OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto
Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaatio

7.6.2022

Lausunto; K 7/2022 vp Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle 2022

Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori kiittää mahdollisuudesta lausua yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksesta eduskunnalle (K 7/2022). Lausunnossaan koordinaattori ottaa kantaa kertomuksen luvussa 2 esitettyihin sisältöihin ja suosituksiin.

Kokoavana näkemyksenä koordinaattori toteaa, että hyväksikäytön ja ihmiskaupan vastainen työ on merkittävästi edistynyt tällä hallituskaudella. Vahva poliittinen tuki, selkeät hallitusohjelmakirjaukset, tiivis viranomaisyhteistyö ja poikkihallinnollinen toimintaohjelma ovat antaneet työlle hyvät edellytykset. Silti edelleen on paljon tehtävää, ja tähän myös kansallisena ihmiskaupparaportoijana toimiva yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnittää kertomuksessaan perustellusti huomiota.

Ihmiskaupan vastaisen työn koordinaatio

Kansallisena ihmiskaupparaportoijana toimiva yhdenvertaisuusvaltuutettu suosittelee kertomuksessaan *vakiinnuttamaan valtioneuvostotasoisen koordinaation riittävin toimintaedellytyksin*. Valtioneuvoston periaatepäätöksenä 6.5.2021 hyväksytyn ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman yksi toimenpide koskee ihmiskaupan vastaisen työn valtioneuvostotasoisen koordinaatiorakenteen selvittämistä. Selvitys julkaistiin maaliskuussa 2022. Selvityksen mukaan koordinaatiolle on olemassa selkeä tarve, ja koordinaatiorakenteen tulisi olla pysyvä. Selvityksessä ehdotetaan koordinaation sijoittamista suosituimmuusjärjestyksessä oikeusministeriöön, sisäministeriöön tai valtioneuvoston kansliaan, ja sen vakiinnuttamista asetuksen säätämisellä tai viran perustamisella. Myös toimintaohjelman toimeenpanotyö on käytännössä osoittanut, että koordinaatiolle on olemassa selkeä tarve, mikä ei todennäköisesti tule vähenemään ainakaan lähitulevaisuudessa.

Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen toiminnan ohjausryhmä linjasi helmikuussa 2022 ehdotukseksi ministerityöryhmälle, että koordinaatio vakiinnutettaisiin, ja sen sijoituspaikka olisi oikeusministeriö. Oikeusvaltion kehittämisen ja sisäisen turvallisuuden ministerityöryhmä päätti maaliskuussa vakiinnuttaa ihmiskaupan vastaisen työn koordinaation oikeusministeriöön. Ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattorin vakituinen virka täytettiin 1.6.2022 lukien.

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

Valtuutetun suositteleman *seuraavan toimintaohjelman valmistelu* riippuu seuraavan hallituksen päätöksistä. Voimassa olevan toimintaohjelman toimeenpanokausi jatkuu vuoden 2023 loppuun.

Rikosvastuun toteutumisen tehostaminen

Kansallisena ihmiskaupparaportoijana toimiva yhdenvertaisuusvaltuutettu suosittelee kertomuksessaan *tehostamaan rikosvastuun toteutumista* ihmiskaupparikosasioissa. Vuonna 2021 poliisin avaamien ihmiskauppa- ja lähirikosilmoitusten kokonaismäärä on kasvanut merkittävästi edellisestä vuodesta. Kasvun syiden voidaan arvioida olevan moninaisia, mm. viranomaisten rikosten tunnistamisen sekä yhteiskunnallisen tunnistettavuuden kasvu. Vuonna 2021 aloitti ihmiskaupparikoksien paljastamiseen ja tutkimiseen erikoistunut valtakunnallinen ihmiskauppatutkintaryhmä, johon on kohdennettu 20 henkilötyövuoden lisäresurssi. Vaikuttaa siltä, että tutkintaryhmä on ollut tarpeellinen.

