

# **Ihmiskaupan vastaisen toiminnan poikkihallinnollisen seurannan ja koordinoinnin järjestäminen valtioneuvostossa**

Työryhmän ehdotus

Sisäinen turvallisuus



SISÄASIAINMINISTERIÖN JULKAISUJA 15/2013

Tekijät (toimielimestä, toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Ihmiskaupan vastaisen toiminnan poikkihallinnollista seurantaa ja koordinoitua selvittävä työryhmä puheenjohtaja kansliapäällikkö Päivi Nerg sihteeri erikoissuunnittelija Kia Vertio		Julkaisun laji Muistio	
		Toimeksiantaja Sisäasiainministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä 20.3.2013 SM008:00/2013	
Julkaisun nimi Ihmiskaupan vastaisen toiminnan poikkihallinnollisen seurannan ja koordinoinnin järjestäminen valtioneuvostossa			
Julkaisun osat Johdanto, muistio, liite			
Tiivistelmä Sisäasiainministeriö asetti 20.3.2013 työryhmän laatimaan ehdotuksen ihmiskaupan vastaisen toiminnan poikkihallinnollisen seurannan ja koordinoinnin järjestämisestä valtioneuvostossa. Työryhmän tehtävänä oli laatia ehdotus siitä, miten kansallisen ihmiskaupparaportoijan suositusten johdosta päätettyjen toimenpiteiden sekä muita Suomen valtiota velvoittavien, ihmiskauppaa koskevien päätösten toimeenpanoa koordinoidaan, seurataan ja niistä raportoidaan valtioneuvostossa. Ehdotukseen tuli sisältyä kuvaus siitä, mitä koordinaation käytännön järjestäminen edellyttää.  Työryhmä ehdottaa, että ihmiskaupan vastaisen toiminnan poikkihallinnollista seurantaa ja koordinoitua varten perustetaan ihmiskaupakoordinaattorin virka. Ihmiskaupan vastaista toimintaa ohjaamaan perustetaan ohjausryhmä. Ohjausryhmän kokoukset valmistelee sihteeristö. Lisäksi työryhmä ehdottaa, että perustetaan ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinoinnin verkosto.  Työryhmä ehdottaa, että ihmiskaupakoordinaattorin tehtävänä olisi seurata ja yhteen sovittaa ohjausryhmän linjausten mukaisesti ihmiskaupan vastaista viranomaistoimintaa ja edistää uhrien oikeuksien toteutumista poikkihallinnollisesti, edistää ihmiskaupan vastaista yhteistyötä viranomaisten ja kolmannen sektorin toimijoiden välillä, tehdä yhteistyötä muiden valtioiden viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen kanssa, osallistua Suomen hallituksen kannanottojen koordinoimiseen ihmiskaupapolitiikkaan liittyvissä kysymyksissä ja edustaa tai järjestää edustus kansainvälisissä järjestöissä ja muissa elimissä sekä järjestää tiedonkeruuta ja raportoida ihmiskaupan vastaisen toiminnan toteutumisesta valtioneuvostossa ohjausryhmälle ja sisäisen turvallisuuden ministeriryhmälle.  Ihmiskaupakoordinaattorin tulisi ensimmäisessä vaiheessa laatia ohjausryhmälle esitys siitä, miten ihmiskaupan vastainen toiminta jatkossa organisoidaan, mukaan lukien sihteeristön ja verkoston tarkempi kokoonpano ja tehtävät sekä yhteistyössä sihteeristön kanssa laatia ehdotus yhteistyösopimukseksi viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen välillä. Koordinaattori laatisi myös yhteistyössä sihteeristön, ohjausryhmän ja verkoston kanssa ehdotuksen ihmiskaupan vastaisen toiminnan strategiaksi. Ensimmäisenä toimintavuonna kertyneen kokemuksen pohjalta ihmiskaupakoordinaattori yhteistyössä sihteeristön kanssa laatisi ehdotuksen koordinaattorin tehtävän sääntelystä ja lainsäädäntömuutostarpeista.			
Avainsanat (asiasanat) ihmiskauppa, valtioneuvosto			
Muut tiedot Sähköisen julkaisun ISBN 978-952-491-851-0 (PDF), osoite <a href="http://www.intermin.fi/julkaisut">www.intermin.fi/julkaisut</a>			
Sarjan nimi ja numero Sisäasiainministeriön julkaisut 15/2013		ISSN 1236-2840	ISBN 978-952-491-850-3
Kokonaissivumäärä 11	Kieli Suomi	Hinta 20 € + alv	Luottamuksellisuus Julkinen
Jakaja Sisäasiainministeriö		Kustantaja/julkaisija Sisäasiainministeriö	

