

Euroopan muuttoliikeverkosto,
maaliskuu 2014

Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen turvapaikka- ja palauttamisprosesseissa



Euroopan unionin
osarahoittama

Sisällysluettelo

Vastuunrajoitus	4
Huomautuksia	4
Tiivistelmä	5
1 Johdanto	10
1.1 Tausta ja konteksti	10
1.2 EU:n lainsäädäntökehys	10
1.2.1 Ihmiskaupan vastainen lainsäädäntö.....	10
1.2.2 EU:n turvapaikkasäännöstö	12
1.2.3 Dublin-asetus	14
1.2.4 Palauttamista koskeva lainsäädäntö.....	15
1.3 EU:n ihmiskaupan torjunnan koordinaattorin ja virastojen rooli.....	16
2 Ongelman laajuus	16
2.1 Kansallisissa tutkimuksissa raportoitu näyttö.....	17
2.2 Kansalliset tilastot	17
2.2.1 Uhrien havaitseminen kansainvälisen suojelun menettelyissä	18
2.2.2 Kolmansien maiden kansalaiset, joille on myönnetty harkinta-aika tai oleskelulupa ja jotka ovat jo käyneet läpi tai jotka on siirretty pois kansainvälisen suojelun menettelyistä	18
2.2.3 Kolmansien maiden kansalaiset, joille on myönnetty kansainvälistä suojelua sen perusteella, että he ovat ihmiskaupan uhreja	18
2.2.4 Pakkopalautusten yhteydessä havaitut kolmansien maiden kansalaiset	19
3 Kansalliset kehykset	19
3.1 Lapsia koskevat menettelytavat.....	20
3.2 Sukupuoleen liittyvät menettelytavat	20
4 Havaitseminen ja tunnistaminen kansainvälisen suojelun menettelyissä	21
4.1 Ihmiskaupan uhrien havaitsemisen mekanismit	21
4.1.1 Ennakoiva seulonta	21
4.1.2 Ihmiskaupan merkkien tunnistamisen kautta tapahtuva havaitseminen	22
4.1.3 Itseraportointi	23
4.2 Epäiltyjen ihmiskauppatapausten seuranta järjestelmät.....	24
4.2.1 Välitön edelleenohjaus virallisen tunnistamisen menettelyihin.....	24
4.2.2 Turvapaikkaviranomaisten tai vastaanottokeskuksen (erikoistuneen) henkilöstön suorittama arviointi	25
4.2.3 Turvapaikkaviranomaisten tai vastaanottokeskuksen henkilöstön suorittama (virallinen) tunnistaminen	26
4.2.4 Vaihtoehtoiset arviointimenetelmät ja muiden toimijoiden rooli tunnistamisprosessissa	26
5 Havaitseminen ja tunnistaminen Dublin-menettelyissä	26
5.1 Havaitsemismekanismit Dublin-menettelyissä.....	26
5.2 Epäiltyjen tapausten arviointi	27
5.3 Päätös keskeyttää Dublin-siirto.....	27

6	Havaitseminen ja tunnistaminen paluumenettelyissä	28
6.1	Uhrien havaitsemismekanismit pakkopalautuksen yhteydessä	28
6.1.1	Palautettavien henkilöiden ennakoiva seulonta	28
6.1.2	Ihmiskaupan merkkien tunnistamisen kautta tapahtuva havaitseminen	29
6.1.3	Itseraportointi	29
6.2	Epäiltyjen ihmiskauppataapausten seurantarjestelmät	29
6.2.1	Toissijainen arviointi/tunnistaminen	29
6.2.2	Palauttamispäätöksen keskeyttäminen	30
6.2.3	Vaihtoehtoiset arviointimenetelmät, kun uhria ei tunnisteta	30
7	Mahdollisten ihmiskaupan uhrien kanssa tekemisissä olevien viranomaisten kouluttaminen	31
7.1	Kansainvälisen suojelun menettelyiden toimijoiden kouluttaminen	31
7.2	Pakkopalautuksesta vastaavien toimijoiden kouluttaminen	32
7.3	Koulutuksen tarjoajat ja yhteistyö	33
8	Edelleenohjaus	34
8.1	Mahdollisuudet uhrien edelleenohjaamiseksi avun piiriin kansainvälisen suojelun menettelyissä	34
8.1.1	Avun tarjoaminen menettelyä vaihtamatta	35
8.1.2	Avun tarjoaminen menettelyä vaihtamalla	36
8.1.3	Edelleenohjausta ei tarvita, koska suojelu- ja oleskelumahdollisuudet arvioidaan samaan aikaan	36
8.1.4	Edelleenohjausta ei tarvita, koska kolmannen maan kansalaiselle voidaan myöntää kansainvälistä suojelua ihmiskaupan perusteella	36
8.2	Edelleenohjaus pakkopalautuksen yhteydessä	37
8.3	Edelleenohjauksen mekanismit ja työvälineet	37
8.4	Henkilökohtaisten tietojen siirto	37
9	Johtopäätökset	38
Liite 1	Tilastot	42
	Saatavilla olevat tilastot	43
Liite 2	Sanasto	45
Liite 3	Toimivaltaiset viranomaiset	47

Vastuunrajoitus

Tämän synteesiraportin on tuottanut Euroopan muuttoliikeverkosto (EMN), johon kuuluvat Euroopan komissio, EMN:n palveluntarjoaja ICF GHK-COWI ja EMN:n kansalliset yhteyspisteet (EMN-yhteyshenkilöt). Raportti ei välttämättä kuvasta Euroopan komission, ICF GHK-COWI:n tai EMN:n kansallisten yhteyspisteiden mielipiteitä tai näkemyksiä, eivätkä siinä esitetyt johtopäätökset sido näitä tahoja. Euroopan komissio, ICF GHK-COWI ja EMN:n kansalliset yhteyspisteet eivät myöskään ole millään tavoin vastuussa annettujen tietojen käytöstä.

Fokusoitu tutkimus oli osa EMN:n vuoden 2013 työohjelmaa.

Huomautuksia

Tämä synteesiraportti on laadittu Euroopan muuttoliikeverkoston 24 kansallisen yhteyspisteen (**Alankomaat, Belgia, Espanja, Irlanti, Iso-Britannia, Italia, Itävalta, Kreikka, Kypros, Latvia, Liettua, Luxemburg, Malta, Norja, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Slovenia, Suomi, Tšekki, Unkari ja Viro**) kansallisten raporttien pohjalta. Kansalliset yhteyspisteet ovat laatineet raporttinsa EMN:n kehittämän yhteisen mallin mukaisesti, jonka tavoitteena on varmistaa mahdollisimman laaja vertailtavuus.

Kansalliset raportit perustuvat laajasti nykyisen lainsäädännön ja politiikka-asiakirjojen, raporttien, akateemisen kirjallisuuden, internet-resurssien sekä kansallisten viranomaisten raporttien ja tietojen analysointiin. Tilastotietoja on saatu Eurostatilta, kansallisilta viranomaisilta ja muista (kansallisista) tietokannoista. Synteesiraportissa olevat jäsenvaltioiden luettelot perustuvat EMN-yhteyshenkilöiden kansallisissa raporteissa antamiin tietoihin.

On tärkeää huomata, että tämän raportin tiedot viittaavat edellä mainittujen (jäsen)valtioiden tilanteeseen vuoteen 2013 asti (kyseinen vuosi mukaan luettuna) ja erityisesti niiden EMN-yhteyshenkilöiden toimittamiin tietoihin. Tarkempia tietoja tässä raportissa käsitellyistä aiheista on saatavilla kansallisista raporteista, ja niihin perehtymistä suositellaankin lämpimästi.

Muiden (jäsen)valtioiden EMN-yhteyshenkilöt eivät eri syistä pystyneet osallistumaan tähän tutkimukseen, mutta ne ovat olleet mukana muissa EMN:n toimissa ja osallistuneet muiden raporttien laatimiseen.

ISBN 978-952-5920-35-2 (PDF)

Yhteystiedot:

Euroopan muuttoliikeverkosto

Maahanmuuttovirasto

Panimokatu 2 A, 00580 HELSINKI

Puh. 0295 430 431

emn(at)migri.fi

www.emn.fi

www.emn.europa.eu

Tiivistelmä

KESKEISIMMÄT KOHDAT

► **EU:n lainsäädäntö luo kokonaisvaltaisen kehityksen uhrien parempaa tunnistamista ja suojelemista varten.** Direktiivi 2011/36/EU velvoittaa siihen sitoutuneita jäsenvaltioita luomaan järjestelmän uhrien varhaista havaitsemista, tunnistamista ja auttamista varten, ja äskettäin hyväksytty EU:n turvapaikkasäännöstö sisältää velvoitteita tunnistaa ja tarjota lisätukea haavoittuvassa asemassa oleville hakijoille, myös ihmiskaupan uhreille. Molemmat säännöskokonaisuudet vahvistavat uhrien mahdollisuutta hakea suojelua.

► **Noin puolella (jäsen)valtioista on jotakin tietoa kansainvälisen suojelun menettelyissä havaituista uhreista,** mutta tietolähteet ovat epäyhtenäisiä ja puutteellisia, minkä vuoksi ongelman laajuuden hahmottaminen EU-tasolla on vaikeaa. Se, että uhreja jää todistettavasti tunnistamatta, voi kuitenkin tarkoittaa, ettei heille myönnetä EU-lainsäädännön mukaista suojelua ja/tai apua.

► Nämä seikat huomioon ottaen **(jäsen)valtioiden ennakoivia havaitsemismenetelmiä voidaan pitää hyvinä käytäntöinä,** ja useat (jäsen)valtiot toteuttavat esimerkiksi seuraavanlaisia menetelmiä: **kaikkien kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden seulontaa, kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelystä vastaavien henkilöiden kouluttamista ja tiedottamista, joka parantaa uhrien mahdollisuuksia ilmoittaa omasta uhriutumisestaan.**

► Useat (jäsen)valtiot painottavat loogisesti **enemmän havaitsemista kansainvälisen suojelun menettelyiden yhteydessä kuin pakkopalautuksen yhteydessä,** jotta uhrit havaittaisiin mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Kun kuitenkin otetaan huomioon, että uhreja saattavat kohdat nekin viranomaiset, joilla on toimivalta palautusten täytäntöönpanoon, useimmat (jäsen)valtiot kouluttavat myös näitä toimijoita tunnistamaan ja havaitsemaan ihmiskaupan uhreja.

► **Kaikki (jäsen)valtiot tarjoavat mahdollisuuden ohjata tunnistetut uhrit palveluntarjoajille tuen saamiseksi, ja jotkin tarjoavat erilaisia suojeluvaihtoehtoja.** Jos ihmiskaupan uhri hakee kansainvälistä suojelua, mutta hänet myös tunnistetaan ihmiskaupan uhriksi, hänen ei tarvitse muuttaa oleskelulupamenettelyitään niin, että hän hakisi oleskelulupaa ihmiskaupan uhrina. Monet (jäsen)valtiot kertovatkin, että uhrit haluavat mieluummin jatkaa kansainvälisen suojelun menettelyitä kuin vaihtaa ihmiskaupan uhrien menettelyihin. Tämä viittaa siihen, että (jäsen)valtioissa olisi tarvetta kokonaisvaltaiselle suojelulle, joka otettaisiin käyttöön asteittain.

TUTKIMUKSEN TAVOITTEET

Tämä synteesiraportti esittelee vuoden 2013 kolmannen fokusoidun EMN-tutkimuksen, *Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen turvapaikka- ja palauttamisprosesseissa*. Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää, havaitaanko ja tunnistetaanko mahdolliset ihmiskaupan uhrit näissä (jäsen)valtioiden menettelyissä ja miten tämä tehdään. Tutkimus koski sekä kansainvälisen suojelun hakijoita että niitä, joilta tämä suojele on evätty (lainvoimaisella) kielteisellä päätöksellä tai jotka ovat keskeyttäneet kansainvälisen suojelun menettelyn ja jotka siten ovat pakkopalautuksen kohteena. Synteesiraportti perustuu tuloksiin, jotka on esitelty 24 kansallisessa raportissa ja jotka on saavutettu yhteistyössä Euroopan komission, EMN-yhteyspisteiden ja EMN:n palveluntarjoajan kanssa.

