitsemännessä ja viimeisessä luvussa käyn läpi oleellimmat esille nousseet havainnot ja ehdotukset tehokkaamman lainsäädännön laatimiseksi ja viranomaisten toiminnan ohjaamiseksi. Teen tutkimustulosten perusteella johtopäätöksiä parhaimmista toimintatavoista. Tutkimuksessani tulee ilmi, että ihmiskaupan tapauksessa niin lainlaadinnassa kuin toimeenpanossakin on usein ongelmana ristiriitatilanne toiminnan tavoitteiden eli rikosoikeudellisen tehokkuuden ja uhrin auttamisen välillä. Tähän ongelmaan ehdotan ratkaisuksi perus- ja ihmisoikeusmyönteistä lähestymistapaa kaikissa tilanteissa ja pyrin perustelemaan väitettäni mahdollisimman realistisesti huomioiden viranomaistoiminnan todelliset mahdollisuudet.

2 KÄSITTEET JA OLEELLINEN LAINSÄÄDÄNTÖ

2.1 Orjuuteen ja ihmiskauppaan liittyvät käsitteet

2.1.1 Yhteiskuntatieteellinen määritelmä

Yhteiskunnallisessa tutkimuksessa ihmiskauppa ymmärretään usein orjuuden alakäsitteeksi. Käsitteiden suhteesta on kuitenkin yhä paljon epäselvyyttä ja erilaisia näkemyksiä. Historiallisesti orjuus mielletään ihmisten sieppaamisena, heidän kauppaamisena ja pakottamisena työhön ketjuihin lukittuina. Nykypäivän orjuus on saanut kuitenkin erilaisia muotoja ja määritelmiä. Christien Van den Anker kommentoi, että kaikista kansainvälisten sopimustenkin säätelemistä nykyorjuuden muodoista on tehty tutkimusta, mutta ongelmana on käsitteiden moninaisuus ja erisisältöinen käyttö. Hänen mukaansa kaikki tutkijat eivät määrittele tutkimuskohdettaan nykyaikaiseksi orjuudeksi vaan ilmiö nimetään esimerkiksi lapsityövoimana tai maaorjuutena¹⁵

Kevin Bales on määritellyt nykyajan orjuuden vapaan tahdon vastaiseksi työksi väkivallan uhan alla hyväksikäyttötarkoituksessa¹⁶. Näinkin ymmärrettävän tuntuinen määritelmä jättää kuitenkin epäselväksi esimerkiksi sellaisen nykyajan orjuuden rajatapauksen kuin huonosti kohdellun kotiapulaisen. Bales kuvailee tilanteen, jossa kotitaloustyötä lähes ympärivuorokautisesti tekevä palvelija saa korvaukseksi vain välttämättömän ylläpidon ja häneen kohdistetaan niin henkistä kuin fyysistä väkivaltaa. Kotiapulainen on voinut ainakin palvelussuhteen alussa suostua tällaisiin järjestelyihin, koska se on hänelle paras tai ainoa keino elättää itsensä. Tällaisessa tapauksessa on ongelmallista määrittää se, että toimiiko apulaisen isäntä hyväksikäyttö- vai hyväntekeväisyystarkoituksessa.¹⁷ Tämänäyttöisiä tapauksia on ilmennyt Suomessakin aivan viimeaikoina. Sanomalehti Karjalaisessa kirjoitettiin huhtikuussa 2008, että edellisenä vuonna oli paljastunut kaksi tapusta, joissa ”diplomaattisten edustustojen henkilökunnan epäillään hyväksikäyttäneen kodeissaan työvoimaa orjuudenomaisissa olosuhteissa”. Artikkelissa mainitaan, että kotiapulaisten liikumista oli rajoitettu ja heillä oli teetetty pitkää työpäivää. Näissä tapauksissa epäillyt eivät kuitenkaan ole diplomaattisen koskemattomuuden takia rikosoikeudellisessa vastuussa teoistaan. Lehdessä kerrotaan, että toinen uhreista on tällä hetkellä ihmiskaupan uhrien suojajärjestelmän piirissä.¹⁸

¹⁵ Van den Anker 2004, s. 1.

¹⁶ Bales 1999, s. 20.

¹⁷ Bales 1999, s. 19.

¹⁸ Karjalainen 9.4.2008.

Bales jakaa nykyajan orjuuden kolmeen päätyyppiin, joissa on erilaisia ilmentymiä ja toisiinsa sekoittuneita muotoja. Yksi muoto on orjuus jonka ominaisuutena on periytyvä asema jonkun toisen omistamana orjana. Yleisin muoto on Bales'in mukaan kuitenkin niin sanottu velkaorjuus. Työtä tehdään saadun rahallainan korvauksena tai muusta etuudesta, mutta todellisuudessa työn-teko ei vähennä velan määrää. Kolmas nykyorjuuden muoto on niin sanottu sopimusorjuus. Työehdoista sovitaan näennäisesti, mutta työolot eivät kuitenkaan vastaa sopimuksia ja uhri voi joutua jopa pakkotyöhön ilman palkkaa ja henkensä uhalla. Bales huomauttaa, että nykyorjuuden eri muotojen ymmärtäminen on tärkeä edellytys tehokkaalle orjuuden vastaiselle työlle.¹⁹

Kansainvälinen kansalaisjärjestö Anti-Slavery International on määritellyt orjuuden eroa muista ihmisoikeusloukkauksista seuraavalla tavalla. Sen mukaan orja on ensinnäkin pakotettu työhön henkisen tai fyysisen uhkailun avulla. Toiseksi orjan omistaa tai häntä pitää hallinnassaan niin sanottu työnantaja, yleensä juuri henkisen tai fyysisen pahoinpitelyn tai uhkailun avulla. Kolmantena määritteenä on se, että orjaa kohdellaan epäinhimillisesti kauppatavarana, joka voidaan ostaa tai myydä. Neljäntenä orjan määritteenä järjestö listaa sen, että henkilön liikkumisvapautta on fyysisesti rajoitettu. Järjestön Internet-sivuilla ihmiskauppa nähdään nykyaikaisen orjuuden alakäsitteenä, joka viittaa erityisesti ihmisten kuljetukseen orjuuttamistarkoituksessa.²⁰ Liiallinen kuljettamisen painottaminen ihmiskaupan määritteenä saattaa kuitenkin sekoittaa ihmiskaupan ja ihmissalakuljetuksen käsitteet. Ihmissalakuljetus on käytännössä hyvinkin samantyylistä toimintaa kuin ihmiskaupan uhrin kuljettaminen aina siihen saakka kun määränpäähän on saavuttu. Tällöin ihmissalakuljetustapauksessa rikollisen ja kuljetettavien tiet eroavat eikä toiminnalla ole kuljetettavien orjuuttamistarkoitusta.

2.1.2 Oikeudellinen määritelmä

Kansainvälisessä oikeudessa orjuus määritellään vuoden 1926 orjuutta koskevan yleissopimuksen (SopS 27/1927) mukaan sellaiseksi asemaksi tai tilanteeksi, jossa on henkilö, johon joku toinen henkilö käyttää yhtä tai useampaa omistusoikeuteen kuuluvaa valtaa. Tätä määritelmää pitää kuitenkin virheellisenä ainakin kansainvälisen oikeuden emeritus professori John Humphrey, jonka mukaan orjan määritelmässä ei tule käyttää sanaa henkilö. Hän perustelee käsitystään sillä,

¹⁹ Bales 1999, s. 20.

²⁰ Van den Anker 2004, s. 18. Katso myös järjestön Internet-sivut: www.antislavery.org.

että oikeusjärjestelmän näkökulmasta henkilöillä on oikeuksia ja velvollisuuksia. Orja on hänen mukaansa siis esine, itsemääräämisoikeutta vailla oleva objekti, ei oikeushenkilö.²¹

Ihmiskaupan käsite on sen nykyisessä merkityksessään määritelty ensimmäisen kerran kansainvälisen oikeuden tasolla YK:n kansainvälisen rikollisuuden yleissopimuksen ihmiskauppaa koskevassa lisäpöytäkirjassa (3 art. a k.). Siinä ihmiskauppaa on henkilön värväys, kuljetus, siirtäminen, kätkeminen tai vastaanotto käyttäen keinona väkivaltaa, sen uhkaa, muuta pakottamisen keinoja, sieppaamista, petosta, harhauttamista. Keinoina voivat myös olla vallan väärinkäyttö, henkilön haavoittuvuuden hyväksikäyttäminen sekä maksun tai edun antaminen tai saaminen toista henkilöä kontrolloivan henkilön myöntymiseksi. Tällaisen toiminnan ja mainittujen keinojen tavoitteena tulee lisäksi olla henkilön hyväksikäyttäminen. Hyväksikäyttötarkoitukseksi lasketaan ainakin tarkoitus hyötyä henkilön seksuaalipalvelujen myynnistä tai muunlaisesta seksuaalisesta hyväksikäytöstä, pakollisesta työstä tai palvelusta, orjuudesta tai orjuuden kaltaisesta toiminnasta, orjuudenkaltaisesta palvelussuhteesta tai elinten poistamisesta. Lisäpöytäkirjassa mainitaan myös, että ihmiskaupan uhrin myöntymisellä yllä lueteltuihin hyväksikäyttötarkoituksiin ei ole merkitystä siinä tapauksessa jos on käytetty mitään yllä mainituista keinoista.

Euroopan neuvostossa valmistellussa yleissopimuksessa ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta on omaksuttu yllä kuvailtu Palermon ihmiskauppaa koskevan lisäpöytäkirjan määritelmä. Sopimusta selittävässä raportissa mainitaan, että Euroopan neuvosto pitää Palermon lisäpöytäkirjan määritelmää ensimmäisenä kansainvälisesti sitovana ihmiskaupan määritelmänä. Raportissa myös painotetaan ihmissalakuljetuksen olevan eri asia, koska siinä tarkoituksena on maahanmuuttajien laittoman rajanylityksen järjestäminen taloudellisessa tai muussa materiaalisessa hyötymistarkoituksessa, kun taas ihmiskaupan tarkoituksena on hyväksikäyttö. Raportissa lisätään vielä, että tämän sopimuksen säännöksiä sovelletaan myös pelkästään valtion sisällä tapahtuvaan ihmiskauppaan eikä edellytyksenä ole Palermon sopimuksen tapaan rikoksen kansainvälinen luonne.²²

Myös Euroopan komissio on lausunut, että Palermon sopimus on selventänyt merkittävästi ihmiskaupan ja salakuljetuksen käsitteiden eroa²³. Euroopan yhteisön oikeudessa onkin omaksuttu samansuuntainen ihmiskaupan määritelmä kuin mitä yllä mainittu Palermon sopimuksen ihmiskaupan määritelmä. Ihmiskaupan käsite määritellään vuonna 2002 annetussa puitepäätöksen

²¹ Humphrey 1989, s. 28.

²² Explanatory Report 2006, 7 kohta.

²³ McCreight 2006, s. 118.

(2002/629/YOS) 1 artiklassa. Tuon artiklan otsikkona on ”työvoiman hyväksikäyttötarkoituksessa tai seksuaalisessa hyväksikäyttötarkoituksessa tapahtuvaan ihmiskauppaan liittyvät rikokset”, joten ainakin elinkauppa on jätetty tämän puitepäättöksen ulkopuolelle. Neuvoston puitepäättöksessä luetellaan Palermon lisäpöytäkirjan tapaan rikolliseksi määriteltävät toimet, keinot ja teon tavoitteet (1 art. 1 k.). Luetellut keinot ovat erityisen oleellisia, koska jos niitä on käytetty, ei ihmiskaupan uhrin suostumuksella pakkotyöhön tai prostituutioon ole merkitystä (1 art. 2 k.)²⁴. Sitä vastoin lasten, eli alle 18-vuotiaiden, kohdalla rikoksen tunnusmerkit täyttyvät vaikka mitään kohdassa yksi mainituista keinoista ei olisi käytetty (1 art. 3 k.)²⁵. Kuvailtuun ihmiskaupan määrittelmään viitataan myös muissa Euroopan yhteisön säädöksissä, kuten esimerkiksi niin sanotussa uhridirektiivissä (2003/81/EY). Direktiivin 2 artiklan c) kohta kuuluu: ”Tässä direktiivissä tarkoitetaan: – – ihmiskaupalla puitepäättöksen 2002/629/YOS 1, 2 ja 3 artiklassa tarkoitettua kaltaisia tapauksia”.

Ihmiskaupaksi katsotaan Suomen rikoslain (RL) mukaan toimintaa, jossa ”käyttämällä hyväksi toisen riippuvaista asemaa tai turvatonta tilaa taikka erehdyttämällä toista” on tarkoituksena henkilön saattaminen ”seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi, pakkotyöhön tai muihin ihmisarvoa loukkaaviin olosuhteisiin taikka elimien tai kudoksien poistamiseksi taloudellisessa hyötymistarkoituksessa” (RL 25:3 §). Suomen ihmiskaupamäärittelyssä on siis otettu huomioon Palermon lisäpöytäkirjan laajempi luettelo rikolliseksi määrittelyistä toiminnan tarkoituksista eikä se edellytä uhrin kuljettamista rajojen yli. Rikoslain 25 luvun 3 pykälässä ihmiskaupaksi määritellään teko, jossa seuraavat kolme perusehtoa toteutuvat. Ensinnäkin joku toimii hyväksikäyttötarkoituksessa, toiseksi tämä toiminta tapahtuu uhrin vapaata tahdonmuodostusta loukaten ja kolmantena ehtona toiminnaksi määritellään, että joku ottaa toisen henkilön valtaansa, värvää, kuljettaa, luovuttaa, vastaanottaa tai majoittaa hänet. Rikoksen tunnusmerkistön täytyminen vaatii kaikkien näiden kolmen perusehdon toteutumisen.

Kaikissa ihmiskauppaa koskevissa säädöksissä erotetaan toisistaan käsitteet ihmiskauppa, ihmisalakuljetus ja joissain jopa laitton siirtolaisuus. Käsitteiden erottelu ja ymmärtäminen on tärkeää niin asianmukaisen lainsäädännön laatimiseksi kuin käytännön viranomaistyön tehokkaaksi toteuttamiseksi. Oleellinen ero esimerkiksi laittoman maahantulon ja ihmiskaupan välillä on se, että ensimmäinen on rikos valtion alueellista suvereniteettia ja maahantuloon liittyviä sääntöjä vas-

²⁴ Kuten Palermon sopimuksen ihmiskauppaa koskevan lisäpöytäkirjan 3 artikla b kohta.

²⁵ Kuten Palermon sopimuksen ihmiskauppaa koskevan lisäpöytäkirjan 3 artikla c kohta.

taan, kun taas jälkimmäisessä on kyse loukkauksesta ihmisoikeuksia vastaan. Lisäksi viranomaisytyössä käytetään nykyään käsitettä ”ihmiskaupan kaltaiset rikokset”, kuten törkeä paritus tai kiskonnan tapainen työsyryntä. Näiden rikosten ja ihmiskaupan uhreja saatetaan kohdella samalla tavalla, vaikka lainsäädännön mukaan heidän aseman määrittelyssä on olennaisia eroja.²⁶ Tätä käsitellään tekstissä myöhemmin.

2.2 Suomea koskeva kansainvälinen sääntely

2.2.1 Orjuuden vastaiset sopimukset

Jos ihmiskauppa käsitetään yhteiskuntatieteilijöiden näkemyksen tapaan osana orjuuden käsitettä, yhtenä nykyaikaisen orjuuden muotona, sitä sääntelevää kansainvälistä oikeutta löytyy runsaasti. Vuonna 1948 allekirjoitetussa YK:n yleismaailmallisessa ihmisoikeuksien julistuksessa²⁷ kielletään orjuus ja orjakauppa niiden kaikissa muodoissa. Tällainen toiminta oli kuitenkin jo tuolloin kiellettyä monilla kansainvälisillä ja kansallisilla sopimuksilla, ja se myös käsitettiin yleisesti osaksi valtioiden tavanomaista oikeutta²⁸. Kansainliiton orjuutta koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 27/1927) vuodelta 1926 on ensimmäinen kansainvälisen tason sopimus. Se on kuitenkin tullut kansainvälisesti voimaan vasta vuonna 1955. Merkittävää on Lauri Hannikaisen mukaan myös se, että Kansainliiton jäsenyyden ehtona oli valtion hallituksen sitoutuminen orjuuden ja orjakaupan vastaiseen toimintaan²⁹. Kansainliittoa seurannut Yhdistyneet kansakunnat siis julisti vuonna 1948 yleismaailmallisiin ihmisoikeuksiin kuuluvaksi muun muassa orjuuden ja epäinhimillisen kohtelun. Theodor Meron kirjoittaa, että YK:n julistuksessa mainittu orjuuden kieltäminen on saanut osakseen laajan, lähes yksimielisen hyväksynnän kansainvälisessä valtioiden yhteisössä³⁰. Martin Scheinin vahvistaa, että julistusta pidetään kuuluvana kansainväliseen tavanomaiseen oikeuteen, ja se voidaan ymmärtää kaikkia maailman valtioita sitovaksi³¹. Hän myös painottaa, että tämän lisäksi Suomen lainsäädännössä on käytetty niin sanottua referenssimenettelmää, eli kansalliseen lakiin otettua viittaussäännöstä tiettyyn kansainväliseen sopimukseen³².

Käsitystä orjuuden ja orjakaupan tuomittavuudesta tukee myös YK:ssa vuonna 1966 laaditun Kansalais- ja poliittisia oikeuksia sääntelevän sopimuksen (KP-sopimus) (SopS 7–8/1976) laaja

²⁶ Roth 2007, s. 424.

²⁷ Hyväksytty YK:n yleiskokouksen päätöslauselmalla 217 A (III) 10.12.1948.

²⁸ Humphrey 1989, s. 31.

²⁹ Hannikainen teoksessa Ihmisoikeudet 1994, s. 225.

³⁰ Meron 1989.

³¹ Scheinin teoksessa Ihmisoikeudet 1994, s. 10.

³² Scheinin teoksessa Ihmisoikeudet 1994, s. 6.

ratifiointi; tähän mennessä sopimuksen on ratifioinut 156 valtiota³³. Nämä valtiot ovat siis sitoutuneet kieltämään muun muassa orjuuden (8 art. 1 k.), orjakaupan (8 art. 2 k.) ja pakkotyön (8 art. 3 k.). Tämä orjuuden ja orjakaupan niiden kaikissa muodoissa kieltävä YK:n KP-sopimus on astunut Suomessa voimaan 23.3.1976, samana päivänä kuin se astui voimaan kansainvälisestikin.

Yllä mainittujen kahden tärkeän sopimuksen lisäksi orjuutta on kansainvälisellä tasolla YK:n toimesta säännelty esimerkiksi vuoden 1956 lisäsopimuksella orjuuden, orjakaupan ja orjuuteen verrattavien järjestelmien ja käytännön tukahduttamisesta (SopS 17/1959). Tämä sopimus tarkentaa aikaisempia ja lisää kiellettyjen listaan velkaorjuuden, maaorjuuden, pakkoavioliiton, myötäjäiset ja lesken siirtymisen kuolleen puolison suvun miehelle. Myös monet lasten oikeuksien sopimukset liittyvät orjuuden kaltaisen toiminnan estämiseen. Esimerkiksi vuoden 1989 Lasten oikeuksien sopimuksessa (SopS 59–60/1991) erityisesti kielletään lapsityön käyttö ja tämän sopimuksen on ratifioinut ennätyselliset 192 valtiota³⁴.

Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus (EIS) (SopS 19/1990) on varsin kattava ja tehokas alueellinen instrumentti. Se on avattu allekirjoitettavaksi jo vuonna 1950, mutta Suomi on sen ratifioinut vasta vuonna 1990. Nykyään se on yksi Euroopan unionin ja Suomen kannalta sitovimmista ihmisoikeussopimuksista. Ihmiskaupan uhrin ihmisoikeuksista on Suomessa huomioitava EIS:n osalta ainakin epäinhimillisen kohtelun kieltäminen (3 art.), orjuuden ja pakkotyön kieltäminen (4 art.), yksityisyyden suoja (8 art.) sekä oikeus vapauteen ja turvallisuuteen (5 art.). Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa on vuonna 2005 käsitelty orjuuden kaltaista pakkotyötä koskeva tapaus³⁵, jossa on katsottu loukatun EIS:n 4 artiklaa. Tapausta käsitellään tutkimuksessa myöhemmin.

2.1.2 Ihmiskaupan vastaiset sopimukset

Erityinen ihmiskauppasääntely on nähty keinoksi taistella nykyajan orjuutta vastaan ja sopimuksia on laadittu erityisesti juuri edellä mainituissa kansainvälisissä järjestöissä, Yhdistyneissä kansakunnissa ja Euroopan neuvostossa. Aikaisemmin on laadittu niin sanottuun ihmisten kauppaan liittyviä kansainvälisiä sopimuksia, jotka ovat kuitenkin keskittyneet erityisesti naisiin ja lapsiin sekä erityisesti prostituutiotarkoituksessa käytyyn kauppaan. Esimerkiksi Kansainliitossa saatiin vuonna 1937 valmiiksi sopimusluonnos prostituutioon liit-

³³ UNHCHR 2006.

³⁴ UNHCHR 2006.

³⁵ Tapaus Siliadin v. Ranska 26.7.2005 (73316/01).

tyvästä ihmisten kaupasta, joka tuli kansainvälisesti voimaan myöhemmin vuonna 1951 YK:n jatkettua sopimusneuvotteluja. Tämän Ihmisten kaupan ja toisten prostituutiosta hyötymisen tukahduttamista koskevan yleissopimuksen (SopS 33/1972) Suomi allekirjoitti 27.2.1953, mutta se tuli Suomessa voimaan vasta 6.9.1972. On mielenkiintoista huomata, että yleissopimuksen johdantolauseissa mainitaan tähän sopimukseen yhdistetyn aikaisempia sopimuksia, kuten valkoista orjakauppaa koskevat YK:n sopimukset. Ilmeisesti näkemyksenä on ollut, että valkoisen orjakaupan nykymuotona olisi erityisesti prostituutiotarkoituksessa käyty ihmisten kauppa. Toinen mielenkiintoinen seikka on, että jo tässä sopimuksessa on kiinnitetty huomiota rikoksen uhrin auttamiseen ja prostituution ennaltaehkäisyyn.

Ihmiskauppa on alun perin nähty ihmisoikeusongelmana, mutta siihen on pyritty viimeaikoina puuttumaan myös kansainvälisellä yhteistyöllä rikosoikeuden alalla. YK:n kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastainen sopimus (SopS 18/2004 ja 20/2004) eli toiselta nimeltään Palermon yleissopimus on ensimmäinen kansainvälinen sopimus, jossa on pyritty säätelemään kattavasti kaikenlaisesta ihmiskaupasta. Sopimus tuli kansainvälisesti voimaan 29.9.2003, Suomi ratifioi sen 10.2.2004 ja se tuli voimaan 11.3.2004. Ihmiskauppaa käsittelevä lisäpöytäkirja (SopS 70/2006 ja 71/2006) puolestaan tuli kansainvälisesti voimaan 25.12.2003, se on ratifioitu 7.9.2006 ja tullut Suomessa voimaan 7.10.2006. Palermon yleissopimuksen tarkoituksena on edistää yhteistyötä kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi ja vastustamiseksi tehokkaammin (1 art.). Sopimusvaltiot täyttävät tämän yleissopimuksen mukaiset velvoitteensa noudattaen valtioiden tasa-arvoisen täysivaltaisuuden ja alueellisen koskemattomuuden sekä toisten valtioiden sisäisiin asioihin puuttumattomuuden periaatteita (4 art. 1 k.). Yleissopimuksen lopussa mainitaan, että sen pöytäkirjoja tulkitaan yhdessä tämän yleissopimuksen kanssa, ottaen huomioon kyseisen lisäpöytäkirjan tarkoituksen (37 art. 4 k.).

Palermon yleissopimuksen lisäpöytäkirjan tarkoituksena on ensinnäkin ennaltaehkäistä ihmiskauppaa ja taistella sitä vastaan (2 art. a k.). Toisena tavoitteena on suojella ja auttaa ihmiskaupan uhreja, kunnioittaen samalla heidän ihmisoikeuksiaan (2 art. b k.). Kolmantena tavoitteena ihmiskauppaa koskevassa lisäpöytäkirjassa on edesauttaa sopimusosapuolten yhteistyötä yllämainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi (2 art. c k.). Ottaen huomioon Palermon yleissopimuksen ja sen lisäpöytäkirjan kokonaisuutena, on sääntelyn päätarkoituksena harmonisoida sopimusvaltioiden kansallista rikoslainsäädäntöä ja edistää valtioiden välistä poliisiyhteistyötä. Ihmiskaupan uhrien suojelemiseen ja auttamiseen liittyvä sääntely on jätetty pitkälti kansallisille viranomaisille. Lisä-

pöytäkirja sisältää kuitenkin joitain määräyksiä ihmiskaupan uhrien auttamisesta ja suojelusta (6 art.), uhrien asemasta vastaanottavissa valtioissa (7 art.) sekä uhrin palauttamisesta kotimaahan (8 art.). Tätä Palermon sopimuskokonaisuutta on kuitenkin moitittu sen puutteellisuudesta ihmiskaupan uhrien suojelemiseksi, joten lainsuunnittelu ihmiskauppa-asioissa jatkuu edelleen YK:n eri instansseissa³⁶.

YK:n puutteellista ihmiskaupan uhrien suojelua korjaamaan on alueellisella tasolla Euroopan neuvostossa laadittu yleissopimus ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta³⁷. Sopimus avattiin allekirjoitettavaksi 16.5.2005, mutta Suomen osalta sen allekirjoitus venyi aina 29.8.2006 saakka. Tästä asiasta on tehty myös kirjallinen kysymys hallitukselle heinäkuussa 2006. Siinä kolme kansanedustajaa tiedustelivat, että milloin Suomen hallitus aikoo allekirjoittaa Euroopan yleissopimuksen ihmiskaupan torjumiseksi ja että onko hallitus jo ryhtynyt niihin toimenpiteisiin, joita yleissopimuksen ratifiointi edellyttää. Silloisen ulkoministerin vastauksessa vakuuteltiin, että asiaa valmistellaan. Hänen mukaansa merkittävimmät tarvittavat lainsäädäntömuutokset koskevat ihmiskaupparikokseen syyllistyneen elinkeinotoiminnan lopettamisen tai tuotantolaitoksen sulkemisen mahdollisuutta.³⁸ Suomi ei ole vielä kukaan ratifioinut sopimusta. Tämän EN:n ihmiskaupan vastaisen yleissopimuksen tavoitteena on ehkäistä ja torjua ihmiskauppaa ja määritellä peruseriaatteet uhrien ja todistajien suojelemiselle ja auttamiselle. Sen tarkoituksena on tuoda lisäarvoa kansainvälisen yhteisön laatimiin ihmiskauppasopimuksiin keskittymällä erityisesti uhrin oikeuksien suojeluun. Sopimusta selittävässä raportissa mainitaan, että ihmiskauppaa harjoittaa yleensä rikollisryhmä, mutta se voi myös ilmetä muulla tavalla. Niinpä raportissa painotetaan, että aikaisemmatkin ihmisoikeussopimukset ovat edelleen relevantteja nykyaikaisen orjuuden vastaisessa toiminnassa.³⁹

Selittävän raportin mukaan tämän uuden EN:n yleissopimuksen tavoite on orjuuden ja ihmiskaupan poistaminen vihdoin Euroopasta. Sopimuksen periaatteena on orjuuden nollatoleranssi ja se käy välineeksi kaikenlaista nykyaikaista orjuutta vastaan.⁴⁰ Valtioiden on sopimusvelvoitteiden mukaan järjestettävä valistus- ja koulutuskampanjoita sekä tutkimus- ja tiedotustoimintaa, mikä korostaa lainlaatumiselle vaihtoehtoisten ehkäisemiskeinojen tarpeellisuutta. Sopimuksen

³⁶ Yhteenveto Palermon yleissopimuksen ihmiskauppaa koskevan lisäpöytäkirjan sisällöstä ja tavoitteista.

³⁷ Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings (CETS 197).

³⁸ KK 585/2006 vp.

³⁹ Explanatory Report 2006, 23 kohta.

⁴⁰ Explanatory Report 2006, 27 kohta.

nimessä sana toiminta kuvaa sekä lainsäädännöllisiä että tosiasiallisia toimia⁴¹. Sopimuspuolet sitoutuvat myös toteuttamaan erilaisia toimia ihmiskaupan uhrien palvelusten kysynnän vähentämiseksi. Suomi on jo täyttänyt useita sopimuksessa asetettuja vaatimuksia, kuten kriminalisoinut seksin oston ihmiskaupan uhrilta. Tutkimusta varten haastateltujen sisäasiainministeriön maahanmuutto-osaston virkamiesten Pasi Kokkosen ja Tuomas Koljosen mukaan tuo kysynnän vähentämisen vaatimus luo viranomaisille paineita jatkaa yleisen seksuaalipalvelujen kiellon valmistelua ja mahdollisesti esittää uudelleen eduskunnalle tällaista lakia⁴². Yleissopimuksen selettävän raportin mukaan ihmiskaupan uhrien oikeuksien suojaamiseksi sopimuspuolten on kehitettävä muun muassa uhrien tunnistamismenetelmiä sekä uhrien yksityiselämän suojaamiseen tähtääviä toimia. Uhrien toipumista on sopimuksen mukaan edistettävä ja heille on tarjottava mahdollisuus toipumisaikaan, ennen kun he päättävät mahdollisesta yhteistyöstä poliisin kanssa. Uhreja, todistajia ja oikeusviranomaisten kanssa yhteistyössä toimivia on myös tehokkaasti suojeltava, missä Suomella on vielä parantamisen varaa.⁴³ Suomessa jo toteutettuja ihmiskauppaan liittyviä kansallisia säädöksiä käsitellään seuraavan alaluvun jälkeen.

2.3 Kansallinen ja EU:n ylikansallinen sääntely

2.3.1 Euroopan yhteisön sääntely

Euroopan unionilla ja yhteisön oikeudella on suuri vaikutus kansalliseen lainsäädäntöön, mikä on oleellisesti erilaista kuin esimerkiksi alueellisen kansainvälisen järjestön Euroopan neuvoston sopimusten vaikutus. Tästä syystä käsitellen Euroopan unioniin liittyvät oikeusnormit samassa yhteydessä kansallisen lainsäädännön kanssa. Orjuutta säänteleviä oikeusnormeja tällä tasolla ovat Euroopan unionin perusoikeussopimus sekä Suomen perustuslaki (731/1999). Erityistä ihmiskauppalainsäädäntöä puolestaan löytyy itse asiassa varsin runsaasti. Suomen lainsäädännössä ihmiskauppaa käsitellään useissa laeissa. Euroopan unionissa on ihmiskaupan vastaiseen toimintaan liittyen annettu ainakin direktiivit ihmiskaupan uhrien oleskeluluvasta (2003/81/EY) ja laittomasta maahantulosta (2002/90/EY), sekä puitepäätökset ihmiskaupan torjunnasta (2002/629/YOS), rikosoikeudellisten puitteiden vahvistamisesta laittomassa maahantulossa (2002/946/YOS) ja lasten seksuaalisen hyväksikäytön ja lapsipornografian torjumisesta (2004/68/YOS). Näistä oleellisimmat tämän tutkimuksen kannalta ovat puitepäätös ihmiskaupan torjunnasta sekä oleskeluluvan perustava niin sanottu uhridirektiivi.

⁴¹ Explanatory Report 2006, 39 kohta.

⁴² Haastattelu: Pasi Kokkonen & Tuomas Koljonen, 17.3.2008.

⁴³ Explanatory Report 2006, 27 kohta.

Suomi on Euroopan unionin jäsenenä luovuttanut sille Amsterdamin sopimuksella (SopS 54–55/1999) osan päättäntävaltaansa oikeus- ja sisäasioissa. Konkreettisen ihmiskaupan vastaisen työn Euroopan unionissa katsotaan saaneen alkusysäyksensä Suomen puheenjohtajuuskaudella syksyllä 1999 järjestetyssä Tampereen Eurooppa-neuvoston kokouksessa. Tampereella määriteltiin toimia yhteistyön tehostamiseksi oikeus- ja sisäasioissa, jotta voitaisiin luoda koko Unionin kattava vapauten, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue. Tavoitteina oli muun muassa muualla kuin kotimaassaan rikoksen uhriksi joutuneiden aseman parantaminen. Yhteistyömahdollisuuksia kartoitettiin esimerkiksi määrittämällä Europolin toimivaltuuksia. Tärkeimmiksi haasteiksi tavoitteen saavuttamisessa Euroopan johtajat nostivat ihmiskaupan ja muun vakavan kansainvälisen rikollisuuden torjumisen.⁴⁴ Tavoitteet tulevat ilmi myös neuvoston direktiivissä 2003/81/EY, jonka johdanto-osan kohta kaksi kuuluu: ”Eurooppa-neuvosto ilmaisi Tampereella 15 ja 16 päivänä lokakuuta 1999 pidetyssä erityiskokouksessaan päättäväisyytensä torjua laitonta maahanmuuttoa sen lähteillä muun muassa toimimalla niitä vastaan, jotka harjoittavat ihmiskauppaa ja käyttävät maahanmuuttajia taloudellisesti hyväkseen. Se kehotti jäsenvaltioita keskittämään ponnistelunsa rikollisjärjestöjen tunnistamiseen ja hajottamiseen ja samalla suojaamaan uhrien oikeuksia.”