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare) Arbetsgruppen för utredning av tväradministrativ uppföljning och samordning av arbete mot människohandel ordförande, kanslichef Päivi Nerg sekreterare, specialplanerare Kia Vertio		Typ av publikation Promemoria	
		Uppdragsgivare Inrikesministeriet	
		Datum för tillsättandet av organet 20.3.2013 SM008:00/2013	
Publikation (även den finska titeln) Ordnande av en tväradministrativ uppföljning och samordning av arbete mot människohandel vid statsrådet.			
Publikationens delar Inledning, promemoria, bilaga			
Referat Inrikesministeriet tillsatte den 20 mars 2013 en arbetsgrupp för att utarbeta ett förslag på hur en tväradministrativ uppföljning och samordning av arbetet mot människohandel kunde ordnas vid statsrådet. Arbetsgruppen hade i uppgift att utarbeta ett förslag om hur åtgärderna till följd av beslut fattade på grundval av rekommendationer av den nationella rapportören om människohandel ska vidtas och hur verkställandet av övriga finska staten förpliktande beslut om människohandel ska samordnas, uppföljas och hur man vid statsrådet ska rapportera om dessa. Avsikten var att förslaget skulle innehålla en beskrivning av vad som i praktiken förutsätts för att ordna samordningen.  Arbetsgruppen föreslår att en tjänst som samordnare för arbete mot människohandel inrättas för den tväradministrativa uppföljningen och samordningen av arbetet mot människohandel. För att styra arbetet mot människohandel grundas en styrgrupp. Ett tväradministrativt sekretariat bereder styrgruppens sammanträden. Arbetsgruppen föreslår ytterligare att ett nätverk för samordnande av arbetet mot människohandel grundas.  Arbetsgruppen föreslår följande uppgifter för samordnaren för arbete mot människohandel: följa upp och samordna myndighetsarbetet mot människohandel enligt styrgruppens riktlinjer och främja tillgodoseendet av offrens rättigheter på ett tväradministrativt sätt, främja samarbetet mot människohandel mellan myndigheterna och aktörerna inom den tredje sektorn, samarbeta med myndigheter och medborgarorganisationer i andra länder, delta i samordnandet av Finlands regerings ståndpunkter i frågor med anknytning till människohandelspolitik, representera och inrätta en representation i internationella organisationer och andra organ samt ordna insamling av uppgifter och vid statsrådet till styrgruppen och ministergruppen för den inre säkerheten rapportera om hur arbetet mot människohandel fortskrider.  Samordnaren för arbete mot människohandel borde inledningsvis för styrgruppen utarbeta ett förslag om hur arbetet mot människohandel i fortsättningen ska organiseras, omfattande en noggrannare beskrivning av sekretariatets och nätverkets sammansättning och uppgifter samt i samarbete med sekretariatet utarbeta ett förslag till samarbetsavtal mellan myndigheterna och medborgarorganisationerna. Samordnaren skulle i samarbete med sekretariatet, styrgruppen och nätverket utarbeta ett förslag till en strategi för arbetet mot människohandel. Utifrån erfarenheterna från det första verksamhetsåret skulle samordnaren för arbete mot människohandel för styrgruppen, i samarbete med sekretariatet, utarbeta ett förslag om regleringen av samordnarens uppgifter och behoven av lagändringar.			
Nyckelord människohandel, statsrådet			
Övriga uppgifter Elektronisk version, ISBN 978-952-491-851-0 (PDF), <a href="http://www.intermin.fi/publikationer">www.intermin.fi/publikationer</a>			
Seriens namn och nummer Inrikesministeriets publikation 15/2013		ISSN 1236-2840	ISBN 978-952-491-850-3
Sidoantal 11	Språk finska	Pris 20 € + moms	Sekretessgrad Offentlig
Distribution Inrikesministeriet		Förläggare/utgivare Inrikesministeriet	

## Sisäasiainministeriölle

Sisäisen turvallisuuden ministeriryhmä päätti kokouksessaan 11.11.2011 toimenpiteistä erityisen ihmiskauppalainsäädännön laatimiseksi ja rikoslain muutostarpeiden selvittämiseksi. Samassa yhteydessä päätettiin selvittää tarve nimetä ihmiskaupan vastaisen työn kansallinen koordinaattori ja selvittää koordinaattorin tarvitsemat resurssit.

Toimenpiteiden seurannan yhteydessä 14.12.2012 ministeriryhmä päätti, että tulee valmistella omana kokonaisuutenaan ehdotus siitä, miten ihmiskaupan vastaisen toiminnan poikkihallinnollinen seuranta ja koordinointi tulisi järjestää valtioneuvostossa. Ehdotuksen laatimiseksi sisäasiainministeriö asetti työryhmän 20.3.2013. Työryhmän toimikausi oli 25.3.2013–14.6.2013.

