

EMN-STUDY

Detection, identification and protection of third- country national victims of trafficking in human beings

– National contribution from Finland



Funded by the
European Union

Detection, identification and protection of third-country national victims of trafficking in human beings – National contribution from Finland

The report has been published in Finnish and English under the following ISBN code:
ISBN 978-952-7427-22-4 (PDF)

The EMN has been established by Council Decision 2008/381/EC and is financially supported by the European Union. The objective of the EMN is to meet the information needs of Community institutions and of Member States' authorities and institutions by providing up-to-date, objective, reliable and comparable information on migration and asylum, with a view to supporting policymaking in the European Union in these areas. The EMN also serves to provide the general public with such information.

The study was produced by the Finnish National Contact Point of the European Migration Network (EMN), which is coordinated by the European Commission. The Commission is not responsible for the views or conclusions presented herein.

The following information has been provided primarily for the purpose of contributing to a synthesis report for this EMN study. EMN Finland has provided information that is, to the best of its knowledge, up-to-date, objective and reliable within the context and confines of this study. The information may thus not provide a complete description and may not represent the entirety of the official policy of Finland.

Overall responsibility:

Adviser Ada Pesämaa (EMN Finland)
Senior Adviser Riikka Rantala (EMN Finland)
Senior Adviser Jutta Saastamoinen (EMN Finland)
Coordinator Rafael Bärlund (EMN Finland)

Available from:
European Migration Network
Finnish Immigration Service
P.O. BOX 10
00086 Finnish Immigration Service
Tel. + 358 295 430 431
emn(at)migri.fi
www.emn.fi
ec.europa.eu/emn

Published by EMN Finland, Helsinki 2021

Layout: OSG Communications
© cover picture: Kirijaki

Contents

Introduction	4
Key definitions	6
1. Legislation and the situation concerning trafficking in human beings in Europe and in Finland	8
1.1. Trafficking in human beings in Europe and the EU.....	8
1.2. Trafficking in human beings in Finland.....	11
2. Detection and identification of the victims of trafficking in human beings	18
2.1. Who detects victims of trafficking in human beings?	18
2.2. How are victims reached	22
2.3. Development of the National Referral Mechanism (NRM).....	24
2.4. Identification of victims of trafficking in human beings	25
3. Protecting and assisting third-country national victims of trafficking in human beings	26
3.1. International conventions provide a framework for protecting and assisting victims	26
3.2. Granting the right to stay	28
3.3. Measures to assist victims of trafficking in human beings in national legislation	30
4. Questions regarding the return of a victim of trafficking to the country of origin, transit or third country	31
4.1. Dublin III Regulation in cases of victims of trafficking in human beings.....	31
4.2. Questions concerning return to the country of origin	33
5. International cooperation in combatting trafficking in human beings	35
5.1. Intra-EU cooperation	35
5.2. Other international cooperation mechanisms.....	35
6. Key challenges and good practices in Member States	38
6.1. Key challenges are related to resources, residence permit- and criminal processes, and the authorities' capability of detecting different forms of trafficking	38
6.2. The challenges concerning victims of trafficking in human beings are emphasised in the context of vulnerable groups and asylum seekers.....	43
6.3. Challenges caused by trafficking are aimed to be tackled with legislation, training and cooperation	47
6.4. Good practices	48
7. Conclusions	52
Sources	54

Introduction

This national report of Finland is based on the study of the European Migration Network (EMN) on 'Third-country national victims of trafficking in human beings: detection, identification and protection'. The purpose of this report is to establish an overview of Finnish practices pertaining to the detection, identification and protection of third-country national victims of trafficking in human beings. The report also highlights key challenges and good practices that have emerged in anti-trafficking efforts over the years.

Finland has a long track record of anti-trafficking efforts and their development. Several actors representing various sectors of society are involved in anti-trafficking efforts. On the one hand, this has been advantageous in identifying the various forms of trafficking in human beings, the detection of victims and the provision of diverse assistance. On the other hand, however, the wide range of parties involved requires special attention to ensuring smooth cooperation and the sharing of up-to-date information. Interviews were conducted for this study with public authorities, such as the National Assistance System for Victims of Human Trafficking, the Government Anti-Trafficking Coordinator, the Non-Discrimination Ombudsman and the pre-trial investigation authorities as well as non-governmental organizations (NGOs) representing the third sector.

The phenomenon of trafficking in human beings is examined in both Finnish and European context. The first section of the report reviews the relevant international anti-trafficking legal framework, particularly legislation at the EU-level. Finnish legislation on trafficking in human beings is also addressed in this section.

The second section of the report addresses the detection and identification of victims of trafficking in human beings. In the context of this study, *detection* refers to the concrete detection of the phenomenon of trafficking in human beings. In Finland, this is often referred to as first-stage identification of a victim. In addition to the authorities, anyone can detect a victim of trafficking in human beings and refer them to assistance services. *Identification*, on the other hand, refers to the formal identification of a victim of trafficking in human beings. Formal identification is governed by law and specified as the responsibility of specific public authorities. While formal identification is not a requirement for admission into Assistance System, it clarifies the victim's position in certain circumstances.

The third section addresses the protection of victims of trafficking in human beings, which refers not only to concrete protection from the threat of repeat victimisation, for example, but also the full range of assistance and support available to victims of trafficking in human beings in Finland. Pursuant to the Reception Act, two actors are responsible for the provision of assistance to victims of trafficking in human beings in Finland. The National Assistance System for Victims of Human Trafficking (NAS), which is maintained by the Joutseno Reception Centre, is responsible for the provision of assistance measures for victims of trafficking in human beings who do not have a municipality of residence in Finland. For persons with a municipality of residence in Finland, assistance services are provided by the municipality of residence.¹ Third sector organisations, i.e. NGOs, also provide assistance within the scope of their activities and within the limits of the resources available to them.

Questions related to the return of victims of trafficking in human beings are addressed in section four of this report. Particularly the situation of trafficking victims, who are in the Dublin-process, is studied. There are specific challenges related to the continuation of services and assistance during the Dublin-transfer process.

In the fifth section of the report international cooperation in combatting trafficking in human beings is discussed. The final section of the report focuses on the key challenges and good practices in combatting trafficking in human beings. Examples of the challenges highlighted include long and unpredictable criminal investigation and residence permit processes, which elevate the threshold for reporting crimes and seeking support services from the authorities. The good practices have a solid basis in the basic structures of de-

¹ Act on the Reception of Persons Applying for International Protection and on the Identification of and Assistance to Victims of Trafficking in Human Beings (Reception Act) 746/2011, section 38.

mocracy – such as the welfare state and the basic services it guarantees, an independent judicial system and a low level of corruption. Furthermore, cooperation between different authorities and other stakeholders including the third sector is considered to be very good in Finland.

The report highlights reforms implemented between 2015 and 2021 that have had a significant impact on the detection, identification and protection of victims of trafficking in human beings. The work done over the years and the strengthened political will to prevent trafficking in human beings have begun to produce results, and the number of victims referred to the National Assistance System for Victims of Human Trafficking has increased significantly from one year to the next.

Clients in the assistance system 2008–2020

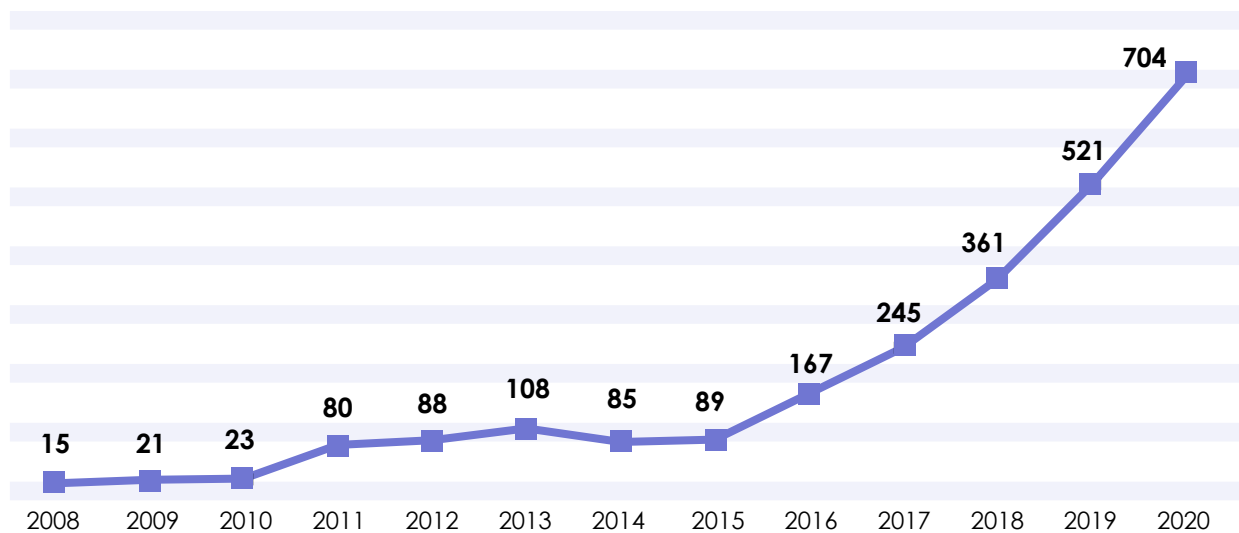


Figure 1. Clients receiving assistance in the National Assistance System. Through active identification efforts and the dissemination of information, more victims of trafficking in human beings are identified each year. The number of clients has increased almost by a factor of 50 in just over a decade. Source: National Assistance System for Victims of Human Trafficking (2020).

Key definitions

The study uses the following definitions, which – unless otherwise stated – are based on the EMN Asylum and Migration Glossary.²

Term	Definition
Detection of (a situation of) trafficking in human beings	The process of identifying a possible situation of trafficking in human beings. Clarification: in Finland also known as 'first-stage identification', according to which a presumed victim of trafficking in human beings can be referred to the Assistance System for the Victims of Trafficking in Human Beings.
Dublin procedure	The process of determining the EU Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the EU Member States by a third-country national under Regulation (EU) No 604/2013 (Dublin III Regulation).
Dublin transfer	<ol style="list-style-type: none"> 1. The transfer of responsibility for the examination of the merits of an application for international protection from one Member State to another Member State. 2. The (physical) transfer of an applicant to the EU Member State who is considered to be responsible for examining the merits of an application following a Dublin procedure
Identification of a victim of trafficking in human beings	The process of confirming and characterising a situation of trafficking in human beings for further implementation of support. Clarification: In Finland the formal identification of a victim of trafficking in human beings is foreseen in section 38 of the Reception Act, according to which authorities specifically prescribed in the law can formally identify a person as a victim of trafficking in human beings.
International protection	In the global context, the actions by the international community on the basis of international law, aimed at protecting the fundamental rights of a specific category of persons outside their countries of origin, who lack the national protection of their own countries. In the EU context, protection that encompasses refugee status and subsidiary protection status.
National referral/cooperation mechanism (NRM)	Mechanism aimed at identifying, protecting and assisting victims of trafficking in human beings, through referral, and involving relevant public authorities and civil society. ³
Presumed victim of trafficking in human beings	A person who has met the criteria of EU regulations and international Conventions but has not been formally identified by the relevant authorities (e.g. police) as a trafficking victim or has declined to be formally or legally identified as victim of trafficking.
Reflection period	A period of time determined according to national law granted to third-country nationals officially identified as victims of trafficking in human beings allowing the victim to recover and escape the influence of the perpetrators of the offences so that they can take an informed decision as to whether (or not) to cooperate with the competent authorities.
Repeat victimisation	Situation when the same person suffers from more than one criminal incident over a specific period of time. ⁴

² EMN Glossary, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_en, last accessed on 18 May 2021.

³ Article 11(4) of the Anti-trafficking Directive lays down an obligation on Member States to take the necessary measures to establish appropriate mechanisms aimed at the early identification of, assistance to and support for victims, in cooperation with relevant support organisations.

⁴ Source: EIGE Glossary and Thesaurus

Secondary victimisation / re-victimisation	Secondary victimisation occurs when the victim suffers further harm not as a direct result of the criminal act but due to the manner in which institutions and other individuals deal with the victim. Secondary victimisation may be caused, for instance, by repeated exposure of the victim to the perpetrator, repeated interrogation about the same facts, the use of inappropriate language or insensitive comments made by all those who come into contact with victims. ⁵
Trafficking in human beings	The recruitment, transportation, transfer, harbouring or reception of persons, including the exchange or transfer of control over those persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation.
Victim(s) of crime	Anyone who has suffered physical, mental, emotional or economic harm caused by a criminal offence, as well as family members of someone whose death case caused by a criminal act. ⁶
Voluntary Return	The assisted or independent return to the country of origin, transit or third country, based on the free will of the returnee.
Vulnerable person	Minors; unaccompanied minors; disabled people; elderly people; pregnant women; single parents with minor children; victims of trafficking in human beings; persons with serious illnesses; persons with mental disorders and persons who have been subjected to torture, rape or other serious forms of psychological, physical or sexual violence, such as victims of female genital mutilation.

⁵ Source: EIGE Glossary and Thesaurus

⁶ Victims' Rights Directive (2012/29/EU), Article 2.

1. Legislation and the situation concerning trafficking in human beings in Europe and in Finland

1.1. Trafficking in human beings in Europe and the EU

Trafficking in human beings is a complex phenomenon and the concept becomes broader when new forms of exploitation are detected. One widely recognised definition is written in the **Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Children and Women (Annex II), supplementing the UN Convention against Transnational Organized Crime (Palermo Convention)** as well as in the Article 2 of the Directive 2011/36/EU on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims (**Anti-Trafficking Directive**):

'Trafficking in persons' shall mean the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation. Exploitation shall include, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs.⁷

Moreover, under the Protocol, the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of a child under the age of 18 for the purpose of exploitation is considered human trafficking.⁸

Trafficking of human beings is thus a multi-dimensional phenomenon that includes strong control over the victim as well as violations of human rights, extortion and sometimes breach of migration rules. On the European context, trafficking for sexual purposes is the most common form of trafficking in human beings (60 percent), whereas trafficking in human beings for labour exploitation comes second (15 percent). Other forms that have gradually started to be identified are exploitation in criminal activities and begging as well as organ trade, forced marriages and illegal adoptions. In 2020, nearly three quarters (72 percent) of all victims in the EU and 92 percent of the victims trafficked for sexual exploitation are women and girls. Labour exploitation predominantly affects men: 68 percent of all victims are male. Of all victims, 22 percent are children. 56 percent of the victims were third-country nationals in 2020 and many have become victims of exploitation before reaching the EU.⁹

Trafficking in human beings is prohibited in various international instruments such as in the **Charter on Fundamental Rights of the European Union**,¹⁰ the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Children and Women, supplementing the UN Convention against Transnational Organized Crime (Annex II) (**Palermo Protocol**),¹¹ the **Council of Europe (CoE) Conventions on Action against Trafficking in Human Beings** (which is monitored by GRETA, the CoE Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings)¹² and on Preventing and Combating Violence Against Women and Domestic Violence (**Istanbul Convention**),¹³ the **UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW)**,¹⁴ **Optional Protocol to the Convention on the Rights**

⁷ United Nations General Assembly (UNGA) (2000). Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime (Palermo Protocol), 2000; Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA (Anti-Trafficking Directive).

⁸ Ihmiskauppa.fi (n.d.). International commitments and conventions on combating human trafficking

⁹ European Commission (2020). Fact Page on Trafficking in Human Beings; European Commission (2021). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the EU Strategy on Combatting Trafficking in Human Beings 2021- 2025.

¹⁰ Charter of Fundamental Rights of the European Union (2012).

¹¹ United Nations General Assembly (UNGA) (2000). Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime (Palermo Protocol), 2000.

¹² Council of Europe (2005). Convention on Action against Trafficking in Human Beings.

¹³ Council of Europe (2011). Convention on Preventing and Combating Violence Against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention).

¹⁴ United Nations General Assembly (UNGA) (1979). Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW), 1979.

of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography, the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR),¹⁵ the Global Compacts for Migration¹⁶ and Refugees¹⁷ and the 2030 Agenda for Sustainable Development.¹⁸

EU MIGRATION AND ASYLUM POLICY AND LEGISLATION

The EU migration policy is based on the **1951 Refugee Convention**,¹⁹ that defines who is a refugee and what are their rights as well as outlines the legal obligations of states to protect them. According to the Convention, a refugee is someone, who, “based on well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country.”²⁰ The core principle of the Convention is a so-called principle of non-refoulement, which asserts that no one should not be returned to a country where they face serious threats to their life or freedom. This is now considered a rule of customary international law.²¹

The EU has adopted anti-trafficking legislation, that further regulates the EU member states in the field of human trafficking. The EU recognises trafficking in human beings as a violation of human rights: Article 5(3) of the EU **Charter on Fundamental Rights** prohibits trafficking in human beings outright.²² A central piece of the anti-trafficking legislation is the **Anti-trafficking Directive** (2011/36/EU). The Anti-trafficking directive is the first act at the EU level to address trafficking in human beings in a comprehensive and integrated way. The instrument adopts a victim-centred ‘human rights approach’, providing for a common definition of the criminal offence of trafficking, and obliging EU Member States to “establish appropriate mechanisms aimed at the early identification of and assistance to victims, in cooperation with relevant support organisations”.²³ According to the Directive, “a person should be provided with assistance as soon as there is a reasonable-grounds indication for believing that he or she might have been trafficked and irrespective of his or her willingness to act as a witness”.²⁴

Other important directives are the Directive on common procedures for granting and withdrawing international protection, also known as the **Asylum Procedures Directive** (EU/2013/32)²⁵, and the Directive on establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, the so-called **Victims’ rights directive** (2012/29/EU).²⁶ The Asylum Procedures Directive aims to harmonise procedural guarantees given during the asylum procedure and to uphold the quality of asylum decision-making in the Member States. The Victims’ Rights Directive establishes minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime and ensures that persons who have fallen victim to crime are recognised and treated with respect.²⁷ Victims of crime must receive proper protection, support and access to justice: in particular, the need for special support and protection for women (and their children) who are victims of gender-based violence, especially with a view to avoiding secondary and repeated victimisation, is emphasised.²⁸

The EU asylum acquis comprises two Regulations and three Directives, which legislate on different aspects of the procedure for granting international protection. The Regulations define which country is responsible

¹⁵ United Nations General Assembly (UNGA) (1966). International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), 1966.

¹⁶ United Nations General Assembly (UNGA) (2018). Resolution adopted by the General Assembly on 19 December 2018. Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration. 73/2915.

¹⁷ United Nations General Assembly (UNGA) (2018). Report of the United Nations High Commissioner for Refugees Part II Global compact on refugees. A/73/12.

¹⁸ United Nations General Assembly (UNGA) (2015). Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. A/RES/71. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Trafficking in human beings is addressed under Goal 5 (Gender Equality), Goal 8 (Decent Work and Economic Growth) and Goal 16 (Peace Justice and Strong Institutions).

¹⁹ United Nations General Assembly (UNGA) (1951, 1967). The 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol.

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid.

²² Charter of Fundamental Rights of the European Union (2012).

²³ Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA (Anti-Trafficking Directive).

²⁴ Ibid. Recital 18 and Article 11(3).

²⁵ Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (Asylum Procedures Directive).

²⁶ Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA, (Victims’ Rights Directive).

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

for examining each application (**Dublin III Regulation**, (EU) No 604/2013),²⁹ and how to compare fingerprints for law enforcement purposes (**Eurodac Regulation**, (EU) No 603/2013).³⁰ The Directives regulate the type of persons who qualify for international protection and the rights related to the international protection status (**Qualification Directive** 2011/95/EU),³¹ the common standards that Member States should have in place for granting and withdrawing international protection (**Asylum Procedures Directive** 2013/32/EU),³² and the common standards for the reception of applicants that should be granted to guarantee them a dignified standard of living (**Reception Conditions Directive** 2013/33/EU).³³ Victims of human trafficking are considered a vulnerable category of applicants under the Reception Conditions Directive (2013/33/EU), which lays down specific provisions for vulnerable applicants and their special reception needs, including the assessment of such needs.³⁴ The applications of vulnerable persons can be prioritised under the Asylum Procedures Directive (2013/32/EU).³⁵ Finally, the new **EU Pact on Migration and Asylum**³⁶ proposes to put in place a pre-entry screening, including health and vulnerability checks, which should be applicable to all third-country nationals who are present at the external border without fulfilling the entry conditions or after disembarkation, following a search and rescue operation.³⁷

In this report, the Dublin III Regulation is of relevance as it establishes the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for the examination of an asylum claim in the EU. Where a Member State other than the one in which the applicant has lodged an application is found to be responsible for examining the application, the applicant will usually be transferred to that Member State. Where the applicant has lodged multiple applications in different Member States, the person will usually be transferred back to the Member State previously determined as responsible. In cases where a victim has been exploited in the Member State responsible, it could be traumatic to be returned to that Member State, even though in accordance with the Dublin Regulation, the transfer can take place.³⁸

The impact and cost of human trafficking on individuals as well as on political, economic and social systems is compelling. Trafficking victims may suffer from an array of physical and devastating psychological health issues stemming from brutal physical and emotional attacks at the hands of their traffickers, dangerous workplace conditions, occupational hazards, inhumane living conditions, poor sanitation, inadequate nutrition, poor personal hygiene, and general lack of quality health care. Human trafficking has the power to affect the victims' life forever: therefore, the application of a human right-based and victim-centred approach is needed.³⁹ In 2012, the European Commission launched the first **EU Strategy towards the Eradication of Trafficking in Human Beings 2012–2016**. It calls on Member States to adopt a systematic approach to victim identification, protection and assistance, including through the establishment of formal, functional national referral mechanisms (NRMs). Since then, different policies have been adopted and implemented in the member states in order to improve the prevention of human trafficking and protection of the identified victims. In 2021, the European Commission adopted the new **EU Strategy on Combatting Trafficking in Human Beings 2021–2025**. The strategy aims to establish a comprehensive framework for reducing the demand that fosters trafficking and breaking the business model of traffickers, online and offline. Furthermore, it aims to better protect, support and empower the victims with a specific focus on women and

²⁹ Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast) (Dublin III Regulation).

³⁰ Regulation (EU) No 603/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes, and amending Regulation (EU) No 1077/2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice (Eurodac Regulation).

³¹ Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast) (Qualification Directive).

³² Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (Asylum Procedures Directive).

³³ Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast) (Reception Conditions Directive).

³⁴ Ibid. articles 21 and 22.

³⁵ Directive 2013/32/EU (Asylum Procedures Directive), Article 31(7)(b).

³⁶ European Commission (2020). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a New Pact on Migration and Asylum, 2020.

³⁷ European Commission (2020). Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council introducing a screening of third country nationals at the external borders and amending Regulations (EC) No 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 and (EU) 2019/817.

³⁸ Regulation (EU) No 604/2013 (Dublin III Regulation).

³⁹ International Organization for Migration (IOM), United Nations Global Initiative to Fight Human Trafficking (UN.GIFT) and London School of Hygiene and Tropical Medicine (2009). Caring for Trafficked Persons: A Guide for Health Providers.

children including by seeking to improve the early identification of victims and their referral to further assistance and protection. Moreover, the strategy includes objectives of promoting international cooperation with international partners including by means of foreign policy instruments and operational cooperation to help combat trafficking in countries of origin and transit.⁴⁰

1.2. Trafficking in human beings in Finland

FINNISH LEGISLATION CONCERNING TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS

Finland has a long history of anti-trafficking efforts. Trafficking in human beings was criminalised in Finland in 2004. The definition of trafficking in human beings in the **Aliens Act**⁴¹ (Section 3, Subsection 22) is tied with the definition of trafficking in human beings in the Criminal Code of Finland. According to the Aliens Act (Section 3, Subsection 23) a victim of trafficking in human beings means an alien who can be reasonably suspected of being a victim of trafficking in human beings. Trafficking and aggravated trafficking in human beings are provided as punishable crimes under Chapter 25, Sections 3 and 3a of the Criminal Code.

Chapter 25, Section 3 of the **Criminal Code**⁴² provides that a person who:

- (1) by taking advantage of the dependent status or vulnerable state of another person or by pressuring another,
- (2) by deceiving another person or by taking advantage of a mistake made by that person,
- (3) by paying remuneration to a person who has control over another person, or
- (4) by accepting such remuneration takes control over another person, recruits, transfers, transports, receives or provides accommodation for another person for purposes of sexual abuse [...], forced labour or other demeaning circumstances or removal of bodily organs or tissues shall be sentenced for trafficking in human beings to imprisonment for at least four months and at most six years.

Also a person who takes control over another person below the age of eighteen years or recruits, transfers, transports, receives or provides accommodation for that person for the purposes mentioned in subsection 1 shall be sentenced for trafficking in human beings even if none of the means referred to in subsection 1(1)–(4) have been used. Chapter 25, Section 3 of the Criminal Code furthermore provides for the situations in which the offender shall be sentenced for aggravated trafficking in human beings. Trafficking in human beings is considered an international offence (Criminal Code Chapter 1, Section 7), and as such whether the actual offence has occurred in Finland or outside is of no importance in constituting the elements of crime. Trafficking in human beings has three constituent elements: (1) **An act** (what is done); (2) **The means** (how it is done); and (3) **Exploitative purpose** (why it is done). In order for the offence to constitute trafficking in human beings all three elements must be present. In addition, there must be nexus (connection or link) between the elements.⁴³ However, in the case of minors, the act and the purpose are sufficient in order for the crime to constitute trafficking in human beings.⁴⁴

In accordance with the international obligations binding Finland, the victims of trafficking in human beings are entitled to assistance and support measures. **In Finland, the assistance of victims of trafficking in human beings is organised by the National Assistance System for Victims of Human Trafficking.** The Assistance System works under the Finnish Immigration Service and it is based at the Joutseno Reception Centre.⁴⁵ The Assistance System and its activities are based on law, namely Chapter 4 of the Reception Act (746/2011). The activities of the Assistance System are examined in further detail in chapter 1.3. subsection 'Third-country national victims of trafficking in human beings in the national Assistance System in 2015–2020' and chapter 3.3. 'Measures to help victims of trafficking in human beings in national legislation' of this report. Chapter 3.3. elaborates further the legislation concerning assistance and support measures for victims of trafficking, including the roles of different stakeholders. Apart from the role of the Na-

⁴⁰ European Commission (2021). Communication on the EU Strategy on Combatting Trafficking in Human Beings 2021- 2025.

⁴¹ Aliens Act (2004/301)

⁴² The Criminal Code of Finland (39/1889, amendments up to 766/2015 included).

⁴³ Maahanmuuttovirasto (2020). Mahdollisen ihmiskaupan uhrin asian käsitteleminen Maahanmuuttovirastossa. MIGDno–2020–255.

⁴⁴ Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikoslain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 34/2004vp., s. 96)

⁴⁵ Maahanmuuttovirasto (2020). Mahdollisen ihmiskaupan uhrin asian käsitteleminen Maahanmuuttovirastossa. MIGDno–2020–255.

tional Assistance System as a provider of services to victims of trafficking in human beings, **municipalities** are in charge of providing assistance services for victims who have a municipality of residence in Finland.

REFORMS IMPLEMENTED BETWEEN 2015-2020

The work done over the years and the strengthened political will to prevent trafficking in human beings have begun to produce results.⁴⁶ During the review period 2015–2020, a number of reforms have taken place that have had a significant impact on the detection, identification and protection of victims of trafficking in human beings. **Action plans to combat trafficking in human beings** have sought to promote, for example, the detection of trafficking in human beings, access to victims' assistance, the realisation of criminal responsibility as well as national and international cooperation. The first national action plan was drawn up in 2005⁴⁷ and has since been regularly updated. The latest National Action Plan against Trafficking in Human Beings was adopted on 6 May 2021.⁴⁸ **Reports** published by various stakeholders have contributed to the development efforts. For example, the Non-Discrimination Ombudsman, the European Institute for Crime Prevention and Control (HEUNI) and the Council of Europe Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA) have reported on challenges and developments in the Finnish system. The reporting topics have included legislation pertaining to the protection of victims of trafficking in human beings and residence permits, training and resources for detection and the development of a national referral mechanism (NRM).⁴⁹ One example of such a report is *An unknown future: A report on the effectiveness of legislation concerning assistance for victims of human trafficking* published in March 2019 by the Non-Discrimination Ombudsman and the European Institute for Crime Prevention and Control (HEUNI).⁵⁰ This report and *The Report of the Non-Discrimination Ombudsman to the Parliament 2018*⁵¹ and the reforms proposed in these reports have served as the basis for the 2021 action plan against trafficking in human beings.⁵²

One of the main objectives during the review period has been to **develop legislation and practices so that victims feel safe to present their situation to the authorities**. One example of this is the amendment to the Reception Act⁵³ in 2015 to authorise the Assistance System for Victims of Human Trafficking (NAS)⁵⁴ to grant periods of reflection and recovery and to act as one of the bodies officially identifying victims of trafficking in human beings. The purpose of the amendment was to clarify how people are admitted as clients of the assistance system, leave the system and access its services.⁵⁵ The Assistance System also specified its role by establishing a policy that it would not report new clients to the police, which is seen to lower the threshold of using the services provided by the system.⁵⁶

Other changes affecting the status of victims of trafficking in human beings include the **changes in legislation brought about by the Victims' Rights Directive**.⁵⁷ The Victims' Rights Directive is a central piece of EU legislation pertaining to the status of victims of crime. The related legislative amendments mainly entered into force in Finland in 2016. The most significant changes to Finnish legislation were related to the pre-trial investigation authorities' duty to inform victims of their rights, conduct an individual assessment of the complainant's need for protection and refer victims to support services.⁵⁸

The most recent **legislative amendment that potentially improves the position of victims of labour trafficking** entered into force on 1 October 2021.⁵⁹ The Aliens Act was amended to include a provision on issuing an extended permit when an employer acts in a reprehensible manner (Aliens Act, section 54 b).

⁴⁶ Anti-Trafficking Coordinator, interview 8 September 2021.

⁴⁷ Ulkoasiainministeriö (2005). Ihmiskaupan vastainen toimintasuunnitelma.

⁴⁸ Roth, V. & Luhtasaari, M. (2021). Finland fights human trafficking: Action Plan against Trafficking in Human Beings.

⁴⁹ Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (GRETA) (2019). Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Finland: Second Evaluation Round.; Ministry of the Interior (2021A), Action Plan for the Prevention of Irregular Entry and Stay for 2021–2024 — Tackling the Parallel Society; Valovirta, A. & Kainulainen, H. (2021). Ihmiskaupan uhrin oleskelulupakäytäntö.

⁵⁰ Koskenoja, M., Ollus, N., Roth, V., Viuhko, M. & Turkia, L. (2018). Tuntematon tulevaisuus: selvitys ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön toimivuudesta. Valtioneuvoston Selvitys- ja Tutkimustoiminnan Julkaisusarja. 24/2018.

⁵¹ Yhdenvertaisuusvaltuutettu (2018). Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018.

⁵² Yhdenvertaisuusvaltuutettu (2021). Yhdenvertaisuusvaltuutetun vuosikertomus 2020.

⁵³ Act on the Reception of Persons Applying for International Protection and on the Identification of and Assistance to Victims of Trafficking in Human Beings (Reception Act) 746/2011.

⁵⁴ The reception centre in Joutseno maintains the Assistance System referred to in the Act on the Reception of Persons Applying for International Protection and on the Identification of and Assistance to Victims of Trafficking in Human Beings (746/2011).

⁵⁵ United States Department of State (2015). 2015 Trafficking in Persons Report – Finland.

⁵⁶ Ihmiskauppa.fi (22.11.2018). Auttamisjärjestelmällä ei ole ilmoitusvelvollisuutta.

⁵⁷ Directive 2012/29/EU (Victims' Rights Directive).

⁵⁸ Op. cit. Roth, Venla. & Luhtasaari, Mia (2021, p. 12).

⁵⁹ Amendment 18 June 2021/554. Laki ulkomaalaislain muuttamisesta (554/2021). Annettu Turussa 18.6.2021.

Under the amendment, it is possible to issue a residence permit to a foreign national for the purpose of seeking new employment or self-employment if there are reasonable grounds to suspect that the person has been the victim of labour exploitation by their employer. Importantly, issuing such a residence permit is not contingent on the foreign national having sufficient financial resources and such a residence permit gives the foreign national the right to work without any restrictions on their occupational field or other restrictions, which makes it easier to find a new job. In addition, victims' family members are issued a residence permit on the basis of family ties.

The requirement for means of support will still principally be applicable to the family members, but exceptions can be made on the basis of a case-by-case assessment. There is no legal praxis of the amendment, but if it will be applied to victims of trafficking in human beings for labour exploitation, it will improve their position. Currently, the identification of trafficking in human beings and subsequent loss of their job may lead to their deportation and/or the deportation of their family members. Victim Support Finland (RIKU) however points out that the law will not be applied to asylum seekers, who are still one of the most vulnerable groups to trafficking in human beings.⁶⁰

The position of the **Government Anti-Trafficking Coordinator** was established in 2020. The coordinator's duties include the development of the national action plan against trafficking in human beings, for example. With the new role, a practice is becoming established in Finland whereby the **National Rapporteur on Trafficking in Human Beings under the Non-Discrimination Ombudsman** highlights areas for improvement in anti-trafficking efforts and the Anti-Trafficking Coordinator shapes the challenges into concrete policy proposals.⁶¹

The operations of the police have also been developed to support the detection of trafficking in human beings. The capacity of the police to detect and expose trafficking in human beings depends on the resources allocated to that purpose. The resource situation has been highlighted during the review period 2015–2020.⁶² In 2021, a **national task force to expose and investigate crimes involving trafficking in human beings was established under the police** with the aim of developing investigative operations related to crimes involving trafficking in human beings.

Promoting anti-trafficking efforts has not always been something that can be taken for granted, however: legislative amendments implemented between 2015 and 2019 regarding the asylum process, for example, resulted in a situation where **the asylum process itself created vulnerability to exploitation** through the discontinued provision of reception services, among other things.⁶³ The Non-Discrimination Ombudsman has also highlighted the agency of municipalities as providers of assistance. Municipalities have not always been able to provide adequate and sufficiently high-quality assistance to victims of trafficking in human beings. Their role and responsibilities were clarified in 2019.⁶⁴

The detection of victims of trafficking in human beings and their access to assistance has also been a central theme of projects in anti-trafficking work: **the projects have been organised by NGOs and the assistance system**. The assistance system's *IHME project* (2017–2019) provided training to pre-trial investigation authorities on the identification of victims of trafficking in human beings and the referral of victims to the assistance system. The project received funding from the EU's Internal Security Fund. Pro-tukipiste's project *Askelmerkit dialogiseen tunnistamiseen* (Engl. Steps for dialogue-based identification, 2016–2017, supported by the EU's Internal Security Fund) produced video animations on the detection of trafficking in human beings. In addition, Victim Support Finland (RIKU) has published a video animation in 16 languages on the topic of trafficking in human beings for labour exploitation.⁶⁵ The material is widely used as training material in various professional groups.⁶⁷ Training has been observed to play a key role particularly in the detection of victims of trafficking in human beings. The combined effect of positive legislative reforms and action plans as well as training activities developed by various stakeholders has led to a strong increase in the detection of victims of trafficking in human beings in Finland and their referral to assistance. Other im-

⁶⁰ Victim Support Finland, interview (23 September 2021).

⁶¹ Anti-Trafficking Coordinator, interview (8 September 2021).

⁶² E.g. Expert opinion of the National Police Board to the Parliamentary Administration Committee. Reference: Poliisihallitus (2018). Poliisihallituksen asiantuntijalausunto Eduskunnan hallintovaliokunnalle 10.9.2018, POL-2018-25509.

⁶³ Non-Discrimination Ombudsman, interview, (6 September 2021).

⁶⁴ Yhdenvertaisuusvaltuutettu (2020). Yhdenvertaisuusvaltuutetun vuosikertomus 2019.

⁶⁵ Pro-tukipiste. (17 October 2018). Pro-tukipiste: The victim of a human trafficking offence is entitled to help. [video].

⁶⁶ Victim Support Finland (RIKU) (2 October 2018). English: Every foreigner has the same rights at work as Finnish citizens [video]; Victim Support Finland (RIKU), interview (23 September 2021).

⁶⁷ Pro-tukipiste, interview (6 October 2021).

portant projects include the National Assistance System's IKUT project, which aims to increase the capacity of companies to combat trafficking in human beings⁶⁸ as well as the *Harmaan eri sävyt* project by Four-leaf clover alliance NGOs⁶⁹, which developed service paths for clients who were unable or unwilling to become clients of the National Assistance System for Victims of Human Trafficking.⁷⁰

TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS IN THE MEDIA

Cases of trafficking in human beings and related trends also made headlines in the media. Examples of topics that stimulated debate include the reports published by the Finnish Immigration Service on the record number of detected victims⁷¹, the HEUNI report on trafficking in children and, in particular, the case of Itohan Okundaye, in which a mother who had previously been the victim of forced prostitution, along with her child, were issued a refusal of entry decision to have them returned to Italy.⁷² Cases of trafficking in human beings for labour exploitation also made media headlines, particularly around news stories involving berry pickers, the employees of Nepalese restaurants and workers in the cleaning industry.⁷³ Other topics included practices related to residence permits for victims of trafficking in human beings and the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) report which, on the one hand, highlighted Finland's positive goals in combatting trafficking in human beings and, on the other hand, pointed to deficiencies in the realisation of criminal liability.⁷⁴

THIRD-COUNTRY NATIONAL VICTIMS OF TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS IN THE NATIONAL ASSISTANCE SYSTEM IN 2015–2020

The National Assistance System for Victims of Human Trafficking (NAS) is the authority responsible for assisting persons who are (presumed) victims of trafficking in human beings. The Assistance System operates nationwide and has been helping victims of trafficking in human beings since 2006. As such, the National Assistance System is the Finnish authority that has the best access to information on detected and identified victims of trafficking in human beings. Victims referred to the Assistance System may be third-country nationals, EU citizens or Finnish citizens. Third-country nationals are the largest group among the clients of the Assistance System. In 2020, for example, 91 percent of the new clients were asylum seekers, residence permit recipients, from a visa-exempt country or staying irregularly, while EU citizens and Finnish citizens represented 9 percent.⁷⁵ Public authorities such as the Border Guard, the police, occupational safety and health authorities, the employees of municipal social and health services as well as third-sector actors such as NGOs⁷⁶ and parishes also encounter possible victims. As not all of the victims of trafficking in human beings detected by other organisations end up seeking help through the Assistance System, they are not included in the statistics above. In 2020, a total of 120 victims sought help through NGOs. Of these, 63 percent sought admission into the Assistance System, while 18 percent did not seek admission into the services of the Assistance System and are not included in the statistics.⁷⁷

⁶⁸ National Assistance System for Victims of Human Trafficking annual reports: Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (2019). Vuosikatsaus 1.1.–31.12.2019; Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (2020). Vuosikatsaus 1.1.–31.12.2020

⁶⁹ The NGOs MONIKA – Multicultural Women's Association Finland, Refugee Advice Centre, Pro-tukipiste and Victim Support Finland (RIKU).

⁷⁰ Kirkkopalvelut (2.7.2020). Yhteisvastuukeräyksellä on autettu ihmiskaupan uhreja. Työ jatkuu.

⁷¹ Turun Sanomat (17.1.2019). Ihmiskaupan uhreja Suomessa ennätysmäärä – seksikaupan tapaukset lisääntyneet nopeasti; Helsingin Sanomat (17.1.2019). Migri: Suomessa viime vuonna ennätysmäärä ihmiskaupan uhreja.

⁷² Yle (15.2.2019). Pakkoprostituution uhri Itohan Okundaye joutuu lapsensa kanssa takaisin Italiaan – ihmiskaupan valvoja kyseenalaistaa Suomen viranomaisten palautuspäätökset.

⁷³ Ilkka Pohjalainen (25.1.2019). Thaimaalaiset poimivat Suomen metsämarjat teollisuuskäyttöön, mutta mikään laki ei määrittele heidän työtään tai kohteluaan; Helsingin Sanomat (31.1.2019). Nepalilaisravintoloissa paljastuneet väärinkäytökset herättivät kysymyksen: Voiko asiakas huomata työntekijöiden hyväksikäytön?; Helsingin Sanomat (22.4.2019). Rikosuhripäivystys: Kymmenet nepalilaiset kokit ovat hakeneet apua HS:n artikkelin jälkeen – Jotkut ovat kertoneet parantuneista työoloista; Helsingin Sanomat (5.7.2021), Siivoton ala.

⁷⁴ Helsingin Sanomat (3.9.2020). Etyj: Suomella merkittäviä haasteita ihmiskaupan torjumisessa.

⁷⁵ Op.cit. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (2020).

⁷⁶ During the period 1 January–30 June 2021, Victim Support Finland's (RIKU) clients included 545 victims of trafficking in human beings and related crimes, of whom approximately 40 percent were women (n=205). The most common form of exploitation of those who became clients was trafficking in human beings for labour exploitation (70 percent), followed by sexual exploitation (14 percent) and forced marriage (11 percent). In 12 percent of the cases, there were indications of more than one form of trafficking in human beings. The victims are mostly third-country nationals and represent 55 different nationalities; most of the victims are in Finland on a residence permit or as asylum seekers. However, for nearly all of them, the crime had taken place in Finland. Reference: Victim Support Finland (RIKU), interview (23 September 2021).

⁷⁷ Op.cit. Roth, V. & Luhtasaari, M. (2021, p. 69).

The statistics of the National Assistance System reflect all of the clients receiving services within the system. Consequently, the observations below apply to both detected and identified victims of trafficking in human beings who are third-country nationals. It should be noted that the figures include all nationalities and it is not possible to distinguish between Finnish or EU citizens in the statistics, for example. However, as stated above, over 90 percent of the clients of the Assistance System are third-country nationals.

Clients in the assistance system 2008–2020

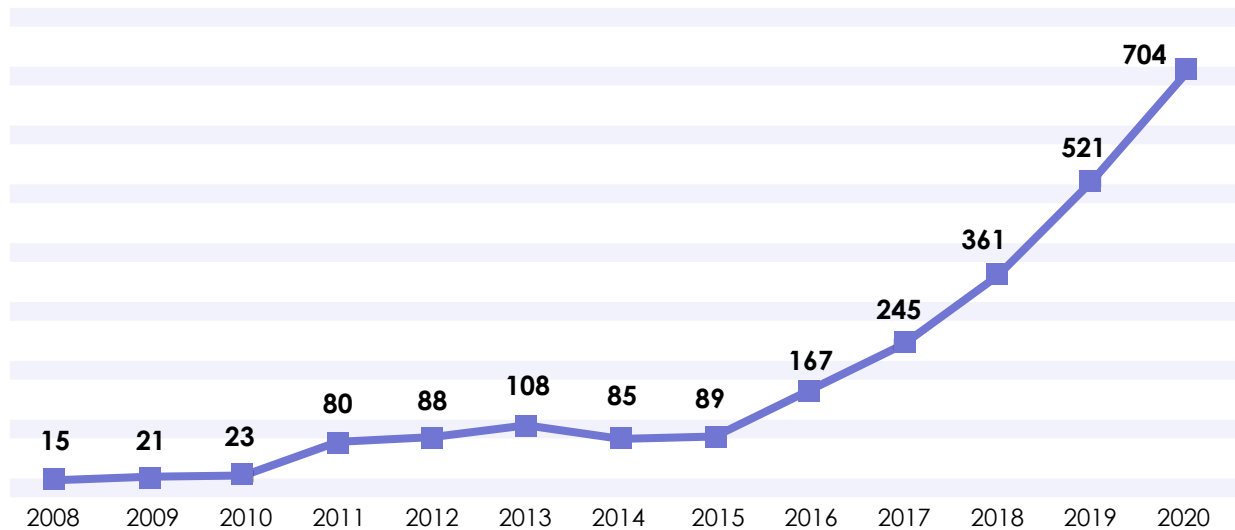


Figure 1. Clients receiving assistance in the National Assistance System. Through active identification efforts and the dissemination of information, more victims of trafficking in human beings are identified each year. The number of clients has increased almost by a factor of 50 in just over a decade. Source: National Assistance System for Victims of Human Trafficking (2020).

The two main trends during the reference period 2015–2020 have been the large increase in the detection of victims and their referral to the Assistance System as well as the diversification of forms of exploitation. In 2020, there were a total of 704 clients in the Assistance System. The (presumed) victims had mostly become victims of trafficking in human beings abroad, before arriving in Finland. A total of 31 different nationalities were registered in 2020, which is a low figure compared to 2018, when a record number of 53 different nationalities were registered. According to the statistics of the Assistance System, Nigerian women were the largest exploited group in 2015, 2016 and 2018. Otherwise, the victims were mostly from Somalia, Thailand, Afghanistan and Iraq.

Victims of trafficking in human beings for labour exploitation are the largest category of identified victims of trafficking in human beings in Finland. During the reference period 2015–2020, trafficking in human beings for labour exploitation took place primarily in the restaurant, cleaning and construction industries as well as seasonal work in agriculture, berry picking and among domestic workers working for private individuals.⁷⁸

In the early years, the incidence of trafficking in human beings other than trafficking related to forced labour and sexual exploitation was so low that it was only recorded in the 'other' category in the statistics. Since 2016, the share of forced marriages, in particular, has increased substantially: efforts have been made to

⁷⁸ Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (2016). Vuosikatsaus 2016; Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (2017). Vuosikatsaus 2017; Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (2018). Vuosikatsaus 2018.

promote the identification of forced marriages through training organised for the authorities, for example. The identification of victims of sexual exploitation has also increased. In 2016, four such cases were registered, compared to 62 new victims of sexual exploitation in 2020. At the same time, lesser-known forms of trafficking in human beings, such as exploitation in criminal activities and begging as well as benefit fraud trafficking⁷⁹ have gradually started to be identified.⁸⁰

New clients by form of exploitation (2020)

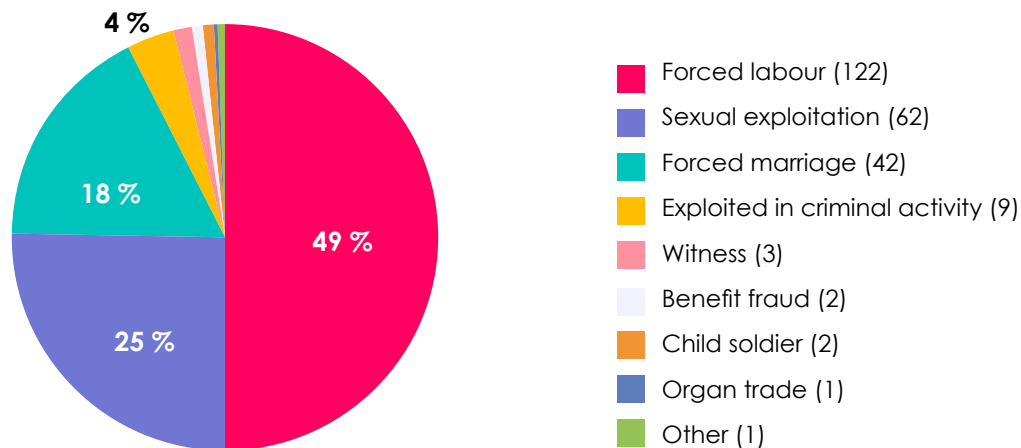


Figure 2. Exploitation categories of the victims of trafficking in human beings who were clients of the Assistance System in 2020. Although forced labour and sexual exploitation are the most common forms of victimisation, the identification of different forms of exploitation has improved during the past few years. Source: National Assistance System for Victims of Human Trafficking (2020).

The forms of victimisation are traditionally highly gender-dependent. Women and girls have been an over-represented group in the statistics on victims of sexual exploitation, whereas men and boys constitute a majority of the victims of trafficking in human beings for labour exploitation. The victims of forced marriage are typically women and girls. Forced marriages can also involve exploitation in prostitution or exploitation comparable to sexual slavery. Women and girls may also be subjected to sexual exploitation in the context of forced labour.⁸¹

Young adults (aged 18–29) were the largest group among the clients of the Assistance System during the reference period 2015–2020. The number of clients who are admitted to the system as minors is relatively low. However, the lack of data does not mean that there are no victims who are minors: the 2019 overview of the National Assistance System for Victims of Human Trafficking notes that more than 40 percent of the clients aged 18–25 had become victims of trafficking in human beings and exploitation when they were minors but they only reported their situation when they had reached adulthood. The majority of the minors were exploited outside Finland, often in conflict areas such as Afghanistan, Iraq, Libya and Sub-Saharan Africa.⁸² The clients who were minors became victims of exploitation either in their home country, for example in the form of being forced to become child soldiers, forced labour, pimping or forced marriage, or on their way to Finland. Minors passing through Libya are an especially vulnerable group.⁸³

⁷⁸ Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (2016). Vuosikatsaus 2016; Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (2017). Vuosikatsaus 2017; Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (2018). Vuosikatsaus 2018.

⁷⁹ Benefit fraud trafficking involves applying for benefits from the state, municipalities or other parties in the name of a person in a vulnerable or subordinate position. Reference: Op. cit. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (2020).

⁸⁰ Op. cit. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (2015–2020); Op.cit. GRETA (2019, p. 7).

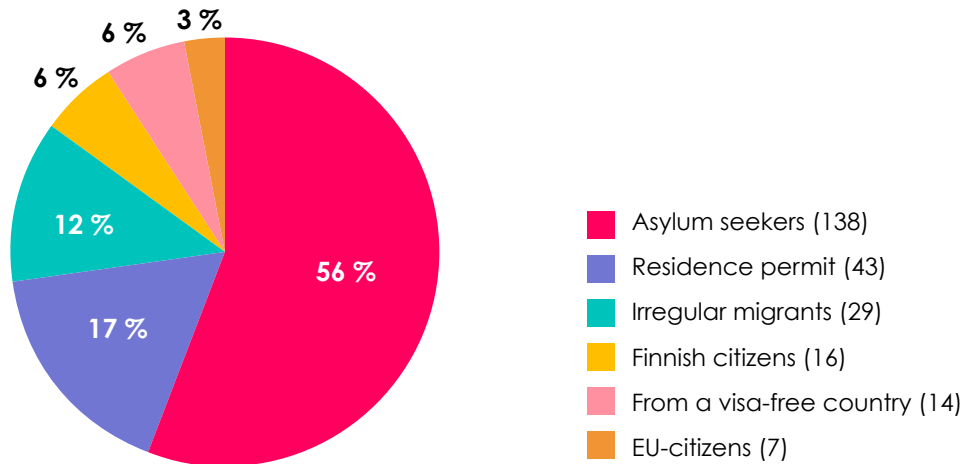
⁸¹ Op. cit. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (2020).

⁸² Op. cit. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (2019, p. 11).

⁸³ Op. cit. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (2019).

Persons with asylum seeker status are a particularly vulnerable group. The relatively large share of asylum seekers in the statistics on trafficking in human beings is partly attributable to the asylum process, which includes a personal asylum interview. In addition, the applicants often have legal aid and they are in the reception system, where potential victimisation may be detected.

New clients by residence status in 2020



Also includes EU/Finland. Most are third-country nationals.

⁸⁴ Ibid.; Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (26.9.2017). Ihme-Hanke Pyrkii Vahvistamaan Ihmiskaupan Vastaisen Työn Osaamista Suomessa: Tiedote.

2. Detection and identification of the victims of trafficking in human beings

2.1. Who detects victims of trafficking in human beings?

Any public authority, NGO or private individual can refer a presumed victim to the Assistance System. If the referrer is a private individual, the Assistance System records it as the victim having sought admission into the Assistance System. People who have become victims of trafficking in Finland are typically referred to the Assistance System by an NGO, shelter, lawyer or the police. A growing number of victims also contact the Assistance System themselves or with the help of another individual. The situation of a person who has become the victim of trafficking in human beings abroad is often identified at a reception centre, in the Finnish Immigration Service's interview or in a meeting with a legal counsellor as part of the process.⁸⁵ In the cases of minors who have become victims of trafficking in human beings, most often they are detected by the Finnish Immigration Service's Asylum Unit, reception centres, representatives of unaccompanied minor's (UAM) or lawyers assigned to the child (UAMs) or the child's family (accompanied minors) during the asylum process. Some minors are detected by the police or the Border Guard, the child protection authority or municipal social workers.⁸⁶ The representatives and lawyers of minors are also often the stakeholders who refer minors to the Assistance System.⁸⁷ This chapter introduces the key actors who detect third-country national victims of trafficking in human beings and discusses the training and competencies of these actors.

PRE-TRIAL INVESTIGATION AUTHORITIES

Pre-trial investigation authorities include the police and the Finnish Border Guard The police provide extensive training to officers on the prevention of trafficking in human beings. The National Assistance System's IHME project (2017–2019) developed training modules for the pre-trial investigation authorities (the police and Border Guard) on detecting and assisting victims of trafficking in human beings and on pre-trial investigations related to the phenomenon. The training modules in question have been incorporated into the basic and advanced training of police officers, in addition to which a special online training module was created and is accessible to all police officers. During the IHME project, pre-trial investigation officers across Finland received practical training: approximately 1,000 police officers were provided with training related to trafficking in human beings. In addition, the Police Task Force on Trafficking in Human Beings produces up-to-date information that is put into action in the field through online training.⁸⁸ The police pay special attention to identifying victims of trafficking in human beings in the following circumstances: cases involving the sale of sexual services; the irregular use of labour; in suspected crimes related to the arrangement of irregular immigration; suspected crimes related to begging; asylum procedures; and domestic violence cases that may involve forced marriage as a form of trafficking in human beings.⁸⁹

The Border Guard's competence to detect victims of trafficking in human beings is related to external border controls and criminal investigations. Border Guard can only investigate trafficking in human beings when it is related to the arrangement of irregular entry. Border checks are relatively brief and it is difficult to detect trafficking in human beings among normal immigration flows within the amount of time available. However, the Border Guard may be tipped off in advance regarding the arrangement of irregular migration, allowing the authorities to pay special attention to the matter and investigate it more closely. Such preliminary information may also concern activities in Finland, in which case the Border Guard can conduct an on-location search. Trafficking in human beings is most commonly detected in criminal investigations. The basic training of Border Guard officers includes a section on the detection of victims of trafficking in human beings. In supplementary training on criminal investigations, Border Guard and Coast

⁸⁵ Op. cit. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (2019, p. 8).

⁸⁶ European Migration Network (2019). Children in Migration Questionnaire, Finland.

⁸⁷ National Assistance System for Victims of Human Trafficking, interview (10 September 2021).

⁸⁸ National Police Board interview (3 September 2021); National Police Board (17.9.2020), Ihmiskauppaan ja sen kaltaisiin rikoksiin puuttuminen sekä ihmiskaupan uhrien auttaminen.

⁸⁹ Ibid.

Guard officers receive additional training on trafficking in human beings and the initial identification of victims. The training modules were created as part of the National Assistance System's IHME project (2017–2019), which also included the provision of training to Border Guard officers. Various workplace training activities are also organised regularly to remain up-to-date on the phenomenon of trafficking in human beings and prepare for new challenges. In addition, the FRONTEX handbook on the identification of victims of trafficking in human beings and on children at airports and border checkpoints is used in the training.⁹⁰

MIGRATION SERVICES AND RECEPTION CENTRES

In 2020, the largest numbers of presumed victims were referred to the Assistance System by reception centres (88 persons referred to the Assistance System), victims themselves (70 persons applying for admission into the Assistance System) and the Finnish Immigration Service (63 persons). This indicates that the Finnish Immigration Service plays a significant role in the detection of trafficking in human beings.⁹¹

At reception centres, employees aim to identify potential victims of human trafficking in families in various information events, initial health examinations, meetings with social services as well as day-to-day encounters and discussions. Applicants for international protection who are unaccompanied minors are provided accommodation in a special unit for minors, where each child is given an initial health examination and provided with an individual care and upbringing plan as well as a social worker's initial assessment, service needs assessment and client plan. Efforts are made to identify potential victimisation related to trafficking in human beings in these contexts and in day-to-day observations and discussions. The National Assistance System for Victims of Human Trafficking provided training to various professional groups at reception centres in 2019.⁹²

In the Asylum Unit of the Finnish Immigration Service, training related to trafficking in human beings is provided in the Asylum Unit starting from the initial orientation. Interviewers subsequently undergo more in-depth training on trafficking in human beings, including condensed versions of the European Union Agency for Asylum (EUAA, former European Asylum support Office EASO) training modules on trafficking in human beings and vulnerable persons. Staff from the Asylum Unit also regularly participate in EUAA's actual training modules, which include a module specifically on the topic of trafficking in human beings as well as several other modules that touch on related themes. **The Asylum Unit of the Finnish Immigration Service has traditionally been one of the most important stakeholders to refer victims to the Assistance System.**

The Finnish Immigration Service, the National Assistance System for Victims of Human Trafficking and the pre-trial investigation authorities engage in close cooperation to produce and distribute up-to-date training materials. The Finnish Immigration Service and the Assistance System are currently developing training content for the state administration's eOppiva e-learning platform. The basic-level training is aimed at all employees of the Finnish Immigration Service.⁹³

SOCIAL AND HEALTH WORKERS IN MUNICIPALITIES

Municipalities can detect victims of human trafficking when providing social and health care services. The Ministry of Social Affairs and Health has instructed municipalities in the field of detection and protection of victims of human trafficking.⁹⁴ In 2016, the Association of Finnish Municipalities also created and distributed a circular on helping victims of trafficking in human beings in municipalities.⁹⁵ The International Organization for Migration (IOM) has put together guidelines and important contact information for social and health care professionals on the detection of victims of trafficking in human beings and referring them to assistance systems.⁹⁶

⁹⁰ Finnish Border Guard, interview (23 September 2021).

⁹¹ Op. cit. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (2020).

⁹² European Migration Network (EMN) (2021). Children in Migration: Report on the state of implementation in 2019 of the 2017 Communication on the protection of children in migration.

⁹³ National Assistance System for Victims of Human Trafficking, interview (10 September 2021).

⁹⁴ Sosiaali- ja terveysministeriö (8.5.2019). Kuntainfo: Ihmiskaupan uhreilla on oikeus erityiseen tukeen ja palveluihin Suomessa.

⁹⁵ Sulin, Ida & Häkkinen, Hannele (16.8.2016). Ihmiskaupan uhrin auttaminen. Kuntaliiton yleiskirje 7/2016.

⁹⁶ International Organization for Migration (IOM) (2018). Ihmiskaupan Uhrin Ensivaiheen Tunnistaminen Ja Palveluohjaus: Ohje sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisille.

OCCUPATIONAL SAFETY AND HEALTH AUTHORITIES, EMPLOYERS AND TRADE UNIONS

The occupational safety and health authorities organise training for occupational safety and health inspectors on trafficking in human beings, extortionate work discrimination and work discrimination. The training is voluntary and not all occupational safety and health inspectors participate. However, there are inspectors who specialise on monitoring foreign labour and who have been trained to detect human trafficking. Occupational safety and health inspections are conducted especially when a victim, other authorities or ordinary citizens have reported indications of trafficking in human beings.⁹⁷

Indications of trafficking in human beings detected by the occupational safety and health authorities are usually revealed in connection with other issues, such as inspections concerning working hours or wages. Due to the risks faced by victims of trafficking in human beings for labour exploitation, victims generally do not bring up the exploitation they have been subjected to during occupational safety and health inspections, and victims are generally not referred directly to the Assistance System from occupational safety and health inspection. **Occupational safety and health inspectors may leave small information cards on trafficking in human beings with workers or at workplaces** so that workers who may have been subjected to trafficking may subsequently contact the occupational safety and health authorities, the Assistance System or Victim Support Finland (RIKU). The Assistance System has produced a small card for victims of labour exploitation that is the size of a business card. It can be inconspicuously slipped to a person suspected of being a victim trafficking in human beings for labour exploitation.

If the authorities have been informed of suspected trafficking in human beings, occupational safety and health supervision is carried out in cooperation between the police and the occupational safety and health authorities. In these cases, the Assistance System is notified of the time of the occupational safety and health inspection to enable them to be prepared for potential victims being referred to the system. The occupational safety and health authorities also cooperate with Victim Support Finland (RIKU), which the presumed victims of trafficking can be in contact with in case they do not want to express their situation during the occupational safety and health inspection.⁹⁸

The occupational safety and health authorities can conduct inspections of the working conditions as well as the minimum conditions of the employment contract of seasonal workers, and such inspections are carried out quite actively. Foreign nationals who pick natural products from forests work as entrepreneurs with a tourist visa. They are thus not regarded as employees, and the occupational safety and health authorities cannot conduct inspections on their wages. Moreover, **supervising the working conditions of workers who pick berries or other natural products is more difficult due to the continuous changes in the exact location of their work**. It is also difficult to conduct inspections on the working conditions of domestic workers and au pairs due to the regulations concerning domestic privacy. The police authorities can conduct home inspections in response to tip-offs or when contacted by workers themselves, but the evidence must be convincing enough for the police to carry out an inspection. Standard occupational safety and health inspections are conducted in companies that employ students.⁹⁹

The trade union for private sector workers, **Service Union United (PAM)**, trains its employees to identify victims of crime and refer them to the appropriate authorities. Materials from the European Institute for Crime Prevention and Control (HEUNI) have been used in the training activities.¹⁰⁰ **The Finnish Construction Trade Union** trains shop stewards and occupational safety and health delegates to identify trafficking in human beings in addition to wage disputes and workplace discrimination. The exploitation of foreign labour is common in the construction industry.¹⁰¹ NGOs and trade unions have proposed persons for admission into the Assistance System.¹⁰²

The employer sector does not generally play a significant role in the detection of trafficking in human beings. The employer field is highly divided in terms of its capacity to detect trafficking in human beings: **some employers take action to combat trafficking in human beings, while other employers actu-**

⁹⁷ Regional State Administrative Agency, interview (28 September 2021).

