

# Suomi torjuu ihmiskauppaa

Ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma

Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2021:15

# Suomi torjuu ihmiskauppaa

## Ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma

Venla Roth, Mia Luhtasaari

Oikeusministeriö Helsinki 2021

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

**Julkaisumyynti**

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston  
verkkokirjakauppa**

Statsrådets  
nätbokhandel

[vnjulkaisumyynti.fi](http://vnjulkaisumyynti.fi)

Oikeusministeriö

© 2021 tekijät ja oikeusministeriö

ISBN pdf: 978-952-259-901-8

ISSN pdf: 2490-1172

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021

## Suomi torjuu ihmiskauppaa Ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma

<b>Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2021:15</b>		<b>Teema</b>	Mietintöjä ja lausuntoja
<b>Julkaisija</b>	Oikeusministeriö		
<b>Tekijä/t Kieli</b>	Venla Roth, Mia Luhtasaari suomi	<b>Sivumäärä</b>	79

### Tiivistelmä

Pääministeri Sanna Marinin hallitus sopi ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman valmistelusta. Oikeusministeriö asetti 2.4.2020 valmistelua varten poikkihallinnollisen työryhmän.

Valmistelussa huomioitiin Eduskunnan ponnet ihmiskaupan vastaisen työn tehostamisesta ja uhrien aseman parantamisesta sekä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten Suomelle antamat suositukset. Valmistelussa kuultiin kokemusasiantuntijoita, kansalaisjärjestöjä ja moniammatillisia verkostoja. Lisäksi järjestettiin työpajoja ihmiskaupan vastaista työtä tekeville asiantuntijoille. Tavoitteena oli saada kattava kuva ihmiskaupan vastaisen työn haasteista ja kerätä näkemyksiä työn kehittämiseksi.

Toimintaohjelma perustuu viiteen strategiseen tavoitteeseen ja 55 toimenpiteeseen. Ohjelmalla edistetään ihmiskaupan ilmituloa, parannetaan uhrien asemaa ja tehostetaan rikosvastuun toteutumista. Ohjelmalla myös vahvistetaan ihmiskaupan vastaisen työn valtavirtaistamista osaksi laajempaa valtioneuvoston toimintaa sekä tiivistetään yhteistyötä kansalaisyhteiskunnan kanssa. Ohjelma sitoo ihmiskaupan vastaisen työn kehittämisen tiiviisti selvitys- ja tutkimustoimintaan. Toimintaohjelmalla pyritään ihmiskaupan ehkäisemiseen ja vähentämiseen.

Ohjelmaa toimeenpannaan vuosina 2021–2023. Työryhmä seuraa toimeenpanoa ja raportoi siitä. Ohjelman toteutumisesta teetetään ulkopuolinen arviointi.

**Asiasanat** Ihmiskauppa, hyväksikäyttö, rikosentorjunta, ennaltaehkäisy, poikkihallinnollisuus, hallitusohjelmat, ihmisoikeudet

<b>ISBN PDF Asianumero</b>	978-952-259-901-8	<b>ISSN PDF Hankenumero</b>	2490-1172 OM031:00/2020
--------------------------------	-------------------	---------------------------------	----------------------------

**Julkaisun osoite** <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-901-8>

## Finland bekämpar människohandel Handlingsplan mot människohandel

---

**Justitieministeriets publikationer, Betänkanden och utlåtanden 2021:15** Tema Betänkanden och utlåtanden

**Utgivare** Justitieministeriet

---

**Författare** Roth, Venla; Luhtasaari, Mia

**Språk** finska

**Sidantal**

79

---

### Referat

Statsminister Sanna Marins regering kom överens om beredning av en handlingsplan mot människohandel. Justitieministeriet tillsatte den 2 april 2020 en förvaltningsövergripande arbetsgrupp.

I beredningen beaktades riksdagens klämmor om förstärkning av arbetet mot människohandel och förbättring av offrens ställning samt rekommendationerna för Finland från övervakningsorganen i de internationella människorättskonventionerna. Vid beredningen hördes erfarenhetsexperter, medborgarorganisationer och multiprofessionella nätverk. Dessutom ordnades workshoppar för experter som arbetar mot människohandel. Målet var att få en täckande bild av utmaningarna i arbetet mot människohandel och få uppfattningar om utveckling av arbetet.

Handlingsplanen grundas på fem strategiska mål och 55 åtgärder. Planen främjar avslöjanden om människohandel, förbättrar offrens ställning och effektiviserar förverkligandet av det straffrättsliga ansvaret. Genom planen stärker man också arbetet mot människohandel till en funktionell del av statsrådets verksamhet i en större omfattning samt intensifierar samarbetet med medborgarsamhället. Planen binder utvecklingen av arbetet mot människohandel till utrednings- och forskningsverksamhet. Genom handlingsplanen strävar man efter att bekämpa och minska människohandel.

Planen verkställs under åren 2021–2023. Arbetsgruppen följer verkställandet och rapporterar om det. En extern utvärdering utarbetas om verkställandet av programmet.

**Nyckelord** Människohandel, utnyttjande, brottsbekämpning, förebyggande, förvaltningsövergripande, regeringsprogram, mänskliga rättigheter

---

**ISBN PDF** 978-952-259-901-8

**Ärendenummer**

**ISSN PDF** 2490-1172

**Projektnummer** OM031:00/2020

---

**URN-adress** <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-901-8>

---

## Finland fights human trafficking

### Action Plan against Trafficking in Human Beings

---

<b>Publications of the Ministry of Justice, Memorandums and statements 2021:15</b>	<b>Subject</b>	Memorandums and statements
<b>Publisher</b>	Ministry of Justice, Finland	

---

<b>Authors</b>	Roth, Venla; Luhtasaari, Mia	<b>Pages</b>	79
<b>Language</b>	Finnish		

---

#### Abstract

The preparation of an action plan to combat human trafficking was agreed by the Government of Prime Minister Sanna Marin. On 2 April 2020, the Ministry of Justice appointed an intersectoral working group to prepare such an action plan.

The resolution of Parliament on intensifying efforts to combat human trafficking and on improving the standing of its victims as well as the recommendations issued to Finland by international human rights treaty bodies were taken into account in the preparation of the plan. Experts by experience, civil society organisations and multi-professional networks were consulted during the preparation. Workshops were moreover organised for experts engaged in anti-trafficking action. The aim was to gain a comprehensive picture of the challenges of anti-trafficking and to accumulate perspectives for its development.

The action plan is based on five strategic objectives and 55 actions. The plan will promote the detection of human trafficking, improve the standing of victims and enhance the establishment of criminal liability. The plan will also strengthen the mainstreaming of anti-trafficking into the wider activities of the Government and intensify cooperation with civil society. The plan links anti-trafficking closely with analysis, assessment and research activities. The action plan seeks to prevent and reduce trafficking in human beings.

The plan will be implemented in 2021–2023. Its implementation will be monitored and reported by a working group. An external assessment of the implementation of the action plan will also be carried out.

**Keywords** Trafficking in human beings, human trafficking, exploitation, crime prevention, prevention, intersectoral approach, government programmes, human rights

---

<b>ISBN PDF</b>	978-952-259-901-8	<b>ISSN PDF</b>	2490-1172
<b>Reference number</b>		<b>Project number</b>	OM031:00/2020

---

**URN address** <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-901-8>

---

# Sisältö

<b>1</b>	<b>Johdanto</b> .....	8
1.1	Työ- ja ohjausryhmän asettamispäätösten keskeinen sisältö .....	8
1.2	Suomen ihmiskaupan vastaisen lainsäädännön kehitys .....	9
1.3	Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten suositukset .....	14
1.4	Toimintaohjelman valmistelutyö .....	16
<b>2</b>	<b>Työryhmän näkemys ihmiskaupan vastaisen työn nykytilasta</b> .....	18
2.1	Ihmiskaupan ilmitulo .....	18
	Ihmiskauppa on piilorikollisuutta .....	18
	Ihmiskaupan uhrit ovat usein heikossa asemassa .....	20
	Haasteita on myös lainsäädännössä ja viranomaiskäytännöissä .....	20
	Viranomaisten resurssit sekä puutteet toimivaltuuksissa ja viranomaisyhteistyössä asettavat haasteita myös ihmiskaupan vastaiselle työlle .....	21
2.2	Ihmiskaupan uhrien auttaminen .....	22
	Ihmiskaupan uhrien oikeus apuun on turvattu lailla .....	22
	Ihmiskaupan uhrien oikeus apuun ei aina toteudu .....	24
2.3	Rikosvastuun toteutuminen .....	27
	Rikosvastuu ihmiskauppa-asioissa toteutuu Suomessa edelleen heikosti .....	27
	Paljastavaa toimintaa tarvitaan .....	28
	Rajavartiolaitoksen toimivalta on rajoitettu .....	28
	Ihmiskaupparikoksen asianomistaja on haavoittuvassa asemassa .....	29
<b>3</b>	<b>Toimintaohjelman valmistelua tukeneet asiantuntijakuulemiset</b> .....	30
3.1	Uhrien kuuleminen kokemusasiantuntijoina .....	31
3.2	Kansalaisjärjestöverkoston kuuleminen .....	32
3.3	Paikallisesti toimivien asiantuntijoiden kuuleminen .....	34
	Ihmiskauppa ilmiönä muuntautuu .....	34
	Viranomaisten resurssipula vaikeuttaa ihmiskaupan vastaista työtä .....	35
	Ihmiskaupan uhrien avun tarve voi olla suuri .....	36
	Viranomaiset haluaisivat lisää tietoa ihmiskaupasta .....	37
	Paikalliset toimijat antoivat useita kehittämisehdotuksia .....	38
<b>4</b>	<b>Käynnissä olevat ihmiskaupan vastaiseen työhön liittyvät hankkeet</b> .....	39
4.1	Työ- ja elinkeinoministeriön johdolla valmistellaan toimia ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisemiseksi .....	39
4.2	Työperäistä hyväksikäyttöä ja ihmiskauppaa ehkäistään myös osana harmaan talouden torjuntaa ja eettisiä julkisia hankintoja .....	40

4.3	Sisäministeriön johdolla ehkäistään ja paljastetaan ihmiskauppaa sekä edistetään uhrien toipumista .....	41
4.4	Sosiaali- ja terveysministeriön johdolla uudistetaan ihmiskaupan uhrien auttamista koskevaa lainsäädäntöä ja turvataan ihmiskaupan uhrien asumispalvelut.....	43
4.5	Lapsiin kohdistuvaa ihmiskauppaa torjutaan moniviranomaisyhteistyönä.....	43
4.6	Ihmiskauppaa torjutaan osana tasa-arvo-ohjelmaa sekä naisiin kohdistuvan ja sukupuolistuneen väkivallan vähentämiseen tähtäävää työtä.....	45
<b>5</b>	<b>Toimintaohjelman tavoitteet ja toimenpiteet.....</b>	<b>47</b>
5.1	Ihmiskaupan uhrit tavoitetaan ja tunnistetaan, hyväksikäyttö tulee viranomaisten tietoon.....	47
5.2	Ihmiskaupan uhrit saavat tarvitsemansa avun ja tuen.....	50
5.3	Ihmiskaupparikoksissa rikosvastuu toteutuu.....	54
5.4	Ihmiskauppaa torjutaan yhdessä ja laaja-alaisesti.....	57
5.5	Ihmiskaupan vastaista työtä kehitetään tietopohjaisesti.....	60
<b>6</b>	<b>Toimintaohjelman toimeenpano ja seuranta.....</b>	<b>63</b>
	<b>LIITE 1 Listaus toimintaohjelman valmistelussa järjestettyihin kuulemisiin ja työpajoihin ilmoittautuneista organisaatioista.....</b>	<b>64</b>
	Kuulemisiin ilmoittautuneet organisaatiot (59 kpl).....	64
	Työpajoihin ilmoittautuneet organisaatiot (73 kpl).....	65
	<b>LIITE 2 Tilastokoonti ihmiskaupan tilasta Suomessa.....</b>	<b>68</b>
	Uhrien tunnistaminen ja auttaminen.....	68
	Ihmiskauppa-asiat rikosprosessissa.....	73
	<b>Lähteet.....</b>	<b>78</b>



# 1 Johdanto

Pääministeri Sanna Marinin hallitus sopi ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman valmistelusta. Ohjelman laatimisen koordinaatio annettiin oikeusministeriön tehtäväksi. Valmistelua varten oikeusministeriö asetti 2.4.2020 poikkihallinnollisen työryhmän, jonka puheenjohtajaksi nimettiin valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori Venla Roth ja työryhmän sihteeriksi erityisasiantuntija Mia Luhtasaari oikeusministeriöstä.

Työryhmän jäseniksi nimettiin edustajat ihmiskaupan vastaisen työn kannalta keskeisimmistä ministeriöistä, alaisesta hallinnosta sekä kansalaisyhteiskunnan toimijoista. Ministeriöistä työryhmään nimettiin edustajat oikeusministeriöstä, sisäministeriöstä, sosiaali- ja terveysministeriöstä, työ- ja elinkeinoministeriöstä sekä ulkoministeriöstä. Ministeriöiden alaisesta hallinnosta työryhmään nimettiin edustajat Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmästä, Poliisihallituksesta ja valtakunnansyyttäjän toimistosta.

Työryhmään nimettiin lisäksi jäsenet Monika-Naiset liitosta, Pakolaisneuvonnasta, Pro-tu-kipisteestä, Rikosuhripäivystyksestä ja Euroopan kriminaalipolitiikan instituutista HEU-Nlsta. Kansallisena ihmiskaupparaportoijana toimivasta yhdenvertaisuusvaltuutetusta nimettiin työryhmään pysyvä asiantuntija.

## 1.1 Työ- ja ohjausryhmän asettamispäätösten keskeinen sisältö

Työryhmälle annetun asettamispäätöksen mukaan toimintaohjelman valmistelussa tulee ottaa huomioon muu samaa teemaa koskeva tai siihen liittyvä käynnissä oleva valmistelu, Eduskunnan asiaa koskevat ponnet sekä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten Suomelle antamat suositukset.

**Työryhmän tehtävänä on:**

- 1) valmistella ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman painopistealueet;
- 2) suunnitella ja toteuttaa työpajoja, jotka tukevat toimintaohjelman valmistelua;
- 3) ottaa huomioon toimintaohjelman valmistelussa muut käynnissä olevat hankkeet, Eduskunnan ponnet ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten Suomelle antamat suositukset;
- 4) laatia ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma kustannusvaikutuksineen ja sitä koskeva toimeenpanosuunnitelma;
- 5) seurata ja tukea toimintaohjelman toimeenpanoa sekä raportoida toimeenpanosta ohjausryhmälle;
- 6) raportoida työstään oikeusvaltion kehittämisen ja sisäisen turvallisuuden ministerityöryhmälle; sekä
- 7) tehdä muut ohjausryhmän työryhmälle antamat tehtävät.

Asettamis päätöksen mukaan työryhmä seuraa toimintaohjelman toimeenpanoa hallituskauden loppuun 30.4.2023. Työryhmän lisäksi oikeusministeriö asetti 5.5.2020 ohjausryhmän, joka seuraa ja tarvittaessa ohjaa hallitusohjelman ihmiskaupan vastaista toimintaa koskevien kirjausten toteuttamista ja ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman valmistelua ja toimeenpanoa. Ohjausryhmän puheenjohtajana toimii oikeusministeriön kansliapäällikkö Pekka Timonen.

Ohjausryhmän tehtävänä on huolehtia tarvittavista virkamieslinjauksista, ml. mahdolliset kustannusvaikutukset ja lainsäädäntömuutokset, hankkeiden valmistelun etenemiseksi. Oikeusministeriön asettama ohjausryhmä toimii myös sosiaali- ja terveysministeriön ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön uudistamista varten asettun työryhmän ohjausryhmänä. Tällä pyritään turvaamaan ihmiskaupan vastaisten toimien yhteensovittaminen eri hallinnonaloilla.

## 1.2 Suomen ihmiskaupan vastaisen lainsäädännön kehitys

Ennen uuden toimintaohjelman valmistelutyön kuvaamista käydään lyhyesti läpi Suomen ihmiskaupan vastaisen lainsäädännön historia viimeisten kahden vuosikymmenen ajalta. Ihmiskaupan vastainen toiminta Suomessa sai alkunsa kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen ja sen ihmiskaupan,

erityisesti naisten ja lasten kaupan ehkäisemistä, torjumista ja rankaisemista koskevan lisäpöytäkirjan hyväksymisellä vuonna 2000.<sup>1</sup> Lisäksi vuonna 2002 Euroopan unionissa hyväksyttiin puitepäätos ihmiskaupan torjunnasta.<sup>2</sup> Sekä lisäpöytäkirja että puitepäätos velvoittavat valtioita säätämään ihmiskauppa rangaistavaksi teoksi tiettyjen edellytysten mukaisesti.

Suomen rikoslakiin (39/1889) lisättiin vuonna 2004 ihmiskaupaa koskevat rangaistus­säännökset vapautteen kohdistuvia rikoksia koskevaan 25 lukuun. Lainmuutoksen tavoitteena oli tehostaa ihmiskaupan, parituksen ja prostituution torjuntaa. Taustalla olivat kansainväliset velvoitteet ja kansalliset muutostarpeet, jotka hallituksen esityksen mukaan liittyivät ennen kaikkea havaittuihin ihmiskauppatapauksiin prostituutiossa.<sup>3</sup>

Rikoslain ihmiskaupaa ja paritusta koskeviin säännöksiin on tehty muutoksia, jotka ovat tulleet voimaan vuonna 2015.<sup>4</sup> Muutosten tavoitteena oli saattaa ihmiskaupaa koskeva kriminalisointi paremmin vastaamaan Suomea sitovissa kansainvälisissä asiakirjoissa asetettuja ihmiskaupan kriminalisointivelvoitteita ja selventää rajanvetoa ihmiskaupparikosten ja paritusrikosten välillä.

Vuonna 2005 hyväksytyn ja Suomen vuonna 2012 hyväksymän ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen keskeinen lisäarvo on ollut ihmisoikeusperustaisuuden vahvistaminen ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa.<sup>5</sup> Myös Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta ja neuvoston puitepäättöksen 2002/629/YOS korvaamisesta asettaa jäsenvaltioille aikaisempaa vahvempia velvoitteita ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta, auttamisesta ja suojelemisesta.<sup>6</sup> Määräysten keskeisinä tavoitteina on ollut edistää ihmiskaupan uhrien tunnistamista ja parantaa ihmiskaupan uhrien asemaa.

Säännökset ihmiskaupan uhrien auttamisesta lisättiin lakiin maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanottamisesta (493/1999). Lainmuutokset tulivat voimaan vuonna 2007.<sup>7</sup> Ihmiskaupan uhrien auttamista koskevat säännökset siirrettiin vuonna 2011 pääsääntöisesti sellaisenaan ns. vastaanottolakiin (Laki kansainvälistä

---

1 SopS 70 ja 71/2006.

2 2002/629/YOS.

3 HE 34/2004 vp. Ks. myös Oikeusministeriö: Työryhmämietintö 2003:5.

4 HE 103/2014 vp ja LaVM 15/2014 vp.

5 SopS 43 ja 44/2012. Ks. myös Explanatory Report: <https://rm.coe.int/16800d3812>.

6 2011/36/EU. Ks. lisää esim. Koskenoja et al.: Tuntematon tulevaisuus. Selvitys ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön toimivuudesta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 24/2018.

7 HE 183/2006 vp ja HaVM 23/2006.

suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta, 746/2011).<sup>8</sup>

Ihmiskaupan uhrien auttamista koskeviin säännöksiin tehtiin myöhemmin muutoksia, jotka tulivat voimaan vuonna 2015. Muutosten tarkoituksena oli vahvistaa ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän tehtävät laissa niin, että ihmiskaupan uhrien tunnistaminen ja auttaminen olisi ennustettava ja läpinäkyvä sekä vastuunjaoltaan selkeä kokonaisuus. Muutosten tavoitteena oli myös turvata ihmiskaupan uhrien yhdenvertainen kohtelu palveluissa.<sup>9</sup>

Vuonna 2006 ulkomaalaislakiin (301/2004) lisättiin säännökset ihmiskaupan uhreille myönnettävästä oleskeluluvasta sekä toipumis- ja harkinta-ajasta. Ulkomaalaislain 52 a §:n mukaan Suomessa olevalle ihmiskaupan uhrille myönnetään tilapäinen oleskelulupa, jos ihmiskaupan uhrin oleskelu Suomessa on perusteltua ihmiskaupan esitutkinnan tai tuomioistuinkäsittelyn vuoksi, hän on valmis tekemään yhteistyötä viranomaisten kanssa ihmiskaupasta epäiltyjen kiinni saamiseksi ja hänellä ei ole enää siteitä ihmiskaupasta epäiltyihin. Erityisen haavoittuvassa asemassa olevalle ihmiskaupan uhrille oleskelulupa voidaan myöntää jatkuvana. Luvan myöntäminen ei edellytä, että uhri tekee yhteistyötä viranomaisten kanssa, tai että uhrin oleskelu olisi tarpeen esitutkinnan tai tuomioistuinkäsittelyn vuoksi.<sup>10</sup>

Ulkomaalaislain 52 b §:n mukaan ennen em. oleskeluluvan myöntämistä ihmiskaupan uhrille voidaan antaa vähintään kolmenkymmenen päivän ja enintään kuuden kuukauden harkinta-aika. Harkinta-aikaa voidaan jatkaa, jos uhrin henkilökohtaiset olosuhteet sitä edellyttävät. Harkinta-ajan kokonaiskesto voi olla yhteensä enintään kuusi kuukautta.<sup>11</sup> Vastaanottolain 36 §:n mukaan Suomen kansalaiselle tai ulkomaalaislain 40 §:ssä tarkoitettu tavoin laillisesti maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle ihmiskaupan uhrille voidaan auttamisjärjestelmään ottamista koskevan päätöksenteon yhteydessä antaa

8 HE 266/2010 vp.

9 HE 266/2014 vp ja HaVM 58/2014 vp.

10 Oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu. Jos ihmiskaupan uhrille myönnetään tilapäinen oleskelulupa, hänen ulkomailla olevalle perheenjäsenelleen ei myönnetä oleskelulupaa perhesiteen perusteella. Jos hänelle myönnetään jatkuva oleskelulupa, perheenjäsenelle myönnetään oleskelulupa ulkomaalaislain 47 §:n 3 momentin perusteella.

11 Harkinta-ajan kuluessa ihmiskaupan uhrin tulee päättää, tekeekö hän viranomaisten kanssa 52 a §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua yhteistyötä. Harkinta-aikaa voidaan keskeyttää, jos ihmiskaupan uhri on vapaaehtoisesti ja omasta aloitteestaan solminut uudelleen suhteet ihmiskaupasta epäiltyihin tai jos keskeyttäminen on tarpeen 36 §:n 1 momentissa mainituilla perusteilla. GRETA on viimeisimmässä Suomea koskevassa raportissaan kehottanut Suomen viranomaisia varmistamaan, että kaikille poliiseille ja rajavartijoille korostetaan selvillä ohjeilla, että toipumis- ja harkinta-aikaa on sovellettava yleissopimuksessa määritellyllä tavalla eli siten, ettei uhrin yhteistyötä aseteta toipumis- ja harkinta-ajan antamisen ehdoksi ja että sitä tarjotaan uhreille ennen kuin tutkijoille annetaan virallisia lausuntoja (kohta 153).

30 vuorokauden mittainen toipumisaika. Toipumisaikaa voidaan jatkaa enintään 60 vuorokaudella, jos ihmiskaupan uhrin henkilökohtaiset olosuhteet sitä edellyttävät.<sup>12</sup>

Vuonna 2006 seksikaupan kohteena olevan henkilön eli ihmiskaupan uhrin ja parituksen kohteen hyväksikäyttö säädettiin rangaistavaksi teoksi.<sup>13</sup> Säännökseen tehdyt muutokset tulivat voimaan vuonna 2015. Niiden tavoitteena oli antaa aiempaa parempaa rikosoikeudellista suojaa ihmiskaupan uhreille ja parituksen kohteille.<sup>14</sup>

Myös niin kutsuttu uhridirektiivi<sup>15</sup> on keskeinen rikoksen uhrien asemaan liittyvä EU-säännös, johon liittyvät lainmuutokset tulivat pääosin voimaan Suomessa vuonna 2016. Uhridirektiivin tuomat merkittävimmät lainmuutokset koostuivat esitutkintaviranomaisten velvollisuudesta ilmoittaa uhrille tämän oikeuksista, tehdä asianomistajasta henkilökohtainen arviointi suojelun tarpeesta sekä ohjata uhri tukipalveluihin. Esitutkinnassa arvioidaan muun muassa, tarvitaanko uhrin suojelemiseksi lisäkäsitykseltä, pelottelulta tai kosto-toimilta erityistoimenpiteitä asiaa esitutkinnassa ja tuomioistuimessa käsiteltäessä. Tästä asianomistajan henkilökohtaisesta arvioinnista on säädetty esitutkintalaissa (805/2011, ETL 11:9a).

Silloinen vähemmistövaltuutettu (nyk. yhdenvertaisuusvaltuutettu) aloitti kansallisena ihmiskaupparaporttoijana vuonna 2009. Itsenäinen ja riippumaton ihmiskaupparaporttoija mm. seuraa ihmiskauppaa koskevien kansainvälisten veloitteiden toteutumista ja kansallisen lainsäädännön toimivuutta.<sup>16</sup>

Vuonna 2010 kansallisena ihmiskaupparaporttoijana toiminut vähemmistövaltuutettu antoi ensimmäisen kertomuksensa eduskunnalle.<sup>17</sup> Raporttoija esitti katsauksen Suomen siihenastiseen ihmiskaupan vastaiseen työhön ja arvioi, että toiminnan suurin haaste on ihmiskaupan uhrien tunnistaminen. Uhreja ei tunnistettu joko lainkaan tai heitä ei tunnistettu nimenomaan ihmiskaupan vaan jonkun muun rikoksen uhreiksi. Vuonna 2014 annetussa kertomuksessa raporttoija nosti esiin etenkin seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi

---

12 Toipumisaika keskeytetään, jos uhri päätetään vastaanottolain 38 f §:n nojalla poistaa auttamisjärjestelmästä. Toipumisajan päätyttyä Joutsenon vastaanottokeskuksen johtajalla on velvollisuus ilmoittaa salassapitosäännösten estämättä poliisille ihmiskaupan uhrista ja päätöksestä, jolla uhri on otettu auttamisjärjestelmään, sekä 37 §:ssä tarkoitettua välttämättömät tiedot. Toipumisaikana 1 momentissa tarkoitettulle uhrille annetaan mahdollisuus toipua ja harkita yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa ihmiskaupparikoksen selvittämiseksi. Esitutkintaviranomainen tai syyttäjä ei ilman uhrin suostumusta ole häneen yhteydessä toipumisaikana.

13 HE 221/2005 vp, PeVL 17/2006 vp ja LaVM 10/2006 vp.

14 HE 229/2014 vp ja LaVM 38/2014 vp.

15 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/29/EU, annettu 25 päivänä lokakuuta 2012, rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä neuvoston puitepäätöksen 2001/220/YOS korvaamisesta.

16 HE 193/2008 vp ja TyVM 15/2008 vp.

17 Kansallinen ihmiskaupparaporttoija: Kertomus 2010. Ihmiskauppa ja siihen liittyvät ilmiöt sekä ihmiskaupan uhrien oikeuksien toteutuminen Suomessa. Vähemmistövaltuutettu K 17/2010 vp. Helsinki 2010.

joutuneiden ihmiskaupan uhrien oikeuksien toteutumisen rikosprosessissa.<sup>18</sup> Kolmanteen kertomukseen, jonka raportoi antoi eduskunnalle vuonna 2018, raportoi sisällytti kaksi ihmiskaupan vastaisesta työstä tehtyä selvitystä. Niiden perusteella raportoi antoi suosituksia ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön selkiyttämistä, ihmiskaupan uhrien oleskelulupaa koskevista lainmuutoksista sekä työsuojeluviranomaisten toimivallan laajentamisesta ihmiskaupparikoksiin.<sup>19</sup>

Eduskunta on kertomusten käsittelyn seurauksena antanut useita lainsäädännön ja viranomaistoiminnan kehittämistä koskeneita ponsia. Niiden tavoitteena on muun muassa ollut parantaa ihmiskaupan uhrien asemaa ja edistää rikosvastuun toteutumista ihmiskaupparikosasioissa. Viimeisimmän kertomuksen pohjalta eduskunta edellytti, että valtioneuvosto selvittää lainsäädännön mahdolliset muutostarpeet ihmiskaupan uhrien auttamisen ja rikosprosessin kytköksen heikentämisen, auttamisen uhrilähtöisyyden vahvistamisen sekä ihmiskaupan uhrin oleskeluluvan perusteiden osalta. Lisäksi eduskunta edellytti, että valtioneuvosto selvittää lainsäädännön muutostarpeet, jotka koskevat työsuojeluviranomaisen toimivallan laajentamista ihmiskaupparikoksiin.

Ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaattori aloitti toimintansa vuonna 2014, ja aluksi hänet sijoitettiin sisäministeriöön. Vuonna 2020 koordinaattorin sijoituspaikka siirrettiin oikeusministeriöön. Koordinaattorin tehtävänä on yhteensovittaa ihmiskaupan vastaiset toimet valtioneuvostossa.

Ensimmäinen ihmiskaupan vastainen toimintasuunnitelma hyväksyttiin vuonna 2005.<sup>20</sup> Suomessa on sen jälkeen tehty joitakin ihmiskaupan vastaisia toimintaohjelmia ja -suunnitelmia sekä niiden arvioiteja. Viimeisin toimintaohjelma kohdistuu vuosiin 2016–2017. Viimeisen toimintaohjelman toimenpiteillä pyrittiin edistämään mm. ihmiskaupan tunnistamista, uhrien avun saantia sekä kansallista ja kansainvälistä yhteistyötä.<sup>21</sup> Toimintaohjelman toimeenpanosta ei ole tehty arvioiteja.

18 Kansallinen ihmiskaupparaportoi – Kertomus 2014: Arvio ihmiskaupan vastaisen toiminnan tilasta ja sekuaalisen hyväksikäytön kohteeksi joutuneiden ihmiskaupan uhrien oikeuksien toteutumisesta rikosprosessissa, K 19/2014 vp. Vähemmistövaltuutettu, 2014

19 Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus Eduskunnalle, K 6/2018 vp. Yhdenvertaisuusvaltuutettu, 2018.

20 Ulkoasianministeriö: Ihmiskaupan vastainen toimintasuunnitelma. Ulkoasianministeriön julkaisusarja 18/2005. Helsinki 2005

21 Valtioneuvoston ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma 2016–2017. Sisäministeriön julkaisu 29/2016. Ks. myös esim. "Näkymättömät uhrin": Ohjausryhmän ehdotus ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman tarkentamiseksi. Työhallinnon julkaisu 383/2007. Työministeriö 2007; Ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman toimeenpanon arviointi sekä suositukset ihmiskauppaa koskevan lainsäädännön ja toimenpiteiden kehittämiseksi Ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman ohjausryhmän loppuraportti. Sisäasiainministeriön julkaisu 17/2011.

### 1.3 Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten suositukset

Suomi on usean ihmiskaupan vastaista toimintaa koskevan tai siihen soveltuvia määräyksiä sisältävän kansainvälisen ihmisoikeussopimuksen osapuoli. Näitä ovat jo edellä mainitun ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen lisäksi erityisesti muun muassa yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi,<sup>22</sup> kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus,<sup>23</sup> kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus,<sup>24</sup> kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus,<sup>25</sup> naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehty Euroopan neuvoston yleissopimus,<sup>26</sup> yleissopimus lapsen oikeuksista<sup>27</sup> ja sen valinnainen pöytäkirja lasten myynnistä, lapsiprostituutiosta ja lapsipornografiasta<sup>28</sup> sekä Euroopan neuvoston yleissopimus lasten suojelemisesta seksuaalista riistoa ja hyväksikäyttöä vastaan (ns. Lanzaroten sopimus).<sup>29</sup> Ihmisoikeussopimukset saatetaan Suomessa voimaan lailla.

Sopimusten täytäntöönpanoa valvovat itsenäiset ja riippumattomat sopimusvalvontaelimet, joille osapuolten tulee raportoida määräajoin sopimusvelvoitteiden täytäntöönpanosta ja jotka antavat osapuolille suosituksia sopimusvelvoitteiden täytäntöönpanon tehostamiseksi. Lisäksi ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanoa valvotaan valitusmenetelyjen kautta.

Ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanoa valvovat sopimusvalvontaelimet ovat antaneet Suomelle sopimusten osapuolena useita suosituksia ihmiskaupan vastaista toimintaa koskevien tai siihen soveltuvien sopimusvelvoitteiden täytäntöönpanon tehostamiseksi. Muun muassa kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen täytäntöönpanoa valvova kidutuksen vastainen komitea<sup>30</sup> sekä KP-sopimusta valvova ihmisoikeuskomitea<sup>31</sup> ovat viimeisimmässä Suomelle antamissa päätelmissään jo yleisellä tasolla katsoneet, että Suomen

22 Euroopan ihmisoikeussopimus; SopS 18 ja 19/1990; sellaisena kuin se on myöhemmin muutettuna SopS 71 ja 72/1994, SopS 85 ja 86/1998, SopS 8 ja 9/2005, SopS 6 ja 7/2005 sekä SopS 50 ja 51/2010.

23 SopS 7 ja 8/1976; KP-sopimus.

24 SopS 59 ja 60/1989.

25 SopS 67 ja 68/1986; CEDAW-sopimus.

26 SopS 52 ja 53/2015; Istanbulin sopimus.

27 SopS 59 ja 60/1991.

28 SopS 40 ja 41/2012.

29 SopS 87 ja 88/2011.

30 CAT/C/FIN/CO/7.

31 CCPR/C/FIN/CO/6.

tulisi jatkaa ponnistelujaan ihmiskaupan torjumiseksi ja ryhtyä tehokkaisiin toimiin sen ehkäisemiseksi ja poistamiseksi.

Ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen täytäntöönpanoa valvova ihmiskaupan vastaisen toiminnan asiantuntijaryhmä GRETA on viimeisimmässä, eli järjestyksessä toisessa, Suomea koskevassa raportissaan kehottanut Suomea ottamaan käyttöön kaikkien ihmiskaupan muotojen käsittelemistä varten kansallisen toimintasuunnitelman ja/tai strategian, jossa muun muassa selvästi määritellään suunniteltu käytännön toiminta sekä sen toteuttamisesta vastaavat toimijat ja siihen myönnetty määrärahat.<sup>32</sup>

Sopimusvalvontaelinten suositukset ovat lisäksi koskeneet muun muassa uhrin tunnistamista, uhrin auttamista ja suojelemista, maahantuloon liittyviä kysymyksiä, tiedonkeruuta, tietoisuuden lisäämistä, kouluttamista ja kansainvälistä yhteistyötä. Lisäksi muun muassa CEDAW-sopimusta valvova naisten syrjinnän poistamista käsittelevä komitea (CEDAW-komitea) on antanut erityisesti naisia ja ihmiskauppaa sekä muun muassa GRETA erityisiä lapsikauppaa ja lapsen oikeuksia ja asemaa koskevia suosituksia.

GRETA on kiinnittänyt erityistä huomiota ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen. GRETA on kehottanut Suomea ryhtymään toimiin varmistaakseen, että kaikki ihmiskaupan uhrin tunnistetaan uhreiksi ja että he pääsevät osallisiksi ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta tehdyllä Euroopan neuvoston yleissopimuksella määräytyistä apu- ja suojelutoimista muun muassa kehittämällä kansallisen ohjausmekanismin (kohta 111). GRETA on kiinnittänyt huomiota myös uhrin tunnistamisen ja rikosprosessin väliseen yhteyteen (kohta 112). Myös kidutuksen vastainen komitea on kiinnittänyt tähän huomiota sekä uhrin tunnistamisen että auttamistoimien osalta.

GRETA on kiinnittänyt erityisestä huomiota myös lapsiuhrien tunnistamiseen ja kehottanut Suomea perustamaan kansallisen ohjausmekanismin ihmiskaupan lapsiuhrien tunnistamiseksi ja ohjaamiseksi avun piiriin (kohta 143). Myös uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan<sup>33</sup> täytäntöönpanoa valvova Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on kiinnittänyt huomioita lapsiuhrien tunnistamiseen ja lapsikaupan ehkäisemiseen.<sup>34</sup> GRETA on katsonut myös, että Suomen viranomaisten olisi edelleen pyrittävä havaitsemaan ja estämään ihmiskauppa rajatarkastustoimien avulla, etenkin kasvaneiden muuttovirtojen yhteydessä (kohta 89). Muun muassa ihmisoikeuskomitea ja CEDAW-komitea ovat antaneet Suomelle

32 GRETA(2019)06; kohta 26.

33 SopS 78 ja 80/2002.

34 European Committee of Social Rights, Conclusions 2019, Finland, s. 11



myös erityisesti naisuhrien ja myös seksuaaliväkivallan ja hyväksikäytön uhrien tunnistamista ja auttamista koskevia suosituksia.<sup>35</sup>

GRETA on myös kiinnittänyt huomiota ammattihenkilöstön kouluttamiseen ja tietoisuuden lisäämiseen uhrien tunnistamisen edistämiseksi, myös erityisesti Maahanmuuttovieraston ja vastaanottokeskusten henkilökunnan sekä lasten kanssa työskentelevien osalta (muun muassa kohdat 112 ja 144). Myös muun muassa kidutuksen vastainen komitea on katsonut, että Suomen tulee laatia ohjeita ja antaa erikoistunutta koulutusta uhrin tunnistamisesta.<sup>36</sup> GRETA on myös kehottanut Suomen viranomaisia jatkamaan toimiaan varmistukseksi, että rankaisemattomuusmääräystä (sopimuksen artikla 26) voidaan soveltaa kaikkiin rikoksiin, joita ihmiskaupan uhrit on pakotettu tekemään. GRETA on kehottanut laatimaan asiasta asianmukaisia ohjeita poliiseille, syyttäjille ja tuomareille (kohta 203).

## 1.4 Toimintaohjelman valmistelutyö

Työryhmä aloitti uuden vuosia 2021–2023 koskevan toimintaohjelman valmistelun kartoittamalla ihmiskaupan vastaisen työn nykytilaa. Keskusteluissa pyrittiin hahmottamaan työn keskeisimmät haasteet, joiden ratkaisemiseksi uutta toimintaohjelmaa tarvitaan. Keskusteluissa otettiin huomioon muut käynnissä olevat hankkeet, joilla on liittymäkohtia ihmiskaupan vastaiseen työhön.

Sen lisäksi, että toimintaohjelman valmistelussa on pyritty vastaamaan kansallisiin haasteisiin, on valmistelussa tavoitteena ollut täytäntöönpanna edellä mainitut kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sopimusvalvontaelinten antamat suositukset ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta. Toimintaohjelmaan sisältyvien toimenpiteiden lähtökohtana on se, että niiden on oltava syrjimättömiä, ja niiden toimeenpanossa on edistettävä sukupuolten tasa-arvoa ja sukupuolen moninaisuuden tunnistavaa näkökulmaa sekä otettava huomioon lapsen oikeudet, lapsen edun ensisijaisuus ja lapsen oikeus erityiseen suojeluun.

35 CEDAW/C/FIN/CO/7.

36 CAT/C/FIN/CO/7.

### **Toimintaohjelman valmistelun painopistealueet**

Työryhmä esitti ohjausryhmälle, että toimintaohjelman valmistelu rakentuisi kuuden painopistealueen varaan. Painopistealueiden tarkoituksena oli suunnata toimintaohjelman valmistelutyötä kohti kokonaisvaltaista lähestymistapaa, jonka tavoitteena on viime kädessä ehkäistä ja vähentää ihmiskauppaa Suomessa. Ohjausryhmä hyväksyi esityksen kokouksessaan 25.5.2020. Toimintaohjelman valmistelua ohjanneet painopistealueet olivat seuraavat:

- I. Ihmiskaupan uhrien tavoittaminen ja tunnistaminen
- II. Ihmiskaupan ilmitulon edistäminen
- III. Ihmiskaupan uhrien auttaminen ja suojeleminen
- IV. Rikosvastuun toteutumisen tehostaminen
- V. Tiedon keräämisen ja tilastoinnin kehittäminen ja tiedon lisääminen
- VI. Koordinaation vakiinnuttaminen, yhteistyön vahvistaminen ja ihmiskaupan vastaisen työn valtavirtaistaminen

Työryhmä piti syksyn 2020 aikana yhteensä kuusi työpajaa hyväksytyjen painopistealueiden mukaisesti. Työpajojen tarkoituksena oli hankkia lisää tietoa, käydä keskustelua ihmiskaupan vastaisen työn haasteista ja tuottaa konkreettisia ehdotuksia toimintaohjelman kirjauksiksi. Työpajojen alustajiksi kutsuttiin myös työryhmän ulkopuolisia asiantuntijoita, joita pyydettiin kertomaan ihmiskaupan vastaisen työn käytännön haasteista ja esittämään konkreettisia toimenpide-ehdotuksia näiden haasteiden ratkaisuksi. Alustajat edustivat mm. valtion ja kuntien viranomaisia, kansalais- ja työmarkkinajärjestöjä sekä yrityksiä. Työpajoihin osallistui laaja joukko yhteiskunnan toimijoita viranomaisista kansalaisyhteiskunnan toimijoihin (ks. Liite 1). Työpajoissa oli työryhmän jäsenet mukaan lukien yhteensä 130 osallistujaa.

Valmistelun aikana työryhmä kuuli sekä viranomaisia että kansalaisyhteiskunnan toimijoita. Valmistelun yhteydessä kuultiin myös kokemusasiantuntijoita. Näiden kuulemisten anti esitetään kootusti toimintaohjelmassa sen jälkeen, kun siinä on ensin käyty läpi työryhmän näkemys ihmiskaupan vastaisen työn nykytilasta. Työryhmän näkemys nykytilasta on muodostunut yhteisissä keskusteluissa, joita on käyty työryhmän kokouksissa ja työpajoissa. Se perustuu myös tietoon, jonka työryhmä on saanut edellä mainituista kuulemisista. Liite 2 sisältää tarkempaa tilastotietoa esimerkiksi tunnistettujen ihmiskaupan uhrien, rikosilmoitusten ja syytteiden määristä.

## 2 Työryhmän näkemys ihmiskaupan vastaisen työn nykytilasta

### 2.1 Ihmiskaupan ilmitulo

#### Ihmiskauppa on piilorikollisuutta

Ihmiskauppa on tyypillisesti piilorikollisuutta, josta vain osan arvioidaan tulevan viranomaisten tietoon. Toimintaohjelmaa valmistellut työryhmä arvioi, että ihmiskauppaa on Suomessa enemmän kuin sitä tulee ilmi. Tämä arvio koskee kaikkia ihmiskaupan muotoja.

Työryhmä arvioi, että vain osa työperäisestä ihmiskaupasta tulee viranomaisten tietoon. Työryhmä näkee erityisesti ravintola-, rakennus- ja siivousalan, maatalous- ja kausityön, parturit, autopesulat, kynsistudiot sekä kotiapulaisena tehtävän työn työperäisen ihmiskaupan riskialoina.<sup>37</sup>

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään hakeutuneista seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan uhreista valtaosa on joutunut seksuaaliväkivallan uhriksi muualla kuin Suomessa. Sellaista seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvää ihmiskauppaa, jossa rikos on tapahtunut Suomessa, tulee Suomessa edelleen moniin muihin Euroopan maihin verrattuna varsin vähän viranomaisten tietoon.<sup>38</sup>

Työryhmä arvioi, ettei myöskään rikolliseen toimintaan liittyvää ihmiskauppaa tunnusteta riittävästi. Rikosseuraamuslaitoksen selvityksen mukaan vankiloissa on kuitenkin tunnistettu useita ihmiskaupan uhreja, joiden tekemä rikos on tapahtunut pakotettuna, osana ihmiskaupan uhriksi joutumista.<sup>39</sup>

Pakkoavioliiton uhrien määrä ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmässä on viime vuosina kasvanut. Silti työryhmä arvioi, että osa pakkoavioliittoihin liittyvästä ihmiskaupasta ei

37 Ks. myös Jokinen, Anniina & Natalia Ollus (toim.) (2019). Likainen vyyhti. Työperäisen hyväksikäytön liiketoimintamalli. Helsinki: HEUNI; Ylinen, Pekka, Anniina Jokinen, Anna-Greta Pekkarinen, Natalia Ollus, Katja-Pia Jenu & Thomas Skur (2020). Työperäisen ihmiskaupan paljastaminen. Tutkintaopas esitutkintaviranomaisille ja tarkistuslista työsuojeluviranomaisille. Helsinki: HEUNI.

38 Aiheesta lisää Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle K 6/2018, s. 84, sekä kansallisen ihmiskaupparaportoijan kertomus 2014, esim. s. 113.

39 Kaisa Tammi-Moilanen: Naisvankiselvitys. Selvitys naisvankien olosuhteista, toiminnoista ja turvallisuudesta. Rikosseuraamuslaitoksen monisteita 4/2020.

tule viranomaisten tietoon. Työryhmä on keskustellut tarpeista vahvistaa erityisesti rikos-oikeusjärjestelmän toimijoiden osaamista tältä osin. Myös GRETA on raportissaan kehoittanut Suomen viranomaisia ottamaan huomioon pakkoavioliitot erityisesti lapsikaupan muotona. GRETA on myös kehoittanut uhrien tunnistamista koskevien toimien kehittämiseen (kohdat 111 ja 143).

Myös lapsiin ja nuoriin kohdistuvaa ihmiskauppaa arvioidaan jäävän piiloon, vaikka lasten ja nuorten arvioidaan olevan korostuneessa riskissä joutua ihmiskaupan uhreiksi. Lapset ja nuoret ovat alttiita kaikille ihmiskaupan muodoille. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän ja HEUNIn tekemän selvityksen mukaan tietämys lapsiin ja nuoriin kohdistuvasta ihmiskaupasta vaihtelee viranomaisissa, mikä saattaa haitata tapausten tunnistamista ja ilmituloa sekä uhrien avunsaantia. Monet lapsena tai nuorena ihmiskaupan uhriksi joutuvat henkilöt tunnistetaan vasta täysi-ikäisinä, vaikka uhrin olisivat saattaneet hyötyä ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän palveluista jo aikaisemmin.<sup>40</sup> Pääsääntöisesti alaikäisten palvelut järjestetään kuitenkin lastensuojelun sekä sen jälkeen jälkihuollon palveluina.

Myös GRETA on viimeisimmässä Suomea koskevassa raportissaan kehoittanut Suomen viranomaisia tehostamaan toimiaan lapsikaupan ehkäisemiseksi kiinnittämällä nykyistä enemmän huomiota ilman huoltajaa ja huoltajistaan erotettuina maahan saapuneisiin lapsiin sekä varmistamalla, että valtio täyttää veloitteensa tarjota heille suojaava ympäristö (kohta 71). GRETA on myös katsonut, että viranomaisen olisi ryhdyttävä toimiin kaikkien lapsiuhrien parissa työskentelevien ammattihenkilöiden kouluttamiseksi sekä aikuistuvien uhrien auttamiseksi (kohta 38).

Vuonna 2020 Rikosuhripäivystys, Pro-Tukipiste, Pakolaisneuvonta ja Monika-Naiset liitto tunnistivat matalan kynnyksen palveluissaan yhteensä 120 ihmiskaupan uhria. Noin 63 % järjestöissä tunnistetuista ihmiskaupan uhreista päätti hakea ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään ja noin 57 % päätti tehdä rikosilmoituksen. Noin 30 % tunnistetuista ihmiskaupan uhreista ei eri syistä halunnut hakea ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään. Osa heistä ohjattiin kunta- tai vastaanottopalveluihin tai järjestöpalveluihin. Noin 18 % järjestöjen tunnistamista ihmiskaupan uhreista ei kuitenkaan halunnut edistää ihmiskauppaan liittyvää asiaansa lainkaan ja on todennäköistä, että heidän tilanteensa ihmiskaupan uhreina ei ole tullut viranomaisten tietoon. Niille asiakkaille, jotka olivat epävarmoja viranomaispalveluihin hakeutumisesta tai jotka päättivät olla edistämättä rikosasiaa viranomaisteitse, on järjestöjen neuvonta ja apu ollut erityisen tärkeää.

---

40 Elina Kervinen ja Natalia Ollus: Lapsiin ja nuoriin kohdistuva ihmiskauppa Suomessa. HEUNI 2019.

## Ihmiskaupan uhrin ovat usein heikossa asemassa

Ihmiskaupan heikolle ilmitulolle on useita syitä. Monesti uhrin pelkäävät hyväksikäyttäjään. Väkivallan uhka, velkasuhteilla painostaminen, häpeä ja syyllisyys erehdyttyä tulemisesta ja hyväksikäytetyksi joutumisesta, sosiaalinen eristäytyneisyys sekä huoli omasta ja läheisten turvallisuudesta ja tulevaisuudesta näyttävät luovan esteitä viranomaisille ilmoittamiselle ja viranomaisavun piiriin hakeutumiselle. Uhrit eivät haavoittuvan asemansa vuoksi aina myöskään itse tiedosta joutuneensa ihmiskaupparikoksen tai minkään muunkaan rikoksen uhriksi, mikä vaikuttaa ihmiskaupan ilmituloon. Uhrilla tai hänen tuntemillaan, vastaavassa heikossa asemassa olevilla henkilöillä voi myös olla aikaisempia kielteisiä ja luottamusta heikentäviä kokemuksia avun hakemisesta tai viranomaiskohtamisista.<sup>41</sup>

Rikollisessa toiminnassa hyväksikäytetyt ihmiskaupan uhrin saattavat pelätä joutuvansa itse syytteenalaisiksi rikoksista, joiden tekemiseen heidät on pakotettu. Seksuaalisesti hyväksikäytetyt, seksiä myyneet ihmiskaupan uhrin saattavat pelätä joutuvansa käännytyiksi maasta ulkomaalaislain nojalla, elleivät viranomaiset tunnista heidän joutuneen ihmiskaupan uhreiksi.<sup>42</sup>

Pakkoavioliittoon joutuneet ihmiskaupan uhrin puolestaan voivat pelätä perhesiteen perusteella saadun oleskeluluvan menettämistä, mikäli he hakevat apua tai tilanne tulee viranomaisten tietoon. Ulkomaalaiselle, jolle on myönnetty tilapäinen tai jatkuva oleskelulupa perhesiteen perusteella, voidaan kuitenkin myöntää oleskelulupa perhesiteen päätyttyä sillä perusteella, että henkilöllä on kiinteät siteet Suomeen tai että hänen henkilökohtainen tilanteensa on erityisen vaikea puolison häneen tai hänen lapseensa perhesiteen voimassaolon aikana kohdistaman tai hyväksymän väkivallan tai hyväksikäytön vuoksi ja luvan epääminen olisi olosuhteet huomioon ottaen kohtuutonta (UlkL 54 § 7 momentti). Uhrit eivät kuitenkaan aina ole tästä mahdollisuudesta tietoisia.

## Haasteita on myös lainsäädännössä ja viranomaiskäytännöissä

Esteitä ihmiskaupan ilmitulolle löytyy myös lainsäädännöstä ja viranomaiskäytännöistä. Ensinnäkin lainsäädännössä ihmiskaupan uhrien oikeus ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän apuun ja oleskelulupa on pitkälti sidottu rikosprosessiin ja ihmiskaupparikoksimikkeeseen. Aikaisemmista lainmuutospyrkimyksistä ja käytäntöjen kehittämisestä

41 Ks. myös Viuhko, Minna: Restricted agency, control and exploitation – Understanding the agency of trafficked persons in the 21st-century Finland. Helsinki: HEUNI, 2019.

42 Ulkomaalaislain 148 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan ulkomaalainen voidaan käännyttää, jos hänen voidaan perustellusta syystä epäillä myyvän seksuaalipalveluja.

huolimatta, Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän kautta saatavan avun vahva kytkentä rikosprosessiin ja sen lopputulokseen näyttää johtavan siihen, ettei osa apua tarvitsevista ihmiskaupan uhreista edes hakeudu Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään.<sup>43</sup>

Ihmiskaupan uhrien hakeutumista Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään saattaa heikentää myös se, että kunnat soveltavat ihmiskaupan uhrien auttamista koskevaa lainsäädäntöä keskenään eri tavoin. Lisäksi kuntapalvelujen sisältö saattaa vaihdella esimerkiksi siitä riippuen, missä päin Suomea uhri asuu ja oleskelee.

Ihmiskaupan uhrien oleskelulupaprosessit kestävät pitkään ja uhrien näkökulmasta prosessin lopputulosta on vaikea ennakoida. Työperäisen hyväksikäytön uhrin saattavat pelätä itsensä tai perheenjäsentensä maasta poistamista niissä tilanteissa, joissa uhri on hakenut apua ja todelliset ansiot eivät riitä turvaamaan toimeentuloa siten kuin ulkomaalaislaissa oleskeluluvan myöntäminen edellyttää. Jos muuta mahdollisuutta saada oleskelulupa ja jäädä maahan ei ole, saattavat uhrin alistua työskentelemään huonoissa olosuhteissa pitkiäkin aikoja. Hyväksikäyttö ei välttämättä tällöin tule viranomaisten tietoon.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on selvittänyt ulkomaalaislain soveltamiskäytäntöä vuonna 2016 ja jälleen vuonna 2018. Valtuutettu on raportoinut ihmiskaupan uhrin jatkuvan oleskeluluvan myöntämisen edellytyksen uhrin ”erityisen haavoittuvasta asemasta” asettuneen käytännössä korkealle, ja Maahanmuuttoviraston soveltamiskäytäntö on sen kohdalla jäänyt suppeaksi. Tilapäisen oleskeluluvan käsittelyajat ovat pitkiä, ja edellytykset poliisin tai syyttäjän lausunnosta oleskeluluvan myöntämisen perusteena saattavat viivästyttää oleskelulupaprosessia edelleen.<sup>44</sup>

## **Viranomaisten resurssit sekä puutteet toimivaltuuksissa ja viranomaisyhteistyössä asettavat haasteita myös ihmiskaupan vastaiselle työlle**

Ihmiskaupan ilmituloon vaikuttaa merkittävällä tavalla myös se, kuinka paljon sekä millaisin resurssein, painotuksin ja toimivaltuuksin viranomaiset tekevät työtä ihmiskaupparikollisuuden paljastamiseksi ja riskialojen valvomiseksi. Ihmiskauppaa saadaan ilmi sitä mukaa kuin viranomaiset kohdistavat siihen aikaa ja resursseja. Tilanteen haastavuutta lisää se, ettei esimerkiksi Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmällä ole nykyisten resurssien puitteissa mahdollista tehdä uhreja tavoittavaa työtä.

<sup>43</sup> Ks. myös Koskenoja et al.

<sup>44</sup> Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018, K 6/2018.

Ihmiskaupparikokset seksuaalisessa hyväksikäyttötarkoituksessa tehdään mahdollisimman kaukana viranomaisten valvonnan ulottumattomissa. Toimintaohjelmavalmisteluun osallistuneiden asiantuntijoiden mukaan tämän ihmiskaupan muodon ilmitulo on lähes täysin riippuvaista siitä, miten paljon esitutkintaviranomaiset kohdistavat voimavaroja tiedonhankintaan ja sen viranomaislähtöiseen paljastamiseen. Työryhmä on sitä mieltä, etteivät viranomaiset ole tällä hetkellä riittävän hyvin tietoisia siitä, miltä seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvä ihmiskauppa Suomessa näyttää.

Työperäisen ihmiskaupan ilmituloa vaikeuttaa se, että ulkomaisen työvoiman valvontaan erikoistuneiden työsuojelutarkastajien määrä on ollut valtakunnallisesti pieni, eikä kaikilla tarkastajilla ole aina osaamista tunnistaa ihmiskauppaan viittaavia piirteitä. Lisäksi ulkomaisen työvoiman valvonnan osuus on ollut sangen pieni osa työsuojelutarkastusten kokonaismäärästä, vaikka tarkastusten määrä on noussut viime vuosina. Työsuojelun vastuualueilla ei ole ollut kovin suuria resursseja uusien kohteiden tai ilmiöiden selvittämiseen, ja voimavarat ovat pääasiassa keskittyneet tarkastuspyyntöjen ja viranomaisyhteistyötarkastusten hoitamiseen. Työsuojelu- ja esitutkintaviranomaisten yhteistyö on parantunut, mutta toimintaohjelmavalmistelussa on tuotu esiin, ettei yhteistyö vielä ole osana viranomaisrakenteita. Työsuojeluviranomaisten toimintaa hankaloittaa sekin, ettei ihmiskauppa ole vielä sisällytetty työsuojeluviranomaisten toimintaa ohjaavaan ns. valvontalakiin (44/2006). Tätä koskeva lainmuutos on kuitenkin valmisteilla.

