

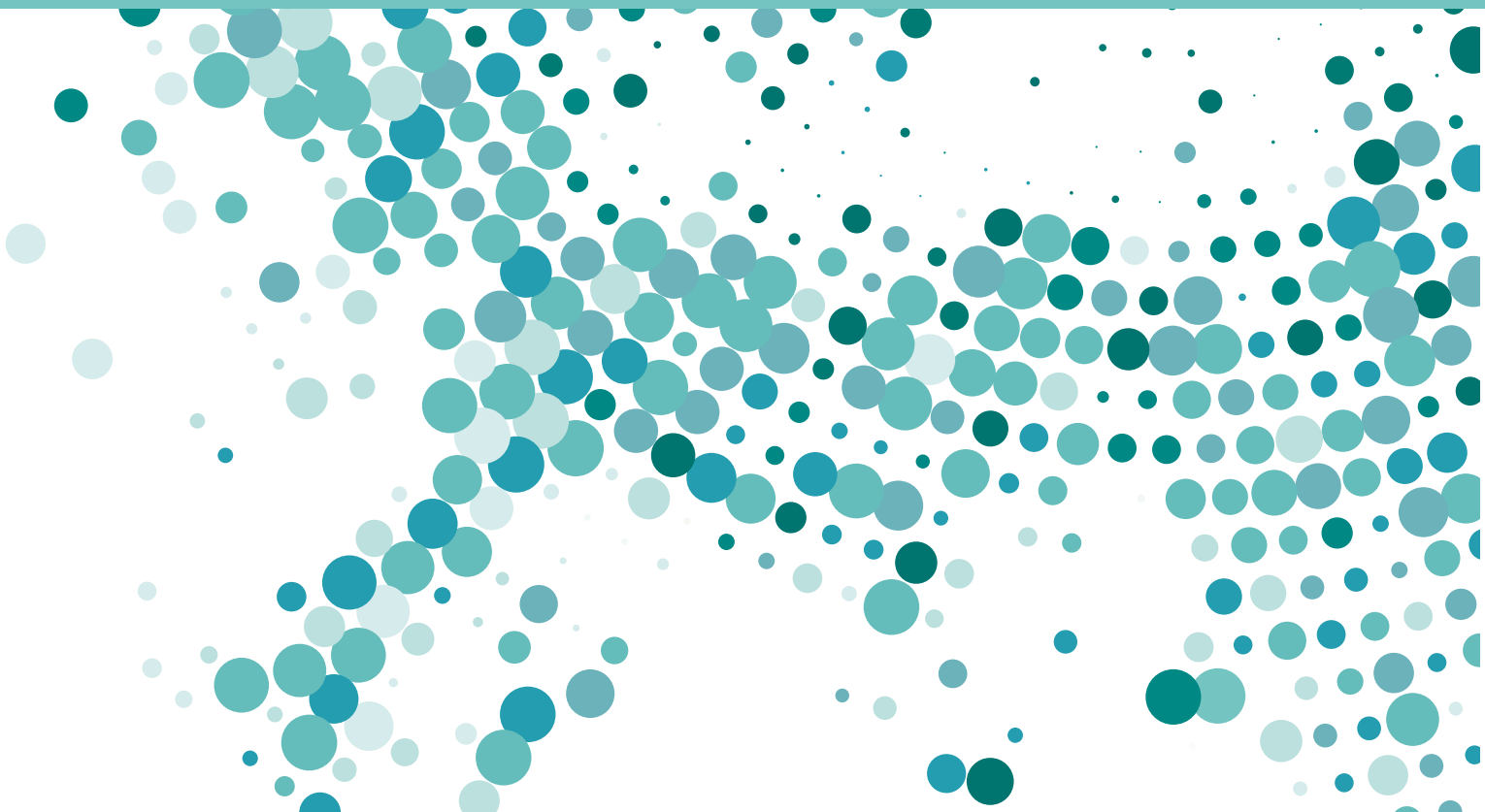


SISÄMINISTERIÖ  
INRIKESMINISTERIET

# Selvitys valtioneuvoston ihmiskauppa-asioiden koordinaatio- ja raportointijärjestelyistä

SISÄMINISTERIÖN JULKAISU 20/2018

Sisäinen turvallisuus





Sisäministeriön julkaisu 20/2018

## Selvitys valtioneuvoston ihmiskauppa-asioiden koordinaatio- ja raportointijärjestelyistä

Sisäministeriö

ISBN: 978-952-324-229-6

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2018

## Kuvailulehti

<b>Julkaisija</b>	Sisäministeriö	20.6.2018	
<b>Tekijät</b>	PricewaterhouseCoopers Oy; Jarkko Sihvonen, Leea Uusi-Hautamaa, Elisa Koponen		
<b>Julkaisun nimi</b>	Selvitys valtioneuvoston ihmiskauppa-asioiden koordinaatio- ja raportointijärjestelyistä		
<b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>	Sisäministeriön julkaisu 20/2018		
<b>Diaari/hankenumero</b>	SMDno-2018-80	<b>Teema</b>	Sisäinen turvallisuus
<b>ISBN PDF</b>	978-952-324-229-6	<b>ISSN PDF</b>	2341-8532
<b>URN-osoite</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-229-6">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-229-6</a>		
<b>Sivumäärä</b>	52	<b>Kieli</b>	suomi
<b>Asiasanat</b>	Ihmiskauppa, koordinaatio, koordinaatorakenne, ihmiskauppakoordinaattori		
<b>Tiivistelmä</b>	<p>Selvitys valtioneuvoston ihmiskauppa-asioiden koordinaatio- ja raportointijärjestelyistä on järjestyksessään ensimmäinen selvitys koordinaation sisällön toimivuudesta sen asettamisesta vuodesta 2013 lukien. Selvitys on laadittu sisäministeriön poliisiosaston toimeksiannosta kevään 2018 aikana.</p> <p>Selvitystyön pääpainoalueisiin on valittu yleisarvion laatiminen valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisesta koordinaatorakenteesta ja raportointijärjestelyiden nykytilasta, joka sisältää selvityksen sen vahvuuksista ja kehitysehdotuksista. Raportointijärjestelyiden osuus keskittyy erityisesti koordinaatorakenteen kokonaisuuteen sekä ihmiskauppakoordinaattoria koskeviin raportointijärjestelyihin. Sen lisäksi pääpainoalueisiin ovat kuuluneet koordinaatorakenteen eri toimijoiden tehtäväjaot ja tehtävien resursointia koskeva selvittäminen, sekä perustellut kehittämissuositukset nykyisten käytänteiden, tehtäväjakojen, henkilöstöresursoinnin ja muiden voimavarojen muuttamisesta tai kehittämisestä.</p> <p>Selvitys alkaa johdannolla, joka sisältää osin keskeisiä havaintoja selvityksen sisällöstä. Johdannon jälkeen käsitellään selvityksen sisältö ja selvitykseen liittyvät tavoitteet yleisellä- sekä asiatasolla. Selvityksen perusteiden jälkeen työssä keskitytään kuvaamaan nykytilaa ja siinä esiin nousseita kehittämistarpeita. Kehittämistarpeiden lokalisoinnin jälkeen, selvityksessä tuodaan esiin kehittämissuositukset, jotka ennen muuta tähtäävät käytännössä toimiviin periaatteisiin koordinaatorakenteessa.</p>		
<b>Kustantaja</b>	Sisäministeriö		
<b>Julkaisun jakaja/myynti</b>	Sähköinen versio: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Julkaisumyynti: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		

## Presentationsblad

<b>Utgivare</b>	Inrikesministeriet	20.6.2018	
<b>Författare</b>	PricewaterhouseCoopers Oy; Jarkko Sihvonen, Leea Uusi-Hautamaa, Elisa Koponen		
<b>Publikationens titel</b>	Utredning om samordningen och rapporteringen av frågor kring människohandel i statsrådet		
<b>Publikationsseriens namn och nummer</b>	Inrikesministeriets publikation 20/2018		
<b>Diarie-/ projektnummer</b>	SMDno-2018-80	<b>Tema</b>	Inre säkerhet
<b>ISBN PDF</b>	978-952-324-229-6	<b>ISSN PDF</b>	2341-8532
<b>URN-adress</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-229-6">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-229-6</a>		
<b>Sidantal</b>	52	<b>Språk</b>	finska
<b>Nyckelord</b>	människohandel, samordning, samordningsstruktur, samordnare av verksamhet mot människohandel		
<b>Referat</b>	<p>Denna utredning om systemet för samordning och rapportering av frågor kring människohandel i statsrådet är den första utredningen om hur samordningen fungerar sedan systemet inrättades 2013. Utredningen har lagts fram våren 2018 på uppdrag av inrikesministeriets polisavdelning.</p> <p>I utredningen har huvudvikten lagts på upprättande av en allmän bedömning av hur samordningen av statsrådets arbete mot människohandel har byggts upp och på nuläget när det gäller rapporteringsarrangemangen, som också omfattar en bedömning av styrkorna i systemet och utvecklingsförslag. Den del som gäller rapporteringen fokuserar särskilt på samordningshelheten och på de rapporteringsarrangemang som rör samordnarens verksamhet mot människohandel. Till de prioriterade områdena hör också uppgiftsfördelningen mellan olika aktörer inom samordningen och utredning av resurserna i fråga om uppgifterna samt motiverade utvecklingsförslag när det gäller ändring och utveckling av praxis, arbetsfördelning, personalresurser och andra resurser.</p> <p>Utredningen börjar med en inledning som delvis innehåller centrala iakttagelser om innehållet i utredningen. Efter inledningen behandlas innehållet och målen för utredningen på allmän nivå och saknivå. Efter grunderna för utredningen följer en redogörelse av nuläget och de utvecklingsbehov som framkommit. Efter den del som rör lokalisering av utvecklingsbehoven presenteras utvecklingsförslag som framför allt ska inriktas på att ta fram fungerande principer för samordningsstrukturen.</p>		
<b>Förläggare</b>	Inrikesministeriet		
<b>Distribution/ beställningar</b>	Elektronisk version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Beställningar: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		

## Description sheet

<b>Published by</b>	Ministry of the Interior	20.6.2018	
<b>Authors</b>	PricewaterhouseCoopers Oy; Jarkko Sihvonen, Leea Uusi-Hautamaa, Elisa Koponen		
<b>Title of publication</b>	Report on co-ordination and reporting arrangements for Government matters concerning human trafficking		
<b>Series and publication number</b>	Ministry of the Interior Publications 20/2018		
<b>Register number</b>	SMDno-2018-80	<b>Subject</b>	Internal security
<b>ISBN PDF</b>	978-952-324-229-6	<b>ISSN (PDF)</b>	2341-8532
<b>Website address (URN)</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-229-6">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-229-6</a>		
<b>Pages</b>	52	<b>Language</b>	Finnish
<b>Keywords</b>	Human trafficking, co-ordination, co-ordination structure, harmonisation, National Anti-Trafficking Coordinator		
<p><b>Abstract</b></p> <p>The Report on co-ordination and reporting arrangements for Government matters concerning human trafficking is the first report on the effectiveness of co-ordination content since its inception in 2013. The report was commissioned by the Ministry of the Interior Police Department in the spring of 2018.</p> <p>The report primarily focused on providing an overview of the co-ordination structure of Government anti-human trafficking activities and the present state of reporting arrangements, which includes an analysis of its strengths and developmental needs. The section on reporting arrangements focuses particularly on the co-ordination structure as a whole and reporting arrangements concerning the National Anti-Trafficking Coordinator. Other areas of focus included the delegation of responsibility among various actors operating within the co-ordination structure and an analysis of task resourcing as well as developmental recommendations for changes or improvements made to current practices, task assignments, human resourcing and other resources.</p> <p>The report opens with an introduction, which presents some of the key findings made in the report. Following the introduction, the report content and its objectives are examined at a general and specific level. After presenting the basis for the report, the focus is shifted to a description of the present state of affairs and the developmental needs found. After localising the developmental needs, the report presents developmental recommendations, which first and foremost aim to establish functional principles for application in the co-ordination structure.</p>			
<b>Publisher</b>	Ministry of the Interior		
<b>Distributed by/ publication sales</b>	Online version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Publication sales: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		





# Sisältö

<b>LUKIJALLE</b> .....	9
<b>1 Selvityksen toteutus ja tavoitteet</b> .....	12
1.1 Selvityksen toteutuksesta .....	12
1.2 Selvityksen tavoitteet .....	13
<b>2 Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen koordinaatiojärjestelyn lyhyt kuvaus ja nykytila</b> .....	15
2.1 Ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaatiojärjestelyn ensivaiheet .....	15
2.2 Ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaation nykytilasta .....	17
<b>3 Yleisesti ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaation nykytilasta</b> .....	18
3.1 Ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaation vahvuuksia .....	18
3.2 Ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaatorakenteen kehittämiskohteita nykytilaan peilaten .....	19
<b>4 Päähavainnot nykytilan kehittämistarpeista</b> .....	21
4.1 Koordinaatorakenteen toimijat, tehtäväjaot ja resursointi .....	21
4.1.1 Kansliapäällikkökokous .....	21
4.1.2 Yhteensovittamissihteeristö .....	22
4.1.3 Ihmiskauppakoordinaattori .....	23
4.1.4 Verkosto .....	25
4.2 Asiakysymysten linjaaminen ja saattaminen valtionhallinnon päätöksentekoon .....	27
4.3 Tiedonkulku, tiedottaminen ja seuranta .....	28
4.4 Kansainvälisen kontekstin huomioonottaminen .....	30
<b>5 Koordinaatorakenteen jatkon järjestämiseen liittyvät kehittämis ehdotukset</b> .....	31
5.1 Ihmiskauppakoordinaattorin tehtävät .....	31
5.1.1 Ihmiskauppakoordinaattorin tehtävien henkilöllisestä- ja sisältöluottuvuudesta sekä raportointijärjestelyistä .....	31
5.1.2 Ihmiskauppakoordinaattorin viran resursoinnista .....	34
5.1.2.1 Ihmiskauppakoordinaattorin vakituinen työpari .....	34
5.1.2.2 Ihmiskauppakoordinaattorin viran vakinaistamisesta .....	35
5.1.2.3 Ihmiskauppakoordinaattorin viran sijoituspaikka .....	36

5.2	Kehittämisehdotukset asiakysymysten linjaamiseen ja saattamiseen valtionhallinnon päätöksentekoon .....	38
5.2.1	Yhteensovittamissihteeristön rooli .....	38
5.2.2	Linjausprosessi ja tiedottamisen tärkeys.....	39
5.3	Aktiivisen yhteistyön malli .....	42
5.3.1	Verkoston ja yhteensovittamisrakenteen tapaamiset.....	42
5.3.2	Koulutukset.....	44
5.4	Kansainväliseen kontekstiin liittyvät kehittämisehdotukset .....	45
<b>6</b>	<b>Lopuksi</b> .....	<b>47</b>
	<b>Lähteet</b> .....	<b>49</b>
	Kirjalliset lähteet .....	49
	Lausunnot .....	49
	Haastattelut.....	51
	Lyhenteet .....	52

## LUKIJALLE

Ihmiskauppa ja siihen liittyvä muu hyväksikäyttö ovat vakava maailmanlaajuinen rikosmuoto, joka ennen muuta loukkaa universaaleja ja perustavanlaatuisia ihmisoikeuksiamme. On varsin tärkeää, että ihmiskauppaa vastaan tehdään tiivistä ja laajaa yhteistyötä, jonka tuloksena on mahdollista tunnistaa ihmiskauppa-asioissa esiintyvät haasteet, auttaa yhä laadukkaammin ihmiskaupan uhreja ja saattaa tekijät tehokkaalla tavalla rikosvastuuseen. Yhteistyön vaatimus koskettaa kaikkia toimijoita ihmiskaupan kentällä. Työ edellyttää erityisesti poikkihallinnollisuutta, pitkäjänteisyyttä ja järjestelmällisyyttä, joka tähtää eri asiantuntijoiden kuulemiseen ja huomioimiseen aina poliittisen päätöksenteon järjestelmistä käytännön työtä tekeviin saakka. Nyt käsillä oleva selvitys pyrkii muodostamaan realistisia ja käytännön työssä toimivia kehittämis ehdotuksia ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaatorakenteeseen ja tätä kautta vaikuttamaan kykyyn käsitellä ihmiskaupaan kohdistuvia haasteita ja ratkaisemaan niitä sekä vaikuttamaan uhrien auttamisen tasoon ja rikosvastuun tehokkaaseen toteuttamiseen.

Ihmiskauppaan liittyvä koordinaatio on tehdyn selvityksen valossa tervetullut rakenne valtionhallinnon järjestelmään, sillä kyse on ennen muuta ilmiöstä, joka koskettaa laajasti eri valtionhallinnon toimijoita. Kyse on syvästi poikkihallinnollisesta kysymyksestä, joka edellyttää sekä vahvaa kansainvälistä yhteistyötä, että myös kansallisella tasolla tuekseen käytännössä toimivan rakenteen.

Käsillä olevassa selvityksessä on fokusoitu selvittämään, miten ihmiskauppaan liittyvä koordinaatorakenne toimii nykyisellään ja, miten siitä voitaisiin saada mahdollisimman laajaa kenttää palveleva kokonaisuus. Tehdyn selvityksen puitteissa on kuultu ihmiskauppa-asioiden kanssa päivittäin työskenteleviä tahoja. Selvitykseen on suhtauduttu varsin positiivisesti ja tehdyt haastattelut ja selvitystä aiemmin annetut lausunnot ovat antaneet merkittävän hyviä näkökulmia rakenteen ja raportoinnin kehittämiseen ja eheyttämiseen.

