OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

27.5.2025

Lakivaliokunnalle

Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattorin lausunto: E 39/2025 vp Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto EU:n sisäisen turvallisuuden strategiasta "ProtectEU"

Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori kiittää Eduskunnan lakivaliokuntaa mahdollisuudesta lausua otsikkoasiassa.

EU:n sisäisen turvallisuuden strategian mukaan komissio tulee laatimaan uuden ihmiskaupan vastaisen torjunnan strategian. Tämänhetkinen strategia päättyy vuoden 2025 lopussa. Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori suhtautuu myönteisesti komission suunnitelmaan ottaa käyttöön uusi ihmiskaupan vastainen EU:n strategia. Strategia vastaa kansallisen tason toimintaohjelmaa ihmiskaupan ehkäisemiseksi ja torjumiseksi, jonka päivittämistä valmistellaan oikeusministeriön 3.4.2025 asettamassa poikkihallinnollisessa työryhmässä. Työryhmän esityksen on tarkoitus valmistua vuoden 2025 loppuun mennessä.

Ihmiskauppaa koskeva EU:n oikeudellinen kehys perustuu ihmiskaupan vastaiseen direktiiviin, jota muutettiin direktiivillä 2024/1712/EU, jäljempänä ’muutettu direktiivi’. Muutetun direktiivin määräykset on saatettava kansallisesti voimaan 15.7.2026 mennessä. Oikeusministeriö on asettanut työryhmän valmistelemaan direktiivin täytäntöönpanoa. Muutoksilla otetaan käyttöön tiukemmat säännöt ihmiskaupan torjumiseksi ja tarjotaan viranomaisille tehokkaammat välineet tutkia ihmiskaupparikoksia. Samalla ihmiskaupaksi määritellään uusia hyväksikäytön ilmenemismuotoja. Direktiivi tarjoaa myös parempaa tukea uhreille. EU:n uudistettu ihmiskaupan torjunnan strategia tukee myös muutetun direktiivin toimeenpanoa jäsenmaissa.

Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori pitää tärkeänä, että EU:n ihmiskaupan torjunnan strategian valmistelussa kuultaisiin keskeisiä ihmiskaupan vastaisen toiminnan asiantuntijoita jäsenmaissa. Tällaisia foorumeita ovat esimerkiksi EU:n ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaattorin säännöllisesti kokoon kutsuma kansallisten koordinaattoreiden ja raportoijien verkosto sekä kansalaisjärjestöjen yhteenliittymä (Civil Society Platform).

Myös strategian toimeenpano ja toimeenpanon seuranta aikanaan hyötyisivät nykyistä tavoitteellisemmasta yhteistyöstä jäsenvaltioiden asiantuntijoiden ja kansalaisjärjestötoimijoiden kanssa. Tässä yhteistyössä voitaisiin nykyistä laajemmin myös jakaa tilannekuvaa sekä ennen kaikkea hyviä käytäntöjä, jotka jäsenmaissa on havaittu toimiviksi ihmiskaupan ehkäisyssä ja torjunnassa. Tämä edistäisi myös muutetun direktiivin tavoitteiden toteuttamista käytännössä.

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Meritullinkatu 10 00170 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	kirjaamo.om@gov.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori katsoo, että tulevassa EU:n ihmiskaupan torjunnan strategiassa erityistä huomiota tulisi kiinnittää ilmiötorjuntaan, millä tarkoitetaan ihmiskauppaan liittyvien hyväksikäyttöilmiöiden paljastamista ja tutkintaa varsinaisen ihmiskaupparikollisuuden lisäksi. Tällaisia ilmiöitä ovat mm. lievemmät työperäiset hyväksikäytöt, paritusrikollisuus sekä ns. kynnysrahojen periminen. Ilmiötorjunnallinen lähestymistapa edistäisi tehokkaammin ihmiskaupan ehkäisyä ja torjuntaa.

Tulevassa strategiassa tulisi kiinnittää erityistä huomiota myös verkkoympäristössä tapahtuvaan tai sen välityksellä toteutettavaan ihmiskauppa- ja hyväksikäyttörikollisuuteen. Huomiota tulisi kiinnittää myös lapsiin ja nuoriin ihmiskaupan uhreina (esim. rikollisessa toiminnassa hyväksikäyttö) samoin kuin konkreettisiin toimenpiteisiin uhrien aseman parantamiseksi.

