

Bryssel 19.5.2016
COM(2016) 267 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Kertomus edistymisestä ihmiskaupan torjunnassa (2016)

**(ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta
annetun direktiivin 2011/36/EU 20 artiklassa edellytetty)
{SWD(2016) 159 final}**

I. TAUSTA

Ihmiskauppa tarkoittaa aikuisten ja lasten ostamista, myymistä ja hyväksikäyttöä. Ilmiö vaikuttaa kielteisesti yksilöihin, yhteiskuntaan ja talouteen. **Ihmiskauppiat käyttävät hyväksi ihmisten haavoittuvuutta**, jota voivat pahentaa erilaiset tekijät, kuten köyhyys, syrjintä, sukupuolten epätasa-arvo, naisiin kohdistuva väkivalta, koulutukseen pääsyn vaikeus, etniset konfliktit ja luonnonkatastrofit.

Ihmiskauppa on rikos, jota edistävät kysyntä ja voitontavoittelu. Sekä laillisessa että laittomassa taloudessa syntyvät voitot johtavat tarjonnan ja kysynnän monimutkaiseen vuorovaikutukseen, johon on puututtava, jotta tämänkaltaisesta rikollisuudesta päästään eroon.

Ihmiskauppa on räikeä perusoikeuksien loukkaus, joka on nimenomaisesti kielletty Euroopan unionin perusoikeuskirjassa. Se on myös yksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 83 artiklassa luetelluista rikoksista. Perusoikeuskirjan 83 artiklassa lueteltuja rikoksia kutsutaan ”eurorikoksiksi”. Nämä ovat erityisen vakavia rikoksia, joilla on rajat ylittävä ulottuvuus.

Jäsenvaltioiden välinen yhteistyö ja koordinointi on sen vuoksi olennaisen tärkeää, minkä vuoksi siitä säädetään myös **ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta annetussa direktiivissä 2011/36/EU**¹, jäljempänä ’ihmiskaupan vastainen direktiivi’. Direktiivin 20 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on edistettävä ihmiskaupan torjuntaa koskevaa unionin koordinoitua ja yhdenmukaista strategiaa erityisesti toimittamalla ”ihmiskaupan torjunnan koordinaattorille 19 artiklassa tarkoitetut tiedot, joiden perusteella ihmiskaupan torjunnan koordinaattorin on avustettava komissiota sen raportoidessa kahden vuoden välein edistymisestä ihmiskaupan torjunnassa”.

Tätä varten komissio nimitti ihmiskaupan torjunnan EU- koordinaattorin, joka on vastuussa koordinoinnin parantamisesta ja toiminnan yhtenäisyydestä EU:n toimielinten, EU:n virastojen, jäsenvaltioiden ja kansainvälisten toimijoiden välillä sekä nykyisten ja uusien EU:n toimintalinjojen kehittämisestä ihmiskaupan torjumiseksi².

Tämä on **komission ensimmäinen ihmiskaupan torjuntaa koskeva kertomus ihmiskaupan vastaisen direktiivin hyväksymisen jälkeen.** Kyseisen direktiivin johdanto-osan 27 kappaleen ja 19 artiklan mukaisesti kertomus on jaettu kolmeen pääosaan: ihmiskaupan suuntaukset, ihmiskaupan torjuntatoimien tulokset ja jäsenvaltioiden toimittamat tilastotiedot. Kertomukseen on liitetty komission yksiköiden valmisteluasiakirja³, jossa on yksityiskohtaisia ja kattavia tietoja, jotka täydentävät tähän kertomukseen sisältyviä tietoja. Lisäksi kertomuksessa tarkastellaan toimia, joita komissio ja muut asianomaiset sidosryhmät

¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/ALL/?uri=CELEX%3A32011L0036>

² https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-anti-trafficking-coordinator_en

³ SWD(2016) 159.

ovat toteuttaneet **vuosiksi 2012–2016 laaditun ihmiskaupan hävittämiseen tähtäävän EU:n strategian** mukaisesti⁴ (jäljempänä 'EU:n strategia'). Tämän kertomuksen tulosten avulla korostetaan komission toimintapolitiittisia linjauksia, ja ne otetaan huomioon laadittaessa vuonna 2016 julkaistavaa **vuoden 2016 jälkeistä strategiaa ihmiskaupan torjumiseksi**.

Lisäksi kertomuksessa tarkastellaan EU:n keskeisiä politiikkatoimia, joilla torjutaan ihmiskauppaa, mukaan lukien Euroopan muuttoliikeagenda⁵, Euroopan turvallisuusagenda⁶, siirtolaisten salakuljetuksen vastainen EU:n toimintasuunnitelma vuosiksi 2015–2020⁷, ihmisoikeuksia ja demokratiaa koskeva EU:n toimintasuunnitelma vuosiksi 2015–2019⁸, sukupuolten tasa-arvoa ja naisten voimaannuttamista EU:n ulkosuhteissa koskeva EU:n uusi toimintakehys vuosiksi 2016–2020⁹ ja strateginen toimintaohjelma sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi vuosina 2016–2019¹⁰.

Tässä kertomuksessa keskitytään kysymyksiin, jotka ilmentävät parhaiten ihmiskaupan vastaisen direktiivin ja EU:n strategian mukaista kattavaa lähestymistapaa. Siinä tarkastellaan erityisesti täytäntöönpanon edistymistä kolmella keskeisellä osa-alueella: **syytetoimet** (painopiste talousrikosten tutkinnassa), **uhrien oikeuksien suojelu** (painopiste kansallisten ohjausjärjestelmien perustamisessa) ja **ihmiskaupan ehkäisy** (painopiste jäsenvaltioiden toimissa, joilla estetään tätä rikollisuutta ihmiskaupan vastaisen direktiivin 18 artiklan mukaisesti).

Kertomus perustuu tietoihin, jotka ovat peräisin kolmesta päälähteestä: **kansallisten raportointien tai vastaavien järjestelmien** keräämät tiedot, jotka jäsenvaltiot toimittavat ihmiskaupan torjunnan EU-koordinaattorille ihmiskaupan vastaisen direktiivin 19 ja 20 artiklan nojalla; **Ihmiskaupan vastaiseen EU:n kansalaisyhteiskunnan foorumiin**¹¹ ja siihen kuuluvaan **sähköiseen foorumiin** osallistuvien kansalaisjärjestöjen toimittamat kannanotot; **asianomaisilta EU:n virastoilta sekä kansainvälisiltä ja alueellisilta järjestöiltä** saadut tiedot.

Jäsenvaltioiden toimittamat tiedot kattavat pääasiassa **vuodet 2011–2013**. Kertomus sisältää kuitenkin myös tuoreempaa tietoa, muun muassa **tilastotiedot vuosilta 2013–2014**¹².

