



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 22. huhtikuuta 2021
(OR. en)

8090/21

COSI 66
ENFOPOL 146
CRIMORG 32
CYBER 106
ENFOCUSTOM 56
IXIM 72
CORDROGUE 18
CT 52
FRONT 150
CATS 30
COPEN 189
DROIPEN 77
JAIEX 47
EMPL 162
JAI 423

SAATE

Lähettäjä:	Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine DEPREZ
Saapunut:	19. huhtikuuta 2021
Vastaanottaja:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri
Kom:n asiak. nro:	COM(2021) 171 final
Asia:	KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE Ihmiskaupan torjuntaa koskeva EU:n strategia 2021- 2025

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja COM(2021) 171 final.

Liite: COM(2021) 171 final



Bryssel 14.4.2021
COM(2021) 171 final

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

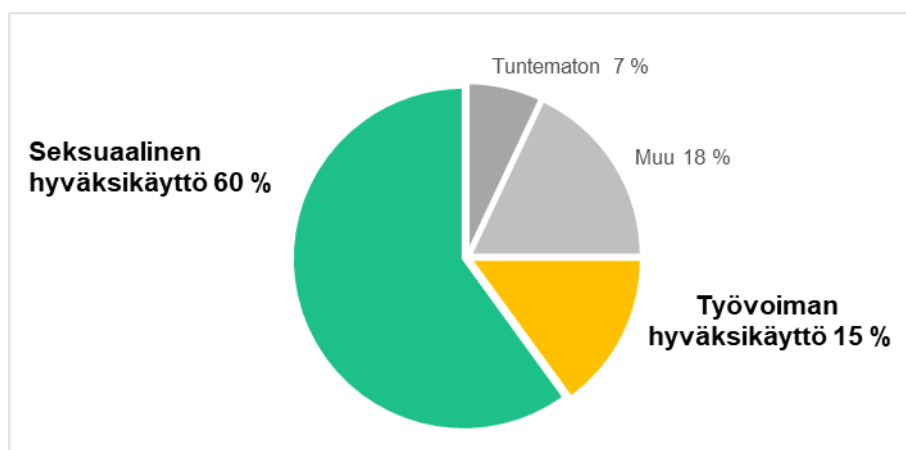
Ihmiskaupan torjuntaa koskeva EU:n strategia

2021- 2025

1. Johdanto

Ihmiskauppa¹ tuhoaa yksilöiden elämän riistämällä heiltä ihmisarvon, vapauden ja perusoikeudet. Ihmiskauppa on usein väkivaltainen rikos, jossa on mukana järjestäytyneitä rikollisverkostoja. Ihmiskaupalle ei pitäisi olla sijaa nyky-yhteiskunnassa.

Ihmiskauppa on silti maailmanlaajuinen ilmiö. Sitä esiintyy jokaisessa maassa ja jokaisella alueella, edelleen myös Euroopan unionissa. Viimeisimpien saatavilla olevien tietojen mukaan Euroopan unionissa oli vuosina 2017 ja 2018² yli 14 000 rekisteröityä ihmiskaupan uhria³. Uhrien todellinen määrä on todennäköisesti huomattavasti suurempi, koska moni uhri jää huomaamatta.⁴ Euroopan unionissa lähes puolet kaikista ihmiskaupan uhreista on EU:n kansalaisia, ja merkittävä määrä heistä joutuu ihmiskaupan kohteeksi kotimaassaan. Valtaosa kaikista uhreista EU:ssa on naisia ja tyttöjä, joiden kaupan tarkoituksena on seksuaalinen hyväksikäyttö. Lähes joka neljäs ihmiskaupan uhri EU:ssa on lapsi⁵. EU:ssa valtaosa ihmiskauppiaista on EU:n kansalaisia ja lähes kolme neljäsosaa rikoksenteijöistä on miehiä. Rikos tuo rikollisille suuret voitot ja aiheuttaa valtavia inhimillisiä, sosiaalisia ja taloudellisia kustannuksia. Taloudelliset kustannukset EU:ssa ovat yhden vuoden aikana arviolta jopa 2,7 miljardia euroa.⁶



Kaavio 1. Rekisteröityjen uhrien jakautuminen hyväksikäytön muodon mukaan EU:ssa vuosina 2017 ja 2018

¹ Ks. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 83 artiklan 1 kohta ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 5 artiklan 3 kohta.

² Kaikki tässä asiakirjassa esitettävät EU-27-tason tiedot uhreista koskevat vuosia 2017 ja 2018. Lähde: ihmiskauppaa koskevien tilastotietojen keräämistä EU:ssa koskeva asiakirja (Data collection on trafficking in human beings in the EU, 2020); COM(2020) 661 final, 20.10.2020.

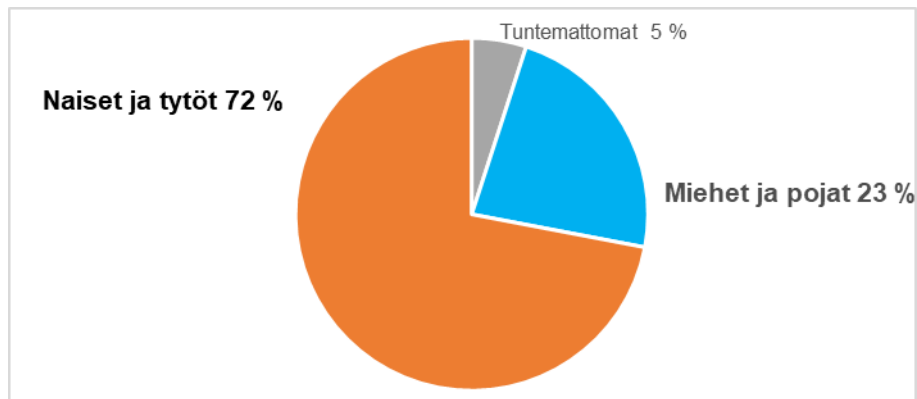
³ Kokonaismäärästä 63,7 prosenttia oli tunnistettuja uhreja ja 36,3 prosenttia oletettuja uhreja.

⁴ COM(2020) 661 final, 20.10.2020; SWD(2020) 226 final, 20.10.2020.

⁵ Direktiivin 2011/36/EU 2 artiklan 6 kohdan mukaan lapsella tarkoitetaan alle 18-vuotiasta henkilöä.

⁶ Study on the economic, social and human costs of trafficking in human beings within the EU (2020), saatavilla osoitteessa

https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/study_on_the_economic_social_and_human_costs_of_trafficking_in_human_beings_within_the_eu.pdf



Kaavio 2. Rekisteröityjen uhrien jakautuminen sukupuolen mukaan EU:ssa vuosina 2017 ja 2018

Ihmiskaupan torjuminen on jo pitkään ollut Euroopan unionille ensisijainen tavoite.⁷ Vuosien mittaan on edistytty monessa suhteessa. Keskeisten toimijoiden kansallinen ja valtioiden rajat ylittävä yhteistyö, jota on tehty myös poliittisella tasolla lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten välillä, on johtanut syytteisiin ja tuomioihin sekä parantanut uhrien tunnistamista ja heille annettavaa apua ja tukea. Ihmiskaupan uhriksi joutumisen riskin pienentämiseksi on toteutettu tiedotuskampanjoita sekä koulutusohjelmia ja -aloitteita. Tutkimukset ja selvitykset⁸ ovat lisänneet tietämystä ilmiöstä ja edistäneet asianmukaisten torjuntastrategioiden laatimista.

Saavutetusta edistyksestä huolimatta ihmiskauppa on Euroopan unionissa edelleen vakava uhka, joka saattaa vuosittain vaaraan tuhansia ihmisiä, erityisesti naisia ja lapsia. Ihmiskauppiat käyttävät hyväkseen ihmisten sosiaalista eriarvoisuutta sekä taloudellista ja sosiaalista haavoittuvuutta, jotka ovat lisääntyneet covid-19-pandemian vuoksi. Rikoksentehtäjien on entistä helpompi löytää uhreja. Pandemia on myös vaikeuttanut uhrien oikeussuojan, avun ja tuen saantia sekä hankaloittanut rikosten rikosoikeudellisia vastatoimia. Lisäksi ihmiskauppiat ovat siirtyneet käyttämään uutta liiketoimintamallia, jossa uhreja värvätään ja käytetään hyväksi verkossa,⁹ mikä vaikeuttaa lainvalvontaviranomaisten ja oikeuslaitoksen toimia.

Tässä strategiassa määritellään keskeiset painopisteet, jotta ihmiskauppaa voidaan torjua entistä tehokkaammin. Strategiassa esitetään konkreettisia toimia, joita kehitetään perusoikeuksia täysimääräisesti kunnioittaen ja joilla pyritään tunnistamaan ja pysäyttämään ihmiskauppa varhaisessa vaiheessa, taistelemaan rikollisia vastaan muuttamalla ihmiskauppa pienen riskin ja suuren tuoton rikoksesta suuririskiseksi ja heikottuotteiseksi rikokseksi sekä suojelemaan uhreja ja auttamaan heitä rakentamaan elämänsä uudelleen.

Koska ihmiskauppa on erityisen vakava järjestäytyneen rikollisuuden muoto, tämä strategia liittyy tiiviisti järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevaan EU:n strategiaan vuosiksi 2021–2025. Siinä esitetyt järjestäytyntä rikollisuutta koskevat kokonaisvaltaiset

⁷ Ks. Ihmiskaupan hävittämiseen tähtäävä EU:n strategia vuosiksi 2012–2016, COM(2012) 286 final, 19.6.2012; Selonteko ihmiskaupan hävittämiseen tähtäävän EU:n strategian jatkotoimista ja uusien konkreettisten toimien määrittelystä, COM(2017) 728 final, 4.12.2017.

⁸ Eurostatin tuella kerätään säännöllisesti EU:n laajuisia tietoja uhreista ja heidän ominaispiirteistään sekä rikoksentehtäjistä, myös syyteistä ja tuomioista. Kaikki asiaan liittyvät EU:n julkaisut ovat saatavilla osoitteessa <https://ec.europa.eu/anti-trafficking/publications>

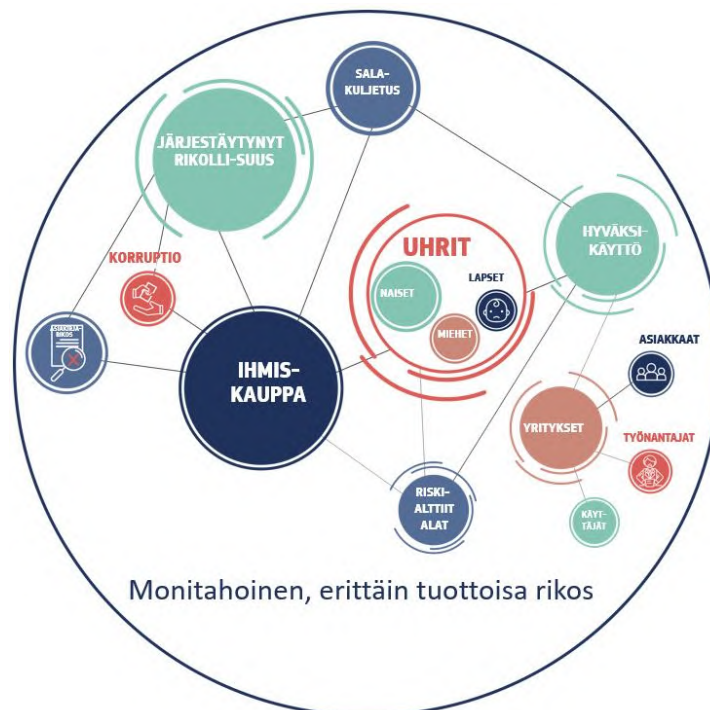
⁹ Ks. esimerkiksi ICAT, COVID-19 pandemic and its impact for victims and survivors of trafficking in persons; UNODC, Impact of the Covid-19 Pandemic on Trafficking in Persons – Preliminary findings and messaging based on rapid stocktaking.

painopisteet ja keskeiset toimet koskevat myös ihmiskauppaa, kun taas tällä strategialla pyritään vastaamaan erityisiin ihmiskaupparikosta koskeviin näkökohtiin.