TAUSTA JA KONTEKSTI

Ihmiskauppaa pidetään nykyajan orjakauppana: se loukkaa räikeästi EU:n perusoikeusasiakirjan 5 artiklan 3 kohdassa määritettyjä perusoikeuksia ja on vakava rikollisuuden muoto. Tällaisen rikollisuuden ehkäisemiseksi ja sen uhrien auttamiseksi EU tunnustaa tarpeen havaita ja tunnistaa ne ihmiset, jotka ovat joutuneet ihmiskaupan uhreiksi, ja tarjota heille apua, tukea ja suojelua. Kun otetaan huomioon, että ihmiskauppa on laitonta ja että siihen liittyy monia tekijöitä, jotka voivat estää uhria ilmoittamasta rikoksesta, uhreja voi jäädä ja jääkin havaitsematta. Tästä syystä EU on kehottanut jäsenvaltioita luomaan "järjestelmällisen lähestymistavan (tapoja) uhrien tunnistamiseen, suojelemiseen ja auttamiseen", johon sisältyy myös "säännöllisen koulutuksen järjestämistä viranomaisille, jotka työssään todennäköisesti kohtaavat ihmiskaupan uhreja ja potentiaalisia uhreja [...] jotta heillä olisi valmiudet tunnistaa ihmiskaupan uhrit ja potentiaaliset uhrit sekä tietää,

miten heidän kanssaan tulee menetellä”.¹ Tällaisia viranomaisia ovat esimerkiksi poliisit, rajavartijat, maahanmuuttoviranomaiset, syyttäjät, asianajajat, oikeuslaitoksen jäsenet ja tuomioistuimen virkailijat, työsuojelutarkastajat, sosiaali- ja terveydenhuollon ja lastensuojelun henkilöstö sekä konsulaattihenkilöstö.

ONGELMAN LAAJUUS JA KANSALLISET RAKENTEET SEN RATKAISEMISEKSI

Yli puolet EU:n jäsenvaltioista (Belgia, Espanja, Irlanti, Iso-Britannia, Itävalta, Luxemburg, Malta, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Suomi) ja Norja esittävät näyttöä siitä, että mahdollisia ihmiskaupan uhreja on havaittu kansainvälisen suojelun menettelyissä viimeisen viiden vuoden aikana. Viisi jäsenvaltiota (Latvia, Liettua, Slovenia, Unkari, Viro) ei ole havainnut tällaisia tapauksia. Kahdella jäsenvaltiolla (Slovakia, Suomi) on tilastollista näyttöä, vaikkakin pieniä määriä (Slovakiassa vain yksi tapaus), kolmansien maiden kansalaisista, jotka on havaittu mahdolliseksi ihmiskaupan uhreiksi pakkopalautuksen yhteydessä. Asiaa koskevia tilastoja ei ole saatavilla muissa jäsenvaltioissa.

Useimmilla (jäsen)valtioilla (Alankomaat, Belgia, Espanja, Irlanti, Kypros, Latvia, Liettua, Luxemburg, Malta, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Suomi, Tšekki, Unkari, Viro, Iso-Britannia, Norja) on vakiokäytäntöjä ihmiskaupan uhrien havaitsemiseksi, tunnistamiseksi ja edelleenohjaamiseksi kansainvälisen suojelun menettelyissä. Käytännöt perustuvat ohjeisiin (Belgia, Irlanti, Iso-Britannia, Luxemburg, Saksa, Suomi, Viro, Norja), sitomattomaan lainsäädäntöön (Alankomaat, Espanja, Irlanti, Latvia, Ruotsi, Slovakia, Tšekki, Viro, Norja) tai jopa lainsäädäntöön (Unkari). Ainakin viisi (jäsen)valtiota (Belgia, Italia, Luxemburg, Ranska, Viro) valmistelee tai päivittää (esimerkiksi Viro) ohjeitaan tukeakseen ihmiskaupan uhrien tunnistamista kansainvälisen suojelun menettelyissä.

Kaikilla jäsenvaltioilla seitsemää lukuun ottamatta (Irlanti, Itävalta, Kreikka, Malta, Puola, Ranska, Saksa) on vakiokäytäntöjä, joiden avulla pakkopalautuksen kohteena olevat mahdolliset uhrit havaitaan, tunnistetaan ja ohjataan niille toimijoille, jotka ovat vastuussa tuen tarjoamisesta. Neljä (jäsen)valtiota (Iso-Britannia, Itävalta, Unkari, Norja) esittää nämä

mekanismit lainsäädännössä, kymmenen (jäsen)valtiota sitomattomassa lainsäädännössä (Alankomaat, Espanja, Latvia, Slovakia, Tšekki, Viro) tai ohjeissa (Alankomaat, Iso-Britannia, Latvia, Luxemburg, Suomi, Viro, Norja) tukeakseen pakkopalautuksesta vastuussa olevia viranomaisia mahdollisten uhrien havaitsemisessa. Ainakin neljä (jäsen)valtiota (Itävalta, Luxemburg, Ranska, Slovenia) valmistelee ohjeita tukeakseen ihmiskaupan uhrien tunnistamista pakkopalautuksen yhteydessä.

HAVAITSEMINEN JA TUNNISTAMINEN

Miten uhrit havaitaan?

Todeten, että kansainvälistä suojelua hakevat henkilöt ovat saattaneet kohdata erilaisia vainon ja hyväksikäytön muotoja (mukaan lukien ihmiskauppa), puolet tutkimukseen osallistuneista (jäsen)valtioista seuloa ennakoivasti joko kaikki hakijat (Alankomaat, Espanja, Iso-Britannia, Kypros, Latvia, Malta, Saksa, Slovakia, Suomi, Tšekki) tai hakijat, joilla on tietynlainen profiili – tietyistä valtioista kotoisin olevat naiset, prostituution kanssa tekemisissä olevat miehet/naiset ja ilman huoltajaa tulleet alaikäiset (Belgia, Italia, Norja) – tunnistaakseen mahdolliset ihmiskaupan uhrit. Seulonta käsittää tietojen kohdennettua keräämistä mahdollisen uhriutumisen arvioimiseksi. Tiedot hankitaan esittämällä kysymyksiä ja/tai arvioimalla hakijaa koskevia tietoja tiettyjen indikaattoreiden perusteella. Seulonta voidaan suorittaa rekisteröinnin yhteydessä (Alankomaat, Espanja), hakuprosessin aikana (Alankomaat, Espanja, Latvia, Saksa) tai hakijan asuessa vastaanottokeskuksessa (vastaanottokeskuksen henkilöstö suorittaa – Alankomaat, Slovakia). Joidenkin (jäsen)valtioiden (esimerkiksi Espanja, Liettua, Ranska) mukaan useissa vastaanottokeskuksissa suoritettava yleinen haavoittuvan aseman arviointi (esimerkiksi lääkärintarkistukset) auttaa myös uhrien havaitsemisessa.

Jos ennakoivaa seulontaa ei tehdä kansainvälisen suojelun menettelyn aikana, kansainvälisen suojelun menettelyiden yhteydessä tehtävä tosiseikkojen ja olosuhteiden arviointi voi silti auttaa havaitsemaan mahdollisen uhriutumisen. Kansainvälisen suojelun menettelyissä kerätään tietoja muun muassa alkuperämaasta, vainon tai haitan laadusta ja henkilökohtaisista olosuhteista. Nämä ovat kaikki tietoja, jotka saattavat paljastaa mahdollisen ihmiskaupan

¹ Ihmiskaupan hävittämiseen tähtäävä EU:n strategia vuosiksi 2012–2016.

uhrin. Tämä edellyttää kuitenkin, että uhrin antavat havaitsemisen kannalta riittävästi oikeanlaista todistusaineistoa ja että viranomaiset on koulutettu asianmukaisesti tunnistamaan raportoidun hyväksikäytön ihmiskaupaksi. Parantaakseen uhrien valmiutta tunnistaa uhriutumisen ja rohkaistakseen heitä ilmoittamaan siitä, jotkin (jäsen)valtiot (esimerkiksi Belgia, Espanja, Irlanti, Iso-Britannia, Puola, Ruotsi, Slovakia, Suomi, Tšekki) jakavat kansainvälisen suojelun hakijoille tiedotusmateriaalia, joka lisää tietoisuutta ihmiskauppailmiöstä ja avunsaantimahdollisuuksista. Alankomaat, Iso-Britannia, Italia, Puola, Ruotsi, Tšekki, Unkari ja Viro ovat perustaneet puhelintalut, joihin mahdolliset ihmiskaupan uhrin voivat ottaa yhteyttä saadakseen lisätietoja ja ilmoittaakseen uhriutumisen. Turvapaikkaviranomaisten koulutus on kuvattu jäljempänä.

Mitä tapahtuu seuraavaksi?

Havaitsemisen jälkeen turvapaikkaviranomaiset joko neuvottelevat välittömästi lisätutkimuksia suorittamatta yhden tai useamman viranomaisen kanssa, jolla on toimivalta joko tunnistaa uhri virallisesti (Alankomaat, Espanja, Irlanti, Kreikka, Kypros, Liettua, Luxemburg, Puola, Viro) ja/tai tarjota apua (Italia, Malta) tai suorittavat toissijaisen arvioinnin epäilystä uhriutumisesta ennen kuin neuvottelevat muiden toimijoiden kanssa (esimerkiksi Belgia, Iso-Britannia, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Suomi, Tšekki, Unkari, Norja). Kolmessa jäsenvaltiossa (Iso-Britannia, Slovakia, Suomi) ja Norjassa turvapaikkaviranomaisilla on toimivalta tunnistaa uhri (virallisesti), joten neuvotteluja ei tarvita. Yksi välittömän edelleenohjauksen eduista on se, että tunnistamisen hoitaa taho, joka on koulutettu arvioimaan ihmiskaupan merkkejä. Jos tapauksessa ainoa viranomaistaho on lainvalvontaviranomainen (Alankomaat, Irlanti, Kypros, Latvia, Liettua, Luxemburg, Puola, Unkari, Viro), uhrin on tehtävä yhteistyötä sen kanssa, mikä voi olla hänelle traumaattista (hän ei esimerkiksi välttämättä luota lainvalvontaviranomaiseen). (Jäsen)valtioissa, joissa kansalaisjärjestöt ja sosiaalipalvelut voivat tunnistaa uhreja (Italia, Latvia, Tšekki) tai joissa on kansallinen ohjausjärjestelmä (Iso-Britannia), prosessi ei mahdollisesti ole hakijoille yhtä stressaava.

Sovellataanko havaitsemismekanismeja, vaikka hakija olisi Dublin-menettelyiden piirissä?