Koordinaattori pitää erityisen tärkeänä valtakunnallisen ihmiskauppatutkintaryhmän vakiinnuttamista. Ryhmän vakiinnuttaminen on osaamisen keskittymisen ja sitä kautta esitutkinnan laadun kehittämisen näkökulmasta tärkeää, mutta tässä vaiheessa ryhmän tulevaisuus on epävarma. Huomionarvoista on, että poliisin näkemyksen mukaan ryhmän vakiinnuttamisesta riippuu laajasti myös muu ihmiskaupan vastaisen työn kehittäminen poliisissa.

Valtakunnallinen tutkintaryhmä ei koordinaattorin näkemyksen mukaan kuitenkaan yksinomaan riitä turvaamaan ihmiskaupan vastaisen työn kehittymistä Suomessa. Kokonaisuuden näkökulmasta olennaista olisi huolehtia siitä, että myös muilla poliisiyksiköillä on riittävät valmiudet estää, paljastaa ja tutkia ihmiskaupparikoksia. Poliisin toiminnan kehittäminen koko valtakunnan tasolla todennäköisesti hyötyisi strategisesta ja suunnitelmallisesta työotteesta, jonka kautta poliisille määriteltäisiin nykyistä selkeämmin valtakunnalliset tavoitteet ihmiskaupparikollisuuden estämiseksi ja torjumiseksi, ja toteutumista myös aktiivisesti seurattaisiin.

Toimintaohjelman toimeenpanon yhteydessä poliisi vahvistaa tietojohtoisuutta ja paljastavaa toimintaa, hyödyntää kansainvälistä yhteistyötä ja kehittää ihmiskaupparikollisuuden tilannekuvaa. Toimintaohjelman mukaisesti SM:n hallinnonalalla käynnistetään alkusyksystä 2022 hanke, jossa mallinnetaan ihmiskaupparikoksen esitutkinta poliisin operatiiviseen ja taktiseen käyttöön tutkintojen yhdenmukaistamiseksi ja laadun kehittämiseksi. Myös Syyttäjälaitos on sitoutunut osallistumaan tähän hankkeeseen.

Rikosvastuun toteutumisen tehostamiseksi ja ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman toimeenpanemiseksi Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksien laajentamismahdollisuuksia arvioidaan parhaillaan. Lisäksi on perustettu ihmiskauppaan erikoistuneiden syyttäjien verkosto, ja oikeusministeriössä on valmisteltu esitutkintalakiin muutosta, jonka myötä haavoittuvassa asemassa olevia asianomistajia koskeva esitutkinta keskitettäisiin tällaisiin asioihin perehtyneille tutkijoille ja tutkinnanjohtajille. Oikeusministeriössä on myös valmisteltu oikeudenkäymiskaareen muutosta, jonka myötä ihmiskaupassa ja sen lähirikoksissa olisi mahdollista jatkossa hyödyntää

esitutkinnassa videotallenteelle tallennettua kertomusta todisteena oikeudenkäynnissä. Tavoitteena on kehittää esitutkinnan laatua ja parantaa uhrien asemaa. Koordinaattori lisäksi katsoo, että rikosvastuun toteutumiseksi syyttäjälle tulee turvata riittävät resurssit aktiiviseen esitutkintayhteistyöhön ja sen jälkeisiin vaiheisiin, syyteharkintaan ja juttujen ajamiseen oikeudessa.

Vastikään on toteutettu ja parhaillaan toteutetaan useita ihmiskauppaan liittyviä selvityksiä. Ihmiskaupan ja sen lähirikosten soveltamiskäytäntöä selvittänyt tutkimus julkaistiin 4.3.2022. Selvityksen mukaan ihmiskaupparikosten tutkinta-, syyttämis- ja tuomioistuinkäytännössä on haasteita. Selvityksen mukaan ihmiskauppaa ei tunnisteta rikosprosessissa riittävän hyvin, mikä johtaa siihen, ettei ihmiskaupan uhrien oikeudet toteudu. Tutkimuksen perusteella toteutettavia jatkotoimenpiteitä arvioidaan.

Seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttörikoksen soveltamiskäytäntöä on selvitetty omassa tutkimuksessaan, joka on julkaistu 28.4.2022. Selvityksen keskeisenä havaintona on, että seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöä koskeva säännös on perusratkaisultaan toimiva, mutta säännöksen soveltamiskäytäntö ei ole täysin johdonmukaista. Selvityksessä katsotaan, että säännöksen soveltamisalan täsmentäminen oikeuskäytännössä olisi tarpeen. Selvityksen mukaan säännöksen luonnetta hyväksikäyttörikoksena ei riittävästi tunnisteta, ja siksi sen tavoite suojan antamisesta uhreille ei toteudu. Selvityksessä annetaan useita suosituksia tilanteen parantamiseksi.

Lisäksi toimintaohjelmassa on sitouduttu selvittämään nykytilaa liittyen oikeusjärjestelmän perusperiaatteeseen jättää rankaisematta pakon alla tehdystä rikoksesta (ns. rankaisemattajättämisperiaate). Tämä selvitys julkaistaan kesäkuun aikana.

Ihmiskaupan vastaisen työn ohjausryhmässä tullaan käymään keskusteluja siitä, millaisiin toimiin edellä mainittujen selvitysten perusteella on aiheellista ryhtyä ja arvioidaan myös tarvetta edistää selvitysten esiin nostamien haasteiden ratkaisemista seuraavalla hallituskaudella.

Turvallinen ja tuettu asumispalvelu ihmiskaupan uhreille

Kansallisena ihmiskaupparaportoijana toimiva yhdenvertaisuusvaltuutettu suosittelee säätämään *ihmiskaupan uhrien turvallisesta ja tuetusta asumispalvelusta*. Hallitusohjelmassa on saman sisältöinen kirjaus, jonka mukaan ihmiskaupan uhrien turvallisesta ja tuetusta asumispalvelusta säädetään ja huolehditaan EU-lainsäädännön edellyttämällä tavalla, ja toiminnan valvonta- ja ohjaustehtävä osoitetaan Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle.

Kirjaukseen liittyen THL toteutti vuonna 2021 selvityksen ihmiskaupan uhrien oikeudesta turvallisiin ja tuettuihin asumispalveluihin, jonka perusteella annettiin myös suosituksia. STM:ssä on koordinaattorin tietojen mukaan yhteistyössä THL:n kanssa arvioitu, ettei turvallisesta ja tuetusta asumispalvelusta ole tarpeen säätää, vaan tavoite voidaan toteuttaa tarkentamalla ohjeistusta. Useat ihmiskaupan uhrien auttamiseen erikoistuneet viranomais- ja järjestötoimijat ovat

eri mieltä THL:n selvityksen kanssa siitä, mikä ihmiskaupan uhrien auttamiseksi on asumispalvelun osalta riittävää. Ihmiskaupan vastaisen työn toimijat esimerkiksi toivovat, että ihmiskaupan uhrit pääsisivät turvakotien kaltaisten palvelujen piiriin nykyistä useammin. Tätä THL ei selvityksessään suosittele, koska se näkee, että uhrien tarpeisiin voidaan vastata muiden palvelujen puitteissa.

Ihmiskaupan vastaisen työn toimijat ovat tuoneet koordinaattorille esiin huolensa siitä, että tarpeenmukaisten asumispalvelujen puute vaikeuttaa uhrien irtautumista hyväksikäytöstä ja saattaa johtaa hyväksikäytön jatkumiseen tai uudelleen uhriksi joutumiseen. Useat ihmiskaupan vastaisen työn toimijat ovat tuoneet esille toiveensa tarkemmasta sääntelystä, mitä myös koordinaattori pitäisi uhrien haavoittuvan aseman vuoksi aiheellisena. Mikäli asiasta ei kuitenkaan tämän hallituskauden aikana ehditä enää valmistelemaan sääntelyä, tulisi asia ottaa uudelleen käsittelyyn seuraavalla hallituskaudella.