2. Kattavat ihmiskaupan torjuntatoimet – ihmiskaupan ehkäisystä ja uhrien suojelusta ihmiskauppiaiden syytteeseen asettamiseen ja tuomioiden antamiseen

Ihmiskauppa on **monitahoinen rikollinen ilmiö**. Ihmiskauppiat käyttävät hyväkseen ihmisten haavoittuvuutta saadakseen voittoa. Kysyntäpuolella yritykset, työnantajat, käyttäjät ja kuluttajat hyötyvät uhrien hyväksikäytöstä palvelujen, työpanoksen ja tuotteiden välityksellä. Uhrit kärsivät ihmiskauppakettun kaikissa vaiheissa vakavaa lyhyt- ja pitkäaikaista vahinkoa, joka edellyttää välitöntä apua, tukea ja suojelua sekä heidän sopeuttamistaan uudelleen yhteiskuntaan, jotta he saavat paremman elämän.

Ihmiskaupan monitahoisuus edellyttää **kattavia toimia**. Jotta ihmiskauppaa voidaan torjua johdonmukaisesti ja laaja-alaisesti, tarvitaan lainsäädäntöaloitteita sekä poliittisia ja operatiivisia aloitteita, jotka kattavat kaiken aina ihmiskaupan ehkäisystä rikollisten tuomitsemiseen asti. Kaikissa vaiheissa on painotettava uhrien suojelua ja otettava erityisesti huomioon nais- ja lapsiuhrit sekä seksuaalista hyväksikäyttöä varten harjoitettava ihmiskauppa.



Lainsäädäntö on käytettävissä olevista välineistä voimakkaimpia, koska sen avulla voidaan määritellä rikos, asettaa seuraamuksia ja rikollisten syytteeseen asettamista koskevia yhteisiä tavoitteita sekä suojella uhreja. **EU:n ihmiskaupan vastainen direktiivi**¹⁰ on ollut EU:ssa ihmiskaupan torjuntatoimien perusta. Euroopan komissio on seurannut ja tukenut direktiivin saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä ja täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa, joita direktiivi sitoo¹¹. Komissio totesi lainsäädännön saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä vuonna

¹⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/36/EU, annettu 5 päivänä huhtikuuta 2011, ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta ja neuvoston puitepäättöksen 2002/629/YOS korvaamisesta, EUVL L 101, 15.4.2011.

¹¹ Ihmiskaupan vastainen direktiivi ei sido Tanskaa.

2016 antamassaan kertomuksessa¹², että jäsenvaltiot ovat toteuttaneet merkittäviä toimia direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä mutta edelleen on paljon parannettavaa ehkäisyn sekä lapsiuhreille ja muille uhreille annettavan suojelun, avun ja tuen osalta. Komissio pyysi jäsenvaltioilta vuonna 2019 lisätietoja vuoden 2016 kertomukseensa¹³ sisältyvien havaintojen perusteella. Samanaikaisesti komissio on tukenut jäsenvaltioita direktiivin tehokkaassa täytäntöönpanossa. Tässä yhteydessä komissio kehitti tietopohjaa¹⁴, antoi ohjeita¹⁵ ja rahoitti erityistoimia, kuten rajatylittäviä yhteistyöaloitteita¹⁶. Myös komission työ kansallisten raporttien ja vastaavien mekanismien EU-verkoston sekä ihmiskaupan vastaisen EU:n kansalaisyhteiskuntafoorumin¹⁷ kanssa on tukenut direktiivin täytäntöönpanoa. Komission ensisijaisena tavoitteena on edelleen ihmiskaupan vastaisen direktiivin asianmukainen saattaminen kaikilta osin osaksi kansallista lainsäädäntöä sekä täysimääräinen täytäntöönpano, jotta voidaan varmistaa, että ihmiskauppiat eivät hyödy eri puolilla Eurooppaa sovellettavista erilaisista lähestymistavoista ja että uhrin saavat EU:ssa riittävää suojelua riippumatta siitä, missä he ovat. Komissio aikoo edelleen tukea jäsenvaltioita direktiivin täytäntöönpanossa ja käyttää perussopimuksissa myönnettyä toimivaltaansa, esimerkiksi aloittaa tarvittaessa rikkomusmenettelyjä.

Komissio seuraa direktiivin täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa muun muassa julkaisemalla joka toinen vuosi edistymiskertomuksia¹⁸. Seuranta ja erilaisten sidosryhmien raportit¹⁹ viittaavat siihen, että kymmenen vuotta vanha direktiivi ei ehkä enää palvele tarkoitustaan. Hyväksikäytetyiltä ihmiskaupan uhreilta vaadittujen palvelujen käytön kysyntä ei ole vähentynyt toteutetuista ennaltaehkäisyaloitteista huolimatta. Rikoksentehtijöiden rankaisemattomuus EU:ssa jatkuu, ja ihmiskauppiaita koskevien syytteiden ja tuomioiden määrä²⁰ on edelleen vähäinen. Uhreja varten laadituissa vähimmäissäännöissä ei ehkä oteta riittävästi huomioon heidän todellisia tarpeitaan. Siksi on tarpeen arvioida direktiivin täytäntöönpanoa. Arvioinnin tulosten perusteella on tarvittaessa ehdotettava direktiivin tarkistamista, jotta direktiivi soveltuu jälleen tarkoitukseensa.²¹

¹² COM(2016) 722 final, 2.12.2016.

¹³ Ks. täytäntöönpanon osalta COM(2020) 661 final, 20.10.2020; SWD(2020) 226 final, 20.10.2020.

¹⁴ Joka toinen vuosi annettavissa Euroopan komission edistymiskertomuksissa säännöllisesti julkaistavilla tiedoilla sekä esimerkiksi tutkimuksilla, jotka koskevat jäsenvaltioiden kansallisten ja valtioiden välisten ohjausjärjestelmien toiminnan arviointia, ihmiskaupan taloudellisia, sosiaalisia ja inhimillisiä kustannuksia sekä ihmiskaupan sukupuoliulottuvuutta (Study on reviewing the functioning of Member States' National and Transnational Referral Mechanisms (2020), Study on the economic, social and human costs of trafficking in human beings within the EU (2020) ja Study on the gender dimension of trafficking in human beings (2016)).

¹⁵ Esimerkiksi: Kotijäsenvaltionsa ulkopuolella EU:ssa ilman vanhempiaan oleskelevat lapset – Opas lastensuojelun tehostamiseen erityisesti ihmiskauppatapauksissa (2019); ihmiskaupan uhrien tunnistamista koskevat suuntaviivat (Guidelines for the identification of victims, 2013); Vanhempien huolenpitoa vailla olevien lasten edunvalvonta – Käsikirja edunvalvontajärjestelmien vahvistamisesta ihmiskaupan lapsiuhrien erityistarpeiden täyttämiseksi (2014).

¹⁶ Ks. sisäisen turvallisuuden rahaston (poliisiyhteistyö) ja turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston säännölliset ehdotuspyynnöt sekä Euroopan komission rahoittamia ihmiskaupan torjuntahankkeita koskeva kattava poliittinen katsaus (Study on comprehensive policy review of anti-trafficking projects funded by the European Commission, 2016).

¹⁷ <https://ec.europa.eu/anti-trafficking/intensifying-coordinated-response/intensifying-coordinated-response>

¹⁸ COM(2020) 661 final, 20.10.2020.

¹⁹ Esimerkiksi Euroopan parlamentin päätöslauselma 10. helmikuuta 2021 ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta annetun direktiivin 2011/36/EU täytäntöönpanosta, 2020/2029(INI).

²⁰ Vuosina 2017 ja 2018 EU-27:ssä nostettiin 6 163 syytettä ja annettiin 2 426 tuomiota.

²¹ Euroopan parlamentin päätöslauselma 10. helmikuuta 2021 ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta annetun direktiivin 2011/36/EU täytäntöönpanosta, 2020/2029(INI).

Poliittisella ja operatiivisella tasolla on ratkaisevan tärkeää varmistaa rajatylittävä, alueellinen ja kansainvälinen yhteistyö, esimerkiksi kehittämällä ja jakamalla tietämystä ja tietoja sekä hyödyntämällä tietojärjestelmien yhteentoimivuutta. Nämä käytännöt parantavat lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten edellytyksiä estää rikollisten toimintaa ja tukea uhreja. Rikollisverkostot liikkuvat rajojen yli lähtö-, kauttakulku- ja kohdemaiden välillä, kun taas rikosten tutkinta ja syytteenpano kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan niiden oikeudenkäyttöalueella. Rajatylittäviä ihmiskauppatapauksia on vaikea tutkia, koska ne edellyttävät resursseja sekä koordinoitua ja hyvää viestintää asiaankuuluvien viranomaisten välillä.²² Lainvalvontaviranomaiset tarvitsevat myös valmiuksia, välineitä ja jäsenneltyä yhteistyötä puuttuakseen ihmiskauppiaiden digitaalisiin toimintatapoihin. EU:n virastot, kuten Europol ja Eurojust, ovat edistäneet tiivistä yhteistyötä ja koordinoitua kansallisten viranomaisten välillä, jotta voidaan toteuttaa menestyksekkäästi operatiivisia toimia, joilla rikolliset tuodaan oikeuden eteen ja uhrin tunnistetaan ja heitä suojellaan.

Kun uhrin palautetaan tai he palaavat vapaaehtoisesti lähtömaahansa maasta, jossa heitä on käytetty hyväksi, asiaankuuluvien toimijoiden oikea-aikainen yhteistyö kohdennetun avun, tuen ja sopeuttamistoimenpiteiden varmistamiseksi on välttämätöntä sekä lähtö- että saapumispaikassa. Tällaisia prosesseja, joiden avulla uhrin voivat käyttää oikeuksiaan rajatylittävissä tapauksissa, voidaan helpottaa valtioiden välisillä ohjausjärjestelmillä eli rajatylittävän yhteistyön foorumeilla, joilla asiaankuuluvat viranomaiset ja kansalaisjärjestöt toteuttavat ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen sekä avun ja suojelun saantiin liittyviä jatkotoimia.²³

Jotta rajatylittävät ja valtioiden väliset haasteet voidaan ottaa entistä paremmin huomioon, komissio aikoo rahoittaa ja koordinoita **joukon toimia**²⁴ ihmiskaupan torjuntaan tähtäävän **poliittisen ja operatiivisen työn parantamiseksi** edelleen. Toimilla pyritään tehostamaan lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten rajatylittävää yhteistyötä koskevien ja muiden parhaiden käytäntöjen vaihtoa, tukemaan alan ammattilaisten tarjoamia neuvontapalveluja, jotta voidaan vahvistaa virastojen välistä yhteistyötä ja koordinoitua kansallisella ja valtioiden välisellä tasolla, auttamaan uhrien tuen parantamista edelleen ja heidän ohjaamistaan Euroopassa ja sen ulkopuolella sekä edistämään tiedotusta, tutkimusta ja tietojen analysointia tukemalla asiaankuuluvien kansallisten elinten, kuten tietoinstituuttien ja seurantakeskusten, välistä yhteistyötä. Toimilla muodostetaan tosiasiaa osaamisen ja asiantuntemuksen keskus jäsenvaltioille ja muille sidosryhmille.

Asianmukaisen **rahoituksen** tarjoaminen on helpottanut kansallisten viranomaisten yhteisiä tutkinta- ja syytetoimia, parantanut lainvalvontaviranomaisten ja muiden viranomaisten valmiuksia sekä kannustanut sidosryhmiä muodostamaan laajoja liittoumia, jotta ihmiskaupan torjuntaan voidaan käyttää virastojen välistä, monialaista lähestymistapaa. Lisäksi rahoitus on mahdollistanut uhrien tukemisen ja sopeuttamisen Euroopassa ja kumppanimaissa.²⁵

Tämän strategian painopisteitä tuetaan asianmukaisella rahoituksella, jotta saadaan aikaan **konkreettisia vaikutuksia** ja jotta käytettävissä olisi **asianmukaisia keinoja torjua**

²² Eurojustin raportti ihmiskaupasta Eurojust Report on Trafficking in Human Beings – Best practice and issues in judicial cooperation (2021).

²³ Ks. seuraavassa lähteessä olevat esimerkit: Study on Reviewing the functioning of Member States' National and Transnational Referral Mechanisms (2020), Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön (IOM) kehittämä TACT-hanke. Lisätietoa Itämeren valtioiden välisestä ohjausjärjestelmästä: <https://bsr-trm.com//>

²⁴ Toimet rahoitetaan sisäisen turvallisuuden rahastosta.