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ Finnish Immigration Service, Permit and Nationality Unit, interview (16 September 2021).

¹⁰⁰ Service Union United (PAM), interview (8 October 2021).

¹⁰¹ Finnish Construction Trade Union, interview (8 October 2021).

¹⁰² Op. cit. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (2016, p. 6).

ally engage in labour exploitation and trafficking in human beings.¹⁰³ The Assistance System coordinates the IKUT project, focused on developing employability and working life skills of victims of trafficking in human beings. The project began on 1st June 2020 and will last 2.5 years. The project is funded by the European Social Fund. Apart from enhancing the working life skills of victims, another purpose of the project is to increase employers' and companies' awareness of trafficking in human beings and their capacity to detect victims.¹⁰⁴

CIVIL SOCIETY ORGANISATIONS

NGOs play a significant role in combating trafficking in human beings. There are four primary NGOs that engage in anti-trafficking work: **Victim Support Finland (RIKU), Pro-tukipiste, Monika – Multicultural Women's Association Finland and the Refugee Advice Centre.**

Victim Support Finland (RIKU) coordinates regional multidisciplinary networks through which information, training and good practices relating to cooperation at local and regional level are disseminated. The networks include various public authorities and NGO participants.¹⁰⁵ RIKU coordinates the IKV network, which is an anti-trafficking network comprised of third sector organisations and researchers. In addition, RIKU coordinates the Reilu työ (eng. Fair work) network, which is focused on fair work and facilitates cooperation between the authorities and third sector organisations in combatting labour exploitation. **Victim Support Finland (RIKU) has been very active in the anti-trafficking work**, and has traditionally referred to the Assistance System the highest number of presumed victims of labour trafficking who have been exploited in Finland.¹⁰⁶

Among other NGOs, MONIKA – Multicultural Women's Association Finland provides training to stakeholders on trafficking of women.¹⁰⁷ Pro-tukipiste, which supports persons working in the sex and erotic industry, has created training packages on trafficking in human beings as part of its Askelmerkit campaign, for example. The training packages serve as training material for Pro-tukipiste's own employees as well as external professionals.¹⁰⁸

Third sector organisations have facilitated anonymous meetings between the police and persons staying in the country irregularly, where (presumed) victims can explain their situation and the police can, based on their expertise, advise them to report a criminal offence or proceed with the matter otherwise. This approach has created trust among presumed victims and authorities, as well as created a feeling that their experiences are heard by the authorities.¹⁰⁹ For example, the police task force on trafficking in human beings and Pro-tukipiste engage in cooperation that involves the police providing anonymous consultations to presumed victims of trafficking in human beings.¹¹⁰ Similar cooperation has been facilitated between Victim Support Finland (RIKU) and the police.¹¹¹

2.2. How are victims reached

With respect to the phrasing of the question, it should be noted that the parties that detect, identify and assist victims of trafficking in human beings generally do not distinguish between victims of trafficking who come from third countries and those who come from the EU. The same detection practices apply to victims who come from third countries and the EU. However, the majority of the victims of trafficking in human beings detected and identified in Finland are third-country nationals. In this section, the central measures and ways to detect victims are explained.

¹⁰³ Regional State Administrative Agency, interview (28 September 2021).

¹⁰⁴ Ihmiskauppa.fi (2021B). IKUT-hanke.

¹⁰⁵ The networks include social services, the Regional State Administrative Agency, the Finnish Immigration Service, the police and third sector organisations such as the church. The purpose of the training activities organised by the network is to reach all of the parties that may encounter victims of trafficking in human beings in the course of their work. Reference: National Assistance System for Victims of Human Trafficking in Human Beings, interview (10 September 2021).

¹⁰⁶ Victim Support Finland (RIKU), interview (23 September 2021).

¹⁰⁷ MONIKA – Multicultural Women's Association Finland, interview (1 October 2021).

¹⁰⁸ Pro-tukipiste, interview (6 October 2021).

¹⁰⁹ Non-Discrimination Ombudsman, interview (6 September 2021).

¹¹⁰ Pro-tukipiste, interview (6 October 2021).

¹¹¹ Victim Support Finland (RIKU), interview (23 September 2021).

SELF-REPORTING OF THE VICTIMS

The humantrafficking.fi website (ihmiskauppa.fi) maintained by the **National Assistance System for Victims of Human Trafficking** has been translated into several languages. The contact form on the website is the most common channel through which the Assistance System is contacted. The Assistance System also has a helpline for victims, the authorities who encounter presumed victims and ordinary citizens. In 2020, 70 people proposed themselves as a client of the Assistance System.¹¹²

In the **NGO sector**, MONIKA – Multicultural Women’s Association Finland maintains a helpline and a chat service for contacting its staff in Arabic, English, French, Russian, Finnish, Dari and Persian. However, MONIKA – Multicultural Women’s Association Finland points out that victims of trafficking in human beings rarely contact the NGO because they themselves suspect that they are victims: suspicions of trafficking in human beings often emerge after a person has been provided with the NGO’s services due to domestic violence.¹¹³ Victim Support Finland (RIKU) also maintains a helpline and offers an electronic contact form. Pro-tukipiste also offers the services in question. According to the police, Pro-tukipiste and RIKU have played a particularly important role in the detection of sexual exploitation. Similarly, the National Assistance System for Victims of Human Trafficking has been an important channel for the victims who are willing to report their situation to the police.¹¹⁴

Victims can report their situation to **the police** by contacting a police department’s customer service, calling the emergency number or by using the Nettivinkki online tip-off service. However, crimes of trafficking in human beings are reported to the police very rarely. Third-country nationals, who have fallen victims of trafficking in human beings may have problems with their residence permit, they may be staying in the country irregularly or they may be guilty of crimes themselves, which creates fear of removal from the country if the situation is reported to the police. Consequently, the police authorities detect cases almost exclusively through investigative police work or contacts from the parties that assist victims. **The police have identified a need for a protective barrier mechanism that would allow third-country nationals and irregularly staying persons, in particular, to approach the authorities themselves without fear of removal from the country.**

Occupational safety and health inspectors also get some reports of trafficking either from the suspected victims themselves or from persons who know or have become acquainted with the victims.

AWARENESS RAISING CAMPAIGNS

Awareness raising campaigns have been **carried out by the National Assistance System for Victims of Human Trafficking as well as NGOs** focused on combatting trafficking in human beings. The IHME project coordinated by the Assistance System created information posters and brochures aimed at victims as well as those that may come in contact with presumed victims. The project received support from the EU’s Internal Security Fund.¹¹⁵

NGOs have published video animations on social media on the topic of identifying trafficking in human beings. Pro-tukipiste’s project *Askelmerkit dialogiseen tunnistamiseen* (2016–2017, supported by the EU’s Internal Security Fund) produced video animations on the detection of trafficking in human beings.¹¹⁶ In addition, Victim Support Finland (RIKU) has published a video animation in 16 languages on the topic of trafficking in human beings for labour exploitation.¹¹⁷ Pro-tukipiste also underscores the importance of outreach work and strives to bring services and information where presumed victims work: the internet, bars and city streets.¹¹⁸ Pro-tukipiste, which supports persons working in the sex and erotic industry, takes a critical view towards conventional awareness campaigns, stating that their practical impact has not been adequately evaluated.¹¹⁹

¹¹² National Assistance System for Victims of Human Trafficking, interview (10 September 2021).

¹¹³ MONIKA – Multicultural Women’s Association Finland, interview (1 October 2021).

¹¹⁴ National Police Board, interview (3 September 2021).

¹¹⁵ National Assistance System for Victims of Human Trafficking, interview (10 September 2021); Ihmiskauppa.fi. (2021A). IHME.

¹¹⁶ Op. cit. Pro-tukipiste (17 October 2018).

¹¹⁷ Op. cit. Victim Support Finland (RIKU) (2 October 2018); Victim Support Finland (RIKU), interview (23 September 2021).

¹¹⁸ Pro-tukipiste, interview (6 October 2021).

¹¹⁹ Ibid.

The website of the National Assistance System includes a **material bank** with tools for anti-trafficking work. The material bank includes brochures, posters and videos created by the National Assistance System as well as by NGOs and other stakeholders.

COLLECTION OF INDICATORS

Many of the actors that encounter presumed victims of trafficking in human beings in their work use indicators that help them identify trafficking in human beings. However, many of the interviewees pointed out that **lists of indicators may be misleading because the indications and constitutive elements of trafficking in human beings can vary from one case to the next**. Experts from Victim Support Finland (RIKU) noted that while detecting potential indicators externally remains to be the principal way of detecting the victims, **certain indicators can sometimes be communicated to the presumed victims to assess themselves** in order to see whether they recognise those indicators in their situation.¹²⁰ Pro-tukipiste's project *Askelmerkit dialogiseen tunnistamiseen* prepared a list of indicators of trafficking in human beings that can be used for training purposes and as a checklist. The list has also been published on the National Assistance System's website. The website of the National Assistance System also includes a list of questions that can help identify indicators of trafficking in human beings.¹²¹

In addition, **various authorities use indicator lists related to their duties**. A comprehensive list of indicators compiled by the **National Bureau of Investigation** was published in the 2008 Action Plan against Trafficking in Human Beings.¹²² The **Regional State Administrative Agency's** (AVI) occupational safety and health monitoring guidelines include a list of indicators for detecting labour exploitation and trafficking in human beings for labour exploitation.¹²³ The **Asylum Unit** of the Finnish Immigration Service has special guidelines for the unit's senior advisers that include indicators to help identify different signs of trafficking in the asylum process.¹²⁴ The **Permit and Nationality Unit** of the Finnish Immigration Service also monitors certain indicators that may give rise to suspicions of trafficking in human beings.¹²⁵

INTELLIGENCE GATHERING BY SECURITY AND INVESTIGATIVE AUTHORITIES

The police have a national mechanism focused on combatting trafficking in human beings. The components of the mechanism include a **national expert network on trafficking in human beings** and a **national task force investigating trafficking in human beings**, both of which operate under the Helsinki Police Department, and the **irregular entry and human trafficking prevention function** operating under the National Bureau of Investigation. Information is collected using the same criminal intelligence methods as in other areas of criminal intelligence: the mechanisms include online intelligence, for example. One particular intelligence register is POTI, which is used to record all intelligence.¹²⁶

According to the Assistance System, cooperation with the field of prison and probation services will be enhanced in the future. Even though there are many victims in prisons, hardly any detection of victims takes place.¹²⁷ A report on female inmates published by the Criminal Sanctions Agency in 2020 highlighted that experiences of violence, sexual violence, prostitution and perhaps even trafficking in human beings are common in the backgrounds of female inmates.¹²⁸

IDENTIFICATION IN MIGRATION AND ASYLUM PROCEDURES

In the Finnish Immigration Service, **most of the preliminary identification takes place as part of the asylum process**. Asylum interviewers and, to some extent, other employees have been trained to identify

¹²⁰ Victim Support Finland (RIKU) interview (23 September 2021).

¹²¹ Ihmiskauppa.fi (n.d.). Identifying victims of human trafficking.

¹²² Sisäasiainministeriö (2008, pp. 29–34).

¹²³ Regional State Administrative Agency, interview (28 September 2021).

¹²⁴ Finnish Immigration Service, Asylum Unit, interview (13 September 2021).

¹²⁵ Finnish Immigration Service, Permit and Nationality Unit, interview (16 September 2021).

¹²⁶ National Police Board, interview (3 September 2021).

¹²⁷ National Assistance System for Victims of Human Trafficking, interview (10 September 2021).

¹²⁸ Tammi-Moilanen, K. (2020). Naisvankiselvitys: Selvitys naisvankien olosuhteista, toiminnosta ja turvallisuudesta. Rikosseuraamuslaitoksen monisteita 4/2020.

indications of trafficking in human beings. A preliminary screening is carried out for each application. During the screening, the officer responsible for the application makes observations on the indicators of trafficking on the basis of his/her training and education as well as the current guidelines regarding the detection of a (presumed) victim of trafficking in human beings.¹²⁹ The Asylum Unit of the Finnish Immigration Service also underscores the clandestine nature of trafficking in human beings and the reasons why third-country victims of trafficking in human beings are afraid or unable to tell the right people about their situation. In the Asylum Unit, the interviewer's ability to create an atmosphere of trust and safety is emphasised, allowing the (presumed) victim to freely express their situation.¹³⁰

The Permit and Nationality Unit of the Finnish Immigration Service performs pre-screening on residence permit applications. Screening related to extended permits (new fixed-term residence permits) takes into account factors such as the applicant's country of origin and their housing and wage arrangements during the validity of their first permit. The Permit and Nationality Unit also receives tips from various parties regarding companies in which indications of trafficking in human beings have been observed, for example. When an employee of such a company applies for an extended permit, the employee can be interviewed regarding their circumstances based on previous tip-offs or the occupational safety and health authorities can be requested to conduct an inspection of the company.¹³¹

2.3. Development of the National Referral Mechanism (NRM)

While no formal definition of a National Referral Mechanism (NRM) exists in EU Law, the guidelines for a common system are stated in the article 11(4) of the Anti-trafficking Directive. According to the directive, "Member States shall take the necessary measures to establish appropriate mechanisms aimed at the early identification, assistance and support for victims, in cooperation with relevant support organisations".¹³² Finland does not have a national referral mechanism (NRM) per se. **A national referral mechanism is currently being developed:** the most recent action plan against trafficking in human beings states that the mechanism is being prepared and the timetable is given as 2021–2022.¹³³

Although a formal NRM has not been previously established in Finland, there is a long history of developing practices for identifying and assisting victims. The first national action plan against trafficking in human beings was drafted in 2005.¹³⁴ The action plan has subsequently been regularly updated, with the latest action plan having been published in 2021.¹³⁵ The National Assistance System for Victims of Human Trafficking was established in 2006. Its operations were initially small in scale and the system only assisted a few victims of trafficking in human beings each year. During the past 15 years, the Assistance System has grown into a national centre of expertise that helps hundreds of victims of trafficking in human beings each year.¹³⁶ Legislative amendments have been implemented regarding the identification and protection of victims of trafficking in human beings, including a provision concerning residence permits issued to victims of trafficking in human beings¹³⁷ and amendments to the Reception Act with regard to identifying and assisting victim of trafficking in human beings.¹³⁸ While it is not possible to recap all of the developments here, the various sections of this study reveal how Finland has developed – and continues to develop – the identification of victims and their referral to assistance mechanisms.

¹²⁹ Finnish Immigration Service, Asylum Unit, interview (13 September 2021).

¹³⁰ Finnish Immigration Service, Asylum Unit, interview (13 September 2021).

¹³¹ Finnish Immigration Service, Permit and Nationality Unit, interview (16 September 2021).

¹³² Anti-trafficking directive (2011/36/EU).

¹³³ Op. cit. Roth, V. & Luhtasaari, M. (2021).

¹³⁴ Op. cit. Ulkoasiainministeriö (2005). Ihmiskaupan vastainen toimintasuunnitelma.

¹³⁵ Op. cit. Roth, V. & Luhtasaari, M. (2021).

¹³⁶ Op. cit. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (2020).

¹³⁷ Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain sekä ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 5 ja 10 §:n muuttamisesta. HE 32/2006.

¹³⁸ The name of the legislation was changed at the same time. Previously known as the Act on the Reception of Persons Applying for International Protection, the Act was renamed as the Act on the Reception of Persons Applying for International Protection and on the Identification of and Assistance to Victims of Trafficking in Human Beings. Reference: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain ja ulkomaalaislain muuttamisesta. HE 266/2014.

2.4. Identification of victims of trafficking in human beings

Formal identification is governed by law and specified as the responsibility of specific public authorities. While formal identification is not a requirement for admission into Assistance Systems, it clarifies the victim's position in certain circumstances. Pursuant to section 38 of the Reception Act, a victim of trafficking in human beings can be identified in three different ways:

- **The pre-trial investigation authority or prosecutor** can identify a victim of trafficking in human beings when initiating a pre-trial investigation of trafficking in human beings that the person being identified is potentially a victim of.
- **The Finnish Immigration Service** can identify a victim when issuing a continuous residence permit for a victim of trafficking in human beings who is in a particularly vulnerable position (Aliens Act 52 a § 2). The issue of the residence permit is not conditional on the victim's cooperation with the authorities or the victim's residence in Finland being justified on account of a pre-trial investigation or court proceedings, or
- The Joutseno reception centre (**National Assistance System**) can identify a victim in certain circumstances¹³⁹ after consulting a multidisciplinary expert team as referred to in section 38 c of the Reception Act.¹⁴⁰ In practice, the Assistance System's identification process is that the client and the circumstances of their case are presented to a multidisciplinary expert team that then issues an opinion on identification. The Assistance System subsequently makes the final decision. Following identification by the Assistance System, the victim is entitled to remain within the scope of the Assistance System's services for as long as necessary. Identification does not, however, mean that the victim is entitled to a residence permit or that the decision creates an obligation on other authorities. The Assistance System's decision must be taken into consideration in the asylum process.¹⁴¹

Finland has received positive recognition of its identification system, where responsibilities in victim identification are shared.¹⁴² For example, the Assistance System's responsibility to identify victims is aimed at preventing people from falling through the cracks in the identification procedure. The intended purpose of the Assistance System's responsibility to identify victims is that all victims of trafficking in human beings are formally identified in procedures conducted by the authorities, even if the crime of trafficking in human beings cannot be investigated in Finland.

¹³⁹ The Assistance System identifies a victim of trafficking in human beings if the pre-trial investigation authority or prosecution authority has decided not to initiate a pre-trial investigation in Finland but there are reasonable grounds to believe that a person admitted into the Assistance System has been the victim of trafficking in human beings outside Finland. Another scenario in which the Assistance System is responsible for identification emerges when a decision on the suspension or completion of a pre-trial investigation indicates that the person should be considered to be a victim of the crime of trafficking in human beings, but the case cannot be referred to the prosecutor because there is no-one to prosecute. The assistance system's responsibility for identification typically concerns third-country nationals. Reference: Act on the Reception of Persons Applying for International Protection (746/2011) section 38; National Assistance System for Victims of Human Trafficking, interview (10 September 2021).

¹⁴⁰ The multidisciplinary expert team supports the decision-making of the Joutseno Reception Centre and the measures to assist victims of trafficking in human beings and assess their need for protection. The multidisciplinary expert team includes representatives from the Border Guard, police, National Bureau of Investigation, municipal social services, the reception centre and the Asylum Unit of the Finnish Immigration Service, for example. (Aliens Act, section 38 c)

¹⁴¹ National Assistance System for Victims of Human Trafficking, interview (10 September 2021).

¹⁴² Op. cit. European Commission (2020, s. 44).

3. Protecting and assisting third-country national victims of trafficking in human beings

3.1. International conventions provide a framework for protecting and assisting victims

Due to the international and cross-border nature of trafficking in human beings, international cooperation is a crucial element in preventing the phenomenon as well as in detecting and protecting (presumed) victims of trafficking in human beings. **The purpose of international conventions and treaties is to, on one hand, include key principles to the contract nations' legislation and, on the other hand, to harmonise the existing legislations. The overall priority of the international conventions has been to safeguard the rights of the victims and to ensure they receive the support and help they need.**¹⁴³

NON-REFOULEMENT

In the asylum process, **consideration of the principle of non-refoulement takes place in conjunction with assessing the need for international protection and in the overall consideration of the potential refusal of entry (removal).** The assessment of the need for international protection in the case of a victim of trafficking includes **evaluating the risks of serious infringements, such as the risk of repeat-victimisation, if the victim would return to their country of origin.** Additionally, past victimisation related to trafficking in human beings as well as any other infringements towards the victim are taken into consideration. The UNHCR Guidelines¹⁴⁴ on international protection are followed in the assessment of the need for international protection.¹⁴⁵

According to the instructions of the police, as a rule, a claim of victimisation made after a removal decision must always be investigated before the enforcement of the removal decision, unless it has already become clearly evident in asylum investigations carried out or otherwise that the claim cannot hold true. Enforcement of the removal decision must be postponed until the identification process has been completed.¹⁴⁶ The instructions emphasise that trafficking in human beings can also involve manipulating and controlling the victim and pressurising the victim, which can increase the threshold for the victim to report their experiences.¹⁴⁷ With regard to the instructions of the police, a representative of the Assistance System noted that, in practice, removal measures are occasionally enforced even before the process of identifying a (presumed) victim of trafficking in human beings is completed because the identification responsibility is not stipulated by the law.¹⁴⁸

Following a removal decision, the police has a heightened responsibility to ensure that the returnee receives protection in the host country. The Assistance System's representative pointed out that they find out which authorities or organisations victims could contact in the destination country and relay this information to the police. However, they note that their ability to take action in this respect is limited to finding information on whether there are authorities or organisations providing assistance in the destination country. In addition, if the victim wants to, the **Assistance System can issue a certificate indicating they were a client of the Assistance System, which the victim can subsequently present to the authorities in the destination country.** As the authority responsible for the enforcement of refusal of entry, the police is ultimately responsible for ensuring that victims of trafficking in human beings who are refused entry have the actual opportunity to receive support and assistance.¹⁴⁹

¹⁴³ Op. cit. Ihmiskauppa.fi (n.d.). International commitments and conventions on combating human trafficking.

¹⁴⁴ The United Nations High Commissioner for Human Rights (UNHCR) (2008). Guidelines On International Protection: The application of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees to victims of trafficking and persons at risk of being trafficked.

¹⁴⁵ Finnish Immigration Service, Asylum Unit, interview (13 September 2021).

¹⁴⁶ Op. cit. Poliisihallitus (2020, p. 16).

¹⁴⁷ Ibid., p. 18.

¹⁴⁸ National Assistance System for Victims of Human Trafficking, interview (10 September 2021).

¹⁴⁹ Ibid.; Korkeimman oikeuden päätös (Supreme Administrative Court decision) (KHO:2017:43).

With respect to Dublin returns to EU Member States, the Finnish Immigration Service's policy is that stricter conditions for removal are applied to presumed victims of trafficking in human beings returned to Italy due to the system in Italy being badly overburdened.¹⁵⁰

The general observation made regarding compliance with the principle of non-refoulement with respect to victims of trafficking in human beings is that there is a high threshold for determining that a victim of trafficking in human beings cannot be returned due to the principle in question. In certain circumstances, the protection provided by the principle of non-refoulement is guaranteed at the legislative level but not realised in practice. For example, the Non-Discrimination Ombudsman's annual report 2018 mentions the **high threshold for issuing a continuous residence permit to a victim of trafficking in human beings**.¹⁵¹ The Non-Discrimination Ombudsman has also emphasised that victims of trafficking in human beings should not be returned without ensuring that they will not be repeat-victimised.

PALERMO CONVENTION

Pursuant to international agreements and EU-level legislation, more attention has been paid to the protection of the victims' rights as well as to sufficient assistance. One of the most important international conventions is **the Supplementary Protocol to the United Nations Palermo Convention. The Convention entered into force in 2004, and sections on trafficking in human beings and on aggravated trafficking in human beings were added to the Criminal Code of Finland**.¹⁵²

The purpose of the Supplementary Protocol is **the prevention, suppression and punishment of trafficking in persons, especially women and children**, which is why the Protocol focuses on crime prevention. In addition, the most important parts of the Protocol are the definition of human trafficking and the criminalisation of human trafficking in the national legislation of the countries adopting the Protocol.

The Supplementary Protocol obligates its contracting states to, inter alia, consider implementing measures, such as the **provision of appropriate housing**, to assist a victim of human trafficking and to provide for the physical safety of victims while they are within its territory. Moreover, the Palermo Convention encourages the contracting states to **consider adopting measures that permit victims of human trafficking to remain in its territory, temporarily or permanently**.¹⁵³

ISTANBUL CONVENTION

The Council of Europe Convention on preventing and combatting violence against women and domestic violence, also known as the Istanbul Convention, aims to prevent domestic violence and violence against women as well as protect the victims of them. According to the Convention, gender-based violence fulfils the conditions of persecution defined in the 1951 Refugee Convention and therefore, gender sensitive asylum processes should be highlighted.¹⁵⁴

Aliens Act section 87 a, which lists acts that are considered persecution, highlights gender-specific violence and exploitation as well as acts targeting children. Section 87 b, which concerns persecution grounds, highlights social groups, whose common characteristics can include sexual orientation and other gender-related characteristics. In the Asylum Unit of the Finnish Immigration Service, there is an expert on gender-based violence and trafficking in human beings. The expert prepares and updates guidelines for decision-making and asylum interviews, organises training, and provides assistance.¹⁵⁵

¹⁵⁰ The policy concerning Italy is based on an observation visit conducted in 2016 by representatives of the Finnish Immigration Service, the National Police Board, the National Assistance System for Victims of Human Trafficking and the Office of the Non-Discrimination Ombudsman. The delegation determined that Italy is not, with its existing resources, in the best position to assist victims of trafficking in human beings who are in an acute situation and face a direct safety threat verified by the police authorities. Reference: Yhdenvertaisuusvaltuutettu (2017). Yhdenvertaisuusvaltuutetun vuosikertomus 2016; Maahanmuuttovirasto (2020). Mahdollisen ihmiskaupan uhrin asian käsittelyminen Maahanmuuttovirastossa. MIGDno-2020-255.

¹⁵¹ Op. cit. Yhdenvertaisuusvaltuutettu (2018).

¹⁵² Op. cit. Ihmiskauppa.fi (n.d.). International commitments and conventions on combating human trafficking; United Nations General Assembly (UNGA) (2000). Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime (Palermo Protocol), 2000.

¹⁵³ Ibid.

¹⁵⁴ Council of Europe (2011). Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings (CETS No. 197).

¹⁵⁵ Finnish Immigration Service, Asylum Unit, interview (13 September 2021).

In a decision concerning a victim of trafficking in human beings from Nigeria, the Supreme Administrative Court found that women who have become victims of trafficking in Nigeria can, as a rule, be considered to belong to a specific social group as referred to in sections 87(1), 87b(1) and 87b(3) of the Aliens Act. When considering the need for international protection for victims of trafficking in human beings, it must be assessed whether they are likely to again become victims of trafficking upon their return to their country of origin and whether they will be able to obtain effective protection of a permanent nature from the authorities in their country of origin.¹⁵⁶

In Finland, forced marriage is criminalised as human trafficking, aggravated human trafficking or coercion.¹⁵⁷ However, not all violence against women is always identified, and violence as a vulnerability factor and a potential trigger for the principle of non-refoulement is occasionally difficult to define.¹⁵⁸

3.2. Granting the right to stay

PERIODS OF REFLECTION AND RECOVERY

The **reflection period** is intended for victims of trafficking in human beings who do not have a legal right of residence in Finland. During the reflection period, a victim of trafficking in human beings can stay in Finland regularly. During the reflection period, a victim of trafficking is given the opportunity to recover and decide whether they want to engage in cooperation with the authorities who investigate the crime of trafficking in human beings they were a victim of.¹⁵⁹ During the reflection period, the type of residence permit the victim should apply for is also considered.¹⁶⁰ **The police or border control authorities** decide on granting, extending and suspending the reflection period. However, the Joutseno Reception Centre, which maintains the **Assistance System**, may decide on granting, extending and suspending a reflection period if a (presumed) victim of trafficking in human beings is admitted into the Assistance System before the pre-trial investigation authorities have made a decision on the matter.¹⁶¹ The reflection period may be granted for a minimum of 30 days and a maximum of six months. The reflection period applies to both detected and identified victims in whose case the pre-trial investigation has begun.

The **recovery period** is intended for victims of trafficking in human beings who have a legal right of residence in Finland but who are not able or willing to immediately cooperate with the authorities to investigate the criminal case. The recovery period is granted by the **Assistance System** in connection with making the decision on admission into the Assistance System. During the recovery period, the victim is given the opportunity to recover and consider cooperating with the authorities who investigate the crime of trafficking in human beings. The pre-trial investigation authorities and prosecution authorities will not contact the victim during the recovery period without their consent.¹⁶²

There is no difference in granting a reflection period and a recovery period depending on whether the person is a presumed or formally identified victim of trafficking in human beings.

RESIDENCE PERMITS GRANTED TO VICTIMS OF TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS

For longer stay, a victim of trafficking in human beings can be issued a **residence permit** by the **Finnish Immigration Service**. There are two types of residence permits issued specifically to victims of trafficking in Finland: a temporary and a continuous residence permit for a victim of trafficking in human beings.

¹⁵⁶ KHO:2017:43.

¹⁵⁷ Ihmiskauppa.fi (n.d.). Forced Marriages.

¹⁵⁸ Non-Discrimination Ombudsman, interview (6 September 2021).

¹⁵⁹ Aliens Act (2004/301). Section 52 b.

¹⁶⁰ National Assistance System for Victims of Human Trafficking, interview (10 September 2021).

¹⁶¹ Aliens Act (2004/301). Section 52 c.

¹⁶² Act on the Reception of Persons Applying for International Protection and on the Identification of and Assistance to Victims of Trafficking in Human Beings (Reception Act) 746/2011, section 36.

However, it should be noted that victims of trafficking in human beings can – and often are – issued with another type of residence permit. Other residence permits, such as those based on international protection, offer a higher degree of protection for the victim. Trafficking in human beings detected during the asylum process may be grounds for granting the applicant international protection, i.e. **asylum or subsidiary protection status**. Residence permits issued on the grounds of international protection are stronger protection permits and have a longer duration (4 years) than a residence permit for a victim of trafficking in human beings (6 months to 1 year). The applicant is always issued with the strongest residence permit they are entitled to. Consequently, a victim of trafficking in human beings seeking international protection is granted international protection if the criteria for such protection are met. If the applicant does not meet the conditions for international protection, the authorities assess whether the applicant is in need of a residence permit issued under the Aliens Act to a victim of trafficking in human beings or on **individual compassionate grounds**.¹⁶³ The assessment is conducted by the responsible authority, which means that the Finnish Immigration Service assesses all of the aforementioned permit types for victims of trafficking in human beings who are applying for international protection.

Permits issued specifically for victims of trafficking in human beings:

1. **a temporary residence permit** (Aliens Act, section 52 a, subsection 1). There are certain preconditions for granting a residence permit for a victim of trafficking in human beings. Pursuant to section 52 a (1) of the Aliens Act, a victim of trafficking staying in Finland is issued with a temporary (B) residence permit if: i) the residence of the victim of trafficking in human beings in Finland is justified on account of a **criminal investigation or court proceedings** concerning trafficking in human beings; ii) they are prepared to **co-operate with the authorities** in apprehending those suspected of trafficking in human beings; and iii) they **no longer have any ties with those suspected** of trafficking in human beings.

2. **a continuous residence permit** (Aliens Act, section 52 a, subsection 2). A victim of trafficking in human beings that is in a **particularly vulnerable position** may be issued with a continuous (A) residence permit. Issuing the permit is not conditional on the victim cooperating with the authorities or the residence of the victim being necessary for pre-trial investigations or court proceedings. (Aliens Act, section 52 a, subsection 2) However, issuing the permit is conditional on the victim of trafficking in human beings no longer having any ties with those suspected of trafficking in human beings, although this is difficult to monitor in practice. In the preparatory work (*travaux préparatoires*) for the Aliens Act, examples of particular vulnerability as referred to in section 52 a (2) include being a victim of trafficking in women who would not receive protection from the authorities in their home country. Other examples include a child victim of trafficking whose guardians cannot be traced or when a minor's guardians are party to the crime of trafficking. Another example mentioned is a victim of an aggravated organ trafficking offence who would not receive essential and continuously required medical care in their home country.

A temporary residence permit for a victim of trafficking in human beings is issued for a minimum of six months and a maximum of one year, and the first continuous residence permit issued to a victim of trafficking in human beings who is in a particularly vulnerable position is issued for one year. Issuing either type of residence permit to a victim of trafficking is not contingent on the person having been previously identified as a victim of trafficking in human beings. However, issuing a continuous residence permit to a victim of trafficking in human beings leads to actual identification. When the Finnish Immigration Service issues the residence permit in question, the person is formally identified as a victim of trafficking in human beings.

¹⁶³ The latter is also known as 'residence permit on a discretionary basis on humanitarian grounds'.

3.3. Measures to assist victims of trafficking in human beings in national legislation

Section 38 a of the Reception Act implements the EU Anti-trafficking directive in Finland, and it lays down measures to help victims of trafficking in human beings. These include

- Counselling and guidance
- Safe accommodation
- Reception allowance or income support
- Social services
- Health care services
- Interpretation and translation services
- Legal aid and counselling
- Tracing the parent or guardian of an unaccompanied minor, and
- Supporting safe return.

Section 38 b of the Reception Act lays down provisions regarding the parties responsible for providing assistance measures. The Joutseno Reception Centre (**the National Assistance System**) is responsible for the provision of assistance measures for victims of trafficking in human beings who do not have a municipality of residence in Finland. The provision of assistance measures to victims of trafficking in human beings who have a municipality of residence in Finland is the responsibility of their **municipality of residence**. If a victim is not a client of the Assistance System and they do not have a municipality of residence in Finland, or if they would be excluded from the necessary assistance regardless, third sector organisations provide assistance within the scope of their activities and within the limits of the resources available to them.

In addition to the above-mentioned components of the Reception Act, the Anti-trafficking Directive obligate member states to provide the victims support to integrate to the society. According to the Directive, the help that is offered to the victims must aim to ensure that the victims are not repeat-victimised. For instance, in the asylum processes of the Finnish Immigration Service, when examining the need for international protection a special focus is paid on whether the victim is in a risk of repeat-victimisation.¹⁶⁴

The same assistance measures are provided for all victims, regardless of their immigration status¹⁶⁵, but in reality, particularly integration is a lengthy process that requires a residence permit. Civil society organizations can, nevertheless, offer services relating to integration. MONIKA – Multicultural Women's Association Finland provides integration services for everyone who identifies as a woman regardless of their immigration status. Efforts will be made in the coming years to improve access to integration services for victims of trafficking in human beings to improve their integration into society and reduce the risk of repeat-victimisation.¹⁶⁶

¹⁶⁴ Finnish Immigration Service (2020).

¹⁶⁵ In the context of this study, iImmigration status indicates a) the reflection period that is granted for the victims of trafficking in human beings, b) Dublin-procedure or c) asylum procedure as well d) residence permit holders and e) short-term visa/visa-free stay.

¹⁶⁶ Op. cit. Roth, V. & Luhtasaari, M. (2021, s. 53).

4. Questions regarding the return of a victim of trafficking to the country of origin, transit or third country

4.1. Dublin III Regulation in cases of victims of trafficking in human beings

Dublin III Regulation establishes the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for the examination of an asylum claim in the EU. Where a Member State other than the one in which the applicant has lodged an application is found to be responsible for examining the application, the applicant will usually be transferred to that Member State.

However, certain questions arise as to how the victims of trafficking may be protected while complying with the Dublin III Regulation. In some cases, where a victim of trafficking requires protection or is in a particularly vulnerable position, the Dublin regulation cannot be applied. **In cases where a victim has been exploited in the Member State responsible, it could be traumatic to be returned to that Member State, even though in accordance with the Dublin Regulation, the transfer can take place.** However, questions have arisen in relation to the reflection period that should be granted under art 6(2) of the Residence Permit Directive 2004/81/EC.¹⁶⁷ According to this provision, any expulsion order against a victim of trafficking shall not be enforced during this reflection period, which is an occasion for them to recover and decide whether they want to cooperate with the competent authorities, by, for example, reporting their trafficking situation.

Moreover, Dublin transfers do not always take place for instance where a Member State decides to take responsibility for an application for international protection, for example:

- On the basis of a national decision (art. 3, the so-called 'sovereignty clause');¹⁶⁸
- On humanitarian grounds based in particular on family or cultural considerations (art. 17, the so-called 'humanitarian clause').¹⁶⁹

Concerns arise when it comes to asylum applicants who may become victims of trafficking during so-called 'secondary movements' or may be returned under the Dublin III Regulation to the country where exploitation has occurred. In 2011, in *N.S. and M.E. (Joined cases C-411/10 and C-493/10)*,¹⁷⁰ the Court of Justice of the EU (CJEU), held that, in line with Article 4 of the EU Charter of Fundamental Rights, Member States **may not transfer an asylum applicant to the responsible Member State where they cannot be unaware that systemic deficiencies in the asylum procedure and in the reception conditions in that Member State amount to substantial grounds for believing that the asylum applicant would face a real risk of being subjected to inhuman or degrading treatment.**¹⁷¹

When the Dublin III Regulation was adopted in 2013 it also improved possibilities for detection, since it introduced a provision to conduct a personal interview 'in order to facilitate the process of determining the Member State responsible'.¹⁷² The Dublin III Regulation introduced provisions on the consideration of safety and security of unaccompanied minors in particular where there is a risk of the child being a victim of trafficking,¹⁷³ but does not explicitly introduce provisions relevant to adults who are (presumed) victims of trafficking in human beings within Dublin procedures: the Reception Conditions Directive 2013/33/EU states

¹⁶⁷ Op. cit. Schlintl, J. & Sorrentino, L. (2021). Also, Case C-66/21 CJEU in which the Netherlands asked preliminary questions on the relation between art. 6(2) Dir. 2004/81 and Dublin transfers. Reference: European unionin tuomioistuimen asia C-66/21 (29/01/2021). Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen ennakkoratkaisupyyntö tiivistelmä

¹⁶⁸ Dublin III Regulation, Article 3(2).

¹⁶⁹ Dublin III Regulation, Article 17(2).

¹⁷⁰ Judgment of the Court (Grand Chamber) of 21 December 2011. *N. S. (C-411/10) v Secretary of State for the Home Department and M. E. and Others (C-493/10) v Refugee Applications Commissioner and Minister for Justice, Equality and Law Reform*. References for a preliminary ruling: Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) - United Kingdom and High Court of Ireland - Ireland.

¹⁷¹ Dublin III Regulation, Article 3(2).

¹⁷² Dublin III Regulation, Article 5.

¹⁷³ Dublin III Regulation, Article 6(3)(c).

that Member States shall take into account the specific situation of vulnerable persons such as (among others) victims of human trafficking.¹⁷⁴

APPLICATION OF DUBLIN REGULATION IN FINLAND

The Dublin hearing is a key stage of the Dublin procedure with regard to the detection of a victim of trafficking in human beings. If there are indications of trafficking in the asylum application report or other information obtained from the police, the issue of trafficking in human beings is assessed in the Dublin hearing.

In the Dublin procedure, indications of trafficking in human beings are assessed at the level of detail necessary to evaluate the need to refer the applicant to the Assistance System and the need to issue a residence permit for a victim of trafficking in human beings pursuant to section 52 a of the Aliens Act or a residence permit on compassionate grounds (Aliens Act, section 52) to the applicant.¹⁷⁵ **If the conditions for referral to the Assistance System are met, the applicant must – with their consent – be referred to the Assistance System even if the applicant is in the Dublin procedure** and expected to receive a decision on refusal of entry and removal to another Member State. Threshold for referral is not high.¹⁷⁶

Dublin Regulation is applied similarly to all asylum applicants, including those who are presumed victims of human trafficking. Possible human trafficking is one potential ground for international protection and it will be examined in the Member State responsible.¹⁷⁷ If there is no information indicating otherwise, as a rule, the authorities trust that an asylum seeker can receive assistance intended for victims of trafficking in human beings also in other states that apply the Dublin III Regulation.¹⁷⁸ When issuing a Dublin transfer decision, it is always assessed if the decision is compatible with other EU and national law, for example EU Charter of Fundamental Rights. Presumed trafficking in human beings is one aspect that can be taken into consideration, but it is not itself a reason for not to apply Dublin Regulation.¹⁷⁹ The Dublin decision takes into account the decision and possible opinion of the National Assistance System for Victims of Human Trafficking and possible medical statement regarding the applicant's situation. However, the Dublin decision can be made before the decision of the Assistance System if the transfer period is expiring. **Being in the Assistance System does not preclude refusal of entry pursuant to the Dublin III Regulation. However, the grounds for the refusal of entry of a person in the Assistance System must be provided in the decision.**¹⁸⁰

Indications of trafficking in human beings are assessed to the same extent regardless of the country in respect of which the case is assessed. The significance and adequacy of assistance measures provided or available in the future to the applicant in another Member State are assessed in the decision. If another Member State is responsible for processing the application, the application is considered inadmissible in Finland with regard to the parts of the application that concern international protection. In Dublin decisions the conditions for issuing a residence permit are assessed with regard to a residence permit issued to a victim of trafficking in human beings (Aliens Act, section 52a) and a residence permit issued on compassionate grounds (Aliens Act, section 52). **Indications of trafficking in human beings are taken into consideration in the justification of Dublin decisions.**¹⁸¹ Victims of trafficking in human beings coming to Finland from other EU Member States via the Dublin procedure are admitted unconditionally.¹⁸²

After a decision on the refusal of entry, the police or Border Guard are responsible for the enforcement of removal. If a victim of trafficking in human beings is returned to another Member State pursuant to the Dublin III Regulation, the police must, if the victim so wishes, cooperate with the host country's Assistance System. If the victim does not consent to the disclosure of their information, the police must provide the victim with information on the Assistance System in the destination country if such information can be obtained. Voluntary return arrangements must be primarily pursued when returning a victim of trafficking in

¹⁷⁴ Directive 2013/33/EU (Reception Conditions Directive), Article 21.

¹⁷⁵ Op. cit. Maahanmuuttovirasto 2020, p. 16.

¹⁷⁶ Dublin Section, Asylum Unit of the Finnish Immigration Service, e-mail 15 September 2021.

¹⁷⁷ Dublin Section, Asylum Unit of the Finnish Immigration Service, e-mail 15 September 2021.

¹⁷⁸ National Police Board, 17 September 2020. Ihmiskauppaan ja sen kaltaisiin rikoksiin puuttuminen sekä ihmiskaupan uhrien auttaminen, p. 17.

¹⁷⁹ Dublin Section, Asylum Unit of the Finnish Immigration Service, e-mail 15 September 2021.

¹⁸⁰ Op. cit. Maahanmuuttovirasto (2020, pp. 16–17)

¹⁸¹ Op. cit. Maahanmuuttovirasto (2020, p. 17).

¹⁸² Dublin Section, Asylum Unit of the Finnish Immigration Service, e-mail (15 September 2021).

human beings. However, if a victim of trafficking in human beings refuses voluntary return, their removal can be enforced by the police.¹⁸³

The Office of the Non-Discrimination Ombudsman is responsible for monitoring removal in Finland. The monitoring authorities have observed returns where the special needs of vulnerable returnees have been taken into consideration to an excellent degree. However, the monitoring authorities have also observed that **there are still deficiencies and room for improvement when it comes to identifying vulnerable returnees and taking their needs into consideration.** For example, in some cases, the police has not been informed that a returnee is a victim of trafficking in human beings.¹⁸⁴

DUBLIN TRANSFERS ARE HALTED IF THE (PRESUMED) VICTIM IS IN A PARTICULARLY VULNERABLE SITUATION

Possible breach of Article 4 of EU Charter of Fundamental Rights¹⁸⁵, regarding ‘prohibition of torture and inhuman and degrading treatment or punishment’, is always assessed based on the individual merits of the case. This might lead to assuming responsibility for the application.¹⁸⁶ Moreover, Finland has used the humanitarian clauses under Article 17 of Dublin III Regulation, according to which the Dublin transfer can be halted if the Member State decides to take responsibility for an application for international protection on humanitarian grounds based in particular on family or cultural considerations.

Children admitted to the National Assistance System for Victims of Human Trafficking who entered the country as unaccompanied minors are not, as a rule, refused entry and returned to another Member State. A decision on the refusal of entry can be made exceptionally only if it is deemed necessary due to the best interest of the child. Such circumstances may be present when, for example, a child will be reunited with a family member.¹⁸⁷

Additionally, in cases involving consideration of refusal to entry and removal to Italy pursuant to the Dublin III Regulation, the Finnish Immigration Service’s policy is that stricter conditions for removal are applied in certain circumstances due to the system in Italy being “badly overburdened”.¹⁸⁸

According to the Non-Discrimination Ombudsman, victims of trafficking in human beings who are in a very vulnerable position are sometimes returned to other Member States without ensuring access to adequate assistance. GRETA has recommended that the **repeat victimisation risk** of a victim of trafficking in human beings should also be assessed in the Dublin context in order to break the chain of exploitation.¹⁸⁹

4.2. Questions concerning return to the country of origin

The practices related to voluntary returns of victims of trafficking in human beings are managed by the **International Organization for Migration (IOM) Finland**, which is in contact with parties providing assistance in third countries.¹⁹⁰

According to a Supreme Administrative Court decision regarding a victim of trafficking in human beings from Nigeria, **returning a victim of trafficking in human beings must primarily be based on voluntary return arrangements.** However, if a victim of trafficking in human beings refuses voluntary return arrangements, their removal can be carried out forcibly. The Supreme Administrative Court stated that, when enforcing the removal of a victim of trafficking in human beings, due consideration must be given to

¹⁸³ Op. cit. Poliisihallitus (2020, p. 17).

¹⁸⁴ Keskitalo, P., Koskenoja, M., Kruskopf, P., Nuutinen, M. & Swanlung, M. (2020). Maastapoistamisen Täytäntöönpanon Valvonta – Havainnot Vuosilta 2014–2019.

¹⁸⁵ Article 4 - Prohibition of torture and inhuman or degrading treatment or punishment: “No one shall be subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment.” Official Journal of the European Union C 303/17 - 14.12.2007.

¹⁸⁶ Dublin Section, Asylum Unit of the Finnish Immigration Service, e-mail (15 September 2021).

¹⁸⁷ Op. cit. Maahanmuuttovirasto (2020, p. 17).

¹⁸⁸ Ibid.

¹⁸⁹ Non-Discrimination Ombudsman, interview (6 September 2021); Op. cit. GRETA (2019, item 187, p. 35).

¹⁹⁰ National Assistance System for Victims of Human Trafficking, interview (10 September 2021).

the victim having access, if they so wish, to an Assistance System that can take account of their special needs and vulnerable position.¹⁹¹

The Non-Discrimination Ombudsman emphasises that, according to their information, there are no victims of trafficking in human beings who are asylum seekers and would return voluntarily. For those who are forced to return, the Assistance System may, with the victim's consent, issue a certificate of victimisation and seek contact details for parties that provide assistance in the country of return. However, the victims are often reluctant to give their consent to the Finnish authorities' request to communicate their situation regarding the victimisation in trafficking in human beings to the authorities in the host country.¹⁹²

¹⁹¹ KHO 2017:43.

¹⁹² Non-Discrimination Ombudsman, interview (6 September 2021).

5. International cooperation in combatting trafficking in human beings

5.1. Intra-EU cooperation

The EU Strategy on Combatting Trafficking in Human Beings 2021–2025 highlights the importance of cooperation on both national, regional and international levels. According to the strategy, cooperation should be enhanced between pre-trial investigation authorities and governments in order to better detect, identify and protect third-country national victims. Cross-border cooperation has a critical role especially in cases where pre-trial investigation authorities are trying to investigate trafficking offenses that have happened in another country than where the victim is detected.¹⁹³ **Europol** and **Eurojust** are important intra-EU cooperation mechanisms that Finland participates in. Additionally, international cooperation is crucial in ensuring sufficient support measures and protection in situations, where a (presumed) third-country national victim of trafficking is being returned to their country of origin or to another member state due to the Dublin-procedure. The National Assistance System for Victims of Human Trafficking seeks contact details for assistance systems in other Member States for returning victims to contact.¹⁹⁴

NGOs also engage in international cooperation. Pro-tukipiste cooperates with Nordic and European NGOs that focus on helping sex workers. The Nordic Network on Prostitution, which includes NGOs and public authorities, meets every few years. The international networks have been seen as useful due to the international nature of trafficking in human beings. The cross-border exchange of information has been seen to highlight good practices as well as cautionary examples, for instance in situations where a particular phenomenon related to trafficking in human beings occurs in another Member State but has not yet been observed in Finland.¹⁹⁵

5.2. Other international cooperation mechanisms

FINNISH EMBASSIES PARTICIPATE IN ANTI-TRAFFICKING WORK

The Department for Africa and the Middle East of the Ministry for Foreign Affairs finances an IOM project that aims to promote health and well-being amongst migrants transiting through Egypt, Libya, Morocco, Tunisia and Yemen. In the project, extremely vulnerable persons, including victims of trafficking, women migrants, single mothers, victims of gender-based violence (GBV) and unaccompanied migrant children are prioritised. The project is currently at stage three (2020–2023) and Finland's share of the funding is 3 500 000 euros.¹⁹⁶

The Embassy of Finland in New Delhi checks applications for a visa and/or residence permit as well as the attachments of these applications carefully. The Embassy interviews the applicant if there is a suspicion that there is something unusual about the applicant or their travel plans. At the moment, a lot of applicants who apply for a Schengen visa have been providing forged documents, which has been resulting in negative decisions—approximately one fifth of the decisions are negative.¹⁹⁷

According to **the Embassy of Finland in Abuja**, Finland has been supporting the National Agency for the Prohibition of Trafficking in Persons (NAPTIP) through the United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) at least during the years 2009–2012 with 820 000 euros. Other forms of cooperation have been taking place from 2012. The cooperation has largely meant visits, mainly from Finland to Nigeria. The cooperation

¹⁹³ Op.cit. European Commission (2021). European Commission (2021). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the EU Strategy on Combatting Trafficking in Human Beings 2021- 2025.

¹⁹⁴ National Assistance System for Victims of Human Trafficking, interview (10 September 2021).

¹⁹⁵ Pro-tukipiste, interview (6 October 2021).

¹⁹⁶ Ministry for Foreign Affairs, e-mail (18.11.2021),

¹⁹⁷ Ibid.

has a formal basis in a so-called *Memorandum of understanding* (MoU) -agreement that was made between the Ministry of the Interior of Finland and NAPTIP in 2015. The purpose of the MoU is to enhance cooperation in anti-trafficking efforts by exchanging information and experiences. The MoU also covers concrete information requests in single criminal cases: in these cases, the stakeholders have been NAPTIP and the National Police Board of Finland, National Bureau of Investigation and the Finnish Border Guard. In particular, NAPTIP is interested in receiving support in training and expertise as well as funding from Finland, but so far the cooperation has been limited to visits and common seminars. The Embassy has no record of the number of concrete information requests.¹⁹⁸

According to **the Embassy of Finland in Ankara**, the most prominent feature in the anti-trafficking measures are different multilateral projects at the EU level, for instance. A project called *Enhancing Capacities of Turkish National Police and Other Law Enforcement Agencies in Detection of Forgery in Travel Documents and Risk Analysis* is one example of such multilateral cooperation. The Project is managed by IOM Counter Migrant Smuggling (CMS) -team.¹⁹⁹

COUNCIL OF THE BALTIC STATES

Council of the Baltic States (CBSS) is a platform, where member states cooperate to prevent human trafficking and to detect and protect victims.²⁰⁰ The CBSS has established the **Transnational Referral Mechanism (TRM)**, which in addition to Finland, includes Denmark, Norway, Sweden, Iceland, Estonia, Latvia, Lithuania, Germany, Poland, Russia, Bulgaria, Romania, Russia,²⁰¹ and Ukraine.²⁰² The TRM aims, on one hand, to harmonise the assistance systems of the member states. On the other hand, the TRM aims to facilitate a smooth transition in situations where a victim of trafficking in human beings returns to their country of origin. The mechanism and the cross-border cooperation can be seen as a central tool in anti-trafficking efforts.²⁰³

The **CBSS Task Force against Trafficking in Human beings (TF-THB)** consists of government representatives working with trafficking issues in all CBSS Member States, and its objective is to prevent and eliminate trafficking in human beings within the Baltic Sea Region by means of cooperation and common practices. In the CBSS Strategy for 2020–2025, the TF-THB is described to provide information and resources to lawmakers and authorities, including topics of trafficking, migration and integration. Progress has been made in the cooperation between law enforcement authorities as well as between border guards and third-sector rescue services.²⁰⁴

CIVIL SOCIETY ORGANISATIONS MAINTAIN INTERNATIONAL DIALOGUE AND SHARE GOOD PRACTICES

Civil society organisations also engage in anti-trafficking cooperation with third countries. For example, Fida has organised information campaigns on trafficking in human beings in upper secondary schools and social media in Laos. Fida also engages in communication activities aimed at parents living in rural parts of Cambodia. In addition, Fida cooperates with a shelter in Laos that assists young girls who are victims – or at risk of becoming victims – of trafficking in human beings.²⁰⁵

Pro-tukipiste cooperates with Nordic and European NGOs that focus on helping sex workers. The Nordic Network on Prostitution, which includes NGOs and public authorities, meets every few years. The international networks have been seen as useful due to the international nature of trafficking in human beings. The cross-border exchange of information has been seen to highlight good practices as well as cautionary examples, for instance in situations where a particular phenomenon related to trafficking in human beings occurs

¹⁹⁸ Ibid.

¹⁹⁹ Ibid.

²⁰⁰ National Assistance System for Victims of Human Trafficking, interview (10.9.2021); Council of the Baltic States (CBSS) (2021). Council of The Baltic Sea States: Building Collaboration And Trust.

²⁰¹ Russia was suspended from the CBSS on 3 March 2022. Reference: Op. cit. CBSS (2021).

²⁰² Op. cit. (CBSS 2021).

²⁰³ Ibid.

²⁰⁴ Council of the Baltic Sea States (CBSS) (2020), Task Force against Trafficking in Human Beings Strategic Plan 2020–2025.

²⁰⁵ GRETA (2019, item 231, p. 43).

²⁰⁶ Pro-tukipiste, interview (6 October 2021).

in another Member State but has not yet been observed in Finland.²⁰⁶ Pro-tukipiste is also a member of La Strada International Association, which is an anti-trafficking network in the EU and neighboring countries. Pro-tukipiste is also involved in the activities of the *Global Alliance Against Traffic in Women* (GAATW).²⁰⁷

FUTURE COOPERATION

Finland is involved in exploring, planning and developing opportunities for cooperation between the Nordic countries.²⁰⁸ The core part of the cooperation has been the sharing of good practices as well as mutual learning. The countries have also been able to utilise existing cooperation mechanisms, such as the Nordic Council, in their anti-trafficking efforts.²⁰⁹

The office of the IOM Delhi and the Embassy of Finland in New Delhi have been in contact on a twofold project, that consists, on one part, of the development of an immigration database in cooperation with the Ministry of External Affairs of India. In the second part, a research project on labour markets focusing particularly on the care industry will be conducted in three European countries, Finland being one of them. The project aims to promote migration management and the prevention of human trafficking. By the request of the IOM Delhi, the Embassy of Finland in New Delhi has requested meetings for the IOM Delhi researchers with the Ministry of the Interior, the Finnish Immigration Service and the Ministry of Economic Affairs and Employment.²¹⁰

The National Anti-Trafficking Coordinator in Finland is of the opinion that closer and broader intra-EU cooperation is necessary. Their view is that deeper cooperation requires the initiative and support of the European Commission. **The Coordinator calls for stronger exchange of information and good practices and hopes that the European Commission will take an active role in developing effective structures.** The Coordinator notes that cooperation does not happen by itself; for effective cooperation to be established, somebody needs to concretise and create methods and channels for cooperation and assign the relevant responsibilities.²¹¹ The National Assistance System for Victims of Human Trafficking would also welcome cooperation between EU Member States, but finds it difficult due to the differences in legislation and assistance mechanisms between Member States.²¹²

²⁰⁷ Pro-tukipiste, interview (6 October 2021).

²⁰⁸ Anti-Trafficking Coordinator, interview (8 September 2021); Roth, V. & Luhtasaari, M. (2021). The Nordic countries: Finland, Sweden, Denmark, Norway, and Iceland.

²⁰⁹ Ministry of Justice (18.11.2021). The Seminar on Nordic Best Practices against Trafficking in Human Beings. [notes from the seminar].

²¹⁰ The Finnish Foreign Ministry, email (18.11.2021).

²¹¹ Anti-Trafficking Coordinator, interview (8 September 2021).

²¹² National Assistance System for Victims of Human Trafficking, interview (10 September 2021).

6. Key challenges and good practices in Member States

6.1. Key challenges are related to resources, residence permit- and criminal processes, and the authorities' capability of detecting different forms of trafficking

THE RESOURCES OF THE AUTHORITIES

The resources available to the authorities have a broad impact on the detection of the phenomenon of trafficking in human beings and bringing victims within the scope of assistance measures. One example illustrating the lack of resources has to do with the National Assistance System's capabilities to formally identify (presumed) victims. **The Assistance System has a legal obligation to assess the formal identification** of its clients when the client has possibly fallen victim to human trafficking abroad, and it has not been possible for the Finnish pre-trial investigation authorities to investigate the crime in Finland. However, the Assistance System does not, with its current resources, have the ability to conduct sufficient assessment of identification. Moreover, due to the lack of resources, **the Assistance System has been unable to engage in victim outreach efforts.**²¹³

In addition to affecting the detection and identification of victims, **the shortage of resources affects the completion of existing investigations by the pre-trial investigation and prosecution authorities**, and criminal processes can take years at worst. Criminal processes that are long and uncertain are very challenging from the victim's perspective with regard to identifying and assisting victims. Long investigation periods not only allow the perpetrator to continue their activities but also conceal potential evidence and intimidate potential witnesses to keep them silent. Ensuring timely access to assistance for the victim may also not be possible. **From the victim's perspective, cases in which the criminal process fails or becomes prolonged creates suspicion amongst other people in similar circumstances**, which may influence their willingness to report criminal offences as well as the willingness of NGO workers to refer victims to the services provided by the authorities.²¹⁴ According to the police, there are also **indications of trafficking in human beings moving increasingly online**, which requires the authorities to have new kinds of investigation skills and capacity.²¹⁵ The lack of resources has also created a situation where providing all stakeholders with adequate training and know-how has not been possible. **Due to the lack of knowledge, some crimes of human trafficking are erroneously considered disputes and investigated as such.**

The issue of resource availability and allocation concerns a wide range of parties. Politicians are responsible for deciding on budgets and their allocation to various actors, while the authorities that engage in detection and protection measures can only operate within the scope of the resources allocated to them. The lack of training affects the ability of the authorities involved in the criminal process (pre-trial investigation authorities, prosecution authorities, judges) to detect, identify and refer victims to protection.

THE LINK BETWEEN CRIMINAL PROCESSES AND RESIDENCE PERMIT PROCESSES AS WELL AS ASSISTANCE

The lack of resources mentioned above has led to long investigation periods and uncertain legal processes.²¹⁶ Legal processes that are prolonged and uncertain from the victim's perspective are particularly challenging

²¹³ Op. cit. Roth, V. & Luhtasaari, M. (2021, p. 21); Op. cit. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (2020, p. 22).

²¹⁴ Regional State Administrative Agency, interview (28 September 2021); National Police Board, interview (3 September 2021); Op. cit. European Commission (2020, p. 39).

²¹⁵ National Police Board, interview (3 September 2021); Op. cit. European Commission (2020, p. 39).

