

Selvitys ihmiskaupan vastaisen työn koordinaatiosta valtioneuvostossa

Selvitysraportti

Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2022:3

Selvitys ihmiskaupan vastaisen työn koordinaatiosta valtioneuvostossa

Selvitysraportti

Jussi Kleemola, Jukka Kallio, Markku Tinnilä

Oikeusministeriö Helsinki 2022

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Oikeusministeriö

CC BY-SA 4.0

ISBN pdf: 978-952-259-948-3

ISSN pdf: 2490-0990

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2022

Selvitys ihmiskaupan vastaisen työn koordinaatiosta valtioneuvostossa Selvitysraportti

Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2022:3		Teema	Selvityksiä ja ohjeita
Julkaisija	Oikeusministeriö		
Tekijä/t	Jussi Kleemola, Jukka Kallio, Markku Tinnilä		
Yhteisötekijä	Broad Scope Management Consulting Oy		
Kieli	suomi	Sivumäärä	32

Tiivistelmä

Selvityksessä selvitettiin ihmiskaupan vastaisen työn valtioneuvostotasaisen koordinaation järjestämistä tulevaisuudessa. Tavoitteena oli arvioida nykyistä toimintaa ja kartoittaa vaihtoehtoisia tapoja koordinoida ihmiskaupan vastaista työtä valtioneuvostotasolla, jotta työtä voitaisiin tulevaisuudessa koordinoida valtioneuvostossa niin, että se parhaiten tukisi tavoitteiden toteutumista. Lisätavoitteena oli tuottaa ehdotus valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattorin vastuista ja tehtävistä, koordinaation edellyttämistä henkilöresurssitarpeista ja muusta mahdollisesta rahoitustarpeesta. Lisäksi esitetään perusteltu näkemys koordinaatiota koskevan sääntelyn tarpeesta ja toteutustavasta. Selvitys perustuu valtioneuvoston periaatepäätöksenä 6.5.2021 hyväksytyyn ihmiskaupan vastaiseen toimintaohjelmaan.

Selvityksen perusteella ihmiskaupan vastaisen työn kansallista koordinaatiota tarvitaan pysyvästi. Tämä turvattaisiin parhaiten valtioneuvoston asetuksella. Koordinaattorin tueksi tulisi nimittää erillinen poikkihallinnollinen toimielin, joka toimisi työryhmänä ja edistäisi valtioneuvostotasoisista tarkastelua sekä toimintaohjelman valmistelua ja toimeenpanoa eri hallinnonaloilla. Koordinaattorin tukena tulisi olla kaksi henkilöä. Koordinaation sijaintipaikaksi suositellaan suosituimmuusjärjestyksessä oikeusministeriötä, sisäministeriötä tai valtioneuvoston kansliaa.

Asiasanat ihmiskauppa, koordinointi, valtioneuvosto, toimintaohjelmat

ISBN PDF 978-952-259-948-3 **ISSN PDF** 2490-0990

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-948-3>

Utredningsrapport om samordningen av arbetet mot människohandel inom statsrådet

Justitieministeriets publikationer, Utredningar och anvisningar 2022:3	Tema	Utredningar och anvisningar
Utgivare	Justitieministeriet	
Författare	Jussi Kleemola, Jukka Kallio, Markku Tinnilä	
Utarbetad av	Broad Scope Management Consulting Oy	
Språk	finska	Sidantal 32

Referat

I utredningen utredde hur samordningen av arbetet mot människohandel ska ordnas på statsrådsnivå i framtiden. Målet var att utvärdera den nuvarande verksamheten och kartlägga alternativa sätt att samordna arbetet mot människohandel på statsrådsnivå, för att arbetet i framtiden ska kunna samordnas inom statsrådet så att det på bästa sätt bidrar till att målen för arbetet uppnås. Ett ytterligare mål var att ta fram ett förslag om ansvar och uppgifter för statsrådets samordnare av arbetet mot människohandel, om de personalresurser som samordningen kräver och om eventuella andra finansieringsbehov. Dessutom läggs det fram en motiverad synpunkt på behovet av bestämmelser om samordningen och sättet att genomföra dem. Utredningen baserar sig på den handlingsplan mot människohandel som antogs genom ett principbeslut av statsrådet den 6 maj 2021.

Utredningen visar att det finns ett ständigt behov av nationell samordning av arbetet mot människohandel. Den samordningen tryggas bäst genom en förordning av statsrådet. Till stöd för samordnaren bör det utses ett särskilt förvaltningsövergripande organ, som ska fungera som en arbetsgrupp och främja granskningen på statsrådsnivå samt beredningen och genomförandet av handlingsplanen inom olika förvaltningsområden. Samordnaren bör ha stöd av två personer. Det föreslås att samordnaren ska vara placerad vid justitieministeriet, inrikesministeriet eller statsrådets kansli, i den prioritetsordningen.

Nyckelord människohandel, samordning, statsrådet, handlingsprogram

ISBN PDF 978-952-259-948-3 **ISSN PDF** 2490-0990

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-948-3>

Report on the Coordination of Anti-Trafficking Work within the Government

Publications of the Ministry of Justice, Reports and guidelines 2022:3	Subject	Reports and guidelines
Publisher	Ministry of Justice, Finland	
Author(s)	Jussi Kleemola, Jukka Kallio, Markku Tinnilä	
Group author	Broad Scope Management Consulting Oy	
Language	Finnish	Pages 32

Abstract

This report examines how government-level coordination of anti-trafficking work could be organised in the future. The objective was to assess the current activities and explore alternative ways to coordinate anti-trafficking work at government level and thus find a way that would best support the achievement of the work's objectives. Another aim was to prepare a proposal on the responsibilities and tasks of the Government Anti-Trafficking Coordinator, the human resources required for the coordination work, and other possible funding required. Furthermore, the report presents a well-founded view on whether there is a need to regulate the coordination and how this could be implemented. The report was drawn up based on the Action Plan against Trafficking in Human Beings, which was adopted as a government resolution on 6 May 2021.

The conclusion is that national coordination of anti-trafficking work is needed on a permanent basis. Issuing a government decree on the coordination would be the best way to ensure this. A separate cross-sectoral body should be appointed to support the Anti-Trafficking Coordinator. The body would serve as a working group and promote government-level reviews and the preparation and implementation of the Action Plan in different administrative branches. Two persons should be appointed to support and assist the Coordinator in their work. In the order of preference, it is recommended that the coordination function be located at the Ministry of Justice, the Ministry of the Interior or the Prime Minister's Office.

Keywords trafficking in human beings, coordination, government, action plans

ISBN PDF	978-952-259-948-3	ISSN PDF	2490-0990
-----------------	-------------------	-----------------	-----------

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-948-3>

Sisältö

1	Selvityksen lähtökohdat ja tavoitteet	7
1.1	Selvityksen lähtökohdat	7
1.2	Selvityksen tavoitteet	8
1.3	Selvityksen toteutus	9
2	Ihmiskaupan vastaisen työn toimintakenttä	11
2.1	Ihmiskaupan vastaisen työn tarve	11
2.2	Kansallinen toimijakenttä	12
2.3	Katsaus koordinaation toteuttamiseen muissa maissa	14
3	Valtioneuvostotasoisien koordinaatiotyön tarve	19
3.1	Kansallisen koordinaation ydintehtävät tavoitetilassa	20
3.2	Koordinaation jatkuvuus	22
4	Koordinaation toteutustapojen vaihtoehdot	24
4.1	Koordinaatiotyön sijoittamisessa huomioitavia näkökulmia	24
4.2	Ihmiskaupan vastaisen työn koordinaation vaihtoehtoja	25
4.2.1	Vaihtoehtoisia kansallisen tason koordinaatiotehtävän sijoituspaikkoja	25
4.2.2	Koordinaation organisointitapoja	27
4.2.3	Yhteistyörakenne ja pysyvyys	28
4.3	Vaihtoehdot koordinaation järjestämiselle	29
5	Johtopäätökset	31

1 Selvityksen lähtökohdat ja tavoitteet

Selvityksen kohteena on ihmiskaupan vastaisen työn valtioneuvostotasoisien koordinaation järjestäminen. Tässä kappaleessa kuvataan lyhyesti selvityksen lähtökohdista ja tavoitteista.

1.1 Selvityksen lähtökohdat

Ihmiskaupan vastainen työ on poikkihallinnollinen kokonaisuus, jota edistetään useiden ministeriöiden ja viranomaisten yhteistoimintana. Työn tavoitteena on edistää ihmiskaupan ilmituloa, tehostaa rikosvastuun toteutumista, parantaa uhrien asemaa sekä ehkäistä ja vähentää ihmiskauppaa. Tehokas ihmiskaupan vastainen työ edellyttää hyvää yhteistyötä myös kansalaisyhteiskunnan, kuten järjestöjen ja yritysten, kanssa.

Ihmiskaupan vastaista työtä koordinoidaan Suomessa erityisesti lainsäädännön osalta ja toteutetaan valtioneuvoston tasolla. Hallitus on asettanut valtioneuvoston yhteisen ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattorin, jonka tehtävänä on muun muassa yhteensovittaa ihmiskaupan vastaiset toimet sekä tukea toimivaltaisten viranomaisten työtä ihmiskaupan puuttumiseksi ja uhrien oikeuksien turvaamiseksi. Koordinaattori toimii myös työryhmässä, jonka oikeusministeriö on asettanut valmistelemaan poikkihallinnollista ihmiskaupan vastaista toimintaohjelmaa ja seuraamaan sen toimeenpanoa. Lisäksi koordinaattori on jäsenenä tai pysyvänä asiantuntijana useissa ihmiskauppaa koskevista tai siihen liittyvistä lainsäädäntö ja kehittämishankkeissa ja tekee kansainvälistä yhteistyötä ihmiskaupan torjumiseksi. Koordinaattori on tällä hetkellä sijoitettu oikeusministeriöön.

Ihmiskaupan vastaista toimintaohjelmaa on valmisteltu tiiviissä yhteistyössä eri alojen asiantuntijoiden kanssa, jotta se voisi vastata niihin käytännön haasteisiin, joita ihmiskaupan vastaisessa työssä kohdataan.