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/ALL/?uri=CELEX%3A52012DC0286>

⁵ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_fi.pdf

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0185&qid=1454318065532&from=EN>

⁷ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/asylum/general/docs/eu_action_plan_against_migrant_smuggling_fi.pdf

⁸ https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/joint_communication_on_human_rights_and_democracy_en.pdf

⁹ http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/staff-working-document-gender-2016-2020-20150922_en.pdf

¹⁰ http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/staff-working-document-gender-2016-2020-20150922_en.pdf

¹¹ EU:n kansalaisyhteiskunnan foorumia koskevat tiedot löytyvät asiaa koskevasta komission verkkosivustosta: <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/>

¹² Joulukuussa 2015 jäsenvaltioilta pyydettiin erikseen vuosia 2013 ja 2014 koskevat tilastotiedot.

II. IHMISKAUPAN TORJUNNAN SUUNTAUKSET JA HAASTEET EUROOPAN UNIONISSA

Ihmiskaupan kaltaisen monimutkaisen rikollisuuden tarkkaa laajuutta on vaikea arvioida EU:n tasolla, koska sillä on yhteyksiä muuhun rikolliseen toimintaan ja jäsenvaltioiden lainsäädännöissä on eroja. Komissio on viime vuosina kerännyt asiaa koskevia tilastotietoja Eurostatin kautta. Eurostatin tuorein raportti ihmiskaupasta¹³ julkaistiin vuonna 2015, ja se kattaa vuodet 2010–2012.

Tilastolliset suuntaukset aineistossa, jonka jäsenvaltiot ovat toimittaneet **vuosilta 2013–2014**¹⁴ tätä kertomusta varten, ovat johdonmukaisia aiemman ajanjakson suuntausten kanssa. On syytä korostaa, että näissä tiedoissa viitataan 'rekisteröityihin uhreihin' (sekä tunnistetut että oletetut uhrit)¹⁵. Ilmiön monisäikeisyyden vuoksi on kuitenkin vahvat perusteet olettaa, että ihmiskaupan uhrien todellinen lukumäärä EU:ssa on huomattavasti suurempi.

- Euroopan unionissa oli yhteensä **15 846 ”rekisteröityä ihmiskaupan uhria”** (tunnistettua tai oletettua).
- Ihmiskauppa **seksuaalista hyväksikäyttöä** varten on edelleen laajimmalle levinnyt muoto (67 prosenttia rekisteröidyistä uhreista). Seuraavaksi suurin on työvoiman hyväksikäyttö (21 prosenttia rekisteröidyistä uhreista). Loput 12 prosenttia rekisteröitiin ihmiskaupan uhreiksi muiden hyväksikäytön muotojen yhteydessä.
- Yli kolme neljäsosaa (76 prosenttia) rekisteröidyistä uhreista oli naisia.
- Vähintään 15 prosenttia rekisteröidyistä uhreista oli lapsia¹⁶.
- Rekisteröidyistä uhreista **65 prosenttia oli EU:n kansalaisia**.
- Romania, Bulgaria, Alankomaat, Unkari ja Puola olivat vuosina 2013–2014 ne **viisi EU:n jäsenvaltiota, joiden kansalaisia oli eniten rekisteröityjen uhrien joukossa**. Samat maat olivat kärjessä myös vuosina 2010–2012.
- **Viisi yleisintä EU:n ulkopuolista alkuperämaata** olivat Nigeria, Kiina, Albania, Vietnam ja Marokko.

¹³ https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/eurostat_report_on_trafficking_in_human_beings_-_2015_edition.pdf

¹⁴ Tätä kertomusta varten kerättiin tietoja osana yksinkertaistettua väliarviointia, joka suoritettiin sen jälkeen kun Eurostat oli julkaissut kaksi ihmiskauppaa koskevaa valmisteluasiakirjaa ja ennen tulevaa virallista tietojen keruuta. Lisätietoja siitä, miten komissio kerää tietoja ihmiskaupasta, on Eurostatin tilastokertomuksessa ”Trafficking in human beings” (2015).

¹⁵ Ihmiskaupan vastaisessa direktiivissä ’tunnistetulla uhrilla’ tarkoitetaan henkilöä, jonka viranomaiset ovat virallisesti määrittäneet ihmiskaupan uhriksi. Ilmaisulla ’oletettu uhri’ tarkoitetaan ihmiskaupan uhria, joka on täyttänyt EU-direktiivin kriteerit, mutta jota toimivaltaiset viranomaiset eivät ole virallisesti määrittäneet uhriksi, tai joka ei ole halunnut tulla virallisesti ja oikeudellisesti määritetyksi ihmiskaupan uhriksi. Jotkin jäsenvaltiot ovat sisällyttäneet keräämiinsä tietoihin molemmat uhrien luokat, mutta osa ainoastaan toisen niistä.

¹⁶ Arvio perustuu jäsenvaltioiden toimittamiin osittain iän mukaan eriteltyihin tietoihin.

- Rekisteröidyistä uhreista **6 324** oli joutunut virallisesti tekemisiin poliisin tai rikosoikeusjärjestelmän kanssa¹⁷ ihmiskauppaan liittyvien rikosten yhteydessä¹⁸.
- EU:ssa toimitettujen tietojen mukaan ihmiskaupasta nostettiin yhteensä **4 079** syytettä ja annettiin **3 129** tuomiota.

Yksityiskohtaisempi analyysi tilastotiedoista on tähän kertomukseen liitettyssä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa.

Vuositasolla verrattuna rekisteröityjen uhrien lukumäärä on vuosia 2013–2014 koskevissa tiedoissa pienempi kuin Eurostatin vuosia 2010–2012 koskevassa valmisteluasiakirjassa (8 034 vuonna 2013 ja 7 812 vuonna 2014; aiempien vuosien lukumäärät olivat 9 710 vuonna 2010, 9 438 vuonna 2011 ja 10 998 vuonna 2012). Vaikka molemmilla ajanjaksoilla käytettiin samankaltaisia tiedonkeruumenetelmiä, tietojen vertailu ei kannata tässä vaiheessa. Tämä koskee sekä mainittuja ajanjaksoja että yksittäisiä vuosia, koska kirjaamisen menetelmissä ja oikeudellisissa määritelmässä saattaa olla eroja. Tästä syystä ihmiskaupan uhrien vuotuisten kokonaismäärien erot ja erityisesti rekisteröityjen uhrien määrän väheneminen ovat seikkoja, joita on tutkittava ja analysoitava tarkemmin. Lisäksi uhrien alkuperämaan, kohdemaan, hyväksikäytön muotojen sekä ikä- ja sukupuolijakauman johdonmukaisuus viiden vuoden ajanjaksolla (2010–2014) osoittaa, että kaikista ponnisteluista huolimatta tilanne ei ole muuttunut¹⁹.

Tämän näytön perusteella on tärkeää, että **jäsenvaltiot pyrkivät edelleen seuraamaan tilannetta parantamalla ihmiskauppaa koskevien (iän ja sukupuolen mukaan eriteltyjen) tietojen keruuta**. Tietojen keruu on yhtä tärkeää myös mitattaessa ihmiskaupan torjuntatoimien vaikutusta. Tilastollisten suuntausten johdonmukaisuus molempien ajanjaksojen aikana viittaa siihen, että **jäsenvaltioiden olisi tehostettava toimia, joilla näitä rikoksia tutkitaan, rikoksenteijät asetetaan syytteeseen ja potentiaaliset uhrin tunnistetaan**. Komissio on sitoutunut tukemaan jäsenvaltioiden toimenpiteitä. Tätä varten komissio parantaa ohjeistustaan ja kerää tietoja täydentävistä indikaattoreista tilastotietojen luotettavuuden ja vertailukelpoisuuden parantamiseksi.