²¹⁶ Yle.fi (23 March 2021). Poliisin uusi erikoisryhmä tutkii ihmiskauppaa ja paritusta – myös lainsäädäntöön on tulossa muutoksia, jotta uhreja voidaan auttaa paremmin; National Police Board, interview (3 September 2021); Op. cit. Roth, V. & Luhtasaari, M. (2021, p. 27).

because the **criminal process is linked to being issued a residence permit, providing assistance to the victim as well as the victim's integration.**

The issuance of a temporary residence permit for a victim of trafficking in human beings (Aliens Act 52 a, subsection 1) is contingent on the victim cooperating with the authorities, i.e. the initiation of a pre-trial investigation, but fears concerning the results of the pre-trial investigation and a potential removal decision increase the threshold of informing the authorities of trafficking in human beings. The criminal process is not defined by whether the victim is identified. Instead, it is defined by **whether evidence can be obtained and also how that evidence is interpreted.** In the Non-Discrimination Ombudsman's report, the link between the criminal process and the residence permit process was identified as a problematic issue. The termination of a pre-trial investigation or the decision not to prosecute leads to a negative decision on the residence permit of the victim of human trafficking pursuant to section 52a, subsection 1 of the Aliens Act. However, **it is quite common in the investigation of crimes involving trafficking in human beings that the suspected crimes do not proceed to the consideration of charges or a court of law.** This is problematic because the victims themselves are not in a position to influence how the crime is investigated or taken forward in the criminal process.²¹⁷ The fact that the **residence permit process is interlinked with a criminal process, the outcome of which is out of the victim's control and on the contrary, is dependent on the resources of the police or the prosecution authorities,** is challenging.²¹⁸ The third-country national victims of trafficking in human beings who suffer the consequences, for they may not dare to seek assistance from the authorities and they may therefore be stuck in their situation for an extended period of time.²¹⁹

The **NGOs** that assist victims of trafficking in human beings **also perceive the link between the criminal process and residence permits – and assisting victims in general – to be a problematic issue.** The 2018 Annual Report of the Non-Discrimination Ombudsman states that many of the NGOs that assist victims of trafficking in human beings have doubts about the ability of the National Assistance System for Victims of Human Trafficking to provide victims with the kind of assistance they believe the victims need. According to the representatives of some of the NGOs, **the assistance measures by the authorities are focused on bringing perpetrators to criminal liability instead of being victim-oriented.** This reduces the willingness of the NGOs to refer victims to the National Assistance System for Victims of Human Trafficking.²²⁰ In this sense the trust and cooperation between the authorities and other anti-trafficking actors may prove to be a challenge.

DURATION OF RESIDENCE PERMIT PROCESSES AND THE CONDITIONS FOR A RESIDENCE PERMIT FOR A VICTIM OF TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS

Residence permit processes for victims of trafficking in human beings take a long time and, from the victims' perspective, the outcome of the process is difficult to predict. According to the Victims' Rights Directive²²¹, victims must be protected, but without the right of residence in the EU, their protection is inadequate. For a victim of trafficking in human beings to be issued **a residence permit for a victim of trafficking in human beings** (Aliens Act, section 52 a, subsection 2) pursuant to the Victims' Rights Directive (2004/81/EC), **they must meet conditions regarding particular vulnerability.** The Non-Discrimination Ombudsman has reported that the **requirement for issuing a residence permit of this type has been set at a high level in practice,** and the Finnish Immigration Service's application practice has remained limited in this regard.²²²

Currently, when the victim of trafficking in human beings reports their situation to authorities, the subsequent processes are unpredictable and do not provide incentives or sufficient guarantees of protection. The (presumed) victim may not be granted a residence permit or it can take a long period of time to obtain it; similarly, there are uncertainties regarding the criminal processes. Victims of trafficking in human beings for labour exploitation who are staying in Finland irregularly may fear their re-

²¹⁷ Op. cit. Valovirta, A. & Kainulainen, H. (2021, pp. 95–96); Non-Discrimination Ombudsman, interview (6 September 2021).

²¹⁸ Op. cit. Roth, V. & Luhtasaari, M. (2021, p. 21); Op. cit. Yhdenvertaisuusvaltuutettu (2018, p. 85; 2020, pp. 64–65).

²¹⁹ Op. cit. Roth, V. & Luhtasaari, M. (2021:15, p. 21); Op. cit. Yhdenvertaisuusvaltuutettu (2018, p. 85; 2020, pp. 64–65).

²²⁰ Op. cit. Yhdenvertaisuusvaltuutettu (2018, pp. 85–86); Non-Discrimination Ombudsman, interview (6 September 2021); Pro-tukipiste, interview (6 October 2021).

²²¹ Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council, issued on 25 October 2012, establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA.

²²² Op. cit. Yhdenvertaisuusvaltuutettu (2018); Valovirta et al. (2021).

moval – or the removal of their family members – from the country as a result of the victim seeking assistance: when a victim loses a job in which they have been exploited, it is not easy for them to find new employment. Without a job, their actual income is not sufficient to provide secure means of support, which is a condition for issuing a residence permit pursuant to the Aliens Act. Sometimes the victims also have families to support in their country of origin, and being returned would put a stop to their income, small as it may be. If a victim does not have other options for being issued a residence permit and being able to remain in the country, or if this is uncertain, they may resign to working in poor conditions for extended periods of time, and their exploitation is usually not detected by the authorities in this case. Employers may use the threat of losing the residence permit as a means of extorting the victim.²²³ Section 54 b of the Aliens Act from 2021 seeks to improve the situation of victims in these kinds of situations, but there is no legal praxis of the legal amendment yet.

In the case of forced marriage, the victim's residence permit may be tied to the marriage, which significantly raises the threshold for seeking help.²²⁴ In situations where the victim is guilty of acts that could be considered criminal or if the victim would meet with a fate worse than their current situation – such as another forced marriage or honour-based violence – after removal from the country, victims may decide it is better not to inform the authorities of their situation.²²⁵

The threshold to seek assistance from the authorities can be high. Therefore, **the support services provided by NGOs, which can be accessed without having to initiate a criminal process, may be a more attractive option than seeking the services provided by the authorities.**²²⁶ **Uncertainty regarding the outcome of the residence permit process may elevate the threshold for NGOs to refer victims to report their situation to the authorities:** uncertainty factors may lead to a situation where only the most serious cases, where the victims have the highest likelihood of being issued a residence permit, are referred to the authorities by NGOs.²²⁷

LEGISLATION CONCERNING THE PROTECTION OF VICTIMS OF TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS AND REFERRAL TO THE ASSISTANCE SYSTEM

In Finland, assisting victims of trafficking in human beings is divided between several branches of administration. In addition to being entitled to services provided pursuant to the general legislation governing social and health services, victims of trafficking in human beings are also entitled to assistance and protection pursuant to the **specific legislation** pertaining to the provision of assistance to victims of trafficking in human beings.²²⁸ In practical assistance work, the specific legislation on assistance to victims of trafficking in human beings and its relationship to the general legislation on social and health services and the service system are perceived to be unclear and complex. The legislation and practices pertaining to assisting and protecting victims of trafficking in human beings have not been adequately integrated into the Finnish public service system.²²⁹

The right of victims to services provided under specific legislation is implemented by municipalities to varying degrees. The challenges are perceived to be particularly significant in health care services, where long-term treatment may not be initiated due to the short validity of a customer's residence permit, but the situation is not without problems in the field of social services either.²³⁰ Various parties have observed inconsistencies and deficiencies in the assistance measures organised by municipalities. For example, GRETA raised the issue in their 2019 report.²³¹ The Non-Discrimination Ombudsman has also stated that municipalities are not adequately familiar with trafficking in human beings and their obligations concerning the provision of support, for example.²³² In 2019, the Parliamentary Ombudsman issued a decision in which a municipality was found to have gravely, and in a number of ways, neglected its obligations pursuant to the

²²³ Op. cit. Roth, V. & Luhtasaari, M. (2021, p. 20); Finnish Immigration Service, Permit and Nationality Unit, interview (16 September 2021).

²²⁴ MONIKA – Multicultural Women's Association Finland, interview (1 October 2021).

²²⁵ Non-Discrimination Ombudsman, interview (6 September 2021); MONIKA – Multicultural Women's Association Finland, interview 1 (October 2021).

²²⁶ Non-Discrimination Ombudsman, interview (6 September 2021).

²²⁷ Pro-tukipiste, interview (6 October 2021).

²²⁸ Act on the Reception of Persons Applying for International Protection, sections 38 a and 38 b.

²²⁹ Op. cit. Roth, V. & Luhtasaari, M. (2021, pp. 22, 24).

²³⁰ Op. cit. Roth, V. & Luhtasaari, M. (2021, p. 25); Op. cit. European Commission (2020, p. 59).

²³¹ GRETA (2019, pp. 24–26).

²³² Op. cit. Yhdenvertaisuusvaltuutettu (2020, pp. 44–45).

Act on the Reception of Persons Applying for International Protection and on the Identification of and Assistance to Victims of Trafficking in Human Beings. That decision concerned a case in which the victim of trafficking in human beings was Finnish citizen and therefore not within the scope of this study. Nevertheless, the Parliamentary Ombudsman's decision supports the position of victims of trafficking in human beings as beneficiaries of special services and the need to reform and clarify the legislation governing assistance.²³³

On the other hand, organisations working with victims of trafficking in human beings have doubts about the ability of the system to help victims of trafficking in human beings to provide them with assistance that meets their needs. The stakeholders involved in this field find that the link between the Assistance System and the other authorities – such as the police and the Finnish Immigration Service – is unclear **and the referral of victims whose residence permits involve deficiencies to the Assistance System is perceived to be difficult.**²³⁴

UP-TO-DATE TRAINING FOR THE AUTHORITIES

Trafficking in human beings is a complex phenomenon and several of the people interviewed for this study pointed out that, even though training is provided, at least in some form, the authorities should still receive training on the detection, identification and protection of (presumed) victims. The challenges associated with effective detection and identification are related, on the one hand, to the inadequate expertise and knowledge of the authorities that deal with trafficking in human beings regarding the phenomenon of trafficking in human beings and, on the other hand, to inadequate language proficiency.

The lack of training is broadly related to detection, identification and protection of the victims of trafficking in human beings. If the authorities that encounter victims of trafficking in human beings in their day-to-day work fail to identify key indications of trafficking, they cannot refer presumed victims to the appropriate parties for assistance or provide adequate support. The victims are then left undetected by the authorities and without adequate and sufficient assistance.²³⁵ For example, people who work in social services and health care play a key role in the provision of protection and assistance, but they may not be aware of the legally stipulated special status of a victim of trafficking in human beings and are thus unable to provide them with the appropriate and timely assistance.²³⁶

On the other hand, if the pre-trial investigation and prosecution authorities lack the ability to identify a victim of trafficking in human beings and seek evidence for investigation, the victim will not be issued a residence permit for a victim of trafficking in human beings and, in the worst case, they may be removed from the Assistance System or the country.²³⁷ **Particularly in trafficking in human beings for labour exploitation, the indicators of trafficking may go undetected and the offence is investigated as milder offences.** Some of the investigated cases are investigated as disputes, civil law wage disputes or extortionate work discrimination, even though the offence under investigation should be trafficking in human beings.²³⁸

TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS RELATED TO CRIMINAL ACTIVITY IS NOT ADEQUATELY DETECTED

Victims of trafficking in human beings must not be prosecuted or punished for their involvement in unlawful activities which they have been compelled to do as victims of trafficking in human beings. Provisions of this so called **"non-punishment principle"** are included in legislation such as the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings (Article 26)²³⁹ and the EU Directive on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims (Article 8).²⁴⁰

²³³ Ministry of Social Affairs and Health (8.6.2020). Working group to draw up a proposal for a new act to assist victims of human trafficking.

²³⁴ Op. cit. Yhdenvertaisuusvaltuutettu (2018, p. 85).

²³⁵ Non-Discrimination Ombudsman, interview (6 September 2021); Regional State Administrative Agency, interview (28 September 2021).

²³⁶ Op. cit. Roth, V. & Luhtasaari, M. (2021, p. 21).

²³⁷ Op. cit. Yhdenvertaisuusvaltuutettu (2020, pp. 64–65).

²³⁸ Regional State Administrative Agency, interview (28 September 2021); Non-Discrimination Ombudsman, interview (6 September 2021).

²³⁹ Council of Europe (2005), Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings (CETS No. 197).

²⁴⁰ Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA (Anti-Trafficking Directive).

Trafficking in human beings related to criminal activity is not adequately identified. However, according to a report commissioned by the Criminal Sanctions Agency, it has been observed that **there are several victims of trafficking in human beings in prisons whose crime was committed under coercion and as part of becoming a victim of trafficking in human beings.** Victims of trafficking in human beings who have been exploited in criminal activities may be afraid of being convicted of crimes they have been coerced to commit.²⁴¹ Victims of trafficking who have sold sexual services may also fear that they will be removed from the country pursuant to the Aliens Act unless the authorities identify them as victims of trafficking in human beings.²⁴²

Victims of trafficking in human beings who are forced into criminal activity constitute a category that is currently not being identified and, consequently, the victims cannot be assisted or the guilty parties punished. Therefore, third-country national victims of trafficking in human beings, who have been forced to commit criminal activities, may not dare to seek assistance from the authorities and they may therefore be stuck in their situation for an extended period of time. It is also difficult for the authorities to track down trafficking in human beings related to criminal activity and subsequently prosecute and convict the guilty parties because this phenomenon is still relatively little-known.

Group of Experts on Action against Trafficking in human Beings (GRETA) has urged the Finnish authorities to take further steps to ensure that the non-punishment provision can be applied to all offences that victims of trafficking in human beings were compelled to commit, and to develop relevant guidance for police officers, prosecutors and judges.²⁴³

THE SHORT DURATION OF BORDER CHECKS MAKES IT MORE DIFFICULT TO DETECT VICTIMS OF TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS

The short duration of border checks makes it difficult to detect human trafficking.²⁴⁴ Cases in which a person has genuine identification documents, a visa or even a residence permit but is nevertheless a victim of trafficking in human beings are extremely difficult to detect in border checks lasting only 1–2 minutes. In the case forged documents are detected, the border check leads to further measures, during which the indicators of trafficking in human beings can be better detected.

If any obscurities are detected during the border check, the passenger is directed to a so called **second-line border check** where the pre-conditions of the admission onto the Finnish territory are examined in more depth. In these longer interviews, the challenge may be that the authorities (and the victim) do not know what kind of working conditions the person will be working in, making it difficult to detect any indications of trafficking in human beings in the information the person provides. It is also possible that the victim does not recognise they are a victim or does not dare to bring up indications of trafficking in human beings. Even if the authorities detect a potential risk of trafficking in human beings, the victim cannot be referred to the Assistance System unless they give their consent. Consequently, the authorities do not detect victims and cannot refer them to assistance services or start tracking down crimes involving trafficking in human beings.

EU COOPERATION IS SOMETIMES TOO RIGID TO ADEQUATELY DETECT, IDENTIFY AND PROTECT VICTIMS

Cooperation between the authorities at the EU level is sometimes too slow and inconsistent to support the systematic detection of trafficking in human beings.²⁴⁵ Furthermore, it can be **difficult to provide long-term services that support the recovery of victims of trafficking in human beings who are in the Dublin procedure because they may be returned to another EU Member State.** The situation is especially challenging if the victim has been exploited in the country they are being returned to and there is no certainty about their access to assistance after their removal.²⁴⁶ The detection, identification and protec-

²⁴¹ Op. cit. Roth, V. & Luhtasaari, M. (2021, p. 20); op. cit. Tammi-Moilanen, K. (2020).

²⁴² Pursuant to the Aliens Act provision concerning the refusal of entry (148:1), a third-country national for whom there are reasonable grounds to suspect that they may sell sexual services can be refused entry by the Finnish authorities even though selling sexual services is not criminalised in itself.

²⁴³ Op. cit. GRETA (2019)

²⁴⁴ Finnish Border Guard, interview (23 September 2021).

²⁴⁵ Anti-Trafficking Coordinator, interview (8 September 2021).

²⁴⁶ Op. cit. Roth, V. & Luhtasaari, M. (2021, p. 26).

tion of victims of trafficking in human beings cannot be carried out systematically enough. The exchange of information between the authorities is not smooth, which sometimes creates circumstances where the authorities' means of taking action in relation to another Member State are limited. In the Dublin procedure, victims of trafficking are not necessarily provided with the services they need and there is a risk of their remaining outside the scope of the services or even repeat victimisation after being returned.²⁴⁷

The difficulties related to the EU-level cooperation causes problems primarily for the authorities who engage in the detection, identification and protection of victims. Similarly, policy-makers and legislators need up-to-date information on trends related to trafficking in human beings and the methods used by other Member States to detect, identify and protect victims in order for legislative projects and reforms to support anti-trafficking efforts as effectively as possible.

6.2. The challenges concerning victims of trafficking in human beings are emphasised in the context of vulnerable groups and asylum seekers

All of the challenges mentioned in this report are emphasised in the context of victims of trafficking in human beings who are in a vulnerable position. For example, the uncertainty associated with residence permit processes and their link to criminal processes often affects asylum seekers in particular. **The challenges that usually concern victims of trafficking in human beings become even more pronounced in the case of vulnerable persons, as they have specific psychological and physical needs.**

OBTAINING EVIDENCE OF CROSS-BORDER CRIME IS DIFFICULT AND THIS IS EMPHASISED IN THE CASE OF ASYLUM SEEKERS

In the case of asylum seekers, their victimisation has often occurred on their way to Finland. Although the police authorities do – with the permission of the prosecution authorities – have the right to investigate crimes committed elsewhere, **arranging investigations and obtaining evidence is difficult in the case of trafficking in human beings.** From the perspective of the police, identifying a victim of trafficking in human beings through a criminal investigation is sometimes more difficult if the victim is a third-country national. Examples of this include cases of sexual exploitation of Nigerian women where the activities are managed from Spain or Italy as well as cases of trafficking in human beings for labour exploitation where the victimisation occurred in China or Vietnam. Obtaining evidence is difficult in such cases, even though **cooperation via Europol or Eurojust's Joint Investigation Teams**²⁴⁸ does make the process easier in the case of crimes within the EU.²⁴⁹ Obtaining evidence has an impact on whether a victim of trafficking in human beings is issued a residence permit and provided assistance and integration support. Persons for whom the criminal process and residence permit processes take a long time are at risk of exclusion from society.²⁵⁰

The pre-trial investigation required for issuing a temporary residence permit for a victim of trafficking in human beings (Aliens Act section 52 a 1) cannot be initiated without the necessary evidence. In cases where trafficking in human beings is managed from another country or the victimisation has taken place outside Finland, the process of identifying the victim of trafficking in human beings is slower and the authorities may be unable to prosecute the perpetrators.

²⁴⁷ Ibid.

²⁴⁸ Joint Investigation Teams (JIT) are law enforcement and legal teams under Eurojust, established by national investigation agencies in the EU to address cross-border crime. Reference: Eurojust (2021), Joint Investigation Teams.

²⁴⁹ National Police Board, interview (3 September 2021).

²⁵⁰ Pro-tukipiste, interview (6 October 2021).

LEGISLATIVE CHANGES TO THE ASYLUM PROCESS WEAKENED THE SPECIAL POSITION OF VICTIMS OF TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS

The legislation governing asylum was made stricter in several respects between 2015 and 2019. For example, amendments were introduced to **discontinue reception services when a negative decision on an application for international protection is enforceable**. Prior to this change in legislation, it was possible for an applicant to stay at a reception centre until the decision was legally valid or enforced, i.e. the person was removed from the country. **Another amendment tightened the conditions for a residence permit issued on the basis of an obstacle to removal**. As a result of the amendment, an asylum seeker who has received a negative residence permit decision is only issued a temporary residence permit if they have attempted to return to their home country unsuccessfully. Prior to this change in legislation, a temporary residence permit could be issued if removal from the country could not be affected by actions taken by the authorities, without requiring the person to have attempted to return voluntarily. The situation is challenging, as some third countries refuse to receive their citizens who are returned through actions taken by the authorities.²⁵¹ These legislative changes may have contributed to an **increase in the number of persons who are in an irregular situation** and who are in a weak position and at risk of being exploited or even becoming a victim of trafficking in human beings.²⁵²

The effect of other legislative changes included **restrictions to legal aid for asylum seekers, changes in the provisions concerning fees and the payment of interpreting costs**. These legislative changes may make it more difficult for victims of trafficking in human beings to be identified during the asylum process.²⁵³

Reforms to the asylum process and the restriction of reception services have created circumstances where the asylum process itself creates vulnerability to exploitation. Reductions in legal protection have made it more difficult to identify vulnerable persons and obtain appropriate support and services for them. Vulnerable persons have been directly recruited to work as light entrepreneurs in working conditions that resemble exploitation. There are also cases where people who are in Finland in an irregular situation have been forced to sell sexual services in order to be provided with accommodation.²⁵⁴

THE LACK OF KNOWLEDGE AND AGENCY – AND THE FEAR OF REMOVAL – ELEVATE THE THRESHOLD OF REPORTING A CRIME OF TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS TO THE AUTHORITIES

Victims **may not realise they are a victim of trafficking in human beings** and are therefore unable to seek assistance or unaware that they need assistance.²⁵⁵ With regards to access to information, the National Assistance System for Victims of Human Trafficking points out that media coverage of cases may help by making victims recognise similar indications in their own situation.²⁵⁶

A victim of trafficking in human beings may also have **psychological or other reasons for not disclosing information related to their victimisation**. In the asylum process, information that is indicative of victimisation should be brought up in the first asylum interview, but victims sometimes only bring up such information when they find themselves in a removal interview. In this case, the authorities may get the impression that the victim's story is unreliable and potentially invented in the hope of being allowed to remain in the country.

Persons who do not have a residence permit or appropriate documentation tend to refrain from seeking assistance from the authorities because they fear removal.²⁵⁷ Trafficking in human beings is also associated with strong control by the exploiter, and turning to the authorities is not always possible due to **extortion or threats**, for example. The victim may also not have a phone with an internet connec-

²⁵¹ Saastamoinen, J. and Brewis, K., The effectiveness of return in EU Member States: challenges and good practices linked to EU rules and standards – National Report of Finland. EMN Study 2/2017.

²⁵² Non-Discrimination Ombudsman, interview (6 September 2021).

²⁵³ Op. cit. Yhdenvertaisuusvaltuutettu (2018, pp. 9, 53); Non-Discrimination Ombudsman, interview (6 September 2021).

²⁵⁴ Ibid.

²⁵⁵ Op. cit. Roth, V. & Luhtasaari, M. (2021:15, p. 20); Viuhko, Minna (2019, p. 82). Restricted agency, control and exploitation – Understanding the agency of trafficked persons in the 21st-century Finland; MONIKA – Multicultural Women's Association Finland, interview (1 October 2021).

²⁵⁶ National Assistance System for Victims of Human Trafficking, interview (10 September 2021).

²⁵⁷ Ibid.; Non-Discrimination Ombudsman, interview (6 September 2021); op. cit. European Commission (2020, p. 59).

tion or the opportunity to leave their home, which prevents them from obtaining information and seeking help from the authorities.²⁵⁸ Victims of trafficking in human beings for labour exploitation may be **indebted** to their employer if the employer has purchased the flights for the employee or their family, for example. Such debts can prevent the employee from breaking away from their employer and seeking assistance.²⁵⁹ Similarly, victims of forced marriage may be dependent on their spouse.²⁶⁰

CHILDREN AND YOUNG PEOPLE ARE A VULNERABLE GROUP WHEN IT COMES TO TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS, BUT THEY ARE NOT DETECTED TO A SIGNIFICANT EXTENT

According to a report of the European Institute for Crime Prevention and Control (HEUNI) and the National Assistance System for Victims of Human Trafficking, **trafficking in human beings involving children and young people sometimes goes undetected even though children and young people are considered to be at special risk** of becoming victims of trafficking in human beings.²⁶¹ Children and young people are vulnerable to all forms of trafficking in human beings. The study of HEUNI and the Assistance System highlighted three forms of sexual exploitation in Finland: forced prostitution, commercial sexual exploitation of a child and sexual exploitation via the Internet. In all categories, the majority of victims were girls. However, sexual exploitation of boys is likely to be less recognised than sexual exploitation of girls.²⁶²

Pursuant to the Criminal Code of Finland, **the legal definition of trafficking in human beings involving minors may be met even if the person has not been illegally pressured or deceived and the person took action voluntarily.**²⁶³ However, awareness of trafficking in human beings involving children and young people varies between the authorities, which affects the detection of indications of trafficking in human beings.

The lack of information may make it more difficult to detect cases of trafficking in human beings involving children and young people and providing assistance to such victims. Many people who become victims of trafficking in human beings as children or adolescents are only identified when they reach adulthood, even though they could have benefited from the services of the National Assistance System for Victims of Human Trafficking at an earlier stage.²⁶⁴

EXPLOITERS SEEK TO RECRUIT ASYLUM SEEKERS TO WORK IN CONDITIONS THAT RESEMBLE TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS

In Finland, the exploitation of asylum and residence permit processes by criminals mainly takes place in the form of trafficking in human beings for labour exploitation. Exploiters may seek to recruit persons with asylum seeker backgrounds by promising they will be issued a residence permit. This phenomenon concerns the cleaning and construction sectors in particular, as labour market testing does not apply to those sectors and the workers are not required to have specific training.²⁶⁵ Criminal organisations are rarely behind this type of activity. Instead, the exploiters are employers in the construction and cleaning sectors, for example. While staying in Finland, an asylum seeker can also be accommodated in private accommodation, which presents challenges to the detection of trafficking in human beings.²⁶⁶

FINLAND IS A TRANSIT COUNTRY FOR INTERNATIONAL CRIMINAL ORGANISATIONS THAT ENGAGE IN TRAFFICKING AND SMUGGLING IN HUMAN BEINGS

The Finnish Border Guard detects international cross-border crime. During the past 20 years, **Finland has been observed to be a transit country** for persons on their way to other European destinations where

²⁵⁸ MONIKA – Multicultural Women’s Association Finland, interview (1 October 2021).

²⁵⁹ Regional State Administrative Agency, interview (28 September 2021).

²⁶⁰ Ibid.; MONIKA – Multicultural Women’s Association Finland, interview (1 October 2021).

²⁶¹ Kervinen, E. & Ollus, N. (2019). Lapsiin ja nuoriin kohdistuva ihmiskauppa Suomessa.

²⁶² Op. cit. Kervinen, E. & Ollus, N. (2019, p. 96).

²⁶³ The Criminal Code of Finland (2004/650), chapter 25, section 3.

²⁶⁴ Ibid.

²⁶⁵ Regional State Administrative Agency, interview (28 September 2021); Victim Support Finland, interview (23 September 2021); Finnish Immigration Service, The Permit and Nationality Unit, interview (16 September 2021).

²⁶⁶ Finnish Immigration Service, Asylum Unit, interview (13 September 2021).

they live in conditions that meet the definition of trafficking in human beings. The traffickers have instructed the victims to apply for asylum in case the authorities stop them. This way the victims will be accepted in the reception system, where they must wait for further instructions from the traffickers. After staying in a reception centre for a certain amount of time, the victims have **absconded** from the reception system. Asylum seekers are free to move in and out of the reception centre and their potential absconding cannot be prevented. Furthermore, it is difficult to ascertain afterwards whether a person has left the reception system voluntarily or whether the case involves trafficking in human beings.²⁶⁷ The (presumed) victims seem like “regular” asylum seekers, and they are not easily detected by pre-trial investigation authorities.

CONSEQUENCES OF COVID-19 PANDEMIC ON THE DETECTION, IDENTIFICATION, AND PROTECTION OF (PRESUMED) VICTIMS

COVID-19 has already impacted marginalised persons the most, and welfare gaps have widened due to the pandemic.²⁶⁸ One positive aspect from the perspective of victims of trafficking in human beings is that the operations of the National Assistance System for Victims of Human Trafficking are an official activity conducted by the authorities, and cannot therefore be suspended. Similarly, asylum interviews have continued normally in spite of the exceptional circumstances. In addition, anti-trafficking projects have been developed notwithstanding the pandemic, with examples including establishing the police task force on trafficking in human beings and publishing the action plan against trafficking in human beings. During the COVID-19 pandemic, victims of trafficking in human beings have even been reached to a greater extent than previously.²⁶⁹

However, Victim Support Finland (RIKU) points out that legal proceedings and police interviews have been cancelled due to the exceptional circumstances, which affects the progress of investigating and prosecuting cases of trafficking in human beings.²⁷⁰ In trafficking in human beings for labour exploitation, the exceptional circumstances and potential temporary layoffs may also have been used as a means to extort workers.²⁷¹ In addition, MONIKA – Multicultural Women’s Association Finland mentions the negative consequences of postponing and cancelling face-to-face contact: when **(presumed) victims are not met in person**, many signals that are evident in normal conversations and non-verbal communication go unnoticed and the victim does not receive the assistance they need. The negative aspects of the lockdown circumstances have been emphasised in cases where the victim and exploiter live in the same residence and the pandemic has meant that there is no way out. MONIKA – Multicultural Women’s Association Finland also highlights the risk of congestion in basic services after the pandemic ends.²⁷²

In the field of international cooperation, COVID-19 has had a more concrete impact to the anti-trafficking efforts. According to the Finnish embassy in New Delhi, the issue has been touched on briefly at Schengen meetings in recent years, but since the start of the coronavirus pandemic, the main topic of the meetings has been to help EU citizens. Lately, there has been little time to focus on irregular migration (into the EU) or trafficking. Similarly, according to the Embassy in Ankara, cooperation on anti-trafficking efforts during the coronavirus pandemic has been relatively limited and the subject has not been discussed in the Schengen Group over the past year.²⁷³

According to the Finnish Border Guard, one clear trend that has resulted from the COVID-19 pandemic is the **decline of passenger volumes**. When travel was restricted in March 2020, the number of border crossings declined to only some 5 percent of the volume seen in the previous years. Consequently, criminal organisations’ ability to smuggle victims of trafficking in human beings amongst normal passenger traffic has been reduced.²⁷⁴

²⁶⁷ Finnish Border Guard, interview (23 September 2021).

²⁶⁸ Pro-tukipiste, interview (6 October 2021).

²⁶⁹ The Asylum Unit of the Finnish Immigration Service, interview (13 September 2021); National Assistance System for Victims of Human Trafficking, interview (10 September 2021); Anti-Trafficking Coordinator, interview (8 September 2021); National Police Board, interview 3 (September 2021).

²⁷⁰ Victim Support Finland (RIKU), interview (23 September 2021).

²⁷¹ Regional State Administrative Agency, interview 28 September 2021.

²⁷² Monika – Multicultural Women’s Association in Finland 15 May 2020. Koronavirustilanne heikentää entisestään haavoittuvassa asemassa olevien maahanmuuttajataustaisten naisten asemaa; MONIKA – Multicultural Women’s Association Finland, interview (1 October 2021).

²⁷³ The Finnish Foreign Ministry, email (18.11.2021).

²⁷⁴ Finnish Border Guard, interview (23 September 2021).

Services have mostly remained open throughout the COVID-19 pandemic. Remote work recommendations have been implemented where possible. However, according to the Anti-Trafficking Coordinator, **the starting point for anti-trafficking activities is not to respond to crises such as COVID-19. Rather, the structures and models must be such that they, as a rule, can withstand crises such as the COVID-19 pandemic.**²⁷⁵ COVID-19 has not had major effects on the anti-trafficking activities. To the contrary, it has so happened, that in Finland the structures of anti-trafficking efforts have been developed and more funds have been allocated to the activities according to the pre-pandemic plans.²⁷⁶ The piloting of asylum interviews conducted remotely has also begun. With respect to the detection of trafficking in human beings, however, it is especially important to create a safe atmosphere during the interview, and this may be more difficult to achieve remotely. However, if there are indicators available prior to the interview, that the applicant is a potential victim of trafficking in human beings, the interview will generally be held face-to-face. The form of the interview is, nevertheless, decided individually on each case.²⁷⁷

6.3. Challenges caused by trafficking are aimed to be tackled with legislation, training and cooperation

According to the Anti-Trafficking Coordinator, positive development has been achieved in anti-trafficking efforts in Finland. In recent years, new projects, assessments, legislative reviews and reforms have been launched in Finland. Examples of these initiatives include establishing the **police task force on trafficking in human beings**, reviewing the extent to which the principle of non-punishment of victims is realised in Finland and **legislation on improving the legal status of foreigners picking natural products** (487/2021). Other examples are the creation of a **network of special prosecutors** to support expertise related to trafficking in human beings as well as **training activities** in the Criminal Sanctions Agency, police, Border Guard, occupational safety and health authorities, judicial system and national prosecution authority. The adoption of good practices has required political will as well as systematic long-term assessment and vision creation.²⁷⁸

Legislation concerning trafficking in human beings has been under review in Finland for some time. In February 2022 the Ministry of the Interior initiated **a legislative project, which aims to review legal provisions regarding the National Assistance System for Victims of Human Trafficking.** This legislative project is based on Government proposals according to which the situation of victims of trafficking in human beings needs to be improved regardless of the progress of the criminal process. Solutions are thus being sought to address the identified challenges.

A new provision has been added to the Aliens Act with the aim of providing more ways to prevent the exploitation of foreign workers and **improving the legal position of victims of labour exploitation.** The legislative amendment also aims to promote the detection of labour exploitation. The legislative changes improve the legal position of foreign workers by making it possible to grant a foreign national working with a residence permit the right to employment without restrictions concerning their occupational field or other restrictions if there are reasonable grounds to suspect that their employer has significantly neglected their obligations as an employer or otherwise exploited the worker. In such circumstances, the person can also be issued a new temporary residence permit for one year in order to apply for a new job or pursue self-employment without being subject to the requirement concerning adequate means of support.²⁷⁹ At the end of the period, the person can apply for any type of residence permit.²⁸⁰ There is no legal praxis of the amendment, but if it will be applied to victims of trafficking in human beings, it will improve the position of victims of trafficking in human beings for labour exploitation. Currently, the identification of trafficking in human

²⁷⁵ Anti-Trafficking Coordinator, interview (8 September 2021).

²⁷⁶ Ibid.

²⁷⁷ Finnish Immigration Service, Asylum Unit, interview (13 September 2021).

²⁷⁸ Anti-Trafficking Coordinator, interview (8 September 2021).

²⁷⁹ Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain 3 ja 5 §:n muuttamisesta. HE 122/2021 vp.; Laki ulkomaalaislain muuttamisesta 554/2021.

²⁸⁰ Non-Discrimination Ombudsman, interview (6 September 2021); Finnish Immigration Service, Permit and Nationality Unit, interview 16 (September 2021).

beings and subsequent loss of their job may lead to their deportation and/or the deportation of their family members. Victim Support Finland (RIKU) however points out that the law will not be applied to asylum seekers, who are still one of the most vulnerable groups to trafficking in human beings.²⁸¹ In addition, victims' family members are issued a residence permit on the basis of family ties. The requirement for means of support will still principally be applicable to the family members, but exceptions can be made on the basis of a case-by-case assessment.²⁸²

The national action plan against trafficking in human beings includes several action points concerning the police. For example, establishing a new anti-trafficking task force has been an important element of the action plan. There has been a significant need for a task force specialising in the prevention of trafficking in human beings and the task force has accumulated several potential cases of trafficking in human beings in a short period of time. The Border Guard believes it can also contribute to anti-trafficking efforts. The Border Guard is in the process of drafting a legislative proposal that would give it the right to investigate trafficking in human beings even when it is not directly related to the arrangement of irregular entry, which is currently a condition for the Border Guard to initiate an investigation of trafficking in human beings.²⁸³

In accordance with the Action Plan for the Prevention of Irregular Entry and Stay (2021–2024) by the Ministry of Interior, an implementation of a so-called **protective barrier mechanism** will be assessed. A protective barrier mechanism would allow third-country nationals and irregularly staying persons, who have witnessed a crime or become victim of exploitation or trafficking in human beings, to approach the police themselves without fear of removal from the country. The aim of assessing the possibilities of such mechanism is to lower the threshold of victims to report crimes or exploitation they have fallen victims of. Such mechanism would also potentially enhance the detection of trafficking in human beings. The mechanism has also been mentioned by the Non-Discrimination Ombudsman and the relevant report has been discussed by Parliament. Further assessments and, potentially, legislative amendments are needed before the mechanism is implemented. At present, the police have an obligation to apprehend irregular migrants. This obligation is in conflict with the principle that victims of trafficking in human beings should have a safe reporting mechanism available to them.²⁸⁴

The work done by the authorities to detect trafficking in human beings is largely dependent on resources, which is why the availability of adequate resources is an ongoing future challenge.²⁸⁵ Another future challenge concerns the detection of trafficking in human beings in criminal activities. In particular, the principle of non-punishment of victims and the sensitivity to detect that suspected criminals may actually be victims of human trafficking are future challenges.²⁸⁶

6.4. Good practices

THE STRUCTURES OF SOCIETY

The basic structures of democracy – such as the welfare state and the basic services it guarantees, an independent judicial system and a low level of corruption – are realised to a good extent and unemployment security, for example, also extends to third-country nationals. Long-term and determined efforts have been made in Finland to assess the phenomenon of trafficking in human beings and the key problems related to it. Evaluation projects and legislative changes have been implemented through the years and they have achieved permanent improvements in the detection, identification and protection of victims of trafficking in human beings. As anti-trafficking efforts have progressed, it has also been observed

²⁸¹ Victim Support Finland (RIKU), interview (23 September 2021).

²⁸² Finnish Immigration Service, Permit and Nationality Unit, interview (16 September 2021).

²⁸³ Finnish Border Guard, interview (23 September 2021).

²⁸⁴ National Police Board, interview (3 September 2021); Op. cit. Ministry of the Interior (2021A, pp. 67–68).

²⁸⁵ National Assistance System for Victims of Human Trafficking, interview (10 September 2021).

²⁸⁶ Anti-Trafficking Coordinator, interview (8 September 2021).

²⁸⁷ Non-Discrimination Ombudsman, interview (6 September 2021); Anti-Trafficking Coordinator, interview (8 September 2021).

²⁸⁸ Anti-Trafficking Coordinator, interview (8 September 2021); MONIKA – Multicultural Women's Association Finland, interview (1 October 2021).

that new reforms are necessary and there is political will to carry them out.²⁸⁸

The welfare state and the basic services it guarantees, an independent judicial system and a low level of corruption are essential starting points for effectively combating trafficking in human beings.²⁸⁹ Political will and determined efforts to uncover and eradicate the phenomenon of trafficking in human beings have promoted the mechanisms related to the detection and protection of victims of trafficking in human beings. Legislative changes are aimed at improving the special position of victims of trafficking in human beings as recipients of protection.²⁹⁰ **Unemployment security** for unemployed job seekers residing permanently in Finland is one example of protective basic services.²⁹¹

COOPERATION AND INFORMATION EXCHANGE BETWEEN THE AUTHORITIES

Information is exchanged effectively between the authorities and cooperation between the authorities is considered to be at a good level. It should be noted that **information does not flow perfectly in all circumstances due to the fact that there are several parties involved in anti-trafficking efforts** and each of the actors are subject to specific legislation on what types of information can be disclosed to other authorities. However, there is a willingness to evaluate and eliminate the shortcomings. The Finnish Immigration Service, the National Assistance System for Victims of Trafficking in Human Beings and the pre-trial investigation authorities engage in close cooperation to produce and distribute up-to-date training materials: for example, the IHME project from 2017 to 2019 was aimed at increasing the capacity of anti-trafficking efforts and the project provided training to the pre-trial investigation authorities on identifying victims of trafficking in human beings and referring them to the Assistance System.²⁹²

The exchange of information helps the authorities to detect, identify and protect victims of trafficking in human beings in a comprehensive manner. The police, for example, operates throughout the country and its operations are consistent across Finland. The same guidelines and training activities apply to the police authorities throughout the country.²⁹³ The occupational safety and health authorities and the police also engage in joint monitoring activities, which has led to the detection of trafficking in human beings for labour exploitation in particular: Victim Support Finland (RIKU) also plays an important role in monitoring because it is often involved in referring (presumed) victims to the Assistance System.²⁹⁴

The National Assistance System for Victims of Trafficking in Human Beings and the Asylum Unit of the Finnish Immigration Service underscore the importance of training, especially with regard to eliminating harmful attitudes and improving the detection of victims.²⁹⁵ Training provided for the authorities has also been aimed at promoting the identification of previously hidden forms of trafficking in human beings, such as forced marriages.

In addition to the cooperation between the authorities, **good cooperation between third sector organisations and the authorities in Finland is worth noting.** Information flows also between the authorities and NGOs and the authorities receive valuable information from third sector organisations regarding the developments in the phenomenon of trafficking in human beings and the challenges therein.

SHARED RESPONSIBILITY FOR IDENTIFICATION OF VICTIMS OF TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS TO DIFFERENT PARTIES

In Finland, a third-country national victim of trafficking in human beings can be formally identified by the pre-trial investigation authorities, the Finnish Immigration Service or, in certain cases, the National Assistance System for Victims of Trafficking in Human Beings.²⁹⁶

²⁸⁹ Anti-Trafficking Coordinator, interview (8 September 2021).

²⁹⁰ Op. cit. Yhdenvertaisuusvaltuutettu (2020, p. 63).

²⁹¹ Non-Discrimination Ombudsman, interview (6 September 2021).

²⁹² Finnish Immigration Service, Asylum Unit, interview (13 September 2021); op. cit. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (2019, 2020).

²⁹³ National Police Board, interview (3 September 2021).

²⁹⁴ Regional State Administrative Agency, interview (28 September 2021).

²⁹⁵ National Assistance System for Victims of Human Trafficking, interview (10 September 2021); the Asylum Unit of the Finnish Immigration Service, interview (13 September 2021).

²⁹⁶ Op. cit. European Commission (2020, p. 44).

Assigning the responsibility for identification to several different parties aims to reach all victims of trafficking in human beings regardless of their nationality and immigration status. Compared to a situation where only one authority would be responsible for the formal identification of victims, the current identification practice makes it possible to prevent a situation where some victims would systematically remain unidentified if they do not come in contact with the single authority responsible for identification.²⁹⁷

NATIONAL ASSISTANCE SYSTEM FOR VICTIMS OF TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS

The Assistance system for victims of human trafficking is a nation-wide authority responsible for helping (presumed) victims of human trafficking as well as their underage children. Help is also offered to the persons assisting with the investigation. Both Finnish citizens and nationals of other countries who are in Finland can receive help.²⁹⁸

The overall principle of the functions of the Assistance system is to be victim-centred, and to take each customer's needs into consideration. The National Assistance System for Victims of Trafficking in Human Beings is a national public authority that operates throughout the country.²⁹⁹ The same practices and services apply to all (presumed) victims of trafficking in human beings and the activities are stipulated by law, which gives them continuity and permanence.³⁰⁰

THE ACTIVITY OF NGOS IN COMBATING TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS

There is effective interaction between the public authorities and the NGO field. NGOs have influence and their opinions play a role in the decision-making of the authorities. **The exchange of information between the public authorities and NGOs is also relatively effective** and the dialogue between them has provided information on trends, developments and challenges.³⁰¹ Third sector organisations have facilitated anonymous meetings between the police and persons staying in the country irregularly, where (presumed) victims can explain their situation and the police can, based on their expertise, advise them to report a criminal offence. Such meetings have been organised between the police task force on trafficking in human beings and Pro-tukipiste, as well as between Helsinki Police Department and Victim Support Finland (RIKU), for example.³⁰² RIKU and the occupational safety and health authorities maintain a dialogue. Possible victims of trafficking in human beings for labour exploitation can report their situation to RIKU at a low threshold. Thereafter, RIKU can help the possible victim make a request to the occupational safety and health authorities to inspect the workplace in question. During occupational safety and health inspections, the occupational safety and health authorities have also distributed information cards created by RIKU, which describe the characteristics of trafficking in human beings and the parties that provide assistance.³⁰³

In addition to the exchange of information and the detection of victims of trafficking in human beings, the NGO field plays **a key role in the protection of victims because the threshold for seeking their services is often lower than the threshold of seeking help from the services provided by the public authorities.**³⁰⁴ Cooperation between NGOs and the authorities – in conversations with the police or conducting occupational safety and health inspections, for example – has created trust among third-country nationals that their experiences are taken into consideration in the actions taken by the authorities.³⁰⁵

²⁹⁷ Ibid.

²⁹⁸ National Police Board, interview (3 September 2021); Ihmiskauppa.fi (n.d.). The Assistance system for victims of human trafficking.

²⁹⁹ National Police Board, interview (3 September 2021).

³⁰⁰ Anti-Trafficking Coordinator, interview (8 September 2021).

³⁰¹ Anti-Trafficking Coordinator, interview (8 September 2021); Op. cit. European Commission (2020, p. 63); Regional State Administrative Agency, interview (28 September 2021); MONIKA – Multicultural Women's Association Finland, interview (1 October 2021).

³⁰² Non-Discrimination Ombudsman, interview (6 September 2021); Pro-tukipiste, interview (6 October 2021); Victim Support Finland, interview (23 September 2021).

³⁰³ Regional State Administrative Agency, interview (28 September 2021).

³⁰⁴ Anti-Trafficking Coordinator, interview (8 September 2021); European Commission (2020, p. 63).

³⁰⁵ Non-Discrimination Ombudsman, interview (6 September 2021).

THE JOINT IMPACT OF THE ANTI-TRAFFICKING COORDINATOR AND THE NATIONAL RAPPORTEUR ON TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS ON ANTI-TRAFFICKING EFFORTS

In Finland, the Government **Anti-Trafficking Coordinator** is responsible for the coordination of the action against trafficking in human beings. The duties of the coordinator have included government-level coordination as well as creating and maintaining cooperation structures with different stakeholders. The Coordinator is responsible for the coordination of cross-governmental action against trafficking and contributes to international cooperation in questions concerning human trafficking. The Anti-Trafficking Coordinator also attends the meetings of the Finnish Civil Society Platform against Trafficking in Human Beings: one example was the IHME project, which aimed to provide training on human trafficking issues for the pre-trial investigation authorities.³⁰⁶

The Non-Discrimination Ombudsman acts under the Act on the Non-Discrimination Ombudsman (1326/2014) and is nominated as Finland's National Rapporteur on Trafficking in Human Beings. The Finnish Non-Discrimination Ombudsman monitors human trafficking and related phenomena, Finland's compliance with international human rights obligations, as well as the effectiveness of national legislation. As Finland's National Rapporteur on Trafficking in Human Beings, the Non-Discrimination Ombudsman follows the work of Finnish authorities and other actors that combat human trafficking. One of the key duties of the Non-Discrimination Ombudsman is to compile a report on human trafficking in Finland. The report is submitted to the Finnish Government and the Finnish Parliament, and the reports have traditionally led to policy changes and legislative amendments.³⁰⁷

The activities of the National Rapporteur on Trafficking in Human Beings, who operates under the Non-Discrimination Ombudsman, together with the national Anti-Trafficking Coordinator – who is steered by the Government – create synergies in anti-trafficking efforts.³⁰⁸ The National Rapporteur on Trafficking in Human Beings under the Non-Discrimination Ombudsman highlights areas for improvement in anti-trafficking efforts and the Anti-Trafficking Coordinator shapes the challenges into concrete policy proposals.³⁰⁹

OCCUPATIONAL SAFETY AND HEALTH ACTIVITIES HAVE BEEN REINFORCED IN THE ANTI-TRAFFICKING EFFORTS

The role of the occupational safety and health authorities has grown stronger over the past few years. In spring 2021, new vacancies were created in the Labour Inspectorate that focus specifically on foreign labour. **Occupational safety and health inspectors who supervise foreign labour** are focused on the detection of trafficking in human beings, as they encounter the phenomenon in their work. Joint monitoring operations are also conducted with the police.³¹⁰

Increased monitoring leads to increased detection of trafficking in human beings. Due to the risks faced by victims of trafficking in human beings for labour exploitation, presumed victims generally do not bring up the exploitation they have been subjected to during occupational safety and health visits, and victims are generally not referred directly to the Assistance System from occupational safety and health visits. The occupational safety and health authorities may, however, **leave information cards made by the Victim Support Finland (RIKU) on trafficking in human beings and labour exploitation with workers or at workplaces** so that workers who may have been subjected to trafficking in human beings for labour exploitation may subsequently contact RIKU or authorities.

³⁰⁶ hmiskauppa.fi (n.d.). Coordination of anti-trafficking action within the Finnish Government.

³⁰⁷ Ihmiskauppa.fi (n.d.). Valtioneuvoston ihmiskauppa-asioiden koordinaatio.

³⁰⁸ Ibid.

³⁰⁹ Ibid.

³¹⁰ Ibid.; Regional State Administrative Agency, interview (28 September 2021).

7. Conclusions

This report gives an overview of Finnish practices pertaining to the detection, identification and protection of third-country national victims of trafficking in human beings. The role of international cooperation in combatting trafficking in human beings is also looked at. The report highlights key challenges and good practices that have emerged in the anti-trafficking efforts in Finland over the years. The report highlights reforms that have taken place between the time period 2015–2020 which have had a major effect on the detection, identification and protection of victims of trafficking in human beings.

The first section of the report describes the phenomenon of human trafficking in Europe and in Finland. Trafficking in human beings is a serious crime against people that can take various forms, all of which constitute a serious violation of human rights. In the European context, the most common forms of trafficking in human beings are trafficking for sexual purposes and trafficking for labour exploitation. Other identified forms of trafficking in human beings are exploitation in criminal activities and begging, organ trade, forced marriages and illegal adoptions. Different forms of trafficking in human beings have been observed also in Finland. In addition to the most common forms of trafficking in human beings – forced labour and sexual exploitation – other forms of trafficking have increasingly been identified in Finland. Anti-trafficking work is addressed in many international conventions that Finland is party to. These international conventions provide a framework for protecting and assisting victims of trafficking in human beings in Finland. The most important international conventions include the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime (Palermo Convention, 2000) and the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings (2005). Due to the Palermo Convention, sections on trafficking in human beings and on aggravated trafficking in human beings were added to the Criminal Code of Finland in 2004.

The second section of the report addresses the detection and identification of victims of trafficking in human beings. Detection refers to the concrete detection of the phenomenon of trafficking in human beings. In addition to the authorities, anyone can detect a victim of trafficking in human beings and refer them to assistance services. In recent years, many authorities and non-governmental organisations have increased training and dissemination of information concerning the detection of victims of trafficking in human beings. This development has contributed to the fact that the number of customers enrolled in the National Assistance System for Victims of Human Trafficking has increased almost 50-fold in just over a decade. This means that victims of trafficking in human beings are increasingly being detected and directed to assistance services, although there is still room for improvement. Formal identification of victims of trafficking in human beings is governed by law and specified as the responsibility of specific public authorities. While formal identification is not a requirement for admission into Assistance System, it clarifies the victim's position in certain circumstances. Finland has received positive recognition of its identification system, where responsibilities in victim identification are shared; a shared responsibility between multiple actors prevents people from falling through the cracks in the identification procedure.

The protection of victims of trafficking in human beings – which is addressed in the third section of the report – refers not only to concrete protection from the threat of repeat victimisation, for example, but also the full range of assistance and support available to victims of trafficking in human beings in Finland. Pursuant to the Reception Act, two actors are responsible for the provision of assistance to victims of trafficking in human beings in Finland. The National Assistance System for Victims of Human Trafficking, which is maintained by the Joutseno Reception Centre, is responsible for the provision of assistance measures for victims of trafficking in human beings who do not have a municipality of residence in Finland. For persons with a municipality of residence in Finland, assistance services are provided by the municipality of residence. If a victim is not a client of the Assistance System and they do not have a municipality of residence in Finland, or if they would be excluded from the necessary assistance regardless, third sector organisations (NGOs) provide assistance within the scope of their activities and within the limits of the resources available to them.

The fourth section of the study addresses questions related to the return of victims of trafficking in human beings. An important partner here is the International Organization for Migration IOM, which is in charge of managing the practical arrangements of voluntary returns of victims of trafficking in human beings to their countries of origin. Particularly the situation of trafficking victims who are in the Dublin procedure is addressed. There are specific challenges related to the Dublin transfers, such as the difficulties in providing long-term services that support the recovery of victims of trafficking in human beings and in ensuring the assistance in the country they are being returned to.

The fifth section of the report addresses international cooperation in combatting trafficking in human beings. Finland participates in cross-border activities in combatting trafficking in human beings for example through EU-cooperation, in the Council of the Baltic States and through its embassies.

The final section of the report focuses on the key challenges and good practices in combatting trafficking in human beings. The most important challenges are linked to insufficient resources and long and unpredictable criminal investigation and residence permit processes, which elevate the threshold for reporting crimes of trafficking in human beings to the authorities. The current system does not for example provide for incentives or sufficient guarantees of protection for victims to report their situation to the authorities. One of the main objectives during the review period 2015–2020 has been to develop legislation and practices so that victims feel safe to present their situation to the authorities, but these changes have not resulted in clear outcomes yet. Even though the capacity of authorities to detect trafficking in human beings has increased in recent years, there are still challenges in their ability to detect different forms of trafficking. Especially in the case of labour exploitation, trafficking in human beings may go undetected and be investigated as milder offences. In addition, for example trafficking in human beings related to criminal activity is not adequately detected. Despite the remaining challenges, positive development has been achieved in anti-trafficking efforts in Finland in recent years.

The report examines new projects, assessments, legislative reviews and reforms that have been launched in recent years and which have had an impact on the detection, identification and protection of third-country national victims of trafficking in human beings. Examples of these initiatives include establishing the position of the Government Anti-Trafficking Coordinator, establishing the police task force on trafficking in human beings, legislative amendments improving the situation of a third-country national victim of labour exploitation or trafficking in human beings, strengthened role of the occupational safety and health authorities, as well as the many trainings organised for different authorities which have improved the detection of victims of trafficking in human beings. Several actors representing various sectors of society are involved in anti-trafficking efforts in Finland. On the one hand, this has been advantageous in identifying the various forms of trafficking in human beings, the detection of victims and the provision of diverse assistance. On the other hand, however, the wide range of parties involved requires special attention to ensuring smooth cooperation and the sharing of up-to-date information. Although information does not flow perfectly in all circumstances, cooperation and the exchange of information between the authorities is at a good level. Also, the strong third sector (e.g. NGOs) and its good interaction with the authorities deserves credit. All in all, the work done over the years and the strengthened political will to prevent trafficking in human beings have begun to produce results, and positive developments are visible in Finland in the detection, identification and protection of victims of trafficking in human beings

Sources

EXPERT INTERVIEWS

Dublin Section, Asylum Unit of the Finnish Immigration Service, e-mail (15 September 2021), Montin, Mikko.

Finnish Border Guard, interview (23 September 2021). Häkkinen, Seppo & Härmä, Petri.

Finnish Construction Trade Union, e-mail (8 October 2021), Elonen, Johanna.

Finnish Immigration Service, Asylum Unit, interview (13 September 2021), Anttila, Salla.

Finnish Immigration Service, Permit and Nationality Unit, interview (16 September 2021), Mäntysola, Ansa.

Ministry for Foreign Affairs, e-mail (18.11.2021), Hiltunen, Alexandra.

MONIKA – Multicultural Women’s Association Finland, interview (1 October 2021), Tamminen, Satu.

National Assistance System for Victims of Human Trafficking, interview (10 September 2021), Hakulinen, Noora & Lampinen, Laura.

Anti-Trafficking Coordinator, interview. (8 September 2021), Roth, Venla.

National Police Board, interview (3 September 2021), Enqvist, Måns.

Non-Discrimination Ombudsman, interview (6 September 2021), Valovirta, Anni & Hannonen, Jani.

Pro-tukipiste, interview (6 October 2021), Thesslund, Essi.

Regional State Administrative Agency, interview (28 September 2021), Jenu, Katja-Pia.

Service Union United (PAM), e-mail (8 October 2021), Vilches, Suvi.

Victim Support Finland (RIKU), interview (23 September 2021), Marttila, Pia & Iskala-Blomster, Katarina.

LEGAL REFERENCES

Act on the Reception of Persons Applying for International Protection and on the Identification of and Assistance to Victims of Trafficking in Human Beings (Reception Act) (2011/746), issued in Helsinki on 1 September 2011. Available in Finnish at: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110746>. Accessed 13 April 2022.

Aliens Act (2004/301). Available at: <https://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/2004/en20040301.pdf>. Available in Finnish at: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2004/20040301>. Accessed 12 April 2022.

Charter of Fundamental Rights of the European Union (2012). 2012/C 326/02. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012P%2FTXT>. Accessed 7 April 2022.

Council of Europe (2005). Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings (CETS No. 197). Available at: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treaty-num=197>. Accessed 7 April 2022.

Council of Europe (2011). Convention on Preventing and Combating Violence Against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention). Available at: <https://rm.coe.int/168008482e>. Accessed 7 April 2022.

Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA (Anti-Trafficking Directive). Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32011L0036>. Accessed 6 April 2022.

Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast) (Qualification Directive). Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32011L0095>. Accessed 15 May 2021.

Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA (Victims' Rights Directive). Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32012L0029>. Accessed 18 May 2021.

Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (Asylum Procedures Directive). Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%3A32013L0032>. Accessed 18 May 2021.

Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast) (Reception Conditions Directive). Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013L0033>. Accessed 7 April 2022.

Euroopan unionin tuomioistuimen asia C-66/21 (29/01/2021). Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä. Available at: <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=238890&pageIndex=0&doclang=FI&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=8956>. Accessed 20 December 2021.

European Commission (2020). Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council introducing a screening of third country nationals at the external borders and amending Regulations (EC) No 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 and (EU) 2019/817. Brussels 23.9.2020. COM (2020) 612 final. Available at: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-screening-third-country-nationals_en.pdf. Accessed 7 April 2022.

European Commission (2020). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a New Pact on Migration and Asylum, 2020. Brussels 23.9.2020. COM(2020) 609 final. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2020%3A609%3AFIN>. Accessed 7 April 2022.

European Commission (2021). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the EU Strategy on Combatting Trafficking in Human Beings 2021- 2025. COM (2021) 171 final. Brussels 14.4.2021. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021DC0171>. Accessed 7 April 2022.

European Commission. Proposal for a Regulation introducing a screening of third country nationals at the external borders and amending Regulations (EC) No 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 and (EU) 2019/817, 2020. Available at: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-screening-third-country-nationals_en.pdf. Accessed on 18 May 2021.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikoslain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 34/2004vp.). Available at: <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiat&ocid=he+34/2004>. Accessed 3 March 2022.

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain sekä ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 5 ja 10 §:n muuttamisesta. HE 32/2006 vp. Available at: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_32+2006.pdf. Accessed 14 October 2021.

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain ja ulkomaalaislain muuttamisesta. HE 266/2014. Available at: <https://www.edilex.fi/he/20140266>. Accessed 24 February 2022.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain 11 luvun väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta. HE 86/2021 vp. Available at: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_86+2021.pdf. Accessed 14 October 2021.

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain 3 ja 5 §:n muuttamisesta. HE 122/2021 vp. Available at: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_122+2021.aspx. Accessed 13 October 2021.

Judgment of the Court (Grand Chamber) of 21 December 2011. N. S. (C-411/10) v Secretary of State for the Home Department and M. E. and Others (C-493/10) v Refugee Applications Commissioner and Minister for Justice, Equality and Law Reform. References for a preliminary ruling: Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) - United Kingdom and High Court of Ireland - Ireland. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62010CJ0411&from=EN>. Accessed 12 April 2022.

Korkeimman oikeuden päätös (Supreme Administrative Court decision) (KHO:2017:43). Available at: <https://www.kho.fi/fi/index/paatokset/vuosikirjapaatokset/1489662126870.html>. Accessed 14 October 2021.

Laki ulkomaalaislain muuttamisesta (554/2021). Annettu Turussa 18.6.2021. Available at: <https://finlex.fi/fi/laki/alkup/2021/20210554>. Accessed 23 February 2022.

Regulation (EU) No 603/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes, and amending Regulation (EU) No 1077/2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in

the area of freedom, security and justice (Eurodac Regulation). Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013R0603>. Accessed 15 May 2021.

Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast) (Dublin III Regulation). Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex:32013R0604>. Accessed 15 May 2021.

The Criminal Code of Finland (2004/650). Available in Finnish at: <https://www.finlex.fi/fi/laki/smur/1889/18890039001> and in English: The Criminal Code of Finland (39/1889, amendments up to 766/2015 included). Available at: <https://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1889/en18890039.pdf>. Accessed 13 April 2022.

United Nations General Assembly (UNGA) (1966). International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), 1966. 16 December 1966, United Nations, Treaty Series, vol. 999, p. 171. Available at: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3aa0.html>. Accessed 28 February 2022.

United Nations General Assembly (UNGA) (1979). Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW), 1979. 18 December 1979, United Nations, Treaty Series, vol. 1249, p. 13. Available at: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3970.html>. Accessed 22 February 2022.

United Nations General Assembly (UNGA) (2000). Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime (Palermo Protocol), 2000. Available at: <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/protocoltraffickinginpersons.aspx>. Accessed 22 February 2022.

United Nations General Assembly (UNGA) (2015). Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. A/RES/71. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Available at: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E. Accessed 9 February 2022.

United Nations General Assembly (UNGA) (2018). Resolution adopted by the General Assembly on 19 December 2018. Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration. 73/2915. Available at: <https://undocs.org/A/RES/73/195>. Accessed 28 February 2022.

United Nations General Assembly (UNGA) (2018). Report of the United Nations High Commissioner for Refugees Part II Global compact on refugees. A/73/12. Available at: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/5b3295167.pdf>. Accessed 28 February 2022.

United Nations General Assembly (UNGA) (1951, 1967). The 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol. Available at: <https://www.unhcr.org/3b66c2aa10>. Accessed 7 April 2022.