Viranomaisten välisen tiedonvaihdon näkökulmasta käytännön ongelmana on, ettei työsuojeluviranomaisella ole oikeutta nähdä kattavasti ulkomaalaisrekisterin tietoja, jotka voisivat auttaa ulkomaisen työvoiman valvonnassa ja mahdollisten ihmiskauppatapausten tunnistamisessa. Toimintaohjelmavalmistelussa on myös tuotu esiin, että ihmiskauppa voi tapahtua myös kotitaloustyössä, mutta tämän riskialan valvonta paikan päällä on nykyisen lainsäädännön mukaan vaikeaa. Epäily työvoiman hyväksikäytöstä ei nykyisen lainsäädännön ja sen tulkinnan mukaan ole välttämättä riittävä peruste tehdä tarkastusta kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa.

## 2.2 Ihmiskaupan uhrien auttaminen

### Ihmiskaupan uhrien oikeus apuun on turvattu lailla

Suomessa ihmiskaupan uhrit ovat sosiaali- ja terveydenhuollon yleislainsäädännön nojalla toteuttavien palveluiden lisäksi oikeutettuja apuun ja suojeluun myös vastaanottolain perusteella. Vastaanottolain 35 §:n mukaan Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään esitetty henkilö otetaan auttamisjärjestelmään, jos olosuhteiden perusteella arvioidaan, että kyseessä voi olla ihmiskaupparikoksen uhri ja hän on auttamistoimien tarpeessa. Auttamisjärjestelmään voidaan ottaa myös ihmiskaupparikoksen tutkinnassa avustava henkilö,

jos hän on erityisen avun tarpeessa. Auttamisjärjestelmään voidaan ottaa myös uhrin ja tutkinnassa avustavan henkilön Suomessa oleva lapsi, jos hän on avun tarpeessa.

Kotoutumislain (Laki kotoutumisen edistämisestä, 1386/2010) 6 luvussa säädetään valtion korvauksista kunnille lain 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitetuista henkilöistä. Työ- ja elinkeinoministeriö antoi 29.10.2013 ohjeen,<sup>45</sup> jonka perusteella kunnat voivat hakea valtiolta korvausta mm. ihmiskaupan uhreille järjestämistään palveluista. Kunnalle voidaan maksaa valtion varoista laskennallista korvausta ohjauksesta, neuvonnasta ja muusta kotoutumista tukevan toiminnan järjestämisestä ihmiskaupan uhrille, jolle on myönnetty jatkuva oleskelulupa ulkomaalaislain 52 a §:n 2 momentin tai 54 §:n 5 momentin perusteella. Lisäksi kunnalle voidaan korvata ihmiskaupan uhrin erityistarpeiden vuoksi järjestettävien uhriasemaan liittyvien toimenpiteiden ja palveluiden kustannukset sekä muita kotoutumisen edistämisestä annetun lain 46–50 §:n mukaisia muita korvauksia. Kotoutumislain esitöissä todetaan, että lakia sovelletaan myös niihin ihmiskaupan uhreihin, joilla on Suomen kansalaisuus.<sup>46</sup> Ministeriö on parhaillaan päivittämässä tätä ohjetta erityisesti siltä osin kuin se koskee ihmiskaupan uhreja. Ohjeen päivittämisen taustalla oleva lainsäädäntö on muuttunut ja myös viranomaiskäytännöt ovat sittemmin kehittyneet.

Ilman kotikuntaa maassa oleskeleville ihmiskaupan uhreille, kuten turvapaikanhakijoille, rekisteröitymättämillä EU-kansalaisilla ja viisumilla Suomeen saapuneilla henkilöillä, ihmiskaupan uhreille tarkoitetut auttamistoimet järjestetään Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän toiminnasta vastaavan Joutsenon vastaanottokeskuksen kautta. Kiireellisissä tapauksissa kunta vastaa huolenpidosta ja toimeentulosta yleislainsäädännön perusteella (sosiaalihuoltolaki 12 §).

Ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan kansallisen erityislainsäädännön taustalla on mm. edellä mainitut Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaista toimintaa koskeva yleis-sopimus ja Euroopan unionin direktiivi ihmiskaupan torjunnasta. Ne sisältävät useita ihmiskaupan uhrien auttamista ja suojelemista koskevia määräyksiä, joiden avulla pyritään mm. turvaamaan ihmiskaupan uhrien toipuminen ja ehkäisemään uudelleen uhriksi joutumista. Esimerkiksi direktiivin 11 artikla velvoittaa jäsenvaltioita huolehtimaan uhreista, joilla on erityisesti raskaudesta, terveydentilasta, vammaisuudesta taikka mielenterveydellisistä tai psykologisista häiriöistä johtuvia erityistarpeita tai joihin on kohdistettu vakavaa psykologista, fyysistä tai seksuaalista väkivaltaa.

45 Työ- ja elinkeinoministeriö, Kotoutumisen edistämistä koskevan lain (1386/2010) mukaisten kustannusten korvaamisesta kunnille. Ohje TEM/2331/00.03.05.02/2013.

46 HE 185/2010.



Eduskunnan apulaisoikeusasiamies antoi vuonna 2019 ratkaisun, jossa hän katsoi, että ihmiskaupan uhrit ovat haavoittuvassa asemassa ja erityisen avun ja suojelun tarpeessa.<sup>47</sup> Apulaisoikeusasiamies totesi, että ihmiskaupan uhriksi tunnistetun henkilön erityisasema perustuu edellä selostettuun Suomea velvoittavaan kansainväliseen sääntelyyn ja kansalliseen lainsäädäntöön. Ihmiskaupan uhri on oikeutettu täysimääräisesti ihmiskaupan uhrien auttamista koskevassa laissa tarkoitettuihin auttamistoimenpiteisiin. Tämä tarkoittaa, että sen lisäksi, että ihmiskaupan uhri on oikeutettu samoihin yleisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin kuin muutkin kuntalaiset, on ihmiskaupan uhrilla oikeus saada myös uhriksi joutumisen johdosta tarvitsemansa erityinen tuki ja palvelut ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön perusteella.

Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että jos kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluvalikoimasta ei löydy asiakkaan tarpeeseen sopivia palveluja, voi asiakkaan tarvitsemat palvelut järjestää muulla tavoin ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön nojalla. Kuten apulaisoikeusasiamies ratkaisussaan toteaa, kunta voi periä ihmiskaupan uhrin auttamisesta aiheutuneita kuluja ELY-keskuksen kautta valtiolta, koska viime kädessä auttamisesta aiheutuneista kuluista vastaa valtio.

## Ihmiskaupan uhrien oikeus apuun ei aina toteudu

Ennen ihmiskaupan uhrien auttamisessa olevien haasteiden käsittelyä on syytä todeta, että osittain ne liittyvät sosiaali- ja terveydenhuollossa yleisemmin esiintyviin ongelmiin. Monet ihmiskaupan uhrien auttamiseen liittyvistä haasteista koskettavat myös monia muita ihmisryhmiä ja liittyvät muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän laajempaan resurssipulaan. Tässä toimintaohjelmassa sosiaali- ja terveydenhuollon kysymyksiä tarkastellaan kuitenkin nimenomaan ihmiskaupan uhrien avun saannin näkökulmasta.

Työryhmän näkemyksen mukaan ihmiskaupan uhrien auttamisessa ja suojelemisessa on paljon haasteita. Käytännön auttamistyössä ihmiskaupan uhrien auttamista koskeva erityislainsäädäntö ja sen suhde yleiseen sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöön ja palvelujärjestelmään koetaan epäselvänä ja monimutkaisena. Näyttää siltä, ettei ihmiskaupan uhrien auttamista ja suojelua koskevaa lainsäädäntöä ja käytänteitä ole riittävästi integroitu suomalaiseen julkiseen palvelujärjestelmään.

Kunnissa asiakkaiden palvelutarpeita arvioidaan sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevan yleislainsäädännön määrittelemän palvelu- tai hoidon tarpeen arvioinnin yhteydessä.

<sup>47</sup> EOAK/3489/2017.

Aina erityislainsäädäntöön ei tarvitse turvautua, vaan myös ihmiskaupan uhrien tarvitsemat palvelut voidaan järjestää sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevan yleislainsäädännön nojalla. Muun muassa tästä syystä kunnat hakevat korvauksia uhrien auttamisesta aiheutuvista kustannuksista valtiolta varsin vähän. Tähän saattaa kuitenkin vaikuttaa myös se, että erityislainsäädännön nojalla valtiolta haettavien korvausten hakeminen voidaan kokea kunnissa liian monimutkaisena ja aikaa vievänä menettelynä. Ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan erityislainsäädännön antamia mahdollisuuksia ei välttämättä aina myöskään tunneta riittävästi.

Vuonna 2018 julkaistun selvityksen mukaan uhrien oikeus erityislainsäädännön nojalla annettaviin palveluihin toteutuu kunnissa (tai kunta-/soteyhtymissä) vaihtelevasti. Vaihtelua voi olla myös kunnan sisällä riippuen siitä, kuka yksittäinen työntekijä asiakkaan asiaa hoitaa.<sup>48</sup> Kaikissa kunnissa ei ole ihmiskaupan uhrien auttamista tukevia rakenteita ja menettelytapoja, jotka tukisivat ihmiskaupan uhrien yhdenvertaista kohtelua valtakunnallisesti. Työryhmä arvioi haasteiden olevan erityisen suuret terveyspalveluissa, mutta tilanne ei ole ongelmaton sosiaalipalveluidenkaan puolella.

Myös GRETA on auttamista koskeissa arvioissaan kiinnittänyt huomiota auttamistoimien epätasaisuuteen ja eroihin kuntien välillä (kohta 130). GRETA on kehottanut Suomen viranomaisia varmistamaan, että ihmiskaupan uhreille annettava apu taataan kaikille ihmiskaupan uhreille koko maassa, riippumatta palvelun tarjoajasta ja uhrin asuinpaikasta. Ihmiskaupan uhreille annettavasta avusta tulisi järjestää koulutusta kuntien henkilöstölle, kuten sosiaalityöntekijöille (kohta 131). Myös muun muassa kidutuksen vastainen komitea on kiinnittänyt huomiota auttamistoimiin ja erityisesti tunnistamisen ja auttamistoimien ja rikosprosessin väliseen yhteyteen ja katsonut, että Suomen tulisi parantaa toimia ihmiskaupan uhrien auttamiseksi.<sup>49</sup>

Työryhmän näkemyksen mukaan puutetta näyttää olevan myös sopivista, turvallisen ja tuetun asumisen vaihtoehtoista ihmiskaupan uhreille. Työryhmässä on tuotu esiin, että ihmiskaupan uhreille tarvittaisiin sekä lyhytkestoista turvakotityypistä kriisimajoitusta että pidempikestoista tuettua asumista. Ihmiskaupan uhrin on rajattu nykyisessä turvakotilain (Laki valtion varoista maksettavasta korvauksesta turvakotipalvelun tuottajalle, 2014/1354) soveltamisohjeessa turvakotipalvelujen ulkopuolelle, ellei tilanteeseen liity myös lähisuhdeväkivaltaa. Olisi myös tärkeää, että mahdolliset turvauhkat otettaisiin nykyistä paremmin huomioon asumispalvelujen järjestämisessä yhteistyössä eri viranomaisten kanssa.

---

48 Koskenoja et al.

49 CAT/C/FIN/CO/7

Myös GRETA on viimeisimmässä eli toisessa Suomea koskevassa raportissaan kiinnittänyt erityistä huomiota erikoistuneiden turvakotien puuttumiseen (kohta 130) ja toistamiseen kehottanut Suomen viranomaisia varmistamaan, että ihmiskaupan uhreille annettava apu sovitetaan heidän erityisiin tarpeisiinsa. GRETA kehottaa, että ihmiskaupan uhreille tarkoitettuja erikoistuneita turvakoteja tulisi lisätä ja erikoistunutta apua antaville kansalaisjärjestöille tulisi myöntää riittävä rahoitus (kohta 131).

Ihmiskaupan uhriksi tunnistettujen turvapaikanhakijoiden palvelut voidaan järjestää vastaanottopalveluihin kuuluvina sosiaali- ja terveystalvakuina ja lisäksi erityislainsäädännön nojalla ihmiskaupan uhrien auttamistoimina. Vastaanottokeskukset ohjaavat uhreja melko paljon ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään. Työryhmän näkemyksen mukaan vastaanottokeskusten osaaminen ihmiskaupan uhrien auttamisessa kuitenkin vaihtelee. Tieto uhrien mahdollisesta palvelutarpeesta ei aina tavoita ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää, mikä saattaa hidastaa palveluiden järjestämistä.

Mikäli vastaanottopalveluiden piirissä oleva ihmiskaupan uhri tarvitsee tavallisia vastaanottopalveluita laajempaa, erityisesti ihmiskaupan uhreille tarkoitettua apua, kuten trauma-terapiaa, voi palvelun toteutuminen olla toisinaan sattumanvaraista. Tämä johtuu vastaanottokeskusten osin syrjäisestä sijainnista. Toisinaan palvelu sinällään järjestyy, mutta avun piiriin pääseminen on esimerkiksi hankalien kulkuyhteyksien vuoksi niin vaikeaa, ettei ihmiskaupan uhri jaksakaan heikon terveydentilansa vuoksi palvelua vastaanottaa.

Lisäksi Dublin-prosessissa oleville ihmiskaupan uhreille voi olla vaikea tuottaa toipumista tukevia pitkäaikaisia palveluita, koska heidät voidaan palauttaa toiseen EU-maahan. Erittymisen haastava tilanne on, jos uhria on hyväksikäytetty siinä maassa, johon häntä ollaan käännettävässä, eikä varmuutta avun saamisesta maasta poistamisen jälkeen ole. Maasta poistamisen pelossa uhrit voivat kadota auttamisjärjestelmästä, oleskella pitkiä aikoja ilman oleskeluoikeutta ja palata ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakkuuteen jopa vuosien kuluttua aikaisempaakin huonokuntoisempana.

Oikeusaputoimistojen käytännöt oikeusavun myöntämiseen mahdolliselle uhrille, joka tarvitsee ensivaiheen oikeudellista neuvontaa asemaansa liittyen, vaihtelevat valtakunnallisesti. Ihmiskauppailmiötä ja ihmiskauppaan liittyvää lainsäädäntöä tuntevia oikeusavustajia on vähän. Lisäksi esimerkiksi työperäisen hyväksikäytön uhrit eivät lainsäädännön (Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa, 689/1997) mukaan saa maksutonta oikeudenkäyntiavustajaa, mikäli rikosta tutkitaan esimerkiksi kiskonnantapaisena työsyrintänä.

Haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten parissa toimivat kansalaisjärjestöt tavoittavat ja tunnistavat ihmiskaupan uhreja. Järjestöt ohjaavat ihmiskaupan uhreja julkisten palveluiden piiriin. Ihmiskaupan uhrien auttamistyöhön erikoistuneiden järjestöjen matalan kynnyksen neuvontapalvelut ovat erityisen tärkeitä siinä vaiheessa, kun ihmiskaupan uhriksi

joutunut henkilö tarvitsee tietoa oikeuksistaan ja mahdollisuuksistaan viedä asiaansa eteenpäin viranomaisten kautta sekä sen mahdollisista seurauksista esimerkiksi oleskeluoikeuteen liittyen.

Järjestöt ovat tuoneet esiin olevansa huolissaan järjestölähtöisen perustoiminnan sekä ihmiskaupan uhrien auttamiseen ja alkuvaiheen neuvontaan erikoistuneen työn rahoittamisen järjestämisestä tulevaisuudessa. Ihmiskaupan uhrien auttamis- ja tukityöhön erikoistuneiden järjestöjen resurssit ovat usein suhteessa asiakasryhmän tarpeisiin riittämättömiä, projektiluontoisia ja epävarmoja. Kuten edellä on todettu, myös GRETA on kiinnittänyt huomiota auttamistyötä tekevien järjestöjen riittäviin resursseihin.

## 2.3 Riksvastuun toteutuminen

### Riksvastuu ihmiskauppa-asioissa toteutuu Suomessa edelleen heikosti

Ihmiskauppa on ankarasti rangaistava rikos. Toimintaohjelmaa valmisteleva työryhmä on kuitenkin havainnut merkittäviä haasteita riksvastuun toteutumisessa. Ihmiskaupan kytkeytyminen rajat ylittävään rikolliseen toimintaan vaikeuttaa päätekijöiden saamista syytteeseen. Esitutkintaviranomaisten paljastavaa toimintaa pidetään tarpeeseen nähden vaatimattomana. Lisäksi ihmiskauppa koskeva rangaistussäännös koetaan monimutkaiseksi ja vaikeaksi soveltaa käytännössä. Tunnusmerkistössä on vaikeasti näytettäviä ja tulkinannvaraisia tunnusmerkistötekijöitä. Ihmiskaupan mahdollisuutta ei aina osata ottaa huomioon esitutkinnan alussa. Toimintaohjelman valmistelun yhteydessä on käynyt selväksi, että kaikki rikosprosessiin osallistuvat viranomaiset tarvitsevat koulutusta ihmiskaupan tunnistamiseen. Työryhmä on lisäksi huolissaan syyttäjien ja tuomioistuinten resurssien riittävydestä.

Riksvastuun toteutumista vaikeuttaa rikosprosessien pitkä kesto ja valtakunnallisesti huomattavat erot rikosprosessitoimijoiden osaamisessa ja työn organisoinnissa. Pelkästään esitutkinnat saattavat kestää vuosia. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä ja järjestöt ovat valmistelun aikana tuoneet esiin, että tekijät ehtivät esitutkintojen pitkittyessä jatkaa rikollista toimintaa, poistua maasta, hankkiutua eroon rikoksella hankitusta omaisuudestaan ja todistusaineistosta tai muutoin vaikeuttaa näytön hankkimista sekä uhrin mahdollisuutta saada korvauksia.

Esitutkintaviranomaiset ovat tuoneet esille, että tutkinta tuottaa tulosta parhaiten silloin, kun rikolliseen toimintaan päästään puuttumaan sen ollessa vielä käynnissä tai kun uhri on vastikään siitä ilmoittanut esitutkintaviranomaisille. Mitä enemmän aikaa kuluu, sitä vaikeampaa näytön saaminen rikoksesta on. Tästä syystä riksvastuun

tehokas toteutuminen ihmiskaupparikoksissa edellyttää esitutkintaviranomaisilta myös paljastavaa toimintaa.<sup>50</sup>

## Paljastavaa toimintaa tarvitaan

Työryhmä arvioi, että rikosvastuu toteutuu Suomessa eri tavoin riippuen ainakin jossain määrin siitä, minkälaisesta hyväksikäytöstä asiassa on kyse. Työperäistä hyväksikäyttöä ja ihmiskauppaa tulee poliisin tietoon enemmän kuin esimerkiksi seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvää ihmiskauppaa. Osaksi tämä johtuu siitä, että poliisi on toteuttanut yhteisoperaatioita työsuojeluviranomaisten kanssa. Työperäistä ihmiskauppaa tulee jonkin verran ilmi myös Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän ja kolmannen sektorin kautta. Silti työryhmä arvioi, että työperäistä ihmiskauppaa on Suomessa enemmän kuin mitä sitä tulee ilmi. Työryhmän näkemyksen mukaan on selvää, että paljastavaa toimintaa on lisättävä.<sup>51</sup>

Suomessa tapahtuvaa, seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvää ihmiskauppaa tulee esitutkintaviranomaisten tietoon vuosittain vähän. Tapaukset paljastuvat yleensä paritusjuttujen tutkinnan yhteydessä. Seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan ja parituksen ilmitulo edellyttää poliisilta erityisen pitkäjänteistä tarkkailua ja paljastavaa toimintaa, mihin poliisilla ei ole viime vuosina ollut juuri lainkaan resursseja. Seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvää ihmiskauppaa tulee jonkin verran ilmi myös kolmannen sektorin kautta. Muuta ihmiskauppaa, kuten pakkoaviolittoja tai rikollisessa toiminnassa hyväksikäyttöä, etenee rikosprosessiin vähän tai ei juuri lainkaan.

## Rajavartiolaitoksen toimivalta on rajoitettu

Rajavartiolaitos on esitutkintalaissa tarkoitettu esitutkintaviranomainen, jolle kuuluu muun ohella rajat ylittävän ihmiskaupparikollisuuden torjunta. Laittoman maahantulon järjestämiseen liittyvä ihmiskauppa kuuluu Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan ydinalueeseen. Ihmiskaupan paljastaminen on keskeinen osa rajatarkastuksia ja niihin olennaisesti liittyvää rikostiedustelua ja -tutkintaa. Rajavartiolaitos ei kuitenkaan ole toimivaltainen tutkimaan ihmiskauppaa ilman kytkentää laittoman maahantulon järjestämiseen.

50 Poliisille tehdyt ihmiskaupparikosilmoitukset ovat lisääntyneet huomattavasti viime vuosina. Tämä on kuitenkin osaltaan tilastoharha. Merkittävä osa ilmoituksista on turvapaikkaprosessissa ilmi tulleita tapauksia, joiden tutkinta edellyttää lain mukaan syyttäjän määräystä. Koska näissä tapauksissa rikos on yleensä tapahtunut ulkomailla ja tekijät ovat viranomaisten ulottumattomissa, arvioidaan vain melko harvojen tapausten olevan sellaisia, että esitutkinta Suomessa voidaan aloittaa.

51 Ks. myös Ylinen ym.

Viimeisten vuosien aikana Rajavartiolaitoksessa on kirjattu varsin vähän esitutkintoja, joissa rikosnimikkeenä on joko ihmiskauppa tai törkeä ihmiskauppa. Monilla mahdollisilla ihmiskaupan uhreilla on nykyisin lailliset edellytykset saapua Suomeen ja oleskella maassa, jolloin asiaan liittyvä tieto siirretään poliisille tai ihmiskaupan uhrin suostumuksella asiasta ilmoitetaan Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmälle. Rajatarkastusten yhteydessä havaittujen mahdollisten ihmiskaupan uhrien oma käsitys matkansa tarkoituksesta ja työtarjouksesta kuitenkin estävät monesti ilmoituksen tekemisen.

Useat Rajavartiolaitoksen vuosien aikana suorittamat esitutkinnot on lopulta päätetty sillä perusteella, että asiassa ei joko ole katsottu tapahtuneen rikosta tai ketään ei ole voitu asettaa syytteeseen asiassa. Monessa tapauksessa epäilty ihmiskauppa on tapahtunut josakin muualla kuin Suomessa, eikä tapahtumia ole kyetty vahvistamaan kyseiseen maahan tehdyistä tiedusteluista huolimatta.

## Ihmiskaupparikoksen asianomistaja on haavoittuvassa asemassa

Toimintaohjelman valmistelun yhteydessä on tuotu esiin, että useissa ihmiskauppatapauksissa todistajia uhkaillaan: sekä ulkopuolisia todistajia että sellaisia mahdollisia todistajia, jotka ovat itsekin hyväksikäytön kohteina ja joihin tekijän määräysvalta ulottuu. Turvallisuutta ja turvallisuuden tunnetta parantavia toimia on kuitenkin raportoitu olevan tarpeeseen nähden liian vähän, ja uhridirektiivin mukaista suojeluntarpeen arviointia ei aina tehdä.<sup>52</sup>

Uhri saattaa rikosprosessin kestäessä lisäksi olla epätietoinen tutkinnan etenemisestä ja kokea sen aikana epävarmuuden lisäksi uhkailua, yhteisön ulkopuolelle sulkemista, mustamaalaamista ja vainoa. Tämä heikentää uhrien hyvinvointia ja hidastaa toipumista, mikä taas johtaa kasvaviin sosiaali- ja terveyspalveluiden ja järjestöjen tuen tarpeeseen, eikä rohkaise muita mahdollisia uhreja ilmoittamaan hyväksikäytöstä viranomaisille.

Esitutkintaviranomaisten ja Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän yhteistyö on yleisesti toimivaa, mutta siinä on myös paikoitellen haasteita. Auttamisjärjestelmä on valmistelun aikana tuonut esiin, että esitutkintaviranomaisia tulisi kouluttaa ihmiskaupasta sekä lisätä niiden tietoisuutta auttamisjärjestelmästä, sen toiminnasta ja lakisääteisestä viranomaisasemasta. Auttamisjärjestelmän on paikoitellen ollut myös haastavaa saada poliisilta tukea auttamisjärjestelmässä olevaan henkilöön kohdistuvan mahdollisen turvallisuusuhan ja hänen suojelemisekseen tarvittavien toimenpiteiden arviointiin.

52 Oikeusministeriön julkaisu 44/2018 ”Uhri rikosprosessissa – ehdotus hyvistä menettelytavoista uhrien tarpeiden huomioon ottamiseksi” tukee systemaattisen suojeluntarpeen soveltamista. Julkaisu sisältää laaja-alaisia suosituksia mm. poliisilaitosten ja tuomioistuinten tiloihin, tiedon antamiseen uhrille, uhrin kielellisistä oikeuksista huolehtimiseen, oikeudellisen avustajan hankkimiseen, uhrin ohjaamiseen tukipalveluihin, uhrin suojeluntarpeen arviointiin, uhrin kutsumiseen kuultavaksi sekä uhrin erityistarpeiden huomioon ottamiseen oikeudenkäynneissä.

### 3 Toimintaohjelman valmistelua tukeneet asiantuntijakuulemiset

Toimintaohjelman valmistelun tueksi työryhmä kuuli kokemusasiantuntijoita ja ihmiskaupan vastaista työtä tekeviä toimijoita. Kuulemisten tavoitteena oli täydentää työryhmän kokoamaa nykytilan kuvausta sekä kerätä näkemyksiä ihmiskaupan vastaisen työn kehittämiseksi.

Työryhmän puheenjohtaja ja sihteeri kuulivat ihmiskaupan uhreja heidän kokemuksistaan siitä, miten viranomaiset olivat heidän omasta näkökulmastaan onnistuneet auttamistoinnissa ja rikosprosessissa. Asian arkaluonteisuuden ja tietosuojan vuoksi kuulemisiin osallistuneiden viranomaistoimijoiden määrä pidettiin pienenä. Osa kuulemisista järjestettiin yhdessä työ- ja elinkeinoministeriön ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisytöitä valmistelevan alatyöryhmän puheenjohtajan kanssa.

Yhteensä kuultavia kokemusasiantuntijoita oli kahdeksan. Kuulemiseen osallistui vain sellaisia ihmiskaupan uhreja, jotka olivat toipumisessaan jo pitkällä sekä halukkaita itse tuomaan näkemyksiään esille. Valtaosa kuulluista kokemusasiantuntijoista oli joutunut työperäisen ihmiskaupan tai hyväksikäytön uhreiksi.

Lisäksi työryhmä kuuli kansalaisjärjestöjen ihmiskaupan vastaista työtä tekevää verkostoa. Verkostoon kuuluu Kirkkohallitus ja 32 järjestöä sekä tutkijoita, jotka tekevät työtä ihmiskauppaan liittyvien kysymysten parissa. Osa järjestöistä tekee konkreettista uhrien tunnistamis-, auttamis- ja tukityötä. Verkostosta kuulemiseen osallistui 12 toimijaa, joista kahdeksan antoi myös kirjallisen lausunnon.

Työryhmä kuuli myös ihmiskaupan vastaisen työn alueellisia moniammatillisia verkostoja Kuopiossa, Lappeenrannassa, Oulussa, Tampereella, Turussa ja Vaasassa. Kuulemisten tavoitteena oli kuulla eri ammattiryhmien kokemuksia ihmiskaupan vastaisesta työstä paikallisella tasolla.

Paikallisiin kuulemisiin osallistui mm. esitutkinta-, oikeus-, maahanmuutto- ja työsuojeluviranomaisia, sosiaali- ja terveysviranomaisia, oikeusavustajia sekä kansalais- ja työmarkkinajärjestöjä. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntijoita ja poliisin edustajia osallistui kaikkiin paikallisiin kuulemisiin. Osa kuulemisiin osallistuneista toimitti työryhmälle myös

kirjallisia näkemyksiä toimintaohjelmavalmistelun tueksi. Yhteensä kuulemisiin osallistui useita kymmeniä eri alojen ammattilaisia (ks. liite 1).

### 3.1 Uhrien kuuleminen kokemusasiantuntijoina

Kokemusasiantuntijoiden mukaan heidän hyväksikäyttäjänsä olivat systemaattisesti alun-alkaen valikoineet tai poimineet heidät hyväksikäytön kohteiksi tietoisina heidän elämäntilanteeseensa tai henkilökohtaisiin ominaisuuksiinsa liittyneistä haavoittuvuuksistaan. Tämä piti paikkansa myös niiden uhrien osalta, jotka hyväksikäyttäjät olivat rekrytoineet Suomesta.

Hyväksikäyttäjät olivat ennen maahantuloa luvanneet kuulluille kokemusasiantuntijoille esimerkiksi valoisampaa tulevaisuutta, parempaa työtä tai koulutusmahdollisuuksia itselle ja perheelle. Olosuhteet olivat Suomeen tultua ja työn alettua muuttuneet pahimmillaan tappouhkauksiksi, jotka olivat joissakin tilanteissa kohdistuneet myös kotimaassa oleskele- viin perheenjäseniin. Uhrien kertomuksissa kuvastui kokemus siitä, että he olivat hyväksi- käyttäjistään taloudellisesti riippuvaisia.

