



Muistio ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman 2021–2023 toteutumisesta

Sisällys

1. Johdanto	2
2. Ihmiskaupan vastaisen työn rakenteet.....	4
3. Ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma.....	6
4. Sidosryhmien näkemyksiä ihmiskaupan vastaisesta toimintaohjelmasta.....	10
5. Havaintoja toimintaohjelmaan sisällytettyjen keskeisten tavoitteiden toteutumisesta.....	13
6. Yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemys toimintaohjelman ja ihmiskaupan vastaisen työn jatkosta.....	20
7. Yhdenvertaisuusvaltuutetun suositukset	26

1. Johdanto

Suomessa on ollut kolme ihmiskaupan vastaista toimintaohjelmaa, vuonna 2005 julkaistu toimintasuunnitelma sekä vuosille 2016–2017 ja 2021–2023 laaditut toimintaohjelmat. Samalla järjestöissä ja eri hallinnonaloilla on tehty pitkäjänteistä kehitystyötä ihmiskaupan uhrien tunnistamiseksi ja auttamiseksi, rikoksiin puuttumiseksi ja ilmiön ennaltaehkäisyksi. Ihmiskaupan vastainen työ on edennyt käytännön tasolla toimintaohjelmien katkoista huolimatta. Hyvällä toimintaohjelmalla voidaan vauhdittaa ja tukea toimintaa, kehittää työtä uusilla hallinnonaloilla sekä edistää yhteistyötä kokoomalla keskeiset toimijat yhteen. Toimintaohjelma mahdollistaa yhteisten tavoitteiden asettamista ja seuranta.

Ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma ”Suomi torjuu ihmiskauppaa” vuosille 2021–2023 valmisteltiin laajassa yhteistyössä viranomaisten, kansalaisjärjestöjen ja asiantuntijoiden kanssa. Sen tavoitteet pohjautuivat kattavaan tilannekuvaan ja tietopohjaan. Yhdenvertaisuusvaltuutetun laatima muistio tarkastelee ohjelman valmistelua, toteutusta ja vaikutuksia sekä toimintaohjelmaa tukevia rakenteita. Tarkastelu perustuu ohjelman toimeenpanoraporttiin, sidosryhmille suunnattuun kyselyyn sekä kansainvälisten sopimusvalvontaelinten suosituksiin. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on seurannut toimintaohjelman toteutumista ja perehtynyt toteutettuihin selvityksiin ja toimenpiteisiin, ja kertyneet havainnot toimivat tarkastelun tukena. Lisäksi muistiossa tarkastellaan ihmiskaupan vastaisen työn koordinaatiota rakenteena. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on arvioinut aiemmin esimerkiksi eduskunnalle antamassaan kertomuksessa 2018 koordinaation tarvetta, sijoituspaikkaa ja toimintaa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on itsenäinen ja riippumaton viranomainen, joka edistää yhdenvertaisuutta ja puuttuu syrjintään. Valtuutettu toimii kansallisena ihmiskaupparaporttina, kansallisena naisiin kohdistuvan väkivallan raporttina, maastapoistamisen täytäntöönpanon valvojana sekä edistää ulkomaalaisten oikeuksia ja asemaa.

Kansallisena ihmiskaupparaporttina valtuutetulle on säädetty laaja toimenkuva, johon kuuluu ihmiskauppailmiön seuraaminen, sitä koskevien tietojen kerääminen viranomaisilta, tietojen analysointi sekä suositusten ja aloitteiden esittäminen. Tehtävän toteuttamiseksi ihmiskaupparaporttilla on oikeus saada tarvitsemansa tiedot, myös salassa pidettävät. Valtuutettu arvioi kansallisen lainsäädännön toimivuutta ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamista ja raportoi havainnoistaan kertomuksissaan valtioneuvostolle ja eduskunnalle.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää ihmiskaupan vastaista toimintaohjelmaa merkittävänä työkaluna, ja varsinaisen arvioinnin puuttuessa valtuutettu päätti tarkastella toimintaohjelman toteutumista. Yhdenvertaisuusvaltuutettu oli itsenäisenä asiantuntijana mukana ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman työryhmässä sekä toteutti kaksi toimintaohjelman toimenpidettä: selvityksen ihmiskaupan uhrien oleskelulupakäytännöstä (toimenpide 51) ja tutkimuksen ihmiskaupan uhrien

rankaisemattomuusperiaatteesta (toimenpide 50). Nyt tarkastelun kohteena olevaa toimintaohjelmaa on käsitelty eduskunnalle annetussa kertomuksessa vuodelta 2022 sekä vuosikertomuksissa 2021 ja 2023.

Muistiossa keskitytään valtioneuvostotason rakenteisiin. Muistion tavoitteena on täydentää kuvaa toimintaohjelman toteutumisesta sekä antaa suosituksia toimintaohjelman kehittämiseksi.

Muistion laatimisesta ovat vastanneet erityisasiantuntija Anni Valovirta ja yksikön päällikkö, johtava erityisasiantuntija Tiina Valonen.

2. Ihmiskaupan vastaisen työn rakenteet

Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaatio on sijoitettu oikeusministeriöön vuoden 2020 alusta alkaen. Koordinaatiota toteutetaan ensisijaisesti muiden ministeriöiden kanssa. Koordinaation tehtävä on huolehtia ihmiskaupan vastaisen työn edellytyksistä, seurata valtioneuvostossa sovittujen ihmiskaupan vastaisten toimien etenemistä sekä tehdä aloitteita ihmiskaupan vastaisen työn tehostamiseksi.

Ihmiskaupan vastaisia toimia, kuten ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön valmistelu ja ihmiskauppaan erikoistuneen poliisin tutkintaryhmän perustaminen, kirjattiin Sanna Marinin hallitusohjelmaan vuosille 2020–2023. Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen koordinaation perustaminen ja toimintaohjelman laatiminen saivat tukea hallitusohjelmasta. Tämä oli ensimmäinen kerta, kun ihmiskaupan vastainen työ kirjattiin hallitusohjelmaan.

Syksyllä 2021 koordinaatiosta toteutetun selvityksen mukaan koordinaatiolle on olemassa selkeä tarve ja koordinaatorakenteen tulisi olla pysyvä. Tämä turvattaisiin parhaiten valtioneuvoston asetuksella. Koordinaation tueksi tulisi nimittää erillinen poikkihallinnollinen toimielin, joka toimisi työryhmänä ja edistäisi valtioneuvostotasoista tarkastelua sekä toimintaohjelman valmistelua ja toimeenpanoa eri hallinnonaloilla.¹ Keväällä 2022 ministerityöryhmä linjasi koordinaation vakiinnuttamisesta, minkä perusteella oikeusministeriö perusti kaksi virkaa valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinoititehtäviin.

Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö (Etyj) on ihmiskaupan vastaisen työn erityisedustajan johdolla tehnyt lukuisia selvityksiä ja aloitteita ihmiskaupan vastaisen työn kehittämiseksi. Etyj on esittänyt tavoitteena, että valtioilla olisi kolmesta ihmiskaupan vastaisen työn toimijasta koostuva rakenne: kansallinen koordinaattori, poikkihallinnollinen valtioneuvostotason työryhmä, joka toisi yhteen eri ministeriöt sekä itsenäinen raportoiija tai vastaava mekanismi, joka monitoroisi valtion ihmiskaupan vastaista työtä ja kansallisen lainsäädännön toimeenpanoa.²

Ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman valmisteluun vuonna 2020 nimettiin koordinaation tueksi poikkihallinnollinen työryhmä, joka jatkoi toimintaohjelmakauden ajan seuraten toimenpiteiden toteutumista. Työryhmä raportoi edistymisestä ohjausryhmälle, joka koostui eri ministeriöiden korkean tason virkamiehistä. Ohjausryhmä linjasi toimintaa sekä tuki koordinaatiota ja työryhmää ministeriöiden välisten kysymysten ratkaisemisessa. Tämä rakenne tuki toimintaohjelman toimenpiteiden toteuttamista. Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaatiolla ei ole ohjausroolia ministeriöiden toimintaan.

Toimintaohjelmakauden päättyessä myös työryhmän ja ohjausryhmän toiminta päättyi. Tämä vaikuttaa väistämättä koordinaatorakenteen toimintaan yhteistyöelimen puuttuessa.

¹ Kleemola et al. 2022.

² Esim. Etyj 2021.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä, että koordinaation pysyväksi tueksi nimettäisiin poikkihallinnollinen työryhmä. Työryhmän tulisi toimia myös toimintaohjelmakausien välillä. Toimintaohjelmaan pohjaavan työryhmän nimitys on riippuvainen poliittisesta tahdosta käynnistää toimintaohjelmatyö, joten työryhmän pysyvyys varmistaisi pitkäjänteistä työtä.

Kokonaisuutena valtioneuvostotason koordinaation tulisi koostua oikeusministeriöön sijoitetusta koordinaattorista sekä sen tukena olevasta poikkihallinnollisesta työryhmästä. Olisi perusteltua arvioida koordinaattorin ja koordinaation aseman säätämisestä asetuksella. Tässä muistiossa koordinaatiolla viitataan tällä hetkellä olevaan rakenteeseen, eli oikeusministeriöön sijoitettuun valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaatioon, ja työryhmästä puhutaan erikseen.

Suomen ensimmäinen ihmiskaupan vastainen toimintasuunnitelma julkaistiin vuonna 2005 ulkoministeriön johdolla. Seuraava toimintaohjelma laadittiin vuosille 2016–2017, jolloin vetovastuussa oli sisäministeriöön sijoitettu ihmiskauppakoordinaattori. Vuosille 2021–2023 laaditun kolmannen ohjelman valmistelusta vastasi jälleen uusi taho, eli oikeusministeriöön sijoitettu valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen koordinaatio. Toimintaohjelmien valmisteluvälien pituuden vuoksi aiempien hyödyntäminen ei ole toistaiseksi ole ollut mahdollista eikä toimintaohjelmilla ole voitu tukea toiminnan jatkuvuutta.

Kesäkuussa 2024 uudistettu EU:n ihmiskauppadirektiivi edellyttää jäsenvaltioilta jatkossa vähintään viiden vuoden välein päivitettävää ihmiskaupan vastaista toimintasuunnitelmaa (19 b artikla).³ Toimintasuunnitelma tulee laatia kansallisia koordinaattoreita tai vastaavia mekanismeja kuullen yhdessä ihmiskaupan vastaisten riippumattomien elinten ja sidosryhmien kanssa.

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2024/1712, annettu 13 päivänä kesäkuuta 2024, ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta annetun direktiivin 2011/36/EU muuttamisesta.

3. Ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma

Toimintaohjelman valmistelu

Ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman valmistelu toteutettiin laajapohjaisena ja monialaisena yhteistyönä, johon osallistuivat viranomaiset, kansalaisjärjestöt sekä ihmiskaupan vastaisen työn asiantuntijat. Valmistelua varten perustettua poikkihallinnollista työryhmää johti oikeusministeriöön sijoitettu valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaatio. Prosessissa hyödynnettiin työpajoja ja kuulemisia, joihin osallistui 73 organisaatiota, mukaan lukien ihmiskaupan uhreja kokemusasiantuntijoina.

Toimintaohjelman valmistelussa kartoitettiin nykytilaa, josta nouseviin haasteisiin toimintaohjelmalla vastattaisiin. Toimintaohjelman valmistelu perustui kuudelle painopisteelle:

1. Ihmiskaupan uhrien tavoittaminen ja tunnistaminen
2. Ihmiskaupan ilmitulon edistäminen
3. Ihmiskaupan uhrien auttaminen ja suojeleminen
4. Rikosvastuun toteutumisen tehostaminen
5. Tiedon keräämisen ja tilastoinnin kehittäminen ja tiedon lisääminen
6. Koordinaation vakiinnuttaminen, yhteistyön vahvistaminen ja ihmiskaupan vastaisen työn valtavirtaistaminen

Valmistelun onnistumisia olivat osallistavuus, yhteistyö sekä tilannekuvan kartoitus. Työryhmä kartoitti ihmiskauppailmiötä ja sen haasteita perusteellisesti. Laajoilla kuulemisilla ja tilannekuvan kartoittamisella käytännön työtä tekeviltä vahvistettiin ohjelman käytännönläheisyyttä sekä toimenpiteiden tarpeellisuutta ja konkreettisuutta. Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisen yleissopimuksen toimeenpanoa arvioiva asiantuntijaryhmä GRETA on pitänyt valmistelua onnistuneena esimerkiksi prosessin läpinäkyvyyden sekä kansalaisjärjestöjen ja ihmiskaupan uhrien kuulemisten ansiosta.

Valmistelussa tavoitteena oli selvittää, miten toimenpiteillä tavoitetaan marginalisoituneessa tai haavoittuvassa asemassa olevia ihmiskaupan uhreja. Jatkossa tätä tulee edelleen kehittää. Esimerkiksi lapset, seksuaali- ja sukupuolivähemmistöt sekä vammaiset henkilöt jäivät toimintaohjelmassa vähäiselle huomiolle. Lasten osalta tilannetta parannettiin toimintaohjelmakauden aikana käynnistetyillä lapsierityisillä hankkeilla.

Kokemusasiantuntijoiden kuulemista on pidetty laajasti hyvänä asiana. Uhrien näkökulma sekä toimenpiteiden vaikutukset uhrin aseman parantumiseen tulee jatkossakin pitää keskiössä ja tarkastella, miten ne voisivat entistä konkreettisemmin näkyä toimintaohjelman tavoitteissa ja toimenpiteissä. Kokemusasiantuntijoiden hyödyntämisessä tulee aina huomioida eettiset näkökulmat ja uhri-sensitiivisyys.

Toimintaohjelman toteutus

Ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma julkaistiin toukokuussa 2021. Toimintaohjelman tavoitteina oli edistää ihmiskaupan ilmituloa, parantaa uhrien asemaa, tehostaa rikosvastuun toteutumista sekä vahvistaa tietopohjaista työtä. Ohjelmalla pyrittiin valtavirtaistamaan ihmiskaupan vastainen työ osaksi laajempaa valtioneuvoston toimintaa sekä tiivistämään yhteistyötä kansalaisyhteiskunnan kanssa. Toimintaohjelma oli laaja ja valittuja osa-alueita edistettiin toimintaohjelmakaudella.

Toimintaohjelmaan kirjattiin 55 toimenpidettä tavoitteiden toteuttamiseksi. Toimenpiteille osoitettiin vastuutaho(t), aikataulu sekä osalle rahoitus. Valmisteluun nimetty työryhmä seurasi toimintaohjelmakaudella toimenpiteiden etenemistä ihmiskaupan vastaisen työn koordinaation johdolla. Työryhmään osallistuivat keskeisten ministeriöiden ja virastojen edustajien lisäksi kansalaisjärjestöjen edustaja ja kansallisen ihmiskaupparaportoijana toimivan yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistosta erityisasiantuntija. Koordinaatio raportoi edistymisestä keskeisten ministeriöiden korkean virkamiestason ohjausryhmälle.⁴

Toimintaohjelmaa toteuttamassa olivat keskeisinä ministeriöinä sosiaali- ja terveysministeriö (STM), sisäministeriö (SM), työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) ja oikeusministeriö (OM). Muita keskeisiä vastuutahoja olivat Poliisihallitus, Keskusrikospoliisi (KRP), syyttäjälaitos, Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä ja Terveysten- ja hyvinvoinnin laitos (THL). Järjestöt olivat kiinteästi mukana toimintaohjelmassa, mutta eivät kirjattuina varsinaisiksi vastuutahoiksi, sillä järjestöjä ei voi velvoittaa valtioneuvoston toimintaohjelman toteuttajatahoina.

Toimintaohjelmaan on kirjattu sekä varsin laajoja että suppeampia toimenpiteitä, joten vastuutoimenpiteiden määrä tiettyä toimijaa kohden ei kuvaa suoraan ihmiskaupan vastaisen toiminnan määrää tai vaikuttavuutta. Esimerkiksi poliisiammattikorkeakoulun (Polamk) vastuulla oli yksi laaja toimenpide, esitutkintaviranomaisten koulutusta koskien. Toimintaohjelmakauden aikana Polamk sai myös rahoitusta harmaan talouden toimintaohjelmasta, jolla laadittiin esitutkinnan mallintamista ihmiskauppatutkinnoissa koskeva käsikirja.

Rahoitus

Ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman toteutukseen ei ollut budjetoitu omaa rahoitusta. Toimintaohjelman valmistuessa eri ministeriöt olivat varanneet rahoitusta yksittäisten, omaa hallinnonalaan koskevien toimenpiteiden toteuttamiseen. Kaikille toimille oli asetettu aikataulu sekä toimeenpanosta vastuussa olevat tahot, mutta vain kymmenellä toimenpiteellä oli selkeä toimintaohjelmassa ilmaistu rahoitus, yhteensä 630 000 euroa. Tästä 300 000 euroa oli varattu toimenpiteen 6, haavoittuvassa asemassa olevien ihmiskaupan uhrien tavoittamisen ja tunnistamisen, toteuttamiseen.

⁴ Ohjausryhmän [asettamispäätös](#) 5.5.2020.

Kyseisen toimenpiteen rahoituksesta toteutui vain 69 000 euroa, mikä laski toimintaohjelmalle varatun rahoituksen hieman alle 400 000 euroon.⁵

Toimintaohjelman aikana saatiin rahoitusta esimerkiksi projektien kautta eri toimenpiteiden toteutukseen, minkä vuoksi rahoitus nousi lopulta noin 1,7 miljoonaan euroon. Oikeusministeriö myönsi Rikosuhripäivystyksen ihmiskaupan uhrien erityistukipalvelun asiakkaiden auttamiseen 300 000 euroa yleisavustusta käytettäväksi vuosina 2023–2024.

Toimintaohjelman rahoitus kohdistui pääosin koulutusten ja selvitysten laatimiseen. Toimintaohjelman kautta voidaan rahoittaa kertaluonteisia tai hankkeenomaisia toimia, joilla saadaan tarvittavaa lisätietoa tai edistettyä kehitystyötä. Ihmiskaupan vastaisen työn kannalta on tärkeää, että keskeisten toimijoiden pysyvä rahoitus on kestäväällä pohjalla.

Toimintaohjelmakauden aikana vakiinnutettiin kaksi virkaa ihmiskaupan vastaiseen koordinaatioon oikeusministeriöön sekä perustettiin poliisiin valtakunnallinen ihmiskauppatutkintaryhmä, jonka vahvuus oli perustettaessa noin 20 henkilötyövuotta. Näistä valtaosa on sijoitettu Helsingin poliisilaitokselle ja osa Keskusrikospoliisiin. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään sekä työsuojeluun on lisätty resursseja, tosin valtionhallinnon säästötoimet ovat vähentäneet jälkimmäisen vaikutuksia. Syyttäjien ja oikeuslaitoksen resursseja ei lisätty. Tulevina vuosina STEA-rahoituksen leikkaukset vähentävät rahoitusta myös järjestöjen ihmiskaupan vastaiselta työltä. Perustyötä ei voi korvata mahdolliseen seuraavaan toimintaohjelmaan perustuvilla pistemäisillä hankkeilla.

Toimintaohjelman toimeenpanoraportti

Toimintaohjelmakauden päätteeksi julkaistiin koordinaation kokoama [toimeenpanoraportti](#).⁶ Raporttiin oli koottu toimenpiteistä vastuussa olleiden tahojen tiiviit kuvaukset niiden toteutumisesta sekä lyhyt yleiskuvaus toimintaohjelman toteutumisesta. Toimeenpanoraportin lopussa on kirjattu toteutuneet selvitykset ja koulutukset.

Oikeusministeriön tarkoituksena oli teettää ulkopuolinen arvio toimintaohjelman toteutumisesta, mikä oli kirjattu myös toimintaohjelmaan. Tarjouspyyntö toimintaohjelman arvioimiseksi lähetettiin helmikuussa 2024 kolmelle taholle, joista yksi oli yhdenvertaisuusvaltuutettu. Valtuutettu jätti tarjouksen, mutta katsoi tarpeelliseksi vetäytyä tarjouskilpailusta toukokuussa 2024. Syynä oli prosessin pitkittyminen: tarjouspyynnön mukaan arvion tekijän olisi tullut aloittaa työ maaliskuussa 2024 ja saada arvio valmiiksi syksyllä 2024. Myöhemmin keväällä oikeusministeriö lähetti ilmoituksen tarjoukset jättäneille, että ulkopuolisen arvion teettämisestä oli luovuttu.

⁵ Rahoitusta koskevat tiedot pohjautuvat mm. toimintaohjelmaan, toimeenpanoraporttiin sekä yhdenvertaisuusvaltuutetun ihmiskaupan vastaisen työn koordinaatiolta pyytämiin tarkennuksiin.

⁶ Pennanen ja Roth 2024.