Ihmiskaupan uhrien haavoittuva asema ja uhrien mahdollisimman varhainen tavoittaminen tulisi ottaa keskeiseksi lähtökohdaksi strategian valmistelussa, jotta ihmiskauppaa ja siihen liittyvää hyväksikäyttöä saataisiin nykyistä tehokkaammin ilmi ja viranomaisten tietoon. Keinoja, joilla madalletaan ilmoituskynnystä, tulisi mahdollisuuksien mukaan lisätä ja olemassa olevia vahvistaa.

Komission edistymisraportti ihmiskaupan torjunnasta

Euroopan komissio julkaisi tammikuussa viidennen edistymisraportin ihmiskaupan torjunnasta Euroopan unionissa. Vaikka ihmiskaupan ehkäisyssä ja torjunnassa on edistytty, rekisteröityjen ihmiskaupan uhrien määrä edelleen kasvaa, ja esiin nousee myös uusia haasteita, kuten uusia hyväksikäytön ilmenemismuotoja. Lisäksi työvoiman hyväksikäyttö ja rikollisessa toiminnassa hyväksikäyttö näyttää lisääntyvän. Suurin osa ihmiskaupan uhreista on EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisia. Ihmiskaupassa on mukana EU:ta eniten uhkaavia rikollisverkostoja, jotka ovat aktiivisia myös muussa rikollisessa toiminnassa. Syytteiden ja tuomioiden määrä on edelleen pieni verrattuna epäiltyjen määrään. Tutkinta on aikaa vievää ja resurssi-intensiivistä, ja näyttö pohjautuu usein voimakkaasti asianomistajien kertomuksiin. Lisääntyvä siirtyminen verkkoympäristöön on edelleen haaste, jota tekoäly saattaa tulevaisuudessa vielä vaikeuttaa.

Raportointikaudella 2021–2022 EU:ssa rekisteröitiin 17 248 ihmiskaupan uhria. Tämä tarkoittaa 20,5 prosentin lisäystä vuosiin 2019–2020 verrattuna. Edellisten vuosien tavoin uhrien todellinen määrä on todennäköisesti huomattavasti suurempi kuin raportoitujen tietojen perusteella näyttää, sillä tilastoissa otetaan huomioon vain rekisteröivien yhteisöjen tietoon tulevat uhrit, minkä vuoksi moni uhri jää havaitsematta. Raportin mukaan kaikista uhreista EU:ssa 65 prosenttia oli naisia ja tyttöjä. Valtaosa seksuaalisen hyväksikäytön uhreista oli naisia (92 %). Heistä 68 prosenttia oli naisia ja 24 prosenttia tyttöjä. Työvoiman hyväksikäytön kohteeksi joutuneista suurin osa oli miehiä (70 %). Rekisteröidyistä uhreista 46 prosenttia oli EU:n kansalaisia ja 54 prosenttia kolmansien maiden kansalaisia.

Raportin mukaan ihmiskauppa seksuaalista hyväksikäyttöä varten oli edelleen yleisin hyväksikäytön ilmenemismuoto EU:ssa vuosina 2021–2022 (49 % uhreista), vaikka sen suuntaus olikin hieman laskeva (aiemmin 51 %). Lapsikauppa on raportin mukaan nopeasti kasvava ihmiskaupan ilmenemismuoto. Vuosina 2021–2022 lapsiuhreista oli EU:n kansalaisia 81 prosenttia ja 88:aa prosenttia käytettiin hyväksi siinä jäsenvaltiossa, jonka kansalaisia he olivat. Kaikista EU:ssa rekisteröidyistä uhreista lapsia oli lähes viidesosa (19 %). Lapsikauppaa harjoitetaan EU:ssa kaikenlaista hyväksikäyttöä varten: pääasiassa seksuaalista hyväksikäyttöä mutta myös rikollisuuteen ja kerjäämiseen pakottamista, pakkoavioliittoja ja työvoiman hyväksikäyttöä varten.

Seksuaalisen hyväksikäytön uhriksi joutuvat lapset ovat hyvin aktiivisia sosiaalisissa verkostoissa ja pelisivustoilla.