The United Nations High Commissioner for Human Rights (UNHCR). (2008). Guidelines On International Protection: The application of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees to victims of trafficking and persons at risk of being trafficked. Available at: <https://www.unhcr.org/publications/legal/443b626b2/guidelines-international-protection-7-application-article-1a2-1951-convention.html>. Accessed 26 October 2021.

LITERATURE REFERENCES

Council of the Baltic Sea States (CBSS) (2020). Task Force against Trafficking in Human Beings Strategic Plan 2020–2025. Available at: <https://cbss.org/wp-content/uploads/2020/06/CBSS-TF-THB-Strategy-2021-2025.pdf>. Accessed 8 November 2021.

Council of the Baltic Sea States (CBSS) (2021). Council Of The Baltic Sea States: Building Collaboration And Trust. Available at: <https://cbss.org/>. Accessed 17 September 2021.

EMN Glossary (Version 7.0). Available at: https://ec.europa.eu/home-affairs/networks/european-migration-network-emn/emn-glossary_en. Accessed 6 April 2022.

Eurojust (2021). Joint Investigation Teams. Available at: <https://www.eurojust.europa.eu/judicial-cooperation/eurojust-role-facilitating-judicial-cooperation-instruments/joint-investigation-teams>. Accessed 15 October 2021.

European Commission (2020). Fact Page on Trafficking in Human Beings. October 2020. Available at: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/system/files/2020-10/third_progress_report_factsheet.pdf. Accessed 7 April 2022.

European Migration Network (EMN) (2019). Children in Migration Questionnaire, Finland.

European Migration Network (EMN) (2021), Children in Migration: Report on the state of implementation in 2019 of the 2017 Communication on the protection of children in migration. Brussels: European Migration Network. Available at: <https://emn.ie/publications/children-in-migration-report-on-the-state-of-implementation-in-2019-of-the-2017-communication-on-the-protection-of-children-in-migration/>. Accessed 14 October 2021.

Finnish Immigration Service (2020). Mahdollisen ihmiskaupan uhrin asian käsitteleminen Maahanmuuttovirastossa. MIGDno–2020–255.

Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (GRETA) (2019). Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Finland: Second Evaluation Round. Council of Europe: Strasbourg, France. Available at: <https://rm.coe.int/report-concerning-the-implementation-of-the-council-of-europe-convention/168094c77b>. Accessed 1 April 2022.

Helsingin Sanomat (17.1.2019). Migri: Suomessa viime vuonna ennätysmäärä ihmiskaupan uhreja. Available at: <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000005968422.html>. Accessed 23 February 2022.

Helsingin Sanomat (22.4.2019). Rikosuhripäivystys: Kymmenet nepalilaiset kokit ovat hakeneet apua HS:n artikkelin jälkeen – Jotkut ovat kertoneet parantuneista työoloista. Available at: <https://www.hs.fi/talous/art-2000006082541.html>. Accessed 15 October 2021.

Helsingin Sanomat (3.9.2020). Etyj: Suomella merkittäviä haasteita ihmiskaupan torjumisessa. Available at: <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000006623381.html>. Accessed 15 October 2021.

Helsingin Sanomat (31.1.2019). Nepalilaisravintoloissa paljastuneet väärinkäytökset herättivät kysymyksen: Voiko asiakas huomata työntekijöiden hyväksikäytön? Available at: <https://www.hs.fi/talous/art-2000006054686.html>. Accessed 15 October 2021.

Helsingin Sanomat (5.8. 2019). Maahanmuuttovirasto: Suomessa on paljastunut kerjäämään pakottamista. Available at: <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000006195162.html>. Accessed 15 October 2021.

Helsingin Sanomat (5.7.2021). Siivoton ala. Available at: <https://dynamic.hs.fi/a/2020/siivotonala/>. Accessed 15 October 2021.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (2016). Vuosikatsaus 2016. Available at: https://www.ihmiskauppa.fi/files/423/Tilannekatsaus_1.1.-31.12.2016.pdf. Accessed 6 October 2021.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (2017). Vuosikatsaus 2017. Available at: https://www.ihmiskauppa.fi/files/427/Tilannekatsaus_1.1.-31.12.2017.pdf. Accessed 6 October 2021.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (26.9.2017). Ihme-Hanke Pyrkii Vahvistamaan Ihmiskaupan Vastaisen Työn Osaamista Suomessa: Tiedote. Available at: https://www.ihmiskauppa.fi/files/423/Tilannekatsaus_1.1.-31.12.2016.pdf. Accessed 6 October 2021.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (2018). Vuosikatsaus 2018. Available at: https://www.ihmiskauppa.fi/files/444/Ihmiskaupan_uhrien_auttamisjarjestelman_tilannekatsaus_1.1.-31.12.2018.pdf. Accessed 6 October 2021.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (2019). Vuosikatsaus 1.1.–31.12.2019. Available at: https://www.ihmiskauppa.fi/files/505/Ihmiskaupan_uhrien_auttamisjarjestelman_tilannekatsaus_1.1.-31.12.2019.pdf. Accessed 6 October 2021.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (2020). Vuosikatsaus 1.1.–31.12.2020. Available at: https://www.ihmiskauppa.fi/files/525/Ihmiskaupan_uhrien_auttamisjarjestelman_vuosikatsaus_1.1.-31.12.2020.pdf. Accessed 6 October 2021.

Ihmiskauppa.fi (2021A), IHME. Available at: https://www.ihmiskauppa.fi/ihmiskauppa/ihmiskaupan_vastainen_tyo_suomessa/hankkeet/ihme. Accessed 4 October 2021.

Ihmiskauppa.fi (2021B). IKUT-hanke. Available at: https://www.ihmiskauppa.fi/ihmiskauppa/ihmiskaupan_vastainen_tyo_suomessa/hankkeet/ikut. Accessed 15 September 2021.

Ihmiskauppa.fi (2021C), Työkaluja ihmiskaupan vastaiseen työhön. Available at: https://www.ihmiskauppa.fi/materiaalipankki/tyokaluja_ihmiskaupan_vastaiseen_tyohon. Accessed 1 October 2021.

Ihmiskauppa.fi (22.11.2018). Auttamisjärjestelmällä ei ole ilmoitusvelvollisuutta. Available at: https://www.ihmiskauppa.fi/ihmiskauppa/ajankohtaista/auttamisjarjestelmalla_ei_ole_ilmoitusvelvollisuutta.543.news?463_o=10. Accessed 8 October 2021.

Ihmiskauppa.fi (n.d.). The Assistance system for victims of human trafficking Available at: https://www.ihmiskauppa.fi/en/information_on_helping_victims/assistance_system_for_victims_of_human_trafficking. Accessed 13 April 2022.

Ihmiskauppa.fi (n.d.), Coordination of anti-trafficking action within the Finnish Government. Available at: https://www.ihmiskauppa.fi/en/human_trafficking/anti-trafficking_action_in_finland/anti-trafficking_coordinator. Accessed 14 December 2021.

Ihmiskauppa.fi (n.d.). Forced Marriages. Available at: https://www.ihmiskauppa.fi/en/human_trafficking/forms_of_human_trafficking/forced_marriages. Accessed 29 October 2021.

Ihmiskauppa.fi (n.d.). Identifying victims of human trafficking. Available at: https://www.ihmiskauppa.fi/en/information_on_helping_victims/identifying_victims_of_human_trafficking. Accessed 8 October 2021.

Ihmiskauppa.fi (n.d.). Valtioneuvoston ihmiskauppa-asioiden koordinaatio. Available at: https://www.ihmiskauppa.fi/ihmiskauppa/ihmiskaupan_vastainen_tyo_suomessa/ihmiskaupan_vastaisen_tyon_koordinaattori. Accessed 14 December 2021.

Ihmiskauppa.fi (n.d.). International commitments and conventions on combating human trafficking. Available at: https://www.ihmiskauppa.fi/en/human_trafficking/human_trafficking_across_the_world/international_commitments_and_conventions. Accessed 16 December 2021.

Ilkka Pohjalainen (25.1 2019). Thaimaalaiset poimivat Suomen metsämarjat teollisuuskäyttöön, mutta mikään laki ei määrittele heidän työtään tai kohteluaan. Available at: <https://ilkkapohjalainen.fi/uutiset/kotimaa/thaimaalaiset-poimivat-suomen-metsamarjat-teollisuuskayttoon-mutta-mikaan-laki-ei-maaritle-heidan-tyotaan-tai-kohteluaan-1.2857375>. Accessed 15 October 2021.

International Organization for Migration (IOM) (2018). Ihmiskaupan Uhrin Ensivaiheen Tunnistaminen Ja Palveluohjaus: Ohje sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisille. Available at: https://finland.iom.int/sites/g/files/tmzbdl156/files/documents/ihmiskaupan-uhrin-ensivaiheen-tunnistaminen-ja-palveluohjaus_0.pdf. Accessed 14 October 2021.

International Organization for Migration (IOM), United Nations Global Initiative to Fight Human Trafficking (UN.GIFT) and London School of Hygiene and Tropical Medicine (2009). Caring for Trafficked Persons: A Guide for Health Providers. Available at: https://publications.iom.int/system/files/pdf/ct_handbook.pdf. Accessed 22 February 2022.

Kervinen, E. & Ollus, N. (2019). Lapsiin ja nuoriin kohdistuva ihmiskauppa Suomessa. Available at: <https://heuni.fi/-/report-series-89>. Accessed 10 November 2021.

Keskitalo, P., Koskenoja, M., Kruskopf, P., Nuutinen, M. & Swanljung, M. (2020). Maastapoistamisen Täytäntöönpanon Valvonta – Havainnot Vuosilta 2014–2019. Non-Discrimination Ombudsman: Helsinki, 6 July 2020. Available at: [https://syrjinta.fi/documents/25249352/34268331/Maastapoistamisen+t%C3%A4yt%C3%A4nt%C3%B6%C3%B6npanon+valvonta+%E2%80%93+havainnot+vuosilta+2014+%E2%80%93+2019+\(PDF\).pdf/ae83c09c-6daf-2004-5514-78ec67c50d62/Maastapoistamisen+t%C3%A4yt%C3%A4nt%C3%B6%C3%B6npanon+valvonta+%E2%80%93+havainnot+vuosilta+2014+%E2%80%93+2019+\(PDF\).pdf?t=1608046530096](https://syrjinta.fi/documents/25249352/34268331/Maastapoistamisen+t%C3%A4yt%C3%A4nt%C3%B6%C3%B6npanon+valvonta+%E2%80%93+havainnot+vuosilta+2014+%E2%80%93+2019+(PDF).pdf/ae83c09c-6daf-2004-5514-78ec67c50d62/Maastapoistamisen+t%C3%A4yt%C3%A4nt%C3%B6%C3%B6npanon+valvonta+%E2%80%93+havainnot+vuosilta+2014+%E2%80%93+2019+(PDF).pdf?t=1608046530096). Accessed 14 October 2021.

Kirkkopalvelut (2.7.2020). Yhteisvastuukeräyksellä on autettu ihmiskaupan uhreja. Työ jatkuu. Available at: <https://www.kirkkopalvelut.fi/yhteisvastuukerayksella-on-autettu-ihmiskaupan-uhreja-tyo-jatkuu/>. Accessed 11 April 2022.

Koskenoja, M., Ollus, N., Roth, V., Viuhko, M. & Turkia, L. (2018). Tuntematon tulevaisuus: selvitys ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön toimivuudesta. Valtioneuvoston Selvitys- ja Tutkimustoiminnan Julkaisusarja. 24/2018. Available at: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-528-0>. Accessed 14 October 2021.

Ministry of Justice (18.11.2021). The Seminar on Nordic Best Practices against Trafficking in Human Beings. [Notes from the seminar].

Ministry of Social Affairs and Health (8.6.2020). Working group to draw up a proposal for a new act to assist victims of human trafficking. Available at: https://stm.fi/-/tyoryhma-laatii-ehdotuksen-uudeksi-laiksi-ihmiskaupan-uhrien-auttamiseksi?languageId=en_US. Accessed 11 October 2021.

Ministry of the Interior (2021A), Action Plan for the Prevention of Irregular Entry and Stay for 2021–2024 – Tackling the Parallel Society. Ministry of the Interior publications. 16.9.2021. Available at: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163415>. Accessed 7 April 2022.

Ministry of the Interior (2021B). Ihmiskauppa. Available at: <https://intermin.fi/poliisiasiat/ihmiskauppa>. Accessed 17 September 2021.

MONIKA – Multicultural Women’s Association Finland (15.5. 2020). Koronavirustilanne heikentää entisestään haavoittuvassa asemassa olevien maahanmuuttajataustaisten naisten asemaa. Available at: <https://monikanaiset.fi/blogi/koronavirustilanne-heikentaa-entisestaan-haavoittuvassa-asemassa-olevien-maahanmuuttajataustaisten-naisten-asemaa-2/>. Accessed 7 October 2021.

National Assistance System for Victims of Human Trafficking (26.9.2017). Ihme-Hanke Pyrkii Vahvistamaan Ihmiskaupan Vastaisen Työn Osaamista Suomessa: Tiedote. Available at: https://www.ihmiskauppa.fi/files/423/Tilannekatsaus_1.1.-31.12.2016.pdf. Accessed 6 October 2021.

Poliisihallitus (2018). Poliisihallituksen asiantuntijalausunto Eduskunnan hallintovaliokunnalle 10.9.2018, POL-2018-25509. Available at: <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2018-AK-203306.pdf>. Accessed 23 February 2022.

Poliisihallitus (2020). Ihmiskauppaan ja sen kaltaisiin rikoksiin puuttuminen sekä ihmiskaupan uhrien auttaminen. 17.9.2020. POL-2020-38265.

Pro-tukipiste (17 October 2018), Pro tukipiste The victim of a human trafficking offence is entitled to help. [video]. Available at: <https://www.youtube.com/watch?v=m54QPNbiJm4>. Accessed 1 October 2021.

Roth, Venla & Luhtasaari, Mia (2021). Finland fights human trafficking: Action Plan against Trafficking in Human Beings. Available at: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-824-0>. Accessed 7 April 2022.

Saastamoinen, J. ja Brewis, K. (2017). Paluun tehokkuus Euroopan unionissa: EU-säännöksiin ja ohjeistukseen liittyvät haasteet ja hyvät käytännöt – Suomen kansallinen raportti. EMN-tutkimus 2/2017. Available at: http://www.emn.fi/files/1717/EMN_Paluun_tehokkuus_EN_FI_final.pdf. Accessed 15 October 2021.

Schlintl, Johanna & Sorrentino, Liliana (2021). Residence Permits, International Protection and Victims of Human Trafficking: Durable Solutions Grounded in International Law. Available at: https://documentation.lastradainternational.org/Isidocs/3387-REST%20Report%20Residence%20Permits%20-%20International%20Protection%20and%20Victims%20of%20Human%20Trafficking%20-%20FEB%202021.pdf?fbclid=IwAR2YgjwIVDXeb0CtOMDdJQd9IOGBDw_pMZ0d7hS_NQF3-E3deluMObDued4. Accessed 24 February 2022.

Sisäasiainministeriö (2008). Ihmiskaupan vastainen tarkennettu toimintasuunnitelma. Sisäasiainministeriön Julkaisuja 27/2008. Available at: http://www.ihmiskauppa.fi/files/21/Ihmiskaupan_vastainen_tarkennettu_toimintasuunnitelma_25062008.pdf. Accessed 24 February 2022.

Sosiaali- ja terveysministeriö (8.5.2019). Kuntainfo: Ihmiskaupan uhreilla on oikeus erityiseen tukeen ja palveluihin Suomessa. Available at: <https://stm.fi/-/kuntainfo-ihmiskaupan-uhreilla-on-oikeus-erityiseen-tukeen-ja-palveluihin-suomessa>. Accessed 23 February 2022.

Sulin, Ida & Häkkinen, Hannele (16.8.2016). Ihmiskaupan uhrin auttaminen. Kuntaliiton yleiskirje 7/2016. Available at: <https://www.kuntaliitto.fi/yleiskirjeet/2016/ihmiskaupan-uhrien-auttaminen>. Accessed 23 February 2022.

Tammi-Moilanen, K. (2020). Naisvankiselvitys. Selvitys naisvankien olosuhteista, toiminnoista ja turvallisuudesta. Rikosseuraamuslaitoksen monisteita 4/2020. Available at: https://www.rikosseuraamus.fi/material/collections/20201019102643/7LDL7zoyH/Naisvankiselvitys_-_Selvitys_naisvankien_olosuhteista%2C_toiminnoista_web.pdf. Accessed 5 October 2021.

Turun Sanomat (17.1.2019). Ihmiskaupan uhreja Suomessa ennätysmäärä – seksikaupan tapaukset lisääntyneet nopeasti. Available at: <https://www.ts.fi/uutiset/kotimaa/4449344/Ihmiskaupan+uhreja+Suomessa+ennatysmaara++seksikaupan+tapaukset+lisaantyneet+nopeasti>. Accessed 15 October 2021.

Ulkoasiainministeriö (2005). Ihmiskaupan vastainen toimintasuunnitelma. Available at: https://um.fi/documents/35732/48132/ihmiskaupan_vastainen_toimintasuunnitelma_2005/5de4409a-f2e7-8732-348d-d2659d6552e1?t=1525859958738. Accessed 7 April 2022.

United States Department of State (2015). 2015 Trafficking in Persons Report – Finland. Available at: <https://www.refworld.org/docid/55b73bf0106.html>. Accessed 1 September 2021.

Valovirta, A. & Kainulainen, H. (2021). Ihmiskaupan uhrin oleskelulupakäytäntö. Non-Discrimination Ombudsman: Helsinki. Available at: [https://syryjinta.fi/documents/25249352/92496363/Ihmiskaupan+uhrien+oleskelulupak%C3%A4yt%C3%A4nt%C3%B6+\(pdf\).pdf/a25f0b4b-c548-ff3c-35d0-9b0eae8eb3a1/Ihmiskaupan+uhrien+oleskelulupak%C3%A4yt%C3%A4nt%C3%B6+\(pdf\).pdf?t=1632807528068](https://syryjinta.fi/documents/25249352/92496363/Ihmiskaupan+uhrien+oleskelulupak%C3%A4yt%C3%A4nt%C3%B6+(pdf).pdf/a25f0b4b-c548-ff3c-35d0-9b0eae8eb3a1/Ihmiskaupan+uhrien+oleskelulupak%C3%A4yt%C3%A4nt%C3%B6+(pdf).pdf?t=1632807528068). Accessed 7 April 2022.

Victim Support Finland (RIKU) (2 October 2018). English: Every foreigner has the same rights at work as Finnish citizens. [video]. Available at: <https://www.youtube.com/watch?v=rX9IIEGIzg0>. Accessed 1 October 2021.

Viuhko, Minna. (2019). Restricted agency, control and exploitation – Understanding the agency of trafficked persons in the 21st-century Finland. Helsinki: HEUNI. ISBN 978-952-7249-4.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu (2017). Yhdenvertaisuusvaltuutetun vuosikertomus 2016. Available at: [https://syrjinta.fi/documents/25249352/34268324/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+vuosikertomus+2016+\(PDF,+4656+kt\).pdf/792ec552-e8ef-4beb-81f9-49b35f3720ae/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+vuosikertomus+2016+\(PDF,+4656+kt\).pdf?t=1608046209778](https://syrjinta.fi/documents/25249352/34268324/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+vuosikertomus+2016+(PDF,+4656+kt).pdf/792ec552-e8ef-4beb-81f9-49b35f3720ae/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+vuosikertomus+2016+(PDF,+4656+kt).pdf?t=1608046209778). Accessed 14 October 2021.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu (2018). Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018. Available at: [https://syrjinta.fi/documents/25249352/64891090/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+vuosikertomus+2018+\(PDF,+4523+kt\).pdf/07e2e7af-a865-abd3-81de-659347d8f2cb/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+vuosikertomus+2018+\(PDF,+4523+kt\).pdf?t=1615552344380](https://syrjinta.fi/documents/25249352/64891090/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+vuosikertomus+2018+(PDF,+4523+kt).pdf/07e2e7af-a865-abd3-81de-659347d8f2cb/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+vuosikertomus+2018+(PDF,+4523+kt).pdf?t=1615552344380). Accessed 14 October 2021.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu (2020). Yhdenvertaisuusvaltuutetun vuosikertomus 2019. Available at: [https://syrjinta.fi/documents/25249352/54196129/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+vuosikertomus+2019+\(PDF,+3300+kt\).pdf/84342ff4-3c60-d933-e49f-85921d022faa/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+vuosikertomus+2019+\(PDF,+3300+kt\).pdf?t=1619531307602](https://syrjinta.fi/documents/25249352/54196129/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+vuosikertomus+2019+(PDF,+3300+kt).pdf/84342ff4-3c60-d933-e49f-85921d022faa/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+vuosikertomus+2019+(PDF,+3300+kt).pdf?t=1619531307602). Accessed 14 October 2021.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu (2021). Yhdenvertaisuusvaltuutetun vuosikertomus 2020. Available at: [https://syrjinta.fi/documents/25249352/79215492/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+vuosikertomus+2020+\(PDF,+4900+kt\).pdf/1075fafa-6a03-d0b5-277d-40b201e0fbd5/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+vuosikertomus+2020+\(PDF,+4900+kt\).pdf?t=1623129126142](https://syrjinta.fi/documents/25249352/79215492/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+vuosikertomus+2020+(PDF,+4900+kt).pdf/1075fafa-6a03-d0b5-277d-40b201e0fbd5/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+vuosikertomus+2020+(PDF,+4900+kt).pdf?t=1623129126142). Accessed 14 October 2021.

Yle (15.2.2019). Pakkoprosituution uhri Itohan Okundaye joutuu lapsensa kanssa takaisin Italiaan – ihmiskaupan valvoja kyseenalaistaa Suomen viranomaisten palautuspäätökset. Available at: <https://yle.fi/uutiset/3-10644696>. Accessed 15 October 2021.

Yle (23.3.2021). Poliisin uusi erikoisryhmä tutkii ihmiskauppaa ja paritusta – myös lainsäädäntöön on tulossa muutoksia, jotta uhreja voidaan auttaa paremmin. Available at: <https://yle.fi/uutiset/3-11846474>. Accessed 11 October 2021.

Euroopan muuttoliikeverkosto (EMN)

Maahanmuuttovirasto
PL 10
00086 Maahanmuuttovirasto

0295 430 431
emn@migri.fi

www.emn.fi
ec.europa.eu/emn

European Migration Network (EMN)

Finnish Immigration Service
P.O. BOX 10
FIN-00086 Finnish Immigration Service

+358 (0) 295 430 431
emn@migri.fi

www.emn.fi
ec.europa.eu/emn

ISBN 978-952-7427-22-4 (PDF)

EMN-TUTKIMUS

Kolmansista maista tulleiden ihmiskaupan uhrien havaitseminen, tunnistaminen ja suojele

– Suomen kansallinen raportti

Kolmansista maista tulleiden ihmiskaupan uhrien havaitseminen, tunnistaminen ja suojele – Suomen kansallinen raportti

Raportti on julkaistu suomen- ja englanninkielisenä seuraavalla ISBN-tunnuksella:
ISBN 978-952-7427-22-4 (PDF)

Euroopan muuttoliikeverkosto (EMN) perustettiin Neuvoston päätöksellä 14. päivänä toukokuuta 2008 ja se saa taloudellista tukea Euroopan unionilta. Euroopan muuttoliikeverkoston tavoitteena on vastata yhteisön toimielinten sekä jäsenvaltioiden viranomaisten ja laitosten tarpeeseen saada tietoa maahanmuutto- ja turvapaikka-asioista tuottamalla ajantasaisia, puolueetonta, luotettavaa ja vertailukelpoista tietoa näitä asioita koskevan politiikan suunnittelun tukemiseksi Euroopan unionissa. EMN antaa lisäksi yleisölle tietoa kyseisistä asioista.

Tutkimus on tuotettu EU-komission alaisen Euroopan muuttoliikeverkoston Suomen yhteyspisteessä. Komissio ei ole vastuussa julkaisussa esitetyistä näkemyksistä eikä vastaa tietojen perusteella tehdyistä päätelmistä.

Seuraavat tiedot on toimitettu ensisijaisesti tämän EMN-tutkimuksen vertailuraporttia varten. EMN Suomi on toimittanut tietoja, jotka sen näkemyksen mukaan ovat ajantasaisia, objektiivisia ja luotettavia tämän tutkimuksen kontekstissa ja puitteissa. Tiedot eivät välttämättä ole tyhjentävä kuvaus tilanteesta eivätkä ne välttämättä edusta Suomen virallista politiikkaa kokonaisuudessaan.

Tutkimuksesta vastaavat henkilöt:

Asiantuntija Ada Pesämaa (EMN Suomi)
Erityisasiantuntija Riikka Rantala (EMN Suomi)
Erityisasiantuntija Jutta Saastamoinen (EMN Suomi)
Koordinaattori Rafael Bärlund (EMN Suomi)

Yhteystiedot:

Euroopan muuttoliikeverkosto
Maahanmuuttovirasto
PL 10
00086 Maahanmuuttovirasto
Puh. 0295 430 431
emn(at)migri.fi
www.emn.fi
ec.europa.eu/emn

Julkaisija: Euroopan muuttoliikeverkosto, Suomi 2022

Ulkoasu ja taitto OSG Viestintä
© kannen kuva: Kirijaki

Sisällysluettelo

Johdanto	4
Keskeiset käsitteet	6
1. Ihmiskauppailmiö ja sitä koskeva lainsäädäntö Euroopassa ja Suomessa	8
1.1. Ihmiskauppa Euroopassa ja EU-alueella	8
1.2. Ihmiskauppa Suomessa	10
2. Ihmiskaupan uhrien havaitseminen ja varsinainen tunnistaminen Suomessa	17
2.1. Ketkä havaitsevat ihmiskaupan uhreja?	17
2.2. Millä tavoin ihmiskaupan uhreja tavoitetaan?	20
2.3. Kansallisen ihmiskaupan uhrien tunnistamis- ja ohjausjärjestelmän kehitys	23
2.4. Ihmiskaupan uhrien varsinainen tunnistaminen	23
3. Ihmiskaupan uhrien suojelu- ja auttamistoimet	25
3.1. Kansainväliset sopimukset luovat raamit ihmiskaupan uhrien suojelu- ja auttamistoimille	25
3.2. Oleskeluoikeuden myöntäminen ihmiskaupan uhriin	27
3.3. Ihmiskaupan uhrien auttamistoimet kansallisessa lainsäädännössä	28
4. Ihmiskaupan uhrien paluuseen ja palauttamiseen liittyviä kysymyksiä	30
4.1. Dublin III -asetus ihmiskaupan uhrien kohdalla	30
4.2. Lähtömaahan paluuseen ja palauttamiseen liittyviä kysymyksiä	32
5. Kansainvälinen yhteistyö ihmiskaupan torjunnassa	33
5.1. EU-yhteistyö	33
5.2. Muu kansainvälinen yhteistyö	33
6. Haasteet ja hyvät käytänteet	36
6.1. Keskeiset haasteet liittyvät riittäviin resursseihin, pitkiin oleskelulupa- ja rikosprosesseihin sekä viranomaisten kykyyn havaita ihmiskaupan eri muotoja	36
6.2. Turvapaikanhakijoiden ja erityisen haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien kohdalla haasteet korostuvat	40
6.3. Ihmiskaupan haasteisiin pyritään vastaamaan lainsäädännöllä, koulutuksella ja yhteistyöllä	44
6.4. Hyvät käytänteet lähtevät yhteiskunnan peruselementeistä	45
7. Johtopäätökset	48
Lähteet	50

Johdanto

Tämä Euroopan muuttoliikeverkoston ihmiskaupan uhrien havaitsemista, tunnistamista ja suojelemaan koskevan tutkimuksen Suomen kansallinen raportti luo yleiskuvan Suomen käytännöistä liittyen sellaisten ihmiskaupan uhrien havaitsemiseen, tunnistamiseen ja suojelemaan, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia. Raportissa tuodaan myös esille keskeisimpiä haasteita ja hyviä käytäntöjä, jotka ovat nousseet esille ihmiskaupan vastaisessa työssä vuosien saatossa.

Ihmiskaupan vastaista työtä on tehty ja kehitetty Suomessa jo pitkän aikaa. Ihmiskaupan vastaisessa työssä onkin mukana useita toimijoita yhteiskunnan eri sektoreilta, mistä yhtäältä on ollut hyötyä ihmiskaupan eri muotojen tunnistamisessa, uhrien havaitsemisessa sekä monipuolisen avun tarjoamisessa. Toisaalta toimijoiden laaja kirjo vaatii erityistä panostamista yhteistyön sujuvuuteen sekä ajantasaisen tiedon jakamiseen. Raporttia varten on haastateltu viranomaistahoja, kuten ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää, valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattoria, yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistoa, esitutkintaviranomaisia sekä kolmannen sektorin järjestötoimijoita.

Raportissa tarkastellaan ihmiskauppailmiötä eurooppalaisesta ja suomalaisesta kontekstista käsin. Raportin ensimmäisessä osiossa käydään läpi ihmiskaupan vastaista työtä koskevat kansainväliset velvoitteet ja sopimukset, erityisesti EU-tason lainsäädäntö. Myös Suomen ihmiskauppaa koskeva lainsäädäntö on tarkastelun alla.

Raportin toisessa osiossa käsitellään oletetun ihmiskaupan uhrin havaitsemista ja tunnistamista. Ihmiskaupan uhrin havaitsemisella tarkoitetaan tässä tutkimuksessa niin sanottua ensivaiheen tunnistamista eli konkreettista ihmiskauppailmiön havaitsemista. Viranomaisten ohella kuka tahansa voi havaita ihmiskaupan uhrin ja ohjata hänet avun piiriin. Ihmiskaupan uhrin tunnistamisella taas tarkoitetaan ihmiskaupan uhrin varsinaista tunnistamista. Varsinaisesta tunnistamisesta on säädetty laissa ja se on määritelty tiettyjen viranomaisten tehtäväksi. Varsinainen tunnistaminen ei ole edellytys avun piiriin pääsemiselle, mutta selkiyttää uhrin asemaa joissain tilanteissa.

Ihmiskaupan uhrien suojelemaan, jota käsitellään kolmannessa osiossa, tarkoitetaan konkreettista suojelemaan esimerkiksi uudelleen ihmiskaupan uhriksi joutumisen vaaralta, mutta myös kaikkea sitä apua ja tukea, jota ihmiskaupan uhreille on Suomessa tarjolla. Suomessa ihmiskaupan uhrien auttaminen on vastaanottolain mukaan jaettu kahdelle taholle. Auttamistoimien järjestämisestä ihmiskaupan uhriksi, jolla ei ole kotikuntaa Suomessa, vastaa ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, jota ylläpitää Joutsenon vastaanottokeskus. Puolestaan henkilölle, jolla on kotikunta Suomessa, auttamisen palveluita tarjoaa hänen kotikuntansa.¹ Myös kolmas sektori eli järjestöt tarjoavat apua omaan toimintaansa kuuluvilta osin ja käytössään olevien resurssien puitteissa.

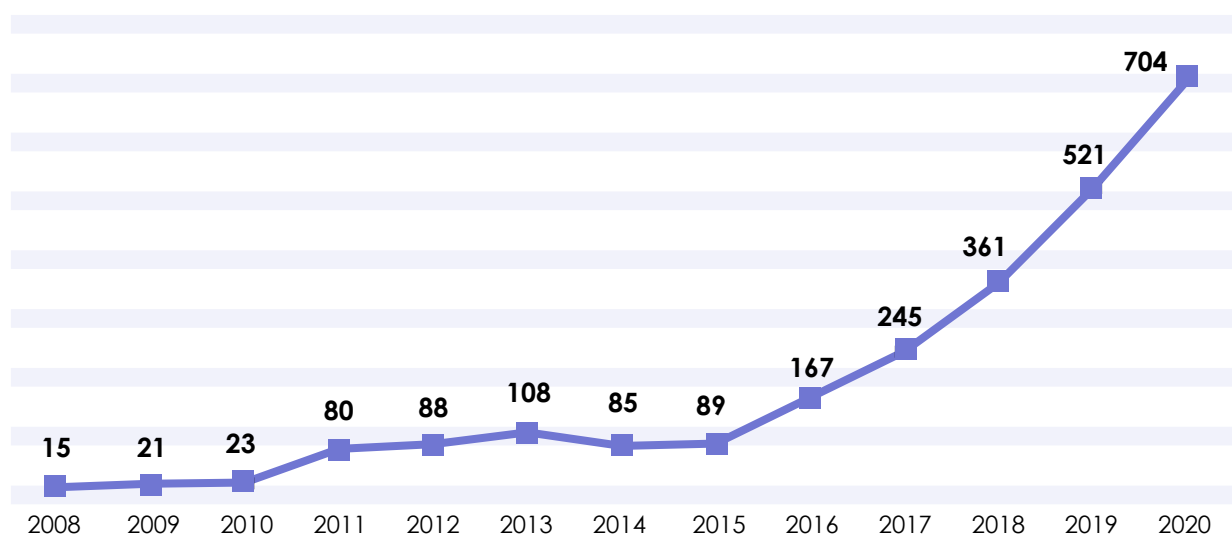
Ihmiskaupan uhrien paluuseen ja palauttamiseen liittyviä kysymyksiä tarkastellaan raportin luvussa neljä. Erityisen tarkastelun kohteena on Dublin-prosessissa olevien uhrien asema, johon liittyy tiettyjä haasteita palvelujen ja avun jatkuvuuden takaamiseksi siirron yhteydessä.

Raportin viidennessä osiossa käsitellään kansainvälistä yhteistyötä ihmiskaupan torjunnassa ja viimeisessä osiossa käsitellään ihmiskaupan vastaisen työn keskeisimpiä haasteita ja hyviä käytäntöjä. Haasteista nostetaan esille esimerkiksi pitkät ja ennakoimattomat rikostutkinta- ja oleskelulupaprosessit, jotka nostavat kynnystä ilmoittaa viranomaisille ihmiskaupparikoksesta ja hakeutua avun piiriin. Hyvien käytänteiden todetaan lähtevän suomalaisen yhteiskunnan perusrakenteista kuten hyvinvointivaltion takaamista peruspalveluista, riippumattomasta oikeuslaitoksesta ja korruption vähyydestä. Myös viranomaisten keskinäistä sekä viranomaisten ja kolmannen sektorin välistä yhteistyötä pidetään Suomessa hyvänä.

¹ Laki kansainvälistä suojelemaan hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (746/2011) (Vastaanottolaki), 38 b §.

Raportin tarkastelujakso on 2015–2020, minä aikana tehdyt uudistukset ovat merkittäväällä tavalla vaikuttaneet ihmiskaupan uhrien havaitsemiseen, tunnistamiseen ja suojeleluun Suomessa. Vuosien varrella tehty työ sekä vahvistunut poliittinen tahto ehkäistä ihmiskauppaa ovat alkaneet tuottaa tulosta, ja ihmiskaupan uhreja on ohjautunut ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään yhä enemmän vuosi vuodelta.

Auttamisjärjestelmän asiakkaat 2008–2020



Kuvio 1. Auttamisjärjestelmän avun piirissä olevat asiakkaat. Aktiivisen tunnistamistyön ja tiedon levittämisen avulla uusia ihmiskaupan uhreja tunnistetaan yhä enemmän joka vuosi ja asiakkaiden määrä onkin miltei 50-kertaistunut hieman yli kymmenessä vuodessa. Lähde: Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (2020).

Keskeiset käsitteet

Tässä tutkimuksessa käytetään muun muassa seuraavia käsitteitä, jotka perustuvat EMN maahanmuutto- ja turvapaikkasanaston määritelmiin, mikäli ei toisin mainita.²

Käsite	Määritelmä
Dublin-asetuksen mukainen siirto	1. Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyn vastuun siirtäminen yhdestä jäsenvaltiosta toiseen jäsenvaltioon. 2. Hakijan (fyysinen) siirtäminen jäsenvaltioon, jonka katsotaan olevan vastuussa hakemuksen käsittelystä Dublin-menettelyn mukaan.
Dublin-menettely	Menettely kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenmaahan jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastaavan jäsenvaltion määrittämiseksi asetuksen (EU) No 604/2013 (Dublin III -asetus) mukaisesti.
Haavoittuvassa asemassa oleva henkilö	Alaikäiset; ilman huoltajaa olevat alaikäiset; vammaiset; vanhukset; raskaana olevat naiset; yksinhuoltajat, joilla on alaikäisiä lapsia; ihmiskaupan uhrit; vakavista sairauksista kärsivät henkilöt; mielenterveyshäiriöistä kärsivät henkilöt sekä kidutuksen, raiskauksen tai muun vakavan psyykkisen, fyysisen tai seksuaalisen väkivallan kohteeksi joutuneet henkilöt, kuten naisten sukuelinten silpomisen uhrit.
Harkinta-aika	Kansallisen lainsäädännön mukaisesti määritetty aika, joka annetaan ihmiskaupan uhreiksi virallisesti tunnistetuille kolmansien maiden kansalaisille, jotta he voivat toipua kokemuksistaan ja päästä rikoksiin syyllistyneiden henkilöiden vaikutuspiiristä niin, että he kykenevät tekemään perustellun päätöksen siitä, tekevätkö he yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa.
Ihmiskaupan uhrin havaitseminen	Mahdollisen ihmiskauppatilanteen tunnistamisprosessi. Täsmennys: Suomessa puhutaan niin sanotusta 'ensivaiheen tunnistamisesta', jonka perusteella mahdollinen ihmiskaupan uhri voidaan ohjata auttamisjärjestelmään.
Ihmiskaupan uhrin tunnistaminen	Virallinen prosessi, jossa varmistetaan ja kuvaillaan ihmiskauppatapaus uhrin tukemisen mahdollistamiseksi jatkossa. ³ Täsmennys: Suomessa ihmiskaupan uhrin varsinainen tunnistaminen on vastaanottolain 38 §:ssä määritetty prosessi, jonka perusteella laissa erikseen määritetyt viranomaiset voivat virallisesti tunnistaa henkilön ihmiskaupan uhriksi.
Ihmiskauppa	Hyväksikäyttötarkoituksessa tapahtuva henkilöiden värvääminen, kuljettaminen, siirtäminen, kätkeminen tai vastaanottaminen, mukaan lukien näihin henkilöihin kohdistuvan määräysvallan vaihtaminen tai siirtäminen, voimankäytöllä uhkaamisen tai voimankäytön tai muun pakottamisen, sieppauksen, petoksen, harhaanjohtamisen, vallan väärinkäytön tai haavoittuvan aseman hyödyntämisen avulla taikka toista henkilöä määräysvallassaan pitävän henkilön suostumuksen saamiseksi annetun tai vastaanotetun maksun tai edun avulla.
Kansainvälinen suojelu	Yleisessä kontekstissa kansainvälisen yhteisön kansainvälisen lainsäädännön mukainen toiminta, jonka tarkoituksena on suojella tietyn ihmisryhmän perusoikeuksia heidän alkuperä-/lähtömaansa ulkopuolella, kun he eivät saa kansallista suojelua omassa maassaan. EU-kontekstissa suojelu, joka kattaa pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman.

² Euroopan muuttoliikeverkosto (EMN) (2019). Maahanmuutto- ja turvapaikkasanasto 6.0.

³ Oheinen määritelmän suomenkielinen käännös tullaan päivittämään EMN:n Maahanmuutto- ja turvapaikkasanaston seuraavaan versioon.

Kansallinen ihmiskaupan uhrien tunnistamis- ja ohjausjärjestelmä⁴	Mekanismi, jonka avulla pyritään tunnistamaan, suojelemaan ja avustamaan ihmiskaupan uhreja ohjaamalla heitä edelleen ja jonka toimijoita ovat asianomaiset viranomaiset ja kansalaisyhteiskunta. ⁵
Oletettu ihmiskaupan uhri	Henkilö, joka täyttää EU:n asetusten ja kansainvälisten sopimusten kriteerit, mutta jota asiaankuuluva viranomainen (esimerkiksi poliisi) ei ole virallisesti tunnistanut ihmiskaupan uhriksi tai joka on kieltäytynyt virallisesta tai oikeudellisesta ihmiskaupan uhriksi tunnistamisesta.
Rikoksen uhri	Henkilö, jolle on aiheutunut rikoksesta vahinko, kuten fyysinen, henkinen tai emotionaalinen haitta taikka taloudellinen menetys taikka sellaisen henkilön perheenjäsen, joka on kuollut rikoksen seurauksena. ⁶
Vapaaehtoinen paluu	Tuettu tai itsenäinen, palaajan vapaaseen tahtoon perustuva paluu alkuperä-/lähtömaahan, kauttakulkumaahan tai kolmanteen maahan.

⁴ Englanninkielisessä raportissa National Referral Mechanism (NRM). Oheinen termin suomenkielinen käännös tullaan päivittämään EMN:n Maahanmuutto- ja turvapaikkasanaston seuraavaan versioon.

⁵ EU:n ihmiskauppadirektiivin (2011/36/EU) Artiklan 11(4) mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet luodakseen tarkoituksenmukaiset mekanismit uhrien tunnistamiseksi varhaisessa vaiheessa samoin kuin heidän auttamisekseen ja tukemisekseen yhteistyössä alan tukijärjestöjen kanssa. Lähde: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/36/EU (Ihmiskauppadirektiivi), ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta ja neuvoston puitepäätöksen 2002/629/YOS korvaamisesta.

⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/29/EU (Uhrdirektiivi), rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelemaa koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä neuvoston puitepäätöksen 2001/220/YOS korvaamisesta.

1. Ihmiskauppailmiö ja sitä koskeva lainsäädäntö Euroopassa ja Suomessa

1.1. Ihmiskauppa Euroopassa ja EU-alueella

Ihmiskauppa on monimutkainen ilmiö, ja käsite laajentuu uusien hyväksikäytön muotojen tullessa esille. Yhtenä yleisesti hyväksytyynä määritelmänä on kuitenkin pidetty **YK:n järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen yleissopimuksen (nk. Palermon sopimus) ihmiskauppaa käsittelevän lisäpöytäkirjan** määritelmää, jota käytetään myös direktiivin 2011/36/EU (**ihmiskauppadirektiivi**) 2 artiklassa:

Henkilöiden rekrytointi, kuljetus, siirto, rahtaus tai vastaanotto sekä kontrollointi uhan, väkivallan tai muun pakotuksen, sieppauksen tai petoksen keinoin, taikka heidän haavoittuvaisuuteensa perustuvan tai maksujen tai etujen antamisesta tai vastaanottamisesta saadun vallan väärinkäytön turvin. Ihmiskauppaan lukeutuva hyväksikäyttö sisältää vähintään prostituution hyväksikäyttöä tai muuta seksuaalista hyväksikäyttöä, pakkotyötä tai -palveluita, orjuutta tai elinten poistamista.⁷

Lisäksi alle 18-vuotiaiden lasten kohdalla pelkästään värväys, kuljetus, siirtäminen, kätkeminen tai vastaanottaminen hyväksikäyttötarkoituksessa katsotaan ihmiskaupaksi.⁸

Ihmiskauppa on näin ymmärrettävä moniulotteisena ilmiönä, johon poikkeuksetta liittyy vahvaa ja ihmis-oikeuksia loukkaavaa kontrollia ja kiristystä sekä joskus maahanmuuttosäännösten rikkomista. Euroopan tasolla seksikauppa on yleisin ihmiskaupan muoto (60 prosenttia), siinä missä työperäinen hyväksikäyttö on toiseksi suurin (15 prosenttia). Muita havaittuja ihmiskaupan muotoja ovat rikollisuudessa tapahtuva hyväksikäyttö, kerjäämiseen pakottaminen, elinkauppa, pakkoavioliitot sekä laittomat adoptiot. 72 prosenttia havaituista ja tunnistetuista uhreista on naisia ja tyttöjä: naiset ja tytöt ovat erityisen haavoittuvia seksuaaliselle hyväksikäytölle (92 prosenttia kaikista uhreista). Miehet ovat haavoittuvaisin ryhmä työperäiselle hyväksikäytölle (68 prosenttia kaikista uhreista). 22 prosenttia kaikista uhreista on lapsia. Vuonna 2020 56 prosenttia uhreista olivat kolmansien maiden kansalaisia, ja useat olivat joutuneet hyväksikäytön uhriksi EU:n ulkopuolella, matkalla Eurooppaan.⁹

Ihmiskaupan vastaista työtä on käsitelty useassa kansainvälisessä sopimuksessa, mukaan lukien **EU:n perusoikeuskirja**;¹⁰ YK:n kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen sopimuksen lisäpöytäkirja ihmiskaupan ja etenkin lapsi- ja naiskaupan ehkäisemisestä, tukahduttamisesta ja rankaisemisesta (**Palermon sopimuksen lisäpöytäkirja**);¹¹ **Euroopan neuvoston sopimus ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta** (sopimusta valvoo Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisen toiminnan asiantuntijaryhmä GRETA);¹² **Istanbulin sopimus**;¹³ **YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (CEDAW)**;¹⁴ **Kansalaisyhteisöjä ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (ICCPR)**;¹⁵ **YK:n maailmanlaajuiset sopimukset maahanmuuttoa¹⁶ ja pakolaisia¹⁷ koskien**; sekä YK:n kestävä kehityksen **Agenda 2030**.¹⁸

⁷ United Nations General Assembly (UNGA) (2000). Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime (Palermo Protocol), 2000.; Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/36/EU (Ihmiskauppadirektiivi), ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta ja neuvoston puitepäätöksen 2002/629/YOS korvaamisesta.

⁸ Ihmiskauppa.fi (päiväämätön). Ihmiskaupan vastaista työtä koskevat kansainväliset velvoitteet ja sopimukset.

⁹ European Commission (2020). Fact Page on Trafficking in Human Beings; Euroopan Komissio (14.4.2021). Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: Ihmiskaupan torjuntaa koskeva EU:n strategia 2021–2025. COM (2021) 171 final.

¹⁰ Euroopan Unionin virallinen lehti (EUVL). Euroopan Unionin Perusoikeuskirja (2012/C 326/02).

¹¹ United Nations General Assembly (UNGA) (2000). Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime (Palermo Protocol), 2000.

¹² Council of Europe (2005). Convention on Action against Trafficking in Human Beings.

¹³ Council of Europe (2011). Convention on Preventing and Combating Violence Against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention).

¹⁴ United Nations General Assembly (UNGA) (1979). Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW), 1979.

¹⁵ United Nations General Assembly (UNGA) (1966). International Covenant on Civil and Political Rights, 1966.

¹⁶ United Nations General Assembly (UNGA) (2018). Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, 2018.

¹⁷ United Nations General Assembly (UNGA) (2018). Global Compact for Refugees, 2018.

¹⁸ United Nations General Assembly (UNGA) (2015). 2030 Agenda for Sustainable Development, 2015. Ihmiskauppaa käsitellään seuraavien tavoitteiden alla: Tavoite 5 (Sukupuolten tasa-arvo), Tavoite 8 (Kohtuulliset työolosuhteet ja taloudellinen kasvu) ja Tavoite 16 (Rauha, oikeus ja vahvat instituutiot).

EU:N MAAHANMUUTTO- JA TURVAPAIKKAPOLITIIKKA SEKÄ -LAINSÄÄDÄNTÖ

EU:n turvapaikkapolitiikka perustuu **Geneven pakolaissopimukseen**,¹⁹ joka määrittelee, kuka on pakolainen sekä mitkä ovat keskeiset periaatteet pakolaisten suojelulle. Geneven pakolaissopimus määrittelee pakolaiseksi henkilön, joka on lähtenyt kotimaastaan vainon aiheuttaman pelon vuoksi: vainon voi aiheuttaa rotu, uskonto, kansallisuus, poliittinen mielipide tai tiettyyn yhteiskuntaryhmään kuuluminen. Sopimukseen sisältyy kohta niin kutsutusta non-refoulement-säännöstä, jonka mukaan ketään ei saa lähettää takaisin maahan, jossa häntä kohtaa vaino yllä mainituista syistä johtuen. EU:n turvapaikkalainsäädäntöön liittyvät keskeisesti myös **Dublin III -asetus**,²⁰ joka määrittelee turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan EU-maan ja keskeiset hakemusmenettelyt sekä **Eurodac-asetus**,²¹ joka ohjaa Euroopan unionin sormenjälkitietokantaa turvapaikanhakijoiden ja säännösten vastaisesti rajan ylittäneiden tunnistamiseksi.

Turvapaikka- ja ihmiskauppalainsäädäntöön liittyvät myös ihmiskauppadirektiivi (2011/36/EU), määritelmädirektiivi (2011/95/EU), menettelydirektiivi (2013/32/EU), vastaanottodirektiivi (2013/33/EU), sekä rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista annettu, niin kutsuttu uhridirektiivi (2012/29/EU). Direktiivit luovat vähimmäisvaatimukset ihmiskaupan uhreille tarjottavista suojelu- ja tukitoimista: **Ihmiskauppadirektiivi** asettaa kontekstin muun muassa jo tunnistetuille ihmiskaupan eri muodoille, keskeisille auttamistoimille ja uhrien suojelulle, rikosvastuun ja rankaisemattomuusperiaatteen toteutumiseksi sekä ilmiön tilastoimiselle. **Määritelmädirektiivin** tarkoituksena on yhtenäistää sitä, miten jäsenmaat tulkitsevat Geneven pakolaissopimuksen mukaista pakolaisen määritelmää. Se myös määrittelee toissijaisen suojelun kriteerit sekä vähimmäisvaatimukset sille, miten pakolaisia ja toissijaista suojelua saavia tulee kohdella.²² EU:n kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä annetussa direktiivissä eli **menettelydirektiivissä** säädetään laajasti turvapaikkaprosessiin liittyvistä vaiheista, kuten turvapaikkapuhuttelujen tekemisestä, turvapaikanhakijan oikeusavusta ja valitus-oikeudesta. Direktiivi määrittelee myös nopeutetut menettelyt ja rajamenettelyt.²³ **Vastaanottodirektiivi** määrittelee turvapaikanhakijoiden vastaanoton vähimmäisvaatimukset, kuten majoituksen, terveydenhuollon tai taloudellisen tuen. Lisäksi direktiivissä määrätään liikkumisen vapaudesta, oikeudesta työntekoon sekä erityisryhmien kohtelusta. Vastaanottodirektiivin artiklojen 21 ja 22 mukaan ihmiskaupan uhrit ovat haavoittuvassa asemassa ja yksilöllisen arvioinnin jälkeen heille tulee tarjota palveluita, jotka vastaavat heidän erityisiin vastaanottotarpeisiinsa.²⁴ Keskeistä direktiiveissä on uhrien aseman parantaminen, ja esimerkiksi **uhridirektiivin** mukaan ”henkilön tulee saada auttamistoimia heti, kun on syytä olettaa, että hän on voinut joutua ihmiskaupan uhriksi, huolimatta siitä, onko hän valmis toimimaan todistajana ihmiskauppiaita vastaan.”²⁵

Maahanmuutto- ja turvapaikka-asiat ovat historiallisesti olleet verrattain vaikeita EU:lle ja jäsenvaltioille. Erityisesti vuodet 2015–2016 osoittivat, että järjestelmässä on puutteita: hakemusten käsittely kestää liian kauan, suojelun myöntämisen perusteet eivät ole yhtenäisiä jäsenmaissa, eikä vastuu muuttoliikkeen hallinnasta jakaudu jäsenmaiden kesken oikeudenmukaisesti. **EU:n uusi muuttoliike- ja turvapaikkasopimus** nostaa esille keskeisiä Euroopan maahanmuuttopolitiikkaan liittyviä ongelmakohtia ja esittää keinoja parantaa ja nopeuttaa menettelyjä kautta koko turvapaikka- ja muuttoliikejärjestelmän. Sopimuksen painotus on oikeudenmukaisessa vastuunjaossa ja yhteisvastuun periaatteessa.²⁶

¹⁹ Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) Yleiskokous (1951). Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus. 77/1968. (Geneven pakolaissopimus).

²⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013 (Dublin III -asetus), kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta.

²¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 603/2013 (Eurodac-asetus), Eurodac-järjestelmän perustamisesta sormenjälkien vertailua varten kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 604/2013 tehokkaaksi soveltamiseksi sekä jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten ja Europolin esittämistä, Eurodac-tietoihin lainvalvontatarkoituksessa tehtäviä vertailuja koskevista pyynnöistä sekä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen laaja-alaisen tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaavan eurooppalaisen viraston perustamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 1077/2011 muuttamisesta.

²² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/95/EU (Määritelmädirektiivi), vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle.

²³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/32/EU (Menettelydirektiivi), kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä.

²⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/33/EU (Vastaanottodirektiivi), kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista, artikla 21 ja 22.

²⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/29/EU (Uhridirektiivi).

²⁶ European Commission (2020). Communication on a New Pact on Migration and Asylum.

Ihmiskaupan osalta uhrien asema on ollut yhä enemmän huomiota saava seikka. Ihmiskaupan uhrin voivat kärsiä useista fyysisistä ja psyykkisistä terveydellisistä ongelmista, jotka johtuvat brutaalista fyysisestä ja emotionaalista pahoinpitelystä ihmiskauppioiden toimesta. Uurit voivat joutua työskentelemään vaarallisissa työoloissa tai asumaan epäinhimillisissä oloissa, joissa ei ole mahdollista huolehtia hygieniasta, terveydestä tai saada riittävää ravintoa. Ihmiskaupan aiheuttamat jäljet voivat vaikuttaa uhrin elämään pysyvästi, ja sen vuoksi on tärkeää, että ihmiskaupan vastainen työ perustuu ensi sijassa ihmisoikeuksiin ja uhrilähtöisyyteen.²⁷ **Vuonna 2012 EU pyysi jäsenvaltioita toimeenpanemaan systemaattisia keinoja uhrien tunnistamiseksi, suojelemiseksi ja auttamiseksi.** Keinojen tulee sisältää säännöllisen koulutuksen tarjoamista sellaisille viranomaisille, jotka todennäköisimmin kohtaavat työssään (mahdollisia) ihmiskaupan uhreja, jotta mahdollisia uhreja voitaisiin paremmin havaita ja suojella. Siitä lähtien ihmiskaupan vastaista työtä on pyritty kehittämään niin jäsenmaiden kuin unionin tasolla: EU julkaisi huhtikuussa 2021 **Ihmiskaupan torjuntaa koskevan EU:n strategian vuosille 2021–2025.** Strategiassa painotetaan ihmiskaupan uhrien tunnistamista **mahdollisimman aikaisessa vaiheessa** sekä tarvittavien auttamistoimien tarjoamista uhrien toipumisen takaamiseksi. Strategian mukaan ihmiskaupan vastaisen työn kehittämiseksi on tärkeää luoda toimivia yhteistyökanavia niin EU-instituutioiden, kansallisten toimijoiden kuin kolmansien maiden toimijoiden välillä.²⁸

1.2. Ihmiskauppa Suomessa

IHMISKAUPPAA KOSKEVA LAINSÄÄDÄNTÖ SUOMESSA

Ihmiskaupan vastaista työtä on tehty Suomessa jo pitkään. Ihmiskauppa kriminalisoitiin Suomessa omalla rikosnimikkeellään vuonna 2004. Ihmiskaupan määritelmä ulkomaalaislain 3 §:n 22 kohdassa on sidottu rikoslain ihmiskaupparikoksen määritelmään. **Ulkomaalaislain**²⁹ 3 §:n 23 kohdan mukaan ihmiskaupan uhrilla tarkoitetaan ulkomaalaista, jonka voidaan perustellusti epäillä joutuneen ihmiskaupan uhriksi. Ihmiskauppa ja sen törkeä tekemuoto on säädetty Suomessa rangaistavaksi rikoslain vapautteen kohdistuvia rikoksia koskevan 25 luvun 3 ja 3 a §:ssä.

Rikoslain³⁰ 25 luvun 3 §:n määritelmän mukaan ihmiskaupasta tuomitaan se, joka

- 1) käyttämällä hyväksi toisen riippuvaista asemaa tai turvatonta tilaa taikka toista painostamalla,
- 2) erehdyttämällä toista tai tämän erehdystä hyväksi käyttämällä,
- 3) maksamalla korvauksen toista määräysvallassaan pitävälle henkilölle tai
- 4) ottamalla vastaan sellaisen korvauksen

ottaa toisen määräysvaltaansa, värvää toisen taikka luovuttaa, kuljettaa, vastaanottaa tai majoittaa toisen hänen saattamiseen parituksen tai siihen rinnastettavan seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi, pakko-työhön tai muihin ihmisarvoa loukkaaviin olosuhteisiin taikka elimien tai kudoksien poistamiseksi.

Alle 18-vuotiaiden uhrien kohdalla ihmiskaupasta tuomitaan myös se, joka ottaa määräysvaltaansa kahdeksaatoista vuotta nuoremman henkilön taikka värvää, luovuttaa, kuljettaa, vastaanottaa tai majoittaa tämän 1 momentissa mainitussa tarkoituksessa, vaikka mitään edellä olevaa 1 momentin 1–4 kohdassa tarkoitettua keinoa ei olisi käytetty.

Rikoslain 25 luvun 3 a §:ssä on lueteltu ihmiskaupan tunnusmerkistön kvalifiointiperusteet, joiden mukaan rikosentekijä tuomitaan törkeästä ihmiskaupasta. Ihmiskaupassa on kyse niin sanotusta kansainvälisestä rikoksesta (RL 7 §), eikä rikoksen tunnusmerkistön täyttymisen näkökulmasta ole väliä, onko teko tapahtunut Suomessa vai sen ulkopuolella. Ihmiskaupan tunnusmerkistö sisältää kolme eri osatekijää, jotka ovat **keino, tekotapa** (toiminta) ja (hyväksikäyttö) **tarkoitus**. Jotta ihmiskaupan tunnusmerkistö täyttyy, kaikkien kolmen osatekijän on täytyttävä. Lisäksi niiden välillä on oltava yhteys.³¹ Alaikäisten kohdalla pelkkä tekotapa ja tarkoitus riittävät ihmiskaupan tunnusmerkistön täyttymiseen.³²

²⁷ International Organization for Migration (IOM), United Nations Global Initiative to Fight Human Trafficking (UN.GIFT) and London School of Hygiene and Tropical Medicine (2009). Caring for Trafficked Persons: A Guide for Health Providers.

²⁸ Op. cit. Euroopan komissio (14.4.2021). Ihmiskaupan torjuntaa koskeva EU:n strategia 2021–2025.

²⁹ Ulkomaalaislaki (30.4.2004/301).

³⁰ Rikoslaki (19.12.1889/39).

³¹ Maahanmuuttovirasto (2020). Mahdollisen ihmiskaupan uhrin asian käsitteleminen Maahanmuuttovirastossa. MIGDno–2020–255.

³² Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikoslain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 34/2004vp.). s. 96.

Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti ihmiskaupan uhrit ovat oikeutettuja apuun ja tukeen. Suomessa **ihmiskaupan uhrien auttaminen on järjestetty ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän kautta**. Auttamisjärjestelmä toimii Joutsenon vastaanottokeskuksessa, joka on osa Maahanmuuttovirastoa.³³ Auttamisjärjestelmästä on säädetty kansainvälistä suojele hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011, vastaanottolaki) 4 luvussa. Auttamisjärjestelmän toimintaa käsitellään tarkemmin tässä luvussa, kappaleessa 'Kolmansista maista tulevat ihmiskaupan uhrit ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmässä vuosina 2015–2020' sekä luvussa 3.2. 'Ihmiskaupan uhrien auttamistoimet kansallisessa lainsäädännössä'. Jäljempänä mainitussa luvussa on avattu tarkemmin auttamistoimia koskevaa lainsäädäntöä, josta käy esille eri toimijoiden rooli. Auttamisjärjestelmän auttamisroolin lisäksi **kunnat** vastaavat auttamistoimien järjestämisestä uhreille, joilla on kotikunta Suomessa.