Toimeenpanoraportti on siten jäänyt ainoaksi yleisemmäksi koonniksi toimenpiteiden toteutumisesta. Raportissa ei tuotu kattavasti esiin tietoa, kuinka laajasti toimenpiteet saavuttivat yleisöä (esimerkiksi koulutukset) tai miten toimenpiteet siirtyivät käytäntöön. Ulkopuolisen arvion puuttuessa tätä tietoa ei ole kerätty muullakaan tavoin. Raportoidun tiedon puute vaikeuttaa toimenpiteiden tehokkuuden ja vaikuttavuuden arviointia.

Euroopan neuvoston ja Etyjin huomiot toimintaohjelmasta

Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisen yleissopimuksen toimeenpanoa valvova asiantuntijaryhmä GRETA julkaisi [kolmannen arviointiraporttinsa](#) Suomesta kesäkuussa 2024. GRETAn arviointikierros keskittyi ihmiskaupan uhrien oikeussuojaan, mutta raportti käsitteli ihmiskaupan vastaisen työn eri osa-alueita tätä laajemmin, kuten työperäistä hyväksikäyttöä, auttamistoimia ja aiempien suositusten toteutumista.

GRETA oli kehottanut toisessa arviointiraportissaan Suomea priorisoimaan ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman tai strategian laatimista, joten toimintaohjelma vuosille 2021–2023 vastasi tähän suositukseen. GRETA katsoi, että toimintaohjelman valmistelu oli läpinäkyvää ja inklusiivista. Tästä osoituksena olivat kuulemiset, joihin osallistui viranomaisia paikalliselta ja kansalliselta tasolta, kansalaisjärjestöjä, työmarkkinaosapuolia, yrityksiä sekä ihmiskaupan uhreja. GRETAn aiemmat suositukset huomioitiin toimintaohjelmassa. GRETA piti toimivana koordinaatiosta, työryhmästä ja ohjausryhmästä koostuvaa toimintaohjelman seurantarakennetta. Raportin lähtökohtana oli ulkoisen arvioinnin laatiminen, joka toimisi pohjana seuraavalle toimintaohjelmalle.⁷

Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (Etyj) ihmiskaupan vastaisen työn erityisedustaja tohtori Kari Johnstone teki maavierailun Suomeen elokuussa 2024. Myös erityisedustaja piti toimintaohjelman inklusiivista valmistelua hyvänä.⁸

”Prosessi oli hyvin johdettu ja koordinaattori teki loistavaa työtä eri toimijoiden osallistamiseksi, minkä seurauksena uskon monen uuden toimijan perehtyneen aiheeseen ja kokevan nykyään sen omakseen.”

(Vastaus sidosryhmäkyselyyn)

⁷ GRETA 2024, s. 10–11.

⁸ Etyj 2024.

4. Sidosryhmien näkemyksiä ihmiskaupan vastaisesta toimintaohjelmasta

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteutti kesällä 2024 kyselyn sidosryhmille. Tavoitteena oli saada näkemyksiä ihmiskaupan vastaista työtä tekeviltä toimintaohjelman toteutustavasta, sisällöstä ja toteutumisesta. Samalla haluttiin kartoittaa näkemyksiä, mihin ihmiskaupan vastaisessa työssä tulee jatkossa kiinnittää huomiota.

Webropol-kysely jaettiin laajasti eri toimijoille ja sidosryhmille. Vastaanottajissa oli esimerkiksi toimintaohjelman valmisteluun ja toimeenpanoon osallistuneita, eri työryhmiin osallistuneita tai siellä kuultuja tahoja. Kyselyyn vastaaminen oli mahdollista ajalla 14.6.–4.7.2024. Vastauksia tuli 36. Vastausajan sijoittuminen kesäkuukausille mahdollisesti vähensi vastausten määrää.

Vastaajien joukko koostui eri organisaatioista. Kyselyyn vastanneista 77 % oli ollut mukana toteuttamassa ihmiskaupan vastaista toimintaohjelmaa. Vastaajista 40 % ilmoitti taustaorganisaatioksi valtion viraston, joihin kyselyssä laskettiin mukaan esimerkiksi Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, THL ja Työsuojelu. Vajaa 30 % vastaajista ilmoitti työskentelevänsä muulla julkisella sektorilla, kuten sosiaali- ja terveydenhuollossa. Ministeriön, poliisin tai syyttäjän, yliopiston tai tutkimuslaitoksen, järjestön tai muun tahon ilmoitti taustaorganisaatiokseen 1–3 vastaajaa kustakin. Esimerkiksi ministeriöistä tulneiden vastausten vähäisyyden perusteella on selvää, ettei kaikista toimintaohjelman toteuttamiseen osallistuneista ministeriöistä ole vastattu. Vastaajan ilmoittama organisaatio ei ollut yhdistettävissä muihin kysymyksiin annettuihin vastauksiin.

Kysely sisälsi sekä avo- että monivalintakysymyksiä. Kyselyssä pyydettiin vastaajien näkemyksiä seuraaviin kysymyksiin:

- Mikä ihmiskaupan vastaisessa toimintaohjelmassa ja sen toimeenpanossa oli mielestäsi hyvää, ja mitä olisi voinut tehdä paremmin?
- Puuttuiko ihmiskaupan vastaisesta toimintaohjelmasta jokin ihmiskauppaan liittyvä teema, ilmiö tai muu seikka? Mitä ihmiskauppaan liittyviä ilmiöitä tai ihmiskaupan muotoja tulisi nostaa esille seuraavassa toimintaohjelmassa?
- Miten seuraavat kokonaisuudet etenivät mielestäsi ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman aikana?
- Miten seuraaviin ihmiskauppaan liittyviin ilmiöihin puututtiin toimintaohjelman aikana?
- Kuinka onnistuneena ihmiskaupan vastaisen työn kannalta pidit alla olevia toimenpiteitä?
- Ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman toimeenpanoraportissa on nostettu esiin kehittämis- ja jatkotoimenpiteitä. Valitse alla olevista vaihtoehtoista enintään viisi teemaa, joiden tulisi olla tulevassa toimintaohjelmassa.
- Haluatko kertoa tai kommentoida jotain muuta? Esimerkiksi mistä ilmiöistä kannat erityistä huolta, tai mitkä tekijät mahdollistavat ihmiskaupan vastaisen työn onnistumisen ja toisaalta haastavat sitä.

Kysely koski toimintaohjelman teemoja, mutta sekä kysely että vastaukset kattoivat toimintaohjelmaa laajemmin ihmiskaupan vastaisen työn onnistumisia ja haasteita. Osassa avovastauksissa oli tunnistettu, ettei huomio kohdistu toimintaohjelmaan vaan esimerkiksi lainsäädännön toimivuuteen. Osa avovastauksista oli laajoja, ja niistä oli luettavissa perehtyneisyyttä ihmiskaupan vastaiseen työhön ja toimintaohjelmaan. Avovastausten anti oli monipuolista ja paremmin hyödynnettävissä kuin monivalintakysymysten vastaukset. Pienellä vastaajamäärällä ei ollut mahdollista saada kartoitettua kattavia näkökulmia toimenpiteistä monivalintakysymyksillä, joten lukuja on hyödynnetty suuntaa antavina.

Tiivistelmä kyselyn vastauksista

Kyselyn vastauksissa korostui tyytyväisyys siitä, että toimintaohjelma oli ylipäänsä olemassa. Toimintaohjelma loi rakenteen ihmiskaupan vastaisen toiminnan edistämiseksi Suomessa. Toimintaohjelman etenemistä ja konkreettista toteutumista auttoi toimenpiteille osoitettu aikataulu, vastuu-taho ja osin osoitetut resurssit sekä koordinaation seuranta. Toimintaohjelman katsottiin luovan hyvän jatkotyöskentelyn pohjan ohjelmakauden jälkeiselle ajalle.

Vastauksissa toimintaohjelman vahvuuksina pidettiin laajaa valmistelua, kattavuutta, poikkihallinnollisuutta sekä konkreettisia toimenpiteitä ja niiden seurantaa. Ihmiskaupan uhreja kohtaavien sekä eri alojen ammattilaisten osallistamista valmisteluun pidettiin hyvänä käytäntönä. Tämän nähtiin auttavan kattavan nykytilan ja tietopohjan muodostamista, järkevien ja konkreettisten toimenpiteiden laatimista sekä toimintaohjelman toteuttajien sitouttamista toimeenpanoon.

Tietopohjan kehittämistä sekä tutkimuksia ja selvityksiä pidettiin toimintaohjelman vahvuutena. Vastauksissa korostuivat poikkihallinnollisen yhteistyön kehitys ja tiedonvaihdon parantaminen. Ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön torjuntaa pidettiin onnistuneena. Valtakunnallisen ihmiskaupan erikoistuneen ryhmän perustamista pidettiin tärkeänä toimena, joka yhdessä muiden toimenpiteiden kanssa on edistänyt rikosvastuun toteutumista.

Toimintaohjelmaan sisältyneet lukuisat eri ammattilaisten koulutukset saivat kiitosta. Viranomaisien tietotason ja osaamisen lisääminen samoin kuin konkreettiset työkalut ihmiskaupan vastaiseen työhön ja uhrien auttamiseen nousivat esille sekä vahvuuksina että myös seikkoina, joille on myös jatkossa tarvetta.

Kyselyn vastauksissa tuotiin haasteena esiin, että ihmiskauppaa koskeva tieto jää etäälle käytännön työtä tekevien näkökulmasta eikä tavoita riittävästi uhrin arkea. Ihmiskaupan uhrien palveluita sekä rakenteita uhrien auttamiseksi tulisi konkretisoida, etenkin sote-palveluissa. Kehitystarpeena nostettiin esiin eri ryhmiin kuuluvien ihmisten haavoittuvuuksien parempi sisällyttäminen tulevan toimintaohjelman teemoihin.

Jatkon osalta keskeisenä havaintona nousi esiin toive jatkaa 2021–2023 toimintaohjelman hyviä kehityskulkuja, kuten koulutusta ja selvitysten suositusten toimeenpanoa. Temaattisia aiheita nousi esiin runsaasti, keskeisimpinä seuraavia:

- ihmiskaupan ennaltaehkäisy,
- poliisilaitosten osaamisen vahvistaminen ihmiskaupasta sekä erikoistuminen,
- viranomaisten yhteistyön ja tietojenvaihdon kehitys,⁹
- järjestöjen matalan kynnyksen palveluiden tukeminen,
- hyvinvointialueiden ja sote-palveluiden kehitys: ihmiskaupan uhrien tunnistaminen ja auttaminen, palvelupolut, uhrien palveluiden konkretisointi ja ihmiskaupan uhrien asumispalvelut,
- tiedon ja osaamisen lisääminen rikolliseen toimintaan pakottamisesta,
- huomion kiinnittäminen ihmiskaupaan seksuaalisena hyväksikäyttönä, sekä
- uhrien oikeusturvan vahvistaminen.

