

**IHMISKAUPAN VASTAINEN TOIMINTAOHJELMA: SUOMI TORJUU IHMISKAUP-
PAA****Lähtökohdat**

Ihmiskauppa on tyypillisesti piilorikollisuutta, josta vain osan arvioidaan tulevan viranomaisten tietoon. Ihmiskaupan heikolle ilmitulolle on useita syitä. Monesti uhrin pelkäävät hyväksikäyttäjään. Esteitä ihmiskaupan ilmitulolle löytyy kuitenkin myös lainsäädännöstä ja viranomaiskäytännöistä, joiden seurauksena osa ihmiskaupan uhreista ei hae apua viranomaisilta tai tee rikosilmoitusta heihin kohdistuneesta hyväksikäytöstä.

Ihmiskaupan ilmituloon vaikuttaa merkittäväällä tavalla myös se, kuinka paljon sekä millaisin resurssein, painotuksin ja toimivaltuuksin viranomaiset tekevät työtä ihmiskaupparikollisuuden paljastamiseksi ja riskialojen valvomiseksi. Koska ihmiskaupparikokset tehdään mahdollisimman kaukana viranomaisten valvonnan ulottumattomissa ja vain harvat uhrin uskaltavat oma-aloitteisesti lähestyä viranomaisia, saadaan ihmiskauppa ilmi sitä mukaa kuin viranomaiset kohdistavat tiedusteluun ja sen proaktiiviseen paljastamiseen aikaa ja resursseja. Tilanteeseen ollaan saamassa muutosta poliisin valtakunnallisen tutkintaryhmän perustamisen ja työsuojelun ulkomalaisvalvontaan suunnatun resurssilisäyksen myötä.

Suomessa ihmiskaupan uhrin ovat sosiaali- ja terveydenhuollon yleislainsäädännön nojalla toteuttavien palveluiden lisäksi oikeutettuja apuun ja suojeluun myös ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan erityislainsäädännön perusteella. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on vuonna 2019 antamassaan ratkaisussa todennut, että ihmiskaupan uhrin ovat haavoittuvassa asemassa ja erityisen avun ja suojelun tarpeessa. Tästä huolimatta ihmiskaupan uhrien auttamisessa ja suojelemisessa on runsaasti haasteita.

Ihmiskaupan uhrien oikeus erityislainsäädännön nojalla annettaviin palveluihin toteutuu kunnissa (tai kunta-/sote-yhtymissä) vaihtelevasti. Kaikissa kunnissa ei ole ihmiskaupan uhrien auttamista tukevia rakenteita ja menettelytapoja, jotka tukisivat ihmiskaupan uhrien yhdenvertaista kohtelua valtakunnallisesti. Haasteet ovat erityisen suuria terveyspalveluissa, mutta tilanne ei ole ongelmaton sosiaalipalveluidenkaan puolella. Puutetta näyttää olevan myös esimerkiksi sopivista, turvallisen ja tuetun asumisen vaihtoehtoista ihmiskaupan uhreille. Aina ei toteudu myöskään turvapaikanhakijataustaisten ihmiskaupan uhrien oikeus palveluihin.

Haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten parissa toimivat kansalaisjärjestöt tavoittavat ja tunnistavat ihmiskaupan uhreja. Järjestöt ohjaavat ihmiskaupan uhreja julkisten palveluiden piiriin. Ihmiskaupan uhrien auttamis- ja tukityöhön erikoistuneiden järjestöjen resurssit ovat kuitenkin usein suhteessa asiakasryhmän tarpeisiin riittämättömiä, projektiluontoisia ja epävarmoja.

Ihmiskauppa on ankarasti rangaistava rikos. Rikosvastuun toteutumisessa on kuitenkin merkittäviä haasteita. ihmiskauppaa koskeva rangaistussäännös koetaan monimutkaiseksi ja vaikeaksi soveltaa käytännössä. Tunnuksmerkistössä on vaikeasti näytettäviä ja tulkinnanvaraisia tunnusmerkistökitejööitä. Ihmiskaupan mahdollisuutta ei aina osata ottaa huomioon esitutkinnan alussa, vaan rikoksia tutkitaan esimerkiksi pahoinpitelyinä, raiskauksina ja muina hyväksikäyttörikoksina. Rikosvastuun toteutumista vaikeuttaa rikosprosessien pitkä kesto ja valtakunnallisesti huomattavat erot rikosprosessitoimijoiden osaamisessa ja työn organisoimisessa. Pelkästään esitutkinnat saattavat kestää vuosia. Tämä heikentää uhrien hyvinvointia ja hidastaa toipumista, mikä taas johtaa kasvaviin sosiaali- ja terveystalveluiden ja järjestöjen tuen tarpeeseen, eikä rohkaise muita mahdollisia uhreja ilmoittamaan hyväksikäytöstä viranomaisille.

Valmisteluprosessi

Pääministeri Sanna Marinin hallitus sopi ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman valmistelusta. Ohjelman laatimisen koordinaatio annettiin oikeusministeriön tehtäväksi. Valmistelua varten oikeusministeriö asetti 2.4.2020 poikkiallinnollisen työryhmän. Työryhmän työtä ohjaa oikeusministeriön kansliapäällikön johtama ohjausryhmä.