Selvityksessä on noussut esiin erityisesti tarve kehittää käytännön työtä tekevien kuulemista ja heidän huomioimistaan rakenteen kokonaisuudessa. Arjen työtä tekevät kohtavat ihmiskauppaan liittyviä haasteita ja ongelmia verrattain useasti ja näiden käsittele-

miseen tulisi jatkossa keskittyä syvemmin. Toisaalta kyse on ollut myös siitä, että kaikkien toimijoiden aktiivisuus tulisi pyrkiä nostamaan rakenteen avulla sellaiseksi, ettei ihmiskauppaa koskettava kenttä jäisi pirstaloituneeksi. Ihmiskauppa-asioissa esiin tulevilla haasteissa yhteistyön voima on tunnistettava ja tunnustettava korostuneesti ja sitä tulisi vaalia niillä valinnoilla, joita tehdään esimerkiksi koordinaatorakenteen kehittämiseksi.

On varsin tärkeää, että koordinaatorakenteesta saataisiin ihmiskauppa-asiaa aidosti edistävää rakenne, jossa päättäjät, viranomaiset ja käytännön työtä eri tavalla tekevät pystyisivät keskustelemaan, tunnistamaan haasteita, tekemään linjauksia ja saattamaan ihmiskaupan kannalta tärkeitä asioita poliittiseen päätöksentekoon saakka. Yhtä tärkeää on huomata, että rakenteesta ei saa muodostua liian raskas ja byrokraattinen, jotta siihen osallistuvat pystyvät mahdollisimman vaivattomasti vaikuttamaan asioihin ja avaamaan järjestelmällisen ja seuratun keskustelukanavan aina poliittiselle päättäjille saakka.

Selvityksen kuluessa on käynyt ilmi, että rakenteen toimijat ovat perusteltuja, mutta erityisesti yhteensovittamissihteeristön rakennetta tulisi tarkastella uudelleen. Sen lisäksi esiin on noussut tarve suunnitella järjestelmällinen kanava, jonka kautta mahdollisia haasteita tai linjausasioita voitaisiin nostaa käsiteltäväksi rakenteeseen seurattavin tavoin. Linkkinä tässä kontekstissa toimii nykyisellään sisäministeriössä toimiva ihmiskaupakoordinaattori. Ihmiskaupakoordinaattorin olisi perusteltua olla substanssin hyvin tunteva asiantuntija, joka pystyy saattamaan eri toimijat yhteen, johtaa syntynyttä keskustelua täsmentäen toimintaa relevantille tasolle, saattamaan yhdessä linjattuja asioita päätökseen ja osallistamaan Suomea teemaan myös kansainvälisessä kontekstissa. Mainitut vaatimukset nostavat erityisesti tiedottamisen tason aktiivisuuden roolia, aitoa yhteistyön vaalimista sekä proaktiivisen työskentelyotteen läsnäoloa.

Selvityksen kuluessa on käynyt ilmi, että ihmiskaupakoordinaattorin virassa on kyse vaativasta työstä, jota ei voida hoitaa laadukkaasti muun viran ohella, vaan tehtävään olisi suositeltavaa nimittää yksi henkilö.<sup>1</sup> Yksi henkilö ei kuitenkaan mahdollisesti ole riittävä panostus substanssin laajuuteen peilaten, vaan ihmiskaupakoordinaattori tulisi tarvitsemaan taustalleen tukea vähimmäisvaatimuksena työpariltaan, joka selvityksessä ehdotetaan perustettavaksi uutena virkana tai olemassa olevia resursseja järjestelemällä. Niin ikään ihmiskaupakoordinaattori tarvitsee luonnollisesti tukea työyhteisöltään, esimiehiltään sekä tiiviit yhteistyökumppanit.

<sup>1</sup> Nykytilassaan ihmiskaupakoordinaattorina on toiminut yksi henkilö määräaikaisessa virassa. Ks. Enemmän ihmiskaupakoordinaattoriin tehtäviin ja positioon kohdistuvista toimenpide-ehdotuksista s. 30-32.

Selvityksen rakenne alkaa selvityksen toteutuksen ja tavoitteiden kuvaamisella ja jatkuu ihmiskauppa-koordinaation rakenteen nykytilan kuvauksella. Nykytilan kuvauksessa keskitytään aiemmin annettujen lausuntojen sisältöön sekä yleisesti selvityksessä esiin tulleisiin haasteisiin koordinaatorakenteessa. Selvitys päättyy koordinaatorakenteeseen tehtäviin kehittämissuhteisiin ja ihmiskauppa-koordinaattoria koskeviin raportointijärjestelyihin. Raportointijärjestelyissä on otettu huomioon myös koordinaatorakenne kokonaisuutena, johon linkittyy vahvasti tiedottaminen ja tiedonkulun vaatimukset.

# 1 Selvityksen toteutus ja tavoitteet

## 1.1 Selvityksen toteutuksesta

Käsillä oleva selvitys on toteutettu sisäministeriön poliisiosaston keväällä 2018 selvityksen tekijälle osoittamasta toimeksiannosta. Sisäministeriö on osoittanut työn tekijälle tarvittavan ja selvityksen kannalta relevantin kirjallisen tausta-aineiston, joka on antanut työlle tarvittavat kehykset ja viitesisällön.

Sen lisäksi selvityksen puitteissa on haastateltu yhteensä 12 sisäministeriön työn tekijälle osoittamaa koordinaatorakenteessa olevaa toimijaa, joiden osalta selvityksessä viitataan yleisluonteisiin huomioihin, jotka ovat erityisesti korostuneet haastatteluiden kuluessa.

Selvityksen puitteissa on haastateltu sisäministeriön osoittamat 12 koordinaatorakenteen toimijaa, jotka ovat:

- Sosiaali- ja terveysministeriö, hyvinvointi- ja palveluosasto
- Yhdenvertaisuusvaltuutettu
- Eduskunta, työelämä- ja tasa-arvovaliokunta
- Joutsenon vastaanottokeskus
- Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö (IOM)
- Nationell rapportör mot människohandel, Polismyndigheten (Ruotsi)
- Rikosuhripäivystys (RIKU)
- Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus (STEA)
- Sisäministeriön rajavartio-osasto
- Ulkoasiainministeriön poliittinen osasto
- Oikeusministeriö
- Ihmiskauppakoordinaattori

Selvityksessä on valittu lähtökohtaiseksi toimintatavaksi haastateltavien anonymiteetti, sillä anonymiteetti on luontainen keino saavuttaa todenmukaisempia tuloksia, kun haastateltavat ovat pystyneet vastaamaan kysymyksiin vapaammin. Selvityksen tekijä ei ole

myöskään kokenut tarkoituksenmukaiseksi lajitella erikseen sitä, mikä toimija on lausunut tietyllä tavalla, sillä selvityksen tarkoituksena on ollut erityisesti selvittää koordinaatiorakenteen toimivuutta yleisellä tasolla eikä yksittäisen toimijan suhtautumista rakenteeseen tai sen muihin toimijoihin.

Selvityksen tausta-aineistona on toiminut sisäministeriön julkaisusarjassa julkaistut ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma vuosille 2016-2017<sup>2</sup> ja ihmiskaupan vastaisen toiminnan poikkihallinnollisen seurannan ja koordinoinnin järjestämisestä valtioneuvostossa<sup>3</sup>, ihmiskauppakoordinaattorina toimineen Veli-Pekka Rautavan laatima luonnos ihmiskaupan vastaisen toiminnan jatkon järjestämisestä, yleisesitys koordinaatiorakenteesta nykytilassaan, ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaation yhteensovittamissihteeristön pöytäkirjat sekä sisäministeriön vuonna 2017 pyytämät lausunnot ihmiskaupan vastaisen toiminnan jatkon järjestämisestä.

Selvityksen ulkopuolelle on rajattu lainsäädännölliset kehittämistarpeet sekä yhdenvertaisuusvaltuutetulle kuuluva ihmiskauppaa koskeva raportointijärjestely, joka kuuluu asiallisesti oikeusministeriön toimialaan.<sup>4</sup> Sen sijaan raportointijärjestelyihin on otettu kantaa ihmiskauppakoordinaation kokonaisuudessa sekä ihmiskauppakoordinaattorin tehtäviin kuuluvassa kontekstissa ja tässä kehyksessä on myös sivuttu raportoinnin jakoa ihmiskauppakoordinaattorin ja yhdenvertaisuusvaltuutetun osalta.

## 1.2 Selvityksen tavoitteet

Selvitystyön yleisluonteisena tavoitteena on ollut syventää ja laajentaa ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaatiossa käytyä keskustelua ja tähän tärkeästi linkittyvää päätöksentekoa sekä eri linjauksien tekemistä.<sup>5</sup> Perimmäisenä selvityksen tavoitteena voidaan siis kuvata olevan laajan poikkihallinnollisen teeman käsitteleminen ja tähän liittyvän mahdollisen päätöksenteon ja linjauksien tekemisen perusteltu arviointi ja kehittäminen.

Yleisluonteisesti on myös perusteltua pyrkiä siihen, että Suomi voisi toimia ihmiskauppa-asioissa kansainvälisessä kontekstissa suunnannäyttäjänä päätöksenteon ja yhteistyön jouhevudessa ja laaja-alaisuudessa. Selvityksen kuluessa on tullut esiin, että Suomessa

2 Sisäministeriön julkaisu 29/2016.

3 Sisäministeriön julkaisu 15/2013.

4 Ks. laki yhdenvertaisuusvaltuutetusta (1326/2014) 3 §, 4 § ja 8 §.

5 Päätöksenteolla tarkoitetaan tässä työssä valtionhallinnon sisäisessä järjestyksessä tehtävää päätöksentekoa, kun taas linjauksella viitataan koordinaatiorakenteelle kuuluviin esimerkiksi strategisten linjausten tai yhteistyösovimusten tekemiseen. Ks. lisää tähän liittyvästä asiasisällöstä luku 4.2.

on ihmiskauppa-asioihin eri tulokulmin varusteltuja lahjakkaita asiantuntijoita, joiden tietämystä ja näkemystä olisi syytä ottaa vielä tehokkaammin huomioon päätöksenteossa, joka viime kädessä on poliittisten päättäjien tehtävä. Tämä edellyttää erityisesti ihmiskauppa-asian tunnustamista kansainvälisenä ilmiönä ja siihen suhtautumista tietyllä vakavuudella, mutta myös käytännön työtä tekevien toimijoiden aitoa kuulemistä.

Selvityksen asiakohdainen tavoite on ollut toteuttaa selvityshanke, jonka tavoitteena on ollut selvittää valtioneuvoston ihmiskauppakoordinaatioon ja -raportointiin<sup>6</sup> liittyvien järjestelyjen toimivuus ja kehittää selvityksen perusteella suositukset näiden rakenteiden jatkokehittämisestä.

Selvitystyön pääpainoalueisiin on valittu sisäministeriön poliisiosaston toimeksiannosta yleisarvion laatiminen valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisesta koordinaatorakenteesta ja raportointijärjestelyiden nykytilasta<sup>7</sup>, joka on sisältänyt selvityksen sen vahvuuksista ja kehitysehdotuksista. Raportointijärjestelyiden osuus keskittyy erityisesti koordinaatorakenteen kokonaisuuteen sekä ihmiskauppakoordinaattoria koskeviin raportointijärjestelyihin. Sen lisäksi pääpainoalueisiin ovat kuuluneet koordinaatorakenteen eri toimijoiden tehtäväjaot ja tehtävien resursointia koskeva selvittäminen<sup>8</sup> sekä perustellut kehittämisehdotukset nykyisten käytänteiden, tehtäväjakojen, henkilöstöresursoinnin ja muiden voimavarojen muuttamisesta tai kehittämisestä.

---

6 Raportoinnista tietyin rajauksin, ks. tarkemmin luku 5.1.1.

7 Ibid.

8 Huomioiden muun muassa se, tulisiko ihmiskauppakoordinaattorin virka vakinaistaa ja missä valtionhallinnon organisaatiossa ihmiskauppakoordinaattorin virka tulisi olla. Ks. lisää luvuista 5.1.2.2 ja 5.1.2.3.



## 2 Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen koordinaatiojärjestelyn lyhyt kuvaus ja nykytila

### 2.1 Ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaatiojärjestelyn ensivaiheet

Nykyinen valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen toiminnan yhteensovittamisrakenne perustuu sisäministeriön kansliapäällikön johtaman työryhmän 20.6.2013 antamaan ehdotukseen (jäljempänä työryhmän ehdotus) ihmiskaupan vastaisen toiminnan poikkihallinnollisen seurannan ja koordinoinnin järjestämisestä valtioneuvostossa<sup>9</sup>.

Työryhmän toimikausi kesti noin kolme kuukautta ja sisälsi kolme kokousta sekä pyöreän pöydän keskustelutilaisuuden. Työryhmän jäsenistö muodostui seitsemästä sisäministeriön sekä yhdestä oikeusministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja yhdenvertaisuusvaltuutetun<sup>10</sup> virkamiehestä.

Ehdotuksessaan työryhmä oli esittänyt, että ihmiskaupan vastaisen toiminnan poikkihallinnollista seuranta ja koordinoimista varten perustettaisiin ihmiskauppakoordinaattorin virka, joka tulisi sijoittamaan sisäministeriön poliisiosastolle.<sup>11</sup> Työryhmän ehdotus muodostui myös käytännössä kuvatuunlaiseksi. Edelleen työryhmä oli esittänyt, että neljästä ministeriön (sisä-, oikeus-, sosiaali- ja terveys- sekä ulkoasiainministeriö) virkamiehestä koostettaisiin sihteeristö, jonka tehtävänä olisi valmistella vastaavien ministeriöi-

---

9 Rautava 2017, s. 3.

10 Aiemmin vähemmistövaltuutettu. Tässä selvityksessä käytetään nykyistä muodollista termiä yhdenvertaisuusvaltuutettu.

11 Työryhmän ehdotus ihmiskaupan vastaisen toiminnan poikkihallinnollisen seurannan ja koordinoinnin järjestämisestä valtioneuvostossa 2013, s. 4.

den ylimmästä johdosta koostuvan ohjausryhmän kokoukset.<sup>12</sup> Ohjausryhmän tehtäväksi hahmoteltiin esityksessä asiat, jotka vietäisiin linjattavaksi sisäisen turvallisuuden ministeriryhmään. Esityksen mukaan ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaattori toimisi sihteeristön puheenjohtajana sekä ohjausryhmän jäsenenä ja esittelijänä.<sup>13</sup> Koordinaatorakenteeseen käytännössä muodostui esityksen linjassa yhteensovittamissihteeristö, kansliapäällikkökokous sekä ministeriryhmä.

Työryhmä oli ehdotuksessaan myös tuonut esille tarpeen perustaa koordinaatorakenteeseen verkosto, jossa olisivat edustettuina keskeiset kansalaisjärjestöt, uhrien auttamista edustavat tahot kuten Joutsenon vastaanottokeskus, osa ministeriöistä, kuntaliitto sekä muut keskeiset tahot kuten työmarkkinajärjestöt.<sup>14</sup> Käytännössä verkoston olemassaolo on myös realisoitunut ja se sai paikkansa koordinaatorakenteessa yhteensovittamissihteeristön alapuolella.

Työryhmän ehdotuksessa on tuotu painokkaasti esiin seikka, jonka mukaan olisi tärkeää saada operatiivisessa työssä kohdatut haasteet eteenpäin päätöksentekoon. Tämä linja on myös toistunut sisäministeriölle vuonna 2017 annetuissa 28:ssä lausunnoissa, joissa toivottiin käytännöllisen otteen vahventamista.<sup>15</sup>

Työryhmä on esityksessään ehdottanut, että ihmiskaupakoordinaattorin tehtäviin koordinaation perustamiseksi toiminnan käynnistämisvaiheessa olisivat kuuluneet seuraavat tehtävät:

1. Esityksen laatiminen ohjausryhmälle ihmiskaupan vastaisen toiminnan organisoinnista mukaan lukien verkoston ja sihteerin kokoonpano ja tehtävät
2. Ehdotuksen laatiminen yhdessä sihteeristön kanssa yhteistyösopimukseksi viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen välille
3. Ihmiskaupan vastaisen toiminnan strategian laatiminen yhdessä ohjausryhmän, sihteeristön ja verkoston kanssa

---

12 Ibid.

13 Työryhmän ehdotus ihmiskaupan vastaisen toiminnan poikkihallinnollisen seurannan ja koordinoinnin järjestämisestä valtioneuvostossa 2013, s. 4.