Työryhmän puheenjohtajana toimi sisäasiainministeriön kansliapäällikkö Päivi Nerg ja sen jäseniä olivat neuvotteleva virkamies Mervi Sarimo oikeusministeriöstä, poliisitarkastaja Joni Länsivuori sisäasiainministeriön poliisiosastolta, hallitusneuvos Ari-Pekka Koivisto sisäasiainministeriön rajavartio-osastolta, ylitarkastaja Tero Mikkola sisäasiainministeriön maahanmuutto-osastolta, hallitussihteeri Heidi Manns-Haatanen sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä, ylitarkastaja Venla Roth vähemmistövaltuutetun toimistosta ja ylitarkastaja Måns Enqvist sisäasiainministeriön kansainvälisten asioiden yksiköstä. Työryhmän sihteerinä toimi erikoissuunnittelija Kia Vertio sisäasiainministeriön sisäisen turvallisuuden sihteeristöstä. Lisäksi ylijohtaja Kalle Kekomäki sisäasiainministeriön kansainvälisten asioiden yksiköstä osallistui työryhmän työskentelyyn asiantuntijana.

Työryhmä kokoontui toimikautensa aikana kolme kertaa. Tämän lisäksi järjestettiin pyöreän pöydän keskustelutilaisuus, johon osallistui aiheen kannalta keskeisiä tahoja. Keskustelutilaisuuteen osallistuneet on listattu liitteessä 1. Työryhmän lyhyestä toimikaudesta johtuen työskentelyn aikana ei järjestetty erikseen lausuntokierrosta.

Euroopan unionin alueella ihmiskaupan uhrien lukumäärä kasvoi 18 prosenttia vuodesta 2008 vuoteen 2010. Tästä huolimatta ihmiskaupasta saatujen tuomioiden määrä väheni samana ajanjaksona 13 prosenttia.<sup>1</sup> Suomen arvioidaan olevan vuosittain jopa satojen ihmiskaupan uhrien kauttakulku- ja kohdemaana. Tästä syystä on tärkeää, että ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinoitua ja seuranta kehitetään myös Suomessa.

Työryhmän laatiman ehdotuksen tavoitteena on varmistaa, että jokin taho ottaa kokonaisvaltaisen vastuun ihmiskaupan vastaisen toiminnan poikkihallinnollisesta koordinoinnista ja seurannasta valtioneuvostossa. Ihmiskaupan vastaisen toiminnan poikkihallinnollinen seuranta ja koordinointi tulee järjestää tavalla, joka antaa

---

<sup>1</sup> Ihmiskaupan uhreja aiempaa enemmän EU:ssa – jäsenvaltiot reagoivat hitaasti. Edilex 19.4.2013.

koordinaattorille mahdollisimman laajat toimivaltuudet. Tästä syystä työryhmä on pitänyt erityisen tärkeänä, että toimintaan on sitouduttu valtioneuvoston ylimmässä johdossa.

Työryhmä luovuttaa esityksensä ihmiskaupan vastaisen toiminnan poikkihallinnollisen seurannan ja koordinoinnin järjestämisestä valtioneuvostossa sisäasiainministeriölle.

Helsingissä 20.6.2013.

Päivi Nerg

Mervi Sarimo

Joni Länsivuori

Ari-Pekka Koivisto

Tero Mikkola

Venla Roth

Heidi Manns-Haatanen

Måns Enqvist

Kia Vertio

## Sisällys

1 Työryhmän toimeksianto.....	2
2 Muutostarpeen perustelut .....	2
3 Keskeiset ehdotukset.....	3
3.1 Ihmiskaupan vastaisen toiminnan poikkihallinnollisen seurannan ja koordinoinnin organisointi .....	3
3.2 Ihmiskauppa-koordinaattorin keskeiset tehtävät.....	5
4 Ehdotusten yksityiskohtaisempi perustelu .....	7

## Liitteet

Liite 1: Keskustelutilaisuuteen 21.5.2013 osallistuneet.....	11
--	----

# 1 Työryhmän toimeksianto

Työryhmän tehtävänä oli laatia ehdotus siitä, miten kansallisen ihmiskaupparaportoijan suositusten johdosta päätettyjen toimenpiteiden sekä muita Suomen valtiota velvoittavien, ihmiskauppaa koskevien päätösten toimeenpanoa koordinoidaan, seurataan ja niistä raportoidaan valtioneuvostossa.

Sisäisen turvallisuuden ministeriryhmän 14.12.2012 tekemän päätöksen mukaisesti ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinointia ja seuranta varten perustettavan tehtävän tulisi olla asiantuntijatehtävä, ja se voidaan sijoittaa johonkin ministeriöön. Sijoituspaikan tulisi olla sellainen, että se luo hyvät edellytykset poikkihallinnolliselle yhteistyölle ministeriöiden välillä sekä järjestöjen kanssa tehtävälle yhteistyölle.

# 2 Muutostarpeen perustelut

Ihmiskaupan torjuntaa koskeva direktiivi (2011/36/EU) velvoittaa Euroopan unionin jäsenvaltioita toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet nimetäkseen kansallisen raportoijan tai luodakseen vastaavan mekanismin. Tällaisten mekanismien tehtäviin kuuluvat muun muassa ihmiskaupan suuntauksien arviointi, ihmiskaupan torjuntatoimien tulosten punnitseminen, mukaan lukien tilastojen keruu tiiviissä yhteistyössä asiaankuuluvien tällä alalla toimivien kansalaisjärjestöjen kanssa, sekä raportointi.