²⁵ Study on comprehensive policy review of anti-trafficking projects funded by the European Commission (2016).

hyväksikäytön eri muotoja. Komission suoraan hallinnoimien toimien lisäksi komissio aikoo kehottaa jäsenvaltioita priorisoimaan turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoa, sisäisen turvallisuuden rahastoa sekä rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälinettä hyödyntävissä kansallisissa ohjelmissa ihmiskaupan vastaisia toimia tämän strategian painopisteiden mukaisesti ja ottaen huomioon kansalliset tilanteet ja tarpeet. Tämän strategian painopisteitä edistetään myös Horisontti Eurooppa -puiteohjelmasta turvallisuustutkimuksen rahoituksella. Jäsenvaltiot voisivat käyttää tämän strategian toteutuksen tukemiseen myös teknisen tuen välinettä.

Jotta voidaan puuttua Eurooppaan ja Euroopan ulkopuolelle suuntautuvan ihmiskaupan uhrien lähtö- ja kauttakulkumaiden tilanteeseen, tämän strategian painopisteiden mukaisesti myönnetään temaattista ja maantieteellistä EU:n rahoitusta kiinnittäen erityistä huomiota i) sukupuoliulottuvuuteen, ii) avunantajamaiden väliseen koordinointiin, iii) paikalliseen vastuuseen, iv) kansalaisjärjestöjen ja paikallisten toimijoiden ja aktivistien tukemiseen sekä v) muuttajalasten erityisiin suojelutarpeisiin vastaamiseen²⁶.

Keskeiset toimet:

Komissio aikoo

- tukea edelleen jäsenvaltioita ihmiskaupan vastaisen direktiivin täytäntöönpanossa, myös myöntämällä erityistä rahoitusta, erityisesti sukupuolinäkökohtien ja lapsikeskeisten näkökohtien osalta
- varmistaa ihmiskaupan vastaisen direktiivin tehokkaan täytäntöönpanon ensi sijassa käyttämällä perussopimuksissa myönnettyä toimivaltaansa, esimerkiksi aloittamalla tarvittaessa rikkomusmenettelyjä
- käynnistää ihmiskaupan vastaisen direktiivin arvioimiseksi tutkimuksen ja harkita arvioinnin tulosten perusteella direktiivin uudelleentarkastelua
- varmistaa asianmukaisen rahoituksen ihmiskaupan torjumiseksi EU:ssa ja sen ulkopuolella.

3. Ihmiskauppaa edistävän kysynnän vähentäminen

Järjestäytyneiden rikollisryhmien toiminta perustuu pohjimmiltaan talouden perusperiaatteeseen, eli **suuri kysyntä lisää** niiden toimintaa. Kysyntä edistää kaikenlaista haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten hyväksikäyttöä, mitä ihmiskauppiat hyödyntävät erityisesti riskialttiilla aloilla ja riskialttiissa ympäristöissä²⁷. Vastineeksi järjestäytyneet rikollisryhmät sekä ihmiskaupan uhrien kehoa, palveluja ja työpanosta hyväksi käyttävät ja niistä hyötyvät saavat valtavat tulot. Ihmiskaupan arvioitu vuotuinen tuotto maailmassa

²⁶ Ks. lasten suojelusta muuttoliikkeen yhteydessä annettu komission tiedonanto (COM(2017) 211 final, 12.4.2017), jossa todetaan, että muuttajalapsen ovat erityisen haavoittuvassa asemassa oleva ihmiskauppiain kohderyhmä.

²⁷ Seksuaalisen hyväksikäytön osalta riskialttiita ympäristöjä ovat prostituutio, seuralaispalvelut, hierontapalvelut, baarit ja yökerhot. Työvoiman hyväksikäyttöä varten tapahtuvan ihmiskaupan osalta riskialttiita ympäristöjä voivat olla maatalousala, rakennusala, vieraanvaraisuusala, siivousala, kotitaloustyö, metsätalous, tekstiili- ja vaatetusala sekä elintarvikkeiden valmistus. Lisätietoja: COM(2020) 661 final, 20.10.2020; SWD(2020) 226 final, 20.10.2020; Euroopan unionin perusoikeusvirasto (FRA), Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union (2015); Europol, ihmisten salakuljetusta tutkiva eurooppalainen keskus (EMSC), 4. vuotuinen toimintakertomus (4th Annual Report, 2020).

vuonna 2015 oli 29,4 miljardia euroa.²⁸ Rikollisten tulot yleisimmästä ihmiskaupan muodosta eli seksuaalista hyväksikäyttöä varten harjoitettavasta ihmiskaupasta ovat EU:ssa yhden vuoden aikana arviolta jopa 14 miljardia euroa.²⁹ Tässä määrässä ei siis oteta huomioon työvoiman hyväksikäyttöön eikä muunlaiseen hyväksikäyttöön tähtäävää ihmiskauppaa. Kysynnän vähentäminen tehokkaalla tavalla on siksi olennaista, jotta voidaan poistaa ihmiskauppailta taloudellinen hyöty ja varmistaa siten, että rikos ei kannata.

Kysynnän hillitsemistä osana ehkäiseviä toimenpiteitä käsitellään ihmiskaupan vastaisessa direktiivissä, jossa kehoitetaan jäsenvaltioita harkitsemaan **ihmiskaupan uhreilta vaadittujen palvelujen tietoisin käytön kriminalisoimista**. Lopullinen päätös on kuitenkin jäsenvaltioiden käsissä. Tämä on johtanut EU:ssa kirjavaan lainsäädäntöympäristöön. Ihmiskaupan uhrien kehon, työpanoksen tai palvelujen käyttäjille ja niitä hyödyntäville työnantajille koituvat seuraukset vaihtelevat eri puolilla EU:ta. Uhrien kasvava määrä³⁰ osoittaa, että tilanne pahenee, ja edellyttää entistä voimakkaampia ja yhdenmukaistettuja toimia ihmiskaupan uhreilta vaadittujen palvelujen laittoman kysynnän vähentämiseksi. Kun otetaan huomioon tämän rikoksen vakavuus ja laajuus koko EU:ssa sekä vaihteleva lainsäädäntöympäristö, joka haittaa kysynnän vähentämiseen tähtäviä toimia, ihmiskaupan uhreja hyväksi käyttämällä tuotettujen palvelujen tai tuotteiden tietoisin käytön kriminalisointia olisi analysoitava perusteellisesti. Komissio aikoo siksi ihmiskaupan vastaisen direktiivin arvioinnin yhteydessä arvioida mahdollisuutta luoda EU:n vähimmäissäännöt, joilla kriminalisoidaan ihmiskaupan uhreilta vaadittujen palvelujen käyttö.

Ihmiskaupan riskejä koskevat **tiedotuskampanjat** ovat tärkeä keino ihmiskaupan **havaitsemisessa ja ennaltaehkäisyssä**. Niiden avulla voidaan saada suuri yleisö, työnantajat ja uhrien palvelujen käyttäjät tietoisiksi ihmiskaupasta. Kampanjat kannattaa toteuttaa yhteistyössä asiaankuuluvien kansalaisjärjestöjen kanssa. Komissio aikoo siksi järjestää yhdessä jäsenvaltioiden ja kansalaisyhteiskunnan kanssa viestintäkampanjan, jonka kohteena ovat riskialttiit alat ja ympäristöt, esimerkiksi seksuaalisen hyväksikäytön osalta.

Työvoiman hyväksikäyttö koskee Euroopan unionissa noin 15:tä prosenttia kaikista ihmiskaupan uhreista. Yhä suurempi määrä uhreista jää huomaamatta. Jotta näitä määriä saadaan vähennettyä, olisi vahvistettava rikosoikeudellista toimintaa **työvoiman hyväksikäyttöön tähtäävän ihmiskaupan** torjumiseksi. Tässä yhteydessä kansallisia viranomaisia olisi kannustettava tehostamaan yhteisiä toimia **työsuojelutarkastajien ja/tai työmarkkinaosapuolten** ja EU:n virastojen kanssa, erityisesti Europolin ja **Euroopan työviranomaisen** kanssa tämän toimivaltuuksien rajoissa, jotta voidaan suorittaa samanaikaisia ja yhteisiä tarkastuksia riskialttiilla aloilla uhrien ja heidän hyväksikäyttajiensä tunnistamiseksi. Jäsenvaltioiden asiaankuuluvien viranomaisten ja muiden toimijoiden tehostettu yhteistyö **pimeän työn vastaisen EU-foorumin**³¹ kautta (jonka toiminta siirtyy pian Euroopan työviranomaisen alaisuuteen) auttaa kehittämään taitotietoa ja esittelemään siirrettävissä olevia käytäntöjä, myös työvoiman hyväksikäyttöön tähtäävän ihmiskaupan uhrien tunnistamista varten. Edistämällä riskialttiilla aloilla ja riskiympäristöissä toimivien yritysten kanssa toteutettavien **julkisen ja yksityisen sektorin yhteisten aloitteiden**

²⁸ Europol (2015), The THB financial business model, saatavilla osoitteessa <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/trafficking-in-human-beings-financial-business-model>

²⁹ Tutkimus Mapping the risk of serious and organised crime infiltrating legitimate businesses, maaliskuu 2021, DR0221244ENN, <https://data.europa.eu/doi/10.2837/64101>

³⁰ EU-27:ssä 13 461 vuosina 2015 ja 2016 sekä 14 145 vuosina 2017 ja 2018.

³¹ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&langId=fi>

kehittämistä, myös ottamalla mukaan alueellinen ja paikallinen taso, tuetaan toimia, joilla lisätään ihmiskaupan uhrien havaitsemista ja rikosten ilmoittamista viranomaisille.

Myös **työnantajat** voivat auttaa vähentämään ihmiskaupan uhreilta vaadittavien palvelujen kysyntää. Mahdollisuus löytää työpaikka EU:sta ilman vaadittua oikeudellista asemaa on yksi tärkeimmistä EU:hun suuntautuvaa ihmissalakuljetusta ja ihmiskauppaa³² edistävästä tekijöistä. Työnantajiin kohdistettavia seuraamuksia koskevassa direktiivissä³³ kielletään palkkaamasta maassa laittomasti oleskelevia kolmansien maiden kansalaisia, kuten ihmiskaupan uhreja. Direktiivissä vahvistetaan direktiiviä rikkoviin työnantajiin jäsenvaltioissa sovellettavia seuraamuksia ja muita toimenpiteitä koskevat vähimmäisvaatimukset. Komissio aikoo tänä vuonna arvioida, miten direktiivin vaikuttavuutta voitaisiin vahvistaa, sekä lisätoimien tarvetta.

Tietyillä aloilla, kuten vieraanvaraisuus-, vaatetus-, kalastus-, maatalous- ja rakennusalailla, **yritykset** saattavat käyttää haavoittuvassa asemassa olevia ihmisiä työvoimanaan. Ne ovat siksi keskeisessä asemassa, ja niiden olisi toteutettava toimenpiteitä ihmisoikeusloukkausten ehkäisemiseksi. Kysyntää olisi hillittävä esimerkiksi varmistamalla, että ihmiskaupan torjunnan tavoitteet sisällytetään yritysten toimintaperiaatteisiin, mikä voidaan saavuttaa **tuotteiden maailmanlaajuisten toimitusketjujen vastuullisen hallinnan ja ihmisoikeuksia koskevan huolellisuusvelvoitteen** avulla. Komission tuleva yritysten kestävää hallintotapaa koskeva lainsäädäntöaloite, jossa säädetään yritysten huolellisuusvelvoitteesta, on yksi keskeisistä EU:n aloitteista, joilla edistetään ihmisoikeuksien kunnioittamista. Myös julkisten laitosten tehtävä on varmistaa, että julkisissa hankinnoissa kannustetaan avoimuuteen ja asianmukaiseen huolellisuuteen toimitusketjuissa. Tulevissa sosiaalisesti vastuullisia julkisia hankintoja koskevissa komission ohjeissa annetaan suuntaviivoja siitä, miten nämä tavoitteet voidaan toteuttaa. Neuvosto kehotti tämän osalta jäsenvaltioita panemaan tehokkaasti täytäntöön **yritystoimintaa ja ihmisoikeuksia koskevat YK:n ohjaavat periaatteet ja YK:n kestävä kehityksen tavoitteet**, jotta päästään eroon lapsi- ja pakkotyövoimasta sekä ihmiskaupasta maailmanlaajuisissa toimitusketjuissa.³⁴

Osana **EU:n uutta kauppapolitiikkaa**³⁵ komissio aikoo edistää kestäviä ja vastuullisia arvoketjuja antamalla pakollista huolellisuusvelvoitetta koskevan ehdotuksen, johon kuuluu tehokkaita toimia ja noudattamisen valvontamekanismeja sen varmistamiseksi, että pakkotyöllä ei ole paikkaa EU:n yritysten arvoketjuissa. EU aikoo myös tehostaa toimia, joilla varmistetaan, ettei EU:n yritysten toimitusketjuissa käytetä lapsityövoimaa. Komissio aikoo antaa ohjeita, joilla EU:n yritysten keskuudessa lisätään tietoisuutta riskiperusteisista toimenpiteistä, joita on toteutettava kansainvälisten huolellisuusvelvoitetta koskevien ohjeiden ja periaatteiden mukaisesti.