Ihmiskaupan vastainen työ on hyvin moniulotteinen kokonaisuus, joka ulottuu yhteiskunnan eri osa-alueille. Ihmiskaupan torjuntaan välittömästi liittyvien toimenpiteiden ohella työtä tehdään myös mm. edistämällä sukupuolten tasa-arvoa ja lapsen oikeuksia, torjumalla naiseen kohdistuvaa väkivaltaa, lasten seksuaalista hyväksikäyttöä, harmaata taloutta ja talousrikollisuutta, ehkäisemällä ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöä ja tekemällä

kestäviä julkisia hankintoja. Työ edistää myös kestäväen kehityksen tavoitteiden saavuttamista. Näissä kaikissa hankkeissa ja toimissa koordinaattori on mukana.

Ihmiskaupan vastaisessa toimintaohjelmassa on linjattu, että ihmiskaupan vastaisten ja siihen liittyvien toimien tehokas yhteensovittaminen edellyttää valtioneuvostotasoista koordinaatiota myös jatkossa. Ihmiskaupan vastaisen työn poikkihallinnollisuus ja sidosryhmien suuri määrä korostavat toimivan koordinaation tarvetta.

1.2 Selvityksen tavoitteet

Nykyinen koordinaatiomalli sijoituspaikkoineen on vielä varsin uusi tapa yhteensovittaa kansallisen tason ihmiskaupan vastaista työtä. Tämän hankkeen tavoitteena on tuottaa vaihtoehtoja, jotta ihmiskaupan vastaista työtä voitaisiin tulevaisuudessa koordinoida valtioneuvostossa niin, että se parhaiten tukisi tavoitteiden toteutumista.

Selvityksen tavoitteena on arvioida sekä nykyistä toimintaa että kartoittaa vaihtoehtoisia tapoja koordinoida ihmiskaupan vastaista työtä valtioneuvostotasolla.

Lisätavoitteena on tuottaa punnittu ja perusteltu ehdotus valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattorin vastuista ja tehtävistä, koordinaation edellyttämistä henkilöresurssitarpeista ja muusta mahdollisesta rahoitustarpeesta. Lisäksi selvityksessä esitetään perusteltu näkemys mahdollisen koordinaatiota koskevan sääntelyn tarpeesta ja toteutustavasta.

Selvityksen tavoitteet on asetettu ihmiskaupan vastaisessa toimintaohjelmassa, jossa selvityksen tarve on tunnistettu ja toteuttaminen vastuutettu valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaation vastuutaholle (oikeusministeriölle). Seuraavassa on suora lainaus toimintaohjelman kirjauksesta:

Selvitetään ihmiskaupan vastaisen työn valtioneuvostotasoista koordinaatiorakennetta. Selvitys sisältää vaihtoehdot toteuttamistavoista, ml. sijoituspaikasta, ja resurssitarpeesta sekä ehdotuksen koordinaation tehtävistä, ml. tiedon kokoamisesta, jakamisesta ja viestinnästä ihmiskaupan vastaisesta työstä yleisölle esim. www.ihmiskauppa.fi-sivuston kautta. Selvityksessä otetaan huomioon myös muiden ihmiskaupan vastaisen työn toimijoiden, kuten ihmiskaupparaportoijan, poliisin tutkintaryhmän ja Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän, tehtävät ja vastuualueet, ja pyritään yhteensovittamaan nämä vastuut keskenään välttäen päällekkäisen työn tekemistä.

1.3 Selvityksen toteutus

Arviointi toteutettiin nopeana prosessina elo-marraskuussa 2021. Se koostui kolmesta kokonaisuudesta:

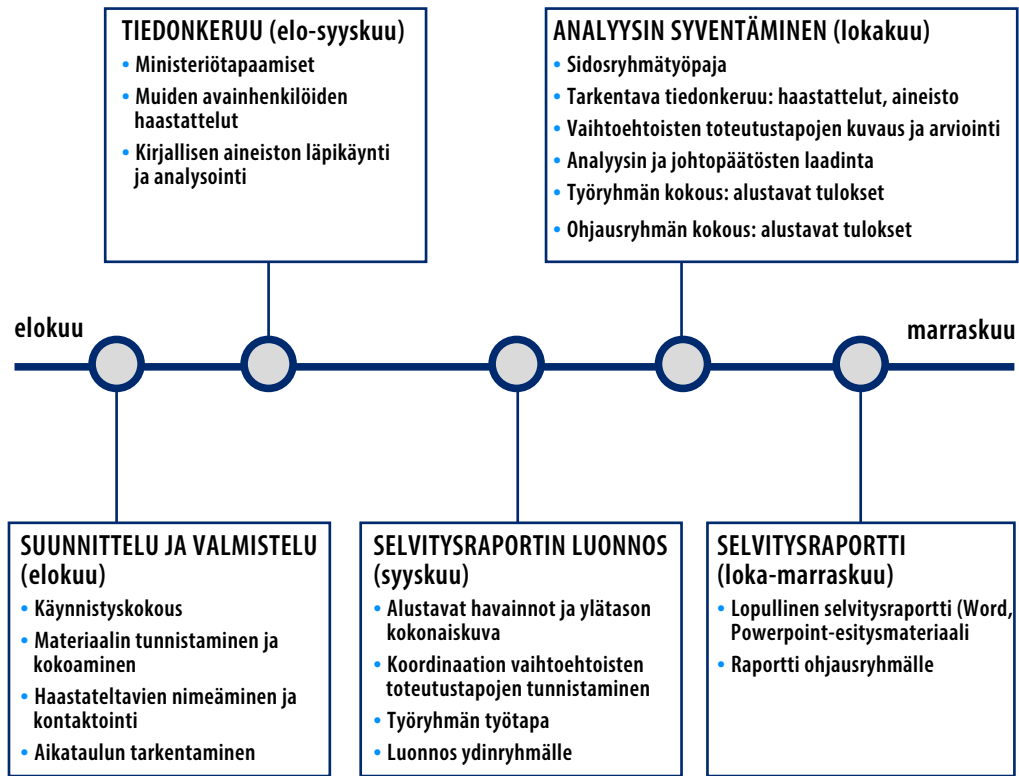
1. **Kokonaiskuvan muodostaminen kansallisesta toimijakentästä**
Kokonaiskuvan muodostaminen kansallisesta ihmiskaupan vastaisen työn toimijakentästä hyödyntäen olemassa olevaa aineistoa sekä avainhenkilöiden haastatteluin kerättävää näkemystä
2. **Näkemyksen muodostaminen koordinaatiotyön tarpeesta**
Näkemyksen muodostaminen ihmiskaupan vastaisen toiminnan kansallisen koordinaatiotyön tarpeen kehittymisestä, nykyisen koordinaatiotyön kokemuksista ja koordinaatiotyön järjestämisessä huomioitavista eri näkökulmista.
3. **Vaihtoehtoisten koordinaation toteutustapojen muodostaminen ja arviointi**
Vaihtoehtoisten koordinaation toteutustapojen ja elementtien muodostaminen. Toteutustapojen konkreettinen kuvaus ja arvio tarvittavista resursseista ja muista toimista.

Selvitys perustui kirjallisen aineiston kokoamiseen ja laajaan haastattelukierrokseen, jossa haastateltiin ihmiskaupan vastaisen toiminnan avainhenkilöitä, sekä viranomaisia että kansalaisjärjestöjen edustajia. Haastattelujen tavoitteena oli saada kattava kuva eri näkökulmista. Haastatteluja toteutettiin yhteensä 34, ja niiden kautta muodostui varsin monipuolinen kuva toimijajoukosta sekä eri toimijoiden näkemyksistä ihmiskaupan vastaisen työn koordinaatiosta ja sen järjestämisestä.

Haastatteluiden ja niiden yhteydessä toteutetun tiedonkeruun lisäksi järjestettiin työpaja, jossa oli koolla ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman työryhmän jäseniä ja tiedonkeruuseen osallistuneita avainhenkilöitä ja jossa alustavia havaintoja jatkojalostettiin ja koordinaation ydintehtäviin ja sijaintipaikkaan liittyviin näkökulmiin pureuduttiin yhdessä osallistujien kanssa.

Selvityksen alustavat tulokset esiteltiin ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman työryhmälle sekä erikseen ihmiskaupan vastaisen toiminnan ohjausryhmälle. Arviointitiimi on laatinut tämän arviointiraportin työ- ja ohjausryhmän palautteiden sekä tiedonkeruun ja käytettävissä olevan aineiston pohjalta selvityksen keskeisten tulosten esittämiseksi.

Kuva 1. Selvitystyön vaiheistus ja aikataulu.



2 Ihmiskaupan vastaisen työn toimintakenttä

2.1 Ihmiskaupan vastaisen työn tarve

Ihmiskauppa on tyypillisesti piilorikollisuutta, josta vain pienen osan arvioidaan tulevan viranomaisten tietoon. Tämä arvio koskee kaikkia ihmiskaupan muotoja. Yleisesti arvioidaan, että ilmiö on huomattavasti laajempi kuin viranomaisten ja järjestöjen tietoon tulee, joten vain osa siitä on näkyvissä ja tilastoitavissa. Esimerkiksi Alankomaissa on virallisten tietojen mukaan ollut 600-800 tapausta vuosittain, mutta arvioiden mukaan todellinen suuruusluokka on 5 000. Suomen luvut on selkeästi pienempiä, mutta vastaavasti vain osa ihmiskaupasta tulee viranomaisten tietoon.

Työperäisessä ihmiskaupassa riskialoja ovat ravintola-, rakennus- ja siivousala, maatalous- ja kausityö, parturit, autopesulat, kynsistudiot sekä kotiapulaisen työ. Seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvää rikollisuutta tulee Suomessa moniin muihin maihin verrattuna suhteellisen vähän esille. Rajojen avautuminen ja pandemian jälkeinen matkustuksen lisääntyminen nostavat väistämättä ilmiön enemmän esille. Yleinen käsitys onkin, että ilmiönä ihmiskauppa kasvaa ja saa uusia, mm. internetiin liittyviä muotoja.

Ihmiskauppa on hyvin piiloutuva ilmiö, jonka tunnistaminen vaatii erityishuomiota. Sen parempi tunnistaminen eri tahoilla nostaa esille uusia tapauksia, ja Suomessa onkin vasta viime aikoina herätty sen koko laajuuteen. Ihmiskaupan uhrit löytyvät monista eri lähteistä, joista tyypillisesti monet eivät ole viranomaisia vaan esimerkiksi auttamiseen keskitettyjä järjestöjä.