EU:n neuvoston puitepäätökset velvoittavat jäsenvaltioita direktiivien tapaan muuttamaan lainsäädäntöään yhteisen tavoitteen saavuttamiseksi. Tällaisen ihmiskaupan torjuntaa koskevan puitepäätöksen (2002/629/YOS) Euroopan unionin neuvosto antoi 19.7.2002. Puitepäätös laadintaan on tietenkin vaikuttanut YK:ssa tehdyn Palermon yleissopimuksen ihmiskauppaan liittyvän lisäpöytäkirjan sisältö. Puitepäätös on kuitenkin hieman suppeampi, koska neuvosto ei katsonut säädösvaltaansa kuuluvan ihmisten elimillä käydyn kaupan.

Euroopan unionissa on jatkettu ihmiskaupan ja muun vakavan rikollisuuden torjumiseksi Tampereella 1999 aloitetun vapauten, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen toteuttamista. Tampere-ohjelma sai vuonna 2004 jatkoa ja täsmennystä Haagissa pidetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa. Kehitystä ovat myös seuranneet unionin eri instanssit, kuten esimerkiksi Alueiden komitea. Komitea huomauttaa, ettei Haagin ohjelmassa ole otettu riittävästi huomioon alue- ja paikallisviranomaisten osuutta vapauten, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen

⁴⁴ Tampereen Eurooppa-neuvoston kokous 1999.

toteuttamisessa. Alueiden komitea korostaa lausunnossaan, että yhteistyö kolmansien maiden kanssa on tärkeää, jotta voidaan ehkäistä laitonta maahanmuuttoa ja ihmiskauppaa.⁴⁵

Euroopan unioni ei siis ole pystynyt riittävän tehokkaasti ohjaamaan viranomaisten toimintaa. Syynä ovat yhtäältä yhteispäätöksentekoa helpottavaksi kaavaillun sopimuksen Euroopan perustuslaiksi sivuuttaminen ja toisaalta kansallisten järjestelmien erot. Pääpaino ihmiskaupanvastaisessa toiminnassa on siis ainakin tässä vaiheessa kansallisen tason suunnittelussa. Suomen valtioneuvosto onkin julkaissut 24.3.2005 kansallisen ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman. Toimintasuunnitelman tarkoitus on tarkastella 1.8.2004 voimaan tulleen ihmiskauppaan liittyvän lainsäädännön pohjalta sekä olemassa olevia että tulevaisuudessa tarvittavia toimenpiteitä, jotta voitaisiin paremmin ja tehokkaammin ehkäistä ihmiskauppaa, suojella ja auttaa uhreja, turvata ihmiskauppaan syyllistyneiden syytteeseen asettaminen sekä vastustaa järjestäytyneitä rikollisuutta⁴⁶.

2.3.2 Kansallinen lainsäädäntö

Suomen rooli kansainvälisessä ihmiskaupan torjumisessa on varsin kaksijakoinen. Euroopan unionin jäsenenä Suomi on kiinteästi mukana edistyksellisessä työssä ihmiskaupan torjumiseksi sekä ihmiskaupan uhrien auttamiseksi. Yhtäältä Suomi on erittäin tärkeä osa ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta, koska Schengen-alueen rajamaana se on otollinen kauttakulkumaa ihmissalakuljettajille ja ihmiskauppiaille. Suomessa onkin kuuliaisesti toteutettu Unionin lainsäädännön implementointia ja kehitetty ohjeita kansallisten viranomaisten toimintaan. Toisaalta suomalaisten viranomaisten työtä vaikeuttaa kokemuksen puute, ristiriitaiset periaatteelliset tavoitteet ja tapauskohtaisen määrittelyn hankaluus. Kauttakulun lisäksi Suomeen kohdistuvan ihmiskaupan ovat viranomaiset arvioineet olevan lähinnä prostituutioon liittyvää, mutta ihmiskauppaa tutkinut Venla Roth (ennen Pärssinen) on kuitenkin saanut selville, että auttamisjärjestelmässä on nykyään enemmän työperäisen ihmiskaupan uhreiksi epäiltyjä⁴⁷. Suomen laissa on kriminalisoitu sekä paritus (RL 20:9 ja 9a §:t) että ihmiskauppa (RL 25:3 ja 3a §:t), mutta raja näiden kahden rikollisuusmuodon välillä on varsin häilyvä. Ero on kuitenkin oleellinen, koska uhrin aseman määrittäminen vaikuttaa huomattavasti henkilön oikeusasemaan verrattuna niin sanottuihin tavallisiin laittomiin maahantulijoihin.

⁴⁵ Alueiden komitean lausunto (2005/C 231/13).

⁴⁶ Ihmiskaupan vastainen toimintasuunnitelma 2005, s. 6.

⁴⁷ Roth 2007, s. 435.

Suomessa Palermon yleissopimus on tullut voimaan 11.11.2004. Sen sopimusvelvoitteiden voimaansaattamiseen liittyen ihmiskauppa kriminalisoitiin ja pakkokeinolakia muutettiin Suomessa 9.7.2004. Rikoslain 25 lukuun vapauteen kohdistuvista rikoksista lisättiin säännökset ihmiskaupasta (25:3 §) ja törkeästä ihmiskaupasta (25:3a §). Rangaistusmaksimi noiden pykälien mukaan ihmiskaupasta tuomitulle on kuusi vuotta ja törkeästä ihmiskaupasta tuomitulle kymmenen vuotta. Samassa yhteydessä tehtiin muutoksia myös rikoslaisissa oleviin paritusta koskeviin säännöksiin parantamalla alaikäisen oikeusturvaa (20:9 §) sekä lisäämällä sääntelyyn törkeä paritus (20:9a §). Paritus liittyy läheisesti ihmiskauppaan, mutta se on kuitenkin astetta lievempää. Maksimirangaistus parituksesta tuomitulle on kolme vuotta (20:9 §) ja törkeästä parituksesta tuomitulle kuusi vuotta (20:9a §). Hallitus selvitti ihmiskaupan kriminalisoinnin valmisteluvaiheessa myös seksuaalipalvelujen ostamisen kieltämistä⁴⁸. Seksuaalipalvelujen ostamista ei kuitenkaan vielä siinä vaiheessa ehdotettu. Palermon ihmiskauppaan liittyvän lisäpöytäkirjan voimaansaattamislain hallituksen esityksessä ehdotettiin rikoslain muuttamista siten, että seksuaalipalvelujen ostaminen olisi yleisesti rangaistavaa, mutta lopulta rikolliseksi säädettiin pelkästään seksuaalipalvelujen ostaminen ihmiskaupan uhrilta⁴⁹.

Palermon yleissopimuksen lisäpöytäkirja jättää uhrin auttamisen sääntelyn pitkälti kansallisille viranomaisille. Jo ennen ihmiskauppaan liittyvän lisäpöytäkirjan ratifioimista, oli Suomessa aloitettu siihen liittyvistä velvoitteista huolehtiminen kansallista lainsäädäntöä muuttamalla. Ihmiskaupan uhrin asemaa Suomen lainsäädännössä käsitellään tällä hetkellä esimerkiksi 1.8.2004 voimaan tullessa uudistuksessa lakiin oikeudenkäynnistä rikosasioissa (2:1a §). Laissa sanotaan, että tuomioistuin voi määrätä asianomistajalle oikeudenkäyntiavustajan esitutkintaa ja oikeudenkäyntiä varten erityisesti ihmiskauppaa koskevassa asiassa (1a §). Tämän lainsäädännön tarkoituksena oli täyttää Palermon yleissopimuksen ihmiskauppaa koskevan lisäpöytäkirjan vaatimukset uhrille annettavasta tehokkaasta oikeusavusta. Suomen lainsäädäntöön on myös implementoitu Euroopan unionin puitepäättös rikoksen uhrin asemasta oikeuskäsittelyssä, mikä säätelee muualla kuin kotimaassaan rikoksen uhriksi joutuneiden asemaa (oikeudenkäymiskaari 17:34a §). Lainsäädännön tavoitteena on mahdollistaa uhrin kuuleminen oikeudenkäynnissä esimerkiksi videoyhteyden avulla. Lain mukaan uhrin turvallisuuteen kiinnitetään huomiota myös viranomaisten ilmoittamisvelvollisuudella uhrille, kun rikosentekijä vapautuu vankeudesta. Edellä

⁴⁸ Ihmiskauppa, paritus ja prostituutio 2003.

⁴⁹ HE 221/2005 vp.

mainituissa uudistuksissa toteutuvat edistyksellisellä tavalla oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset, mikä Matti Pellonpään mukaan sallii Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella myös poikkeamisen todistajien kuulustelun välittömyysperiaatteesta uhrin suojelemisen hyväksi⁵⁰.

Palermion sopimuksen ihmiskauppaa koskevan lisäpöytäkirjan sopimusvaatimukseen kuuluu kriminalisoinnin ja uhrien suojelun lisäksi uhrin voimaantumisen mahdollistaminen tehokkaan auttamisjärjestelmän kautta. Tätä varten muutettiin lakia maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta (493/1999). Ihmiskaupan uhrille myönnettäviä tukitoimia voivat lain perusteella olla muun muassa majoitus, paluumuuttoavustus, toimeentulotuki sekä sosiaali- ja terveystalveluja. Laki on tullut voimaan 1.1.2007.

Aikaisemmin mainittiin Euroopan unionin neuvoston uhridirektiivi, jonka tarkoituksena on määrittellä ehdot, jotka koskevat määräaikaisen oleskeluluvan myöntämistä sellaisien kolmansien maiden kansalaisille, jotka tekevät yhteistyötä ihmiskaupan tai laittoman maahantulon avustamisen torjumiseksi. Direktiivissä edellytetään myös, että jäsenvaltio varmistaa henkilön toimeentulo ja kiireellinen sairaanhoito sekä ennen että jälkeen oleskeluluvan myöntämisen. Jäsenvaltioiden oli saatettava direktiivi kansallisesti voimaan 6.8.2006 mennessä, mikä edellytti Suomen ulkomaalaislain muuttamista. Uudistusta valmisteli poikkihallinnollinen työryhmä, jonka tehtävänä oli selvittää, minkälaista sääntelyä ihmiskaupan uhrin asemaan liittyen ulkomaalaislakiin tarvittaisiin⁵¹. Tämä 31.7.2006 voimaan tullut uusi laki mahdollistaa vuoden määräaikaisen oleskelu- ja työluvan myöntämisen ihmiskaupan uhrille, joka toimii yhteistyössä viranomaisten kanssa. Huomionarvoista kuitenkin on, että yhteistyötä ei vaadita erityisen haavoittuvassa tilassa olevilta uhreilta. Lisäksi kaikilla uhreilla on harkinta-aika, jolloin he päättävät ryhtymisestä yhteistyöhön viranomaisten kanssa.

Ulkomaalaislain muutokseen saakka siinä ei ole ollut erityistä mainintaa keinoista auttaa ihmiskaupan uhreja. Vakiintuneen tulkintatavan mukaan aikaisemmin oli kuitenkin mahdollista myöntää ihmiskaupan uhreille määräaikainen oleskelulupa erityisestä syystä⁵². Käytännössä on ollut mahdollista myöntää lupa esimerkiksi terveydellisistä syistä (51 §), yksilöllisestä inhimillisestä syystä (52 §), turvapaikkaedellytysten täytyessä (87 §) tai kansainvälisen

⁵⁰ Pellonpää 2005, s. 428.

⁵¹ Maahanmuuttoon liittyvät säädöshankkeet.

⁵² HE 32/2006 vp, s. 5.

suojelun perusteella (88 §)⁵³. Ulkomaalaislain mukaan "maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle myönnetään oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella silloin, kun häntä uhkaa kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan – – epäinhimillinen tai ihmisarvoa loukkaava kohtelu – –" (88 §). Toinen soveltuva ulkomaalaislain kohta voisi olla pykälä 110, jonka mukaan "tilapäisen suojelun tarpeessa olevalle ulkomaalaiselle myönnetään tilapäinen oleskelulupa enintään yhdeksi vuodeksi kerrallaan". Näiden pykälien soveltamista edelleen tukee neuvoston uhridirektiivin johdanto-osan kohta viisi, joka kuuluu: "Tämä direktiivi ei rajoita uhrien, todistajien tai erityisen heikossa asemassa olevien henkilöiden suojelua koskevien muiden säännösten soveltamista. Se ei vaikuta myöskään jäsenvaltioiden toimivaltaan myöntää oleskelulupa humanitaarisista tai muista syistä." Ongelmana on kuitenkin epäinhimillisen kohtelun todeksi näyttäminen, sillä viranomaisen ei välttämättä osaa ottaa huomioon mahdollisuutta rikollisjärjestön koston tai uudelleen uhritumiseen kotimaahan palaamisen jälkeen.

Myös ihmiskaupan harjoittamisesta rankaiseminen oli aikaisemmin mahdollista ilman erityistä ihmiskauppalainsäädäntöä. Ennen ihmiskaupan kriminalisointia vuonna 2004 sen kaltaisen toiminta oli rikoslaisa kiellettyinä vapaudenriiston, törkeän vapaudenriiston ja ihmisryöstön nimikkeillä⁵⁴. Tuossa vanhassa ihmisryöstön pykälässä myös mainittiin ihmiskauppa, mutta sillä viitattiin vain lapsiin kohdistuva ihmiskauppa ja sekin miellettiin seksuaaliseksi hyväksikäytöksi⁵⁵. Vuonna 2003 laaditussa hallituksen esityksessä Palermon yleissopimuksen voimaansaattamisesta todetaan, että Suomen lainsäädäntö kattaa jo ennestään myös rikosoikeudenkäynnissä kuultavien suojeluun tähtäävät toimenpiteet yleissopimuksen edellyttämässä määrin. Juuri hieman ennen tuon hallituksen esityksen valmistumista oli hyväksytty laki oikeudenkäymiskaaren muuttamisesta (360/2003), jossa muun muassa tehtiin mahdolliseksi videoyhteyden välityksellä tapahtuva todistajan kuuleminen.⁵⁶

⁵³ HE 32/2006 vp, s. 4.

⁵⁴ HE 34/2004 vp, s. 8.

⁵⁵ HE 94/1993 vp.

⁵⁶ HE 32/2003 vp, s. 7.

3 IHMISKAUPAN SÄÄNTELYN ERITYISIÄ ONGELMIA

3.1 Nykyajan orjuus

3.1.1 Olosuhteiden ymmärtäminen ja merkitys

Nykyaikaisen orjuuden ja ihmiskaupan syynä pidetään yleisesti köyhyyttä ja elintasoeroja. Bales pääosin pitää nykyaikaisen orjuuden syynä maailman väkiluvun voimakasta kasvua toisen maailmansodan jälkeen. Väkiluku on suorastaan kolminkertaistunut tietyillä alueilla ja juuri samoilla alueilla luonnonvarat ovat vähissä, toimeentulo on yhä vaikeampaa ja ihmiset ovat epätoivoisia. Bales:n mukaan näiden tekijöiden seurauksena ihmistyön hinta laskee. Ihmistyöstä on siis ylitarjontaa ja työstä voidaan maksaa entistä pienempi korvaus, työtä teetetään entistä huonommissa oloissa ja työntekijöiden oikeuksia poljetaan.⁵⁷ Tämä osaltaan selittää eri maailman alueiden väliset elintasoerot. Esimerkiksi Kiinassa vuonna 2004 säädetyn vähimmäispalkkalain perusteella alin keskikuukausipalkka voi olla alle 40 euroa ja tehdastyöläinen tienaa keskimäärin 100 euroa kuukaudessa⁵⁸.

Palermion sopimuksen lisäpöytäkirjan ihmiskauppamääritelmässä huomioidaan muun muassa henkilön haavoittuvuuden hyväksikäyttäminen yhtenä teon rikolliseksi leimaavista keinoista (3 art. a k.). Suomen lainsäädännön mukaan yksi neljästä ihmiskaupparikoksen kriteereistä täyttyy, jos voidaan todeta värväyksen tapahtuneen ”käyttämällä hyväksi toisen riippuvaista asemaa tai turvatonta tilaa” (RL 25:3 § 1 kohta). Hallituksen esityksen mukaan tästä on kuitenkin kysymys vain silloin, kun henkilöllä ei ole muuta todellista ja hyväksyttävää vaihtoehtoa kuin alistua väärinkäyttöön. Siten se, että lähtömaan elintaso on matalampi kuin kohdemaassa, ei ole yksinään osoitus turvattoman tilan väärinkäytöstä. Lainlaatijan mukaan henkilön asemaa on arvioitava kokonaisuutena, jolloin elintasoerokin voidaan ottaa yhtenä tekijänä huomioon.⁵⁹ Köyhyys luo riippuvuutta ja turvattomuutta ja saa ihmiset tekemään epätoivoisiakin tekoja. On tapauksia, joissa epäilty uhri on olosuhteiden pakosta omasta aloitteestaan ja vapaasta tahdostaan hakeutunut huonomaineiseen tai vaaralliseen työhön. Ja monesti näissä tapauksissa työnantaja tai välittäjä nähdään pelastajana, kun taas länsimaisesta näkökulmasta hän käyttää hyväksi toisen riippuvaista asemaa ja turvatonta tilaa. Lainsoveltajan haasteena on tuntee hyvin kansainväliset elintasoerot ja olosuhteet epäillyn ihmiskauppatapauksen uhrin lähtömaassa.

⁵⁷ Bales 1999, s. 12.

⁵⁸ China Labor Watch.

⁵⁹ HE 34/2004 vp, s. 94.

3.1.2 Orjuuden määrittäminen

Orjuutta vastaan on todellakin taisteltu niin kansallisella, ylikansallisella kuin kansainvälisellä tasolla. Voidaan sanoa, että perinteinen, alkuperäisten kansainvälisten orjuuden kieltävien sopimusten mukainen orjakauppa on saatu tyrehdytettyä. Bales'in mielestä orjuus ei ole kuitenkaan nykymaailmasta kadonnut vaan pikemmin yleistynyt räjähdysmäisesti, mutta vain eri muodossa kuin aikaisemmin. Näitä eri muotoja voidaan pitää kansainvälisten sopimusten tarkoittamana orjuuden kaltaisena kohteluna, sillä Bales'in mukaan entisajan ja nykyajan orjuutta yhdistää edelleen seikka, että toinen ihminen hallitsee todellisuudessa täydellisesti toista ihmistä.⁶⁰ Van den Anker'in mukaan toisenlaista näkökulmaa orjuutta koskevien kansainvälisten sopimusten soveltuvuudesta nykyajan orjuuden vastaiseen taisteluun ovat kuitenkin esittäneet erityisesti ne Afrikan kehitysmaat, joita orjakauppa aikoinaan eniten kosketti. Niiden maiden mielestä termiä orjakauppa voitaisiin käyttää vain Atlantin poikki kulkeneeseen orjakauppaan. Kuten Bales, näkee myös Van den Anker, että yhtäläisyyksiä vanhan ja uuden orjuuden välillä on kuitenkin niin monia, että termin nykyaikainen orjuus käyttö on perusteltua.⁶¹

Oikeussäädännössä yleensä käytetään vanhan, perinteisen orjuuden sijasta termejä orjuuden kaltaiset olosuhteet tai pakkotyö. Nykyään myös ihmiskauppa rinnastetaan näihin nykyorjuuden termeihin. Tutkimuksen alussa jo pohdittiin palkattoman kotiapulaisen asemaa ja ongelmaa sen määrittämisestä nykyorjuudeksi. Tästä aiheesta löytyy Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu⁶². Ratkaisun mukaan tapauksessa on loukattu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4 artiklaa, joka kieltää orjuuden tai orjuuden kaltaisen pakkotyön. Perusteluissa mainitaan, että Ranska ei ole täyttänyt sen positiivista sopimusvelvoitetta suojata kaikkia sen oikeuspiirissä olevia 4 artiklassa tarkoitettua pakkotyöltä. Kyseisessä artiklassa muotoillut periaatteet ovat tuomioistuimen mukaan osa niitä perusarvoja, joille Euroopan neuvosto rakentuu. Lisäksi ratkaisussa on perusteltu 4 artiklan eri käsitteiden soveltuvuutta kyseiseen kotiapulaisen tapaukseen. Koska henkilön liikkumisvapautta oli rajoitettu, hänelle ei käytännössä jäänyt yhtään vapaa-aikaa, hän ei saanut työstä palkkaa, hän oli alaikäinen, hänellä ei ollut muita todellisia vaihtoehtoja ja hänelle oli annettu perättömiä lupauksia, voitiin tapauksesta käyttää niin pakkotyön kuin orjuuden kaltaisen pakkotyön määritelmiä. Perinteisen orjuuden määritelmän ei tuomioistuin kuitenkaan katsonut soveltuvan, sillä häntä ei kuitenkaan kohdeltu objektina, johon jollain toisella on omistusoikeus. Tämän oike-

⁶⁰ Bales 1999, s. 12.

⁶¹ Van den Anker 2004, s. 19.

⁶² Tapaus Siliadin v. Ranska 26.7.2005 (73316/01).

ustapauksen perusteella voi sanoa, että orjuuskäsitteen eri vivahteilla todella on merkitystä lainsoveltamisen ja -käytön kannalta.

Ihmiskauppa käsitteenä ja rikoksena alkaa olla jo varsin tunnettu suomalaisessa yhteiskunnassa ja ainakin viranomaisten keskuudessa. Lehdistön kärkkäät ihmiskauppaepäilyt poliisiratsioiden yhteydessä yhtäältä edistävät ongelman tunnettuutta, mutta toisaalta saattavat helposti leimata jonkun ihmiskaupparikolliseksi kevyin perustein, ymmärtämättä ihmiskauppasäännösten sisältöä. Esimerkiksi Savonlinnassa syyskuussa vuonna 2006 poliisi pidätti kiinalaisravintolan omistajat epäiltynä ihmiskaupasta. Mediatiedon mukaan puolen kymmentä Kiinasta tullutta työntekijää työskentelivät pitkää päivää muutaman sadan euron kuukausipalkalla, asuivat vaatimattomissa oloissa kaikki samassa kaksiossa ja heidän passinsa olivat työntekijän hallussa.⁶³ Savonlinnan käräjäoikeus kuitenkin päätti seuraavana päivänä, että kyse ei ollut ihmiskaupasta, vaan toinen omistajista vangittiin epäiltynä työsyrynnästä⁶⁴.

Oleellista on siis huomata, että kaikki työvoiman hyväksikäyttötapaukset eivät ole ihmiskauppaa. Ihmiskaupan tarkoituksena voi kuitenkin olla Palermon sopimuksen lisäpöytäkirjan mukaan myös pakkotyö (3 art. a k.), joka on samalla yksi nykyaikaisen orjuuden muodoista. Pakkotyötä, lapsityötä ja epäinhimillisiä työoloja vastaan on myös laadittu kansainvälistä lainsäädäntöä Kansainvälisen työjärjestössä (ILO). Orjuuteen rinnastettavan työn ja pakkotyön käsitteet ovat siis melko samansisältöiset, mutta vaikeampi asia onkin erottaa ne esimerkiksi vapaaehtoisesta palkattomasta työstä tai olosuhteiden pakosta tehdystä huonopalkkaisesta työstä. Oleellista on työntekijän suostumus, jota ei kuitenkaan huomioida lasten kohdalla.

3.1.3 Vapauden käsite ja uhrin suostumus

Toisen ihmisen tosiasiallista hallintaa voidaan siis pitää nykyaikaisen orjuuden määritelmänä. Ihmiskaupan kansainvälisoikeudellisen määritelmän mukaan ihmiskaupan uhrin myöntymisellä ei ole merkitystä teon rikollisuuden kannalta, jos keinona on käytetty esimerkiksi väkivaltaa tai petosta⁶⁵. On ymmärrettävää, että petokseen perustuva myöntyminen ei voi olla sitovaa ja pätevää, sillä uhrin tekemä päätös ei ole perustunut oikeisiin tietoihin tulevasta. Tapauksen oikeudellinen tulkinta kuitenkin monimutkaistuu, jos uhri on ollut täysin tietoinen tulevista olosuhteista ja

⁶³ Nelonen 13.9.2006.

⁶⁴ Helsingin Sanomat 14.9.2006.

⁶⁵ Palermon sopimuksen ihmiskauppaa koskeva lisäpöytäkirja (3 art. b ja c k:t).

myöntynyt työskentelemään orjuuden kaltaisissa oloissa. Itse asiassa tällaiseen tapaukseen liittyy ainakin kaksi ongelmaa. Ensinnäkin se, että voiko henkilö oikeudellisesti pätevällä tavalla myöntyä alistuvansa toisen henkilön tahdon alaiseksi ja hyväksikäytettäväksi. Ja jos tämä on mahdollista, tulee seuraavaksi pohtia ihmiskaupan rikolliseksi tekevien keinojen luonnetta ja vakavuutta.

Tämä kaikki liittyy vapauden käsitteeseen, mikä onkin monimutkainen ja filosofinen asia. F.A. Hayek on pohtinut vapautta eri näkökulmista ja sen suhdetta paktoon ja lainsäädäntöön. Vapauden voidaan ymmärtää olevan eriasteista itsenäisyyttä, jota esimerkiksi orjalla ei ole ollenkaan. Hayek:in mukaan vapaus ei ole riippuvainen valintamahdollisuuksien laadusta vaan omaehtoisen valinnan mahdollisuudesta.⁶⁶ Tämä tulkinta selittää sitä, että vaikka köyhällä ei ole montaa mahdollisuutta tienata elantoansa ja vaikka ne kaikki mahdollisuudet tarkoittaisivat alistumista nykyaikaisen orjuuden kaltaiseen asemaan, on tietoisesti tehty päätös kuitenkin vapaa päätös. Hayek:in mukaan ei ole kyse pakosta jos valitsee tietoisesti asettuvansa toisen määräysvaltaan. Valinnan tulee kuitenkin tässä tapauksessa perustua totuudenmukaisiin tietoihin olosuhteista, muuten on kysymyksessä petos tai harhaanjohtaminen.⁶⁷

Vapaudesta on Suomen lainsäädännössä säännelty ensinnäkin perustuslain tasolla jo valtiosäännössä, jonka mukaan se turvaa muun muassa yksilön vapauden yhteiskunnassa (1 §). Lisäksi vapaudesta on maininta perusoikeuksien 7 pykälässä, jonka otsikkona on ”oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen”. Myös 10 pykälän yksityiselämän suoja pitää sisällään mielenkiintoisen vapauteen liittyvän seikan. Antero Jyränki nimittäin kirjoittaa, että kyseisessä pykälässä säädelyyn yksityiselämän suojaan sisältyy myös yksilön oikeus vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin sekä oikeus määrätä itsestään ja ruumiistaan⁶⁸. Antonio Cassese kuitenkin huomauttaa, että lainsäädännönkin vahvasti suojelemassa yksilön vapaudessa on tiettyjä rajoituksia. Sopimusvapauteen ei hänen mukaansa sisälly mahdollisuutta esimerkiksi solmia sopimusta toisen ihmisen luovuttamisesta prostituutiotarkoitukseen tai itsensä alistamista orjuuden kaltaiseen asemaan vaan tällainen vaihdanta on pätemätön. Hän myös painottaa, että tällaiset sopimukset ovat vastoin yleistä järjestystä ja moraalialia. Cassese:n mukaan kaikki kansalliset järjestelmät sisältävät keskeisiä perusarvoja, joita kaikkien yhteiskunnan jäsenten tulee kunnioittaa. Hän näkee, että viranomaisten tehtävä on estää yksityisiä tekemästä yllä

⁶⁶ Hayek 1960, s. 12—13.

⁶⁷ Hayek 1960, s. 21.

⁶⁸ Jyränki 2000, s. 301.

kuvaillun kaltaisia sopimuksia.⁶⁹ Samanlaista näkökulmaa on tuonut esille myös Roth, joka artikkelissaan kirjoittaa, että prostituutiota koskevista niin sanotuista sopimussuhteista on voitava perääntyä eikä suostumus prostituutioon kata kaikenlaista hyväksikäyttöä. Lisäksi Roth viittaa Johanna Niemi-Kiesiläisen artikkeliin, jossa tämä muistuttaa, ettei vapaudenriistoon, väkivaltaan tai väkivallan uhkaan voi sitoutua.⁷⁰ Hayek puolestaan huomauttaa, että kaikissa läheisissä ihmisuhteissa voi esiintyä pakkoa, kuten esimerkiksi väkivaltaisessa avioliitossa. Mikä sitten on valtion velvollisuus suojella yksityishenkilöä hänen vapaaehtoisesti solmimassaan suhteessa? Hayek'in mielipide on, että kaikkeen ei voida puuttua, mutta pahinta tulee kuitenkin yrittää estää.⁷¹

3.2 Arvokeskustelu lainlaadinnassa

3.2.1 Arvojen moninaisuus

Tässä luvussa on jo pari kertaa mainittu arvot orjuudesta ja ihmiskaupasta käydyn keskustelun ytimessä. Arvoista voidaan puhua niin yhteiskunnan arvoina kuin yksilön ihmisarvona. Arvokeskustelu on oleellinen osa politiikkaa ja sitä kautta myös lainlaadintaa. Arvottamisen ongelmana on arvojen moninaisuus. Ne ovat ajassa muuttuvia, kulttuurisidonnaisia ja jopa subjektiivisia eli tapauskohtaisia. Bales'in kirjan ydinajatuksena on se, että nykyajan ihmiskaupassa ihmisen kauppa-arvo on huonompi kuin perinteisen orjakaupan aikoina. Nykyajan ihmiskaupan uhrit ovat kertakäyttötavaraa eikä heillä ole senkään vertaa arvoa kuin entisajan orjilla.⁷² Orjuudesta kohdalla ihmisarvosta tuskin voi edes puhua, sillä sitä heillä ei perinteisen orjakäsityksen mukaan ole tunnustettu olevan. Aika on kuitenkin muokannut ihmisarvon käsitettä, mikä puolestaan heijastaa yleismaailmallista arvokehitystä. Bales kirjoittaa, että maailman köyhimmillä alueilla yhteiskuntarakenteet eivät ole kuitenkaan muokkautuneet tasa-arvoisemmiksi samassa vauhdissa kuin niin sanotuissa kehittyneissä maissa. Hän viittaa kulttuurillisiin tekijöihin kertoessaan, että maissa kuten Brasilia tai Yhdysvallat orjuus kuuluu yhteiskuntien lähihistoriaan ja esimerkiksi Mauritaniassa orjuus on edelleen havaittavissa sosiaalisissa suhteissa sen kieltämisestä vuonna 1981 huolimatta.

⁶⁹ Cassese 2005, s. 10.

⁷⁰ Roth 2007, s. 433.

⁷¹ Hayek 1960, s. 138.

⁷² Bales 1999, s. 14–15.

Arvon käsite liittyy siis oleellisesti ja erottamattomasti kulttuurin käsitteeseen. Eri kulttuureilla on omat arvojärjestelmänsä, ja toisaalta kulttuuri itse voidaan määritellä juuri tiettyjen arvojen kantajaksi tai toteuttajaksi. Kantaa, jonka mukaan kulttuurien välisiä arvokonflikteja ei voida lopulta ratkaista, kutsutaan kulttuurirelativismiksi. Tämä kanta liittyy läheisesti edellä mainittuun käsitykseen arvojen subjektiivisesta luonteesta. Pekka Hallberg selvittää, että kulttuurirelativismi on näkemys, jonka mukaan yksilön teot ja käsitykset ovat oikeutettuja hänen omassa kulttuurissaan, vaikka ne toisesta kulttuurista tulevalta kuulostaisivat järjettömiltä. Kulttuurirelativismin mukaan moraaliset säännöt vaihtelevat eri kulttuureittain ja se kiistää mahdollisuuden asettaa erilaiset kulttuurit ja yhteisöt näiden omaksumien arvojärjestelmien mukaiseen paremmuusjärjestykseen. Kulttuuria siis tulee arvioida sen omista lähtökohdista käsin, eikä arvioijan oman kulttuurin lähtökohdista. Näkemyksen mukaan yleispätevää moraalialia ei siis ole olemassa ja toisten kulttuurien erilaisuutta pitää pyrkiä ymmärtämään. Periaatteen esitti ensimmäisenä kulttuuriantropologi Franz Boas. Myös Jean Paul Sartre oli sitä mieltä, ettei ole olemassa yleispätevää moraalialia.⁷³

Kulttuurirelativismi on kuitenkin varsin altis kritiikille. Kulttuurirelativistiksi voi esimerkiksi olla sitä mieltä, että tietyissä kulttuureissa harjoitettavaan naisten sukupuolielinten silpomiin ei tule puuttua, vaikka pitäisi silpomista länsimaisen kulttuurin piirissä rikoksena. Kulttuurirelativistiksi voi siis hylätä yleismaailmalliset ihmisoikeudet kulttuurien oikeuksien hyväksi. Relativismia arvosteli esimerkiksi Isaiah Berlin, jonka mielestä arvot eivät ole subjektiivisia yksilön tai kulttuurin luomuksia. Hänen näkemyksensä mukaan arvot ovat siis objektiivisia mutta kuitenkin hyvin erilaisia. Arvoja on suuri, mutta rajallinen määrä, josta eri yksilöt tai kulttuurit valitsevat heille tärkeimmät. Berlin ei uskonut arvomonismiin eli siihen, että olisi mahdollista määrittää oikea arvojärjestys tai muodostaa ristiriidaton arvojärjestelmä. Hän päätteli, että juuri tuon arvojen objektiivisuuden takia ihmisen on mahdollista ymmärtää muissa kulttuureissa vallitsevia arvoja vaikka ei niitä itse pitäisikään tärkeinä tai edes hyväksyttävänä.⁷⁴

Jokainen moraaliteoria lähtee tietyistä periaatteista, jotka jokainen on vapaa valitsemaan. Vasta, kun ihmiset seuraavat näitä periaatteita, voidaan odottaa tapahtuvan asioita, joita voi pitää toivottavina tai epätoivottavina. Koska periaatteita on monia ja usein eri ihmisten pe-

⁷³ Hallberg 2005, s. 69.