³² Ihmiskaupan ja ihmissalakuljetuksen määritelmien ja keskinäisen suhteen osalta ks. Smuggling and Trafficking: Rights and intersections, https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/smuggling_and_trafficking_rights_and_intersections_1.pdf

³³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/52/EY, annettu 18 päivänä kesäkuuta 2009, maassa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työnantajiin kohdistettavia seuraamuksia ja toimenpiteitä koskevista vähimmäisvaatimuksista, EUVL L 168, 30.6.2009.

³⁴ Ks. SWD(2017) 147 final, 24.4.2017; komission antamat muiden kuin taloudellisten tietojen raportointia koskevat suuntaviivat (C/2017/4234, EUVL C 215, 5.7.2017, s. 1–20), jotka lisäävät yritystoiminnan avoimuutta sosiaalisissa ja ympäristökysymyksissä; Euroopan parlamentin päätöslauselmaesitys yritysten kestävästä hallinnoinnista, 2020/2137(INI); neuvoston päätelmät ihmisoikeuksista ja ihmisarvoisesta työstä maailmanlaajuisissa toimitusketjuissa, 13512/20, 1. joulukuuta 2020.

³⁵ Komission tiedonanto Kauppapolitiikan uudelleentarkastelu – Avoin, kestävä ja määrätietoinen kauppapolitiikka, COM(2021) 66 final, 18.2.2021.

Keskeiset toimet:**Komissio aikoo**

- arvioida mahdollisuutta muuttaa ihmiskaupan vastaisen direktiivin säännöksiä, jotka koskevat ihmiskaupan uhreilta vaadittujen palvelujen käytön kriminalisoimista
- arvioida, miten voidaan vahvistaa työnantajiin kohdistettavista seuraamuksista annetun direktiivin vaikuttavuutta, myös ihmiskaupan uhrien suojelun osalta
- esittää lainsäädäntöaloitteen yritysten kestävästä hallintotavasta pitkän aikavälin kestävä ja vastuullisen yrityskäyttäytymisen edistämiseksi
- antaa ohjeita kansainvälisten huolellisuusvelvoitetta koskevien ohjeiden ja periaatteiden mukaisesta, pakkotyötä koskevasta huolellisuusvelvoitteesta
- järjestää yhdessä jäsenvaltioiden ja kansalaisjärjestöjen kanssa ennaltaehkäisevän kampanjan, jonka kohderyhmänä ovat riskialttiit alat ja ympäristöt.

Komissio kehottaa jäsenvaltioita

- keskittymään edelleen rikosoikeudelliseen toimintaan ja ennaltaehkäisyaloitteisiin, jotka koskevat kaikenlaista hyväksikäyttöä, myös seksuaalista hyväksikäyttöä, varten harjoitettavaa ihmiskauppaa
- hyödyntämään asiaankuuluvien EU:n virastojen (kuten Europolin, Eurojustin, CEPOLin ja Frontexin) tarjoamaa tukea täysipainoisesti ja tehostamaan operatiivisten toimijoiden valmiuksien kehittämistä, myös mahdollisten ihmiskaupan uhrien tunnistamiseksi
- parantamaan työsuojelutarkastajien ja/tai työmarkkinaosapuolten valmiuksia ja edistämään virastojen välistä yhteistyötä työvoiman hyväksikäyttöön tähtäävän ihmiskaupan uhrien tunnistamiseksi ja rikoksenteekijöiden tuomiseksi oikeuden eteen
- tekemään yhteistyötä EU:n virastojen, erityisesti Europolin, ja Euroopan työviranomaisen kanssa tämän toimivaltuuksien rajoissa työvoiman hyväksikäytön torjumiseksi
- kehittämään riskialttiilla aloilla ja riskiympäristöissä toimivien yritysten kanssa toteutettavia julkisen ja yksityisen sektorin yhteisiä aloitteita edelleen
- edistämään tuotteiden maailmanlaajuisissa toimitusketjuissa sovellettavaa asianmukaista huolellisuutta koskevia aloitteita.

4. Rikollisen toimintamallin hajottaminen uhrien hyväksikäytön pysäyttämiseksi

Ihmiskauppaa harjoittavat järjestäytyneet rikollisryhmät ovat hyvin organisoituja ja ammattimaisia rikollisverkostoja, jotka toimivat myös kansainvälisesti. Ne ovat erikoistuneet erilaisiin tehtäviin, kuten värväykseen, kuljetukseen, asiakkaiden hankintaan, uhrien vartiointiin tai uhrien majoituksen ja ruoan järjestämiseen. Uhrien värväykseen ja hyväksikäyttöön käytetään väkivaltaa, uhkauksia, manipulointia ja huijauksia. Rikollisryhmät osallistuvat usein ihmissalakuljetukseen, rahanpesuun, korruptioon, asiakirjarikoksiin,

huumausainekauppaan ja muihin vakaviin rikoksiin, jotka tukevat niiden ydintoimintoja.³⁶ Mikroverkostot toimivat pääasiassa seksuaalisen hyväksikäytön alalla, jossa paritusta harjoittavat pienet, enintään viiden hengen ryhmät tai yksittäiset henkilöt.

Euroopan komission tiedonkeruun ansiosta ihmiskaupasta on saatavilla EU:n tason tietoja vuodesta 2008 lähtien. Parantamalla edelleen kaikissa EU:n jäsenvaltioissa sellaisten **tietojen kirjaamista ja raportointia**, jotka koskevat ihmiskauppiaita ja uhreja sekä heidän kansallisuuttaan, sukupuoltaan, ikäänsä ja hyväksikäyttönsä muotoa, saadaan tietoa toimien tueksi ja voidaan kohdentaa toimia entistä paremmin. Kansallisten tietoinstituuttien välisen yhteistyön lisääminen voisi helpottaa ja parantaa tietojen raportointia. Tiedot voisivat käsittää myös muita tietoja, kuten tietoja ihmiskauppaan liittyvästä rikollisesta toiminnasta ja ihmiskaupan reiteistä.

4.1 Tehokkaat operatiiviset keinot rikollisen liiketoimintamallin hajottamiseen

Ihmiskauppaan erikoistuneet järjestäytyneet rikollisryhmät hyödyntävät toiminnassaan yhä useammin **laillisia yrityksiä** (kuten hotelleja, yökerhoja ja hierontapalveluyrityksiä) esimerkiksi värväämällä työntekijöitä, solmimalla sopimussuhteita lähtömaassa ja siirtämällä työntekijät maahan, jossa hyväksikäyttö tapahtuu.³⁷ Jotta ihmiskaupan rikollinen liiketoimintamalli voidaan hajottaa, jäsenvaltioita kannustetaan käyttämään välineitä ja lähestymistapoja, jotka määrittävät järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevassa EU:n strategiassa vuosiksi 2021–2025 järjestäytyneen rikollisuuden tuottamien voittojen eliminointiin ja lailliseen talouteen ja yhteiskuntaan soluttautumisen estämiseen liittyvän painopisteen yhteydessä. Keinoja ovat talousrikostutkinnan järjestelmällinen käyttö lainvalvontaan liittyvissä tutkimuksissa sekä rikoksella saatujen varojen tunnistamista, takavarikointia ja menetetyksi tuomitsemista koskevan vankan kehyksen kehittäminen ja täytäntöönpano.³⁸ Takaisin saatuja varoja voidaan lisäksi käyttää uhreille maksettaviin korvauksiin tai annettavaan tukeen sekä rajatylittävään ihmiskaupan vastaiseen lainvalvontatoimintaan, mihin kannustetaan jo ihmiskaupan vastaisella direktiivillä.

EU:n virastojen tuella toteutettavilla jäsenvaltioiden operatiivisilla toimilla saadaan konkreettisia tuloksia³⁹ Euroopan monialaisen rikosuhkien torjuntafoorumin (EMPACT)⁴⁰ puitteissa. Europol edistää jäsenvaltioiden tiedustelukeskeisiä tutkintoja ja talousrikostutkintoja ja tukee tehokasta rajatylittävää, operatiivista yhteistyötä, myös tukemalla yhteisiä tutkintaryhmiä ja toimintapäiviä.

4.2 Rankaisemattomuuden kulttuuriin puuttuminen kehittämällä valmiuksia vahvaa rikosoikeudellista toimintaa varten

³⁶ SWD(2020) 226 final, 20.10.2020; Europol, EMSC:n vuotuinen toimintakertomus (2019); UNODC, Global Report on Trafficking in Persons 2020 (2021); tutkimus Mapping the risk of serious and organised crime infiltrating legitimate businesses.

³⁷ Tutkimus Mapping the risk of serious and organised crime infiltrating legitimate businesses.

³⁸ Ks. neuvoston päätelmät talousrikostutkinnan tehostamisesta vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi, 8927/20, 17. kesäkuuta 2020.

³⁹ Esimerkiksi vuonna 2019 toimien tuloksena oli 825 pidätystä, 8 824 epäiltyä ja 1 307 mahdollista uhria, joista 69 oli tunnistettuja lapsia, sekä 94 tunnistettua tai hajotettua järjestäytyneen rikollisuuden ryhmää. Lisäksi tuloksena oli 1,5 miljoonan euron jäädyttäminen pankkitileillä, yrityksissä ja verkossa. Lisätietoja on saatavilla seuraavissa verkko-osoitteissa: <https://www.consilium.europa.eu/media/44281/information-note-empact.pdf>, <https://newsroom.consilium.europa.eu/videos/127612-empact-2019-results-20200602> ja <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7623-2020-INIT/en/pdf>

⁴⁰ Ihmiskauppa on vuodesta 2010 ollut EU:n rikostorjunnan painopiste järjestäytyntä ja vakavaa kansainvälistä rikollisuutta koskevan EU:n toimintapoliittisen syklin yhteydessä.

Ihmiskauppiaita koskevien syytteiden ja tuomioiden vähäinen määrä⁴¹ tarkoittaa, että ihmiskauppa on edelleen pieniriskinen ja hyvin tuottava rikos. Ihmiskauppaketjun katkaisemisen kannalta **vahva rikosoikeudellinen toiminta** on ratkaisevan tärkeää, jotta voidaan suorittaa tehokkaita tutkintoja ja syytetoimia ja antaa tuomioita ottaen huomioon muun muassa rikoksen sukupuolittunut luonne. Tämä edellyttää asiantuntemuksen kehittämistä sekä ihmiskauppaan erikoistuneiden asiantuntijoiden ja osastojen tai yksiköiden nimeämistä toimivaltaisissa viranomaisissa kansallisella ja paikallisella tasolla.

Rikollinen toiminta muuttuu nopeasti. Sen vuoksi lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten taitojen, valmiuksien ja tietämyksen on pysyttävä ajan tasalla käytettävissä olevien välineiden, palvelujen ja teknologioiden osalta. Järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevassa EU:n strategiassa vuosiksi 2021–2025 määritellään tavoitteet, toimet ja toimijat, jotka liittyvät osaamisen, tietämyksen ja operatiivisen asiantuntemuksen saatavuuden parantamiseen. Tässä yhteydessä olisi tehostettava **valmiuksien kehittämistoimia**, jotta voidaan hajottaa rikollinen toimintamalli, jolla ihmiskaupan uhreja toimitetaan hyväksikäyttöön.