”Se oli ihanan kunnianhimoinen ja eteni kuin juna. Siinä saatiin aikaan todella paljon: lakimuutoksia, selvityksiä ja tutkimuksia, ihmiskauppailmiön valtavirtaistamista, ihmiskauppaan erikoistunut poliisiryhmä... kun vertaan elämää toimintaohjelman aikana ja jälkeen siihen, mitä se oli ihmiskaupan vastaisella kentällä sitä ennen, on ero kuin aamuyössä ja päivässä.”
(Vastaus sidosryhmäkyselyyn)

⁹ Aiheesta osin käynnissä OM:n koordinoima hanke: Koordinaatioryhmä rikosten ennaltaehkäisyyn ja torjuntaan liittyvän tietojenvaihtosäätelyn sujuvoittamiseksi, OM068:00/2024.

5. Havaintoja toimintaohjelmaan sisällytettyjen keskeisten tavoitteiden toteutumisesta

Toimintaohjelman toteutumisen tarkastelussa on hyödynnetty toimeenpanoraporttia, koordinaation haastattelua, sidosryhmille tehdyn kyselyn tuloksia sekä yhdenvertaisuusvaltuutetulle kertyneitä havaintoja. Näiden pohjalta esitetään toimintaohjelman rakenteen mukaisesti viiden otsikon alla keskeisiä havaintoja toimintaohjelman toteutumisesta. Jokaisen toimenpiteen toteutumisen tarkastelu ei ollut mahdollista tässä muistiossa. Kyseessä ei ole kokonaisvaltainen analyysi, vaan tavoitteena on täydentää kuvaa toimintaohjelman toteutumisesta.

Ihmiskaupan vastainen työ ei rajoitu toimintaohjelman parissa tehtyihin toimenpiteisiin, vaan kokonaisuudessa työ on laajempaa. Toimintaohjelman ulkopuolisia toimia ei tarkastella tässä muistiossa kuin yksittäisinä huomioina.

Tavoite: Ihmiskaupan uhrit tavoitetaan ja tunnistetaan, hyväksikäyttö tulee viranomaisten tietoon

Ihmiskaupan uhrien tavoittamisen, tunnistamisen ja ihmiskaupan ilmitulon tavoitteina toimeenpanoraportin mukaan oli, että uhrit kokevat realistisena ja itselleen turvallisena vaihtoehtona hakeutua viranomaisavun piiriin, hakea oleskelulupaa ja tehdä rikosilmoitus kokemastaan hyväksikäytöstä, esimerkiksi ilman pelkoa välittömästä maasta poistamisesta. Lisäksi tavoitteena oli lisätä keskeisten viranomaisten osaamista ihmiskaupan piirteistä, siihen puuttumisesta ja uhrien ohjaamisesta avun piiriin.

Toimintaohjelmakauden aikana on ollut runsaasti koulutuksia¹⁰ eri aloille, minkä kautta tieto ja osaaminen ihmiskaupasta todennäköisesti lisääntyivät. Koulutuksia laadittiin esimerkiksi valtionhallinnolle, turvallisuus- ja rikosseuraamusalalle, ilmailun parissa työskenteleville, sotealan ammattilaisille sekä työmarkkinajärjestöissä toimiville ja luottamushenkilöille. Osa tahoista ei aiemmin ole ollut ihmiskaupan vastaisessa työssä mukana. Lisäksi osaan hankkeista liittyi kouluttamista. Eri ammattilaisten käyttöön laadittiin myös koulutusmateriaalia.

Eri koulutuksiin osallistuneiden tai verkkokoulun suorittaneiden määriä ei julkaistu toimeenpanoraportissa eikä tietoa ole koottu tätä tarkastelua varten. Koulutusten tavoittavuudesta eri ammattialoilla, kuten sosiaali- ja terveydenhuolto, opetussektori tai työsuojelu, ei siten ole tietoa. Vaikuttavuutta ei pysty myöskään arvioimaan tämän tarkastelun puitteissa. Tietoisuus ihmiskaupasta on kuitenkin laajentunut uusille tahoille ja ihmiskauppailmiötä on valtavirtaistettu osaksi siihen liittyviä muita hyväksikäyttöilmiöitä. Sidosryhmäkyselyn vastauksissa katsottiin ihmiskaupan uhrien tunnistamisen ja tavoittamisen edenneen toimintaohjelmakauden aikana.

¹⁰ Toimintaohjelman parissa laaditut koulutukset ja materiaalit listattu toimeenpanoraportin lopussa.

Viranomaisten osaamista, valvontaa, koulutusta ja poikkihallinnollista toimintaa kehitettiin työperäiseen hyväksikäyttöön puuttumiseksi. Eri tahojen sitoutuminen näkyi kattavina toimenpiteinä, joissa ihmiskauppa oli osa laajempaa kokonaisuutta. GRETA:n Suomea koskevassa arvioinnissa ke-sästä 2024 tuotiin lukuisissa kohdissa esiin etenkin työperäinen hyväksikäyttö, sillä näistä toimista oli paljon raportoitavaa ja aiheen eteen oli tehty paljon.

Käytettävien tietojen pohjalta ei voida arvioida, miten uhrit kokevat mahdollisuutensa turvautua vi-ranomaisten apuun. Toimeenpanoraportissa todettiin, että etenkin heikossa asemassa olevien ih-miskaupan uhrien tavoittamisessa ja tunnistamisessa nähtiin parannettavaa. Ryhminä mainittiin seksiä myyvät henkilöt, päihderiippuvaiset, asunnottomat, sijaishuollosta kadonneet lapset ja nuo-ret sekä ilman oleskeluoikeutta maassa olevat. Ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen näiden ryhmien parissa on tärkeä kiinnittää huomiota ja on erittäin hyvä, että marginalisoituja ryhmiä on nostettu esiin toimintaohjelman toteuttamisessa. Yhteistyön lisäämiseen tähänneiden toimenpiteiden alla oli toimia, joilla vastattiin myös hyväksikäytön ilmituloon. Haavoittuvimmassa asemassa olevia hen-kilöitä pyrittiin tavoittamaan esimerkiksi järjestöjen osallistamisella. Seksuaalista hyväksikäyttöä koh-danneiden uhrien tunnistamiseksi toteutettiin SEIVE-hanke, jonka parissa perustettiin pilottina eri toimijoista koostuvia alueellisia työryhmiä seksuaalisen hyväksikäytön tunnistamisen paranta-miseksi ja osaamisen lisäämiseksi.¹¹ Etnistä taustaa, seksuaali- tai sukupuolivähemmistöön kuulu-mista tai vammaisuutta ei erityiskysymyksinä nostettu esiin toimintaohjelman toimenpiteissä tai osana niitä.

Toimintaohjelman toimenpiteistä suuri osa on koskenut suoraan tai välillisesti ulkomaalaisia ihmis-kaupan uhreja tai hyväksikäytön vaarassa olevia. Esimerkiksi työperäisen hyväksikäytön uhrit ovat pääasiassa ulkomaalaisia. Ulkomaalaisten ihmiskaupan uhrien asemaan liittyy monia erityiskysy-myksiä, kuten oleskeluoikeus, kotoutumispalvelut ja tiedontarve. Työperäisten maahanmuuttajien voi olla kallista ja vaikeaa järjestää asuminen, majoituksella voidaan kiristää työntekijää, ja kausi-työntekijöiden majoitusolosuhteet voivat olla hyvin heikkotasoiset. Majoitusoloihin liittyvää hyväksi-käytön ja ihmiskaupan riskiä on syytä huomioida edelleen.

Toimintaohjelmakaudella kehitettiin materiaaleja ja viestintää etenkin Suomeen tuleville ulkomai-sille työntekijöille. Viestinnän ja sen kehittämisen tarve eri perusteilla Suomeen muuttaville on jat-kuva, samoin kielikoulutuksen ja kotoutumispalveluiden. Puutteelliset tiedot yhteiskunnasta, omista oikeuksista sekä tarjolla olevista tukitoimista mahdollistavat eri tilanteessa olevien ulkomaalaisten hyväksikäyttöä.

Toimintaohjelmakaudella vahvistettiin työperäisen hyväksikäytön uhrien asemaa lisäämällä ulko-maalaislakiin jatkoluvan myöntämisen perusteeksi työnantajan moitittava menettely (UlkL 54 b §). Euroopan kriminaalipoliittinen instituutti Heuni toteutti selvityksen ihmiskaupan uhrien harkinta-

¹¹ Pihlaja ja Piipponen 2023.

ajoista sekä seksuaalipalveluiden myyntiin liittyvästä käännättämisperusteesta. Selvityksessä suositeltiin, että jälkimmäistä koskeva ulkomaalaislain kohta (148 § 1 mom 6 k) poistettaisiin laista, sillä pelko käännättämisestä ja maahantulokiellosta Schengen-alueelle voi estää ihmiskaupan ilmituloa. Yhdenvertaisuusvaltuutetun selvitys ihmiskaupan uhrien oleskeluluvista osoitti, että kyseisen luvan saa vain harva. Valtuutettu suositteli ulkomaalaislain muuttamista siten, että useampi ihmiskaupan uhri voisi hyötyä luvasta ja että oikeudet rikoksen asianomistajana turvattaisiin koko rikosprosessin ajaksi.¹²

Sisäministeriö ei ole valmistellut muutoksia ulkomaalaislakiin ihmiskaupan uhrin oleskeluluvan tai seksuaalipalveluiden myyntiin liittyvän käännättämisperusteen osalta. On hyvä asia, että työperäisen hyväksikäytön uhrien asemaa on vahvistettu. Samalla on huolestuttavaa, että rakenteet voivat estää seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi joutuneiden ihmiskaupan uhrien avun hakemista. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää epätoivottavana tilannetta, jossa eri perustein ihmiskaupan uhriksi joutuneet voivat olla hyvin erilaisessa oikeudellisessa asemassa. Turvaavat ja torjuvat rakenteet ovat myös sukupuolistuneet, sillä suurin osa seksiä myyvistä on naisia.

Tavoite: Ihmiskaupan uhrit saavat tarvitsemansa avun ja tuen

Toimeenpanoraportin mukaan tavoitteena oli vahvistaa sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisten osaamista ja kykyä tunnistaa ja auttaa ihmiskaupan uhreja. Tavoitteina oli yhdenvertaistaa avun piiriin pääsyä, parantaa moninaisiin avuntarpeisiin vastaamista sekä parantaa eri tahojen yhteistyötä esimerkiksi verkostojen ja palvelupolkujen avulla.