Suuntauksat hyväksikäytön muodoissa

Ihmiskauppa on yhteiskunnallinen ilmiö, jolla on monia muotoja. Se kehittyy ajan mittaan, usein kysynnän ja ihmiskauppioiden kekseliäisyyden mukaisesti. Ihmiskaupan vastaiseen

¹⁷ Osa heistä voi olla henkilöitä, jotka ovat kansallisella tasolla rikoksen vuoksi epäiltyjä, pidätettyjä tai varoituksen saaneita. Määritelmien osalta ks. rikollisuutta ja rikosoikeutta koskeva Eurostatin metatietorekisteri ”Euro SDMX Metadata Structure (ESMS)” http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/crim_esms.htm

¹⁸ Kaikki jäsenvaltiot eivät ole toimittaneet tietoja rikosoikeudellisista menettelyistä. Lisäksi on todettava, että vaikka useimmat jäsenvaltiot viittaavat yksittäisiin henkilöihin, jotkin jäsenvaltiot viittaavat pikemminkin tapauksiin tai rikoksiin eivätkä yksittäisiin henkilöihin.

¹⁹ Vastaavat havainnot on tehty [Europolin tilannekatsauksessa: ”Trafficking in human beings in the EU”](#), helmikuu 2016.

direktiiviin sisältyvä hyväksikäytön eri muotojen luettelo ei ole tyhjentävä, joten uusia muotoja voidaan sisällyttää ihmiskaupan määritelmään.

Jäsenvaltioiden ja muiden toimijoiden olisi kohdennettava ihmiskaupan vastaiset resurssit oikeasuhteisesti, jotta kaikkiin perinteisiin ja uusiin ihmiskaupan muotoihin voidaan tehokkaasti puuttua ja varmistaa, että ihmiskaupan suuntauksia seurataan.

- **Ihmiskauppa seksuaalista hyväksikäyttöä varten**

Ihmiskauppa seksuaalista hyväksikäyttöä varten on edelleen selvästi yleisin ihmiskaupan muoto Euroopan unionissa. Vuosia 2013–2014 koskevien tilastotietojen mukaan seksuaalisen hyväksikäytön vuoksi oli rekisteröity 10 044 uhria (67 prosenttia kaikista rekisteröidyistä uhreista). Tämä hyväksikäytön muoto kohdistuu ensisijaisesti naisiin ja tyttöihin (95 prosenttia rekisteröidyistä uhreista), vaikka muutamat jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet miespuolisten uhrien lukumäärän kasvaneen. Suurin osa uhreista löydetään seksiteollisuuden piiristä. Käytettävissä olevien tietojen mukaan ihmiskauppiaat ovat yhä enemmän siirtymässä vaikeammin havaittaviin toimintatapoihin seksuaaliseen hyväksikäyttöön tähtäävässä ihmiskaupassa, ja he väärinkäyttävät ”itsenäisten ammatinharjoittajien” asemaa.

Europolin mukaan maissa, joissa prostituutio on laillista ja säänneltyä, on mahdollista, että seksityöhön vaikuttaa halvan työvoiman kysyntä. Kyseisissä maissa ihmiskauppiaiden on Europolin tietojen mukaan paljon helpompi hyödyntää lainsäädäntöympäristöä uhriensa hyväksikäytössä²⁰. Toiminnassa ollaan myös siirtymässä vaikeammin havaittaviin prostituution muotoihin.

Tätä kertomusta varten kerätyt tiedot osoittavat, että huolimatta tähänastisista ponnisteluista seksuaalista hyväksikäyttöä varten harjoitettuun ihmiskauppaan ei ole pystytty puuttumaan tehokkaasti, eikä se ole vähentynyt. Jäsenvaltioiden olisi **jatkettava ja samalla tehostettava pyrkimyksiään torjua seksuaaliseen hyväksikäyttöön tähtäävää ihmiskauppaa**.

- **Ihmiskauppa työvoiman hyväksikäyttöä varten**

Useat jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet, että työvoiman hyväksikäyttöön tähtäävä ihmiskauppa on kasvussa (21 prosenttia kaikista rekisteröidyistä uhreista). Jäsenvaltiot ovat myös ilmoittaneet tämän tyyppisen ihmiskaupan miespuolisten uhrien lukumäärän kasvaneen esimerkiksi maatalousalalla. Tilastotiedot vuosilta 2013–2014 osoittavat, että 74 prosenttia rekisteröidyistä työvoiman hyväksikäytön uhreista oli miehiä²¹.

Ihmiskauppiaat käyttävät hyväksi porsaanreikiä, joita esiintyy työlupia, viisumeita, työntekijöiden oikeuksia ja työoloja koskevan lainsäädännön täytäntöönpanon valvonnassa. Työvoiman hyväksikäyttötarkoituksessa tapahtuva ihmiskauppa ei ole uusi ilmiö Euroopan

²⁰ ibid.

²¹ Jäsenvaltioiden mukaan miespuolisia ihmiskaupan uhreja on useimmin maatalous-, rakennus-, hotelli- ja ravintola-alalla, teollisuudessa ja kotitaloustyössä. Naispuolisia uhreja käytetään hyväksi pääasiassa kotitaloustyössä.

unionissa, ja talouskriisin seurauksena halvan työvoiman kysyntä on kasvanut²². Ihmisiä kuljetetaan EU:hun ja EU:n sisällä tekemään palkatonta tai hyvin matalapalkkaista työtä olosuhteissa, jotka eivät ole heidän ihmisarvonsa mukaisia.

Kotiorjuus on työvoiman hyväksikäyttöön tähtäävän ihmiskaupan muoto, jota on erityisen vaikea havaita. Uhreja ovat ensisijaisesti naiset ja tytöt. Koska sitä esiintyy kotitalouksissa, uhrit ovat usein eristettyjä, ja heillä on vähän tai ei lainkaan mahdollisuuksia kertoa hyväksikäytöstä tai paeta.

On tarpeen korostaa, että kaikki hyväksikäyttö EU:n työmarkkinoilla ei liity ihmiskauppaan, mutta sitäkin voi esiintyä. Näissä tapauksissa **kaikki työvoiman hyväksikäyttöön tähtäävän ihmiskaupan uhrit on tunnistettava asianmukaisesti, ja heille on tarjottava apua.**

- **Muihin hyväksikäytön muotoihin liittyvä ihmiskauppa**

Vuosilta 2013–2014 kerättyjen tilastotietojen mukaan hyväksikäytön muiden muotojen uhreja oli 12 prosenttia kaikista uhreista.