Ihmiskaupan uhrien auttamisen kehittäminen hyvinvointialueilla ja rikosprosessiyhteyden heikentäminen uhrien auttamistoimissa

Kansallisena ihmiskaupparaportoijana toimiva yhdenvertaisuusvaltuutettu suosittelee *rakentamaan sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksen yhteydessä hyvinvointialueille toimivat menettelyt ihmiskaupan uhrien tunnistamiseksi ja avun pariin ohjaamiseksi*. STM on ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelmassa sitoutunut ohjeistamaan hyvinvointialueita ihmiskaupan uhrien auttamisesta. Ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattorin johdolla on lisäksi vuosien 2021 ja 2022 kokoonnuttu yhdessä useiden kuntien sosiaalitoimen ja terveydenhuollon, Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän ja STM:n edustajien kanssa tavoitteena kehittää toimijoiden välistä yhteistyötä, jakaa hyviä käytäntöjä ja keskustella ihmiskaupan uhrien auttamiseen liittyvistä käytännön kysymyksistä.

STM arvioi lisäksi parhaillaan hallitusohjelman mukaisesti lainmuutostarpeita sosiaalihuoltolakiin, mutta tällä hetkellä näyttää siltä, ettei ihmiskaupan vastaisen työn tavoitteet uhrien aseman parantamisesta olisi täysin toteutumassa. Ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori katsoo, että lainsäädännön yhteensovittamiseen tulisi jatkovalmistelussa kiinnittää erityistä huomiota. Keskeistä uhrien oikeuksien toteutumisen näkökulmasta on se, että lainsoveltaja on riittävän hyvin tietoinen siitä kokonaisuudesta, joka ihmiskaupan uhrien asemaan liittyy.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies antoi vuonna 2019 ratkaisun, jossa hän katsoi, että ihmiskaupan uhrit ovat haavoittuvassa asemassa ja erityisen avun ja suojelun tarpeessa. 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. Tämän auttamisen kokonaisuuden tulisi koordinaattorin näkemyksen mukaan näkyä myös sosiaalihuoltolaissa, ja vähintään sen perusteluissa.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessaan esiin nostama auttamisen ja rikosprosessin välisen kytkennän heikentäminen on parhaillaan valmistelussa osana vastaanottolain muutosta. Asia on myös hallitusohjelmassa, ja perusratkaisuista on saavutettu yksimielisyys virkamiestasolla.

Ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön torjunta

Valtuutettu suosittelee varmistamaan, että *ulkomaalaisen työntekijän hyväksikäyttö ei kannata*. Ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäiseminen ja torjuminen on tällä hallituskaudella edistynyt tehokkaasti yhteistyössä erityisesti STM:n ja TEM:n kanssa.

Työsuojelun kehittämiseksi on tehty useita toimenpiteitä ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman mukaisesti. Kehittämistyö on tarpeen, koska työsuojeluviranomaisten havaintojen perusteella ulkomaalaisen työvoiman käyttö ja siihen liittyvät lieveilmiöt, kuten työnteko-oikeudettomien ja pimeän työvoiman käyttö, alipalkkaus ja ihmiskauppa, ovat yleistyneet. Ulkomaisen työvoiman valvonnan resurssien vahvistamiseen ja valvonnan kehittämiseen on vuonna 2021 saatu pysyvä 13,75 henkilötyövuoden lisäresurssi, josta raportoidaan vuosittain. Lisäresurssin avulla valvontoja on voitu tehdä enemmän ja valvontavihjeisiin on voitu reagoida paremmin. Lisäksi STM on kohdentanut aluehallintoviranomaisille vuonna 2021 voimaan tuleen luonnontuotteita keräävien ulkomaalaisten oikeudellisesta asemasta annetun lain valvontatehtävän mahdollistamiseksi 4–5 henkilötyövuoden resurssin. Työsuojelun kyvykkyyttä tunnistaa ihmiskauppaa kehitetään myös useilla muilla toimenpiteillä.

STM:n johdolla ollaan myös valmistelemassa toimenpiteitä ulkomaisen työvoiman majoitusolosuhteiden valvonnan kehittämiseksi. Näiden toimenpiteiden seurannasta vastaa koordinaattorin puheenjohtama työryhmä, joka on asetettu valmistelemaan toimintaohjelmaa ja seuraamaan sen toimeenpanoa.