KEHITYSKULUT 2015–2020

Vuosien varrella tehty työ sekä vahvistunut poliittinen tahto ehkäistä ihmiskauppaa ovat alkaneet tuottaa tulosta.³⁴ Vuosina 2015–2020 on tehty useita uudistuksia, jotka ovat merkittäväällä tavalla vaikuttaneet ihmiskaupan uhrien havaitsemiseen, tunnistamiseen ja suojeleluun. **Ihmiskaupan vastaisilla toimintaohjelmilla** on pyritty edistämään muun muassa ihmiskaupan havaitsemista, uhrien avun saantia, rikosvastuun toteutumista sekä kansallista ja kansainvälistä yhteistyötä. Ensimmäinen kansallisen tason toimintasuunnitelma laadittiin vuonna 2005³⁵ ja sitä on myöhemmin päivitetty säännöllisesti. Uusin valtakunnallinen ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma hyväksyttiin 6.5.2021.³⁶ Eri tahojen julkaisemat **selvitykset ja raportit ovat olleet kehittämistyön taustalla**. Esimerkiksi yhdenvertaisuusvaltuutettu, Euroopan kriminalipoliittikan instituutti (HEUNI) ja Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisen toiminnan asiantuntijaryhmä (GRETA) ovat raportoineet haasteista ja kehittämiskohdista suomalaisessa järjestelmässä. Raportoinnin aiheina ovat olleet muun muassa ihmiskaupan uhrien suojeleluun ja oleskelulupiin liittyvä lainsäädäntö, havaitsemiseen suunnattu koulutus ja resurssit sekä kansallisen ihmiskaupan uhrien tunnistamis- ja ohjausjärjestelmän kehittäminen.³⁷ Esimerkkinä tällaisesta selvityksestä voidaan mainita yhdenvertaisuusvaltuutetun ja HEUNIn maaliskuussa 2018 julkaisema selvitys *Tuntematon tulevaisuus: selvitys ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön toimivuudesta*.³⁸ Tämä selvitys ja *Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018*³⁹ sekä niissä ehdotetut uudistukset ovatkin toimineet pohjana vuoden 2021 ihmiskaupan vastaiselle toimenpideohjelmalle.⁴⁰

Yksi keskeisimmistä tavoitteista vuosina 2015–2020 on ollut **kehittää lainsäädäntöä ja käytänteitä siten, että uhrit kokisivat turvalliseksi tuoda esille tilanteensa viranomaisille**. Esimerkkinä tästä on vastaanottolakiin⁴¹ vuonna 2015 tehty muutos, jonka myötä ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä⁴² sai valtuudet myöntää harkinta- ja toipumisaikoja, sekä toimia yhtenä ihmiskaupan uhrin virallisesti tunnistavana tahona. Lakiuudistuksen tarkoituksena oli selkeyttää auttamisjärjestelmän asiakkaaksi pääsyä, siitä poistumista sekä palveluiden saamista.⁴³ Auttamisjärjestelmä myös tarkensi rooliaan linjaamalla, ettei se ilmoita uusia asiakkaita poliisille, minkä on katsottu laskevan kynnystä hakeutua järjestelmän palveluihin.⁴⁴

Muista ihmiskaupan uhrien asemaan vaikuttavista muutoksista voidaan mainita ns. **uhridirektiivin⁴⁵ mukanaan tuomat lainsäädäntömuutokset**. Uhidirektiivi on keskeinen rikoksen uhrien asemaan liittyvä

³³ Op. cit. Maahanmuuttovirasto (2020).

³⁴ Ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori, haastattelu 8.9.2021.

³⁵ Ulkoasiainministeriö (2005). Ihmiskaupan vastainen toimintasuunnitelma.

³⁶ Roth, V. & Luhtasaari, M. (2021). Suomi torjuu ihmiskauppaa: Ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma.

³⁷ Group of Experts on Action Against Trafficking In Human Beings (GRETA) (2019). Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Finland: Second Evaluation Round; Sisäministeriö (2021A), Laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastainen toimintaohjelma vuosille 2021–2024; Valovirta, A. & Kainulainen, H. (2021). Ihmiskaupan uhrin oleskelulupakäytäntö.

³⁸ Koskenoja, M., Ollus, N., Roth, V., Viuhko, M. & Turkia, L. (2018). Tuntematon tulevaisuus: selvitys ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön toimivuudesta.

³⁹ Yhdenvertaisuusvaltuutettu (2018). Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018.

⁴⁰ Yhdenvertaisuusvaltuutettu (2021). Yhdenvertaisuusvaltuutetun vuosikertomus 2020.

⁴¹ Laki kansainvälistä suojele hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (Vastaanottolaki) 746/2011.

⁴² Joutsenon vastaanottokeskus ylläpitää kansainvälistä suojele hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetussa laissa (746/2011) tarkoitettua auttamisjärjestelmää.

⁴³ United States Department of State (2015). 2015 Trafficking In Persons Report – Finland.

⁴⁴ Ihmiskauppa.fi (22.11.2018). Auttamisjärjestelmällä ei ole ilmoitusvelvollisuutta.

⁴⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/29/EU (Uhidirektiivi).

EU-säännös, johon liittyvät lainmuutokset tulivat pääosin voimaan Suomessa vuonna 2016. Merkittävimmät muutokset olivat Suomen lainsäädäntöön lisätyt säännökset esitutkintaviranomaisten velvollisuudesta ilmoittaa uhrille tämän oikeuksista, tehdä asianomistajasta henkilökohtainen arviointi suojelun tarpeesta sekä ohjata uhri tukipalveluihin.⁴⁶ Uusin ihmiskaupan uhrien asemaa parantava lainmuutos tuli voimaan 1.10.2021. **Lainmuutos parantaa työperäisen hyväksikäytön tai ihmiskaupan uhriksi joutuneen kolmannen maan kansalaisen asemaa.**⁴⁷ Ulkomaalaislakiin lisättiin säännös työnantajan moitittavan menettelyn takia myönnettävästä jatkoluovasta (UuKL 54 b §). Muutoksen myötä ulkomaalaiselle voidaan jatkossa myöntää oleskelulupa uuden työn hakemista tai yritystoimintaa varten, jos on perusteltua aihetta epäillä, että hän on joutunut työnantajansa taholta työperäisen hyväksikäytön uhriksi. Merkittävää on, että tämän oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä, että ulkomaalaisen toimeentulo olisi turvattu. Kyseisen oleskeluluvan nojalla ulkomaalainen voi työskennellä ilman ammattialarajoitusta tai muuta rajoitusta, jolloin uuden työn löytäminen on helpompaa. Lisäksi uhrin perheenjäsenelle voidaan myöntää oleskelulupa perhesiteen perusteella. Perheenjäsenten kohdalla toimeentuloedellytys jää voimaan, mutta siitä voidaan poiketa tapauskohtaisen harkinnan perusteella.⁴⁸ Laista ei kuitenkaan ole vielä soveltamiskäytäntöä, eivätkä sen vaikutukset ihmiskaupan uhrien asemaan ole tiedossa. Mikäli oleskelulupaa tullaan soveltamaan myös työssä hyväksikäytettyihin ihmiskaupan uhreihin, lisäävät oleskelulupaan liittyvät muutokset myös ihmiskaupan uhrin suojaa verrattuna nykytilanteeseen, jossa asian esille tuonut uhri voidaan käännäyttää takaisin kotimaahansa tekijän jäädessä vaille syytettä.⁴⁹ Rikosuhripäivystys huomauttaa, että laki ei kuitenkaan koske turvapaikanhakijoita, jotka ovat yhä yksi haavoittuvimmista ryhmistä ihmiskaupalle.⁵⁰

Valtioneuvoston **ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattorin** rooli luotiin vuonna 2020. Koordinaattorin toimenkuvaan kuuluu muun muassa kansallisen ihmiskaupan vastaisen toimenpideohjelman rakentaminen. Uuden roolin myötä Suomessa on vakiintumassa käytäntö, jossa **yhdenvertaisuusvaltuutetun kansallinen ihmiskaupparaporttija** nostaa esille kehittämiskohteita ihmiskaupan vastaisessa työssä ja ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori muotoilee haasteet konkreettisiksi politiikkaehdotuksiksi.⁵¹

Myös poliisin toimintaa on kehitetty ihmiskaupan havaitsemiseksi. Poliisin kyky havaita ja paljastaa ihmiskauppaa on riippuvainen tähän työhön ohjatuista resursseista. Resurssitilannetta on pidetty esillä vuosina 2015–2020.⁵² Vuonna 2021 **poliisiin perustettiin valtakunnallinen, ihmiskaupparikoksia paljastava ja tutkiva ryhmä**, jonka tavoitteena on kehittää ihmiskaupparikollisuuteen liittyvää paljastavaa toimintaa.

Ihmiskaupan vastaisen työn edistäminen ei kuitenkaan aina ole ollut itsestäänselvyys: esimerkiksi vuosina 2015–2019 tehdyt lakimuutokset turvapaikkaprosessissa saivat aikaan tilanteen, jossa **itse turvapaikka-prosessi on aiheuttanut haavoittuvuutta hyväksikäytölle** muun muassa vastaanottopalveluiden lakkaamisen muodossa.⁵³ Yhdenvertaisuusvaltuutettu on puuttunut myös kuntien toimijuuteen avun tarjoajina. Kunnat eivät ole aina pystyneet tarjoamaan riittävästi ja tarpeeksi laadukasta apua ihmiskaupan uhreille, ja niiden roolia ja vastuuta selkeytettiin vuonna 2019.⁵⁴

Ihmiskaupan uhrien havaitseminen ja heidän avun piiriin hakeutumisensa on ollut keskeinen teema myös ihmiskaupan vastaisen työn hankkeissa: **hankkeita ovat järjestäneet kansalaisjärjestöt ja auttamisjärjestelmä.** Auttamisjärjestelmän IHME-hankkeessa (2017–2019) tarjottiin koulutusta esitutkintaviranomaisille ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen ja uhrien ohjaamiseen auttamisjärjestelmään. Hanke sai rahoitusta EU:n sisäisen turvallisuuden rahastosta. Pro-tukipisteen *Askelmerkit dialogiseen tunnistamiseen* -hankkeessa (2016–2017), EU:n sisäisen turvallisuuden rahaston tuella taas tehtiin videoanimaatioita ihmiskaupan tunnistamisesta.⁵⁵ Lisäksi Rikosuhripäivystys (RIKU) on julkaissut työperäistä ihmiskauppaa koskevan videoanimaation 16 kielellä.⁵⁶ Materiaalia käytetään koulutusmateriaalina laajasti eri ammattiryhmissä.⁵⁷ Koulutuksella onkin havaittu olevan keskeinen rooli erityisesti ihmiskaupan uhrien havaitsemisessa. Positiivisten lakiuudistusten ja toimintaohjelmien sekä eri sidosryhmien kehittämien koulutusten yhteisvaikutus

⁴⁶ Op. cit. Roth, V. & Luhtasaari, M., (2021, s. 12).

⁴⁷ Laki ulkomaalaislain muuttamisesta (554/2021).

⁴⁸ Maahanmuuttoviraston lupa- ja kansalaisuusyksikkö, haastattelu, 16.9.2021.

⁴⁹ Yhdenvertaisuusvaltuutettu, haastattelu, 6.9.2021; Maahanmuuttoviraston lupa- ja kansalaisuusyksikkö, haastattelu, 16.9.2021.

⁵⁰ Rikosuhripäivystys, haastattelu, 23.9.2021.

⁵¹ Ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori, haastattelu, 8.9.2021.

⁵² Mm. Poliisihallitus (2018). Poliisihallituksen asiantuntijalausunto Eduskunnan hallintovaliokunnalle (10.9.2018).

⁵³ Yhdenvertaisuusvaltuutettu, haastattelu, 6.9.2021.

⁵⁴ Yhdenvertaisuusvaltuutettu (2020). Yhdenvertaisuusvaltuutetun vuosikertomus 2019.

⁵⁵ Pro-tukipiste (17.10.2018). Pro tukipiste The victim of a human trafficking offence is entitled to help. [video].

⁵⁶ Rikosuhripäivystys (2.10.2018). Englanti: Every foreigner has the same rights at work as Finnish citizens. [video].

⁵⁷ Pro-tukipiste, haastattelu, 6.10.2021.

on johtanut siihen, että Suomessa ihmiskaupan uhrien havaitseminen ja heidän avun piiriin ohjaamisensa on kasvanut voimakkaasti. Muita tärkeitä hankkeita ovat auttamisjärjestelmän IKUT-hanke, joka pyrkii lisäämään yritysten kapasiteettia ihmiskaupan vastaisessa työssä⁵⁸ sekä neliopilajjärjestöjen⁵⁹ *Harmaan erisävyt* -hanke, jossa kehitettiin palvelupolkuja niille asiakkaille, jotka eivät pääse tai halua ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakkaiksi.⁶⁰

IHMISKAUPPA MEDIASSA

Ihmiskauppatapaukset ja trendit olivat esillä myös mediassa. Keskustelua herättäneitä aiheita olivat esimerkiksi Maahanmuuttoviraston julkaisemat raportit ennätysellisestä auttamisjärjestelmään ohjautuneiden uhrien määrästä,⁶¹ HEUNIn raportti lapsikaupasta⁶² sekä erityisesti käännytyspäätöksen saaneen Itohan Okundayen tapaus, jossa pakkoprostituution uhriksi joutunut äiti ja hänen lapsensa päätettiin käännyttää Italiaan.⁶³ Myös työperäisen ihmiskaupan tapaukset saivat mediahuomiota, ja etenkin marjanpoimijoiden ja nepalilaisravintoloiden työntekijöiden tarinat sekä siivousalalla tapahtuneet hyväksikäyttötapaukset puhututtivat.⁶⁴ Muita aiheita olivat ihmiskaupan uhrien oleskelulupaun liittyvät käytännöt sekä Euroopan turvallisuus ja yhteistyöjärjestön (ETYJ) raportti, joka korosti yhtäältä Suomen positiivista poliittista tahtotilaa ihmiskaupan vastaisessa työssä, mutta toisaalta toi esille puutteita rikosvastuun toteutumisessa.⁶⁵

KOLMANSISTA MAISTA TULEVAT IHMISKAUPAN UHRIT IHMISKAUPAN UHRIEN AUTTAMISJÄRJESTELMÄSSÄ VUOSINA 2015–2020

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä on viranomainen, jonka tehtävä on auttaa mahdollisesti ihmiskaupan uhriksi joutuneita henkilöitä. Auttamisjärjestelmä toimii valtakunnallisesti ja on auttanut ihmiskaupan uhreja vuodesta 2006 lähtien. Auttamisjärjestelmä on siten Suomessa viranomaistahoista se, jolla on parhaiten saatavilla tietoa havaituista ja tunnistetuista ihmiskaupan uhreista. Auttamisjärjestelmään ohjautuneet uhrin voivat olla kotoisin kolmansista maista, EU:sta tai Suomesta. Kolmansista maista tulevia ihmiskaupan uhreja otetaan auttamisjärjestelmän asiakkaiksi kuitenkin suhteessa eniten. Esimerkiksi vuonna 2020 91 prosenttia uusista asiakkaita oli turvapaikanhakijoita, oleskeluluvan saaneita, kotoisin viisumivapaasta maasta tai säännösten vastaisesti maassa, siinä missä EU- tai Suomen kansalaisia oli 9 prosenttia.⁶⁶ Myös viranomaiset kuten Rajavartiolaitos, poliisi, työsuojelu tai kuntien sosiaali- ja terveystoimen henkilökunta sekä kolmannen sektorin kansalaisjärjestöt⁶⁷ ja seurakunnat ovat tekemisissä mahdollisten uhrien kanssa. Kaikki ihmiskaupan uhrin eivät hakeudu auttamisjärjestelmään, eikä heitä siten ole laskettu ylläoleviin tilastoihin. Vuonna 2020 kansalaisjärjestöihin hakeutui 120 uhria, joista 63 prosenttia hakeutui auttamisjärjestelmään. Uhreista 18 prosenttia puolestaan ei halunnut edistää asiaansa, jolloin ihmiskauppa ei tullut viranomaisten tietoon eikä henkilö saanut apua viranomaispalveluista ihmiskaupan uhrina.⁶⁸

⁵⁸ Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (2019). Vuosikatsaus 1.1.–31.12.2019; Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (2020). Vuosikatsaus 1.1.–31.12.2020; Ihmiskauppa.fi (2021B) IKUT-hanke.

⁵⁹ Kansalaisjärjestöt Monika-Naiset liitto, Pakolaisneuvonta, Pro-tukipiste ja Rikosuhripäivystys.

⁶⁰ Kirkkopalvelut (2.7.2020). Yhteisvastuukeräyksellä on autettu ihmiskaupan uhreja. Työ jatkuu.

⁶¹ Turun Sanomat (17.1.2019). Ihmiskaupan uhreja Suomessa ennätysmäärä – seksikaupan tapaukset lisääntyneet nopeasti; Helsingin Sanomat (17.1.2019). Migri: Suomessa viime vuonna ennätysmäärä ihmiskaupan uhreja.

⁶² Kervinen, E. & Ollus, N. (2019). Lapsiin ja nuoriin kohdistuva ihmiskauppa Suomessa.

⁶³ Yle (15.2.2019). Pakkoprostituution uhri Itohan Okundaye joutuu lapsensa kanssa takaisin Italiaan – ihmiskaupan valvoja kyseenalaistaa Suomen viranomaisten palautuspäätökset.

⁶⁴ Ilkka Pohjalainen (25.1.2019). Thaimaalaiset poimivat Suomen metsämarjat teollisuuskäyttöön, mutta mikään laki ei määrittele heidän työtään tai kohteluaan.; Helsingin Sanomat (31.1.2019). Nepalilaisravintoloissa paljastuneet väärinkäytökset herättivät kysymyksen: Voiko asiaks huomata työntekijöiden hyväksikäytön?; Helsingin Sanomat (22.4.2019). Rikosuhripäivystys: Kymmenet nepalilaiset kokit ovat hakeneet apua HS:n artikkeliin jälkeen – Jotkut ovat kertoneet parantuneista työoloista.; Helsingin Sanomat (5.7.2021). Siivoton ala.

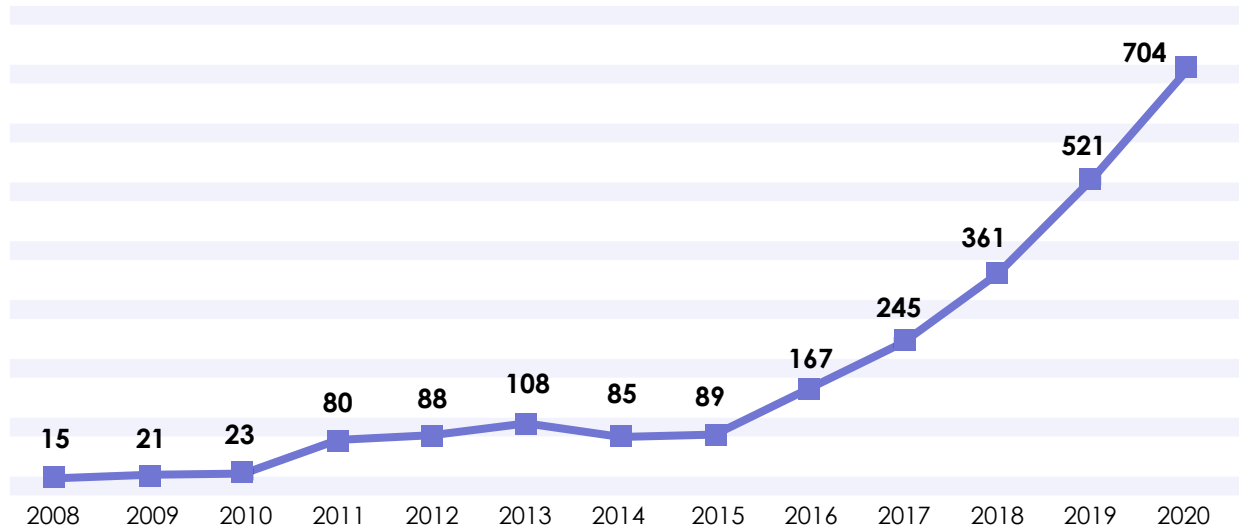
⁶⁵ Helsingin Sanomat (3.9.2020). Etyj: Suomella merkittäviä haasteita ihmiskaupan torjumisessa.

⁶⁶ Op. cit. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (2020).

⁶⁷ Rikosuhripäivystyksessä oli aikavälillä 1.1.-30.6.2021 545 ihmiskaupan uhria, joista noin 40 prosenttia oli naisia (n= 205). Rikosuhripäivystyksen piiriin päätyneiden asiakkaiden yleisin hyväksikäytön muoto oli työperäinen hyväksikäyttö (70 prosenttia), seuraavaksi yleisin seksuaalinen hyväksikäyttö (14 prosenttia) ja pakkoavioliitto (11 prosenttia). 12 prosenttia tapauksista havaittiin viitteitä useampaan kuin yhteen ihmiskaupan muotoon. Uhrin ovat pääosin kotoisin kolmansista maista ja edustavat 55 eri kansalaisuutta; useimmiten uhrin ovat Suomessa oleskeluluvalla tai turvapaikanhakijoina. Lähes kaikkien kohdalla rikos oli tapahtunut kuitenkin Suomessa. Lähde: Rikosuhripäivystys, haastattelu, 23.9.2021.

⁶⁸ Op. cit. Roth, Venla & Luhtasaari, Mia (2021, s. 69).

Auttamisjärjestelmän asiakkaat 2008–2020



Kuvio 1. Auttamisjärjestelmän avun piirissä olevat asiakkaat. Aktiivisen tunnistamistyön ja tiedon levittämisen avulla uusia ihmiskaupan uhreja tunnistetaan enemmän joka vuosi ja asiakkaiden määrä onkin miltei 50-kertaistunut hieman yli kymmenessä vuodessa. Lähde: Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (2020).

Auttamisjärjestelmän tilastoissa näkyvät kaikki järjestelmän palvelujen piirissä olevat asiakkaat. Näin ollen alla luetellut seikat koskevat sekä havaittuja että tunnistettuja kolmansista maista tulevia ihmiskaupan uhreja. Huomionarvoista on, että lukuihin sisältyvät kaikki eri kansalaisuudet eikä esimerkiksi Suomen tai EU-kansalaisia ole mahdollista eritellä tilastoista. Kuten yllä on kuitenkin todettu, yli 90 prosenttia auttamisjärjestelmän asiakkaista on kolmansien maiden kansalaisia.

Vuosien 2015–2020 aikana kaksi suurinta trendiä ovat olleet yhtäältä uhrien havaitsemisen ja auttamisjärjestelmään ohjautumisen suuri kasvu sekä toisaalta hyväksikäytön muotojen moninaistuminen. Vuonna 2020 auttamisjärjestelmässä oli yhteensä 704 asiakasta. Uhrit olivat joutuneet ihmiskaupan uhriksi useimmiten ulkomailla ennen Suomeen saapumista. Vuonna 2020 eri kansalaisuuksia rekisteröitiin 31, mikä on vähän verrattuna vuoteen 2018, jolloin eri kansalaisuuksia rekisteröitiin ennätysmäärä, 53. Auttamisjärjestelmän tilastojen valossa nigerialaiset naiset mainittiin olevan suurin hyväksikäytön kohteeksi joutuva yksittäinen ryhmä vuosina 2015, 2016 ja 2018. Muuten uhrit olivat pääosin kotoisin Somaliasta, Thaimaasta, Afganistanista ja Irakista.

Suomessa auttamisjärjestelmään ohjautuneet asiakkaat ovat joutuneet useimmiten pakkotyöhön liittyvän ihmiskaupan uhriksi. Toiseksi yleisin ihmiskaupan muoto on seksuaalinen hyväksikäyttö. Tapauksissa, joissa henkilö on joutunut ihmiskaupan uhriksi Suomessa, yleisin ihmiskaupan muoto on työvoiman hyväksikäyttöön liittyvä ihmiskauppa. Suomessa hyväksikäyttöä on tapahtunut pääosin ravintola-alalla, siivousalalla, rakennus- ja maatalouden kausityössä tai marjanpoiminta-alalla sekä yksityishenkilöiden kotiapulaisena. Ulkomailla uhriksi joutuneiden kohdalla kyseessä on yleisimmin ollut seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvä ihmiskauppa.⁶⁹

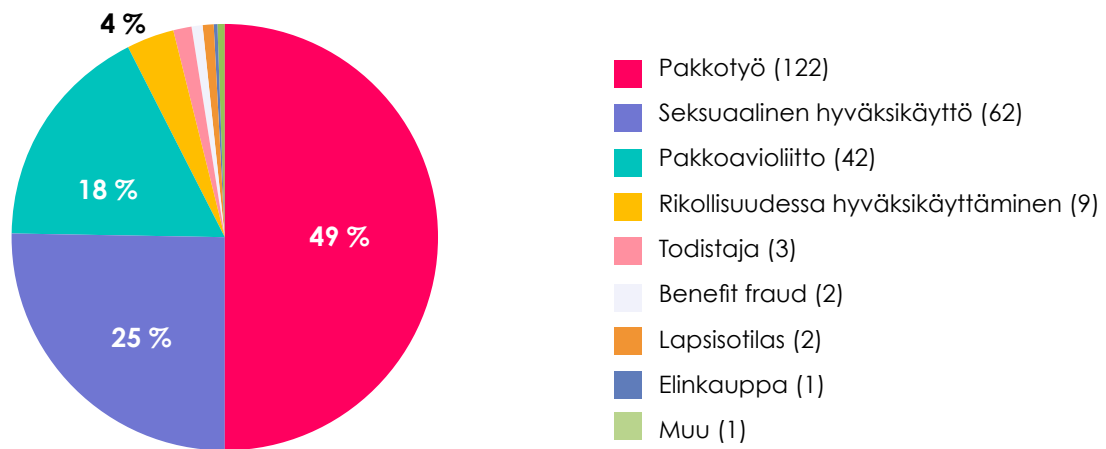
Alkuvuosina muiden kuin pakkotyöhön ja seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan ilmaantuvuus oli niin harvinaista, että ne tilastoitiin vain kategoriassa 'muu'. Vuodesta 2016 alkaen erityisesti pakkoavio- ja pakkoavioliittojen osuus on kasvanut huomattavasti: pakkoavioliittojen tunnistamista on pyritty edistämään muun

⁶⁹ Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (2015), Vuosikatsaus 2015.; Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (2016).; Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (2017). Vuosikatsaus 2017.; Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (2018). Vuosikatsaus 2018.

⁷⁰ Benefit fraud -ihmiskaupassa haavoittuvassa tai alisteisessa asemassa olevan henkilön nimissä haetaan tukia tai etuuksia valtiolta, kunnilta tai muilta tahoilta. Lähde: Op. cit. Ihmiskaupan uhrin auttamisjärjestelmä 2020.

⁷¹ Op. cit. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (2015–2020); Op. cit. GRETA (2019 s. 7).

Uusien asiakkaiden hyväksikäyttötarkoitus vuonna 2020



Kuvio 2. Auttamisjärjestelmän asiakkaina olevien ihmiskaupan uhrien hyväksikäytön tarkoitus vuonna 2020. Vaikka pakkotyö ja seksuaalinen hyväksikäyttö ovat yleisimmät ihmiskaupan muodot, erilaisia hyväksikäyttötarkoituksia on viime vuosina opittu tunnistamaan enemmän. Lähde: Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (2020).

muassa viranomaisille järjestettyjen koulutusten avulla. Myös seksuaalisen hyväksikäytön uhrien tunnistaminen on lisääntynyt, ja siinä missä 2016 tapauksia rekisteröitiin neljä, vuonna 2020 uusia seksuaalisen hyväksikäytön uhreja oli 62. Samalla myös vähemmän tunnettuja ihmiskaupan muotoja, kuten rikollisessa toiminnassa ja kerjäämisessä hyväksikäyttämistä sekä niin kutsuttua benefit fraud- eli sosiaaliturvavilppihimiskauppaa⁷⁰, on alettu vähitellen tunnistaa.⁷¹

Ihmiskaupan muodot ovat perinteisesti hyvin sukupuoliriippuvaisia. Naiset ja tytöt ovat yliedustettu ryhmä seksuaalisen hyväksikäytön uhrien tilastoissa, kun taas työvoiman hyväksikäytön uhrit ovat useimmiten miehiä ja poikia. Pakkoavioliiton uhreiksi joutuu useimmiten naisia ja tyttöjä, ja pakkoavioliittoon voi myös liittyä prostituutiossa hyväksikäyttöä tai seksiorjuuteen verrattavaa hyväksikäyttöä. Naisiin ja tyttöihin voi niin ikään kohdistua seksuaalista hyväksikäyttöä myös pakkotyön yhteydessä.⁷²

Auttamisjärjestelmän asiakkaista nuoret aikuiset (18–29) ovat ajanjaksolla 2015–2020 suurin ryhmä. Alaikäisiä ihmiskaupan uhreja järjestelmään hakeutuu verrattain vähän, mutta auttamisjärjestelmän palveluihin otetaan myös ihmiskaupan uhrien alaikäiset lapset ja esimerkiksi vuonna 2020 auttamisjärjestelmän 916 asiakkaasta 212 oli uhrien alaikäisiä lapsia. Datan puute ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö alaikäisiä uhreja olisi: vuoden 2019 tilannekatsauksessa tuodaan esille, että yli 40 prosenttia 18–25 vuotiaista oli joutunut ihmiskaupan ja hyväksikäytön uhriksi ollessaan alaikäinen, mutta kertonut tilanteestaan vasta täysi-ikäisenä. Valtaosa alaikäisistä on joutunut hyväksikäytetyksi Suomen ulkopuolella, usein tunnetuilla konfliktialueilla kuten Afganistanissa, Irakissa, Libyassa tai Saharan eteläpuolisen Afrikan valtioissa.⁷³ Alaikäiset asiakkaat ovat joutuneet hyväksikäytön kohteeksi joko kotimaassaan esimerkiksi lapsisotilaaksi pakkotamisen, pakkotyön, parituksen tai pakkoavioliiton muodossa tai matkalla Suomeen. Erityisesti Libyan kautta kulkevat alaikäiset ovat haavoittuvainen ryhmä.⁷⁴

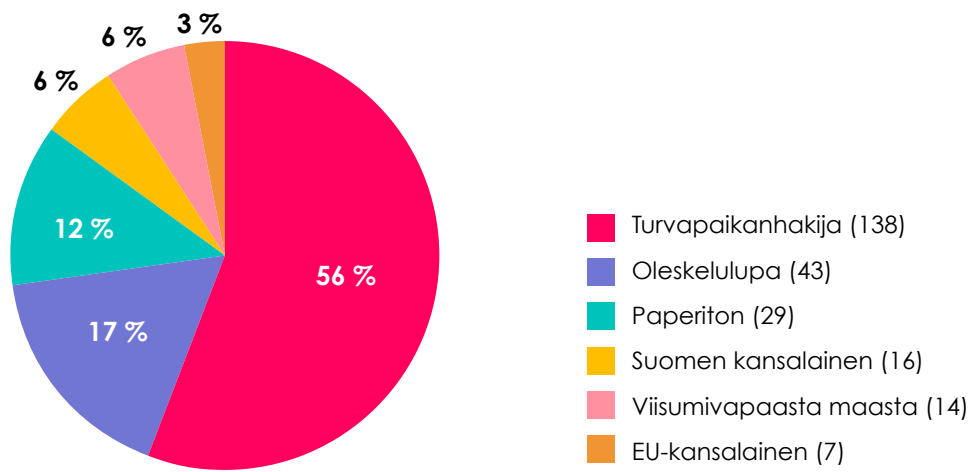
Henkilöt, jotka ovat statukseltaan turvapaikanhakijoita, ovat erityisen haavoittuvainen ryhmä ihmiskaupatilastoissa ja heitä havaitaan verrattain paljon. Turvapaikanhakijoiden verrattain suurta osuutta selittää muun muassa turvapaikkaprosessi, johon kuuluu henkilökohtaisesti järjestettävä turvapaikkapuhuttelu. Hakijalla on usein myös oikeusavustaja ja hän on vastaanottojärjestelmässä, jossa mahdollinen ihmiskaupan uhriksi joutuminen voi tulla esille.⁷⁵

⁷² Op. cit. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (2020).

⁷³ Op. cit. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (2018); Op. cit. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (2019, s. 11).

⁷⁴ Op. cit. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (2017).

⁷⁵ Op. cit. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (2019, s. 8); Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (26.9.2017). Ihme-Hanke Pyrkii Vahvistamaan Ihmiskaupan Vastaisen Työn Osaamista Suomessa: Tiedote.

Uudet asiakkaat oleskelustatuksen mukaan vuonna 2020

Laskettu myös EU/Suomi. Suurin osa on kolmannen maan kansalaisia. Lähde: Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (2020).

2. Ihmiskaupan uhrin havaitseminen ja varsinainen tunnistaminen Suomessa

2.1. Ketkä havaitsevat ihmiskaupan uhreja?

Suomessa ihmiskaupan uhrien havaitsemisen kohdalla puhutaan usein niin sanotusta ensivaiheen tunnistamisesta. Tällöin (oletettu) ihmiskaupan uhri ohjataan auttamisjärjestelmän piiriin. Suomessa **kuka tahansa** viranomainen, järjestö tai yksityishenkilö voi esittää oletetun uhrin auttamisjärjestelmälle. Esityksen tekijällä ei tarvitse olla varmuutta siitä, että kysymyksessä on ihmiskaupan uhriksi joutunut henkilö. Riittää, että esityksen tekijällä on herännyt epäily siitä, että on mahdollisesti kysymys ihmiskaupan uhriksi joutuneesta henkilöstä, joka on avun tarpeessa. Mikäli esittäjä on yksityishenkilö, auttamisjärjestelmä kirjaa uhrin itsensä hakeutuneen auttamisjärjestelmän piiriin. Suomessa uhriksi joutuneen on yleisimmin ohjannut avun piiriin järjestö, turvakoti, lakimies tai poliisi. Yhä useampi uhri on myös ottanut auttamisjärjestelmään yhteyttä itse tai toisen henkilön avulla. Ulkomailla ihmiskaupan uhriksi joutuneen turvapaikanhakijan tausta selviää usein vastaanottokeskuksessa, Maahanmuuttoviraston turvapaikkapuhuttelussa tai prosessiin liittyvässä oikeusavustajan tapaamisessa.⁷⁶ Alaikäisten ihmiskaupan uhrien kohdalla heidän edustajansa ja lakimiehensä ovat usein tahoja, jotka ohjaavat alaikäisiä järjestelmään. Myös poliisi, rajavartiolaitos, lastensuojeluviranomaiset ja kunnan sosiaali- ja terveydenhuoltoviranomaiset havaitsevat alaikäisiä ihmiskaupan uhreja.⁷⁷ Tässä kappaleessa esitellään keskeisimmät tahot, jotka havaitsevat kolmansista maista tulevia ihmiskaupan uhreja sekä kerrotaan heille tarjottavasta koulutuksesta.

ESITUTKINTAVIRANOMAISET

Esitutkintaviranomaisiin kuuluvat poliisi ja Rajavartiolaitos. Poliisi järjestää virkamiehilleen laajan koulutuksen ihmiskaupan torjuntaan. Auttamisjärjestelmän IHME-hankkeessa (1.9.2017–31.5.2019) rakennettiin ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen, auttamiseen ja ilmiön esitutkintaan liittyvät koulutusmoduulit esitutkintaviranomaisten käyttöön. Kyseiset koulutusmoduulit on sisällytetty poliisien perus- ja jatkokoulutukseen. IHME-hankkeen aikana esitutkintaviranomaisia koulutettiin käytännön tasolla ympäri Suomea: noin 1000 poliisia sai ihmiskauppaan liittyvää koulutusta. Lisäksi poliisin Ihmiskauppatutkintaryhmä tuottaa ajankohtaista tietoa, joka jalkautetaan kenttätöihin nettikoulutuksen kautta.⁷⁸ Poliisi kiinnittää ihmiskaupan uhrin havaitsemiseen eli ensivaiheen tunnistamiseen erityistä huomiota muun muassa silloin, kun asiakkaana on henkilö seksipalvelujen myyntiin liittyen; kun selvitetään säädösten vastaista työvoiman käyttöä; kun kyseessä ovat rikosepäilyt liittyen laittoman maahantulon järjestämiseen; kerjäämiseen liittyvissä rikosepäilyissä; turvapaikkamenettelyssä tai lähisuhdeväkivaltatapauksissa, joissa kyseessä voi olla pakkoavioliitto ihmiskaupan muotona.⁷⁹

Rajavartiolaitoksen kompetenssi havaita ihmiskaupan uhreja liittyy ulkorajatarkastuksiin ja rikostutkintaan. Rajatarkastus on verrattain lyhyt ja tuon ajan puitteissa ihmiskaupan uhrin havaitseminen normaalin maahantulo liikenteen joukosta on vaikeaa. Rajavartiolaitos voi kuitenkin esimerkiksi saada ennakkotiedon laittoman maahanmuuton järjestämisestä ja tätä kautta pystyy kiinnittämään asiaan erityistä huomiota. Toisaalta ennakkotieto voi koskea toimintaa Suomessa, jolloin Rajavartiolaitos voi tehdä kohdeetsinnän. Yleisimmin Rajavartiolaitos havaitsee ihmiskauppaa rikostutkinnassa. Rajavartioiden peruskoulutus sisältää ihmiskaupan uhrien havaitsemiseen liittyvän osion. Rikostutkinnan täydennyskoulutuksessa raja- ja merivartijat saavat täydentävää koulutusta ihmiskaupasta ja uhrien ensivaiheen tunnistamisesta. Koulutusmoduulit tehtiin auttamisjärjestelmän IHME-hankkeessa (2017–2019), jonka aikana myös Rajavartiolaitoksen virkamiehille järjestettiin koulutuksia. Erilaisia työpaikkakoulutuksia niin ikään järjestetään säännöllisesti, jotta ihmiskaupan ilmiöstä pysyttäisiin ajan tasalla ja uusiin haasteisiin pystyttäisiin varautumaan. Lisäksi osana koulutusta on Euroopan raja- ja merivartiostovirasto Frontexin käsikirja ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta sekä lapsista lentokentillä ja rajatarkastusasemilla.⁸⁰

⁷⁶ Op. cit. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (2019, s. 8).

⁷⁷ Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, haastattelu, 10.9.2021; European Migration Network (EMN) (2019). Children In Migration Questionnaire, Finland.

⁷⁸ Poliisihallitus, haastattelu, 3.9.2021.; Poliisihallitus (17.9.2020). Ihmiskauppaan ja sen kaltaisiin rikoksiin puuttuminen sekä ihmiskaupan uhrien auttaminen.

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Rajavartiolaitos, haastattelu, 23.9.2021.

MAAHANMUUTTOVIRANOMAISET JA VASTAANOTTOKESKUKSET

Vuonna 2020 eniten mahdollisia uhreja auttamisjärjestelmään ohjasivat vastaanottokeskukset (88 auttamisjärjestelmään ohjattua henkilöä), uhri itse (70 auttamisjärjestelmään hakeutunutta henkilöä) sekä Maahanmuuttoviraston turvapaikka- ja lupa- ja kansalaisuusyksiköt (63 henkilöä). Maahanmuuttoviranomaisilla on siten merkittävä rooli ihmiskaupan havaitsemisessa.⁸¹ **Vastaanottokeskuksissa työntekijät pyrkivät havaitsemaan mahdollisia ihmiskaupan uhreja erinäisissä info-tilaisuuksissa, alkuterveystarkastuksissa, sosiaalipalvelujen tapaamisissa sekä arjen kohtaamisissa ja keskusteluissa.** Ilman huoltajaa suojelua hakevat alaikäiset majoitetaan alaikäisyksikköön, jossa jokaiselle lapselle tehdään alkuterveystarkastus, henkilökohtainen hoito- ja kasvatussuunnitelma sekä sosiaalityöntekijän alkukartoitus, palvelutarpeen arviointi sekä asiakassuunnitelma. Näissä yhteyksissä sekä arjen havainnoissa ja keskusteluissa pyritään havaitsemaan myös mahdollisia ihmiskauppaviitteitä. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä on kouluttanut vastaanottokeskusten eri ammattiryhmiä.⁸²

Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikössä ihmiskauppaan liittyvää koulutusta annetaan alkuperehdytyksestä alkaen. Tämän jälkeen puhuttelijoille annetaan syventävä koulutus ihmiskaupasta, joka sisältää kevennetyt versiot Euroopan unionin turvapaikkaviraston EUAA:n (European Union Agency for Asylum, ent. Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto EASO) ihmiskauppa- ja haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden koulutusmoduuleista. Turvapaikkayksiköstä osallistutaan myös säännöllisesti EUAA:n varsinaisiin koulutusmoduuleihin, joista ihmiskaupamoduulin lisäksi useammassa käsitellään ihmiskauppaan liittyviä teemoja. Maahanmuuttovirastosta **turvapaikkayksikkö on perinteisesti ollut yksi merkittävimmistä uhreja auttamisjärjestelmään ohjanneista tahoista.**

Maahanmuuttovirasto, auttamisjärjestelmä ja esitutkintaviranomaiset tekevät tiivistä yhteistyötä ajankohdallisen koulutusmateriaalin luomiseksi ja sen jakamiseksi. Tällä hetkellä Maahanmuuttovirastossa laaditaan yhdessä Auttamisjärjestelmän kanssa ihmiskaupaa koskevaa koulutusta valtionhallinnon oppimisalusta E-oppivaan. Kyseessä on perustason koulutus, joka on suunnattu kaikille viraston työntekijöille.⁸³

KUNTIEN SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLTOALAN TYÖNTEKIJÄT

Kunnat voivat havaita ihmiskaupan uhreja sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluita tarjotessaan. Kunnat ovat saaneet useilta eri tahoilta ohjeistuksia, joilla korostetaan ihmiskaupan uhrien havaitsemisen tärkeyttä ja kehoitetaan kuntien sosiaali- ja terveydenhuoltoalan työntekijöitä ohjaamaan ihmiskaupan uhreja heille tarkoitettujen erityispalveluiden piiriin. Sosiaali- ja terveysministeriö on ohjeistanut kuntia ihmiskauppaan liittyen.⁸⁴ Myös Kuntaliitto on vuonna 2016 luonut ja jakanut yleiskirjeen ihmiskaupan uhrin auttamisesta kunnissa.⁸⁵ Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö IOM on koonnut ohjeita ja keskeisiä yhteystietoja sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisille ihmiskaupan uhrien havaitsemisesta ja avun piiriin ohjaamisesta.⁸⁶

TYÖSUOJELUVIRANOMAISET, TYÖNANTAJAT JA AMMATTIYHDISTYKSET

Työsuojeluviranomainen järjestää työsuojelutarkastajille koulutuksia ihmiskaupasta sekä kiskonnin tapsesta työsyrynnästä ja työsyrynnästä. Koulutukset ovat vapaaehtoisia eivätkä kaikki työsuojelutarkastajat osallistu niihin. Suomessa on kuitenkin erityisiä ulkomaisen työvoiman valvontaan keskittyneitä työsuojelutarkastajia, joita on koulutettu ihmiskaupan havaitsemiseen. Työsuojelutarkastuksia tehdään etenkin, jos uhrilta, muilta viranomaisilta tai tavallisilta kansalaisilta on tullut yhteydenotto ihmiskauppaan viittaavaan toimintaan liittyen.⁸⁷

Työsuojeluviranomaisten havaitsemat ihmiskauppaviitteet tulevat yleensä esille muiden asioiden, kuten työaikojen tai palkkojen tarkastusten yhteydessä. Työvoiman hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan uhrien kohtaamien riskien vuoksi mahdolliset uhrin eivät yleensä tuo kokemaansa hyväksikäyttöä esille työsuojelu-

⁸¹ Op. cit. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (2020).

⁸² European Migration Network (EMN) (2021), Children in Migration: Report on the state of implementation in 2019 of the 2017 Communication on the protection of children in migration.

⁸³ Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, haastattelu, 10.9.2021.

⁸⁴ Sosiaali- ja terveysministeriö (8.5.2019). Kuntainfo: Ihmiskaupan uhreilla on oikeus erityiseen tukeen ja palveluihin Suomessa.

⁸⁵ Sulin, Ida & Häkkinen, Hannele (16.8.2016). Ihmiskaupan uhrin auttaminen. Kuntaliiton yleiskirje 7/2016.

⁸⁶ International Organization for Migration (IOM) (2018). Ihmiskaupan Uhrin Ensivaiheen Tunnistaminen Ja Palveluohjaus: Ohje sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisille.

⁸⁷ Aluehallintovirasto, haastattelu, 28.9.2021.

tarkastuksilla eikä työsuojelutarkastusten yhteydessä yleensä ohjata uhreja suoraan auttamisjärjestelmään. **Työsuojelutarkastajat voivat jättää ihmiskauppaa ja työperäistä hyväksikäyttöä koskevia infokortteja työntekijöille tai työpaikalle**, jotta mahdolliset ihmiskaupan kohteeksi joutuneet työntekijät voivat myöhemmin ottaa yhteyttä työsuojeluviranomaisiin, auttamisjärjestelmään tai Rikosuhripäivystykseen. Auttamisjärjestelmä sekä Rikosuhripäivystys ovat laatineet työvoiman hyväksikäytön uhreille tarkoitetut, **käyntikortin kokoiset pienet kortit, jotka voi sujauttaa huomaamatta henkilölle, jonka epäillään olevan työvoiman hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan uhri**. Mikäli ihmiskauppaepäily on tullut viranomaisten tietoon, työsuojeluvalvontaa tehdään poliisin ja työsuojeluviranomaisten yhteistyönä. Tällöin myös auttamisjärjestelmää tiedotetaan työsuojelutarkastuksen ajankohdasta, jolloin auttamisjärjestelmä voi olla toimintavalmiudessa mahdollisten uhrien järjestelmään ohjaamista varten. Työsuojeluviranomaiset tekevät yhteistyötä myös Rikosuhripäivystyksen kanssa, johon mahdolliset työvoiman hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan uhrit voivat ottaa yhteyttä siinä tapauksessa, etteivät he halua heti asioida suoraan viranomaisen kanssa.⁸⁸

Työsuojeluviranomaiset voivat myös tehdä tarkastuksia kausityöntekijöiden työolosuhteisiin ja työsuhteen vähimmäisehtoihin. Kyseisiä tarkastuksia tehdäänkin verrattain aktiivisesti. Metsistä saatavien luonnon tuotteiden kerääjät työskentelevät yrittäjinä turistiviisumilla. Heidän ei katsota olevan työsuhteessa, joten työsuojeluviranomainen ei voi valvoa heidän osaltaan palkkausta. **Marjojen tai muiden luonnontuotteiden kerääjien työoloja on myös vaikeampi valvoa, sillä työtä tehdään satunnaisissa paikoissa**. Kotitalouksissa työskentelevien henkilöiden ja au pariin työskentelyolosuhteisiin on myös vaikea tehdä tarkastuksia kotirauhan vuoksi. Poliisi voi tehdä koteihin tarkastuksia vihjeen perusteella tai jos työntekijä itse ottaa yhteyttä, mutta poliisilla tulee olla syytä epäillä rikosta, jotta se voi suorittaa etsintää kotirauhan suojaamalla alueella. Opiskelijoita työllistäviin yrityksiin tehdään normaaleja tarkastuksia ja heidän työsuhteensa ehtoja valvotaan samalla tavalla kuin muiden työntekijöiden.⁸⁹

Palvelualojen ammattiliitto (PAM) kouluttaa työntekijöitään tunnistamaan rikoksen uhreja ja ohjaamaan heitä eteenpäin oikeille viranomaisille. Koulutuksissa on hyödynnetty Euroopan kriminalipolitiikan instituutti HEUNI:n materiaaleja.⁹⁰ **Rakennusliitto** kouluttaa luottamushenkilöitä ja työsuojeluvaltuutettuja havainnoimaan palkkariitojen ja työsyrynnän lisäksi ihmiskauppaa. Rakennusalalla ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttö on hyvin tavallista.⁹¹ Järjestöt ja ammattiliitot ovat esittäneet henkilöitä auttamisjärjestelmään.⁹²

Työnantajasektori ei yleisesti ottaen ole merkittävässä roolissa ihmiskaupan havaitsemisessa. Työnantajakenttä on hyvin jakautunut kyvyiltään havaita ihmiskauppaa: **jotkut työnantajat toimivat ihmiskaupan torjumiseksi, kun taas osa työnantajista päivittäin harjoittaa työperäistä hyväksikäyttöä ja ihmiskauppaa**.⁹³ Auttamisjärjestelmä koordinoi Ihmiskaupan uhrien työelämätaitojen ja -valmiuksien kehittäminen (IKUT)-hanketta. Hanke käynnistettiin 1.6.2020 ja se on kestoaltaan 2,5 vuotta. Hanke saa rahoituksen Euroopan sosiaalirahastosta. Hankkeen tarkoituksena on vahvistaa ihmiskaupan uhrien työelämätaitoja ja lisätä työnantajien ja yritysten tietoisuutta ihmiskaupasta sekä kapasiteettia havaita uhreja.⁹⁴

KANSALAI SJÄRJESTÖT

Järjestöjen rooli ihmiskaupan vastaisessa työssä on merkittävä. Ihmiskaupan vastaista työtä tekevät pääasiallisesti niin kutsutut **neliapilajärjestöt: Rikosuhripäivystys (RIKU), Pro-tukipiste ry, Monika-Naiset liitto ry ja Pakolaisneuvonta ry**. Rikosuhripäivystys koordinoi alueellisia moniammatillisia verkostoja, joiden kautta levitetään tietoa, koulutetaan ja parannetaan yhteistyökäytäntöjä paikallisella ja alueellisella tasolla. Verkostoissa toimii eri viranomaisia ja järjestötoimijoita.⁹⁵ Rikosuhripäivystys koordinoi niin ikään Ihmiskaupan vastaista verkostoa (IKV-verkosto), joka koostuu kolmannen sektorin toimijoista ja tutkijoista. Lisäksi Rikosuhripäivystys koordinoi Reilu työ -verkostoa, jossa viranomaiset ja kolmannen sektorin toimijat tekevät yhteistyötä työperäisen hyväksikäytön vastaisessa työssä. **Rikosuhripäivystys**

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ Maahanmuuttoviraston lupa- ja kansalaisuusyksikkö, haastattelu, 16.9.2021.

⁹⁰ Palvelualojen ammattiliitto (PAM), sähköposti, 8.10.2021.

⁹¹ Rakennusliitto, sähköposti, 8.10.2021.

⁹² Op. cit. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (2016, s. 6).

⁹³ Aluehallintovirasto, haastattelu, 28.9.2021.

⁹⁴ Ihmiskauppa.fi (2021B), IKUT-hanke. lähteestä: https://www.ihmiskauppa.fi/ihmiskauppa/ihmiskaupan_vastainen_työ_suomessa/hankkeet/ikut. Viitattu 15.09.2021.

⁹⁵ Verkostoissa on mukana Sosiaalitoimi, Aluehallintovirasto, Maahanmuuttovirasto, Poliisi ja kolmannen sektorin toimijoita. Verkoston järjestämien koulutusten tarkoitus tavoittaa kaikkia tahoja, jotka voivat työssään kohdata ihmiskaupan uhreja. (Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, haastattelu, 10.9.2021)

on tehnyt aktiivista työtä uhrien ohjaamisessa auttamisjärjestelmään, ja on perinteisesti esittänyt auttamisjärjestelmälle eniten sellaisia mahdollisia työvoiman hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan uhreja, joita on hyväksikäytetty Suomessa.⁹⁶ Muista järjestöistä Monika-Naiset liitto järjestää koulutuksia sidosryhmille naisiin kohdistuvasta ihmiskaupasta.⁹⁷ Pro-tukipiste on luonut ihmiskaupan koulutuspaketteja muun muassa Askelmerkit-kampanjassa, jotka toimivat sekä omien työntekijöiden että ulkopuolisten ammattilaisten koulutusaineistona.⁹⁸ Ihmiskaupan uhreiksi joutuneet kolmansien maiden kansalaiset, jotka eivät ole turvapaikanhakijoita ottavat usein itse yhteyttä tai hakeutuvat järjestöön, joka ottaa yhteyttä auttamisjärjestelmään.

Kolmannen sektorin toimijat ovat myös fasilitoineet poliisin ja säännösten vastaisesti maassa olevien henkilöiden välisiä anonyymejä tapaamisia, joissa (mahdolliset) uhrin voivat kertoa tilanteestaan ja poliisi voi asiantuntemuksensa nojalla kehottaa heitä tekemään rikosilmoituksen tai muutoin etenemään asian kanssa. Toiminta on synnyttänyt luottamusta mahdollisten uhrien ja viranomaisten välille ja tuonut uhreille kokemuksen siitä, että viranomaiset ottavat heidän kokemuksensa huomioon.⁹⁹

2.2. Millä tavoin ihmiskaupan uhreja tavoitetaan?

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan ihmiskaupan uhreja, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia. Tutkimuksen kannalta huomionarvoista on, etteivät ihmiskaupan uhreja havaitsevat, tunnistavat ja auttavat tahot yleensä erottele kolmansista maista tai EU:n sisältä tulevia ihmiskaupan uhreja. Havaitsemisessa samat käytännöt koskevat kolmansista maista ja EU:n sisältä tulevia ihmiskaupan uhreja. Suurin osa Suomessa havaituista ja tunnistetuista ihmiskaupan uhreista kuitenkin on kolmansien maiden kansalaisia ja Maahanmuuttovirasto yhdessä vastaanottokeskusten kanssa on tärkeä taho ihmiskaupan uhrien tavoittamisessa. Seuraavaksi esitellään pääasiallisia keinoja, joiden avulla kolmansista maista tulevia ihmiskaupan uhreja voidaan havaita.

UHRIEN OMATOIMINEN YHTEYDENOTTO

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän ylläpitämä kansallinen **Ihmiskauppa.fi -sivusto** on käännetty usealle kielelle. Sivustolla oleva yhteydenottolomake on yleisin väylä, jonka kautta mahdolliset uhrin itse ottavat yhteyttä auttamisjärjestelmään. Lisäksi auttamisjärjestelmällä on infopuhelin, johon voivat soittaa uhrin, mahdollisia uhreja kohtaavat viranomaiset tai tavalliset kansalaiset. Auttamisjärjestelmä tarjoaa puhelimitse palvelua asiakkaan äidinkielellä ja tilanteissa, joissa auttamisjärjestelmän henkilökunnalla ja asiakkaalla ei ole yhteistä kieltä, auttamisjärjestelmä varaa tulkin. Vuonna 2020 70 henkilöä esitti itseään auttamisjärjestelmän asiakkaaksi.¹⁰⁰

Kansalaisjärjestöistä Monika-Naiset liitolla on auttava puhelin sekä chat-palvelu, joiden kautta henkilö kuntaan saa yhteyden arabiaksi, englanniksi, ranskaksi, venäjäksi, suomeksi sekä darin ja persian kielillä. Monika-Naiset liitto huomauttaa kuitenkin, että ihmiskaupan uhrin harvoin hakeutuvat järjestöön sen vuoksi, että epäilisivät itse olevansa uhreja: ihmiskauppaepäilyt tulevat usein sen jälkeen, kun henkilö on otettu järjestön palveluiden piiriin lähisuhdeväkivallan vuoksi.¹⁰¹

Rikosuhripäivystys niin ikään ottaa vastaan yhteydenottoja puhelimen ja sähköisen lomakkeen kautta. Lisäksi uhreja ohjautuu järjestön palveluihin myös fyysisten palvelupisteiden kautta. Rikosuhripäivystyksen mukaan suurin osa heidän asiakkaistaan ottaa itse yhteyttä avun saamiseksi.¹⁰² Pro-tukipiste päivittäin korostaa ihmiskaupan piiloutuvaa luonnetta ja etsivän työn merkitystä uhrien havaitsemiseksi. Mahdolliset uhrin yleensä hakeutuvatkin järjestön palveluihin muiden asioiden vuoksi.¹⁰³ Poliisin mukaan erityisesti Pro-tukipiste sekä Rikosuhripäivystys ovat merkittävässä roolissa seksuaalisen hyväksikäytön havaitsemisessa, minkä lisäksi ilmoituksia tulee myös Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmältä niistä uhreista, jotka ovat auttamisjärjestelmän palveluissa ja haluavat ilmoittaa tilanteestaan poliisille.¹⁰⁴

⁹⁶ Rikosuhripäivystys, haastattelu, 23.9.2021.; Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, haastattelu, 10.9.2021.

⁹⁷ Monika-Naiset liitto, haastattelu, 1.10.2021.

⁹⁸ Pro-tukipiste, haastattelu, 6.10.2021.

⁹⁹ Yhdenvertaisuusvaltuutettu, haastattelu, 6.9.2021.

¹⁰⁰ Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, haastattelu, 10.9.2021.

¹⁰¹ Monika-Naiset liitto, haastattelu, 1.10.2021.

¹⁰² Rikosuhripäivystys, haastattelu, 23.9.2021.

¹⁰³ Pro-Tukipiste, haastattelu, 6.10.2021.

¹⁰⁴ Poliisihallitus, haastattelu, 3.9.2021.

Poliisille uhri voi ilmoittaa tilanteestaan poliisilaitoksen asiakaspalvelussa, soittamalla hätänumeroon tai ottamalla yhteyttä Nettivinkin kautta. Ihmiskaupparikoksista tehdään kuitenkin hyvin vähän ilmoituksia poliisille, ja tapauksia havaitaan lähelstulkoon ainoastaan poliisin paljastavan työn tai auttavan tahon yhteydenoton kautta.¹⁰⁵ **Poliisi on ilmaissut tarpeen suojamuurimekanismille, joka mahdollistaisi erityisesti säännösten vastaisesti maassa oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten lähestyä viranomaisia ilman pelkoa maasta poistetuksi tulemisesta.**

Myös **työsuojeluviranomaiset** saavat jonkin verran ilmoituksia joko oletetuilta uhreilta itseltään tai heidän tuttaviltaan.¹⁰⁶

TIEDOTUSKAMPANJAT

Sekä **ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä että kolmannen sektorin ihmiskaupan vastaista työtä tekevät järjestöt** ovat toteuttaneet tiedotuskampanjoita. Auttamisjärjestelmän koordinoimassa IHME-hankkeessa luotiin infojulisteita ja esitteitä, joiden kohderyhmänä olivat sekä mahdolliset uhrit että tahot, jotka voivat havaita uhreja. Hanke sai tukea EU:n sisäisen turvallisuuden rahastosta.¹⁰⁷

Järjestöt ovat julkaisseet sosiaalisessa mediassa videoanimaatioita ihmiskaupan tunnistamisesta. Pro-tukipisteen Askelmerkit dialogiseen tunnistamiseen -hankkeessa (2016–2017, EU:n sisäisen turvallisuuden rahaston tuella) tehtiin videoanimaatioita ihmiskaupan tunnistamisesta.¹⁰⁸ Lisäksi Rikosuhripäivystys on julkaissut työntekijän oikeuksia ja työperäistä hyväksikäyttöä käsittelevän videoanimaation 16 kielellä.¹⁰⁹ Seksi- ja erotiikka-aloilla toimivien ihmisten parissa työskentelevä Pro-tukipiste korostaa etsivän työn merkitystä, ja järjestö pyrkii viemään palveluita ja tietoa niille alueille, joilla mahdolliset uhrit työskentelevät: verkkoon, baareihin ja kadunvarsille.¹¹⁰ Pro-tukipiste suhtautuu kriittisesti perinteisiin tiedotuskampanjoihin, joiden käytännön vaikutuksia ei järjestön mukaan ole onnistuttu arvioimaan riittävästi.¹¹¹

Auttamisjärjestelmän verkkosivuilla on **materiaalipankki**, jonne on kerätty työkaluja ihmiskaupan vastaiseen työhön. Materiaalipankista löytyy niin auttamisjärjestelmän omia kuin järjestöjen ja muiden tahojenkin tekemiä esitteitä, julisteita ja videoita.¹¹²

IHMISKAUPAN HAVAITSEMISEN INDIKAATTORIT

Useilla mahdollisia ihmiskaupan uhreja työssään kohtaavilla tahoilla on käytössään indikaattoreita, jotka auttavat havaitsemaan ihmiskauppaa. Monet haastatellut kuitenkin totesivat, että **indikaattorilistat voivat olla harhaanjohtavia, sillä ihmiskauppaviitteet ja tunnusmerkit vaihtelevat tapauskohtaisesti**. Rikosuhripäivystyksen asiantuntijat totesivat, että sen sijaan, että indikaattoreita yleensä pyritään havaitsemaan ulkopuolelta, **tiettyjä indikaattoreita voi joskus välittää potentiaalisen uhrin itsensä tarkasteltavaksi** ja kuulla tältä, tunnistaako hän niitä omassa tilanteessaan.¹¹³ Pro-tukipisteen hankkeessa Askelmerkit dialogiseen tunnistamiseen laadittiin koulutustarkoitukseen ja muistilistaksi sopiva lista ihmiskaupan tunnusmerkeistä. Lista on julkaistu myös auttamisjärjestelmän nettisivuilla. Auttamisjärjestelmän nettisivuilla on saatavilla myös lista kysymyksistä, joiden avulla voi tunnistaa ihmiskauppaviitteitä.¹¹⁴

Lisäksi **eri viranomaisilla on käytössä indikaattorilistoja omiin työtehtäviinsä liittyen. Keskusrikospoliisin** kokoama laaja indikaattorilista on julkaistu Ihmiskaupan vastaisessa toimintasuunnitelmassa vuodelta 2008.¹¹⁵ **Etelä-Suomen aluehallintoviraston** (AVI) antamassa Työsuojeluviranomaisen ulkomaisen työvoiman valvontaohjeessa on indikaattorilista työperäisen hyväksikäytön tai työvoiman hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan havaitsemiseksi.¹¹⁶ Maahanmuuttoviraston **turvapaikkayksikössä** yksikön tur-

¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ Aluehallintovirasto, haastattelu, 28.9.2021.