14 Ibid

15 Ibid. Ks. myös lausunnoista lähemmin luku 3.

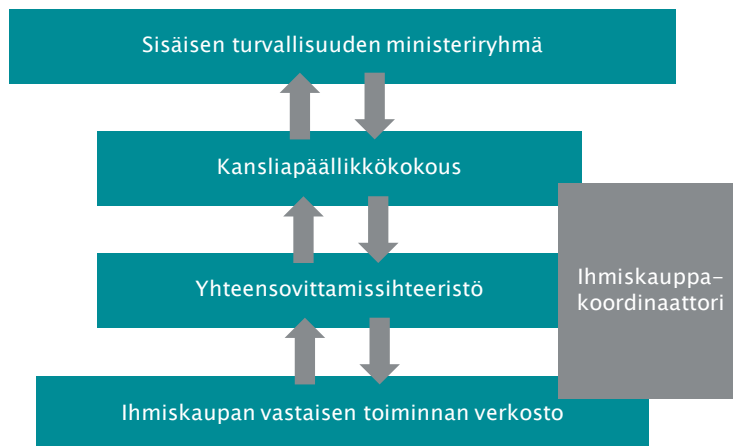
## 2.2 Ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaation nykytilasta

Kuten edellä luvussa 2.1. on mainittu, ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaattori on aloittanut toimintansa esityksen mukaisesti sisäministeriön poliisiosastolla 1.6.2014. Syksyllä 2015 koordinaatorakenteen toiminta on käynnistetty sen jälkeen, kun koordinaattori oli täyttänyt käynnistämisvaiheen tehtäviin kuuluvan ehdotuksen laatimisen ohjausryhmälle (tehtävä I) ja lausuntokierros oli käyty.<sup>16</sup>

Nykytilassaan sihteeristön nimikkeeksi on muodostunut yhteensovittamissihteeristö, ja ohjausryhmänä on alkanut toimia kansliapäällikkökokous. Verkosto on aloittanut myös toimintansa osana koordinaatorakennetta ja sen keskeisimpiin toimijoihin kuuluvat mm. järjestöt ja viranomaiset.

Ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaattori ja yhteensovittamissihteeristö ovat valmisteet valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman 2016-2017 (tehtävä III), jonka sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon ministeriryhmä on hyväksynyt 4.10.2016.<sup>17</sup>

Käynnistysvaiheen tehtäväksi osoitettu ehdotuksen laatiminen yhteistyösopimukseksi viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen välillä ei ole toteutunut (tehtävä II). Yhteistyösopimuksessa ehdotettiin määriteltävän viranomaisten ja järjestöjen roolit ja vastuut niin, että se edistäisi yhteistyötä rakenteellisella tasolla.<sup>18</sup>



Kuva 1. Koordinaatorakenne nykytilassa

<sup>16</sup> Rautava 2017, s. 3-4.

<sup>17</sup> Ibid., s. 4-5.

<sup>18</sup> Työryhmän esityksen toteutumisesta kerrotaan yksityiskohtaisemmin luvussa 4.

## 3 Yleisesti ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaation nykytilasta

Ihmiskaupakoordinaattori on laatinut luonnoksen ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaation jatkon järjestämisestä, josta sisäministeriö on pyytänyt koordinaatorakenteen toimijoita lausumaan 14.7.2017. Lausuntoja oli saapunut määräaikaan mennessä 28 kappaletta, jotka ovat myös toimineet haastattelujen ja muun kirjallisen tausta-aineiston lisäksi tämän selvityksen viitekehystenä arvioitaessa erityisesti kehittämisehdotuksia. Taustamateriaali on luonut arvokasta tietoa koordinaation jatkon järjestämisestä, mutta myös tuonut esiin tärkeimmät kehittämistarpeet.

Seuraavissa alaluvuissa käydään yleisellä tasolla läpi koordinaation vahvuuksia ja kehittämistarpeita ja luvussa 4 kehittämistarpeisiin syvennytään asiakohdittain.

### 3.1 Ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaation vahvuuksia

Selvityksessä on noussut erityisesti esille, että koordinaatorakenteeseen kuuluvat toimijat ml. yhteensovittamissihteeristön ja verkoston jäsenet pitävät ihmiskaupan koordinaatioita edistysaskeleena ja ihmiskaupakoordinaattorin tehtävää välttämättömänä rakenteen yhteistyön syventämiseksi ja sujuvoittamiseksi. Selvityksen perusteella koordinaatorakenteessa on koettu hyväksi yleisellä tasolla se, että yhteistyörakenteiden perusteet on saatu luotua ja hahmotelma siitä, miten rakenne voisi toimia, on saatu käytäntöön. Sanottu seikka kertoo ennen muuta siitä, että koordinaatorakenne on itsessään tervetullut uudistus. On varsin perusteltua, että koordinaatorakenne pysyisi toiminnassaan myös tulevaisuudessa, sillä se saa taakseen laajan poikkihallinnollisen konsensuksen olemassaolostaan.

Selvityksen osana toimivissa lausunnoissa ja haastatteluissa on myös tuotu esiin, että koordinaation olemassaolo on edistänyt keskustelua ja yhteistyötä operatiivisella tasolla. Tämä on myös edesauttanut tiedonkulun sujuvoittamista eri ihmiskaupan kentällä toimivien

tahojen välillä. Selvityksen kuluessa on korostunut myös se, että koordinaatorakenteessa on mukana vahvoja toimijoita operatiiviselta tasolta, joka edistäisi käytännössä käytännön näkökulman saattamista poliittiseen päätöksentekoon saakka. Tosin haasteena on koettu, ettei tiedonkulku ole koordinaatiossa tältä osin toiminut mainittavasti.<sup>19</sup>

Selvityksen kuluessa koordinaatorakenteen vahvuudeksi on myös nimetty se, että viranomaistahot ja muut toimijat on tuotu koordinaatorakenteen avulla yhteen keskustelemaan haasteista ja siitä, miten uhreja saataisiin avun piiriin ja toisaalta myös siitä, miten rikoksiin syyllistyneiden tehokas rikosvastuu toteutuisi jatkossa. Ihmiskauppa laajana haasteena edellyttääkin vahvaa yhteistyötä eri toimijoiden kesken, jolloin pystytään myös tehokkaammin saavuttamaan ratkaisuja ihmiskaupan ehkäisyyn, uhrien suojelemiseen sekä tekijöiden rikosvastuuseen liittyviin toimiin.

### 3.2 Ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaatorakenteen kehittämiskohteita nykytilaan peilaten

Selvityksen aikana on käynyt ilmi, että ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaatio ei ole toiminut niin kuin olisi odotettu. Alussa yhteinen tahtotila on ollut varsin hyvä, mutta toiminta ei ole kuitenkaan käynnistynyt täysimääräisesti odotusten mukaan. Moni lausunnonantaja on kokenut erityisesti koordinaatorakenteen jääneen teoreettiselle tasolle ja tätä kautta vaille yhtymäkohtia käytäntöön ja kentän toimijoihin.

Lausuntojen ohella selvityksen kuluessa tehdyissä haastatteluissa huomio on kiinnittynyt siihen, että suurimmalla osalla vastaajista ei ollut selkeää käsitystä siitä, mitä rakenteissa tosiasiasa tehdään, miten päätökset tai linjaukset tehdään tai miten toimintaa tosiasiasa seurataan. Yhteistyön koettiin olevan osittain tehotonta ja koordinaatorakenteen toiminnan seurannan riittämätöntä. Toisaalta kaikille toimijoille ei ole ollut myöskään täysin selvää, mitkä saavutukset ovat koordinaation vaikutusta ja millaista yhteistyötä olisi tehty myös ilman koordinaatiota. Tähän liittyvänä yksityiskohtana mainittakoon vielä se, että lausunnonantajien lausunnoissa on korostuneesti tuotu esiin se seikka, että koordinaatorakenteeseen kuuluvat saisivat riittävän ja selkeän tiedon siitä, mitkä rakenteen ja verkoston tehtävät ovat, ja miten tämä näkyisi koordinaatorakenteeseen kuuluvien tahojen jokapäiväisessä työskentelyssä.

Kehitysehdotusten antamisen haasteena on koettu lausunnoissa se, että ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaation jatkon järjestämistä koskeva asiakirja muodostui lopulta

<sup>19</sup> Kehittämiskohteista lisää seuraavassa luvussa, ks. luku 4.

yleisluonteiseksi eikä siinä oltu juurikaan arvioitu nykyisen rakenteen toimivuutta tai esitetty konkreettisia kehittämisehdotuksia. Tämän seurauksena osalla lausunnonantajista on ollut vaikea ottaa kantaa siihen, miten koordinaatiojärjestelmä on toiminut tai miten sitä pitäisi kehittää. Vastaavaa näkökulmaa selvityksessä esiintyi myös ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman 2016-2017 osalta, jossa on nähty puutteena ihmisoikeusnäkökulman toteutuminen toiminnan tarkastelun keskiössä.

Lausunnoissa nykytilasta ja jatkon järjestämisestä on myös kiinnitetty huomiota tavoitteiden asettamiseen. Selvityksen kuluessa on käynyt ilmi, että tavoitteiden asettamisessa on koettu korostuneen valtioneuvostotason näkökulma, kun tärkeää olisi myös tavoitteiden asettaminen koko julkishallinto ja kolmas sektori huomioon ottaen.

Kehittämiskohteista huolimatta on korostettava erityisesti sitä, että lausuntojen antajat ja haastateltavat ovat pitäneet tärkeänä ihmiskaupan vastaisen koordinaation jatkamista ja koordinaattorin tehtävän vakiinnuttamista pitkäjänteisemmän työn tekemisen edellytyksenä. Erityisesti koordinaatiotoiminnan on odotettu lausuntojen perusteella kehittyvän ongelmanratkaisukeskeisemmäksi siten, että koordinaatiosta olisi nykyistä selkeämmin hyötyä operatiiviselle tasolle. Tämä tarkoittaa ensinnäkin sitä, että koordinaatiossa pyrittäisiin tuottamaan työkaluja käytännön toimijoille vahvan yhteistyön, tietotaidon ja rahoituksen muodossa, mutta myös sitä, että rakenteen toimijat voisivat viestiä seuratulla tavalla ihmiskaupan haasteista aina poliittiseen päätöksentekoon saakka.

## 4 Päähavainnot nykytilan kehittämistarpeista

### 4.1 Koordinaatorakenteen toimijat, tehtäväjaot ja resursointi

#### 4.1.1 Kansliapäällikkökokous

Kuten edellä luvussa 3 on mainittu, ihmiskaupan vastaisen koordinaation ohjausryhmänä toimii kansliapäällikkökokous. Kansliapäällikkökokouksen tehtäväksi on hahmoteltu yhteensovittamissihteeristön valmistelemien asioiden käsittely, jotka tarvittaessa vietäisiin linjattavaksi sisäisen turvallisuuden ministeriryhmään. Ihmiskauppaordinaattorin tehtävä tässä kontekstissa on ollut toimia ohjausryhmän jäsenenä ja esittelijänä.

Selvityksen kuluessa tehtyjen haastattelujen perusteella kansliapäällikkökokouksen arvoa on nostanut se, että rakenteessa on mahdollistettu viestin kulkeutuminen poliittiseen päätöksentekoon saakka. Haastatteluiden perusteella kansliapäällikkökokous on myös toiminut erimielisyyksien ratkaisijana, kun alemmalla koordinaatitasolla on esiintynyt joissakin asiakokonaisuuksissa eriäviä näkemyksiä.

Selvityksen kuluessa kehittämistarpeeksi ovat fokuoituneet tiedonkulku kansliapäällikkötasolta operatiiviselle tasolle ja toisaalta haasteet asioiden saattamisessa kansliapäällikkötasolle saakka. Haastatteluiden perusteella tiedottaminen kansliapäällikkökokouksessa käsitellyistä asioista ja niiden etenemisestä on jäänyt vajavaiseksi operatiivisille toimijoille, eikä kaikilla ole ollut käsitystä kokouksien rooleista ja niiden tuomasta lisäarvosta koordinaatorakenteelle.

Toisaalta kehittämistarpeeksi on noussut esiin kysymys siitä, toimivatko kansliapäällikkökokoukseen osallistuneiden virkamiesten korkea asema ja sitä kautta muodostuva luonnollinen kiireellisyys esteenä tärkeiden ihmiskaupateemaan liittyvien asioiden käsittelylle. Selvityksen kuluessa on tullut esiin, että kansliapäällikkökokouksiin ei ole aina ollut mahdollisuutta saattaa pienempiä asiakokonaisuuksia käsiteltäväksi siihen osallistuvien virkamiesten työkiireiden vuoksi.

## 4.1.2 Yhteensovittamissihteeristö

Ihmiskaupan vastaisessa koordinaatorakenteessa sihteeristönä on toiminut työryhmän esityksen mukaisesti<sup>20</sup> yhteensovittamissihteeristö, joka aloitti toimintansa vuonna 2015. Sen vakituisia jäseniä ovat olleet sisä-, oikeus-, sosiaali-, ja terveys- sekä ulkoministeriön virkamiehet. Ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaattori on toiminut sihteeristön puheenjohtajana.

Työryhmän ehdotuksessa yhteensovittamissihteeristön tehtäviksi on määritelty ohjausryhmän eli kansliapäällikkökokouksen kokouksissa käsiteltävien asioiden poikkihallinnollinen valmistelu. Selvityksen kuluessa ja haastatteluissa on tullut esiin, ettei kaikille toimijoille ole ollut selvillä, millaisia asioita yhteensovittamissihteeristössä on heidän toimikaudellaan käsitelty. Toisaalta on myös jäänyt epäselväksi, millaisia tuloksia yhteensovittamissihteeristö on saanut toimikaudellaan aikaan. Kyse on siis ennen kaikkea tiedottamiseen liittyvästä kehittämistarpeesta.

Selvityksen kuluessa on käsitelty yhteensovittamissihteeristön pöytäkirjoja<sup>21</sup>, joista on selvinnyt, että sihteeristön tehtävät ovat hoidettu osana siihen osallistuvien virkamiesten perustehtäviä. Toimintatapa on linjassa sen kanssa, mitä edellä viitattu työryhmän esitys on alun perin linjannut yhteensovittamissihteeristön tehtäväkokonaisuudesta.<sup>22</sup> Pöytäkirjojen mukaan yhteensovittamissihteeristö on toimikaudellaan kuullut kokouksissaan verkoston jäseniä ja muita asiantuntijoita mm. ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän tilannekuvasta, tähän liittyvistä haasteista sekä ihmiskaupan uusista ilmiöistä ja uusista muodoista.<sup>23</sup> Kokouksista kirjatut pöytäkirjat ovat jaettu pöytäkirjojen mukaan työryhmän jäsenille ja varajäsenille sekä sisäministeriön kansliapäällikölle, osastopäällikölle ja poliisijohtajalle sekä ihmiskaupan vastaisen toiminnan verkostolle.

Haastatteluissa erityisenä kehittämistarpeena on tullut esiin yhteensovittamissihteeristön syvempi organisointi agendojen kannalta ja aiemmin sivuttu teema tehokkaammasta tiedottamisesta. Usea haastateltava on myös tuonut haastatteluissaan esiin, pitäisikö yhteensovittamissihteeristön kokoonpano olla vahvemmin operatiivinen, jolloin virkamiesten lisäksi sihteeristössä olisivat myös agendaan kuuluvat operatiivisen tason toimijat. Kehittämistarpeena on myös nähty päätöksenteon kyvykkyys, joka viittaa ennen muuta siihen, että yhteensovittamissihteeristöstä puuttuu päätöksentekoon johtava suunnitelmallinen asioiden läpikäynti.

20 Työryhmän ehdotus ihmiskaupan vastaisen toiminnan poikkihallinnollisen seurannan ja koordinaation järjestämisestä valtioneuvostossa 2013, s. 4.

21 Ihmiskaupan vastaisen toiminnan yhteensovittamissihteeristön kokouksien pöytäkirjat 7.10.2015, 30.11.2015 ja 14.9.2017.

22 Työryhmän ehdotus ihmiskaupan vastaisen toiminnan poikkihallinnollisen seurannan ja koordinaation järjestämisestä valtioneuvostossa 2013, s. 4.

23 Ks. lisää yhteensovittamissihteeristön pöytäkirjat 7.10.2015, 30.11.2015 ja 14.9.2017.



Selvityksen kuluessa suurimpina kehittämistarpeina on koettu yhteensovittamissihteeristön alkuperäisen tehtävän tarkoituksenmukainen toteutuminen ja toteuttaminen. Yhteensovittamissihteeristön tarkoituksena lienee ollut valmistella päätöksentekoon hallinnonalojen kesken ihmiskauppaan liittyvät haasteet ja yhteensovittamissihteeristö toimisi tässä kontekstissa vahvana linkkinä operatiivisen ja hallinnon toimijoiden välillä. Haastatteluiden mukaan tämä konteksti on jäänyt puuttumaan ja kuten aiemmin todettua, kaikille haastatetuille tai lausunnonantajille ei ole ollut selvää, mitä yhteensovittamissihteeristö on tehnyt ja miten asioita on valmisteltu ja toisaalta, mitä asioita on alistettu koordinaatorakenteen ylemmille tasoille.