Ihmiskaupan uhrien auttaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa jakaantuu Maahanmuuttoviraston alaisen Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän sekä hyvinvointialueiden kesken. Ihmiskauppa on nähty työn alkuaikoina pääosin ulkomaalaiskysymyksenä, minkä vuoksi auttaminen on 2000-luvun alussa sijoitettu sisäministeriön hallinnonalalle. Sanna Marinin hallitusohjelmaan oli kirjattu ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön valmistelu, minkä tavoitteena oli tuoda auttamistoimet sosiaali- ja terveydenhuollon pariin.

Vuoden 2022 lopussa lakia kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (myöhemmin auttamislaki) muutettiin eriyttämällä aiemmin kytköksissä olleet rikosprosessi ja ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakkuus (1294/2022). Auttaminen perustuu lakimuutoksen myötä uhrin yksilöllisen tilanteen arviointiin, mikä parantaa uhrin asemaa (HE 220/2022 vp). Samassa yhteydessä sosiaalihuoltolain 8 § 5 kohtaan (1296/2022) lisättiin tuen tarpeisiin lähisuhde- ja perheväkivallan sekä muun väkivallan ja kaltoinkohtelun lisäksi muu hyväksikäyttö. Tämä voisi olla esimerkiksi ihmiskauppaa tai muuta sen kaltaista hyväksikäyttöä. Mietinnön antanut hallintovaliokunta (HaVM 30/2022 vp) piti tärkeänä seurata lainsäädännön vaikutuksia erityisesti ihmiskaupan ilmituloon, ihmiskaupan uhrien asemaan ja rikosvastuun

¹² Jokinen et al. 2023, Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2021.

toteutumiseen. Valiokunnan mukaan asiakokonaisuuteen liittyviä lainsäädännön kehittämistarpeita tulee arvioida huolellisesti, jotta ihmiskaupan vastaiselle toiminnalle asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää auttamislain muutoksia tärkeänä. Sosiaalihuoltolain muutoksen osalta valtuutettu on nostanut esiin huolensa siitä, tehostaako kyseinen lakimuutos riittävästi ihmiskaupan uhrien auttamista.¹³

Sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskeneiden toimintaohjelmaan sisällytettyjen toimenpiteiden toteutumisessa oli selkeitä haasteita. Ihmiskaupan uhrien auttamista koskeva lakihanke toteutui vain osin hallitusohjelmaan kirjatusta. Hankkeen vaikeudet vaikuttivat toimintaohjelman sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevien toimenpiteiden toteutumiseen, kuten kansallisen ihmiskaupan uhrien tunnistamis- ja ohjausjärjestelmän (National referral mechanism, NRM) laatimiseen. Tätä koskeva Teho-hanke käynnistyi vasta toimintaohjelmakauden lopulla oikeusministeriön johdolla. Myös saaduissa sidosryhmäkyselyn vastauksissa tuotiin esille tarve tehokkaammille toimenpiteille sosiaali- ja terveydenhuollossa.

Ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ei ole riittäviä ohjeita ja menettelytapoja. Toimintaohjelman toimenpiteet ohjeiden, palvelupolkujen tai asumispalveluiden osalta eivät edenneet konkretiaan. Sote-uudistus vaikeutti osan toimenpiteistä toteuttamista: esimerkiksi lapsiin ja nuoriin kohdistuva ihmiskauppa olisi sisällytetty osaamis- ja tukikeskusten (OT) -koordinaatiotyöryhmän kehittämistyöhön, mutta keskusten toiminta lakkasi vuoden 2023 loppuun.

Toimintaohjelmassa oli vain vähän alaikäisille suunnattuja toimenpiteitä. Toimintaohjelmakaudella tehtyjä toimenpiteitä täydennettiin tältä osin Itämeren maiden neuvoston puheenjohtajakauden tuomien resurssien avulla. Alaikäisten ihmiskaupan uhrien tunnistamista tulee edelleen tehostaa. Ihmiskaupan ehkäisemiseksi ja uhrien tunnistamiseksi tarvitaan käytännön toimintaohjeita esimerkiksi juuri hyvinvointialueille, sekä kohdennetusti esimerkiksi sijaishuoltoa koskien.

Tavoite: Ihmiskaupparikoksissa rikosvastuu toteutuu

Lähtötila toimintaohjelmakaudella oli huoli rikosvastuun puutteellisesta toteutumisesta. Toimintaohjelman tavoite oli kehittää tilannekuvaa sekä tehokkaampaa rikosvastuun toteutumista, ja ehkäistä ja torjua ihmiskauppaa ilmiölähtöisesti ja kokonaisvaltaisesti. Osaamista tulisi vahvistaa kaikkien ihmiskaupan muotojen tunnistamiseksi. Rikosprosessitoimijoiden toimintaedellytyksiä ja yhteistyötä haluttiin parantaa.

Osana toimintaohjelmaa toteutetun ihmiskauppaa ja sen lähirikoksia koskeneen tutkimuksen¹⁴ mukaan ihmiskauppaa koskevan säännöksen soveltamiskäytännössä on ilmennyt haasteita, johtuen muun muassa soveltamiskäytännön vähäisyydestä, koulutuksen tarpeesta sekä ihmiskauppaa

¹³ Yhdenvertaisuusvaltuutetun vuosikertomus 2022, s. 66–67.

¹⁴ Koivukari et al. 2022.

koskevan teon luonteen puutteellisesta hahmottamisesta. Tutkimuksen aineisto oli pääosin toimintaohjelmaa edeltävältä kaudelta.

Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalaisen ratkaisussa¹⁵ joulukuussa 2021 käsiteltiin poliisin ja syyttäjien menettelyä sekä ihmiskaupan tutkintaa, joissa oli merkittäviä puutteita. Ihmiskaupparikosten esitutkinta oli Poliisihallituksen laillisuusvalvonnan painopisteenä vuonna 2022. Laillisuusvalvontakertomuksessa nostettiin esiin ihmiskauppatunnusmerkistön kokeminen vaikeaselkoiseksi sekä jatkuvan koulutuksen tarve.¹⁶ Tämän pohjalta apulaisoikeuskansleri otti omana aloitteenaan tutkittavakseen poliisin ihmiskauppaa koskevan sisäisen laillisuusvalvonnan toteutumisen. Poliisihallituksen tarkastuskertomuksista ja laillisuusvalvontakäynnillä ilmeni, että ihmiskaupparikosten esitutkinnoissa oli edelleen puutteita, mutta myös kehitystä oli tapahtunut.¹⁷ Vuoden 2023 Poliisihallituksen poliisilaitoksiin suorittaman laillisuusvalvonnan fokuksiksi ei enää sisällytetty ihmiskauppaa.

Rikosvastuun tehostumisen tarkastelu vaatisi tarkempaa tutkimusta sekä oikeuskäytännön läpikäymistä. Eri lähteiden pohjalta yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että ihmiskaupparikosten tutkimuksessa on tapahtunut myönteistä kehitystä. Konkreettinen merkitys on ollut poliisin valtakunnallisen ihmiskauppatutkintaryhmän perustamisella vuonna 2021. Erikoistunut ryhmä on vaikuttanut ihmiskaupparikosten tutkimukseen ja ryhmällä on ollut esimerkiksi mahdollisuus tehdä paljastavaa tutkimusta. KRP on kehittänyt tilannekuvaa ja analyysitoimintaa esitutkintojen tueksi. Syyttäjälaitokselle on perustettu ihmiskauppaan erikoistuneiden syyttäjien verkosto.

Poliisin ja syyttäjän yhteistyön kehittämiseen ihmiskauppatutkintojen osalta on kiinnitetty huomiota viime vuosina. Moniviranomaisyhteistyö on parantunut esimerkiksi poliisin, syyttäjän ja työsuojeluviranomaisten kesken. Toimintaa on strukturoitu, esimerkiksi luomalla malli moniviranomaistoimintaan sekä käsikirja ihmiskaupparikosten esitutkintaan.¹⁸

Työperäisen hyväksikäytön vastaiset toimet etenevät Suomessa vahvasti. Viranomaisten yhteistyötä on kehitetty operatiivisella tasolla hyväksikäytön ehkäisemiseksi, tunnistamiseksi ja siihen puuttumiseksi, sekä toimintaohjelmien tasolla. Työperäisen hyväksikäytön vastaisia toimia on tehty osana harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntastrategiaa ja toimintaohjelmaa tiiviissä yhteistyössä ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman kanssa. Työperäisen hyväksikäytön vastainen toimenpideohjelma hyväksyttiin vuonna 2024. Maaliskuun loppuun 2027 asti nimetty poikkihallinnollinen työryhmä seuraa ja tukee toimenpiteiden toimeenpanoa sekä varmistaa raportoinnin toteutumisen toimintaohjelmaa seuraavalle ja ohjaavalle ohjausryhmälle. Ihmiskaupan valtavirtaistaminen

¹⁵ AOKA 2021.

¹⁶ Poliisihallitus 2022.

¹⁷ AOKA 2023.

¹⁸ Kuukasjärvi et al. 2022, Willman-Koistinen et al. (toim) 2024.

työperäisen hyväksikäytön ja harmaan talouden agendalle on mahdollistanut rahoitusta ihmiskaupan vastaisille toimille sekä tehostanut työperäisen ihmiskaupan vastaisia toimia.

Rikosvastuun toteutumiseen vaikuttavat myös tietopohjan vahvistuminen sekä koulutus. Rikosprosessitoimijoille on järjestetty enenevissä määrin koulutusta ihmiskaupasta ja siihen liittyvistä ilmiöistä. Tuomioistuimille suunnattu koulutus on jäänyt vähäiseksi.

Tavoite: Ihmiskauppaa torjutaan yhdessä ja laaja-alaisesti

Ihmiskaupan vastainen työ edellyttää poikkihallinnollista yhteistyötä. Toimeenpanoraportissa nostettiin esiin yhteistyö toiminnan eri tasoilla: valtioneuvostotasoinen koordinaatio, viranomaisten poikkihallinnollinen toiminta sekä yhteistyö laaja-alaisesti yhteiskunnan eri toimijoiden kanssa, mukaan lukien kansalais- ja työmarkkinajärjestöt.

Toimintaohjelmaan osallistui laajasti eri hallinnonalojen virkamiehiä eri hallinnon tasoilta. Toimintaohjelma oli keino tuoda eri työtä tekevät yhteen. Tietoisuus ihmiskaupasta ilmiönä levisi, kun mukaan otettiin aiemmin työhön osallistumattomia tahoja. Mukaan ottamisen kautta eri tahot ovat alkaneet sisällyttää ihmiskaupan vastaista työtä omille sektoreilleen. Toimijoiden tuominen yhteen on ollut tapa edistää toimijoiden välisen yhteistyön kehittymistä, mitä on myös tarpeen jatkaa.