⁷⁴ Berlin 2001, s. 14–15.

riaatteet risteävät, ihmiset ovat pyrkineet kehittämään yleispäteviä moraaliperiaatteita, jotka koskevat yhtä lailla kaikkia toimijoita. Esimerkkejä tällaisten periaatteiden käytännön toteutuksista ovat ihmisoikeudet tai kansainvälinen rikostuomioistuin.

3.2.2 Oikeuden tausta-arvot

Kaarlo Tuori on tutkinut suomalaisen oikeusjärjestelmän rakennetta ja jakanut sen kolmeen tasoon. Hänen mukaansa on olemassa ensinnäkin oikeuden pintataso, toiseksi oikeuskulttuurin taso ja kolmanneksi oikeuden syvärakenne. Tuori kirjoittaa, että perustavat arvokysymykset sijoittuvat tuolle kolmannelle eli syvärakenteen tasolle. Samalle tasolle hän sijoittaa myös perus- ja ihmisoikeudet.⁷⁵ Tällaisen näkemyksen taustaedellytyksenä on, että nuo oikeudet ovat luonteeltaan universaaleja sekä objektiivisia. Jos perus- ja ihmisoikeudet sitä vastoin nähdään tiukan oikeuspositivistisesti inhimillisen lainsäädäntötyön tuloksena, tulisi ne sijoittaa ennemmin Tuorin asteikon toiselle eli oikeuskulttuurin tasolle, johon kuuluvat esimerkiksi yleiset periaatteet. Tätä mielipidettä tukee myös kulttuurirelativistinen näkemys ihmisoikeuksista. Oikeuden syvärakenteeseen kuuluvat siis lainsäädännön taustalla vaikuttavat arvot. Perus- ja ihmisoikeudet kuuluvat tuohon syvärakenteeseen vain jos niissä ilmaistut moraaliarvot käsitetään kansallisella ja maailmanlaajuisella tasolla universaaleiksi.

Hallberg kertoo kirjassaan, että tutkija Lennart Lundquist jaottelee päätöksenteon oikeutusta ja arvoperustaa kolmen teorian avulla. Nuo kolme oikeutuksen teoriaa ovat normatiivinen, empiirinen ja konstruktiiivinen. Päätöksenteon oikeuttavat sen tavoitteet, mutta niistä ei ole yksimielisyyttä. Normatiivinen teoria korostaa lakia, sääntöjä ja menettelyä eli lähestyy asiaa viranomaisen näkökulmasta. Empiirinen teoria puolestaan painottaa päätösten vaikutusta eli kuinka ne koetaan yhteiskunnan eri tasoilla. Konstruktiiivisen teorian mukaan päätöksenteon tavoitteena on tiettyjen arvovalintojen toteutuminen.⁷⁶ Aulis Aarnio kirjoittaa oikeusnormien hyväksyttävyydestä ja hänen näkemyksensä mukaan hyväksyttävyyys edellyttää sopusointua yleisen arvojärjestelmän kanssa⁷⁷.

⁷⁵ Tuori 2002, s. 192.

⁷⁶ Hallberg 2005, s. 50.

⁷⁷ Aarnio 1982, s. 54.

Heta Gylling (ennen Häyry) pohtii, että voidaanko demokraattisella päätöksenteolla ratkaista arvoriistiriidat. Hän kommentoi, että kaikki erimielisyydet eivät kuitenkaan ole aitoja arvokonflikteja vaan kahden ihmisen välillä voi esimerkiksi vallita etujen ristiriita.⁷⁸

Jyrki Tala kirjoittaa, että jo päätöksenteossa ratkaistavana olevan ongelman määrittely on usein kiistanalainen, ristiriitoja herättävä kysymys. Yhtä hyvin tutkimus kuin eri aatesuunnat tarjoavat näihin ongelmiin erilaisia selityksiä ja eri tulkintoja, jotka perustuvat muun muassa erilaisiin arvioihin ja yhteiskuntanäkemyksiin sekä erilaisiin tietoihin ja kokemuksiin. Oleellista on hänen mukaansa esimerkiksi erot sen käsittämisessä, mikä on yksilön, hänen persoonallisten piirteidensä ja hänen vastuullaan olevien tekijöiden merkitys sekä mikä taas johtuu ympäröivistä olosuhteista ja on niin sanotusti yhteiskunnan syytä.⁷⁹

Tavoitteita ja arvoja on myös hankala asettaa tärkeysjärjestykseen, etenkin jos se on tehtävä konkreettisella tasolla. Perusongelmia on ainakin kaksi. Erilaiset hyvät tavoitteet ja myönteiset arvot eivät ole läheskään aina yhdensuuntaisia ja toisiaan tukevia, vaan erisuuntaisia ja jopa vastakkaisia. Toinen perusongelma johtuu voimavarojen niukkuudesta; kaikkia hyviä ja edistämisen arvoisia asioita varten yhteiset voimavarat ovat yksinkertaisesti riittämättömiä. Jo näistä syistä konkreettinen tavoitteenasettelu on, myös säädösvalmistelussa, vaativa ja ristiriitoja synnyttävä tehtävä, joka pakottaa vaikeisiin valintoihin.⁸⁰

Heta Häyry (nykyään Gylling) pohtii arvoja ja moraaliteorioita hallinnon kehittämisen näkökulmasta. Hän esittelee intersubjektiivisen utilitarismin, jossa parhaaksi toimintavaihtoehdoksi arvostellaan se, jonka arvellaan tuottavan eniten hyvää maailmaan. Häyry esittää esimerkkikysymyksen, jota lainlaatijatkin pohtivat: ”Kuinka tehokkaimmin, mutta silti rikkomatta pelisääntöjä, päästään toivottuun tulokseen?” Ongelmana hänen mukaansa on kuitenkin se, että toiminnan vaikutukset eivät ole riittävässä määrin tiedossa.⁸¹ Lainlaadinnassa pyritään arvioimaan mahdollisen lainsäädännön vaikutuksia yhteiskunnassa, mutta usein se on kuitenkin pelkkää arvailua. Matti Niemivuo kirjoittaa, että lausuntovaihe on tärkeä osa lainvalmistelua sen julkisuuden kannalta ja lausunnot on pyydettävä kattavasti tarpeellisilta intressi- ja asiantuntijatahoilta. Erityisen tärkeää

⁷⁸ Gylling 2004, s. 15.

⁷⁹ Tala 1999, s. 73.

⁸⁰ Tala 1999, s. 73—74.

⁸¹ Häyry 1987, s. 9—10.

on hänen mukaansa harkita, keneltä lausunto pyydetään ja mihin kysymyksiin halutaan lausunnonantajien ottavan kantaa.⁸²

Myös suomalaisesta yhteiskunnasta voi löytää ristiriitaisia arvoja. Ihmiskauppatyöryhmä pyysi lausuntoja loppumietinnöstään eri yhteiskuntaryhmiä edustavilta järjestöiltä kartoittaessaan lainsäädännön muutostarpeita Palermon yleissopimuksen kansalliseksi voimaansaattamiseksi. Mielipiteensä säädöshankkeista ilmaisivat muiden muassa Naisjärjestöjen Keskusliitto ja Seksialan Liitto SALLI. Molemmat huomauttivat ulkomaalaislakiin tarvittavista muutoksista ihmiskaupan uhrin suojelemiseksi. Naisjärjestöjen Keskusliitto pitää hyvänä nykyistä käytäntöä käännättä rajalla seksin myymisestä epäillyt maahan pyrkijät. Sen mielestä käännättäminen ei kuitenkaan voi tulla kyseeseen, jos seksiä tullaan myymään ihmiskaupan uhrina.⁸³ SALLI:n näkemys on, että ”ihmiskaupan uhrien pelastaminen” tarkoittaa nykylainsäädännön mukaan heidän käännättämistään. Viranomaiset etsivät maahantulotilanteessa todisteita seksin myymisen tarkoituksesta eivätkä ota huomioon henkilön mahdollista uhrin asemaa. SALLI:n näkökulma kannattaa suvaitsevaisempaa ja ymmärtäväisempää asennetta seksin myyntitarkoituksessa maahan pyrkivien kohdalla, jotta mahdollisuudet ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen voisi samalla parantua.⁸⁴ Molemmat järjestöt epäilevät kuitenkin tällaisen tunnistamistyön käytännön mahdollisuutta.

SALLI:n lausunnossa kiinnitettiin erityistä huomiota pyrkimykseen kriminalisoida seksinostaminen kokonaan. Järjestö näkee, että kriminalisointi ei vähennä kysyntää, vaan huonontaa työskentelyolosuhteita ja vaikeuttaa prostituoitujen mahdollisuuksia turvautua viranomaisapuun. Se näkee tällaisen lainsäädännön tasa-arvon vastaisena ja halveksuvana. ”Tasa-arvo ei toteudu, jos ’oikeana’ ongelmana nähdään jokin muu kuin autettavan ihmisen itsensä kokema ongelma”, lausunnossa lukee. Siinä painotetaan, että useimpien prostituoitujen työskentelyolot eivät ole sellaista seksiorjuutta, jollaisena ihmiskauppa usein esitetään.⁸⁵ SALLI ei kuitenkaan halua seksibisneksen täydellistä vapauttamista vaan kannattaa muunlaisten yhteiskunnallisten vaikutuskeinojen käyttöä. Järjestön mielestä monimuotoisia ongelmia ei ratkaista musta-valkoisella lainsäädännöllä.⁸⁶ Ihmiskauppatyöryhmän ehdotus loppumietinnössään ihmiskaupan vastaisen kansallisen toimintasuunnitelman laatimisesta tukee tätä ajatusta⁸⁷. Suomen valtioneuvosto onkin julkaissut

⁸² Niemivuo 2002, s. 80.

⁸³ Naisjärjestöjen Keskusliitto 2004.

⁸⁴ Seksialan Liitto SALLI 2004, s. 4.

⁸⁵ Seksialan Liitto SALLI 2003, s. 6—7.

⁸⁶ Seksialan Liitto SALLI 2003, s. 9.

⁸⁷ Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2003:13.

24.3.2005 kansallisen ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman. Tämän poikkihallinnollisen toimintasuunnitelman tarkoitus on tarkastella 1.8.2004 voimaan tulleen ihmiskauppaan liittyvän lainsäädännön pohjalta niin olemassa olevia kuin tulevaisuudessa tarvittavia toimenpiteitä. Taavoitteena on kaikilla hallinnon aloilla paremmin ja tehokkaammin ehkäistä ihmiskauppaa, suojella ja auttaa uhreja, turvata ihmiskauppaan syyllistyneiden syytteeseen asettaminen sekä vastustaa järjestäytynyttä rikollisuutta.⁸⁸

3.3 Moraalisääntöjen rooli oikeusjärjestelmässä

3.3.1 Moraalin ja oikeuden suhde

Tuorin mukaan yleisten oikeusperiaatteiden taustalta on löydettävissä aina tietty moraalinen normi. Toisin sanoen tietyt moraaliarvot saavat ilmentymän oikeuskulttuurin tasolla. Tuori kirjoittaa, että oikeusperiaatteilla on merkittävä vaikutus oikeuskäytäntöön; niin kirjoitetut kuin kirjoittamattomat yleiset oikeusperiaatteet ovat tärkeitä oikeuslähteitä. Vaikka Tuori painottaa moraalien ja oikeusperiaatteiden yhteyttä, on hänen mukaansa kuitenkin olemassa oikeuden ulkopuolisia, institutionalisoimattomia moraalisiä sääntöjä. Näillä säännöillä ei kuitenkaan ole juurikaan painoarvoa oikeudellisessa mielessä.⁸⁹ Aarnio puolestaan näkee, että moraaliperiaate voi olla tietyissä tapauksissa oikeuslähde, riippuen käyttöyhteydestä⁹⁰.

Tuorin teoria oikeuden tasoista pyrkii mielenkiintoisella tavalla myös osoittamaan maantieteellisiä rajoituksia liittyen noihin eri tasoihin. Hän kirjoittaa, että oikeuden pintataso rajoittuu yleensä tietyn kansallisvaltion alueelle. Oikeuskulttuurin taso puolestaan voidaan ymmärtää edustavan laajempaa maantieteellistä aluetta kuten esimerkiksi angloamerikkalainen Common law -järjestelmä tai mannereurooppalainen romaanis-germaaninen oikeusjärjestelmä. Näitä oikeuskulttuureita yhdistää Tuorin mukaan esimerkiksi ihmisoikeusperiaatteet, mikä antaa aihetta puhua kulttuurien välisestä oikeuden syvätasosta. Hän puhuu tässä tilanteessa modernista oikeudesta.⁹¹ Tämä oikeusjärjestelmien maantieteellinen kartoitus jää kuitenkin vaillinaiseksi. Tuori ei selvitä, että onko hänen mielestään maailmassa useita oikeuden syvätason järjestelmiä vai ainoastaan yksi universaali. Siis onko moderni oikeus synonyymi länsimaiselle oikeudelle?

⁸⁸ Ihmiskaupan vastainen toimintasuunnitelma 2005, s. 6.

⁸⁹ Tuori 2002, s. 181–183.

⁹⁰ Aarnio 1982, s. 91.

⁹¹ Tuori 2002, s. 196.

Tuori kirjoittaa, että Weberin näkemyksen mukaan moraalijärjestelmä on yksi sosiaalisista järjestelmistä, erillään esimerkiksi oikeusjärjestelmästä tai uskonnosta⁹². Hänen näkemyksensä mukaan yhteiskunnan perusarvot ja moraalisäännöt ovat siis oikeusjärjestelmän taustalla vaikuttavia, siitä erillisiä ja sille oikeutuksen antavia arvoja. Toisaalta Hallberg kirjoittaa, että yhteiskunnan sosiaalinen pääoma rakentuu muun muassa yhteisistä arvoista ja tälle perustalle rakentuu lainsäädäntövallan legitimitetti ja yhteiskunnallinen oikeusvaltio.⁹³ Voiko oikeusjärjestelmä olla neutraali suhteessa moraalisääntöihin? Samalla periaatteella kuin on moderni oikeusjärjestelmä melko pitkälle sekularisoitu eli puhdistettu uskonnollisista vaikutteista. Olisiko sellainen oikeusjärjestelmä oikeudenmukaisempi ja yhdenvertaisempi?

3.3.2 Pyrkimys oikeudenmukaisuuteen

Hallberg pohtii yhteiskunnan moraalikehitystä tuomarin näkökulmasta. Hän määrittelee arkisella tasolla etiikan pyrkimyksenä jäsentää niitä vaikuttimia, joiden pohjalta teemme moraalisisessa mielessä merkittäviä ratkaisuja. Hallberg näkee, että ulkoapäin asetetut lait ja säännöt eivät riitä vaan tarvitaan vakaumus, eräänlainen sisäistetty näkemys siitä, minkälainen toiminta on ihmisarvon mukaista ja miten pitäisi menetellä⁹⁴. Myös Robert Alexy painottaa lain ja moraalin yhteenkuuluvuutta sekä erityisesti moraaliarvojen roolia lainsäädännön oikeuttajana⁹⁵.

Hallbergin tarkoittama yhteinen vakaumus ilmenee erityisesti kirjoitetuissa eettisissä ohjeissa. Hallberg luettelee suomalaisessa yhteiskunnassa vaikuttavia eettisiä ohjeita, kuten esimerkiksi Mooseksen kirjat, lääkäreiden Hippokrateen valan ja metsänhoitajien eettiset ohjeet. Oikeuden näkökulmasta tärkeimmät eettiset ohjeet löytyvät Olaus Petrin tuomarinohjeista. Hallberg tulkitsee ohjeita niin, että moraalit oli asetettu oikeuden vartijaksi ja että tavoiteltavia arvoja olivat oikeus ja kohtuus.⁹⁶

Tuomarinohjeiden lisäksi myös tuoreemmissa lakimiesten eettisissä ohjeissa painotetaan oikeudenmukaisuutta. Hallberg summaa, että laki on väline ja oikeus päämäärä eikä oikeu-

⁹² Tuori 2002, s. 190.

⁹³ Hallberg 2005, s. 114 ja 146.

⁹⁴ Hallberg 2005, s. 61.

⁹⁵ Alexy 1989, s. 177–178.

⁹⁶ Hallberg 2005, s. 46–47.

den toteutumiseen riittää vain lakikirjan lukeminen. Hän ei kuitenkaan pysty määrittelemään oikeudenmukaisuuden ihannetta vaan tulkitsee oikeuden yhteiskunnalliseksi asiaksi ja siinä mielessä arvosidonnaiseksi. Hallberg muistuttaa, että suomalainen oikeusajattelu on muuttunut oleellisesti ajan saatossa ja yhteiskunnan kehittyessä.⁹⁷

4 KANSAINVÄLISEN SÄÄNTELYN MAHDOLLISUUDET

4.1 Kansainvälisen sääntelyn lähtökohdat

4.1.1 Kansainvälinen ihmisoikeuksien suojelu

Jack Donnelly kirjoittaa, että ennen toista maailmansotaa nähtiin ihmisoikeusasiat yleisesti tiukasti valtioiden sisäpoliittisena asiana ja suvereenille valtiolle kuuluvana valtaoikeutena⁹⁸. Humphrey on samoilla linjoilla ja lisää vielä, että alun perin kansainvälinen oikeus säänteli vain valtioiden keskinäisiä suhteita⁹⁹. Suvereniteetin ja valtiollisen koskemattomuuden periaatteet puolestaan elivät vahvana vielä sodan jälkeenkin; ne sisällytettiin vuonna 1945 allekirjoitettuun YK:n peruskirjaan (SopS 1/1956). Humphrey muistuttaa, että moni valtio vielä tänäkin päivänä katsoo ihmisoikeusasioiden kuuluvan sisäisiin asioihin ja että ulkopuolisten valtioiden ei pitäisi niihin puuttua. Hän kuitenkin on sitä mieltä, että tällainen näkemys voidaan osoittaa vääräksi niin moraalisin, poliittisin kuin tieteellisinkin perustein. Poliittisena perusteena Humphrey pitää sitä YK:n yleismaailmallisen ihmisoikeuksien julistuksen johdannossakin mainittua seikkaa, että ihmisoikeusrikkomukset voivat olla ja ovat olleet syynä kansainvälisiin konflikteihin ja jopa sotiin.¹⁰⁰

Nykyään ihmisoikeusasioista voidaan neuvotella valtioiden välisissä tapaamisissa. Ihmisoikeuksien kunnioittaminen voi myös olla ehtona kauppasuhteiden säilyttämiselle tai kehitysavun saamiselle, kuten Yhdysvaltojen politiikkana on viimeaikoina ollut. Esimerkiksi juuri ihmiskaupan vastaista toimintaa laiminlyöville valtioille on asetettu sanktioita¹⁰¹. Myös Donnelly näkee tämän tehokkaana vaikuttamiskeinona ja kutsuu sitä ennaltaehkäiseväksi ihmisoikeusdiplomatiaksi¹⁰². Ihmisoikeusongelmiin haetaan ratkaisuja niin kansainvälisellä kuin alueellisella hallitustenvälisellä yhteistyöllä. Esimerkiksi Euroopan unionin viimeaikaisissa sisä- ja oikeusasioissa käydyissä

⁹⁷ Hallberg 2005, s. 48–49.

⁹⁸ Donnelly 1993, s. 5.

⁹⁹ Humphrey 1989, s. 12.

¹⁰⁰ Humphrey 1989, s. 13.

¹⁰¹ Trafficking in Persons Report 2003.

¹⁰² Donnelly 1993, s. 161.

neuvotteluissa on vahvasti ollut esillä siirtolaisuuteen liittyvät ongelmat, ja juuri erityisesti rikolliseksi toiminnaksi luokiteltu ihmiskauppa.

Humphreyn mielestä kansainvälisen yhteisön tulisi jatkaa kehitystään siihen suuntaan, joka lopulta hänen mukaansa johtaa kohti yhteistä maailmanhallintoa¹⁰³. Orjuuden vastaisessa toiminnassa on jo tietyllä tasolla kokeiltu mahdollisuutta hallinnoida ongelmaa konkreettisesti kansainvälisellä tasolla. Vuonna 1890 laaditulla Brysselin sopimuksella perustettiin kaksi kansainvälistä toimistoa koordinoimaan ja toimimaan orjakaupan vastaisen työn tukena. Nuo toimistot ilmeisesti lakkautettiin niiden saavutettua tavoitteensa eli perinteisen orjakaupan tyrehtyttyä. Toisaalta syynä on voinut olla myös erimielisyydet kansainvälisen hallinnoimisen legitimitetistä, koska sen idea soti valtion suvereniteettiperiaatetta vastaan. Nykymaailmassa löytyy kuitenkin kansainvälisiä järjestöjä, jotka osaltaan tekevät työtä ihmiskaupan estämiseksi. Moni noista järjestöistä myös todellisuudessa osallistuu kansainvälisten sopimusten laadintaan.

Humphreyn mukaan kansainvälisessä ihmisoikeustutkimuksessa tulee puolestaan pohtia kysymystä, miksi näitä oikeuksia täytyy suojella kansainvälisellä lainsäädännöllä. Miksi kansainvälisen yhteisön tulee huolehtia yksityisten välisistä suhteista tai yhtäläillä yksityisen ja valtion välisistä suhteista?¹⁰⁴ Kansainvälinen yhteisö on päättänyt taistella ihmiskauppaongelmaa vastaan ylikansallisella yhteistyöllä ja rikosoikeuden harmonisoinnilla. Voidaan myös kysyä, että miten ihmiskaupan kaltaista ongelmaa voidaan kansainvälisellä yhteistyöllä tehokkaasti hallita. Miroslav Nozina on tutkinut EU:n yhteistyökuvioita liittyen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen ja hän kommentoi, että tämäläisten ongelmien ratkaisemiseksi valtioiden tulisi muodostaa käytännöllinen ja selkeä mielipide moraalikysymyksiin¹⁰⁵. Kuten aikaisemmin jo käsiteltiin, on yhteisen kannan muodostaminen jo kansallisesti vaikeaa, saati sitten kansainvälisesti. Kansainvälisiä sopimuksia on kritisoitu niiden heikkoudesta, laaduttomuudesta ja tehottomasta toimeenpanosta.

4.1.2 Valvonnan tehokkuus eri tasoilla

Ihmisoikeussääntelyn tehokkaimman tason määrittelemiseksi on oleellista tarkastella kansainvälisten sopimusten valvonta- ja valitusjärjestelyjä. Tutkimuksessa on jo viitattu nykyaikaista or-

¹⁰³ Humphrey 1989, s. 15.

¹⁰⁴ Humphrey 1989, s. 12.

¹⁰⁵ Nozina teoksessa Henderson (toim.) 2005, s. 25.

juutta ja ihmiskauppaa estämään luotujen oleellisimpien sopimusten mahdollistamiin valitusmenettelyihin. Verrattuna moneen muuhun ihmisoikeusongelmaan, ovat valvonta- ja valitusmahdollisuudet varsin hyvät. Ihmisoikeuksien yleismaailmallisista valvontajärjestelmistä juuri KP-sopimuksen valvontajärjestelmä on yksi merkittävimmistä ja tehokkaimmista. Merkittävä se on erityisesti juuri siksi, että se sisältää tekstissä edellä kuvatun yksilövalitusjärjestelmän.

Tuomas Ojaseen mielestä tehokkain ylikansallinen valvontajärjestely on kuitenkin Euroopan ihmisoikeussopimuksen järjestelmä. Tehokkuuden takaa kokopäivätoiminen Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, yksilövalitusmahdollisuus sekä tuomioiden täytäntöönpanon valvonta. Myös EU:ssa on jopa yksityisellä häntä koskevassa asiassa mahdollisuus valittaa EY:n toimielimen antaman säädöksen tai päätöksen perus- tai ihmisoikeusvastaisuudesta. Lisäksi kansallinen tuomioistuin voi pyytää EY:n tuomioistuimelta ennakkoratkaisun yhteisön oikeuden soveltamisesta.¹⁰⁶

Humphrey näkee, että kansainvälisessä oikeudessa kehitys on vahvistanut yksilön asemaa suhteessa ihmisoikeussääntelyyn. Siitä kertoo yhtäältä esimerkiksi yksityisten henkilökohtainen vastuu tekemistään kansainvälisistä rikoksista ja toisaalta yksityisen oikeussubjektin mahdollisuus tietyissä tapauksissa vedota oikeudessa kansainvälisten sopimusten takaamiin subjektiivisiin oikeuksiin. Humphrey viittaa esimerkkinä Nürnbergin ja Tokion toisen maailmansodan jälkeisiin sotarikosoikeudenkäynteihin. Perinteisesti kansainvälinen oikeus on säädellyt horisontaalisia oikeussuhteita valtioiden kesken, mutta nykyään kansainväliset sopimukset voivat myös säädellä vertikaalisti yksilön ja valtion välisiä suhteita.¹⁰⁷

Alueellisten järjestöjen ihmisoikeussopimukset ovat Meronin mukaan tärkeä lisä yleismaailmallisten sopimusten toteuttamiseksi, sillä niissä on säädely velvoittavammin ja tehokkaammin yksilön ja valtion välisistä suhteista. Hän mainitsee esimerkkeinä ensinnäkin Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen (25 art. 1 k.), joka antaa kaikille sopimusvaltioiden lainkäyttöalueella oleville luonnollisille henkilöille yksin tai ryhmässä sekä ei-valtiolliselle järjestölle mahdollisuuden valittaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen. Toiseksi Meron mainitsee vuonna 1978 voimaan tulleen Amerikan ihmisoikeussopimuksen mahdollistaman valitusoikeuden luonnollisel-

¹⁰⁶ Ojanen 2003, s. 112–114 ja 159–161.

¹⁰⁷ Humphrey 1989, s. 14.

le henkilölle (1 art. 1 k.) sekä ihmisryhmälle tai lailliselle ei-valtiolliselle kokonaisuudelle (44 art.).¹⁰⁸

Viittaus Euroopan ihmisoikeussopimukseen voi kuitenkin olla ongelmallinen, koska sopimuksen katsotaan sitovan jäsenvaltioita perinteisesti negatiivisessa mielessä, eli valtion tulee pidättäytyä loukkaamasta sopimuksessa mainittuja ihmisoikeuksia. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on kylläkin vakiintunut niin sanottu välillisen horisontaalisen vaikutuksen periaate, joka yksittäisten oikeuksien luonteesta ja sisällöstä riippuen voi aiheuttaa valtiolle positiivisia toimintavelvoitteita¹⁰⁹. Pellonpää kirjoittaa, että jäsenvaltioiden on siis lainsäädännöllä pyrittävä estämään mahdolliset oikeuksien loukkaukset myös horisontaalisella tasolla, eli yksityisten ihmisten välillä¹¹⁰. Tämä toteutetaan käytännössä säätämällä tietyn kansainvälisen ihmisoikeuden tai muun kansainvälisen sopimuksen vastainen teko rikokseksi, eli loukkaukseksi valtiota vastaan. Tällainen periaate velvoittaa Suomea myös ihmiskauppasopimuksien kohdalla. Jos ihmiskauppaa ei olisi kriminalisoitu, olisi Suomi joutunut sopimuksen 35 artiklan mukaan viimekädessä selvittämään sopimusriitaa YK:n kansainvälisessä tuomioistuimessa. Yksilövalitus ei tulisi tässä tapauksessa kuitenkaan kyseeseen.

Sitä vastoin Euroopan neuvoston uusi ihmiskaupan vastaisen toiminnan yleissopimus mahdollistaa valtion haastamisen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen vastaamaan positiivisen velvollisuuden rikkomisesta¹¹¹. Myös yksilövalitus tulee mitä todennäköisimmin kyseeseen esimerkiksi siinä tapauksessa, jos ihmiskaupan uhrin jotain tiettyä oikeutta ei ole tehokkaasti toteutettu, sillä sopimus perustaa useita vahvoja subjektiivisia oikeuksia ihmiskaupan uhreille.

Ihmisoikeusloukkauksissa yleisempää kuitenkin on kansalliseen tuomioistuimeen vetoaminen, sillä ensinnäkin tuomioistuinten tulee huomioida kaikki Suomea velvoittavat ihmis- ja perusoikeussäädökset sekä toiseksi se on edellytyksenä kansainväliseen tuomioistuimeen valitettaessa. Humphrey:n näkemys on siis, että valtio ja kansallinen lainsäädäntö ovat ensisijaisesti vastuussa ihmisoikeuksien suojelusta. Hänen mukaansa voidaan jopa väittää ihmisoikeuksien suojelun olevan valtion lainsäädännön päätarkoitus. Ainakin on selvää, että valtiolla on paremmat käytännön

¹⁰⁸ Meron 1986, s. 100–101.

¹⁰⁹ Esimerkiksi EIT 26.3.1985, A 91.

¹¹⁰ Pellonpää 2005, s. 23–26.

¹¹¹ Explanatory Report 2006, 44 kohta.

mahdollisuudet suojella ihmisoikeuksia, koska se toimii läheisemmässä yhteydessä yksityisiin henkilöihin nähden kuin kansainvälinen yhteisö.¹¹²

4.2 Ihmiskauppa kansainvälisenä ongelmana

4.2.1 Kansainvälistyvä ongelmien hallinta

Humphrey pohtii oikeuden ja erityisesti kansainvälisen lainsäädännön luonnetta ja sen suomia mahdollisuuksia kansainvälistyvien ongelmien hallintaan. Hänen mukaansa kansainvälinen oikeus on tärkeä auktoriteetti valtioiden lainsäädännön yläpuolella. Hän perustelee tätä sillä, että oikeusjärjestelmä rakentuu normihierarkiaan, missä alempi säädös perustuu aina ylempään ja että tämän ylemmän säädöksen tehtävänä on turvata perusoikeuksia. Valtioiden sisäisen oikeusjärjestelmän hierarkiassa ylimpänä on yleensä perustuslaki ja valtiosääntö, jotka perustuvat tapaoikeuteen tai luonnonoikeuteen. Humphrey on kuitenkin skeptinen perustuslain ihmisoikeussuojan pysyvyydestä kaikkina aikoina, joten hänen mukaansa valtiollisten perustuslakien yläpuolella oleva kansainvälinen oikeussääntely on ainut keino taata ihmisoikeuksien maailmanlaajuinen toteutuminen.¹¹³ Kansainvälinen yhteisö ei siis luota valtioiden kykyyn ja haluun säädellä tärkeistä asioista vaan haluaa varmistua yhteisistä pelisäännöistä. Kansainvälisellä lainsäädännöllä on tarkoitus sitoa kaikki valtiot mukaan taistelemaan kansainvälisiä ongelmia vastaan ja velvoittaa ne osalltamaan toteuttamaan sopimuksessa tehokkaiksi katsotut keinot.

Humphreyn mukaan kansainvälisen oikeuden tärkeydestä kertoo myös yleinen kansainvälistyminen nykypäivän maailmassa. Kansainvälinen sääntely yleistyy kaikilla aloilla, koska kaikenlainen rajoja ylittävä vaihdanta ja toiminta yleistyvät. Tämän seurauksena valtioiden oma lainsäädäntövalta väistämättä kaventuu tulevaisuudessa.¹¹⁴ Ihmiskauppaa voidaan myös pitää tällaisena rajoja ylittävänä vaihdantana, mikä edellyttää kansainvälistä sääntelyä. Koska tämä vaihdanta on valtioiden kannalta haitallista ja vastoin kansainvälisiä ihmisoikeuksia, tulee sitä pyrkiä estämään kansainvälisesti ylikansallisin keinoin. Samalla tavalla on kansainvälistä sääntelyä syntynyt runsaasti myös kaupankäynnin alalla, missä ylikansallisella sääntelyllä valtiot pyrkivät estämään haitallisia lieveilmiöitä rajoittamalla kansalaistensa muuten varsin vapaata kanssakäymistä. Tätä on tutkinut Jarrod Wiener, joka tulee siihen lopputulokseen, että kansainvälisten ongelmien hallitseminen

¹¹² Humphrey 1989, s. 12.

¹¹³ Humphrey 1989, s. 15.

¹¹⁴ Humphrey 1989, s. 15.

edellyttää ylikansallista harmonisointia, mikä puolestaan luo uudenlaisen globaalien hallinnon muodon¹¹⁵.

Humphrey lisää kuitenkin, että kansainvälisessä toiminnassa tulisi pyrkiä huomioimaan ja suojelemaan tiettyjä inhimillisiä arvoja. Hän huomauttaakin, että voi vielä tulla aika, milloin yksityiset henkilöt tarvitsevat suojaa kansainvälisten viranomaisten hyväksikäyttöä vastaan.¹¹⁶ Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisen toiminnan yleissopimuksen selittävässä raportissakin huomautetaan, että kansainvälisen ihmiskaupan hallinnassa tulee suojella uhrien ihmisoikeuksia eikä uhrata heitä kansainvälisen rikollisuuden vastaisen työn välineenä¹¹⁷. Tällainen ajattelu voidaan nähdä perus- ja ihmisoikeusmyönteiseksi lähestymistavaksi kansainvälisessä ihmiskaupan sää-dösvalmistelussa.

