Lausunto

16.4.2026

Eduskunta
Lakivaliokunta

Asia: **K 2 /2026 vp yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle 2026; Ihmiskaupparikokset ja naisiin kohdistuva väkivalta -rikosoikeudellinen järjestelmä ja rikosvastuun toteuttaminen**

Ihmiskaupparikokset

Ihmiskaupparikollisuuden torjunnan kehitys ja haasteet

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksen perusteella ihmiskaupparikollisuuden torjunnassa on tapahtunut myönteistä kehitystä, erityisesti poliisin erikoistuneen tutkintatoiminnan ansiosta. Samalla kertomus kuitenkin osoittaa merkittäviä rakenteellisia puutteita rikosvastuun toteutumisessa. Vaikka ihmiskaupparikoksia tulee viranomaisten tietoon yhä enemmän, syytteiden ja tuomioiden määrä on edelleen vähäinen ja rikosprosessit pitkiä. Tämä heikentää uhrien oikeusturvaa sekä rikosoikeudellisen järjestelmän vaikuttavuutta.

Ihmiskaupan ja työperäisen hyväksikäytön rakenteellinen luonne

Ihmiskauppa ja työperäinen hyväksikäyttö ovat Suomessa lisääntyneet nopeasti ja ovat osin vakiintuneet ilmiöiksi erityisesti matalapalkka-aloilla. Taustalla vaikuttaa mm. järjestäytyneen, usein kansainvälisen rikollisuuden kytkeytyminen yritystoimintaan, jolloin hyväksikäyttö voi piiloutua näennäisesti laillisten rakenteiden sisään. Tämä vaikeuttaa ilmiön tunnistamista ja siihen puuttumista ajoissa.

Työperäinen maahanmuutto ja haavoittuvuus

Työperäisen maahanmuuton lisääntyminen on tuonut Suomeen ulkomaista työvoimaa erityisesti aloille, joilla on kohonnut hyväksikäytön riski. Osa työntekijöistä on haavoittuvassa asemassa muun muassa puutteellisen kielitaidon, vähäisen lainsäädännön tuntemuksen ja erinäisten riippuvuussuhteiden vuoksi. Tämä altistaa heidät työperäiselle hyväksikäytölle ja ihmiskaupalle. Keskeinen ongelma ei kuitenkaan ole työntekijöiden taustassa, vaan rakenteissa, jotka mahdollistavat hyväksikäytön ja sen piiloutumisen työmarkkinoille.

Poliisin erikoistuminen ja valtakunnallinen kyvykkyys

Valtakunnallinen ihmiskauppaan erikoistunut tutkintaryhmä on keskeinen osa poliisin osaamista, mutta sen resurssit eivät yksin riitä vastaamaan ilmiön valtakunnalliseen laajuuteen. Ryhmän tueksi perustettu tutkijaverkosto ei ole käytännössä toiminut suunnitellusti, mikä on heikentänyt osaamisen leviämistä ja yhteistyötä poliisilaitosten välillä. Työperäisen hyväksikäytön ja ihmiskaupan torjunta edellyttää osaamisen vahvistamista koko poliisihallinnossa siten, että jokaisella poliisilaitoksella on riittävä erityisosaaminen ja kyvykkyys tunnistaa ilmiöön liittyviä asioita, käynnistää esitutkinta ja viedä tapaukset eteenpäin.

Ihmiskapparikosten tutkinta on usein hidasta ja edellyttää merkittävää viranomaisresursointia erityisesti tutkinnan alkuvaiheessa, jotta tarvittavat etsinnät ja kiinniotot voidaan toteuttaa tehokkaasti ja oikea-aikaisesti. Näytön hankkiminen on monivaiheista ja vaativaa, ja siihen liittyy usein laajaa tulkkien käyttöä, mikä osaltaan lisää tutkinnan kestoa sekä vaatii viranomaisilta erityistä osaamista ja resursseja.