Muita jäsenvaltioiden ilmoittamia hyväksikäytön muotoja ovat ihmiskauppa kerjäämiseen pakottamista, pakko- tai lumeavioliittoja tai elinten poistamista varten taikka henkilöiden käyttämiseksi rikollisessa toiminnassa, imeväisten ja pikkulasten kauppa adoptiota varten, raskaana olevien naisten kauppa vastasyntyneiden vauvojen myyntiä varten sekä ihmiskauppa kannabiksen tuotantoa tai muiden huumausaineiden salakuljetusta ja myymistä varten.

Jäsenvaltiot ovat myös ilmoittaneet tapauksista, joissa ihmiset joutuvat **monentyyppisen hyväksikäytön** uhreiksi esimerkiksi silloin, kun he joutuvat työmarkkinoilla tapahtuvan hyväksikäytön lisäksi seksuaalisen hyväksikäytön uhreiksi tai kun heidät pakotetaan osallistumaan rikolliseen toimintaan.

Jäsenvaltioiden toimittamat tiedot viittaavat siihen, että **fyysisesti tai henkisesti vammaisten ihmisten hyväksikäyttö on lisääntymässä**. Myös romanitaustaisten henkilöiden ihmiskauppa **pakkokerjäämistä** varten on raportoitujen tietojen mukaan kasvussa. Ihmiskaupan uhreja hyväksikäytetään myös **huumekuriireina, kannabiksen kasvatuksessa ja avustuspetosten tekijöinä**. Jäsenvaltiot ovat myös kertoneet, että **ihmiskauppiat värväävät raskaana olevia naisia, jotka pakotetaan myymään vastasyntyneet lapsensa**.

Jäsenvaltioiden toimittamien tietojen mukaan pakkoavioliitot²³ ja lumeavioliitot ovat yleistyneet ihmiskaupan yhteydessä. Europolin mukaan voidaan olettaa, että nykyinen

²² Ks. Europolin tilannekatsaus ”Trafficking in Human Beings in the EU”, helmikuu 2016.

²³ On huomattava, että jäsenvaltiot käyttävät terminologiaa eri tavoin, mutta tarkoittavat usein samankaltaisia ilmiöitä, erityisesti kun on kyse lumeavioliitoista. Tietoja EU:n kansalaisten vapaata liikkuvuutta koskevista EU-lainsäädännön määritelmistä: ”Käsikirja EU:n kansalaisten ja kolmansien maiden kansalaisten välisten epäiltyjen lumeavioliittojen vastaisista toimista EU:n kansalaisten vapaata liikkuvuutta koskevan unionin lainsäädännön yhteydessä”, SWD(2014) 284, http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/swd_2014_284_fi.pdf.

siirtolais- ja pakolaiskriisi lisää pakkoavioliittoja, kun yhä useammat maahanmuuttajat ja turvapaikanhakijat pyrkivät saaman laillisen oleskeluluvan²⁴.

Lapsikaupan suuntaukset

Jäsenvaltioiden mukaan lapsikauppa on yksi nopeimmin kasvavista ihmiskaupan muodoista EU:ssa. Tilastotiedot vuosilta 2013–2014 osoittavat, että EU:ssa rekisteröidyistä 15 846:sta ihmiskaupan uhrista vähintään 2 375 oli lapsia²⁵.

Ihmiskauppaverkostot ottavat kohteekseen sosiaalisesti ja taloudellisesti heikossa asemassa olevia perheitä, joille aiheutetaan niin suuria velkoja, että niitä ei pystytä maksamaan takaisin. Sen jälkeen vanhemmat joutuvat antamaan lapsensa pois maksaakseen velkansa.

Lapset ovat yksi haavoittuvimmista ryhmistä, joihin ihmiskauppa kohdistuu. Järjestäytyneet rikollisryhmät kauppaavat lapsia, koska heidät voidaan rekrytoida helposti ja korvata nopeasti²⁶. Vaikka lapsikauppa on hyvin yleistä muutenkin kuin muuttoliikkeen yhteydessä, saadut tiedot viittaavat siihen, että nykyinen muuttoliikekriisi on pahentanut tilannetta, kun EU:hun tulevien lasten määrä on kasvanut räjähdysmäisesti²⁷. Merkittävä osa näistä lapsista saapuu EU:hun ja matkustaa unionin sisällä ilman huoltajaa, tai heidät jätetään ilman huoltajaa EU:hun saapumisen jälkeen.

Ihmiskaupan uhreiksi joutuneiden lasten tunnistaminen ja heidän todellisen henkilöllisyytensä selvittäminen on kasvava ongelma, koska lasten haavoittuvuus tekee heistä houkuttelevan kohteen ihmiskauppiaille.

Lapsikauppa rikollisuuteen pakottamista ja seksuaalista hyväksikäyttöä varten on lisääntymässä. Lapsiuhrit ovat suuressa vaarassa joutua uudelleen ihmiskaupan uhreiksi, minkä lisäksi heille voi aiheutua muita **lisäkäsrsimyksiä**, kun heitä kohdellaan rikoksentehtäjinä eikä ihmiskaupan uhreina.²⁸

Komissio suosittaa, että yhteisillä koordinoituilla toimilla pyritään ehkäisemään lapsikauppaa ja puuttumaan siihen, vähentämään riskiryhmiin kuuluvien lasten haavoittuvuutta, tarjoamaan riittävästi tukea lapsiuhreille ja varmistamaan, että lastensuojeluun liittyvät näkökohdat otetaan huomioon kaikissa lapsiin suunnatuissa toiminna. Erityisesti on lujitettava integroitua lastensuojelujärjestelmiä ja niiden välistä rajat ylittävää yhteistyötä²⁹.

²⁴ Ks. Europolin tilannekatsaus: ”Trafficking in human beings in the EU”, helmikuu 2016.

²⁵ Uhreja rekisteröitiin yhteensä 15 846, mutta ainoastaan 13 841 henkilön ikä mainittiin tiedoissa. Todellinen luku voi siis olla suurempi.

²⁶ [Europol, Intelligence Notification, Child trafficking for exploitation in forced criminal activities, 2014.](#)

²⁷ YK:n pakolaisjärjestö (UNHCR), <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>, 22.12.2015.

²⁸ ibid.

²⁹ Ks. lisätietoja riskiryhmiä koskevasta komission tutkimuksesta http://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/study_on_children_as_high_risk_groups_of_trafficking_in_human_beings_0.pdf

Ihmiskauppaan ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvät suuntaukset

Ihmiskauppa on yleensä kytköksissä järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Tosin joissakin tapauksissa uhreja käyttävät paikallisesti hyväksi yksittäiset rikolliset, joilla on kevyt organisaatio. Ihmiskauppaa harjoittavat rikollisjärjestöt ovat yleensä hajanaisia ja joustavia verkostoja, jotka pystyvät nopeasti mukauttamaan toimintaansa. Henkilöiden yhteydet perustuvat sukulaisuussuhteeseen tai etniseen alkuperään. Jäsenten tehtävät ovat usein vaihdettavissa keskenään, ja järjestöt toimivat yleensä monissa maissa.³⁰

Ihmiskauppa on vakavaa järjestäytynyttä rikollisuutta ja huomattava turvallisuusuhka. Tämän vuoksi se edellyttää koordinoituja ja kohdennettuja politiikkatoimia EU:n tasolla, kuten Euroopan turvallisuusagendassa todetaan. Osana näitä toimia olisi torjuttava myös muita toisiinsa liittyviä rikoksia, kuten asiakirjojen väärentämistä, laitonta huumausainekauppaa, tietoverkkorikollisuutta, lapsipornografiaa, maahanmuuttajien salakuljetusta ja etuuksiin liittyviä petoksia. Näiden muiden asiaan liittyvien rikosten vuoksi ihmiskauppaa ei useinkaan tutkita tai rekisteröidä erikseen³¹. Jatkuvasti muuttuvat ihmiskaupan muodot ja ihmiskauppioiden kyky sopeutua uusiin tilanteisiin tekevät näiden rikosten tutkinnasta ja syytteiden nostamisesta erityisen vaikeaa.

Muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakuun liittyvät ihmiskaupan suuntaukset

Äskettäin annetun komission tiedonannon ”Tilannekatsaus Euroopan muuttoliikeagendaan sisältyvien ensisijaisten toimien toteutukseen”³² mukaan on saatu vahvaa näyttöä siitä, että ihmiskauppaa harjoittavat rikollisjärjestöt ovat hyödyntäneet muuttoliikekriisiä ja kohdentaneet toimintansa kaikkein haavoittuvimpiin ihmisiin, erityisesti naisiin ja lapsiin. Ihmiskauppiat väärinkäyttävät yhä enemmän turvapaikkajärjestelmiä, jotka eivät ole aina sidoksissa kansallisiin ohjausjärjestelmiin. Libyasta lähtevien nigerialaisten naisten ja tyttöjen lukumäärän on havaittu kasvaneen huolestuttavan nopeasti (4 371 ihmistä tammi-syyskuussa vuonna 2015, kun heitä oli 1 008 vuonna 2014; Italian IOM arvioi, että 80 % heistä on ihmiskaupan uhreja).³³ Tämän arvellaan lisäävän seksuaaliseen hyväksikäyttöön tähtäävän ihmiskaupan riskiä.

Yhtenä keinona muuttoliikekriisin ratkaisemiseksi EU tehosti vuonna 2015 huomattavasti yhteistyötään kolmansien maiden kanssa, ja ihmiskauppa on yksi tärkeimmistä yhteistyön aloista Afrikan ja Länsi-Balkanin maiden ja Turkin kanssa.

³⁰ Ks. Europolin tilannekatsaus: ”Trafficking in human beings in the EU”, helmikuu 2016.

³¹ ibid.

³² http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/managing_the_refugee_crisis_state_of_play_20160210_fi.pdf

³³ Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö (IOM, Italia), http://www.italy.iom.int/index.php?option=com_content&task=view&id=341&Itemid=46

Kentällä olisi varmistettava koordinointi ”hotspot-järjestelmän” puitteissa kaikkien niiden toimijoiden välillä, jotka osallistuvat kolmansien maiden kansalaisten tarkastamiseen ja henkilöllisyyden selvittämiseen ja heidän sormenjälkiensä ottamiseen sekä muihin ensivaiheen vastaanottojärjestelyihin. Näin ihmiskaupan uhrit voidaan tunnistaa nopeasti ja ohjata eteenpäin saamaan asianmukaista hoitoa ja suojelua. Kenttähenkilöstölle olisi annettava tähän liittyvää asianmukaista koulutusta³⁴.

Suuntauksat internetin ja uuden teknologian käytössä

Internetin ja uuden teknologian avulla järjestäytyneet rikollisryhmät tavoittavat suuren joukon potentiaalisia uhreja, salaavat toimintansa ja tekevät monenlaisia rikoksia paljon aiempaa nopeammin ja suuremmassa mittakaavassa. Jäsenvaltioilta saatujen tietojen mukaan **monet ihmiskaupan uhrit rekrytoidaan verkossa, etenkin seksuaalista ja työvoiman hyväksikäyttöä varten.**

On toteutettava toimenpiteitä, joilla **estetään uuden teknologian käyttö** ihmiskaupan uhrien rekrytointivälineenä ja **puututaan havaittuun väärinkäyttöön.**

III. IHMISKAUPAN TORJUNTATOIMIEN TULOKSET

Useimmat jäsenvaltiot ovat tuoneet esiin **ongelmat, joita liittyy ihmiskaupan vastaisten toimien tulosten ja vaikutusten mittaamiseen.** Kuitenkin vain harvat jäsenvaltiot ovat kehittäneet asiaankuuluvia indikaattoreita tai arvioineet kansallisia strategioitaan ja toimintasuunnitelmiaan.

Varmistaakseen tulokselliset, tulevaisuutta ennakoivat politiikat ja toimet komissio katsoo, että keskeisessä asemassa ovat **jäsenvaltioiden strategioiden ja toimintasuunnitelmien systemaattiset arvioinnit ja toteutettujen toimien tulosten ja vaikutusten mittaaminen.**

Kertomuksen tässä osassa esitetään tärkeimmät jäsenvaltioiden toteuttamat toimet kolmella keskeisellä temaattisella alalla, jotka määritetään ihmiskaupan vastaisessa direktiivissä ja EU:n strategiassa. Näitä aloja käsitellään tarkemmin tähän kertomukseen liitettyssä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa. Valmisteluasiakirja sisältää myös esimerkkejä jäsenvaltioista ja toimista, jotka komissio on toteuttanut kyseisillä aloilla.

1. Rikosoikeus ja tutkinta- ja syytetoimet

Ihmiskauppaa koskevien **tutkinta- ja syytetoimien lisääminen** kuuluu EU:n oikeudellisen ja toimintapoliittisen kehyksen painopisteisiin.

³⁴ Ks. ihmiskaupan uhrien tunnistamista koskevat suuntaviivat, joilla tuetaan konsulaattien ja rajavartioiden käytännön työtä ([Guidelines for the identification of victims of trafficking in human beings, Especially for Consular Services and Border Guards](#)), Euroopan komissio (2013).

Syytteiden ja tuomioiden määrä on pysynyt huolestuttavan alhaisena, erityisesti verrattuna tunnistettujen uhrien määrään. Ihmiskauppaan liittyvissä tapauksissa tuomion varmistaminen edellyttää merkittävää näyttöä, mutta tätä kertomusta varten kerätyt tiedot osoittavat, että jäsenvaltiot eivät käytä riittävästi tehokkaita tutkintavälineitä. Talousrikostutkinta ei ole järjestelmällistä vaan pääasiassa tapauskohtaista, ja se rajoittuu usein varallisuuden takaisin hankintaa koskeviin tutkintoihin³⁵. Tämä on vastoin rahanpesunvastaisen toimintaryhmän (Financial Action Task Force, FATF) normeja³⁶ ja neuvoston suosituksia³⁷.