4.2.2 Kansainvälistä vai ylikansallista?

Ihmiskaupan luonnetta on viimeaikoina tutkinut esimerkiksi Matilde Ventrella McCreight, jonka mukaan ihmiskauppaa voidaan pitää luonteeltaan samanaikaisesti kansainvälisenä ja ylikansallisenä rikollisuutena¹¹⁸. Kansainvälisellä rikollisuudella tarkoitetaan tekoja, jotka joko loukkaavat kansainvälistä tapaoikeutta tai jotka on kansainvälisen sopimuksen tekstissä nimenomaisesti ilmaistu olevan kansainvälistä rikollisuutta¹¹⁹. Ylikansallisella rikollisuudella puolestaan tarkoitetaan luonteeltaan alun perin kansallista rikollisuutta, jolla on myös rajojen yli ulottuvaa vaikutusta¹²⁰. Palermon järjestäytyneen rikollisuuden vastainen sopimus on nimensä mukaan tarkoitettu käsittelemään tällaista ylikansallista, rajoja ylittävää rikollisuutta¹²¹.

Suomen näkökulmasta ihmiskauppa on enemmän kansainvälinen kuin ylikansallinen ongelma. Sen voi päätellä Palermon sopimuksen virallisesta suomenkielisestä nimestä kansainvälinen järjestäytyneen rikollisuuden vastainen YK:n yleissopimus. Sen lisäksi ihmiskaupan kriminalisointia koskevassa hallituksen esityksessä käydään läpi Palermon yleissopimuksen, sen lisäpöytäkirjan ja EU:n puitepäättöksen vaatimuksia liittyen Suomen rikosoikeuden soveltamisalaan ja ihmis-

¹¹⁵ Wiener 1999, s. 189—190.

¹¹⁶ Humphrey 1989, s. 15.

¹¹⁷ Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings (Explanatory Report) 2006, 377 kohta.

¹¹⁸ McCreight 2006, s. 106. Englanniksi käytetään termejä international ja transnational.

¹¹⁹ Cassese 2005, s. 436.

¹²⁰ McCreight 2006, s. 111—112. Katso myös Palermon sopimuksen ihmiskauppaa koskevan lisäpöytäkirjan 3 artiklan 2 kohta.

¹²¹ Englanniksi the United Nations Convention against Transnational Organized Crime.

kaupan määrittämiseen kansainväliseksi rikokseksi. Esityksessä tullaan siihen lopputulokseen, että sopimusvelvoitteet eivät vaadi ihmiskaupan säätämistä kansainväliseksi rikokseksi, mutta näin kuitenkin päätettiin siitä huolimatta tehdä.¹²² Nykyään rikoslain 7 §:n 3 momentti kuuluu: ”Suomen lakia sovelletaan tekopaikan laista riippumatta myös Suomen ulkopuolella tehtyyn ihmiskauppaan, törkeään ihmiskauppaan ja 34 a luvussa tarkoitettuun rikokseen.”

McCreight perustaa väitteensä ihmiskaupan kansainvälisestä luonteesta sille, että tällainen rikos on niin inhottava, että siitä tulee voida rangaista yleismaailmallisesti¹²³. Oikeuskirjallisuudesta on löydettävissä myös oikeudellisesti perustellumpaa päättelyä ihmiskaupan kansainvälisen luonteen puolesta. McCreight viittaa Obokata:n artikkeliin oikeustieteellisessä aikakauslehdessä *International Comparative Law Quarterly*, missä tämä väittää ihmiskaupan lukeutuvan rikokseksi ihmisyyttä vastaan¹²⁴. Cassese:n mukaan rikos ihmisyyttä vastaan todellakin on yksi selkeästi tunnistettu kansainvälisen rikollisuuden muoto¹²⁵. Hän puolestaan selittää ihmisyyden vastaisen rikoksen olevan teko, joka loukkaa ihmisarvoa, nöyryyttää tai alentaa yhtä tai useampaa henkilöä. Cassese näkee kuitenkin, että ihmisyyden vastainen rikos ei voisi olla yksittäinen tai satunnainen teko vaan sen luonteeseen kuuluu olla valtiollista toimintaa tai valtion käytännössä hyväksymää.¹²⁶ Jos tuo Cassese:n edellä kuvailtu edellytys on ehdoton, tulisi ihmiskaupan käsittämistä rikokseksi ihmisyyttä vastaan ehkä perustella valtion positiivisten kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden laiminlyömisellä.

McCreight painottaa, että ero ylikansallisen ja kansainvälisen rikollisuuden välillä on tärkeä, koska näitä erilaatuisia rikollisuuden ilmenemismuotoja tulisi EU:n puitteissa lähestyä eri keinoin¹²⁷. Myös kansainvälisen järjestelmän ja YK:n näkökulmasta näiden kahden käsitteen vaikutuksissa täytäntöönpanoon on eroja. Jos ihmiskauppa on kansainvälistä rikollisuutta, voi kansainvälisoikeudellisten periaatteiden mukaan tapauksen käsitellä missä tahansa maailman tuomioistuimessa. Jos taas ihmiskaupparikos on luonteeltaan ylikansallinen, tulee tapaus käsitellä jossain siihen oleellisesti liittyvistä valtioista sen kansallisen oikeusjärjestelmän sääntöjen mukaan.

Juuri siitä syystä ylikansallisten ongelmien torjunnassa on tärkeää harmonisoida valtioiden kansallista lainsäädäntöä. Kimpimäki kuitenkin kritisoi suomalaisen lainlaatijan ymmärtä-

¹²² HE 34/2004 vp, s. 71.

¹²³ McCreight 2006, s. 112.

¹²⁴ McCreight 2006, s. 112.

¹²⁵ Cassese 2005, s. 436.

¹²⁶ Cassese 2005, s. 441–442.

¹²⁷ McCreight 2006, s. 106.

mättömyyttä kansainvälisten ongelmien hallinnassa ja kansallisten keinojen punninnassa. Hän mainitsee esimerkkinä vuonna 1995 rikoslakiin tehdyn muutoksen, joka poisti valkoisen orjakaupan kriminalisoivan pykälän. Tuolloin ei otettu huomioon ilmiön kansainvälistä ulottuvuutta eikä naisten heikompaa asemaa uhrien lähtömaissa. Kimpimäki huomauttaa, että kansainvälisten kontaktien lisääntyminen pakottaa ylikansallisten näkökulmien huomiointamiseen lainsäädäntötoiminnassa. Hän esittää kuitenkin kysymyksen, että kuinka pitkälti tällaista kansainvälisen tason varautumista tulisi kansallisesti omaksua.

5 LAINLAATIJAN VAIHTOEHDOT

5.1 Kansainväliset velvoitteet

5.1.1 Kansainvälisten sopimusten voimaansaattaminen

Ihmiskaupan sääntely on ainakin Suomen näkökulmasta alkanut kansainvälisellä tasolla. Euroopan unionissakin toimenpiteet ja säädökset ihmiskaupan estämiseksi ovat kehittyneet kansainvälisten sopimusten ansiosta. Tärkeimpiä nimenomaan ihmiskauppaa käsitteleviä kansainvälisiä instrumentteja ovat Yhdistyneiden kansakuntien kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastainen yleissopimus (SopS 18/2004) ja erityisesti sen ihmiskauppaa koskeva lisäpöytäkirja (SopS 71/2006) sekä Euroopan neuvoston vuonna 2005 allekirjoitettavaksi avattu ja helmikuussa 2008 kansainvälisesti voimaan tullut ihmiskaupan vastainen yleissopimus. Suomi osallistui tuohon YK:n niin sanotun Palermon yleissopimuksen valmisteluun aktiivisesti muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden kanssa¹²⁸. Sekä EU että Suomen valtio allekirjoittivat Palermon yleissopimuksen, koska se on niin sanottu sekasopimus eli jaetun toimivallan sopimus. Suurin osa sopimusmääräyksistä kuuluu jäsenvaltion toimivaltaan.¹²⁹ Ihmiskauppaan liittyvää toimivallanjakoa käsitellään myöhemmin.

Suomen allekirjoittaessa ja ratifioidessa kansainvälisiä sopimuksia, syntyy samalla tarve uudistaa tai ainakin tarkistaa kansallista lainsäädäntöä, jotta kansainvälisten sopimusten velvoitteet täyttyisivät. Kari Hakapää kirjoittaa, että kansainvälisen oikeuden mukaan sillä ei ole merkitystä, miten valtiot saattavat voimaan nuo velvoitteet, vaan olennaista on velvoitteiden noudattaminen. On myös hyvä huomata, että kansainvälisoikeudellinen vastuu syntyy välittömästi veloitteen syntymisen yhteydessä, eikä valtio voi välttää sitä vetoamal-

¹²⁸ HE 32/2003 vp, s. 9.

¹²⁹ HE 32/2003 vp, s. 4.

la sisäisen lainsäädäntönsä määräyksiin.¹³⁰ Palermon yleissopimuksen velvoitteiden kansallinen voimaansaattaminen on ollut varsin pitkäaikainen prosessi. Tähän mennessä se on poikanut neljä lakihanketta: ensin yleissopimuksen voimaansaattaminen, sitten lisäpöytäkirjassa vaadittu ihmiskaupan kriminalisoiminen, kolmanneksi lisäpöytäkirjan voimaansaattaminen ja neljänneksi ihmiskaupan uhrin auttamiseen ja suojeluun liittyvien toimenpiteiden säätäminen lailla.

Suomessa oikeusjärjestys on rakentunut niin sanotun dualistisen mallin mukaan¹³¹. Kansainvälinen oikeus on siis erillinen kokonaisuus, jota esimerkiksi tuomioistuimet eivät sovelle. Kansainvälinen sopimus tulee saattaa täällä kansallisesti voimaan, jotta se sitooi tuomioistuimia, viranomaisia ja kansalaisia¹³². Vaikka kansainväliseltä tasolta, valtion ulkopuolelta katsottuna, sopimusvelvoite sitoo valtioita heti sopimuksen tultua kansainvälisesti voimaan, edellyttää tehokas toimeenpano valtion sisällä kansainvälisen sopimuksen kansallista voimaansaattamista. Ehkä juuri tästä syystä pelkät Palermon yleissopimuksen ja lisäpöytäkirjan voimaansaattamislait eivät riittäneet vaan myöhemmin katsottiin tarpeelliseksi säätää kansallisia lakeja, jotka liittyivät tarkemmin ihmiskaupan estämisen eri edellytyksiin.

Suomessa yleisemmin sovellettuina sopimuksen voimaansaattamisen tapoina ovat olleet inkorporointi ja transformaatio. Inkorporointi on sopimustekstin sisällyttämistä sellaisenaan kansalliseen oikeuteen. Yleisin tapa on säätää blankettilaki, jonka sisältö on se, että sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat säännökset säädetään voimassa oleviksi. Näin on saatettu voimaan myös Palermon yleissopimus. Transformaatio puolestaan tarkoittaa sopimuksen sellaista asiasisältöistä voimaansaattamista, jossa lailla tai asetuksella muutetaan sopimuksen alaa koskevaa kansallista normistoa sopimusvelvoitteiden mukaisesti.¹³³

Suomen perustuslaissa on määritelty kansainvälisen veloitteen voimaansaattaminen 95 §:ssä. Kyseisen pykälän ensimmäisen momentin mukaan valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen veloitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan voimaan lailla, kun taas muilta osin kansainväliset veloitteet saatetaan voimaan tasavallan presidentin an-

¹³⁰ Hakapää 2003, s. 17. Katso myös Ojanen 2003, s. 95.

¹³¹ Jyränki 2000, s. 73.

¹³² Tala 2005, s. 23.

¹³³ Ojanen 2001, s. 156.

tamalla asetuksella. Jos taas kansainvälinen velvoite koskee perustuslakia, pykälän toisen momentin mukaan se saatetaan Suomessa voimaan niin sanotussa supistetussa perustuslain säätämisyjärjestyksessä.¹³⁴ Ihmiskauppaa koskevissa hallituksen esityksissä mainitaan laki-hankkeiden liittyvän oleellisesti perus- ja ihmisoikeuksiin, muttei niihin kuitenkaan liity mitään ristiriitaa perustuslain kanssa. Lakiehdotukset on näin ollen käsitelty tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Oikeuskirjallisuuden mukaan kansainvälinen velvoite kuuluu lainsäädännön alaan erityisesti sopimusta hyväksyessä ja ilmeisesti myös voimaansaattamassa, jos jokin seuraavasta neljästä kriteeristä täyttyy:¹³⁵

- 1) Määräys koskee jonkin perustuslaissa turvatun perusoikeuden käyttämistä tai rajoittamista.
- 2) Määräys muutoin koskee yksilön oikeuksien tai velvollisuuksien perusteita.
- 3) Määräyksen tarkoittamasta asiasta on voimassa lain säännöksiä.
- 4) Siitä on Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan säädettävä lailla.

Palermon yleissopimukseen perustuvan säätelyn tulee olla laintasoista, koska ihmiskauppaan voidaan liittää kaikki yllä lueteltua kriteeriä. Tietenkin rangaistavasta toiminnasta tulee olla maininta rikoslaissa, koska se puuttuu yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin, mutta muutenkin voidaan nähdä yhteyskohtia kriteereihin. Ensinnäkin ihmiskauppa on YK:n mukaan rikos ihmisyyttä vastaan. Lisäksi ihmiskaupan uhrin auttamisyjärjestelmän tavoitteena on turvata toimeentulo ja huolenpito¹³⁶. Vaikka lainlaatija ei ole juurikaan käsitellyt aihetta, ihmiskauppaan ja erityisesti sen määrittelemiseen liittyy myös arvokeskustelua henkilön itsemääräämisoikeudesta. Ihmiskauppailmiöstä on myös ollut aikaisempaa lainsäädäntöä, ja erityisesti rangaistussäännökset edellyttävät laintasoista säätelyä. Palermon yleissopimuksen ihmiskauppaan liittyvän lisäpöytäkirjan voimaansaattamista koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että lisäpöytäkirjaan sisältyy lukuisia lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, mutta niitä ei tarkemmin käsitellä¹³⁷.

¹³⁴ Tala 2005, s. 23.

¹³⁵ Ojanen 2001, s. 153.

¹³⁶ HE 183/2006 vp, s. 17.

¹³⁷ HE 221/2005 vp, s. 19.

Suomi siis allekirjoitti Palermon sopimuksen ja sen lisäpöytäkirjat joulukuussa 2000, ja lainsäädäntövalmistelut aloitettiin loppuvuodesta 2002. Tuolloin kuitenkin keskityttiin yleissopimuksen perusosan voimaansaattamiseen. Hallituksen esitys annettiin eduskunnalle kesäkuussa 2003, ja laki tuli voimaan maaliskuussa 2004. Hallituksen esityksessä mainitaan, että lain olisi tarkoitus tulla voimaan samalla, kun yleissopimus tulee kansainvälisesti voimaan¹³⁸. Näin ei kuitenkaan tapahtunut, vaan Palermon yleissopimus tuli kansainvälisesti voimaan syyskuussa 2003. Hallituksen esityksessä mainitaan, että lisäpöytäkirjojen voimaansaattamiseen liittyvät lakiehdotukset on tarkoitus valmistella myöhemmin¹³⁹. Tätä tarkoitusta varten oikeusministeriö asetti työryhmän marraskuussa 2002.

Selvitystyö oli jaettu kahteen vaiheeseen; ensimmäisessä vaiheessa oli tarkoitus säätää ihmiskaupan kriminalisoinnista ja toisessa vaiheessa käsitellä ihmiskaupan uhrin asemaa ja suojelua¹⁴⁰. Kriminalisointia koskeva hallituksen esitys on annettu eduskunnalle huhtikuussa 2004, ja se on tullut voimaan elokuussa 2004. Ihmiskauppaa koskeva lisäpöytäkirja on tullut kansainvälisesti voimaan jo joulukuussa 2003. Sen voimaansaattamiseen liittyvä hallituksen esitys on annettu eduskunnalle paljon myöhemmin, joulukuussa 2005. Lisäpöytäkirja on saatettu Suomessa voimaan blankettilaililla lokakuussa 2006. Ihmiskaupan uhrien auttamista koskeva hallituksen esitys on jätetty eduskunnalle lokakuussa 2006, ja se on tullut voimaan tammikuussa 2007. Nämä kolme ihmiskauppaan liittyvää lainsäädäntöhanketta perustuvat siis Palermon yleissopimuksen velvoitteiden voimaansaattamiseen. Ne ovat kuitenkin hyvin erityyppisiä ja niissä on lainsäätäjällä ollut eri määrin liikkumavaraa vaihtoehtoja harkittaessa.

5.1.2 Kriminalisoinnin vaihtoehdot

Kotimaisen lainsäätäjän valta ja liikkumavara eivät ole kansainvälisten sopimusten yhteydessä yleensä asiallisesti yhtä laajoja kuin puhtaasti kansallista lainsäädäntöä laadittaessa¹⁴¹. Esimerkiksi Palermon yleissopimuksen mukaan ihmiskaupan tehokas kriminalisointi on selkeä sopimusvelvoite, eikä se jätä mahdollisuutta muunlaisten yhteiskunnallisten vaikuttamiskeinojen käyttöön kriminalisoinnin asemesta. Suomessa ei ole ennen Palermon sopimusta nähty tarvetta kriminalisoida juuri ihmiskaupan rikosnimikettä, koska tämä ilmiö

¹³⁸ HE 32/2003 vp, s. 1.

¹³⁹ HE 32/2003 vp, s. 10.

¹⁴⁰ HE 34/2004 vp, s. 20 ja HE 183/2006 vp, s. 3–4.

¹⁴¹ Tala 2005, s. 23.

on ollut rangaistavaa jo muun lainsäädännön perusteella. Minna Kimpimäen Lakimiehessä vuonna 1999 olleessa artikkelissa hän näki, että ihmisen kaupallistamiseen liittyvän kriminalisoinnin kanssa lainsäätäjät on ollut varovainen vallitsevan klassisen liberalistisen valtiokäsityksen ja oikeushyväajattelun vaikutuksesta. Kimpimäen mukaan taustalla on ajatus, että valtiovallan ei tule puuttua kaikkiin elämänalueisiin ja että ihmisillä on vapaus määrätä ruumiistaan ja elämäntavoistaan.¹⁴²

Kriminalisointia perustellaan hallituksen esityksessä ensisijaisesti kansainvälisillä velvoitteilla, mutta siinä mainitaan myös kansallisten tarpeiden edellyttävän erityistä ihmiskauppaa koskevaa sääntelyä. Keinoina mainitaan periaatteessa olevan nykyisten rangaistussäännösten muuttaminen ja täydentäminen, mutta selkein ja havainnollisin vaihtoehto lainlaatiijan mukaan on kuitenkin erillinen rangaistussäännös ihmiskaupasta. Hallituksen esityksessä myönnetään, että kansainväliset velvoitteet rajoittavat oleellisesti lainlaadinnan vaihtoehtoja, koska sääntely on niin yksityiskohtaista.¹⁴³

Viimeisimmässä lainsäädäntöhankkeessa auttamisjärjestelmän säatelemiseksi kansallisella lainsäätäjällä oli sitä vastoin enemmän vaihtoehtoja. Itse asiassa jo ennen lainsäädäntöhanketta ministeriössä oli päädytty ensin laatimaan viranomaisohjeita ihmiskaupan uhrien suojelemiseksi. Loppujen lopuksi laajan selvitystyön jälkeen valtioneuvosto julkaisi ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman elokuussa 2005¹⁴⁴. Hallituksen esityksessä kuitenkin todetaan, että myös ihmiskaupan uhrien auttamisesta olisi säädettävä laissa. Perusteluna on mainittu viranomaisyhteistyön tehostaminen ja ihmiskaupan uhrien suojelun erikoislaatuisuus.¹⁴⁵ Hallituksen esityksessä on käsitelty muissa EU-maissa toteutettuja toimia uhrien auttamiseksi, koska lainsäädäntöä laadittaessa on huomioitu myös EU:ssa annettuja säädöksiä. Ilmeisesti lailla säätäminen ei olisi ainut mahdollinen keino sopimusvelvoitteiden täyttämiseksi, sillä hallituksen esityksessä mainitaan auttamistyön olevan toisinaan lainsäädännössä tarkkaan määriteltyä ja toisinaan taas suhteellisen vapaasti järjestettyä kansalaisjärjestöjen toimintaa¹⁴⁶.

¹⁴² Kimpimäki 1999, s. 1200.

¹⁴³ HE 34/2004 vp, s. 54.

¹⁴⁴ Ihmiskaupan vastainen toimintasuunnitelma 2005.

¹⁴⁵ HE 183/2006 vp, s. 8.

¹⁴⁶ HE 183/2006 vp, s. 7.

Palermion sopimuksen perusteella sopimusvaltioita velvoitetaan antamaan yksityisyyden suojaa, oikeusapua ja joitain sosiaalipalveluja. Luonteeltaan ne kuitenkin ovat heikosti velvoittavia, ja ne jättävät toimet pitkälti kansalliseen harkintaan. Esimerkiksi yksityisyyttä tulee suojella ”siinä laajuudessa kuin se on sopimusvaltion kansallisen lainsäädännön mukaan mahdollista” (II osa 6 art. 1 kohta). Oikeusavun kohdalla puolestaan ”kukin sopimusvaltio varmistaa, että sen kansallinen oikeus- tai hallintojärjestelmä sisältää toimenpiteitä, joiden avulla” uhria tuetaan (II osa 6 art. 2 kohta). Sosiaalipalvelujen kohdalla puolestaan ”kukin sopimusvaltio harkitsee sellaisten toimenpiteiden täytäntöönpanoa” (II osa 6 art. 3 kohta).

Kansainvälisten sopimusten velvoitteista siis vain ihmiskaupan kriminalisoinnin velvoite on edellyttänyt Suomen viranomaisilta lainsäädäntötoimia. Ihmiskauppaa koskevassa lisäpöytäkirjassa velvoite on ilmaistu näin: ”Kukin sopimusvaltio ryhtyy tarvittaviin lainsäädännöllisiin ja muihin toimenpiteisiin säätääkseen tämän pöytäkirjan 3 artiklassa tarkoitetun tahallisen toiminnan rangaistavaksi teoksi” (I osa 5 art. 1 kohta). Kuten aikaisemmin jo todettiin, kriminalisointi toteutettiin säätämällä uusi laki ihmiskaupan rikosnimikkeellä, vaikka vaihtoehtona oli vapaudenriistoa ja ihmisryöstöä koskevien pykälien muuttaminen.

Lakimieheissä olleessa artikkelissa vuonna 1999 ajateltiin senhetkisen ihmisen kaupallistamista koskevan sääntelyn olevan riittävää kattamaan sen ihmiskaupan suppeuden, mitä Suomessa esiintyy. Tuolloin ei tässä artikkelissa toivottu symbolista kriminalisointia kuormittamaan kansallista lainsäädäntöä.¹⁴⁷ Artikkelissa pohditaan, kuinka laajasti Suomen rikoslainsäädäntö tulisi ulottaa toimintaansa, joka ei varsinaisesti uhkaa maan yhteiskunnallista järjestystä. Artikkelissa huomioidaan myös symbolista kriminalisointia puolustava näkökulma, jonka mukaan kansainvälinen rikollisuus laajenee nopeasti ja siihen tulisi pyrkiä vaikuttamaan ennakoivasti, vaikka vielä tällä hetkellä siihen ei olisikaan kansallista tarvetta¹⁴⁸.

Ihmiskaupan rangaistussäännökset voidaan siis nähdä symbolisena lainsäädäntönä. Yhtälailla voidaan nähdä symboliseksi lainsäädännöksi myös seksuaalipalvelujen oston kieltäminen, jota on kaavailtu ihmiskaupan estämisen keinoksi. Seksuaalipalvelujen oston kri-

¹⁴⁷ Kimpimäki 1999, s. 1201.

¹⁴⁸ Kimpimäki 1999, s. 1188 ja 1201.

minalisoinnin lakiehdotukseen moni lausunnon antaneista tahoista piti seksuaalipalvelujen ostamisen kriminalisointia symbolisena, julistuksenomaisena rikoslainsäädäntönä. Esimerkiksi keskusrikospoliisi katsoi, että säännöksellä olisi enintään symbolinen merkitys ja että rikoslain käytön tulisi olla viimeinen keino.¹⁴⁹ Myös ihmiskauppaa koskevan lisäpöytäkirjan voimaansaattamista ja seksuaalipalvelujen ostamisen kriminalisointia ehdottavassa hallituksen esityksessä katsotaan pelkkä ihmiskaupan uhrilta ostettujen seksuaalipalvelujen rangaistavuus symboliseksi lainsäädännöksi, jota tulisi välttää¹⁵⁰. Loppujen lopuksi laki hyväksyttiin juuri edellä mainitussa muodossa. Kyseisen rikoslain 20 luvun 8 §:n otsikkona on ”seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttö”. Tämä lopputulos on selvästikin kompromissi viranomaisten ja eri mielipiteitä edustavien etutahojen kesken. Demokraattisessa lainlaadinnassa monesti päädytään kompromisseihin, koska lakihankkeet vaativat toteutuakseen taakseen laajaa yhteisymmärrystä. Usein tällaisessa kompromissitilanteessa joudutaan tinkimään tehokkaimmista sääntelyvaihtoehdoista, jolloin uudet säännökset voivat parhaimmillaankin tuottaa vain marginaalisia muutosvaikutuksia¹⁵¹. Symbolisen lainsäädännön tehokkuus riippuu tietenkin sen toimeenpanon tehokkuudesta, mitä käsitellään tässä tekstissä myöhemmin.

Tällä hetkellä lainlaatiija on siis taipuvainen käyttämään symbolista kriminalisointia yleisen paheksunnan osoittamiseksi, vaikka sen tehokkaasta toteutumisesta ei ole takeita. Taustalla on myös kansainvälinen paine, sillä ennen ihmiskauppanimikkeen ottamista rikoslakiin Suomi oli saanut kansainvälistä kritiikkiä ihmiskaupanvastaisen työn puutteista. Esimerkiksi Yhdysvaltojen vuodesta 1999 alkaen julkaisema ”Trafficking in Persons Report” katsoi ensimmäisissä arvioinneissaan ihmiskaupanvastaisten toimien olevan Suomessa riittämättömiä ja lainsäädännön puutteellista. Ensimmäinen Suomea koskeva arvio on vuodelta 2003, ja siinä kritisoidaan sitä, ettei Suomen rikoslainsäädäntö tunne ihmiskauppakäsitettä eikä sitä ole nimenomaisesti kriminalisoitu¹⁵². Raportti oli muutenkin varsin tiukkasävyinen ja se antoi erittäin kielteisen kuvan Suomen tilanteesta, mikä osaltaan on voinut vaikuttaa viranomaisten aktiivisempaan toimintaan seuraavina vuosina. Vuoden 2006 raportissa Suomi oli nostettu ihmiskaupanvastaisen toiminnan vähimmäistavoitteet täyttävien maiden

¹⁴⁹ Ihmiskauppa, paritus ja prostituutio 2004, s. 12.

¹⁵⁰ HE 221/2005 vp, s. 20.

¹⁵¹ Ervasti & Tala 1996, s. 18. Alkuperäisenä lähteenä Cook ja Shadish 1986.

¹⁵² Trafficking in Persons Report 2003.

ryhmään, ja vuonna 2007 mainittiin uusi ihmiskaupan uhrilta seksuaalipalvelujen oston kriminalisoiva laki¹⁵³.

Oikeuskirjallisuudessa on kritisoitu tällaisiin ajankohtaisiin ongelmiin reagoimista symbolisella lainsäädännöllä. Lainlaatijalle voi itselleenkin olla tärkeintä antaa se kuva, että asialle tehdään jotain ja näin saadaan asia loppuun käsitellyksi. Kyseisessä ihmiskaupanvastaisen työn arviointitapauksessa maa saa siis paremman arvostelun Yhdysvaltojen tekemässä arvioinnissa. Ongelmana on se, että tällöin hankkeen tulokset ja vaikutukset eivät ole yhtä tärkeitä.¹⁵⁴

Valtioilla on nykymaailmassa yhä valta päättää sitoutumisestaan kansainvälisiin sopimuksiin ja myös oikeus valita sopimusvelvoitteiden voimaansaattamismuoto. Kansallisvaltioiden tunnusmerkkinä on vanhastaan pidetty suvereenia valtaa säätää kunkin maan omien tarpeiden ja intressien mukaista lainsäädäntöä¹⁵⁵. Kansainvälisen rikollisuuden ehkäisyyn tarvitaan kuitenkin mielellään kaikkien maailman valtioiden yhteistyötä, ettei ulkopuolelle jäävistä valtioista muodostuisi porsaanreikiä, missä rikollinen toiminta olisi riskittömämpää ja tuottoisampaa. Painetta kansainvälistymiseen ja yhtenäisiin sääntelyihin luo se, että nykyajan ongelmat, kuten kansainvälinen rikollisuus, koskevat laajempia alueita kuin kansallisvaltioita¹⁵⁶.

Yhdysvaltojen omat intressit ihmiskaupan ehkäisyn valvomisessa ovat ymmärrettävästi suuremmat kuin Suomella; täällä ongelma ei ole ainakaan vielä muodostunut niin laajaksi ja vakavaksi, että se olisi herätellyt viranomaisia toimimaan kansallisesta aloitteesta. Nyt kun ongelma on tiedostettu, olisi hyvä kiinnittää huomiota ihmiskaupan vastaiseen toimintaan kansallisista lähtökohdista ja ominaispiirteistä käsin, jotta se olisi mahdollisimman tehokasta. Osa lainsäädännön sisältöeroista eri maissa aiheutuu aidoista olosuhteiden, ajatus-
tapojen, arvostusten ja yhteiskunnan instituutiorakenteiden eroavaisuuksista, eikä niitä ole helppoa tai järkevää syrjäyttää väkisin¹⁵⁷. Kansallista lainsäädäntöä laadittaessa voi kuitenkin tutustua muiden maiden toimintatapoihin ja soveltaa niitä esimerkkejä, jotka tuntuvat sopivilta meidän kansallisiin oloihimme.

¹⁵³ Trafficking in Persons Report 2007.

¹⁵⁴ Ervasti & Tala 1996, s. 18.

¹⁵⁵ Tala 2005, s. 22.

¹⁵⁶ Tala 2005, s. 25.

¹⁵⁷ Tala 2005, s. 61.

5.2 Ylikansallisen oikeuden vaikutus

5.2.1 EY-oikeuden laadinta

Kansainvälisten sopimusten lisäksi suomalaisen ihmiskaupanvastaiseen toimintaan ja lainlaadintaan on myös vaikuttanut Euroopan unioni ja sen normit. Säätelystä on monentasoisista ja lisäksi on pidetty konferensseja ja laadittu yhteistyöohjelmia. Tärkeimpiin säädöksiin kuuluu ensimmäisenä heinäkuussa 2002 tehty neuvoston puitepäättös ihmiskaupan torjunnasta (2002/629/YOS). Toisena voidaan mainita lokakuussa 2003 annettu neuvoston päätöslauselma aloitteista ihmiskaupan, erityisesti naiskaupan, torjumiseksi. Kolmantena on annettu huhtikuussa 2004 neuvoston direktiivi oleskeluluvasta, joka myönnetään yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa tekeville kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat ihmiskaupan uhreja tai jotka ovat joutuneet laittomassa maahantulossa avustamisen kohteiksi (2003/81/EY). Viimeisimpänä on laadittu vuonna 2005 ihmiskaupanvastainen toimenpideohjelma.

Säädökset ovat niin sanottua EU:n johdettua oikeutta eli sekundäärioikeutta. Sekundäärinen yhteisön oikeus koostuu ennen muuta perustamissopimuksen 249 artiklassa mainituista säädöksistä. Artiklan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto yhdessä sekä neuvosto ja komissio antavat tehtäviensä täyttämiseksi sopimuksessa määrättyin edellytyksin asetuksia ja direktiivejä.¹⁵⁸ On kuitenkin olemassa paljon muun tasoista säätelystä. Uutta unionin perustuslakia valmistelleet asiantuntijat laskivat, että nykyisin on käytössä yli 22 erilaista säädösten antamiseen liittyvää päätöksentekomenettelyä, kun otetaan huomioon erilaisten toimielinten osallistuminen lainsäädäntöprosessiin¹⁵⁹. Oikeus- ja sisäasioissa neuvosto voi tehdä päätöksen tai puitepätöksen. Nämä ovat EU:sta tehdyn sopimuksen VI osaston mukaisia oikeudellisia välineitä, jotka ovat luonteeltaan hallitustenvälisiä. Päätöksiä ja puitepätöksiä tekee Euroopan unionin neuvosto yksimielisesti komission tai jonkin jäsenvaltion aloitteesta. Direktiivin tapaisesti puitepäättös velvoittaa jäsenvaltiot saavuttamaan tietyn tuloksen, mutta se antaa kansallisten viranomaisten päättää, missä muodossa ja millä tavoin tulos saavutetaan. Päätöksillä pyritään kaikkiin tavoitteisiin, jotka liittyvät yhteistyöhön oi-

¹⁵⁸ Ojanen 2001, s. 163–164.

¹⁵⁹ Tala 2005, s. 72. Alkuperäisenä lähteenä CONV 216/02.

keus- ja sisäasioissa, kun taas puitepääöksellä pyritään lähentämään jäsenvaltioiden lainsäädäntöä.¹⁶⁰

Sekundäärioikeus on kolmas tärkeä yhteisön oikeuden lähde perussopimusten eli primaarioikeuden ja kansainvälisten sopimusten ohella¹⁶¹. Kuten aikaisemmin on tekstissä käsitelty, EU voi olla osapuolena kansainvälisissä sopimuksissa sen yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvissa asioissa. EU on allekirjoittanut Palermon yleissopimuksen ja sen lisäpöytäkirjat. EU:n toimivalta kansainväliseen rikollisuuteen ja ihmiskauppaan liittyen on kuitenkin tunnetun olevan ongelmallista. Hallituksen esityksessä lisäpöytäkirjan voimaansaattamisesta sanotaan, että komission käsityksen mukaan yhteisön toimivalta kattaa lisäpöytäkirjan kokonaisuudessaan. Tämä tarkoittaisi sitä, että jäsenvaltioiden tulisi pidättäytyä sopimuksen ratifioinnista.¹⁶² EU:n toimivalta eri asioissa ilmenee perustamissopimuksesta, kuten esimerkiksi sen osastossa IV, jossa säädellään maahanmuuttopolitiikasta ja jonka 63 artiklan ensimmäisen kohdan 3 alakohta on mahdollistanut ihmiskaupan uhrin oleskelulupadirektiivin säätämisen.