Lisäksi tutkintaan liittyy usein suuri määrä henkilöitä, joita on kuultava. Osa heistä on saattanut jo poistua Suomesta, mikä vaikeuttaa heidän tavoittamistaan ja kuulemistaan merkittävästi. Usein hyväksikäyttöä koskevat epäilyt tulevat viranomaisten tietoon vasta siinä vaiheessa, kun henkilö on poistumassa maasta tai on jo lähtenyt Suomesta, mikä entisestään hidastaa ja monimutkaistaa tutkintaa.

Ihmiskauppatutkinnan käsikirja ja viranomaisyhteistyö

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelman yhteydessä käynnistettiin sisäministeriön poliisiosaston hanke ihmiskapparikostutkinnan kehittämiseksi. Poliisiammattikorkeakoulun toteuttaman hankkeen tuloksena valmistui ihmiskauppatutkinnan käsikirja (6/2024). Sen tarkoituksena on yhtenäistää tutkintakäytäntöjä sekä koota yhteen poliisin, muiden viranomaisten ja kolmannen sektorin olemassa oleva keskeinen tieto. Käsikirja korostaa viranomaisten, syyttäjien ja kolmannen sektorin yhteistyön merkitystä onnistuneessa esitutkinnassa ja syyteharkinnassa.

Nykyjärjestelmän puutteet ja varhainen tunnistaminen

Keskeinen ongelma nykyjärjestelmässä on se, että työelämässä ja viranomaisvalvonnassa ei ole riittäviä mekanismeja hyväksikäytön varhaiseen tunnistamiseen. Tapaukset tulevat usein ilmi vasta viiveellä tai vakavien rikosepäilyjen yhteydessä, jolloin vahingot ovat jo merkittäviä. Nykyinen painopiste on liiaksi jälkikäteisessä valvonnassa ja rikosprosessissa, joihin kenenkään viranomaisten resurssit eivät yksin eikä yhdessä riitä vastaamaan ilmiön laajuuteen.

Tarve ennaltaehkäisevän toiminnan vahvistamiselle

Jos työperäiseen hyväksikäyttöön ja ihmiskauppaan halutaan puuttua ennaltaehkäisevästi jo työntekijän lähtömaassa, on ennalta estäviä toimia

vahvistettava merkittävästi nykyisestä. Pelkkä jälkikäteinen valvonta ei riitä, vaan painopiste tulisi siirtää varhaiseen vaiheeseen, jossa hyväksikäytön riskit syntyvät – rekrytointiprosessin alkuun ja lähtömaahan.

Vaikuttavin tapa suojella työntekijöitä on katkaista hyväksikäytön kierre jo ennen Suomeen saapumista. Tämä edellyttää ennaltaehkäisyn vahvistamista Suomen rajojen ulkopuolella sekä rekrytointiketjujen tiukempaa hallintaa.

Käytännössä tämä tarkoittaa muun muassa:

Rekrytointikäytäntöjen läpinäkyvyyden ja oikeudenmukaisuuden varmistamista: Rekrytointimaksujen kieltämistä sekä välittäjäketjujen tehokasta valvontaa, jotta työntekijät eivät joudu velkakierteeseen jo ennen maahan saapumista.

Ennakollisen viranomaisviestinnän lisäämistä: Selkeää, suoraa ja monikielistä tietoa työntekijöiden oikeuksista, työehdoista ja oikeusturvakeinoista jo lupaprosessin aikana.

Tiukempaa työnantajaseulontaa: Oleskelulupien myöntämisen kytkemistä työnantajien luotettavuuden arviointiin sekä rekrytointiketjujen läpinäkyvyyden varmistamiseen.

Ennaltaehkäisy lähtömaassa on sekä inhimillisesti kestävin että yhteiskunnallisesti tehokkain tapa torjua hyväksikäyttöä, vahvistaa oikeudenmukaisia työmarkkinoita ja ehkäistä harmaata taloutta.