### 4.1.3 Ihmiskauppaordinaattori

Ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaattori on aloittanut toimintansa sisäministeriön poliisiosastolla 1.6.2014. Vuoden 2013 työryhmän ehdotuksen mukaan ihmiskauppaordinaattorin tehtäviin lukeutuvat seuraavat tehtävät:

1. "seurata ja yhteen sovittaa ohjausryhmän linjausten mukaisesti ihmiskaupan vastaista viranomaistoimintaa
2. edistää uhrien oikeuksien toteutumista poikkihallinnollisesti
3. edistää ihmiskaupan vastaista yhteistyötä viranomaisten ja kolmannen sektorin toimijoiden välillä
4. tehdä yhteistyötä muiden valtioiden viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen kanssa
5. osallistua Suomen hallituksen kannanottojen koordinoimiseen ihmiskaupapolitiikkaan liittyvissä kysymyksissä ja edustaa tai järjestää edustus kansainvälisissä järjestöissä ja muissa elimissä
6. järjestää tiedonkeruu ja raportoida ihmiskaupan vastaisen toiminnan toteutumisesta valtioneuvostossa ohjausryhmälle ja sisäisen turvallisuuden ministeriryhmälle."<sup>24</sup>

Selvityksen kuluessa tehtyjen haastattelujen perusteella työryhmän ehdotus koordinaattorin tehtävistä on ollut selkeä ja perusteltu. Suurimmalle osalle haastateltavista ei ollut kuitenkaan muodostunut selkeää käsitystä siitä, millaisia tehtäviä koordinaattori on käyttänyt toimikaudellaan tehnyt. Kehittämistarve fokusoituu näin ollen erityisesti siihen, että koordinaattorille kuuluva tehtävänjako täytyisi olla ensinnäkin kaikkien tiedossa, mutta toiseksi myös siihen, että tehtävien suorittamisen toteutumista olisi voitava seurata luotettavalla tavalla. Koordinaattorille kuuluvat tehtävät tulisivat olla selvillä itse koordinaat-

<sup>24</sup> Työryhmän ehdotus ihmiskaupan vastaisen toiminnan poikkihallinnollisen seurannan ja koordinaation järjestämisestä valtioneuvostossa 2013, s. 5-6.

torilla, mutta myös toimijoilla. Toisaalta, ihmiskauppaakoordinaattorin ja kansallisen ihmiskaupparaportoijan tehtävänjakoa tulisi tarkastella lähemmin erityisesti sen osalta, millaisesta näkökulmasta ja mistä asiasisällöstä katsoen edellä mainitut instanssit raportoivat.<sup>25</sup>

Mitä ihmiskauppaakoordinaattorin tehtäväkenttään tarkemmassa tarkastelussa tulee, haastatteluissa on tuotu esiin erityisesti se, että tulevaisuudessa ihmiskauppaakoordinaattorin toimenkuva ja vastuut määriteltäisiin yksityiskohtaisesti mukaan lukien tiedon keruuseen liittyvät vastuut ja toimet. Merkittävä osa haastateltavista toi esiin, että ihmiskauppaakoordinaattorin olisi toivottavaa tuoda asiakysymyksiä vahvemmin ja aktiivisemmin käsiteltäväksi yhteensovittamissihteeristöön, johtavan asioiden käsittelyä ja seurantaa, sekä pitävän yllä toimijoiden tietoisuutta kokousten välillä.

Selvityksen kuluessa suoritettujen haastattelujen perusteella ihmiskauppaakoordinaattorin tehtäviin liittyvinä tärkeinä ulottuvuuksina ehdotettiin muiden ohella muun muassa seuraavia tehtäviä:

1. tiedon kokoaminen kansallisesti ja kansainvälisesti sekä näiden asioiden aktiivinen tiedottaminen
2. poikkitieteellisen tiedon kokoaminen (esimerkiksi auttamisjärjestelmään ja ihmiskauppatuomioihin liittyen)
3. operationaalaisella tasolla toimivien viestien välittäminen valtioneuvostolle ja poliittisille päättäjille
4. aktiivinen rooli viranomaisten ja järjestötoimijoiden välisen yhteistyön tehostamisessa
5. yhteensovittamissihteeristön toiminnan kehittäminen tavoitteellisemmaksi
6. kokoavan vuosiraportin tekeminen suoritetuista toimenpiteistä ja eteenpäin saatetuista asioista ja näiden mahdollinen implementoinnin seuranta
7. hankkeiden edistäminen
8. raportointi valtioneuvoston näkökulmasta käsin
9. ihmiskauppaan liittyvien trendien seuraaminen
10. laajempi rooli ihmiskauppa.fi -sivustolla

<sup>25</sup> Tässä yhteydessä on huomattava, että selvityksessä syvennytään keskittymään ihmiskauppaakoordinaattorille kuuluvaan raportointijärjestelyyn. Yhdenvertaisuusvaltuutetulle kuuluvasta raportointivollisuudesta ks. lähemmin laki yhdenvertaisuusvaltuutetusta (1326/2014). Raportointijärjestelyistä ks. tarkemmin luku 5.1.1.

Haastateltavien mukaan yksi tärkeimmistä kehittämistarpeista kohdistuu siihen, että koordinaattori voisi tehtävässään pyrkiä enemmän käsittelemään käytännön ongelmia.<sup>26</sup> Selvityksen tausta-aineistoon kuuluvista yhteensovittamissihteeristön pöytäkirjoista ei ole käynyt selvästi ilmi, millaisiin linjauksiin käytännön ongelmien osalta koordinaatiotyö on johtanut. Samaa linjaa todensivat myös haastattelutulokset, joiden perusteella monellaakaan ei ollut selvillä, onko käytännössä esiintyviin haasteisiin tartuttu koordinaatorakenteessa riittävästi.

Kehittämistarpeena on tullut selvityksen kuluessa myös esiin se, että ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaattorin pitäisi olla substanssin hallitseva asiantuntija, jolla olisi työparinaan henkilö, joka samalla hoitaisi sihteerin tehtäviä. Haastatteluissa on koettu ongelmalliseksi, että yhteensovittamissihteeristössä sihteerin tarpeellisuuskysymyksen selvittäminen ja tähän liittyvä pohdinta on muodostunut aikaa vieväksi asia-alaksi. Suurin osa haastateltavista on todennut, että olisi tärkeää, jos kaikilla koordinaation rakenneosilla keskityttäisiin täysimääräisesti ihmiskaupan substanssiin ja siihen liittyviin haasteisiin. Kehittämistarpeeksi on siis fokusoitu toisaalta se, että itse koordinaattori on substanssin osaava asiantuntija, joka olisi työssään proaktiivinen ja tiedottava, mutta myös se, että hänellä olisi käytettävissään työn tueksi riittävä resursointi ja työyhteisön tuki. Resursoinnin osalta kyse on erityisesti siitä, kuinka korkealle ihmiskaupan vastaista työtä halutaan arvottaa yhteiskuntamme rakenteissa.

Kehittämistarpeena haastatteluissa nostettiin esiin myös koordinaattorin viran vakinaistaminen ja viran sijoituspaikkaan liittyvät kysymykset. Haastatteluissa on toivottu, että käsillä oleva selvitys toisi valoa näiden kysymysten ratkaisuun ja toisaalta, että nämä kysymykset voitaisiin ratkaista ihmiskaupan vastaisen toiminnan pitkäjänteisemmän ja suunnitelmallisen työn takaamiseksi.

#### 4.1.4 Verkosto

Ihmiskaupan koordinaation verkosto kuuluu tärkeänä osana ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaatorakenteeseen ja siihen kuuluu tällä hetkellä noin 28 toimijaa, joihin kuuluvat muun muassa:

- Keskusrikospoliisi
- Lapsiasiavaltuutetun toimisto
- Maahanmuuttovirasto
- Poliisihallitus
- Valtakunnansyyttäjänvirasto

<sup>26</sup> Tämä oli myös työryhmän ehdotuksen yksi keskeisimmistä ajatuksista koordinaattorin tehtävänkuvassa. Ks. lisää työryhmän ehdotus ihmiskaupan vastaisen toiminnan poikkihallinnollisen seurannan ja koordinoinnin järjestämisestä valtioneuvostossa 2013, s. 4.

- Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto
- Aluehallintovirastot
- Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset
- Kirkkohallitus
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK
- Ensi- ja turvakotien liitto ry
- Euroopan Kriminaalipolitiikan Instituutti HEUNI
- Helsingin kaupunki
- International Organization for Migration IOM, Suomi
- Lasten perusoikeudet ry
- Lastensuojelun keskusliitto
- Monika - Naiset liitto ry
- Naisjärjestöjen Keskusliitto ry
- Naisjärjestöt yhteistyössä NYTKIS ry
- Pakolaisneuvonta ry
- PAM – Palvelualojen ammattiliitto
- Pro-tukipiste ry
- Rikosuhripäivystys
- Samaria rf
- Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto, Valvira
- Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus (STEA)
- Suomen Ammattijärjestöjen Keskusjärjestö SAK ry
- Suomen Ekumeeninen Neuvosto
- Suomen Kiinalaisten Allianssi SKA ry
- Suomen Kuntaliitto
- Tampereen kaupunki
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL

Selvityksen kuluessa on tullut esiin, että verkostolla on nähty alun perin aktiivinen rooli koordinaatorakenteen kokonaisuudessa. Selvityksen kuluessa tehtyjen haastattelujen perusteella verkostosta on kutsuttu tarpeen mukaan vierailevia asiantuntijoita yhteensovittamissihteeristöön sekä pienempiin työryhmiin. Itse verkosto ei ole kuitenkaan koordinaation järjestämisen aikana kokoontunut kokonaisuudessaan keskustelemaan ihmiskaupan vastaiseen toimintaan liittyvistä haasteista tai tähän liittyvistä muista ilmiöistä. Verkostossa toimiva rikosuhripäivystys koordinoi kuitenkin ihmiskaupan vastaisen toiminnan järjestöverkostoa, IKV-verkostoa, jonka puitteissa ainakin osa verkoston toimijoista on tavannut ja keskustellut ihmiskauppaan liittyvistä haasteista. Haastatteluissa on tullut esiin, että verkoston aktiivisuus ei voi pidemmällä aikajänteellä muodostua IKV-verkoston varaan, vaan tehtyyn yhteistyöhön olisi saatava aktivoitua mahdollisimman laajasti eri verkoston toimijoita mukaan.

Mitä tulee verkoston yhteistyöhön, on huomattava, että verkoston toimijoista moni tekee tehtäviensäkin puolesta tiivistä yhteistyötä muiden eri verkoston toimijoiden kanssa. Yhteistyötä sinänsä ei ole siten haastatteluissa koettu ongelmalliseksi, vaan kehittämistarve on enemmänkin fokusoitunut verkoston toimijoiden aktivoimistoimiin ja yhteistyön syventämiseen entisestään. Kehittämistarpeen ytimen osana voidaan nähdä erityisesti ihmiskaupakoordinaattorin aktiivinen rooli verkoston aktivoimisessa ja tiedottamistehtävässä.

Haastatteluissa ja lausunnoissa tuli kehittämistarpeena esiin myös kuntasektorin osaamisen edistäminen ihmiskaupan tunnistamisessa, mutta toisaalta myös yhteistyön edistäminen erityisesti kolmannen sektorin toimijoiden ja esitutkintaviranomaisten välillä<sup>27</sup>. Tämä liittyy kiinteästi verkoston aktivoimiskysymykseen koordinaatorakenteessa, mutta kysymys on toisaalta myös siitä, miten koordinaatorakenteessa voidaan tärkeiden toimijoiden osalta kehittää yhteistyötä koordinaation rakennekokonaisuutta peilaten.

## 4.2 Asiakysymysten linjaaminen ja saattaminen valtionhallinnon päätöksentekoon

Keskeisiin kehittämistarpeisiin on noussut selvityksen kuluessa selkeämmän ja sujuvamman linjausproessin luominen osana koordinaatorakennetta. Haastatteluissa on pidetty erityisen tärkeänä sitä, että yhteensovittamissihteeristöä muodostuisi elin, jossa voitaisiin käsitellä operatiiviselta tasolta tulleet ihmiskauppaan liittyvät kysymykset ja valmistella niihin asianmukaiset linjausehdotukset. Käytännön näkökulman painottaminen osana yhteensovittamissihteeristön toimintaa edellyttäisi käytännössä sitä, että yhteensovittamissihteeristön kokoonpanossa pitäisi olla poikkihallinnollisesti relevantit virkamiehet, mutta myös substanssin operatiivisella tasolla toimivia asiantuntijoita.

Selvityksen aikana on käynyt ilmi, että nykyisellään asiakysymysten saattamiseen rakenteeseen sisältyy hyvin erilaisia mekanismeja. Kyse on ennen muuta siitä, *miten* joku toimija voi tuoda ihmiskauppaan liittyvän asiakysymyksen käsiteltäväksi koordinaatorakenteeseen. Haastatteluissa on tuotu toimintatapoina esiin muun muassa suoran kontaktin luominen ihmiskaupakoordinaattoriin, toimijan oman hallinnonalan vastuuhenkilön kontaktoiminen tai relevanttien toimijoiden kesken suoraan neuvottelu esimerkiksi poliisiviranomaisen ja auttamisjärjestelmän kesken. Kun asiakysymyksiä on viety ihmiskaupakoordinaattorin tietoon, hän on voinut viedä kysymyksen yhteensovittamissihteeristöön

<sup>27</sup> Haastatteluissa mainittiin muun muassa päihdejärjestöt ja kunnat sekä paikallispoliisit ja tulli.

linjausasiaksi, jonka jälkeen asiakysymys on ohjattu tarkoituksenmukaiseen ministeriöön tai viety eteenpäin yhteensovittamissihteeristön kautta kansliapäällikkökokoukseen.

Haastateltavat ja lausunnonantajat ovat esittäneet, että ihmiskaupakoordinaattorin tulisi proaktiivisesti kerätä palautetta ja haasteita yhteensovittamissihteeristön kokouksissa käsiteltäviksi ja kehittämiskohteiksi verkostoon kuuluvilta toimijoilta. Haastattelujen perusteella kehittämiskohteeksi on siis ennen muuta fokusoitunut linjausasioiden saattaminen koordinaatorakenteeseen, jolloin toimintatavat tulisi olla selkeästi ennalta määritelty ja kaikkien koordinaatorakenteeseen kuuluvien toimijoiden tiedossa. Selvää tulisi olla se, miten ongelmakohtia kentällä voidaan tuoda rakenteeseen, miten niitä käsitellään, mitä tiedolla tehdään ja miten mahdolliset päätökset tehdään sekä tapahtuuko näiden johdosta implementointia. Yleisesti ottaen haastatteluissa täsmennettiin sitä, että koordinaatorakenteessa olevien prosessien tulisi olla ennen kaikkea läpinäkyviä. Haastattelujen perusteella nykyisellään on jäänyt epäselväksi, miten tieto operatiiviselta tasolta päättyy päätöksentekoon, miten prosessia seurataan ja miten siitä tiedotetaan.

### 4.3 Tiedonkulku, tiedottaminen ja seuranta

Selvityksen kuluessa erääksi tärkeäksi kehittämistarpeeksi on noussut tiedonkulku ja tiedottaminen koordinaatorakenteessa, jota on myös sivuttu selvityksen aiemmissa luvuissa. Selvityksen kuluessa tehdyissä haastatteluissa on tullut ilmi, että käytännön toimijoilta ei ole saatu riittävästi tietoa tilanteesta kentällä. Merkittävälle osalle haastateltavista ei ollut selvää, miten kentältä tulevat viestit ja tieto käsitellään ja miten sitä hyödynnetään valtionhallinnon tasolla. Haastatteluissa on tuotu esiin esimerkiksi se, että tietoa ihmiskaupan ajankohtaisista asioista tai uusista muodoista kuten pakkoavioliitoista tai muista ihmisten hyväksikäyttämisen muodoista ei ole saatu tietoa riittävästi operatiiviselle tasolle. Selvityksessä on tullut myös esiin, ettei kaikille ole ollut myöskään selvää, miten tietoa esimerkiksi uusista ihmiskauppatrendeistä saadaan kerättyä kootusti. Haastatteluissa on tuotu painokkaasti esiin, että ihmiskaupakoordinaattorilla on merkittävä rooli tiedonkulun ja tiedottamisen eheyttämisessä ja vahventamisessa koordinaatorakenteen kokonaisuudessa ja muissa edellä viitatuissa seikoissa.

Osa haastateltavista piti varsin tärkeänä, että ihmiskaupakoordinaattori tiedottaisi muun muassa hänen tietoonsa saatettujen asioiden luonteesta ja tiedustelisi muiden ohessa operatiivisen tason toimijoilta esimerkiksi kuinka laajasta ilmiöstä tai haasteesta on kyse. Tämä toimintatapa edistäisi samalla koordinaatorakenteen tiiviimpää yhteistyötä, mutta toisaalta myös sitä, että koordinaatorakenteen toimijat olisivat tietoisia esiin tulleista haasteista ja pystyisivät jo ennakolta varautumaan näihin omassa toiminnassaan.

Tiedottaminen ja tiedonkulku ovat myös kansainvälisessä kontekstissa tärkeä asia. Haastatteluissa on tuotu esiin, että erityisesti ihmiskauppaa koskeviin kansainvälisiin kokouksiin osallistuvan ihmiskauppakoordinaattorin olisi syytä tiedottaa kansainvälisen kokouksen agendasta ja mahdollisesti saavutettavista tuloksista. Samalla tämä edistäisi koko Suomen osalta ennakoitavampaa reagointia esimerkiksi Suomeen rantautuviin ihmiskaupan uusiin ilmiöihin tai sääntelyvaatimusten lähivuosien tarpeista.

Selvityksen kuluessa yhdeksi tärkeäksi kehittämistarpeeksi on myös noussut tiedottaminen ja tiedonkulku yhteensovittamissihteeristön tai muiden elinten kokouksien sisällöstä ja niissä saavutetuista tuloksista. Selvityksen kuluessa on ilmennyt, että muun muassa yhteensovittamissihteeristön pöytäkirjoja ei ole aina lähetetty nähtäväksi eikä pöytäkirjoihin vaadittuja korjauksia ole tehty huomautusten perusteella.