Ilmiön tunnistaminen ja hallinta edellyttää tyypillisesti monitoimijayhteistyötä eri viranomaisten ja järjestöjen kesken. Viranomaisten tiukat toimivaltarajat ovat toimijoiden lukuisuuden vuoksi estäneet toimintaa. Lisäksi spesifin lainsäädännön puutteet rajoittavat eri viranomaisten kykyä puuttua ilmiöön.

Ihmiskauppaa pidetään usein perinteisenä seksuaaliseen tai työvoiman hyväksikäyttöön liittyvänä ilmiönä, mutta uusia tapoja syntyy jatkuvasti. Erityisesti Internetiin liittyvä ihmiskauppa muuttaa muotoaan nopeasti ja on "amebamainen ilmiö", johon on vaikea tarttua.

Ihmiskaupaan liittyvät viranomaisprosessit ovat pitkiä, mikä näkyy esimerkiksi auttamisjärjestelmän asiakkaiden määrän kumuloituvana kasvuna, joten vuosittaiset tilastot tapausten määrästä eivät anna oikeaa kuvaa ilmiön laajuudesta.

Viranomaisten voimavarat vaikuttavat selvästi ihmiskaupan eri muotojen ilmituloon. Voidaan väittää, että sitä saadaan ilmi sitä enemmän, mitä enemmän viranomaiset panostavat siihen aikaa ja voimavaroja.

2.2 Kansallinen toimijakenttä

Ihmiskaupan vastaisessa työssä on suuri määrä toimijoita eri hallinnonaloilta. Valtionhallinnon toimijoiden ohella myös kuntasektori ja kolmas sektori osallistuvat siihen laajasti. Toimijoiden suuresta määrästä huolimatta toiminnoissa ei ole havaittu merkittäviä päällekkäisyyksiä, ja toimijoiden tehtäväalueet ja toimivaltarajat ovat selkeitä. Sen sijaan toimijoiden ihmiskaupan vastaisen työn näkökulmasta kapeat tehtäväalueet aiheuttavat katveita. Koska ihmiskauppa ylittää ilmiönä sektorirajat, hallinnon rakenteet eivät suoraan tue sen vastaista toimintaa.

Eri toimijoiden yhteistyö on verkostomaista ja henkilökeskeistä ja perustuu henkilösuhteisiin ja epävirallisiin foorumeihin. Käytännön operatiivisessa työssä paikalliset ja alueelliset erot korostuvat, joten eri alueilla käytännöt voivat olla hyvinkin erilaisia. Yhteistyön institutionaaliset rakenteet siis osittain puuttuvat, ja kukin toimija toimii omin voimavaroin ja omista lähtökohdistaan.

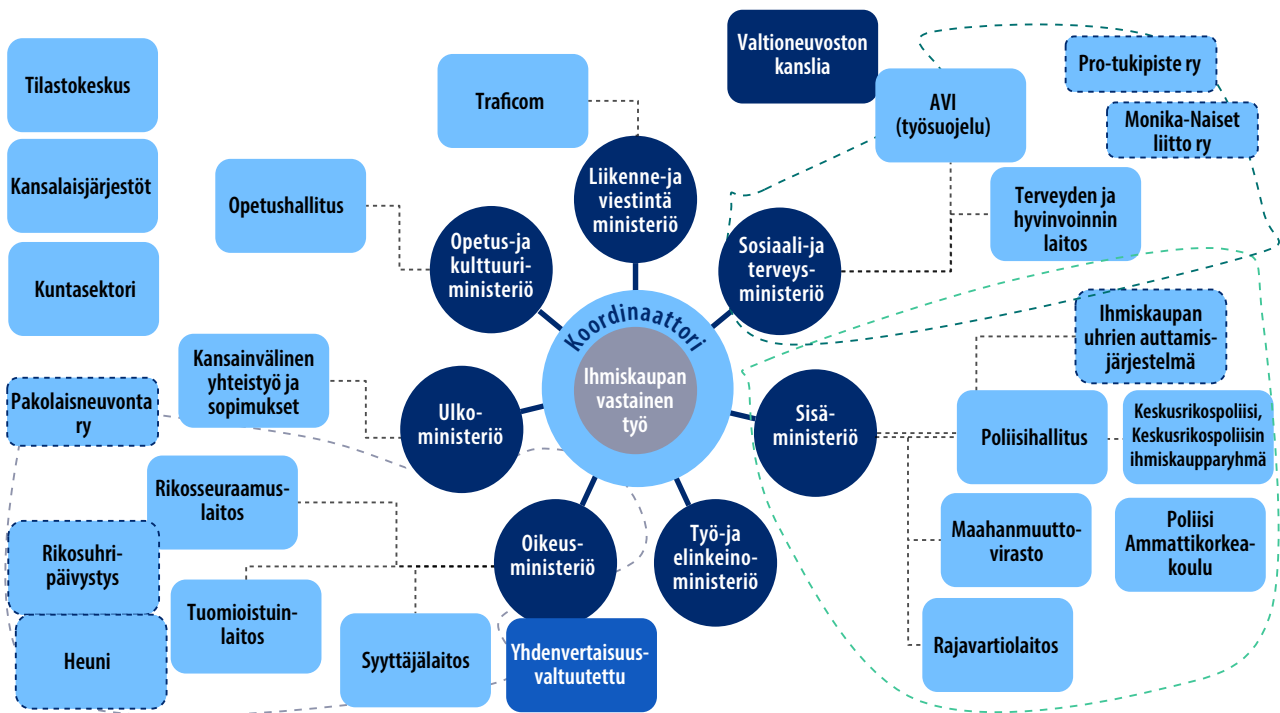
Toisaalta ihmiskaupan vastaisen työn rakenteet ovat kehittyneet viime vuosina nopeasti. Etenkin toimenpideohjelma on koonnut toimijoita yhteen ja luonut pysyvämpiä verkostoja. Lisäksi on perustettu erityisyksiköitä, kuten poliisin ihmiskaupan vastainen yksikkö. Myös aluehallintovirastojen työnsuojeluun on allkoitu 15 henkilötyövuoden lisäresurssi sekä sen toimivaltuuksia on lisätty ja täsmennetty. Suomessa toimii myös Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, jonka tehtävä on auttaa mahdollisesti ihmiskaupan uhriksi joutuneita henkilöitä sekä heidän alaikäisiä lapsiaan. Auttamisjärjestelmä tukee ihmiskaupparikoksen tutkinnassa avustavia henkilöitä. Lisäksi kansallisena ihmiskaupparaporttijana toimii yhdenvertaisuusvaltuutettu. Toimijoiden keskinäiset yhteistyösuhteet operatiivisessa toiminnassa ovat kehittyneet, ja ihmiskaupan vastaisen työn näkökulma huomioidaan aiempaa laajemmin yhteiskunnan eri tehtäväalueilla.

Varsinaiseen ihmiskaupan vastaiseen työhön keskittyviä voimavaroja on kansallisesti varsin vähän, ja työpanos perustuu pääosin muun toiminnan osana tehtävään työhön.

Kuvassa 2 kuvataan ihmiskaupan vastaisen työn päätoimijoita. Siitä voidaan havaita, että toimijakenttä on varsin laaja. Siinä on selkeitä keskittyimiä, kuten sosiaali- ja terveysministeriön kenttään kuuluvat tehtävät sekä oikeus- ja sisäministeriöihin liittyvät toimijat.

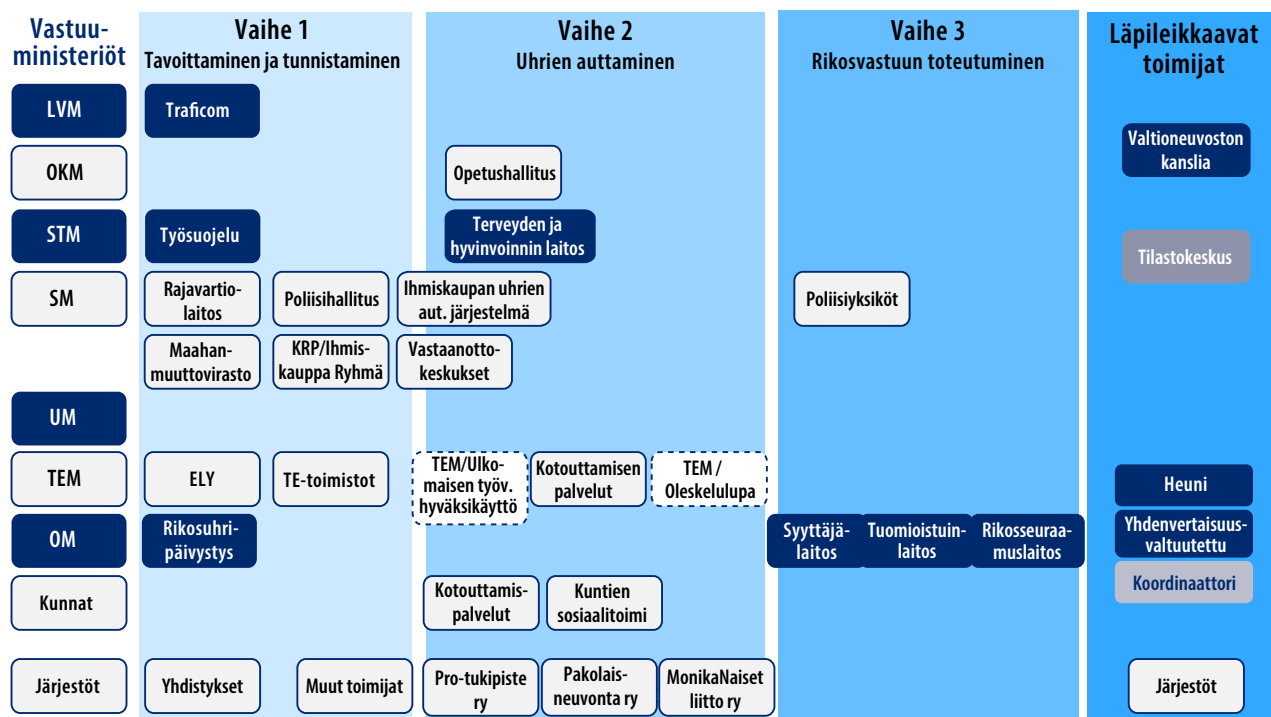
Lisäksi työhön osallistuu koulutuksen, liikenteen ja ulkosuhteiden toimijoita sekä suurehko joukko erilaisia järjestöjä. Kuva ei ole kattava kuvaus kaikista toimijoista tai tehtävistä, vaan pyrkii näyttämään tehtäväkentän laajuuden ja sirpaloituneisuuden.