Lisäksi on raportoitu, että uhreihin kohdistuu liiallista rasisitusta sekä ennen rikosoikeudenkäyntiä että sen aikana. Osa tiedoista viittaa siihen, että **uhreilta evätään usein apu poliisiasemilla tai heidät todetaan virheellisesti rikoksentekijöiksi, asetetaan syytteeseen ja tuomitaan.**

Saatujen tietojen mukaan on olemassa näyttöä pyrkimyksistä järjestää **yhteisiä tutkintatoimia ja perustaa yhteisiä tutkintaryhmiä**. Tästä on saatu **positiivisia kokemuksia**, ja EU:n laajuinen yhteistyö on lisääntynyt tällä alalla.

Jäsenvaltioiden toimittamissa tiedoissa korostetaan myös **omaisuuden takavarikointiin ja menetetyksi tuomitsemiseen** liittyviä käytännön vaikeuksia ihmiskauppaan liittyvissä tapauksissa. Ongelmia aiheutuu muun muassa **puutteista rikoshyödyn paljastamisesta ja tehottomasta kansainvälisestä yhteistyöstä**, kun varoja on lähetetty EU:n ulkopuoliseen maahan. **Talousrikostutkinnan** on ilmoitettu johtavan useammin omaisuuden takavarikointiin ja menetetyksi tuomitsemiseen.

Ihmiskauppiaat **väärinkäyttävät usein laillisia yritysrakenteita peittääkseen laittoman toimintansa**. Ihmiskaupan vastaisessa direktiivissä asetetaan yrityksille oikeudellisia velvoitteita säätämällä oikeushenkilöiden vastuusta ja niille määrättävistä seuraamuksista ihmiskauppaan liittyvistä rikoksista (5 artikla). Vaikka liiketoiminta voi sekä lisätä ihmiskauppaa että auttaa sen hävittämisessä, useimmat yritykset eivät tiedä näistä yhteyksistä. **Harvat jäsenvaltiot ovat nostaneet oikeushenkilöitä vastaan syytteitä, kuten 5 artiklassa edellytetään.**

Komission kokoamat tiedot osoittavat selvästi, että jäsenvaltioiden on syytä tehostaa toimia, joilla pyritään **lisäämään tutkinta- ja syytetoimia ja keventämään rasisitusta, joka kohdistuu uhreihin heidän antaessaan todistajanlausuntoja todisteiden keräämistä koskevan menettelyn aikana**. Jäsenvaltiot voisivat **kehittää säännöllistä ja räätälöityä koulutusta tutkijoille, syyttäjille ja tuomareille ja tehdä järjestelmällistä talousrikostutkintaa** (kuten rahanpesunvastainen toimintaryhmä suositaa). Lisäksi voitaisiin ottaa käyttöön muita tuloksellisia tiedustelujohtoisia tutkintavälineitä, joilla voidaan hankkia

³⁵ Asiaa käsitellään tähän asiakirjaan liitettyssä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa.

³⁶ Rahanpesunvastainen toimintaryhmä (FATF) on hallitustenvälinen elin, jonka jäsenistöön kuuluvien lainkäyttöalueiden ministerit perustivat vuonna 1989.

³⁷ Kaikki EU:n jäsenvaltiot arvioitiin talousrikosten ja talousrikostutkinnan osalta vuosina 2008–2011 osana neuvostossa toteutettua EU:n viidettä keskinäistä arviointikierrasta.

monentyyppisiä todisteita tukemaan uhrien todistajanlausuntoja. Jäsenvaltioiden olisi myös osoitettava toimille riittävät taloudelliset ja henkilöstöresurssit, jotta tämäntyyppiseen rikollisuuteen voidaan puuttua asianmukaisesti.

2. Tunnistaminen, suojeleminen ja avunanto

Uhrikeskeinen lähestymistapa on keskeisellä sijalla EU:n ihmiskaupan vastaisessa lainsäädännössä ja politiikkatoimissa. Tämä merkitsee sitä, että luodaan asianmukaiset mekanismit uhrien varhaiselle tunnistamiselle ja avun ja tuen tarjoamiselle yhteistyössä alan tukijärjestöjen kanssa.

Esteettömän avun, tuen ja suojeleminen tarjoaminen uhreille on edelleen haaste useimmille jäsenvaltioille. Ihmiskauppa on pysynyt ”näkymättömänä” rikoksena, kuten **tunnistettujen uhrien pieni lukumäärä osoittaa. Käytännössä monia ihmiskaupan uhreja ei ole tunnistettu, eivätkä he voi käyttää oikeuksiaan.** Huolenaiheena on **uhrien kohtelu rikosoikeudenkäynnin aikana**, jolloin he saattavat joutua pelottelun ja muiden lisäkärsimysten kohteiksi.

Sukupuolen ja iän mukaan eriytettyä apua ja tukea ei ole vielä satavilla tarpeeksi, ja miesuhreille suunnattuja palveluja on liian vähän. Majoitustiloja ei ole välttämättä varustettu uhrien tarpeiden mukaisesti, minkä vuoksi monet lapset ja aikuiset lähtevät pois tiloista, joissa ei tarjota riittävää huolenpitoa.

Jäsenvaltiot ovat raportoineet lapset huomioon ottavista toimenpiteistä, mutta palvelujen piiriin ohjattujen lasten osuus on edelleen pieni, ja kestävien ratkaisujen etsimisessä käytetyt menettelyt ovat riittämättömiä. Ongelmia esiintyy edunvalvojen nimeämisessä lapsiuhreille, ja EU:ssa käytössä olevat monet erilaiset käytännöt lisäävät monimutkaisuutta erityisesti rajat ylittävissä tilanteissa.

Neuvoston päätelmissä ³⁸ vahvistetun EU:n strategiaan sisältyvän erityistoimenpiteen mukaisesti jäsenvaltioita kehoitetaan kehittämään tai ajantasaistamaan **kansalliset ohjausjärjestelmänsä, jotta voidaan koordinoita tunnistamiseen, avunantoon, suojelemaan ja uudelleenkotouttamiseen osallistuvien tahojen toimia.** Komission käytettävissä olevien tietojen mukaan **yli puolet jäsenvaltioista ³⁹ on virallistanut kansalliset ohjausjärjestelmänsä.** Vaikka EU:n strategiassa edellytetään lähestymistapaa, joka perustuu integroituihin lastenhuoltojärjestelmään, **lastensuojelupalvelujen osallistuminen ohjausjärjestelmien toimintaan on edelleen vähäistä.** Jäsenvaltiot ovat raportoineet, että

³⁸ Euroopan unionin neuvosto otti päätelmissään myönteisesti vastaan EU:n strategian ja kehotti jäsenvaltioita ”ottamaan käyttöön tai saattamaan ajan tasalle EU:n toimintapoliittisen syklin yhteydessä sovitut toiminnalliset kansalliset ohjausjärjestelmät, joissa kuvataan menettelyt uhrien tunnistamiseksi, asian ajamiseksi, suojelemiseksi ja auttamiseksi nykyistä paremmin ja joissa ovat mukana kaikki asianomaiset viranomaiset ja kansalaisyhteiskunta”, http://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/council-conclusions-new-eu-strategy_en.