Vaikka rikollisuuteen pakottaminen muodosti edistymisraportin mukaan vain kolme prosenttia kaikista EU:ssa vuosina 2021–2022 rekisteröidyistä tapauksista, jotkin jäsenvaltiot ilmoittivat tämän hyväksikäytön ilmenemismuodon lisääntyneen. Rikollisuuteen pakottaminen liittyy usein varkauksiin, pikkurikollisuuteen, taskuvarkauksiin, myymälävarkauksiin ja huumeiden myyntiin. Jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet myös rikollisuuteen pakotettuna tehtyjen verkkopetosten lisääntymisestä ja sosiaaliturvapetoksista. Ne ovat myös raportoineet, että rikollisjoukot käyttävät entistä enemmän hyväksi lapsia taskuvarkauksissa, ryöstöissä ja huumekuriireina. Rikollisjoukot ovat käyttäneet hyväksi haavoittuvassa asemassa olevia nuoria poikia pakottamalla heidät toimimaan huumekuriireina, työskentelemään kannabisviljelmillä sekä tekemään ryöstöjä ja muita väkivallantekoja.

Suomen tilannekuvasta

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä. Vuonna 2023 Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään kirjattiin edellisvuotta enemmän uusia hakemuksia, yhteensä 510 kappaletta. Vuonna 2023 järjestelmään hyväksyttiin 326 uutta asiakasta, joista hieman yli puolet oli naisia ja tyttöjä. Asiakkaista noin 4 % oli alaikäistä. Pääosa eli 64 % kaikista vuoden 2023 hyväksikäyttötapauksista oli tapahtunut Suomessa. Pakkotyö oli vuonna 2023 merkittävin ihmiskaupan muoto, jonka jälkeen tulivat seksuaalinen hyväksikäyttö ja pakkoavioliitto. Työhön liittyvistä tapauksista esiin nousivat luonnontuotteiden poiminta (32 %), marjatilat (24 %), ravintola-ala (13 %), siivous (11 %), hyvinvointi (4 %) sekä puutarha-ala (4 %). Hyväksikäyttöä oli myös monella muulla alalla. Auttamisjärjestelmä arvioi vuosikatsauksessaan 2023 vuoden osalta aktiivisen toimintaohjelmakauden ja tunnistamisen lisääntymisen vaikuttaneen lisääntyneisiin hakemusmääriin.

Vuonna 2024 ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään otettiin 207 uutta asiakasta, joista 90 oli joutunut ihmiskaupan uhriksi Suomessa. Auttamisjärjestelmään vuonna 2024 otetuista uusista asiakkaista 45 % oli joutunut pakkotyöhön ja 32 % oli pakkoavioliiton uhreja. Loput olivat seksuaalisen hyväksikäytön uhreja (20 %) tai pakotettuja rikolliseen toimintaan. Uhreista 61 % oli naisia ja tyttöjä. Uusista asiakkaista noin 5 % oli alaikäisiä. Pakkotyö oli vuonna 2024 yleisin ihmiskaupan ilmenemismuoto (45 %). Pakkoavioliitto nousi toiseksi yleisimmäksi ihmiskaupan ilmenemismuodoksi (32 %). Joulukuun lopussa 2024 auttamisjärjestelmässä oli yhteensä 1610 henkilöä, joista tunnistettuja uhreja oli 1331 ja heidän alaikäisiä lapsiaan 279.

Poliisi. Ihmiskaupparikollisuus ilmenee usein muun ilmi tulevan rikollisuuden yhteydessä. Yhtenäisen tilannekuvan luomiseksi on ymmärrettävä ihmiskaupan ilmenemismuodot mm. laittoman maahantulon järjestämisen, väärennysrikollisuuden, petosrikollisuuden, huumausainerikollisuuden, lapsiin verkossa kohdistuvan seksuaaliväkivallan sekä muun järjestäytyneeseen rikolliseen toimintaan rekrytoimisen osalta. Tästäkin syystä keskeistä on ihmiskaupparikollisuuden torjunnassa omaksua ilmiötorjunnallinen lähestymistapa.

Poliisin avaamien ihmiskauppa- tai lähirikosten esitutkintojen lukumäärä on kasvanut pitkäaikaisesti. Kun vuonna 2015 esitutkintaviranomaiset käynnistivät yhteensä 78 ihmiskauppa- tai lähirikosten esitutkintaa, käynnistettiin näitä vuonna 2023 jo yhteensä 367. Näistä vuonna 2015 oli ihmiskauppanimikkeitä 30 ja vuonna 2023 yhteensä 152. Ihmiskauppanimikkeiden rikosten tapahtumapaikoista merkittävä osa sijoittuu Suomeen, ja määrä on kasvanut vuosien aikana. Vuonna 2023 avatuista 152:sta rikosilmoituksesta noin 91:ssä vähintään osa rikoksen tapahtumista sijoittui Suomeen. Keskusrikospoliisin arvion mukaan Suomessa tapahtuvien rikosten

osuuden kasvua selittää useat eri seikat, kuten ilmi tulevan työperäisen hyväksikäytön suhteellisen osuuden kasvu ja muiden viranomaisten muuttuneet ilmoituskäytännöt.