Suomen kansallisena ihmiskaupparaportoijana toimii vähemmistövaltuutettu. Kansallisen ihmiskaupparaportoijan tehtävänä on seurata ihmiskauppaa ja siihen liittyviä ilmiöitä, kansainvälisten veloitteiden toteutumista ja kansallisen lainsäädännön toimivuutta sekä edistää ja valvoa ihmiskaupan vastaista toimintaa. Lisäksi kansallinen ihmiskaupparaportointi pitää yhteyttä kansainvälisiin järjestöihin ihmiskauppaan liittyvissä kysymyksissä. Kansallinen ihmiskaupparaportointi on itsenäinen ja riippumaton toimija, joka arvioi ihmiskaupan vastaisen toiminnan tilaa ja antaa suosituksia toiminnan edistämiseksi. Kansallinen ihmiskaupparaportointi antaa kerran vuodessa valtioneuvostolle ja kerran neljässä vuodessa eduskunnalle kertomuksen ihmiskaupasta ja siihen liittyvistä ilmiöistä.

Kansainvälisesti on katsottu, että ihmiskaupparaportoijana ja ihmiskauppa-koordinaattorina ei tulisi toimia sama taho tai henkilö. Selvä ero näiden kahden toimijan välille tehdään esimerkiksi Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaista toimintaa koskevan yleissopimuksen 29 artiklassa. Ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinoinnin osoittaminen yhdelle taholle mahdollistaa nykyistä tehokkaammat mekanismit poikkihallinnollisesti suunnata ja seurata ihmiskaupan vastaista toimintaa. Tällä hetkellä tällaista kokonaisvaltaista koordinointia ei Suomessa ole järjestetty.

Ihmiskaupan vastaisen toiminnan poikkihallinnollista koordinointia ei ole säännelty laissa tai valtioneuvoston ohjesäännössä. Käytännössä asiaa on hoitanut välttämättömiltä osin ensisijaisesti sisäasiainministeriön maahanmuutto-osasto. Tämä on tarkoittanut muun muassa kansainvälisiin konferensseihin osallistumisen koordinointia, Suomen edustamista Itämeren alueen ihmiskaupan vastaisessa yhteistyössä sekä ihmiskaupan vastaisen verkkosivuston [www.ihmiskauppa.fi](http://www.ihmiskauppa.fi) ylläpitoa. Yllä mainitun kaltaiset poikkihallinnolliset asiat olisi syytä vastuuttaa ja sitoa ihmiskauppakoordinaattorin tehtäviin. Lainsäädännössä ja valtioneuvoston vuonna 2008 hyväksymässä ihmiskaupan vastaisessa tarkennetussa toimintasuunnitelmassa eri tahoille osoitetut viranomaiskohtaiset tehtävät säilyisivät edelleen näiden vastuulla.

Koordinaattorin tehtävän perustamisen tavoitteena on varmistaa, että on osoitettu taho, joka seuraa ja yhteen sovittaa ihmiskaupan vastaista viranomaistoimintaa ja edistää uhrien oikeuksien toteutumista poikkihallinnollisesti, edistää ihmiskaupan vastaista yhteistyötä viranomaisten ja kolmannen sektorin toimijoiden välillä, tekee yhteistyötä muiden valtioiden viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen kanssa ja osallistuu Suomen hallituksen kannanottojen koordinoimiseen ihmiskauppapolitiikkaan liittyvissä kysymyksissä. Koordinaattori voi edustaa tai järjestää edustuksen kansainvälisissä järjestöissä ja muissa elimissä, sekä järjestää tiedonkeruun ja raportoi ihmiskaupan vastaisen toiminnan toteutumisesta.

## **3 Keskeiset ehdotukset**

### **3.1 Ihmiskaupan vastaisen toiminnan poikkihallinnollisen seurannan ja koordinoinnin organisointi**

Työryhmän ehdotuksen lähtökohtana on poikkihallinnollisuuden ja eri tahojen sitoutumisen varmistaminen ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaatiossa ja seurannassa. Tavoitteena on ollut varmistaa, että jokin taho kantaa kokonaisvaltaisesti vastuun ihmiskaupan vastaisen toiminnan edistämisestä ja kehittämisestä. Tavoitteena on ollut organisoida ihmiskaupan vastaisen toiminnan poikkihallinnollinen seuranta ja koordinointi tavalla, joka antaa ihmiskauppakoordinaattorille mahdollisimman vahvan mandaatin toimia. Tästä syystä työryhmä on pitänyt erityisen tärkeänä, että toimintaan on sitouduttu ministeriöiden ylimmän johdon tasolla. Lisäksi työryhmä katsoo, että kansalaisjärjestöjen ja työmarkkinajärjestöjen kytkeminen toimintaan on keskeistä. Viranomaiset eivät voi toimia tehokkaimmalla mahdollisella tavalla, jos kansalaisjärjestöjen vahvuutena olevaa uhri- ja asiakaslähtöisyyttä ei ole laajasti huomioitu.