Kuva 2. Ihmiskaupan vastaisen työn päätoimijat.



Kuvassa 3 ihmiskauppaan liittyvät tehtävät jaetaan kolmeen vaiheeseen: tavoittamiseen ja tunnistamiseen, uhrien auttamiseen sekä rikosvastuun toteutumiseen. Vaiheistus on prosessikuvaus eri toimijoiden roolista ilmiön eri vaiheissa ja kuvaa työn painopistealueita. Useilla toimijoilla on roolia useammassa vaiheessa, mutta kuvassa ne sijoitetaan pääroolin mukaisesti. Vaiheet eivät välttämättä ole peräkkäisiä ja kuvatussa järjestyksessä.

Kuva 3. Vaihekaavio ihmiskaupan vastaisen työn vaiheista ja toimijoista.



Ensimmäiseen vaiheeseen (tavoittamiseen ja tunnistamiseen) osallistuu suuri joukko viranomaistoimijoita. Lisäksi järjestöillä on merkittävä rooli, jonka kautta paljon tapauksia tulee ilmi. Toisessa vaiheessa (uhrien auttamisessa) painopiste vaihtuu siten, että mukaan tulevat voimakkaammin kuntien sosiaalitoimi ja kotouttamispalvelut sekä järjestöjen ja viranomaisten uhrien auttamistoimet. Kolmannessa vaiheessa (rikosvastuun toteuttamisessa) vastuussa ovat pääasiassa poliisi ja oikeusministeriön yksiköt. Lisäksi ihmiskaupan vastaiseen työhön osallistuu läpileikkaavia toimijoita, kuten koordinaattori ja yhdenvertaisuusvaltuutettu, sekä Heuni ja tilastokeskus.

2.3 Katsaus koordinaation toteuttamiseen muissa maissa

Ihmiskauppa on kansainvälinen ilmiö, jonka ilmenemismuodot vaihtelevat eri maissa. Myös tapausten lukumäärä vaihtelee suuresti. Monissa maissa ilmiöllä on pidempi historia kuin Suomessa. Tässä selvityksessä on haettu kokemuksia muista maista, jolloin kohteina ovat olleet Ruotsi, Norja, Tanska ja Alankomaat. Tapausmäärät ovat Pohjoismaissa samoissa luvuissa mutta Alankomaissa huomattavasti suuremmat. Alankomaiden tapauksia on ollut vuosittain 600–800, mutta todellisen luvun arvioidaan olevan 5 000 tapauksen luokkaa. Tilastoinnin eroista johtuen luvut eivät ole täysin vertailukelpoisia, mutta suuruusluokat

kertovat ilmiön laajuudesta. Jos Suomessa on tilastoitu 176 tapausta vuodessa, niin Ruotsin vastaava luku oli 249, Norjan 324 ja Tanskan 77. On muistettava, että uhrin auttamisjärjestelmän asiakkaina yleensä usean vuoden ajan. Suomen 176 vuosittaisen tapauksen ohella ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmässä on vastaavasti 992 tapausta.

Seuraavassa tarkastellaan yleisesti kunkin maan ihmiskaupan vastaista työtä ja keskitytään erityisesti koordinaatioon, sen organisointiin ja vastuiden jakautumiseen. Lopuksi nostetaan esille Suomen kannalta olennaisia havaintoja ja kokemuksia.

Ruotsi

Ruotsissa on vuosittain tunnistettu noin 250 tapausta. Koordinaatiosta on vastuussa Jäms-tällshetsmyndigheten ("tasa-arvoviranomainen"), joka on tasa-arvo- ja asuntopolin vastuualueelle sijoitettu yksikkö. Se tuottaa vuosittaisen raportin hallitukselle toiminnasta ja koordinoi lisäksi NMT:n toimintaa. NMT (Nationellt Metodstöd mot prostitution och människohandel) on yksikkö, jossa on sekä valtion viranomaisia että järjestöjä. Se on operatiivinen ei-pysyvä verkostomainen organisaatio, jonka tehtävänä on kehittää koordinaatiota. Lisäksi läänitasolla toimii seitsemän alueellista koordinaattoria, jotka tukevat ja koordinoivat paikallista toimintaa. Alueellisen koordinaattorin rooliin kuuluu olla asiantuntijana ihmiskauppakysymyksissä, tukea uhreja ja toimia linkkinä mm. poliisin ja sosiaaliviranomaisten välillä.

Mallin etuina ovat laaja perspektiivi, se, että toimijat tunnetaan NMT:ssä, ja se, että uhrin ohjataan oikeille viranomaisille. Se tarjoaa muille viranomaisille asiantuntemusta, jota tarvitaan erityisesti paikallistasolla, jonka tueksi alueellinen koordinaatiomalli on luotu. Yhteistyön malli on luotu, mutta organisaatio ei vielä ole pysyvä. Haasteeksi on nähty strategisen näkemyksen puute, koska painopiste on operatiivisessa toiminnassa. Myös tieto jää helposti paikalliselle tai alueelliselle tasolle eikä nouse strategiseen päätöksentekoon.

Norja

Norjassa tapauksia on vuosittain ollut noin 300. Oikeusministeriö vastaa ihmiskaupan vastaisen työn koordinoinnista viranomaistasolla, mutta kansainvälisten yhteyksien ja toiminnan koordinoinnista vastaa ulkoministeriö. Käytännön yhteistyötä johtaa ministeriöiden välinen työryhmä, joka kokoontuu kolme kertaa vuodessa. Edustettuina ovat ne kuusi ministeriötä, jotka ovat päävastuussa ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta. Lisäksi Oslo-pilotin kokemusten pohjalta on perustettu operatiivista toimintaa koordinoiva poikkiammatillinen (tverfaglig) työryhmä, jossa ovat mukana mm. poliisi ja sosiaaliviranomaiset, maahan-tuloviranomaiset sekä sosiaali, terveys ja lastenhoitopalvelut. Tämä ei varsinaisesti ole erillinen operatiivinen toimija vaan yhteistyörakenne, jossa on työryhmiä eri alueille. Lisäksi poliisilla on kansallisen tason koordinoituyksikkö ihmiskaupan uhreille (Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel, KOM).

Kansallisen toimintasuunnitelman mukaan kansallista, alueellista ja paikallista yhteistyötä tulee vahvistaa eri foorumeiden avulla ja laajentamalla kontaktihenkilöverkkoa, koska maanlaajuinen uhrien kontaktiverkko ei toimi riittävästi nykyisessä viranomaisjärjestelmässä. Toimintasuunnitelmassa on pääosin samoja elementtejä kuin Suomen vastaavassa. Positiivisena kokemuksena on Oslo-pilotin pohjalta rakennettu poikkiammatillinen viranomaistyöryhmä. Paikallistaso ei kuitenkaan vielä osallistu toimintaan riittävästi, eikä toimintasuunnitelma ole riittävän konkreettinen.

Tanska

Tanskassa on hyvin keskitetty malli, jonka keskeinen CMM-niminen toimija (Center mod Menneskehandel) on toiminut jo vuodesta 2007. Se toimii sosiaalihuollon (Socialstyrelsen) alueella ja kuuluu tasa-arvoministerin (Ministeren for ligestilling) vastuualueeseen. Ministeriöiden välinen työryhmä (Tværministeriel arbejdsgruppe) koordinoi aktiviteetteja ja varmistaa toimintasuunnitelman toteutuksen. CMM kerää dataa, koordinoi toimintaa kansallisesti ja vastaa yhteistyöstä EU-tason toimijoiden sekä järjestöjen kanssa. Alueellisella tasolla on kuusi työryhmää.

Uudemmantyyppistä ihmiskaupan vastaista työtä varten on Internetissä tapahtuvan ihmiskaupan vastainen verkosto (Netværk til bekæmpelse af menneskehandel online), jossa on mukana myös yrityksiä, kuten MobilePay ja Microsoft.

Lisäksi on useita eri yhteistyöfoorumeja, jotka jakavat tietoa uusista ilmiöistä, strategioista ja toimintatavoista. Näitä ovat:

- kansallinen referenssijärjestelmä (Nationalt referencesystem), johon paikalliset, alueelliset ja kansalliset viranomaiset ja järjestöt kootaan
- bilateraalinen järjestöyhteistyö (Bilateralt NGO-samarbejde), jolla on neljännesvuosittaiset toiminnan seurantakokoukset
- vuonna 2017 perustettu osaamisverkosto (Vidensnetværk), joka kokoontuu kaksi kertaa vuodessa teemakohtaisiin kokouksiin
- viranomaisryhmä pakkotyötä vastaan (Myndighedsgruppe mod tvangsarbejde), jossa työsuojelu, verottaja ja poliisi ovat mukana
- foorumi terveys- ja sosiaalialan työntekijöille (Forum for sundhedsfaglige og socialfaglige medarbejdere), jonka painopiste on prostituution vastaisessa työssä

Alankomaat

Alankomaissa on vuosittain ollut 600–800 tapausta eli noin 4–5 kertaa enemmän kuin Suomessa. Aiemmin jo todettiin, että todelliseksi määräksi on arvioitu yli viisinkertainen luku, jopa 5 000 tapausta vuosittain. Koordinaatiosta vastaava oikeusministeriö on vuonna 2018 käynnistänyt uuden toimintasuunnitelman, jossa painotetaan sekä viranomaisten että järjestöjen välistä yhteistyötä. Se on luonteeltaan sateenvarjo, jonka alle kootaan käytännön hankkeet. Koordinoiva ministeri on oikeusministeri.

Varsinaisena koordinaattorina toimii Coordination Centre against Human Trafficking ---järjestö (CoMensha), jolla on lakiin perustuva status. Se koordinoi strategista tasoa, hotline-raportointikanavia ja paikallista uhrien auttamistoimintaa. Lisäksi on epävirallisia foorumeja (klankbordgroep) tietojen vaihtoon eri viranomaisten välillä. CoMenshan lisäksi asetuksella on määritetty Task Force Mensenhandel toimintaryhmä, jonka tehtävänä on edistää yhtenäistä lähestymistapaa ja käytäntöjä, tunnistaa pullonkauloja ja niiden ratkaisumalleja sekä luoda toimintasuunnitelmia. Kuten muissakin maissa, kansallinen ihmiskaupparaportointi on erillinen toiminto.