Esitutkintaviranomaiset käynnistävät ihmiskauppa- ja lähirikosten tutkintoja usein paljastavan toiminnan kautta. Paljastavassa toiminnassa keskeisessä roolissa on toisten kanssa tehtävä yhteistyö. Tutkintoja avataan myös usein poliisille tehtyjen rikosilmoitusten perusteella, ml. epäillyn rikoksen asianomistajan. Poliisin toiminnan näkökulmasta ihmiskauppa- ja lähirikosten ilmitulon kannalta keskeisiä tahoja esitutkintaviranomaisten ja kansainvälisten yhteistyötahojen ohella ovat muun muassa Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, Rikosuhripäivystys, Aluehallintovirasto ja Maahanmuuttovirasto.

Vuonna 2023 käynnistettyjen ihmiskauppa- ja lähirikosten esitutkintojen yleisin hyväksikäytön ilmenemismuoto oli työperäinen (noin 73 prosentissa ilmoituksista). Muita hyväksikäytön muotoja olivat seksuaalinen (noin 13,5 %), muut ihmisarvoa loukkaavat olosuhteet (noin 8 %) sekä pakkoavioliitto (noin 5,5 %). Työperäisen hyväksikäytön osuus esitutkintaviranomaisten avaamista rikosilmoituksista on kasvanut vuosien aikana.

Vuonna 2023 käynnistettyjen ihmiskauppa- ja lähirikosten esitutkinnoissa asianomistajia oli kansalaisuudeltaan yli neljäkymmentä. Useimmiten rikoksesta epäilty oli kansalaisuudeltaan suomalainen, mutta tekijöiden joukossa on myös muita kansalaisuuksia.

Vuonna 2023 avattiin muutamia ihmiskauppanimikkeen rikosilmoituksia, joissa epäillyn rikoksen tapahtumista ainakin osa sijoittui Suomeen ja joissa asianomistaja oli epäillyn rikoksen tapahtumien alkamisen ajankohtana alaikäinen. Näissä hyväksikäytön epäiltynä ilmenemismuotona painottui seksuaalinen hyväksikäyttö. Epäiltyä työperäistä hyväksikäyttöä esiintyy Suomessa useilla eriävillä toimialoilla, muun muassa rakennus-, siivoamis-, ravitsemus- sekä maatalous- ja puutarhatoimialalla.

Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattorin Keskusrikospoliisista saamien tietojen mukaan ihmiskaupparikollisuus on lisääntyen siirtynyt hyödyntämään tietoverkkoa ja pikaviestisovelluksia. Merkittävässä osassa ihmiskauppa- ja lähinimikkeiden rikostutkintoja ne ovat vähintään jossain roolissa, ja rooli on kasvanut merkittävästi 2010-luvulta ja entisestään voimistunut 2020-luvulla. Myös järjestäytynyt rikollisuus on siirtynyt yhä enemmän tietoverkkoihin.

Keskusrikospoliisilta saatujen tietojen mukaan tietoverkot mahdollistavat ulkomaalaisten seksinmyyntitoiminnassa rikollisen liiketoiminnan johtamisen myös ulkomailta, mikä vaikeuttaa lainvalvontaviranomaisten mahdollisuutta tunnistaa rikollista toimintaa ja puuttua siihen. Tietoverkot ja pikaviestisovellukset mahdollistavat etäältä myös uhrin jatkuvaluontoisen kontrolloinnin. Lisäksi rikollisen toiminnan kautta saatuja varoja voidaan tietoverkon rahansiirtopalveluita tai kryptovaluuttoja käyttäen siirtää tehokkaasti ulkomaille. Työperäisessä hyväksikäytössä uhreja rekrytoidaan tietoverkkoa ja pikaviestisovelluksia hyödyntäen. Teknologiaa käytetään myös uhrien kontrollointiin ja ohjeistuksiin sekä rekrytointiin erehdyttämällä työpaikkaa etsiviä. Tietoverkon alustatalous luo mahdollisuuksia työnteolle, mutta myös hyväksikäytölle.

Keskusrikospoliisin mukaan myös ns. rikoksilla oireilevien nuorten tai vakavaan nuorisorikollisuuteen osallistuvien alaikäisten joukossa on ihmiskaupan uhreja, jotka on rekrytoitu mukaan rikolliseen toimintaan. Vastaavasti myös verkon välityksellä toteutettavaan lasten seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyy kansainvälistä ja järjestäytynyttä ihmiskaupparikollisuutta.