Jos kansainvälistä suojelua hakeva henkilö on aiem-

min hakenut kansainvälistä suojelua toisessa (jäsen) valtiossa ja jos hakemuksen katsotaan Dublin III -asetuksen perusteella kuuluvan tämän toisen (jäsen)valtion vastuulle, riski, että uhri jää joissain (jäsen)valtioissa havaitsematta, kasvaa. Vain joidenkin (jäsen)valtioiden (Alankomaat, Irlanti, Iso-Britannia, Kypros, Suomi, Tšekki, Unkari, Norja) Dublin-menettelyt sisältävät ihmiskaupan uhrien ennakoivan havaitsemisen mekanismeja. (Jäsen)valtioissa, joissa Dublin-menettelyn soveltamista arvioidaan jo ennen ensimmäistä haastattelua, viranomaisilla ei ole mahdollisuutta seuloa mahdollisia uhreja ja/tai muilla keinoin havaita mahdollista uhriutumista. Dublin III -asetuksen 5 artikla sisältää uuden säädöksen, jonka mukaan jokaista hakijaa on haastatettava ennen kuin päätetään, mikä (jäsen)valtio on vastuussa hänen hakemuksestaan. Tätä säädöstä sovelletaan kaikissa tapauksissa lukuun ottamatta tilannetta, jossa hakija on jo toimittanut asiaankuuluvat tiedot, joiden perusteella voidaan muulla tavoin määrittää vastuullinen jäsenvaltio, tai jossa hakija on kadonnut. Useimmissa jäsenvaltioissa Dublinin asetuksen mukaista siirtoa ei tehdä, jos henkilön epäillään olevan ihmiskaupan uhri. Näin toimitaan joko tapauskohtaisesti (Alankomaat, Itävalta, Kreikka, Kypros, Malta, Puola, Suomi, Viro), toimivaltaisen viranomaisen harkinnan mukaan (Belgia, Iso-Britannia, Ranska, Ruotsi) tai kansallisessa lainsäädännössä esitettyjen erityisten syiden perusteella (Iso-Britannia, Kypros, Slovenia, Suomi, Norja). Tällaisissa tapauksissa vastaanottava valtio ottaa vastuulle hakemuksen käsittelyn. Muissa (jäsen)valtioissa ihmiskaupan uhrin siirrosta voidaan luopua, jos toisen hallinnollisen prosessin katsotaan soveltuvan: jos esimerkiksi uhrille on myönnetty uhrin harkinta-aika/oleskelulupa (Alankomaat, Belgia, Irlanti, Iso-Britannia, Luxemburg, Ranska, Ruotsi, Suomi, Viro, Norja) tai jos rikoksen (esi)tutkinta (Alankomaat, Irlanti, Iso-Britannia, Italia, Luxemburg, Ranska, Ruotsi, Saksa, Suomi, Viro, Norja) tai virallinen tunnistamisprosessi (Ranska) on aloitettu.

Jos ihmiskaupan uhrina olevan hakijan hakemus on hylätty ja jos häneen kohdistuu pakkopalautus, onko uhrin havaitseminen ja tunnistaminen vielä mahdollista?

Jos verrataan kansainvälisen suojelun menettelyihin, kolmansien maiden kansalaisten ennakoiva seulonta ihmiskaupan uhrien tunnistamiseksi on pakkopalautuksen yhteydessä paljon epätodennäköisempää.

Irlannin ja Ison-Britannian tapauksissa tämä johtuu siitä, että edellisten läpikäytyjen hakuprosessin vaiheiden perusteella oletetaan, että hakijan kaikki olennaiset henkilökohtaiset olosuhteet on jo arvioitu. Tavallisimmin uhrin havaitaan pakkopalautuksen yhteydessä tilanteissa, joissa toimijat on erityisesti koulutettu tunnistamaan uhriutumisen merkkejä ja/tai heillä on muutoin asiantuntemusta uhriutumisen merkkien tunnistamisesta (tällaisia toimijoita ovat esimerkiksi osiossa 4.1.2 mainitut kansalaisjärjestöjen asiantuntijat, terveydenhuollon henkilöstö, oikeusavustajat sekä poliisi). Joissain (jäsen)valtioissa (Alankomaat, Irlanti, Iso-Britannia, Ranska, Viro) tällaisia toimijoita ovat myös viranomaiset, jotka ovat vastuussa pakkopalautusten täytäntöönpanosta. Erikoistuneet kansalaisjärjestöt ovat myös keskeisiä toimijoita ihmiskaupan uhrien havaitsemisessa pakkopalautusten yhteydessä. Tämä johtuu siitä, että ne keskittyvät erityisesti palautettavien henkilöiden oikeuksien ajamiseen ja heidän hyvinvointinsa valvomiseen. Nämä kansalaisjärjestöt kohtaavat uhreja käydessään säilöönottolaitoksissa, etsivän kenttätöiden kautta tai osallistuessaan pakkopalautusten täytäntöönpanon monitorointiin (joissain jäsenvaltioissa tietyt kansalaisjärjestöt saavat toimia pakkopalautusten riippumattomina tarkkailijoina).

Pakkopalautuksista vastaavilla viranomaisilla näyttäisi olevan uhrien virallisessa tunnistamisessa merkittävämpi rooli kuin kansainvälisestä suojelusta vastaavilla viranomaisilla. Tämä johtuu siitä, että pakkopalautusten täytäntöönpanosta vastaavat viranomaiset ovat yleensä väistämättä lainvalvontaviranomaisia, joilla on toimivaltaa tutkia rikoksia (myös ihmiskauppaa). Pakkopalauteksen yhteydessä tehtävän uhrin tunnistamisen (tai tunnistamatta jäämisen) seurausten vuoksi epäiltyä uhriutumista arvioidaan perusteellisesti ennen uhrin virallista tunnistamista (Alankomaat, Iso-Britannia, Italia, Kypros, Latvia, Puola, Ruotsi, Viro). Neljässä (jäsen)valtiossa (Itävalta, Ranska, Unkari, Norja) palauttamisesta vastaavilla viranomaisilla on toimivalta tunnistaa uhrin. Vain viidessä (jäsen)valtiossa (Belgia, Kreikka, Malta, Slovakia, Viro) otetaan välittömästi yhteyttä tunnistamisesta vastuussa oleviin viranomaisiin lisätutkimusten/toissijaisen seulonnan järjestämiseksi. Kolmessa (jäsen)valtiossa (Irlanti, Liettua, Slovenia) ei ole vakiomenettelyitä.

Millä tavalla palauttamispäätös voidaan keskeyttää?

Kaikissa (jäsen)valtioissa on mekanismeja, joiden avulla palauttamispäätös voidaan keskeyttää ainakin siksi ajaksi, että selviää, onko henkilö oikeutettu oleskelulupaansa/suojeluasemaan ihmiskaupan uhrina. Toissijaisen arvioinnin suorittavat joko rikostutkijat/kansallinen ohjausjärjestelmä (Iso-Britannia, Kypros, Latvia, Liettua, Ranska, Slovakia, Suomi, Viro) tai viranomaiset, joiden toimivaltaan kuuluu palauttamispäätöksen keskeyttäminen (Alankomaat, Belgia, Espanja, Irlanti, Italia, Itävalta, Puola, Ruotsi, Slovenia, Suomi, Norja). Irlannissa tunnistetun uhrin on ensin haettava tuomioistuimelta tai ministeriltä palautuksen keskeytystä.

Jos pakkopalautuksen kohteena oleva kolmannen maan kansalainen ilmoittaa olevansa ihmiskaupan uhri ja jos palauttamisesta vastaavat viranomaiset arvioivat ilmoituksen perättömäksi, joissakin (jäsen)valtioissa (Alankomaat, Espanja, Irlanti, Iso-Britannia, Latvia, Unkari) kielteisestä päätöksestä voi valittaa tuomioistuimeen (esimerkiksi oikeudellisen uudelleenarvioinnin kautta). Tämä voi kuitenkin olla ongelmallista sellaisille uhreille, joiden on käytävä läpi pitkä ja joskus myös hankala menettely. Siksi onkin tärkeää helpottaa havaitsemista kouluttamalla asianmukaisesti henkilöitä, jotka kansainvälisen suojelun menettelyissä kohtaavat mahdollisia uhreja, joille ei ole vielä annettu palauttamispäätöstä.

Millaisia koulutuksia järjestetään viranomaisille, jotka ovat vastuussa kansainvälisestä suojelusta ja pakkopalautuksista?

Useimmat jäsenvaltiot tarjoavat jonkinlaista erityiskoulutusta, jonka tuella turvapaikkaviranomaiset voivat havaita ihmiskaupan uhreja kansainvälisen suojelun menettelyissä (esimerkiksi koulutusta ihmiskaupan indikaattoreista tai profiloitintekniikoista), ja kymmenessä jäsenvaltiossa koulutus on pakollista. Useimmissa (jäsen)valtioissa olisi kuitenkin tarvetta säännöllisemmälle ja useammin järjestettävälle viranomaisten koulutukselle. Jäsenvaltiot, jotka tarjoavat koulutusta haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden haastatteluun, voivat myös epäsuorasti helpottaa uhrien havaitsemista luomalla ympäristön, jossa henkilö pystyy paremmin ilmoittamaan olevansa ihmiskaupan uhri. Vastaanottokeskusten henkilökunta onkin usein saanut koulutusta viestintämenetelmistä, suhteiden luomisesta ja tavoista neuvoa mahdollisia uhreja.

Pakkopalautuksesta vastaavien toimijoiden kouluttaminen on pakollista vain kahdessa (jäsen)valtiossa. Tällainen koulutus vaikuttaa kuitenkin tulevan yleisemmäksi, sillä useat jäsenvaltiot (Alankomaat, Luxemburg, Puola, Ranska, Slovakia, Unkari) suunnittelevat ottavansa tällaisen koulutuksen käyttöön lähivuosina.

Kaikki ihmiskaupan estämisestä vastuussa olevat kansalliset viranomaiset ovat tärkeässä roolissa edistäänsään ja toteuttaessaan koulutusta turvapaikka- ja palauttamismenettelyihin osallistuville viranomaisille. Useissa (jäsen)valtioissa kansalaisjärjestöt tai kansainväliset järjestöt ovat koulutusohjelmien kumppaneita, ja Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto on keskeinen koulutuksen tarjoaja monissa (jäsen)valtioissa. EU:n virastojen ja kansainvälisten järjestöjen mukanaolo auttaa yhdenmukaistamaan toimintatapoja kansainvälisten standardien mukaisesti.

EDELLEENOHJAUS

Millaisia järjestelmiä on luotu uhrien edelleen ohjaamiseksi?

Useimmissa (jäsen)valtioissa (Belgia, Espanja, Kypros, Irlanti, Iso-Britannia, Italia, Itävalta, Latvia, Luxemburg, Malta, Puola, Ranska, Ruotsi, Slovakia, Slovenia, Suomi, Unkari, Norja) ihmiskaupan (mahdollista) uhria voidaan auttaa uhrin tarpeiden mukaan silloin, kun hän on vielä kansainvälisen suojelun menettelyissä ilman, että hänet ohjataan toiseen suojelu-/oleskelulupamenettelyyn. Tämä lakisääteinen tuki tarjotaan räätälöitynä apuna vastaanottokeskuksissa (esimerkiksi asiantuntijaneuvontana), erityisten ihmiskaupan uhreille tai haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille suunnattujen valtion ohjelmien kautta, valtion rahoittamien kansalaisjärjestöjen kautta tai valtion sosiaaliturvajärjestelmän kautta (esimerkiksi [kohdennettujen] lisäetuksien muodossa). Edellytykset tämän tuen saantiin vaihtelevat (jäsen)valtioittain, ja joissain tapauksissa nämä edellytykset (esimerkiksi se, onko tehty yhteistyötä viranomaisten kanssa) voivat estää uhria hakemasta apua. Tällaisissa tapauksissa kansalaisjärjestöt ovat keskeisessä asemassa tarjotessaan uhrille tietoa ja tukiessaan häntä prosessin aikana. Muut (jäsen)valtiot toteavat, että on myös tarpeen yhteinäistää käytäntöjä, joilla mahdollinen ihmiskaupan uhri ohjataan mainittujen tukijärjestelmien piiriin, ja

että tämän voisi toteuttaa lisäämällä viranomaisten tietoisuutta asiasta.