Ihmiskaupan vastainen työ edellyttää poikkihallinnollista yhteistyötä. Yhteistyöverkostoja on luotu toimintaohjelmakaudella viranomaisten kesken sekä viranomaisten ja järjestöjen välille. Esimerkiksi SEIVE-hankkeen parissa pilottina perustetuista järjestöjen ja viranomaisten alueellisista yhteistyöverkostoista seksuaalisen hyväksikäytön tunnistamiseksi osa on jatkanut yhteydenpitoa vapaamuotoisena verkostona. Hankkeissa on riski, että rahoituksen päättyessä toiminta hiipuu.

Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaation tehtävänä on varmistaa, että ihmis-kauppa on osa näitä muita toimintaohjelmia ja että eri ohjelmien tavoitteet ovat yhdensuuntaisia. Ihmiskauppa nostettiin esiin muissa valtioneuvoston ohjelmissa, kuten harmaan talouden toimintaohjelmassa, Väkivallaton lapsuus -toimenpideohjelmassa, naisiin kohdistuvan väkivallan torjuntaohjelmassa, kansallisessa lapsistrategiassa sekä laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastaisessa toimintaohjelmassa. Ihmiskaupan sisällyttäminen osaksi muuta väkivallan ja hyväksikäytön vastaista työtä vahvistaa ihmiskaupan ehkäisyä ja siihen puuttumista toimintaa.

Järjestöjen sisällyttäminen toimintaohjelman valmisteluun sekä toimintaohjelman toteutumista seuraavaan työryhmään on ollut tärkeää. Järjestöillä on merkittävä rooli käytännön työssä ihmis-kaupan uhrien tunnistamisessa ja auttamisessa sekä sen lisäksi asiantuntijoina ihmiskauppailmiön kehityksestä. Lainsäädäntömuutosten tai viranomaisten toiminnan muutokset näkyvät usein järjestöjen tekemässä työssä, minkä vuoksi järjestöjen mukana olo ihmiskaupan vastaisen työn keskiössä on olennaista.

Tavoite: Ihmiskaupan vastaista työtä kehitetään tietopohjaisesti

Toimintaohjelman tavoitteena oli kehittää ihmiskaupan vastaista toimintaa tietopohjaisesti. Toimintaohjelman valmistelu perustui laajoihin kuulemisiin ja asiantuntijoilta hankittuihin näkemyksiin. Valmisteluvaiheessa kartoitettiin tutkimustarpeita eri aiheille. Tehdyt selvitykset¹⁹ lisäsivät tietoa ilmiöstä sekä vahvistivat osin ammattilaisten aiemmin tekemiä havaintoja. Selvityksissä annettiin runsaasti suosituksia ihmiskaupan vastaisen työn kehittämiseksi.

Selvitysten tulokset olivat laajasti hyödynnettävissä ja ne muodostavat kattavan pohjan ihmiskaupan vastaiselle työlle. Suositusten toimeenpano jäi vielä hajanaiseksi. Suositusten toteuttaminen lepää selvityksen tilanneella hallinnonalalla, jonka työtä selvitys koskee. Luonteva jatkotyö olisi käyttää tehtyjen selvitysten suosituksia pohjana seuraavan toimintaohjelman laatimiseen. Katkokset toimintaohjelmien välillä heikentävät kuitenkin tietopohjan hyödynnettävyyttä.

Ihmiskaupan vastaisen työn tietopohjaisuus sisälsi myös tilastotiedon keruun kehittämisen. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä on kehittänyt tilastointityökalun. Tilastokeskus on vastuussa virallisen, yhteismitallisen tilastotiedon kokoamisesta. Ihmiskauppadirektiiviin lisätty 19 a artikla velvoittaa jatkossa vahvemmin EU-maita tilastotiedon kokoamiseen.

”Työperäisen hyväksikäytön ja ihmiskaupan kytkeminen osaksi harmaan talouden torjuntaa ja sen toimenpideohjemaan.
Tämä on Suomen vahvuus.”

”Toimintaohjelma toimii vasta, kun siihen liittyvä mm. työlainsäädäntö saadaan aukottomasti kuntoon ja velvoitteet kaikkia kattavasti. Rakenteilla ja lain tulkinnoilla voidaan vähentää ihmiskaupan uhrien määrää.”

(Vastauksia sidosryhmäkyselyyn)

¹⁹ Toimintaohjelman puitteissa laaditut selvitykset on listattu toimeenpanoraportin loppuun.

6. Yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemys toimintaohjelman ja ihmiskaupan vastaisen työn jatkosta

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on antanut kansallisena ihmiskaupparaporttoijana lukuisia suosituksia vuosien varrella. Suosituksia on annettu ihmiskaupan vastaisten rakenteiden vahvistamiseksi siten, että ihmiskaupan uhrit tunnistetaan, he saavat tarvitsemansa avun ja rikosvastuu toteutuu. Valtuutettu on kiinnittänyt toistuvasti huomiota ihmiskaupan uhrien oleskeluoikeuteen. Kansalaisjärjestöjen tekemän työn edellytysten turvaaminen on keskeistä haavoittuvimmassa olevien uhrien tukemiseksi. Lapsiin kohdistuva ihmiskauppa on ollut valtuutetun viimeisin painopiste.

Tässä luvussa käsitellään yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemyksiä ihmiskaupan vastaisen työn jatkosta.

Ihmiskaupan vastaisen työn rakenteet ja toimintaohjelma

Ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma vuosille 2021–2023 edisti ihmiskaupan vastaisia toimia Suomessa. Ohjelman valmistelu- ja toteutusprosessi osoitti, että laaja-alainen ja poikkihallinnollinen yhteistyö tuottaa tuloksia. Toimintaohjelman keskeisiä vahvuuksia olivat osallistava valmisteluprosessi, tutkimus- ja selvitystyöhön panostaminen sekä poikkihallinnollinen yhteistyö. Ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma koettiin laajasti tarpeelliseksi ja uuden toimintaohjelman valmistelua pidetään välttämättömänä hyvän kehitystyön jatkumiseksi.

Toimintaohjelman jatkuvuus on tärkeää, jotta saavutettuja tuloksia voidaan ylläpitää ja kehittää edelleen. Uuden ohjelman on oltava tietoon perustuva sekä perus- ja ihmisoikeuspohjainen, ja sen tavoitteet on asetettava pitkäjänteisesti siten, että kaikki ihmiskaupan muodot ja uhriryhmät tulevat huomioituiksi. Resurssien, koulutuksen ja yhteistyön vahvistaminen ovat keskeisiä tekijöitä ihmiskaupan vastaisen työn tehokkuuden varmistamiseksi.

Toimintaohjelmakauden aikana moni ihmiskaupan vastainen osa-alue eteni hyvin, etenkin työperäisen hyväksikäytön vastaiset toimet sekä viranomaisten välisen yhteistyön kehitys. Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen ja tavoittaminen parani. Tutkimuksin ja selvityksin saatiin tietoa ihmiskaupan eri muodoista, ja näitä huomioita sekä suosituksia tulee hyödyntää jatkotyössä. Eri viranomaisille tarjottiin laajasti koulutusta. Samalla ohjelmakausi osoitti selkeitä kehittämistarpeita esimerkiksi sote-palveluissa.

Toimintaohjelmakauden päättyessä päättyi työryhmän ja ohjausryhmän toiminta. Ihmiskaupan vastaisesta koordinaatiosta, poikkihallinnollisesta työryhmästä ja korkean tason ohjausryhmästä koostunut rakenne oli hyvä ja toimiva, ja tuki toimintaohjelmatyön menestyksekkästä toteuttamista. Rakenteen heikkoutena oli sen väliaikaisuus, mikä paljastui toimintaohjelmakauden päättyessä. Yhteistyöelimen puute vaikuttaa väistämättä koordinaatorakenteen toimintaan.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä, että koordinaation pysyväksi tueksi nimettäisiin poikkihallinnollinen työryhmä. Työryhmän tulisi toimia myös toimintaohjelmakausien välillä.

Ihmiskaupan vastainen työ ei ole vielä vakiintunut valtioneuvostotasolle. Koordinaatio on vaihtunut ministeriöstä toiseen. Ilman pysyviä rakenteita koordinaation toimintamahdollisuudet riippuvat hallituksen sitoutumisesta ihmiskaupan vastaisen työn edistämiseen. Toiminnan jatkuvuutta ja vakiintumista tulee tukea. Yhdenvertaisuusvaltuutettu kannattaa sen harkitsemista, että oikeusministeriöön sijoitetusta valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisesta koordinaatiosta sekä poikkihallinnollisesta työryhmästä säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella.²⁰ Koordinaatiota ja työryhmää koskevien ratkaisujen tulee tukea pysyvyyttä, jatkuvuutta ja työn ennustettavuutta.

Toimintaohjelma voi vauhdittaa ihmiskaupan vastaisen työn tavoitteellista ja pitkäjänteistä etenemistä. Ihmiskaupan vastainen työ on kuitenkin hidasta ja muutaman vuoden toimintaohjelmakaudella on vaikea nähdä pysyviä tuloksia. Toimintaohjelman tehokkaan toteutumisen kannalta pysyvien rakenteiden ja resurssien turvaaminen on tärkeää. Osana toimintaohjelmaa myönnettävä erillusrahoitus ja hankerahoitus voivat mahdollistaa resurssien ohjaamisen toimenpiteisiin, joihin yleensä ei ole saatavilla rahoitusta, ja siten esimerkiksi tieto- tai toimintatarpeiden aukkojen täyttämisen. Hankkeiden ei tule olla ensisijainen ratkaisu ihmiskaupan vastaisen työn kehitykseen, vaan pysyvä rahoitus on turvattava.

Ihmiskaupan vastainen työ edellyttää sekä hyvin resursoitua ja huolella valmisteltua toimintaohjelmaa, että turvattua pysyvää ihmiskaupan vastaista työtä eri toimijoiden parissa ja toiminnan taasoilla. Kansainvälisten ihmisoikeusvalvontaelinten, kuten GRETan, Etyjin tai lasten oikeuksien komitean, suosituksiin vastaaminen edellyttää jatkuvaa työtä.

Petteri Orpon hallitusohjelma on sisältänyt merkittäviä leikkauksia eri sosiaaliturvan muotoihin, tukitoimiin sekä ulkomaalaisten oikeuksiin. Kehitys on huolestuttava ihmiskaupan vastaisen työn näkökulmasta. Järjestöjen saamaan STEA-rahoitukseen kohdistuu tulevana vuosina suuria leikkauksia, mikä saattaa vähentää niiden rahoitusta kolmanneksella. Tämä saattaa vaikuttaa olennaisesti järjestöjen mahdollisuuteen osallistua tulevan ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman valmisteluun ja toteutukseen sekä ylipäänsä järjestöjen perustoimintaan ihmiskaupan uhrien auttamiseksi. Eri lainsäädäntöprosesseilla ja leikkauksilla on vaikutusta myös ihmiskaupan vastaiseen työhön ja ihmiskaupan ennaltaehkäisyyn, minkä vuoksi muutosten vaikutukset on tunnistettava.