³⁹ Belgia, Bulgaria, Espanja, Irlanti, Kreikka, Kroatia, Kypros, Latvia, Malta, Portugali, Puola, Romania, Slovakia, Tanska, Tšekki, Unkari ja Yhdistynyt kuningaskunta.

uhreille tarjottavien palvelujen laatu on parantunut sen jälkeen, kun järjestelmät otettiin käyttöön. Niiden yleisen vaikutuksen mittaaminen on kuitenkin vaikeaa.

Valtioiden välinen yhteistyö, mukaan lukien **valtioiden väliset ohjausjärjestelmät**, ovat myös keskeisen tärkeitä uhreille, joita kuljetetaan kotimaansa ulkopuolella. **Schengenin tietojärjestelmällä** on tärkeä rooli ihmiskaupan uhreja ja heidän hyväksikäyttäjiään koskevassa rajat ylittävässä tietojenvaihdossa, koska se on tärkein tietokanta, johon rekisteröidään kadonneita henkilöitä Euroopassa. **Tuleva rajanylitystietojärjestelmä** auttaa havaitsemaan ja tunnistamaan ihmiskaupan uhreiksi joutuneita kolmansien maiden kansalaisia tallentamalla maahantulo- ja maastalähtötiedot sekä viisumivapaasti matkustavilta että viisuminhaltijoilta.

Kaikkia uhreja on kohdeltava yhdenvertaisesti, ja jäsenvaltioiden olisi pyrittävä samalla tavoin tunnistamaan, suojelemaan ja avustamaan kaikenlaisen hyväksikäytön uhreja. Uhrien kohtelu muodostaa ihmiskaupan vastaisen politiikan ytimen. Mitään hyväksikäytön muotoa ei pitäisi jättää huomiotta, ja hyväksikäytön uhrien tarpeet olisi otettava huomioon henkilökohtaisen arvioinnin perusteella.

Uhreilla on katsottava olevan ennen kaikkea **oikeuksia**, joita heidän on kyettävä ymmärtämään ja käyttämään. Tässä yhteydessä komissio suosittaa, että kansallisella tasolla toteutetaan kaikki asianmukaiset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että **ihmiskaupan uhrin tunnistetaan varhaisessa vaiheessa**. Tämä vastaa velvoitetta antaa apua ja tukea heti, kun voidaan perustellusti olettaa henkilön olevan uhri. Uhrien tunnistamisessa **kansallisen ohjausjärjestelmän perustaminen tai virallistaminen** on tärkeä edistysaskel. Tällaisia järjestelmiä olisi **seurattava ja arvioitava** säännöllisesti ja tarkoituksenmukaisesti **yhteistyössä kansalaisjärjestöjen ja tiedemaailman edustajien kanssa**.

Ihmiskaupan uhreiksi joutuneisiin lapsiin pitäisi soveltaa **lastensuojelun kokonaisvaltaista lähestymistapaa**. Lähestymistavan pitäisi perustua lapsen oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen normeihin, muun muassa lapsen etuun, ja huoltajuusjärjestelmien vahvistamiseen. Lisäksi **kadonneiden lasten löytämiseen tähtäävän hälytysjärjestelmän perustaminen Schengenin tietojärjestelmään** on keskeinen vaihe, kun pyritään varmistamaan lapsiuhrien tunnistaminen varhaisessa vaiheessa.

3. Ihmiskaupan ehkäisy

Ihmiskauppiaiden toiminnan tutkinta, syytteen esittäminen ja tuomitseminen ovat keskeisiä välineitä, joilla puututaan ihmiskauppaan. Näitä välineitä käytetään kuitenkin vasta sitten kun rikos on jo tehty ja uhrien perusoikeuksia on rikottu vakavasti. Ihmiskaupan hävittäminen edellyttää, että **näiden rikosten tekeminen estetään kokonaan** hyödyntämällä kaikkia käytettävissä olevia välineitä EU:n tasolla ja kansallisella tasolla.

Ihmiskaupan ehkäisy on sijoitettava tämän rikostyyppin laajempaan asiayhteyteen, joka perustuu tuottoihin ja kysyntään. **Ihmisoikeuksiin perustuvalla lähestymistavalla olisi varmistettava, että näistä rikoksista hyötyvät ja uhreja hyväksikäyttävät henkilöt saatetaan oikeuden eteen.**

Jäsenvaltiot ovat raportoineet ihmiskaupan vastaisen direktiivin 18 artiklan mukaisista **kattavista ehkäisevistä toimenpiteistä**, kuten koulutuksesta ja tietoisuuden lisäämisestä. **Toimitettujen tietojen mukaan ihmiskauppaan liittyviä tapauksia on havaittu kenttähenkilöstön koulutuksen jälkeen aiempaa enemmän.** Tästä huolimatta **näiden toimenpiteiden todellisesta vaikutuksesta kysyntään ja ehkäisyyn tiedetään vähän.**

Komission saamissa tiedoissa käsitellään myös **koulutuksen tapauskohtaisuutta, erikoiskoulutuksen puutetta sekä sukupuolen mukaan eriytettyä ja lapsikeskeistä lähestymistapaa.** On myös korostettava tarvetta toteuttaa räätälöityjä koulutustoimia, erityisesti puuttumalla ihmiskaupan eri muotojen erityispiirteisiin.

Lisäksi jäsenvaltiot korostavat **yksityisen sektorin roolia ihmiskaupan ehkäisemisessä.**

Uhrien hyväksikäyttöön perustuvien palvelujen käytön kriminalisointi

Jäsenvaltiot ovat kiinnittäneet vähemmän huomiota lainsäädännöllisiin muutoksiin, jotka kohdistetaan ihmiskaupan uhrien tarjoamia palveluja käyttäviin henkilöihin. Asiasta säädetään **ihmiskaupan vastaisen direktiivin 18 artiklan 4 kohdassa.** Toistaiseksi noin **puolet jäsenvaltioista katsoo henkilön syyllistyvän rikokseen, jos hän ostaa palveluja henkilöltä, jonka tietää olevan ihmiskaupan uhri**⁴⁰.

Työnantajiin kohdistettavista seuraamuksista annetussa direktiivissä⁴¹, jolla on samankaltainen mutta rajoitetumpi soveltamisala, on jo todettu, että jäsenvaltioiden on säädettävä rikosoikeudellisista seuraamuksista niille työnantajille, jotka käyttävät laittomasti maassa oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työpanosta tai palveluita tietoisina siitä, että nämä ovat ihmiskaupan uhreja. Tämän vuoksi on selkeä tarve varmistaa johdonmukaisuus ja korjata kaikki olemassa olevat oikeudelliset puutteet, jotka voivat johtaa rankaisemattomuuteen.

Ihmiskaupan uhrien palvelujen käytön kriminalisointi liittyy usein prostituutioon. **Lasten seksuaalisen hyväksikäytön torjunnasta annetussa direktiivissä**⁴² edistetään lapsiprotituution osalta välillisesti myös lapsikaupan torjuntaa velvoittamalla jäsenvaltiot varmistamaan, että seksuaalinen kanssakäyminen lapsen kanssa lapsiprotituution puitteissa kriminalisoidaan ja että siitä määrätään vankeusrangaistus, jolla on vähimmäiskesto.