Jotkin jäsenvaltiot (Espanja, Iso-Britannia, Italia, Kypros, Latvia, Liettua, Luxemburg, Malta, Puola, Ranska, Ruotsi, Suomi, Unkari, Viro) tarjoavat hakijoille mahdollisuuden hakea kansainvälistä suojelua samaan aikaan kuin heille voidaan myöntää oleskelulupa direktiivin 2004/81/EY tai vastaavien kansallisten toimien nojalla. Kaikissa näissä jäsenvaltioissa harkinta-ajan myöntäminen uhrille edellyttää virallista tunnistamismenettelyä (paitsi Suomessa ja Ruotsissa), vaikka uhrin edelleen hakisivat kansainvälistä suojelua. Näytön perusteella voidaan kuitenkin olettaa, että useimmat uhrin haluat jättä kansainvälisen suojelun menettelyiden piiriin, kunnes hakemuksesta tehdään lopullinen päätös. Ainakin kahdessa jäsenvaltiossa (Alankomaat, Puola) direktiivin 2004/81/EY mukainen menettely keskeytetään väliaikaisesti, kunnes kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen on tehty päätös.

Kahdeksassa (jäsen)valtiossa (Alankomaat, Belgia, Irlanti, Itävalta, Kreikka, Slovakia, Slovenia, Norja) hakijoiden ei ole mahdollista jättä kansainvälisen suojelun menettelyiden piiriin ja saada samanaikaisesti direktiivin 2004/81/EY tai vastaavien kansallisten menettelyiden mukaisia oikeuksia ja palveluita.

Jos hakijalle ei hakemuksen peruutuksen jälkeen myönnetä oleskelulupaa direktiivin 2004/81/EY tai vastaavien kansallisten menettelyiden perusteella, hän voi avata turvapaikkamenettelyn uudelleen joissain jäsenvaltioissa (Belgia, Irlanti, Itävalta, Kreikka, Slovenia). Siinä tapauksessa uhrin on kuitenkin esitettävä uusia todisteita hakemuksensa tueksi ja (Irlanti) anottava lupaa ministeriltä tai todistettava (Slovenia), että peruutuslausunto on annettu pakkon alla.

1 Johdanto

Tämä synteesiraportti esittelee vuoden 2013 kolmannen fokusoidun EMN-tutkimuksen, *Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen turvapaikka- ja palauttamisprosesseissa*. Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää, havaitaanko ja tunnistetaanko mahdolliset ihmiskaupan uhrit näissä (jäsen)valtioiden menettelyissä ja miten tämä tehdään. Tutkimus koski sekä kansainvälisen suojelun hakijoita että niitä, joilta tämä suojele on eväty (lainvoimaisella) kielteisellä päätöksellä tai jotka ovat keskeyttäneet kansainvälisen suojelun menettelyn ja joihin siten kohdistuu pakkopalautus.

Synteesiraportti perustuu tuloksiin, jotka on esitelty 24 kansallisessa raportissa ja jotka on saavutettu yhteistyössä Euroopan komission, EMN-yhteyspisteiden ja EMN:n palveluntarjoajan kanssa.

1.1 Tausta ja konteksti

Ihmiskauppaa pidetään nykyajan orjakauppana: se loukkaa räikeästi perusoikeuksia ja on vakava rikollisuuden muoto.² EU tunnustaa tarpeen **havaita ja tunnistaa** ne ihmiset, jotka ovat joutuneet ihmiskaupan uhreiksi, ja tarjota heille apua, tukea ja suojele. EU myös kehotti hiljattain jäsenvaltioita **lisäämään** lainsäädännön avulla **valmiuttaan** tunnistaa ihmiskaupan uhreja (katso osio 1.2).

Tämä tutkimus käsittelee ihmiskaupan uhrien tunnistamista erityisesti kansainvälisen suojelun menettelyissä sekä pakkopalautuksen yhteydessä, siltä osin, kun on kyse kansainvälistä suojele hakeneista henkilöistä.

Tähän mennessä ihmiskaupan uhrien tunnistamista kansainvälisen suojelun menettelyissä on tutkittu vain vähän. Aiemmin ihmiskaupan uhrien tukimekanismeja on käsitelty muuttoliikettä koskevan ja/tai rikoslainsäädännön puitteissa. Sen tähden suojelun hakijat, jotka ovat ehkä olleet myös uhreja, ovat saattaneet jäädä huomaamatta suojelumenettelyissä. Lisäksi on tehty varsin vähän tutkimusta sellaisten hakijoiden suojelukokemuksista, joilla on muita erityistarpeita, kuten ihmiskaupan uhrien, joihin sovelletaan Dublin-asetusta³ tai pakkopalautusta. Epävirallinen näyttö ja joissakin tapauksissa kansalliset tutkimukset (katso osio 2) viittaavat siihen, että ihmiskaupan uhreja ei ole aina tunnistettu pakkopa-

lauksen yhteydessä ja että heidät on saatettu palauttaa ilman asianmukaista tukea.

1.2 EU:n lainsäädäntökehys

Tässä osiossa esitetään pääpiirteissään EU-lainsäädäntöä, joka koskee ihmiskaupan uhrien tunnistamista kansainvälistä suojele ja palauttamista koskevissa menettelyissä. Ensin esitellään ihmiskaupan vastaista lainsäädäntöä, sitten Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän (CEAS) keskeisiä osia ja palauttamiseen liittyvää lainsäädäntöä. Vuoden 2011 ihmiskauppaa koskeva direktiivi (jäljempänä ihmiskauppadirektiivi)⁴ esittelee ajatuksen uhrien havaitsemisesta ja tunnistamisesta kaikissa tilanteissa. Mekanismeista ei ole kuitenkaan erikseen säädetty kansainvälisen suojelun ja pakkopalautuksen osalta, mikä voi käytännössä johtaa siihen, että ihmiskaupan uhrien havaitseminen näissä menettelyissä voi jäädä vähäisemmäksi. Uudelleenlaadittu turvapaikkasääntö parantaa hieman tätä tilannetta, kuten jäljempänä osiossa 1.2.2 kerrotaan. Vielä saattaa kuitenkin olla tarvetta parantaa sääntöksiä, jotka koskevat Dublin-menettelyiden tai pakkopalautuksen kohteena olevia ihmiskaupan uhreja.

1.2.1 IHMISKAUPAN VASTAINEN LAINSÄÄDÄNTÖ

EU pitää ihmiskauppaa loukkauksena ihmisoikeuksia vastaan: EU:n perusoikeusasiakirjan 5 artiklan 3 kohta kieltää ihmiskaupan kokonaan. EU:n toimivaltuus ihmiskaupan suhteen esitetään sopimuksissa ja useissa oikeudellisissa asiakirjoissa. Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus (SEUT) määrittää EU:n oikeuden vaikuttaa ihmiskauppaan suhteessa sen luonteeseen (i) muuttoliikeilmiönä ja (ii) rajat ylittävänä rikollisuutena. Useat muuttoliikesääntöjen direktiivit joko keskittyvät tai vaikuttavat (joihinkin) kolmansien maiden kansalaisiin, jotka ovat ihmiskaupan uhreja. Etenkin direktiivi 2004/81/EY määrittää lainsäädäntökehysten oleskelulupien myöntämiselle EU:n ulkopuolisille ihmiskaupan (ja -salakuljetuksen) uhreille – tosin vain tapauksissa, joissa uhri tekee yhteistyötä viranomaisien kanssa (lisätietoja jäljempänä).⁵

Viimeaikaisen poliittisen ja lainsäädännöllisen kehityksen myötä EU on ottanut käyttöön uhrikeskeisen **ihmisoikeudet huomioon ottavan lähestymis-**

² Katso ”Ihmiskaupan hävittämiseen tähtäävä EU:n strategia vuosiksi 2012–2016”, KOM(2012) 286, saatavilla osoitteessa <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0286:FIN:FI:PDF>

³ Euroopan pakolais- ja ihmisoikeusjärjestöjen neuvottelukunta (ECRE): Dublin II Regulation ”Lives on Hold” – a European Comparative Report, helmikuu 2013. Saatavilla osoitteessa www.ecre.org/component/downloads/downloads/701.html

⁴ Direktiivi 2011/36/EU ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta

⁵ Toinen asiaa koskeva muuttoliikesääntöjen direktiivi on 2009/52/EY. Sen jäsenvaltioille määrittämän kehysten puitteissa voidaan asettaa sanktioita työnantajille, jotka tietoisesti palkkaavat laittomasti maassa olevia kolmansien maiden työntekijöitä. Näin siis voidaan asettaa sanktioita työnantajille, jotka hyväksikäyttävät kolmansien maiden kansalaisia. Lisäksi ehdotettu kausityöntekijädirektiivi ja uudelleenlaadittu opiskelijadirektiivi pyrkivät estämään heikosti koulutettujen tilapäisten siirtotyöläisten ja (joidenkin) kotitaloustyöntekijöinä työskentelevien siirtotyöläisten hyväksikäytön EU:ssa.

tavan. Tämän lähestymistavan kannalta keskeinen EU:n lainsäädännön osa on ihmiskauppadirektiivi. Direktiivissä annetaan yleismääritelmä ihmiskaupparikoksesta ja veloitetaan jäsenvaltiot *”toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet luodakseen tarkoituksenmukaiset mekanismit uhrien tunnistamiseksi varhaisessa vaiheessa samoin kuin heidän auttamisekseen ja tukemisekseen yhteistyössä alan tukijärjestöjen kanssa”*.⁶ Määräaika direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä oli vuoden 2013 huhtikuussa, ja tämä tutkimus tarjoaa ensimmäisen mahdollisuuden arvioida laajuutta, jolla jäsenvaltiot ovat mukauttaneet lainsäädäntöään, politiikkaansa ja käytäntöjään direktiivin säännösten mukaisiksi. Yhteensä **27 EU:n jäsenvaltiota osallistuu direktiiviin**.⁷ Määräaika ihmiskauppadirektiivin saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä oli 6. huhtikuuta 2013, ja kyseiseen päivämäärään mennessä 20 jäsenvaltiota (**Alankomaat, Bulgaria, Irlanti, Iso-Britannia, Itävalta, Kreikka, Kroatia, Latvia, Liettua, Malta, Portugali, Puola, Ranska, Romania, Ruotsi, Slovakia, Suomi, Tšekki, Unkari, Viro**) on ilmoittanut komissiolle, että direktiivi on saatettu täysimääräisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä. Komissio on pyytänyt virallisesti, että **Espanja, Italia, Kypros ja Luxemburg** varmistavat noudattavansa täysimääräisesti EU:n ihmiskauppaa koskevan lainsäädännön velvoitteita.⁸

Italia, Kypros ja Luxemburg ovat tutkimuksen yhteydessä ilmoittaneet, että ne ovat yhä saattamassa direktiiviä osaksi kansallista lainsäädäntöä (eli asiaan liittyvät lakialoitteet on lähetetty kansallisille parlamentaarisille elimille).⁹ **Norja** ei saata direktiiviä osaksi kansallista lainsäädäntöään, vaikka sen kansallisessa lainsäädännössä, sitomattomassa lainsäädännössä, ohjeissa tai käytännöissä säädetään uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta ja ihmiskauppioiden syytteeseen asettamisesta.

Jotta direktiivi pantaisiin täytäntöön ja saatettaisiin osaksi kansallista lainsäädäntöä, EU käynnisti vuonna 2012 ihmiskaupan hävittämiseen tähtäävän EU:n strategian vuosiksi 2012–2016 (EU-strategia). Se kehottaa jäsenvaltioita ottamaan käyttöön muun muassa

1. järjestelmällisen lähestymistavan uhrien tunnistamiseen, suojeluun ja auttamiseen (strategian ensisijainen tavoite A)

2. aiempaa monipuolisemman toimijajoukon poliittikan suunnitteluun (strategian ensisijainen tavoite D), mm. **poliisit, rajavartijat, maahanmuutto- ja turvapaikka-asioiden parissa työskentelevät virkamiehet**, syyttäjäviranomaiset, asianajajat, tuomarit ja muu tuomioistuinten henkilöstö, asunto-, työ-, terveys-, sosiaali- ja turvallisuustarkastajat sekä **kansalaisjärjestöt**

3. **virallisen ja toimivan kansallisen ohjausjärjestelmän**, jossa kuvaillaan menettelyt uhrien parempaan tunnistamiseen, edelleenohjaamiseen, suojeluun ja auttamiseen ja johon kuuluvat kaikki olennaiset julkiset viranomaiset ja kansalaisyhteiskunta (strategian ensisijainen tavoite A – toimi 1).