Koordinaation haasteena on mutkikas organisaatio, joka koostuu 12 provinssista ja 355 kunnasta. Kunnilla on keskeinen rooli auttamistyössä, mutta mikään taho ei vastaa rahoituksesta kansallisella tasolla, mikä vaikeuttaa kansallisen ja paikallisen tason käytännön työn koordinaatiota. Kansallisen toimintasuunnitelman puutteena on pidetty konkreettisten tavoitteiden, erillisen budjetin ja seurannan puuttumista. Ihmiskaupan mittakaava on luokkaa suurempi kuin Suomessa tai Pohjoismaissa yleensä, joten viranomaiset ovat hyvin perillä ihmiskaupasta (tier 1 luokitus, USA),

Poimintoja eri maiden kokemuksista

Eri maissa on yleisesti toteutettu valtakunnallinen koordinaatio toimijoita yhdistämään. Rakenteet on siis luotu, mutta pysyvyys puuttuu useista maista organisaatioiden ollessa väliaikaisia. Tyypillinen koordinoija on viranomainen, joka vastaa kansallisesta koordinaatiosta, mutta Alankomaissa asiaa hoitaa järjestö, jolla on asetukseen perustuva virallinen asema. Järjestöillä on vaihtelevat roolit ihmiskaupan vastaisessa työssä. Virossa ja Tanskassa myös yksityinen sektori on mukana koordinaatioverkostossa, erityisesti riskialoilla.

Koordinaatorakenteet tuovat ja jakavat asiantuntijuutta, jota tarvitaan ilmiön tunnistamisessa, uhrien auttamisessa ja viranomaisten välisessä yhteistyössä. Tässä korostuu eri viranomaistahojen ja ministeriöiden välisen yhteistyön merkitys. Aluenäkökulma on voimakkaasti esillä Ruotsin ja Alankomaiden malleissa, mutta alueelliseen koordinaatioon on tarvetta myös Suomessa. Alueelliset koordinaattorit seuraavat ihmiskauppaa ja sen vastaista työtä alueellisesti, sovittavat läänien/maakuntien, kuntien, järjestöjen ja valtion palvelut yhteen sekä raportoivat kansalliselle koordinaattorille. Useissa maissa on jonkintasoinen

kuilu strategisen/kansallisen tason ja alueellisen/paikallisen tason välillä. Tätä kuilua yltämään on perustettu alueellisia yksiköitä. Yleisesti todetaan, että konkreettinen toimintasuunnitelma on olennainen ja että sen toteutumista on yhtä olennaista valvoa.

Vaikka ihmiskaupan vastaisen työn kansalliseen koordinaatiotasoon oli selvityksen kohde-
maissa suunnattu erityisiä voimavaroja, alueelliset ja paikalliset resurssit ovat osa muiden toimintojen budjetteja ja kilpailevat prioriteetista muiden tehtävien kanssa. Järjestöillä voi olla toiminnassa merkittävä rooli, mutta ne keskittyvät useimmiten uhrien auttamiseen.

Internetissä tapahtuva toiminta on nopeasti kasvava ja muuttuva ihmiskauppaan liittyvä ilmiö, josta on vaikea saada otetta. Se vaatii erityistä osaamista. Työperäisen ihmiskaupan kohdalla yritysten rooli ja yhteistyömallit niiden kanssa ovat tärkeitä. Lopuksi voidaan todeta, että ilmiön tunnistaminen on vielä(kin) haasteena erityisesti paikallistasolla, jossa tunnistettuja tapauksia voi olla vuosittain vain muutamia.

3 Valtioneuvostotasaisen koordinaatiotyön tarve

Ihmiskaupan vastainen työ hajautuu hallinnossa useiden eri hallinnonalojen sekä lukuisien toimijoiden vastuulle. Poikkihallinnollisuuden vuoksi tarvitaan kansallisen tason koordinointia. Myös kansainväliset veloitteet edellyttävät kansallista koordinointia. Kansallista koordinaatorakennetta pidetään tarpeellisenä välineenä ihmiskaupan vastaista toimintaa tehostettaessa.

Valtioneuvoston nykyiseen ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaatorakenteeseen kuuluvat toimintaa ohjaavien sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon ministerityöryhmän lisäksi ihmiskaupan vastaisen toiminnan työ- ja ohjausryhmät. Ihmiskaupan vastaisessa työryhmässä on kattava edustus viranomaisista ja järjestökentästä. Koordinaation rakenteeseen on siten kytketty laajasti eri sektoreiden toimijoita. Tämä on osoittautunut myös käytännössä tarpeelliseksi, sillä ihmiskaupan vastaista työtä tekee hyvin laaja toimijoiden joukko.

Koordinaatiosta vastaa ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori, jonka tehtäviin valtioneuvostotason koordinointi ja yhteydenpito muihin toimijoihin kuuluvat. Koordinaattorin vastuulla on luoda yhteistyörakenteiden perusteet, sovittaa yhteen poikkihallinnollisia ihmiskaupan torjuntaan liittyviä asioita ja osallistua alan kansainväliseen yhteistyöhön. Koordinaattori vastaa valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen verkoston toiminnan organisoinnista ja osallistuu kutsuttaessa kansalaisjärjestöjen ihmiskaupan vastaisen verkoston kokouksiin. Yksi keskeisistä koordinaattorin tehtävistä on johtaa valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman rakentamista sekä seurata ja tukea sen toimeenpanoa.

Koordinaattorin tehtävänä ei ole osallistua ihmiskaupan vastaisen työn varsinaisiin operatiivisiin tehtäviin, joista kukin toimija vastaa toimivaltansa ja tehtäväkenttensä puitteissa. Koordinaattorilla ei myöskään ole suoraa toimivaltaa suhteessa muihin toimijoihin.

Nykyisen koordinaatorakenteen koetaan toimivan varsin hyvin, eikä siinä tai koordinaattorin tehtävissä nähdä merkittäviä muutostarpeita. Ilmiönä ihmiskaupan ja sen lieveilmiöiden nähdään kasvavan tulevaisuudessa, joten ihmiskaupan vastaisen työn merkityksen kansallisessa kokonaisuudessa odotetaan myös kasvavan. Ihmiskaupan vastaisen työn koordinaation merkitys on olennainen lähivuosina, kun kansallinen rakenne on monelta osin vasta kehittymässä. Ihmiskaupan vastainen työ on hyvin pitkäjänteistä, minkä vuoksi

koordinaattorirakenteen pysyvyydestä kannetaan yleistä huolta. Ihmiskaupan vastaisen työn kehittyminen edellyttää toimintakykyistä ja pysyvää koordinaattorirakennetta.

Seuraavassa kappaleessa kuvataan koordinaattorirakenteen ja koordinaattorin keskeisiä tavoitteita ja tehtäviä. Kuvaus perustuu haastatteluissa esitettyihin näkemyksiin ja selvitystyön yhteydessä järjestetyn työpajan tuloksiin. Tavoitetilan tehtävät ovat varsin lähellä koordinaattorirakenteen nykyisiä tehtäviä.

3.1 Kansallisen koordinaation ydintehtävät tavoitetilassa

Tavoitetilassa koordinaattorin keskeiseksi tehtäväksi nähdään edistää toimijoiden yhteistyötä ja tuoda yhteinen näkökanta kansalliseen sektorirajat ylittävään kokonaisuuteen.

1. Ydintehtävänä kansallinen valtioneuvostotasoinen koordinaatio

Kansallisen koordinaation tehtävänä on koota toimijat ”saman pöydän ääreen” ratkomaan ilmiöön liittyviä haasteita yhdessä ja kokonaisvaltaisesti siiloja purkaen. Yhdessä pystytään paremmin ratkomaan yhteisiä mutta toimijarajat ylittäviä haasteita. Yhteisessä käsittelyssä eri toimijat arvioivat valtuuksiensa puitteissa itsenäisesti, mikä on mahdollista ja millaisin voimavaroin tai panostuksin tarvittavia toimia voidaan edistää.

Koordinaattorilla on selkeä rooli, kun kansainvälisiin (tieto)pyyntöihin vastataan ja kun foorumeihin osallistumista koordinoidaan yhteistyössä ulkoministeriön kanssa esimerkiksi osallistujia nimettäessä ja sovittaessa yhtenäisestä kansallisesta linjasta ihmiskaupan vastaiseen työhön liittyvissä kysymyksissä.

Koordinaattorilla on merkittävä rooli, kun yleistä ymmärrystä ihmiskaupan vastaisen työn näkökulmista lisätään kansallisessa toimintaympäristössä. Koordinaattorin tulisi tietoa jakamalla ja vuoropuhelua edistämällä tukea työhön liittyvien näkökulmien huomioimista eri sektoreiden toiminnassa ja esimerkiksi toimintaohjelmissa. Ymmärryksen lisääminen edellyttää niin tietopohjan tuottamista julkiseen keskusteluun kuin toimintasektorikohtaista tarkempaa vuoropuheluakin.

2. Toimintaohjelma keskeisenä työkaluna

Yhtenä keskeisistä koordinaattorin tehtävistä on organisoida, johtaa ja fasilitoida valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman rakentamista sekä osaltaan seurata ja tukea sen toimeenpanoa. Ohjelmalla on nykytilassa keskeinen kokoava ja kansallista kehitystä ohjaava rooli. Se toimii hyvänä perustana hajautuneen ja vahvasti poikkihallinnollisen kokonaisuuden ohjauksessa.

Tavoitetilassa toimintaohjelman merkitystä lisätään vielä nykyisestä. Ohjelman painoarvon kasvattamiseksi se olisi hyvä vahvistaa valtioneuvoston periaatepäätöksellä. Koordinaattorin tueksi olisi hyvä nimittää erillinen poikkihallinnollinen toimielin, joka toimisi työryhmänä ja edistäisi valtioneuvostotasoista tarkastelua sekä toimintaohjelman toimeenpanoa eri hallinnonaloilla. Koordinaattorin keskeisenä tehtävänä olisi niin ikään seurata toimintaohjelman toimeenpanoa sekä tukea sen edistämisessä esiintyvien haasteiden ja puutteiden esille nostamista. Koordinaattori tukisi myös osaltaan toimijoita toimintaohjelman edellyttämien voimavarojen ja rahoituksen (budjetti, EU, hankerahoitus) hankinnassa.