Rikoksen eri osatekijöitä koskevalla **lainvalvonta- ja oikeusalaalla työskentelevien** järjestelmällisellä **koulutuksella** sekä simulointiin perustuvilla usean sidosryhmän käytännön harjoituksilla, joilla testataan ihmiskauppatapausten käsittelyyn käytettäviä menettelyjä, lisätään ammattimaisuutta ja parannetaan koordinoitua tapausten käsittelyssä sekä varmistetaan asianmukaiset jatkotoimet. Koulutustoimissa kannustetaan keskittymään hyväksikäytön eri muotoja (seksuaalinen hyväksikäyttö, pakkotyö, rikollisuuteen pakottaminen, kerjäämiseen pakottaminen, lapsikauppa) varten harjoitettavan ihmiskaupan erityispiirteisiin, ihmiskaupan ja muun laittoman toiminnan väliseen monimutkaiseen dynamiikkaan, rikoksen ja sen taloudellisten näkökohtien havaitsemismenetelmiin, internetin ja sosiaalisen median asemaan ja käyttöön sekä niiden taitojen kehittämiseen, joita tarvitaan tutkintojen hallintaan ja niiden viemiseen kohti syytteen esittämistä (todisteiden kerääminen, uhrien kuulusteleminen, uhrien suojeleminen, valtioiden välinen yhteistyö). Ihmiskauppatapauksia käsittelevien lainvalvonta-alalla työskentelevien erikoistumiskoulutuksen lisäksi on tarpeen järjestää koulutusta muille lainvalvontaviranomaisille, jotka työskentelevät muiden rikollisuuden alojen torjunnan parissa, sekä oikeusviranomaisille, jotta voidaan lisätä ihmisoikeustapausten havaitsemista ja raportointia ja parantaa niiden käsittelyä.

Jotta voidaan ottaa huomioon **uhrien näkökulma ja tarpeet**, koulutus olisi järjestettävä usean sidosryhmän ympäristössä, jossa ovat edustettuina muun muassa lainvalvonta- ja oikeusviranomaiset, kansalaisyhteiskunta, sosiaalityöntekijät, lastensuojelun alalla työskentelevät, koulutuksen järjestäjät ja terveydenhuollon tuottajat. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä poliisien, työsuojelutarkastajien, rajavartioiden, syyttäjien ja tuomareiden valmiuksien kehittämiseen sen osalta, miten uhrien kanssa työskennellään rikosoikeudenkäynnin aikana, miten havaitaan merkkejä siitä, että kyse on ihmiskaupan uhrista, ja miten uhreja ohjataan tukipalveluihin sovellettavien menettelyjen mukaisesti. Tapauksissa, joissa on mukana ihmiskaupan lapsiuhreja, tarvitaan hyvin koulutettuja viranomaisia, jotka ovat perillä lapsiuhrien erityisistä haavoittuvuuksista sekä lasten rikosoikeudellisten menettelyjen aikaisista oikeuksista ja suojelutarpeista.

Oikeusalan ammattilaisten koulutus, joka koskee rikosoikeuden alalla tehtävään oikeudelliseen yhteistyöhön käytettävissä olevia välineitä, tehostaa vastaisuudessa osaltaan

⁴¹ Vuosina 2017 ja 2018 EU:ssa nostettiin 6 163 syytettä ja annettiin 2 426 tuomiota ihmiskaupparikoksista. COM(2020) 661 final, 20.10.2020.

lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten sekä muiden asiaankuuluvien toimijoiden, kuten työsuojelutarkastajien tai työmarkkinaosapuolten, välistä yhteistyötä.

Komissio aikoo rahoittaa ja koordinoita rajatylittävään ja valtioiden väliseen yhteistyöhön liittyvien lainvalvonnan valmiuksien kehittämistoimia, kuten simulaatioharjoituksia. Lisäksi komissio aikoo yhdessä Eurojustin kanssa edistää ihmiskaupan torjuntaan erikoistuneiden syyttäjien työryhmän perustamista, jotta voidaan tehostaa oikeudellista yhteistyötä. Näillä toimilla luodaan mahdollisuuksia lisätä lainvalvontaan liittyvää ja oikeudellista yhteistyötä. Toimien avulla voidaan myös laatia ohjeita yhteistyötä varten.

4.3. Ihmiskauppiain digitaaliseen liiketoimintamalliin puuttuminen

Järjestäytyneet rikollisryhmät **sopeuttavat nopeasti toimintatapansa ja liiketoimintamallinsa** kysyntärakenteiden muutoksia vastaaviksi. Covid-19-pandemian aikana ihmiskauppiat ovat siirtyneet yhä enemmän verkkoon ihmiskaupan kaikkien vaiheiden osalta. Ihmiskauppiat käyttävät digitaalista ympäristöä uhrien värväämiseen ja hyväksikäyttöön, uhrien kuljetuksen ja majoituksen järjestämiseen, uhrien mainostamiseen verkossa ja tarjoamiseen mahdolliselle asiakaskunnalle, uhrien valvontaan, rikoksentehtävien väliseen viestintään ja rikoshyödyn piilottamiseen.⁴² Teknologia on laajentanut rikollisten mahdollisuuksia harjoittaa ihmiskauppaa hyväksikäytön eri muotoja varten. Näitä ovat erityisesti seksuaalinen hyväksikäyttö, mutta myös työvoiman hyväksikäyttö, elinten poistaminen, lasten laitton adoptio ja pakkoavioliitot. Lapset ovat erityisen suuressa vaarassa joutua ihmiskauppiain uhreiksi verkossa. Rikolliset ovat onnistuneet hyödyntämään digitaalisen ajan uusimpia mahdollisuuksia, kun taas lainvalvontaviranomaiset kohtaavat suuria haasteita yrittäessään pysyä kehityksen tahdissa, kuten pyrkiessään löytämään voimakkaasti lisääntyvistä verkkomainoksista merkkejä hyväksikäytöstä ja saamaan merkityksellisiä digitaalisia todisteita.⁴³

Digitaalisen ajan lainvalvonta- ja oikeusviranomaisille aiheuttamat ihmiskaupan torjuntaan liittyvät haasteet olisi pyrittävä ratkaisemaan järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevassa EU:n strategiassa vuosiksi 2021–2025 esitetyn moderneja lainvalvontatoimia ja teknologista kehitystä koskevan horisontaalisen painopisteen mukaisesti. Europol voi tukea ihmiskauppiain käyttämän internetsisällön havaitsemisen tehostamista. Teknologian hyödyntäminen mahdollisimman tehokkaalla tavalla ja tukeutuminen digitaaliseen todistusaineistoon voivat helpottaa uhrien tilannetta rikosoikeudenkäynnissä. Esimerkiksi tarve tukeutua uhrien todistajanlausuntoihin vähenisi, jos löydettäisiin muunlaista todistusaineistoa, ja uhrit välttyisivät traumalta, johon ihmiskauppiain kohtaaminen oikeudessa heidät altistaisi.

Verkkoalustoilla on tällä hetkellä velvollisuus poistaa laitonta sisältöä. Se perustuu sähköistä kaupankäyntiä koskevaan direktiiviin ja sitä on vahvistettu digitaalisia palveluja koskevalla säädösehdotuksella⁴⁴. Näiden lisäksi komissio aikoo käydä **vuoropuhelua asiaankuuluvien internet- ja teknologiayritysten** kanssa, jotta verkkoalustojen käyttöä uhrien värväykseen ja hyväksikäyttöön voidaan vähentää. Komissio aikoo myös tukea jäsenvaltioiden kansallisella tasolla mahdollisesti käymää vastaavaa vuoropuhelua. Internetpalveluntarjoajat ja asiaan

⁴² Europol, The challenges of countering human trafficking in the digital era (2020). Ks. myös COM(2020) 661 final, 20.10.2020; SWD(2020) 226 final, 20.10.2020; Euroopan parlamentin päätöslauselma 10. helmikuuta 2021 ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta annetun direktiivin 2011/36/EU täytäntöönpanosta, 2020/2029(INI).

⁴³ Europol, vakavaa ja järjestäytynyttä rikollisuutta koskevaa EU:n uhkakuvaa-arviota koskeva raportti 2021 (EU SOCTA), 12. huhtikuuta 2021.

⁴⁴ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-services-act-package>

liittyvät yritykset ovat osa ratkaisua, jossa ihmiskaupan torjuntatoimia tuetaan tunnistamalla ja poistamalla verkkomateriaalia, joka liittyy ihmiskaupan uhrien riistoon ja hyväksikäyttöön.⁴⁵ Siksi kannustetaan yhteistyöhön yksityisen sektorin kanssa, jotta voidaan hyödyntää innovaatioita ja asiantuntemusta ihmiskaupan ehkäisyä ja torjuntaa tukevien, teknologiaan perustuvien ratkaisujen kehittämiseen. Internetin ja sosiaalisen median turvallista käyttöä koskevat ennaltaehkäisy- ja tiedotustoimet voisivat muiden toimien ohella osaltaan vähentää lapsikaupan riskiä.

Keskeiset toimet:

Komissio aikoo

- parantaa ihmiskauppaa koskevien tietojen kirjaamista ja keräämistä sen varmistamiseksi, että käytettävissä on luotettavia ja vertailukelpoisia tietoja räätälöityjen toimien perustaksi
- edistää ihmiskaupan torjuntaan erikoistuneiden syyttäjien työryhmän perustamista
- tehostaa lainvalvontaviranomaisten toiminnan koordinoitua rajatylittävissä ja kansainvälisissä tapauksissa ja tukea usean sidosryhmän koordinoitua toimintaa, esimerkiksi rahoittamalla simulaatioharjoituksia
- tehostaa jäsenvaltioiden välistä lainvalvontaan liittyvää ja oikeudellista yhteistyötä sisäisen turvallisuuden rahastosta rahoitettavien konkreettisten operatiivisten hankkeiden avulla
- käydä vuoropuhelua yksityisen sektorin ja digitaalisten toimialojen kanssa ja edistää parhaiden käytäntöjen vaihtoa EU:n virastojen tuella.

Jäsenvaltioita kehoitetaan

- parantamaan ihmiskauppaa koskevien tietojen kansallista kirjaamista ja keräämistä
- hyödyntämään Europolin tuella kaikkia nykyisiä operatiivisen yhteistyön välineitä, kuten yhteisiä tutkintaryhmiä, ja tekemään operatiivista yhteistyötä EMPACTin puitteissa
- vaihtamaan järjestelmällisesti tietoja ihmiskauppaa koskevista tutkimuksista Europolin tuella
- parantamaan lainvalvonnan digitaalisia valmiuksia ja asiantuntemusta, jotta pysytään teknisen kehityksen tasalla.

5. Uhrien, erityisesti naisten ja lasten, suojeleminen, tukeminen ja voimaannuttaminen

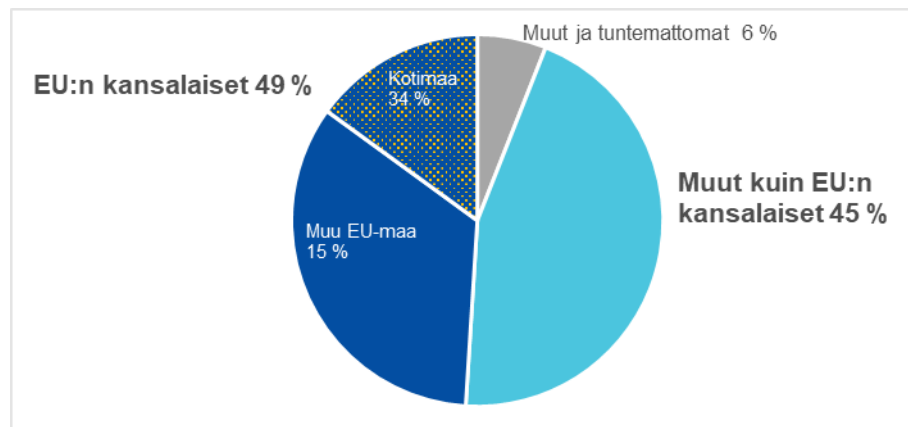
Ihmiskauppa on vakava perusoikeuksien loukkaus, joka aiheuttaa suurta kärsimystä ja pitkäaikaista haittaa uhreille. Uhrien oikeuksia koskevaan EU:n strategiaan (2020–2025)⁴⁶ ja kokonaisvaltaiseen lasten oikeuksia koskevaan EU:n strategiaan⁴⁷ sisältyvien kattavien toimien lisäksi tässä strategiassa ehdotetaan toimenpiteitä, joilla pyritään parantamaan

⁴⁵ COM(2020) 661 final, 20.10.2020.

⁴⁶ Komission tiedonanto Uhrien oikeuksia koskeva EU:n strategia (2020–2025), COM(2020) 258 final, 24.6.2020.