Taulukossa 1.1 esitetään, missä jäsenvaltioissa on kansallinen ohjausjärjestelmä, joka tukee EU:ssa haavittujen ihmiskaupan uhrien tunnistamista ja edelleenohjaamista.

Taulukko 1.1 Jäsenmaiden kansalliset ohjausjärjestelmät¹⁰

Kansallisten ohjausjärjestelmien käyttäminen	Jäsenvaltiot	Yhteensä
Virallinen kansallinen ohjausjärjestelmä tai muu vastaava järjestelmä on perustettu, ja sitä käytetään tunnistamiseen ja edelleenohjaamiseen.	AT, BE, CZ, DE, EE, EL, IE, LV, LT, MT, PL, SE, SK, UK ¹¹	13
Virallinen kansallinen ohjausjärjestelmä on perustettu, mutta sitä käytetään pääasiassa koordinointiin eikä tunnistamiseen/ohjaamiseen.	HU, SI	2
Virallinen kansallinen ohjausjärjestelmä aiotaan perustaa lähitulevaisuudessa.	AT, FI, IT, NL	4
Kansallista ohjausjärjestelmää ei ole perustettu, eikä sen perustamiseksi ole vielä tehty suunnitelmia.	CY, FR, LU, NO	4

⁶ Katso 11 artiklan 4 kohta.

⁷ Tanska ei osallistu direktiiviin 2011/36/EU.

⁸ Katso [komission MUISTIO](http://ec.europa.eu/anti-trafficking/EU+Policy/Cyprus_Spain_Italy_Luxembourg_to_enact_EU_rules) ja lehdistötiedote lokakuulta 2013: http://ec.europa.eu/anti-trafficking/EU+Policy/Cyprus_Spain_Italy_Luxembourg_to_enact_EU_rules

⁹ Katso kansalliset raportit.

¹⁰ Taulukko sisältää tietoja vain tutkimukseen osallistuneista 23 (jäsen)valtiosta.

¹¹ **Itävallassa** tämä on muodoltaan epävirallista, mutta vakiintunutta viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen yhteistyötä uhrien auttamiseksi. **Ruotsissa** toimintaa varten on perustettu yhteistyökanavia virastojen välille. Järjestelmä kuitenkin vaihtelee alueittain, ja mekanismit ovat siksi pikemminkin alueellisia kuin kansallisia.

Ennen ihmiskauppadirektiiviä direktiivi 2004/81/EY oli ainoa EU:n lainsäädännön osa, joka auttoi kolmannesta maasta kotoisin olevia ihmiskaupan uhreja EU:ssa. Tämä vuoden 2004 direktiivi määrittää jäsenvaltioille kehyksen, jonka puitteissa voidaan **myöntää oleskelulupia sekä erityisapua ja -oikeuksia kolmansista maista kotoisin oleville ihmiskaupan uhreille** (ja valinnaisesti henkilöille, jotka ovat joutuneet laittomassa maahantulossa avustamisen kohteeksi), **kun nämä henkilöt tekevät yhteistyötä sellaisten viranomaisten kanssa**, joilla on toimivalta aloittaa esitutkinta ja tuomita rikollinen (tällaisia viranomaisia ovat esimerkiksi poliisi, syyttäjät ja oikeusviranomaiset). Direktiivi siis tarjoaa uhrille mahdollisuuden jäädä valtioon siksi aikaa, kun tarvittava oikeudellinen tutkimus tai esitutkinta on käynnissä. **Irlanti, Iso-Britannia, Norja** ja Tanska eivät osallistu vuoden 2004 direktiiviin, joten se ei sido niitä, vaikkakin kaikilla edellä mainituilla valtioilla on samankaltaisia kansallisia säännöksiä harkinta-ajan ja väliaikaisen oleskeluluvan myöntämiseksi sen perusteella, että uhri tekee yhteistyötä viranomaisten kanssa.

Kuusi jäsenvaltiota (**Alankomaat, Espanja, Italia, Kroatia, Portugali ja Suomi**) on säätänyt mahdollisuudesta myöntää oleskelulupa myös tapauksissa, joissa uhrit eivät tee yhteistyötä viranomaisten kanssa,¹² esimerkiksi jos uhrin katsotaan olevan erityisen haavoittuvassa asemassa. Direktiivin mukaan jäsenvaltioiden tulisi myöntää uhreille väliaikainen harkinta-aika yleensä 30–90 päivän pituista ehdotonta oleskelua tai apua varten, ”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” (6 artikla). Harkinta-aika seuraa kuitenkin yleensä lainvalvontaviranomaisten virallista tunnistamisprosessia, mikä käytännössä tarkoittaa, että yhteistyötä on tehtävä jonkin verran. Uhrit ovat usein liian pelossaan tehdä yhteistyötä kyseisten viranomaisten kanssa ihmiskauppioiden luoman paineen takia, omien viranomaisia koskevien ennakkokäsitystensä vuoksi ja erityisesti, jos heille ei taata oikeutta jäädä valtioon oikeudenkäynnin jälkeen. Monet uhrit eivät ole siksi voineet tai halunneet hyödyntää tämän direktiivin tarjoamia mahdollisuuksia.¹³

Ihmiskauppadirektiivin mukaan ”*asianomaiselle henkilölle olisi annettava apua ja tukea heti, kun on perusteltua syytä olettaa, että hän on saatta-*

nut joutua ihmiskaupan kohteeksi, riippumatta hänen halukkuudestaan todistaa”.¹⁴ Direktiivissä todetaan lisäksi, että tapauksissa, joissa uhri ei vielä oleskele laillisesti jäsenvaltiossa, apua ja tukea olisi annettava ehdoitta ainakin harkinta-aikana. Avun ja tuen antaminen voidaan kuitenkin lopettaa, jos tunnistamisprosessin tai harkinta-ajan päätyttyä katsotaan, että uhrilla ei ole oikeutta jäädä jäsenvaltioon. Vuoden 2011 direktiivissä tunnustetaan kuitenkin, että yhteistyön perusteella uhreille voidaan oleskeluluvan lisäksi myöntää myös kansainvälistä suojelua.¹⁵

1.2.2 EU:N TURVAPAIKKASÄÄNNÖSTÖ

EU:n turvapaikkasäännöstyön kuuluu neljä direktiiviä ja kaksi asetusta, joilla hallitaan kansainvälisen suojelun menettelyiden erilaisia osa-alueita: mikä maa on vastuussa kustakin hakemuksesta (Dublin-asetus)¹⁶, henkilötyypit, joilla on oikeus kansainväliseen suojeluun, ja kansainväliseen suojeluasemaan liittyvät oikeudet (määritelmädirektiivi)¹⁷, yhteiset standardit, jotka jäsenvaltioilla on oltava pakolaisaseman myöntämiseksi tai epäämiseksi (turvapaikkamenettelydirektiivi)¹⁸ ja yhteiset standardit, jotka tulee varmistaa kohtuullisen elintason takaamiseksi hakijoille (vastaanottodirektiivi)¹⁹. Uudelleenlaaditun säännöstyön kaikki elementit eivät sido **Irlantia ja Isoa-Britanniaa**.²⁰ Esimerkiksi Irlantia ja Isoa-Britanniaa sitovat uudelleenlaaditut Dublin- ja Eurodac-asetukset. Toisaalta kyseiset valtiot ovat päättäneet olla liittymättä uudelleenlaadittuihin direktiiveihin, jotka koskevat kansainvälisen suojelun myöntämistä ja turvapaikkamenettelyitä tai vastaanotto-olosuhteita, vaikka molempia jäsenvaltioita sitovat määrittely- ja turvapaikkamenettelydirektiivien edelliset versiot ja Isoa-Britanniaa sitoo lisäksi vielä vastaanottodirektiivin edellinen versio. **Norja** on päättänyt osallistua Dublin-asetukseen ja katsoo, että sen turvapaikkalainsäädäntö on yleisesti ottaen yhdenmukainen EU:n vastaavan lainsäädännön kanssa.

EU:n turvapaikkasäännöstö on hiljattain laadittu uudelleen, ja kaikki säädösten muutokset on otettu käyttöön. Tämän tutkimuksen kannalta on merkittävää, että valtaosassa uusista käyttöön otetuista säännöksistä taataan kansainvälisen suojelun järjestelmässä havaituille ihmiskaupan uhreille **entistä paremmat oikeudet**. Vaikka EU:n turvapaikkasäännöstyön edellinen versio takasi erityisoikeudet (nopeutetun tai priorisoidun hakemusten käsittelyn²¹,

¹² Katso direktiivin 2004/81/EY artikla 4 suotuisammista säännöksistä.

¹³ Katso: Euroopan komission perustaman ihmiskauppa-asiantuntijaryhmän lausunto nro 4/2009 neuvoston 29. huhtikuuta 2004 päivätyn direktiivin 2004/81/EY mahdollisesta tarkistamisesta, s. 2, jossa todetaan, että kehys tuo mukanaan ”uhrin ihmisoikeuksien turvaamiseen liittyviä ongelmia”.

¹⁴ Katso direktiivin 2011/36/EU johdanto-osan 18 kappale.

¹⁵ Katso direktiivin 2011/36/EY 11 artiklan 6 kohta.

¹⁶ Asetus 343/2003, joka on korvattu asetuksella 604/2013

¹⁷ Direktiivi 2004/83/EY, joka on korvattu direktiivillä 2011/95/EU

¹⁸ Direktiivi 2005/85/EY, joka on korvattu direktiivillä 2013/32/EU

¹⁹ Direktiivi 2003/9/EY, joka on korvattu direktiivillä 2013/33/EU

²⁰ Siten kuin on sallittu pöytäkirjassa Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin asemasta vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen osalta – katso <http://www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-treaty/protocols-annexed-to-the-treaties.html>

²¹ Katso direktiivin 2005/85/EY 23 artiklan 3 kohta.

välttämättömän terveydenhoidon ja muun avun²² sekä kidutuksen, raiskauksen tai muun vakavan väkivallan muodon aiheuttamien vammojen hoidon²³) henkilöille, joilla on erityistarpeita, ihmiskaupan uhreja ei erityisesti luetteloidu niiden henkilöiden joukkoon, jotka oli luokiteltu henkilöiksi, joilla on erityistarpeita/jotka ovat haavoittuvia.²⁴ Tosin kidutukselle, raiskaukselle tai muulle vakavalle psyykkiselle, fyysiselle tai seksuaaliselle väkivallalle altistuneet *lueteloitiin* erityisesti, ja siten lueteloituun joukkoon kuului joitakin ihmiskaupan uhreja. Nyt uudistetut määritelmä- ja vastaanottodirektiivit **nimenomaisesti tunnustavat ihmiskaupan uhrit haavoittuvassa asemassa oleviksi henkilöiksi**²⁵, joiden tilanne pitäisi arvioida, jotta tunnistettaisiin mahdolliset erityiset vastaanottotarpeet.²⁶ Uudelleenlaadittu turvapaikkamenettelydirektiivi ei suoraan pidä ihmiskaupan uhreja mahdollisina hakijoina, jotka tarvitsivat erityisiä menettelyllisiä takeita.²⁷ Direktiivin uusi versio esittelee kuitenkin yleisvelvoitteen sellaisten hakijoiden tunnistamiseksi, jotka tarvitsevat erityisiä menettelyitä. Tähän ryhmään saattavat kuulua myös ihmiskaupan uhrit.