3. Ihmiskaupan vastaisen työn näkökulman huomiointi lainsäädännössä

Kansallisella koordinaatiolla on merkittävä rooli lainsäädännössä havaittujen ihmiskaupan vastaisen työn kehityskohteiden esiin nostamisessa. Kehityskohteet voivat liittyä esimerkiksi toimijoiden lakisääteisiin tehtäviin ja toimivaltuuksiin tai tiedonvaihdon mahdollisuuksiin.

Lisäksi koordinaation tulisi edistää ihmiskaupan vastaisen työn yleistä huomiointia lainsäädäntötyössä. Tehtävänä on välittää ihmiskaupan vastaisen työn asiantuntemusta esimerkiksi lainsäädäntötyöhön osallistumalla tarvittaessa työryhmiin ja vastaamalla lausuntopyyntöihin.

4. Tiedon jakaminen ja vuoropuhelun ylläpito

Kansallisen koordinaation keskeisenä tehtävänä on luoda yhdyshenkilöitä, verkostoja, tiedonvaihtokanavia ja tarvittavia foorumeja keskeisten toimijoiden välille. Koordinaattorin ensisijaisena tehtävänä on luoda rakenteita ja varmistaa toimintasektorien vuoropuhelun toimivuus eikä välttämättä osallistua näihin foorumeihin tai tiedonvälitykseen.

Koordinaattorin tehtäviin kuuluu myös yleinen viestintä ihmiskaupan vastaisen työn ajan-kohtaisista teemoista, toimenpideohjelman etenemisestä ja tilannekuvasta. Tämän työn toteutumiseksi on huolehdittava, että tieto kulkee koordinaattorille eri rakenteissa.

5. Kansallisen ihmiskaupan vastaisen työn tilannekuvan kokoaminen

Kansallisen tason kokoavalle tilannekuvalle on tarvetta. Tietoa ilmiön kokonaisuudesta ja kehitymisestä tarvitaan. Tilannekuva muodostuu toimintasektoreiden ja yksittäisten toimijoiden tilannekuvista. Tarvetta on ensisijaisesti laajemmalle strategiselle tilannekuvalle ja ajantasaisen tiedon lähteiden kokoamiselle.

Koordinaattorilla on luonteva rooli tilannekuvan kokoajana ja koordinoijana. Koordinaattorin roolina on ylläpitää kokonaiskuvaa sekä tietoa siitä, miltä taholta on tarvittaessa

saatavissa ykistyiskohtaisempaa tietoa eri osakokonaisuuksista. Sen sijaan varsinaisen tilannekuvan laadintaa ei käytettävissä olevien voimavarojen puitteissa ole mielekästä säilyttää koordinaattorille. Koordinaattorin rooli olisi siten myös tilannekuvan ylläpidon osalta koordinoiva. Koordinaattorilla on tarkoituksenmukainen rooli tiedonkeruun järjestäjänä, tilannekuvan kokoajana ja koordinoijana sekä tahona, joka raportoi ihmiskaupan vastaisen toiminnan ja sen kehittämisen toteutumisesta valtioneuvostossa ohjausryhmälle ja sisäisen turvallisuuden ministeriryhmälle.

Ihmiskauppailmiön seurannasta ja sen vastaisesta toiminnasta Suomessa raportoi kansallisella tasolla valtioneuvostosta itsenäinen ja riippumaton yhdenvertaisuusvaltuutettu, joka antaa vuosittain valtioneuvostolle ja kerran neljässä vuodessa eduskunnalle kertomuksen, jossa käsitellään myös ihmiskauppaa, siihen liittyviä ilmiöitä, sen vastaisen toiminnan kansallista tilaa, toteutettuja toimenpiteitä ja tunnistettuja haasteita. Raportoija voi arvioida myös koordinaation toteuttamista ja onnistumista. Kertomuksen sisällöstä ja painopisteistä päättää yhdenvertaisuusvaltuutettu.

3.2 Koordinaation jatkuvuus

Ihmiskauppa nähdään kasvavana ilmiönä, jonka merkitys etenkin kansallisessa toimintaympäristössämme korostuu tulevaisuudessa. Ihmiskaupan vastainen työ hajautuu hallinnossa useiden eri hallinnonalojen sekä lukuisten toimijoiden vastuulle. Poikkihallinnollisuuden vuoksi tarvitaan kansallisen tason koordinointia. Kansainvälisissä sopimuksissa jäsenvaltiolle annetaan vapaus järjestää kansallinen koordinaatio haluamallaan tavalla. Etyj suosittelee kuitenkin edellytettävän itsenäisen raportoijan lisäksi kansallisen koordinaation järjestämistä. Euroopan neuvoston yleissopimuksessa ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta on myös erillinen kirjaus yhteensovittamisesta. Siinä edellytetään, että osapuolet toteuttavat tarvittavat toimet, joilla varmistetaan niiden hallitusten osastojen ja muiden virastojen ihmiskaupan vastaisten toimintaperiaatteiden ja toimintojen yhteensovittaminen, tarvittaessa perustamalla yhteensovittamiselimä.

Kansallinen koordinaatorakenne nähdään tarpeelliseksi ihmiskaupan vastaista toimintaa tehostettaessa. Koordinaation tarve on pysyvä tai ainakin pitkäkestoinen. Monelta osin kansallisesti olemme vasta luomassa ihmiskaupan vastaisen toiminnan rakenteita, mikä osaltaan korostaa koordinaation tarvetta. Kehitystyö on laajana poikkihallinnollisena kokonaisuutena hyvin pitkäjänteistä. Toimijoiden sitoutumisen kannalta jatkuvuus ja pidemmän aikavälin näkymät ovat tärkeitä erityisesti rakennusvaiheessa.

Kansallisen koordinaatorakenteen pysyvyyttä voidaan tukea eri keinoin. Selvityksen yhteydessä toteutetuissa haastatteluissa keskeiseksi keinoksi nähtiin koordinaattorin

tehtävän ja koordinaation rakenteen määrittäminen asetuksella. Toisena rinnakkaisena toimintapiteenä on koordinaattorin tehtävän turvaaminen perustamalla pysyvä virka.

Löyhempi koordinaattorin ja koordinaattorirakenteen mandaatti voidaan rakentaa toimintaohjelman varaan. Ohjelman laadinnalla, päivittämisellä ja toteutumisen seurannalla on keskeinen rooli koordinaattorin tehtävissä. Toimintaohjelma voi sinänsä tarjota rakenteen toiminnalle. Toimintasuunnitelmaan pohjautuva rakenne on herkkä epäjatkuvuudelle etenkin toimintaohjelmakauden katkosvaiheessa.

Koordinaation kansallista toteuttamista suositellaan kansainvälisissä asiakirjoissa. Tällaisetkin suositukset tukevat koordinaation pysyvän aseman järjestämistä soveltuvalla tavalla. Selvityksessä kuultujen avainhenkilöiden yleinen mielipide oli, että koordinaation ja toimintaohjelman tulee olla pitkäkestoinen yli hallituskausien jatkuva toiminto, jonka varaan toimijat voivat rakentaa toimintaansa.

Koordinaattorin tueksi olisi hyvä nimittää erillinen poikkihallinnollinen toimielin, joka toimisi työryhmänä ja edistäisi valtioneuvostotasoista tarkastelua sekä toimintaohjelman toimeenpanoa eri hallinnonaloilla. Tämä toimielin voidaan määritellä asetuksella tai toimintaohjelmassa.

4 Koordinaation toteutustapojen vaihtoehdot

Tässä luvussa tarkastellaan keskeisiä valtioneuvostotasoisien ihmiskaupan vastaisen työn koordinaation toteuttamiseen vaikuttavia näkökulmia ja järjestämistapoja. Vaihtoehdot muodostuvat kolmen keskeisen tekijän eli sijoituspaikan, resurssien organisoinnin sekä yhteistyörakenteen ja pysyvyyden yhdistelmästä.

4.1 Koordinaatiotyön sijoittamisessa huomioitavia näkökulmia

Ihmiskaupan vastaisen työn koordinointi on valtioneuvostotasoinen kansallinen tehtävä. Siinä on huomioitava tasapuolisesti työn kaikki osa-alueet: ihmiskaupan tunnistaminen, rikosoikeudellisen vastuun toteutuminen ja ihmiskaupan uhrien auttaminen. Ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa on lukuisia toimijoita edellä mainituilla osa-alueilla, useilla hallinnonaloilla ja kolmannella sektorilla kaikkialla Suomessa. Koordinaation tehtävänä on luoda työlle yhtenäiset puitteet. Toimijoiden kanssa käytyjen keskustelujen ja työpajan tulosten perusteella koordinaatiotyön sijoittamisessa huomioitavia näkökulmia ovat:

1. Sijoituspaikka tarjoaa koordinaattorille hyvät edellytykset toimia ihmiskaupan vastaisessa työssä kansallisella tasolla ilman sidonnaisuutta sijoituspaikan tehtäviin.
2. Kaikkien toimijoiden tulee voida täysin luottaa siihen, että koordinaattori kykenee huomioimaan tasapuolisesti ihmiskaupan vastaisen työn kaikki osa-alueet.
3. Koordinaattorin tulee toimia virkavastuulla ja valtioneuvostossa. Koordinaattorilla ei ole lähtökohtaisesti toimivaltaa muihin viranomaisiin, vaan koordinointi edellyttää toimivaa keskusteluyhteyttä ministeriöiden ja keskeisten viranomaisten kanssa. Riittävän mandaatin saaminen edellyttää asemaa valtioneuvostossa eli käytännössä koordinaation sijaintia ministeriötasolla.
4. Sijaintipaikan tulee kyetä tarjoamaan koordinaattorille hallinnollinen tuki ja muut tarvittavat tukipalvelut. Olisi myös suotavaa, että koordinaattori saisi sijaintiorganisaatiosta tukea ihmiskaupan vastaisissa kysymyksissä.

5. Sijaintiorganisaation on kyettävä tarjoamaan riittävät toimintaedellytykset, eli koordinaattorilla tulee olla sijaintiorganisaation johdon tuki.
6. Toimivaltaiset viranomaiset vastaavat operatiivisen toiminnan koordinoinnista. Kansallisella koordinaattorilla on kuitenkin rooli nostaa esille havaitut puutteet tai uudet tarpeet operatiivisessa yhteistyössä. Sijoituspaikan tulee tukea koordinaattoria tämän tukiessa kaikkien toimijoiden tehtäviä.