⁴⁷ Komission tiedonanto Lasten oikeuksia koskeva EU:n strategia, COM(2021) 142 final, 24.3.2021.

ihmiskaupan uhrien tilannetta. **Ihmiskauppa seksuaalista hyväksikäyttöä varten**⁴⁸ eli yleisin ihmiskaupan muoto on sukupuoleen perustuvan väkivallan muoto, jonka juuret ovat syvällä sukupuolten epätasa-arvossa. Naisten ja tyttöjen alttiutta joutua ihmiskaupan uhreiksi lisäävät useat tekijät, kuten sukupuolten epätasa-arvo, köyhyys, sosiaalinen syrjäytyminen, etninen alkuperä ja syrjintä.⁴⁹ EU:n tason tiedot tuovat esiin ihmiskaupan sukupuoliulottuvuuden. Lähes kolme neljäsosaa (72 prosenttia) kaikista uhreista EU:ssa ja 92 prosenttia seksuaalista hyväksikäyttöä varten tapahtuvan ihmiskaupan uhreista on **naisia ja tyttöjä**. Lähes neljäsosa kaikista ihmiskaupan uhreista on **lapsia**. Suurin osa lapsiuhreista on EU:n kansalaisia ja seksuaalista hyväksikäyttöä varten tapahtuvan ihmiskaupan uhreja.⁵⁰ Muuttajalapset ja erityisesti ilman huoltajaa olevat muuttajalapset ovat erityisen alttiita joutumaan ihmiskaupan uhreiksi.⁵¹ Ehdotetuissa toimitissa otetaan huomioon nämä ilmenemismuodot ja käsitellään muiden haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien tilannetta sekä näiden välisiä yhteyksiä. Kyseisiä ryhmiä ovat muun muassa hlbtq-henkilöt, vammaiset⁵² sekä etnistä vähemmistöä edustavat henkilöt, kuten syrjäytyneiden romaniyhteisöjen jäsenet. Romaniyhteisöjen nuoret naiset ja alaikäiset ovat erityisen alttiita hyväksikäytölle ja ihmiskaupalle⁵³ useiden sosioekonomisten tekijöiden, kuten moniulotteisen köyhyyden, romanivastaisuuden, alhaisen koulutustason, epävarmojen asuinolojen, sosiaalisen syrjäytymisen ja syrjinnän, vuoksi.⁵⁴



Kaavio 3. EU:n kansalaisten ja muiden kuin EU:n kansalaisten osuus ihmiskaupan rekisteröidyistä uhreista EU:ssa vuosina 2017 ja 2018

⁴⁸ Vuosina 2017 ja 2018 kaikista rekisteröidyistä ihmiskaupan uhreista 60 prosenttia joutui seksuaalisen hyväksikäytön uhriksi.

⁴⁹ Euroopan parlamentin päätöslauselma, 2020/2029(INI).

⁵⁰ Vuosina 2017 ja 2018 lapsiuhreista 78 prosenttia oli tyttöjä, 60 prosenttia lapsiuhreista oli joutunut ihmiskaupan uhriksi seksuaalisen hyväksikäytön tarkoituksessa ja kolme neljäsosaa (75 prosenttia) kaikista lapsiuhreista oli EU:n kansalaisia. On syytä muistaa, että poikien, myös muuttajalasten, ihmiskauppa ja hyväksikäyttö, erityisesti seksuaalinen hyväksikäyttö, on EU:n tasolla ilmiö, josta ei aina ilmoiteta.

⁵¹ Ks. komission tiedonanto Lasten suojelu muuttoliikkeen yhteydessä, COM(2017) 211 final, 12.4.2017.

⁵² Vammaisia henkilöitä, jotka myös ovat erityisen alttiita ihmiskaupalle, väkivallalle ja hyväksikäytölle, koskevia toimia aiotaan toteuttaa vuosiksi 2021–2030 laaditun vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan strategian (COM(2021) 101 final, 3.3.2021) mukaisesti turvallisuuden ja suojelun alalla.

⁵³ Child Trafficking among Vulnerable Roma Communities (2015), https://csd.bg/fileadmin/user_upload/publications_library/files/22588.pdf

⁵⁴ Komissio hyväksyi 7. lokakuuta 2020 EU:n strategiakehyksen, joka koskee romanien tasa-arvoa, osallisuutta ja osallistumista ja jolla pyritään varmistamaan Euroopan suurimman etnisen vähemmistön todellinen tasa-arvo ja sosioekonominen osallisuus sekä edistämään sen jäsenten osallistumista (COM(2020) 620 final, 7.10.2020). Tavoitteena on torjua köyhyyttä, romanivastaisuutta ja syrjintää.

Uhrien varhainen **tunnistaminen** on ratkaisevan tärkeää, jotta voidaan auttaa, tukea ja suojella ihmiskaupan uhreja viipymättä. Se myös antaa poliisille ja syyttäväviranomaisille paremmat edellytykset tutkia rikoksia ja rangaista ihmiskauppiaita. Etulinjan ammattihenkilöstö, kuten rajavartijat, poliisit, sosiaalityöntekijät ja työsuojelutarkastajat, ovat tässä suhteessa ratkaisevassa asemassa. Kansalaisjärjestöjen osallistuminen uhrien tunnistamiseen ja tukipalveluihin ohjaamiseen on haaste, samoin rajatylittävään uhrien tukemiseen osallistuvien ammattilaisten koulutuksen puuttuminen.⁵⁵

Jotta nykytilannetta voidaan parantaa, uhrien ennakoivan varhaisen tunnistamisen jälkeen on tuettava voimakkaasti uhrien tarpeisiin vastaamista. **Uhrien auttamisen, tukemisen ja suojelemisen** varmistaminen on kuitenkin edelleen haasteellista. Uhreilla on usein vaikeuksia oikeuksiensa käytössä. Uhrien erityisiä tarpeita ja olosuhteita, jotka vaihtelevat heidän hyväksikäyttönsä muodon, sukupuolensa ja ikänsä mukaan, ei oteta järjestelmällisesti huomioon. Ihmiskaupan uhrien mahdollisuuksia saada korvausta vaikeuttavat monet tekijät, kuten menettelyjen monimutkaisuus.⁵⁶ Uhrien olisi myös voitava ilmoittaa rikoksista ilman tarvetta pelätä kostotoimia tai toissijaista uhriksi joutumista rikosoikeudellisten menettelyjen aikana.⁵⁷ Heitä ei saisi rangaista rikoksista, jotka heidät on pakotettu tekemään hyväksikäyttönsä aikana.⁵⁸ Heitä olisi kohdeltava oikeuksien haltijoina ilman ennakkoluuloja tai -asenteita. Lisäksi uhrien mahdollisuudet **rakentaa elämänsä uudelleen** ovat edelleen rajalliset, sillä sopeutus- ja kuntoutusohjelmissa on edelleen kehittämisen varaa ja mahdollisuudet kestäviin ratkaisuihin, kuten työmarkkinoille integroitumiseen, ovat vähäiset.⁵⁹

Komissio aikoo **tukea jäsenvaltioiden toimia**, joilla pyritään parantamaan uhrien varhaista tunnistamista sekä heidän ohjaamistaan avun, tuen ja suojelun piiriin heidän erityistarpeensa ja hyväksikäyttönsä muoto huomioon ottaen. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä lapsiuhreihin ja lapsiin, jotka ovat vaarassa joutua ihmiskaupan uhreiksi. Olisi varmistettava järjestelmällinen kadonneista lapsista ilmoittaminen ja hälytysten antaminen, jotta varhainen tunnistaminen olisi mahdollista, sekä lapsiuhreille räätälöity ohjaamisen menettelyt, holhoojien pikainen nimittäminen ja tehokas, maksuton oikeusapu. Komissio aikoo edistää muun muassa toimia, joilla järjestetään työssään ihmiskaupan uhreja todennäköisesti kohtaaville ammattilaisille (kuten lainvalvonta- ja oikeusviranomaisille, työsuojelutarkastajille, maahanmuutto- ja turvapaikkaviranomaisille, rajavartijoille, sosiaalityöntekijöille sekä uhreja tukevalle henkilöstölle ja terveydenhuoltohenkilöstölle) **sukupuolisensitiivistä ja lasten oikeudet huomioon ottavaa lähestymistapaa koskevaa koulutusta**, ja kehittää **ohjeita, työkalupakkeja ja parhaiden käytäntöjen vaihtamista** ammattilaisten kesken, jotta voidaan parantaa kansallisia rakenteita, kuten kansallisia ohjausjärjestelmiä, ja yhteistyötä uhrien tunnistamiseksi, auttamiseksi ja tukemiseksi.

Jäsenvaltiot ovat toteuttaneet ihmiskaupan vastaisen direktiivin mukaisesti toimenpiteitä luodakseen tarkoituksenmukaiset mekanismit, niin kutsutut ohjausjärjestelmät, uhrien tunnistamiseksi varhaisessa vaiheessa samoin kuin heidän auttamisekseen ja tukemisekseen.

⁵⁵ Study on reviewing the functioning of Member States' National and Transnational Referral Mechanisms (2020).

⁵⁶ SWD(2020) 226 final, 20.10.2020.

⁵⁷ Ks. myös uhrien oikeuksia koskevan EU:n strategian (2020–2025) tavoitteet, COM(2020) 258 final, 24.6.2020.

⁵⁸ Ks. uhrien rankaisematta jättämiseen liittyvä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen 16. helmikuuta 2021 antama päätös V.C.L. ja A.N. v. Yhdistynyt kuningaskunta.

⁵⁹ Study on reviewing the functioning of Member States' National and Transnational Referral Mechanisms (2020).

Euroopan komissio on tehnyt jäsenvaltioiden kansallisia ja valtioiden välisiä ohjausjärjestelmiä koskevan tutkimuksen⁶⁰. Tutkimuksessa todettiin seuraavat kehityskohteet: mahdollisten uhrien havaitseminen, asianmukaisen majoituksen järjestäminen (erityisesti lapsiuhreille), kaikkien toimijoiden (myös kansalaisjärjestöjen) välisen yhteistyön tehostaminen sekä toimenpiteiden vaikutusten ja tulosten seurannan parantaminen ohjausprosessin kaikissa vaiheissa. Komissio aikoo nykyisen kansallisen ja valtioiden välisen yhteistyön huomioon ottaen tehostaa toimia, joilla parannetaan uhrien tukea ja ohjausta rajatylittävissä tilanteissa. Tavoitteena on **perustaa yhteistyötä varten eurooppalainen ohjausjärjestelmä** asiaankuuluvien EU:n virastojen (kuten Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston, Euroopan unionin perusoikeusviraston, Euroopan tasa-arvoinstituutin ja CEPOLin) tuella.

Tukea jäsenvaltioille tarjoavat myös ne **10 EU:n virastoa**⁶¹, jotka allekirjoittivat vuonna 2018 yhteisen sitoumuksen tehdä yhteistyötä ihmiskaupan torjumiseksi. Komissio koordinoi niiden kunkin toimivaltuuksien mukaisesti tehtävää yhteistyötä, jolla vastataan ihmiskauppaan liittyviin haasteisiin. Virastot raportoivat yhdessä omista tehtävistään ja toimistaan tiedottaakseen jäsenvaltioille entistä paremmin mahdollisuuksistaan auttaa uhrien varhaisessa tunnistamisessa ja suojelemisessa sekä kannustaakseen jäsenvaltioita tekemään tiiviimpää yhteistyötä kanssaan tällä alalla.

Jotta voidaan puuttua ihmiskauppaan paikallisella, alueellisella ja valtioiden välisellä tasolla sekä hyödyntää käytettävissä olevia EU:n rahoitusvälineitä, komissio aikoo edistää asiaankuuluvien **kansallisten ja paikallisten viranomaisten sekä alueiden, kaupunkien ja kuntien** välistä **yhteistyötä**. Komissio pyrkii tekemään entistä tiiviimpää yhteistyötä Euroopan talous- ja sosiaalikomitean ja alueiden komitean sekä asianomaisten kumppaneiden kanssa ihmiskaupan torjumiseksi. Komission ja alueiden komitean allekirjoittamalla kotouttamiskumppanuudella⁶² tuetaan kaikkien muuttajien, myös EU:n ulkopuolelta tulevien ihmiskaupan uhrien, kotouttamista.

Ihmiskaupan uhreilla olisi oltava **mahdollisuus asianmukaiseen ja turvalliseen majoitukseen**, jonka avulla he voivat paeta ihmiskauppiaita ja joka vastaa heidän erityisiä tarpeitaan ja olosuhteitaan. Tarvitaan turvallisia suojakoteja lapsille, naisille ja miehille. Samaa sukupuolta oleville tarkoitetut suojakodit, joissa tarjotaan myös traumakeskeistä tukea, voivat edistää tehokkaasti uhrien toipumista. Tältä osin komissio aikoo mahdollistaa ihmiskaupan uhrien suojakotien – muun muassa ihmiskaupan nais- ja lapsiuhreille tarkoitettujen erityisten suojatilojen – tukemisen **kohdennetulla rahoituksella**, jota myönnetään turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastosta sekä sisäisen turvallisuuden rahastosta erityisten edellytysten täyttyessä ja kummankin rahaston toiminta-alan mukaisesti.