Yhtä tärkeänä elementtinä on noussut esiin myös kokousten välinen seuranta ja tiedottaminen. Merkittävä osa haastatelluista ja lausuntojen antajista ovat lausuneet, ettei heille ole muodostunut selkeää käsitystä siitä, miten kokouksissa käsitellyjä asioita on viety eteenpäin päätöksentekoon, miten sovittujen tehtävien suorittamista on seurattu tai miten asioiden etenemisestä on viestitty koordinaatorakenteen toimijoiden kesken. Tämä merkitsee erityisesti sitä, että tiedon jakamista olisi parannettava koko koordinaatorakenteen kesken. Nykytilassaan tiedon jakaminen on jäänyt suurilta osin esimerkiksi verkoston itsensä tehtäväksi muun muassa siten, että toimijat itse lähettävät tietoa muille tai kutsuvat osallistumaan eri tilaisuuksiin.

Kehittämistarpeena haastatteluissa on myös koettu se, että ihmiskaupan vastaista toimintaohjelman toteutumista seurattaisiin seurantataulukon avulla, joka oli myös luonnosteltu koordinaatorakenteen ensi vaiheissa. Seurantataulukkoa ei ole kuitenkaan otettu vielä käyttöön. Haastattelujen perusteella seuranta on toteutunut lähinnä siten, että yhteensovittamissihteeristön kokouksiin osallistuvien tahojen on ollut mahdollista palata asiaan seuraavissa kokouksissa sikäli kuin he ovat olleet läsnä.

Koordinaatorakenteen jatkon järjestämisen kannalta haastatteluissa on koettu tärkeänä, että koordinaatorakenteen toimivuuden osana määriteltäisiin, miten ihmiskauppakoordinaattori raportoi edistymistä sovitussa tehtävissä ja tavoitteissa kokousten välillä. Lisäksi haastatteluissa on esitetty, että yhteensovittamissihteeristön kokouksiin osallistuvien tahojen tulisi saada agenda ja kokousaineistot riittävän aikaisin ennen kokousta, jotta kaikilla olisi aikaa perehtyä niihin etukäteen.

## 4.4 Kansainvälisen kontekstin huomioonottaminen

Selvityksen kuluessa on noussut esiin myös tarve kansainvälisen kontekstin huomioonottamisesta entistä laajemmin ja vahvemmin koordinaation toimintaperiaatteissa. Kysymys kulminoituu erityisesti ihmiskaupakoordinaattorin tehtävänkuvaan, jossa tulisi olla määritelty hänelle kuuluvat kansainväliset tehtävät. Kysymys sivuaa myös vahvasti edellä luvussa 4.3 mainittua tiedottamista ja tiedonkulkua muun muassa kansainvälisistä kokouksista ja sieltä saaduista tuloksista.

Haastatteluissa on nostettu kehittämistarpeena esiin ihmiskaupakoordinaattorin entistä selkeämpi rooli kansainvälisissä kokouksissa. Tämä tarkoittaa erityisesti sitä, että ihmiskaupakoordinaattorilla olisi tehtävänä tietyn asian selvittäminen, Suomen kannan esiintuominen tai esimerkiksi esiintyminen Suomen edustajana kokouksissa. Selvityksen aikana on korostunut kansainvälisiin kokouksiin osallistumisen tärkeys sekä tiivis yhteistyö EU-maiden muiden ihmiskaupakoordinaattorien kanssa. Haastatteluissa on tuotu esiin tärkeänä kehittämistarpeena myös se, että ihmiskaupakoordinaattori raportoi ja tiedottaisi kansainvälisistä tapaamisista, niiden sisällöstä ja erityisesti esiin tulleista hyvistä toimintatavoista. Nykytilanteessa mahdollisesti kansainvälisistä tapaamisista saatu tieto ei ole kulkeutunut eteenpäin esimerkiksi operatiiviselle tasolle ihmiskaupakoordinaatiossa.

Kansainvälisessä kontekstissa haastatteluissa on myös tuotu esiin, että operatiivisen tason osaamista kansainvälisissä kysymyksissä ja operatiivisen tason linkkejä kansainväliseen verkostoon tulisi hyödyntää koordinaatorakenteen toiminnassa aiempaa tehokkaammin. Kysymys on myös tärkeä Suomea koskevien kansainvälisten veloitteiden seuraamiseksi ja täyttämiseksi.<sup>28</sup>

Kansainvälisen kontekstin kysymykset ihmiskauppa-asioissa ovat selvityksen aikana korostuneet erityisen tärkeäksi aihealueeksi. Kansainvälinen yhteistyö, näiden asioiden käsitteleminen kansallisella tasolla ja kansallisten tason toimijoiden linkittäminen kansainvälisessä verkostossa käsiteltäviin asioihin on ihmiskauppailmiön hallitsemisen kannalta tärkeä kysymys ja kuuluu olennaisena osana ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaatorakenteen ulottuvuuksiin.

28 Ks. muun muassa GRETA-raportti 2015, s. 27, jossa kansainvälisestä yhteistyöstä lausutaan seuraavasti: "The Convention requires Parties to co-operate with each other "to the widest extent possible" in order to prevent and combat THB, protect and assist victims, and investigate related criminal offences (Article 32)."



## 5 Koordinaatorakenteen jatkon järjestämiseen liittyvät kehittämissuhteet

Tässä luvussa keskitytään ihmiskauppakoordinaatioon liittyvien kehittämissuhteiden esiintuomiseen ja sivutaan ihmiskaupparaportoinnin teemaa keskittyen kuitenkin koordinaationäkökulmaan. Kehittämissuhteet liittyvät kiinteällä tavalla esiin tulleisiin kehittämistarpeisiin ja kehittämissuhteissa pyritään keskittymään eritoten käytännölliseen toimivuuteen. Kehittämissuhteet on pyritty tuomaan esiin siten, että niiden perusteella pystyttäisiin laatimaan konkreettisia linjauksia, mutta myös saattamaan asiakysymykset osaksi valtionhallinnon sisäistä päätöksentekoa. Kehittämissuhteet tähtäävät ennen muuta siihen, että koordinaatorakenne vakiintuisi osaksi valtionhallinnon rakennetta ja kaikilla toimijoilla olisi selvä rooli osana rakennetta.

### 5.1 Ihmiskauppakoordinaattorin tehtävät

#### 5.1.1 Ihmiskauppakoordinaattorin tehtävien henkilöllisestä- ja sisältöulottuvuudesta sekä raportointijärjestelyistä

Selvityksen kuluessa on ilmennyt, että ihmiskauppakoordinaattorin tehtäviä olisi selkeytettävä ja jäseneltävä. Kehittämistarpeiden osalta viitataan lukuun 4.1.3. Ihmiskauppakoordinaattorin kehittämistarpeissa on nähtävissä sekä henkilöllinen ulottuvuus, että tehtäväsältöulottuvuus. Tehtäväsältöulottuvuus voidaan nähdä jakautuvan edelleen kansalliseen ja kansainväliseen ulottuvuuteen.

Selvityksessä suositellaan henkilöllisen ulottuvuuden osalta jatkossa huomioimaan erityisesti laadukkaan substanssiosaamisen<sup>29</sup> merkitystä ihmiskauppakoordinaattorin virassa. Laadukkaan substanssiosaamisen avulla on mahdollista saavuttaa käytännön hyötyä myös operatiiviselle tasolle, koska ihmiskauppakoordinaattorin tuntiessa operatiivisen työn sisällön ja vaatimukset, ihmiskauppakoordinaattori pystyisi tunnistamaan relevantit seikat ja ohjaamaan käytäntöä valtionhallinnonkin rakenteissa ja päätöksenteossa vaivattomammin käytännöllisempään suuntaan. Henkilölliseen ulottuvuuteen liittyvät myös kiinteästi proaktiivisen työskentelyotteen ja tiedottamisen aktiivisuuden vaatimukset. On hyvin tärkeää, että ihmiskauppakoordinaattori aidosti koordinoi koordinaatorakenteen eri toimijoita, ja toimii rakenteessa linkkitekijänä ja keskustelukanavana eri toimijoiden välillä omatoimisesti ja aktiivisesti.

Ihmiskauppakoordinaattorin tehtäväsältöulottuvuudessa on syytä huomioida jatkossa tehtävien selkeys ja laajuus. On tärkeää, että ihmiskauppakoordinaattori pystyisi aidosti hoitamaan hänelle osoitettuja tehtäviä sen sijaan, että mahdollisesti liian laajat tehtäväkuvat muodostaisivat esteen tehtävien täysimääräiselle hoitamiselle. Tehtävien vaativuuden kannalta taas painottuvat työyhteisön aktiivinen tuki ja tiiviit yhteistyösuhteet eri toimijoiden kesken. Ihmiskauppakoordinaattorin tehtävien menestyksekkään hoitamisen kannalta on varsin tärkeää myös huomata, että myös muiden rakenteen toimijoiden aktiivisuusvaatimus korostuu.

Ihmiskauppakoordinaattorin tehtävien tulee olla selkeitä ja yksityiskohtaisia yleismaailmallisen kuvailun sijaan. Selvityksessä ihmiskauppakoordinaattorin tehtäviin ehdotetaan kuuluvaksi ainakin seuraavat osa-alueet:

1. Kansainväliset tapaamiset ja kokoukset ihmiskauppateemassa, jossa ihmiskauppakoordinaattorilla on selkeä ennalta valmisteltu rooli; ihmiskauppakoordinaattori laatii tapaamisesta muistion, jossa kerrotaan kokousten tärkeimmät seikat ja annetaan esimerkiksi ehdotuksia teemoista, joista olisi hyvä käydä koordinaatorakenteessa keskustelua
2. Kansainvälisistä kokouksista tiedottaminen muuta koordinaatorakennetta soveltuvien keinoin, esimerkiksi yhteisellä sähköpostilla tai koottuna kirjallisesti
3. Suomen hallituksen kannanottojen koordinoiminen ihmiskauppapolitiikkaan liittyvissä kysymyksissä ja näihin teemoihin muun rakenteen osallistaminen aktiivisella yhteistyöllä

<sup>29</sup> On erityisesti huomattava, että tässä selvityksessä ei oteta kantaa ihmiskauppakoordinaattorin menneeseen substanssikykyyn, vaan viitataan ainoastaan ihmiskauppakoordinaation jatkoon kannalta tärkeisiin teemoihin.

4. Kerätyn tiedon pohjalta vastaaminen kansainvälisten järjestöjen ja Euroopan komission tietopyyntöihin ihmiskaupasta ja ihmiskaupan vastaisen toiminnan tilasta. Tässä tehtävässä korostuu yhteistyö kansallisen ihmiskaupparaporttoijan kanssa
5. Koordinaatorakenteessa aktiivisena linkkinä toimiminen, joka tarkoittaa asiakysymyksen vastaanottamista, sen selvittämistä, kuinka laajasta haasteesta on kyse, asiakysymyksen valmistelua ml. verkoston kuuleminen, asian saattaminen yhteensovittamissihteeristöön, asiakysymyksen kannalta relevanttien toimijoiden koolle kutsuminen sekä asian käsittely yhteensovittamissihteeristössä.<sup>30</sup> Tarvittaessa asiakysymysten esittelijänä toimiminen ylemmissä rakenteissa
6. Aktiivisena toimijana toimiminen koordinaation toimijoiden yhteistyön eheyttämisessä ja tehostamisessa, erityisesti viranomaisten, kuntien ja uhrien auttamiseen liittyvien järjestöjen kesken
7. Tiedon kerääminen operatiiviselta tasolta ja näiden asioiden tiedottaminen muille toimijoille sekä esille tulleiden asiakysymysten saattaminen yhteisiin tapaamisiin tai koulutuksiin
8. Ihmiskaupakoordinaattorin vuosikertomuksen laatiminen, johon kuuluvat mm. kansainväliset tapaamiset, ihmiskauppaan liittyvien asiakysymysten selvittäminen, eteenpäin saatetut asiat, näissä tehdyt linjaukset ja mahdolliset päätökset sekä mahdollisen implementoinnin seurantaan liittyvät kysymykset

Nykytilassa ihmiskaupakoordinaattorin raportointijärjestelyt puuttuvat kokonaan. Ihmiskaupparaportoinnin velvollisuus on tällä hetkellä määritelty kansalliselle ihmiskaupparaporttoijalle, jollaisena toimii tällä hetkellä yhdenvertaisuusvaltuutettu.<sup>31</sup> Koska kansainvälisesti on katsottu, että ihmiskaupakoordinaattori ja kansallinen ihmiskaupparaporttoija ovat asiallisesti eri taho tai henkilö, Suomessakin on vastaavasti päädytty siihen, että nämä kaksi tehtävää on eriytetty toisistaan.<sup>32</sup> Ihmiskaupparaporttoijan raportointivelvollisuudesta säädetään laissa yhdenvertaisuusvaltuutetusta. Sen sijaan ihmiskaupakoordinaattorin raportointivelvollisuudesta ei ole vastaavasti määrätty, vaikka sivuavasti raportointiin on viitattu muun muassa suosittelemalla ihmiskaupakoordinaattorin tehtäväksi järjestää tiedonkeruu

30 Ks. tarkemmin päätöksentekoprosessista luvusta 5.2.

31 Ks. lisää laista yhdenvertaisuusvaltuutetusta. Ihmiskaupparaportointi perustuu Suomea velvoittaviin kansainvälisiin säädöksiin. Muun muassa ihmiskaupan torjuntaa koskeva direktiivi (2011/36/EU) velvoittaa Euroopan unionin jäsenvaltioita toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet nimetäkseen kansallisen raporttoijan. Ks. myös lisää työryhmän ehdotus ihmiskaupan vastaisen toiminnan poikkihallinnollisen seurannan ja koordinoinnin järjestämisestä valtioneuvostossa 2013, s. 2.

32 Kansainvälisen kontekstin erottamisesta ks. muun muassa Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaista toimintaa koskevan yleissopimuksen 29 artikla.

ja raportointi ihmiskaupan vastaisen toiminnan toteutumisesta valtioneuvostossa ohjausryhmälle ja sisäisen turvallisuuden ministeriryhmälle.<sup>33</sup>

Raportointijärjestelyiden osalta selvityksessä suositellaan, että ihmiskauppakoordinaattori raportoi toiminnastaan kerran vuodessa annettavalla vuosikertomuksella, jolloin raportointitehtävä olisi myös eriytetty kansallisesta ihmiskaupparaportoinnin tehtävästä. Raportin sisältö voi muotoutua ihmiskauppakoordinaattorin lopullisten tehtävien määrittelyn jälkeen, mutta olisi tärkeää, että ihmiskauppakoordinaattori raportoi ainakin kansainvälisistä tapaamisista ja siellä käsitellyistä asioista, ihmiskauppaan liittyvien asiakysymysten selvittämisestä, eteenpäin saatetuista asioista, näissä tehdyistä linjauksista ja mahdollisista päätöksistä sekä näiden seurantaan liittyvistä kysymyksistä.

Ihmiskauppakoordinaattorin ja kansallisen ihmiskaupparaportoinnin erillisyyden toteuttamiseksi kansainvälisesti todettua toimintatapaa pitää erillään edellä mainittujen tahojen tehtävät. Suositeltavaa kuitenkin jatkossa on huolimatta eri ministeriöiden johtovastuista, että ihmiskauppakoordinaattori ja kansallinen ihmiskaupparaportointi tekisivät laadukasta yhteistyötä yhteisten päämäärien saavuttamiseksi ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa.

## 5.1.2 Ihmiskauppakoordinaattorin viran resursoinnista

### 5.1.2.1 Ihmiskauppakoordinaattorin vakituinen työpari

Kehittämistarpeissa selvityksen kuluessa on noussut esiin ihmiskauppakoordinaattorin virkaan liittyvät resursointikysymykset, mutta toisaalta myös viran vakinaistamista sekä viran sijoituspaikkaa koskevat kysymykset.

Selvityksessä saadun tiedon valossa on ensiarvoisen tärkeää, että ihmiskauppakoordinaattori saa työlleen työn vaatiman työyhteisön tuen ihmiskaupan ja siihen liittyvien ilmiöiden käsittelemiseksi, mutta myös tehokkaan yhteistyön tekemiseksi. Tämä kysymys linkittyy vahvasti myös viran sijoituspaikkaan koskevaan pohdintaan. Erityisesti työn tukemisen ja toisaalta myös työhön liittyvän melko laajankin työtaakan jakamisen kannalta on perusteltua, että ihmiskauppakoordinaattorilla olisi jatkossa *työpari*, joka toimisi samalla myös yhteensovittamissihteeristön kokouksien sihteerinä. Selvityksessä onkin päädytty ehdottamaan uuden viran perustamista tai sijoituspaikan olemassa olevien resurssien käyttämistä mainittuun tehtävään siten, että ihmiskauppakoordinaattorilla olisi vakituinen työpari, jonka tehtäväalaan kuuluisi osana myös yhteensovittamissihteeristön sihteerin tehtävät.

<sup>33</sup> Työryhmän ehdotus ihmiskaupan vastaisen toiminnan poikkihallinnollisen seurannan ja koordinoinnin järjestämisestä valtioneuvostossa 2013, s. 6.