Kokemusasiantuntijat toivat esiin, ettei heillä Suomeen tultua tai maassa työskennellessään ollut juuri minkäänlaisia tietoja Suomen työmarkkinoiden toiminnasta, verotuksesta tai oleskelulupalainsäädännöstä, eikä heillä ollut tietoa siitäkään, mistä tietoa tai apua olisi voinut olla mahdollista saada. Saatavissa olevan tiedon he kokivat vaikeaselkoiseksi, eivätkä he nähneet siitä olleen heidän tilanteessaan juuri apua.

Hyväksikäyttäjät sitä vastoin näyttivät tietävän työmarkkinoiden pelisäännöt hyvin, ja kokemusasiantuntijoiden käsitys oli, että nämä käyttivät tietoisesti hyväkseen uhriensa tietämättömyyttä ja haavoittuvuutta. Kokemusasiantuntijat kertoivat, että hyväksikäyttäjät estivät uhreja saamasta oikeaa tietoa. Hyväksikäyttäjät olivat kertoneet uhreille, että Suomi on korruptoitunut maa ja että hyväksikäyttäjillä on oman vaikutusvaltansa turvin mahdollista vaikuttaa uhreja koskeviin turvapaikkapäätöksiin ja oleskelulupien myöntämiseen sekä poliisin toimintaan. Uhrit kertoivat pelänneensä viranomaisia, eivätkä he kokeneet voivansa luottaa Suomen viranomaisten toimintaan. Monet uhrit nostivat esiin pelkonsa siitä, että viranomaiset poistaisivat heidät tai heidän perheenjäsenensä maasta tunnistamatta heidän avuntarvettaan.

Kokemusasiantuntijoiden kertomuksista kävi ilmi, että auttamisen piiriin pääseminen on usein sattumanvaraista ja kokemukset auttavien tahojen toiminnasta vaihtelivat. Erityisenä haasteena nostettiin esiin se, etteivät poliisille tehdyt rikosilmoitukset olleet johtaneet mihinkään, eivätkä uhrit kokeneet saaneensa apua esimerkiksi turvauhkiin. Rikosilmoituksen ja ensimmäisen poliisikuulemisen välinen ajanjakso on voinut olla useita



kuukausia, jopa puolitoista vuotta. Useat uhrit kertoivat erityisesti poliisin epäasialliseksi koetusta käyttäytymisestä, myös huutamisesta kuulustelutilanteissa.

Kokemusasiantuntijoina kuullut uhrit kertoivat myös, että oleskelulupahakemusten käsittely on voinut kestää kuukausia tai vuosia. Lupaperusteet ja -menettelyt koettiin epäselvinä, ja uhrit nostivat esiin sen, ettei tilapäinen oleskelulupa välttämättä riitä ehkäisemään uudelleen hyväksikäytön uhriksi joutumista. Viranomaisten avun piiriin hakeutuminen saattoi uhrin näkökulmasta johtaa vaikeuksiin myös uuden työpaikan saannissa.

Haasteena näyttäytyi myös se, ettei kunnassa aina ollut tunnistettu ihmiskaupan uhrin avun tarpeita, eivätkä uhrit kokeneet saaneensa tukea toipumiseensa. Osa uhreista kertoi tarvinneensa intensiivisempää apua ja tukea kuin mitä kunnat olivat pystyneet heille tarjoamaan. Ammatillaiset vaihtuivat tilanteessa, jossa uhrit olisivat tarvinneet pysyvämpiä hoitosuhteita kyetäkseen toipumaan hyväksikäyttökokemuksistaan. Osa uhreista kertoi myös, että heiltä oli evätty oikeus kotoutumispalveluihin, koska he olivat oleskelleet Suomessa liian pitkään. Heidän kuulemisissaan tuli esille myös ihmiskaupan aiheuttamat pitkäaikaiset vaikutukset, kuten uhrien pelkotilat ja heidän kokemansa vaikeus luottaa keneenkään. He kertoivat tarpeestaan kokea olevansa turvassa.

Viranomaiset eivät olleet kohdistaneet valvontaa niihin työpaikkoihin, joissa kuullut kokemusasiantuntijat olivat työskennelleet. Monet uhrit olivat hämmentyneitä siitä, että hyväksikäyttäjät eivät olleet joutuneet vastuuseen rikollisista teoistaan. Se, että hyväksikäyttäjiin ei ollut kohdistettu tutkintatoimia, näytti aiheuttavan uhreissa ahdistusta, masennusta ja pettymyksen kokemuksia. Monien hyväksikäyttäjien liiketoiminta jatkui, ja osa uhreista tiesi hyväksikäyttäjien jatkavan edelleen muiden haavoittuvassa asemassa olevien työntekijöiden rekrytointia ja hyväksikäyttöä. Uhrit saattoivat rajoittaa omaehtoisesti elämänpiiriään, koska he pelkäsivät joutuvansa vastakkain hyväksikäyttäjänsä kanssa julkisella paikalla.

## 3.2 Kansalaisjärjestöverkoston kuuleminen

Kansalaisjärjestöverkoston kuulemisessa ja saaduissa kirjallisissa lausunnoissa esitettiin, että seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan ja pakkoavioliittojen tunnistamiseen tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Järjestöt katsoivat, että ammatillaiset ja etenkin rikosoikeusjärjestelmän toimijat tarvitsisivat koulutusta lapsiin kohdistuvasta ihmiskaupasta ja siihen liittyvän seksuaaliväkivallan tunnistamisesta. Myös rikosseuraamusalan henkilökunnan koulutus- ja tiedontarpeet nousivat kuulemisessa esiin. Myös Maahanmuuttoviraston henkilöstön koulutustarpeisiin kiinnitettiin huomiota. Työmarkkinajärjestöt näkivät koulutustarpeita lisäksi ammattiliittojen henkilöstön ja luottamushenkilöiden

keskuudessa. Lisäksi ulkomaalaisten työntekijöiden tietoisuutta työntekijöiden oikeuksista ja Suomen työelämän pelisäännöistä ehdotettiin lisättävän.

Kuulemisessa esitettiin niin sanotun palomuurin rakentamista, jotta ilman oleskeluoikeutta maassa olevat ihmiskaupan uhrit voisivat raportoida vakavista rikoksista pelkäämättä välitöntä maasta poistamista. Palomuuria ei ole kansallisesti määritelty, eikä siitä ole kovin paljon tutkittua tietoa, mutta sillä voidaan tarkoittaa lainsäädäntöön perustuvaa viranomaismenettelyä, joka mahdollistaa ilman oleskeluoikeutta maassa oleville uhreille esimerkiksi rikosilmoituksen tekemisen, avun piiriin hakeutumisen ja oleskelulupahakemuksen jättämisen ilman pelkoa välittömästä maasta poistamisesta.<sup>53</sup> Järjestökuulemisessa nähtiin, että myös tämänhetkinen seksuaalipalveluiden myymiseen liittyvä ulkomaalaislain käännytyspykälä vaikeuttaa ihmiskaupan uhrien tunnistamista ja vaarantaa uhrien oikeuksien toteutumisen.<sup>54</sup>

Kuulemisessa esitettiin, että ihmiskaupan uhreille tulisi taata parempi mahdollisuus maahan jäämiseen silloin, kun ihmiskauppa on tunnistettu, ja helpottaa työperäisen oleskeluluvan saamista ja muukalaispassin myöntämistä ilman oleskeluoikeutta maassa oleskelevien tilanteen ratkaisemiseksi. Kuulemisessa katsottiin myös, että ihmiskaupan uhrien oleskelulupaprosessien ennakoitavuutta tulee lisätä ja ihmiskaupan erityispiirteiden tunnistamista turvapaikkaprosessissa parantaa.

Esille kuulemisessa nousi myös uudelleen uhriksi joutumisen riski ihmiskaupan uhrien maasta poistamisen jälkeen, ja katsottiin, että riski tulisi ottaa nykyistä paremmin huomioon turvapaikka- ja oleskelulupaprosesseissa. Erityisesti oltiin huolissaan vankilassa olevien ja sieltä vapautumassa olevien ihmiskaupan uhrien turvallisesta paluusta turvapaikka- ja oleskelulupaprosessin jälkeen.

Kuulemisessa nostettiin esiin kuntien haasteet ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa ja auttamisessa. Esille nostettiin kuntien lastensuojeluviranomaisten ihmiskauppaerityiset osaamisen puutteet ja yleiset resurssivajeet. Kuulemisessa nousi esiin myös ihmiskaupan uhrien tarve saada apua turvakodeista. Kuulemisessa kiinnitettiin huomiota järjestöjen keskeiseen asemaan ihmiskaupan vastaisessa työssä ja oltiin huolissaan järjestöjen toimintaedellytyksistä.

53 Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessa K6/2018, s.59, on suositeltu, että vailla oleskelulupaa oleskeleville tulisi taata mahdollisuus asioida viranomaisen kanssa ilman pelkoa maasta poistamisen täytäntöönpanosta asiointin seurauksena.

54 Ulkomaalaislain 148 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan ulkomaalainen voidaan käännyttää, jos hänen voidaan perustellusta syystä epäillä myyvän seksuaalipalveluja. Aiheesta myös ihmiskaupparaporttoijan kertomuksessa eduskunnalle K 19/2014.

Useat järjestöt nostivat kuulemisessa esiin tarpeen vaikuttaa seksuaalipalvelujen kysyntään, ja ne esittivät seksin ostamisen nykyistä laajempaa rangaistavuutta. Ihmiskaupan sukupuolistuneisuuteen kiinnitettiin kuulemisessa huomiota ja katsottiin, että rikosvastuun on toteuduttava myös muiden hyväksikäyttäjien kuin ihmiskaupparikoksen päätekijän osalta. Kuulemisessa nousi esiin myös tarve kehittää pakkoavioliittoihin liittyvää rikoslainsäädäntöä. Myös rikosprosessin nopeuttamista ja priorisointia esitettiin erityisesti ihmiskaupan lapsiuhrien kohdalla. Huomiota kiinnitettiin verkkovälitteiseen, seksuaaliväkivaltaa sisältävään lapsiin kohdistuvaan ihmiskauppaan.

Lisäksi kuulemisessa nostettiin esiin ihmiskaupan vastaisen työn ottaminen huomioon läpileikkaavasti valtioneuvostossa ja katsottiin, että myös Suomen ulko- ja kauppapolitiikkaan tulisi sisällyttää tavoitteet ihmiskaupan ehkäisemisestä. Useat järjestöt kiinnittivät lausunnoissaan huomiota ihmiskaupan vastaisen työn resurssien turvaamiseen, ja kuulemisessa toivottiin, että ihmiskaupan vastaisen työn jatkuvuuteen panostettaisiin. Useat järjestöt pitivät hallitusohjelman kirjausta auttamisen ja rikosprosessin välisen yhteyden heikentämisestä tarpeellisena.

### 3.3 Paikallisesti toimivien asiantuntijoiden kuuleminen

#### Ihmiskauppa ilmiönä muuntautuu

Paikallisissa kuulemisissa nostettiin esiin uusia, ennestään vähän viranomaisten tietoon tulleita hyväksikäyttöilmiöitä, joissa oli havaittu yhteyksiä työperäiseen ihmiskauppaan. Esimerkiksi metsureiden ammattiryhmä sekä muut Suomeen saapuvat lähetyt työntekijät<sup>55</sup> mainittiin mahdollisina ryhminä, joihin saattaa kohdistua hyväksikäyttöä. Ihmiskauppa ja hyväksikäyttöä on kuulemisten perusteella havaittavissa esimerkiksi myös kuljetusalalla, telakoilla, parturi-kampaamoissa ja marjatilloilla.

Paikalliset toimijat kertoivat tunnistaneensa myös rikollisessa toiminnassa hyväksikäyttöä. Myös pakkoavioliitoista raportoitiin. Kuulemisissa erityisesti kolmannen sektorin toimijat nostivat esiin huolensa esimerkiksi heistä, jotka myyvät seksiä päihteitä vastaan, sekä ilman oleskeluoikeutta Suomessa olevista ihmisistä ja heidän riskistään joutua ihmiskaupan uhriksi. Paikallisten toimijoiden kuulemisissa tuli havainnollisesti esiin se, ettei ihmiskauppa koske ainoastaan ulkomaalaistaustaisia. Myös kantasuomalaisia ihmiskaupan uhreja tunnistetaan.

55 Työntekijöiden lähettämisestä on kyse silloin, kun ulkomainen työnantaja lähettää työntekijän Suomeen työhön. Työntekijöitä voidaan lähettää alihankintana, vuokratyönä tai yritysryhmän sisäisenä siirtona.

## Viranomaisten resurssipula vaikeuttaa ihmiskaupan vastaista työtä

Kuulemiset vahvistivat näkemystä siitä, että ihmiskaupan ilmitulo vaatii viranomaisilta panostusta proaktiiviseen tiedonhankintaan ja paljastavaan toimintaan, jotta ihmiskaup-pailmiön muuntautumistahdissa pysyttäisiin perässä. Tämä saattaa kuitenkin olla haastavaa. Paikallisissa kuulemisissa korostui viranomaisten resurssipula. Esimerkiksi työsuojeluviranomaiset kertoivat, että valvontaresurssit riittävät vain vakavampien tapausten valvontaan ja selvittelyyn. Vuodelle 2021 on kuitenkin tulossa lisäresursseja ulkomaisen työvoiman valvontaan noin 15 uuden tarkastajan ja lakimiehen viran täyttämiseksi.

Riittämättömät resurssit tulivat esiin myös esimerkiksi esitutkintaviranomaisten, erityisesti poliisiedustajien puheenvuoroissa. Resurssihaasteiden vuoksi poliisi ei monilla alueilla ole aikaisemmin voinut käytännössä tehdä juuri lainkaan paljastavaa toimintaa. Ihmiskauppaa ei ole siksi tullut ilmi. Kuulemisissa katsottiin, että rikoshyödyn poisottamisen tulisi olla tehokkaan rikosvastuun toteutumisen osatavoite nykyistä vahvemmin.

Esitutkintaviranomaiset nostivat kuulemisissa esiin myös koulutustarpeitaan. Ihmiskaup-pasäännökset koettiin vaikeiksi soveltaa käytännössä. Myös syyttäjien koulutustarpeet ja ihmiskaupparikoksiin erikoistuneiden syyttäjien tarve nostettiin esiin. Useat rikospro- sesseihin osallistuvat toimijat toivat esiin näkemyksensä siitä, että hyväksikäyttöä on hel- pompi tutkia muina rikoksina kuin ihmiskauppana, minkä vuoksi ihmiskaupparikostut- kintojen osuus näyttäytyy pienempänä kuin mihin tosiasiaassa voisi olla aihetta. Uhrien tilannetta ei aina tarkastella kokonaisuutena, vaan esitutkinnassa kiinnitetään huomiota yksittäisiin tekoihin, kuten laittomiin uhkauksiin, pahoinpitelyihin ja raiskauksiin, jolloin ihmiskauppa voi jäädä rikosprosessissa tunnistamatta.

Esitutkintaviranomaiset kokivat, että ihmiskaupparikokset ovat vaativia ja työläitä tut- kia. Tutkinta-ajat venyvät pitkiksi, mikä aiheuttaa uhreille kuormitusta ja lisää avun tar- vettä prosessien aikana. Ihmiskauppa on usein rajat ylittävää rikollisuutta, mikä lisää tut- kinnan haastavuutta. Näytön hankinta ihmiskaupparikoksissa koetaan haastavaksi. Luotta- muksen rakentaminen uhriin vie aikaa ja vaatii resursseja myös esitutkintaviranomaisilta. Rajavartiolaitoksen edustajat nostivat kuulemisissa esiin myös rajatut toimivaltuutensa ihmiskaupparikosten tutkinnassa. Rajavartiolaitos tutkii vain sellaisia ihmiskaupparikoksia, jotka liittyvät laittoman maahantulon järjestämiseen.

Työsuojeluviranomaiset nostivat lisäksi esiin tehottomiksi koetut puuttumis- ja sanktioin- tikeinot sekä haasteet viranomaisten välisessä yhteistyössä. Myös TE-toimistojen edusta- jat nostivat esiin huolensa siitä, että seuraamukset hyväksikäytöstä kohdistuvat hyväksi- käytettyyn työntekijään hyväksikäyttävän työnantajan sijaan. Viranomaisyhteistyötä näytti lisäksi vaikeuttavan tiedonkulussa olevat haasteet, jotka kerrotun mukaisesti liittyivät joko lainsäädäntöön tai toimimattomiin viranomaiskäytäntöihin.

Uhrien vaikeat, jopa terveydelle ja turvallisuudelle vaaralliset asuinolosuhteet nousivat kuulemisissa esiin. Asuinolosuhteiden valvonta vaatisi menetelmällistä moniviranomaisyhteistyötä myös sellaisten viranomaisten kanssa, jotka ovat tähän mennessä olleet valtakunnallisesti vähemmän mukana ihmiskaupan vastaisessa työssä. Asuinolosuhteiden valvontaa on paikoin tehty moniviranomaisyhteistyönä, johon on osallistunut poliisin ja työsuojeluviranomaisen lisäksi esimerkiksi ympäristöterveystarkastajia sekä palo- ja rakennusvalvontaviranomaisia. Tällaista viranomaisyhteistyötä tarvittaisiin enemmän.

## Ihmiskaupan uhrien avun tarve voi olla suuri

Kuulemisissa todettiin, että ihmiskaupan uhreilla avun tarpeen intensiivisyys voi olla suuri ja tarvittavien tapaamisten määrä merkittävästi korkeampi kuin mihin perustason kunta- palveluissa pystytään toisinaan vastaamaan. Jotkut kunnat järjestivät ihmiskaupan uhrien tarvitsemia palveluita sosiaali- ja terveydenhuollon yleissäädännön lisäksi ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan erityislainsäädännön nojalla. Kaikissa kunnissa näin ei kuitenkaan tehty. Uhrien tarvitsemien palvelujen joukkoon laskettiin muun muassa intensiivinen sosiaaliohjaus, perhetyö ja asumispalvelut.

Paikallistoimijat kertoivat uhrien, myös apua jo saavien, olevan usein yksin tilanteidensa kanssa. Uhreilta puuttuu sosiaalisia turvaverkostoja, jotka tukisivat heitä raskaiden ja pitkien viranomaisprosessien aikana. Erityisesti seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan uhreilla kerrottiin olevan mielenterveyteen ja lasten kasvatukseen liittyviä haasteita.

Monet ihmiskaupan uhreiksi joutuneista turvapaikanhakijaäideistä tarvitsisivat laajamittaisempaa tukea turvapaikkaprosessien aikana ja esimerkiksi traumaterapiaa ja kotoutumista tukevaa koulutusta, jotta he pärjäisivät arjessa. Toimijat toivat esiin turvapaikanhakijataustaisten uhrien tarpeen mielekkääseen tekemiseen ja pääsyn työhön tai koulutukseen edellyttäen sitä, että uhrin saivat tarvittaessa lapsensa päivän ajaksi hoitoon. Kuulemisissa tuli esiin myös huoli niistä turvapaikanhakijataustaisista ihmisistä, joiden ihmiskaupan uhriksi joutumista ei ole turvapaikkaprosessissa tunnistettu.

Ilman oleskeluoikeutta Suomessa olevien ihmisten tilanne nostettiin kuulemisissa eri näkökulmista esiin. Erityisesti painotettiin ilman oleskeluoikeutta maassa oleskelevien tilannetta, johon ulkomaalaislakiin ja -käytäntöihin edellisellä hallituskaudella tehdyt muutokset ovat esille tuotujen näkemysten mukaan vaikuttaneet. Vaikutukset näkyvät mm. vaikeudessa laillistaa oleskelua esimerkiksi työntekijän oleskeluluvalla. Kuultujen asiantuntijoiden mukaan lupahakemuksiin saatetaan viranomaisissa suhtautua maahantulo-säännösten kiertämisenä ja maastapoistamispäätöksen perusteena.

Useiden kuulemisiin osallistuneiden toimijoiden näkemys oli, että ilman oleskeluoikeutta maassa olevien ihmisten määrä on kasvanut. Samalla on kasvanut myös ihmiskaupan tai muun hyväksikäytön uhriksi Suomessa joutuneiden määrä ja avun tarve. Kuulemisissa tuli ilmi, että maassa oleskelee ilman oleskeluoikeutta myös ihmisiä, jotka eivät ole missään vaiheessa hakeneet kansainvälistä suojelua tai oleskelulupaa, vaan ovat tulleet maahan alun perin esimerkiksi viisumilla tai viisumivapauden turvin. Kuultujen joukossa oli myös niitä ammattilaisia, jotka kokivat, että ihmiskaupan uhrin oleskelulupaperusteen myöntämisen kynnyks on niin korkealla, etteivät uhrit pidä viranomaisten puoleen kääntymistä itselle realistisena vaihtoehtona. Kuulemisissa tuli esille uhrien kokemus siitä, että hyväksikäyttöönkin oli helpompi alistua kuin joutua pois maasta.

Kuulemisissa arvioitiin, että Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää koskevan lainsäädännön rajaukset tuottavat haasteita uhrien auttamistyölle. Erityisen haastavana pidettiin sitä, että auttamisjärjestelmää koskeva lainsäädäntö jättää ihmiskaupan ns. lähirikosten, kuten parituksen, uhrit auttamisjärjestelmän palvelujen ulkopuolelle. Ongelmallisena pidettiin myös sitä lainsäädännön kohtaa, jonka perusteella oikeus auttamisjärjestelmän apuun päättyy, jos rikosprosessin edetessä päädytään johonkin toiseen rikosnimikkeeseen kuin ihmiskauppaan.

Järjestöillä on kuulemisten perusteella keskeinen asema haavoittuvassa asemassa olevien ihmisryhmien tavoittamisessa ja matalan kynnyksen avun antamisessa. Myös seurakunnat ovat monella paikkakunnalla olleet keskeisessä asemassa uhrien tavoittajina ja avun antajina. Ne ovat toiminnallaan mahdollistaneet uhreille yhteyden suomalaiseen yhteiskuntaan.

## **Viranomaiset haluaisivat lisää tietoa ihmiskaupasta**

Ihmiskaupan tunnistamisessa on paikallisesti havaittu koulutus- ja tiedotustarpeita useissa eri viranomaisissa. Koulutus- ja tiedotustarpeita on sekä ammatillisessa koulutuksessa että ammattiaan jo harjoittavien kohdalla. Koulutustarpeita on niin päihdepalveluissa, mielen-terveyspalveluissa, nuorisotyössä, lastensuojelussa, Kansaneläkelaitoksessa kuin TE-palveluissa. Kuulemisissa kävi ilmi, että myös seksuaaliväkivaltaa kohdanneiden tukiyksiköissä voitaisiin tunnistaa enemmän ihmiskauppaa. Palvelujen piiriin hakeutuu seksiä päihteitä vastaan myyviä ihmisiä, jotka ovat saattaneet joutua ihmiskaupan tai muun hyväksikäytön uhreiksi.

Turvakotihenkilöstön koulutustarpeet nousivat esiin useassa kuulemisessa. Turvakoteihin hakeutuu ihmiskaupan uhreja, ja henkilöstö tarvitsisi lisää tietoa osataksaan tunnistaa ihmiskauppaa. Lisäksi perusopetuksessa työskentelevillä sekä esimerkiksi kotoutumispalveluita tarjoavilla toimijoilla ja suomenkielen opettajilla olisi mahdollisuus

tunnistaa uhreja ja ohjata heitä avun ja palvelujen piiriin. He kuitenkin tarvitsisivat työnsä tueksi lisää tietoa ihmiskaupasta.

## **Paikalliset toimijat antoivat useita kehittämissuhteita**

Paikallisesti kaivattiin yhteisiä indikaattoreita, joiden perusteella ihmiskauppaa voitaisiin tunnistaa. Tarve alueelliselle viranomaistyön koordinoinnille nousi kuulemisissa vahvasti esiin. Yksi ehdotus ihmiskaupan vastaisen työn edistämiseksi oli moniviranomaisyhteistyörakenteen kehittäminen paikalliselle tasolle. Kuulemisissa nousi esiin myös tarve saada poliisiin kontaktitaho, jota esimerkiksi kansalaisjärjestöt voisivat konsultoida eteen tulevissa asiakastilanteissa matalalla kynnyksellä.

Muut esille nousseet kehittämiskohteet liittyivät mm. käytännönläheiseen ohjeistukseen ja maahanmuuttajayhteisöjen mukaanottamiseen ihmiskaupan vastaiseen työhön. Kuulemisissa toivottiin parempia keinoja tavoittaa riskiryhmissä, kuten päihteiden käyttäjien ja asunnottomien joukossa olevia kantasuomalaisia ihmisiä, jotka ovat saattaneet joutua ihmiskaupan uhreiksi. Esimerkiksi verkkoalustat, joita nuoret käyttävät, nostettiin kuulemisissa paikoiksi, joista mahdollisia ihmiskaupan uhreja voitaisiin tavoittaa. Niin sanottu sokerideittailu nostettiin esiin ihmiskaupan riskiympäristönä. Sokerideittailussa on useimmiten kyse tilanteesta, jossa vanhempi mies maksaa nuorelle naiselle seurasta.

## 4 Käynnissä olevat ihmiskaupan vastaiseen työhön liittyvät hankkeet

Hallitus on sitoutunut ihmiskaupan vastaiseen työhön. Ihmiskaupan vastaista työtä edistään parhaillaan tämän toimintaohjelman lisäksi myös useiden muiden hankkeiden avulla. Näitä hankkeita ja toimenpiteitä kuvataan seuraavaksi tarkemmin ihmiskaupan vastaisen työn kokonaisuuden hahmottamiseksi. Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaatiossa on tehty yhteistyötä useimpien alla esiteltävien lainsäädäntö- ja kehittämishankkeiden kanssa, jotta valtioneuvoston ihmiskauppaa koskevat tai siihen liittyvät hankkeet tukisivat parhaimmalla mahdollisella tavalla toisiaan.

### 4.1 Työ- ja elinkeinoministeriön johdolla valmistellaan toimia ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisemiseksi

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti maaliskuussa 2020 poikkihallinnollisen alatyöryhmän valmistelemaan toimia, joiden avulla kaiken asteista ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöä ehkäistään, havaitaan ja torjutaan. Huomiota kiinnitetään hyväksikäytön ehkäisyyn ja uhrien auttamiseen hallinnollisin toimin ennen mahdollista rikosprosessia. Erityistä huomiota kiinnitetään maahanmuuttoviranomaisten käytäntöjen arviointiin ja tehostamiseen sekä ulkomaalaislainsäädännön kokonaisuuden kehittämiseen hyväksikäytön torjunnan näkökulmasta. Työryhmän toimikausi päättyy vuoden 2021 lopussa. Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori on alatyöryhmän pysyvä asiantuntija, ja hänen tehtävänä on koordinoita toimenpiteiden valmistelua muiden hankkeiden kanssa siltä osin, kuin ne koskevat ihmiskauppaa.

Ensimmäinen 14 toimenpiteen paketti julkistettiin elokuussa 2020. Ulkomaalaislakia on tarkoitus muuttaa siten, että työntekijä voisi hyväksikäyttötilanteessa hakeutua toisen työnantajan palvelukseen samalle tai muulle ammattialalle. Lisäksi hänellä olisi oikeus saada uusi määräaikainen oleskelulupa uuden työn hakemista varten. Näiden



lainmuutosten tavoitteena on myös edistää työperäisen hyväksikäytön ilmituloa. Lisäksi esityksessä ehdotetaan vilpillisesti toimivalle työnantajalle ja toimeksiantajalle uusia seuraamuksia.<sup>56</sup>

Myös muita kuin lainsäädännöllisiä toimia on parhaillaan valmistelussa. Erityisen tärkeää on, että tietoa hyväksikäyttötapauksista saadaan ja että tämä tieto kulkeutuu nopeasti sille viranomaiselle, jonka toimivaltaan asia kuuluu. Tärkeää on lisäksi, että erityisesti työperäisen hyväksikäytön riskiryhmät saavat tietoa työmarkkinoiden pelisäännöistä, viranomais-ten vastuista ja rooleista sekä käytössä olevista ja tulevista oikeusturvakeinoista. Tämän kokonaisuuden osalta valmistellaan erillistä kehittämishanketta. Tiedon tehokas perille saaminen edellyttää verkostoitumista myös järjestökentän kanssa.

Ulkomaisen työvoiman majoittaminen ja erityisesti siitä veloittavat ylisuuret maksut ovat usein keskeinen osa työperäisen hyväksikäytön liiketoimintamallia. Suomessa asumisen laadun valvonta kuuluu lukuisille eri viranomaisille, mutta kokonaisuuden koordinaatio ei kuulu millekään viranomaistaholle. Myös tämä kokonaisuus on nyt pohdinnassa.