Määräaika aseman määrittelyä koskevan direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä oli 21. joulukuuta 2013, ja uutta Dublin-asetusta ryhdyttiin soveltamaan 1. tammikuuta 2014. Määräaika kahden keskeisen, haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten tunnistamiseen ja kohteluun liittyviä säännöksiä sisältävän direktiivin (turvapaikkamenettelydirektiivi ja vastaanottodirektiivi) saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä on vuoden 2015 puolivälissä.

Jotkin jäsenvaltiot tarjoavat jo nyt mahdollisuuden myöntää erimuotoista kansainvälistä suojelua sillä perusteella, että hakija on ihmiskaupan uhri. Nämä esitellään alla olevassa taulukossa 1.2. Taulukossa esitellään myös muita kuin suojeluun liittyviä oleskelulupia, jotka ovat uhrien saatavilla. **Pakolaisasema** voidaan myöntää vain, jos hakijalla arvioidaan olevan hyvin perusteltu syy pelätä joutuvansa vainotuksi rodun, uskonnon, kansallisuuden, poliittisten mielipiteiden tai tiettyyn yh-

teiskunnalliseen ryhmään kuulumisen vuoksi kansalaisuusvaltionsa ulkopuolella ja jos hakija ei kykene tai jos hän ei pelkonsa vuoksi halua turvautua kyseisen maan suojeluun.²⁸ **Toissijaista suojelua** myönnetään silloin, kun hakijan arvioidaan olevan todellisessa vaarassa, jos hänet palautetaan alkuperämaahansa/entiseen asuinpaikkaansa.²⁹

Taulukko 1.2 Kansainvälisen suojelun muodot ja oleskeluluvat, joita kolmansista maista kotoisin oleville ihmiskaupan uhreille voidaan myöntää EU:n jäsenvaltioissa ja Norjassa³⁰

Suojeluasema/oleskelulupa	Jäsenvaltiot	Yhteensä
Pakolaisasema ³¹	AT, BE, DE, EE, FI, FR, ³² IE, NL, PL, SE, SK, NO	11
Toissijainen suojelu ³³	AT, DE, EE, FI, FR, IE, NL ³⁴	7
Humanitaarinen suojelu (ei yhdenmukainen EU:n kanssa)	FI, HU, SE, UK, NO	5
Kansainvälisen suojelun asema (ei määritetty)	CY	1
Kansainvälisen suojelun asemaa ei myönnetä sen perusteella, että henkilö on ihmiskaupan uhri.	BE, ³⁵ IT, LV, PL, SI, SK	6
Oleskelulupa, jos yhteistyötä viranomaisten kanssa	Kaikki paitsi AT ³⁶	23
Direktiivin 2004/81/EY mukainen oleskelulupa voidaan myöntää ilman yhteistyötä poikkeustapauksissa (esim. haavoittuvuus)	ES, FI, IT, NL	4
Muu oleskelulupa yksilöllisistä inhimillisistä tai humanitaarisista syistä	BE, DE, EL, FI, NL, LU, SE	7
Muunlaiset oleskeluluvat (katso jäljempänä)	DE, FR, UK	3

²² Katso direktiivin 2003/9/EY 15 artiklan 2 kohta.

²³ Katso direktiivin 2003/9/EY 20 artikla.

²⁴ Katso direktiivin 2003/9/EY 17 artikla ja direktiivin 2004/83/EY 29 artiklan 3 kohta.

²⁵ Katso direktiivin 2011/95/EU (määritelmädirektiivi) 20 artiklan 3 kohta ja direktiivin 2013/33/EU (vastaanottodirektiivi) 21 artikla.

²⁶ 22 artikla; katso myös 25 artikla.

²⁷ Katso direktiivin 2013/32/EU (turvapaikkamenettelydirektiivi) johdanto-osan 29 kappale ja 2 artiklan d) alakohta.

²⁸ Katso direktiivin 2011/95/EU (määrittelydirektiivi) 2 artiklan (d) alakohta, joka kuvastaa vuoden 1951 Geneven yleissopimusta.

²⁹ Katso direktiivin 2011/95/EU 2 artiklan (f) alakohta.

³⁰ Taulukko sisältää tietoja vain tutkimukseen osallistuneista 24 (jäsen)valtiosta.

³¹ Pakolaisaseman myöntäminen ihmiskaupan perusteella on teoriassa mahdollista Alankomaissa, Belgiassa, Ruotsissa ja Slovakiassa, mutta käytännössä tällaisia tapauksia ei ole ollut.

³² Vuodesta 2011 lähtien tällaisia tapauksia on ollut neljä. Jokainen näistä on kuitenkin kumottu korkeimmassa oikeudessa. Kansallisen turvapaikkatuomioistuimen (CNDA, toisen asteen turvapaikkaviranomainen) lopullista päätöstä odotetaan vielä – katso laatikko 1.

³³ **Iso-Britannia** ei tarjoa mahdollisuutta myöntää toissijaista suojelua. **Norjaa** ei sido aseman määrittelyä koskeva EU-direktiivi, eikä sillä ole toissijaiseksi suojeluksi kutsuttua suojeluasemaa. Norjan lain mukaan turvanpaikanhakijalle, joka ei ole vuoden 1951 yleissopimuksen 1 artiklan A alakohdan mukainen pakolainen, mutta joka on silti palattuaan todellisessa vaarassa saada kuolemanrangaistuksen tai joutua kärsimään kidutusta tai muuta epäinhimillistä tai halventavaa kohtelua tai rangaistuksia, myönnetään pakolaisasema. Molemmilla ryhmillä, sekä toissijaisen suojelun että Norjan kansallisella ryhmällä, on yhtäläiset oikeudet ja etuudet.

³⁴ Ihmiskaupan uhriille saatetaan myöntää toissijaista suojelua Alankomaissa, jos hänen arvioidaan joutuvan todelliseen vaaraan alkuperämaahan palattuaan. Pelkästään se, että henkilö on ihmiskaupan uhri, ei Alankomaissa oikeuta toissijaiseen suojeluun.

³⁵ Katso kuitenkin laatikko 1 jäljempänä.

³⁶ Itävallassa uhrin saama oleskelulupa ei nimenomaisesti edellytä yhteistyötä viranomaisten kanssa, mutta oleskelulupa on riippuvainen siitä, että asiassa aloitetaan rikokseen liittyvä rikos- tai siviilioikeudellinen menettely.

Neljä jäsenvaltiota myöntää muita kuin suojeluun liittyviä oleskelulupia ihmiskaupan uhreille syistä, jotka liittyvät uhrina oloon mutta eivät rikosoikeudellisiin menettelyihin:

► **Useat jäsenvaltiot** (Alankomaat, Belgia, Kreikka, Luxemburg, Ruotsi, Saksa, Suomi) myöntävät oleskeluluvan yksilöllisistä inhimillisistä tai humanitaarisista syistä. **Luxemburgissa** tällainen lupa jäädä ”henkilökohtaisista syistä” voidaan myöntää ihmiskaupan uhreille, kun heidän tilapäinen oleskelulupansa on umpeutunut (direktiivin 2004/81/EY mukaan).

► **Saksa** myöntää oleskeluun oikeuttavan luvan uhreille, joiden paluu on lain mukaan tai käytännössä mahdotonta ja joiden paluun este ei todennäköisesti poistu lähitulevaisuudessa. Vuoden 2013 maaliskuussa Saksan liittopäivien vetoamusvaliokunta ryhtyi puoltamaan ihmiskaupan uhreille annettavaa oleskelulupaa, johon ei liity ehtoa yhteistyöstä lainvalvontaviranomaisten kanssa.

► **Ranska** myöntää joissain tapauksissa uhreille tilapäisiä oleskelulupia ”yksityis- tai perhe-elämään liittyvistä syistä” vain prefektuuritason viranomaisen harkinnan mukaan. Se voi myös myöntää kymmenvuotisen oleskeluluvan uhreille, jotka ovat tehneet yhteistyötä viranomaisten kanssa ja joiden yhteistyö on johtanut rikollisen syytteen asettamiseen.

► **Iso-Britannia** voi myöntää harkinnanvaraisen oleskeluluvan (tilapäisen oleskeluluvan) uhreille, jotka ovat nostaneet oikeutetun korvausvaateen siviilituomioistuimessa, jos heidän olisi kohtuutonta jatkaa vaademennettelyä Ison-Britannian ulkopuolella.

Laatikko 1. Pakolaisaseman myöntäminen ihmiskaupan perusteella

Alankomaat, Belgia, Irlanti, Itävalta, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Suomi, Viro ja Norja tarjoavat mahdollisuuden myöntää pakolaisasema ihmiskaupan uhreille sillä perusteella, että he ovat tämän rikoksen uhreja. **Saksassa** pakolaisasema on myönnetty vain muutamille ihmiskaupan uhreille. Würzburgin ja Wiesbadenin hallintotuomioistuimet ovat ratkaisseet asian kahdessa ihmiskauppatapauksessa (VG Wiesbaden 2011; VG Würzburg 2005) niin, että pakolaisasema on myönnetty **sukupuoleen perustuvan vainon perusteella**

(sukupuolen on katsottu muodostavan yhteiskunnallisen ryhmän). Vaikka **Alankomaissa** pakolaisasemaa *voitaisiin* soveltaa ihmiskaupan uhreihin, ennakkotapauksia tällaisesta ei vielä ole. Useimmista tapauksista luvan myöntämisen perusteina käytetään sen sijaan humanitaarisia syitä.

Vuonna 2010 **Belgiassa** ulkomaalaisten kanteita käsittelevä oikeusaste (Council for Alien Law Litigation) tunnusti, että Geneven yleissopimuksen mukainen pakolaisasema *voitaisiin* myöntää ihmiskaupan uhreille tapauksissa, joissa väitetyt tosiasiat (esimerkiksi useita vuosia kestänyt pakkoprostituutio, rajoitettu liikkumisvapaus tai kaltoinkohtelu) arvioidaan **toistuvuutensa ja luonteensa vuoksi riittävän vakaviksi tullakseen määritellyksi vainoksi** ja joissa hakija pelkää vainoa, koska **kuuluu yhteiskunnalliseen ryhmään (naiset) ja koska häneen kohdistuvat teot johtuvat hänen sukupuolestaan**.³⁷

Vuoden 2013 heinäkuussa **Ranskan** valtioneuvosto päätti, että ihmiskaupan uhreille voidaan myöntää pakolaisasema tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen perusteella, mutta se voidaan tehdä vain silloin, kun **turvapaikanhakijan alkuperämaassa on olemassa yhteiskunnallinen näkemys tästä ryhmästä**.

Irlannissa, Puolassa, Suomessa, Virossa ja Norjassa pakolaisasema voidaan myöntää ihmiskaupan perusteella, jos ihmiskauppiat vainoavat hakijaa tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen perusteella ja jos on olemassa **tunnistettu vaara, että ihmiskauppiat vainoavat uhria tulevaisuudessa** paluun jälkeen esimerkiksi harjoittamalla ihmiskauppaa uudelleen ja/tai väkivallan teoin, mitä epäkohtaa valtion suojelu tai sisäinen uudelleen sijoittaminen ei voi poistaa.

1.2.3 DUBLIN-ASETUS

Dublin III -asetus (asetus 604/2013) määrittelee kriteerit, joiden perusteella tunnistetaan (jäsen)valtio, joka on vastuussa turvapaikkahakemuksen tutkimisesta Euroopassa. Jos muun (jäsen)valtion kuin sen, missä hakija tällä hetkellä asuu, katsotaan olevan vastuussa hakemuksen käsittelystä, hakija yleensä *siirretään* takaisin tuohon (jäsen)valtioon. Jos uhria on hyväksikäytetty ensimmäisessä (jäsen)valtiossa, josta hän on hakenut turvapaikkaa, paluu kyseiseen

³⁷ Council for Alien Law Litigation, 20. lokakuuta 2010, nro 49.821, *Rev. dir. étr.* 2010, nro 160, sivut 501–505, lainattu Belgian kansallisessa raportissa.