Kansainvälisten sopimusten yhteydessä on tässä tekstissä mainittu, että niin sanotun dualistisen oikeusjärjestelmän takia kansainväliset velvoitteet tulee saattaa sopimusten hyväksymisen lisäksi kansallisesti voimaan. Oikeuskirjallisuudessa EY-tuomioistuimen sanotaan omaksuneen ”monistisen käsityksen” EY-oikeuden ja kansallisen oikeuden väliseen suhteeseen¹⁶³. Tämä koskee erityisesti asetusten sovellettavuutta ja oikeusvaikutusta. Toisaalta myös direktiivit ovat niin ikään valtiosisäisesti välittömästi voimassaolevaa ja sitovaa normistoa. Erotukseksi asetuksista ne eivät kuitenkaan ole teknisesti valmista lainsäädäntöä. Tästä syystä jäsenvaltioilla on harkintavaltaa direktiivin toimeenpanon muodossa ja keinoissa. Asetusten tapaan myös direktiivit voivat kuitenkin luoda välittömän vaikutuksen, tosin vain siinä tapauksessa, että jäsenvaltiot ovat laiminlyöneet direktiivien asianmukaisen toimeenpanon asetetussa määräajassa.¹⁶⁴ Perustamissopimuksen IV osaston 34 artiklan mukaan puitepääöksillä ei puolestaan ole tällaista välitöntä oikeusvaikutusta.

¹⁶⁰ Tala ym. 2007, s. 51. Katso myös EUR-lex: Prosessit ja toimijat.

¹⁶¹ EUR-lex: Prosessit ja toimijat.

¹⁶² HE 221/2005 vp, s. 7.

¹⁶³ Ojanen 1993, s. 69.

¹⁶⁴ Ojanen 1993, s. 70.

Ihmiskauppaa koskevista säädöksistä jäsenvaltioita velvoittavin on siis neuvoston direktiivi. Direktiivit velvoittavat saavutettavaan tulokseensa nähden jokaista jäsenvaltiota, jolle ne on osoitettu. Direktiivit on näin ollen yleensä toimeenpantava jäsenvaltioissa tietyssä määräajassa lainsäädännöllä tai muunlaisilla päätöksillä.¹⁶⁵ Direktiiveissä määritellään tavoitteet, jotka Suomen tulee toteuttaa kansallisesti esimerkiksi muuttamalla tarvittaessa omaa lainsäädäntöään¹⁶⁶. Jos jäsenvaltiot eivät siirrä direktiiviä osaksi kansallista lainsäädäntöään tai jos ne tekevät sen epätäydellisesti tai myöhässä, oikeussubjektit voivat vedota kyseiseen direktiiviin suoraan kansallisissa tuomioistuimissa¹⁶⁷.

Komissio voi tehdä direktiiviehdotuksia niissä asioissa, jotka EU:n perustamissopimuksessa on määritelty Euroopan unionin toimivaltaan kuuluviksi ja joissa perustamissopimuksen mukaan voidaan antaa direktiivejä¹⁶⁸. Ihmiskauppa-asioissa tulee sovellettavaksi perustamissopimuksen VI osasto, jossa säädellään unionin toimivallasta, tehtävistä ja jäsenvaltioiden yhteistyöstä rikosasioissa, joihin myös ihmiskauppa kuuluu. Komissio käyttää direktiiviehdotuksen valmistelussa apunaan jäsenvaltioiden asiantuntijoita ja kuulee erilaisia etuja.¹⁶⁹ Kuten aikaisemmin jo mainittiin, näissä oikeus- ja sisäasioissa lainsäädäntöaloitteen voi komission ohella tehdä myös joku jäsenvaltioista. Tärkeimpiä käytössä olevia säädösinstrumentteja ovat tällöin neuvoston yhteinen kanta ja puitepäätös. Neuvostolla on korostunut rooli, sillä päätökset tehdään yleensä yksimielisesti eli jokaisella jäsenvaltiolla on veto-oikeus, kun taas Euroopan parlamentin rooli on vaatimattomampi.¹⁷⁰

5.2.2 Suomalaisten osallistuminen EU:n säädösvalmisteluun

Huolimatta siitä yleisestä mielikuvasta, että jäsenvaltiot eivät juuri voi vaikuttaa EU:n lainsäädäntöön, Suomi vaikuttaa kaikkien direktiivien sisältöön. Jokaiselle direktiiviehdotukselle on Suomessa määritelty vastuuvirkamies jostakin ministeriöstä. Tämän niin sanotun vastuuministeriön valmistelutyö lähtee useimmiten liikkeelle siten, että komissio ilmoittaa aloittavansa säädösvalmistelun jollain tietyllä alalla ja viestittää siitä kansallisiin vastuuministeriöihin. Kun vastuuministeri on päättänyt kannasta, hän toimittaa asian EU-jaoston käsiteltäväksi. Jaostot koostuvat asia-alueen ministeriöiden, keskusvirastojen ja kansalaisjär-

¹⁶⁵ Ojanen 2001, s. 164.

¹⁶⁶ Valtioneuvosto: Tietoa EU:sta >Direktiivin synty.

¹⁶⁷ EUR-lex: Prosessit ja toimijat.

¹⁶⁸ Valtioneuvosto: Tietoa EU:sta >Direktiivin synty.

¹⁶⁹ Valtioneuvosto: Tietoa EU:sta >Direktiivin synty.

¹⁷⁰ Tala ym. 2007, s. 51.

jestöjen edustajista. Jaostojen päätehtävänä on koordinoida ja sovittelua eri tahojen kantoja.¹⁷¹ Kannan muodostamisessa kansallisella tasolla on oleellista pohtia sääntelyn tarvetta, vaihtoehtoja ja niiden Suomessa ilmeneviä vaikutuksia koskevaa informaatiota. Samoin olisi vaikuttamisen kannalta tärkeää selvittää jo tässä vaiheessa se, millaisia yhteensovitus- tai soveltamisongelmia unionin säädösehdotusten implementaatio aiheuttaisi tällaisissa oloissa.¹⁷² Esimerkiksi ihmiskaupan uhrin oleskelulupadirektiiviä käsiteltiin maahanmuuttoasioiden EU-jaostossa, jossa on viranomaisten lisäksi edustettuina myös keskeisimmät kansalaisjärjestöt, joiden kokemusta ja mielipiteitä arvostetaan ja kuunnellaan tarkkaan. Suomen kanta ja painotukset EU-säädösten valmisteluun muotoutuvat useimmiten näiden keskustelujen pohjalta.¹⁷³

Kun komissio on tehnyt direktiiviehdotuksen, sen käsittely alkaa jäsenvaltioiden kesken neuvoston työryhmässä. Suomesta työryhmään osallistuu aina direktiiviehdotuksen vastuuvirkamies ministeriöstä sekä pääsääntöisesti myös alan vastuuvirkamies Suomen pysyvistä edustustosta Brysselissä. Työryhmässä Suomen edustaja vaikuttaa direktiiviehdotuksen sisältöön Suomen tavoitteiden mukaisesti, jotka asetetaan käymällä läpi jokaisen direktiiviehdotuksen oikeudelliset, sisällölliset, poliittiset ja taloudelliset elementit. Nämä kirjataan jokaisesta direktiivihankkeesta erilliseen asiakirjaan, jota kutsutaan perusmuistioksi. Esimerkiksi EU:n ihmiskaupanvastaiseen toimenpideohjelmaan liittyvästä perusmuistiosta ilmenee, että Suomi pitää tärkeänä sitä, että ihmiskaupan torjunta huomioidaan suhteessa kolmansiiin maihin ja erityisesti Venäjään. Suomi kritisoi, että suunnitelman ulkosuhde-osio on kirjattu melko avoimeksi, ja vaatii, että jatkossa tavoitteiden toteuttamista tulee konkretisoida.¹⁷⁴

Unionin lainvalmisteluun pätee sama kuin säädösvalmisteluun yleensäkin; mitä varhemmin ja mitä pätevämmillä argumenteilla vaikutetaan, sitä todennäköisemmin saadaan tavoiteltuja tuloksia¹⁷⁵. Kansallisesta näkökulmasta tärkeiden vaatimusten läpiviemiseksi olisi siis hyvä panostaa laadukkaisiin perusteluihin neuvoston työryhmässä tai hyödyllisempää olisi vaikuttaa aikaisemmassa vaiheessa komissiossa direktiiviehdotusta laativaan tahoon. Joni Heliskoski ehdottaa aktiivisempaa ja asiantuntevampaa osallistumista EU:n lainsäädäntö-

¹⁷¹ Ojanen 2001, s. 171.

¹⁷² Tala ym. 2007, s. 7.

¹⁷³ Haastattelu: Pasi Kokkonen & Tuomas Koljonen, 17.3.2008.

¹⁷⁴ Sisäasiainministeriön perusmuistio SM2005-00626.

¹⁷⁵ Tala ym. 2007, s. 6.

työhön, mutta toisaalta toteaa kuitenkin olevan selvää, että Suomea koskevat erityispiirteet ja omat kansalliset intressit voivat olla vain osa sitä aineistoa, jonka avulla pyritään vaikuttamaan unionin lainsäädäntötoimintaan¹⁷⁶. Anna Hyvärinen kirjoittaa Talan teoksessa, että myös resurssipula rajoittaa virkamiesten mahdollisuuksia toimia kovin aikaisessa vaiheessa ainakaan kaikissa asioissa¹⁷⁷. Ylitarkastaja Koljonen myönsi haastattelussa, että aikaisempi vaikuttaminen olisi tosiaan tehokkainta, mutta harmitteli, että se ei ainakaan vielä ole yleisenä toimintatapana, mikä ei aina kuitenkaan ole edes resurssipulan syytä. Hän myös totesi, että Suomen EU-politiikkaan kuuluu piirre, joka näyttää olevan virkamiehillä yleisesti hyvin sisäistettynä, etteivät suomalaiset virkamiehet helposti asetu vastustamaan tiettyjä komission tai muiden maiden ehdotuksia vaan ovat taipuvaisia hakemaan kompromisseja.¹⁷⁸

5.2.3 Täytäntöönpanon harkintamarginaali

Lainlaadintaa tarkastelevassa oikeuskirjallisuudessa on viime aikoina osoitettu enenevässä määrin mielenkiintoa Euroopan unionin toiminnan vaikutuksiin Suomen lainsäädäntötoimintaan. Tala kommentoi, että haasteellista on tutkimuksen mittarien määrittäminen, jotta voitaisiin selvittää paitsi unionin vaikutuksen leveys, myös sen syvyys ja tiukkuus. Keskeisiä kysymyksiä ovat hänen mukaansa esimerkiksi ne, miltä osin unionin toimet syrjäyttävät kokonaan kotimaisen lainlaatijan toimivallan tai sitovat tämän kädet ja milloin taas on kysymys lähinnä virikkeistä, suuntaviivoista ja tavoittelemisen arvoisista hyvistä sääntelyideoista.¹⁷⁹ Ensinnäkin asiaan vaikuttaa luonnollisesti EU-säädösten tyyppi; edellisessä luvussa käsitellyistä ihmiskauppaan liittyvistä säädöksistä velvoittavin on direktiivi, sen jälkeen puitepäättös, toimenpideohjelma ja viimeisenä neuvoston päätöslauselma. Näiden normien vaikutusarvo voi myös vaihdella asian, kansallisen lainsäädännön tilan ja viranomaisten mielenkiinnon mukaan. Vaikutusta voi alkaa selvittää tarkastelemalla EU:n lainsäädännön kansallista toimeenpanoa ja esiintymistä kansallisten lainsäädäntöhankkeiden perusteluissa.

Kolmessa aikaisemmin esille nousseessa lainsäädäntöhankkeessa on viittauksia ylempänä mainittuihin EU asiakirjoihin. Palermon sopimusta voimaansaatettaessa on otettu huomioon vuonna 2002 tehty puitepäättös ihmiskaupan torjunnasta. Puitepäättös on ollut oleellinen ih-

¹⁷⁶ Heliskoski 1997. Katso myös Tala ym. 2007, s. 7.

¹⁷⁷ Hyvärinen teoksessa Tala ym. 2007, s. 61–62. Alkuperäisenä lähteenä Bunse & Magnoste & Nicolaidis 2005.

¹⁷⁸ Haastattelu: Pasi Kokkonen & Tuomas Koljonen, 17.3.2008.

¹⁷⁹ Tala 2005, s. 80.

miskaupan rangaistussäädöksiä laadittaessa ja se on käyty läpi artiklakohtaisesti. Hallituksen esityksessä mainitaan, että puitepäättös vastaa suurelta osin Palermon sopimuksen ihmiskauppaa koskevaa lisäpöytäkirjaa sillä erotuksella, että puitepäättös ei koske elinten luovuttamiseen liittyvää ihmiskauppaa¹⁸⁰. Myös ihmiskaupan auttamisjärjestelmää koskevassa hallituksen esityksessä mainitaan neuvoston puitepäättös. Lisäksi on mainittu vuonna 2005 laadittu ihmiskaupan vastainen toimenpideohjelma. Tarkemmin siinä kuitenkin käsitellään vuonna 2004 annettua neuvoston direktiiviä ihmiskaupan uhrille myönnettävästä oleskeluluvasta. Tekstissä on selitetty uhrien kohtelua koskevia vähimmäisvaatimuksia käsitteleviä artikloita¹⁸¹. Direktiivin varsinainen kansallinen voimaansaattaminen on kuitenkin toteutettu ulkomaalaislain muutoksella, lisäämällä lakiin säännökset ihmiskaupan uhreille myönnettävästä oleskeluluvasta. Hallituksen esityksessä sanotaan, että direktiivi edellyttää ihmiskaupan uhrille myönnettävää oleskelulupatyyppejä ja se jättää kansalliseen harkintaan ihmissalakuljetuksen kohteina olevat henkilöt¹⁸².

Direktiivien velvoittavuus voi siis ilmetä sen tekstin sanamuodoista, kuten yllä todetaan. Direktiivin perusidea on yhdenmukaistaa ja lähentää jäsenvaltioiden lainsäädäntöä, eli pääperiaatteena on toteuttaa mahdollisimman tarkkaan kaikki yhdessä sovitut asiat. Taustalla voi nähdä myös lojaliteettiperiaatteen vaatimuksen unionin tavoitteiden vilpittömästä edistämisestä. Sääntelyn keinot ja muodot jätetään kuitenkin kunkin maan omaan harkintaan. EU:n perustamissopimuksen 249 artiklan kolmannen kohdan tekstissä lukee näin: ”Direktiivi velvoittaa saavutettavaan tulokseen nähden jokaista jäsenvaltiota, jolle se on osoitettu, mutta jättää kansallisten viranomaisten valittavaksi muodon ja keinot.” Muodolla tarkoitetaan lähinnä kansallisen täytäntöönpanon lakiteknistä ulottuvuutta, kuten normityyppejä, ja keinoilla on katsottu tarkoitettavan kansallisia täytäntöönpanotoimia niiden sisällöllisessä merkityksessä. Mutta miten paljon liikkumavaraa valtiolla tosiasiallisesti on?

Talan mukaan valtiolle jää mahdollisuuksia esimerkiksi omien lainsäädäntöperinteiden, oikeussystemaattisten näkökohtien ja vallitsevan instituutiorakenteen huomioon ottamiseen¹⁸³. Lainlaatijan EU-oppaassa lukee, että perustuslain sisältämät normihierarkiaa koskevat säännökset määrittävät täytäntöönpanon säädöstason eli muodon. Siinä myös to-

¹⁸⁰ HE 34/2004 vp, s. 13.

¹⁸¹ HE 183/2006 vp, s. 6.

¹⁸² HE 32/2006 vp, s. 5.

¹⁸³ Tala 2005, s. 70.

detaan, että yhteisön oikeuden tehokkuusvaatimus yleensä edellyttää lain tai asetuksen sääntämistä, eikä pelkkä hallinnollinen toimi ole riittävää.¹⁸⁴ Tätä näkökulmaa kuitenkin lieventää valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämisohjelmaan kirjoitettu ohje: ”Siltä osin kuin direktiivien täytäntöönpanossa on mahdollista käyttää kansallista harkintavaltaa, on tärkeää pyrkiä välttämään turhaa sääntelyä tai sellaista uutta sääntelyä, jonka tavoite olisi tarkoituksenmukaisemmin toteutettavissa voimassaolevaa lainsäädäntöä muuttamalla tai oikeussääntelyyn lainkaan ryhtymättä.”¹⁸⁵

Kansallisten viranomaisten harkintavalta tarkoittaa toisin sanoen direktiivin harkintamarginaalia. Oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa vakiintuneen käsityksen mukaan harkintamarginaalin määräytymiseen vaikuttaa ennen kaikkea direktiivin tavoite. Heliskoski kertoo, että tavoite on pääsääntöisesti ilmaistu direktiivin johtolauseessa tai alkuartikloissa. Hänen mukaansa direktiivin tavoite voi edellyttää joko jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen tyhjentävää harmonisointia ja jopa absoluuttista identtisyttä tai ainoastaan tiettyyn minimi- tai maksimitasoon mukautumista.¹⁸⁶ Toisen lähteen mukaan nämä kaksi tapaa voidaan karkeasti erottaa vähimmäisdirektiiveihin ja täysharmonisointiin¹⁸⁷.

Ihmiskaupan uhrin oleskeluluvasta annetun direktiivin ensimmäisen artiklan otsikkona on ”tarkoitus”, joka on määrittelee yhteiset ehdot oleskeluluvan myöntämiselle. Tavoitteet puolestaan ovat ennemminkin luettavissa direktiivin johtolauseesta. Ensimmäisessä kohdassa todetaan tällaisen maahanmuuttopoliittisen sääntelyn olevan oleellinen osa tavoitetta luoda vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue. Toisessa kohdassa tarkennetaan tämän tarkoittavan ihmiskaupan vastaisia toimia, rikollisjärjestöjen hajottamista ja ihmiskaupan uhrien suojelua. Kohdassa yhdeksän on painotettu oleskeluluvan käyttöönoton pakollisuutta ihmiskaupan uhrina olevien kohdalla ja mainittu sen myöntämisen olevan mahdollista myös laittoman maahantulon järjestämisen kohteena oleville. Olennaista tuntuu kaiken kaikkiaan olevan ehtojen yhtenäisyys ja toisaalta myös tiukkuus väärinkäytösten estämiseksi. Kohdassa kymmenen edellytetään, että direktiivin mukainen oleskeluoikeus tulee olla ehdollinen ja väliaikainen. Tärkeimmät ehdot määritellään 8 artiklan 1 kohdassa ja niitä ovat uhrin tarpeellisuus rikosprosessissa, hänen halukkuutensa yhteistyöhön ja kol-

¹⁸⁴ Lainlaatijan EU-opas, s. 35.

¹⁸⁵ Valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämisohjelma II, s. 25.

¹⁸⁶ Heliskoski 1997.

¹⁸⁷ Tala 2005, s. 71.

mantena yhteyksien katkaiseminen rikollisjärjestön kanssa. Toisessa kohdassa vielä erikseen painotetaan sitä, että oleskeluluvan myöntäminen edellyttää 1 kohdan mukaisten ehtojen täyttymistä.

Yllä kuvailtu direktiivin sääntely on varsin yksityiskohtaista ja velvoittavaa, mikä puoltaa täysharmonisointitavoitetta. On kuitenkin myös viitteitä siihen, että kyseessä olisi ennemminkin vähimmäisdirektiivi. Tätä tukee esimerkiksi 8 artiklan 3 kohdan säännös siitä, että oleskelulupa on voimassa vähintään kuusi kuukautta. Lisäksi 9 artiklassa säädellään uhrin kohtelun vähimmäistasosta oleskeluluvan myöntämisen jälkeen. Vähimmäisdirektiivin puolesta puhuvat myös 4 artiklassa kirjoitettu jäsenvaltioiden mahdollisuus antaa tai pitää voimassa ihmiskaupan uhrin kannalta suotuisampia säännöksiä. Epäselväksi kuitenkin jää se, että voiko jäsenvaltio myöntää oleskeluluvan ilman vaatimusta yhteistyöstä rikosprosessissa. Tämä olisi periaatteessa uhrin kannalta suotuisampi oleskeluluvan myöntämisedellytys, mutta vastoin direktiivin määrittelemiä ehtoja. Sanna Sahanen ja Pasi Kokkonen ovat tutkimuksessaan maininneet, että ainakaan Italiassa ei ole muutettu vuodesta 2000 saakka voimassa ollutta lakia (286/98, 18 §), jossa ihmiskaupan uhrin oleskeluoikeus ei ole sidottu hänen halukkuuteensa nostaa syytteitä rikollista vastaan¹⁸⁸.

Näiden havaintojen perusteella tätä tuskin voi silti kutsua puhtaasti vähimmäisdirektiiviksi, sillä sellaiset ovat yleensä annettu selkeästi, melko teknisluontoisesti ja lähes ainoastaan jonkun asian minimi- tai maksimitason määrittämiseksi. Heliskoski myöntää, ettei harkintamarginaaliin vaikuttavien eri tekijöiden suhteellista vaikutusta ole mahdollista yleisesti arvioida vaan on tapauskohtaisesti tarkasteltava direktiivin yksityiskohtaisuusastetta samoin kuin sen pakottavien ja valinnaisten säännösten suhdetta¹⁸⁹. Täysharmonisoinnin ja vähimmäisdirektiivin välimuotojakin siis esiintyy ja erityisesti EU:n maahanmuuttoasioissa, koska yhtenäisestä velvoittavasta sääntelystä sopiminen on sillä alalla edelleen haasteellista. Ylitarkastaja Kokkonen näkee direktiivin enemmän vähimmäisdirektiivin kuin täysharmonisointidirektiivin kaltaisena. Hän kertoo direktiivin implementointivaiheessa olleen olemassa kaksi vastakkaista rintamaa: poliisi piti oleellisena rikosten selvittämistä ja ihmis-oikeusjärjestöt kannattivat humanimpana vaihtoehtona oleskeluluvan myöntämistä ilman yhteistyövaatimusta. Ulkomaalaislain 52a §:n toinen momentti, eli oleskeluluvan myöntä-

¹⁸⁸ Sahanen & Kokkonen 2005, s. 63.

¹⁸⁹ Heliskoski 1997.

minen ilman yhteistyövaatimusta erityisen haavoittuvassa asemassa olevalle ihmiskaupan uhrille, on Kokkosen mukaan kompromissi näiden kahden näkökulman välillä.¹⁹⁰

Heliskoski nostaa myös esille, että koska direktiivin tavoitteen tulisi aina heijastella direktiivin oikeusperusteena olevan yhteisön perustamissopimuksen säännöksen tavoitetta, voivat myös sanotut säännökset antaa viitteitä harkintamarginaalin laajuudesta¹⁹¹. Aiemmin tekstissä jo kerrottiin direktiivin toimivaltaperusteena olevan perustamissopimuksen 63 artiklan ensimmäisen kohdan 3 alakohta. Mielenkiintoista yllä käsitellyn yhteistyövaatimuksen kannalta on tuon artiklan toinen kohta, joka kuuluu: ”Neuvoston 3 ja 4 alakohdan nojalla toteuttamat toimenpiteet eivät estä jäsenvaltiota pitämästä voimassa tai ottamasta käyttöön kyseisillä aloilla kansallisia määräyksiä, jotka ovat tämän sopimuksen ja kansainvälisten sopimusten mukaisia.” Perustamissopimuksen säännöksen tavoite ”vapauten, turvallisuuden ja oikeuden perustuvan alueen toteuttaminen” puolestaan ilmenee 61 artiklasta, jonka e alakohdassa tarkennetaan, että turvallisuuden pyritään ehkäisemällä ja torjumalla rikollisuutta keinoina poliisi- ja oikeudellinen yhteistyö. Tämä tieto ei juuri kuitenkaan auta harkintamarginaalin määrittämisessä.

Vapauten, turvallisuuden ja oikeuden perustuvan alueen toteuttamisen tavoitteet määriteltiin alun perin Tampereella Eurooppa-neuvoston kokouksessa vuonna 1999. Puheenjohtajan päätelmistä voi poimia sellaisia tavoitteita kuin: sitoutuminen ihmisoikeuksiin, demokraattisiin instituutioihin ja vapauten (kohta 1). Tavoitteeksi on lausuttu ”avoin ja turvallinen Euroopan unioni, joka on täysin sitoutunut Geneven pakolaisyleissopimuksen ja muiden asiaa koskevien ihmisoikeusasiakirjojen velvoitteisiin ja kykenee vastaamaan humanitaarisiin tarpeisiin yhteisvastuullisesti” (kohta 4). Ideana on myös ollut lähentää kolmansien maiden kansalaisten asemaa ja oikeuksia suhteessa unionin kansalaisten asemaan (ainakin kohdat 3, 4, 18 ja 21). Oikeusvarmuuden takaamiseksi edellytetään, että jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmät olisi saatava entistä yhteensopivammiksi ja yhtenevämmiksi (kohta 5). Lisäksi tavoitteena on muuttovirtojen tehokkaampi hallinta (kohta 22) sekä laittoman maahanmuuton ja rikollisuuden torjunta suojellen samalla rikosten uhrien ihmisoikeuksia (kohta 23).¹⁹²

¹⁹⁰ Haastattelu: Pasi Kokkonen & Tuomas Koljonen, 17.3.2008.

¹⁹¹ Heliskoski 1997.

¹⁹² Tampereen Eurooppa-neuvoston kokous 1999.

Anitta Kynsilehdon mukaan vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen kehittymistä ovat seuranneet useat tutkijat ja kansalaisjärjestöt, joista moni on kritisoinut tavoitteiden painottumista rajojen tiukentamiseen suojelun tarpeen huomioimisen ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen kustannuksella. Erityisesti jotkut kansalaisjärjestöt ovat peräänkuuluttaneet niin sanottuun Tampereen henkeen palaamista.¹⁹³ Poliitiikan tutkimuksessa on yhteinen maahanmuuttopoliittikka nähty pääasiassa yhteisten rajojen vahvistamisena ja muille seikoille on annettu hyvin vähän painoarvoa. Elspeth Guild kirjoittaa, että tehokkaan hallinnan näkökulmasta yhteisymmärrykseen päästään parhaiten maahanmuuttoa estävistä toimenpiteistä sovittaessa. Esimerkiksi turvapaikan hakijoiden suojelun ja maahanmuuttajien oleskelulupaehtojen yhtenäistämässä erilaiset mielipiteet puolestaan jarruttavat yhteisten standardien syntymistä.¹⁹⁴

Komissio on tiedonannossaan saavutetuista tavoitteista ja tulevaisuuden suuntalinjoista kuitenkin pyrkinyt kumoamaan mielikuvan toiminnan painottumisesta liiaksi turvallisuusnäkökohtiin. Komissio perustelee: ”Tällainen näkemys perustunee asenteelliseen uutisointiin, mutta on todettava, että yhdentyneen Euroopan rakentaminen nojautuu perusoikeuksien suojelun käsitteen tiukkaan tulkintaan ja että komissio on aina pyrkinyt varmistamaan, että vapaus, turvallisuus ja oikeus säilyvät keskenään tasapainossa.” Komissio myös toteaa, että kansalliset edut on usein asetettu Tampereen tavoitteiden edelle.¹⁹⁵ Tampereella asetetut tavoitteet lainsäädännön yhtenäistämiseksi, uhrien suojelusta ja muuttovirtojen tehokkaasta hallinnasta ovat edelleen voimassa ja komissio pyrkii luomaan tasapainoisen lähestymistavan maahanmuuton ja rajat ylittävän rikollisuuden hallintaan¹⁹⁶. Haasteena ihmiskauppa-asioissa on siis tasapainon hakeminen tehokkaan rikosten selvittämisen ja riittävän uhrin suojelun välillä. Tavoitteena molemmissa on käytäntöjen ja lainsäädännön yhdenmukaistaminen. Kansallisen lainsäätäjän harkintamarginaaliin vaikuttaa rajoittavasti tällainen harmonisointitavoite. Toisaalta, ”perusoikeuksien suojelun käsitteen tiukka tulkinta” velvoittaa lainlaatijaa edistämään perus- ja ihmisoikeuksia ja näin ollen harkintamarginaali olisi laajempi ja mahdollistaisi perusoikeusmyönteisemmän kansallisen täytäntöönpanon.

¹⁹³ Kynsilehto 2006.

¹⁹⁴ Guild 2004, s. 182.

¹⁹⁵ Komission tiedonanto KOM(2004) 401, s. 4.

¹⁹⁶ Komission tiedonanto KOM(2005) 184.

6 LAINSÄÄDÄNNÖN LAADUN PARANTAMINEN

6.1 Parannuskeinoja

6.1.1 Yleistä

Tässä jaksossa tarkastellaan niin viranomaisten kuin tutkijoiden ehdotuksia lainsäädännön laadun parantamiseksi. Päämielenkiinto on kansallisen tason lainlaadinnassa hieman sivuten siihen liittyvää Euroopan unionin säädösvalmistelua sekä esitellen kansainvälisiä ja ulkomaalaisia esimerkkejä lainsäädännön laadun parantamiseksi. Jakson alussa parantamiskeinoja käsitellään varsin yleisellä tasolla ja loppua kohti pyritään tuomaan esille erityisesti ihmiskauppa-asiassa oleellisia keinoja. Tarkoituksena on pohtia, minkälaiset lainlaadinnan parannukset edistävät kansainvälisten sopimusten velvoitteita ja ihmiskaupan vastaisen toiminnan tehokkuutta.

Reilu kymmenen vuotta sitten lainsäädännön laatuksymykset nousivat tarkemman huomion ja selvityksen kohteeksi niin Suomessa kuin monissa muissa niin sanotuissa länsimaissa. Sen seurauksena valtioneuvosto, tai lähinnä oikeusministeriö, on julkaissut lainlaadinnan ohjeita viranomaisille. Ensinnäkin vuonna 1992 julkaistiin Hallituksen esitysten laatimisohteet. Vuonna 1996 on julkaistu Lainlaatijan opas ja vuonna 2004 Lainlaatijan EU-opas. Tuona samana vuonna 2004 julkaistiin myös uudistuneet Hallituksen esitysten laatimisohteet. Vuodesta 1992 sakka on painotettu erityisesti vaikutusten arviointia¹⁹⁷. Viimeaikaisissa ohjeissa keskitytään sen lisäksi lähinnä säädösvaihtoehtojen tarkasteluun ja lainsäädännön perustuslainmukaisuuteen¹⁹⁸. Muissa maissa säädösvalmistelun parantamisessa voi olla erilaisia painotuksia ja lähestymistapoja. Esimerkiksi Pohjoismaissa säädösvalmistelun kehittäminen on keskittynyt etenkin eduskuntalakeihin ja niiden valmistelun parantamiseen, kun taas anglosaksisissa maissa ja muun muassa OECD:ssä painopiste on ollut pikemminkin alemmanasteisessa norminannossa¹⁹⁹. Juuri tällainen suuntaus muualla on ilmeisesti vauhdittanut säädösvaihtoehtojen harkitsemista Suomessa. Kansainvälisessä vertailussa tulee tietenkin huomioida kansalliset ominaispiirteet, kaikki ulkomailla menestyksekkäät uudistukset eivät välttämättä sovellu meidän yhteiskuntaan, mutta esimerkkien soveltuvuutta tulee tutkia uusien tapojen löytämiseksi. Seuraavaksi esitellään Talan näkemyksiä Suoma-

¹⁹⁷ Valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämisohjelma II 2000, s. 2.

¹⁹⁸ Hallituksen esitysten laatimisohteet 2004, s. 3.

¹⁹⁹ *Ervasti & Tala* 1996, s. 178.

laisen lainsäädännön ongelmista, OECD:n suosituksia erityisesti länsimaiden lainsäädäntöä ajatellen ja myös esimerkillisenä pidetyn Kanadan lainlaadinnan tarkastuslistaa.

Tala on tutkinut, että tavallisesti Suomessa lain tai yksittäisen säännöksen laadun kritiikki koskee seuraavia asioita:

- 1) Sääntely on tarpeetonta.
- 2) Sääntely on vanhentunutta.
- 3) Sääntely on tavoitteenasettelun kannalta tuloksetonta tai ainakin vähätehoista.
- 4) Sääntely synnyttää liikaa tai joka tapauksessa suhteettoman paljon erilaisia kielteisiä vaikutuksia.²⁰⁰

Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön, OECD:n neuvosto hyväksyi maaliskuussa 1995 suosituksen lainsäädännön laadun parantamiseksi. Suositus sisältää seuraavanlaisen mallin tarkistuslistaksi säädösvalmistelussa:

- 1) Onko ongelma määritelty oikein?
- 2) Onko hallituksen toimenpide oikeutettu?
- 3) Onko säädös paras muoto hallituksen toimenpiteeksi?
- 4) Onko säädöksellä laillinen perusta?
- 5) Mikä on sopivin hallinnontaso tälle toimenpiteelle?
- 6) Oikeuttavatko säädöksestä koituvat hyödyt sen kustannukset?
- 7) Onko vaikutusten jakaantumien yhteiskuntaan avointa?
- 8) Onko säädös sen käyttäjille selkeä, johdonmukainen, ymmärrettävä ja helposti saatavilla?
- 9) Onko kaikilla intressitahoilla ollut mahdollisuus esittää näkemyksensä?
- 10) Kuinka säädöksen noudattaminen varmistetaan?²⁰¹

Kanadassa puolestaan julkaistiin vuonna 1994 säädösvalmistelijoille opas ”Sääntöjen vaihtoehtoinen arvioiminen”²⁰². Suunniteltaessa konkreettista sääntelyä tulisi etsiä vastausta seuraavankaltaisiin kysymyksiin:

- 1) Mikä on ongelma, johon lakihankkeella halutaan ratkaisua?