²⁰ Koordinaation asetus pohjaisuudesta on esitetty suositus selvityksessä Kleemola et al. 2022.

Ihmiskaupan vastaisen työn jatko

Ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma vuosille 2021–2023 tavoitti uusia aloja ja toimintoja. Valmisteluprosessissa tulee vahvistaa erityisryhmien, kuten seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen, etnisten vähemmistöjen ja vammaisten henkilöiden, huomioimista. Poikkihallinnollinen yhteistyö vahvistaa ihmiskaupan vastaista työtä ja olennaisten uusien toimijoiden osallistamista tulee edelleen jatkaa, esimerkiksi koulutussektorin osalta.

Toimintaohjelman valmistelun ja toimenpiteiden tulee nojata aiempaan ohjelmaan sekä selvityksissä ja tutkimuksissa annettuihin suosituksiin. Toimintaohjelmakausien välin pidentyessä kasvaa tiedon päivitystarve. Tutkimustoiminnan jatkuminen on tärkeää.

Tavoitteena toimintaohjelman osalta oli teettää ulkopuolinen arvio sen toteutumisesta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä arvion teettämistä ohjelmakauden lopussa, ja arvion tulosten hyödyntämistä uuden ohjelman suunnittelussa. Toimenpiteiden toteutumisesta tulee kerätä tietoja jo toimintaohjelmakauden aikana. Esimerkiksi koulutusten osallistujamääristä ja henkilötyövuosista on saatavilla tietoa. Vaikuttavuuden näkökulmasta on tärkeä seurata, miten ihmiskaupan vastaista työtä on viety valtionhallinnon rakenteisiin. Ohjeiden laatiminen, ihmiskaupan huomioiminen tulosneuvotteluissa, strategioissa, vuosittaisissa toimintasuunnitelmissa, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelmissa tai laillisuusvalvonnassa ovat esimerkkejä ihmiskaupan sisällyttämisestä olennaisiin rakenteisiin. Vaikuttavuusarviointia ja mittareita on avattu esimerkiksi naisiin kohdistuvan väkivallan torjuntaohjelman 2020–2023 arvioinnissa. Raportin mukaan vaikuttavuusarviointi nähtiin väkivallan torjumisessa yleisesti erittäin tärkeänä, mutta pääsääntöisesti varsin haastavana asiana. Sen sijaan yksittäisten toimenpiteiden vaikutusten arvioiminen koettiin helpommin saavutettavaksi tavoitteeksi.²¹

Toimintaohjelman parissa on kehitetty tilastojen keruuta, mikä on ollut esimerkki toimintaohjelman toimenpiteestä pitkäaikaisen työn kehittämiseksi ja tueksi. GRETA on pitänyt suosituksissaan tärkeänä kerätä kattavasti ja yhtenäisesti ihmiskauppaa koskevaa tietoa ja koota yhteen eri toimijoiden keräämä tilastollinen tieto. Uudistetun ihmiskauppadirektiivin uusi artikla 19 a edellyttää jäsenvaltioilta järjestelmää anonymisoitujen tilastotietojen taltioimista, tuottamista ja tarjoamista varten, jotta ne voivat seurata tässä direktiivissä tarkoitettujen rikosten torjuntaan tarkoitettujen järjestelmiensä tehokkuutta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tiedon ja tilastojen keräämisen rinnalla tärkeänä, että tieto on saatavilla ja tukee ihmiskaupan vastaisen työn seurantaa ja jatkokehittämistä.

Ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman toimeenpanoraportin lopussa on nostettu esiin useita aiheita jatkoon, kuten vastaaminen kansainvälisiltä ihmisoikeusvalvontaelimiltä saatuihin suosituksiin, ihmiskaupan ennaltaehkäisy, monialaisen yhteistyön vahvistaminen, ihmiskaupan uhrien

²¹ Lidman 2024, s. 38, 38-41.

kansallisen ohjaus- ja tunnistamismekanismin luominen, ihmiskaupan uhrien asumispalvelut, sekä työperäisen hyväksikäytön rinnalla muiden ihmiskaupan muotojen, kuten rikolliseen toimintaan pakkottaminen, ihmiskaupan suhde jengi- ja nuorisorikollisuuteen sekä ihmiskaupan sukupuolittuneet muodot, kuten pakkoavioliitot. Yhdenvertaisuusvaltuutetun sidosryhmille teettämän kyselyn vastauksissa nostettiin lisähuomiota tarvitsevinä ilmiöinä esiin etenkin seksuaalinen hyväksikäyttö sekä rikollisessa toiminnassa hyväksikäyttö.

Seksuaalisen hyväksikäytön torjuntaan tulee kiinnittää lisähuomiota. Toimintaohjelmassa on monessa kohdassa tunnistettu vaikeus tunnistaa Suomessa tapahtuvaa ihmiskauppaa seksuaalisessa hyväksikäyttötarkoituksessa tai tavoittaa sen uhreja. Seksuaaliseen hyväksikäyttöön puuttumiseksi oli toimenpiteitä yksi: yhteistyöverkoston rakentaminen ja toimijoiden osaamisen vahvistaminen. Lisäksi laadittiin selvitykset rikoslain seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttösäännöksestä (RL 20:8) sekä seksuaalipalvelujen myyntiepäilyistä ulkomaalaislain käännättämisen perusteena (Ulkl 148 § 1 momentti 6 kohta).²²

Kokonaiskuva ihmiskauasta seksuaalisen hyväksikäytön muodossa on edelleen kuitenkin vajavaizen. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on huolissaan lasten ja nuorten kohtaamasta seksuaalisesta hyväksikäytöstä ja kaupallistetusta seksuaaliväkivallasta sekä siitä, tunnistetaanko ihmiskauppaa verkkovälitteisessä hyväksikäytössä. Vastuuta tulee kohdistaa ihmiskaupan päätekijöiden lisäksi parituksen tai ihmiskaupan uhrilta seksiä ostaviin. Tämä on erityisen tärkeää alaikäisten uhrien kohdalla.

Auttaminen

Ihmiskaupan uhrien tunnistamisen ja auttamisen osalta sosiaali- ja terveydenhuollon sektori on mitä keskeisin toimija. Ihmiskaupan uhrien palveluihin sosiaali- ja terveydenhuollossa liittyneet toimenpiteet etenivät vaikeimmin toimintaohjelman aikana. Ohjeiden, toimintatapojen ja rakenteiden puute sote-sektorilla on huolestuttavaa. Ihmiskaupan vastaista työtä on kehitetty yksittäisillä hyvinvointialueilla, mutta toistaiseksi kokonaiskuva toimista on puutteellinen. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää ensiarvoisen tärkeänä, että ihmiskaupan uhrien auttamista kehitetään sote-sektorilla. Hyvinvointialueiden osaamista tulee vahvistaa ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa ja auttamisessa esimerkiksi kouluttamalla, ohjeistuksella ja luomalla konkreettiset rakenteet auttamiseen. Lapsiin kohdistuvaan ihmiskauppaan on kiinnitettävä erityistä huomiota, mukaan lukien lastensuojelun työntekijöille sekä sijaishuollon palveluntarjoajille laadittavin ohjein ja koulutuksin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoiden tueksi on meneillään hankkeita: toimintaohjelmakaudelta jatkuva ihmiskaupan uhrien tunnistamisen ja avun pariin ohjaamisen mekanismia kehittävä hanke (NRM) sekä THL:n koordinoima Aktiivinen toimijuus - yhdenvertaisuutta, syrjimättömyyttä ja

²² Melander ja Mahmood 2022, Jokinen et al. 2023.

osallisuutta edistävät palvelut -hanke. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä, että STM sisällyttää ihmiskaupan vastaisen työn sote-palvelujärjestelmää koskevaan työhön.

Sosiaalipalveluihin on rakennettu väkivallan vastaisen työn osaamista, minkä vuoksi ihmiskaupan sisällyttämistä soveltuvien osien hyvinvointialueiden lähisuhdeväkivaltakoordinaattoreiden työhön tulee arvioida. Esimerkiksi pakkoavioliitot ovat lähisuhdeväkivallan muoto, joka voi täyttää myös ihmiskaupan tunnusmerkistön. Hyvinvointialueiden säästöpainotukset uhkaavat väkivallan vastaista työtä, sillä vaikka työ koetaan hyödylliseksi, se ei ole selkeästi lakisääteistä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu kannattaa kuntia ja hyvinvointialueita velvoittavan lainsäädännön laatimista väkivallan ehkäisemiseksi ja väkivallan vastaisen työn rakenteiden varmistamiseksi.

Rikosvastuu

Rikosprosessiin on kiinnitetty aiheellisesti toimintaohjelmakaudella sekä toimintaohjelman että muiden toimien muodossa huomiota. Toimintaohjelman parissa tehdyt toimenpiteet ovat olleet oikeasuuntaisia. GRETA:n arviointiraportissa kesältä 2024 nousi esiin tarve ihmiskaupparikosten tehokkaammalle tutkinnalle sekä uhrien oikeuksiin pääsyn varmistamiselle, esimerkiksi vahingonkorvauksen osalta. GRETA painotti rikoksen tutkimista ja syyttämistä ihmiskauppana aina, kun ihmiskaupan tunnusmerkistö täyttyy. Tämä on merkityksellistä oikeuskäytännön kehittymisen sekä uhrien oikeuksien toteutumisen kannalta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä, että kehitystä rikosvastuun tehokkaammaksi toteutukseksi tuetaan. Uhrien asemaa rikosprosessissa tulee edelleen parantaa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä, että esitutkintaviranomaiset, syyttäjät ja tuomioistuimet vahvistavat osaamista heikommin tunnetuista ihmiskauppaan liittyvistä osa-alueista, kuten lapsiin kohdistuva ihmis-kauppa, rikolliseen toimintaan pakottaminen ja rankaisemattomuusperiaatteen soveltaminen. Poliisilaitosten ja valtakunnallisen ihmiskauppaan erikoistuneen tutkintaryhmän verkoston toiminta tulee aktivoida sekä hyödyntää yhteistyötä esitutkintaosaamisen vahvistamiseksi.