Samanaikaisesti myös Suomessa tarvitaan vahvempia toimia. Tämä tarkoittaa esimerkiksi yritysvastuun ulottamista koko alihankintaketjuun, työntekijöiden oikeuksista tiedottamisen tehostamista, matalan kynnyksen ilmoituskanavien ja viranomaisyhteistyön kehittämistä sekä työmarkkinavalvonnan vahvistamista. Lisäksi on kehitettävä keinoja, joilla hyväksikäyttö voidaan tunnistaa nykyistä varhaisemmassa vaiheessa.

Johtopäätökset: rikoslain viimesijaisuus

Kokonaisuutena arvioiden rikoslain käyttö tulisi ymmärtää viimesijaisena keinona, jolla puututaan vakavimpiin rikoksiin. Nykytilanteessa järjestelmä painottuu kuitenkin liiaksi jälkikäteiseen rikosoikeudelliseen puuttumiseen, mikä ei yksin riitä muuttamaan ilmiön rakenteellisia syitä. Ilman ennaltaehkäiseviä ja rakenteellisia toimia ihmiskaupan ja työperäisen hyväksikäytön vähentäminen ei ole mahdollista kestävällä tavalla.

Naisiin kohdistuva väkivalta -rikosoikeudellinen järjestelmä ja rikosvastuun toteuttaminen

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksen perusteella Suomessa naisiin kohdistuva väkivalta on laaja-alainen, sukupuolistunut ja alitorjuttu ihmisoikeusongelma, jonka tehokas ehkäisy edellyttää sitovaa lainsäädäntöä, systemaattista riskinarviointia ja vahvoja rakenteita.

Kertomus tuo esiin lainsäädännöllisiä puutteita, palvelujärjestelmään liittyviä haasteita ja sen, että kansainvälisiä velvoitteita ei täytetä riittävällä tavalla.

Yhtenä seikkana on tuotu esiin se, että väkivallan toistumis- ja kuolemanriskiä ei systemaattisesti arvioida viranomaistoiminnassa.

Lähisuhdeväkivaltaan puuttuminen osa poliisin perusosaamista

Naisiin kohdistuva väkivalta on Suomessa merkittävä ja kansainvälisesti tunnistettu ihmisoikeus- ja yhteiskunnallinen ongelma. Poliisin velvollisuutena lähisuhdeväkivallan torjunnassa on tehdä huolellinen riskinarviointi, kirjata rikosilmoitus ja ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin. Tutkintatoimenpiteet on aloitettava mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, jotta saadaan riittävä näyttö ja suojaustoimenpiteisiin voidaan ryhtyä ajoissa.

Keskeistä lähisuhdeväkivallan puuttumisessa on sen tunnistaminen ja oikea-aikaisiin toimenpiteisiin ryhtyminen. Rikosten selvittämisen ja ennalta ehkäisemisen lisäksi uhrien suojelu sekä asianosaisten tuen ja avun saannin turvaaminen ovat erittäin keskeisessä asemassa lähisuhdeväkivalta-asioissa. Näiden asioiden huomioiminen ja hallitseminen kuuluvat jokaisen poliisissa työskentelevän perusosaamiseen sekä jatkuvasti kehitettävän ammattitaidon piiriin, etenkin valvonta- ja hälytys- sekä rikostorjuntasektoreilla.

Suojelutarpeen arviointi

Sisäministeriö on 25.3.2026 vastannut kertomuksessa mainittuun apulaisoikeuskanslerin selvityspyyntöön (OKV/1905/10/2022) poliisin menettelystä väkivallan riskinarvioinnissa ja uhrin suojelussa (VN/7328/2025).