¹⁰⁷ Auttamisjärjestelmä, haastattelu, 10.9.2021; Ihmiskauppa.fi (2021A), IHME.

¹⁰⁸ Op. cit. Pro-tukipiste (17.10.2018).

¹⁰⁹ Op. cit. Rikosuhripäivystys (2.10.2018); Rikosuhripäivystys, haastattelu, 23.9.2021.

¹¹⁰ Pro-Tukipiste, haastattelu, 6.10.2021.

¹¹¹ Ibid.

¹¹² Ihmiskauppa.fi (2021C). Työkaluja ihmiskaupan vastaiseen työhön.

¹¹³ Rikosuhripäivystys, haastattelu, 23.9.2021.

¹¹⁴ Ihmiskauppa.fi (päiväämätön). Identifying victims of human trafficking.

¹¹⁵ Sisäasiainministeriö (2008). Ihmiskaupan vastainen tarkennettu toimintasuunnitelma.

¹¹⁶ Aluehallintovirasto, haastattelu, 28.9.2021.

vapaikka-asioita käsitteleville ylitarkastajille suunnatuissa ohjeissa luetellaan indikaattoreita, jotka auttavat tunnistamaan ihmiskauppaviitteitä turvapaikkaprosessissa.¹¹⁷ Maahanmuuttoviraston **lupa- ja kansalaisuusyksikössä** seurataan niin ikään tiettyjä indikaattoreita, jotka antavat aiheen epäillä ihmiskauppaa.¹¹⁸

TURVALLISUUS- JA TUTKINTAVIRANOMAISTEN HAVAITSEMA IHMISKAUPPA

Poliisilla on valtakunnallinen ihmiskaupan torjuntaan keskittynyt mekanismi. Osana mekanismeista ovat Helsingin poliisilaitoksen alla toimiva valtakunnallinen **ihmiskauppatutkintaryhmä**, valtakunnallinen **ihmiskauppa-asiantuntijaverkosto** sekä keskusrikospoliisin alla toimiva **laittoman maahantulon ja ihmiskaupan torjunnan toiminto**. Informaatiota kerätään samoilla rikostiedustelumenetelmillä kuin muissakin rikostiedusteluissa: mekanismeihin kuuluu esimerkiksi netissä tehtävää tiedustelua. Kaikki tiedustelutieto tallennetaan poliisin tiedustelujärjestelmä Potiin.¹¹⁹ Työsuojeluviranomainen kerää tietoa tehdystä tarkastuksista ja saapuneista vihjeistä ja ilmoituksista.¹²⁰

Auttamisjärjestelmän mukaan yhteistyötä rikosseuraamusalan kanssa tullaan kehittämään. Vaikka vankiloissa on paljon uhreja, tunnistamista ei juurikaan tehdä.¹²¹ Rikosseuraamuslaitoksen naisvankiselvityksessä vuodelta 2020 tuotiin esille, että naisvankien taustoissa esiintyy paljon väkivallan, seksuaaliväkivallan, todennäköisesti myös prostituutio- ja jopa ihmiskauppakokemuksia.¹²² Auttamisjärjestelmä on luonut koulutuspaketin nimeltä Ihmiskaupan tunnistaminen turvallisuus- ja rikosseuraamusosalalla. Koulutus sisältää materiaalia siitä, mihin asioihin tulee kiinnittää huomiota ihmiskaupan uhrien kohtaamisessa sekä antaa valmiuksia ohjata ihmiskaupan uhria palvelujärjestelmässä.¹²³

IHMISKAUPAN UHRIEN HAVAITSEMINEN MAAHANMUUTTO- JA TURVAPAIKKAPROSESSISSA

Maahanmuuttovirastossa **suurin osa havaitsemisesta tapahtuu turvapaikkaprosessin yhteydessä.** Turvapaikkapuhuttelijat ja jossain määrin myös muu henkilöstö ovat koulutettuja tunnistamaan ihmiskaupan viitteitä. Jokaisen hakemuksen kohdalla tehdään esiseulonta. Hakemusten seuloissa seuloja tekee havaintoja ihmiskauppaviitteistä saamansa koulutuksen ja perehdytyksen sekä käytössä olevien ohjeiden perusteella.¹²⁴

Turvapaikanhakijoiden kohdalla **turvapaikkapuhuttelu on tärkein kanava ihmiskaupan uhrien havaitsemiseksi.** Puhuttelussa korostuvat puhuttelijan taidot luoda turvallinen ilmapiiri, jotta mahdollinen uhri uskaltaisi tuoda asiansa esille. Lisäksi puhuttelijoilta edellytetään tietämystä ja kykyä havaita viitteitä ihmiskaupasta.¹²⁵

Maahanmuuttoviraston lupa- ja kansalaisuusyksikkö tekee esiseulonnan oleskelulupahakemuksille. Jatkolupaa (uutta määräaikaista oleskelulupaa) varten tehtävässä seuloissa otetaan huomioon muun muassa hakijan lähtömaa sekä ensimmäisen luvan aikaiset asumis- ja palkkajärjestelyt. Lupa- ja kansalaisuusyksikkö saa myös vinkkejä eri tahoilta esimerkiksi yrityksistä, joissa on havaittu ihmiskauppaan viittaavaa toimintaa. Mikäli kyseisen yrityksen työntekijä hakee jatkolupaa, voidaan vinkin perusteella haastatella työntekijää hänen olosuhteistaan tai pyytää työsuojeluviranomaisia tekemään tarkastus yritykseen.¹²⁶ Maahanmuuttoviraston turvapaikka- sekä lupa- ja kansalaisuusyksikössä toimivat erityisylitarkastajat tukevat ja antavat ohjeistusta ihmiskauppatapausten käsittelyyn virastossa.¹²⁷

¹¹⁷ Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikkö, haastattelu, 13.9.2021.

¹¹⁸ Maahanmuuttoviraston lupa- ja kansalaisuusyksikkö, haastattelu, 16.9.2021.

¹¹⁹ Poliisihallitus, haastattelu, 3.9.2021.

¹²⁰ Aluehallintovirasto, haastattelu, 28.9.2021.

¹²¹ Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, haastattelu, 10.9.2021.

¹²² Tammi-Moilanen, Kaisa (19.10.2020). Naisvankiselvitys: Selvitys naisvankien olosuhteista, toiminnoista ja turvallisuudesta. Rikosseuraamuslaitoksen monisteita 4/2020.

¹²³ Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, haastattelu, 10.9.2021.; Laurea.fi (päiväämätön). Ihmiskaupan tunnistaminen turvallisuus- ja rikosseuraamusosalalla.

¹²⁴ Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikkö, haastattelu, 13.9.2021.

¹²⁵ Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikkö, haastattelu, 13.9.2021.

¹²⁶ Maahanmuuttoviraston lupa- ja kansalaisuusyksikkö, haastattelu, 16.9.2021.

¹²⁷ Ibid.; Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikkö, haastattelu, 13.9.2021.

2.3. Kansallisen ihmiskaupan uhrien tunnistamis- ja ohjausjärjestelmän kehitys

Kansallinen ihmiskaupan uhrien tunnistamis- ja ohjausjärjestelmä (eng. National Referral Mechanism, NRM) on EU:n ihmiskauppadirektiivin (2011/36/EU) määritelmä kansalliselle mekanismille, joka tähtää ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen varhaisessa vaiheessa sekä tarvittavan ja riittävän avun tarjoamiseen.¹²⁸ Suomessa ei ole varsinaista kansallista ihmiskaupan uhrien tunnistamis- ja ohjausjärjestelmää. **Kansallista tunnistamis- ja ohjausjärjestelmää kehitetään parhaillaan:** uusimpaan ihmiskaupan vastaiseen toimintaohjelmaan on kirjattu, että järjestelmää valmistellaan ja aikatauluksi ilmoitettu 2021–2022.¹²⁹

Vaikka Suomessa ei ole aikaisemmin kirjattu varsinaista NRM-mekanismia, käytäntöjä uhrien tunnistamiseksi ja auttamiseksi on kuitenkin kehitetty jo kauan. Ensimmäinen kansallisen tason ihmiskaupan vastainen toimintasuunnitelma laadittiin vuonna 2005.¹³⁰ Sittemmin toimintasuunnitelmaa on päivitetty säännöllisesti ja viimeisin toimintaohjelma on vuodelta 2021.¹³¹ Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä perustettiin vuonna 2006. Aluksi toiminta oli pienimuotoista ja järjestelmä auttoi vain muutamia ihmiskaupan uhreja vuosittain. Kuluneiden 15 vuoden aikana auttamisjärjestelmä on kasvanut kansalliseksi osaamiskeskukseksi, joka auttaa vuosittain satoja ihmiskaupan uhreja.¹³² Lainsäädäntöön on lisätty ihmiskaupan uhrien tunnistamista ja suojelua koskevia säännöksiä, esimerkkinä säännös ihmiskaupan uhreille myönnettävistä oleskeluluvista¹³³ sekä ihmiskaupan uhrien tunnistamista ja auttamista koskevat lisäykset vastaanottolakiin.¹³⁴ Kaikkea ei ole mahdollista toistaa tässä, mutta tämän raportin eri osioista käy ilmi, kuinka Suomessa on kehitetty ja kehitetään jatkuvasti uhrien tunnistamista ja avun piiriin ohjaamista. Uhrien varsinaiseen tunnistamiseen liittyen lainsäädäntöön on vuonna 2015 lisätty säännös ihmiskaupan uhrien varsinaisesta tunnistamisesta.¹³⁵

2.4. Ihmiskaupan uhrien varsinainen tunnistaminen

Ihmiskaupan uhrin varsinaisesta tunnistamisesta on säädetty laissa ja se on määritelty tiettyjen viranomaisen tehtäväksi. Varsinainen tunnistaminen ei ole edellytys avun piiriin pääsemiselle, mutta selkiyttää uhrin asemaa joissain tilanteissa. Vastaanottolain 38 § mukaan ihmiskaupan uhri voidaan varsinaisesti tunnistaa kolmella eri tavalla.

- **Esitutkintaviranomainen tai syyttäjä** tunnistaa ihmiskaupan uhrin käynnistäessään **esitutkin**nan ihmiskaupasta, jonka uhri tunnistettava henkilö mahdollisesti on. Poliisissa ihmiskaupan uhrin varsinainen tunnistaminen liittyy siis ihmiskaupan tai törkeän ihmiskaupan rikostutkintaan. Poliisilla ei ole erillistä mekanismia antaa asiakkaalle ihmiskaupan uhrin status.
- **Maahanmuuttovirasto** voi tunnistaa uhrin myöntäessään tälle erityisen haavoittuvassa asemassa olevan ihmiskaupan uhrin jatkuvan oleskeluluvan (UlkL. 52 a § 2 mom.). Turvapaikanhakijoille järjestetty turvapaikkakuuleminen ja turvapaikkapuhuttelu ovat ihmiskaupan uhrin tunnistamisen kannalta keskeisiä vaiheita. Turvapaikkapuhuttelussa selvitetään tarpeet kansainväliselle suojelulle joko turvapaikan muodossa (UlkL 87 §) tai toissijaisen suojelun muodossa (UlkL 88 §). Viranomaisaloitteisesti, eli ilman erillistä hakemusta, tutkitaan myös, onko perusteita yksilöllisestä inhimillisestä syytä myönnettävän oleskeluluvan (UlkL 52 §) tai ihmiskauppadirektiivin (2004/81/EY) mukaiseen ihmiskaupan uhrin oleskeluluvan myöntämiseen (UlkL 52 a §). Ihmiskaupan uhriksi joutumisen perusteella voidaan myöntää kansainvälistä suojelua, esimerkiksi turvapaikka. Tällöin henkilö on käytännössä tunnistettu uhriksi. Ihmiskaupan uhri tulee turvapaikkaprosessissa kuitenkin *varsinaisesti tunnistetuksi* vastaanottolain 38 § tarkoittamalla tavalla **vain, mikäli henkilön katsotaan olevan erityisen haavoittuvassa asemassa ja hänelle myönnetään jatkuvaluonteinen ihmiskaupan uhrin oleskelulupa.**

¹²⁸ Op. cit. European Commission (2020). Study on reviewing the functioning of Member States' National and Transnational Referral Mechanisms.

¹²⁹ Op. cit. Roth, V & Luhtasaari, M. (2021). Suomi torjuu ihmiskauppaa: Ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma.

¹³⁰ Op. cit. Ulkoasiainministeriö (2005). Ihmiskaupan vastainen toimintasuunnitelma.

¹³¹ Op. cit. Roth, V. & Luhtasaari, M. (2021).

¹³² Op. cit. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (2020). Vuosikatsaus 1.1.–31.12.2020.

¹³³ Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain sekä ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 5 ja 10 §:n muuttamisesta. HE 32/2006 vp..

¹³⁴ Samassa yhteydessä myös lain nimi muutettiin. Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta muutettiin muotoon Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta. HE 266/2014.

¹³⁵ Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain ja ulkomaalaislain muuttamisesta. HE 266/2014; Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain muuttamisesta (388/2015). Annettu Helsingissä 10 päivänä huhtikuuta 2015.

- Joutsenon vastaanottokeskus (**auttamisjärjestelmä**) voi tunnistaa ihmiskaupan uhrin tietyissä olosuhteissa,¹³⁶ kuultuaan vastaanottolain 38 c §:ssä tarkoitettua monialaista asiantuntijaryhmää.¹³⁷ Käytännössä auttamisjärjestelmän tunnistamisprosessi etenee siten, että asiakas ja hänen asiaansa liittyvät seikat selvitetään monialaiselle asiantuntijaryhmälle, joka antaa näkemyksensä tunnistamisesta. Tämän jälkeen auttamisjärjestelmä tekee lopullisen päätöksen. Auttamisjärjestelmän tunnistamisen jälkeen uhri on oikeutettu pysymään auttamisjärjestelmän palveluissa niin pitkään, kuin on tarve. Auttamisjärjestelmän tunnistaminen ei kuitenkaan tarkoita sitä, että uhri olisi oikeutettu oleskelulupaan eikä päätös velvoita muita viranomaisia. Auttamisjärjestelmän päätös täytyy kuitenkin ottaa huomioon turvapaikkaprosessissa.¹³⁸

Suomi on saanut positiivista huomiota ihmiskaupan uhrien tunnistamisvastuun jakamisesta useammalle toimijalle.¹³⁹ Muun muassa auttamisjärjestelmän tunnistamisvastuu mahdollistaa sen, että tunnistamisen menettelyyn ei jää väliin putoajia. Auttamisjärjestelmän tunnistamisvastuulla on haluttu varmistaa, että kaikki ihmiskaupan uhrit tulisivat omalla tavallaan viranomaismenettelyssä varsinaisesti tunnistetuiksi, vaikka ihmiskaupparikosta ei voitaisikaan tutkia Suomessa.

¹³⁶ Auttamisjärjestelmä tunnistaa ihmiskaupan uhrin, jos esitutkintaviranomainen tai syyttäjä on päättänyt olla käynnistämättä esitutkintaa Suomessa, mutta on perusteltua syytä katsoa, että auttamisjärjestelmään otettu henkilö on joutunut ihmiskaupan uhriksi ulkomailla. Toinen skenaario, jossa auttamisjärjestelmällä on tunnistamisvastuu, syntyy silloin, kun esitutkinnan keskeyttämistä tai päättämistä koskevasta päätöksestä käy ilmi, että henkilön on katsottava joutuneen ihmiskaupparikoksen uhriksi, mutta asiaa ei ole voitu toimittaa syyttäjälle käsiteltäväksi, koska asiassa ei voida nostaa syytettä ketään vastaan. Auttamisjärjestelmän tunnistamisvastuu koskee useimmiten kolmansien maiden kansalaisia. Lähteet: Vastaanottolaki (746/2011) 38 §; Auttamisjärjestelmä, haastattelu 10.9.2021.

¹³⁷ Monialainen asiantuntijaryhmä toimii Joutsenon vastaanottokeskuksen päätöksenteon sekä ihmiskaupan uhrien auttamistoimien ja suojelutarpeiden arvioimisen tukena. Monialaisessa asiantuntijaryhmässä on edustajia muun muassa Rajavartiolaitoksesta, poliisilaitoksilta, keskusrikospoliisista, kuntien sosiaaliviranomaisesta, vastaanottokeskuksesta ja Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksiköstä (UlkL 38 c §).

¹³⁸ Auttamisjärjestelmä, haastattelu 10.9.2021.

¹³⁹ Op. cit. European Commission (2020, s. 44).

3. Ihmiskaupan uhrien suojele- ja auttamistoimet

3.1. Kansainväliset sopimukset luovat raamit ihmiskaupan uhrien suojele- ja auttamistoimille

Ihmiskaupan kansainvälisen ja maiden rajat ylittävän luonteen vuoksi kansainvälisen yhteistyön rooli on monella tapaa kriittistä ilmiön ehkäisemiseksi sekä uhrien havaitsemiseksi ja suojelemiseksi. **Kansainvälisten sopimuksien tarkoituksena onkin ollut yhtäältä sisällyttää keskeisiä periaatteita sopimusosapuolina olevien valtioiden lainsäädäntöön sekä toisaalta harmonisoida olemassa olevaa lainsäädäntöä. Tärkeässä roolissa kansainvälisissä sopimuksissa on uhrin erityisasema sekä hänen tarvitsemansa tuki ja apu.**¹⁴⁰

NON-REFOULEMENT -PERIAATE

Turvapaikkaprosessissa turvapaikanhakijan **käännytyskieltoperiaatteen, eli niin kutsutun *non-refoulement* -periaatteen, harkinta tehdään kansainvälisen suojele- ja auttamistoimen tarpeen arvioinnin yhteydessä ja mahdollisen käännättämisen kokonaisharkinnassa.** Kansainvälisen suojele- ja auttamistoimen tarpeen arvioinnissa arvioidaan sekä mahdollista menneisyydessä tapahtunutta ihmiskaupan uhriksi joutumista että uudelleen ihmiskaupan uhriksi joutumisen mahdollisuutta.¹⁴¹

Maasta poistamispäätöksen jälkeen tehty väite ihmiskaupan uhriksi joutumisesta tulee poliisin ohjeistuksen mukaan lähtökohtaisesti aina selvittää ennen maasta poistamispäätöksen täytäntöönpanoa, jollei esimerkiksi tehdyissä turvapaikkaselvityksissä tai muulla tavalla ole jo aikaisemmin selvästi käynyt ilmi, että väite ei voi pitää paikkaansa. Käännättämisen täytäntöönpanosta tulee pidättäytyä, kunnes tunnistamisprosessi on saatettu loppuun.¹⁴² Ohjeistuksessa korostetaan, että ihmiskaupan tunnusmerkistöön voi liittyä uhrin manipulointia, määräysvaltaan ottamista sekä painostamista, joka osaltaan voi nostaa uhrin kynnystä kertoa kokemuksistaan.¹⁴³ Poliisin ohjeistukseen liittyen auttamisjärjestelmästä todettiin, että käytännössä maasta poistamisia pannaan toisinaan täytäntöön myös ennen ihmiskaupan uhrin tunnistamisprosessin loppuun saattamista, sillä lainsäädäntö ei säädi tunnistamisvelvollisuutta.¹⁴⁴

Käännättämispäätöksen jälkeen poliisilla on korostettu velvollisuus varmistaa, että käännettävä saa suojele- ja auttamistoimen vastaanottavassa maassa. Auttamisjärjestelmästä todettiin, että he selvittävät kohdemaasta mahdollisia tahoja, joihin uhrit voisivat olla yhteydessä, ja antavat nämä tiedot poliisille. Auttamisjärjestelmän mukaan heidän mahdollisuutensa toimia rajoittuvat kuitenkin sen tiedon etsimiseen, onko kohdemaassa apua tarjoavia tahoja. Lisäksi **auttamisjärjestelmä voi uhrin niin halutessa tehdä todistuksen auttamisjärjestelmän asiakkuudesta, jonka uhri voi esittää kohdemaan viranomaisille.** Poliisi on lopulta se taho, jolla käännetyistä hoitavana viranomaisena on vastuu varmistaa, että käännettävällä ihmiskaupan uhrilla on tosiasiallisesti mahdollisuus päästä tuen piiriin.¹⁴⁵

Koskien EU-maihin tapahtuvia ns. Dublin-palautuksia, joita käsitellään tarkemmin seuraavassa osiossa, Maahanmuuttoviraston linjauksen mukaan Italiaan palautettavien mahdollisten ihmiskaupan uhrien kohdalla on tiukemmat ehdot maasta poistamiselle, sillä Italian järjestelmä on pahasti ylikuormittunut.¹⁴⁶

Yleisesti ottaen *non-refoulement* -periaatteen noudattamisesta ihmiskaupan uhrien tilanteessa on todettu, että kynnys sille, että ihmiskaupan uhria ei kyseisen periaatteen nojalla voitaisi palauttaa, on korkea. Jois-

¹⁴⁰ Op. cit. Ihmiskauppa.fi (päiväämätön). Ihmiskaupan vastaista työtä koskevat kansainväliset velvoitteet ja sopimukset.

¹⁴¹ Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikkö, haastattelu 13.9.2021.

¹⁴² Op. cit. Poliisihallitus (17.9.2020, s. 16).

¹⁴³ Ibid., s. 18.

¹⁴⁴ Auttamisjärjestelmä, haastattelu, 10.9.2021.

¹⁴⁵ Ibid; Korkeimman hallinto-oikeuden päätös, KHO:2017:43.

¹⁴⁶ Italia-linjauksen perustuu vuonna 2016 tehtyyn selvitysmatkaan, johon osallistui Maahanmuuttoviraston, poliisihallituksen, ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän ja yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston edustus. Matkan jälkeen delegaatio tuli tulokseen, ettei Italia kykene nykyisillä resursseilla parhaiten auttamaan sellaisia ihmiskaupan uhreja, joiden tilanne on akuutti ja joihin kohdistuu poliisin todentama suora turvauhka. Lähteet: Op. cit. Yhdenvertaisuusvaltuutettu (2017, s. 41) Yhdenvertaisuusvaltuutetun vuosikertomus 2016; Maahanmuuttovirasto (2020). Mahdollisen ihmiskaupan uhrin asian käsitteleminen Maahanmuuttovirastossa.

sain tilanteissa *non-refoulement* -periaatteen tarjoama suoja on lainsäädännön tasolla taattu, mutta suoja ei käytännössä toteudu. Esimerkiksi yhdenvertaisuusvaltuutettu mainitsi vuosikertomuksessaan 2018 sekä uudelleen selvityksessä vuonna 2021 **korkealle asettuneen kynnyksen myöntää ihmiskaupan uhriille jatkuva oleskelulupa**.¹⁴⁷ Lisäksi yhdenvertaisuusvaltuutettu on korostanut, että ihmiskaupan uhreiksi joutuneita ei tulisi palauttaa varmistumatta siitä, että he eivät joudu ihmiskaupan uhriksi uudelleen.

PALERMON SOPIMUS

Kansainvälisten sopimusten ja EU-tason lainsäädännön myötä ihmiskaupan uhrien oikeuksiin ja heidän auttamiseensa on kiinnitetty enemmän huomiota. Yksi tärkeimmistä sopimuksista on kansainvälisesti sitova **YK:n kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen sopimuksen (nk. Palermon sopimus) lisäpöytäkirja ihmiskaupan ja etenkin lapsi- ja naiskaupan ehkäisemisestä**. Palermon sopimus tuli Suomessa voimaan vuonna 2004, ja **sopimuksen myötä ihmiskauppa ja törkeä ihmiskauppa lisättiin omiksi pykälikseen Suomen rikoslakiin**.¹⁴⁸

Palermon sopimuksen lisäpöytäkirjan tarkoituksena on **ehkäistä, torjua ja rangaista erityisesti naisia ja lapsia koskevaa ihmiskaupaa**, minkä vuoksi sen painopiste on rikostorjunnassa. Lisäpöytäkirjan keskeisin sisältö koskee ihmiskaupan määrittämistä ja sen säätämistä rangaistavaksi teoksi sopimusvaltioiden lainsäädännössä. Lisäpöytäkirja velvoittaa sopimusvaltioita muun muassa harkitsemaan **ihmiskaupan uhrin auttamiseen liittyvien toimien, kuten asunnon järjestämisen**, täytäntöönpanoa; pyrkimään varmistamaan uhrin turvallisuuden alueellaan sekä harkitsemaan toimenpiteitä, joilla **uhri voi jäädä tarvittaessa valtion alueelle väliaikaisesti tai pysyvästi**.¹⁴⁹

ISTANBULIN SOPIMUS

Euroopan neuvoston yleissopimuksen naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta eli niin kutsutun Istanbulin sopimuksen tavoitteena on ennaltaehkäistä perheissä tapahtuvaa ja naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja suojella sen uhreja. Sopimuksen mukaan sukupuoliin kuuluu väkivalta tulee nähdä olevan osa 1951 pakolaissopimuksessa määriteltyä vainon käsitettä, ja näin ollen peräänkuuluttaa sukupuolisensitiivisyyden merkitystä turvapaikkaprosessissa.¹⁵⁰

Ulkomaalaislain 87 a §:ssä, jossa luetellaan vainoksi katsottavia tekoja, nostetaan erityisesti esille sukupuoleen kohdistuva väkivalta tai hyväksikäyttö sekä lapsiin kohdistuvat teot. 87 b §:ssä, jossa käsitellään vainon syitä, nostetaan niin ikään esille yhteiskunnalliset ryhmät, joiden yhteisenä ominaisuutena voi olla sukupuoleen liittyvät seikat.¹⁵¹ Korkein hallinto-oikeus on todennut Nigeriasta tullutta ihmiskaupan uhria koskevassa päätöksessään, että Nigeriassa ihmiskaupan uhreiksi joutuneiden naisten voidaan lähtökohtaisesti katsoa kuuluvan ulkomaalaislain 87 §:n 1 momentissa ja 87 b §:n 1 ja 3 momentissa tarkoitettuun tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään. Ihmiskaupan uhrin kansainvälisen suojelun tarvetta harkittaessa on arvioitava, onko odotettavissa, että hän saattaisi kotimaahan palatessaan joutua uudelleen ihmiskaupan uhriksi, ja onko hänellä mahdollisuus saada tehokasta ja luonteeltaan pysyvää suojelua kotimaansa viranomaisilta.¹⁵²

Pakkoavioliitot tunnistetaan Suomessa ihmiskauppana turvapaikkaprosessissa, mikä auttaa laajemman naiseen ja tyttöihin kohdistuvan väkivallan havaitsemista. Kaikkea naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ei kuitenkaan aina tunnisteta, ja väkivalta haavoittuvaisuustekijänä ja mahdollisen *non-refoulement* -periaatteen laukaisijana on joskus vaikea määritellä.¹⁵³

¹⁴⁷ Op. cit. Yhdenvertaisuusvaltuutettu (2018); Valovirta, A. & Kainulainen, H. (2021).

¹⁴⁸ Op. cit. Ihmiskauppa.fi (päiväämätön). Ihmiskaupan vastaista työtä koskevat kansainväliset velvoitteet ja sopimukset.

¹⁴⁹ Ibid.

¹⁵⁰ Council of Europe (2011). Istanbul Convention: Action against violence against women and domestic violence.

3.2. Oleskeluoikeuden myöntäminen ihmiskaupan uhrille

IHMISKAUPAN UHRIN HARKINTA- JA TOIPUMISAIKA

Harkinta-aika on tarkoitettu Ihmiskaupan uhreille, joilla ei ole laillista oleskeluoikeutta Suomessa. Harkinta-aikana ihmiskaupan uhrin oleskelu Suomessa on laillista. Harkinta-aikana ihmiskaupan uhrille annetaan mahdollisuus toipua kokemuksistaan ja päättää, haluaako hän ryhtyä yhteistyöhön viranomaisten kanssa häneen kohdistuneen ihmiskaupparikoksen selvittämiseksi.¹⁵⁴ Harkinta-ajalla pohditaan myös, millaista oleskelulupaa uhrin kannattaisi hakea.¹⁵⁵ **Poliisi** tai **rajatarkastusviranomaisen** päättää harkinta-ajan antamisesta, jatkamisesta ja keskeyttämisestä. Joutsenon vastaanottokeskus, joka ylläpitää **auttamisjärjestelmää**, voi kuitenkin päättää harkinta-ajan antamisesta, jatkamisesta ja keskeyttämisestä, mikäli oletettu ihmiskaupan uhri otetaan järjestelmän asiakkaaksi ennen kuin esitutkintaviranomainen on tehnyt asiaa koskevan päätöksen.¹⁵⁶ Esityksen jälkeen ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä voi siis ottaa oletetun tai virallisesti tunnistetun ihmiskaupan uhrin palveluihinsa, mikäli olosuhteiden perusteella on syytä uskoa tämän olevan uhri. Harkinta-aika voidaan antaa vähintään 30 päiväksi ja enintään kuudeksi kuukaudeksi. Harkinta-aika koskee sekä havaittuja että jo tunnistettuja uhreja, joiden kohdalla esitutkinta on aloitettu.

Toipumisaika on tarkoitettu ihmiskaupan uhreille, joilla on laillinen oleskeluoikeus Suomessa, mutta jotka eivät heti kykene tai halua yhteistyöhön viranomaisten kanssa rikosasian selvittämiseksi. Toipumisajan myöntää **auttamisjärjestelmä** samalla, kun se tekee päätöksen auttamisjärjestelmään ottamisesta. Toipumisaikana uhrille annetaan mahdollisuus toipua ja harkita yhteistyötä viranomaisten kanssa ihmiskaupparikoksen selvittämiseksi. Esitutkintaviranomainen tai syyttäjä ei ilman uhrin suostumusta ole häneen yhteydessä toipumisaikana.¹⁵⁷

Harkinta-ajan ja toipumisajan myöntäminen on mahdollista riippumatta siitä, onko henkilö varsinaisesti tunnistettu ihmiskaupan uhriksi vai ei.

OLESKELULUVAN MYÖNTÄMINEN IHMISKAUPAN UHRILLE

Pidempiaikaista oleskelua varten ihmiskaupan uhrille voidaan myöntää oleskelulupa, jonka myöntää **Maahanmuuttovirasto**. Erityisesti ihmiskaupan uhreille myönnettäviä oleskelulupatyyppejä on Suomessa kaksi: tilapäinen ja jatkuva ihmiskaupan uhrin oleskelulupa.

Huomionarvoista on, että ihmiskaupan uhrille voidaan myöntää – ja usein myös myönnetään – muunkin tyyppinen oleskelulupa. Turvapaikkaprosessin aikana ilmi tullut ihmiskauppa voi olla peruste myöntää hakijalle kansainvälistä suojelua eli **turvapaikka** tai **toissijainen suojeluasema**. Kansainvälisen suojelun perusteella myönnettyt oleskeluluvat ovat vahvempia suojelulupia ja kestoaltaan pidempiä (4 vuotta) kuin ihmiskaupan uhrin oleskelulupa (6 kk – 1 vuotta).¹⁵⁸ Hakijalle myönnetään aina vahvin oleskelulupa, johon hän on oikeutettu. Siten kansainvälistä suojelua hakevalle ihmiskaupan uhrille myönnetään kansainvälistä suojelua, jos perusteet tälle täyttyvät. Jos kansainvälisen suojelun edellytykset eivät täyty hakijan osalta, edetään harkintaan siitä, onko hän ihmiskaupan uhrille myönnettävän tai **yksilöllisestä inhimillisestä syyistä myönnettävän oleskeluluvan** tarpeessa.¹⁵⁹ Harkinta tehdään viran puolesta, eli kansainvälistä suojelua hakevan ihmiskaupan uhrin kohdalla Maahanmuuttovirasto harkitsee kaikki edellä mainitut lupatyypit.

Erityisesti ihmiskaupan uhreille myönnettäviä oleskelulupia ovat seuraavat:

1. Ihmiskaupan uhrille myönnetään **tilapäinen (B) oleskelulupa**, jos i) hänen oleskelunsa Suomessa on perusteltua ihmiskaupan **esitutinnan tai tuomioistuinkäsittelyn vuoksi**; ii) hän on valmis tekemään **yhteistyötä viranomaisten kanssa** ihmiskaupasta epäiltyjen kiinni saamiseksi; sekä iii) hänellä **ei ole enää siteitä ihmiskaupasta epäiltyihin**. Tästä lupatyypistä on säädetty ulkomaalaislain 52 a §:n 1 momentissa.

¹⁵¹ Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikkö, haastattelu 13.9.2021.

¹⁵² Korkeimman hallinto-oikeuden päätös KHO:2017:43.

¹⁵³ Yhdenvertaisuusvaltuutettu, haastattelu 6.9.2021.

¹⁵⁴ Ulkomaalaislaki 52 b §.

¹⁵⁵ Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, haastattelu, 10.9.2021.

¹⁵⁶ Ulkomaalaislaki 52 c §.

¹⁵⁷ Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (Vastaanottolaki) (746/2011.), 36 §.

¹⁵⁸ Ibid.

¹⁵⁹ Op. cit. Maahanmuuttovirasto (2020).

2. **E erityisen haavoittuvassa asemassa olevalle** ihmiskaupan uhrille voidaan myöntää **jatkuva (A) oleskelulupa**. Luvan myöntäminen ei edellytä, että uhri tekee yhteistyötä viranomaisten kanssa, tai että uhrin oleskelu olisi tarpeen esitutkinnan tai tuomioistuinkäsittelyn vuoksi.¹⁶⁰ Edellytyksenä kuitenkin on, että ihmiskaupan uhrilla ei ole enää siteitä ihmiskaupasta epäiltyihin, mitä tosin on käytännössä vaikea valvoa.¹⁶¹ Tästä lupatyypistä on säädetty ulkomaalaislain 52 a §:n 2 momentissa. Lain esitöissä kyseisessä momentissa tarkoitettua haavoittuvuudeksi on arvioitu esimerkiksi naiskaupan uhri, joka ei saisi viranomaissuojelua kotimaassaan. Muita esimerkkejä on huollon tarpeessa oleva lapsikaupan uhri silloin, kun uhrin huoltajia ei voida lainkaan jäljittää tai kun alaikäisen huoltajat ovat osallisina ihmiskaupparikokseen. Esimerkkinä mainitaan myös törkeän elinkaupan uhri, joka jäisi vaille elintärkeää ja jatkuvasti tarvittavaa hoitoa kotimaassaan.¹⁶²

Ihmiskaupan uhrin tilapäinen oleskelulupa myönnetään vähintään kuudeksi kuukaudeksi ja enintään yhdeksi vuodeksi, ja erityisen haavoittuvassa asemassa olevalle ihmiskaupan uhrille myönnettävä ensimmäinen jatkuva oleskelulupa myönnetään vuodeksi.¹⁶³ Kummankaan oleskelulupatyypin myöntäminen ihmiskaupan uhrille ei edellytä, että henkilö olisi edeltävästi varsinaisesti tunnistettu ihmiskaupan uhriksi. Jatkuvan oleskeluluvan myöntäminen erityisen haavoittuvassa asemassa olevalle ihmiskaupan uhrille kuitenkin *johtaa* varsinaiseen tunnistamiseen, sillä ko. oleskeluluvan myöntäessään Maahanmuuttoviraston katsotaan varsinaisesti tunnistaneen henkilö ihmiskaupan uhriksi.

3.3. Ihmiskaupan uhrien auttamistoimet kansallisessa lainsäädännössä

Vastaanottolain 38 a §:ssä säädetään toimet, joilla ihmiskaupan uhria voidaan auttaa. Niihin kuuluvat

- Neuvonta ja ohjaus
- Turvallinen majoitus
- Vastaanottoraha tai toimeentulotuki,
- Sosiaalipalvelut
- Terveystuotopalvelut, mukaan lukien mielenterveyspalvelut
- Tulkki- ja käännöspalvelut
- Oikeusapu ja oikeudellinen neuvonta
- Ilman huoltajaa olevan alaikäisen henkilön vanhemman tai huoltajan jäljittäminen
- Turvallisen paluun tukeminen

Vastaanottolain 38 b §:ssä säädetään myös auttamistoimien järjestämisestä vastuussa olevat tahot. Auttamistoimien järjestämisestä ihmiskaupan uhrille, jolla ei ole kotikuntaa Suomessa, vastaa Joutsenon vastaanottokeskus (**auttamisjärjestelmä**). Auttamistoimien järjestämisestä ihmiskaupan uhrille, jolla on kotikunta Suomessa, vastaa hänen **kotikuntansa**. Jos uhri ei ole auttamisjärjestelmän asiakas eikä hänellä ole Suomessa kotikuntaa, tai jos hän tästä huolimatta jäisi tarvittavan avun ulkopuolelle, kolmas sektori tarjoaa apua omaan toimintaansa kuuluvilta osin ja käytössään olevien resurssien puitteissa.

Vastaanottolain lisäksi EU:n ihmiskauppadirektiivi velvoittaa jäsenmaita tarjoamaan ihmiskaupan uhreille tukea kotoutumiseen. Direktiivin mukaan jäsenmaiden tulee auttamistoimillaan myös tähdätä siihen, ettei ihmiskaupan uhri joutuisi uudelleen uhriksi. Muun muassa Maahanmuuttoviraston käytäntöjen mukaan turvapaikkaprosessissa kansainvälisen suojelun tarvetta arvioitaessa kiinnitetään huomiota henkilön uudelleen ihmiskaupan uhriksi joutumisen vaaraan.¹⁶⁴

¹⁶⁰ Ulkomaalaislaki 52 a § 2 mom.

¹⁶¹ Maahanmuuttoviraston lupa- ja kansalaisuusyksikkö, haastattelu, 16.9.2021.

¹⁶² Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain sekä ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 5 ja 10 §:n muuttamisesta. HE 32/2006 vp.

¹⁶³ Ulkomaalaislaki 53 §.

¹⁶⁴ Op. cit. Maahanmuuttovirasto (2020).

Ihmiskaupan uhreille tarjotut auttamistoimet eivät katso maahanmuuttostatusta¹⁶⁵, mutta tosiasiallisesti etenkin kotoutuminen ja integraatio ovat usein pitkäaikaisia prosesseja, joiden toteutuminen vaatii oleskeluluvan. Kolmannen sektorin kansalaisjärjestöt kuitenkin voivat tarjota kotoutumiseen liittyviä palveluita maahanmuuttostatuksesta riippumatta, ja esimerkiksi Monika-Naiset liitto ry järjestää kotoutumispalveluita kaikille naisoletetuille riippumatta oleskelustatuksesta. Ihmiskaupan uhrien pääsyä kotoutumispalveluihin pyritään parantamaan tulevina vuosina, jotta kiinnittyminen yhteiskuntaan paranisi ja uudelleen ihmiskaupan uhriksi joutumisen riski pienenesi.¹⁶⁶

¹⁶⁵ Tässä tutkimuksessa maahanmuuttostatuksilla tarkoitetaan ihmiskaupan uhreille myönnettävää harkinta-aikaa, Dublin-menettelyä, turvapaikkaprosessia, oleskelulupia sekä lyhytaikaisia viisumeita tai viisumivapautta.

¹⁶⁶ Op. cit. Roth, V. & Luhtasaari, M. (2021, s. 53).

4. Ihmiskaupan uhrien paluuseen ja palauttamiseen liittyviä kysymyksiä

4.1. Dublin III -asetus ihmiskaupan uhrien kohdalla

Dublin III -asetus määrittää, mikä EU-jäsenmaa on kulloinkin vastuussa turvapaikanhakijan hakemuksen käsittelemisestä. Asetuksen mukaan se maa, jossa turvapaikanhakija on ensin jättänyt turvapaikkahakemuksen, on vastuussa sen käsittelemisestä. Mikäli hakija on hakemuksen jättämisen jälkeen siirtynyt toiseen jäsenmaahan ja jättää turvapaikkahakemuksen myös tässä jäsenmaassa, voidaan hänet Dublin-asetuksen nojalla siirtää takaisin siihen jäsenmaahan, jossa hakija on alun perin hakenut turvapaikkaa.

Ihmiskaupan kontekstissa Dublin-asetukseen liittyy kuitenkin kysymyksiä, ja joskus säännöksestä joudutaan poikkeamaan uhrin suojelun toteutumiseksi. **Ihmiskaupan uhri on voinut tulla hyväksikäytetyksi Dublin-asetuksen mukaisessa vastuumaassa. Dublin-siirto maahan, jossa hyväksikäyttö on tapahtunut, voi kuitenkin olla traumaattista ja jopa vaarallista.** Oleskelulupadirektiivin (2004/81/EC) 6(2) artiklan mukaan ihmiskaupan uhrille tulee myöntää harkinta-aika, jonka aikana maastapoistamispäätöstä ei saa toimeenpanna.¹⁶⁷ Lisäksi jäsenmaa voi tietyissä tilanteissa ottaa itselleen vastuun turvapaikkahakemuksen käsittelemisestä ja näin ehkäistä Dublin-siirron. Tällöin jäsenmaa soveltaa joko

- Kansallista harkintaa (art. 3, nk. suvereniteettilauseke)
- Humanitaarista perustetta esimerkiksi perhesyihin tai kulttuurillisiin syihin vedoten (art. 17, nk. humanitaarinen lauseke).¹⁶⁸

Dublin-siirron ehkäiseminen ihmiskaupan uhrin kohdalla ei kuitenkaan aina ole pakollista. Dublin-siirrot ovatkin herättäneet erityistä huolta siitä, kuinka uhreja voidaan tosiasiasa suojella varsinkin, jos ihmiskaupan uhriksi joutuminen on tapahtunut siirron kohteena olevassa jäsenmaassa. Vuonna 2011 *N.S.* ja *M.E.* -tapauksissa (yhdistetyt tapaukset C-411/10 and C-493/10),¹⁶⁹ Euroopan unionin tuomioistuin päätti, että EU:n perusoikeuskirjan artiklan 4 mukaan ihmiskaupan uhrin kohdalla **Dublin-siirtoa ei saa toimeenpanna, mikäli siirron kohteena olevan jäsenmaan turvapaikkaprosessissa ja vastaanotto-oloissa on systemaattisia puutteita tai mikäli on perusteltua epäillä, että uhri joutuu uudelleen ihmiskaupan uhriksi tai muutoin epäinhimillisiin vastaanotto-olosuhteisiin.** Dublin-asetuksen 8 artikla myös määrittää erityiskohtelusta alaikäisten ilman huoltajaa tulleiden turvapaikanhakijoiden kohdalla, joiden siirtämisessä tai Dublin-prosessin keskeyttämisessä on aina ensi sijaisesti otettava huomioon lapsen etu.¹⁷⁰ Artikla 6 (3c) myös korostaa lasten haavoittuvaa asemaa silloin, kun on olemassa vaara, että alaikäinen saattaa olla ihmiskaupan uhri. Dublin-asetuksessa ei korosteta aikuisten ihmiskaupan uhrien haavoittuvaa asemaa tai erityisiä haavoittuvuustekijöitä, mutta vastaanottodirektiivin mukaan jäsenmaan tulee ottaa huomioon ihmiskaupan uhriksi joutuminen ja mahdollistaa erityistarpeiden toteutuminen vastaanottopalveluissaan.¹⁷¹

DUBLIN-MENETTELY IHMISKAUPAN UHRIN KOHDALLA SUOMESSA

Dublin-prosessissa ihmiskaupan uhrin tunnistamisen kannalta olennainen vaihe on Dublin-kuuleminen. Jos ihmiskauppaviitteitä on ilmennyt poliisin vastaanottamassa turvapaikkailmoituksessa tai muissa poliisilta saatavissa tiedoissa, **ihmiskauppa-asiaa selvitetään Dublin-kuulemisessa.** Dublin-prosessissa ihmiskauppaviitteitä selvitetään sillä tarkkuudella, että pystytään arvioimaan tarvetta esittää hakijaa auttamisjärjestelmään sekä toisaalta arvioimaan ulkomaalaislain 52 a §:n ja 52 §:n perusteella myönnettävien oleskelulupien edellytysten täyttyminen.¹⁷²

¹⁶⁷ Schlintl, J. & Sorrentino, L. (2021). Residence Permits, International Protection and Victims of Human Trafficking: Durable Solutions Grounded in International Law; EU:n tuomioistuimen asia C-66/21 (29/01/2021). Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä.

¹⁶⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013 (Dublin III – asetus), artikla 17(2).

¹⁶⁹ Euroopan unionin tuomioistuin (21.12.2011). Unionin Tuomioistuimen tuomio (suuri jaosto) yhdistetyissä asioissa C-411/10 ja C-493/10: N. S. (C-411/10) vastaan Secretary of State for the Home Department vastaan Refugee Applications Commissioner ja Minister for Justice, Equality and Law Reform.

¹⁷⁰ Dublin III -asetus, artikla 8.

¹⁷¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/33/EU (Vastaanottodirektiivi), artikla 21 ja 22.

¹⁷² Op cit. Maahanmuuttovirasto (2020, s.16-17).

Dublin-säännöstä sovelletaan samalla tavalla kaikkiin turvapaikanhakijoihin, mukaan lukien henkilöihin, jotka ovat (mahdollisia) ihmiskaupan uhreja. Mahdollinen ihmiskaupan uhriksi joutuminen voi kuitenkin olla peruste kansainväliselle suojelulle. Dublin-asetuksen mukaista siirtoa harkitessa käsittelijän tulee ottaa huomioon sekä kansallinen että EU-lainsäädäntö, kuten EU:n perusoikeuskirjan velvoitteet, joiden valossa ihmiskaupan uhriksi joutumista voidaan arvioida mahdollisen Dublin-palautusta koskevan menettelyn keskeyttämisen perusteena. Ihmiskaupan uhriksi joutuminen ei kuitenkaan itsessään ole syy Dublin-menettelyn keskeyttämiselle, ja hakemukset arvioidaan aina tapauskohtaisesti.¹⁷³ **Jos auttamisjärjestelmään esittämisen edellytykset täyttyvät, Dublin-prosessissa olevaa hakijaa on hänen suostumuksellaan esitettävä auttamisjärjestelmään, vaikka hänelle olisi tulossa käännättämispäätös toiseen jäsenvaltioon.** Kynnys auttamisjärjestelmään ohjaamiselle on matala.¹⁷⁴ Auttamisjärjestelmän päätöstä, samoin kuin mahdollista lääkärintuomion henkilön tilanteesta odotetaan mahdollisuuksien mukaan ennen Dublin-päätöksen tekemistä. Päätös voidaan tehdä kuitenkin ennen auttamisjärjestelmän päätöstä, jos siirtoaika on umpeutumassa. **Auttamisjärjestelmässä oleminen ei estä käännättämistä vastuunmäärittämisasetuksen perusteella. Asia on kuitenkin perusteltava päätöksessä.**¹⁷⁵

Ihmiskauppaviitteitä selvitetään samantasoisesti riippumatta vastuunmäärittämisasetusta soveltavasta maasta, johon suhteessa asiaa tutkitaan. Hakijan toisessa jäsenvaltiossa saamien tai tulevaisuudessa saatavilla olevien auttamistoimien merkitystä ja niiden riittävyttä arvioidaan päätöksessä.¹⁷⁶ Ellei päinvastaista tietoa ole saatavissa, on lähtökohtaisesti voitava luottaa siihen, että turvapaikanhakija voi saada ihmiskaupan uhrille tarkoitettua apua myös muissa vastuunmäärittämisasetusta soveltavissa valtioissa.¹⁷⁷ Jos toinen jäsenvaltio on vastuussa hakemuksen käsittelystä, hakemus jätetään tutkimatta kansainvälistä suojelua koskevilta osin. Oleskeluluvan edellytykset arvioidaan ihmiskaupan uhrille myönnettävän oleskeluluvan (UIKL 52 a §) ja yksilöllisestä inhimillisestä syystä myönnettävän oleskeluluvan (UIKL 52 §) osalta. **Ihmiskauppaviitteet huomioidaan Dublin-päätöksen perusteluissa.**¹⁷⁸ Muista EU-maista Suomeen Dublin-menettelyn kautta tulevat ihmiskaupan uhrit otetaan vastaan ehdoilla.¹⁷⁹

Käännättämispäätöksen jälkeen poliisi tai Rajavartiolaitos ovat vastuussa maasta poistamisen täytäntöönpanosta. Jos ihmiskaupan uhri palautetaan toiseen jäsenvaltioon vastuunmäärittämisasetuksen perusteella, poliisiin on uhrin niin halutessa tehtävä yhteistyötä vastaanottavan maan auttamisjärjestelmän kanssa. Jos uhri ei anna suostumusta tietojensa luovuttamiseen, poliisiin tulee saattaa uhrin tiedoksi kohdemaan auttamisjärjestelmän tiedot, mikäli niitä pystytään saamaan. Ihmiskaupan uhrin palauttamisessa on pyrittävä ensisijaisesti vapaaehtoisen paluun järjestelyihin. Ihmiskaupan uhrin kieltäytyessä vapaaehtoisesta paluusta, hänen maasta poistamisensa voidaan kuitenkin toteuttaa myös poliisin toimesta.¹⁸⁰

Maasta poistamisten valvonnasta on Suomessa vastuussa yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto. Valvojat ovat havainneet palautuksia, joissa haavoittuvassa asemassa olevien erityistarpeet on otettu erinomaisesti huomioon. Toisaalta valvojat ovat havainneet, että **haavoittuvassa asemassa olevien tunnistamisessa ja heidän tarpeidensa huomioon ottamisessa on vielä puutteita ja edelleen kehitettävää.** Poliisilla ei esimerkiksi aina ole ollut tietoa siitä, että palautettava on ihmiskaupan uhri.¹⁸¹

DUBLIN-PALAUTUSTA KOSKEVA MENETTELY ERITYISEN HAavoITTUVASSA ASEMASSA OLEVAN UHRIN KOHDALLA

Dublin-prosessissa tulee aina tapauskohtaisesti selvittää EU:n perusoikeuskirjan 4 artiklan 'kidutuksen sekä epäinhimillisen tai halventavan rangaistuksen ja kohtelun kieltö' mahdollinen rikkomus. Mikäli hakija on joutunut perusoikeuskirjan artiklassa 4 tarkoitetun kohtelun uhriksi, voivat suomalaiset viranomaiset päättää ottaa vastuun hänen hakemuksensa käsittelystä.¹⁸² Suomi on myös soveltanut Dublin-asetuksen artiklaa 17,

¹⁷³ Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön Dublin-tulosalue, sähköposti 15.9.2021.

¹⁷⁴ Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön Dublin-tulosalue, sähköposti 15.9.2021.

¹⁷⁵ Op. cit. Maahanmuuttovirasto (2020, s.16-17).

¹⁷⁶ Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön Dublin-tulosalue, sähköposti 15.9.2021.; Op. cit. Maahanmuuttovirasto (2020, s. 17).

¹⁷⁷ Op. cit. Poliisihallitus (2020, s. 17).

¹⁷⁸ Op. cit. Maahanmuuttovirasto (2020, s. 17).

¹⁷⁹ Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön Dublin-tulosalue, sähköposti 15.9.2021.

¹⁸⁰ Op. cit. Poliisihallitus (2020, s. 17).

¹⁸¹ Keskitalo et al. (2020, s. 23). Maastapoistamisen Täytäntöönpanon Valvonta – Havainnot Vuosilta 2014 – 2019.

¹⁸² Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön Dublin-tulosalue, sähköposti 15.9.2021.; Euroopan Unionin Virallinen Lehti. Euroopan Unionin Perusoikeuskirja (2012/C 326/02).

jonka mukaan jäsenmaa voi ottaa itselleen vastuun turvapaikkahakemuksen käsittelemisestä ja ehkäistä Dublin-siirron humanitaarisin perustein, esimerkiksi perhesyihin tai kulttuurillisiin syihin vedoten.¹⁸³

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään otettuja lapsia, jotka ovat tulleet maahan yksin, ei pääsääntöisesti käännytetä toiseen jäsenvaltioon. Päätös käännyttämisestä voidaan poikkeuksellisesti tehdä silloin, jos lapsen etu sitä erityisesti vaatii. Tällainen tilanne voi syntyä esimerkiksi silloin, kun lasta ollaan saattamassa yhteen hänen perheenjäsenensä kanssa.¹⁸⁴ Myös tapauksissa, joissa harkitaan vastuunmäärittämisasetuksen perusteella käännyttämistä Italiaan, on Maahanmuuttoviraston linjauksen mukaan tietyissä olosuhteissa tiukemmat ehdot maasta poistamiselle, sillä Italian järjestelmä on ”pahasti ylikuormittunut”.¹⁸⁵

Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan hyvinkin haavoittuvassa asemassa olevia ihmiskaupan uhreja palauteetaan muihin jäsenmaihiin ilman, että riittävän avun piiriin pääsy on varmistettu. GRETA on suositellut, että ihmiskaupan uhrin **riski joutua uudelleen ihmiskaupan uhriksi pitäisi arvioida** myös Dublin-kontekstissa, jotta hyväksikäytön ketju voitaisiin katkaista.¹⁸⁶

4.2. Lähtömaahan paluuseen ja palauttamiseen liittyviä kysymyksiä

Paluuta koskevaa yhteistyötä kolmansien maiden kanssa tehdään pääasiallisesti **Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön IOM:n** kautta, joka toimii Maahanmuuttoviraston yhteistyökumppanina ja vastaa vapaaehtoisten paluiden käytännön toteutuksesta.¹⁸⁷ Vapaaehtoisesti palaavien ihmiskaupan uhrien paluun käytännöistä huolehtii IOM:n Helsingin toimisto, joka on yhteydessä auttaviin tahoihin kolmansissa maissa.¹⁸⁸

Korkeimman hallinto-oikeuden Nigeriasta tullutta ihmiskaupan uhria koskevan päätöksen mukaan **ihmiskaupan uhrin palauttamisen on ensisijaisesti perustuttava vapaaehtoisen paluun järjestelyihin.** Ihmiskaupan uhrin kieltäytyessä vapaaehtoisen paluun järjestelyistä hänen maasta poistamisensa voidaan kuitenkin toteuttaa myös pakkotoimin. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että ihmiskaupan uhrin maasta poistamista täytöntöön pantaessa on huolehdittava asianmukaisesti siitä, että uhri halutessaan pääsee hänen erityistarpeensa ja haavoittuvan asemansa huomioon ottavan auttamisjärjestelmän piiriin.¹⁸⁹

Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa, ettei heidän tietojensa mukaan ole sellaisia turvapaikanhakijataustaisia ihmiskaupan uhreja, jotka palaisivat vapaaehtoisesti. Niiden kohdalla, joiden on pakko palata, auttamisjärjestelmä voi uhrien suostumuksella kirjoittaa todistuksen ihmiskaupan uhriksi joutumisesta ja etsiä auttavien tahojen yhteystietoja paluumaasta. Uhrien on kuitenkin ollut usein vaikea suostua tähän, sillä suostumuksen voidaan katsoa tarkoittavan hyväksyntää käännyttämiselle.¹⁹⁰

¹⁸³ Dublin III -asetus, Artikla 17(2).

¹⁸⁴ Maahanmuuttovirasto (2020, s. 17).

¹⁸⁵ Ibid.

¹⁸⁶ Yhdenvertaisuusvaltuutettu, haastattelu, 6.9.2021; Op. cit. GRETA (2019, s. 35).

¹⁸⁷ Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, haastattelu 10.9.2021.

¹⁸⁸ Ibid.

¹⁸⁹ KHO 2017:43.

¹⁹⁰ Yhdenvertaisuusvaltuutettu, haastattelu, 6.9.2021.

5. Kansainvälinen yhteistyö ihmiskaupan torjunnassa

5.1. EU-yhteistyö

EU:n ihmiskaupan vastaisessa strategiassa 2021–2024 korostetaan yhteistyön tärkeyttä niin kansallisella ja alueellisella kuin kansainväliselläkin tasolla. Yhteistyötä tulisi edistää rikostutkintaviranomaisten sekä hallitusten välillä, jotta ihmiskaupan uhreja voitaisiin paremmin havaita, tunnistaa ja suojella. Rajat ylittävällä yhteistyöllä on kriittinen merkitys esitutkintaviranomaisille niissä tapauksissa, joissa rikos on tapahtunut esimerkiksi toisessa jäsenmaassa.¹⁹¹ **Europol** ja **Eurojust** ovat EU:n sisäisen yhteistyön muotoja, joihin Suomi osallistuu. Kansainvälistä yhteistyötä tarvitaan myös ihmiskaupan uhrien riittävien auttamistoimien ja suojelelun takaamiseksi tilanteissa, joissa kolmannesta maasta tuleva oletettu ihmiskaupan uhri palaa joko kotimaahansa tai Dublin-menettelyssä toiseen jäsenmaahan. Auttamisjärjestelmä etsii eri jäsenmaista auttavien tahojen yhteystietoja, joihin palaava uhri voi olla yhteydessä saadakseen tukea. Ulkoministeriössä ihmiskaupan vastainen työ kulminoituu lähetystöjen ylläpitämiin verkostoihin ja yhteistyöhön.

Myös **järjestöt** tekevät kansainvälistä yhteistyötä niin EU-tasolla kuin laajemminkin. Pro-tukipiste tekee yhteistyötä seksiä myyvien ihmisten auttamiseen keskittyvien järjestöjen kanssa Pohjoismaiden ja Euroopan maiden tasolla. Pohjoismainen prostituutiotyön verkosto, jossa on järjestöjä ja viranomaisia, kokoontuu muutaman vuoden välein. Kansainvälinen verkosto on koettu hyödylliseksi ihmiskaupan kansainvälisen luonteen vuoksi. Rajat ylittävän tiedonvaihdon on koettu tuovan esille hyviä käytäntöjä sekä toisaalta varoittavia esimerkkejä esimerkiksi tilanteissa, joissa tietty ihmiskauppaan liittyvä ilmiö esiintyy jossain toisessa jäsenmaassa, muttei vielä ole havaittavissa Suomessa.¹⁹²

5.2. Muu kansainvälinen yhteistyö

SUOMEN LÄHETYSTÖT OSALLISTUVAT KANSAINVÄLISEEN IHMISKAUPAN VASTAISEEN TYÖHÖN

Ulkoministeriön **Afrikan ja Lähi-idän osasto** rahoittaa IOM:n hanketta kauttakulkusiirtolaisten terveyden ja suojelelun edistämiseksi Marokossa, Tunisiassa, Egyptissä, Libyassa, Jemenissä ja Sudanissa. Hankkeessa priorisoidaan kaikista haavoittuvimmassa asemassa olevat siirtolaiset kuten ihmiskaupan uhrit, naiset, sukupuoleen perustuvan väkivallan uhrit ja ilman huoltajaa olevat lapset. Hankkeessa on meneillään kolmas vaihe (2020–2023), ja Suomen tuki hankkeelle on 3 500 000 euroa.¹⁹³

New Delhin suurlähetystö tarkastaa hakijan viisumihakemuksen ja/tai oleskeluluvan mukana toimittamat liiteasiakirjat huolellisesti sekä haastattelee tarvittaessa viisuminhakijan, mikäli asiakirjat herättävät epäilyksen siitä, että henkilöön tai suunniteltuun matkaan liittyy jotain ihmiskauppaan viittaavaa tai muuta epätavallista. Tällä hetkellä Schengen-viisuminhakijoilla Delhissä on runsaasti väärennetyjä asiakirjoja, joiden vuoksi tehdään kielteisiä viisumipäätöksiä. New Delhin suurlähetystön osalta kielteisten päätösten määrä on noin viidennes.¹⁹⁴

Abujan suurlähetystön mukaan Suomi on tukenut Nigerian kansallisen ihmiskaupan vastaisista toimista vastaavan viranomaisen (National Agency for the Prohibition of Trafficking in Persons NAPTIP) toimintaa YK:n huumeiden ja rikollisuuden torjunnasta vastaavan toimiston UNODC:n (United Nations Office on Drugs and Crime) kautta ainakin vuosina 2009–2012 yhteensä 820 000 eurolla. Lisäksi Suomi on tehnyt Nigerian kanssa yhteistyötä vaihtelevasti ainakin vuodesta 2012 lähtien. Kyse on lähinnä ollut vierailuista,

¹⁹¹ Op. cit. Euroopan Komissio (14.4.2021). Ihmiskaupan torjuntaa koskeva EU:n strategia 2021–2025.

¹⁹² Pro-tukipiste, haastattelu 6.10.2021.

¹⁹³ Ulkoministeriö, sähköpostiviesti, 18.11.2021.