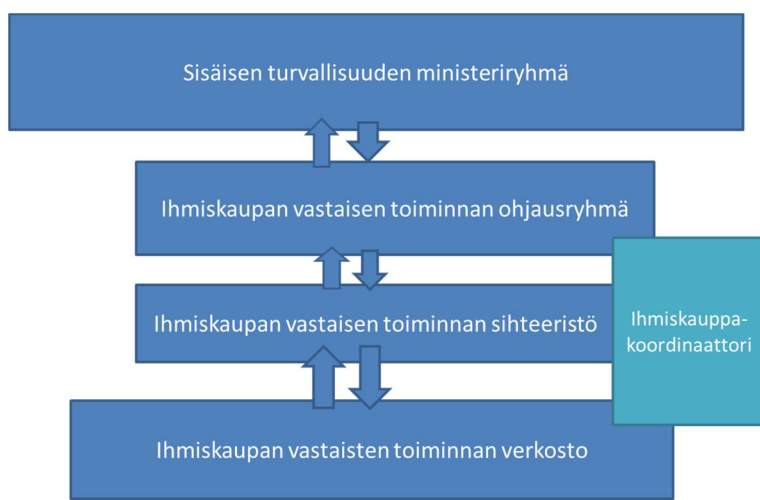


Työryhmä ehdottaa seuraavaa:

1. Ihmiskaupan vastaisen toiminnan poikkihallinnollista seuranta ja koordinoitua varten perustetaan ihmiskaupakoordinaattorin virka, joka sijoitettaisiin sisäasiainministeriön poliisiosastolle. Tavoitteena, että on koordinaattori aloittaa virassaan viimeistään 1.1.2014.
2. Ihmiskaupan vastaista toimintaa ohjaamaan perustetaan ohjausryhmä, jossa on edustettuna sisäasiainministeriön, oikeusministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja ulkoasiainministeriön ylin johto. Ihmiskaupakoordinaattori nimetään ohjausryhmän jäseneksi ja hän toimii ryhmässä myös esittelijänä. Ohjausryhmän teknisistä sihteerin tehtävistä vastaavat ihmiskaupan vastaisen toiminnan sihteeristön muut jäsenet (kohta 4).
3. Kuluvalle hallituskaudella ohjausryhmä käsittelee asiat, jotka viedään sisäisen turvallisuuden ministeriryhmän linjattavaksi. Jatkossa toiminnan poliittinen ohjaus määritellään uudelleen riippuen olemassa olevista rakenteista.
4. Ohjausryhmän kokoukset valmistelee sihteeristö, johon kuuluvat ihmiskaupakoordinaattorin lisäksi jäsenet sisäasiainministeriöstä, oikeusministeriöstä, sosiaali- ja terveysministeriöstä ja ulkoasiainministeriöstä. Sihteeristön tehtävänä on huolehtia käsiteltävien asioiden poikkihallinnollisesta valmistelusta. Sihteeristön tehtävät hoidettaisiin osana virkamiesten perustehtäviä. Ihmiskaupakoordinaattori toimisi sihteeristön puheenjohtajana.
5. Lisäksi perustetaan ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinoinnin verkosto, jossa ovat edustettuna asian kannalta keskeiset kansalaisjärjestöt sekä muut asian kannalta keskeiset tahot, kuten työmarkkinajärjestöt ja uhrien auttamista edustavat tahot, kuten Joutsenon vastaanottokeskus. Ministeriöistä verkostoon kutsuttaisiin ainakin valtiovarainministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö ja opetus- ja kulttuuriministeriö. Kuntia edustamaan kutsutaan Suomen Kuntaliitto. Verkoston tehtävänä olisi huolehtia, että ihmiskaupakoordinaattorilla ja ihmiskaupan vastaisen toiminnan ohjausryhmällä on ajantasainen tieto ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta. Ihmiskaupakoordinaattori toimisi verkoston sihteerinä.

Ihmiskaupan vastaisen toiminnan seuraamiseksi ja koordinoimiseksi on tärkeää, että käytännön työssä saatu tieto saadaan osaksi päätöksentekoa, jotta operationaalisella tasolla esille nousseisiin ongelmiin voidaan reagoida päätöksenteossa. Tavoitteena on, että ihmiskaupakoordinaattori seuraa ajantasaisesti sekä päätöksentekoa että käytännön työssä esille nousevia haasteita ja uusia ilmiöitä.

Ihmiskaupan vastaisen toiminnan poikkihallinnollisen seurannan ja koordinoinnin järjestäminen on kuvattu alla olevassa kuvassa 1.