Työpari-ehdotusta puoltaa erityisesti se, että työparin olemassaolo tarjoaisi aidon tuen ihmiskauppakoordinaattorin työssä, mutta myös ehkäisisi pirstaloituneisuutta yhteensovittamissihteeristön sihteerin tehtävissä, kun tätä verrataan esimerkiksi ehdotukseen *kiertävästä sihteeristä*. Kiertävän sihteerin hyötyinä on nähtävä tehdyn selvityksen valossa toisaalta eri toimijoiden aktivoiminen ja sitouttaminen ihmiskaupan vastaiseen työhön, mutta vaarana on, että kiertävän sihteerin malli lisäisi hajanaisuutta, madaltaisi kokousten laadun valmisteltua ja vaikuttaisi negatiivisesti asiakysymysten seurannan laatuun. Kiertävän sihteerin malli ei myöskään tukisi pidemmällä aikavälillä pysyvyyttä ja työn pitkäjänteisyyttä. Vakituisen työparin malli taas tukisi paremmin työn pitkäjänteisyyttä ja tarjoaisi samalla aidon tuen sekä ihmiskauppakoordinaattorin tehtävään, että koko koordinaatiokenteelle.<sup>34</sup>

Ihmiskauppakoordinaattorin työpari toimisi käytännössä ihmiskauppakoordinaattorin tukena soveltuvin keinoin. Tarkempi työnsisältö voisi muotoutua seuraavan ihmiskauppakoordinaattorin henkilöllisen osaamisen ja tarpeen mukaan. On myös huomattava, että työpari työskentelyssä sihteeritehtävien hoitaminen on vain yksi osa laajaa kokonaisuutta, mutta tärkeä elementti sen valossa, että ihmiskauppakoordinaattori voisi keskittyä muun muassa kokouksissa laadukkaalla tavalla asiakysymysten käsittelyyn. Ihmiskauppakoordinaattorin työpari olisi suositeltavaa olla myös ihmiskauppa-asioiden asiantuntija, jolloin työparillakin olisi mahdollisuutta tarjota laadukasta ja asiantuntevaa työpanosta ihmiskauppakoordinaattorin ja koko rakenteen toimintaan.

### 5.1.2.2 Ihmiskauppakoordinaattorin viran vakinaistamisesta

Mitä tulee ihmiskauppakoordinaattorin viran vakinaistamiseen, selvityksessä ehdotetaan ensisijaisesti viran vakinaistamista. Viran vakinaistaminen olisi ennen muuta tärkeä edistysaskel koko ihmiskaupan koordinaation kannalta. Tällä ratkaisumekanismilla ihmiskauppa-asioiden käsittelylle annettaisiin valtionhallinnossa painoarvoa, mutta se myös tarjoaisi aidon mahdollisuuden siihen, että vakinaisessa virassa toimiva virkamies pystyisi luomaan vakiintuneet toimintatavat koordinaatiokenteeseen ja tätä kautta syventämään ja laajentamaan toimijoiden ja koko kentän yhteistyötä teeman ympärillä. On myös huomattava, että tätä kautta vakinainen virka edistäisi ihmiskauppaa koskevien asiakysymysten käsittelyä pitkäjänteisimmin ja laadukkaammin. Tärkeä osa vakituisen viran pohdintaa on myös se, että ihmiskauppakoordinaattorin virka olisi tärkeässä osassa valtionhallinnos-

34 Selvityksessä saadun tiedon perusteella ihmiskauppakoordinaattorin kanssa samassa paikassa sijaitsevan sihteerin etuina pidettiin välitöntä keskusteluyhteyttä ja yhdessä tekemisen mahdollisuutta. Sihteerin olemassaolon nähtiin tuovan johdonmukaisuutta toimintaan esimerkiksi siten, että tämä auttaisi ihmiskauppakoordinaattoria pitämään toimintaa yllä kokousten välillä. Sihteerin nähtiin edesauttavan koordinaatiotehtävien läpiviemistä kuten kansainvälisten kyselyiden ja tietopyyntöjen koordinoitua sekä ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman toteutumisen seuranta ja arviointia.

sa tehtävissä strategia- ja vuosisuunnitelmissa ja saisi tätä kautta sementoituneen roolin valtionhallinnon rakenteissa.

Vaihtoehtona viran vakinaistamiselle ehdotetaan määräaikaisen viran perustamista siihen saakka, kunnes koordinaatiotoiminnan käynnistämisestä ja toimivuudesta on saatu riittävät tulokset. Joka tapauksessa virkaa ei voi selvityksessä saadun tiedon valossa hoitaa yksi virkamies muun toimensa ohella, koska itse teema on vaativa. Täysipäiväinen työ on myös edellytys sille, että tehtävä hoidetaan täysimääräisesti ja laadukkaasti siten, että kaikki ihmiskauppakoordinaattorille asetetut tehtävät tulevat hoidetuiksi.

### 5.1.2.3 Ihmiskauppakoordinaattorin viran sijoituspaikka

Selvityksessä viran sijoituspaikkaa koskevat haastateltavien mielipiteet muodostivat suurinta varianssia ja on tämän vuoksi hankaloittanut yleisimmän mielipiteen kohdentamista. Useat haastateltavista ovat painottaneet sijoituspaikan uudelleenarvioinnin tärkeyttä, mutta eivät kuitenkaan pystyneet kohdentamaan soveltuvaa viran sijoituspaikkaa. Selvityksessä ihmiskauppakoordinaattorin viran sijoituspaikaksi on ehdotettu muun muassa sisäministeriön poliisiosastoa, oikeusministeriötä, sosiaali- ja terveysministeriötä sekä Maahanmuuttovirastoa.

Selvityksessä saadun tiedon valossa on tullut esiin, että viran sijoituspaikka joka tapauksessa olisi perusteltua olla ministeriötasolla, jolloin työhön saisi linjaamisen ja mahdollisen päätöksenteon kannalta merkittävemmän tuen. Sisäministeriön poliisiosastoa on puolustettu viran sijoituspaikkana erityisesti sen vuoksi, että kyse on ennen muuta rikoksesta, jossa esitutkintaviranomaisen rooli on korostunut. Sen lisäksi on huomioitu, että sisäministeriön hallinnon alaisuudessa ovat ihmiskauppa-asioiden kannalta merkittävimmät muut osa-alueet, kuten maahanmuuttoasiat ja rajavartiolaitos. Toisaalta sisäministeriön osalta on tuotu selvityksen kuluessa esiin, että sijoituspaikkana se korostaisi liiaksikin rikostentorjuntaa ja ulkomaalaisvalvontaa, kun ihmiskauppa olisi nähtävä enemmän poikkihallinnollisena teemana ottaen huomioon esimerkiksi uhrien auttamisjärjestelmän ja muun ihmiskaupan ehkäisemiseen liittyvän työn.

Selvityksen kuluessa annetuissa haastatteluissa on tuotu esiin myös kiertävän sijoituspaikan malli. Ajatus kiertävästä paikasta nähtiin erityisesti poikkihallinnollisuuden esiintuomisessa tärkeänä. Toisaalta kiertävän sijoituspaikan ongelmana voi aiheutua pirstaloituneisuutta ja se voi myös pitkällä aikavälillä vaikuttaa pitkäjänteiseen ja laadukkaaseen työn edellytyksiin heikentävästi.

Uhrien suojelun ja uhrien auttamisjärjestelmän näkökulmasta haastatteluissa on tuotu esiin sijoituspaikkana sosiaali- ja terveysministeriö. Uhrien auttamisjärjestelmän ja uhrien suojelun näkökulma on nähty haastatteluissa erittäin tärkeänä seikkana koko ihmiskaupan tee-

man ympärillä ja sosiaali- ja terveysministeriö voisi tarjota tähän hyvän perustan ajatellen erityisesti sosiaali- ja terveysalan toimijoiden sekä kuntatoimijoiden aktivoitumista. Toisaalta ongelmana on nähty myös se, että sosiaali- ja terveysministeriö ei ole ollut siihen tähän mennessä kohdistuneiden odotusten perusteella kovin aktiivinen ihmiskauppa-asioissa.

Haastatteluissa on tuotu esiin myös mahdollisena sijoituspaikkana oikeusministeriö, jota on perusteltu sijoituspaikkana uhrien auttamisen näkökulmasta. Toisaalta kansallisen ihmiskaupparaportoijan ollessa asiallisesti oikeusministeriön alaisuudessa, nämä kaksi tehtävää on haluttu pitää riippumattomina toisistaan.

Selvityksessä ei puolleta ihmiskauppaakoordinaattorin viran sijoituspaikan muutosta sosiaali- ja terveysministeriöön, koska sosiaali- ja terveysministeriön osalta kysymys on enemmänkin siitä, miten sosiaali- ja terveysministeriön alaan kuuluvat toimijat saataisiin aktiivisemmin mukaan ihmiskaupan vastaiseen toimintaan. Ratkaisu kohdentuu näin ollen pikemminkin siihen, että ihmiskauppaakoordinaattorin tulisi aktivoida tätä näkökulmaa ihmiskaupan vastaiseen työhön enemmän ja toisaalta siihen, että itse sosiaali- ja terveysministeriö ja sen alaiset toimijat tulisi aktivoitua itsekin ihmiskauppa-asioissa yhä enemmän. Sijoituspaikan muutos oikeusministeriöön toisi taas ihmiskauppaakoordinaattorin ja kansallisen ihmiskaupparaportoijan tehtävät selvityksessä saadun tiedon valossa liian lähelle toisiaan ja tässä mallissa myös aito riippumattomuus tehtävien kesken saattaisi vaarantua. Parempi ratkaisu myös oikeusministeriön osalta olisikin se, että ihmiskauppaakoordinaattori ja kansallinen ihmiskaupparaportoija tekisivät jatkossa tiiviimpää yhteistyötä ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa.

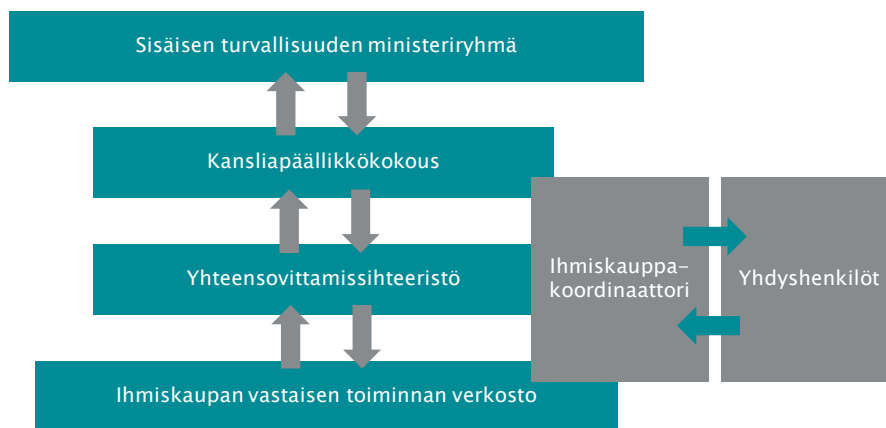
Sijoituspaikan kohdentamisessa on yleisellä tasolla varsin tärkeää, että valittu ministeriö voisi tarjota aitoa tukea ihmiskaupan vastaiseen työhön ottaen huomioon kuitenkin vahvan poikkihallinnollisuuden vaatimuksen. Selvityksen kuluessa on jäänyt epävarmaksi, voisiko poikkihallinnollisuuden vaatimus toteutua riittävästi missään ministeriössä. Ei ole myöskään perusteltua odottaa, että ihmiskauppaakoordinaattori yksin kykenisi täyttämään poikkihallinnollisuuden vaatimuksen, vaikka pystyisi sitä toimeensa edistämään. Edellä mainittujen pohdintojen valossa, selvityksessä on päädytty suosittelemaan ihmiskauppaakoordinaattorin sijoituspaikaksi edelleen sisäministeriön poliisiosastoa, mutta selvityksessä suositellaan myös nimeämään jokaisesta relevantista ministeriöstä ihmiskauppaan liittyvät yhdyshenkilöt, jotka aktiivisesti pitävät yhteyttä ihmiskauppaakoordinaattoriin ja tukevat toimintaa oman ministeriönsä näkökulmasta käsin. Samalla nämä yhdyshenkilöt voisivat toimia virkamiehinä, jotka osallistuvat yhteensovittamissihteeristön kokouksiin säännöllisesti. Näin pystyttäisiin aidosti koordinoimaan yhteen eri hallinnonalojen näkemyksiä.

Yhdyshenkilöiden nimeämisen hyötyinä voidaan myös nähdä, että samalla saataisiin kaikista relevanteista ministeriöistä vakiintuneet henkilöt toimintaan, jotka samalla pystyisivät koordinoimaan omalta hallinnonalalta tulleita ihmiskauppaan liittyviä haasteita edel-

leen ihmiskaupakoordinaattorille. Tehtävä ei saisi kuitenkaan muodostua liian laajaksi, vaan tehtävää olisi pystyttävä hoitamaan oman toimen ohella. Tämä merkitsee sitä, että ilmoituksia haasteista tai asiakysymyksistä ihmiskaupassa olisi voitava ilmoittaa suoraan myös ihmiskaupakoordinaattorille jäljempänä luvussa 5.2 esitetyn tavoin.

Ehdotettu ratkaisumalli edistäisi poikkihallinnollisuuden korostumista ja toisaalta madaltaisi sisäministeriön hallinnonalan painotusta. Toisaalta tässä ratkaisumallissa hyötynä on myös nähtävä se, että ihmiskaupakoordinaattori ja kansallisen ihmiskaupparaportoijan roolit pysyisivät jatkossakin riippumattomina, mutta mahdollisuus syvän yhteistyön tekemiseen säilyisi.

Ehdotettu rakenne toisi ennen kaikkea kaivattua tasapainoa ministeriöiden painopistealueisiin. Tässä ratkaisumallissa olisi mahdollista saada myös muun muassa uhrien auttamisjärjestelmä ja uhrien näkökulma vahvemmin huomioon. Ratkaisumalli edellyttäisi kuitenkin sitä, että yhdyshenkilöt toimisivat aktiivisesti osana koordinaattiorakennetta ja ihmiskaupakoordinaattorin työtä tukien, mutta myös sitä, että ihmiskaupakoordinaattori aktivoisi yhdyshenkilöitä toimintaan mukaan.



Kuva 2. Ehdotuksen mukainen koordinaattiorakenne

## 5.2 Kehittämisehdotukset asiakysymysten linjaamiseen ja saattamiseen valtionhallinnon päätöksentekoon

### 5.2.1 Yhteensovittamissihteeristön rooli

Kuten edellä luvussa 4.2 on tullut esiin, selvityksessä yhdeksi keskeiseksi kehittämistarpeeksi on noussut selkeämmän ja sujuvamman linjausprosessin luominen osana koordinaattiorakennetta. Kyse asiakysymysten linjaamisesta on ennen muuta siitä, että yhteensovittamis-

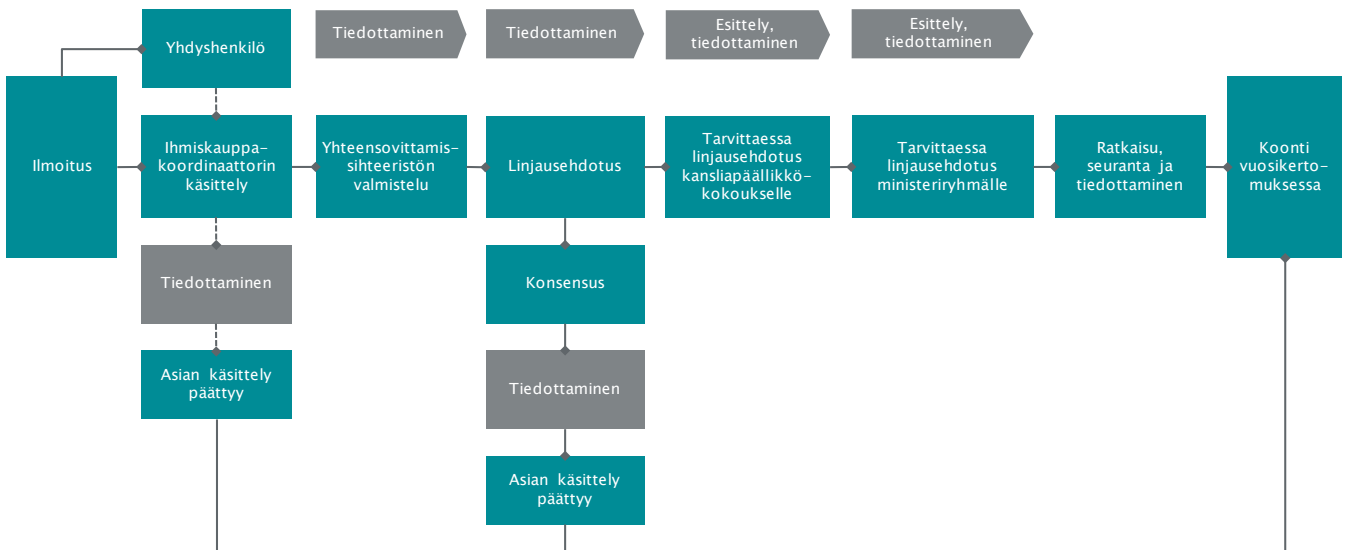


sihteeristö toimisi tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla ja toisaalta myös siitä, että ihmiskauppaordinaattori toimisi linkkinä operatiivisen tason ja hallinnollisen tason välillä.