¹⁹⁴ Ibid.

voittopuolisesti Suomesta Nigeriaan päin. Yhteistyöllä on muodollinen pohja sisäministeriön ja NAPTIP:n vuonna 2015 solmimassa yhteistyöpöytäkirjassa (memorandum of understanding). Pöytäkirjan tarkoituksena on edesauttaa yhteistyötä ihmiskaupan ehkäisyssä ja torjunnassa tiedon ja kokemusten vaihdon avulla. Pöytäkirja kattaa myös konkreettiset tietopyynnöt yksittäisissä rikosepäilyissä. Nigerian puolelta toimija on NAPTIP, Suomen osalta Poliisihallitus, keskusrikospoliisi ja Rajavartiolaitos. NAPTIP on ollut kiinnostunut saamaan Suomelta koulutus- ja asiantuntijatukea sekä rahoitusta, mutta tähän saakka yhteistyö on rajoittunut vierailuihin ja yhteisten tilaisuuksien (esim. seminaari vuonna 2017) järjestämiseen. Konkreettisten tietopyyntöjen määrästä Suomen Abujan edustustolla ei ole tietoa.¹⁹⁵

Ankaran suurlähetystön mukaan ihmiskaupan torjunnassa eniten näkyvät monenkeskiset projektit, esimerkiksi Euroopan unionin tasolla. *Enhancing Capacities of Turkish National Police and Other Law Enforcement Agencies in Detection of Forgery in Travel Documents and Risk Analysis* -hanke on yksi esimerkki monenkeskeisestä yhteistyöstä. Hanketta toteuttaa Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö IOM (Counter Migrant Smuggling (CMS) -tiimi).¹⁹⁶

ITÄMEREN VALTIOIDEN NEUVOSTO

Itämeren valtioiden neuvostossa (Council of the Baltic Sea States, CBSS) tehdään yhteistyötä ihmiskaupan ehkäisemiseksi sekä uhrien havaitsemiseksi ja suojelemiseksi. Neuvoston alla on luotu **Transnational Referral Mechanism (TRM)**, johon kuuluvat Suomen lisäksi Islanti, Latvia, Liettua, Norja, Puola, Ruotsi, Saksa, Tanska, Venäjä,¹⁹⁷ Viro, Bulgaria, Romania ja Ukraina. TRM:n tarkoituksena on yhtäältä yhtenäistää jäsenmaiden auttamisjärjestelmiä ja toisaalta helpottaa ihmiskaupan uhrin siirtymää toisen maan auttamisjärjestelmään tilanteissa, joissa uhri haluaa lähtömaahansa. Mekanismin ja rajat ylittävän yhteistyön nähdään olevan keskeinen työkalu rajat ylittävän ihmiskaupparikollisuuden vastaisessa taistelussa. Yhteisillä internet-sivuilla on listattu maakohtaisesti keskeiset palvelut ja viranomaiset sekä näiden yhteystiedot.¹⁹⁸

CBSS:n ihmiskaupan vastaiseen ryhmään kuuluu jäsenmaiden hallitusten jäseniä, ja ryhmän tarkoitus on yhteistyön ja yhteisten käytäntöjen avulla ehkäistä ja poistaa ihmiskauppaa Itämeren alueella. Vuosien 2020–2025 strategiassa ihmiskaupan vastaisen ryhmän kuvataan tarjoavan tietoa ja resursseja lainsäätäjille ja virkamiehille niin ihmiskauppatilanteesta kuin maahanmuutosta ja integraatiosta. Ihmiskaupan vastaisessa työssä on edistytty jo rajat ylittävän rikollisuuden vastaisen työn osalta, samoin kuin rajavartiostojen välisessä yhteistyössä ja kolmannen sektorin pelastuspalvelujärjestöjen kanssa.¹⁹⁹

JÄRJESTÖT PITÄVÄT YLLÄ KANSAINVÄLISIÄ VERKOSTOJA HYVIEN KÄYTÄNTEIDEN JAKAMISEKSI

Myös **kolmannen sektorin toimijat tekevät kansanvälistä yhteistyötä** ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa kolmansien maiden kanssa. Esimerkiksi Fida on järjestänyt lukioissa ja sosiaalisessa mediassa informaatiokampanjoita ihmiskaupasta Laosissa, minkä lisäksi järjestö tarjoaa tiedotusta syrjäseuduilla asuville vanhemmille Kambodzassa. Fida tekee myös yhteistyötä laosilaisen suojapaikan kanssa, joka auttaa nuoria tyttöjä, jotka ovat joutuneet tai joilla on riski joutua ihmiskaupan uhriksi.²⁰⁰

Pro-tukipiste on jäsen La Strada International Association -järjestössä, joka on ihmiskaupan vastaisen työn verkosto EU:n ja lähialueiden maissa. Pro-tukipiste on myös mukana globaalien ihmiskaupan vastaisen järjestön *Global Alliance Against Trafficking Of Women (GAATW)* toiminnassa.²⁰¹

¹⁹⁵ Ibid.

¹⁹⁶ Ibid.

¹⁹⁷ Venäjä erotettiin toistaiseksi Itämeren valtioiden neuvostosta 3.3.2022. Lähde: CBSS (2021). Council Of The Baltic Sea States: Building Collaboration And Trust.

¹⁹⁸ Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, haastattelu 10.9.2021; Op. cit. CBSS (2021).

¹⁹⁹ Council of the Baltic Sea States (CBSS) (2020), Task Force against Trafficking in Human Beings Strategic Plan 2020–2025.

²⁰⁰ GRETA (2019, s. 43).

²⁰¹ Pro-tukipiste, haastattelu 6.10.2021.

YHTEISTYÖTÄ PYRITÄÄN KEHITTÄMÄÄN TULEVAISUUDESSA

Suomi on mukana Pohjoismaiden²⁰² välisen yhteistyön mahdollisuuksien selvittämisessä, suunnittelussa ja kehittämisessä.²⁰³ Yhteistyön keskiössä on hyvien käytänteiden jakaminen ja toisilta oppiminen ihmiskaupan vastaisessa työssä sekä jo olemassa olevien yhteistyökehysten, kuten Pohjoismaiden neuvoston, hyödyntäminen ihmiskaupan ilmiön torjumisessa ja uhrien suojelemisessa.²⁰⁴

IOM:n Delhin toimisto on ollut yhteydessä New Delhin suurlähetystöön ja kertonut kaksiosaisesta projektista, joka sisältää siirtolaisuutta koskevan tietokannan kehittämisen yhteistyössä Intian ulkoministeriön kanssa sekä erityisesti hoitoalalle kohdistuvan työmarkkinatutkimuksen kolmessa Euroopan maassa, joista yhdeksi on valittu Suomi. Projektin taustoitukseksi on hallittu siirtolaisuus ja ihmiskaupan torjunta. IOM Delhin pyynnöstä New Delhin suurlähetystö on pyytänyt IOM:n tutkijoille tapaamisia sisäministeriöstä, Maa- ja elinkeinoministeriöstä ja työ- ja elinkeinoministeriöstä.²⁰⁵

Suomen kansallinen ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori kokee, että **tiivimmälle ja laajemmalle EU:n sisäiselle yhteistyölle olisi tilausta**. Hän näkee, että yhteistyön syventäminen vaatii aloitetta ja tukea Euroopan komissiolta. Koordinaattori peräänkuuluttaa vahvempaa tietojen ja hyvien käytänteiden vaihtoa ja toivoo Euroopan komission ottavan aktiivista roolia toimivien rakenteiden kehittämiseksi. Koordinaattori toteaa, että yhteistyö ei tapahdu itsestään, vaan toimivan yhteistyön käynnistyminen edellyttää, että joku konkretisoi, vastuuttaa ja luo keinot ja kanavat yhteistyölle.²⁰⁶ Myös auttamisjärjestelmä toivotaisi EU-jäsenmaiden yhteistyön tervetulleeksi, mutta toteaa sen hankalaksi, koska lainsäädäntö ja auttamismekanismit vaihtelevat jäsenmaittain.²⁰⁷

²⁰² Suomi, Ruotsi, Tanska, Norja, Islanti.

²⁰³ Ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori, haastattelu, 8.9.2021; Roth V. & Luhtasaari, M. (2021).

²⁰⁴ Ministry of Justice (18.11.2021). The Seminar on Nordic Best Practices against Trafficking in Human Beings.

²⁰⁵ Ulkoministeriö, sähköpostiviesti, 18.11.2021.

²⁰⁶ Ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori, haastattelu 8.9.2021.

²⁰⁷ Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, haastattelu 10.9.2021.

6. Haasteet ja hyvät käytänteet

6.1. Keskeiset haasteet liittyvät riittäviin resursseihin, pitkiin oleskelulupa- ja rikosprosesseihin sekä viranomaisten kykyyn havaita ihmiskaupan eri muotoja

VIRANOMAISTEN RESURSSIT

Viranomaisten käytössä olevat resurssit vaikuttavat laajasti ihmiskauppailmiön havaitsemiseen ja uhrien avun piiriin saattamiseen. Ihmiskaupan uhreja ei havaita tällä hetkellä tarpeeksi. Viranomaiset eivät taivoita uhreja, tai voivat tulkita ihmiskaupan uhriksi joutumiseen liittyviä viitteitä väärin. Yksi konkreettinen esimerkki resurssien puutteesta tulee esille ihmiskaupan uhrien **auttamisjärjestelmän lakisääteisessä tehtävässä arvioida asiakkaidensa varsinaista tunnistamista**. Auttamisjärjestelmä arvioi virallista tunnistamista silloin, kun asiakas on mahdollisesti joutunut ihmiskaupan uhriksi ulkomailla, eikä suomalainen esitutkintaviranomainen ole voinut tutkia rikosta Suomessa. Auttamisjärjestelmällä ja sitä avustavalla asiantuntijaryhmällä **ei ole nykyisten resurssien puitteissa mahdollista tehdä** riittävää tunnistamisen arviointia. Auttamisjärjestelmä ei myöskään pysty tekemään **uhreja tavoittavaa työtä**.²⁰⁸

Uhrien havaitsemisen ja tunnistamisen lisäksi **resurssipula vaikuttaa esitutkintaviranomaisten ja syytäjän osalta olemassa olevien tutkintojen loppuun saattamiseen** ja rikosprosessit voivat pahimmillaan kestää vuosia. Uhrien tunnistamis- ja auttamistyössä pitkät ja uhrin kannalta epävarmat rikosprosessit ovat hyvin haasteellisia. Pitkät tutkinta-ajat eivät ainoastaan anna rikosentekijälle mahdollisuutta jatkaa toimintaansa, vaan myös peittää mahdolliset todisteet ja uhkailla mahdollisia todistajia vaikenemaan. Uhrin pääsyä avun piiriin riittävän ajoissa ei myöskään välttämättä voida varmistaa. **Uhrin kannalta epäonnistuneet tai pitkittyneet tapaukset herättävät epäluuloa muiden samankaltaisessa tilanteessa olevien keskuudessa**, mikä voi vaikuttaa sekä uhrien halukkuuteen nostaa uusia rikossyytteitä että järjestöjen työntekijöiden haluun ohjata uhreja viranomaisten palveluihin.²⁰⁹ Poliisin mukaan on myös havaittavissa viitteitä siitä, että **ihmiskauppa on siirtynyt enenevässä määrin internettiin**, mikä vaatii viranomaisilta uudenlaisia tiedustelutaitoja ja kapasiteettia.²¹⁰ Resurssien puutteen vuoksi myöskään riittävää koulutusta ja tietotaitoa ei ole voitu tarjota kaikille sidosryhmille. **Tiedon puutteen vuoksi osaa ihmiskaupparikoksista tutkitaan muun muassa riita-asioina, vaikka rikosnimikkeen pitäisi olla ihmiskauppa.**

Resurssien määrä ja niiden kohdistaminen koskee laajasti eri toimijoita. Poliittisten päättäjien vastuulla on päättää määrärahoista ja niiden kohdistamisesta eri toimijoille, kun taas havaitsemista ja suojelela toteuttavat viranomaiset voivat toimia vain heille suunnattujen resurssien puitteissa. Koulutuksen puute vaikuttaa rikosprosessiin osallistuvien viranomaisten (esitutkintaviranomaiset, syyttäjät, tuomarit) kykyyn havaita ja tunnistaa ihmiskauppaa sekä tarjota uhreille suojelela.

RIKOSPROSESSIIEN YHTEYS OLESKELULUPAPROSESSEIHIN SEKÄ AUTTAMISEEN

Edellä mainittu resurssien puute on johtanut pitkiin tutkinta-aikoihin ja epävarmoihin oikeusprosesseihin.²¹¹ Pitkät ja uhrin kannalta epävarmat oikeusprosessit ovat erityisen haasteellisia sen vuoksi, että **rikosprosessilla on yhteys oleskeluluvan saamiseen ja uhrin auttamiseen ja kotoutumiseen**.

Ihmiskaupan uhrin tilapäisen oleskeluluvan (UIKL. 52 a § 1 mom.) saaminen vaatii uhrilta yhteistyötä viranomaisten kanssa, eli esitutkinnan aloittamista, mutta pelko esitutkinnan tuloksista ja mahdollisesta maas-

²⁰⁸ Op. cit. Roth, V. & Luhtasaari, M. (2021, s. 21); Op. cit. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (2020, s. 22).

²⁰⁹ Aluehallintovirasto, haastattelu, 28.9.2021; Poliisihallitus, haastattelu, 3.9.2021; Op. cit. European Commission (2020, s. 39).

²¹⁰ Poliisihallitus, haastattelu, 3.9.2021; Op. cit. European Commission (2020, s. 39).

²¹¹ Yle (23.3.2021). Poliisin uusi erikoisryhmä tutkii ihmiskauppaa ja paritusta – myös lainsäädäntöön on tulossa muutoksia, jotta uhreja voidaan auttaa paremmin; Poliisihallitus, haastattelu, 3.9.2021; Op. cit. Roth, V. & Luhtasaari, M. (2021, s. 27).

tapoistamispäätöksestä nostavat kynnystä tuoda tapahtunut rikos viranomaisten tietoon. Rikosprosessia ei nimittäin määritä se, todetaanko henkilön joutuneen ihmiskaupan uhriksi, vaan se, **mistä saadaan näyttöä ja miten tuota näyttöä tulkitaan**. Yhdenvertaisuusvaltuutetun selvityksessä todettiin rikosprosessin kytkentä oleskelulupaprosessiin ongelmalliseksi. Esitutinnan lopettaminen tai syyttämättä jättämispäätös johtaa kielteiseen ihmiskaupan uhrin oleskelulupapäätökseen ulkomaalaislain 52 a §:n ensimmäisen momentin perusteella. **Ihmiskaupparikosten tutkinnassa on kuitenkin varsin tavallista, että rikosepäilyt eivät etene syyteharkintaan tai tuomioistuimeen saakka**. Tämä on ongelmallista, koska uhri itse ei pysty vaikuttamaan siihen, kuinka rikosta tutkitaan tai viedään rikosprosessissa eteenpäin.²¹² **Oleskelulupaprosessi on kytketty rikosasian selvittämiseen, joka ei ole heidän hallinnassaan vaan riippuu esimerkiksi poliisin tai syyttäjän resursseista sekä näytön saamisesta**. Kolmansien maiden kansalaiset, jotka ovat joutuneet ihmiskaupan uhriksi, eivät tämän vuoksi välttämättä uskalla hakea apua viranomaisilta ja voivat joutua pysymään tilanteessaan pitkään.²¹³

Myös ihmiskaupan uhreja auttavat **järjestöt kokevat rikosprosessin yhteyden oleskelulupiin ja myös yleisemmin uhrien auttamiseen ongelmalliseksi**. Yhdenvertaisuusvaltuutetun vuosikertomuksessa vuodelta 2018 todetaan, että monet ihmiskaupan uhreja auttavat järjestöt suhtautuvat epäillen ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän kykyyn tarjota uhreille sellaista apua, jota he uskovat uhrien tarvitsevan. Joidenkin järjestöjen edustajien mukaan **uhrilähtöisyyden sijaan viranomaisten taholta tapahtuva auttaminen keskittyy syyllisten vastuuseen saattamiseen**. Tämä heikentää järjestöjen halukkuutta ohjata uhreja ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän piiriin.²¹⁴ Näin ollen luottamus ja yhteistyö viranomaisten ja muiden ihmiskaupan vastaisten toimijoiden välillä voi muodostua haasteeksi.

OLESKELULUPAPROSESSIIEN KESTO JA IHMISKAUPAN UHRIN OLESKELULUVAN EDELLYTYKSET

Ihmiskaupan uhrien oleskelulupaprosessit kestävät pitkään ja uhrien näkökulmasta prosessin lopputulosta on vaikea ennakoida. Uhidirektiivin²¹⁵ mukaan uhreja tulee suojella, mutta ilman oikeutta oleskella EU:n alueella suojelu jää vajaaksi. Jotta ihmiskaupan uhri voi saada ihmiskauppadirektiivin (2004/81/EY) mukaisen **ihmiskaupan uhrin jatkuvan oleskeluluvan (UikL 52 a § 2 mom.)**, tulee hänen täyttää **edellytykset erityisestä haavoittuvuudesta**. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on raportoinut kyseisen **oleskeluluvan myöntämisen edellytysten asettuneen käytännössä korkealle**, ja Maahanmuuttoviraston soveltamiskäytäntö on sen kohdalla jäänyt suppeaksi.²¹⁶

Nykyinen järjestelmä ei tarjoa kannustimia tai riittäviä takeita turvasta, jotta uhrin uskaltaisivat aina käännyä viranomaisen puoleen. Kolmansien maiden kansalaiset eivät välttämättä uskalla hakea apua viranomaisilta, sillä ilmoittamiseen liittyy riski saada käännytys- tai karkotuspäätös. Näin ollen uhrin voivat joutua pysymään tilanteessaan pitkään. Työperäisen hyväksikäytön uhrin saattavat pelätä itsensä tai perheenjäsentensä maasta poistamista niissä tilanteissa, joissa uhri on hakenut apua: menettäessään riistoon perustuvan työpaikkansa, uhrin ei ole helppo löytää uutta työpaikkaa. Ilman työpaikkaa todelliset ansiot eivät riitä turvaamaan toimeentuloa siten kuin ulkomaalaislaissa oleskeluluvan myöntäminen edellyttää. Joskus uhreilla on myös elätettävänään perhettä lähtömaassa ja paluu katkaisisi vähäisenkin toimeentulon. Jos muuta mahdollisuutta saada oleskelulupa ja jäädä maahan ei ole tai se on epävarmaa, saattavat uhrin alistua työskentelemään huonoissa olosuhteissa pitkiäkin aikoja, eikä hyväksikäyttö ei yleensä tällöin tule viranomaisten tietoon. Työnantajat voivat käyttää oleskeluluvan menettämisen uhkaa keinona kiristää uhrin.²¹⁷ Vuonna 2021 voimaantullut ulkomaalaislain 54 b § pyrkii parantamaan työperäisen hyväksikäytön uhrin oikeusasemaa tämänkaltaisissa tilanteissa, mutta siitä ei ole vielä soveltamiskäytäntöä.

Pakkoavioliiton kohdalla oleskelulupa voi olla sidoksissa avioliittoon, mikä nostaa kynnystä hakea apua huomattavasti.²¹⁸ Myös tilanteissa, joissa uhri on itse syyllistynyt tekoihin, joiden voidaan katsoa olevan rikollisia tai jos uhria kohtaisi maasta poistamisen jälkeen nykyistä tilannetta pahempi kohtalo, kuten uusi pakkoavioliitto tai kunniaväkivalta, voivat uhrin kokea paremmaksi olla kertomatta tilanteestaan viranomaisille.²¹⁹

²¹² Op. cit. Valovirta, A. & Kainulainen, H. (2021, s. 95-96); Yhdenvertaisuusvaltuutettu, haastattelu, 6.9.2021.

²¹³ Op. cit. Roth, V. & Luhtasaari, M. (2021, s. 21); Op. cit. Yhdenvertaisuusvaltuutettu (2018, s. 85; 2020, s. 64-65).

²¹⁴ Op. cit. Yhdenvertaisuusvaltuutettu (2018, s. 85-86); Yhdenvertaisuusvaltuutettu, haastattelu, 6.9.2021; Pro-tukipiste, haastattelu, 6.10.2021.

²¹⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/29/EU (Uhidirektiivi).

²¹⁶ Op. cit. Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle (2018); Valovirta et al. (2021).

²¹⁷ Op. cit. Roth, V. & Luhtasaari, M. (2021, s. 20); Maahanmuuttoviraston lupa- ja kansalaisuusyksikkö, haastattelu, 16.9.2021.

²¹⁸ Monika-Naiset liitto, haastattelu, 1.10.2021.

²¹⁹ Yhdenvertaisuusvaltuutettu, haastattelu, 6.9.2021; Monika-Naiset liitto, haastattelu, 1.10.2021.

Järjestöjen tarjoamat tukipalvelut, joihin hakeutuminen ei vaadi rikosprosessin aloittamista, voivat olla houkuttelevimpia kuin viranomaisten palveluihin hakeutuminen.²²⁰ Oleskelulupaprosessin lopputuloksen epävarmuus voi nostaa järjestöjen kynnystä ohjata uhri ilmoittamaan tilanteestaan viranomaisille: epävarmuustekijät voivat johtaa tilanteeseen, jossa vain vakavimmat tapaukset, joiden uhreilla on suurin todennäköisyys saada oleskelulupa, ohjautuvat järjestöistä viranomaisille.²²¹

IHMISKAUPAN UHRIEN SUOJELUA KOSKEVA LAINSÄÄDÄNTÖ JA AUTTAMISJÄRJESTELMÄN OHJAAMINEN

Suomessa ihmiskaupan uhrien auttaminen jakautuu useammalle hallinnonalalle. Ihmiskaupan uhrit ovat sosiaali- ja terveydenhuollon yleislainsäädännön nojalla toteutettavien palveluiden lisäksi oikeutettuja apuun ja suojelemaan myös ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan **erityislainsäädännön** perusteella.²²² Käytännön auttamistyössä ihmiskaupan uhrien auttamista koskeva erityislainsäädäntö ja sen suhde yleiseen sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöön ja palvelujärjestelmään koetaan epäselvänä ja monimutkaisena. Ihmiskaupan uhrien auttamista ja suojelemaan koskevaa lainsäädäntöä ja käytänteitä ei ole riittävästi integroitu suomalaiseen julkiseen palvelujärjestelmään.²²³ Koska viranomaiset eivät osaa ohjata ihmiskaupan uhria oikean avun ja palveluiden piiriin, lopulta kärsijänä on uhri.²²⁴

Uhrien oikeus erityislainsäädännön nojalla annettaviin palveluihin toteutuu kunnissa vaihtelevasti. Haasteiden on nähty olevan erityisen suuret terveyspalveluissa, joissa pitkäkestoisia hoitoja ei välttämättä aloiteta lyhyen oleskeluluvan vuoksi, mutta tilanne ei ole ongelmaton sosiaalipalveluidenkaan puolella.²²⁵ Useat eri tahot ovat kiinnittäneet huomiota epätasaisuuteen ja puutteisiin kuntien järjestämissä auttamistoimissa. Esimerkiksi GRETA nosti asian esille vuoden 2019 raportissaan.²²⁶ Myös yhdenvertaisuusvaltuutettu on todennut kuntien tuntevan huonosti ihmiskauppaa ja velvoitteitansa esimerkiksi tuen antamisessa.²²⁷ Eduskunnan oikeusasiamies antoi vuonna 2019 ratkaisun, jossa hän totesi kunnan laiminlyöneen vakavalla tavalla ja monin tavoin auttamislain mukaiset velvollisuutensa. Kyseinen ratkaisu koski tilannetta, jossa ihmiskaupan uhri kuului valtaväestöön eikä siten kuulu tämän tutkimuksen aihepiiriin. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu kuitenkin tukee ihmiskaupan uhrien asemaa erityisten palveluiden saajina sekä tarvetta uudistaa ja selkeyttää auttamista koskevaa lainsäädäntöä.²²⁸

Toisaalta ihmiskaupan uhrien parissa työskentelevät järjestöt suhtautuvat epäillen ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän kykyyn tarjota uhreille heidän tarpeisiinsa vastaavaa apua. Toimijat kokevat epäselvänä auttamisjärjestelmän yhteyden muihin viranomaisiin, kuten poliisiin ja Maahanmuuttovirastoon, ja esimerkiksi **sellaisten uhrien kohdalla, joiden oleskeluoikeudessa on epäselvyyttä, esittäminen auttamisjärjestelmään koetaan hankalana.**²²⁹

VIRANOMAISTEN AJANTASAINEN KOULUTUS

Ihmiskauppa on monimutkainen ilmiö ja useat tutkimusta varten haastatellut henkilöt ovat tuoneet esille, että vaikka koulutusta tarjotaankin ainakin jossain muodossa, viranomaisia tulisi yhä perehdyttää uhrien havaitsemiseen, tunnistamiseen ja suojelemaan. Tehokkaan havaitsemisen ja tunnistamisen haasteet liittyvät yhtäältä ihmiskauppaa käsittelevien viranomaisten puutteelliseen osaamiseen ja tietoon ihmiskaupan ilmiöstä sekä riittämättömään kielitaitoon.

Koulutuksen puute liittyy laajasti havaitsemiseen, tunnistamiseen ja suojelemaan. Yhtäältä, jos viranomaiset, jotka kohtaavat päivittäisessä työssään ihmiskaupan uhreja, eivät tunnista keskeisiä ihmiskauppaviitteitä, eivät he osaa ohjata uhria oikeille apua antaville tahoille. Uhrit jäävät tällöin piiloon viranomaisilta eivätkä

²²⁰ Yhdenvertaisuusvaltuutettu, haastattelu, 6.9.2021.

²²¹ Pro-tukipiste, haastattelu, 6.10.2021.

²²² Laki kansainvälistä suojelemaan hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (2011/746) (Vastaanottolaki), 38 a § ja 38 b §.

²²³ Op. cit. Roth, V. & Luhtasaari, M. (2021, s. 22, 24).

²²⁴ Op. cit. Roth, V. & Luhtasaari, M. (2021:15, s. 21); Op. cit. Yhdenvertaisuusvaltuutettu (2018, s. 85); Yhdenvertaisuusvaltuutettu (2020, s. 64-65).

²²⁵ Op. cit. Roth, V. & Luhtasaari, M. (2021, s. 25); Op. cit. European Commission (2020, s. 59).

²²⁶ GRETA (2019, s. 24-26).

²²⁷ Op. cit. Yhdenvertaisuusvaltuutettu (2020, s. 44-45).

²²⁸ Ministry of Social Affairs and Health (8.6.2020), Working group to draw up a proposal for a new act to assist victims of human trafficking.

²²⁹ Op. cit. Yhdenvertaisuusvaltuutettu (2018, s. 85).

saa riittävää apua.²³⁰ Esimerkiksi sosiaali- ja terveysalan työntekijät ovat avainasemassa suojelun ja avun tarjoajina, mutta he eivät välttämättä tiedä ihmiskaupan uhrin lain määräamästä erityisasemasta, eivätkä osaa antaa tälle asianmukaista apua.²³¹

Toisaalta mikäli esitutkinnassa ei saada näyttöä ihmiskaupasta tai syytteitä ei nosteta ihmiskaupasta, uhri ei saa ihmiskaupan uhrin oleskelulupaa ja tulee pahimmassa tapauksessa poistetuksi auttamisjärjestelmästä tai maasta.²³² **Etenkin työperäisen hyväksikäytön kohdalla ihmiskauppa voi jäädä tunnistamatta ja tulla selvitettyksi lievempinä rikoksina.** Osa tutkintaan päätyneistä tapauksista tutkitaan riita-asioina, yksityisoikeudellisina palkkariitoina tai kiskonnan tapaisena työsyryntänä, vaikka nimikkeen pitäisi olla ihmiskauppa.²³³

RIKOLLISEEN TOIMINTAAN LIITTYVÄÄ IHMISKAUPPAA EI TUNNISTETA RIITTÄVÄSTI

Ihmiskaupan uhriksi joutuneita henkilöitä ei tule syyttää tai rangaista rikollisesta toiminnasta, joihin he ovat syyllistyneet ihmiskaupan takia. Tämä ns. **rankaisemattomuuden periaate** huomioidaan EU:n ihmiskauppadirektiivissä²³⁴ (artikla 8) sekä Euroopan neuvoston yleissopimuksessa ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta (artikla 26).²³⁵

Rikolliseen toimintaan liittyvää ihmiskaupaa ei tunnisteta riittävästi. Rikosseuraamuslaitoksen selvityksen mukaan **vankiloissa on havaittu useita ihmiskaupan uhreja, joiden tekemä rikos on tapahtunut pakotettuna, osana ihmiskaupan uhriksi joutumista.** Rikollisessa toiminnassa hyväksikäytetyt ihmiskaupan uhrit saattavat pelätä tulevansa itse tuomituksi rikoksista, joita heidät on pakotettu tekemään.²³⁶ Seksipalveluja myyneet ihmiskaupan uhrit saattavat myös pelätä joutuvansa käännytetyiksi maasta ulkomaalaislain nojalla, elleivät viranomaiset tunnista heidän joutuneen ihmiskaupan uhreiksi.²³⁷

Rikollisuuteen pakotetut ihmiskaupan uhrit muodostavat kategorian, jota ei tällä hetkellä riittävästi tunnisteta eikä uhreja näin ollen voida auttaa tai syyllisiä rankaista. Yhtäältä kolmansien maiden kansalaiset, jotka ovat joutuneet ihmiskaupan uhriksi, eivät välttämättä uskalla hakea apua viranomaisilta ja voivat joutua pysymään tilanteessaan pitkään. Toisaalta viranomaisten on vaikea päästä rikolliseen toimintaan liittyvän ihmiskaupan jäljille ja näin syyttää ja tuomita oikeita tahoja, sillä ilmiötä tunnetaan yhä verrattain vähän.

Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisen toiminnan asiantuntijaryhmä (GRETA) on kehottanut Suomen viranomaisia jatkamaan toimiaan varmistaakseen, että rankaisemattomuusmääräystä voidaan soveltaa kaikkiin rikoksiin, joita ihmiskaupan uhrit on pakotettu tekemään. GRETA on kehottanut laatimaan asiasta asianmukaisia ohjeita poliiseille, syyttäjille ja tuomareille.²³⁸

RAJATARKASTUSVIRANOMAISET EIVÄT HAVAITSE UHRIA, EIVÄTKÄ NÄIN PYSTY OHJAAMAAN TÄTÄ AVUN PIIRIIN TAI PÄÄSE IHMISKAUPPARIKOKSEN JÄLJILLE.

Rajatarkastuksen lyhyt kesto vaikeuttaa ihmiskaupan uhrien havaitsemista.²³⁹ Rajatarkastuksen kesto on tyypillisesti vain 1–2 minuuttia. Mahdollista ihmiskaupan uhriksi joutumista on äärimmäisen vaikea havaita näin lyhyessä ajassa, etenkin jos asiakirjat ovat aidot. Väärennettyjä asiakirjoja käyttävien henkilöiden osalta rajatarkastus johtaa toimenpiteisiin, joiden yhteydessä voidaan paremmin havaita myös ihmiskauppaviitteitä.

Mikäli rajatarkastuksessa ilmenee seikkoja, jotka vaativat tarkempaa selvitystä, matkustaja ohjataan **toisen linjan rajatarkastukseen** maahanpääsyn edellytysten selvittämiseksi. Pidemmässä kuulusteluissa ihmis-

²³⁰ Yhdenvertaisuusvaltuutettu, haastattelu, 6.9.2021; Aluehallintovirasto, haastattelu, 28.9.2021.

²³¹ Op. cit. Roth, V. & Luhtasaari, M. (2021, s. 21).

²³² Op. cit. Yhdenvertaisuusvaltuutettu (2020, s. 64–65).

²³³ Aluehallintovirasto, haastattelu, 28.9.2021; Yhdenvertaisuusvaltuutettu, haastattelu, 6.9.2021.

²³⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/36/EU (Ihmiskauppadirektiivi).

²³⁵ Op. cit. Council of Europe (2005), Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings (CETS No. 197).

²³⁶ Op. cit. Roth, V. & Luhtasaari, M. (2021, s. 20); Op. cit. Tammi-Moilanen, K. (2020).

²³⁷ Ulkomaalaislain käännytyspykälän (148:1) mukaan perusteella EU:n ulkopuolelta tuleva henkilö, jonka voidaan perustellusti epäillä myyvän seksuaalipalveluita, voidaan käännyttää Suomesta, vaikka seksuaalipalveluiden myyminen sinänsä ei olekaan kriminalisoitu.

²³⁸ Op. cit. GRETA (2019).

²³⁹ Rajavartiolaitos, haastattelu, 23.9.2021.

kauppaviitteiden havaitsemista voi hankaloittaa se, että ihmiskaupan uhri ei välttämättä itsekään tunnista olevansa uhri, jolloin viranomaisen on hyvin vaikea epäillä mitään. Esimerkiksi työperusteisella oleskeluluvalla Suomeen saapuva henkilö ei maahan saapuessaan itsekään vielä tiedä, millaisissa olosuhteissa hän tulee työskentelemään. Toisaalta uhri ei välttämättä uskalla tuoda ihmiskauppaviitteitä esille, vaikka olisikin niistä itse tietoinen. Lisäksi, vaikka viranomaiset havaitsisivatkin mahdollisen ihmiskaupan riskin, uhria ei voida ohjata auttamisjärjestelmään ilman hänen suostumustaan.

EU-YHTEISTYÖ ON VÄLILLÄ LIIAN KANKEAA, JOTTA UHREJA VOITAISIIIN HAVAITA, TUNNISTAA JA SUOJELLA RIITTÄVÄSTI

Viranomaisten välinen yhteistyö EU-tasolla on välillä liian hidasta ja epäjohdonmukaista, jotta ihmiskauppaa voitaisiin havaita systemaattisesti.²⁴⁰ Lisäksi **Dublin-prosessissa oleville ihmiskaupan uhreille voi olla vaikea tuottaa toipumista tukevia pitkäaikaisia palveluja, koska heidät voidaan palauttaa toiseen EU-maahan.** Tilanne on erityisen haastava silloin, jos uhria on hyväksikäytetty siinä maassa, johon häntä ollaan käännettävässä, eikä varmuutta avun saamisesta maasta poistamisen jälkeen ole.²⁴¹ Ihmiskaupan uhrien havaitsemista, tunnistamista ja suojelua ei voida tehdä tarpeeksi systemaattisesti. Viranomaisten tietoa vaihdetaan kankeasti, mikä saa joskus aikaan sen, että viranomaisten keinot toisessa jäsenmaassa ovat rajalliset. Dublin-prosessissa ihmiskaupan uhrille ei välttämättä tarjota hänen tarvitsemiaan palveluja ja on olemassa riski, että hän jää palveluiden ulkopuolelle tai jopa joutuu uudelleen ihmiskaupan uhriksi palautuksen jälkeen.²⁴²

EU-tason yhteistyöhön liittyvät vaikeudet hankaloittavat erityisesti havaitsemis- ja tunnistamistyötä tekevien sekä suojelua tarjoavien viranomaisten työtä. Samoin poliittisen tason toimijat ja lainsäätäjät tarvitsevat ajantasaista tietoa ihmiskauppaan liittyvistä trendeistä sekä muiden jäsenmaiden tavoista havaita, tunnistaa ja suojella uhreja, jotta lakihankkeet ja uudistukset toteuttaisivat mahdollisimman tehokkaasti ihmiskaupan vastaista työtä.

6.2. Turvapaikanhakijoiden ja erityisen haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien kohdalla haasteet korostuvat

Ihmiskaupan vastaisen työn haasteet ja uhrien auttamiseen liittyvät ongelmakohdat korostuvat usein turvapaikanhakijoiden kohdalla. Esimerkiksi oleskelulupaprosessien epävarmuus ja niiden kytkös rikosprosesseihin koskettaa usein juuri turvapaikanhakijoita. **Haavoittuvassa asemassa olevilla ihmisillä on psyykkisiä ja fyysisiä erityistarpeita, joiden seurauksena ihmiskaupan uhreja yleisesti koskevat haasteet korostuvat heidän kohdallaan.**

NÄYTÖN SAAMINEN RAJAT YLITTÄVÄSTÄ RIKOLLISUUDESTA ON VAIKEAA JA KOROSTUU TURVAPAIKANHAKIJOIDEN KOHDALLA

Turvapaikanhakijoiden kohdalla ihmiskaupan uhriksi joutuminen on usein tapahtunut matkalla Suomeen. Vaikka poliisilla on oikeus syyttäjän luvalla tutkia myös muualla tapahtuneita rikoksia, kun kyseessä on ihmiskaupasta, on **tutkinnan järjestäminen ja näytön hankkiminen vaikeaa.** Poliisin näkökulmasta on joskus vaikeampaa tunnistaa ihmiskaupan uhri rikostutkinnan kautta, jos tämä on kolmannen maan kansalainen. Esimerkkinä nostetaan nigerialaisten naisten seksuaalisen hyväksikäytön tapaukset, joissa toimintaa on johdettu Espanjasta tai Italiasta tai työperäisen hyväksikäytön tapaukset, joissa uhrin ovat joutuneet ihmiskaupan uhriksi Kiinassa tai Vietnamissa. Tällaisissa tapauksissa näytön saaminen on

²⁴⁰ Ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori, haastattelu, 8.9.2021.

²⁴¹ Op. cit. Roth, V. & Luhtasaari, M. (2021, s. 26).

²⁴² Ibid.

hankalaa, vaikka yhteistyö **Europolin** tai **Eurojustin Joint Investigation Teamien**²⁴³ kautta helpottaa-kin prosessia EU:n sisäisissä rikoksissa.²⁴⁴ Näytön saaminen vaikuttaa ihmiskaupan uhrin oleskeluluvan ja avun saamiseen sekä kotoutumiseen ja henkilöt, joiden kohdalla rikos- ja oleskelulupaprosessit kestävät kauan, jäävät helposti yhteiskunnan ulkopuolelle.²⁴⁵

Esitutkintaa, joka vaaditaan ihmiskaupan uhrin tilapäiseen oleskelulupa (UlkL. 52 a § 1 mom.), ei voida aloittaa ilman tarvittavaa näyttöä. Tapauksissa, joissa ihmiskauppaa johdetaan muusta maasta tai ihmiskaupan uhriksi joutuminen on tapahtunut muualla kuin Suomessa, ihmiskaupan uhrin tunnistamisprosessi hidastuu ja rikollisia ei välttämättä saada syytteeseen.

TURVAPAIKKAPROSESSIN LAKIMUUTOKSET HEIKENSIVÄT IHMISKAUPAN UHRIEN ERITYISASEMAA

Turvapaikkalainsäädäntöön tehtiin useita kiristyksiä vuosina 2015–2019. Esimerkiksi **vastaanottopalvelut rajattiin lakkaamaan, kun kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen annettu kielteinen päätös on täytäntöönpanokelpoinen**. Ennen lainmuutosta henkilöt pystyivät majoittumaan vastaanotokeskuksessa siihen saakka, kunnes päätös oli lainvoimainen tai pantiin täytäntöön eli henkilö poistettiin maasta. **Toinen muutos kiristi maasta poistamisen estymisen perusteella myönnettävän oleskeluluvan ehtoja**. Lainmuutoksen jälkeen kielteisen oleskelulupapäätöksen saaneelle turvapaikanhakijalle myönnetään tilapäinen oleskelulupa vain siinä tapauksessa, että henkilö on pyrkinyt palaamaan kotimaahansa siinä onnistumatta. Ennen lainmuutosta tilapäinen oleskelulupa voitiin myöntää, mikäli maasta poistaminen ei onnistunut viranomaistoimin, edellyttämättä, että henkilö on itse pyrkinyt palaamaan vapaaehtoisesti. Tilanne on haastava, sillä jotkut kolmannet maat eivät vastaanota viranomaistoimin palautettavia kansalaisiaan.²⁴⁶ Nämä lainmuutokset ovat osaltaan saattaneet **lisätä maassa säännösten vastaisesti oleskelevien määrää**, joiden asema on heikko ja jotka ovat vaarassa joutua hyväksikäytetyiksi tai jopa ihmiskaupan uhreiksi.²⁴⁷ Muilla lakimuutoksilla mm. **turvapaikanhakijoiden oikeusapua rajattiin, palkkioperusteita sekä tulkkauslupien maksua muutettiin ja valitusajkoja lyhennettiin**. Nämä lainmuutokset saattavat vaikeuttaa ihmiskaupan uhriksi joutumisen esilletuloa turvapaikkaprosessin aikana.²⁴⁸

Turvapaikkaprosessin muutokset ja vastaanottopalveluiden rajaaminen ovat saaneet aikaan tilanteen, jossa itse turvapaikkaprosessi aiheuttaa haavoittuvuutta hyväksikäytölle. Oikeusturvan heikennykset ovat vaikeuttaneet haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tunnistamista ja heille kuuluvan asianmukaisen tuen ja palveluiden saamista. Haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä on rekrytoitu suoraan niin kutsutuiksi kevytyrittäjiksi riiston kaltaisiin työolosuhteisiin. On myös tapauksia, joissa säännösten vastaisesti maassa olevat ovat joutuneet myymään seksuaalipalveluita saadakseen majoituksen.²⁴⁹

TIEDON JA ITSEMÄÄRÄÄMISOIKEUDEN PUUTE SEKÄ PELKO MAASTA POISTAMISESTA NOSTAVAT KYNNYSTÄ ILMOITTA A IHMISKAUPPARIKOS VIRANOMAISILLE

Uhrit **eivät välttämättä tiedosta olevansa ihmiskaupan uhreja** eivätkä näin kykene hakemaan apua tai tiedä tarvitsevansa sitä.²⁵⁰ Tiedon saamista koskien ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä mainitsee auttavana tekijänä mediassa esille tulleet tapaukset, joiden kautta uhrit mahdollisesti huomaavat samankaltaisia merkkejä omassa tilanteessaan.²⁵¹

Toisaalta ihmiskaupan uhrilla voi olla **psykologisia tai muita syitä** olla kertomatta ihmiskauppaan liittyviä seikkoja. Turvapaikkaprosessissa ihmiskaupan uhriksi joutuminen tulisi tuoda esille ensimmäisessä turvapaikkapuhuttelussa, mutta uhrit tuovat joskus kyseiset seikat esiin vasta, kun he ovat joutuneet maasta-poistamispuhutteluun. Tällöin viranomaiselle voi syntyä kuva siitä, että uhrin kertomus on epäluotettava ja keksitty maassa pysymisen toivossa.

²⁴³ Joint Investigation Team (JIT) eli yhteiset tutkintaryhmät ovat Eurojustin alla toimivia lainvalvonta- ja oikeusryhmiä, jotka EU:n kansalliset tutkintavirastot ovat perustaneet käsittelemään rajat ylittävää rikollisuutta. Lähde: Eurojust (2021), Joint Investigation Teams.

²⁴⁴ Poliisihallitus, haastattelu, 3.9.2021.

²⁴⁵ Pro-tukipiste, haastattelu, 6.10.2021.

²⁴⁶ Saastamoinen, J. ja Brewis, K. (2017). Paluun tehokkuus Euroopan unionissa: EU-säännöksiin ja ohjeistukseen liittyvät haasteet ja hyvät käytännöt – Suomen kansallinen raportti. EMN-tutkimus 2/2017.

²⁴⁷ Yhdenvertaisuusvaltuutettu, haastattelu, 6.9.2021.

²⁴⁸ Op. cit. Yhdenvertaisuusvaltuutettu (2018); Yhdenvertaisuusvaltuutettu, haastattelu, 6.9.2021.

²⁴⁹ Ibid.

²⁵⁰ Op. cit. Roth, V. & Luhtasaari, M. (2021:15, s. 20); Viuhko, Minna (2019, s. 82). Restricted agency, control and exploitation – Understanding the agency of trafficked persons in the 21st-century Finland; Monika-Naiset liitto ry, haastattelu, 1.10.2021.

²⁵¹ Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, haastattelu, 10.9.2021.

Henkilöt, joilla ei ole oleskelulupaa tai asianmukaisia papereita, eivät mielellään hakeudu viranomaiseen maasta poistamisen pelossa.²⁵² Ihmiskauppaan liittyy myös vahva kontrolli hyväksikäyttäjän toimesta, eikä viranomaisen puoleen kääntyminen aina ole mahdollista esimerkiksi **kiristyksen tai uhkailun** vuoksi. Uhrilla ei myöskään välttämättä ole puhelinta, jossa olisi internet-yhteys tai mahdollisuutta lähteä kotoa, mikä estää tiedon hankinnan ja viranomaiseen hakeutumisen.²⁵³ Työperäisen hyväksikäytön uhrit voivat olla **velkavankeudessa** työnantajalleen, joka on esimerkiksi ostanut työntekijän tai hänen perheensä lennot Suomeen. Velka estää työntekijän irtautumisen työnantajastaan ja avun hakemisen.²⁵⁴ On myös mahdollista, että asianmukaista työsopimusta tai muuta dokumenttia ei löydy.²⁵⁵ Samoin pakkoavioitiiton uhrit voivat olla riippuvaisia puolisoistaan.²⁵⁶

LAPSET JA NUORET OVAT HAAVOITTUVAINEN RYHMÄ IHMISKAUPASSA, MUTTA HEITÄ EI HAVAITA PALJON

Lapsiin ja nuoriin kohdistuvaa ihmiskaupaa arvioidaan jäävän piiloon, vaikka lasten ja nuorten nähdään olevan korostuneessa riskissä joutua ihmiskaupan uhreiksi. Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti HEUNIn ja ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän tekemän selvityksen mukaan lapsiin kohdistuvan ihmiskaupan todellista yleisyyttä on vaikea arvioida, mutta on kuitenkin selvää, että **verrattain suurta osaa mahdollisista tapauksista ei tunnisteta ihmiskauppana** eikä uhreja ohjata ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään. Ilmiön tavoittamattomuus on haasteellista ensinnäkin siksi, että osaa ihmiskaupan lapsiuhreista ei havaita missään vaiheessa, kun taas osa uhreista pääsee ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän palveluihin vasta täysi-ikäisenä, vaikka olisivat hyötyneet palveluista jo aikaisemmin.

Lapset ja nuoret ovat alttiita kaikille ihmiskaupan muodoille.²⁵⁸ HEUNIn ja auttamisjärjestelmän selvityksessä nousi esiin kolme Suomessa tapahtuvaa seksuaalisen hyväksikäytön muotoa: prostituutioon pakottaminen, lapsen kaupallinen seksuaalinen hyväksikäyttö sekä internetin välityksellä tapahtuva seksuaalinen hyväksikäyttö. Kaikissa kategorioissa suurin osa uhreista oli tyttöjä. Poikiin kohdistuvaa seksuaalista hyväksikäyttöä tosin todennäköisesti tunnustetaan huonommin kuin tyttöihin kohdistuvaa seksuaalista hyväksikäyttöä.²⁵⁹

Rikoslain mukaan alaikäisten kohdalla ihmiskauppa voi toteutua, vaikkei lasta olisikaan lainvastaisesti painostettu tai erehdytetty ja hän olisi suostunut toimintaan vapaaehtoisesti.²⁶⁰ Tietämys lapsiin ja nuoriin kohdistuvasta ihmiskaupasta kuitenkin vaihtelee viranomaisten välillä, mikä vaikuttaa ihmiskauppaviitteiden havaitsemiseen.

HYVÄKSIKÄYTTÄJÄT PYRKIVÄT REKRYTOIMAAN TURVAPAIKANHAKIJOITA TYÖOLOIHIN, JOTKA VASTAAVAT IHMISKAUPPAA

Suomessa rikolliset käyttävät turvapaikka- ja oleskelulupaprosesseja hyväkseen työperäisessä hyväksikäytössä. Hyväksikäyttäjät voivat pyrkiä rekrytoimaan turvapaikanhakijataustaisia henkilöitä lupaamalla heille oleskeluluvan. Ilmiö koskee erityisesti siivous- ja rakennusalaa, joilla ei sovelleta saatavuusharkintaa Uudenmaan alueella eivätkä työntekijät tarvitse tiettyä koulutusta.²⁶¹ Turvapaikanhakija voi Suomessa ollessaan majoittua myös yksityismajoituksessa, mikä aiheuttaa haasteita ihmiskaupan havaitsemiselle.²⁶²

²⁵² Ibid.; Yhdenvertaisuusvaltuutettu, haastattelu, 6.9.2021; Op. cit. European Commission (2020, s. 59).

²⁵³ Monika-Naiset liitto, haastattelu, 1.10.2021.

²⁵⁴ Aluehallintovirasto, haastattelu, 28.9.2021.

²⁵⁵ Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, haastattelu, 10.9.2021.

²⁵⁶ Ibid.; Monika-Naiset liitto, haastattelu, 1.10.2021.

²⁵⁷ Kervinen, E. & Ollus, N. (2019). Lapsiin ja nuoriin kohdistuva ihmiskauppa Suomessa.

²⁵⁸ Op. cit. Roth, V. & Luhtasaari, M. (2021, s. 19).

²⁵⁹ Op. cit. Kervinen, E. & Ollus, N. (2019, 96).

²⁶⁰ Rikoslaki (2004/650), 25 luku 3 §.

²⁶¹ Aluehallintovirasto, haastattelu, 28.9.2021; Rikosuhripäivystys, haastattelu, 23.9.2021.

²⁶² Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikkö, haastattelu, 13.9.2021.

SUOMI TOIMII KAUTTAKULKUMAANA IHMISKAUPPAA TAI -SALAKULJETUSTA HARJOITTAVILLE KANSAINVÄLISILLE RIKOLLISJÄRJESTÖILLE

Rajavartiolaitos tunnistaa rajat ylittävää, kansainvälistä rikollisuutta. Viimeisen 20 vuoden aikana Suomen on havaittu toimivan kauttakulkumaana henkilöille, jotka ovat menossa muualle Eurooppaan sellaisiin olosuhteisiin, jotka täyttävät ihmiskaupan määritelmän. Ihmiskaupan järjestäjät ovat ohjeistaneet uhreja hakemaan turvapaikkaa, mikäli viranomaiset pysäyttävät heidät. Näin uhrit pääsevät vastaanottojärjestelmän piiriin odottamaan jatko-ohjeita ihmiskaupan järjestäjiltä. Asuttuaan tietyn ajan vastaanottokeskuksissa uhrit ovat **kadonneet** vastaanottojärjestelmästä. Turvapaikanhakijat voivat vapaasti liikkua vastaanottokeskuksen ulkopuolella, eikä mahdollista katoamista voi ennaltaehkäistä. Jälkikäteen on vaikea selvittää, onko henkilö poistunut vastaanottojärjestelmästä vapaasta tahdostaan, vai liittyykö asiaan ihmiskauppaa. Esitutkintaviranomaisten on näin vaikeaa päästä ihmiskaupan jäljille, sillä uhri vaikuttaa normaalilta turvapaikanhakijalta.²⁶³

KORONAVIRUSPANDEMIAN VAIKUTUKSET IHMISKAUPAN UHRIEN HAVAITSEMISEEN, TUNNISTAMISEEN JA SUOJELUUN

Koronaviruspandemia on vaikuttanut eniten jo marginaalisessa asemassa olevien henkilöiden tilanteeseen ja erot ihmisten hyvinvoinnissa ovat kärjistyneet pandemian seurauksena.²⁶⁴ Ihmiskaupan uhrien näkökulmasta positiivista on ollut se, että auttamisjärjestelmän toiminta on lakisääteistä viranomaistoimintaa, joka jatkuu poikkeustilanteessakin. Turvapaikkapuhuttelut ovat niin ikään jatkuneet poikkeusoloista huolimatta normaalilla tavalla. Lisäksi ihmiskaupan vastaista toimintaa on pandemiaolosuhteista huolimatta edelleen kehitetty. Esimerkkeinä voidaan mainita poliisin ihmiskauppatutkintaryhmän perustaminen sekä ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman julkaisu. Pandemian aikana ihmiskaupan uhreja on tavoitettu jopa enemmän kuin aiemmin.²⁶⁵ Palvelut ovat myös pääosin pysyneet auki läpi korona-ajan ja etätyösuosituksia on pyritty toteuttamaan tilanteissa, joissa se on ollut mahdollista. Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattorin mukaan **ihmiskaupan vastainen toiminta ei kuitenkaan lähde siitä, että reagoitaisiin koronaviruspandemian kaltaisiin kriiseihin, vaan rakenteiden ja mallien tulee olla sellaisia, että ne lähtökohtaisesti kestävät koronaepidemian kaltaiset kriisit**: tosin tilannetta arvioidaan jatkuvasti ja toimenpiteitä muokataan tarvittaessa.²⁶⁶ Koronaviruspandemia ei ole vaikuttanut Suomessa ihmiskaupan vastaiseen työhön, vaan ihmiskaupan vastaisen työn rakenteita on kehitetty ja määrärahaa toiminnalle lisätty aiemmin suunnitellulla tavalla.²⁶⁷ Etäyhteyksin tapahtuvia turvapaikkapuhutteluja on myös alettu pilotoimaan. Ihmiskaupan havaitsemisen kannalta on erityisen tärkeää kuitenkin luoda turvallinen ilmapiiri puhuttelun aikana, mikä saattaa olla vaikeampi toteuttaa etäyhteyksillä.²⁶⁸

Rikosuhripäivystys huomauttaa kuitenkin, että poikkeusoloista johtuen oikeudenkäyntejä ja poliisikuulusteluja on peruuntunut, mikä vaikuttaa ihmiskauppatapausten etenemiseen.²⁶⁹ Työperäisessä ihmiskaupassa poikkeusolosuhteita ja mahdollisia lomauttamisia on voitu käyttää myös keinona työntekijöiden kiristämiseksi.²⁷⁰ Myös Monika-Naiset liitto huomauttaa lähikontaktien siirtymisen ja peruuttamisten negatiivisista seurauksista: kun **mahdollisia uhreja ei tavata kasvokkain**, moni arkisesta keskustelusta ja non-verbaalisesta viestinnästä nouseva merkki jää huomaamatta, jolloin apua ei saada. Tilanne on korostunut tapauksissa, joissa uhri ja hyväksikäyttäjä asuvat samassa asunnossa eikä ulospääsyä ole ollut pandemian vuoksi. Monika-Naiset liitto myös varoittaa peruspalveluiden mahdollisesta ruuhkautumisesta pandemian loputtua.²⁷¹

Rajavartiolaitoksen mukaan yksi selkeä trendi, joka on seurannut koronaviruspandemiasta, on **matkustajamäärien laskeminen**. Kun maaliskuussa 2020 matkustusta rajoitettiin, vain noin 5 prosenttia rajanylityksistä toteutui verrattuna edellisiin vuosiin. Tilanteen seurauksena rikollisjärjestöjen mahdollisuudet salakuljettaa ihmiskaupan uhreja normaaliliikenteen joukossa ovat vähentyneet.²⁷²

²⁶³ Rajavartiolaitos, haastattelu, 23.9.2021.

²⁶⁴ Pro-tukipiste, haastattelu, 6.10.2021.

²⁶⁵ Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikkö, haastattelu, 13.9.2021; Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, haastattelu, 10.9.2021; Ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori, haastattelu, 8.9.2021; Poliisihallitus, haastattelu, 3.9.2021.

²⁶⁶ Ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori, haastattelu, 8.9.2021.

²⁶⁷ Ibid.

²⁶⁸ Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikkö, haastattelu, 13.9.2021.

²⁶⁹ Rikosuhripäivystys, haastattelu, 23.9.2021.

²⁷⁰ Aluehallintovirasto, haastattelu, 28.9.2021.

²⁷¹ Monika-Naiset liitto ry (15.5.2020). Koronavirustilanne heikentää entisestään haavoittuvassa asemassa olevien maahanmuuttajataustaisten naisten asemaa; Monika-Naiset liitto ry, haastattelu, 1.10.2021.

²⁷² Rajavartiolaitos, haastattelu, 23.9.2021.

Kansainvälisen yhteistyön alueella koronaviruspandemia on vaikuttanut konkreettisemmin ihmiskaupan vastaiseen työhön. Suomen New Delhin suurlähetystön mukaan aihetta on sivuttu EU-Schengen -kokouksissa muutamia kertoja viime vuosina, mutta koronaviruspandemian käynnistyttyä kokousten pääaiheita ovat olleet pandemian takia EU-maiden kansalaisten avustamiseen liittyvät teemat. Säännösten vastaiseen maahantuloon tai ihmiskauppaan ei ole lähiaikoina ehditty juurikaan paneutua. Samoin Ankaran suurlähetystön mukaan ihmiskaupan osalta yhteistyö koronaviruspandemian aikana on ollut vähäistä, eikä aiheesta ole viimeisen vuoden aikana keskusteltu Schengen-ryhmässä.²⁷³

6.3. Ihmiskaupan haasteisiin pyritään vastaamaan lainsäädännöllä, koulutuksella ja yhteistyöllä

Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattorin mukaan Suomessa on tapahtunut positiivista kehitystä ihmiskaupan vastaisessa työssä. **Suomessa on viime vuosina aloitettu uusia hankkeita, selvitystyötä, lainsäädäntöselvityksiä ja -muutoksia.** Esimerkkejä näistä ovat **poliisin ihmiskauppatutkintaryhmän perustaminen**, rankaisematta jättämisen periaatteen toteutuvuuden selvitystyö Suomessa, **laki ulkomaalaisten luonnontuotteiden kerääjien oikeusaseman parantamiseksi (487/2021)**, **erityisyyttäjäien verkoston luominen** ihmiskauppaan liittyvän osaamisen tukemiseksi sekä **koulutukset** Rikosseuraamuslaitoksessa, poliisissa, Rajavartiolaitoksessa, työsuojelussa, oikeuslaitoksessa ja syyttäjälaitoksessa. Myös **rikoslain soveltamiskäytännön selvittäminen sekä ulkomaalaislain ihmiskaupan uhrin oleskelulupaperusteen soveltamiskäytännön selvittäminen** ovat esimerkkejä ihmiskaupan vastaisen työn kehittämistä. Mainitsemisen arvoista on myös, että keväällä 2021 työsuojeluhallinto sai uusia virkoja nimenomaan ulkomaisen työvoiman valvontaan. Hyvät käytännöt ovat edellyttäneet poliittista tahtoa ja pitkäjänteistä selvitystyötä sekä visiointia.²⁷⁴

Ihmiskaupan uhrien auttamista koskeva lainsäädäntö on ollut Suomessa tarkastelun alla jo pidemmän aikaa. Helmikuussa 2022 sisäministeriö asetti **lainsäädäntöhankkeen, jossa tarkistetaan ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää koskevia säännöksiä.** Taustalla on hallitusohjelmakirjaukset, joiden mukaan uhrien asemaa parannetaan siitä riippumatta, eteneekö ihmiskaupparikosprosessi.²⁷⁵ Havaittuihin haasteisiin siis etsitään parhaillaan ratkaisuja.

Ulkomaalaislakiin on lisätty säännös, jonka tarkoituksena on lisätä keinoja ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisemiseksi sekä työvoiman hyväksikäytön uhrin oikeusaseman parantamiseksi. Lakimuutoksen tavoitteena on myös edistää työperäisen hyväksikäytön ilmi tulemistä. Muutoksilla ulkomaalaisen työntekijän oikeusasemaa parannetaan siten, että ulkomaalaiselle, joka työskentelee oleskeluluvan nojalla, voidaan myöntää oikeus työntekoon ilman ammattialarajoitusta tai muuta rajoitusta, jos on perusteltua aihetta epäillä, että hänen **työnantajansa on merkittäväällä tavalla laiminlyönyt velvollisuuksiaan työnantajana tai muulla tavalla hyväksikäyttänyt häntä.** Kyseisessä tilanteessa hän voi myös saada uuden, vuoden määräaikaisen oleskeluluvan uuden työn hakemista tai yrittämistä varten ilman vaatimusta riittävästä toimeentulosta.²⁷⁶ Määräajan loputtua henkilö voi hakea mitä tahansa oleskelulupaa. Laista ei kuitenkaan ole vielä soveltamiskäytäntöä, ja sen vaikutukset ihmiskaupan uhrien asemaan eivät toistaiseksi ole tiedossa. Mikäli oleskelulupaa tullaan soveltamaan myös työssä hyväksikäytettyihin ihmiskaupan uhreihin, lisäävät oleskelulupaan liittyvät muutokset myös osittain ihmiskaupan uhrin suojaa verrattuna nykytilanteeseen, jossa asian esille tuonut uhri voidaan käännyttää takaisin kotimaahansa tekijän jäädessä vaille syytettä.²⁷⁷ Rikosuhripäivystys huomauttaa, että laki ei kuitenkaan koske turvapaikanhakijoita, jotka ovat yhä yksi haavoittuvimmista ryhmistä ihmiskaupalle.²⁷⁸ Lisäksi uhrin perheenjäsenelle voidaan myöntää oleskelulupa perhesiteen perusteella. Perheenjäsenten kohdalla toimeentuloedellytys jää voimaan, mutta siitä voidaan poiketa tapauskohtaisen harkinnan perusteella.²⁷⁹

Valtakunnallisessa ihmiskaupan vastaisessa toimintaohjelmassa on useita poliisin toimintaa koskevia kirja-

²⁷³ Ulkoministeriö, sähköpostiviesti, 18.11.2021.