## 3.2 Ihmiskauppa-koordinaattorin keskeiset tehtävät

### *Pysyvät tehtävät*

Työryhmä ehdottaa, että ihmiskauppa-koordinaattorin pysyvät tehtävät olisivat seuraavat:

1. Seuraa ja yhteen sovittaa ohjausryhmän linjausten mukaisesti ihmiskaupan vastaista viranomaistoimintaa ja edistää uhrien oikeuksien toteutumista poikkihallinnollisesti,
2. edistää ihmiskaupan vastaista yhteistyötä viranomaisten ja kolmannen sektorin toimijoiden välillä,
3. tekee yhteistyötä muiden valtioiden viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen kanssa,
4. osallistuu Suomen hallituksen kannanottojen koordinoimiseen ihmiskauppolitiikkaan liittyvissä kysymyksissä ja voi edustaa tai järjestää edustuksen kansainvälisissä järjestöissä ja muissa elimissä,

5. järjestää tiedonkeruun ja raportoi ihmiskaupan vastaisen toiminnan toteutumisesta valtioneuvostossa ohjausryhmälle ja sisäisen turvallisuuden ministeriryhmälle.

#### *Työn käynnistäminen*

Pysyvien tehtävien lisäksi työryhmä ehdottaa ihmiskaupakoordinaattorin tehtäviksi toiminnan käynnistämisvaiheessa seuraavia tehtäviä:

Koordinaattorin tulisi ensimmäisessä vaiheessa laatia ohjausryhmälle esitys siitä, miten ihmiskaupan vastainen toiminta organisoidaan, mukaan lukien sihteeristön ja verkoston tarkempi kokoonpano ja tehtävät.

Yllä kuvattujen tehtävien lisäksi ihmiskaupakoordinaattorin tehtävänä olisi yhteistyössä sihteeristön kanssa ensimmäisessä vaiheessa laatia ehdotus yhteistyösopimukseksi viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen välillä. Koordinaattori laatisi myös yhteistyössä sihteeristön, ohjausryhmän ja verkoston kanssa ehdotuksen ihmiskaupan vastaisen toiminnan strategiaksi. Strategiassa tulisi huomioida koulutusta ja tiedottamista koskevat kysymykset mukaan lukien internet, sosiaalinen media ja ihmiskauppailmiötä koskevan yleisen tietoisuuden lisääminen. Lisäksi koordinaattori kehittäisi ja täsmentäisi toimenkuvaansa edelleen kertyvän kokemuksen myötä ohjausryhmän linjausten mukaisesti.

Ensimmäisenä toimintavuonna kertyneen kokemuksen pohjalta ihmiskaupakoordinaattori yhteistyössä sihteeristön kanssa laatisi ehdotuksen koordinaattorin tehtävän sääntelystä ja lainsäädäntömuutostarpeista. Lainsäädännössä tulisi huomioida tiedonvaihtoa ja tiedonsaantia koskevat kysymykset sekä erityisesti poikkihallinnollista toimivaltaa koskevat kysymykset. Työryhmä katsoo, että tehtävän hoitaminen edellyttää jatkossa lainsäädäntömuutoksia, mutta tehtävän hoidosta on tärkeää saada ensin kokemusta. Tästä syystä työryhmä ei tässä vaiheessa esitä muutoksia.

## **4 Ehdotusten yksityiskohtaisempi perustelu**

### *Ihmiskauppakoordinaattorin viran perustaminen ja sijoittaminen sisäasiainministeriön poliisiosastolle*

Ihmiskaupan vastaisen toiminnan seurannan ja koordinoinnin järjestäminen valtioneuvostossa edellyttää uuden viran perustamista tehtäväkuvan laajuudesta johtuen.

Tehtävän sijoittaminen sisäasiainministeriöön on perusteltua siksi, että sisäinen turvallisuus on osa sisäasiainministeriön ydintehtävää. Työryhmä pitää tärkeänä, että virka on sijoitettu paikkaan, jossa se sisältönsä puolesta liittyy keskeisesti kyseisen ministeriön hallinnonalan tehtäviin. Ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa poliisilla, Rajavartiolaitoksella, Maahanmuuttovirastolla ja Joutsenon vastaanottokeskuksella on keskeinen rooli.

Ihmiskauppakoordinaattorin tehtävän hoitaminen edellyttää laajaa näkemystä ihmiskaupasta ilmiönä ja vahvaa poikkihallinnollisuutta. Viran sijoittamista sisäasiainministeriön poliisiosastolle voidaan pitää luontevana, koska poliisin tehtäviin kuuluvalla rikostorjunnalla on merkittävää rooli ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa. Rikostorjunta-käsitteellä tarkoitetaan rikosten ennalta estämistä, paljastamista, tutkimista ja syyteharkintaan saattamista. Ihmiskauppa on vakavaa rikollisuutta, jossa rikoksen uhrit ovat tyypillisesti alisteisessa asemassa suhteessa rikosentekijöihin. Alisteisesta asemasta johtuen ihmiskaupan uhrit eivät usein uskalla tai ymmärrä ilmoittaa heihin kohdistuvista rikoksista viranomaisille. Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen ja heidän auttamisensa onkin tärkeä elementti ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa. Uhrien tunnistamisen ja auttamisen haasteet edellyttävät ihmiskauppakoordinaattorilta vahvaa yhteistyötä ja koordinointia muiden hallinnonalojen ja kolmannen sektorin kanssa.