Selvityksen kuluessa on toivottu sitä, että yhteensovittamissihteeristö käsittelee aidosti käytännön ongelmia ihmiskauppateemassa ja laatisi niistä käytännön työtä tekeviä hyödyttävän linjausehdotuksen. Selvityksessä suositellaan yhteensovittamissihteeristön kokoonpanon uudelleenjärjestelyä siten, että yhteensovittamissihteeristössä olisi sekä asiaa koskevat operatiivisen tason toimijat, että relevanttien ministeriöiden yhdyshenkilöinä toimivat virkamiehet. Tämä ratkaisumalli edistäisi käytännön näkökulman painottamista koordinaatorakenteessa. Jos asian laajuus ja laatu edellyttäisi asian saattamista päätöksentekoon ylempiin rakenteisiin, asia saatettaisiin valmisteltuna kansliapäällikkökokoukseen. Päätöksentekoprosessin olisi tarkoitus toimia siten, kuten valtionhallinnon sisäinen järjestys edellyttää.<sup>35</sup>

### 5.2.2 Linjausprosessi ja tiedottamisen tärkeys

Selvityksessä on päädytty suosittelemaan asiakysymysten saattamista koordinaatorakenteeseen seuraavin havainnollisen tavoin:



Kuva 3. Ehdotus linjausprosessin kulusta ja asian saattamisesta ylempiin rakenteisiin

35 Selvyyden vuoksi vielä todetaan, että linjaamisella tässä työssä viitataan siihen, että asioita saatetaan yhteensovittamissihteeristön valmisteltavaksi linjausasioina. Tällaisia asioita voisivat olla esimerkiksi yhteistyösopimukset eri toimijoiden välillä, hyväksi koettu toimintamalli, joka haluttaisiin implementoida muihin toimijoihin tai ihmiskauppaan liittyvät uudet ilmiöt ja niiden vaatimat toimenpiteet (strategisia linjauksia). Sen sijaan päätöksenteolla viitataan valtionhallinnon sisäisessä järjestyksessä tehtäviin päätöksiin. Jatkossa tarkoituksena on saattaa päätöstä vaativat asiat ylempille rakenteisiin tai lain nojalla asiaankuuluvalla elimelle.

Selvityksessä ehdotetaan, että linjausprosessi alkaisi operatiivisen tason ilmoituksesta yhteensovittamisrakenteeseen käytännön ongelmasta, haasteesta tai uudesta ilmiöstä.

Linjausprosessissa joko ministeriön oma yhdyshenkilö vastaanottaisi ilmoituksen ja edelleen toimittaisi sen ihmiskauppakoordinaattorille tai vaihtoehtoisesti ihmiskauppakoordinaattori vastaanottaisi ilmoituksen esimerkiksi perustettavaan sähköpostiin. Joka tapauksessa ihmiskauppakoordinaattori toimisi ainoana linkkinä operatiivisen tason ja yhteensovittamissihteeristön välissä. Ihmiskauppakoordinaattorin tehtäviin kuuluisi asiakysymyksen vastaanotettuaan selvittää ongelman, haasteen tai asian laajuuden muilta operatiivisen tason toimijoilta, analysoisi saadun palautteen ja tämän perusteella kutsuisi koolle asiaa koskevat relevantit toimijat.<sup>36</sup> Jos kyse ei ole asiasta, joka vaatisi yhteisen näkemyksen linjaamista, vaihtoehtoisesti ihmiskauppakoordinaattori tiedottaisi asian esiintulosta muuta yhteensovittamisrakennetta huomioiden kentän toimijat ja ylemmän rakenteen.

Jos asian laatu edellyttäisi yhteensovittamissihteeristön valmistelua, ihmiskauppakoordinaattorin työpari kutsuisi koolle relevantit operatiivisen tason toimijat ja yhdyshenkilöinä toimivat virkamiehet siinä laajuudessa kuin asia edellyttäisi. Ihmiskauppakoordinaattorin työpari valmistelisi kokouksen asialistan ja kokoaisi kokoukseen tarvittavan aineiston. Kokouksen asialista ja tarvittava mahdollinen aineisto lähetettäisiin yhteensovittamissihteeristön kokoukseen kutsutuille etukäteen tutustuttavaksi.

Yhteensovittamissihteeristön kokoonpanossa olisi oltava aidosti käytännön työtä tekeviä toimijoita, joilla olisi näkemystä ja kokemusta havaitusta asiakysymyksestä. Tämä tarkoittaa ennen muuta sitä, että esimerkiksi esitutkintaviranomaisen puolelta kutsuttaisiin paikallispoliisin osaajia, jotka tekevät ihmiskaupan vastaista työtä käytännössä, mutta myös uhrien auttamisjärjestelmissä toimivat tahot (mm. kansalaisjärjestöt, kuntatahon työntekijät, vastaanotokeskusten työntekijät) olisi otettava mukaan prosessiin. Sama vaatimus koskisi muita toimijoita. Virkamiehistä paikalle olisi kutsuttava relevanttien ministeriöiden yhdyshenkilöt, jotka tarkastelisivat asiaa oman ministeriön tarpeiden näkökulmasta käsin.

Kun yhteensovittamissihteeristön valmistelussa olisivat läsnä kaikki asiaan liittyvät toimijat, riittävän konsensuksen jälkeen asian käsittely voitaisiin päättää. On huomattava, että asiat voivat olla sen luonteisia, jotka eivät vaadi päätöksentekoa ylemmällä tasolla. Tällaisia ovat muun muassa edellä mainitut uudet ihmiskauppaan liittyvät ilmiöt ja näitä koskevat hyväksytyt toimintatavat<sup>37</sup>, yhteistyöehdotukset, yhteistyösopimukset tai viranomaisyhteistyö. Sen sijaan, jos kyse olisi esimerkiksi lainsäädännöllisestä muutostarpeesta tai asiasta,

36 On huomattava, että tämä edellyttää ihmiskauppakoordinaattorilta ensinnäkin ihmiskaupan, mutta myös vahvaa kentän tuntemista. Relevantit toimijat koostuisivat yhdyshenkilöistä ja asiakysymystä koskevista operatiivisen tason toimijoista.

37 Toimintatavat, joita haluttaisiin implementoida myös muille verkoston toimijoille lain sallimissa rajoissa.

josta päättää lain tai asetuksen nojalla tai valtionhallinnon sisäisessä järjestyksessä määrätty ylemmän tason virkamies, se olisi alistettava edelleen rakenteen ylemmille toimijoille.

Ihmiskauppakoordinaattorin työpari laatisi yhteensovittamissihteeristön kokouksesta pöytäkirjan, joka lähetettäisiin kokouksen jälkeen kaikille verkoston toimijoille kommentoitavaksi. Pöytäkirjaan tehtäisiin kommenttien perusteella tarvittavat muutokset. Pöytäkirjat säilytettäisiin ihmiskauppakoordinaattorin toimistossa järjestyksessä, josta ne olisivat pyydettyäessä tarkistettavissa.

Jos asian laatu ja laajuus edellyttäisi asian saattamista edelleen kansliapäällikkökokouksen linjattavaksi, ihmiskauppakoordinaattori esittelisi asian kansliapäällikkökokouksessa. Samaa toimintatapaa ehdotetaan sovellettavaksi sellaisten asiakysymysten kohdalla, joihin ei löydetä yhteensovittamissihteeristössä riittävää konsensusta. Ihmiskauppakoordinaattorin työpari laatisi pöytäkirjan kansliapäällikkökokouksesta ja tiedottaisi muuta verkostoa ja koordinaatorakennetta asian käsittelyn kulusta tai mahdollisesta päätöksenteosta.

Jos asian laatu ja laajuus huomioon ottaen kyse on asiasta, joka tarvitsisi saattaa poliittiseen päätöksentekoon, asia saatettaisiin sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon ministeriryhmälle, jonka tekemästä linjauksesta tai päätöksestä asiassa tiedotettaisiin koko koordinaatorakennetta.

Asioiden käsittelyn tiedottamisen ja seuraamisen kannalta, selvityksessä suositellaan laadittavaksi ihmiskauppakoordinaattorin vuosikertomus, jossa käsiteltäisiin kootusti merkittävimmät yhteensovittamisrakenteeseen saatetut asiat kerran vuodessa. Vuosikertomus annettaisiin kaikille yhteensovittamisrakenteen toimijoille. Samassa vuosikertomuksessa ihmiskauppakoordinaattori kävisi läpi vuoden aikana merkittävimmät työtehtävänsä sekä näiden tulokset.

Koko prosessin kannalta on tärkeää, että kaikki linjausprosessiin saatetut asiat analysoidaan, tiedotetaan verkostolle ja mahdollisesti käsitellään yhteensovittamisrakenteessa relevanttien toimijoiden kesken. Linjausprosessin kulmakivinä tulisi toimia läpinäkyvyys ja johdonmukaisuus, joita edesauttavat aktiivinen tiedottaminen, toimijoiden kuuleminen, tiedon rekisteröinti sekä riittävä seuranta. Linjausprosessista ei tule tehdä liian byrokraattista, vaan sen tulisi olla luonnollinen osa ihmiskauppa-asioiden käsittelyä valtionhallinnossa. Perusajatuksena on pidettävä yhteistyön lisäämistä eri rakenteiden toimijoiden kesken, joka vaatii ennen muuta kaikkien toimijoiden aktiivisuutta koordinaatorakenteen toiminnassa.

## 5.3 Aktiivisen yhteistyön malli

Selvityksen kuluessa pääteemaksi on noussut myös aktiivisen yhteistyön korostaminen ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaatorakenteessa. Aktiivisen yhteistyön edellytys kohdentuu ihmiskauppakoordinaattorin toimiin aktiivisuuden nostamiseksi, mutta myös yleisiin toimintatapoihin koordinaatorakenteessa ja koordinaatorakenteen eri toimijoiden omaan aktiivisuuteen.

Selvityksessä suositellaan erityisesti verkoston osalta säännöllisiä koulutuksia ja tapauksia, joiden antia hyödynnettäisiin yhteisin sovituin mallein käytännön työssä. Myös IKV-verkoston tapauksia voisi hyödyntää aiempaa enemmän.

Yhteisten tapaamisten ja koulutusten osalta on kuitenkin tärkeää huomata, että tapaamisissa ja koulutuksissa olisi oltava tietty agenda ja tavoite, että kokoontumisista saataisiin maksimaalinen hyöty käytännön työhön. Sen lisäksi on suositeltavaa tehdä pääsääntöistä rajanvetoa yhteisten tapaamisten ja koordinaatorakenteeseen saatettujen asiakysymysten välille. Selvityksessä suositellaan tapaamisten agendaksi yleisesti hyödyksi koettujen asioiden käsittelyä, jotka voivat muun muassa koskea hyväksi koettuja toimintatapoja tai alustavaa keskustelua uusista ilmiöistä ihmiskauppateemassa, kun taas linjausta vaativien asiakysymysten osalta käsittely voisi tapahtua koordinaatorakenteen edellyttämässä linjausjärjestyksessä.<sup>38</sup>

### 5.3.1 Verkoston ja yhteensovittamisrakenteen tapaamiset

Selvityksessä suositellaan käytettäväksi erilaisia aktivointikeinoja erityisesti verkoston ja muun koordinaatorakenteen yhteen saattamiseksi ja yhteistyön kynnyksen madaltamiseksi. Selvityksen kuluessa on tullut esiin toivomus pyöreän pöydän keskusteluista, joita verkoston kesken toivottiin käytettäväksi esimerkiksi tilanteissa, joissa *verkoston tietoon* halutaan tietynlainen hyväksi koettu toimintatapa tai halutaan lisätietoa jostakin ihmiskauppaan liittyvästä teemasta. Jos keskustelun pohjalta syntyisi ehdotus asian ratkaisemiseksi, se voitaisiin edelleen saattaa linjattavaksi linjausprosessiin ja siitä tarvittaessa edelleen päätöksentekoon.<sup>39</sup> Pyöreän pöydän keskustelut toimisivat suhteessa linjausprosessiin kevyempänä toimintamuotona, joka voisi toimia pelkästään myös verkoston yhteisenä keskustelukanavana relevanttien toimijoiden kesken.

Pyöreän pöydän keskustelut eivät voi kuitenkaan muodostua pelkäksi muodolliseksi tapaamiseksi tai korvata muutoin hedelmällistä yhteistyötä, vaan niissä olisi syytä olla selvillä

<sup>38</sup> Ks. linjausprosessista luku 5.2.2.

<sup>39</sup> Kyse on siis erityisesti tietoon saattamisesta tai alustavasta keskustelusta, ei varsinaisten linjausten tekemisestä.

agenda ja tietty tavoite. Pyöreän pöydän keskusteluihin olisi suositeltavaa osallistuvan erityisesti käytännön työtä tekevien tahojen toimijat. Tämä mahdollistaisi eri näkökulmien yhteen saattamista esimerkiksi siten, että rikoksantorjunta, uhrien auttamisjärjestelmä ja rikosprosessin myöhemmät vaiheet saataisiin nivottua yhteen. Pyöreän pöydän keskustelut vaatisivat osallistujiltaan aktiivisuutta ja sitoutumista yhteisen päämäärän saavuttamiseksi.

Selvityksessä suositellaan pitämään pyöreän pöydän keskusteluita kaksi kertaa vuodessa tai muutoin tarpeen mukaan. Lisäksi suositellaan, että ihmiskaupakoordinaattorin työpari pitäisi myös pyöreän pöydän keskusteluista pöytäkirjaa, joka voidaan myöhemmin lähettää koko verkostolle tiedoksi. Samalla saadaan kommentoinnin muodossa aktivoitua eri toimijoita, jotka ovat olleet estyneitä osallistumasta tapaamisiin.

Selvityksessä suositellaan, että erityisesti viranomaistahot ja järjestökenttä tiivistävät yhteistyötään ja pyöreän pöydän keskustelut voidaan nähdä tähän hyvänä mahdollisuutena. Tämä vaatimus kohdentuu myös ihmiskaupakoordinaattorin rooliin, jonka aktiivisuus tällä saralla on onnistuneen yhteistyön edellytyksenä.

Selvityksessä suositellaan myös kuntasektorin erityistä aktivoimista ihmiskaupan vastaiseen työhön. Kuntasektorin rooli ja osaaminen ovat merkityksellisessä asemassa erityisesti ihmiskaupan tunnistamisessa ja kaksikanavaisessa uhrien auttamisjärjestelmässä. Selvityksen kuluessa on tullut esiin, että muun muassa kuntapaikan omaavat ihmiskaupan uhrit usein saattavat päätyä kunnissa sellaisten sosiaalityöntekijöiden tai muiden vastaavien henkilöiden vastaanotolle, jotka eivät tunnista tai osaa ohjata ihmiskaupan uhreja eteenpäin. Yhteistyön tiivistäminen tällä saralla merkitsee myös sitä, että tietojen vaihtaminen eri toimijoiden välillä ei saisi muodostua esteeksi yhteistyön tekemiseksi. Jos tällä saralla havaitaan lainsäädännöllisiä ongelmia, selvityksessä suositellaan näiden seikkojen saattamista koordinaatorakenteen ratkaistavaksi mahdollisesti aina poliittiseen päätöksentekoon saakka. Tärkeintä on, että asiakysymykset ja haasteet saatettaisiin koordinaatorakenteeseen, niistä tehtäisiin linjauksia ja päätöksiä, niitä seurattaisiin ja koko koordinaatorakennetta myös tiedotettaisiin säännöllisesti ja tarpeen vaatiessa. Mitä tulee taas tietoisuuden ja osaamisen tasoon, kyse on ennen muuta kuntasektoriin kohdistuvista aktivoimistoimista ja osallistamisesta koordinaatorakenteen toimintaan. Tässä mallissa ihmiskaupakoordinaattorilla voidaan nähdä merkittävä rooli.

Selvityksessä suositellaan, että pyöreän pöydän tapaamisissa toteutuisivat seuraavat elementit:

- a) Keskusteluille on etukäteen sovittu agenda ja tavoite. Kaikille tulisi olla selvää, kuka ja miten agendalle voi tuoda asioita. Selvityksessä suositellaan, että ihmiskauppa-koordinaattori vastaanottaa asiakokonaisuudet agendalle.
- b) Pyöreän pöydän keskustelut ovat hyvin suunniteltuja ja ennakkomateriaali lähetetään osallistujille vähintään kaksi viikkoa ennen tapaamista. Selvityksessä suositellaan, että ihmiskauppa-koordinaattorin työpari kokoaa materiaalin ja varmistaa, että kaikkia osapuolia on informoitu.
- c) Jokaisesta pyöreän pöydän tapaamisesta tehdään pöytäkirja. Selvityksessä suositellaan, että ihmiskauppa-koordinaattorin työpari laatii pöytäkirjan ja tiedottaa tämän osalta koko verkostoa ja koordinaattiorakennetta.
- d) Käytössä on selkeä mekanismi, jos keskustelun johtopäätöksien osalta asiakysymys on syytä saattaa koordinaattiorakenteen linjausprosessiin. Selvityksessä suositellaan, että ihmiskauppa-koordinaattori vetää yhteen asiakysymyksen kokonaisuudessaan ja saattaa asian edellä kuvattuun prosessiin.
- e) Seuranta keskusteluiden lopputuotosten toimeenpanemiseksi toimii. Osallistuvat tahot tietävät, kuka seurannasta vastaa ja miten sen tulisi toteutua. Selvityksessä suositellaan, että ihmiskauppa-koordinaattori toimii edellä kuvatun tavoin tiedottamisen ja seurannan linkkinä verkoston ja ylemmän päätöksenteon välillä.