²⁰⁰ Tala 2005, s. 225–226.

²⁰¹ Ervasti & Tala 1996, s. 166.

²⁰² Assessing Regulatory Alternatives. Regulatory Affairs Guide. Government of Canada. May 1994.

- 2) Onko valtiovallan puuttuminen asiaan perusteltua ottaen huomioon, ettei valtiovalta voi ratkaista kaikkia ongelmia?
- 3) Mikä on suunnitteilla olevan toimenpiteen kohde?
- 4) Mitkä käyttäytymismuodot tai menettelytavat luovat tai osaltaan synnyttävät ongelman, jota pyritään ratkaisemaan?
- 5) Ketkä ovat käsillä olevan ongelman kannalta avaintoimijoita, joiden käyttäytymistä halutaan muuttaa?
- 6) Mikä on eri toimijoiden käyttäytymis- ja toimintaprofiili?
- 7) Mitkä ulkopuoliset tekijät vaikuttavat eri tahojen toimintatapoihin?
- 8) Millaisia toimintatapoja (tai niiden muutoksia) halutaan (verrattuna nykyiseen)?
- 9) Kuinka paljon toimintatapojen muutoksia todella tarvitaan?
- 10) Mitkä keinot – säädännäiset, muut – johtavat toivottuun käyttäytymiseen?
- 11) Kuinka erilaiset toimenpidevaihtoehdot toimivat käytännössä?
- 12) Mikä eri vaihtoehdoista on toimivin kyseisen ongelman ratkaisussa?
- 13) Mikä toimenpiteiden yhdistelmä toimii parhaiten kyseisessä tapauksessa?²⁰³

Kanadassa halutaan ilmeisesti painottaa kohdetahojen käyttäytymisen ja ilmiöiden sosiaali-psykologisen puolen tutkimista. Kohdetahot ovat keskeisessä osassa ja eri toimenpidevaihtoehdoja arvioidaan juuri niiden toimijoihin kohdistuvan vaikutuksen perusteella. Myös OECD:ssä painotetaan vaikutusten jakautumista avoimesti yhteiskunnassa ja intressitahojen kuulemista. Lisäksi järjestö painottaa säädösvaihtoehtojen tarkastelua ja viranomaisten toimien oikeutuksen arviointia. Talan mukaan Suomessa keskitytään myös sääntelyn tarpeellisuuteen punnitsemalla tavoitteita ja vaikutuksia. Muissa maissa on siis painotettu enemmän lainsäädännön vaikutuksista kohdetahoihin ja siihen pyritään erityisesti keskittymään tässä lainsäädännön laadun parantamisen jaksossa. Ensin kuitenkin tarkastellaan ihmiskaupaan liittyvän säädösvalmistelun kannalta relevanttia kritiikkiä niin kansallisella kuin EU-tasolla.

6.1.2 Laadun kritiikki ja ihmiskaupan sääntely

Myös perustuslakivaliokunta puuttui lainvalmistelun tasoon jo vuonna 1994 käsitellessään erästä hallituksen kertomusta. Mietinnössä nostettiin esille muun muassa sellainen puute, että lainsäädäntöehdotuksia perustellaan usein kaunistelevasti tai näennäisesti. Perustusla-

²⁰³ Ervasti & Tala 1996, s. 175—176.

kivaliokunta kritisoi, että esitysten yleisperusteluista välittyi usein yksinkertaistettu ja luonteeltaan vakuutteleva uskomus siihen, että esityksen tavoite on saavutettavissa ainoastaan siinä valituin keinoin, eikä asioita arvioida avoimesti.²⁰⁴ Esimerkiksi ihmiskaupan estämiseksi suunnitellun seksuaalipalvelujen ostamisen kriminalisoinnista pyydytyissä lausunnoissa arvosteltiin asian käsittelyn yksipuolisuutta. Rikosten uhreja auttava järjestö ProTukipiste nosti esille, että työryhmän tutustussa samanlaisen lain toteutumiseen ja vaikutuksiin Ruotsissa, oli kuultu vain seksipalvelujen ostamisen kieltäneen lain tunnettuja kannattajia²⁰⁵. Perustuslakivaliokunta kritisoi mietinnössään ministeriöitä seuraavin sanoin: ”Lieneekin kysymys hallintokulttuurin jonkinlaisesta, ehkä tahattomasta muutoksesta, kun ministeriössä tunnutaan pantavan lyhytjäteisten päivittäisasioiden hoitamiselle suurempi paino kuin monella tapaa työläämpien ja sisällöllisesti vaikeiden lainvalmistelutehtävien hoitamiselle. Tähän näyttää jossain määrin liittyvän myös sellaista asennoitumista, että ministeriöiden johdossa ei oteta eikä edes tunnusteta omakohtaista vastuuta ministeriöstä esitettävien hallituksen esitysten laadusta.”²⁰⁶

Myös Euroopan unionin lainvalmistelun laatua on kritisoitu. Tala kirjoittaa, että useat unionin lainsäädäntötoimintaan osallistuneet suomalaiset viranomaisedustajat ovat arvostelleet unionin säännösten ja lainvalmistelumenetelmien laatua. Ongelmana on hänen mukaansa se, että EU-oikeuden laatuongelmat siirtyvät kansallisiin oikeusjärjestyksiin.²⁰⁷ Samaa mieltä olivat myös haastatellut virkamiehet sisäasiainministeriön maahanmuutto-osastolta²⁰⁸. EU-oikeuden säädösvalmistelun laadusta on vastuussa komissio niin lainsäädännön valmistelu-, seuranta- kuin täytäntöönpanovaiheessa. Komissiolla on jo muutaman vuoden ollut käynnissä sääntelyn parantamista koskeva prosessi, jossa on pohdittu toimia hallintotaakan pienentämiseksi, vaikutusten arvioinnin toteuttamiseksi, lainsäädännön yksinkertaistamiseksi ja sääntelyvaihtoehtojen käytön lisäämiseksi. Käytännön tasolla on lisätty muun muassa asianosaisten kuulemista ja asiantuntijoiden käyttöä.²⁰⁹ Komissio siis pyrkii kuulemaan sääntelyn kohdetahoja ja asiantuntijoita jo käsittelyn varhaisessa vaiheessa. Hyvärisen mukaan myös kansallisella tasolla tulisi tehdä samoin jo silloin, kun uutta lainsäädäntöä vasta valmistellaan EU:n toimielimissä. Hän toteaa, että suuri osa EU-

²⁰⁴ Ervasti & Tala 1996, s. 182–183. Alkuperäisenä lähteenä PeVM 1/1994 vp.

²⁰⁵ Ihmiskauppa, paritus ja prostituutio 2004, s. 8.

²⁰⁶ Ervasti & Tala 1996, s. 184. Alkuperäisenä lähteenä PeVM 1/1994 vp, s. 5.

²⁰⁷ Tala ym. 2007, s. 6. Alkuperäisenä lähteenä Paremmen sääntelyn toimintaohjelma, s. 140.

²⁰⁸ Haastattelu: Pasi Kokkonen & Tuomas Koljonen, 17.3.2008.

²⁰⁹ KOM(2007) 286 lopullinen, s. 3–4.

lainsäädännöstä on melko teknistä sääntelyä, mutta moniin säädöshankkeisiin liittyy tärkeitä poliittisia ja periaatteellisia kysymyksiä. Juuri näistä asioista olisi tarpeen käydä kotimaassa keskustelua ja sen aikaansaamiseksi oleellista olisi tiedottaminen.²¹⁰ Kuten demokratiassa yleisemminkin, myös EU:ssa, on koettu haasteelliseksi kansalaisten aktivoiminen ja osallistuminen yhteiskunnalliseen keskusteluun ja sitä kautta lainsäädännön suunnitteluun. Osallistumisen passiivisuutta ei aina suoranaisesti voi laittaa viranomaisten syyksi, mutta kansalaisyhteiskunnan vaikuttamismahdollisuuksien tulisi ainakin olla olemassa ja mahdollisuuksien mukaan niitä tulisi kehittää. Lainlaadinnassa tulisi esimerkiksi vaikutusten arvioinnissa ottaa paremmin huomioon muidenkin kuin viranomaisten näkemykset. Tätä aihetta käsitellään tekstissä myöhemmin kohdassa ”vaikutukset”.

Hyvärinen on haastatellut EU:n säädösvalmisteluun osallistuneita virkamiehiä ja toteaa, että keskeisiä menestystekijöitä ovat verkostoituminen ja monitasoinen vaikuttaminen. Verkostojen rakentaminen vaatii luonnollisesti aikaa ja viitseliäisyyttä. Hän kirjoittaa, että useissa ministeriöissä yksi tai muutama EU-hankkeesta vastaava virkamies on mukana asian kaikissa käsittelyvaiheissa ja lopulta vielä huolehtii valmiin säädöksen toimeenpanosta ja sen valvonnasta kansallisella tasolla. Hän näkee, että tästä on hyötyä kansallisen täytäntöönpanon vaiheessa, koska virkamiehillä olisi näin ollen paremmat tiedot direktiivin tekstin taustalla käydyistä kädenväänöistä, kompromisseista ja tekstin tarkoituksesta.²¹¹ Näin ei kuitenkaan ole ollut asianlaita esimerkiksi ihmiskaupan uhrin oleskelulupadirektiiviä laadittaessa ja sen kansallisessa implementoinnissa. Asian kansalliseen implementointiin osallistunut ylitarkastaja Kokkonen totesi, että henkilöstö vaihtuu sen verran usein ja lainsäädäntöhankkeet kestävät kokonaisuudessaan niin monta vuotta, etteivät samat virkamiehet kovin usein ole mukana asian käsittelyssä alusta loppuun. Hän ei kuitenkaan koe sitä ongelmaksi vaan näkee kansallisen implementoinnin varsin erillisenä toimintana EU-tason säädösvalmistelusta.²¹²

²¹⁰ Hyvärinen teoksessa Tala ym. 2007, s. 50.

²¹¹ Hyvärinen teoksessa Tala ym. 2007, s. 61. Alkuperäisenä lähteenä Antola 2004.

²¹² Haastattelu: Pasi Kokkonen & Tuomas Koljonen, 17.3.2008.

6.2 Tavoitteet ja vaihtoehtoiset keinot

6.2.1 Tavoitteet

Tavoitteenasettelu on luonnollisesti tärkeää lainlaadinnan alkuvaiheessa. Kaijus Ervasti ja Jyrki Tala ovat tutkineet lainlaadintaa ja vaikutusten ennakointia, johon heidän näkemyksen mukaan liittyy oleellisesti myös tavoitteenasettelu. He huomauttavat, että se kuitenkin voi muotoutua erilaiseksi eri toimijoiden vaikutuksesta lainsäädäntöprosessin kuluessa. Käytännön lainvalmistelutyössä tämä ilmenee välistä esimerkiksi niin, että tavoitteenasettelua voidaan työn edetessä tarkistaa, esimerkiksi poliittisen kompromissin tai yhteisymmärryksen aikaansaamiseksi. Ervasti ja Tala korostavat lainsäädännön tavoitteenasettelua sosiaalis-kielellisenä konstruktiona, eräänlaisena neuvottelutuloksena. Heidän mielestään siis on huomioitava eri intressitahojen tavoitteet eikä pelkästään viranomaisten näkemys tavoiteltavasta tilasta.²¹³ Tätä edellytetään myös EU:n vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen luomisessa. Tampereen Eurooppa-neuvoston kokouksen puheenjohtajan päätelmistä ilmenee, että tavoitteena on muun muassa avoin vuoropuhelu kansalaisyhteiskunnan kanssa tällaisen alueen periaatteista kansalaisten hyväksynnän ja tuen vahvistamiseksi.²¹⁴

Heliskoski korostaa lisäksi tavoitteenasettelun perustelua. Hän on tutkinut direktiivien täytäntöönpanemiseksi annettuja hallituksen esityksiä ja tullut siihen tulokseen, että niitä laadittaessa sivuutetaan jokseenkin hankkeiden sisällöllisten tavoitteiden esittely sekä vaihtoehtoisten sääntelytapojen vertailu. Heliskoski huomauttaa, että pyrkimys parempaan sisällöllisten tavoitteiden pohtimiseen ei merkitse direktiivin tavoitteen kyseenalaistamista tai vastustamista, vaan sen ja mahdollisten kansallisten tavoitteiden esittelyä ja perustelemista.²¹⁵ Myös Tala on tutkimuksessaan huomannut, että integraatioon liittyvät lakiesitykset ovat erityisen ongelmallisia tavoitteenasettelun kannalta. Hän kirjoittaa, että niissä on usein otettu tavoitteeksi ikään kuin ulkopuolelta tullut pakko eli integraatio, eikä sisällöllisiä tavoitteita ole esitetty monissa tapauksissa juuri lainkaan.²¹⁶

Ihmiskaupan vastaisen toiminnan tavoitteet ovat joidenkin tahojen mielestä olleet ristiriitaisia. Rothin mukaan erityisesti ihmisoikeusjärjestöt ovat huolissaan siitä, että viranomaiset

²¹³ Ervasti & Tala 1996, s. 200.

²¹⁴ Tampereen Eurooppa-neuvoston kokous 1999. Tampereen virstanpylväät 7 kohta.

²¹⁵ Heliskoski 1997.

²¹⁶ Ervasti & Tala 1996, s. 44. Katso myös Tähti, Aarre teoksessa Suomen lait ja Euroopan yhteisö, s. 53–56 ja Eerola, Risto samassa teoksessa, s. 72–76.

painottavat liikaa rikosten selvittämistä ja rikollisten rankaisemista, eivätkä ota tarpeeksi huomioon ihmiskaupan uhrien suojelua²¹⁷. Eduskunnan oikeusasiamies on kritisoinut ihmiskauppaan liittyvän hallituksen esityksen tavoitteenasettelua. Oikeusasiamiehen lausunnon mukaan valtioneuvoston ihmiskaupanvastaisessa toimintasuunnitelmassa tavoitteeksi on asetettu ihmiskauppaan liittyvien ihmisoikeusloukkausten ehkäiseminen ja uhrien ihmisoikeuksien suojeleminen. Lausunnossa mainitaan, että tämä tavoite ei ole täysin yhdenmukainen kyseessä olevan hallituksen esityksen tavoitteisiin verrattuna. Siinä lukee: ” – valtioneuvoston toimintasuunnitelman ihmiskaupan uhrien suojelutavoitetta ei ole rajoitettu vain niihin tilanteisiin, joissa ulkomaalainen tekee yhteistyötä viranomaisten kanssa. Tavoitteena on ihmiskaupan uhrien suojeleminen ja ihmiskauppaan liittyvien ihmisoikeusloukkausten estäminen toimintaohjelmassa kuvattujen toimenpiteiden avulla. Yhteistyövelvoitteesta poikkeaminen on huomioitu myös nyt kyseessä olevassa esityksessä, vaikka perustelujen valossa poikkeusten käyttö olisikin varsin rajoitettua.”²¹⁸

Tala kritisoi, että tyypillinen lausuntokierros toteutetaan usein tosiasiallisesti sellaisessa lainvalmistelun vaiheessa, että ulkopuolisten kommenttien on vaikea vaikuttaa ainakaan ehdotuksen perusratkaisuihin, koska niiden takana on jo sen verran aikaa, työtä sekä poliittis-hallinnollista arvovaltaa²¹⁹. Ihmiskaupan ja seksuaalipalvelujen oston kriminalisointiehdotuksesta järjestettiin varsin laaja lausuntokierros. Lausuntojen todellinen vaikutus lopulliseen hallituksen esitykseen näyttää olleen varsin heikko. Hallituksen esityksessä mainitaan vain, että palaute oli pääosin positiivista.²²⁰ Tala toteaa, että lainvalmistelun tiedollista pohjaa ja laatua voidaan parantaa nykyisestään melko alhaisilla lisäkustannuksilla. Tämä merkitsee sen potentiaalin hyödyntämistä, mitä yhtäältä tutkimusmaailma ja muut erityiset asiantuntijatahot sekä toisaalta säännösten kohdealan konkreettiset toimijat kykenevät oman kokemuksensa turvin tarjoamaan.²²¹ Tähän täytyy kuitenkin todeta, että ihmiskauppadirektiivin valmistelussa EU-tasolla on jo varhaisessa vaiheessa, eli EU-jaoston kokoontuessa, konsultoitu kansalaisjärjestöjen ja muiden ei-viranomaistahojen näkemyksiä asiasta²²².

²¹⁷ Roth 2007, s. 424.

²¹⁸ EOAM 3345/5/05.

²¹⁹ Tala ym. 2007, s. 8.

²²⁰ HE 34/2004 vp, s. 68.

²²¹ Tala ym. 2007, s. 8.

²²² Haastattelu: Pasi Kokkonen & Tuomas Koljonen, 17.3.2008.

6.2.2 Viranomaisien keinot

Viranomaisilta edellytetään nykyään siis säädösvaihtoehtojen tarkastelua tavoitteena välttää turhaa tai tehotonta lainsäädäntöä. Joihinkin yhteiskunnallisiin ongelmiin tehoa kriminalisointia paremmin esimerkiksi lainsäädäntö, joka taloudellisin tai muunlaisin ylylkein ohjaa käyttäytymistä toivottuun suuntaan. On myös asioita, joihin ei tarvita lainsäädäntöä vaan tehokkaampaa voi olla esimerkiksi valistaminen. Näitä vaihtoehtoja tarkastellaan tekstissä tuonnempana, mutta ensin pohditaan sitä peruskysymystä, että mihin viranomaisilla edes on oikeus, velvollisuus tai mahdollisuus puuttua. Tala nostaa esille sellaisen näkökulman, että oikeussäätely ulottuisi niin sanotuissa hyvinvointivaltioissa liian voimakkaasti ihmisten yksityiseen elämänpiiriin ja tunkeutuisi elämänaloille, joille se ei yksinkertaisesti sovi. Hän kertoo, että tällaista kritiikkiä on kohdistettu erityisesti perhesuhteiden, kasvatuksen ja sosiaaliturvan säätelyihin.²²³ Tämänsuuntaista kritiikkiä on esittänyt myös Jürgen Habermas, joka on jo 1980-luvun alussa puhunut ”elämismaailman kolonisatiosta”. Habermasin ajatuksia on esitetty tässä tekstissä jo aikaisemmin yhteiskunnan arvojen käsittelyn yhteydessä.

Myös ihmiskauppa voidaan nähdä sellaisena arvosidonnaisena ilmiönä, että sen tehokkaan säätelyn mahdollisuus on vähintäänkin kyseenalainen. Viranomaisilla voidaan kuitenkin erityisesti länsimaissa nähdä olevan velvollisuus puuttua asiaan ihmisarvon puolustamiseksi ja tiettyjen oikeushyvien turvaamiseksi. Lisäksi kansallisia viranomaisia velvoittavat toimimaan kansainväliset sopimukset. Toisin on asia kuitenkin, ainakin vielä tällä hetkellä, ihmiskaupan ehkäisemiseksi suunnitellun seksuaalipalvelujen oston kriminalisoinnin suhteen. Sitä ei ole kansainvälisillä sopimuksilla velvoitettu eikä sitä voida perustella toimijoiden oikeushyvien turvaamisella. Tala kirjoittaa, että seksuaalikäyttäytymisen alalla on juuri ollut viimeaikoina suuntana säätelyn vähentäminen niin sanotun deregulaation myötä. Hän viittaa avioliiton ulkopuolisten sukupuolisuhteiden ja aikuisten välisten homoseksuaalisten suhteiden rangaistavuuksien poistamiseen.²²⁴ Tala kommentoi kuitenkin, että yleisellä tasolla oikeussäätelystä vapaiden alueiden määrä tai ala ei viime vuosikymmeninä ole laajentunut vaan lakisäätely on tunkeutunut yhä uusille aloille kattamaan jokseenkin kaikki tärkeimmät elämänalat ja useimmat ihmisten toiminnan osa-alueet.²²⁵ Ehkä tulevaisuudessa tuo seksuaalipalvelujen ostamisen kielto saadaan Suomessa voimaan, tähän tulee olemaan

²²³ Tala 1999, s. 77.

²²⁴ Tala 1999, s. 20.

²²⁵ Tala 1999, s. 7.

paineita jos ja kun Suomi ratifioi Euroopan neuvoston ihmiskauppaa koskevan yleissopimuksen.

Deregulaatio on siis keino vähentää oikeussäätelyä. Jos kuitenkin viranomaisilla on velvollisuus puuttua asiaan, voidaan silti pyrkiä mahdollisimman kevyeen lainsäädäntöön tai muihin viranomaiskeinoihin, jotka eivät vaadi lainsäädäntöä. Tala kirjoittaa, että perinteisten sääntelykeinojen tunnusomaisia piirteitä ovat eri toimijoita koskevat verraten yksityiskohtaiset, monesti pakottavat säännökset, joihin kohdistuu viranomaisvalvonta. Tavanomaisesta, perinteisestä mallista poikkeavia oikeussäätelyjä kutsutaan hänen mukaansa silloin oikeussäätelyn vaihtoehdoiksi. Tala erottelee siis julkisen päätöksentekijän toimintavälineitä, jotka kuuluvat oikeussäätelyn alueen sisäpuolelle tai oikeusjärjestyksen ulkopuolelle.²²⁶

Vaihtoehdot oikeusjärjestyksen sisällä:

- 1) Asiamies-instituutio
- 2) Objekttiivinen vahingonkorvausvastuu
- 3) Yhteisöjen rangaistusvastuu
- 4) Käännetty todistustaakka rikosoikeudessa
- 5) Ryhmäkanneinstituutio
- 6) Määräaikaislaki
- 7) Kolmikantamalli
- 8) Itsesääntely
- 9) Responsiivinen sääntely²²⁷

Vaihtoehdot oikeusjärjestyksen ulkopuolella ovat:

- 1) Valistaminen, suostuttelu, tiedottaminen ja neuvonta
- 2) Itsesääntely
- 3) Julkisten varojen osoittaminen määrätarkoitukseen
- 4) Yhteinen suunnittelu
- 5) Ohjeistot ja ”vaihtoehtoiset toimielimet”
- 6) Sääntelytoimella uhkaaminen

²²⁶ Tala 1999, s. 68.

²²⁷ Tala 1999, s. 84—90.

7) Ratkaisu pidättyä sääntelytoimista²²⁸

Tala kuitenkin toteaa, että käytännössä tämän erottelun merkitystä vähentää se, että Suomen tapaisessa poliittisessa ja oikeudellisessa järjestelmässä varsin moniin julkisiin toimintavälineisiin liittyy usein jotakin oikeussäätelyä²²⁹. Hän tarkoittaa ilmeisesti juuri parlamentarismien periaatetta, eli eduskunnan ensisijaista valtaa päättää yhteiskunnan asioista, ja toisaalta myös laillisuus- ja lakisidonnaisuuden periaatteita, joiden mukaan viranomaisten toimivalta on sidottu tiukasti lakiin. Viranomaisten toimintamahdollisuudet tulee siis olla selkeästi laissa määriteltäviä. Suomessa säädösvaihtoehtoilla yleensä siis tarkoitetaan vaihtoehtoja oikeusjärjestyksen sisällä. Ainakin kymmenisen vuotta sitten säädösvaihtoehtojen pohdinta on Suomessa ollut harvinaista. Ervasti ja Tala ovat tutkineet kaikki vuoden 1994 hallituksen lakiesitykset ja ainoastaan neljässä prosentissa oli esitelty vaihtoehtoisia sääntelykeinoja²³⁰.

Lainlaadinnan viranomaisohjeissa ei ole kuitenkaan täysin tyrmätty oikeusjärjestyksen ulkopuolelta tulevia vaihtoehtoja. Talakin kirjoittaa, että eri vaihtoehtojen harkinta vaatii tukseen kunnollista tietopohjaa, jonka tulisi sisältää myös kansainvälistä vertailutietoa siitä, millaisin keinoin ja tuloksin vastaavantyyppisiä ongelmia on muualla pyritty ratkaisemaan²³¹. Tala kuitenkin huomauttaa, että responsiivisen sääntelyn kehittäjät korostavat, että riippuu aina muun muassa asiayhteydestä, historiasta ja sääntelykulttuurista, millainen konkreettinen ratkaisu on kulloinkin perusteltu²³². Esimerkiksi ihmiskaupan sääntelyssä voidaan ottaa mallia muissa maissa hyväksi todetuista keinoista, mutta on kuitenkin arvioitava niiden sopivuutta muun muassa meidän hallintorakenteisiin ja viranomaistoiminnan periaatteisiin.

6.2.3 *Vaihtoehtoja ihmiskaupan sääntelyssä*

Uuden lainsäädännön suunnittelu ja erityisesti kriminalisointi lähtee yleensä liikkeelle yhteiskunnallisesta tarpeesta, jonka yleensä kansalaiset viestittävät viranomaisille. Näin ei kuitenkaan ole ollut ihmiskauppa-asiassa, vaan siinä viranomaiset ovat kansainvälisten vel-

²²⁸ Tala 1999, s. 78—84.

²²⁹ Tala 1999, s. 102.

²³⁰ Ervasti & Tala 1996, s. 47.

²³¹ Tala 1999, s. 104.

²³² Tala 1999, s. 89. Alkuperäisenä lähteenä Ayres & Braithwaite 1992.

voitteiden painostamana tuoneet yhteiskunnassa yleisemmin tietoisuuteen maailmalla jo ongelmaksi nousseen ilmiön. Kimpimäki kysyy artikkelissaan, että ”kuinka laajasti Suomen lainsäädäntö – ja erityisesti rikoslainsäädäntö – tulisi ulottaa toimintaan, joka ei ainakaan tällä hetkellä suoranaisesti uhkaa Suomen yhteiskunnallista järjestystä, vaikka alkaakin olla merkittävä ongelma kansainvälisellä tasolla”²³³. Luotettavaa tutkimusta ihmiskaupan määrästä Suomessa ei ole, mutta kuten on jo aiemmin mainittu, uhreja on vuosittain luultavasti noin sata ja niistäkin suurin osa kauttakulkumatalla muihin Euroopan maihin. Roth tietää kertoa artikkelissaan, että ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän piirissä on nykyään muutamia uhriksi epäiltyjä ja että tähän mennessä poliisi on tutkinut noin kymmentä tapausta alustavasti ihmiskauppana²³⁴. Vastakkain ovat siis yhtäältä todellisen kansallisen tarpeen puuttuminen ja toisaalta mahdollisuus reagoida ennakolta tulevaisuudessa meillekin leviävään ongelmaan.

Myös Roth kritisoi kansallisten tarpeiden vähäisyyttä ihmiskaupan kriminalisoimiselle ja mainitsee lainlaadinnassa olleen keskustelun aiheena sen, että onko kriminalisointi ylipäättään tarpeellinen, jos muita rangaistussäännöksiä voidaan käyttää ihmiskauppatapauksissa²³⁵. Kuten aikaisemmin on jo käsitelty, kansainvälisen oikeuden velvoittamaa kriminalisointia ei tarvitse toteuttaa uudella lailla, jos asiasta on jo aiempaa sääntelyä. Hallituksen esityksessäkin mainitaan, että ehdotettavat uudet ihmiskauppasäännökset eivät merkitse kriminalisoinnin laajentamista uudelle alueelle vaan kyse on teoista, jotka ovat jo nyt rangaistavia²³⁶. Kimpimäki kirjoittaa, että keskeisin ihmiskauppaan soveltuva säännös entisessä rikoslain 25 luvussa oli 3 §:n ihmisryöstösäännös. Varsinainen lapsikauppa kriminalisoihin ihmisryöstösäännöksen toisessa kohdassa. Hän myös toteaa, että erilaiset lapsiprostitutioon liittyvät toiminnot ovat voineet tulla rangaistavaksi muiden rangaistussääntöjen nojalla.²³⁷

Myös rikoslain parituksen kieltävän säännöksen (RL 20:8) on nähty soveltuvan seksuaalisen hyväksikäytön tarkoituksessa käytyyn ihmiskauppaan. Kimpimäki nimittäin kirjoittaa, että valkoisen orjakaupan kriminalisoivan säännöksen poistamista perusteltiin aikoinaan sillä, että paritussäännös täyttää Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusten rangais-

²³³ Kimpimäki 1999, s. 1188.

²³⁴ Roth 2007, s. 423 ja 435.

²³⁵ Roth 2007, s. 422.

²³⁶ HE 34/2004 vp, s. 67.

²³⁷ Kimpimäki 1999, s. 1192—1194.

tussäännöksille asettamat vaatimukset²³⁸. Tuolloin ei ilmeisesti otettu huomioon työperäisen ihmiskaupan mahdollisuutta. Tuntuu, kuin lainsäädännön uudistuksissa kierrettäisiin ympyrää. Nykyään paritus nähdään erilaisena rikosmuotona kuin valkoinen orjakauppa tai ihmiskauppa. Ihmiskauppaan kuuluu vahvempi alistamisen piirre, muitakin kuin seksuaalisen hyväksikäytön tarkoitus ja myös tiukemmat rangaistukset. Hallituksen esityksen mukaan ihmiskauppasäännöstä on pidettävä ensisijaisena paritussäännöksiin jos parituksen kaltaisessa tilanteessa ihmiskaupan muut tunnusmerkit, eli käytetyt keinot ja tekotavat, ovat olemassa²³⁹. Roth tutkii artikkelissaan rikoslain paritussäännöksen ja ihmiskauppasäännösten suhdetta ja soveltamista tuomioistuimissa. Hän tulee siihen tulokseen, että tuomioistuimet ovat taipuvaisia näkemään mahdolliset ihmiskauppatapaukset herkemmin parituksen.²⁴⁰ Tuomioistuimet siis joko tulkitsevat ihmiskauppasäännöstä liian tiukasti tai sitten Suomessa ei ole ihmiskauppalainsäädännön määritteiden mukaista ihmiskauppaa. Roth kommentoi, että jos on kyse jälkimmäisestä vaihtoehdosta, ehkä tulisi muuttaa ihmiskaupparikoksen määritteitä lievemmiksi²⁴¹.

Tala kirjoittaa, että aikaisemmin jo käsiteltyä Kanadassa hallintoa varten suunniteltua lainlaadinnan ohjeistoa on perusteltu muun muassa sillä, että rikosoikeudelliset tehosteet eivät tue säännösten noudattamista niin tehokkaasti kuin yleisesti uskotaan²⁴². Saattaa olla totta, mutta Palermon ihmiskauppaa koskeva lisäpöytäkirja edellyttää kuvaamansa ihmiskaupan kriminalisointia. Vaihtoehtoja ihmiskaupan kriminalisoimiselle on suomalaisilla ollut hyvin niukasti, koska aikaisemmat ihmiskaupan tapaiset säädökset eivät ole täyttäneet kaikkia ihmiskaupan määritteen piirteitä, mitä kansainvälisillä sopimuksilla on muotoiltu. Tästä ja myös Suomen perustuslaista johtuu, että velvoite tulee panna täytäntöön rikoslailla. Ihmiskaupan kriminalisoinnin esitöissä ei itse asiassa ole ollenkaan pohdittu muita vaihtoehtoja. Kanadalaisten näkökulmaa voi mahdollisesti kuitenkin soveltaa muihin ihmiskauppaan liittyviin viranomaistoimiin ja säädössuunnitelmiin.

Ihmiskaupan uhreille oleskelulupaa edellyttävän EU:n direktiivin implementoinnissa on hallituksen esityksen mukaan ollut hieman samanlainen, tai jopa selkeämpi, tilanne aikaisemman lainsäädännön soveltuvuudessa. Esityksessä lukee, että aikaisemminkin on ollut

²³⁸ Kimpimäki 1999, s. 1191.

²³⁹ HE 34/2004 vp, s. 100.

²⁴⁰ Roth 2007, s. 430—431.

²⁴¹ Roth 2007, s. 434.

²⁴² Ervasti & Tala 1996, s. 176.

vakiintuneena ulkomaalaislain tulkinta, jonka mukaan ihmiskaupan uhreille voidaan tarvittaessa myöntää määräaikainen oleskelulupa erityisestä syystä. Mahdollisuutena on myöntää lupa esimerkiksi määräaikaisena terveydellisistä syistä (51 §), jatkuvana sen voi myöntää yksilöllisestä inhimillisestä syystä (52 §) tai ihmiskaupan uhrilla voi olla perusteet saada kansainvälistä suojelua (87 § tai 88 §).²⁴³ Tässäkään hallituksen esityksessä ei ole kuitenkaan katsottu, että täytäntöönpanon harkintamarginaali mahdollistaisi jättää nimenomainen ihmiskaupan uhrin oleskelulupa säätämättä aikaisemman lainsäädännön perusteella. Kohdassa ”toteuttamisvaihtoehdot” mainitaan vain mahdollisuudesta säätää laajemmin ulkomaalaisille rikosten uhreille soveltuva oleskelulupa, mutta se mahdollisuus tyrmätään tässä vaiheessa tiukan aikataulun vuoksi²⁴⁴.