⁴⁰ Tässä kertomuksessa ei tarkastella sitä, ovatko jäsenvaltiot noudattaneet direktiivin 18 artiklasta johtuvia velvoitteitaan, sillä tätä kysymystä käsitellään erillisessä kertomuksessa, kuten 23 artiklassa edellytetään. Tähän kertomukseen sisältyvät tiedot eivät ole tyhjentäviä eivätkä vaikuta millään tavoin Euroopan komission tekemiin havaintoihin.

⁴¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:168:0024:0032:fi:PDF>.

⁴² [Direktiivi 2011/93/EU lasten seksuaalisen hyväksikäytön ja seksuaalisen riiston sekä lapsipornografian torjumisesta.](#)

Komission saamat tiedot osoittavat selvästi, että **tarvitaan vahvat takeet varmistamaan, että uhreja ei rangaista vaan niitä, jotka hyväksikäyttävät heitä.** Jollei tätä asiaa ratkaista, uhreja kohdellaan rikollisina ja heitä rangaistaan, mutta rikolliset ja uhrien palvelujen käyttäjät hyötyvät suojelutoimien puutteellisuudesta. **On ehdottomasti toteutettava oikeudellisia ja muita toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että pystytään vähentämään kysyntää, joka edistää ihmiskauppaa kaikkia hyväksikäytön muotoja varten.**

4. Rahoitustuki ihmiskaupan torjuntaa ja oikeudellisten velvoitteiden täytäntöönpanoa varten

Sekä jäsenvaltiot että kansalaisjärjestöt pitävät yhtenä ihmiskaupan torjunnan tärkeimpänä haasteena **torjuntatoimille, uhrien avustamiselle ja ehkäiseville toimenpiteille kansallisella tasolla osoitettuja liian pieniä resursseja.** Myös maailmanlaajuinen talouskriisi on rajoittanut varojen kohdentamista näille toimille.

Useimmissa jäsenvaltioissa valtio tai paikalliset viranomaiset eivät tarjoa käytännön apua uhreille, vaan siitä vastaavat valtiosta riippumattomat järjestöt. Tämän vuoksi on tärkeää, että näille organisaatioille on varmistettu rahoitus, jonka turvin ne voivat tarjota tehokkaasti ja kestävällä pohjalla lyhyen ja pitkän aikavälin apua ihmiskaupan uhreille.

Budjettimäärärahoja on oltava riittävästi, jotta ihmiskauppaa voidaan torjua tehokkaasti yhteistyössä kansalaisjärjestöjen kanssa. Konkreettisia tuloksia ja pitkän aikavälin vaikutuksia voidaan saavuttaa, jos jäsenvaltiot käyttävät **tehokkaasti kaikkia ihmiskaupan torjunnassa hyödyllisiä EU:n rahastoja ja panevat täytäntöön kustannustehokkaita kansallisia toimenpiteitä.**

PÄÄTELMÄT

Jäsenvaltioilta ja muilta sidosryhmiltä tämän kertomuksen laadintaa varten saatujen tietojen perusteella komissio ottaa esille joitakin **keskeisiä haasteita**, joihin EU:n ja sen jäsenvaltioiden on ensisijaisesti puututtava asianmukaisilla toimilla ja resursseilla.

Jäsenvaltioiden olisi **asetettava kaikenlaisen hyväksikäytön torjunta etusijalle ja toteutettava tarvittavat toimet; lisättävä tutkinta- ja syytetoimia määrällisesti ja parannettava niiden tuloksia; parannettava tiedonkeruuseen liittyvää työtä ihmiskaupan alalla; keskityttävä kaikkien uhrien varhaiseen tunnistamiseen** muun muassa luomalla tarkoituksenmukaiset mekanismit; varmistettava, että kaikille uhreille tarjotaan **apua ja suojelua**; sisällytettävä kaikkiin toimiin **sukupuolen mukaan eriteltyjä toimenpiteitä ja lapsikeskeinen lähestymistapa**; keskityttävä **kaikkein haavoittuvimpiin uhreihin**, kuten riskiryhmiin kuuluviin lapsiin; tarjottava **lapsiuhreille asianmukaista tukea**; **ehkäistävä ihmiskauppaa puuttamalla kysyntään**, joka edistää kaikenlaista hyväksikäyttöä; arvioitava järjestelmällisesti kansallisia strategioita ja toimintasuunnitelmia; osoitettava ihmiskaupan torjunnalle **riittävät resurssit; tehtävä tarkoituksenmukaista yhteistyötä kansalaisjärjestöjen kanssa.**

On tärkeää, että jäsenvaltiot kannustavat **hallituksia ja riippumattomia elimiä osallistumaan säännöllisesti kansallisten raporttien tai vastaavien mekanismien EU-verkostoon**, jotta ne voivat tehdä **operatiivista, strategista ja seurantaan liittyvää työtä** koordinoitusti ja ajantasaisiin tietoihin nojautuen.

Jäsenvaltiot voivat edistää yhteisten toimien tuloksellisuutta ja johdonmukaisuutta **ratifioimalla kaikki asianomaiset kansainväliset ja alueelliset välineet**. Tässä yhteydessä on kannustettava **tiivistämään kansainvälistä yhteistyötä**, jonka puitteissa vaihdetaan ja kerätään tietoja, tehdään tutkimusta sekä toteutetaan seuranta ja arviointeja. Näin voidaan maksimoida toimien vaikutukset, välttää niiden päällekkäisyys ja keventää jäsenvaltioiden hallinnollista taakkaa.

Ihmiskaupan vastaisen direktiivin hyväksyminen ja sen täytäntöönpano kansallisella tasolla⁴³ on lisännyt merkittävästi tietoisuutta ilmiön laajuudesta EU:ssa sekä tarpeesta torjua ihmiskauppaa monenlaisilla välineillä, jotka liittyvät tällaisen rikollisuuden ehkäisyyn, uhrien suojeluun ja rikoksentekijöiden syytteeseenpanoon. **Jäsenvaltiot voivat EU-direktiivin asianmukaisen ja täysimääräisen täytäntöönpanon avulla viime kädessä varmistaa, että tätä rikollisuutta ehkäistään, rikoksentekijät asetetaan syytteeseen ja ennen kaikkea uhreja suojellaan.**

Komissio jatkaa toimiaan, joilla varmistetaan koordinoitut, johdonmukaiset toimet ihmiskaupan torjunnassa. Komissio julkaisee vuoden 2016 aikana myös kaksi muuta ihmiskaupan vastaisen direktiivin 23 artiklassa edellytettyä kertomusta, joissa käsitellään direktiivin noudattamista ja ihmiskauppaan liittyvien palvelujen käytön kriminalisointia, sekä ihmiskaupan torjuntaa koskevan strategian vuoden 2016 jälkeistä aikaa varten.

⁴³ Tähän mennessä direktiivin soveltamisalaan kuuluvista 27 jäsenvaltiosta 26 on ilmoittanut komissiolle saattaneensa direktiivin kokonaan osaksi kansallista lainsäädäntöään.