## 4.2 Työperäistä hyväksikäyttöä ja ihmiskauppaa ehkäistään myös osana harmaan talouden torjuntaa ja eettisiä julkisia hankintoja

Ihmiskaupan vastaista työtä edistetään myös Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntastrategiassa ja toimenpideohjelmassa (2020–2023). Työperäisen hyväksikäytön ja ihmiskaupparikosten ennalta estämiseen ja torjuntaan tarvitaan uudenlaista viranomaisajattelua, koska minkään viranomaisen omat resurssit eivät yksin riitä ilmiön taltuttamiseen. Moniviranomaistoiminnassa eri viranomaisten tietoja yhdistetään yhteiseen riskiperusteiseen kohdevalintamenettelyyn ja valvontatapahtumat kohdennetaan entistä tarkemmin vaikuttavuuden aikaansaamiseksi.

Tietojen ja osaamisen yhdistämisellä kokonaisuus on paremmin havaittavissa ja väärinkäytöksiin on helpompi puuttua. Vaikuttavuutta arvioitaessa keskitytään myös rikosyhödyn takaisin saantiin. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelman kautta toteutetaan hankkeet moniviranomaistoiminnan kehittämiseksi sekä tietojenvaihdon ja analyysitoiminnan katvealueiden selvittämiseksi. Sisäministeriö on vastuussa kum- mastakin hankkeesta. Hankkeet ovat käynnistyneet vuoden 2021 alussa.

<sup>56</sup> Hallituksen esitys (HE 253/2020 vp) annettiin eduskunnalle 17.12.2020.

Valtioneuvosto hyväksyi kansallisen julkisten hankintojen strategian syyskuussa 2020.<sup>57</sup> Strategia koostuu kahdeksasta strategisesta tahtotilasta ja 25 niitä konkretisoivista tavoitteista. Yksi kahdeksasta tahtotilasta on sosiaalisen kestävyuden edistäminen. Tämän tahtotilan mukaan hankinnoilla edistetään sosiaalista yhteiskuntavastuuta julkishallinnon sekä yksityisen ja kolmannen sektorin yhteistyönä. Sosiaalisen kestävyuden tahtotilaan liittyy kaksi konkreettista tavoitetta, joista toinen ”Edistämme hankinnoissa ihmisoikeuksien ja työelämän perusoikeuksien kunnioittamista” liittyy vahvasti myös ihmiskaupan vastaiseen työhön.

Yllä mainittua tavoitetta edistetään mm. luomalla työkalut kansallisen tason ihmisoikeusriskien tunnistamiseen ja huomioimiseen kotimaisissa hankinnoissa. Kyseessä on valtiovarainministeriön antama toimeksianto, jossa Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti HEUNI kehittää vuoden 2021 aikana julkiselle sektorille työkaluja kansallisen tason ihmisoikeusriskien tunnistamiseen ja huomioimiseen kotimaisissa hankinnoissa. Työkalujen avulla voidaan ennaltaehkäistä ja tunnistaa laillisiin yritysrakenteisiin piiloutuvaa työperäistä hyväksikäyttöä ja pakkotyötä. Toimenpide toteutetaan yhteistyössä valtiovarainministeriön, Kuntaliiton ja Hankinta-Suomi toimenpideohjelman kanssa.

Tämän hankkeen lisäksi HEUNI selvittää yhdessä yhteistyötahojensa kanssa käynnissä olevissa tai vuoden 2021 aikana alkavissa hankkeissaan, miten työperäiseen hyväksikäyttöön puututaan Suomessa, Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa,<sup>58</sup> sekä analysoi seksuaalisen ja työperäisen hyväksikäytön tapauksia ja niihin liittyviä laittomia rahavirtoja ja tekijöiden toimintamalleja.<sup>59</sup>

### 4.3 Sisäministeriön johdolla ehkäistään ja paljastetaan ihmiskauppaa sekä edistetään uhrien toipumista

Poliisihallitus on helmikuussa 2021 perustanut valtakunnallisen, ihmiskaupparikoksia paljastavan ja tutkivan ryhmän. Tutkintaryhmä on perustettu Helsingin poliisilaitokselle. Tutkintaryhmän toiminnan tavoitteena on kehittää yhteistyössä Poliisihallituksen, Keskusrikospoliisin ja poliisilaitosten kanssa erityisesti ihmiskaupparikollisuuteen liittyvää paljastavaa toimintaa sekä tutkintaa.

57 Kansallinen julkisten hankintojen strategia 2020. Ks. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162418/Kansallinen%20julkisten%20hankintojen%20strategia.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

58 Hankkeen nimi on ”Law in action” – Policy and legal responses to the exploitation of migrant workers in the Nordic countries.

59 EU ISF-P-rahoitteinen ELECT THB -hanke.

Tutkintaryhmä keskittyy valtakunnalliseen, usean poliisilaitoksen alueelliset rajat ylittävään, organisoituun, ammattimaiseen tai muutoin laajamittaiseen ihmiskaupparikollisuuteen. Poliisilaitoksissa tutkitaan yksittäiset ja alueelliset ihmiskauppa- ja sen kaltaiset rikokset aluevastuuperiaatteen mukaisesti. Poliisilaitokset kohdentavat aktiivisesti ennalta estäviä toimenpiteitä kyseisen tyyppisen rikollisuuden torjumiseksi ja osallistuvat valtakunnalliseen torjuntatyöhön. Keskusrikospoliisi vastaa muun muassa valtakunnallisen ihmiskaupparikollisuuteen liittyvän tilannekuvan keskitetystä muodostamisesta ja ylläpitämisestä. Lisäksi syyttäjälaitos on perustanut ihmiskauppaan erikoistuneiden syyttäjien verkoston.

Sisäministeriön johdolla päivitettävässä laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastaisessa toimintaohjelmassa vuosille 2021–2024 on ihmiskaupan ilmitulon edistäminen otettu huomioon ohjelman läpileikkaavana periaatteena. Toimintaohjelman tavoitteena on kehittää viranomaisten kykyä tunnistaa ihmiskaupan sekä muunlaisen hyväksikäytön uhreja. Näin toimimalla parannetaan uhrien ohjautumista ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään ja tehostetaan rikosvastuun toteutumista. Tällä halutaan ehkäistä ja vähentää ihmiskauppaa ja haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten hyväksikäyttöä.

Toimintaohjelman läpileikkaavan periaatteen lisäksi ohjelmassa on myös muita toimenpiteitä, joilla pyritään ehkäisemään ihmiskauppaa ja edistämään sen ilmituloa. Esimerkiksi selvittämällä mahdollisuutta palomuurin perustamiseksi ohjelmalla halutaan osaltaan vaikuttaa siihen, että uhreilla olisi nykyistä matalampi kynnys raportoida heihin kohdistuneesta hyväksikäytöstä ja rikoksista. Tämän ajatellaan edistävän myös ihmiskaupan ilmituloa. Lisätietoa tarvitaan siitä, millä tavalla palomuri voisi konkreettisesti Suomen olosuhteissa toimia tai millaisia kokemuksia muissa maissa on palomuurin käytöstä.

Sisäministeriön hallinnonalalle kuuluva ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä koordinoi IKUT-hanketta (2020–2022). Hankkeen tavoitteena on kehittää ihmiskaupan uhrien työelämätaitoja, parantaa uhreille suunnattuja työelämäpalveluita ja tukea yksityisen sektorin osallistumista ihmiskaupan vastaiseen työhön. Hankkeessa laaditaan selvitys ihmiskaupan uhrien tilanteesta työmarkkinoilla ja työelämäpalveluiden saajina, rakennetaan ja toteutetaan työelämävalmennusta ihmiskaupan uhreille ja lisätään yritysten tietoa ihmiskaupasta koulutusten ja teemaseminaarien kautta. Hanke saa rahoituksensa Euroopan sosiaalirahastosta (ESR).

## 4.4 Sosiaali- ja terveysministeriön johdolla uudistetaan ihmiskaupan uhrien auttamista koskevaa lainsäädäntöä ja turvataan ihmiskaupan uhrien asumispalvelut

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 1.6.2020 poikkihallinnollisen työryhmän valmistelemaan ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön uudistamista. Uudistuksen tarkoituksena on mm. turvata uhrien yhdenvertaisuus avun saamisessa riippumatta uhrin asuinpaikasta tai siitä, onko uhrilla kotikunta vai ei, sekä heikentää auttamisen kytköstä rikosprosessiin. Tavoitteena on uhrilähtöisyyden vahvistaminen ja se, että auttaminen perustuisi jatkossa entistä vahvemmin uhrin avuntarpeeseen.

Työryhmän tehtävänä on mm. tehdä ehdotus auttamisjärjestelmän organisoinnista sekä valmistella ehdotukset uudeksi laiksi ihmiskaupan uhrien auttamisesta, tarvittavat päivitysehdotukset ns. vastaanotto- ja kotoutumislakeihin sekä muihin mahdollisiin lakeihin tarvittavista viittauksista ihmiskaupan uhreihin. Lisäksi työryhmän tehtävänä on tehdä ehdotus ihmiskaupan uhrien auttamisesta syntyneiden kustannusten korvausjärjestelmän selkeyttämiseksi. Työryhmän toimikausi päättyy 31.12.2022. Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori on kutsuttu työryhmän pysyväksi asiantuntijaksi.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) on saanut sosiaali- ja terveysministeriöltä toimeksiannon liittyen hallitusohjelman kirjaukseen ihmiskaupan uhrien turvallisesta ja tuetusta asumispalvelusta. THL toteuttaa selvityksen, jonka tavoitteena on analysoida nykyisen palvelujärjestelmän valmiutta vastata ihmiskaupan uhriksi joutuneiden ihmisten asumispalveluiden tarpeisiin sekä tunnistaa mahdolliset puutteet palveluissa.

## 4.5 Lapsiin kohdistuvaa ihmiskauppaa torjutaan moniviranomaisyhteistyönä

Sosiaali- ja terveysministeriön ohjaama ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) koordinoima Barnahus-hanke sisällyttää tietoa lapsiin kohdistuvasta ihmiskaupasta koulutuskokonaisuuksiinsa soveltuvin osin, mukaan lukien hankkeen verkkokoulutus. Barnahus-hankkeen tavoitteena on lapsiystävällinen, tutkimusnäyttöön perustuva väkivaltarikosten selvitysprosessi sekä samoihin periaatteisiin pohjautuva tuki ja hoito, jota tulee olla saatavilla kaikille väkivaltaa kokeneille lapsille. Tämä työ ehkäisee osaltaan myös lapsiin kohdistuvaa ihmiskauppaa ja sen haittoja.

Kansainvälisesti verkossa tapahtuvat lapsiin kohdistuvat seksuaalirikokset käsitetään usein osaksi järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvää ihmiskauppaa. Suomen poliisissa on Keskusrikospoliisiin sijoitettuna pieni kansallinen tiimi, joka tekee työtä erityisesti verkossa tapahtuvien lapsiin kohdistuvien seksuaalirikosten sekä niihin liittyvän kuvamateriaalin selvittämiseksi ja esitutkintaan saattamiseksi. Poliisi osallistuu myös valtakunnalliseen Barnahus -hankkeeseen, jossa myös verkkovälitteisten lapsiin kohdistuvien seksuaalirikosten ja niihin liittyvän esitutkinnan kehittäminen ja tehostaminen poliisissa on yhtenä hankkeen tavoitteista.

Väkivallaton lapsuus toimenpidesuunnitelmassa<sup>60</sup> on vuosille 2020–2025 yhteensä 93 kansallista toimenpidettä alle 18-vuotiaisiin kohdistuvan erityyppisen väkivallan ehkäisyyn ja vähentämiseen monialaisessa yhteistyössä. Suunnitelman pohjana ovat kansalliset ja kansainväliset säädökset ja velvoittavat sopimukset sekä suositukset ja oppaat, kuten YK:n yleissopimus lapsen oikeuksista,<sup>61</sup> WHO:n INSPIRE-strategiat (2016), YK:n Agenda 2030 kestävä kehityksen tavoitteet (Sustainable Development Goals), terveydenhuoltolaki (1326/2010) ja lastensuojelulaki (417/2007).

Toimenpideohjelman tavoitteena on edistää jokaisen lapsen ja nuoren oikeutta turvalliseen kasvu- ja toimintaympäristöön ilman väkivaltaa, kiusaamista ja häirintää sekä minimoida väkivallasta aiheutuvia haittoja ja parantaa lapsiuhrin asemaa nykyisissä palvelu-, hoito- ja rikosjärjestelmissä. Suunnitelmassa huomioidaan erityisen haavoittuvassa asemassa olevat lapset ja nuoret, kuten vammaiset tai toimintakyvyltään rajoittuneet tai etnisiin tai kielivähemmistöihin kuuluvat, sekä käsitellään joitakin erityiskysymyksiä (mm. ihmiskauppa, tyttöjen ja naisten sukuelinten silpominen, kunniaan liittyvä väkivalta, ekstremismi). Ihmiskauppakysymyksiä sisältävään lukuun on kirjattu yhteensä kuusi toimenpidettä. Nämä toimenpiteet on otettu huomioon ja niiden toimeenpanoa osaltaan edistetään myös ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman laatimisessa ja toimeenpanossa.

Kansallisessa lapsistrategiassa vahvistetaan haavoittuvassa asemassa olevien ja väkivaltaa kokeneiden lasten oikeuksien toteutumista, ja siinä otetaan huomioon lapsikaupan ja muun ihmiskaupan vastainen työ. Strategia laadittiin parlamentaarisessa komiteatyökentelyssä, ja se julkaistiin vuoden 2021 alussa. Strategian toimeenpanoa varten laaditaan vuodesta 2021 alkaen hallituskausittain toimeenpanosuunnitelma, jonka yhteydessä määritetään tarkemmat toimenpiteet tavoitteiden saavuttamiseksi. Toimeenpanotyö nivoutuu kiinteästi muihin hankkeisiin, kuten Barnahus -hankkeeseen ja Lanzaroten sopimuksen toimeenpanoon.

60 Ks. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161899/STM\\_2019\\_27\\_J.pdf?sequence=4&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161899/STM_2019_27_J.pdf?sequence=4&isAllowed=y).

61 SopS 59 ja 60/1991.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö on lisäksi asettanut työryhmän laatimaan Lanzaroten sopimuksen kansallisen toimeenpanosuunnitelman yhteistyössä asiassa olennaisten toimijoiden kanssa, seuraamaan sen toteutumista ja edistämään sitä. Työryhmä toimii yhteistyössä kansallisen lapsistrategiatyön kanssa.

## 4.6 Ihmiskauppaa torjutaan osana tasa-arvo-ohjelmaa sekä naisiin kohdistuvan ja sukupuolistuneen väkivallan vähentämiseen tähtäävää työtä

Hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa 2020–2023 on useita ihmiskauppaan liittyviä toimenpiteitä. Tasa-arvo-ohjelmassa seurataan erityisesti ihmiskaupan uhrien aseman parantamiseen liittyviä toimenpiteitä. Lisäksi tehdään selvitys prostituution tilannekuvasta Suomessa.

Seksuaalisen hyväksikäyttöön ja pakkoavioliittoihin liittyvässä ihmiskaupassa on paljon yhtymäkohtia naisiin kohdistuvaan ja sukupuolistuneeseen väkivaltaan. Taustalla vaikuttavat samat epätasa-arvoa tuottavat rakenteet ja normit, minkä vuoksi on perusteltua tunnistaa myös yhteisiä toimenpiteitä ja tavoitteita molempien ilmiöiden ennalta ehkäisemiseksi ja torjumiseksi. Vuonna 2021 Naisiin kohdistuva väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunta NAPE aloittaa uuden nelivuotisen toimintasuunnitelman valmistelun, ja tässä yhteydessä tullaan keskustelemaan myös yhtymäkohdista ihmiskaupan vastaiseen toimintaohjelmaan. Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori on ollut NAPERin pysyvä asiantuntija, ja hänet on kutsuttu NAPERin jäseneksi uudelle toimintakaudelle.

Naisiin kohdistuvan väkivallan torjuntaohjelma julkaistiin 22.10.2020. Ohjelman valmistelusta vastasi oikeusministeriön asettama poikkihallinnollinen työryhmä, ja valmistelussa otettiin huomioon mm. naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen täytäntöönpanoa valvovan asiantuntijaryhmä GREVION Suomelle antamat suositukset. Ohjelman läpileikkaavana teemana on väkivallan ennaltaehkäisy. Väkivallan muodoista ohjelmaan on sisällytetty kunniaan liittyvä väkivalta ja digitaalinen väkivalta. Lisäksi siinä painotetaan väkivallan tekijöiden kanssa tehtävää työtä sekä esitutkinta- ja rikosprosessin sekä rikosseuraamusalan viranomaisten osaamisen kehittämistä.

Torjuntaohjelma sisältää esimerkiksi toimenpiteitä, joilla pyritään vahvistamaan naisvankien kanssa työskentelevien Rikosseuraamuslaitoksen työntekijöiden osaamista muun muassa ihmiskaupasta sekä kehitetään tukea ja apua naisvangeille, jotka ovat joutuneet

toistuvan väkivallan uhriksi, tai rikoksiin pakotettuina ihmiskaupan uhreiksi. Lisäksi ohjelman kautta kehitetään koulutusta, toimintatapoja ja ohjeistusta useille eri ammattiryhmille esimerkiksi kunniaan liittyvästä väkivallasta, jonka yksi muoto pakkoavioliito on.

Oikeusministeriö käynnistää hallitusohjelman mukaisesti keväällä 2021 selvitystyön pakkoavioliiton rangaistavuuteen liittyen. Selvityksessä laaditaan arviomuistio, jossa tarkastellaan mahdollisia lainsäädännön kehittämis- ja selkeyttämistarpeita ottaen huomioon Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman kirjaukset ja GREVIOn Suomea koskevat arviot. Mahdolliset toimenpidetarpeet pakkoavioliittojen ehkäisemisen, uhrien auttamisen ja rikosvastuun toteutumisen tehostamisen osalta arvioidaan sen jälkeen, kun oikeusministeriön arviomuistio pakkoavioliittojen rangaistavuudesta valmistuu vuonna 2021. Lisäksi oikeusministeriössä on valmisteilla hallituksen esitys pakkoavioliiton kumoamisesta.

Oikeusministeriössä valmistellaan parhaillaan myös hallitusohjelmakirjaukseen perustuvaa naisiin kohdistuvan väkivallan raportoinnin tehtävää. Asiaa koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa vuoden 2021 keväällä.

Lisäksi oikeusministeriössä on käynnissä seksuaalirikoslainsäädännön kokonaisuudistus. Tavoitteena on vahvistaa seksuaalista itsemääräämisoikeutta ja oikeutta henkilökohtaiseen koskemattomuuteen päivittämällä seksuaalirikossäännöstö selkeäksi kokonaisuudeksi ja nykyisiä käsityksiä vastaavaksi. Raiskausrikoksen määritelmä on tarkoitus muuttaa suostumuksen puutteeseen perustuvaksi vastaajan oikeusturvasta huolehtien. Kokonaisuudistusta valmistellut työryhmä luovutti mietintönsä heinäkuussa 2020, ja sen lausuntopöytäkirja päättyi 30.9.2020. Uudistuksen jatkovalmistelu on käynnissä, ja asiaa koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa vuoden 2021 aikana.

Lisäksi Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti HEUNI on toteuttamassa EU REC-rahoitteista SARAH -hanketta,<sup>62</sup> jolla lisätään maahanmuuttajanaisten sekä päätöksentekijöiden tietoisuutta sukupuolistuneesta väkivallasta sekä parannetaan sukupuolistunutta väkivaltaa kokeneiden maahanmuuttajanaisten pääsyä uhripalveluiden piiriin. Ihmiskauppa on hankkeessa yksi sukupuolistuneen väkivallan muoto. Kaksivuotinen hanke on alkanut 1.1.2021.

---

62 SARAH -hanke (Safe, Aware, Resilient, Able and Heard – protecting and supporting migrant women victims of gender-based violence).

## 5 Toimintaohjelman tavoitteet ja toimenpiteet

### 5.1 Ihmiskaupan uhrit tavoitetaan ja tunnustetaan, hyväksikäyttö tulee viranomaisten tietoon

Suomi edistää määrätietoisesti ihmiskaupan ilmituloa. On paitsi ihmiskaupan uhrin itsensä myös koko yhteiskunnan etu, että ihmiskauppa tulee viranomaisten tietoon. Ihmiskauppa on vakava rikos, joka tuottaa rikoksenteikijöille merkittävää rikoshyötyä. Tämä rikoshyöty kannustaa tekemään ihmiskaupparikoksia, minkä vuoksi yhteiskunnan tulee torjua ihmiskauppaa päättäväisesti.

Suomi purkaa esteitä ihmiskaupan ilmitulolle kehittämällä lainsäädäntöä ja viranomaiskäytäntöjä. Tavoitteena on, että uhrit kokevat realistisena ja itselleen turvallisen vaihtoehtona hakeutua viranomaisavun piiriin, hakea oleskelulupaa ja tehdä rikosilmoitus kokeestaan hyväksikäytöstä. Tavoitteena on, että haavoittuvassa asemassa oleva ihmiskaupan uhri pystyisi esimerkiksi asioimaan viranomaisten luona ilman pelkoa välittömästä maasta poistamisesta.

Suomi kehittää viranomaistoimintaansa kohti proaktiivista ihmiskaupan uhrien tavoittamista ja tunnustamista. Tavoitteena on, että ihmiskaupan vastaisen työn kannalta keskeiset viranomaiset tuntevat ihmiskauppailmiön peruspiirteet sekä osaavat puuttua siihen ja ohjata uhrit tarvittaessa avun piiriin. Ihmiskaupan uhrien tavoittamista ja tunnustamista on parannettava heikossa asemassa olevien ihmisryhmien osalta. Erityisen haavoittuvassa asemassa olevia ihmiskaupan uhreja on muun muassa seuraavissa ihmisryhmissä: seksiä myyvät ihmiset, päihderiippuvaiset, asunnottomat, sijaishuoltoapaikastaan luvattomasti poistuneet lapset ja nuoret sekä ilman oleskeluoikeutta maassa olevat.

Keskeisten viranomaisten ja muiden toimijoiden tietoisuutta ihmiskaupasta lisätään ja osaamista vahvistetaan. Nämä toimet ulotetaan nykyistä vahvemmin myös niihin toimijoihin, jotka työskentelevät erityisen haavoittuvassa asemassa olevien ihmisryhmien kanssa ja joita ihmiskaupan vastaiseen työhön ei ole vielä toistaiseksi saatu riittävästi mukaan. Haavoittuvassa asemassa olevien ihmiskaupan uhrien tavoittamisessa tai tunnustamisessa kuntien viranomaiset ovat erityisen tärkeässä asemassa. Kuntien viranomaisten sekä tavoitettavaa ja etsivää työtä tekevien kansalaisjärjestöjen välistä yhteistyötä parannetaan. Lasten ja nuorten parissa työskentelevien ammattilaisten tietoisuutta ihmiskaupasta parannetaan.



Suomi kehittää myös muita kuin esitutkintaan tai rikosprosessiin liittyviä keinoja puuttua hyväksikäyttötapauksiin ja estää tilanteiden jatkuminen. Keinot voivat liittyä esimerkiksi hallinnollisiin sanktioihin ja muihin hyväksikäyttäjiin kohdistuviin seuraamuksiin, huomioiden tarvittavat *ne bis in idem* -kysymykset. Tämä edellyttää tiivistä moniviranomaisyhteistyötä ja ajantasaista tiedonvaihtoa viranomaisten välillä. Myös lainsäädäntömuutoksia saatetaan tarvita.

Ihmiskauppa on jatkuvasti muuntuva ilmiö, joka saa uusia ilmenemismuotoja ja -tapoja. Suomi seuraa aktiivisesti ihmiskauppailmiön kehitystä ja varautuu uusien tai toistaiseksi erityisen vähän ilmi tulleiden ihmiskaupan muotojen torjumiseen. Tällaisia huonosti tunnettuja ja tunnistettuja ihmiskaupan muotoja, joita kuitenkin monissa muissa Euroopan maissa tiedetään esiintyvän, ovat esimerkiksi hyväksikäyttö rikollisessa toiminnassa tai hyväksikäyttö taloudellisten etuuskien saamiseksi (ns. *benefit fraud*).

## Toimenpiteet

1. Vahvistetaan ulkomaisen työvoiman valvonnan resursseja ja kehitetään valvontaa työperäisen hyväksikäytön tunnistamiseksi ja ilmitulon edistämiseksi. Erityisenä tavoitteena on tunnistaa ja havaita vakavaa hyväksikäyttöä, johon liittyy vähimmäistyöehtojen rikkomista. Varmistetaan tulkkauksen käyttö viranomaisaloitteisilla työsuojelutarkastuksilla ja asiakastilanteissa aina, kun se on tarpeen työperäisen hyväksikäytön tunnistamiseksi ja ilmitulon edistämiseksi. **Vastuutaho: sosiaali- ja terveysministeriö (työsuojelu). Aikataulu 2021–2023**
2. Parannetaan tiedonvaihtoa viranomaisten välillä sekä selvitetään tiedonanto- ja saantioikeuksia koskevien säännösten toimivuutta. Samalla parannetaan työsuojelutarkastusten tiedonvaihdon oikea-aikaisuutta työsuojeluviranomaisen, TE-toimistojen sekä Maahanmuuttoviraston kesken. Asiaa edistetään myös talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaohjelmaan sisältyvässä moniviranomaisyhteistyöhankkeessa. **Vastuutaho: sosiaali- ja terveysministeriö (työsuojelu). Aikataulu 2021–2023**
3. Selvitetään mahdollisten ihmiskaupan uhrien asumisolosuhteiden viranomaisvalvontatoimivaltuudet ja viranomaistoimintojen rajanpinnat. Arvioidaan kehittämistarpeet ja jatkotoimenpiteet tämän jälkeen. **Vastuutaho: sosiaali- ja terveysministeriö (työsuojelu). Aikataulu 2021**
4. Selvitetään työsuojeluhallinnon ja muiden viranomaisten toimintamahdollisuudet tarkastaa kotirauhan piirissä tapahtuvaa työntekoa. Arvioidaan

kehittämistarpeet ja jatkotoimenpiteet tämän perusteella. **Vastuutaho: sosiaali- ja terveysministeriö (työsuojelu). Aikataulu 2021–2022**

5. Kehitetään ja päivitetään työsuojeluviranomaisen työperäistä ihmiskauppaa koskevaa verkko-koulutusaineistoa siten, että se soveltuu myös muiden viranomaisten käyttöön. **Vastuutaho: sosiaali- ja terveysministeriö (työsuojelu). Aikataulu 2021–2022, rahoitus STM 10 000 euroa**
  
6. Kehitetään proaktiivisia keinoja parantaa haavoittuvassa asemassa olevien hyväksikäytön ja ihmiskaupan uhrien tavoittamista ja tunnistamista. Ilmituloa edistävällä hankkeella pyritään ehkäisemään ja torjumaan erityisesti työperäistä hyväksikäyttöä ja ihmiskauppaa. **Vastuutaho: työ- ja elinkeinoministeriö yhteistyössä valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaation kanssa. Aikataulu 2021–2023, rahoitus TEM 300 000 euroa**
  
7. Järjestetään koulutusta ihmiskaupan uhrien tunnistamiseksi ja aseman parantamiseksi (mm. rikollisessa toiminnassa hyväksikäytön tunnistamisesta) esitutkinta- ja oikeusviranomaisille sekä rikosseuraamusalan henkilöstölle. Varmistetaan, että poliisin ja rikosseuraamusalan perus- ja täydennyskoulutukseen sisältyy tietoa ihmiskaupasta ja rikollisessa toiminnassa hyväksikäytöstä ihmiskaupan muotona. **Vastuutaho: oikeusministeriö, Rikosseuraamuslaitos, Poliisihallitus, Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä. Aikataulu 2021–2023**
  
8. Tehdään siviili-ilmailussa toimivien viranomaisten ja toiminnan harjoittajien kesken yhteistyötä ihmiskaupan tunnistamiseksi ja ehkäisemiseksi. Tätä varten kehitetään raportointi- ja hälytysjärjestelmiä epäiltyjen ihmiskaupatapauksien saattamiseksi välittömästi toimivaltaisten viranomaisten tietoon. **Vastuutaho: Traficom, liikenne- ja viestintäministeriö, Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, Poliisihallitus, Rajavartiolaitos. Aikataulu 2021–2023**
  
9. Kehitetään ilmailun parissa työskenteleville toimijoille koulutusmateriaalia ihmiskaupan tunnistamiseksi ja ehkäisemiseksi. Työ tehdään poikkiallisesti ja olemassa olevia resursseja hyödyntäen. Materiaalia voidaan hyödyntää muissakin liikennemuodoissa. **Vastuutaho: Traficom, liikenne- ja viestintäministeriö, Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, Poliisihallitus, Rajavartiolaitos. Aikataulu 2021–2023**
  
10. Kootaan olemassa olevan tiedon pohjalta tiivis tietopaketti ihmiskaupasta ja siihen liittyvästä hyväksikäytöstä opetuksen tueksi. **Vastuutahot:**

## **valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaatio ja Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön ja Opetushallituksen kanssa. Aikataulu 2021**

11. Määritellään Maahanmuuttoviraston sisäisessä ihmiskauppaohjeessa määräaikaisen ihmiskauppaperusteisen oleskeluluvan käsittelylle sisäinen käsittelyaikataavoite, josta voidaan poiketa vain perustellusta syystä. Tarkastellaan ihmiskaupan uhreille myönnettävien jatkuvien oleskelulupien soveltamiskäytäntöä sekä oikeuskäytäntöä, päivitetään aktiivisesti asiaan liittyvää maatietoa ja huomioidaan ratkaisutoiminnassa kansainväliset velvoitteet, perus- ja ihmisoikeusperusteinen lähestymistapa sekä uudelleen uhriksi joutumisen vaara. Valmistellaan viraston koulutussuunnitelma ihmiskauppakokonaisuudesta. **Vastuutaho: Maahanmuuttovirasto. Aikataulu 2021–2023**

## **5.2 Ihmiskaupan uhrit saavat tarvitsemansa avun ja tuen**

Suomi auttaa kaikkia ihmiskaupan uhreja. Ihmiskaupan uhreilla on kansainvälisiin sopimuksiin, EU-lainsäädäntöön ja kansalliseen lainsäädäntöön perustuen oikeus saada tarpeisiinsa vastaavaa apua, tukea ja suojelua. Ihmiskaupan uhreilla on oikeus tähän apuun, tukeen ja suojeluun, vaikka heillä ei olisi oleskeluoikeutta Suomessa.