Työryhmän jäseniksi nimettiin edustajat ihmiskaupan vastaisen työn kannalta keskeisimmistä ministeriöistä, alaisesta hallinnosta sekä kansalaisyhteiskunnan toimijoista. Kansallisena ihmiskaupparaportoijana toimivasta yhdenvertaisuusvaltuutetusta nimettiin työryhmään pysyvä asiantuntija.

Valmistelussa on otettu huomioon 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.

Toimintaohjelman tavoitteet

Suomi edistää määrätietoisesti ihmiskaupan ilmituloa. Suomi purkaa esteitä ihmiskaupan ilmitulolle kehittämällä lainsäädäntöä ja viranomaiskäytäntöjä. Tavoitteena on, että uhrit kokevat realistisena ja itselleen turvallisena vaihtoehtona hakeutua viranomaisavun piiriin, hakea oleskelulupaa ja tehdä rikosilmoitus kokemastaan hyväksikäytöstä.

Suomi kehittää viranomaistoimintaansa kohti proaktiivista ihmiskaupan uhrien taivoittamista ja tunnistamista. Tavoitteena on, että ihmiskaupan vastaisen työn kannalta keskeiset viranomaiset tuntevat ihmiskauppailmiön peruspiirteet sekä osaavat puuttua siihen ja ohjata uhrit tarvittaessa avun piiriin.

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.

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.

Suomi auttaa kaikkia ihmiskaupan uhreja. Uhrien auttaminen perustuu sosiaali- ja terveydenhuollon yleislain-säädännön lisäksi erityislainsäädäntöön, jonka tarkoituksena on vahvistaa uhrien asemaa palveluihin oikeutettuna ihmisryhmänä. Ihmiskaupan lapsiuhrit ovat erityisen suojelun kohteina. Perus- ja ihmisoikeudet ohjaavat Suomen ihmiskaupan vastaista toimintaa. Tavoitteena on, että ihmiskaupan uhrit pääsisivät avun piiriin ja että heidän usein intensiivisiin ja moninaisiin avuntarpeisiin voitaisiin vastata nykyistä paremmin ja yhdenvertaisemmin. Samalla edistetään ihmiskaupan uhrien toipumista ja ehkäistään uudelleen uhriksi joutumista.

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. Lainuudistuksen yhteydessä turvataan uhrien oikeus turvalliseen ja tuettuun asumispalveluun.

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 rikostorjuntaa ja ihmiskaupparikosten tutkintaa. Suomi paljastaa ihmiskauppaa ja parantaa ihmiskaupan tunnistamista rikosprosessissa. Viranomaisten yhteistyötä parannetaan. Rikosvastuun tehokkaan toteutumisen pyrkimyksenä on ehkäistä ihmiskauppaa.

Suomi näkee, että ihmiskauppa on koko yhteiskuntaa koskettava ongelma. Suomessa ihmiskaupan vastainen työ nähdään poikkihallinnollisena kokonaisuutena, jota vietään eteenpäin useiden ministeriöiden ja viranomaisten yhteistoimintana. Toimien tehokas yhteensovittaminen edellyttää valtioneuvostotasoista koordinaatiota myös jatkossa. Suomi pitää tärkeänä, että ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen, auttamiseen ja neuvontaan erikoistuneiden järjestöjen perustoiminnan ja ihmiskauppaan erikoistuneen järjestötoiminnan jatkuvuus varmistetaan.

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 ilmoituksen edistämiseksi, uhrien aseman parantamiseksi ja rikosvastuun toteutumisen tehostamiseksi.

Toimintaohjelman toimeenpano

Työryhmä ja ohjausryhmä seuraavat toimintaohjelman toimeenpanoa ja toimenpiteiden vaikuttavuutta. Toimeenpanoa seurataan erikseen valmistellun toimeenpanosuunnitelman avulla. Toimenpiteiden toimeenpanossa tehdään tiivistä yhteistyötä kansalaisyhteiskunnan toimijoiden ja erityisesti ihmiskaupan uhrien tunnistamis- ja auttamistyötä tekevien kansalaisjärjestöjen kanssa.

Toimintaohjelmakauden päättyessä työryhmä valmistelee toimeenpanoraportin valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattorin johdolla. Lisäksi ohjelman toimeenpanosta teetetään ulkopuolinen arviointi, joka sisältää ehdotukset tulevan toiminnan suunnittelun pohjaksi.

Taloudelliset vaikutukset

Periaatepäätöksen linjaukset ja toimet toteutetaan valtiontalouden kehysten ja valtion talousarvioiden puitteissa. Vuosien 2021—2023 aikana ihmiskaupan vastaiseen työhön on toimintaohjelman kautta tarkoitus suunnata rahoitusta yhteensä 630 000, josta 110 000 euroa käytetään vuosina 2021 – 2022 toteutettavaan VN TEAS -rahoitteiseen tutkimushankkeeseen.

Työ- ja elinkeinoministeriön vastuulla olevaan kolmevuotiseen hankkeeseen ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta (toimenpide 6) on varattu rahoitus työ- ja elinkeinoministeriön määrärahoista vuosille 2021 – 2022 momentilta 32.50.03 (Kotoutumisen ja työvoiman maahanmuuton edistäminen, siirtomääräraha 2 v). Vuoden 2023 osalta rahoitus on vielä epävarma (100 000 euroa). Tähän ja muihin mahdollisesti tarvittaviin lisärahoitustarpeisiin otetaan kantaa normaaliin tapaan julkisen talouden suunnitelmia ja valtion talousarvioita koskevin päätöksiin.