Sosiaaliset ja taloudelliset toimet sekä koulutustoimenpiteet ovat olennaisia uhrien **sopeuttamiseksi uudelleen yhteiskuntaan**. Komissio aikoo helpottaa ja edistää ohjelmia,

⁶⁰ Ks. edellinen alaviite.

⁶¹ Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston (EASO), Euroopan unionin lainvalvontayhteistyöviraston (Europol), vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen laaja-alaisten tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaavan Euroopan unionin viraston (eu-LISA), Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskuksen (EMCDDA), Euroopan oikeudellisen yhteistyön yksikön (Eurojust), Euroopan tasa-arvoinstituutin (EIGE), Euroopan raja- ja merivartiostuviraston (Frontex), Euroopan unionin perusoikeusviraston (FRA), Euroopan unionin lainvalvontakoulutusviraston (CEPOL) ja Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätiön (Eurofound) johtajat allekirjoittivat yhteisen sitoumuksen tehdä yhteistyötä ihmiskaupan torjumiseksi.

⁶² https://ec.europa.eu/home-affairs/news/european-commission-committee-regions-partnership-integration_en

joilla tuetaan uhrien toipumista ja sopeutumista, kuten erikoistuneita terveyspalveluja taikka psykologisia tai oikeudellisia palveluja, sekä tarjotaan koulutus- ja taloudellisia mahdollisuuksia. Komissio aikoo kannustaa jäsenvaltioita toteuttamaan yhteisölähtöisiä ja vertaismentorointiin perustuvia ohjelmia, joihin ihmiskaupan uhrit osallistuvat ja joilla tarjotaan koulutus-, työllistymis- ja voimaantumismahdollisuuksia.

Ihmiskaupan uhreilla, jotka eivät ole EU:n kansalaisia, on vielä enemmän vaikeuksia. Ihmiskaupan uhrien erityistilanne edellyttää erityistä harkintaa oleskelulupia myönnettäessä. EU:n nykyisten sääntöjen mukaan oleskeluluvan edellytyksenä voi olla se, että uhri tekee yhteistyötä rikosoikeudellisissa menettelyissä.⁶³ Lisäksi jäsenvaltiot soveltavat eri tavoin harkinta-aikaa⁶⁴, joka on annettava uhreille, jotka eivät ole EU:n kansalaisia, ja jonka aikana heille annettava tuki on varmistettava. Jäsenvaltioiden olisi kiinnitettävä erityistä huomiota ihmiskaupan uhrien erityiseen tilanteeseen, kun EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisia aiotaan siirtää maahan, johon he saapuivat ensimmäiseksi.⁶⁵ Ihmiskauppiat voivat päästä uhreihin paremmin käsiksi, ja nämä voivat olla vaarassa joutua uudelleen ihmiskaupan uhreiksi. Lisäksi muuttajalapsia varten olisi otettava käyttöön erityisiä suojatoimia sen varmistamiseksi, että heidän oikeuksiaan kunnioitetaan koko menettelyjen ajan.⁶⁶ Kotouttamista ja osallisuutta koskeva toimintasuunnitelma 2021–2027⁶⁷ sisältää myös ihmiskaupan uhreja koskevia toimenpiteitä.

EU:n ihmiskaupan vastaisessa direktiivissä asetetaan **vähimmäisvaatimukset** myös uhrien tukemiselle ja suojelemiselle. Komissio aikoo arvioida, miten edellä esitettyihin ihmiskaupan vastaiseen direktiiviin liittyviin huolenaiheisiin voidaan puuttua entistä paremmin, esimerkiksi soveltamalla uhrien tukemiseen ja suojelemiseen vahvaa sukupuoliulottuvuutta⁶⁸ ja jättämällä uhrit rankaisematta rikoksista, jotka heidät on pakotettu tekemään, sekä ihmiskaupan uhreille myönnettävästä oleskeluluvasta vuonna 2004 annetun neuvoston direktiivin⁶⁹ osalta.

Keskeiset toimet:

Komissio aikoo

- tehostaa valmiuksien kehittämistä ja parhaiden käytäntöjen jakamista, jotta ihmiskaupan

⁶³ Ks. neuvoston direktiivi 2004/81/EY, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, oleskeluluvasta, joka myönnetään yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa tekeville kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat ihmiskaupan uhreja tai jotka ovat joutuneet laittomassa maahantulossa avustamisen kohteiksi, 6 ja 8 artikla, EUVL L 261, 6.8.2004. Kansalaisjärjestöt ovat tuoneet esiin niiden uhrien määrän, jotka eivät ole EU:n kansalaisia, ja direktiivin nojalla myönnettyjen oleskelulupien määrän välisen eron.

⁶⁴ Vuonna 2004 annetun oleskelulupadirektiivin mukaan kyseisille kolmannen maan kansalaisille annetaan harkinta-aika, 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 (harkinta-aika).

⁶⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013, 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, EUVL L 180, 29.6.2013.

⁶⁶ Komission tiedonanto Palauttamista ja takaisinottoa koskevan yhteistyön kehittäminen osana oikeudenmukaista, toimivaa ja kokonaisvaltaista EU:n muuttoliikepolitiikkaa, COM(2021) 56 final, 10.2.2021.

⁶⁷ Komission tiedonanto Kotouttamista ja osallisuutta koskeva toimintasuunnitelma 2021–2027, COM(2020) 758 final, 24.11.2020.

⁶⁸ Komissio toteuttaa EU:ssa vuosiksi 2020–2025 laadittuun sukupuolten tasa-arvostrategiaan (COM(2020) 152 final, 5.3.2020) sisältyviä sitoumuksia esimerkiksi ehdottamalla lainsäädäntöaloitetta, joka koskee sukupuolittuneen väkivallan ja perheväkivallan torjuntaa.

⁶⁹ Neuvoston direktiivi 2004/81/EY, EUVL L 261, 6.8.2004.

uhrit tunnistetaan erityisesti haavoittuvien ryhmien keskuudesta, myös tarjoamalla erityistä rahoitusta poliisien, sosiaalityöntekijöiden, työsuojelutarkastajien ja rajavartioiden koulutukseen

- edistää uhrien uudelleen sopeuttamiseen ja voimaannuttamiseen tähtääviä ohjelmia ja asiaan liittyvien parhaiden käytäntöjen vaihtoa
- tehostaa yhteistyötä eurooppalaisen ohjausjärjestelmän perustamiseksi
- mahdollistaa kohdennetun rahoituksen, jolla tuetaan ihmiskaupan uhreille tarkoitettuja erikoistuneita suojakoteja, muun muassa ihmiskaupan nais- ja lapsiuhreille tarkoitettuja erikoistuneita suojatiloja, turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastosta sekä sisäisen turvallisuuden rahastosta
- varmistaa EU:n ulkopuolisissa kumppanimaissa kansalaisjärjestöille ja maahanmuuttajien resurssikeskuksille myönnettävän rahoituksen, jolla annetaan ihmiskaupan uhreille tukea, kuten psykososiaalista tukea, ottaen huomioon sukupuolikohtaiset tarpeet ja lasten erityistarpeet
- tiivistää yhteistyötä Euroopan talous- ja sosiaalikomitean sekä alueiden komitean kanssa, jotta ihmiskaupan torjuntatoimien vaikutukset voidaan moninkertaistaa työmarkkinaosapuolten ja talouselämän osapuolten kanssa sekä paikallisella että alueellisella tasolla
- tehostaa EU:n ulkopuolisten maiden kanssa solmittuja kumppanuuksia, jotta voidaan varmistaa, että uhrien oikeudet taataan palauttamisprosessin kaikissa vaiheissa ja että he saavat erityistä räätälöityä apua ja suojelua paluun yhteydessä, kuten erityisiä suojatoimia, kun on kyse lapsista.

Komissio kehottaa jäsenvaltioita

- edistämään viranomaisille ja kaikille työssään ihmiskaupan uhreja todennäköisesti kohtaaville ammattilaisille annettavaa koulutusta, joka koskee sukupuolisensitiivistä ja lasten oikeudet huomioon ottavaa lähestymistapaa
- edistämään tiedotustoimia, joiden kohderyhmänä ovat etulinjan ammattilaiset, jotka työskentelevät ihmiskaupan uhrien hyväksikäytön kannalta riskialttiiden alojen ja ympäristöjen parissa
- luomaan turvallisia ympäristöjä, joissa uhrit voivat ilmoittaa rikoksista ilman tarvetta pelätä, että heidät asetetaan syytteeseen teoista, jotka ihmiskauppiat ovat pakottaneet heidät tekemään, ja ilman tarvetta pelätä toissijaista uhriksi joutumista taikka pelottelun tai kostotoimien kohteeksi joutumista rikosoikeudellisten menettelyjen yhteydessä
- parantamaan kansallisten ohjausjärjestelmien toimintaa
- tarjoamaan terveydenhuollon työntekijöille koulutusta monimuotoisuuden hallinnasta ja ihmiskaupan uhreiksi joutuneiden muuttajien tarpeista hyödyntäen EU:n terveysohjelmia
- mahdollistamaan yhteisölähtöisille ja vertaismentorointiin perustuville voimaannuttamisohjelmille myönnettävän rahoituksen.

6. Kansainvälinen ulottuvuus

Vuonna 2020 maailmassa todettiin 534 ihmiskauppavirtaa ja yli 120 maata ilmoitti yhteensä yli 140 alkuperämaasta peräisin olevista uhreista.⁷⁰ Ihmiskauppa on **kansainvälisen rikollisuuden** muoto. Puolet Euroopan unionissa tunnistetuista uhreista on EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisia. He tulevat pääasiassa Afrikasta, Länsi-Balkanin maista ja Aasiasta.⁷¹ Alhaisen tulotason maissa puolet ihmiskaupan uhreista on lapsia. Valtaosalla heistä on teetetty pakkotyötä.⁷² EU:n on siksi tehostettava toimiaan, joilla puututaan taloudelliseen hätään sekä autetaan perheitä ja yhteisöjä, jotta ne pystyvät vastustamaan kielteisiä selviytymiskeinoja entistä paremmin. Tämän strategian painopisteet, kuten ihmiskauppiain rikollisen liiketoimintamallin hajottaminen, kysynnän vähentäminen sekä uhrien suojeleminen ja voimaannuttaminen, olisi siksi otettava kaikilta osin huomioon EU:n ulkoisten politiikkojen yhteydessä.