Ervasti ja Tala ehdottavat, että joissain asioissa oikeudellisen sääntelyn sijasta tulisi luottaa ihmisten moraaliin tai hyviä käytäntöjä kuvaaviin vapaaehtois pohjaisiin sääntöihin tai oikeudellisen sääntelyn sijasta tulisi turvautua informaatioon ja asennekasvatukseen²⁴⁵. Tällaisia vaihtoehtoja voidaan harkita ihmiskaupan uhrin auttamisjärjestelmää suunniteltaessa. Itse asiassa auttamisjärjestelmää on alun perin luotu viranomaisohjeilla. Vuonna 2005 ulkoministeriössä valmisteltiin valtioneuvoston ihmiskaupan vastainen toimintasuunnitelma, joka on ollut pohjana eri hallinnonalojen omille toimintasuunnitelmille. Se oli myös pohjana vuonna 2007 voimaan tulleen auttamisjärjestelmän perustaneelle laille²⁴⁶. Hallituksen esityksessä lakia perustellaan sillä, että tällainen lainsäädäntö ihmiskaupan uhrien auttamisesta ja ihmiskaupan uhreille annettavasta tuesta ja palveluista Suomesta vielä puuttuu. Perusteluna on myös, että koska ihmiskaupan uhrien auttaminen on uusi toimintamuoto, edellyttävät vastuunjako ja kustannusten korvaamisen mahdollisuus uuden lainsäädännön luomista.²⁴⁷ Hallituksen esityksessä pidetään siihen astisia, valtioneuvoston toimintasuunnitelmaan perustuvia järjestelyjä tilapäisinä ja näin ollen todetaan, että ihmiskaupan uhrien auttamisesta olisi säädettävä laissa²⁴⁸. Mielenkiintoista kuitenkin on, että toimintasuunnitelmassa ei mainita sen olevan tilapäinen. Siinä määritellään kunkin tavoitteen kohdalla toimenpide-ehdotuksia ja niiden vastuutahot. Nämä vastuutahot ovat viranomaisia ja heitä

²⁴³ HE 32/2006 vp, s. 4—5.

²⁴⁴ HE 32/2006 vp, s. 5—6.

²⁴⁵ Tala 2005, s. 225.

²⁴⁶ HE 183/2006 vp, s. 1.

²⁴⁷ HE 183/2006 vp, s. 4—5.

²⁴⁸ HE 183/2006 vp, s. 8.

tulisi toimissaan velvoittaa myös tällainen valtioneuvoston ohjeistus ilman erillistä lainsäädännön tasosta säädettyä.

On ymmärrettävää, että rahoitusvastuusta tulee säädellä laissa ja tästä on myös maininta toimintasuunnitelmassa²⁴⁹. Lakialoitteeseen on kuitenkin sisällytetty myös aiheita, joiden käytännön toteuttamista lain tasolla erikseen säätäminen tuskin edistää. Hallituksen esityksessä arvioidaan nykytilaa ja todetaan ongelmiksi muun muassa tiedostamattomuuden ja tiedon puutteen, uhrien tunnistamisen sekä uhrien yhteistyöhalun. Esityksessä myönnetään kansainvälisen kehityksen tarkastelussa, että lainsäädännön käytännön merkitys vaihtelee maittain. Siinä mainitaan, että toisinaan auttamistyö on tarkkaan lainsäädännössä määriteltyä ja toisinaan taas suhteellisen vapaasti toteutettua kansalaisjärjestöjen toimintaa.²⁵⁰

6.3 Oikeussäätelyn määrä

6.3.1 Ihmiskaupan sääntely

Kuten edellä kävi ilmi, on lainsäätely oikeussäätely yleinen sekä niin sanotusti varma ja turvallinen toimintakeino viranomaisille. Oikeussäätelyn kasvava määrä on kuitenkin yleisesti pidetty ongelmana ja siihen on pyritty puuttumaan. Oikeussäätelyn määrää on perinteisesti tarkasteltu säädöstuotannon näkökulmasta. Ensinnäkin voidaan tarkastella, paljonko uutta sääntelyä saadaan aikaan vuosittain. Pitkän ajan kehityslinjana on sääntelyn kokonaismäärän kasvu, koska vuotuinen säädöstuotanto kasaantuu ja kertyy aiemman sääntelyn päälle vaikkakin siitä pääosa on erilaisia muutossäädöksiä. Kokonaan uutta, ennen sääntelemätöntä asiaa koskevien lakiehdotusten osuus on ollut arviolta viisi prosenttia vuotuisista lakiehdotuksista. Uutta sääntelyä on ulkomaalaislakiin lisätyt kolme ihmiskaupan uhrille myönnettävään oleskelulupaan liittyvää lakia (52a, 52b ja 52c §:t)²⁵¹. Valtaosa ihmiskaupaan liittyvistä säädöksistä ovat kuitenkin olleet teknisiä muutossäädöksiä, eli jotain tiettyä asiaa sääteleviin lakeihin on lisätty maininta lain soveltuvuudesta myös ihmiskaupattapauksissa. Oleellisempaa juuri ihmiskaupaan liittyvän lainsäädännön tarpeellisuuden harkinnassa kuitenkin on tarkastella, että kumoutuuko entisiä säännöksiä uuden tieltä. Ihmiskaupan kriminalisointisäädökset ovat juuri tällä tavalla asetettuja, koska ihmiskaupan ja törkeän ihmiskaupan rikosnimikkeiden tieltä on kumottu ihmisryöstöä koskeva laki

²⁴⁹ Ihmiskaupan vastainen toimintasuunnitelma 2005, s. 62.

²⁵⁰ HE 183/2006 vp, s. 7–8.

²⁵¹ Kaksi muuta lakia käsittelevät harkinta-aikaa ja sen myöntämistä.

(25 luku 3 §). Lainsäädännön kokonaismäärä kasvoi siis tässä tapauksessa kuitenkin yhdellä lailla ja kaiken kaikkiaan ainakin neljällä lailla.

6.3.2 Sääntelyn kohteen näkökulma

Yllä kuvaillun säädöstuotannon näkökulman lisäksi Tala painottaa sääntöjen kohteiden ja käyttäjien näkökulmaa. Ideana on selvittää, että miten monia ja millaisia säännöksiä yksityishenkilöiden, yritysten tai lakeja soveltavien viranomaisten täytyy ottaa huomioon, totella ja noudattaa. Tulee myös tarkastella, mitä rajoituksia, velvoitteita tai rasituksia syntyy sekä millaisia uusia toimintamahdollisuuksia jokin sääntely ehkä avaa jollekin toimijalle.²⁵²

Ihmiskauppaan liittyvän lainsäädännön kohdetahoja ovat etupäässä tietyt kansalaisryhmät, kuten ihmiskaupan uhrit tai seksuaalipalveluja ostavat henkilöt, sekä säädöksiä työssään soveltavat viranomaiset. Esimerkiksi ihmiskaupan uhrilta seksuaalipalvelujen oston kriminalisoiminen velvoittaa ostajaa arvioimaan tilannetta ja palvelun myyjän asemaa. Ihmiskaupan uhreilla on auttamisjärjestelmän ansiosta periaatteessa paremmat toimintamahdollisuudet halutessaan paeta hyväksikäyttäjänsä vallasta. Myös monella viranomaisella on paremmat ja selkeämmät toimintamahdollisuudet rikollisten kiinnisaamiseksi ja uhrien auttamiseksi. On myös tärkeää huomioida ihmisryhmät, joihin sääntely myös voi vaikuttaa epäsuorasti, kuten esimerkiksi itsenäiset seksipalvelujen tarjoajat tai itärajan yli matkaavat naisturistit.

Oikeussääntelyn määrää arvioitaessa sen kohdetahojen kannalta, ei ole mielekästä pitäytyä vain kappalemäärien kuvaamiseen. Talan mukaan sääntelyn kohdetaholle olennaisia kysymyksiä sääntelyn kokonaisuutta tarkasteltaessa voivat olla esimerkiksi:

- 1) onko tietty sääntely ylipäänsä relevantti jonkin toimijan kannalta tietyssä tilanteessa vai ei, valtaosa sääntelystä ei selvästikään täytä tätä ehtoa;
- 2) miten sääntely vaikuttaa kohteen kannalta: ylläpitääkö se vallinnutta tilannetta, pyrkiikö se muuttamaan sitä, asettaako se kohteelle uusia rajoituksia, vaatimuksia tai rajoituksia vai ei, avaaako se uudenlaisia toimintamahdollisuuksia vai ei;
- 3) miten yksityiskohtaista, tiheää ja syvälle käyvää sääntely on kyseisen tahon toimintavaihtoehtojen tai käyttäytymisen kannalta;

²⁵² Tala 1999, s. 2.

- 4) miten säännösten noudattaminen ja valvonta on järjestetty: perustuuko se esimerkiksi vapaaehtoisuuteen ja omaan tahtoon vai onko sen noudattaminen pakollista, tehosteinaan viranomaisvalvonta ja sanktiouhka.²⁵³

Näihin kysymyksiin vastaaminen lainlaadintavaiheessa voi olla vaikeaa tai jopa mahdotonta. Se vaatii laajempaa tietopohjaa, toisenlaista tarkasteluotetta ja empiiristä tutkimusta. Lausuntojen pyytäminen kohdetahoilta ja asiantuntijoilta on nykyään käytetty keino saada tämäntyyppistä tietoa. Ongelmana on kuitenkin asioiden luonteen vuoksi kaikkien kohdetahojen tavoittaminen, näin ollen erityisesti ihmiskaupan uhrien näkökulman selvittäminen. Kohteiden näkökulmasta on välttämätöntä tuntea myös sitä, miten säännöt toteutuvat ja vaikuttavat. Tällainen tarkastelu vaatii ottamaan mukaan myös ne instituutiot, joiden välityksellä oikeussäätely tosiasiaassa toteutuu eri toimijoiden kannalta, eli esimerkiksi raja-valvojat, poliisi, syyttäjät ja tuomioistuimet. Oikeussäätelyn vaikutusmekanismeja koskevaa asiantuntemusta ja teoreettista tietoa voi olla usein vaikea löytää ja se on yleensä muutenkin vain spekulointia.²⁵⁴

6.4 Vaikutukset ja toimeenpano

6.4.1 Vaikutusten arviointi

Tala arvioi, että Suomessa säädösehdotusten vaikutusarvioinnin kehittäminen on 1990-luvun jälkipuolella ollut kenties merkittävin keino, jolla säädösvalmistelun laatua pyritään parantamaan. Oikeussäätelyn vaikutusten selvittämistä edellytettiin meillä kuitenkin jo 1976 annetuissa, ensimmäisissä hallituksen esityksen laatimisoheissa.²⁵⁵ Viimeaikaisissa ohjeissa lukee, että hallituksen esityksessä keskitytään lakiehdotuksen olennaisiin vaikutuksiin ja samalla on kerrottava, kuinka vaikutukset on arvioitu²⁵⁶. Puutteeksi voisi katsoa, että Lainlaatijan EU-opas ei mainitse ollenkaan vaikutusten arviointia. Se toisaalta täydentää Lainlaatijan opasta, jonka mukaan kansallisessa lainlaadinnassa edellytetään vaikutusarviointia. Eri ministeriöt ovat lisäksi julkaisseet erillisiä oppaita vaikutusten arviointiin. Ohjeistusta löytyy ainakin yritys-, ympäristö-, aluekehitys-, sukupuoli- ja rikollisuusvaikutusten arvioinnista.

²⁵³ Tala 1999, s. 6.

²⁵⁴ Tala 1999, s. 21.

²⁵⁵ Tala 1999, s. 57.

²⁵⁶ Hallituksen esitysten laatimisohteet 2004, s. 15.

Ervasti ja Tala ovat hahmotelleet kuvion lakihankkeen elinkaaresta, joka jakaantuu kolmeen osaan. Ensimmäisenä vaiheena on lainvalmistelu ja toisena päätöksenteko. Kolmantena vaiheena on toimeenpano ja toteutus. Tässä viimeisessä vaiheessa ikään kuin ilmestyvät lain vaikutukset. Haasteellista lainvalmistelussa on, että vaikutuksia täytyy arvioida ja ennustaa jo lakihankkeen ensimmäisessä vaiheessa. Ervastin ja Talan tutkimuksen pääkohde ovat juuri lainsäädännön vaikutukset, joita he tarkastelevat ensi sijassa lainvalmisteluvaiheen näkökulmasta. He kritisoivat sitä, että lainsäädännön vaikutukset näyttää olevan ilmiö, josta yleensä ollaan lainvalmistelussa vähemmän kiinnostuneita kuin voisi odottaa. Tutkijat painottavat myös sitä, että niin sanotut ei-ennakoidut, sivu- ja haittavaikutukset on yhtäläillä otettava huomioon vaikutuksia hahmotettaessa; ei voida rajoittua vain esimerkiksi lainlaatijan tarkoittamiin ja odottamiin vaikutuksiin.²⁵⁷

Ervastin ja Talan mukaan Suomessa on hallituksen lakiesitysten laatimisoheiden myötä vakiintunut viime vuosikymmeninä lainsäädännön vaikutusten jaottelu neljään pääryhmään:

- 1) taloudellisiin,
- 2) organisaatio- ja henkilöstövaikutuksiin,
- 3) ympäristövaikutuksiin sekä
- 4) eri kansalaisryhmien asemaan kohdistuviin vaikutuksiin.²⁵⁸

Nämä samat vaikutusalueet tulevat esille myös Hallituksen esitysten laatimisoheista, mutta kuitenkin sillä erolla, että tuo Ervastin ja Talan neljäs vaikutusten ryhmä on kirjoitettu muotoon ”yhteiskunnalliset vaikutukset”²⁵⁹. Näin on kyseiset vaikutukset myös otsikoitu ihmiskauppaa koskevissa hallituksen esityksissä. Ervastin ja Talan mukaan hallituksen esityksiin voidaan siis tarpeen vaatiessa ottaa erillinen jakso, jossa kiinnitetään huomiota siihen, miten esitys vaikuttaa eri kansalaisryhmien asemaan tai kansalaisten tasa-arvoon. He huomauttavat, että myös muissa vaikutusjaksoissa käsitellään joissain tapauksissa vaikutuksia kansalaisten asemaan, joten jakso on tarpeellinen, jolleivät kaikki merkittävät vaikutukset tule esiin jo muualla.²⁶⁰

²⁵⁷ Ervasti & Tala 1996, s. 10—12.

²⁵⁸ Ervasti & Tala 1996, s. 11.

²⁵⁹ Hallituksen esitysten laatimisoheet 2004, s. 15.

²⁶⁰ Ervasti & Tala 1996, s. 92.

Ervasti ja Tala arvioivat, että kaikkiaan vaikutuksia kansalaisryhmien asemaan arvioidaan hallituksen lakiesitysten vaikutusjaksoissa vain harvoin. Heillä on esimerkkinä hallituksen esitys laeiksi mielenterveyslain, lääninoikeuslain ja maksuttomasta oikeudenkäynnistä annetun lain muuttamisesta²⁶¹. Siinä on jakso ”esityksen vaikutukset”, jossa uudistuksen vaikutuksia on arvioitu valtiontaloudellisesta ja organisatorisesta näkökulmasta. Ervastin ja Talan mukaan jaksossa ei ole arvioitu, mitä uudistus merkitsee mielenterveyspotilaiden sekä rikoksesta syytettyjen tai tuomitsematta jätettyjen kannalta. Kuitenkin lain tavoitteeksi on esitetty potilaiden oikeusturvanäkökohtien parantaminen. Samoin on tutkijoiden mukaan sivuutettu tällaisten henkilöiden lähipiiriin kuuluvien aseman tarkastelu.²⁶² Hallituksen esitysten laatimisoheissa lukee, että vaikutusten arvioinnin laajuus ja yksityiskohtaisuus on aina suhteutettava ehdotuksen sisältöön ja odotettavissa olevien vaikutusten merkitykseen²⁶³. Yllä olevassa esimerkissä voi kuitenkin nähdä mainittuihin kansalaisryhmiin kohdistuvat vaikutukset yhteiskunnallisesti merkityksellisiksi. Samoin voi nähdä myös ihmiskaupan sääntelyssä edellytettävän eri kansalaisryhmiin kuten ihmiskaupan uhreihin, seksityöntekijöihin ja maahanmuuttajiin yleisemminkin kohdistuvaa vaikutusarviointia. Seuraavaksi tarkastellaankin juuri kolmen tärkeimmän ihmiskauppaan liittyvän lainsäädäntöhankkeen hallituksen esityksien vaikutusarviointia.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään liittyvässä hallituksen esityksessä on käsitelty kolmea vaikutusryhmää ja ympäristövaikutusten osalta on mainittu, ettei niitä ole. Taloudellisten vaikutusten on sanottu riippuvan autettavien uhrien määrästä, mutta esityksellä ei arvioida tulevan olemaan huomattavaa kansan-, valtion- tai kunnantaloudellista merkitystä. Laki ei myöskään esityksen mukaan aiheuttaisi suuria muutoksia viranomaisten toimintaan. Auttamistyössä käytettäisiin hyväksi jo olemassa olevia palvelujärjestelmiä ja viranomaisyhteistyötä eikä organisaatiomuutoksia tai uusia virkoja tarvittaisi.²⁶⁴ Sopii ihmetellä, että kuinka voidaan luoda uusi tehokas auttamisjärjestelmä ilman lisäresursseja. Hallituksen esityksen tavoitteiden kohdassa lukee, että pyritään hyödyntämään mahdollisimman hyvin ja taloudellisesti jo olemassa olevia palvelujärjestelmiä²⁶⁵. Toisaalla kuitenkin lakia perustellaan kustannusten korvausten selkeyttämisellä sekä mainitaan talousarvioesitykseen lisättä-

²⁶¹ HE 226/1994 vp.

²⁶² Ervasti & Tala 1996, s. 94.

²⁶³ Hallituksen esitysten laatimisohteet 2004, s. 15.

²⁶⁴ HE 183/2006 vp, s. 12—13.

²⁶⁵ HE 183/2006 vp, s. 9.

väksi perustamiskustannukset ja kunnille korvattavat kustannukset²⁶⁶. Viranomaisten kanssa yhteistyötä tekevät järjestöt vaativat lausunnoissaan rahoitusta valtion varoista, mutta sitä ei tässä laissa järjestetty. Rahoitusta kuitenkin suunnitellaan nyt vuotta myöhemmin ja se on luvattu hallitusohjelmassa järjestää²⁶⁷.

Yhteiskunnalliseksi vaikutukseksi ihmiskaupan auttamisjärjestelmän hallituksen esityksessä nähdään ensinnäkin yhdenvertaisuuden ja sukupuolten välisen tasa-arvon toteutuminen. Tätä perustellaan sillä, että ehdotettu laki kohdistuu samalla tavalla kumpaankin sukupuoleen ja antaa kaikilla perusteilla uhrituneille ja eri-ikäisille henkilöille samanlaiset mahdollisuudet päästä auttamisjärjestelmän piiriin. Toiseksi lain vaikutuksena mainitaan ihmiskauppaa koskevan rikosentorjunnan edistäminen, koska lain myötä vahvistuisivat ihmiskaupan uhrin edellytykset toimia yhteistyössä viranomaisten kanssa. Kolmas yhteiskunnalliseksi luokiteltu vaikutus on hallituksen esityksen mukaan se, että laki toimisi kansainvälisenä esimerkkinä ihmiskaupan uhrin huomioon otavan lainsäädännön kehittämisessä.²⁶⁸ Nuo ensiksi mainitut vaikutukset tuntuvat varsin teennäisiltä. Suomen kaltaisessa oikeusvaltiossa pitäisi olla itsestään selvää, että kaikilla ihmiskaupan uhreilla on yhtäläiset mahdollisuudet päästä auttamisjärjestelmän piiriin. Kansainvälisenä esimerkkinä oleminen on hyvä tavoite, mutta sen toteutuminen riippuu kuitenkin lain vaikutuksista. Vaarana on, että vaikutuksia ei seurata ja tämä laki olisi näin ollen vain näennäistä reagointia kansainvälisiin vaatimuksiin huomioida ihmiskaupan uhrin. Mieleen palautuu kohdassa 6.1.2 käsitelty perustuslakivaliokunnan kritiikki näennäisestä ja kaunisteleavasta esitysten perustelemisesta.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän yhteiskunnallisessa vaikutusarvioinnissa on myös nostettu esiin eri ryhmiä, joita voidaan pitää Talan tarkoittamina kansalaisryhminä. Siinä mainitaan ihmiskaupan uhrien lisäksi välillisesti tätä ryhmää lähellä olevat henkilöt kuten prostituoidut ja työsyrynnän kohteeksi joutuneet. Vaikutuksena nähdään näiden ryhmien sosiaalinen osallistaminen, voimaantuminen ja uudelleen uhriutumisen ehkäiseminen. Hallituksen esityksessä on myös lause ”Palveluntuottajien erilaisen kokemuksen ja mahdollisuuksien vuoksi järjestelmän kautta voitaisiin myös kehittää erilaisten ryhmien, kuten alikäisten, vammaisten, naisten ja prostituoitujen kannalta tärkeitä palveluja”.²⁶⁹ Tämä jäl-

²⁶⁶ HE 183/2006 vp, s. 5 ja 14.

²⁶⁷ Roth 2007, s. 424. Alkuperäisenä lähteenä neuvottelutulos hallitusohjelmasta 15.4.2007.

²⁶⁸ HE 183/2006 vp, s. 12—13.

²⁶⁹ HE 183/2006 vp, s. 12.

kimmäinen vaikutusarvio on huonosti perusteltu ja tuntuu epäoleelliselta. Lueteltuihin ryhmiin kuuluviin ihmiskaupan uhreihin kohdistuvat palvelut ovat yksilöllisiä ja tapaukset yksittäisiä, millä tuskin on yhteiskunnallista merkitystä.

Ihmiskaupan uhrille oleskeluluvan perustavassa hallituksen esityksessä vaikutuksia on arvioitu kaikilta muilta paitsi ympäristövaikutusten osalta. Taloudelliset vaikutukset eivät olisi merkittävät, koska lupia arvioidaan myönnettävän hyvin pieni määrä. Viranomaistoimintaa tulisi esityksen mukaan kuitenkin tiivistää ja kehittää sekä lisätä yhteistyötä ja koulutusta työnantajien ja järjestöjen kanssa. Yhteiskunnallisina vaikutuksina hallituksen esityksessä puolestaan nähdään rikollisjärjestöjen paljastamiseen johtavaa yhteistyötä, uhrien uudelleen uhriutumista ja kansalaisten turvallisuuden tunnetta.²⁷⁰

Kriminalisointia koskevassa hallituksen esityksessä sitä vastoin ei ole eroteltu eri vaihtoehtojen punnintaa otsikoilla ja vaikutusten osuus koko tekstiin verrattuna on muutenkin vähäinen. Viranomaisten toimintaan esityksellä ei nähdä olevan vaikutusta, koska nyt säädettävät uudet lait sisältävät pääasiassa aikaisemminkin rikollisen toiminnan säätelyä. Yhteiskunnalliseksi vaikutukseksi voidaan tulkita esityksessä mainittu pyrkimys vaikuttaa ihmiskauppaa, paritusta ja prostituutiota vähentävästi. Sen jälkeen on kommentti ”Siten ehdotukset suojaisivat yleistä sosiaalista tasa-arvoa, koska prostituoitujen ja ihmiskaupan uhrien sosiaalinen asema on heikko”.²⁷¹

6.4.2 Tuomioistuimet

Tala pitää säännösten implementaatiota eli toimeenpanoa viranomaisorganisaatiossa ja tuomioistuimissa yhtenä tekijänä, joka määrittää lain vaikutusta. Hänen mukaansa implementaatio saattaa olla tehokasta tai ontuvaa, aktiivista tai passiivista, kattavaa tai kapea-alaista. Näillä ominaispiirteillä on merkitystä sille, millaisia vaikutuksia tietyllä säädöksellä on.²⁷² Viranomaiset seuraavat tunnetusti oman alansa tuomioistuinpäätöksiä ja pyrkivät päätöksenteossa noudattamaan tuomioistuinten ratkaisukäytännön mukaista lakien soveltamista. Tuomioistuimet siis vaikuttavat lakien soveltamiseen ja käsitteiden määrittelyyn, mikä on käynyt Rothin mukaan hyvin ilmi jo Suomen ensimmäisessä ihmiskauppatuomios-

²⁷⁰ HE 32/2006 vp, s. 6.

²⁷¹ HE 34/2004 vp, s. 67.

²⁷² Tala 2005, s. 153.

sa. Roth nimittäin kritisoi, että tuon tuomion perusteella kynnys ihmiskaupan tunnusmerkistön täyttymiselle saattaa asettua niin korkealle, että vain hyvin ilmeiset tapaukset kykenevät nuo kriteerit täyttämään²⁷³. Hän kirjoittaa, että itsemääräämisoikeuden rajojen määrittämisessä tuomioistuimilla on tärkeä rooli, sillä ne antavat ratkaisujensa myötä ihmiskaupan abstraktille käsitteelle konkreettisen sisällön. Roth näkee, että ihmiskaupan vastainen toiminta on pitkälti riippuvainen tuomioistuinten ihmiskauppailmiötä koskevasta käsityksestä ja tuomioistuinten luomasta uhrikuvasta.²⁷⁴

Ervasti ja Tala kirjoittavat, että lakien vaikutuksia tarkasteltaessa on hyödyllistä ottaa huomioon oikeusjärjestyksen eri osa-alueille tunnusomaiset piirteet. He puhuvat erilaisista implementaatioympyröistä, joissa eri säännöstöjä toteutetaan. Heidän mukaan tyypillisesti erotetaan yksityisoikeudellinen, julkisoikeudellinen tai rikosoikeudellinen implementaatioympäristö. Rikosoikeudelliselle implementaatioympäristölle ovat vanhastaan tunnusomaisia poliisin, syyttäjän ja tuomioistuinten keskeinen asema sekä rikos- ja rikosprosessioikeuden vakiintuneet perussäännöt.²⁷⁵ Rothin kritiikki tuomioistuimen liian tiukasta ihmiskaupan käsitteenmäärittelystä saa laajempaa merkitystä kun ajatellaan, että tuo näkemys vaikuttaa tämän implementaatioryhmän kaikkiin toimijoihin. Näin ollen poliisi ja syyttäjkin omaksuvat tiukemman linjan esimerkiksi parituksen ja ihmiskaupan erottelussa. Tuo ero on oleellinen ihmiskaupan uhrin kannalta hänen prosessuaalisten oikeuksien ja erityisesti todistajansuojelun toteutumiseksi. Ihmiskaupan uhrin oleskeluluvan ja auttamisjärjestelmän säädökset kuuluvat puolestaan julkisoikeudelliseen implementaatioympäristöön, jossa tuomioistuinikäytännöllä on myös merkitystä viranomaisten työhön.

Kuten aikaisemmin vaikutusarvioinnin yhteydessä tuli ilmi, ihmiskauppaan liittyvän lainsäädännön kehittämisen halutaan muun muassa vaikuttaa Suomen kuvaan kansainvälisellä tasolla. Yksi tärkeimmistä kansainvälisen tason mittareista on Yhdysvaltojen vuosittainen katsaus eri maiden tilanteeseen. Arvioidut maat laitetaan eri kategorioihin, joita on yhteensä kolme. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat ne, jotka täyttävät ihmiskaupan vastaisen toiminnan vähimmäisvaatimukset. Toisen ryhmän maat eivät täytä minimivaatimuksia, mutta hallitus pyrkii aktiivisesti parantamaan tilannetta. Kolmannessa ryhmässä maat eivät edes pyri puuttumaan ihmiskauppaan. Suomi oli mukana arvioinnissa ensimmäisen kerran vuonna

²⁷³ Roth 2007, s. 434.

²⁷⁴ Roth 2007, s. 429.

²⁷⁵ Ervasti & Tala 1996, s. 14.

2003 ja tuolloin se luokiteltiin toisen ryhmän maaksi, eli Suomi ei täyttänyt minimivaatimuksia. Sen jälkeen aloitettiin monia lainsäädännöllisiä toimenpiteitä ja vuonna 2006 Suomi oli nostettu ensimmäiseen ryhmään. Nimenomaisen ihmiskauppalainsäädännön laatimista ei kuitenkaan raportissa vaadittu, sillä ensimmäisessä ryhmässä oli maita, joiden lainsäädännössä ei myöskään ollut mainintaa ihmiskaupparikoksesta. Erona kuitenkin oli muiden mahdollisten lakien implementoinnin tehokkuus. Esimerkiksi myöskään Kanadassa ei vuoteen 2006 mennessä ollut erityistä ihmiskauppalainsäädäntöä, mutta se kuului jo ensimmäisestä vuoden 2001 raportista lähtien ensimmäiseen ryhmään, koska Yhdysvallat arvioi tuomioistuinten soveltavan tehokkaasti muita mahdollisuuksia rangaista rikollisia ja suojella uhreja.²⁷⁶

Suomessa on tosiaan tähän mennessä tuomioistuimessa käsitelty ihmiskauppaa vain yhdessä tapauksessa, mutta Roth kritisoi jo siinä lakia tulkitun virheellisesti. Ongelmana on tutkijan mukaan erityisesti tuomioistuimen antama tarpeettoman suuri painoarvo uhrin alkuperäiselle suostumukselle tai vapaaehtoisuudelle²⁷⁷. Ihmiskaupan kriminalisoinnin esitöissä on mainittu, että paritukseen katsotaan voivan muuttua ihmiskaupaksi, jos prostituoitu saadaan jatkamaan ilman tahtoaan käyttäen ihmiskauppasäännösten mukaisia keinoja²⁷⁸. Roth tuo esille myös kansainvälisissä tuomioistuimissa käsiteltyjä tapauksia, joissa uhrin alkuperäinen suostumus ei ole poistanut esimerkiksi pakkotyötä tai raiskausta²⁷⁹. Hän haluaa osoittaa, että suomalainen tuomioistuin on lähtenyt omille teilleen tulkinnassaan alkuperäisestä suostumuksesta ja kritisoi, ettei se ole rikoslain eikä Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden mukaista²⁸⁰.

Hakapää kirjoittaa, että kansainvälisen oikeuden valtiosisäinen sitovuus ilmenee esimerkiksi tuomioistuinkäytännössä. Kuten jo aikaisemmin käsiteltiin, kansainvälinen oikeus edellyttää, että suomalainen tuomioistuin on valmis soveltamaan Suomea kansainvälisesti velvoittavia säännöksiä, eikä lainsäädäntöratkaisuilla niinkään ole merkitystä. Hakapää kritisoi, että tuomioistuinten ratkaisuissa on vasta viimeisen vuosikymmenen aikana esiintynyt suoria viittauksia Suomen solmimiin kansainvälisiin sopimuksiin. Hänen mukaansa on pitkään vaikuttanut siltä, ettei tuomioistuimissa haluttu, tai osattu, rinnastaa asianmukaisesti voimaansaatettua valtiosopimusta valtiosisäiseen lainsäädäntöön, vaikkei niiden oikeudel-

²⁷⁶ Trafficking in Persons Report 2001, 2003 ja 2006.

²⁷⁷ Roth 2007, s. 431.

²⁷⁸ HE 34/2004 vp, s. 100.

²⁷⁹ Roth 2007, s. 432.

²⁸⁰ Roth 2007, s. 434.

lisessa sitovuudessa ole eroa.²⁸¹ Mahdollisissa aikaisemmissa ihmiskauppatapauksissa olisi Hakapään näkemystä soveltaen siis voinut viitata joihinkin kansainvälisiin sopimuksiin, joissa puututaan esimerkiksi nykyaikaiseen orjuuteen, ihmisarvoa loukkaavaan kohteluun, vapauden riistoon tai epäinhimillisiin työoloihin. Toisaalta on myös ollut pitkään olemassa kansallista lainsäädäntöä vastaavista oikeudenloukkauksista. Kanadan mallin mukaan tuomioistuimet olisivat voineet soveltaa vapauden riiston tai ihmisryöstön pykälää rikollisten rankaisemiseen. Samalla tavalla kuin kansainvälisen, myös kansallisen lainsäädännön sitovuuden ja merkityksen voidaan ajatella ilmenevän tuomioistuinkäytännössä.

Tala kirjoittaa, että on huomattava, että julkisen koneiston ja sen säädösvalmistelijoiden ohella ei ole mitään erityistä tahoja tai toimijaryhmää, jota voitaisiin pitää sääntelykysymyksiin erikoistuneina ammattilaisina ja jolta voitaisiin odottaa valmiita, päteviä kannanottoja sääntelykeinojen toimivuutta ja vaikutuksia koskeviin kysymyksiin²⁸². Tärkeää on siis, että lainlaatija olisi kiinnostunut lain vaikutusten seuraamisesta. Hallituksen esityksessä voisi olla ehdotuksia keinoista seurata vaikutusten toteutumista. Tällainen tutkimus palvelisi lainlaatijan vaikutusarvioinnin ammattitaidon kehittämistä. Lainlaatija ei tietenkään voi jälkikäteen puuttua tuomioistuinten ratkaisuihin ja ohjata niitä haluamaansa suuntaan, mutta on hänellä keinona kuitenkin muuttaa kehnoksi havaittua lakia. Kansallisen nimenomaisen ihmiskaupalainsäädännön yhtenä tarkoituksena on selkeyttää tuomioistuinten ja viranomaisten työtä ihmiskaupan estämiseksi. Kuitenkin myös lainsäädännön tulee olla selkeää, jotta implementaatio olisi lainlaatijan tavoitteiden mukaista. Ervastin ja Talan tutkimuksessa peruskysymys kuuluu, mitä säädösvalmistelussa on mahdollista tehdä toisin ja paremmin kuin nykyään, jotta vaikutukset vastaisivat nykyistä enemmän odotuksia. Tutkijat toteavat, että vaikutusten kannalta olennaista on hankkeeseen osallistuneiden toimijoiden oma tavoitteenasettelu²⁸³. Ihmiskaupan sääntelyssä on nähty kahden tavoitteen tasapainottelua; yhtäältä korostetaan rikoksen selvittämistä ja toisaalta ihmiskaupan uhrin suojelua. Ihmiskaupalainsäädännön ei voida nähdä selkeyttävän tuomioistuinten työtä, jos lainlaatijan tavoitteenasettelussa rinnastetaan kaksi implementoinnissa mahdollisesti eri vaikutuksiin johtavaa periaatetta.