### *Ohjausryhmän perustaminen ja sen kokoonpano*

Työryhmä katsoo, että perustamalla ohjausryhmä, jonka jäseninä ovat toimivaltaisten ministeriöiden kansliapäälliköt, vahvistetaan eri ministeriöiden sitoutumista ja siten asian poikkihallinnollista yhteen sovittamista ja seuraamista. Ohjausryhmän jäsenillä tulee olla päätösvalta omaa hallinnonalaansa koskevissa asioissa. Ohjausryhmän päätökset vaativat yksimielisyyttä, mikä edistää ihmiskaupan vastaisen toiminnan eteenpäin viemistä.

Saatujen kokemusten pohjalta tulee harkita ohjausryhmän muuttamista johtoryhmäksi, jolloin se mahdollisesti tarvitsisi tuekseen säädöspohjaa.<sup>2</sup>

### *Poliittinen ohjaus*

Työryhmä pitää tärkeänä, että ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinointi ja seuranta saa myös poliittista ohjausta. Tästä syystä ehdotetaan, että kuluvalle hallituskaudella hyödynnetään jo olemassa olevia rakenteita, ts. sisäisen turvallisuuden ministeriryhmää. Jatkossa poliittisen ohjauksen järjestäminen tulee ratkaista uudelleen.

### *Sihteeristön perustaminen ja sen tehtävien hoito*

Työryhmä katsoo, että ihmiskaupakoordinaattori tarvitsee tuekseen suppean sihteeristön, joka vastaa asioiden käytännön valmistelusta. Näin varmistetaan eri ministeriöiden kantojen yhteensovittaminen jo valmisteluvaiheessa.

### *Verkoston perustaminen, kokoonpano ja tehtävät*

Kansalaisjärjestöt ja työmarkkinajärjestöt on tärkeä kytkeä mukaan koordinointiin, koska järjestöillä on merkittävä rooli ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa, avun piiriin ohjaamisessa ja palvelujen tuottamisessa. Tehdessään työtä ihmiskaupan uhrien parissa kansalaisjärjestöille kertyy paljon hyödyllistä tietoa, jonka välittäminen viranomaisille on tärkeää toiminnan suunnittelun ja toimeenpanon tueksi.

Koordinoinnissa tulisi huomioida myös paikallistason kysymykset, ja miten se kohdistuu paikallistason viranomaisiin. Tästä syystä on tärkeää, että Suomen Kuntaliitto osallistuisi verkoston työhön.

### *Ihmiskaupakoordinaattorin tehtäväkuva*

1. Seuraa ja yhteen sovittaa ohjausryhmän linjausten mukaisesti ihmiskaupan vastaista viranomaistoimintaa ja edistää uhrien oikeuksien toteutumista poikkihallinnollisesti

Ihmiskaupan vastainen toiminta edellyttää onnistuakseen poikkihallinnollista yhteen sovittamista ja seurantaa. Nykyisin mitään viranomaista ei ole nimetty kantamaan kokonaisvastuuta ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa oleviin haasteisiin puuttumiseksi. Usein monialaisten ohjausryhmien haasteena on se, ettei niillä ole toimivaltaa suunnata viranomaisten toimintaa.

---

<sup>2</sup> Ihmiskaupan vastaisen toiminnan poikkihallinnollisen seurannan ja koordinoinnin organisoinnin suunnittelussa on hyödynnetty poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnan toimintaperiaatteita ja rakenteita. Koordinoinnin suunnittelussa esikuvina pidettiin PTR-johtoryhmää ja PTR-sihteeristöä sekä yhteisen strategian laatimista ja yhteistyösopimuksen laatimista viranomaisten ja järjestöjen välillä.

2. edistää ihmiskaupan vastaista yhteistyötä viranomaisten ja kolmannen sektorin toimijoiden välillä

Ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa järjestöillä (ml. työmarkkinajärjestöt) on merkittävä rooli erityisesti ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa etenkin siinä vaiheessa, kun uhri ei vielä ole auttamisjärjestelmän piirissä, mutta myös avun piiriin ohjaamisessa ja palvelujen tuottamisessa. Ihmiskauppakoordinaattorin tulee edistää viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen välistä yhteistyötä ja vahvistaa niiden keskinäistä luottamusta.

3. tekee yhteistyötä muiden valtioiden viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen kanssa

Ihmiskauppa on usein rajat ylittävää rikollisuutta. Ihmiskaupan vastaisen toiminnan tekee erityisen haasteelliseksi se, että niin uhrit kuin tekijätkin liikkuvat maasta toiseen, ja jäävät siksi usein tunnistamatta ja paljastamatta.

Ihmiskauppakoordinaattorin tulee tarvittaessa tehdä yhteistyötä myös muiden maiden keskeisten toimijoiden kanssa ihmiskaupan torjumiseksi.