### 5.3.2 Koulutukset

Selvityksessä suositellaan pyöreän pöydän tapaamisten ohella järjestämään koulutuksia verkoston toimijoille. Koulutuksissa tulisi hyödyntää kolmannen sektorin toimijoiden osaamista ja käytännön työtä tekevien näkemyksiä. Koulutusten aiheita voisivat ehdottaa kaikki verkoston toimijat ja niitä voitaisiin järjestää ihmiskauppa-koordinaattorin näkemyksen mukaan niin useasti kuin tarvetta tälle ilmenee.<sup>40</sup> On tärkeää, että koulutusmateriaali saavuttaisi laajasti eri hallinnon toimijat, elleivät toimijat itse pääse koulutuksiin. Kuten jo aiemmin todettua, ihmiskauppa-koordinaattorilla on merkittävä rooli tiedottamisen ja tiedonkulun saralla.

<sup>40</sup> Koulutusten järjestäjänä toimisi käytännössä ihmiskauppa-koordinaattori yhteistyössä relevanttien toimijoiden kanssa.

Koulutus olisi erityisen tärkeää avoimen yhteistyön ja uhrien tunnistamisen parantamiseksi. Selvityksen kuluessa on tullut esiin, että koulutuksien tulisi olla moniammatillisia ja poikkiallisia, ja koulutettaviin tulisi lukeutua eri hallinnon tasot ja toimijat sekä keskeiset kolmannen sektorin sidosryhmät.

Selvityksessä myös suositellaan, että erityisesti poliisiviranomaiset, tulli ja rajavartiolaitos kouluttavat sisäisesti henkilöstöään säännöllisesti ihmiskauppateemassa. Sama suositus koskee muitakin ihmiskauppateeman kanssa työskenteleviä, kuten ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmissä toimivia tahoja.

## 5.4 Kansainväliseen kontekstiin liittyvät kehittämisehdotukset

Kuten edellä selvityksessä on todettu, selvityksen kuluessa on noussut esiin myös tarve kansainvälisen kontekstin huomioonottamisesta entistä laajemmin ja vahvemmin koordinaation toimintaperiaatteissa. Kysymys kulminoituu erityisesti ihmiskauppakoordinaattorin tehtävänkuvaan, jossa tulisi olla määritelty hänelle kuuluvat kansainväliset tehtävät. Kysymys sivuaa myös vahvasti selvityksessä mainittua tiedottamista ja tiedonkulkua muun muassa kansainvälisistä kokouksista ja sieltä saaduista tuloksista.

Selvityksessä suositellaan, että ihmiskauppakoordinaattori muun ohella keskittyy vahvemmin kansainvälisen yhteistyön luomiseen ja osallistuu suunnitelmallisesti kansainvälisiin kokouksiin. Selvityksessä suositellaan, että ihmiskauppakoordinaattori selvittää kansainvälisen yhteistyön ja kansainväliseen toimintaan liittyvät toimet vuosikertomuksessaan, josta ilmenee muun muassa se, millaiset tehtävät ihmiskauppakoordinaattorilla on ollut kansainvälisissä kokouksissa ja mikä Suomen kanta on ollut esillä oleviin kysymyksiin. On myös tärkeää, että jokaisen kansainvälisen kokouksen jälkeen ihmiskauppakoordinaattori tiedottaisi muuta koordinaatorakennetta ilmi tulleista tärkeistä seikoista ja tarpeen mukaan kutsuisi esimerkiksi toimijoita pyöreän pöydän keskusteluihin tiettyjen Suomelle tärkeiden teemojen kannalta.

Selvityksessä pidetään myös ehdottoman tärkeänä, että ihmiskauppakoordinaattori osallistaa käytännön työtä tekevät kansainväliseen yhteistyöhön ja keskustelee relevanttien toimijoiden kanssa muodostaakseen Suomelle mahdollisimman edullisen ja toimivan kannan esiin tulleissa kysymyksissä. Tapaamisissa voisi esimerkiksi hyödyntää edellä luvussa 5.3.1 kuvattua pyöreän pöydän mekanismia tai tarvittaessa edellä luvussa 5.2.2 esitettyä linjausprosessia.

Selvityksessä suositellaan tiivistä yhteistyötä muiden EU-maiden ihmiskauppakoordinaattoreiden kesken. Ihmiskauppakoordinaattorin toiminnassa voisi harkita muun muassa pohjoismaisia keskinäisiä tapaamisia ihmiskauppakoordinaattoreiden kesken säännöllisin väliajoin. Näistä tapaamisista tulisi informoida ja tiedottaa muita koordinaattorakenteen toimijoita ja antaa yksityiskohtaisempi selvitys ihmiskauppakoordinaattorin vuosikertomuksessa.

Selvityksessä painotetaan kansainvälisen yhteistyön tärkeyttä ja sen vuoksi se on myös kirjattu olennaisena osana ihmiskauppakoordinaattorin tehtävälisaukseen. Suomen kannalta on erittäin tärkeää, että kansainvälistä yhteistyötä tehdään ja tähän linkitetään kaikki relevantit käytännön työtä tekevät toimijat, jotka voivat toimia kaksisuuntaisesti saaden ja antaen tietoa yhteisten päämäärien saavuttamiseksi.



## 6 Lopuksi

Selvitys valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaatio- ja raportointijärjestelyistä on ollut kokonaisuudessaan valaiseva ja selvityksen kuluessa näistä teemoista on saatu esiin hyviä kehittämistarpeita. Jatkon kehittämis ehdotukset ovat pohjautuneet esiin tulleisiin kehittämistarpeisiin.

Selvityksen kuluessa yhtenä tärkeimpänä kehittämisehdotuksena on noussut esiin käytännön näkökulman vahvempi implementointi koko valtioneuvoston ihmiskaupan vastaista toimintaa koskevaan koordinaatorakenteeseen. Operatiivisen tason osaamista ja kokemusta on suositeltavaa käyttää täysimääräisesti hyväksi aina poliittisessa päätöksenteossa saakka. Erityisenä hyötynä tällaisesta toimintatavasta voidaan nähdä se, että tehdyt päätökset palvelevat käytännön työtä tekevien arkea ja se myös samalla sujuvoittaa ja madaltaa kynnystä tehdä yhteistyötä eri koordinaatorakenteen toimijoiden kesken.

Selvityksessä rakennemuutostarpeita nousi esille erityisesti yhteensovittamissihteeristön ja ihmiskauppakoordinaattorin tehtäväaloissa. Yhteensovittamissihteeristön kokoonpanoon ja tehtäviin on toivottu laajasti käytännön työn näkökulmaa ja toisaalta ihmiskauppakoordinaattorin tehtäviin liittyen nousivat esille vaatimukset tiedottamisen tason aktiivisuuden roolista, aidosta yhteistyön vaalimisesta sekä proaktiivisen työskentelyotteen läsnäolosta. Selvityksessä onkin ehdotettu ihmiskauppakoordinaattorin tehtävien selkeyttämistä ottaen huomioon edellä mainitut vaatimukset.

Selvityksen kuluessa problematiikkaa aiheuttivat eniten ihmiskauppakoordinaattorin viran vakinaistamiseen ja sijoituspaikkaan liittyvät kysymykset. Toisaalta problematiikkaa lisäsi se, ettei koordinaatorakenteen toiminnasta ole vielä kertynyt riittävästi hyviä kokemuksia, joiden perusteella voitaisiin vahvasti puoltaa tiettyjä ratkaisuja. Selvityksessä kuitenkin päädyttiin erilaisten vaihtoehtopunnintojen kautta suosittelemaan ensisijaisesti ihmiskauppakoordinaattorin viran vakinaistamista pitkäjänteisemmän ja laadukkaamman työn nimessä ja sijoittamaan virka sisäministeriön poliisiosastolle. Ihmiskauppakoordinaattorin työn tueksi ja poikkihallinnollisuuden korostamiseksi selvityksessä myös ehdotettiin yhdyshenkilöiden nimeämistä jokaisesta relevantista ministeriöstä.

Selvityksessä on suositeltu myös vakinaisen sihteerin toimintaa ihmiskauppaakoordinaattorin työparina joko uutena virkana tai olemassa olevista resursseista käsin. Ihmiskauppaakoordinaattorin työ tarvitsee erityisen laadukasta yhteistyön ja työyhteisön tukea, mutta myös työparityöskentelyn tuomia positiivisia ulottuvuuksia ihmiskauppaakoordinaattorin työn asianmukaiseksi järjestämiseksi.

Selvityksessä ehdotettiin myös uudenlaisen linjausprosessin luomista. Kyse ei siis ole ollut esimerkiksi lakiin, asetuksiin tai sisäisiin työjärjestyksiin liittyvän päätöksenteon muuttamisesta, vaan ihmiskauppa-asioiden suunnitelmallisen läpikäynnin eheyttämisestä ja tiedonkulun parantamisesta. Linjausprosessi olisikin ennen muuta tiedonkulun ja yhteistyön vuoksi arvokas kokonaisuus. Linjausprosessissa painottuu myös operatiivisen tiedon saattaminen osaksi koordinaatorakennetta ja verkoston aito huomioonottaminen osana ylempää valtionhallinnon päätöksentekoa.

Selvityksessä suositellaan aktiivisen yhteistyön mallia ja kansainvälisen kontekstin laajempaa huomioonottamista. Kansainvälinen työ on yhä enenevässä määrin tärkeä kokonaisuus, kun otetaan huomioon ihmiskaupan vastaisen toiminnan luonne, jossa kansainvälinen näkökulma painottuu yhä enemmän. Kansainvälisen työn pohjalta on myös mahdollista saada arvokasta lisätietoa Suomen kantojen valmisteluun ja tätä kautta päätöksentekoon. Yhteistyö taas erityisesti verkoston ja muun koordinaatorakenteen kesken on keskeisessä asemassa. Verkoston osalta erityisesti viranomaisten, kansalaisjärjestöjen sekä kuntien osallisuusaktiivisuutta on pyrittävä nostamaan yhä enemmän.

Ihmiskaupan vastainen työ on ennen muuta yhteistyön voimalla tehtävää työtä. Yhteistyö on ihmiskaupan vastaisen työn polttoainetta ja tässä kontekstissa on aidosti hyödynnettävä operatiivisen tason osaamista ja kokemusta. Operatiivisen tason tuntemus ja sen osaaminen ihmiskaupateemassa on yksi koko koordinaatorakenteen kulmakiviä. Ratkaisut haasteisiin ja ongelmiin saadaan parhaiten, kun kuullaan operatiivisen tason toimijoita, saatetaan yhteen tietoa ja parannetaan tiedonkulkua. Ihmiskauppaakoordinaattorin osa on koko koordinaatorakenteessa merkittävä ja sen vuoksi ihmiskauppaakoordinaattorin substanssiosaamiseen ja käytännön tason tietämykseen on suositeltavaa kiinnittää jatkossa erityistä huomiota. Kokonaisuudessa on kuitenkin tärkeää myös muistaa, että koordinaatorakenteen toiminta ei voi levätä vain ihmiskauppaakoordinaattorin työpanoksen varassa, vaan vaatii kaikilta toimijoilta tasavertaista aktiivisuutta.

Ihmiskaupan vastaisen toiminnan saattaminen laadukkaalle tasolle on koko Suomen valtion etu ja aidolla yhteistyön voimalla tässä tehtävässä voidaan onnistua. Suomi voi olla tässä tehtävässä johtava suunnannäyttäjä. Onnistumisen kautta voidaan suojella universaaleja ja perustavanlaatuisia ihmisoikeuksiamme, jotka ennen muuta koskettavat ihmiskaupan uhreja ja heidän läheisiään.

## LÄHTEET

### Kirjalliset lähteet

*GRETA-raportti 4.6.2015.*

Luettavissa: [http://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/greta\\_report\\_on\\_finland.pdf](http://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/greta_report_on_finland.pdf)

*Ihmiskaupan vastaisen toiminnan yhteensovittamissihteeristön kokouspöytäkirjat*  
7.10.2015, 30.11.2015 ja 14.9.2017; SMDno-2015-870.

*Rautava, Veli-Pekka*

Luonnos ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaation jatkon järjestämisestä 14.7.2017.

*Sisäministeriön julkaisu 15/2013*

Työryhmän ehdotus ihmiskaupan vastaisen toiminnan poikkihallinnollisen seurannan ja koordinoinnin järjestäminen valtioneuvostossa.

Luettavissa: <http://URN:ISBN:978-952-491-851-0>

*Valtioneuvoston ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma 2016-2017, julkaisu 29/2016*

Luettavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-109-1>

### Lausunnot

*Aluehallintovirasto, työsuojelun vastuualue*

Lausunto 28.8.2017 ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaation jatkon järjestämisestä

*Aluehallintovirasto, johdon tuki*

Lausunto 28.8.2017 ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaation jatkon järjestämisestä

*Aluehallintovirasto, Pohjois-Suomi*

Lausunto 30.8.2017 ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaation jatkon järjestämisestä

*Helsingin kaupunki*

Lausunto 29.8.2017 ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaation jatkon järjestämisestä

*HEUNI*

Lausunto 31.8.2017 ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaation jatkon järjestämisestä

*International Organization for Migration (IOM)*

Lausunto 31.8.2017 ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaation jatkon järjestämisestä

*Keskusrikospoliisi*

Lausunto 28.8.2017 ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaation jatkon järjestämisestä

*Kuntaliitto*

Lausunto 28.8.2017 ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaation jatkon järjestämisestä

*Lapsiasiavaltuutetun toimisto*

Lausunto 31.8.2017 ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaation jatkon järjestämisestä

*Lastensuojelun Keskusliitto*

Lausunto 31.8.2017 ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaation jatkon järjestämisestä

*Maahanmuuttovirasto*

Lausunto 29.8.2017 ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaation jatkon järjestämisestä

*Monika-Naiset liitto ry*

Lausunto 31.8.2017 ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaation jatkon järjestämisestä

*Naisjärjestöjen Keskusliitto*

Lausunto 31.8.2017 ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaation jatkon järjestämisestä

*Naisjärjestöt yhteistyössä ry (Nytkis)*

Lausunto 31.8.2017 ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaation jatkon järjestämisestä

*Oikeusministeriö*

Lausunto 27.7.2017 ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaation jatkon järjestämisestä

*Poliisihallitus*

Lausunto 21.8.2017 ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaation jatkon järjestämisestä

*Rajavartiolaitos*

Lausunto 30.8.2017 ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaation jatkon järjestämisestä

*Rikosuhripäivystys (RIKU)*

Lausunto 31.8.2017 ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaation jatkon järjestämisestä

*Samaria rf*

Lausunto 22.8.2017 ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaation jatkon järjestämisestä

*Sisäministeriön maahanmuutto-osasto*

Lausunto 22.8.2017 ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaation jatkon järjestämisestä

*Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus*

Lausunto 30.8.2017 ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaation jatkon järjestämisestä

*Sosiaali- ja terveysministeriö*

Lausunto 30.8.2017 ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaation jatkon järjestämisestä

*Tampereen kaupunki*

Lausunto 28.8.2017 ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaation jatkon järjestämisestä

*Terveyden ja hyvinvoinnin laitos*

Lausunto 22.8.2017 ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaation jatkon järjestämisestä

*Työ- ja elinkeinoministeriö*

Lausunto 8.9.2017 ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaation jatkon järjestämisestä

*Ulkoasiainministeriö, poliittinen osasto*

Lausunto 11.8.2017 ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaation jatkon järjestämisestä

*Valtakunnansyyttäjänvirasto*

Lausunto 21.8.2017 ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaation jatkon järjestämisestä

*Yhdenvertaisuusvaltuutettu*

Lausunto 31.8.2017 ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaation jatkon järjestämisestä

## **Haastattelut**

Eduskunta, työelämä- ja tasa-arvovaliokunta 6.4.2018

Ihmiskaupakoordinaattori 12.4.2018

Joutsenon vastaanottokeskus 5.4.2018

Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö (IOM) 5.4.2018

Nationell rapportör mot människohandel, Polismyndigheten (Ruotsi) 12.4.2018

Oikeusministeriö 11.4.2018

Rikosuhrinäivystys (RIKU) 6.4.2018

Sisäministeriön rajavartiolaitos-osasto 10.4.2018

Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus (STEA) 6.4.2018

Sosiaali- ja terveysministeriö, hyvinvointi- ja palveluosasto 29.3.2018

Ulkoasiainministeriön poliittinen osasto 9.4.2018

Yhdenvertaisuusvaltuutettu 10.4.2018

## **Lyhenteet**

GRETA	Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisen toiminnan asiantuntijaryhmä
IOM	Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö
RIKU	Rikosuhripäivystys
STEA	Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus



**Sisäministeriö** PL 26, 00023 Valtioneuvosto

**Inrikesministeriet** PB 26, 00023 Statsrådet

[www.intermin.fi](http://www.intermin.fi)



SISÄMINISTERIÖ  
INRIKESMINISTERIET