Ihmiskaupan lapsiuhrit ovat erityisen suojelun kohteina. Ihmiskaupan uhrien auttamistomia järjestettäessä otetaan huomioon myös uhrien sukupuoli ja väkivallasta, ml. seksuaaliväkivallasta, aiheutuneet erityiset psyykkisen avun ja tuen tarpeet. Perus- ja ihmisoikeudet ohjaavat Suomen ihmiskaupan vastaista toimintaa.

Ihmiskaupan uhrien auttaminen perustuu sosiaali- ja terveydenhuollon yleislainsäädännön lisäksi erityislainsäädäntöön, jonka tarkoituksena on vahvistaa uhrien asemaa palveluihin oikeutettuna ihmisryhmänä. Erityislainsäädännön keskeisenä tavoitteena on turvata ihmiskaupan uhrien palvelut silloinkin, kun sosiaali- ja terveydenhuollon yleislainsäädännön nojalla annettavat palvelut eivät riitä ihmiskaupan uhrien toipumiseen ja uudelleen uhriksi joutumisen ehkäisemiseen. Tällaisissa tilanteissa uhrien tarvitsemat palvelut tulee järjestää erityislainsäädännön nojalla, kuten Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa vuodelta 2019 on todettu.<sup>63</sup>

63 EOAK/3489/2017

Suomi vahvistaa sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisten osaamista ja kykyä tunnistaa ja auttaa ihmiskaupan uhreja. Sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisten työn tueksi annetaan koulutusta ja ohjeistusta. Lisäksi viranomaisten ja järjestöjen välistä yhteistyötä kehitetään. Ohjeistusta myös valtion kuntakorvausperusteista ja -menettelystä kehitetään. Tavoitteena on, että ihmiskaupan uhrit pääsisivät avun piiriin ja että heidän usein intensiivisiin ja moninaisiin avuntarpeisiin voitaisiin vastata nykyistä paremmin ja yhdenvertaisemmin.

Suomi parantaa paitsi valtakunnallisesti myös alueellisesti uhreille apua ja palveluja antavien tahojen välistä yhteistyötä esimerkiksi rakentamalla yhteistyöverkostoja ja palvelupolkuja. Yhteistyön parantamiseksi auttavia tahoja tuodaan yhteen keskustelemaan yhteisistä menettelytavoista ihmiskaupan uhrien auttamistyön kehittämiseksi ja jakamaan parhaita käytäntöjä osaamisen vahvistamiseksi. Samalla edistetään ihmiskaupan uhrien toimimista ja ehkäistään uudelleen uhriksi joutumista parantamalla ihmiskaupan uhrien pääsyä kotoutumispalvelujen piiriin.

Suomi kehittää ihmiskaupan uhrien auttamista koskevaa lainsäädäntöään niin, että se turvaa nykyistä paremmin ihmiskaupan uhrien yhdenvertaisuuden palveluiden saajina valtakunnallisesti. Lainsäädännön uudistamisen yhteydessä Suomi heikentää auttamisen ja rikosprosessin välistä yhteyttä niin, että uhrit saivat apua, tukea ja suojelua rikosprosessin alkamisesta, etenemisestä tai sen lopputuloksesta riippumatta siten kuin Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeussopimusveloitteet ja EU-lainsäädäntö edellyttävät. Uhrien oikeus palveluihin arvioidaan yksilöllisen tarvearvioinnin perusteella. Lainuudistuksen yhteydessä turvataan uhrien oikeus turvalliseen ja tuettuun asumispalveluun.

Kunnilla ja tulevilla hyvinvointialueilla tulee olemaan keskeinen tehtävä myös ihmiskaupan uhrien palvelujen turvaamisessa. Sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuudistuksessa tullaan huolehtimaan siitä, että ihmiskaupan uhrit saavat tulevaisuudessa tarvitsemansa palvelut niillä alueilla, joilla he asuvat tai oleskelevat. Uudistuksen yhteydessä arvioidaan keinoja, joilla palvelujen käytännön toteuttamista voidaan edistää ja tukea, ml. erikoisosaamisella ja osaamisen alueellisella keskittämisellä.

Ihmiskaupan uhrit tarvitsevat myös muita kuin sosiaali- ja terveystalveta. Uhreilla on usein tarve esimerkiksi oikeusapuun ja oikeudelliseen neuvontaan. Suomen tavoitteena on turvata oikeudellinen neuvonta ja oikeusapu ihmiskaupan uhreille yhdenvertaisesti myös ulkoprosessuaalisissa ja rikosprosessiin liittymättömissä oikeudellisen neuvonnan ja oikeusavun tarpeissa. Asiantuntevan ja osaavan oikeusavun ja oikeudellisen neuvonnan saatavuus ihmiskaupan uhrien asioissa pyritään turvaamaan koulutuksella sekä tarvittaessa tarkastelemalla oikeusaputoimistojen henkilöresurssitarpeita ja mahdollistamalla myös yksityisten oikeusavustajien käytön. Koulutuksellista yhteistyötä pyritään lisäämään myös esimerkiksi Asianajaliiton kanssa.

## Toimenpiteet

12. Arvioidaan tarvittaessa Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän resurssitarpeet. **Vastuutaho: sisäministeriö. Aikataulu 2021–2023**
13. Valmistellaan tarkennettu kuntainfo sen varmistamiseksi, että tieto ylimmän laillisuusvalvojan päätöksestä EOAK/3489/2017 (annettu 28.6.2019) jalkautuu kuntiin. Kuntainfossa ohjeistetaan kuntia voimassa olevaan lainsäädäntöön perustuvista ihmiskaupan uhrien oikeuksista sekä mahdollisuudesta hakea kuntien valtiokorvausta ihmiskaupan uhreille järjestetyistä palveluista (ml. ostopalvelumahdollisuudesta). Samalla tuodaan esiin hyviä käytäntöjä. **Vastuutaho: sosiaali- ja terveysministeriö. Aikataulu 2021**
14. Laaditaan korvausjärjestelmän nykytilaa koskeva muistio tavoitteena selvittää voimassa olevan lainsäädännön soveltamishaasteita STM:n ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainuudistushankkeen tueksi. **Vastuutaho: työ- ja elinkeinoministeriö yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa. Aikataulu 2021**
15. Valmistellaan uhrien tunnistamisen edistämiseksi ja avun saannin turvaamiseksi kansallinen ihmiskaupan uhrien tunnistamis- ja ohjausjärjestelmä (NRM) samanaikaisesti STM:n auttamista koskevan lainvalmisteluhankkeen kanssa. Tässä tehdään yhteistyötä ODHR:n (ETYJin yhteydessä toimiva kansainvälinen järjestö, Office for Democratic Institutions and Human Rights) kanssa. **Vastuutaho: valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaatio yhdessä työryhmän kanssa, Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, sosiaali- ja terveysministeriö, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Aikataulu 2021–2022**
16. Määritellään malli ihmiskaupan uhrien palvelupoluksi, jota voidaan tarvittaessa muokata paikallisiin tarpeisiin. Tämä tehdään samanaikaisesti STM:n lainvalmisteluhankkeen kanssa. **Vastuutaho: sosiaali- ja terveysministeriö, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaatio yhdessä työryhmän kanssa, Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä. Aikataulu 2022**
17. Sisällytetään lapsiin ja nuoriin kohdistuva ihmiskaupan vastainen työ osaa- mis- ja tukikeskusten kehittämistyöhön. Kehittämistyötä tehdään tiiviissä yhteistyössä toimintaohjelmaa valmistelevan ja sen toimeenpanoa seuraavan työryhmän kanssa. **Vastuutaho: sosiaali- ja terveysministeriö. Aikataulu 2021–2023**

18. Varmistetaan, että ihmiskaupan uhrien oikeus turvallisiin ja tuettuihin asumis- ja palveluihin toteutuu hallitusohjelman mukaisesti. Työ tehdään osana sosiaali- ja terveysministeriön ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen lainsäädäntö- ja kehittämishanketta. **Vastuutaho: sosiaali- ja terveysministeriö, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Aikataulu 2021–2022**
19. Järjestetään koulutusta sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisille ihmiskaupan uhrien auttamisesta. Hyödynnetään koulutuksen suunnittelussa olemassa olevaa materiaalia. Lisätään oma koulutusosio osaksi THL:n verkko-koulutuksia sekä tiedotetaan sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisia koulutusmahdollisuuksista. Vastuutahot tekevät tiivistä yhteistyötä keskenään. **Vastuutaho: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä. Aikataulu 2021–2023**
20. Sisällytetään lasten ja nuorten kanssa työtä tekevien ammattilaisten täydennyskoulutukseen tietoa ihmiskaupasta ja siihen liittyvästä hyväksikäytöstä. **Vastuutahot: opetus- ja kulttuuriministeriö, Opetushallitus, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Aikataulu 2021–2023**
21. Selvitetään, miten kotoutumisajan ylittäneiden ihmiskaupan uhrien pääsyä tarvittaviin kotoutumislain mukaisiin palveluihin, kuten kotoutumiskoulutukseen, sekä työllistymistä ja hyvinvointia tukeviin palveluihin voidaan edistää. Selvityksen perusteella laaditaan tarvittaessa ohjeistuksen sisältävä kirje TE-toimistoille, kuntakokeiluille sekä maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapisteille. Varmistetaan kotoutumislain uudistamisen yhteydessä ihmiskaupan uhrien pääsyä kotoutumista edistäviin palveluihin. Tavoitteena on uudelleen uhriksi joutumisen ehkäisy ja uhrien hyvinvoinnin sekä yhteiskuntaan kiinnittymisen vahvistaminen. **Vastuutaho: työ- ja elinkeinoministeriö, Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä. Aikataulu 2021–2022**
22. Koulutetaan TE-toimistojen, maahanmuuttajakoulutusten työntekijöiden, erityisesti luku- ja kirjoitustaidon koulutus, työllisyyden kuntakokeilujen sekä monialaisten ohjaus- ja neuvontapisteiden henkilöstöä ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta ja palvelutarpeista. Tässä tehdään yhteistyötä Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän IKUT-hankkeen kanssa. **Vastuutaho: työ- ja elinkeinoministeriö, Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä. Aikataulu 2021–2022**
23. Järjestetään oikeusaputoimistoille vuorovaikutteista koulutusta ja lisätään tiedotusta ihmiskauppailmiöstä. Tavoitteena on erityisesti parempi uhrien tunnistaminen ja aseman parantaminen sekä uhrien yhdenvertaisuuden

varmistaminen yhdenmukaistamalla ihmiskaupan uhreille tehtäviä oikeusapupäätöksiä, joissa avustajana on yksityinen oikeusavustaja. Oikeusavun tulisi ulottua myös ulkoprosessuaaliseen oikeudelliseen neuvontaan esimerkiksi uhrien asemasta Suomessa, Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmästä, rikosprosessista sekä avustamiseen tutkintapyynnön tai rikosilmoituksen laatimisessa ja korvausten hakemisessa. **Vastuutaho: oikeusministeriö. Aikataulu 2021–2023**

24. Arvioidaan oikeusaputoimistojen resurssitarpeet ihmiskaupan uhrien oikeudellisen neuvonnan ja oikeusavun turvaamiseksi. **Vastuutaho: oikeusministeriö. Aikataulu 2021–2023**

### 5.3 Ihmiskaupparikoksissa rikosvastuu toteutuu

Suomessa pyritään siihen, että esitutkintaviranomaisilla olisi kattava ja valtakunnallinen tilannekuva ihmiskaupparikollisuudesta ja että esitutkintaviranomaisten, erityisesti poliisin, toimintaa johdetaan tulosjohtamisen keinoin tavoitteellisesti kohti tehokkaampaa ja laadukkaampaa rikoskorjuntaa ja ihmiskaupparikosten tutkintaa. Rikosvastuun tehokkaan toteutumisen pyrkimyksenä on ehkäistä ihmiskauppaa.

Suomi torjuu ihmiskauppaa ilmiölähtöisesti. Suomi pitää tärkeänä sitä, että hyväksikäyttöilmiöön puututaan kokonaisvaltaisesti. Rikosprosessissa arvioidaan tunnusmerkkien täyttyminen yksittäistapauksissa mm. saatavissa olevan näytön perusteella. Olennaista on, että rikosvastuu hyväksikäyttötapauksissa toteutuu epäillyn/vastaajan oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen ja että uhrin saavat tarvitsemansa avun.

Suomi kehittää rikosprosessia laadukkaammaksi ja tehokkaammaksi. Tavoitteena on, että kaikilla esitutkintaviranomaisilla olisi riittävä perusasiantuntemus ja -osaaminen tunnistaa kaikkia ihmiskaupan muotoja.

Suomi paljastaa ihmiskauppaa ja parantaa ihmiskaupan tunnistamista rikosprosessissa. Tavoitteena on, että rikosprosessitoimijoiden ihmiskaupan vastaiseen toimintaan kohden nettuja henkilöresursseja tarvittaessa lisätään, heidän osaamistaan vahvistetaan ja esitutkinta- ja valvontaviranomaisten yhteistyötä rikosvastuun toteutumiseksi tehostetaan. Samalla huolehditaan muiden rikosprosessitoimijoiden ja rikosseuraamusalan toimintaedellytyksistä ja osaamisesta. Esitutkintaviranomaisten ja syyttäjien yhteistyötä esitutkinnan aikana parannetaan.

Esitutkintaviranomaiset osallistuvat nykyistä laajemmin ja aktiivisemmin EU:n toimintapoliittisen syklin järjestäytyneen ja vakavan kansainvälisen rikollisuuden torjunnan mukaiseen ihmiskaupan vastaiseen työhön (EMPACT).

Suomi parantaa viranomaisten välistä tiedonvaihtoa ihmiskaupan ilmitulon edistämiseksi ja rikosvastuun toteutumiseksi. Tätä tarkoitusta varten pyritään siihen, että viranomaisten väliset tiedonanto- ja saantioikeudet tukevat ihmiskaupan ilmituloa. Tuetaan poliisin ja muiden viranomaisten välistä yhteistyötä myös paikallisella tasolla ihmiskaupan ja hyväksikäytön paljastamiseksi. Yhteistyötä tehdään myös järjestöjen kanssa.

### Toimenpiteet

25. Tehostetaan ihmiskaupan torjuntaa poliisitoiminnassa tietojohdoisuutta ja paljastavaa toimintaa lisäämällä, ohjausta ja resursseja vahvistamalla sekä moniammatillisia toimintamalleja ja kansainvälistä yhteistyötä hyödyntämällä. **Vastuutahot: sisäministeriö, Poliisihallitus ja Keskusrikospoliisi yhteistyössä Rajavartiolaitoksen kanssa. Aikataulu 2021–2023**
26. Muodostetaan ja ylläpidetään valtakunnallista ihmiskaupparikollisuuteen liittyvää tilannekuvaa operatiivisen ja strategisen johtamisen tueksi. Tilannekuvaa käytetään sisäisen ja ulkoisen viestinnän tukena. **Vastuutahot: Keskusrikospoliisi ja Poliisihallitus yhteistyössä Rajavartiolaitoksen kanssa. Aikataulu 2021–2023**
27. Selvitetään esitutkintaviranomaisten koulutustarpeet ihmiskaupparikosten torjunnassa ja arvioidaan tarvetta julkaista selvitys sisäministeriön julkaisusarjassa. Järjestetään esitutkintaviranomaisille koulutusta valtakunnallisen osaamisen vahvistamiseksi selvityksessä ilmi tulleet perus-, jatko- ja täydennyskoulutustarpeet huomioon ottaen. Koulutustarpeiden selvityksessä sekä koulutuksen toteuttamisessa otetaan huomioon ulkopuolisen rahoituksen tarjoamat mahdollisuudet ja tehdään tarpeen mukaan yhteistyötä mm. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän, järjestöjen sekä Heunin kanssa. **Vastuutahot: Poliisiammattikorkeakoulu, Poliisihallitus ja Keskusrikospoliisi yhteistyössä Rajavartiolaitoksen kanssa. Aikataulu 2021–2023**
28. Hyödynnetään harmaan talouden torjuntaohjelmien yhteydessä kehitettyä mallintamista ihmiskaupparikosten torjunnan ja tutkinnan tehostamisessa. Erytystä huomiota mallien valmistelussa kiinnitetään lapsiin kohdistuviin ihmiskaupparikoksiin. Mallintamisella tuetaan ainakin laaja-alaisten ihmiskaupparikollisuuden tutkintasuunnitelmien laatimista, eri toimialoille kohdennettavien moniammatillisten valvontatapahtumien kehittämistä sekä



rikosyhödyn jäljittämisen ja haltuunottamisen tehostamista. **Vastuutahot: sisäministeriö, Poliisihallitus ja syyttäjälaitos. Aikataulu 2021–2023**

29. Selvitetään mahdollisuutta muuttaa esitutkintalakia niin, että ihmiskaupan mahdollisiin uhreihin kohdistuvat tutkintatoimenpiteet olisi mahdollisuuksien mukaan annettava tähän tehtävään erityisesti perehtyneille tutkijoille ja tutkinnanjohtajille. **Vastuutahot: oikeusministeriö. Aikataulu 2021–2023**
30. Edistetään ihmiskaupparikollisuuden ilmitulon ja rikosvastuun toteutumisen kehittymistä sekä käynnistetään tarvittaessa ajankohtaisia tutkimushankkeita viranomaistoimintaa ohjaavan ja toimivaltuuksia säätelevän lainsäädännön kehittämistyön tueksi. Seurannassa kiinnitetään erityistä huomiota tietoverkossa tapahtuvien tai tietoverkkoa hyväksikäyttäen tehtyjen ihmiskaupparikosten torjunnassa ja tutkinnassa ilmi tulleiden lainsäädännön kehittämistarpeisiin. **Vastuutahot: sisäministeriö. Aikataulu 2021–2023**
31. Kehitetään moniviranomaisyhteistyötä suunnitelmallisesti. Työsuojeluviranomaiset tekevät tarvittavaa yhteistyötä asianomaisten viranomaisten kanssa valvonnan suunnittelussa ja toteuttamisessa. Näitä viranomaisia ovat mm. poliisilaitokset, poliisin ihmiskauppatutkintaryhmä, Verohallinto ja Rajavartiolaitos. Tarkastusten suunnittelussa ja toteuttamisessa otetaan huomioon yhteistyö pelastus- ja ympäristöterveysviranomaisten kanssa. **Vastuutaho: sosiaali- ja terveysministeriö, Poliisihallitus. Aikataulu 2021–2023**
32. Arvioidaan videoitujen kuulustelujen käytön mahdollistamista ihmiskaupparikoksia ja lähirikoksia koskevissa oikeudenkäynneissä. **Vastuutaho: oikeusministeriö. Aikataulu 2021–2022**
33. Selvitetään Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksien laajentamismahdollisuudet tutkia ihmiskaupparikoksia silloinkin, kun niihin ei liity laitonta maahantulon järjestämistä. **Vastuutaho: sisäministeriö. Aikataulu 2021**
34. Arvioidaan syyttäjien resurssitarpeet esitutkintayhteistyön tehostamiseksi ja rikosvastuun toteutumisen turvaamiseksi rikosprosessissa. **Vastuutaho: oikeusministeriö. Aikataulu 2021–2023**
35. Osoitetaan erikoissyöttäjien joukosta ihmiskaupparikoksiin syvällisemmin perehtyneet erikoissyöttäjät, jotka antavat asiantuntijaneuvoja esitutkintaviranomaisille ja muille syyttäjille. **Vastuutaho: Syyttäjälaitos. Aikataulu 2021**

36. Muodostetaan erikoissyöttäjien ja mahdollisesti muiden ihmiskauppaa käsittelevien syyttäjien kesken vertaisverkosto, jossa syyttäjät jakavat tietoa ja kokemuksiaan ja hyviä käytäntöjään ihmiskaupparikosasioissa. Järjestetään ihmiskaupparikoksista syyttävälle syyttäjille syventävää erikoiskoulutusta ihmiskaupasta säännöllisesti. **Vastuutaho: Syyttäjälaitos. Aikataulu 2021**
37. Selvitetään tuomioistuinlaitoksen henkilöstön koulutustarpeet sekä yleisissä että hallintotuomioistuimissa ihmiskaupan tunnistamisen edistämiseksi ja rikosvastuun toteutumisen tehostamiseksi. Sisällytetään ihmiskauppa-asiat tarvittaessa tuomioistuinlaitoksen koulutussuunnitelmaan. **Vastuutaho: Tuomioistuinvirasto. Aikataulu 2021**
38. Arvioidaan tarvittaessa tuomioistuinlaitoksen lisäresurssitarpeet. **Vastuutaho: oikeusministeriö, Tuomioistuinvirasto. Aikataulu 2021–2023**

## 5.4 Ihmiskauppaa torjutaan yhdessä ja laaja-alaisesti

Suomi näkee, että ihmiskauppa on koko yhteiskuntaa koskettava ongelma. Ihmiskauppa loukkaa vakavasti uhrin perustavanlaatuisia oikeuksia, heikentää rehellisten ja lainkuuliaisten yritysten kilpailumahdollisuuksia ja kaventaa verotuloja. Ihmiskaupasta saatava rikoshyöty on huomattava.

Suomessa ihmiskaupan vastainen työ nähdään poikkihallinnollisena kokonaisuutena, jota viedään eteenpäin useiden ministeriöiden ja viranomaisten yhteistoimintana. Paitsi, että ihmiskauppaa torjutaan nimenomaisin ihmiskaupan vastaisin toimin, sen vastaista työtä tehdään myös mm. edistämällä sukupuolten välistä tasa-arvoa ja lapsen oikeuksia, torjulla naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja lasten seksuaalista hyväksikäyttöä sekä harmaata taloutta ja talousrikollisuutta, ehkäisemällä ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöä ja tekemällä kestäviä julkisia hankintoja. Ihmiskaupan vastainen työ edistää myös kestävä kehityksen tavoitteiden saavuttamista. Toimien tehokas yhteensovittaminen edellyttää valtioneuvostotasoista koordinaatiota myös jatkossa.

Suomessa nähdään, että ihmiskaupan vastainen työ on ensisijaisesti valtion vastuulla. Silti on tärkeää, että ihmiskaupan vastaista työtä tehdään yhdessä ja laaja-alaisesti yhteiskunnan eri toimijoiden kanssa.

Kansalais- ja työmarkkinajärjestöillä on merkittävä rooli ihmiskaupan uhrien tavoittamisessa ja tunnistamisessa, neuvonnassa sekä uhrien viranomaisavun piiriin ohjaamisessa. Järjestöjen ja viranomaisten välistä luottamusta vahvistetaan ihmiskaupan ilmitulon edistämiseksi ja uhrien viranomaisavun piiriin saattamiseksi. Järjestöillä on tärkeä tehtävä

myös yhteiskunnallisen keskustelun herättelijöinä, epäkohtien esiin nostajina ja keskustelun osapuolina.

Suomi pitää tärkeänä, että ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen, auttamiseen ja neuvontaan erikoistuneiden järjestöjen perustoiminnan ja ihmiskauppaan erikoistuneen järjestötoiminnan jatkuvuus varmistetaan. Määräaikaisilla hankerahoituksilla on ihmiskaupan vastaisessa järjestötyössä paikkansa, mutta tärkeää on arvioida myös, miten pitkäjänteinen perustyö riskissä olevien ihmisryhmien parissa sekä ihmiskaupan uhrien auttamiseen ja neuvontaan erikoistunut toiminta saadaan rahoitettua.

Suomi torjuu ihmiskauppaa ja työperäistä hyväksikäyttöä edistämällä ihmisoikeuksien ja työelämän perusoikeuksien kunnioittamista myös julkisissa hankinnoissa. Ihmiskauppaa ja työperäistä hyväksikäyttöä alihankintaketjuissa pyritään ehkäisemään ja vähentämään tekemällä eettisiä julkisia hankintoja.

Suomi näkee, että yhteistyö yritysten ja työnantajien kanssa on yksi ihmiskaupan vastaisen työn onnistumisen edellytys. Ihmiskauppaa ja työperäistä hyväksikäyttöä on myös laillisen yritys- ja liiketoiminnan sisällä. Paitsi, että yrityksillä ja työnantajilla on vastuuta hyväksikäytön ehkäisemisessä ja siihen puuttumisessa, niillä voi tulevaisuudessa olla nykyistä merkittävämpi tehtävä myös esimerkiksi vaihtoehtoisten, ei-hyväksikäyttävien työntekomahdollisuuksien tarjoamisessa ihmiskaupan uhreille.

Kun valmistellaan mahdollista yritysvastuulainsäädäntöä, tarkastellaan myös työperäiseen hyväksikäyttöön ja ihmiskaupan torjuntaan liittyviä seikkoja. Myös kansainvälisesti yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyötä pidetään tärkeänä osana ihmiskaupan vastaisen työn kokonaisuutta.