Esitutkintalain mukaisessa suojelutarpeen arvioinnissa ja asianomistajan oikeuksista ilmoittamisessa on kyse lainsäätäjän esitutkintaviranomaiselle asettamista velvollisuuksista rikoksen uhrin oikeuksien turvaamiseksi. Esitutkintalaissa säädetty arviointi ja suojelutoimenpiteet liittyvät esitutkintaan ja oikeudenkäyntiin eivätkä ne ulotu toimenpiteisiin, joilla henkilöä voidaan suojata niiden ulkopuolella. Näitä toimenpiteitä poliisi joutuu harkitsemaan erikseen.

Vastauksessaan apulaisoikeuskanslerille sisäministeriö on todennut, että suojelutarpeen arviointi on esitutkintaviranomaiselle laissa säädetty velvollisuus. Kyse ei ole asianomistajan itsensä suorittamasta arviosta eikä asianomistajan oma käsitys toimenpiteiden tarpeellisuudesta tulisi olla ratkaisevaa. Lain mukaan arvioinnissa on otettava huomioon etenkin asianomistajan henkilökohtaiset olosuhteet ja rikoksen laatu.

Istanbulin sopimuksen hyväksymistä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 155/2014 vp s. 63) on artiklan osalta tuotu esille muun ohella monialaista riskienarviointihanketta (MARAK), jonka tavoitteena on parisuhdeväkivallan (lähisuhdeväkivallan) korkean riskin uhrien

tunnistaminen, vakavan väkivallan uusiutumisen ehkäiseminen ja parisuhdeväkivallan seurauksien vähentäminen. Poliisissa on käytössä kaksivaiheinen MARAK-toimintamalli, joka koostuu riskinarvioinnista systemaattisen lomakkeen avulla sekä riskin ollessa koholla, asiakkaan turvallisuuden parantamisesta moniammatillisessa yhteistyökokouksessa. MARAK-lomake kartoittaa fyysistä, psyykkistä ja henkistä väkivaltaa mm. parisuhteessa ja parisuhteen osapuolten elämäntilanteita. Suomessa on valtakunnallisesti käytössä myös Ankkuri-toiminta, jossa poliisin, sosiaalityöntekijän, sairaanhoitajan ja nuorisotyöntekijän yhteistyön ja varhaisen puuttumisen keinoin edistetään nuorten hyvinvointia sekä ennalta estetään rikoksia. Joillakin paikkakunnilla Ankkuritoiminnan avulla puututaan myös lähisuhdeväkivaltaan.

Poliisiammattikorkeakoulun sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen yhteistutkimus vuodelta 2025 tarkasteli, miten lähisuhdeväkivallan riskinarviointi toteutuu poliisityössä ja millaisia haasteita siihen liittyy. Tutkimuksen mukaan useilla poliiseilla ei ollut lähisuhdeväkivallan riskitekijöistä selkeää käsitystä. Riskitekijöiden ymmärtäminen edellyttää selkeää käsitystä lähisuhdeväkivallan erilaisista ilmenemismuodoista ja näiden vakavuudesta. Epäselvä ja epäyhtenäinen käsitys lähisuhdeväkivallasta ei näkynyt ainoastaan epäyhtenäisenä riskinarviointina, vaan myös vaihtelevina käytäntöinä väkivallan dokumentoinnissa ja väkivaltaan puuttumisessa.

Tutkimuksen havaintoina oli myös, että riskinarviointi toteutui tehokkaimmin silloin, kun tehtävää tai rikosasiaa on hoitanut kokenut poliisi, jolla on kiinnostusta tai erityistä osaamista aiheesta. Haastattelut osoittivat, että riskinarviointia tehtiin usein vasta silloin, kun riski näyttäytyi jo selvästi korkeana. Yhtenä havaintona oli, että erityisesti hälytystehtävillä huomio kohdistui helposti fyysiseen väkivaltaan. Viitteet henkisestä väkivallasta, kontrolloinnista, eristämisestä tai taloudellisesta painostuksesta saattoivat jäädä dokumentoimatta, jos ne eivät asettuneet minkään rikosnimikkeen alle, vaikka myös ne voivat ennakoida vakavaa väkivallan eskaloitumista.