²⁷⁴ Ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori, haastattelu, 8.9.2021.

²⁷⁵ Sisäministeriö (2022).

²⁷⁶ Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain 3 ja 5 §:n muuttamisesta. HE 122/2021 vp.; Laki ulkomaalaislain muuttamisesta (554/2021).

²⁷⁷ Yhdenvertaisuusvaltuutettu, haastattelu, 6.9.2021; Maahanmuuttoviraston lupa- ja kansalaisuusyksikkö, haastattelu, 16.9.2021.

²⁷⁸ Rikosuhripäivystys, haastattelu, 23.9.2021.

²⁷⁹ Maahanmuuttoviraston lupa- ja kansalaisuusyksikkö, haastattelu, 16.9.2021.

uksia. Esimerkiksi uuden ihmiskaupan vastaiseen työhön keskittyvän erityisryhmän perustaminen on ollut tärkeä osa toimintaohjelmaa. Ihmiskaupan torjuntaan erikoistuneelle ryhmälle on ollut suuri tarve, ja lyhyessä ajassa ryhmälle on kertynyt tutkittavaksi useita mahdollisia ihmiskauppatapauksia. Rajavartiolaitos näkisi pystyvänsä antamaan myös panoksen ihmiskaupan vastaiselle työlle. Rajavartiolaitos on esittänyt, että ihmiskaupparikosten tutkinta-ajat nopeutuisivat, jos se saisi oikeuden tutkia ihmiskauppaa vaikkei se suoraan liittyisikään laittoman maahanmuuton järjestämiseen, mikä tällä hetkellä vaaditaan Rajavartiolaitoksen ihmiskauppatutkinnan aloittamiseksi.²⁸⁰

Poliisi on myös julkaissut tavoiteohjelman ns. **suojamuurimekanismista**, jonka kautta erityisesti kolmansien maiden kansalaiset sekä säännösten vastaisesti maassa olevat henkilöt pystyisivät itse lähestymään viranomaista ilman maasta poistetuksi tulemisen pelkoa. Kyseinen mekanismi on ollut esillä myös yhdenvertaisuusvaltuutetun toimesta ja asiaa koskeva raportti on ollut eduskunnan käsiteltävänä. Ennen mekanismin voimaantuloa tarvitaan selvityksiä ja mahdollisesti lakimuutoksia. Tällä hetkellä poliisilla on toimintavertaisuus puuttua säännösten vastaiseen maassa oleskeluun. Velvollisuus on ristiriidassa sen kanssa, että ihmiskaupan uhreilla tulisi olla turvallinen ilmoitusmekanismi.²⁸¹

Viranomaisten ihmiskaupan paljastamiseen tähtäävä työ riippuu pitkälti resursseista, minkä vuoksi riittävien resurssien saaminen on jatkuva tulevaisuuden haaste.²⁸² Toinen tulevaisuuden haaste on ihmiskaupan paljastaminen rikollisessa toiminnassa, jossa rankaisemattomuusperiaatteen toimiminen ja rikosprosessin sensitiivisyys havaita rikollisten mahdollista uhritaustaa ovat merkittäviä kysymyksiä.²⁸³

6.4. Hyvät käytänteet lähtevät yhteiskunnan peruselementeistä

YHTEISKUNNAN RAKENTEET

Demokratian perusrakenteet, kuten hyvinvointivaltio ja sen takaamat peruspalvelut, riippumaton oikeuslaitos ja korruption vähyyt toteutuvat hyvin Suomessa ja esimerkiksi työttömyysturva kattaa myös kolmannen maan kansalaiset.²⁸⁴ Suomessa on tehty pitkäjänteisesti ja päämäärätietoisesti töitä ihmiskaupan ilmiön kartoittamiseksi ja keskeisten ongelmien selvittämiseksi. Selvityshankkeita ja lakimuutoksia on tehty vuosien varrella ja niiden avulla on saatu aikaan pysyväluonteisia parannuksia ihmiskaupan uhrien havaitsemiseksi, tunnistamiseksi ja suojelemiseksi. Ihmiskaupan vastaisen työn edetessä ollaan myös huomattu tarpeita uusille uudistuksille, joiden tekemiselle on **poliittista tahtoa**.²⁸⁵

Hyvinvointivaltio ja sen takaamat peruspalvelut, riippumaton oikeuslaitos ja korruption vähyyt ovat tarvittavia lähtökohtia tehokkaalle ihmiskaupan vastaiselle työlle.²⁸⁶ Poliittinen tahto ja päämäärätietoinen työ ihmiskaupan ilmiön paljastamiseksi ja poistamiseksi ovat edistäneet ihmiskaupan uhrien havaitsemiseen ja suojeleluun liittyviä mekanismeja. Lakimuutoksilla pyritään parantamaan ihmiskaupan uhrin erityisasemaa suojeleluun saajana.²⁸⁷ **Työttömyysturva**, joka suojelee työttömiä työnhakijoita, jotka asuvat vakituisesti Suomessa, on yksi esimerkki suojelee antavista peruspalveluista.²⁸⁸

ERI TOIMIJOIDEN VÄLINEN YHTEISTYÖ JA TIEDON LIIKKUVUUS

Tieto välittyy viranomaisten välillä tehokkaasti ja viranomaisyhteistyötä pidetään hyvänä. Huomionarvoista on, että **tieto ei kaikissa tilanteissa liiku täydellisesti, sillä ihmiskaupan vastaiseen työhön osallistuu useita toimijoita, joita ohjaa oma erityislainsäädäntönsä** siitä, millaista tietoa voidaan antaa toisille viranomaisille. Epäkohtia ollaan kuitenkin valmiita selvittämään ja poistamaan.

²⁸⁰ Rajavartiolaitos, haastattelu, 23.9.2021.

²⁸¹ Poliisihallitus, haastattelu, 3.9.2021; Op. cit. Sisäministeriö (2021A, s. 67-68).

²⁸² Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, haastattelu, 10.9.2021.

²⁸³ Ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori, haastattelu, 8.9.2021.

²⁸⁴ Yhdenvertaisuusvaltuutettu, haastattelu, 6.9.2021; Ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori, haastattelu, 8.9.2021.

²⁸⁵ Ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori, haastattelu, 8.9.2021; Monika-Naiset liitto, haastattelu, 1.10.2021.

²⁸⁶ Ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori, haastattelu, 8.9.2021.

²⁸⁷ Op. cit. Yhdenvertaisuusvaltuutettu (2020, s. 63).

²⁸⁸ Yhdenvertaisuusvaltuutettu, haastattelu, 6.9.2021.

Tiedonvaihto auttaa viranomaisia havaitsemaan, tunnistamaan ja suojelemaan ihmiskaupan uhreja kokonaisvaltaisesti. Esimerkiksi poliisi on valtakunnallinen toimija, ja toiminta on yhtenäistä koko Suomessa. Samat ohjeet ja koulutukset koskevat poliisiviranomaisia valtakunnallisesti.²⁸⁹ Työsuojeluviranomaiset ja poliisi tekevät myös yhteisvalvontaa, jonka kautta etenkin työperäistä hyväksikäyttöä ollaan havaittu: myös Rikosuhripäivystyksellä on tärkeä rooli valvonnassa, sillä järjestö on usein mukana ohjaamassa (oletetut) uhrin auttamisjärjestelmään.²⁹⁰

Maahanmuuttovirasto, ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä ja esitutkintaviranomaiset tekevät tiivistä yhteistyötä ajankohtaisen koulutusmateriaalin luomiseksi ja sen jakamiseksi: esimerkiksi IHME-hankkeen 2017–2019 tavoitteena oli lisätä ihmiskaupan vastaisen työn kapasiteettia ja hankkeessa tarjottiin esitutkintaviranomaisille koulutusta ihmiskaupan uhrien tunnistamista ja heidän auttamisjärjestelmään ohjaamistansa koskien.²⁹¹ Auttamisjärjestelmä ja Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikkö nostavat esille koulutusten tärkeyden etenkin haitallisten asenteiden purkamiseksi ja uhrien havaitsemisen parantamiseksi.²⁹² Viranomaisille järjestettävien koulutusten avulla on myös pyritty edistämään aiemmin piiloon jääneiden ihmiskaupan muotojen, kuten pakkoavioliittojen, tunnistamista.

Viranomaisten välisen yhteistyön lisäksi myös **viranomaisten ja kansalaisjärjestökentän hyvä vuorovaikutus** Suomessa on huomion arvoista. Suomessa on vahva kansalaisjärjestökenttä. Tieto kulkee viranomaisten ja järjestöjen välillä ja viranomaiset saavat järjestöiltä arvokasta tietoa ilmiöön liittyvistä eri kehityskuluista ja haasteista.²⁹³

IHMISKAUPAN UHRIEN TUNNISTAMISVASTUUN JAKAMINEN USEAMMALLE TOIMIJALLE

Suomessa kolmannesta maasta tulevan ihmiskaupan uhrin voivat varsinaisesti tunnistaa esitutkintaviranomaiset, Maahanmuuttovirasto tai tietyissä tapauksissa ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä.²⁹⁴ Jakamalla tunnistamisvastuu usealle eri toimijalle on pyritty **tavoittamaan kaikki ihmiskaupan uhrin riippumatta heidän kansalaisuudestaan tai maahanmuuttotilastaan**. Verrattuna tilanteeseen, jossa varsinaisesta tunnistamisesta vastaisi vain yksi viranomainen, nykyinen tunnistamiskäytäntö kykenee ehkäisemään tilanteen, jossa osa uhreista jäisi systemaattisesti tunnistamatta, mikäli he eivät ole tekemisissä yhden tunnistamista tekevän viranomaisen kanssa.²⁹⁵

IHMISKAUPAN UHRIEN AUTTAMISJÄRJESTELMÄ

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä on valtakunnallinen viranomaistoimija, jonka vastuulla on auttaa (mahdollisia) ihmiskaupan uhreja sekä heidän alaikäisiä lapsiaan. Apua tarjotaan myös ihmiskaupparikoksen tutkinnassa avustaville henkilöille, kuten todistajille, jotka ovat tämän vuoksi avun tarpeessa. Apua voivat saada niin Suomen kuin muiden maiden kansalaiset, jotka oleskelevat Suomessa. Auttamisjärjestelmän toiminta ulottuu koko maahan.²⁹⁶

Auttamisen lähtökohtana on uhrilähtöisyys, mikä tarkoittaa sitä, että toiminnalla pyritään priorisoimaan autettava ihmiskaupan uhri ja hänen yksilölliset tarpeensa. Samat käytännöt ja palvelut koskevat kaikkia oletettuja ja tunnistettuja ihmiskaupan uhreja. Auttamisjärjestelmä toimii koko Suomessa ja on auttanut ihmiskaupan uhreja jo vuodesta 2006. Lakisäätöisellä toiminnalla on jatkuvuutta ja pysyvyyttä, ja toimintaa voidaan parantaa kestäväällä pohjalla.²⁹⁷

²⁸⁹ Poliisihallitus, haastattelu, 3.9.2021.

²⁹⁰ Aluehallintovirasto, haastattelu, 28.9.2021.

²⁹¹ Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikkö, haastattelu, 13.9.2021; op. cit. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (2019, 2020).

²⁹² Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, haastattelu, 10.9.2021; Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikkö, haastattelu, 13.9.2021.

²⁹³ Ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori, haastattelu, 8.9.2021.

²⁹⁴ Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (Vastaanottolaki) (746/2011), 38 §.

²⁹⁵ Op. cit. European Commission (2020, s. 44).

²⁹⁶ Poliisihallitus, haastattelu, 3.9.2021.; Ihmiskauppa.fi, (2021), Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä.

²⁹⁷ Ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori, haastattelu, 8.9.2021.; Op. cit. Ihmiskauppa.fi (päiväämätön). Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä.

JÄRJESTÖT TEKEVÄT MERKITTÄVÄÄ IHMISKAUPAN VASTAISTA TYÖTÄ

Viranomaisten ja järjestökentän välinen yhteistyö on toimivaa. Kansalaisjärjestöillä on vaikutusvaltaa ja viranomaiset huomioivat niiden mielipiteet päätöksenteossa. **Tiedonvaihto viranomaisten ja järjestöjen välillä on myöskin kohtalaisen sujuvaa** ja dialogi on mahdollistanut kehityskulkujen ja haasteiden havaitsemista.²⁹⁸ Järjestöt ovat fasilitoineet poliisin ja säännösten vastaisesti maassa oleskelevien henkilöiden välillä anonyymejä tapaamisia, joissa uhrit voivat kertoa tilanteestaan ja poliisi voi asiantuntemuksensa nojalla ohjeistaa heitä rikosilmoituksen teossa. Tapaamisia on järjestetty esimerkiksi poliisin ihmiskaupparyhmän ja Pro-tukipisteen sekä Helsingin poliisilaitoksen ja Rikosuhripäivystyksen välillä.²⁹⁹ Rikosuhripäivystys ja työsuojeluviranomaiset käyvät vuoropuhelua. Mahdolliset työperäisen ihmiskaupan uhrit voivat raportoida tilanteestaan Rikosuhripäivystykselle matalalla kynnyksellä. Sen jälkeen Rikosuhripäivystys voi auttaa mahdollisia uhreja pyytämään työsuojeluviranomaisia järjestämään työpaikalle työsuojelutarkastuksen. Työsuojelutarkastuksella työsuojeluviranomaiset jakavat Rikosuhripäivystyksen laatimia infokortteja, joissa on tietoa ihmiskaupparikoksesta sekä apua tarjoavista tahoista.

Tiedonvaihdon ja uhrien havaitsemisen lisäksi kansalaisjärjestökentällä on **keskeinen rooli uhrien auttamisessa ja suojelussa, sillä kynnys hakeutua järjestöjen palveluihin on usein matalampi, kuin kynnys hakea apua viranomaissektorilta.**³⁰⁰ Järjestökentän ja viranomaisten välinen yhteistyö – esimerkiksi keskustelut poliisin kanssa tai yhteiset työsuojelutarkastukset – on synnyttänyt luottamusta uhrien ja viranomaisten välille ja tuonut uhreille kokemuksen siitä, että viranomaiset ottavat heidän kokemuksensa huomioon.³⁰¹

IHMISKAUPAN VASTAISEN TYÖN KOORDINAATTORIN JA KANSALLISEN IHMISKAUPPARAPORTOIJAN YHTEISVAIKUTUS IHMISKAUPAN VASTAISESSA TYÖSSÄ

Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattorin tehtävä on **luoda yhteistyörakenteiden perusteet kansallisella ja kansainvälisellä tasolla.** Koordinaattori sovittaa yhteen ihmiskaupan torjuntaan liittyviä politiikkoja ja strategioita hallinnon eri sektoreiden välillä sekä osallistuu ihmiskauppaan liittyvään kansainväliseen yhteistyöhön. Koordinaattori niin ikään vastaa valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen verkoston toiminnan organisoinnista ja yksi keskeisistä koordinaattorin tehtävistä on johtaa valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman rakentamista. Koordinaattori osallistuu myös ihmiskaupan vastaista työtä tekevien kansalaisjärjestöjen yhteisiin kokouksiin: yhteistyötä tehtiin koordinaattorin ja järjestöjen välillä esimerkiksi IHME-hankkeen ohjausryhmässä, jossa kehitettiin ihmiskaupakoulutusta esitutkintaviranomaisille.³⁰²

Yhdenvertaisuusvaltuutettu taas toimii yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain (1326/2014)³⁰³ mukaan **kansallisena ihmiskaupparaporttoijana.** Valtuutettu seuraa ihmiskauppaa ja siihen liittyviä ilmiöitä, Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamista ja lainsäädännön toimivuutta. Yksi yhdenvertaisuusvaltuutetun keskeisistä tehtävistä on laatia valtioneuvostolle ja eduskunnalle kertomus ihmiskaupasta ja siihen liittyvistä ilmiöistä. Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomukset ovat perinteisesti vaikuttaneet politiikan tekemiseen ja lakimuutoksiin.³⁰⁴

Yhdenvertaisuusvaltuutetun alla toimivan kansallisen ihmiskaupparaporttoijan toiminta yhdessä valtioneuvoston ohjaaman kansallisen ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattorin toiminnan kanssa luovat synergiaa ihmiskaupan vastaiselle työlle.³⁰⁵ Käytäntö auttaa politiikan tekijöitä ja lainsäätäjiä vastaamaan ajankohtaisiin haasteisiin oikeilla toimenpiteillä. Yhdenvertaisuusvaltuutetun kansallinen ihmiskaupparaporttoija nostaa esille kehittämiskohteita ihmiskaupan vastaisessa työssä, ja ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori muotoilee haasteet konkreettisiksi politiikkaehdotuksiksi.³⁰⁶

²⁹⁸ Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori, haastattelu (8.9.2021); Op. cit. Euroopan komissio (2020, p. 63); Aluehallintovirasto, haastattelu (28.9.2021); Monika-Naiset liitto ry, haastattelu (1.10.2021).

²⁹⁹ Yhdenvertaisuusvaltuutettu, haastattelu (6.9.2021); Pro-tukipiste, haastattelu (6.10.2021); Rikosuhripäivystys, haastattelu (23.9.2021).

³⁰⁰ Ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori, haastattelu (8.9.2021); Op. cit. Euroopan komissio (2020, p. 63).

³⁰¹ Yhdenvertaisuusvaltuutettu, haastattelu (6.9.2021).

³⁰² Ihmiskauppa.fi (päiväämätön). Valtioneuvoston ihmiskauppa-asioiden koordinaatio.

³⁰³ Laki yhdenvertaisuusvaltuutetusta (1326/2014).

³⁰⁴ Ihmiskauppa.fi, Yhdenvertaisuusvaltuutettu on Suomessa kansallinen ihmiskaupparaporttoija.

³⁰⁵ Ibid.

³⁰⁶ Ibid.

TYÖSUOJELU

Työsuojelun rooli on viime vuosien myötä vahvistunut. Suomessa on **erityisiä ulkomaisen työvoiman valvontaan keskittyneitä työsuojelutarkastajia, joita on koulutettu ihmiskaupan havaitsemiseen.** Työsuojeluviranomaiset tekevät myös yhteisvalvontaa poliisin kanssa.³⁰⁷ Keväällä 2021 työsuojeluhallinto sai uusia virkoja nimenomaan ulkomaisen työvoiman valvontaan.³⁰⁸ Lisätyn valvonnan avulla voidaan paremmin havaita ihmiskauppaa. Työvoiman hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan uhrien kohtaamien riskien vuoksi mahdolliset uhrit eivät yleensä tuo kokemaansa hyväksikäyttöä esille työsuojelutarkastuksissa eikä työsuojelutarkastuksilta yleensä ohjata uhreja suoraan auttamisjärjestelmään. **Työsuojeluviranomaiset voivat kuitenkin jättää auttamisjärjestelmän tai Rikosuhripäivystyksen ihmiskauppaa ja työperäistä hyväksikäyttöä koskevia infokortteja työntekijöille tai työpaikalle,** jotta mahdolliset työvoiman hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan kohteeksi joutuneet työntekijät voivat myöhemmin ottaa yhteyttä Rikosuhripäivystykseen tai viranomaisiin.

³⁰⁷ Ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori, haastattelu, 8.9.2021; Aluehallintovirasto, haastattelu, 28.9.2021.

³⁰⁸ Aluehallintovirasto, haastattelu, 28.9.2021.

7. Johtopäätökset

Tässä raportissa on tarkasteltu Suomen käytäntöjä liittyen sellaisten ihmiskaupan uhrien havaitsemiseen, tunnistamiseen ja suojeluun, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia. Raportissa on lisäksi tarkasteltu kansainvälisen yhteistyön roolia ihmiskaupan torjunnassa sekä tuotu esille keskeisimpiä haasteita ja hyviä käytäntöjä, jotka ovat Suomessa nousseet esille ihmiskaupan vastaisessa työssä. Raportissa tuodaan esille erityisesti vuosien 2015–2020 aikana tehtyjä uudistuksia, jotka ovat merkittäväällä tavalla vaikuttaneet ihmiskaupan uhrien havaitsemiseen, tunnistamiseen ja suojeluun Suomessa.

Raportin ensimmäisessä osiossa on selvitetty ihmiskauppailmiötä Euroopassa ja Suomessa. Ihmiskauppa on vakava yksilön vapauteen kohdistuva rikollisuuden muoto ja ihmisoikeusrikos, joka voi ilmentyä useilla eri tavoilla. Yleisimpiä ihmiskaupan muotoja Euroopassa ovat seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvä ihmiskauppa ja työperäinen hyväksikäyttö. Muita havaittuja ihmiskaupan muotoja ovat muun muassa rikollisuudessa tapahtuva hyväksikäyttö, kerjäämiseen pakottaminen, elinkauppa, pakkoavioliitot sekä laittomat adoptiot.³⁰⁹ Myös Suomessa esiintyy ihmiskaupan useita eri muotoja. Yleisimpien ihmiskaupan muotojen, pakkotyön ja seksuaalisen hyväksikäytön lisäksi, myös muita ihmiskaupan muotoja on alettu paremmin tunnistaa Suomessa.³¹⁰ Ihmiskaupan vastaista työtä on käsitelty useassa kansainvälisessä sopimuksessa, joita Suomi on sitoutunut noudattamaan. Nämä kansainväliset sopimukset luovat raamit ihmiskaupan uhrin suojelu- ja auttamistoimille Suomessa. Keskeisimpiä kansainvälisiä sopimuksia ovat muun muassa YK:n kansainvälisen rikollisuuden vastaisen yleissopimuksen (nk. Palermon yleissopimus, 2000) lisäpöytäkirja ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta³¹¹ ja Euroopan neuvoston yleissopimus ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta (2005).³¹² Palermon sopimuksen myötä ihmiskauppa ja törkeä ihmiskauppa lisättiin omiksi pykälikseen Suomen rikoslakiin vuonna 2004.

Raportin toisessa osiossa on käsitelty oletetun ihmiskaupan uhrin havaitsemista ja ihmiskaupan uhrin varsinaista tunnistamista Suomessa. Havaitsemisella tarkoitetaan niin sanottua ensivaiheen tunnistamista eli konkreettista ihmiskauppailmiön havaitsemista. Viranomaisten ohella kuka tahansa voi havaita ihmiskaupan uhrin ja ohjata hänet avun piiriin. Useat viranomaiset ja järjestöt ovat lisänneet koulutusta ja tiedotusta ihmiskaupan uhrien havaitsemisesta viime vuosina. Tämä kehitys on varmasti osaltaan johtanut siihen, että ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakkaiden määrä on miltei 50-kertaistunut hieman yli kymmenessä vuodessa.³¹³ Ihmiskaupan uhreja siis havaitaan paremmin ja ohjataan enenevässä määrin avun piiriin, vaikka parannettavaakin edelleen on. Ihmiskaupan uhrin varsinaisesta tunnistamisesta on säädetty laissa ja se on määritelty tiettyjen viranomaisten tehtäväksi. Varsinainen tunnistaminen ei ole edellytys avun piiriin pääsemiselle, mutta selkiyttää uhrin asemaa joissain tilanteissa. Suomi on saanut positiivista huomiota tunnistamisvastuun jakamisesta usealle toimijalle;³¹⁴ useamman tahon tunnistamisvastuu varmistaa paremmin sen, että tunnistamismenettelyn ulkopuolelle ei jää väliinpuotoajia.

Ihmiskaupan uhrien suojelulla, jota käsitellään raportin kolmannessa osiossa, tarkoitetaan konkreettista suojelua esimerkiksi uudelleen ihmiskaupan uhriksi joutumisen vaaralta, mutta myös kaikkia niitä auttamis- ja tukitoimia, joita ihmiskaupan uhreille on Suomessa tarjolla. Suomessa ihmiskaupan uhrien auttaminen on vastaanottolain mukaan jaettu kahdelle taholle. Auttamistoimien järjestämisestä ihmiskaupan uhrille, jolla ei ole kotikuntaa Suomessa, vastaa ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, jota ylläpitää Joutsenon vastaanottokeskus. Henkilölle, jolla on kotikunta Suomessa, auttamisen palveluita tarjoaa hänen kotikuntansa. Mikäli uhri ei ole auttamisjärjestelmän asiakas eikä hänellä ole kotikuntaa, tai jos hän tästä huolimatta jäisi tarvittavan avun ulkopuolelle, kolmas sektori eli järjestöt tarjoavat apua omaan toimintaansa kuuluvilta osin ja käytössään olevien resurssien puitteissa.

Raportin neljäs osio käsittelee ihmiskaupan uhrien paluuseen ja palauttamiseen liittyviä kysymyksiä. Tässä tärkeä yhteistyökumppani on Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö IOM, joka huolehtii vapaaehtoisesti palaavien ihmiskaupan uhrien kotimaahan paluuseen liittyvistä käytännön asioista. Raportissa on käsitelty erityisesti Dublin-prosessissa olevien ihmiskaupan uhrien asemaa, johon liittyy haasteita, kuten vaikeus

³⁰⁹ Op. cit. European Commission (2020); Euroopan Komissio (14.4.2021).

³¹⁰ Op. cit. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (2015–2020).

³¹¹ UNGA (2000). Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime (Palermo Protocol), 2000.

³¹² Op. cit. Council of Europe (2005). Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings (CETS No. 197).

³¹³ Op. cit. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (2020).

³¹⁴ Op. cit. European Commission (2020).

tuottaa toipumista tukevia pitkäaikaisia palveluita sekä avun saamisen varmistaminen siinä maassa, johon uhria ollaan käännättämässä.

Raportin viidennessä osiossa on käsitelty kansainvälistä yhteistyötä ihmiskaupan torjunnassa. Suomi osallistuu rajat ylittävään ihmiskauppaa ehkäisevään työhön muun muassa EU-yhteistyön, Itämeren valtioiden neuvoston sekä lähetystöjensä kautta.

Raportin viimeisessä osiossa käsitellään ihmiskaupan vastaisen työn keskeisimpiä haasteita ja hyviä käytäntöjä. Keskeisimmät haasteet liittyvät viranomaisten riittämättömiin resursseihin sekä pitkiin ja ennakoimattomiin rikostutkinta- ja oleskelulupaprosesseihin. Nykyinen järjestelmä ei esimerkiksi tarjoa kannustimia tai riittäviä takeita turvasta, jotta uhrit uskaltaisivat aina tukeutua viranomaiseen. Yksi vuosien 2015–2020 keskeisimmistä tavoitteista on ollut kehittää lainsäädäntöä ja käytänteitä siten, että uhrit kokisivat turvallisiksi tuoda esille tilanteensa viranomaisille, mutta muutokset eivät kuitenkaan vielä selvästi näy käytännössä. Vaikka viranomaisten kyky havaita ihmiskauppaa on merkittävästi kehittynyt viime vuosina, haasteita on edelleen viranomaisten kyvyssä havaita ihmiskaupan eri muotoja. Etenkin työperäisen hyväksikäytön kohdalla ihmiskauppa voi jäädä tunnistamatta ja tulla selvitetyksi lievempinä rikoksina. Lisäksi esimerkiksi rikolliseen toimintaan liittyvää ihmiskauppaa ei tunnisteta riittävästi. Suomessa on kuitenkin tapahtunut positiivista kehitystä ihmiskaupan vastaisessa työssä.

Tässä raportissa on tarkasteltu viime vuosina aloitettuja hankkeita, selvitystyötä, lainsäädäntöselvityksiä ja -muutoksia, joilla on vaikutusta ihmiskaupan uhrien havaitsemiseen, tunnistamiseen ja suojeluun. Esimerkkejä hyvistä uudistuksista ovat esimerkiksi ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattorin tehtävän luominen; poliisin ihmiskauppatutkintaryhmän perustaminen; lakimuutokset, joilla parannetaan työperäisen hyväksikäytön tai ihmiskaupan uhriksi joutuneen kolmannen maan kansalaisen asemaa; työsuojelun vahvistunut rooli; sekä useat eri viranomaisille järjestetyt koulutukset, joiden myötä esimerkiksi ihmiskaupan havaitseminen eli ensivaiheen tunnistaminen on vahvistunut. Ihmiskaupan vastaisessa työssä Suomessa on mukana useita toimijoita eri yhteiskunnan sektoreilta, mistä yhtäältä on hyötyä ihmiskaupan eri muotojen tunnistamisessa, uhrien havaitsemisessa sekä monipuolisen avun tarjoamisessa. Toisaalta toimijoiden laaja kirjo vaatii erityistä panostamista yhteistyön sujuvuuteen sekä ajantasaisen tiedon jakamiseen. Vaikka tieto ei kaikissa tilanteissa liiku täydellisesti, voimme olla tyytyväisiä viranomaisyhteistyön sujuvuuteen ja tiedon välittymiseen viranomaisten välillä. Myös vahva kansalaisjärjestökenttä ja sen hyvä vuorovaikutus viranomaisten kanssa on kiitoksen arvoinen. Kaiken kaikkiaan vuosien varrella tehty työ sekä vahvistunut poliittinen tahto ehkäistä ihmiskauppaa ovat alkaneet tuottaa tulosta, ja ihmiskaupan uhrien havaitseminen, tunnistaminen ja suojelu ovat kehittyneet Suomessa positiiviseen suuntaan.

Lähteet

ASIAANTUNTIJAJAHAASTATTELUT:

Aluehallintovirasto, haastattelu (28.9.2021), Jenu, Katja-Pia.

Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikkö, haastattelu (13.9.2021), Anttila, Salla.

Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön Dublin-tulosalue, sähköposti (15.9.2021), Montin, Mikko.

Maahanmuuttoviraston lupa- ja kansalaisuusyksikkö, haastattelu (16.9.2021), Mäntysola, Ansa.

Monika-Naiset liitto ry, haastattelu (1.10.2021), Tamminen, Satu.

Palvelualojen ammattiliitto (PAM), sähköposti (8.10.2021), Vilches, Suvi.

Poliisihallitus, haastattelu (3.9.2021), Enqvist, Måns.

Pro-tukipiste ry, haastattelu (6.10.2021), Thesslund, Essi.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, haastattelu (10.9.2021), Hakulinen, Noora & Lampinen, Laura.

Rajavartiolaitos, haastattelu (23.9.2021), Häkkinen, Seppo & Härmä, Petri.

Rakennusliitto, sähköposti (8.10.2021), Elonen, Johanna.

Rikosuhripäivystys, haastattelu (23.9.2021), Marttila, Pia & Iskala-Blomster, Katarina.

Ulkoministeriö, sähköposti (18.11.2021), Hiltunen, Alexandra.

Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori, haastattelu (8.9.2021), Roth, Venla.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu, haastattelu (6.9.2021), Valovirta, Anni & Hannonen, Jani.

OIKEUSLÄHTEET:

Council of Europe (2005). Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings (CETS No. 197). Saatavilla: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatyid=197>. Luettu 9.2.2022. Laki tuli Suomessa voimaan 11.5.2012. Lähde: Laki ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (SopS 43/2012). Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteks-ti/2012/20120043>. Luettu 3.3.2022.

Council of Europe (2011). Convention on Preventing and Combating Violence Against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention). Saatavilla: <https://rm.coe.int/168008482e>. Luettu 9.2.2022.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/36/EU (Ihmiskauppadirektiivi), annettu 5 päivänä huhtikuuta 2011, ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta ja neuvoston puitepäätöksen 2002/629/YOS korvaamisesta. Saatavilla: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=celex%3A32011L0036>. Luettu 22.2.2022.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/95/EU (Määritelmädirektiivi), annettu 13 päivänä joulukuuta 2011, vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittämiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toisijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle. Saatavilla: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011L0095&from=EN>. Luettu 20.12.2021.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/29/EU (Uhidirektiivi), annettu 25 päivänä lokakuuta 2012, rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä neuvoston puitepäätöksen 2001/220/YOS korvaamisesta. Saatavilla: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=celex%3A32012L0029>. Luettu 22.2.2022.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 603/2013 (Eurodac-asetus), annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, Eurodac-järjestelmän perustamisesta sormenjälkien vertailua varten kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 604/2013 tehokkaaksi soveltamiseksi sekä jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten ja Europolin esittämistä, Eurodac-tietoihin lainvalvontatarkoituksessa tehtäviä vertailuja koskevista pyynnöistä sekä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen laaja-alaisten tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaavan eurooppalaisen viraston perustamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 1077/2011 muuttamisesta. Saatavilla: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R0603&from=en>. Luettu 20.12.2021.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013 (Dublin III -asetus), annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta (Dublin III -asetus). Saatavilla: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R0604&from=en>. Luettu 20.12.2021.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/32/EU (Menettelydirektiivi), annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä. Saatavilla: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%3A32013L0032>. Luettu 20.12.2021.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/33/EU (Vastaanottodirektiivi), annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista, artikla 21 ja 22. Saatavilla: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A32013L0033>. Luettu 20.12.2021.

Euroopan unionin tuomioistuimen asia C-66/21 (29/01/2021). Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä. Saatavilla: <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=238890&pageIndex=0&doclang=FI&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=89569>. Luettu 20.12.2021.

Euroopan unionin virallinen lehti (EUVL). Euroopan Unionin Perusoikeuskirja (2012/C 326/02). Saatavilla: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=EN>. Luettu 14.10.2021.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikoslain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 34/2004vp.). Saatavilla: <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiat&docid=he+34/2004>. Luettu 3.3.2022.

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain sekä ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 5 ja 10 §:n muuttamisesta (HE 32/2006 vp.). Saatavilla: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_32+2006.pdf. Luettu 14.10.2021.

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelemaa hakevan vastaanotosta annetun lain ja ulkomaalaislain muuttamisesta. (HE 266/2014). Saatavilla: <https://www.edilex.fi/he/20140266>. Luettu 24.2.2022.

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain 3 ja 5 §:n muuttamisesta (HE 122/2021 vp). Saatavilla: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_122+2021.aspx. Luettu 13.10.2021.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätös (KHO:2017:43). Saatavilla: <https://www.kho.fi/fi/index/paatokset/vuosikirjapaatokset/1489662126870.html>. Luettu 14.10.2021.

Laki kansainvälistä suojelemaa hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (2011/746) (Vastaanottolaki). Annettu Helsingissä 01.09.2011. Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110746>. Luettu 23.2.2022.

Laki kansainvälistä suojelemaa hakevan vastaanotosta annetun lain muuttamisesta (388/2015). Annettu Helsingissä 10 päivänä huhtikuuta 2015. Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150388>. Luettu 24.2.2022.

Laki ulkomaalaislain muuttamisesta (554/2021). Annettu Turussa 18.6.2021. Saatavilla: <https://finlex.fi/fi/laki/alkup/2021/20210554>. Luettu 23.2.2022.

Laki yhdenvertaisuusvaltuutetusta (1326/2014). Annettu Helsingissä 30 päivänä joulukuuta 2014. Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2014/20141326>. Luettu 28.2.2022.

Maahanmuuttovirasto (2020). Mahdollisen ihmiskaupan uhrin asian käsitteleminen Maahanmuuttovirastossa. MIGDno–2020–255.

Rikoslaki (19.12.1889/39). Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/laki/smur/1889/18890039001>. Luettu 15.10.2021.

Ulkomaalaislaki (2004/301). Annettu Helsingissä 01.05.2004. Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/laki/smur/2004/20040301>. Luettu 15.10.2021.

Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä. Saatavilla: <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=238890&pageIndex=0&doclang=FI&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=89569>. Luettu 20.12.2021.

United Nations General Assembly (UNGA) (1966). International Covenant on Civil and Political Rights. 16 December 1966, United Nations, Treaty Series, vol. 999, p. 171. Saatavilla: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3aa0.html>. Luettu 28.2.2022.

United Nations General Assembly (UNGA) (1979). Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW), 1979. 18 December 1979, United Nations, Treaty Series, vol. 1249, p. 13. Saatavilla: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3970.html>. Luettu 28.2.2022.

United Nations General Assembly (UNGA) (2000). Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime (Palermo Protocol), 2000. Saatavilla: <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/protocoltraffickinginpersons.aspx>. Luettu 22.2.2022.

United Nations General Assembly (UNGA) (2004). The 2000 United Nations Convention Against Transnational Organized Crime. Saatavilla: <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/ProtocolTraffickingInPersons.aspx>. Luettu 3.3.2022.

United Nations General Assembly (UNGA) (2015). Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. A/RES/71. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Saatavilla: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E. Luettu 9.2.2022.

United Nations General Assembly (UNGA) (2018). Resolution adopted by the General Assembly on 19 December 2018. 73/195. Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration. Saatavilla: <https://undocs.org/A/RES/73/195>. Luettu 28.2.2022.

United Nations General Assembly (UNGA) (2018). Report of the United Nations High Commissioner for Refugees Part II Global compact on refugees. A/73/12. Saatavilla: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/5b3295167.pdf>. Luettu 28.2.2022.

Yhdistyneiden Kansakuntien Yleiskokous (YK:n Yleiskokous) (1951). Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus (77/1968). Geneve 28 päivänä heinäkuuta 1951. (Geneven Pakolaissopimus) Saatavilla (suomeksi): https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1968/19680077/19680077_2. Luettu 22.2.2022.

KIRJALLISET JA SÄHKÖISET LÄHTEET:

Council of the Baltic Sea States (CBSS) (2020). Task Force against Trafficking in Human Beings Strategic Plan 2020–2025. Saatavilla: <https://cbss.org/wp-content/uploads/2020/06/CBSS-TF-THB-Strategy-2021-2025.pdf>. Luettu 8.11.2021.

Council of the Baltic Sea States (CBSS) (2021). Council Of The Baltic Sea States: Building Collaboration And Trust. Saatavilla: <https://cbss.org/>. Luettu 17.9.2021.

Eurojust (2021). Joint Investigation Teams. Saatavilla: <https://www.eurojust.europa.eu/judicial-cooperation/eurojust-role-facilitating-judicial-cooperation-instruments/joint-investigation-teams>. Luettu 15.10.2021.

Euroopan Komissio (14.4.2021). Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: Ihmiskaupan torjuntaa koskeva EU:n strategia 2021–2025. COM (2021) 171 final. Saatavilla: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0171&from=EN>. Luettu 22.2.2022.

Euroopan muuttoliikeverkosto (EMN) (2019). Maahanmuutto- ja turvapaikkasanasto 6.0. Saatavilla: http://www.emn.fi/files/1951/EMN_Glossary_2018_FI_V_6.0_web.pdf. Luettu 21.2.2022.

European Commission (2020). Communication on a New Pact on Migration and Asylum, 2020. Brussels 23.9.2020. COM(2020) 609 final. Saatavilla: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/1_en_act_part1_v7_1.pdf. Luettu 9.5.2021.

European Commission (2020). Data collection on trafficking in human beings in the EU. Saatavilla: <https://op.europa.eu/fi/publication-detail/-/publication/5b93c49f-12a0-11eb-9a54-01aa75ed71a1>. Luettu 21.2.2022.

European Commission (2020). Fact Page on Trafficking in Human Beings. Saatavilla: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/system/files/2020-10/third_progress_report_factsheet.pdf. Luettu 9.12.2021.

European Commission (2020). Study on reviewing the functioning of Member States' National and Transnational Referral Mechanisms. HOME/2018/ISFP/PR/THB/0000. Saatavilla: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d5542e9c-0e92-11eb-bc07-01aa75ed71a1/language-en>. Luettu 14.10.2021.

European Migration Network (EMN) (2019). Children In Migration Questionnaire, Finland.

European Migration Network (EMN) (2021). Children in Migration: Report on the state of implementation in 2019 of the 2017 Communication on the protection of children in migration. Brussels: European Migration Network. Saatavilla: <https://emn.ie/publications/children-in-migration-report-on-the-state-of-implementation-in-2019-of-the-2017-communication-on-the-protection-of-children-in-migration/>. Luettu 14.10.2021.

Group of Experts on Action Against Trafficking In Human Beings (GRETA) (2019). Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Finland: Second Evaluation Round. Council of Europe: Strasbourg, France. Saatavilla: <https://rm.coe.int/report-concerning-the-implementation-of-the-council-of-europe-convention/168094c77b>. Luettu 8.10.2021.

Helsingin Sanomat (17.1.2019). Migri: Suomessa viime vuonna ennätysmäärä ihmiskaupan uhreja. Saatavilla: <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000005968422.html>. Luettu 23.2.2022.

Helsingin Sanomat (31.1.2019). Nepalilaisravintoloissa paljastuneet väärinkäytökset herättivät kysymyksen: Voiko asiakas huomata työntekijöiden hyväksikäytön?. Saatavilla: <https://www.hs.fi/talous/art-2000006054686.html>. Luettu 23.2.2022.

Helsingin Sanomat (22.4.2019), Rikosuhripäivystys: Kymmenet nepalilaiset kokit ovat hakeneet apua HS:n artikkelin jälkeen – Jotkut ovat kertoneet parantuneista työoloista. Saatavilla: <https://www.hs.fi/talous/art-2000006082541.html>. Luettu 23.2.2022.

Helsingin Sanomat (3.9.2020). Etyj: Suomella merkittäviä haasteita ihmiskaupan torjumisessa. Saatavilla: <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000006623381.html>. Luettu 15.10.2021.

Helsingin Sanomat (5.7.2021). Siivoton ala. Saatavilla: <https://dynamic.hs.fi/a/2020/siivotonala/>. Luettu 15.10.2021.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (2015). Vuosikatsaus 2015. Saatavilla: https://www.ihmiskauppa.fi/files/429/Ihmiskaupan_uhrien_auttamisjarjestelman_tilannekatsaus_2015.pdf. Luettu 6.10.2021.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (2016). Vuosikatsaus 2016. Saatavilla: https://www.ihmiskauppa.fi/files/423/Tilannekatsaus_1.1.-31.12.2016.pdf. Luettu 6.10.2021.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (2017). Vuosikatsaus 2017. Saatavilla: https://www.ihmiskauppa.fi/files/427/Tilannekatsaus_1.1.-31.12.2017.pdf. Luettu 6.10.2021.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (26.9.2017). Ihme-Hanke Pyrkii Vahvistamaan Ihmiskaupan Vastaisen Työn Osaamista Suomessa: Tiedote. Saatavilla: https://www.ihmiskauppa.fi/files/423/Tilannekatsaus_1.1.-31.12.2016.pdf. Luettu 6.10.2021.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (2018). Vuosikatsaus 2018. Saatavilla: https://www.ihmiskauppa.fi/files/444/Ihmiskaupan_uhrien_auttamisjarjestelman_tilannekatsaus_1.1.-31.12.2018.pdf. Luettu 6.10.2021.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (2019). Vuosikatsaus 1.1.–31.12.2019. Saatavilla: https://www.ihmiskauppa.fi/files/505/Ihmiskaupan_uhrien_auttamisjarjestelman_tilannekatsaus_1.1.-31.12.2019.pdf. Luettu 6.10.2021.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (2020). Vuosikatsaus 1.1.–31.12.2020. Saatavilla: https://www.ihmiskauppa.fi/files/525/Ihmiskaupan_uhrien_auttamisjarjestelman_vuosikatsaus_1.1.-31.12.2020.pdf. Luettu 6.10.2021.

Ihmiskauppa.fi (22.11.2018). Auttamisjärjestelmällä ei ole ilmoitusvelvollisuutta. Saatavilla: https://www.ihmiskauppa.fi/ihmiskauppa/ajankohtaista/auttamisjarjestelmalla_ei_ole_ilmoitusvelvollisuutta.543.news?463_o=10. Luettu 8.10.2021.

Ihmiskauppa.fi (2021A). IHME. Saatavilla: https://www.ihmiskauppa.fi/ihmiskauppa/ihmiskaupan_vastainen_tyo_suomessa/hankkeet/ihme. Luettu 04.10.2021.

Ihmiskauppa.fi (2021B), IKUT-hanke. Saatavilla: https://www.ihmiskauppa.fi/ihmiskauppa/ihmiskaupan_vastainen_tyo_suomessa/hankkeet/ikut. Luettu 15.09.2021.

Ihmiskauppa.fi (2021C). Työkaluja ihmiskaupan vastaiseen työhön. Saatavilla: https://www.ihmiskauppa.fi/materiaalipankki/tyokaluja_ihmiskaupan_vastaiseen_tyohon. Luettu 1.10.2021.

Ihmiskauppa.fi (päiväämätön). Identifying victims of human trafficking. Saatavilla: https://www.ihmiskauppa.fi/en/information_on_helping_victims/identifying_victims_of_human_trafficking. Luettu 24.2.2022.

Ihmiskauppa.fi (päiväämätön). Ihmiskaupan vastaista työtä koskevat kansainväliset velvoitteet ja sopimukset. Saatavilla: https://www.ihmiskauppa.fi/ihmiskauppa/ihmiskauppa_maailmalla/kansainvaliset_velvoitteet. Luettu 16.12.2021.

Ihmiskauppa.fi (päiväämätön). Valtioneuvoston ihmiskauppa-asioiden koordinaatio. Saatavilla: https://www.ihmiskauppa.fi/ihmiskauppa/ihmiskaupan_vastainen_tyo_suomessa/ihmiskaupan_vastaisen_tyon_koordinaattori. Luettu 14.12.2021.

Ihmiskauppa.fi (päiväämätön). Yhdenvertaisuusvaltuutettu on Suomessa kansallinen ihmiskaupparaportoi- ja. Saatavilla: https://www.ihmiskauppa.fi/ihmiskauppa/ihmiskaupan_vastainen_tyo_suomessa/yhdenvertaisuusvaltuutettu. Luettu 14.12.2021.

Ihmiskauppa.fi (päiväämätön). Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä. Saatavilla: https://www.ihmiskauppa.fi/tietoa_auttajille/ihmiskaupan_uhrien_auttamisjarjestelma. Luettu 14.12.2021

Ilkka Pohjalainen (25.1.2019). Thaimaalaiset poimivat Suomen metsämarjat teollisuuskäyttöön, mutta miikään laki ei määrittele heidän työtään tai kohteluaan. Saatavilla: <https://ilkkapohjalainen.fi/uutiset/kotimaa/thaimaalaiset-poimivat-suomen-metsamarjat-teollisuuskayttoon-mutta-mikaan-laki-ei-maarittele-heidan-tyotaan-tai-kohteluaan-1.2857375>. Luettu 15.10.2021.

International Organization for Migration (IOM) (2018). Ihmiskaupan Uhrin Ensivaiheen Tunnistaminen ja Palveluohjaus: Ohje sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisille. Saatavilla: https://finland.iom.int/sites/g/files/tmzbdl156/files/documents/ihmiskaupan-uhrin-ensivaiheen-tunnistaminen-ja-palveluohjaus_0.pdf. Luettu 14.10.2021.

International Organization for Migration (IOM), United Nations Global Initiative to Fight Human Trafficking (UN.GIFT) and London School of Hygiene and Tropical Medicine (2009). Caring for Trafficked Persons: A Guide for Health Providers. Saatavilla: https://publications.iom.int/system/files/pdf/ct_handbook.pdf. Luettu 22.2.2022.

Kervinen, E. & Ollus, N. (2019). Lapsiin ja nuoriin kohdistuva ihmiskauppa Suomessa. Saatavilla: <https://heuni.fi/-/report-series-89>. Luettu 10.11.2021.

Keskitalo, P., Koskenoja, M., Kruskopf, P., Nuutinen, M. & Swanljung, M. (2020). Maastapoistamisen Täytäntöönpanon Valvonta – Havainnot Vuosilta 2014 – 2019. Yhdenvertaisuusvaltuutettu: Helsinki, 6.7.2020. Saatavilla: [https://syrjinta.fi/documents/25249352/34268331/Maastapoistamisen+t%C3%A4yt%C3%A4nt%C3%B6npanon+valvonta+%E2%80%93+havainnot+vuosilta+2014+%E2%80%93+2019+\(PDF\).pdf/ae83c09c-6daf-2004-5514-78ec67c50d62/Maastapoistamisen+t%C3%A4yt%C3%A4nt%C3%B6npanon+valvonta+%E2%80%93+havainnot+vuosilta+2014+%E2%80%93+2019+\(PDF\).pdf?t=1608046530096](https://syrjinta.fi/documents/25249352/34268331/Maastapoistamisen+t%C3%A4yt%C3%A4nt%C3%B6npanon+valvonta+%E2%80%93+havainnot+vuosilta+2014+%E2%80%93+2019+(PDF).pdf/ae83c09c-6daf-2004-5514-78ec67c50d62/Maastapoistamisen+t%C3%A4yt%C3%A4nt%C3%B6npanon+valvonta+%E2%80%93+havainnot+vuosilta+2014+%E2%80%93+2019+(PDF).pdf?t=1608046530096). Luettu 14.10.2021.

Kirkkopalvelut (2.7.2020). Yhteisvastuukeräyksellä on autettu ihmiskaupan uhreja. Työ jatkuu. Saatavilla: <https://www.kirkkopalvelut.fi/yhteisvastuukerayksella-on-autettu-ihmiskaupan-uhreja-tyo-jatkuu/>. Luettu 23.2.2022.

Koskenoja, M., Ollus, N., Roth, V., Viuhko, M. & Turkia, L. (2018). Tuntematon tulevaisuus: selvitys ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön toimivuudesta. Valtioneuvoston Selvitys- ja Tutkimustoiminnan Julkaisusarja. 24/2018. Saatavilla: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-528-0>. Luettu 14.10.2021.

Laurea.fi (päiväämätön). Ihmiskaupan tunnistaminen turvallisuus- ja rikosseuraamusalalla. Saatavilla: <https://www.laurea.fi/koulutus/avoin-ammattikorkeakoulu/opintotarjonta/sosiaali-ja-rikosseuraamusala/to00bu88-3002-ihmiskaupan-tunnistaminen-turvallisuus-ja-rikosseuraamusalalla/>. Luettu 2.3.2022.

Ministry of Justice. 18.11.2021. The Seminar on Nordic Best Practices against Trafficking in Human Beings. [Muistiinpanot seminaarista].

Ministry of Social Affairs and Health (8.6.2020). Working group to draw up a proposal for a new act to assist victims of human trafficking. Saatavilla: https://stm.fi/-/tyoryhma-laatii-ehdotuksen-uudeksi-laiksi-ihmiskaupan-uhrien-auttamiseksi?languageId=en_US. Luettu 11.10.2021.

Monika-Naiset liitto ry (15.5.2020). Koronavirustilanne heikentää entisestään haavoittuvassa asemassa olevien maahanmuuttajataustaisten naisten asemaa. Saatavilla: <https://monikanaiset.fi/blogi/koronavirustilanne-heikentaa-entisestaan-haavoittuvassa-asemassa-olevien-maahanmuuttajataustaisten-naisten-asemaa-2/>. Luettu 7.10.2021.

Poliisihallitus (2018). Poliisihallituksen asiantuntijalausunto Eduskunnan hallintovaliokunnalle 10.9.2018, POL-2018-25509. Saatavilla: <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2018-AK-203306.pdf>. Luettu 23.2.2022.

Poliisihallitus (17.9.2020). Ihmiskauppaan ja sen kaltaisiin rikoksiin puuttuminen sekä ihmiskaupan uhrien auttaminen. POL-2020-38265.

Pro-tukipiste (17.10.2018). Pro tukipiste The victim of a human trafficking offence is entitled to help. [video]. Saatavilla: <https://www.youtube.com/watch?v=m54QPNbiJm4>. Katsottu 1.10.2021.

Rikosuhrapäivystys (2.10.2018). Englanti: Every foreigner has the same rights at work as Finnish citizens. [video]. Saatavilla: <https://www.youtube.com/watch?v=rX9IIeGIzg0>. Katsottu 1.10.2021.

Saastamoinen, J. ja Brewis, K. (2017). Paluun tehokkuus Euroopan unionissa: EU-säännöksiin ja ohjeistukseen liittyvät haasteet ja hyvät käytännöt – Suomen kansallinen raportti. EMN-tutkimus 2/2017. Saatavilla: http://www.emn.fi/files/1717/EMN_Paluun_tehokkuus_EN_FI_final.pdf. Luettu 15.10.2021.

Schlintl, Johanna & Sorrentino, Liliana (2021). Residence Permits, International Protection and Victims of Human Trafficking: Durable Solutions Grounded in International Law. Saatavilla: https://documentation.lastradainternational.org/Isidocs/3387-REST%20Report%20Residence%20Permits%20-%20International%20Protection%20and%20Victims%20of%20Human%20Trafficking%20-%20FEB%202021.pdf?fbclid=IwAR2YgIwIVDXeb0CtOMDdJQd9IOGBDw_pMZ0d7hS_NQF3-E3deluMObDued4. Luettu 24.2.2022.

Sisäasiainministeriö (2008). Ihmiskaupan vastainen tarkennettu toimintasuunnitelma. Sisäasiainministeriön Julkaisuja 27/2008. Saatavilla: http://www.ihmiskauppa.fi/files/21/Ihmiskaupan_vastainen_tarkennettu_toimintasuunnitelma_25062008.pdf. Luettu 24.2.2022.

Sisäministeriö (2021A). Laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastainen toimintaohjelma vuosille 2021–2024 – pois varjolyhteiskunnasta. Sisäministeriön julkaisuja. 2021:9. Saatavilla: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-620-1>. Luettu 14.10.2021.

Sisäministeriö (2021B), Ihmiskauppa. Saatavilla: <https://intermin.fi/poliisiasiat/ihmiskauppa>. Luettu 17.9.2021.

Sisäministeriö (2022). Tiedote 18.2.2022: Ihmiskaupan uhrien asemaa parannetaan lakimuutoksilla. Saatavilla: <https://valtioneuvosto.fi/-/1410869/ihmiskaupan-uhrien-asemaa-parannetaan-lakimuutoksilla>. Luettu 9.3.2022

Sosiaali- ja terveysministeriö (8.5.2019). Kuntainfo: Ihmiskaupan uhreilla on oikeus erityiseen tukeen ja palveluihin Suomessa. Saatavilla: <https://stm.fi/-/kuntainfo-ihmiskaupan-uhreilla-on-oikeus-erityiseen-tukeen-ja-palveluihin-suomessa>. Luettu 23.2.2022.

Sulin, Ida & Häkkinen, Hannele (16.8.2016). Ihmiskaupan uhrin auttaminen. Kuntaliiton yleiskirje 7/2016. Saatavilla: <https://www.kuntaliitto.fi/yleiskirjeet/2016/ihmiskaupan-uhrien-auttaminen>. Luettu 23.2.2022. Tammi-Moilanen, K. (2020). Naisvankiselvitys. Selvitys naisvankien olosuhteista, toiminnoista ja turvallisuudesta. Rikosseuraamuslaitoksen monisteita 4/2020. Saatavilla: https://www.rikosseuraamus.fi/material/collections/20201019102643/7LDL7zoyH/Naisvankiselvitys_-_Selvitys_naisvankien_olosuhteista%2C_toiminnoista_web.pdf. Luettu 5.10.2021.

Turun Sanomat (17.1.2019). Ihmiskaupan uhreja Suomessa ennätysmäärä – seksikaupan tapaukset lisääntyneet nopeasti. Saatavilla: <https://www.ts.fi/uutiset/kotimaa/4449344/Ihmiskaupan+uhreja+Suomessa+ennatysmaara++seksikaupan+tapaukset+lisaantyneet+nopeasti>. Luettu 15.10.2021.

Ulkoasiainministeriö (2005). Ihmiskaupan vastainen toimintasuunnitelma. Saatavilla: https://um.fi/documents/35732/48132/ihmiskaupan_vastainen_toimintasuunnitelma_2005/5de4409a-f2e7-8732-348d-d2659d6552e1?t=1525859958738. Luettu 6.10.2021.

United States Department of State (2015). 2015 Trafficking In Persons Report – Finland. Saatavilla: <https://www.refworld.org/docid/55b73bf0106.html>. Luettu 1.9.2021.

Valovirta, A. & Kainulainen, H. (2021). Ihmiskaupan uhrin oleskelulupakäytäntö. Yhdenvertaisuusvaltuutettu: Helsinki. Saatavilla: [https://syrjinta.fi/documents/25249352/92496363/Ihmiskaupan+uhrien+oleskelulupak%C3%A4yt%C3%A4nt%C3%B6+\(pdf\).pdf/a25f0b4b-c548-ff3c-35d0-9b0eae8eb3a1/Ihmiskaupan+uhrien+oleskelulupak%C3%A4yt%C3%A4nt%C3%B6+\(pdf\).pdf?t=1632807528068](https://syrjinta.fi/documents/25249352/92496363/Ihmiskaupan+uhrien+oleskelulupak%C3%A4yt%C3%A4nt%C3%B6+(pdf).pdf/a25f0b4b-c548-ff3c-35d0-9b0eae8eb3a1/Ihmiskaupan+uhrien+oleskelulupak%C3%A4yt%C3%A4nt%C3%B6+(pdf).pdf?t=1632807528068). Luettu 14.10.2021.

Viuhko, Minna (2019). Restricted agency, control and exploitation – Understanding the agency of trafficked persons in the 21st-century Finland. Helsinki: HEUNI. ISBN 978-952-7249-4.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu (2017). Yhdenvertaisuusvaltuutetun vuosikertomus 2016. Saatavilla: [https://syrjinta.fi/documents/25249352/34268324/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+vuosikertomus+2016+\(PDF,+4656+kt\).pdf/792ec552-e8ef-4beb-81f9-49b35f3720ae/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+vuosikertomus+2016+\(PDF,+4656+kt\).pdf?t=1608046209778](https://syrjinta.fi/documents/25249352/34268324/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+vuosikertomus+2016+(PDF,+4656+kt).pdf/792ec552-e8ef-4beb-81f9-49b35f3720ae/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+vuosikertomus+2016+(PDF,+4656+kt).pdf?t=1608046209778). Luettu 14.10.2021.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu (2018). Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018. Saatavilla: [https://syrjinta.fi/documents/25249352/64891090/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+vuosikertomus+2018+\(PDF,+4523+kt\).pdf/07e2e7af-a865-abd3-81de-659347d8f2cb/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+vuosikertomus+2018+\(PDF,+4523+kt\).pdf?t=1615552344380](https://syrjinta.fi/documents/25249352/64891090/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+vuosikertomus+2018+(PDF,+4523+kt).pdf/07e2e7af-a865-abd3-81de-659347d8f2cb/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+vuosikertomus+2018+(PDF,+4523+kt).pdf?t=1615552344380). Luettu 14.10.2021.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu (2020). Yhdenvertaisuusvaltuutetun vuosikertomus 2019. Saatavilla: [https://syrjinta.fi/documents/25249352/54196129/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+vuosikertomus+2019+\(PDF,+3300+kt\).pdf/84342ff4-3c60-d933-e49f-85921d022faa/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+vuosikertomus+2019+\(PDF,+3300+kt\).pdf?t=1619531307602](https://syrjinta.fi/documents/25249352/54196129/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+vuosikertomus+2019+(PDF,+3300+kt).pdf/84342ff4-3c60-d933-e49f-85921d022faa/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+vuosikertomus+2019+(PDF,+3300+kt).pdf?t=1619531307602). Luettu 14.10.2021.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu (2021). Yhdenvertaisuusvaltuutetun vuosikertomus 2020. Saatavilla: [https://syrjinta.fi/documents/25249352/79215492/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+vuosikertomus+2020+\(PDF,+4900+kt\).pdf/1075fafa-6a03-d0b5-277d-40b201e0fbd5/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+vuosikertomus+2020+\(PDF,+4900+kt\).pdf?t=1623129126142](https://syrjinta.fi/documents/25249352/79215492/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+vuosikertomus+2020+(PDF,+4900+kt).pdf/1075fafa-6a03-d0b5-277d-40b201e0fbd5/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+vuosikertomus+2020+(PDF,+4900+kt).pdf?t=1623129126142). Luettu 14.10.2021.

Yle (15.2.2019). Pakkoprosituution uhri Itohan Okundaye joutuu lapsensa kanssa takaisin Italiaan – ihmiskaupan valvoja kyseenalaistaa Suomen viranomaisten palautuspäätökset. Saatavilla: <https://yle.fi/uutiset/3-10644696>. Luettu 15.10.2021.

Yle (23.3.2021). Poliisin uusi erikoisryhmä tutkii ihmiskauppaa ja paritusta – myös lainsäädäntöön on tulossa muutoksia, jotta uhreja voidaan auttaa paremmin. Saatavilla: <https://yle.fi/uutiset/3-11846474>. Luettu 11.10.2021.

Euroopan muuttoliikeverkosto (EMN)

Maahanmuuttovirasto
PL 10
00086 Maahanmuuttovirasto

0295 430 431
emn@migri.fi

www.emn.fi
ec.europa.eu/emn

European Migration Network (EMN)

Finnish Immigration Service
P.O. BOX 10
FIN-00086 Finnish Immigration Service

+358 (0) 295 430 431
emn@migri.fi

www.emn.fi
ec.europa.eu/emn

ISBN 978-952-7427-22-4 (PDF)