4. osallistuu Suomen hallituksen kannanottojen koordinoimiseen ihmiskauppapolitiikkaan liittyvissä kysymyksissä ja voi edustaa tai järjestää edustuksen kansainvälisissä järjestöissä ja muissa elimissä

Ihmiskauppakoordinaattori on yksi Suomen avaintoimijoista ihmiskauppaan liittyvissä kysymyksissä suhteessa kansainvälisiin järjestöihin ja Euroopan unioniin. Ihmiskauppakoordinaattori osallistuu Suomen hallituksen kannanottojen koordinoimiseen ihmiskauppapolitiikkaan liittyvissä kysymyksissä.

5. järjestää tiedonkeruun ja raportoi ihmiskaupan vastaisen toiminnan toteutumisesta valtioneuvostossa ohjausryhmälle ja sisäisen turvallisuuden ministeriryhmälle

Tietoa tulisi kerätä systemaattisesti ihmiskaupan vastaisen toiminnan kehittämisen ja siihen liittyvän päätöksenteon tueksi. Tiedonkeruun käytännön organisoimisesta on julkaistu useita kansainvälisiä suosituksia ja ohjeita. Ihmiskauppakoordinaattorin tehtävänä olisi kerätyn tiedon pohjalta vastata myös kansainvälisten järjestöjen ja Euroopan komission tietopyyntöihin ihmiskaupasta ja ihmiskaupan vastaisen toiminnan tilasta. Ihmiskauppakoordinaattorin tulee tarpeellisessa määrin kerätä tietoa myös ulkomailta Suomen lainsäädännön ja käytäntöjen kehittämiseksi. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija kerää tietoa ihmiskauppaan liittyvistä ilmiöistä arvioidakseen ihmiskaupan vastaisen toiminnan vaikuttavuutta ja tehdäkseen suosituksia toiminnan tehostamiseksi.

*Ihmiskaupakoordinaattorin tehtävät ensimmäisessä vaiheessa ml. tarvittavien lainsäädäntömuutosten valmistelu*

*Yhteistyösopimuksen ja strategian laatiminen*

Yhteistyösopimuksen laatiminen viranomaisten ja järjestöjen välillä määritteli roolit ja vastuut ja rakentaisi yhteistyötä tavalla, joka edistää yhteistyötä rakenteellisella tasolla. Strategialla voitaisiin ohjata yhteistyösopimuksen mukaista yhteistoimintaa ja lisätä sen suunnitelmallisuutta ja tuloksellisuutta sekä asettaa yhteistyölle pitkän aikavälin tavoitteita.

*Lainsäädäntömuutosehdotukset*

Työryhmä katsoo, että ihmiskaupan vastaisen toiminnan poikkihallinnollinen seuranta ja koordinointi valtioneuvostossa tulisi jatkossa sitoa lainsäädäntöön. Lainsäädännössä tulisi huomioida tiedonvaihtoa ja tiedonsaantia koskevat kysymykset sekä koordinaattorin poikkihallinnollinen toimivalta. Työryhmä katsoo, että tehtävän hoidosta on tärkeää saada kokemusta, joten se ei tässä vaiheessa esitä lainsäädäntömuutoksia.

## **Liite 1: Keskustelutilaisuuteen 21.5.2013 osallistuneet**

Voimavarakeskuksen johtaja Natalie Gerbert, Monika-Naiset Liitto  
Ylijohtaja Kalle Kekomäki, sisäasiainministeriö/kansainvälisten asioiden yksikkö  
Johtaja Jari Kähkönen, Joutsenon vastaanottokeskus  
Johtaja Sirpa Kansanaho, Oulun vastaanottokeskus  
Ulkoasiainsihteeri Anne Koivula, ulkoasiainministeriö  
Tutkija Anniina Jokinen, HEUNI  
Päällikkö Tarja Mankkinen, sisäasiainministeriö/sisäisen turvallisuuden sihteeristö  
Lakimies Ida Staffans, Suomen Kuntaliitto  
Ylitarkastaja, ihmiskauppavastuuhenkilö Satu Kaskinen, Maahanmuuttovirasto  
Toiminnanjohtaja Petra Kjällman, Rikosuhripäivystys  
Toiminnanjohtaja Jaana Kauppinen, Pro-tukipiste ry.  
Pääsihteeri Jukka-Pekka Takala, oikeusministeriö/rikosentorjuntaneuvosto

sekä työryhmän puheenjohtaja Päivi Nerg, sisäasiainministeriö ja jäsenet Venla Roth vähemmistövaltuutetun toimisto, Joni Länsivuori sisäasiainministeriö/poliisiosasto, Måns Enqvist sisäasiainministeriö/kansainvälisten asioiden yksikkö, Heidi Manns-Haatanen sosiaali- ja terveysministeriö, Tero Mikkola sisäasiainministeriö/maahanmuutto-osasto ja Kia Vertio sisäasiainministeriö/sisäisen turvallisuuden sihteeristö.