²⁸¹ Hakapää 2003, s. 19.

²⁸² Tala 1999, s. 90.

²⁸³ Ervasti & Tala 1996, s. 200.

7 JOHTOPÄÄTÖKSET

7.1 Ristiriitoja ja haasteita

7.1.1 Uuden ihmiskauppasääntelyn tarpeellisuudesta

Ihmiskauppaa pidetään erityisesti yhteiskunnallisessa tutkimuksessa monesti nykyaikaisen orjuuden alakäsitteenä, rinnasteisena esimerkiksi pakkotyölle. Oikeustieteissä puolestaan ihmiskauppa tarkoittaa tietyin keinoin tapahtuvaa kuljetusta, jonka tarkoituksena on hyväksikäyttää henkilöä missä tahansa nykyaikaisen orjuuden muodossa. Eli myös pakkotyö on ihmiskauppaa jos muut ihmiskaupparikoksen kriteerit täyttyvät. Ihmiskaupparikoksen määrittämisessä oleellista on, että uhri on harhaanjoitettu tai pakotettu orjuuden kaltaisiin työoloihin. Jos näin ei ole, kyseessä on ennemminkin rikos nimikkeellä ”kiskonnan tapainen työsyryntä”. Lisäksi kansainvälisen ihmiskaupparikoksen edellytyksenä on, että toiminnassa ylitetään yhden tai useamman valtion raja. Kansallisen lainsäädännön mukaan kuljetus rajojen yli ei sitä vastoin ole oleellista. Ongelmalliseksi on erityisesti noussut uhrin alkuperäisen suostumuksen arviointi. Joidenkin säännösten mukaan sillä ei ole merkitystä jos muut kriteerit täyttyvät, mutta oikeuskäytännössä tälle seikalle on kuitenkin annettu painoarvoa. Kritiikin mukaan asialle on annettu jopa liian paljon painoarvoa.

Moni ulkopuolinen taho on nähnyt tähänastisen oikeuskäytännön ja viranomaistoiminnan olevan kaiken kaikkiaan liian tiukkaa. Usean kansalaisjärjestön mukaan ihmiskauppalainsäädännön kriteerit ovat niin tiukat, että moni todellinen avuntarvitsija jää ihmiskaupan auttamisjärjestelmän ulkopuolelle. Vastakkaisena näkökulmana voidaan toisaalta esittää, että ihmiskaupan kriteereiden onkin tarkoitus olla tiukkoja, koska ihmiskauppa on vakava rikos. Lievemmissä tapauksissa voidaan soveltaa muita lakeja. Kuten esimerkiksi seksityöhön liittyvän hyväksikäytön kohdalla kyseeseen saattaa ennemminkin tulla syyte parituksesta tai törkeästä parituksesta kuin ihmiskaupasta. Rikosoikeudellisen tehokkuuden näkökulmasta tämä on mielestäni perusteltua, mutta ongelmana on uhrien asema. Lievemmissä tapauksissa laittomasti maassa oleskeleville ulkomaalaisille uhreille ei ole tehokasta auttamisjärjestelmää. Tämä varmasti myös haittaa lievempien rikosten selvittämistä, samalla tavalla kuten on ajateltu asian olevan ihmiskaupparikoksen selvittämisen kohdalla.

Yllä mainitun lievemmän sääntelyn lisäksi on aikaisemmin, ennen nimenomaisen ihmiskauppasääntelyn laatimista, ollut voimassa niin kansainvälisellä kuin kansallisella tasolla

nykyaikaiseen orjuuteen soveltuvaan lainsäädäntöön. Lainsäätäjät on kuitenkin nähnyt tarpeelliseksi laatia uusia pykäläitä käyttäen juuri ihmiskaupan nimikettä. Tähän näyttää olevan ensisijaisesti syynä kansainvälinen paine. Haluaisin kuitenkin uskoa, että viranomaiset ovat myös arvioineet tällaisen lainsäädännön edistävän ihmiskaupparikosten selvittämistä ja uhrin auttamista. Syyttäjillä ja tuomareilla on ollut aikaisemminkin välineitä puuttua ihmiskauppaan, mutta sen tyyllisiä oikeustapauksia ei ole ollut. Ihmiskauppasäännös on ollut voimassa jo neljä vuotta, mutta tuomioita ei ole kuin yksi. Kaikki asian parissa toimivat myöntävät ihmiskaupan olevan Suomessa vähäistä ja tästä johtuen jotkut pitävät nykyisiä viranomaistoimia ylimitoitettuina ja yhteiskunnan varoja tuhlaavana toimintana. Jotkut puolestaan tuntevat ajattelevan, että edes yksi pelastettu ihmiskaupan uhri ja kiinniotettu rikollinen on kaiken vaivannäön arvoista.

7.1.2 Oikeusjärjestyksellemme vieraita arvoja

Ihmiskaupan ongelmallisella arvosidonnaisuudella tarkoitan pääasiassa elintaso- ja kulttuurierojen vaikutusta tapausten kriteereiden täyttymisen harkinnassa. Suomen rikoslain mukaan ihmiskaupparikoksen tunnusmerkkeinä kaupanteon ja erehdyttämisen ohella on uhrin riippuvaisen aseman tai turvattoman tilan hyväksikäyttäminen. Mielestäni erityisesti lainsoveltajan haasteena on tuntee hyvin kansainväliset elintasoerot ja olosuhteet epäillyn ihmiskauppatapausten uhrin lähtömaassa. Ihmiskauppalainsäädännön esitöiden mukaan elintasoerot voidaan ottaa huomioon tapauksen kokonaisarvioinnissa, mutta kuitenkin vain silloin, kun henkilöllä ei ole muuta todellista ja hyväksyttävää vaihtoehtoa kuin alistua väärinkäyttöön. Rikoksen tekijän toimiminen hyväksikäyttötarkoituksessa voi kuitenkin olla vaikeasti määriteltävä asia, koska juuri siihen vaikuttavat elintaso-, kulttuuri- ja moraalierot. Yhden näkökulmasta hyvää tarkoittava palvelus voi jonkun toisen mielestä näyttää hyväksikäytöltä. Tästä on esimerkkinä moni ravintola-alan ihmiskauppana tai kiskonnan tapaisena työsyrijintänä tutkittu tapaus, jossa ulkomaalaistaustainen työnantaja on ottanut maanmiehiään tai jopa sukulaisiaan töihin Suomen työlainsäädäntöä huonommilla ehdoilla. En usko, että Savonlinnassa olevan kiinalaisravintolan omistaja on toiminut hyväksikäyttötarkoituksessa kutsuessaan Kiinasta sukulaistyttöjä töihin ravintolaansa vaikka siitä onkin syntynyt hänelle epäilemättä rahallista etua. Hyväksikäyttöä tulisi arvioida antaen vähintään samanlainen painoarvo yhtäältä rikolliseksi epäillyn saamalle perusteettomalle hyödyille ja toisaalta uhriksi oletetun omalle kokemukselle mahdollisesta hyväksikäytöstä.

Vaikeampi asia puolestaan on uhrin alkuperäisen suostumuksen huomioiminen. On mahdollista, että häntä on kuitenkin erehdytetty tai työskentelyolosuhteet ovat huonontuneet. Tällaisessa tapauksessa aikaisemmalle suostumukselle ei voi antaa merkitystä. Tapauksen oikeudellinen tulkinta kuitenkin monimutkaistuu, jos uhri on ollut täysin tietoinen tulevista olosuhteista ja myöntynyt työskentelemään orjuuden kaltaisissa oloissa. Ongelmana on pääasiassa se, että voiko henkilö oikeudellisesti pätevällä tavalla myöntyä alistuvansa toisen henkilön tahdon alaiseksi ja hyväksikäytettäväksi. Kyseessä on ristiriita ihmisen omasta ruumiistaan ja työoloistaan päättämisen sekä viranomaisten puuttumismahdollisuuden ja suojeluvollisuuden välillä. Länsimaissa ja erityisesti suomalaisessa yhteiskunnassa nähdään kuitenkin herkemmin kuin monessa muussa valtiossa, että viranomaisilla on oikeus ja velvollisuus puuttua jopa ihmisten yksityisyyden alueelle ulottuviin näkemiinsä epäkohtiin. Tässä tutkimuksessa ilmenneen perusteella Suomessa ei voi oikeudellisesti pätevällä tavalla suostua orjuuden kaltaisiin työoloihin.

Tutkimuksessani on noussut selkeästi esille, että kulttuurilliset tekijät vaikuttavat ihmiskauppalainsäädännön laatimiseen ja erityisesti soveltamiseen. Lainlaadinnassa ongelmana voidaan nähdä se, että oikeusnormien hyväksyttävyyttä edellyttää sopusointua yleisen arvojärjestelmän kanssa. Kansallista lainsäädäntöä laadittaessa puhutaan suomalaisen yhteiskunnan arvojärjestelmästä. Sekään ei tutkijoiden mukaan kuitenkaan aina ole yhdenmukainen vaan eri yhteiskuntaryhmät edustavat erilaisia arvojärjestelmiä. Oikeusjärjestelmä ei voi kuitenkaan olla neutraali suhteessa arvoihin ja moraalisiin sääntöihin; lait edustavat tiettyä arvomaailmaa. Demokraattisella päätöksenteolla ei voida mielestäni ratkaista arvoristiriitoja, mutta se on keino päästä kompromissiin ja saada aikaan joku päätös. Prosessin lopputuloksena syntyneen oikeusnormin hyväksyttävyyttä riippuu siis ennemminkin eri arvojärjestelmien edustajien mahdollisuuksista ilmaista näkökulmansa ja vaikuttaa tasavertaisesti päätöksentekoon. Ihmiskauppalainsäädännön valmistelusta annettujen lausuntojen perusteella erilaisia näkemyksiä löytyy jo suomalaisesta yhteiskunnasta vaikka niistä vielä jää puuttumaan ulkomaalaisten uhrien omat näkemykset.

Ihmiskauppalainsäädännön soveltamiseen vaikuttavana kulttuurillisena tekijänä voidaan nähdä erilaiset käsitykset orjuuden hyväksyttävyydestä. Monissa maissa orjuus kuuluu lähihistoriaan ja se saattaa vielä jollakin tavalla näkyä yhteiskunnan rakenteissa. Olen kulttuurirelativistisen näkemyksen kannalla ja mielestäni eri oikeusjärjestelmien pohjalla, tai toisin sanoen syvätasolla, olevia eroja tulee kunnioittaa. Vierasta kulttuuria tulee arvioida

sen omista lähtökohdista eikä arvioijan oman kulttuurin lähtökohdista. Sen ei kuitenkaan tarvitse tarkoittaa, että Suomessa pitäisi hyväksyä esimerkiksi ulkomaalaisten diplomaattien kotiorjat. Kulttuurirelativistisesta näkökulmasta katsottuna ei ole hyväksyttävää laatia yleismaailmallisia ihmisoikeuksia, mutta mielestäni se on mahdollista samalla periaatteella kuin kansallisella tasolla demokraattisessa päätöksenteossa. Orjuuden kieltoon ovat sitoutuneet lähes kaikki maailman maat, joten suomalaisella lainsoveltajalla ei ole velvollisuutta erityiseen kulttuurisensitiivisyyteen. Voidaan siis perustellusti edellyttää, että maassa maan tavalla, kuten sanonta sanoo. Koska kuitenkin eroja eri maiden välillä todellisuudessa on, tulee lainsoveltajan nähdä kulttuurierot ainakin niin sanottuna tahallisuutta lieventävänä asianhaarana.

Uhrien tunnistaminen ja auttaminen on pääasiassa viranomaistyötä, mutta kansalaisjärjestöiltä saadun palautteen ja kansainvälisen ihmiskaupan vastaisen toiminnan vertailun mukaan myös kolmannen sektorin rooli on merkittävä. Toisesta kulttuurista olevan ihmiskaupan uhrin saattaa olla vaikeaa ymmärtää, että on olemassa häntä suojelevaa lainsäädäntöä ja että hän voisi kääntyä viranomaisten puoleen. Tästä syystä monessa tapauksessa uhrit ottavat herkemmin yhteyttä johonkin kansalaisjärjestöön. Järjestöillä on viranomaisia enemmän käytännön kokemusta ja kontakteja niin sanottuun kenttään eli rikollisiin ja uhreihin. He pystyvät asettumaan viranomaisia paremmin uhrien asemaan ja uhrit tuntevat pystyvänsä luottamaan järjestötyöntekijöihin helpommin kuin viranomaisiin. Toiminnan rahoitukseen ja vastuun jakautumiseen liittyy kuitenkin ristiriitaisuuksia. Niitä käsitelen vielä myöhemmin.

7.1.3 Lainlaadinnan vaihtoehtoista

Kansainvälisen oikeuden tehokkuuden mittana voidaan pitää sen valtioille tai yksityisille asettamien sopimusvelvoitteiden valvontamahdollisuutta. Esimerkiksi Palermon sopimuksen vaillinaisesta täytäntöönpanosta voidaan haastaa valtio YK:n kansainväliseen tuomioistuimeen. Yksilövalitusoikeutta sopimukseen ei kuulu, joten se on loppujen lopuksi heikko puolustamaan uhrin oikeuksia. Tehokkaamman suojan yksilölle mahdollistaa Euroopan neuvoston yleissopimus. Ihmiskaupan uhri voi hakea oikeutta EIT:sta jos sopimusvaltio ei ole täyttänyt velvoitteitaan ja huolehtinut riittäväällä tavalla uhrin suojelusta ja auttamisesta. EIT:een valittaminen edellyttää kuitenkin kaikkien kotimaisten oikeusasteiden läpikäymistä. Toinen keino kansainvälisellä tasolla on valtioiden kahdenvälistä suhteisiin liittyvät pa-

otteet. Esimerkiksi Yhdysvallat seuraa muiden maiden ihmiskaupanvastaista toimintaa ja rajoittaa yhteistyötä sellaisten maiden kanssa, jotka eivät kiinnitä asiaan tarpeeksi huomiota. Myös Euroopan unionilla on periaatteena, että kolmansien maiden kanssa tehdyissä sopimuksissa edellytetään myös ihmisoikeuksien kunnioittamista.

Tutkimukseni perusteella olen sitä mieltä, että todellisuudessa tehokkainta toimintaa on kansallisella ja ruohonjuuritasolla. Tehokkaimmat lainsäädäntö- ja viranomaistoimet toteutetaan kansallisella tasolla. Kansainvälinen huomio on tärkeä innoittaja, mutta pelkästään sen varaan ei voi ihmiskaupan vastaista toimintaa jättää. Lisäksi kansainvälisten sopimusten täytäntöönpano on mielestäni tehokkainta, kun otetaan mahdollisimman hyvin huomioon kansalliset piirteet. Vaikka näen, että kansainvälisellä tasolla ei pystytä tehokkaasti turvaamaan ihmiskaupan uhrien oikeuksia, on sitä vastoin ylikansallisella tasolla realistisempia mahdollisuuksia. Ylikansallisen tason vaikuttaminen tarkoittaa kansallisten lainsäädäntöjen harmonisointia, jolloin pääasiallinen painoarvo on edelleen kansallisissa erityispiirteissä. Ajatuksena on pyrkiä yhteistyöllä estämään porsaanreikien syntyminen eri maiden oikeusjärjestelmien välillä tietyllä maantieteellisellä alueella. Kansalliselle harkinnalle ja valinnoille jää näin enemmän tilaa. Tuon tilan käyttö riippuu kuitenkin paljon lainlaatijan halusta ja taidosta. Ylikansallinen lainsäädäntö tarjoaa esimerkkejä parhaimmiksi todetuista keinoista, joista on jo kokemusta tietyissä maissa. Suomen näkökulmasta tällaiset esimerkit ovat välttämättömiä, koska viranomaisille tai järjestötyöntekijöille ei ole voinut syntyä tarvittavaa käytännön kokemusta ihmiskauppatapausten vähyden takia.

Kansallisen lainlaadinnan haasteena kokemuksen puutteen lisäksi ovat erityisesti tavoitteiden väliset ristiriidat. Tutkimuksessani käy ilmi, että moni taho on kritisoinut ihmiskauppalainsäädännön keskittyneen liikaa rikosoikeudellisen tehokkuuden varmistamiseen ja unohtaneen ihmiskaupan uhrin suojelemisen ja auttamisen. On totta, että ainakin ensin on keskitytty enemmän kriminalisointiin ja viranomaisten toiminnan tehostamiseen, mutta viimeaikoina on myös parannettu ihmiskaupan uhrin asemaa ja kehitetty auttamisjärjestelmää. Ihmiskauppalainsäädännön esitöissä nämä kaksi näkökulmaa lainsäädännön tavoitteista mainitaan aina rinnakkain samanveroisina. Mikään muu kuin resurssipula tai välinpitämättömyys ei estä omaksumasta nykyistä perus- ja ihmisoikeusmyönteisempää näkökulmaa ihmiskaupan kaltaisten lainsäädäntöhankkeiden toteuttamisessa tai muussa viranomaistoinnissa. Resurssien vähyteen on kuitenkin mielestäni turhaa vedota, koska humanimpi

lähestymistapa ongelmiin ei suoraan tarkoita kalliimpia toimintatapoja. Vaikka joissain tapauksissa näin olisikin, eivät kokonaiskustannukset nousisi ainakaan ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa korkeiksi ongelman suppeuden ja tapausten vähyyden takia. Myös suurempaa rahankäyttöä voitaisiin helposti perustella ihmisoikeuksien suojelun tärkeydellä. Ylikansallisen tason tavoitteetkaan eivät ole esteenä perus- ja ihmisoikeusmyönteisemmän asenteen omaksumiselle. Esimerkiksi Euroopan unionin komissio on maininnut liittyen ihmiskaupan vastaiseen toimintaan, että yhdentyneen Euroopan rakentaminen nojautuu perusoikeuksien suojelun käsitteen tiukkaan tulkintaan. Kansainväliselläkin tasolla nämä tavoitteet joskus törmäävät ja estävät yhteisymmärryksen syntymisen ja tehokkaiisiin sopimuksiin pääsemisen. On selvää, että niin kansallisen, alueellisen kuin kansainvälisenkin turvallisuuden takaaminen vaatii joskus tiukkuutta ja ehdottomuutta. Kansalliset edut helposti asetetaan universaalin oikeudenmukaisuuden edelle. Oleellista on tavoitteiden välisen oikean tasapainon löytäminen.

7.2 Ratkaisuna perus- ja ihmisoikeusmyönteisyys

7.2.1 Täytäntöönpano

Perus- ja ihmisoikeusmyönteinen näkökulma voi olla päätöksentekoa ohjaavana sääntönä niin lainlaadinnassa, lain soveltamisessa kuin muussakin viranomaistoiminnassa. Näin voidaan mielestäni tasapainottaa yllämainittujen rikostorjunnan ja uhrien suojelun tavoitteiden välistä eroa. Kansainvälisen oikeuden tai EU:n puolestakaan ei pitäisi johtua mitään tällaista lähestymistapaa vastustavia vaatimuksia. EU:n perusoikeuskirjan lähtökohtana on, että jäsenvaltion lainsäätäjä, hallintoviranomaiset ja tuomioistuimet toimivat Euroopan unionin oikeuden soveltamisalalla, kun ne täytäntöön- ja toimeenpanevat Euroopan unionin oikeutta (51 art. 1 k.). Tähän liittyen ne ovat myös sidottuja EU:n oikeuden omaan perusoikeusulottuvuuteen, jonka merkitys ja kattavuus ovat vähintään samat kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen.²⁸⁴ Lisäksi Suomen perustuslaki painottaa vahvasti perus- ja ihmisoikeusmyönteisyyttä viranomaistoiminnassa. Lainlaadinnassa ja erityisesti kansainvälisen ja ylikansallisen lainsäädännön täytäntöönpanossa tällainen näkökulma ohjaa lainsäätäjän valintoja painottaen harkintamarginaalin rajoissa uhrien ja muiden asianosaisten kannalta perus- ja ihmisoikeusmyönteisintä vaihtoehtoa. Kuten tutkimuksessa aikaisemmin kävi ilmi, Euroopan unionin komissio peräänkuuluttaa, että ”perusoikeuksien suojelun käsitteen tiukka tulkinta” vel-

²⁸⁴ Ojanen 2003, s. 169.

voittaa lainlaatijaa edistämään perus- ja ihmisoikeuksia ja näin ollen harkintamarginaali olisi laajempi ja mahdollistaisi perusoikeusmyönteisemmän kansallisen täytäntöönpanon.

Kuten jo aikaisemmin säädösvaihtoehtojen yhteydessä on tuotu esille, ihmiskaupan uhrin oleskelulupaa säädettäessä on myös harkittu Ruotsin mallin mukaan kaikille ulkomaalaisille rikosten uhreille myönnettävää oleskelulupaa. Tämä olisi juuri perusoikeusmyönteisempi vaihtoehto lainlaatijalle. Roth kirjoittaa, että keskusrikospoliisi käyttää toiminnassaan termiä ”ihmiskaupan kaltaiset rikokset”, mikä pitää sisällään esimerkiksi parituksen, työsyrynnän ja laittoman maahantulon järjestämisen kohteeksi joutuneet rikosten uhrin. Hän lisää, että hallitusohjelmaan on kirjattu tavoite myöntää jatkuva oleskelulupa ”ihmisyyden ja perusoikeuksien vastaisten rikosten uhreiksi joutuneille siirtolaisille”.²⁸⁵ Tämän perusteella lainlaatijan näkökulma on kehittymässä perus- ja ihmisoikeusmyönteisemmäksi. Suomalaisella lainsäätäjällä olisi tässä lainsäädäntöhankkeessa kuitenkin mahdollisuus laatia ruotsalaista lakia vielä humanimpi versio. Ruotsin tapauksessa kyseinen ihmiskaupan ja muiden rikosten uhrien oleskelulupa edellyttää nimittäin yhteistyötä viranomaisten kanssa rikoksen selvittämiseksi. Roth näkee, että perusoikeusmyönteinen laintulkinta voisi tarkoittaa sitä, että ihmiskaupan uhrin nähtäisiin olevan aina niin haavoittuvassa asemassa, että heille myönnetään jatkuva oleskelulupa ilman yhteistyövaatimusta²⁸⁶. Tällaisen ehdon poistaminen niin ihmiskaupan uhrien kuin muidenkin ulkomaalaisten rikosten uhrien suojelemiselta edustaisi todellista perus- ja ihmisoikeusmyönteisyyttä, mutta varmasti monen viranomais-tahon mielestä jo liikaa rikostutkimuksen tehokkuuden kustannuksella.

7.2.2 Viranomaistoiminta

Tehokas tunnistaminen heti ensikohtaamisella on ensiarvoisen tärkeää, jotta suunniteltu uhrien auttamistyö voisi käynnistyä. Auttamisjärjestelmään pääseminen edistää niin uhrin suojelua kuin tapauksen selvittämistä. Ihmiskauppalainsäädännön mukainen määritelmä ja siitä johdateltavissa oleva uhrin määritelmä ovat tiukkoja ja viranomaistyössä varmasti vaikeasti sovellettavia. Tunnistamisvaiheessa ei muutenkaan ole vielä tarpeellista tietää varmuudella, onko todellakin kyseessä ihmiskauppatapaus, sillä siitä päättää myöhemmin tuomioistuin. Kansallisen ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman perusteella ihmiskaupan uhrin tunnistaminen on keskeinen edellytys esitettyjen toimenpiteiden aktivoitumi-

²⁸⁵ Roth 2007, s. 424.

²⁸⁶ Roth 2007, s. 424.

selle. Uhrin tunnistamisessa ei toimintasuunnitelman mukaan edellytetä rikosoikeudellista näyttöä vaan epäily ihmiskauppaa tarkoittavasta uhriutumisesta riittää.²⁸⁷ Tunnistamisessa voi kynnys siis perustellusti olla matalampi ja lähestymistapa humaanimpi.

Poikkeuksen muihin hallinnonaloihin ihmiskaupan uhrin suojelemisessa ja avun aktivoimisessa tekee sosiaali- ja terveysala, jonka palvelut eivät ole niinkään riippuvaisia ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta. Suomen perustuslain 19 §:n mukaan "jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon". Tämä perustuslain pykälä on sosiaali- ja terveysalan toimintaa ohjaava punainen lanka. Sami Mahkosen laatimassa sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistiossa kommentoidaan ihmiskauppalisäpöytäkirjan vaikutuksia hallinnonalaan seuraavalla tavalla: "Sosiaali- ja terveydenhuollon 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. Terveystieteellisessä tilanteessa on sama, sillä akuuteissa sairaustapauksissa ratkaisut tehdään lääketieteellisin kriteerein. Ei lähdetä edes miettimään, onko lääkinnällistä apua kaipaava ollut ihmiskaupan uhri vai ei."²⁸⁸ Tällainen näkökulma auttamiseen on aidosti perus- ja ihmisoikeusmyönteinen.

Ihmiskauppalainsäädännön esitöissä mainitaan yhteistyön tärkeys kolmannen sektorin kanssa, mutta konkreettisia ehdotuksia tai resursseja ei alussa haluttu antaa vaikka kansalaisjärjestöt sitä lausunnoissaan vaativat. Nykyään niiden toiminnan rahoitukseen on kiinnitetty parempaa huomiota. Toisaalta kaikkea vastuuta ihmiskaupan uhrien auttamisesta ei voi jättää kansalaisjärjestöille, joiden rahoitus on epävarmaa ja toiminta perustuu usein vapaaehtoistyöhön. Järjestöjen toimintaa on rahoittanut monessa tapauksessa Rahaautomaattiyhdistys (RAY). Käytäntö on kuitenkin ristiriidassa sen kanssa, että RAY voi myöntää avustuksia palvelujen järjestämiseen vain silloin, kun asian hoitaminen ja rahoittaminen eivät kuulu julkiselle vallalle²⁸⁹. Perusoikeusnäkökulmasta katsottuna julkisen vallan tehtävänä on rahoittaa ja toteuttaa ihmisarvoista elämää. Päävastuu toiminnan rahoituk-

²⁸⁷ Ihmiskaupan vastainen toimintasuunnitelma 2005, s. 26.

²⁸⁸ Mahkonen 2003, s. 21.

²⁸⁹ Mahkonen 2003, s. 54–55 ja 61.

sesta kuuluu valtiolle ja toteutuksesta kunnille, ei kolmannelle sektorille. Kansalaisjärjestöjen asiantuntemus ja ruohonjuuritason toiminta ovat kuitenkin korvaamaton lisä ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa, joten viranomaisten täytyy turvata kolmannen sektorin toimintamahdollisuudet.

7.2.3 Toimeenpano tuomioistuimissa

Ihmiskaupan kaltaisten arvosidonnaisten ongelmien ratkaisussa ei riitä pelkästään tehokkaan lainlaadinnan ja käytännön viranomaistoiminnan varmistaminen vaan oleellista on myös lakien soveltaminen tuomioistuimissa. Tuomioistuinten rooli korostuu kun tapaus on monimutkainen, ennennäkemätön ja lainsäädäntö ei tarjoa riittävän selkeitä soveltamisohjeita. Tala korostaa ratkaisijan harkintavaltaa ja liikkumavaraa rutiinitapausten ulkopuolella²⁹⁰. Lisäksi Ojanen on selvästi sillä kannalla, että kansallisella tuomioistuimella on liikkumavaraa perus- ja ihmisoikeuksien suuntaan soveltaessaan ylikansallista lainsäädäntöä. Hän sanoo, että jos valtiosisäisen toimeenpanon kohteena on vähimmäistason asettava EU:n säädös, kuten useimmiten on, kotimaisista perusoikeussäädöksistä juontuvien tiukempien vaatimusten huomioon ottaminen on täysin mahdollista myös EU:n oikeuden kannalta²⁹¹.

Perusoikeussäännöksiin liittyy yleisesti niin sanottu tulkintavaikutus eli kyky vaikuttaa muiden oikeussäännösten tulkintaan. Ojaseen mukaan yleisesti puhutaan perusoikeusmyönteisestä laintulkinnasta, jonka eduskunnan perustuslakivaliokunta määritteli seuraavasti perusoikeusuudistuksesta antamassaan mietinnössä: ”Normaalissa perusoikeuksien soveltamistilanteessa tuomioistuimissa perusoikeussäännökset ja tavallisen lain säännökset vaikuttavat yhdessä ratkaisun perusteena. [...] Tuomioistuinten tulee valita perusteltavissa olevista lain tulkintavaihtoehdoista sellainen, joka eliminoi perustuslain kanssa ristiriitaisiksi katsottavat vaihtoehdot.”²⁹² Tuomarin tulee ongelmallisessa ihmiskauppatapauksessa löytää parhaiten ihmiskaupan uhrin perus- ja ihmisoikeuksia turvaava tulkinta.

Ojanen kirjoittaa, että yksittäistapauksessa esiin tuleva jännite EU-oikeuden ja Suomen perustuslain perusoikeuksien välillä on koettava purkaa normiharmoniaa tavoittelevalla tulkinnalla. Viime kädessä EU-oikeuden suhde kotimaisiin perusoikeussäännöksiin on jokaisessa yksittäistapauksessa erikseen ratkottava asia. Tästä syystä yleisellä tasolla on mahdo-

²⁹⁰ Tala 2005, s. 185.

²⁹¹ Ojanen 2003, s. 170.

²⁹² Ojanen 2003, s. 78. Alkuperäisenä lähteenä PeVM 25/1994 vp.

tonta antaa täysin yleispäteviä ja tyhjentäviä ratkaisuja.²⁹³ Ojanen kirjoittaa, että perusoikeusmyönteinen laintulkinta on ensisijainen keino ratkaista perusoikeussäännöksen ja lain välillä näyttäytyvä ristiriitatilanne. Vasta jos tulkinnallinen harmonisointi epäonnistuu ja lain säännöksen soveltaminen olisi edelleen ilmeisessä ristiriidassa perusoikeussäännöksen kanssa, tuomioistuimen olisi annettava etusija perusoikeussäännökselle perustuslain 106 §:n mukaisesti.²⁹⁴ Ojanen antaa näin suomalaiselle perusoikeussäännökselle erittäin vahvan aseman suhteessa EU:n lainsäädäntöön.

Ojanen myöntää, että EU-oikeuden syrjäyttäminen kotimaisen perusoikeuden sijasta olisi periaatteessa EU-oikeuden vastaista. Hänen mukaansa suomalaisen tuomioistuimen tulisi silti toimia näin ainakin sellaisessa soveltamistilanteessa, jossa sovellettava toimeenpanosäädös on eduskunnan näin säätämä; tarkoituksella EU-oikeuden vastaisesti, mutta kotimaisten perusoikeussäännösten mukaisesti. Ojanen perustelee suomalaisen lainsäädännön etusijaa sillä, että eduskunta on Suomessa ensisijainen valtioelin. Hänen mukaansa on mahdollista, että eduskunta harkitsee oikeaksi poiketa EU:n jäsenyysvelvoitteista kotimaisten perusoikeuksien noudattamiseksi. Ojanen näkemyksen mukaan minkään suomalaisen tuomioistuimen toimivaltaan ei kuulu poiketa tuollaisesta lainsäätäjän tarkoituksesta, ainakaan Suomen valtiosääntöoikeuden näkökulmasta.²⁹⁵ Suomalaisella lainsäätäjällä on siis Eurooppa-oikeuden asiantuntijan mukaan varaa jopa uhmata tiettyjä kohtia EU:n lainsäädännön täytäntöönpanossa perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi. Tällainen tilanne on käytännössä harvinainen EU:n oman perus- ja ihmisoikeuskontrollin korkean tason ansiosta, mutta ainakin voidaan sanoa tällaisen mahdollisuuden olevan käytettävissä.

Palataan vielä lopuksi lainlaadintaan ja sen laadun parantamiseen. Vaikka tuomioistuimilla on velvollisuus tulkita lakeja perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti, tulisi tämä näkökulma ottaa hyvin huomioon jo lainsäädäntövaiheessa. Suomalaisessa tuomioistuimessa tai poliisitutkinnassa käsiteltyjen ihmiskauppaepäilyiden tapauksissa ongelmallisiin tulkintakysymyksiin ei ole lainsäädännöstä löytynyt juurikaan apua. Lainlaatijan olisi hyvä pyrkiä kuvittelemaan tuomioistuinten kohtaamia rutiinista poikkeavia tapauksia ja antaa niiden ratkaisuun parempia eväitä. Lainsäädännön esitöissä tulisi ottaa selkeästi kantaa vaikeisiin, arvosidonnaisiin kysymyksiin, joita tässäkin tutkimuksessa on ihmiskaupan kannalta käsitelty. Näin tuomari tietäisi varmemmin mitä arvoja ja

²⁹³ Ojanen 2003, s. 168—169 ja 171.

²⁹⁴ Ojanen 2003, s. 78.

²⁹⁵ Ojanen 2003, s. 175.

periaatteita lainlaatiija pitää etusijalla. Lainsäädännön soveltaminen olisi näin todennäköisemmin yhtenäisessä linjassa myös koko viranomaiskentässä. Myös perus- ja ihmisoikeusnäkökulman painottaminen ristiriitatilanteissa olisi suotavaa ja oikeudellisesti perusteltua.