(jäsen)valtioon voi olla traumaattista, vaikkakin hänet olisi Dublin-asetuksen mukaan siirrettävä sinne.

Uhria ei kuitenkaan siirretä niin kutsutulla Dublin-siirrolla vastuulliseen (jäsen)valtioon, jos hakija on ilman huoltajaa tullut alaikäinen (katso 8 artiklan 4 kohta) tai jos (jäsen)valtio päättää harkintavaltaansa käyttäen ottaa kolmannen maan kansalaisen itsensä jättämän turvapaikkahakemuksen vastuulle, esimerkiksi

- ▶ kansallisen päätöksen perusteella (17 artiklan 1 kohta – niin kutsuttu suvereniteettilauseke)
- ▶ humanitaarisiin perustein erityisesti perhesyyt tai kulttuurilliset näkökohdat huomioiden (17 artiklan 2 kohta).

Euroopan unionin tuomioistuimen (CJEU) vuoden 2011 päätöksen mukaisesti,³⁸ jota Dublin III -asetus on täsmentänyt, asetus määrittää myös, että tilanteessa, jossa hakijan siirtäminen vastuussa olevaan (jäsen)valtioon on mahdotonta, koska on olennaista syytä uskoa, että turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan (jäsen)valtion turvapaikkamenettelyssä ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto-olosuhteissa on systeemisiä puutteita, jotka merkitsevät tähän jäsenvaltioon siirrettyjen turvapaikanhakijoiden perusoikeuskirjan 4 artiklassa tarkoitettua epäinhimillistä tai halventavaa kohtelua,³⁹ määrittävä (jäsen)valtio jatkaa kriteerihierarkiassa esitettyjen kriteerien tutkimista päättääkseen, voidaan toinen jäsenvaltio määrittää vastuulliseksi. Tätä sovelletaan kaikkiin hakijoihin riippumatta siitä, väittävätkö he olevansa ihmiskaupan uhreja.

Päätöstä keskeyttää siirtäminen toiseen (jäsen)valtioon (Dublin III -asetuksen määrittämässä aikarajoissa) ei kuitenkaan sovelleta automaattisesti kaikissa tapauksissa, joissa siirrettävä henkilö on ihmiskaupan uhri (katso osio 5.3). Päätös siirtämättä jättämisestä perustuu edelleen tehokkaiisiin havaitsemismenetelmiin, tunnistamisprosesseihin ja olemassa olevaan menettelyyn, jolla siirtoa voidaan lykätä tai jonka avulla voidaan tehdä lopullinen päätös siirtämisestä tai siirtämättä jättämisestä. Dublin III -asetus parantaa myös jonkin verran uhrien havaitsemismahdollisuuksia uudella säännöksellä, jonka mukaan on suoritettava henkilökohtainen haastattelu, ”jotta voidaan helpottaa hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämistä” (katso Dublin III -asetuksen 5 artikla).

Jos Dublin-siirtoa lykätään tai jos se keskeytetään, turvamekanismin käyttöönotto voisi taata uhrien turvallisen siirron sellaisten henkilöiden luo, jotka voivat tarjota apua (jäsen)valtiossa, joka on vastuussa suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä. Uudessa Dublin III -asetuksessa on uusia säännöksiä, jotka koskevat ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten turvallisuuden huomioimista ”erityisesti silloin, kun lapsella on riski joutua ihmiskaupan uhriksi”. Asetuksessa ei kuitenkaan esitellä uusia säännöksiä, jotka koskisivat aikuisia, jotka ovat (mahdollisesti) ihmiskaupan uhreja ja jotka kuuluvat Dublin-menettelyiden piiriin.

1.2.4 PALAUTTAMISTA KOSKEVA LAINSÄÄDÄNTÖ

Direktiivi 2008/115/EY, joka koskee yhteisiä vaatimuksia ja menettelyitä palautettaessa laittomasti oleskelevia kolmansien maiden kansalaisia (jäljempänä paluudirektiivi), määrittää horisontaaliset säännöt, joita sovelletaan kaikkiin kolmansien maiden kansalaisiin, jotka eivät täytä tai jotka eivät enää täytä jäsenvaltioon saapumisen taikka jäsenvaltiossa oleskelun tai asumisen edellytyksiä, täysin palautuskiellon periaatetta kunnioittaen. **Irlanti, Iso-Britannia** ja Tanska eivät osallistu direktiiviin, eivätkä sen säännöt siksi sido niitä.

Sen lisäksi, että direktiivi määrittelee palauttamista koskevat säännökset, se tarjoaa jäsenvaltioille mahdollisuuden myöntää kansainvälistä suojelua kolmansien maiden kansalaisille, jotka oleskelevat laittomasti heidän alueellaan, ”yksilöllisten inhimillisten tai humanitaaristen tai muiden syiden perusteella” kansallisen viranomaisen harkinnan mukaan. Tällaisessa tapauksessa palauttamispäätöstä ei tehdä. Jos palauttamispäätös on kuitenkin jo tehty, se voidaan peruuttaa tai keskeyttää.⁴⁰ Direktiivin 2004/81/EY mukaan ihmiskaupan mahdollisia uhreja, joille on määrätty harkinta-aika, ei voida palauttaa tämän ajanjakson aikana (katso osio 1.2.1).

Paluudirektiivi säätää nimenomaisesti maahantulo-kiellon soveltamisesta: siinä todetaan, että palauttamispäätöksiin on tietyissä olosuhteissa liitettävä maahantulokielto.⁴¹ Direktiivissä kuitenkin tähdenetään, että ihmiskaupan uhreihin (joille on direktiivin 2004/81/EY mukaisesti myönnetty oleskelulupa) ei sovelleta maahantulokieltoa edellyttäen, että tästä ei ole uhkaa yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai valtion turvallisuudelle. Direktiiv-

³⁸ <http://www.dublin-project.eu/dublin/Resources/CJEU-December-21-2011-Cases-NS-vs-SSHD-C-411-10-and-MEEa-C-493-10>

³⁹ Katso asetuksen 604/2013 3 artiklan 2 kohta.

⁴⁰ Katso direktiivin 2008/115 6 artiklan 4 kohta.

⁴¹ Katso direktiivin 2008/115 11 artikla.

vissä huomautetaan myös, että jäsenvaltiot voivat yksittäistapauksissa lykätä tai peruuttaa kokonaan tai tilapäisesti maahantulokiellon humanitaarisista syistä. Ihmiskaupan uhrien havaitsemis- ja tunnistamismekanismit on jätetty (jäsen)valtioiden määrittäväksi, ja kun uhri on tunnistettu, on kansallisen viranomaisen harkintavallassa päättää, palautetaan-ko uhri vai ei.

Tunnistamatta jääneisiin palautettaviin uhreihin saatetaan soveltaa tarpeettomasti maahantulokieltoa, mikä saattaa haitata heidän tulevia mahdollisuuksiinsa työskennellä EU:n alueella laillisesti. Siksi onkin tärkeää, että mahdolliset uhrit ja heidän parissaan työskentelevä henkilöstö tunnistavat mahdolliset pitkän aikavälin riskit, joille uhrit altistuvat, jos heidän uhriutumisenensa jää havaitsematta.

1.3 EU:n ihmiskaupan torjunnan koordinaattorin ja virastojen rooli

Vuonna 2010 Euroopan komissio nimitti ihmiskaupan torjunnan koordinaattorin parantamaan EU:n instituutioiden, virastojen, jäsenvaltioiden ja kansainvälisten toimijoiden välistä koordinoitua ja yhtenäisyyttä ihmiskaupan vastaisen politiikan ja EU:n lainsäädännön toteuttamisessa. EU:n ihmiskaupan torjunnan koordinaattorin nimittämisen jälkeen keskiössä on ollut ihmiskaupadirektiivin ja ihmiskaupan hävittämiseen tähtäävän, vuosiksi 2012–2016 määritetyn EU:n strategian toteuttaminen.⁴² EU:n ihmiskaupan torjunnan koordinaattori on keskeisessä osassa koordinoimissaan oikeus- ja sisäasiainvirastoja, kuten Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirastoa ja Frontexia, tässä asiassa.⁴³

Perustamisasetuksensa 439/2010 mukaisesti Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto antaa jatkuvaa tukea jäsenvaltioille tarjoamalla esimerkiksi koulutusta ja koulutusmateriaalia, alkuperämaata koskevia tietoja ja käytännön yhteistyötä. Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston sukupuoleen ja haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin liittyvistä asioista vastaava virkailija on vastuussa ihmiskaupan uhrien oikeuksien ja erityistarpeiden huomioonottamisesta kaikissa viraston toiminnoissa. EU:n strategian vaatimukseen vastatakseen Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto on päivittänyt vuonna 2013 haavoittuvassa

sa asemassa olevien henkilöiden ja lasten puhutellua koskevia koulutusmoduuleitaan niin, että niihin sisältyy nyt myös vaihtoehto, että hakija saattaa olla ihmiskaupan uhri.⁴⁴

Frontexilla on myös tärkeä rooli, kun se kouluttaa kansallisia rajaviranomaisia havaitsemaan ja tunnistamaan ihmiskaupan uhreja sekä toimimaan yhdessä näiden kanssa. Vuonna 2011 Frontexin koulutusyksikkö kehitti ihmiskaupan vastaisen koulutuspaketin eurooppalaisille rajavartiostoille.⁴⁵ Siihen liittyy myös riskiprofiileja sisältävä käsikirja, jonka avulla lisätään tietoisuutta tietyistä ihmiskauppaan liittyvistä indikaattoreista.

2 Ongelman laajuus

Ihmiskaupan uhrit saattavat olla kansainvälisen suojelun menettelyissä useista eri syistä, *muun muassa* koska

1. he saattavat hakea suojelua, koska heillä on perusteltu syy pelätä alkuperämaahan palattuaan vainoa tai vakavaa vaaraa, jonka aiheuttavat *muut toimijat kuin heidän ihmiskauppiansa*
2. he saattavat hakea suojelua (turvapaikkaa tai toisijaista suojelua), koska heillä on riski altistua alkuperämaahan palattuaan vainolle tai vakavalle vaaralle, jonka aiheuttavat *heidän ihmiskauppiansa*
3. he saattavat hakea suojelua (humanitaarista) ihmiskaupan uhreina, *koska he tarvitsevat apua ja suojelua*, vaikka heillä ei välttämättä ole riskiä altistua alkuperämaassaan vainolle tai vaaralle
4. he saattavat hakea suojelua *väärän tarinan turvin ihmiskauppiattensa pakottamana*, jotta oleskelusta tulisi laillista ja hyväksikäyttö voisi jatkua.

Kussakin yllä kuvatussa tilanteessa hakija ei ehkä tiedosta olevansa ihmiskaupan uhri, eli hänellä ei välttämättä ole riittävää käsitystä tästä rikoksesta ja siitä, millaiseen asemaan ja suojeluun se oikeuttaa tunnistamisen jälkeen. Uhri hakee ehkä suojelua paetakseen hyväksikäyttöä tai, jos kyse on ensimmäiseksi mainitusta tilanteesta, paetakseen erilaisista vainoista, jolle on altistunut. Jos uhri ei tiedä, millaisia todisteita hänen olisi annettava, jotta hänet

⁴² Ihmiskaupan hävittämiseen tähtäävä EU:n strategia vuosiksi 2012–2016, KOM (2012)286 lopullinen.