## Toimenpiteet

39. Huolehditaan siitä, että ihmiskaupan vastainen työ sisällytetään valmisteltavana olevan poikkihallinnollisen lapsistrategian toimeenpanoon. **Vastuutaho: valtioneuvoston kanslia. Aikataulu 2021**
40. Sisällytetään ihmiskaupan vastainen työ mahdollisuuksien mukaan tasa-arvopoliittiseen selontekoon, joka annetaan eduskunnalle vuoden 2021 loppuun mennessä. **Vastuutaho: sosiaali- ja terveysministeriö. Aikataulu 2021**
41. Selvitetään ihmiskaupan vastaisen työn valtioneuvostotasoista koordinaattiorakennetta. Selvitys sisältää vaihtoehdot toteuttamistavoista, ml. sijoituspaikasta, ja resurssitarpeesta sekä ehdotuksen koordinaation tehtävistä, ml. tiedon kokoamisesta, jakamisesta ja viestinnästä ihmiskaupan vastaisesta

työstä yleisölle esim. [www.ihmiskauppa.fi](http://www.ihmiskauppa.fi) -sivuston kautta. Selvityksessä otetaan huomioon myös muiden ihmiskaupan vastaisen työn toimijoiden, kuten ihmiskaupparaportoijan, poliisin tutkintaryhmän ja Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän, tehtävät ja vastuualueet, ja pyritään yhteensovittamaan nämä vastuut keskenään välttämällä päällekkäisen työn tekemistä. **Vastuutaho: valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaatio. Aikataulu 2021, rahoitus OM 15 000 euroa**

42. Tuetaan viranomaisten ja järjestöjen yhteistyöverkoston rakentamista ja toimijoiden osaamisen vahvistamista sukupuolistuneeseen väkivaltaan ja seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan tunnistamiseksi, ilmitulon edistämiseksi ja uhrien avun piiriin ohjaamiseksi. **Vastuutaho: valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaatio yhteistyössä työryhmän kanssa. Aikataulu 2021–2023**
43. Parannetaan Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän ja kuntien välistä yhteistyötä järjestämällä alueellisia keskustelufoorumeja, joissa tietoa ja kokemuksia uhrien auttamisesta jaetaan ja sovitaan yhteisistä menettelytavoista ihmiskaupan uhrien avun saannin ja yhdenvertaisuuden turvaamiseksi. **Vastuutaho: valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaatio yhteistyössä työryhmän ja erityisesti sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön kanssa. Aikataulu 2021–2023**
44. Lisätään yritysten ja työmarkkinajärjestöjen tietoisuutta ihmiskaupasta ja työperäisestä hyväksikäytöstä sekä työkaluista näiden ilmiöiden torjumiseksi osana yritysten yhteiskuntavastuun toteutumista. Tehdään yhteistyötä yritysten ja työmarkkinajärjestöjen kanssa ihmiskaupakysymyksissä Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän koordinoiman IKUT-hankkeen yhteydessä. Hyödynnetään olemassa olevaa tiedotus- ja koulutusmateriaalia ja tarpeen mukaan täydennetään materiaalia. **Vastuutahot: Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, Heuni, työ- ja elinkeinoministeriö. Aikataulu 2021–2023, lisärahoitus Maahanmuuttovirasto 15 000 euroa**
45. Huolehditaan siitä, että työperäisen hyväksikäytön torjunta, ml. paikallisissa alihankintaketjuissa olevat riskit, otetaan huomioon yritysten ja julkisen sektorin yhteiskuntavastuukysymysten edistämistyössä ja korostetaan, että työperäisen hyväksikäytön torjunta on osa asianmukaisen huolellisuuden noudattamista. Laaditaan ohjeistus siitä, miten hankinnoissa voidaan ottaa huomioon ihmiskaupan ja työperäisen hyväksikäytön torjunta. Ohjeistus sisältää malleja sopimusehdoista, joilla voidaan vähentää riskejä. Toimenpide toteutetaan yhteistyössä vaikuttavat julkiset hankinnat -toimenpideohjelman eli

Hankinta-Suomen kanssa. **Vastuutahot: valtionvarainministeriö yhteistyössä Vantaan kaupungin ja Heunin kanssa. Aikataulu 2021**

46. Parannetaan mahdollisuuksia sopimuskauden aikaiseen valvontaan. Selvitetään keinoja tiedonsaannin parantamiseksi siten, että velvoitteidenhoitoselvitykset olisivat hankintayksiköiden käytettävissä myös sopimuskauden aikana. Selvennetään ohjeistuksia, jotta työpaikoilla on tiedossa, miten ja kenelle ongelmista ilmoitetaan. Jaetaan hyviä käytäntöjä ongelmien esiin nostamiseksi. **Vastuutaho: työ- ja elinkeinoministeriö, valtionvarainministeriö. Aikataulu 2021–2023**
47. Sisällytetään ihmiskaupan estäminen mahdollisuuksien mukaan kehityspoliittiseen selontekoon ja pidetään huolta siitä, että ihmiskauppakysymys otetaan huomioon Suomen ulkopoliittisia tavoitteita edistettäessä niissä asiayhteyksissä, joissa se on tarpeen. Näitä asiakokonaisuuksia ovat mm. tasa-arvo, naisiin kohdistuva väkivalta, kestävä kehitys ja kansainväliset muuttoliikkeet. **Vastuutaho: ulkoministeriö. Aikataulu 2021–**

## 5.5 Ihmiskaupan vastaista työtä kehitetään tietopohjaisesti

Suomen ihmiskaupan vastainen toiminta on tietopohjaista. Osana ihmiskaupan vastaista työtä kartoitetaan jatkuvasti tiedontarpeita. Selvitys- ja tutkimustoiminta sidotaan tiiviisti ihmiskaupan vastaisen työn kehittämiseen. Tutkimus- ja selvitystyön jälkeen arvioidaan tarvittavat lainsäädännölliset ja muut toimenpiteet ihmiskaupan ilmitulon edistämiseksi, uhrien aseman parantamiseksi ja rikosvastuun toteutumisen tehostamiseksi.

Suomi kehittää ihmiskauppaa koskevaa tilastointia. Tietopohjainen ihmiskaupan vastainen toiminta edellyttää luotettavaa ja vertailukelpoista tilastotietoa, mikä puolestaan edellyttää sitä, että tilastointijärjestelmät kykenevät vastaamaan kyseisiin tiedontarpeisiin.

Poliisin tietojärjestelmiä uudistettaessa tullaan huolehtimaan siitä, että ihmiskauppa tulee luokitelluksi rikosilmoitusta kirjattaessa myös hyväksikäyttötarkoituksen mukaan ja että samat tiedot siirtyvät myös oikeusviranomaisten tietojärjestelmiin.

Myös Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden täytäntöönpanon kannalta tilastoinnin kehittäminen on tärkeää.<sup>64</sup>

Itsenäinen ja riippumaton ihmiskaupan vastaisen työn arviointi ja suositukset toiminnan kehittämiseksi ovat tervetulleita. Riippumattomalla arvioinnilla, kuten kansallisena ihmiskaupparaporttoijana toimivan yhdenvertaisuusvaltuutetun selvityksillä, voidaan saada tietoa ihmiskaupan vastaisen työn tehokkuudesta, epäkohdista ja mahdollisista sivuilmioista. Tiedon ja siihen perustuvien suositusten avulla ihmiskaupan vastaista työtä voidaan edelleen tehostaa, kehittää ja tarvittaessa suunnata uudelleen.

## Toimenpiteet

48. Selvitetään, miksi rikoslain säännöstä seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäytöstä sovelletaan vain harvoin. Selvityksessä tutkitaan syytä rikosilmoitusten, esitutkintojen, syyteharkintojen ja tuomioiden vähäiselle määrälle.

**Vastuutaho: oikeusministeriö, valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaatio. Aikataulu 2020–2021, rahoitus OM 30 000 euroa**

49. Selvitetään ihmiskauppaa ja sen lähirikoksia (esim. paritus, kiskonnantapainen työsyryntä, törkeä kiskonta) koskevien rangaistussäännösten soveltamista ja soveltamiseen mahdollisesti liittyviä haasteita. Tutkimuksessa selvitetään myös voimassa olevan rikosprosessilainsäädännön edellytykset edistää ihmiskaupan tunnistamista rikosprosessissa ja turvata uhrien asema rikosprosessin aikana.

**Vastuutaho: valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaatio yhdessä hankkeen ohjausryhmän kanssa. Aikataulu 2021–2022, VN TEAS -rahoitus, 110 000 euroa**

50. Selvitetään nykytila liittyen oikeusjärjestelmän peruseriaatteeseen jättää rankaisematta pakon alla tehdystä rikoksesta (ns. rankaisemattajättämissperiaate). Selvityksessä tulisi ihmiskaupparikosten osalta arvioida tämän periaatteen toteutumista käytännössä. Jos periaate ei toteudu, syytä siihen tulisi kartoittaa. Selvityksen tarkoituksena on tuottaa viranomaisille tietoa viranomaiskäytäntöjen kehittämiseksi, jotta hyväksikäyttö rikollisessa toiminnassa ihmiskaupan muotona tunnistettaisiin nykyistä paremmin jo rikosprosessin alkuvaiheessa.

**Vastuutaho: oikeusministeriö. Aikataulu 2021, rahoitus OM 30 000 euroa**

<sup>64</sup> Muun muassa GRETA on viimeisimmässä Suomea koskevassa raportissaan kehottanut uudelleen Suomen viranomaisia kehittämään kattavan ja johdonmukaisen ihmiskauppaa koskevan tiedonkeruujärjestelmän ja ylläpitämään sitä kokoamalla luotettavaa tilastotietoa kaikilta keskeisiltä toimijoilta, kuten erikoistuneilta kansalaisjärjestöiltä, ja sallimalla tietojen erittelyn (kohta 43).

51. Selvitetään, miten ulkomaalaislain mukaista ihmiskaupan uhrin oleskelulupaperustetta sovelletaan ja millaisia haasteita soveltamisessa mahdollisesti kohdataan. Arvioidaan selvityksen pohjalta toimet viranomaiskäytäntöjen yhdenmukaistamiseksi ja mahdolliset lainmuutostarpeet. Tavoitteena on, että ihmiskauppaa koskeva oleskelulupalainsäädäntö, ja siihen perustuva soveltamiskäytäntö, olisi mahdollisimman selkeää ja ennakoitavaa, jotta ne eivät näyttäyty ihmiskaupan uhrille esteenä ilmoittaa hyväksikäytöstä. **Vastuutaho: sisäministeriö. Aikataulu 2021, rahoitus SM ja TEM 20 000 euroa**
52. Selvitetään, miten ulkomaalaislakia ihmiskaupan uhrien harkinta-ajoista sovelletaan. Selvityksessä tarkastellaan, kuinka paljon harkinta-ajoja myönnetään, keille niitä myönnetään ja mikä viranomainen ne myöntää. Arvioidaan selvityksen pohjalta toimet viranomaiskäytäntöjen yhdenmukaistamiseksi ja uhrien aseman turvaamiseksi esimerkiksi valvontatoimien yhteydessä. **Vastuutaho: sisäministeriö. Aikataulu 2022, rahoitus SM 25 000 euroa**
53. Selvitetään, miten epäilyä seksuaalipalvelujen myynnistä sovelletaan ulkomaalaislain käännättämisen perusteena (148 § 1 momentti 6 kohta) ja arvioidaan selvityksen perusteella mahdolliset lainmuutostarpeet ja käytäntöjen kehittämistarpeet. **Vastuutaho: sisäministeriö. Aikataulu 2022, rahoitus SM 25 000 euroa**
54. Kehitetään yhteisiä toimintamalleja, ml. tilastojen pohjalla käytettävät määritelmät, valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattorin johdolla yhteistyössä Tilastokeskuksen ja muiden tietoa keräävien viranomaisten kanssa. Tilastokeskus koordinoitusti kokoaa yhteismitallisen tiedon. Koordinaatio tukee Tilastokeskusta tiedon kokoamisessa. **Vastuutaho: Tilastokeskus yhteistyössä ihmiskaupan vastaisen työn koordinaation, ulkoministeriön ja muiden toimivaltaisten ministeriöiden kanssa. Aikataulu 2021–2023**
55. Kehitetään Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän tilastotietokantaa niin, että siihen lisätään tilastointityökalu. Tilastointityökalun on oltava sellainen, että se pystyy mukautumaan sosiaali- ja terveysministeriön lakihankkeen ehdotuksiin. **Vastuutaho: sisäministeriö, Maahanmuuttovirasto, Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä. Aikataulu 2021–2023, rahoitus SM 50 000 euroa**

## 6 Toimintaohjelman toimeenpano ja seuranta

Työryhmä ja ohjausryhmä seuraavat toimintaohjelman toimeenpanoa ja toimenpiteiden vaikuttavuutta. Toimeenpanoa seurataan erikseen valmisteltavan toimeenpanosuunnitelman avulla. Toimenpiteiden toimeenpanossa tehdään tiivistä yhteistyötä kansalaisyhteiskunnan toimijoiden ja erityisesti ihmiskaupan uhrien tunnistamis- ja auttamistyötä tekevien kansalaisjärjestöjen kanssa. Toimintaohjelman toimenpiteiden toimeenpanossa on edistettävä yhdenvertaisuutta ja sukupuolten tasa-arvoa, valtavirtaistettava sukupuolen moninaisuuden tunnistava näkökulma sekä otettava huomioon lapsen oikeudet, lapsen edun ensisijaisuus ja lapsen oikeus erityiseen suojeluun.

Toimintaohjelmakauden päättyessä työryhmä valmistelee toimeenpanoraportin valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattorin johdolla. Lisäksi ohjelman toimeenpanosta teetetään ulkopuolinen arviointi, joka sisältää ehdotukset tulevan toiminnan suunnittelun pohjaksi. Tämän toimintaohjelmakauden jälkeen on oletettavasti tarve valmistella uusi toimintaohjelma, joka vie ihmiskaupan vastaista työtä jälleen eteenpäin siitä, mihin tämän toimintaohjelman toimeenpanossa päästään.



# LIITE 1 Listaus toimintaohjelman valmistelussa järjestettyihin kuulemisiin ja työpajoihin ilmoittautuneista organisaatioista

## Kuulemisiin ilmoittautuneet organisaatiot (59 kpl)

Asianajotoimisto Röyti & Ruokonen  
Diakoniakeskus – Turun ja Kaarinan seurakunnat  
Diakonissalaitos  
Eksote – Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä, sosiaalityö  
Elpida rf  
Etelä-Suomen aluehallintovirasto, työsuojelu  
FinnWID – Naiset kehitystyössä ry  
Helsingin diakonissalaitos, liikkuva väestö  
Itä-Suomen aluehallintovirasto, työsuojelu  
Itä-Suomen hovioikeus  
Itä-Suomen poliisilaitos  
Kaakkois-Suomen poliisilaitos  
Kaakkois-Suomen rajavartiosto  
Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö  
Kuopion kaupunki (sosiaalitoimi, työllisyyspalvelut)  
Kuopion settlementti Puijola  
Kuopion seurakuntayhtymä  
Kuopion sosiaali- ja terveyskeskus, pakolaisterveydenhuolto  
Lakiasiantaimisto Pia Holm Oy  
Lappeenrannan vastaanottokeskus  
Lounais-Suomen poliisilaitos  
Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto, työsuojelu  
Lääkäriin sosiaalinen vastuu ry, Global clinic  
Metodistikirkko  
Naisjärjestöjen Keskusliitto  
Naisjärjestöt Yhteistyössä NYTKIS ry  
Oulun kaupunki (hyvinvointipalvelut, maahanmuuttajapalvelut)  
Oulun oikeusaputoimisto  
Oulun poliisilaitos

Oulun tuomiokirkkoseurakunta  
Oulun vastaanottokeskus  
Palvelualojen ammattiliitto PAM ry  
Pelastakaa Lapset ry  
Pirkanmaan sairaanhoitopiiri  
Pohjanmaan ELY-keskus  
Pohjanmaan poliisilaitos  
Pohjois-Pohjanmaan TE-toimisto  
Pohjois-Suomen AVI, työsuojelu  
Pohjois-Suomen syyttäjäalue  
Pro-tukipiste ry  
Rikosuhripäivystys  
Savon ammattiopisto  
Setlementti Tampere  
Sisäsuomen poliisilaitos  
Suojellaan Lapsia ry  
Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry  
Suomen Pelastusarmeijan Säätiö sr.  
Suomen Punainen Risti  
Tampereen kaupunki  
Tampereen seurakuntayhtymä  
Tarinan vastaanottokeskus  
Turun ensi- ja turvakoti ry, Kriisi- ja väkivaltatyö  
Turun kaupunki, Sosiaalipäivystys  
Turun NMKY  
Vaasan ensi- ja turvakoti, avopalvelu Avokki  
Vaasan kaupunki, aikuisten sosiaalityö  
Valkonauhaliitto  
Vapauta Uhri ry  
Vuolle tyttöjen talo

## **Työpajoihin ilmoittautuneet organisaatiot (73 kpl)**

A-klinikkasäätiö  
Elinkeinoelämän keskusliitto ry  
Ensi- ja turvakotien liitto  
Espoon kaupunki  
Etelä-Suomen aluehallintovirasto, työsuojelun vastuualue  
Folkhälsans Förbund  
Hansel Oy

Helsingin hovioikeus  
Helsingin käräjäoikeus  
Helsingin kaupunki (maahanmuuttoyksikkö, psykiatria- ja päihdepalvelut sekä sosiaalipäivystys)  
Helsingin poliisilaitos  
Helsingin vastaanottokeskus  
Euroopan Kriminaalipolitiikan Instituutti HEUNI  
Helsingin seudun yliopistollinen keskussairaala HYKS, Seri-tukikeskus  
Hämeenlinnan kaupungin aikuissosiaalityö  
Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä / Joutsenon vastaanottokeskus  
Itä-Suomen poliisilaitos  
Keskusrikospoliisi  
Kiinteistöyönantajat ry  
Koulutuskeskus Salpaus  
Kriminaalihuollon tukisäätiö, VAT-verkosto  
Suomen kuntaliitto ry  
Lapsiasiainvaltuutettu  
Lastensuojelun Keskusliitto  
Luona Oy:n Nihtisillan vastaanottokeskus  
Maahanmuuttovirasto  
Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksikkö  
Monika-Naiset liitto ry  
Nihtisillan vastaanottokeskus / Luona Oy  
Oikeusministeriö  
Oikeusrekisterikeskus  
Opetushallitus  
Pakolaisneuvonta ry  
Palvelualojen ammattiliitto PAM  
Pelastakaa Lapset ry  
Pohjanmaan poliisilaitos  
Poikien Talo  
Poliisiammattikorkeakoulu  
Poliisihallitus  
Poliisihallitus / Barnahus -hanke  
Pro-tukipiste ry  
Rajavartiolaitos  
Rikosseuraamuslaitos  
Rikosseuraamuslaitos / Vanajan vankila  
Rikosuhripäivystys  
Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK  
Samaria rf.

Sisäministeriö (poliisiosasto ja maahanmuutto-osasto)  
Suomen Osuuskauppojen Keskuskunta SOK  
Sosiaali- ja terveysministeriö (sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaat ja palvelut -osasto, turvallisuus ja terveys -osasto sekä työ- ja tasa-arvo -osasto)  
Stadin Etsivät  
Suojellaan Lapsia ry  
Suomen Kurdit ry  
Syyttäjälaitos (Etelä-Suomen ja Länsi-Suomen syyttäjäalue)  
Talonstrategia ja rakennusteollisuus ry  
Tampereen kaupunki  
Terveyden ja hyvinvoinnin laitos  
Tilastokeskus  
Traumacom  
Turun kaupunki, Hyvinvointitoimiala  
Turun yliopisto  
Työ- ja elinkeinoministeriö  
Ulkoministeriö  
Uudenmaan TE-toimisto  
Vailla vakinaista asuntoa ry  
Valtakunnansyyttäjän toimisto  
Valtiokonttori  
Vantaan kaupunki  
Verohallinto  
Valtiovarainministeriö  
Valtioneuvoston kanslia, lapsistrategia  
Väestöliitto  
Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto

## LIITE 2 Tilastokoonti ihmiskaupan tilasta Suomessa

Ihmiskauppa on piilorikollisuutta, josta ei kokonaisuutena ole saatavilla kattavaa tilastotietoa. Ihmiskauppaan liittyvää tilastotietoa kerätään eri viranomaisissa sekä kansalaisjärjestöissä. Tilastot eivät ole suoraan vertailukelpoisia keskenään. Kyse on osin rikosoikeusjärjestelmän tilastoista ja osin eräiden uhreja auttavien tahojen keräämästä tiedosta.

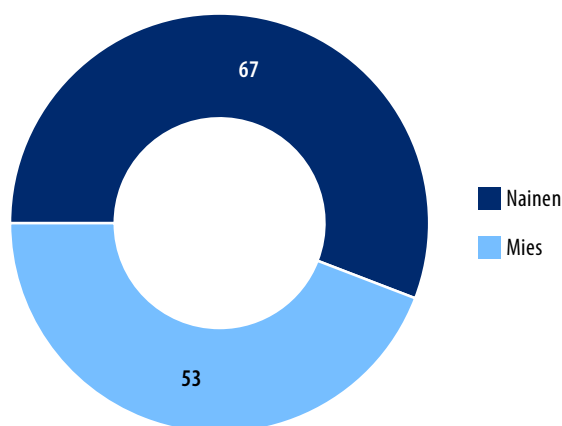
### Uhrien tunnistaminen ja auttaminen

Ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa asiakastyötä tekevät toimijat ovat keskeisessä roolissa. Viranomaiset kuten Rajavartiolaitos, poliisi, työsuojelu tai kuntien sosiaali- ja terveystoimen henkilökunta saattavat olla tekemisissä mahdollisten uhrien kanssa.

Myös seurakunnat ja kansalaisjärjestöt kohtaavat asiakastyössä ihmisiä, jotka ovat saattaneet joutua ihmiskaupan uhreiksi. Suomessa on ainakin neljä järjestöä, joilla on erityisesti ihmiskaupan uhrien tukemiseen ja auttamiseen kohdennettuja toimintoja – Monika-Naiset liitto ry, Pakolaisneuvonta ry, Pro-tukipiste ry, Rikosuhripäivystys (ns. Neliapilajärjestöt). Nämä järjestöt keräävät vuosittaista tietoa tunnistamistaan ihmiskaupan uhreista. Vuonna 2020 kyseisissä järjestöissä tunnistettiin yhteensä 120 ihmiskauppaan viittaavaa tapausta (Kuvio 1). Uhreista 67 oli naisia ja 53 miehiä.

**Kuvio 1.** Lähde: Monika-Naiset liitto ry, Pakolaisneuvonta ry, Pro-tukipiste ry, Rikosuhripäivystys 2021.

**Järjestöissä tunnistetut ihmiskaupan uhrin vuonna 2020, yhteensä 120 tapausta**

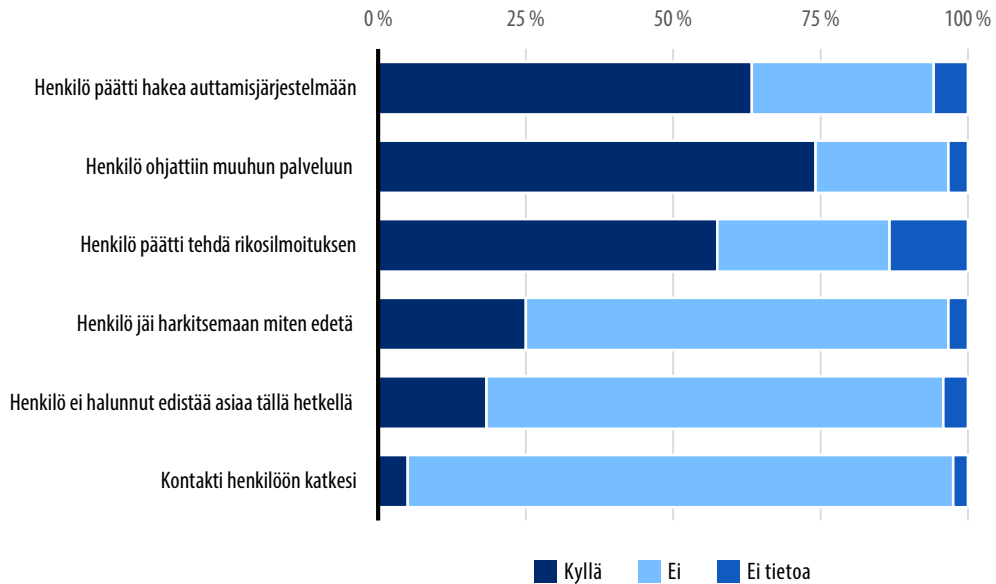


Järjestöt kartoittavat uhrin tilanteen, kertovat uhrille tämän oikeuksista ja pyrkivät auttamaan tätä viemään tilannettaan eteenpäin viranomaisille. Vuonna 2020 järjestötyön kautta tunnistetuista uhreista 63 prosenttia haki ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään, ja 58 prosenttia teki asiasta rikosilmoituksen (Kuvio 2). 74 prosentissa tapauksista järjestöt ohjasivat uhreja muihin palveluihin, kuten kuntiin tai järjestöjen ylläpitämiin palveluihin.

Kolmannen sektorin toimijat tavoittavat toiminnassaan myös uhreja, jotka pelkäävät viranomaisia haavoittuvan asemansa vuoksi. Järjestöt tunnistavat myös sellaisia tapauksia, joissa ihmiskaupan uhreiksi tunnistetut henkilöt eivät ole halunneet edistää asiaansa (18 %), jolloin mahdollinen ihmiskauppa-asia ei ole tullut viranomaisten tietoon, eikä henkilö ole saanut apua viranomaispalveluista ihmiskaupan uhrina (Kuvio 2).

**Kuvio 2.** Lähde: Monika-Naiset liitto ry, Pakolaisneuvonta ry, Pro-tukipiste ry, Rikosuhripäivystys 2021.

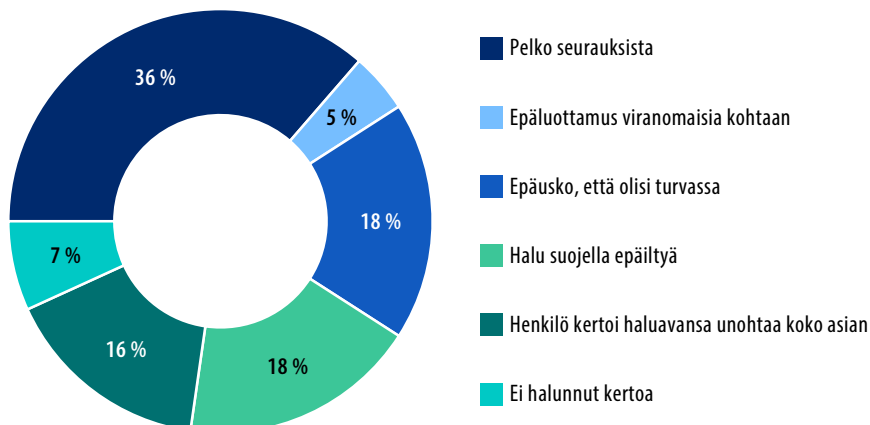
**Järjestöissä vuonna 2020 tunnistettujen uhrien asioiden eteneminen**



Tilanteissa, joissa uhrit eivät ole halunneet viedä asiaansa eteenpäin, pelko seurauksista vaikuttaa 36 prosentissa tapauksista (Kuvio 3). Muita syitä ovat seuraavat: uhrit eivät usko olevansa turvassa, jos vievät asiaansa eteenpäin (18 %); he haluavat suojella epäiltyä (18 %); ja/ tai henkilöt haluavat yrittää unohtaa heille tapahtuneen hyväksikäytön (16 %).

**Kuvio 3.** Lähde: Monika-Naiset liitto ry, Pakolaisneuvonta ry, Pro-tukipiste ry, Rikosuhripäivystys 2021.

**Syyt henkilön haluttomuuteen viedä asia eteenpäin**  
**Vastaajien määrä: 27, valittujen vastausten lukumäärä: 44**

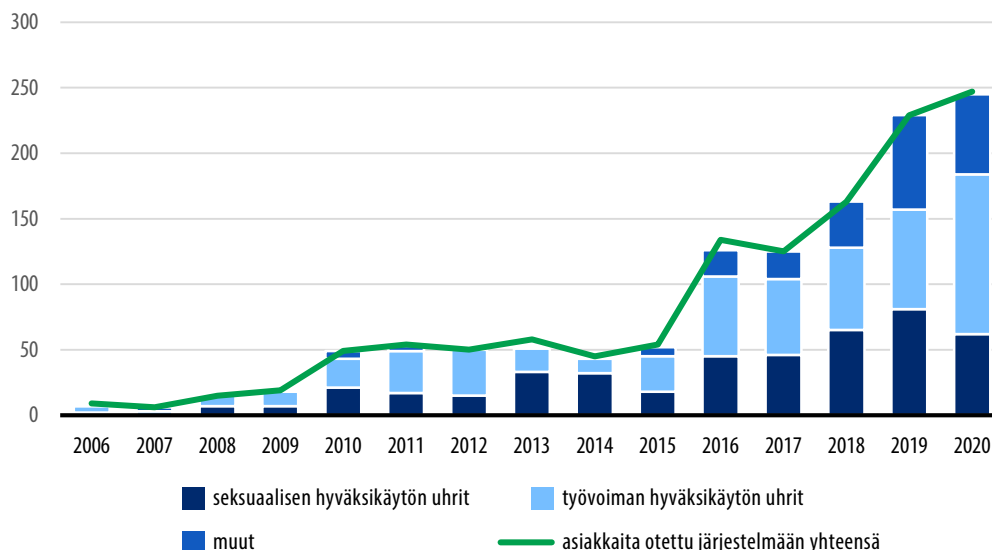


Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään otettujen henkilöiden määrä on kasvanut huomattavasti järjestelmän perustamisesta 2020-luvulle tultaessa (Kuvio 4). Järjestelmään otettiin vuosina 2006–2009 keskimäärin 12 uutta asiakasta vuodessa. Vuosina 2010–2015 vastaava luku oli 52, ja jyrkin kasvu on tapahtunut vuosina 2016–2020, jolloin auttamisjärjestelmään otettiin keskimäärin 180 uutta asiakasta vuosittain. Vuonna 2020 auttamisjärjestelmään otettiin 247 henkilöä, mikä on suurin määrä uusia asiakkuuksia sitten järjestelmän perustamisen.