4.2 Ihmiskaupan vastaisen työn koordinaation vaihtoehtoja

Tässä kappaleessa esitetään valtioneuvostotasoisien ihmiskaupan vastaisen työn koordinaation vaihtoehtoja sekä tarkastellaan koordinaation mahdollisia sijoituspaikkoja, organisoitintapoja, yhteistyörakenteita ja pysyvyyttä.

4.2.1 Vaihtoehtoisia kansallisen tason koordinaatiotehtävän sijoituspaikkoja

Seuraavassa nostetaan edellisen tarkastelun pohjalta esiin vaihtoehtoisia valtioneuvostotasoisia ihmiskaupan vastaisen työn koordinaation sijaintipaikkoja. Näissä vaihtoehtoissa lähdetään siitä, että koordinaattori toimii osana valtioneuvostoa, eli toiminto sijaitsee josakin ministeriössä.

Kaikissa sijaintipaikoissa ratkaisuksi ehdotetaan tiimi- tai vastaavaa rakennetta, joka varmistaa koordinaattorille mahdollisuuden saada tarvitsemaansa tukea ja hyödyntää työhön kohdennettuja voimavaroja. Ministeriövalinnan jälkeen ministeriön johdon tehtävänä on määrittellä tarkemmin, mihin toiminto sijoittuu ministeriön organisaatorakenteessa.

Oikeusministeriö

Oikeusministeriö, koordinaatiotoiminnon nykyinen sijaintiministeriö, nousi vahvimaksi ehdokkaaksi hankkeen aikana järjestetyssä työpajassa ja toteutetuissa asiantuntijahaastatteluissa. Oikeusministeriö koetaan laajasti uskottavaksi ja luotetuksi toimijaksi ihmiskaupan vastaisen työn toimintakentässä. Sillä on pitkä historia perus- ja ihmisoikeuksien edistäjänä. Se toimii laajasti poikkihallinnollisesti ja tukee muita hallinnonaloja esimerkiksi lainsäädännöllisissä kysymyksissä.

Oikeusministeriön hallinnonalalla on varsin pieni rooli ihmiskaupan vastaisessa operatiivisessa toiminnassa, joten se koetaan neutraaleimmaksi ministeriöksi ilman hallintopoliittisia ulottuvuuksia.

Koordinaattorin nykyisenä sijaintipaikkana oikeusministeriö on toiminut hyvin. Johtopäätöksenä voidaan arvioida, että sen koettu neutraalius ja se laaja hyväksyntä, joka sillä on sijaintiministeriönä toimijoiden keskuudessa, puoltavat tätä ratkaisua, jota substanssiosaimisen tuki ja ministeriön toimivat kansainväliset suhteet myös tukevat.

Sisäministeriö

Sisäministeriötä koordinaatiotoiminnon sijoittumispaikkana puoltaa se, että sen hallinnonalalla on merkittävin viranomaistoimijoiden kokonaisuus (poliisi, Raja ja Migri). Niillä on merkittävä rooli operatiivisen toiminnan ohjauksessa. Suuri osa ihmiskauppaa liittyy kansainväliseen toimintaan, jossa vahvoilla hallinnonalan toimijoilla on toimivat viranomaiskontaktit. Hallinnonalan viranomaisilla on vahva rooli tunnistamisessa, oikeusvastuun toteutumisessa ja myös auttamisessa.

Vahva rooli ihmiskaupan vastaisessa työssä on voi kuitenkin olla myös rasite koordinaatiotoiminnan sijaintipaikkaa ajatellen. Suhde järjestökenttään ja uhreihin on kaksijakoinen sekä jännitteinen. Neutraliteetin saavuttaminen edellyttää erityisiä panostuksia ja sitä, että toiminnon sijoittamista harkitaan ministeriössä tarkoin. Aiemmat kokemukset koordinaattorin sijoittumisesta poliisihallinnon alaisuuteen eivät saavuttaneet toimintakentän luottamusta.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että mahdollinen sijoituspaikka sisäministeriössä keskeisenä operatiivisena toimijana on kaksijakoinen. Osin jännitteinen suhde toimintakenttään voi rasittaa valtioneuvostotason koordinaatiotoiminnan toteutusta. Koordinaattorin sijoittaminen sisäministeriöön edellyttää toimiakseen ministeriön johdon vahvaa sitoutumista ja panostusta. Tässä vaihtoehdossa koordinaattorin valtiotasaisen roolin varmistamiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota hallinnonalan vahvojen viranomaistoimijoiden vuoksi.

Valtioneuvoston kanslia

Valtioneuvoston kanslia (VNK) nostettiin asiantuntijahaastatteluissa ja työpajassa vahvasti esille vaihtoehtoisena sijaintipaikkana. Koordinaattorin sijoittaminen esimerkiksi strategiaosastolle omaksi kokonaisuudekseen voisi vahvistaa koordinaattorin itsenäisyyttä ihmiskaupan vastaisen työn operatiivisesta ja sektorikohtaisesta toiminnasta.

VNK toimii laajasti poikkihallinnollisesti tukien ja ohjaten kaikkia muita ministeriöitä omalla toimialueellaan. Se ei nykyisin osallistu ihmiskaupan vastaisen työn strategiaan ja

operatiivisiin tehtäviin. VNK:lla ei kuitenkaan ole muita vastaavia erillisiä, pieniä substanssivastuita. VNK on ratkaisu koordinoitotoiminnon sijaintipaikaksi, jos ratkaisulla halutaan korostaa valtioneuvostotason koordinaatiota ja sen fasilitoivaa roolia. Toimiakseen ratkaisu edellyttää VNK:lta vahvaa sitoutumista tämän sen muusta toiminnasta poikkeavan kokonaisuuden onnistumiseen.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että ihmiskaupan vastaisen työn koordinoinnin sijoittaminen valtioneuvoston kansliaan painottaa valtioneuvostotason mandaattia ja fasilitoivaa roolia. Ministeritoimivallan ja vastuun näkökulmasta ihmiskaupan vastaisen toiminnan substanssivastuut ovat muissa ministeriöissä, ja koordinaation sijoittaminen niistä erilleen voi vaikeuttaa koordinaation toteutumista käytännössä.

Muut ministeriöt

Muina mahdollisina sijoituspaikkoina keskusteluissa asiantuntijoiden kanssa mainittiin sosiaali- ja terveysministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö. Sosiaali- ja terveysministeriöllä on merkittävä rooli tunnistamisessa ja etenkin uhrien auttamisessa. Sen rooli ihmiskaupan vastaisessa työssä on toistaiseksi keskittynyt sen omalle sektorille. Auttamista koskevan lainsäädännön kehittäminen kasvattanee kuitenkin sosiaali ja terveysministeriön roolia. Painopiste on uhrien auttamisen operatiivisessa työssä. Sektoriministeriönä sosiaali ja terveysministeriön haasteena on saavuttaa koko toimijajoukon luottamus.

Työ- ja elinkeinoministeriöllä on keskeinen rooli työperäisen maahanmuuton, ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisyn ja kotouttamisen palvelukokonaisuuksissa. Sektoriministeriönä se jää kuitenkin irralliseksi ihmiskaupan vastaisen työn laajemmasta kokonaisuudesta.

4.2.2 Koordinaation organisointitapoja

Asiantuntijoiden kanssa käytyjen keskustelujen ja työpajatyön perusteella näkemyksenä on, että kansallisen koordinaation ydintehtävät ovat hoidettavissa koordinaattorin ja kahden hänen työtään tukevan henkilön keskeisillä voimavaroilla, eli koordinaattorin lisäksi tarvittaisiin kahden henkilötyövuoden panos. Koordinaattoria nimitettäessä hänelle olisi hyvä nimittää virallinen varahenkilö osana edellä mainittua taustatiimiä.

Käytännön toiminnan jatkuvuuden ja henkilösidonaisuuden varmistamiseksi koordinaattorin tukena olevat asiantuntijat ovat voimavaroja, joiden työpanoksesta valtaosa keskittyy koordinaation toteuttamiseen. Jos koordinaatio organisoidaan tiimirakenteeksi, koordinaattorin on mahdollista saada tarvitsemansa tuki koordinaatiotyöhön kohdistetuista voimavaroista. Tiimirakenne vähentää henkilösidonaisuutta ja luo pohjaa jatkuvuudelle.

Näin pieni tiimi on erillisenä haavoittuva. On erikseen varmistettava, että sijaintiorganisaation resurssit tukevat sijaistusten järjestämisestä ja tarvittaessa muuta resurssointia.

Esitetty ydinresurssien mitoitus edellyttää, että sijaintiorganisaatio hoitaa yleiset hallinnolliset tehtävät ja palvelut ja että koordinaatiotoiminto toimii siten osana muuta organisaatiota. Koordinaation vaikuttavuutta edistäisi olennaisesti poikkihallinnollinen toimielin, jossa olisivat edustettuina ihmiskaupan vastaiseen toimintaan osallistuvat hallinnonalat.

Yksikkörakenne koordinaation toteuttamisen tukena

Koordinaattorin tulee sijaintiorganisaatiosta riippumatta edustaa koko valtioneuvoston näkökulmaa ja toimia sen mukaisesti kansallisena koordinaattorina. Tämä on huomioitava, kun toimintoa järjestellään sijaintiorganisaatiossa.

Erillisen yksikön perustaminen vahvistaisi koordinaation asemaa sijaintiorganisaatiossa. Ihmiskaupan vastaiseen työhön kohdennetut resurssit olisivat vapaammin koordinaattorin ohjauksessa. Henkilösidonnaisuus vähenisi, ja toiminta institutionalisoituisi.

Erillisen yksikön heikkoutena on kuitenkin hallinnollisen työn merkittävä lisäys, joka käytännössä söisi käytettävissä olevia voimavaroja varsinaisesta työstä. Erillinen yksikkö voi myös siilouttaa ihmismustaisen koordinaatiotyön muusta organisaatiosta ja saattaisi siten rajoittaa laajempaa näkökulmaa työhön ja estää tiedonkulkua sijaintiorganisaatiossa.