Uhreja kaupataan EU:hun myös **eri ryhmistä koostuvien muuttovirtojen** mukana kaikkia reittejä hyödyntäen. Ihmissalakuljetus kytkeytyy usein muihin järjestäytyneen rikollisuuden muotoihin, kuten ihmiskauppaan. Nykyinen maailmanlaajuinen ja alueellinen muuttoliiketilanne lisää ihmiskaupan riskiä, kun ihmiskauppiat käyttävät turvapaikkamenettelyjä väärin esimerkiksi sekä oman että uhriensa aseman laillistamiseksi.⁷³ Uuden **muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen**⁷⁴ mukaisella maahanmuuttajien salakuljetuksen vastaisella EU:n toimintasuunnitelmalla häiritään vastaisuudessa ihmiskauppiain liiketoimintaa, kun nämä pyrkivät siirtämään uhrejaan Eurooppaan hyväksikäyttöä varten, ja torjutaan salakuljetusverkostoja. Lisäksi keskeinen osa sopimusta on luoda ja syventää kumppanuuksia lähtö-, kauttakulku- ja kohdemaiden kanssa. Siksi on tärkeää edistää **kansainvälistä yhteistyötä ja kumppanuuksia** hyödyntämällä mahdollisimman tehokkaasti ulkopolitiikan välineitä, yhteistyövälineitä ja rahoitusta⁷⁵, jotta voidaan jakaa ihmiskauppaa sekä siihen liittyviä rikoksia ja rikollisverkostoja koskevia rikostiedustelun tietoja ja muita tietoja. Jäsenvaltioiden ja EU:n ulkopuolisten maiden entistä tiiviimpää yhteistyötä helpotetaan ja tuetaan monilla **EU:n ulkopolitiikan välineillä**. Niitä ovat muun muassa EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittinen globaalistrategia, ihmisoikeuksia ja demokratiaa koskeva toimintasuunnitelma 2020–2024, sukupuolten tasa-arvon edistämistä koskeva EU:n toimintasuunnitelma (2021–2025) ja yhteinen tiedonanto Tavoitteena kokonaisvaltainen EU–Afrikka-strategia. EU:n laajentumisprosessin ja naapuruuspolitiikan lisäksi merkityksellisiä ovat muut välineet, kuten EU:n Länsi-Balkanin strategia, yhteinen tiedonanto Itäisen kumppanuuden politiikka vuoden 2020 jälkeen – Selviytymiskykyä parantava ja kaikkia hyödyttävä itäinen kumppanuus sekä yhteinen tiedonanto Uudistettu kumppanuus eteläisten naapurimaiden kanssa – Uusi Välimeren alueen toimintaohjelma. Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (YTPP) mukainen ulkoista turvallisuutta koskeva EU:n lähestymistapa on olennaisen tärkeä. Yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan siviili- ja sotilasoperaatioissa johdetaan toimia, joilla pyritään hajottamaan ihmissalakuljetukseen ja ihmiskauppaan osallistuvia

⁷⁰ UNODC, Global Report on Trafficking in Persons 2020 (2021). YK:n huumeiden ja rikollisuuden torjunnasta vastaava järjestö (UNODC) tarkoittaa termillä 'virta' yhden alkuperämaan ja yhden kohdemaan yhdistelmää, jossa havaittiin vähintään viisi uhria tarkasteluajanjakson aikana. Virtojen osalta vertailuvuotena käytettiin vuoden 2018 (tai tuoreimpia) tietoja. Jos maista ei ollut käytettävissä vuoden 2018 tietoja, käytettiin tuoreimpia tietoja vuodelta 2019, 2017 tai 2016.

⁷¹ Data collection on trafficking in human beings in the EU (2020).

⁷² Global Report on Trafficking in Persons 2020.

⁷³ Europol, ihmisten salakuljetusta tutkiva eurooppalainen keskus (EMSC), 4. vuotuinen toimintakertomus, 2020.

⁷⁴ Komission tiedonanto uudesta muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksesta, COM(2020) 609 final, 23.9.2020.

⁷⁵ Esimerkiksi naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välineen avulla.

järjestäytyneitä rikollisverkostoja.⁷⁶ Myös YTPP-siviilialan sopimuksen⁷⁷ mukainen entistä tiiviimpi yhteistyö oikeus- ja sisäasioista vastaavien virastojen kanssa tällä alalla on ratkaisevan tärkeää.

Nämä välineet ovat keskeisessä asemassa edistettäessä EU:n jäsenvaltioiden sekä **uhrien lähtö- ja kauttakulkumaiden** välistä tiiviimpää yhteistyötä. Eri maissa toimivien unionin edustustojen järjestelmällistä osallistumista toimintaan aiotaan helpottaa, ja tavoitteena on tiivis yhteistyö yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan operaatioiden kanssa tarvittaessa. Euroopan ulkosuhdehallinto on edelleen keskeisessä asemassa vahvistettaessa strategista ja operatiivista yhteistyötä kolmansien maiden ja kansainvälisten järjestöjen kanssa. Se hyödyntää kaikkia ulkoisen toiminnan välineitään, kuten korkean tason vuoropuhelua sekä EU:n edustustojen terrorismintorjunnan ja turvallisuusasiantuntijoiden verkostoa. YK:n järjestöjen ja kansainvälisten järjestöjen, kuten Yhdistyneiden kansakuntien huumausaine- ja kriminaalipolitiikan toimiston (UNODC) ja Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön, kanssa tehtävällä yhteistyöllä vahvistetaan maailmanlaajuisia toimia, erityisesti lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa.

Komissio tukee jäsenvaltioita ja EU:n ulkopuolisia kumppanimaita näiden pannessa täytäntöön kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaista **Yhdistyneiden Kansakuntien** yleissopimusta ja sen ihmiskauppaa koskevaa lisäpöytäkirjaa, joiden osapuolia EU ja sen jäsenvaltiot ovat. Lisäksi EU ja sen jäsenvaltiot ovat mukana hiljattain käynnistetyssä, ihmiskauppaa koskevan lisäpöytäkirjan täytäntöönpanoa koskevassa tarkastelumekanismissa. Komissio aikoo tehdä YK:n lisäpöytäkirjan osalta entistä tiiviimpää yhteistyötä asiankuuluvien toimijoiden kanssa, muun muassa YK:ssa perustetun, ihmiskaupan torjuntaa käsittelevän järjestöjen välisen koordinoitiryhmän (Inter-Agency Coordination Group against Trafficking in Persons, ICAT) kanssa. Komissio aikoo myös tehdä tiivistä yhteistyötä **Euroopan neuvoston** ja sen ihmiskaupan vastaisen toiminnan asiantuntijaryhmän kanssa⁷⁸ tässä strategiassa määriteltyjen painopisteiden mukaisesti.

Ulkoisissa toimissa olisi otettava huomioon asiaan liittyvät YK:n **kestävän kehityksen tavoitteet**, joissa keskitytään ihmiskauppaan⁷⁹. Tässä yhteydessä **EU:n kauppapolitiikalla** edistetään kestävän kehityksen tavoitteita, myös ihmisoikeuksia ja työnormeja. Komissio aikoo tarkastella, voitaisiinko nykyiset ihmiskaupan vastaiset kansainväliset normit ottaa paremmin huomioon **kauppasopimusten** täytäntöönpanossa ja noudattamisen valvonnassa, erityisesti hyödyntämällä päättäväisemmin ihmisoikeuslauseketta.

Komissio on tyytyväinen hiljattain hyväksyttyyn EU:n **maailmanlaajuiseen ihmisoikeuspakotejärjestelmään**⁸⁰, jonka mukaan Euroopan unioni voi kohdentaa maailmanlaajuisesti toimenpiteitä yksilöihin, yhteisöihin ja elimiin, jotka ovat vastuussa vakavista ihmisoikeusloukkauksista tai -rikkomuksista tai osallisia niihin tai jotka liittyvät

⁷⁶ Esimerkiksi EUBAM Libya ja EUNAVFOR MED IRINI.

⁷⁷ Neuvosto ja jäsenvaltiot hyväksyivät 19. marraskuuta 2018 päätelmät YTPP-siviilialan sopimuksen tekemisestä. Ks. neuvoston päätelmät: <https://www.consilium.europa.eu/fi/press/press-releases/2018/11/19/civilian-common-security-and-defence-policy-eu-strengthens-its-capacities-to-act/>

⁷⁸ Neuvoston päätelmät: EU:n painopisteet Euroopan neuvoston kanssa vuosina 2020–2022 tehtävälle yhteistyölle, 9283/20, 13. heinäkuuta 2020.

⁷⁹ Kestävän kehityksen tavoitteet 5.2 (naisiin ja tyttöihin kohdistuva väkivalta), 8.7 (pakkotyö ja ihmiskauppa) ja 16.2 (lapsiin kohdistuva väkivalta ja lasten kiduttaminen).

⁸⁰ Neuvoston päätös (YUTP) 2020/1999, annettu 7 päivänä joulukuuta 2020, rajoittavista toimenpiteistä vakavien ihmisoikeusloukkausten ja -rikkomusten torjumiseksi, EUVL L 410 I, 7.12.2020; neuvoston asetus (EU) 2020/1998, annettu 7 päivänä joulukuuta 2020, rajoittavista toimenpiteistä vakavien ihmisoikeusloukkausten ja -rikkomusten torjumiseksi, EUVL L 410 I, 7.12.2020.

niihin. Pakotejärjestelmän mukaan neuvosto voi määrätä luetteloon merkityille yksilöille ja yhteisöille matkustuskieltoja, jäädyttää näiden varat ja evätä varojen tai taloudellisten resurssien asettamisen näiden saataville.

Keskeiset toimet:**Komissio aikoo**

- hyväksyä maahanmuuttajien salakuljetuksen vastaisen EU:n toimintasuunnitelman vuosiksi 2021–2025
- tehostaa yhteistyötä EU:n ulkopuolelta tulevien ihmiskaupan uhrien alkuperä- ja kauttakulkumaiden sekä kansainvälisten ja alueellisten kumppaneiden kanssa, mukaan lukien kansainväliset järjestöt
- hyödyntää ihmisoikeusvuoropuheluita ja turvallisuusalan vuoropuheluita toimiessaan yhdessä kumppanimaiden kanssa
- tehostaa yhteistyötä Euroopan neuvoston ja sen ihmiskaupan vastaisen toiminnan asiantuntijaryhmän kanssa
- tukea Euroopan ulkosuhdehallinnon työtä, jolla eri maissa toimivat unionin edustustot otetaan järjestelmällisesti mukaan toimintaan, säännöllisellä ja kohdennetulla viestinnällä, toiminnalla ja tietojenvaihdolla.

Komissio kehottaa jäsenvaltioita

- tehostamaan ihmiskauppaa koskevien tietojen ja siihen liittyviä rikoksia ja rikollisverkostoja koskevien tietojen jakamista ja niitä koskevaa rikostiedustelua sekä edistämään rajatylittävää ja kansainvälistä operatiivista ja oikeudellista yhteistyötä maissa, joissa ihmiskauppaa esiintyy merkittävästi, erityisesti Länsi-Balkanin maissa, Euroopan naapuruuspolitiikan piiriin kuuluvissa maissa, Afrikassa, Lähi-idässä ja Kaakkois-Aasiassa, myös EU:n virastojen, kuten Europolin ja Eurojustin, tuella.

7. Päätelmät

Ihmiskauppa on vakava ja monitahoinen rikos, jonka kohteiksi joutuvat lähinnä naiset ja lapset. Se tuo rikollisille valtavia tuloja mutta aiheuttaa uhreille suunnatonta kärsimystä ja yhteiskunnalle suuria kustannuksia. Vaikka viime vuosikymmenen aikana on edistytty EU:n toteuttamien ihmiskaupan torjuntatoimien vahvistamisessa, kuka tahansa haavoittuvassa asemassa oleva henkilö on yhä suuressa vaarassa joutua ihmiskaupan kohteeksi. Ihmiskauppa vaikuttaa yhteiskunnan rakenteisiin, oikeusvaltioperiaatteeseen ja kestäväan kehitykseen EU:n jäsenvaltioissa ja kumppanimaissamme.

Komissio esittää tällä strategialla uudistetun sitoumuksen ja vahvan politiikkakehyksen, jotta voidaan suojella haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä ihmiskaupalta, voimaannuttaa uhreja, tuoda rikoksenteijät oikeuden eteen ja suojata yhteisöjämme. Tämän sitoumuksen keskiössä ovat naiset ja lapset.

Tässä strategiassa esitetyt painopisteet ja toimet toteutetaan vuosina 2021–2025. Samaan aikaan komissio on valmis reagoimaan nopeasti mahdolliseen uuteen kehitykseen tai uusiin kehityssuuntiin jatkuvan seurannan ja analyysien perusteella sen mukaan, miten ihmiskauppa kehittyy niin EU:ssa kuin sen ulkopuolellakin. EU:n ja jäsenvaltioiden on yhdessä pysyttävä rikollisten, käyttäjien ja uhrien hyväksikäyttäjien edellä.

Komissio on sitoutunut tämän strategian oikea-aikaiseen ja tehokkaaseen täytäntöönpanoon. Koska ihmiskaupan torjunta edellyttää kaikkien osallistumista, komissio aikoo tehdä tiivistä yhteistyötä kaikkien kumppaneiden kanssa, jotta suunniteltujen toimien vaikutukset voidaan maksimoida. Ihmiskaupan torjunnan koordinaattori auttaa varmistamaan koordinoinnin ja johdonmukaisuuden EU:n toimielinten, EU:n virastojen, jäsenvaltioiden ja kansainvälisten toimijoiden kesken tämän strategian täytäntöönpanossa. Yhdessä toimiminen on ihmiskaupan torjunnassa olennaista sen kannalta, että voidaan varmistaa Euroopan turvallisuus, suojella haavoittuvassa asemassa olevia ihmisiä ja taloutta sekä turvata oikeusvaltioperiaate ja perusoikeudet.

Komissio seuraa tämän strategian täytäntöönpanoa ja raportoi siitä säännöllisesti myös Euroopan parlamentille ja neuvostolle.