Kuvio 4 osoittaa myös, että Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään otetuista henkilöistä työvoiman hyväksikäyttö on ollut yleisin hyväksikäyttötarkoitus yhtenätoista vuotena, ja työvoiman hyväksikäytön uhreja on ollut yhteensä 552 henkilöä vuosien 2006 ja 2020 välillä. Toisaalta seksuaalisen hyväksikäytön uhreja on ohjautunut järjestelmään säännöllisesti, ja järjestelmä on auttanut samalla aikavälillä 451 seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi joutunutta asiakasta. Kuvion kategoriaan ”muut” kuuluvat henkilöt, joiden on katsottu joutuneen ihmiskaupan uhreiksi pakkoavioliitoissa, rikollisessa toiminnassa, elinten tai kudosten kaupassa, tai heidät on pakotettu lapsisotilaiksi tai kerjäämään.

**Kuvio 4.** Lähde: Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä 2021.

#### Auttamisjärjestelmään otetut henkilöt 2006–2020 hyväksikäyttötarkoituksen mukaan jaoteltuina





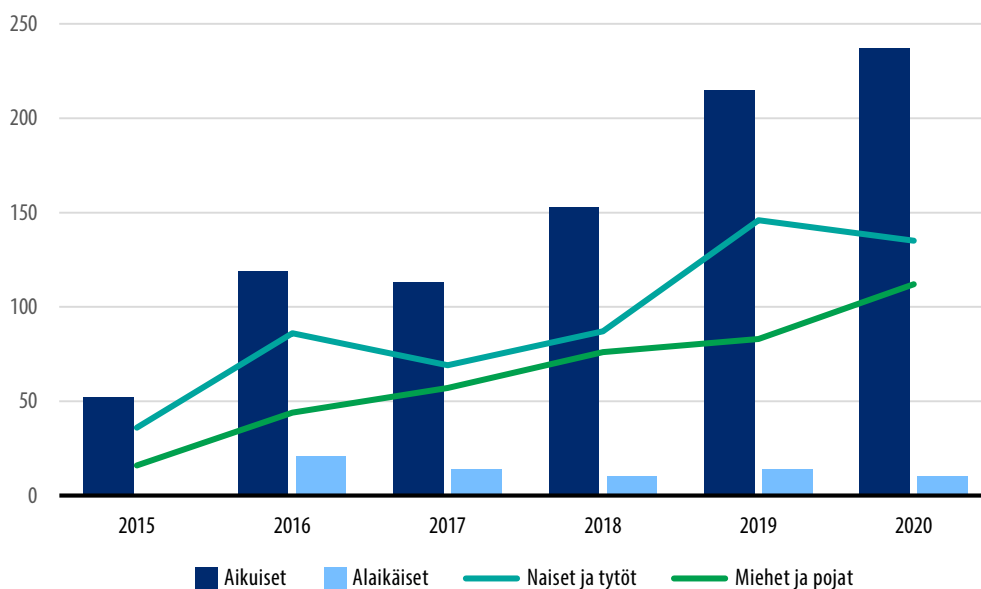
Vuonna 2020 erityisesti vastaanottokeskukset (88 esitystä) ja Maahanmuuttovirasto (63) ohjasivat uhreja Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään. Myös uhrin itse (70) ovat vuonna 2020 hakeutuneet auttamisjärjestelmän asiakkaiksi. Lakimies tai asianajaja ohjasi samana vuonna järjestelmään 49 uhria.

Auttamisjärjestelmän piiriin otetuista asiakkaista valtaosa (92 %) on ollut aikuisia (Kuvio 5). Alaikäisiä asiakkaita otettiin auttamisjärjestelmään esimerkiksi vuonna 2020 yhteensä 10 henkilöä. Aikuisilla asiakkailla on joissain tapauksissa huollettavanaan alaikäisiä lapsia, joilla on myös oikeus auttamisjärjestelmän palveluihin. Vuonna 2020 auttamisjärjestelmään otettiin 50 asiakkaan alaikäistä lasta. Erityisesti naisasiakkailta on usein lapsia huollettavanaan.

Kuvio 5 näyttää myös, että naisia ja tyttöjä on auttamisjärjestelmän uusista asiakkaista ollut 58 prosenttia ja miespuolisia puolestaan 41 prosenttia vuosina 2015–2020. Asiakkaiden joukossa on myös muunsukupuolisia.

**Kuvio 5.** Lähde: Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä 2021.

#### Auttamisjärjestelmän uusien asiakkaiden ikä- ja sukupuolijakauma

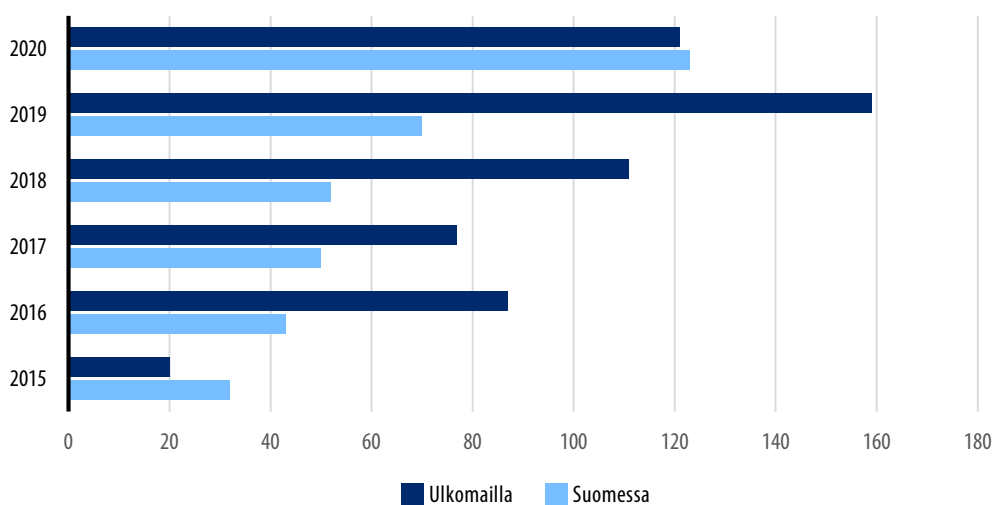


Kuvio 6 tekee näkyväksi sen, että vuosina 2016–2019 Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään otetuista uusista asiakkaista suurempi osa oli joutunut hyväksikäytetyiksi ulkomailla kuin Suomessa. Vain vuosina 2015 ja 2020 oli enemmän Suomessa hyväksikäytettyjä asiakkaita. Vuonna 2015 Suomessa hyväksikäytön kohteeksi joutuneita oli 32 henkeä

suhteessa 20 ulkomailla hyväksikäytettyyn henkilöön. Vuonna 2020 vastaavat luvut olivat 123 Suomessa ja 121 ulkomailla.

**Kuvio 6.** Lähde: Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä 2021.

#### Auttamisjärjestelmään otettujen asiakkaiden uhriksi joutumispaikka



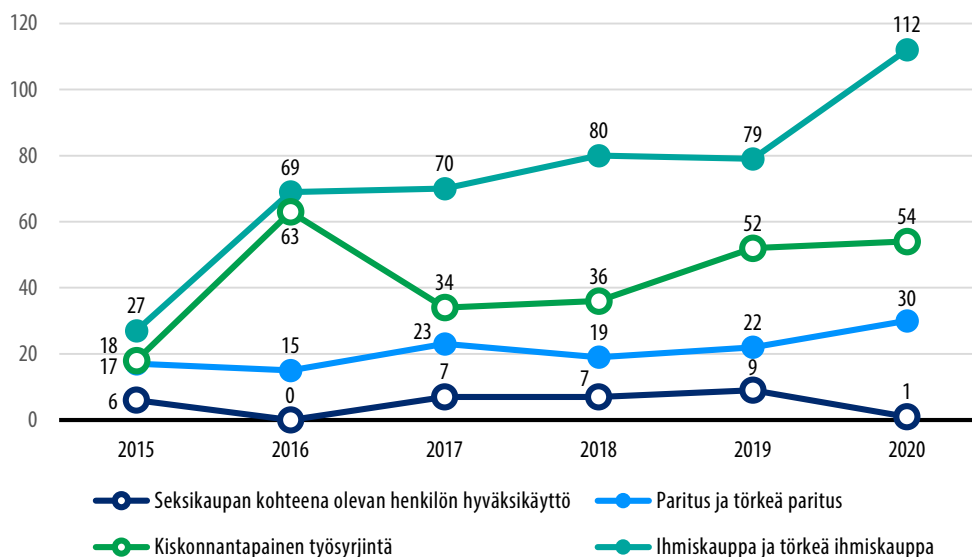
Tarkempaa tietoa ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakkaista saa kaksi kertaa vuodessa julkaistavista katsauksista sivustolla [www.ihmiskauppa.fi](http://www.ihmiskauppa.fi).

## Ihmiskauppa-asiat rikosprosessissa

Poliisille ilmoitettujen ihmiskaupaan ja sen lähirikoksiin liittyvien tapausten määrä on ollut määrällisesti nousussa. Vuonna 2015 poliisille ilmoitettiin 68 tapausta, ja vuonna 2020 tapauksia oli 197. Kuvio 7 havainnollistaa sitä, miten ilmoitetut tapaukset on kirjattu rikosnimikkeittäin. Ihmiskauppa ja törkeä ihmiskauppa ovat olleet yleisimpiä nimikkeitä, joissa on myös tapahtunut suurin kasvu 27 ilmoituksesta vuonna 2017, 112 ilmoitukseen vuonna 2020. Seuraavaksi yleisin rikosnimike on kiskonnantapainen työsyryntä, josta poliisille tuli 64 ilmoitusta vuonna 2020. Paritusta ja törkeää paritusta koskevia ilmoituksia tuli vuonna 2020 poliisille 30 ja vain yksi ilmoitus seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäytöstä.

Kuvio 7. Lähde: Poliisihallitus 2021.

### Poliisille ilmoitetut ihmiskauppaan ja sen lähirikoksiin liittyvät tapaukset vuosina 2015–2020, kpl



Poliisille ilmoitettuja rikoksia kuvaavasta kuvioista 7 ei ilmene se, miten ihmiskauppana tai sen lähirikoksina ilmoitetut tapaukset ovat edenneet rikosprosessissa.

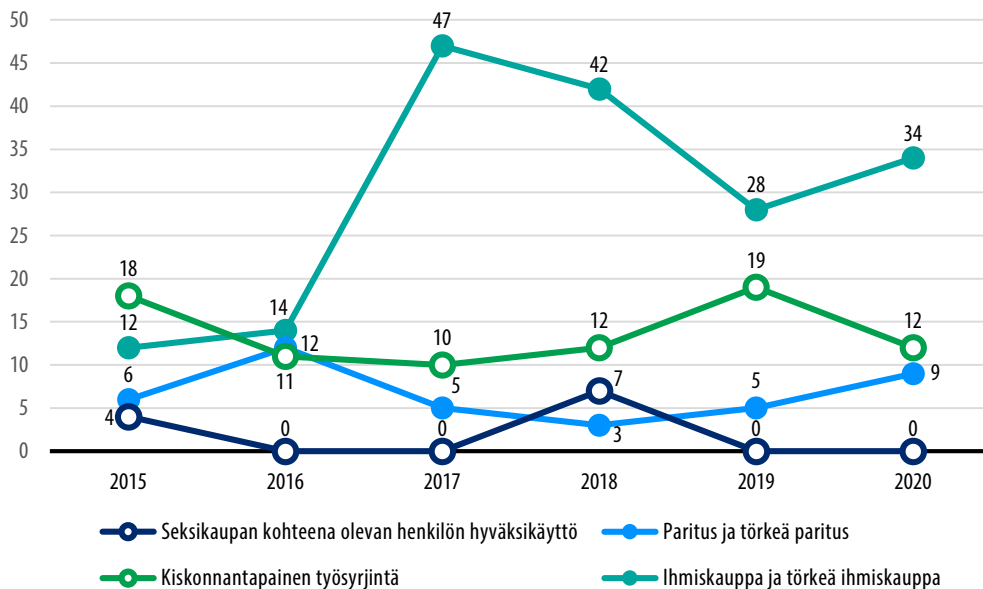
Rajavartiolaitoksessa on viimeisten vuosien aikana kirjattu varsin vähän esitutkintoja, joissa rikosnimikkeenä on joko ihmiskauppa tai törkeä ihmiskauppa. Vuonna 2015 tilastoitiin kolme ilmoitettua rikosta, 2016 kaksi, 2018 yksi, ja 2020 yksi. Vuosina 2017 ja 2019 ei tilastoitu yhtään ihmiskaupparikosta. Syynä tutkintojen vähäiseen määrään tai niiden aloittamatta jättämiseen on erityisesti se, että monilla potentiaalisilla ihmiskaupan uhreilla on nykyisin lailliset edellytykset saapua Suomeen ja oleskella täällä, jolloin asia ei välttämättä herätä riittävästi huomiota rajatarkastuksessa tai muussa Rajavartiolaitoksen toimenpiteessä.<sup>65</sup>

<sup>65</sup> Rajavartiolaitoksen tutkintatoimivaltuudet ovat myös poliisia rajoitetummat. Voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti Rajavartiolaitos tutkii vain sellaisia ihmiskaupparikoksia, jotka liittyvät laittoman maahantulon järjestämiseen. Rajavartiolaitos tapaa kuitenkin jatkuvasti toiminnassaan rajatarkastuksissa, turvapaikkahakemuksen vastaanoton yhteydessä, maasta poistamisissa ja ulkomaalaisvalvonnassa henkilöitä, joiden voidaan olettaa olevan mahdollisia ihmiskaupan uhreja tai kuuluvan riskiryhmään. Näissä tilanteissa, joissa esitutkinnan käynnistämisen kynnys ei ole vielä ylittynyt, Rajavartiolaitos välittää kohtaamisissa kertynyttä tietoa toimivaltaiselle esitutkintaviranomaiselle sekä muille viranomaisille mahdollisia toimenpiteitä varten. Nämä tapaukset eivät siis tilastoidu Rajavartiolaitoksen suorittamiin esitutkintoihin.

Syyttäjälle saapuneiden ihmiskauppa- tai törkeä ihmiskauppanimikkeisten asioiden määrä oli vuonna 2015 12 ja vuonna 2020 34 (Kuvio 8). Kiskonnantapaisen työsyrynnän ja parituksen osalta syyttäjille saapuneiden asioiden määrässä ei ilmene merkittävää muutostrendiä tarkastelun kohteena olevien vuosien osalta. Saapuneiden asioiden määrä on vaihdellut vuosittain kolmen ja 19 välillä. Seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöä koskevia rikosasioita ei ole juuri saapunut syyttäjälle (vuonna 2015 asioita oli neljä ja vuonna 2017 asioita oli seitsemän).

**Kuvio 8.** Lähde: Syyttäjälaitos 2021.

#### Syyttäjälle saapuneet asiat rikosnimikkeittäin vuosina 2015–2020, kpl



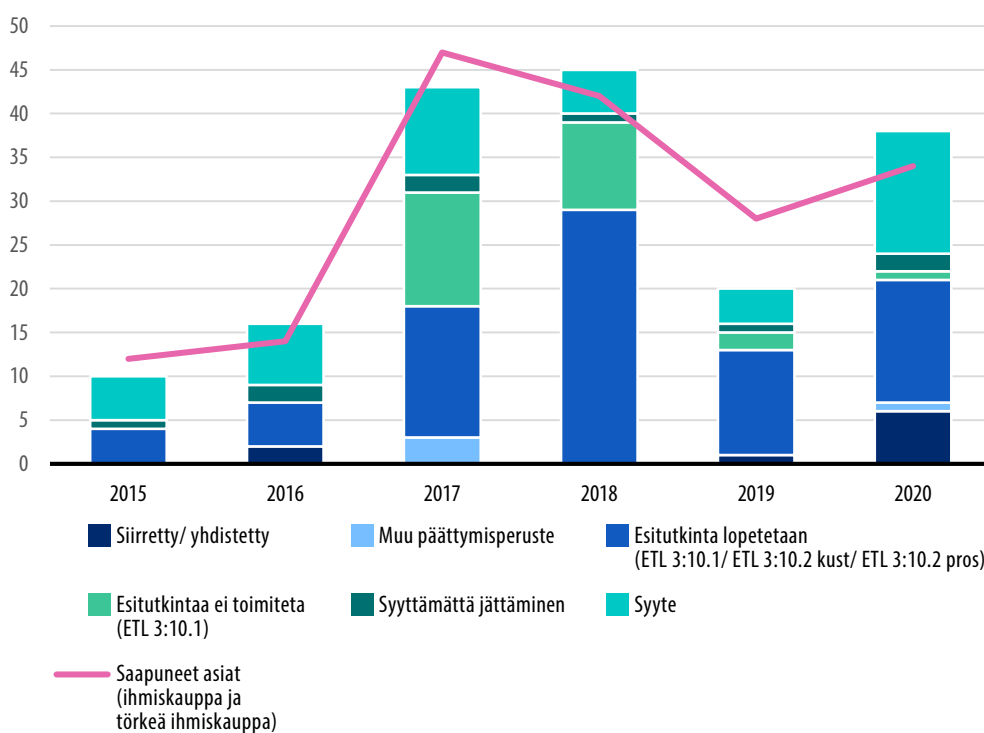
Kuvio 9 tarkastelee syyttäjille saapuneiden ihmiskauppa- tai törkeä ihmiskauppanimikkeisten asioiden etenemistä syyttäjälaitoksessa. Syyttäjille saapui vuonna 2015 12 ihmiskauppa- tai törkeä ihmiskauppanimikkeistä asiaa. Siitä lähtien syyttäjille tulleet ihmiskauppa-asiat ovat olleet kasvussa, ja vuonna 2020 vastaava luku oli 34. Vuonna 2020 erityisesti syytteiden määrä nousi merkittävästi (41 %) edellisiltä vuosilta, jolloin syytteitä nostettiin keskimäärin kuudessatoista prosentista asioista. Kuvion 9 käyrä ”Saapuneet asiat” kuvastaa kyseisenä vuonna syyttäjälle saapuneita asioita, mutta niistä annetut ratkaisut ovat saattaneet siirtyä seuraaville vuosille.

Erityisesti vuosien 2017–2019 osalta on otettava huomioon se, että merkittävä osa syyttäjälle saapuneista asioista ei ole edennyt varsinaiseen syyteharkintavaiheeseen (Kuvio 9). Syyttäjän päätöksellä esitutkintaa ei ole toimitettu huomattavassa määrässä asioita (2017,

60 % asioista; 2018, 93 %; 2019, 50 %). Yksi selittävä tekijä voi olla, että luvuissa on ulkomailla ihmiskaupan uhreiksi joutuneiden turvapaikanhakijoiden asioita. Asiat on päätetty, koska näyttöä rikoksesta ei ole ollut saatavissa, tai tutkinnan kustannussyiden vuoksi. Osataan nämä luvut korreloivat Ihmiskaupan auttamisjärjestelmän asiakasmäärien kasvun kanssa ulkomailla uhreiksi joutuneiden henkilöiden osalta samoilta vuosilta (Kuvio 6).

**Kuvio 9.** Lähde: Syyttäjälaitos 2021.

### Syyttäjälle saapuneet ihmiskauppa- ja törkeä ihmiskauppa-asiat ja niistä annetut ratkaisut, kpl



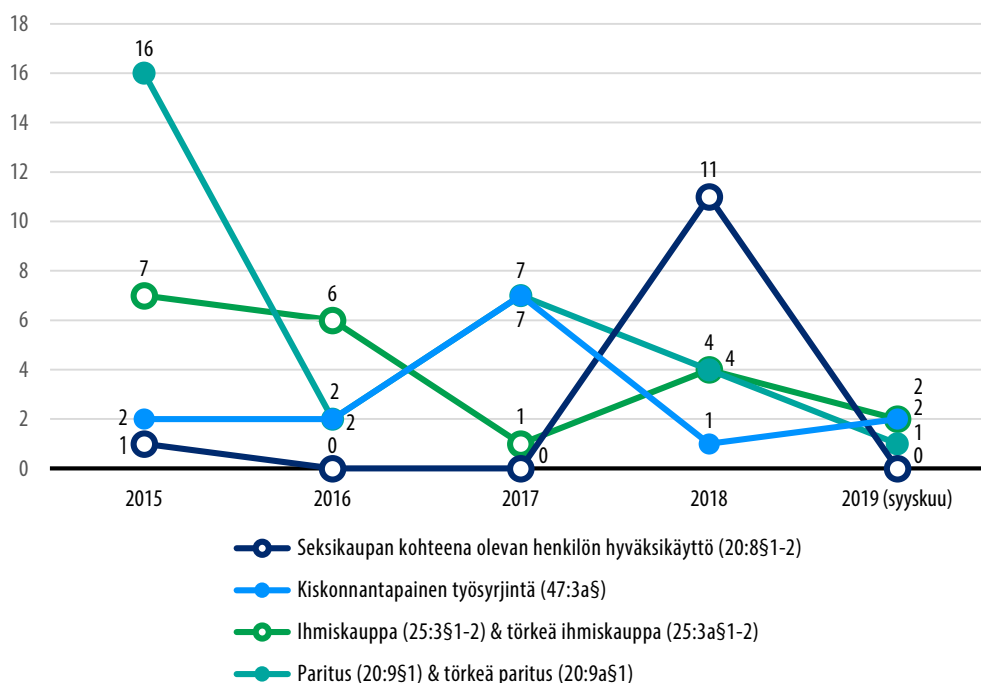
Syyttäjien lukujen kohdalla on syytä ottaa huomioon, että syyttäjälaitos ei tilastoi asianimikettä tai yksittäisen rikosasian sisältämiä eri rikosnimikkeitä. Syyttäjällä ja poliisilla yksi asia tai rikosnimike saattaa pitää sisällään sekä useita epäiltyjä että uhreja (asianomistajia).

Kuviosta 10 ilmenee, että ihmiskaupasta ja sen lähirikoksista tuomittujen määrät ovat pieniä, eikä määrissä ole havaittavissa merkittävää muutostrendiä tarkasteltavana ajanjaksona. Esimerkiksi vuonna 2015 tuomioistuimissa tuomittujen määrä ihmiskauppa- ja

törkeä ihmiskauppa-asioissa oli seitsemän ja vuoden 2019 syyskuuhun mennessä<sup>66</sup> tuomittuja oli kaksi. Selkeän poikkeuksen tästä näyttää kuitenkin muodostavan parituksesta tuomittujen määrä, joka näyttää laskeneen vuodesta 2015 (tuomittuja 16) vuoteen 2019 (1). Seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttökoksesta tuomittujen määrä oli vuonna 2018 muihin tarkasteluvuosiin nähden korkeampi (11).

**Kuvio 10.** Lähde: Tilastokeskus 2021.

#### Oikeudessa tuomitut (käräjäoikeudet ja hovioikeus) rikoksittain, 2015–2019, kpl



Korkein oikeus on antanut ainakin ratkaisut KKO:2014:80 ja KKO:2015:89. Nämä ovat koskeneet seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvää ihmiskauppaa. Lisäksi asia KKO:2017:60 on koskenut rangaistuksen määräämistä. Mies ja hänen tyttärensä olivat pitäneet ihmiskaupan uhria vallassaan useiden vuosien ajan, ja uhri oli muun muassa synnyttänyt miehelle kolme lasta. Vuonna 2020 KKO antoi valitusluvan marjanpoimintaan liittyvässä ihmiskauppa-asia. Korkeimmassa oikeudessa on kysymys siitä, oliko yrittäjä syyllistynyt menettelylleen yhteen vai 26 ihmiskaupparikokseen sekä rangaistuksen määräämisestä.

<sup>66</sup> Tilastot ulottuvat 30.9.2019 asti.

## LÄHTEET

- Committee against Torture: Concluding observations on the seventh periodic report of Finland. CAT/C/FIN/CO/7, 2017.
- Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: Concluding observations on the seventh periodic report of Finland, CEDAW/C/FIN/CO/7, 2014.
- European Committee of Social Rights: Conclusions 2019, Finland.
- Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings. Council of Europe Treaty Series - No. 197, 2005.
- Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA): Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Finland, GRETA(2019)06.
- Human Rights Committee: Concluding observations on the sixth periodic report of Finland, CCPR/C/FIN/CO/6, 2013.
- Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä: Vastaus tilastopyyntöön 18.2.2021. Sähköpostiviesti 19.2.2021. Viestin saaja: Mia Luhtasaari.
- Ihmiskaupan uhrien auttamistoimien järjestäminen. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin, ratkaisu EOAK/3489/2017.
- Ihmiskauppa, paritus ja prostituutio. Työryhmän osamietintö. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2003:5.
- Ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman toimeenpanon arviointi sekä suositukset ihmiskauppaa koskevan lainsäädännön ja toimenpiteiden kehittämiseksi. Ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman ohjausryhmän loppuraportti. Sisäasiainministeriön julkaisuja 17/2011.
- Jokinen, Anniina ja Natalia Ollus (toim.). Likainen vyyhti. Työperäisen hyväksikäytön liiketoimintamalli. HEUNI 2019.
- Kansallinen ihmiskaupparaporttoija: Kertomus 2010. Ihmiskauppa ja siihen liittyvät ilmiöt sekä ihmiskaupan uhrien oikeuksien toteutuminen Suomessa. Vähemmistövaltuutettu K 17/2010 vp. Helsinki 2010.
- Kansallinen ihmiskaupparaporttoija: Kertomus 2014. Arvio ihmiskaupan vastaisen toiminnan tilasta ja seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi joutuneiden ihmiskaupan uhrien oikeuksien toteutumisesta rikosprosessissa, K 19/2014 vp. Vähemmistövaltuutettu 2014.
- Kansallinen julkisten hankintojen strategia 2020. Valtiovarainministeriö 2020.
- Kervinen, Elina ja Natalia Ollus: Lapsiin ja nuoriin kohdistuva ihmiskauppa Suomessa. HEUNI 2019.
- Koskenoja et al.: Tuntematon tulevaisuus. Selvitys ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön toimivuudesta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 24/2018.
- Monika-Naiset liitto ry, Pakolaisneuvonta ry, Pro-tukipiste ry, Rikosuhripäivystys: Neliapila-järjestöjen yhteinen tiedonkeruu järjestötyössä tunnistetuista ihmiskaupan uhreista. Raportti tiedonkeruulomakkeista ihmiskauppaepäilyin herätessä vuonna 2020. Sähköpostiviesti 21.1.2021. Viestin saaja: Venla Roth.
- ”Näkymättömät uhrin”: Ohjausryhmän ehdotus ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman tarkentamiseksi. Työhallinnon julkaisu 383/2007. Työministeriö 2007.

- Oikeusministeriö: Uhri rikosprosessissa – ehdotus hyvistä menettelytavoista uhrien tarpeiden huomioon ottamiseksi. Oikeusministeriön lausuntoja ja mietintöjä 44/2018.
- Poliisihallitus: Ihmiskauppa jne 2015–2020. Sähköpostiviesti 15.1.2021. Viestin saaja: Venla Roth.
- Syyttäjälaitos: VS: Ihmiskauppa: toimintaohjelman valmistelu, lukuja. Sähköpostiviesti 15.1.2021. Viestin saaja: Venla Roth.
- Tammi-Moilanen, Kaisa: Naisvankiselvitys. Selvitys naisvankien olosuhteista, toiminnoista ja turvallisuudesta. Rikosseuraamuslaitoksen monisteita 4/2020.
- Tilastokeskus: VS: Tilastot. Sähköpostiviesti 17.3.2021. Viestin saaja: Venla Roth.
- Työ- ja elinkeinoministeriö, Kotoutumisen edistämistä koskevan lain (1386/2010) mukaisten kustannusten korvaamisesta kunnille. Ohje TEM/2331/00.03.05.02/2013.
- Ulkoasianministeriö: Ihmiskaupan vastainen toimintasuunnitelma. Ulkoasianministeriön julkaisusarja 18/2005.
- Valtioneuvoston ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma 2016–2017. Sisäministeriön julkaisuja 29/2016.
- Valtioneuvoston periaatepäätös kansalliseksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategiaksi ja toimenpideohjelmaksi 2020–2023.
- Viuhko, Minna: Restricted agency, control and exploitation – Understanding the agency of trafficked persons in the 21st-century Finland. HEUNI 2019.
- Väkivallaton lapsuus. Toimenpidesuunnitelma lapsiin kohdistuvan väkivallan ehkäisystä 2020–2025. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2019:27.
- Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus Eduskunnalle, K 6/2018 vp. Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2018.
- Ylinen, Pekka et al: Työperäisen ihmiskaupan paljastaminen. Tutkintaopas esitutkintaviranomaisille ja tarkistuslista työsuojeluviranomaisille. HEUNI 2020.



Oikeusministeriö  
PL 25  
00023 Valtioneuvosto  
[www.oikeusministerio.fi](http://www.oikeusministerio.fi)

Justitieministeriet  
PB 25  
00023 Statsrådet  
[www.justitieministeriet.fi](http://www.justitieministeriet.fi)

ISSN 2490-1172 (PDF)  
ISBN 978-952-259-901-8 (PDF)