Todellisen vaikuttavuuden aikaansaamiseksi tarvitaan tiivistä kansainvälistä yhteistyötä. Keskusrikospoliisin näkökulmasta EMPACT-yhteistyön merkitys on ratkaisevaa. Ihmiskaupparikosten tehokas paljastaminen, tutkinta ja rikosvastuuseen saattaminen edellyttää kansainvälistä lainvalvontaviranomaisten yhteistyötä, jossa EMPACT-yhteistyöllä on merkittävä rooli. EMPACT THB -toimintasyklissä on tällä hetkellä kaikkiaan 22 operatiivista aktiviteettiä, joista Suomi on mukana kymmenessä. Suomen aktiivisuutta EMPACT-toiminnassa tulisikin lisätä. Kokonaan uusiin Operational Task Force (OTF) -rikostiedusteluverkostoihin tulee olla mahdollisuus liittyä ihmiskauppaan liittyvien eri ilmiöiden noustessa ajankohtaiseksi myös Suomessa (esim. Etelä-Amerikan maista lähtöisin olevaan ihmiskauppa/-paritusrikollisuuteen liittyvä verkosto). EMPACT- ja OTF-yhteistoiminnan myötä Suomen tulee entistä aktiivisemmin hyödyntää paljastavaa toimintaa ja tutkintaa tukevat rahoitusinstrumentit, joiden käytöstä on saatu viime vuosina hyviä kokemuksia.

Työsuojeluviranomainen. Viime vuosien työ ihmiskaupan ja työperäisen hyväksikäytön tunnistamisen vahvistamiseksi näkyy työsuojeluviranomaisen toiminnassa voimakkaasti. Työperäistä hyväksikäyttöä tunnistetaan ja paljastetaan erityisesti aloilla, joissa hyväksikäyttöä on tiedetty olevan jo pitkään, kuten ravintola-, rakennus-, kuljetus- ja kauneudenhoito- ja hieronta-alalla. Eri puolilla Suomea korostuu tietyt alat, esimerkiksi laivanrakennusteollisuus Lounais-Suomessa ja maataloustyö- ja metsäala Länsi- ja Sisä-Suomessa sekä Itä-Suomessa. Maatalous- ja muu kausityö on tyypillinen valvonnan kohde Pohjois-Suomessa, ja Etelä-Suomessa esimerkiksi autokorjaamot ja -pesulat sekä siivoustyö korostuvat muita alueita enemmän.

Ulkomaisen työvoiman käytön valvonta teki vuonna 2024 yhteensä noin 1950 työsuojelutarkastusta. Työsuojeluviranomainen teki vuonna 2024 yhteensä 6 ilmoitusta poliisille ihmiskaupasta ja 30 ilmoitusta, joissa nimikkeinä oli työsyrjintä, kiskonnantapainen työsyrjintä, kiskonta tai törkeä kiskonta. Usein mukana on muitakin epäiltyjä rikoksia, kuten työaikasuojelurikos tai luvattoman ulkomaisen työvoiman käyttö. Näiden lisäksi poliisi on aloittanut yhteensä 13 esitutkintaa heti yhteistarkastuksen aikana ilman erillistä rikosilmoitusta jälkikäteen. Viranomaisyhteistyössä tarkastuksia on tehty vuonna 2024 yhteensä hieman yli 500. Kasvava määrä tarkastuksia tehdään suunnattuna erityisesti työperäisen hyväksikäytön paljastamiseen. Onkin tärkeää huomioida, että ulkomaisen työvoiman käytön valvontaresurssit tulee turvata, jotta ennaltaehkäisevää valvontaa voidaan tehdä riittävästi.

Työsuojeluviranomaisen kokemuksen mukaan Suomessa lyhyen aikaa työtä tekevät kausityöntekijät sekä ulkoimaisten yritysten lähetetyt työntekijät jäävät selvästi katvealueeksi rikosprosessien sekä uhrien oikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Muita tunnistettuja haasteita ovat liikkuvaa työtä tekevien työntekijöiden kohtaaminen ja heihin kohdistuvan hyväksikäytön paljastaminen sekä lisääntynyt työsuhteiden naamioiminen yrittäjyydeksi. Välittäjätoiminta ja muu kynnysrahoihin ja työsopimusten myymiseen liittyvät ilmiöt ovat selvässä kasvussa.

Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori Venla Roth