Moniammatilliselle riskinarvioinnille on keskeistä, että ammattilaiset muodostavat tietojensa pohjalta ja uhrin suostumuksella yhteisen kokonaisvaltaisen käsityksen uhrin ja tämän lapsiin kohdistuvista väkivallan riskeistä, joita pyritään koordinoidusti hallitsemaan. Puutteellinen riskitekijöiden tunnistaminen ja dokumentointi voi johtaa siihen, ettei riskinarvioinnista vastaavalla ammattilaisella ole käytössään kaikkea tarvittavaa tietoa. Haasteet tunnistaa lähisuhdeväkivallan eri muotoja voivat johtaa siihen, että riskinarviointiin ohjautuu vain jo ennalta vakavaksi määriteltyjä tapauksia tai että vakavia tapauksia jää riskinarvioinnin ulkopuolelle. Myös uhrin halu vastata riskinarviointilomakkeen kysymyksiin vaikuttaa riskinarvioinnin luotettavuuteen.

Sisäministeriön näkemyksen mukaan kuten apulaisoikeuskansleri on ratkaisussaan todennut, erittäin keskeistä on, että asianomistajan asiaa

arvioidaan kokonaisuutena, erityisesti jos hän on tehnyt useampia rikosilmoituksia ja niiden välillä on yhteys lähisuhdeväkivaltaan ja hengen ja terveyden vaaraan. Kuulusteluissa käsillä olevaa asiaa tulee peilata henkilön aiempiin ilmoituksiin ja näin muodostaa kokonaiskäsitys mahdollisesta uhasta ja sen todennäköisyydestä ja siitä, ovatko olemassa olevat keinot riittäviä ja tehokkaita turvaamaan henkilön turvallisuus. Nämä tiedot ovat helposti selvitettävissä poliisin omista tietojärjestelmistä ja asianomistajaa kuulemalla. Sisäministeriö pitää hyvänä Poliisihallituksen ohjeessa ”Poliisin toiminta lähisuhdeväkivalta-asioissa” todettua siitä, että jos asianosaisilla on vireillä muita lähisuhdeväkivalta-asioita esitutkinnassa, tulee tutkintavastuu mahdollisuuksien mukaan siirtää samalle tutkijalle ja tutkinnanjohtajalle tilanteen kokonaiskuvan ja riskinarvion muodostamiseksi sekä tarvittavien suojelutoimenpiteiden arvioimisen helpottamiseksi.

Väkivallan riskinarviointi

Poliisihallitus on omana aloitteenaan tekemässään selvityksessä havainnut, että väkivallan riskinarvioinnista ei aina tehdä riittäviä kirjauksia, vaikka niitä arvioitaisiin osana kokonaisuutta. Poliisihallitus on pitänyt väkivallan riskinarviointia ja -hallintaa koskevien kirjausten puutteellisuutta sinänsä osittain ymmärrettävänä, koska riskinarvioinnin suorittamisesta tai sen hallinnasta ei tarkastuksen kohteena olevien päätösten tekohetkellä ollut annettu tarkempaa menettelyä ohjaavaa kansallista lainsäädäntöä tai hallinnon sisäistä ohjeistusta. Poliisihallitus on kuitenkin nyttemmin antanut lähisuhdeväkivaltaa koskevan ohjeen ”Poliisin toiminta lähisuhdeväkivalta-asioissa”, jossa ohjeistetaan tarkemmin siitä, kenellä on velvollisuus suorittaa väkivallan riskinarviointia, miten riskinarviointia käytännössä tulee suorittaa ja mihin seikkoihin arvioinnissa tulee kiinnittää huomiota. Ohjeessa myös kerrotaan tarkemmin, mitkä poliisin suorittamat tutkintatoimenpiteet voivat edesauttaa väkivaltakierteen katkaisemista lähisuhdeväkivaltatapauksissa. Lisäksi ohjeessa tuodaan esille, miten suoritettu väkivallan riskinarviointi dokumentoidaan.