Ulkomaalaisten oikeudet

Luonnontuotteiden keräämiseen, pääosin metsämarjojen poimintaan, liittyvät ihmiskauppatutkinnot ovat olleet toistuvasti julkisuudessa. Lainsäädäntöä ollaan vihdoin muuttamassa siten, että luonnonmarjanpoiminta sisällytetään kausityölain soveltamisalaan, jolloin kolmansista maista tulevat poimijat ovat työsuhteisia.²³ Hyväksikäytön mahdollistaviin sääntelyrakenteisiin on puututtava tehokkaasti.

²³ Hallituksen esitys eduskunnalle kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten annetun lain 1 ja 24 §:n muuttamisesta (HE 169/2024 vp).

Marja-ala ei ole ainoa, joka herättää huolia. Koulutusvientiin ja opiskelijoiden tuontiin liittyy avoimia kysymyksiä ja huolia. Lainsäädäntö ei tunnista kevytyrittäjyyttä, mutta se ei estä ilmiötä toteuttamasta käytännössä. Alustatalouden edullisille palveluille, kuten ruokalaheteille ja halvoille taksi-matkoille, on kysyntää, mutta työn tekevälle ei ole tarjolla työsuhteen etuja tai yrittäjänä sellaista tulotasoa, jolla mahdollistaisi esimerkiksi riittävän eläketurvan. Pakkoyrittäjyys on osa ilmiötä: työ tapahtuu käytännössä työsuhteessa ja ehdot muistuttavat työsuhdetta, mutta työn ilmoitetaan tai sovitaan tapahtuvan yrittäjääsemassa. Ulkomaalainen työntekijä ei aina ole edes tietoinen asemastaan yrittäjänä. Edellä mainitut ilmiöt eivät itsessään ole ihmiskaupan muotoja, mutta epäselvät ja puutteelliset lainsäädännön rakenteet mahdollistavat haavoittuvassa asemassa olevien hyväksikäytön, johon voi liittyä myös ihmiskauppaa.

Petteri Orpon hallituskaudella on tehty ja edelleen valmistelussa useita ulkomaalaisten oikeuksiin vaikuttavia lakihankkeita. Lakimuutosten yhteisvaikutuksia ei ole kattavasti arvioitu, mutta useissa lakiesityksissä on tunnistettu esityksen mahdollisesti kielteinen vaikutus ulkomaalaisten oikeuksiin. Esimerkiksi vastaanottorahan heikennykset, rajaukset kotoutumispalveluihin ja oleskelulupaedellytysten kiristäminen tulevat todennäköisesti vaikuttamaan haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten määrän kasvuun ja esimerkiksi paperittomien määrään. Muutokset vaikeuttavat ihmiskaupan ennaltaehkäisyä, uhrien tunnistamista ja auttamista, ja toimivat laajasti ihmiskaupan vastaisen työn tavoitteita vastaan.

Niin sanottua palomuuria toimintaohjelmassa ei käsitelty, eli että ilman oleskelulupaa oleskeleville henkilöille taattaisiin mahdollisuus asioida viranomaisen kanssa ilman pelkoa maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanosta asioinnin seurauksena. Ulkomaalaislain muutoksilla pyritään käännytyspäätösten täytäntöönpanon sujuvoittamiseen. Ihmiskaupan näkökulmasta katsottuna ilman oleskelulupaa olevat ihmiset ovat entistä haavoittuvampia hyväksikäytölle, koska viranomaisiin tukeutuminen ei vaikuta turvalliselta vaihtoehdolta. Lainmuutokset tekevät tältä osin vaikeaksi toteuttaa toimintaohjelman hyvät ja tärkeät tavoitteet ihmiskaupan ilmitulon lisäämiseksi.

Hyväksikäyttöä mahdollistaviin rakenteisiin tulee puuttua. Pitkäjänteisen työn tulee tukea eri toimijoiden yhteistyötä ihmiskaupan ehkäisemiseksi, uhrien auttamiseksi ja tunnistamiseksi sekä rikosvastuun toteutumiseksi.

”Kannan huolta siitä, että esim. maahanmuuton rajoittamiseksi tehtäviä ja ulkomaalaisten asemaa heikentäviä toimia perustellaan ihmiskaupan vastaisella työllä ja toivon, että myös seuraava toimintaohjelma koostuu sellaisista toimenpiteistä, jotka on aidosti suunniteltu ihmiskaupan torjumiseksi ja uhrien aseman parantamiseksi.”

(Vastaus sidosryhmäkyselyyn)

7. Yhdenvertaisuusvaltuutetun suositukset

1. Valtioneuvoston tulee viipymättä käynnistää seuraavan poikkihallinnollisen ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman valmistelu ja toimeenpano. Toimintaohjelma on valmisteltava yhteistyössä kansalaisyhteiskunnan ja sidosryhmien kanssa. Valmistelu on pohjattava tietoon ja perus- ja ihmisoikeuksiin, ja siinä on hyödynnettävä selvitysten suosituksia sekä tämän muistion havaintoja.
2. Toimintaohjelmassa on huomioitava haavoittuvassa asemassa olevat ja vaikeasti tavoitettavat ihmiskaupan uhrit. Esimerkiksi lapset, seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin tai etnisiin vähemmistöihin kuuluvat, vammaiset tai ilman oleskelulupaa olevat ihmiskaupan uhrit on huomioitava ohjelmassa.
3. Lukuisten ulkomaalaisten oikeuksia ja asemaa heikentävien lakimuutosten vaikutukset ihmiskaupan uhreihin on selvitettävä, huomioiden Suomea velvoittavat kansainväliset ihmisoikeussopimukset. Ulkomaalaisten ihmiskaupan uhrien oikeuksien täysimääräinen toteutuminen on turvattava ja painotettava ihmiskaupan tehokasta ennaltaehkäisyä.
4. Toimintaohjelman toteutumisen seuranta on kehitettävä. Saatavissa olevaa tietoa toimien kattavuudesta ja vaikuttavuudesta on kerättävä systemaattisesti toimintaohjelmakaudella. Toimintaohjelman toteutumisesta on teetettävä ulkopuolinen arviointi.
5. Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen koordinaation tueksi tulee nimittää pysyvä poikkihallinnollinen työryhmä, jossa on edustajat keskeisistä ministeriöistä ja hallinnonaloilta, kansalaisyhteiskunnasta sekä kansallinen ihmiskaupparaportoija.
6. Järjestöjen toiminta on varmistettava riittävällä ja pitkäjänteisellä rahoituksella.

Lähteet

AOKA, Poliisin ja syyttäjien menettely sekä ihmiskaupan tutkinta. Apulaisoikeuskanslerin päätös 28.12.2021. OKV/1233/70/2021.

AOKA, Esitutinnan viipyminen ja esitutkintapäätöksen perusteleminen. Apulaisoikeuskanslerin päätös 28.8.2023. OKV/2030/10/2022.

Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö Etyj, [Issue Brief - The role of independent National Rapporteurs or equivalent mechanisms in enhancing States' anti-trafficking responses](#). OSCE 10.11.2021.

Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö Etyj, [OSCE Special Representative lauds Finland's anti-trafficking structures, calls to enhance child victim identification and forced criminality response](#). OSCE 30.8.2024.

Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings GRETA, [Evaluation Report: Finland: Third evaluation round: Access to justice and effective remedies](#). GRETA(2024)06.

Hannonen, Jani – Kainulainen, Heini, [Ihmiskaupan uhrien rankaisemattomuusperiaate](#). Oikeusministeriön julkaisuja 2022:8.

Jokinen, Anniina - Pekkarinen, Anna-Greta - Turunen, Tiina – Huovinen, Riikka, [Selvitys ihmiskaupan uhreille annettavista harkinta-ajoista ja seksuaalipalvelujen myynnistä käännättämisen perusteena](#). Sisäministeriön julkaisuja 2023:22.

Kainulainen, Heini – Valovirta, Anni, [Ihmiskaupan uhrien oleskelulupakäytäntö](#). Yhdenvertaisuusvaltuutetun julkaisuja 2021.

Kleemola, Jussi - Kallio, Jukka - Tinnilä, Markku, [Selvitys ihmiskaupan vastaisen työn koordinaatiosta valtioneuvostossa: Selvitysraportti](#). Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2022:3.

Koivukari, Kristiina – Korkka-Knuts, Heli– Mahmood, Venus – Melander, Sakari, [Ihmiskauppa ja sen lähirikokset: Säännösten soveltamiskäytäntö](#). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:18.

Kuukasjärvi, Kimmo M. - Rikkilä, Saana - Kankaanranta, Terhi, ”[Matalat kynnykset on helpointa ylittää](#)”: työperäisen hyväksikäytön ja ihmiskaupan torjunta moniviranomaistoiminnassa. Poliisiammattikorkeakoulu 2022.

Lidman, Satu, ”[Ei mitään kertatoimenpiteitä](#)”: Naisiin kohdistuvan väkivallan torjuntaohjelman 2020–2023 arviointi. Oikeusministeriön julkaisuja, mietintöjä ja lausuntoja 2024:34.

Melander, Sakari - Mahmood, Venus, [Seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttö: Säännöksen soveltamiskäytäntö](#). Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2022:4

Pennanen, Aino - Roth, Venla, [Ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman ”Suomi torjuu ihmiskauppaa” \(2021 – 2023\) toimeenpanoraportti](#). 21.5.2024.

Pihlaja, Saara – Piipponen, Juulia, [Selvitys Rikosuhrapäivystyksen asiakkuudessa olevien seksuaaliväkivaltaa kokeneiden ihmiskaupan uhrien tapauksista ja tilanteista](#). Oikeusministeriön julkaisuja 2023:23.

Poliisihallitus, Poliisihallituksen laillisuusvalvonnan vuosikertomus 2022. POL-2023-13554. 6.4.2023.

Roth, Venla - Luhtasaari, Mia, [Suomi torjuu ihmiskauppaa: ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma](#). Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2021:15.

Sisäministeriö, [Valtioneuvoston ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma 2016–2017](#). Sisäministeriön julkaisu 29/2016.

Ulkoministeriö, [Ihmiskaupan vastainen toimintasuunnitelma](#). Helsinki 2005.

Valovirta, Anni – Kainulainen, Heini, [Lapsi ihmiskaupan kohteena](#). Yhdenvertaisuusvaltuutetun julkaisuja 2024.

Willman-Koistinen, Minna - Sahramäki, Iina - Kankaanranta, Terhi (toim.), [Ihmiskaupparikosten esitutkinnan käsikirja](#). Poliisiammattikorkeakoulu 2024.

[Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomukset](#): kertomukset eduskunnalle K 6/2018 vp ja K 7/2022 vp; vuosikertomukset 2021, 2022 ja 2023.