4.2.3 Yhteistyörakenne ja pysyvyys

Koordinaattorin pysyvää asemaa voidaan tukea eri keinoin sen varmistamiseksi, ettei toiminta olisi liiaksi kiinni poliittisesta epäjatkuvuudesta. Koordinaattorin tehtävän määrittäminen asetuksella sai asiantuntijahaastattelujen ja työpajan keskustelujen perusteella laajaa kannatusta. Toinen, rinnakkainen toimenpide on koordinaattorin tehtävän turvaaminen perustamalla pysyvä virka.

Löyhempi koordinaattorin mandaatti ja rooli voidaan rakentaa toimintaohjelman varaan, mutta silloin on olemassa poliittisen ohjauksen epäjatkuvuuden riski. Koordinaation kansallista toteuttamista edellytetään kansainvälisissä suosituksissa. Myös nämä odotukset sinänsä tukevat koordinaation pysyvää asemaa.

Koordinaattorin tueksi olisi hyvä nimittää erillinen poikkihallinnollinen toimielin, joka toimisi työryhmänä ja edistäisi valtioneuvostotasosta tarkastelua sekä toimintaohjelman toimeenpanoa eri hallinnonaloilla. Asetus varmistaisi tämän elimen toimintakyvyn ja pysyvän rakenteen kehityksen tukena.

4.3 Vaihtoehdot koordinaation järjestämiselle

Seuraavassa käydään läpi vaihtoehtoja koordinaation järjestämiselle edellä esitetyn analyysin eri näkökulmien pohjalta. Pääasialliset vaihtoehdot liittyvät sijaintipaikan valitsemiseen sekä toiminnan organisointiin, pysyvyyteen ja yhteistyörakenteeseen.

Sijaintipaikan valitseminen

Oikeusministeriö, sisäministeriö ja valtioneuvoston kanslia ovat tämän selvityksen perusteella kolme mahdollista ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattorin sijaintipaikkavaihtoehtoa, mikäli koordinaattorin toimintaedellytykset ja toimijakentän laaja luottamus voidaan turvata. Sijaintipaikka vaikuttaa kuitenkin muun muassa voimavaratarpeisiin siten, että oikeus- ja sisäministeriöissä on hallintotuen lisäksi saatavissa substanssitukea. Valtioneuvoston kansliassa toimiminen edellyttää jonkin verran laajempia voimavaroja itsenäisemmän roolin ja ihmiskaupan vastaisessa työssä hyödynnettävän substanssituen puuttuessa. Valtioneuvoston kansliassa ei ole tunnistettavissa muun toiminnan synergioita ihmiskaupan vastaisen toiminnan kanssa ja sen jää irralliseksi muusta toiminnasta. Myös ministeritoimivallan ja vastuun näkökulmasta tehtäväkenttä olisi irrallinen ja sen tulisi keskittyä siten ainoastaan puhtaaseen koordinaatorooliin.

Organisoinnin vaihtoehdot ministeriössä

Sijaintiministeriö määrittää koordinaation tarkoituksenmukaisen tarkemman sijainnin organisaatiossa, kun muun toiminnan vaatimukset hallinto- ja substanssituen tarpeet mukaan lukien otetaan huomioon. Vaihtoehtoina ovat paikka joko ministeriön esikunnassa tai soveltuvassa substanssiyksikössä.

Kaikissa vaihtoehdoissa koordinaattoria nimitettäessä hänelle nimitetään virallinen varahenkilö ja määritellään käytettävissä olevat voimavarat. On arvioitu, että työ vaatii koordinaattorin lisäksi kahden henkilötyövuoden panoksen.

Seuraavassa on vaihtoehtoisia malleja koordinaation organisoimiseksi ministeriössä.

1. Oma yksikkö ministeriön rakenteessa. Tämä on pienelle yksikölle hallinnollisesti raskas vaihtoehto mutta antaa koordinaattorin päättää itsenäisesti siitä, miten voimavaroja käytetään ihmiskaupan vastaisen työn koordinointiin.
2. Tiimi yksikön sisällä. Tämä vaihtoehto antaa koordinaattorille mahdollisuuden saada tarvitsemaansa tukea ja vähentää osaamisen henkilösidonaisuutta. Hyötynä on osaamisen ja voimavarojen käyttö pääasiassa koordinaatiotyöhön.

3. Koordinaattori ja tuki ministeriöstä (nykyinen malli). Ratkaisu on hallinnollisesti kevyt, mutta sen heikkoutena on vahva henkilöityminen. Käytettävissä olevat voimavarat jäävät tosiasiasa helposti suunniteltuja vähäisemmiksi.

Pysyvyys ja yhteistyörakenne

Selvityksessä ilmeni selvä tarve luoda pysyvyyttä koordinaatioon, jotta hyvin käynnistynyt yhteistyö kansallisella tasolla jatkuisi. Myös muiden maiden kokemukset tukevat pysyvän organisoinnin tarvetta. Seuraavassa kuvataan kolme vaihtoehtoa pysyvyyden ja yhteistyörakenteen toteuttamiseksi:

1. Toimintaohjelma ja kansainvälisiin odotuksiin vastaaminen. Toimintaohjelmassa määritellään yhteiset tavoitteet, niiden seurantamenettely, koordinaattorin rooli ja poikkihallinnollisen yhteistyön rakenne suunnitelmakaudeksi. Toimintaohjelman vahvistaminen valtioneuvoston periaatepäätökseksi on yksi niistä menettelyistä, joilla pysyvyys ja toimintakyky voidaan varmistaa.
2. Koordinaation voimavaraksi perustetaan pysyvä virka, joka varmistaa koordinaattorin toiminnan jatkuvuuden yli hallituskausien. Muuten rakenne noudattaa edellä olevaa kuvausta.
3. Koordinaation rakenne ja voimavarat sekä koordinaattorin rooli, mahdolliset yhteistyömuodot ja sijaintipaikka määritetään asetuksella. Asetuksessa olisi hyvä määritellä toimintaohjelman laadinta ja poikkihallinnollinen toimielin koordinaattorin tueksi samaan tapaan kuin kahdessa edellisessä mallissa.

5 Johtopäätökset

Ihmiskauppa on globaalisti kasvava ilmiö, jonka muodot kehittyvät jatkuvasti. Viranomais-ten ja etenkin järjestösektorin aktiivinen ihmiskaupan vastainen toiminta on tuonut ilmiön näkyväksi myös Suomessa. Kansallisesti kokonaisuus on kehittynyt merkittävästi viimeisinä vuosina, ja ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma valmistui keväällä 2021 nykyisen koordinaattorin johdolla.

Selvityksemme perusteella ihmiskaupan vastaisen työn kansallista koordinaatiota tarvitaan pysyvästi toimintaohjelman valmistumisen jälkeenkin. Tämä turvataan parhaiten valtioneuvoston asetuksella, jossa määritellään koordinaattorin virka ja sijaintiorganisaatio sekä muut koordinaatiotyöhön käytettävät voimavarat. Lisäksi siihen tulisi kirjata toimintaohjelma ja toimielimet työryhmät koordinaattorin selkänोजना ja hänen työnsä tukena. Koordinaattorin tueksi olisi hyvä nimittää erillinen poikkihallinnollinen toimielin, joka toimisi työryhmänä ja edistäisi valtioneuvostotasoista tarkastelua sekä toimintaohjelman valmistelua ja toimeenpanoa eri hallinnonaloilla. Tavoitteena on toimintaohjelma, josta valtioneuvostossa tehdään periaatepäätös.

Koordinaatiolla on useita voimavaroja vaativia tehtäviä. Toimintaohjelmaa on kehitettävä ja ylläpidettävä vastaamaan uusia tilanteita. Ilmiön kehittymisen kansallisen ja globaalin kokonaiskuvan ylläpito, tiedon kerääminen operatiivisilta toimijoilta ja kansainvälisistä lähteistä sekä ihmiskaupan vastaisen työn toimijoiden välisen yhteistyön edistäminen vaativat jatkuvaa, aktiivista panostusta. Koordinaattorin tukena tulisi olla kaksi henkilöä, joista toinen nimetään koordinaattorin varahenkilöksi. Nämä kolme henkilöä muodostavat kokonaisuuden, jonka työtä koordinaattori ohjaa.

Koska koordinaatio on valtioneuvoston kansallisen tason toiminto, sen sijaintipaikka on ministeriö. Koordinaation olennainen elementti on toimintakentän laaja luottamus. Luottamus syntyy pääasiassa koordinaattorin toiminnasta, mutta koordinaattorin sijaintipaikallakin on merkitystä kaikkien toimijoiden luottamuksen saavuttamisessa. Toinen merkittävä tekijä sijaintipaikan valinnassa on kotiorganisaation kyky tarjota koordinaattorille substanssitukea sekä kansallisissa että kansainvälisissä ihmiskauppaan liittyvissä kysymyksissä. Kolmas merkittävä kriteeri sijaintipaikkaa valittaessa on organisaation halukkuus ottaa toiminto vastaan ja antaa sille johdon tuki. Näiden kriteerien perusteella valikoitui kolme ministeriötä suosituimmuusjärjestyksessä: oikeusministeriö, joka on toiminut viime vuodet koordinaattorin sijaintipaikkana, sisäministeriö, jolla on vahvat siteet ihmiskaupan

vastaisen työn eri osa-alueiden kanssa, ja valtioneuvoston kanslia, joka tarjoaa koordinaattorille neutraalin aseman toimintakentässä mutta on substanssivastuun ja toiminnallisten synergioiden puuttumisen näkökulmista ongelmallinen.

Koordinaatiotehtävän institutionalisoinnin ja haavoittuvuuden kannalta olisi järkevää vähentää henkilösidonaisuutta sijaintipaikasta riippumatta ja lisätä koordinaattorin toimintakykyä tiimirakenteen tms. kevyen organisoitumisrakenteen avulla, joka vahvistaisi osaamisen kumuloitumista ja jatkuvuutta. Tässä selvityksessä on arvioitu, että koordinaation tehtävien toteuttaminen edellyttää koordinaattorin lisäksi kahden henkilötyövuoden panosta.

Kansallisessa ihmiskaupan vastaisessa työssä olemme vasta rakentamisvaiheessa, ja siksi olisi tärkeää tukea eri tahojen sitoutumista laajaan toimijoiden väliseen yhteistyöhön ja luoda koordinaatiolle pitkäjänteinen rakenne. Koordinaattorirakenteen ja sen keskeisten tehtävien määrittäminen asetuksella on paras keino edistää rakenteen pysyvyyttä.

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi

ISSN 2490-0990 (PDF)
ISBN 978-952-259-948-3 (PDF)