Edellä todettuun viitaten sisäministeriö pitää kannatettavana, että väkivallan riskinarvioinnin lainsäädäntöön kirjaamista selvitettäisiin. Myös eri viranomaisten roolien ja yhteistoiminnan selkiyttämistä olisi perusteltua arvioida.

Pakottavan kontrollin kriminalisointi

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksen suosituksena on tuotu esiin pakottavan kontrollin kriminalisoiminen.

Euroopan neuvoston naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan asiantuntijaryhmä (GREVIO) on vuonna 2019 huomauttanut siitä, että poliisi tarkastelee perheväkivaltatehtävää usein pistemäisesti, hetkeä aikaisemmin tapahtuneena fyysisenä väkivaltana, jolloin tekijän harjoittamaa pitkäaikaista pakottavaa kontrollia ei tunnisteta yksittäisiä tapahtumia yhdistävänä väkivaltaisena toimintamallina. Ongelman taustalla voikin olla pakottavan kontrollin täsmällisen kriminalisoinnin

puute, lähisuhdeväkivaltakoulutuksen vähäinen määrä sekä edellä mainitussa tutkimuksessa esiin tuotu havainto vilpittömästä epätietoisuudesta, saako tieto aikaisemmasta väkivaltaisuudesta vaikuttaa poliisin päätöksentekoon.

Sisäministeriö pitää kannatettavana, että pakottavan kontrolloinnin kriminalisoinnin mahdollisuutta selvitettäisiin.

Moniviranomaisyhteistyö

Sisäministeriö korostaa, että lähisuhdeväkivaltaan puuttuminen on poliisille laissa asetettu velvoite. Laillisuusvalvonnassa on myös tunnistettu, että työ vaatii ammatillista herkkyyttä, osaamista, vahvaa yhteistyötä ja jatkuvaa koulutusta.

On myös hyvä huomioida, ettei poliisi voi yksin ennalta estää lähisuhdeväkivaltaa tai edesauttaa henkilöiden henkilökohtaisten olosuhteiden parantumista väkivallan uusintariskin minimoimiseksi, vaan myös muiden toimijoiden on kehitettävä toimintaansa ja ohjattava riittävät resurssit väkivallan ennalta ehkäisyyn. Tässä keskeinen rooli on myös muilla rikosprosessiviranomaisilla, terveys- ja sosiaaliviranomaisilla ja tukipalveluilla. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla toimii useita eri viranomaisia, joilla on keskeinen merkitys ja poliisiakin paremmat mahdollisuudet lähisuhdeväkivallan uhrien, epäillyn ja muiden asiaan osallisten henkilökohtaisen tilanteen arvioinnissa, perheen tilanteen seurannassa ja tarvittavien toimenpiteiden toteuttamisessa sekä palveluiden tarjoamisessa.

Viranomaisyhteistyöllä on myös keskeinen merkitys lähisuhdeväkivaltaan puuttumisessa. Poliisin valtakunnallisessa verkostossa käsitellään rikoksen uhrin ohjaamiseen, rikosasioiden sovitteluun, edunvalvontaan ja lähestymiskieltoihin liittyviä asioita. Keskeisiä asiaan liittyviä yhteistyötoimijoita poliisin operatiivisessa toiminnassa ovat Terveyden- ja hyvinvoinninlaitos, Rikosuhripäivystys (RIKU), Ensi- ja Turvakotien liitto (ETKL) ja Rikosseuraamuslaitos (RISE)

Johtava asiantuntija Aino Salmi Poliisitarkastaja Juha Tuovinen

Jakelu	Eduskunta, ympäristövaliokunta
Tiedoksi	Mari Rantanen Matti Sarasmaa Heikki Tamminen Timo Kerttula Asseri Kinnunen Jaana Söderman Tiina Landström Heidi Mäkiprosi oikeus.sm@gov.fi Poliisiosaston virkaposti