Työ- ja elinkeinoministeriö on parhaillaan toimintaohjelman mukaisesti valmistelemassa ohjeistusta työperäisen hyväksikäytön ja ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta TE-palveluissa. Lisäksi TEM on asettanut jaoston, jonka tehtävänä on valmistella pitkän aikavälin strategia ja toimintasuunnitelma työvoiman hyväksikäytön torjumiseksi ja ehkäisemiseksi. Strategian ja toimintasuunnitelman on tarkoitus valmistua alkuvuodesta 2023. Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori toimii jaoston puheenjohtajana.

Oleskeluluvat

Kansallisena ihmiskaupparaportoijana toimiva yhdenvertaisuusvaltuutettu suosittelee *muuttamaan ulkomaalaislakia siten, että yhä useampi ihmiskaupan uhri täyttää oleskeluluvan myöntämisen edellytykset*. Sisäministeriö julkaisi syyskuussa 2021 osana ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman toimeenpanoa ihmiskaupan uhrien oleskelulupakäytäntöä koskevan selvityksen, jossa tehtiin myös lainmuutosehdotuksia. SM arvioi parhaillaan jatkotoimien tarvetta.

Maahanmuuttovirastossa on lisäksi toteutettu ihmiskauppapäätöksiä sekä yksiköiden prosesseja koskeva laillisuusvalvonta, joka valmistui marraskuussa 2021. Maahanmuuttovirastossa parannetaan jatkossa mm. ihmiskaupan tunnistamista, yhdenmukaistetaan oleskelulupaharkintaa sekä tehostetaan perehdytystä ja koulutusta.

Toimintaohjelmassa SM:n vastuulle osoitetut loput selvitykset ovat käynnistyneet. Ne koskevat ihmiskaupan uhrien harkinta-aikaa sekä seksuaalipalvelujen myyntiin liittyvän epäilyn perusteella tehtäviä käännytyksiä. Työn on tarkoitus valmistua vuoden 2022 loppuun mennessä.

Muita toimenpiteitä ihmiskaupan vastaisen työn kehittämiseksi

Ihmiskaupan vastaisessa toimintaohjelmassa on lukuisia toimenpiteitä, joilla lisätään ja kehitetään koulutusta laajasti eri toimijoille. Koulutusta järjestetään rikosprosessiviranomaisille (poliisi, syyttäjät, tuomioistuimet, oikeusapu, rikosseuraamusala), rajaviranomaisille, sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisille, opetushenkilöstölle, maahanmuuttoviranomaisille, TE-toimistojen viranomaisille, työsuojeluviranomaisille, yrityksille, työmarkkinajärjestöille ja siviili-ilmailun parissa toimiville tahoille. Koulutuksia varten on valmisteltu koulutusmateriaaleja, joista osa on jo valmistunut ja käytössä, ja osa valmistuu vuoden 2022 aikana.

Toimintaohjelman myötä myös viranomaisten ja muiden toimijoiden yhteistyötä kehitetään. Oikeusministeriö on esimerkiksi myöntänyt Rikosuhripäivystykselle valtionavustuksena 140 000 euroa verkostohankkeeseen seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi joutuneiden ihmiskaupan uhrien tunnistamisen ja auttamisen kehittämiseksi. Koordinaattori toimii hankkeen ohjausryhmän puheenjohtajana. Samankaltainen hanke on tarkoitus toteuttaa työperäiseen hyväksikäyttöön liittyen, ja TEM on alustavasti osoittanut hankkeelle 200 000 – 300 000 euron rahoituksen.

Ihmiskaupan vastaista työtä on kehitetty myös kansainvälisessä yhteistyössä. Esimerkiksi osana Suomen puheenjohtajakautta Pohjoismaiden ministerineuvostossa järjestettiin ihmiskaupan vastaisen työn parhaita käytäntöjä Pohjoismaissa käsittelevä seminaari marraskuussa 2021. Seminaarin ja muun tiedonhankinnan perusteella Suomi tulee esittämään työryhmän perustamista ihmiskaupan vastaiseen työhön Pohjoismaiden kesken. Työryhmässä edustettuina olisivat ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattorit, ja sen tavoitteena olisi parantaa tiedon, kokemusten ja hyvien käytäntöjen jakamista maiden välillä.