⁴³ Lisätietoa on saatavilla osoitteessa http://ec.europa.eu/anti-trafficking/download.action?nodePath=/EU+Policy/joint_statement_final_18_oct_2011.pdf&fileName=joint_statement_final_18_oct_2011.pdf&fileType=pdf

⁴⁴ M. Kovalakova (2013). The Role and Activities of EASO with Regard to Trafficking in Human Beings. EMN:n Irlannin konferenssissa, "Challenges and Responses to identifying Victims of Trafficking", 29. marraskuuta 2013 Dublinissa pidetty esitys

⁴⁵ <http://frontex.europa.eu/feature-stories/combating-human-trafficking-at-the-border-training-for-eu-border-guards-rZzpfI>

voitaisiin tunnistaa ihmiskaupan uhriksi, tai jos hän ei halua antaa näitä tietoja ja/tai ei ymmärrä niiden tärkeyttä kansainvälisen suojelun hakemisprosessin kannalta, hän ei välttämättä anna todisteita hyväksikäytöstä viranomaisille (eli ei ehkä tunnista itseään ihmiskaupan uhriksi eikä ilmoita uhritumisestaan). Edellä kerrotun perusteella onkin erityisen tärkeää, että turvapaikkaviranomaiset ja ne, jotka ovat uhrien kanssa tekemisissä, havaitsevat kansainvälisen suojelun hakijoiden joukosta ihmiskauppaan viittaavat merkit sellaisissakin tapauksissa, joissa on selvää, ettei toimivaltaiselle viranomaiselle esitettävälle kansainvälisen suojelun hakemukselle ole perusteita (kuten neljänneksi mainitussa tilanteessa).

2.1 Kansallisissa tutkimuksissa raportoitu näyttö

EU-tasolla ei ole vielä tähän mennessä toteutettu selaista tutkimusta, jossa määritettäisiin, kuinka paljon ihmiskaupan uhreja jää havaitsematta kansainväliseen suojeluun ja pakkopalautukseen liittyvissä menettelyissä. Useat jäsenvaltiot ovat kuitenkin esittäneet näyttöä tästä ongelmasta tätä tutkimusta varten laadituissa kansallisissa raporteissaan:

► **Saksassa** toteutetussa Euroopan pakolaisrahaston rahoittamassa ja YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun kanssa yhteistyössä toteutetussa hankkeessa⁴⁶ jälkiarvioitiin 164 nigerialaisiin liittyvää vuosina 2009–2010 tehtyä turvapaikkapäätöstä. Hakijatietoja verrattiin ihmiskaupaindikaattoreihin. Yhteensä 53 tapauksessa arvioidusta 164 tapauksesta oli merkkejä mahdollisesta uhritumisesta. Kuitenkin vain yhdessä tapauksessa hakijalle oli myönnetty suojelua, koska muissa tapauksissa hakijan väittämät olivat epäuskottavia, perusteettomia, käsittämättömiä tai liian epämääräisiä. Tutkimus viittaakin mahdollisuuteen, että ihmiskaupan uhreja ei havaita kansainvälisen suojelun menettelyissä. Hankkeen myöhemmässä vaiheessa YK:n pakolaisasiain päävaltuutettu järjesti perusteellista koulutusta kansainvälisen suojelun hakijoiden arvioinnista vastaaville viranomaisille, jotta he pystyisivät havaitsemaan uhreja paremmin.

► Vuonna 2013 julkaistussa raportissa, joka koskee *Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisen yleis-sopimuksen täytäntöönpanoa Ranskassa*⁴⁷, kansa-

laisjärjestöt ilmoittivat, että on todennäköistä, että ihmiskaupan uhreja on *palautettu* tunnistamatta. **Ranskan** kansallinen ihmisoikeusasioiden neuvonantava komitea toteutti sekin tutkimuksen, jossa se havaitsi, että tietyt menetelmälliset esteet, kuten käsittelyn nopeuttaminen, estävät uhrien havaitsemista ja tunnistamista.⁴⁸

► Useat riippumattomat kansalliset raportointijat ja muut sääntelyelimet ovat raportoineet oikeudellisista haasteista, jotka estävät ihmiskaupan uhrien tunnistamisen Dublin-menettelyissä (**Suomi**), vähäisistä havaittujen uhrien määrästä kansainvälisen suojelun menettelyissä (**Itävalta**) sekä turvapaikkaviranomaisten (**Belgia, Itävalta, Ruotsi**) ja säilöönottokeskusten henkilöstön (**Belgia, Itävalta**) tarpeesta saada lisäkoulutusta ihmiskaupan uhrien havaitsemiseksi.

Näiden arviointien ja raporttien tulokset viittaavat siihen tai joissakin tapauksissa osoittavat, että uhrit ovat käyneet läpi kansainvälisen suojelun menettelyt ilman, että heitä olisi tunnistettu. Tämä puolestaan viittaa siihen, että näiden ja luultavasti myös muiden (jäsen)valtioiden nykyiset havaitsemis-/tunnistamisjärjestelmät ovat riittämättömiä.

2.2 Kansalliset tilastot

Määrällistä tietoa kansainvälisen suojelun menettelyissä tunnistettujen ihmiskaupan uhrien määrästä on vain vähän. Seitsemäntoista jäsenvaltiota (Belgia, Espanja, Irlanti, Iso-Britannia, Itävalta, Latvia, Liettua, Luxemburg, Malta, Puola, Ranska, Ruotsi, Slovakia, Slovenia, Suomi, Unkari, Viro) ja Norja kykenivät tarjoamaan tutkimuksen kannalta olennaista tietoa (katso liite 1 ja jäljempänä). Näihin kuuluivat tiedot turvapaikkaviranomaisten tekemistä edelleenohjaamisista tunnistamisesta vastuussa oleville viranomaisille (Luxemburg), kansalliselle ohjausjärjestelmälle (Iso-Britannia, Malta, Slovakia) tai uhrien auttamisesta vastuussa olevalle instituutiolle (Espanja, Puola, Suomi), muut tiedot turvapaikkaviranomaisten havaitsemista mahdollisista uhreista (Ruotsi), tiedot hakijoista, jotka ovat vetäytyneet kansainvälisen suojelun menettelyistä, koska heille on myönnetty harkinta-aika ihmiskaupan uhreina (Luxemburg, Norja), tai joille on myönnetty oleskelulupa, kun heidän kansainvälisen suojelun hakemuksensa on hylätty

⁴⁶ IOM (2010) Identification and Protection of Victims of Human Trafficking in the Asylum System. Lisätietoa on saatavilla osoitteessa http://www.iom.int/germany/en/downloads/CT%20Asyl/120606%20Projektbeschreibung%20eng%20LANG_2.pdf

⁴⁷ Ihmiskaupan vastaisen toiminnan asiantuntijaryhmä (GRETA) (2013) Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by France, tammikuu 2013

⁴⁸ Kansallinen ihmisoikeusasioiden neuvonantava komitea (CNCDH), La traite et l'exploitation des êtres humains en France, La documentation française, 2010, sivu 248: http://www.cncdh.fr/sites/default/files/etude_traite_et_exploitation_des_etres_humains_en_france.pdf

(Espanja, Ranska, Suomi), ja tiedot uhreista, jotka on havaittu vastaanotokeskuksissa (Belgia). Seuraavissa valtioissa kansainvälisen suojelun menettelyissä ei ole havaittu lainkaan ihmiskaupan uhreja: **Latvia, Liettua, Slovenia, Unkari** ja **Viro**. Vaikka edellä mainitut tulokset antavat joitakin viitteitä asian mahdollisesta mittakaavasta, mitatut tulokset eivät ole vertailukelpoisia eivätkä ne siksi riitä EU:n laajuisen vertailun suorittamiseen. Kaiken kaikkiaan ilmoitetut uhrimäärät olivat pieniä.

2.2.1 UHRIEN HAVAITSEMINEN KANSAINVÄLISEN SUOJELUN MENETTELYISSÄ

Kahdeksassa jäsenvaltiossa (Belgia, Espanja, Irlanti, Iso-Britannia, Luxemburg, Ruotsi, Slovakia, Suomi) on saatavilla tietoa kansainvälisen suojelun menettelyiden yhteydessä havaituista ihmiskaupan uhreista. **Isossa-Britanniassa** kansainvälisestä suojelusta, pakkopalautusten täytäntöönpanosta ja vastaanotokeskusten hallinnoinnista vastaava taho (aiemmin UKBA ja vuodesta 2013 lähtien sisäasiainministeriö) on vastuussa valtaosasta edelleenohjauksista Ison-Britannian kansalliseen ohjausjärjestelmään: vuonna 2012 tämä viranomaistaho suoritti 512 edelleenohjausta (43 % kaikista edelleenohjauksista), vaikka kaikki uhrit eivät välttämättä olleetkaan kansainvälisen suojelun menettelyiden piirissä. **Espanjassa** turvapaikkaviranomaiset ovat vuodesta 2011 lähtien edelleenohjanneet 58 uhria ihmiskaupan uhrien auttamisesta vastuussa oleville viranomaisille. Vuonna 2012 **Ruotsin** maahanmuuttovirasto havaitsi 48 mahdollista ihmiskaupan uhria. Eniten havaintoja tekivät turvapaikkatutkimuksia suorittavat virkamiehet. Muissa jäsenvaltioissa on sitä vastoin havaittu vähäisempiä uhrimääriä: **Slovakiassa** on edelleenohjattu 5 uhria turvapaikkaviranomaisille (kaikki vuonna 2012)⁴⁹. Vuosina 2008–2012 keskitettyyn ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään ohjattiin **Suomessa** 3 uhria (2 % kokonaismäärästä) turvapaikkaviranomaisten ja 17 uhria (10 %) vastaanotokeskusten henkilöstön toimesta. Vuonna 2010 **Irlannin** turvapaikkaviranomaiset edelleenohjasivat 36 mahdollista uhria (46 % kokonaismäärästä), vuonna 2011 32 uhria (56 % kokonaismäärästä) ja vuonna 2012 8 uhria (17 % kokonaismäärästä). Vuosina 2008–2012 **Luxemburgin** turvapaikkahakemuksista vastuussa oleva viranomainen edelleenohjasi kol-

me mahdollista uhria poliisille tunnistamista varten. **Belgiassa** oli vuonna 2012 yhteensä 12 kolmansista maista peräisin olevaa (mahdollista) uhria, jotka olivat kansainvälisen suojelun menettelyissä tai suljetuissa keskuksissa, kun asiaan erikoistunut vastaanotokeskus haki oleskelulupaa MINTEH-solulta. Näistä henkilöistä 9 oli miehiä ja 3 naisia, ja valtaosa heistä oli kotoisin kolmesta maasta: Kiinasta (3), Nepalista (3) ja Venäjältä (2).

2.2.2 KOLMANSIEN MAIDEN KANSALAISET, JOILLE ON MYÖNNETTY HARKINTA-AIKA TAI OLESKELULUPA JA JOTKA OVAT JO KÄYNEET LÄPI TAI JOTKA ON SIIRRETTY POIS KANSAINVÄLISEN SUOJELUN MENETTELYISTÄ

Joissain (jäsen)valtioissa ihmiskaupan uhreiksi tunnistetuilla kansainvälisen suojelun hakijoilla on velvollisuus tai heidän on muutoin päätettävä siirtyä oleskelulupamenettelyihin, jotka on suunnattu ihmiskaupan uhreille direktiivin 2004/81/EY mukaisesti, tai muihin vastaaviin toimiin (katso osiot 8.1 ja 8.2). **Norjassa** jotkut hakijat ovat vetäytyneet kansainvälisen suojelun menettelyistä hakeakseen harkinta-aikaa ihmiskaupan uhreina. Heidän määränsä on lisääntynyt vuoden 2010 30 hakijasta vuoden 2012 43 hakijaan. **Luxemburgissa** vastaava määrä vuonna 2011 oli 1. Kolmansien maiden kansalaisia, joille on myönnetty oleskelulupa ihmiskaupan uhrina sen jälkeen, kun heidän kansainvälisen suojelun hakemuksensa on hylätty, on ilmoitettu olevan **Suomessa** (8 vuosina 2011–2012), **Ranskassa** (76 vuosina 2008–2012), **Irlannissa** (5 vuosina 2010–2012) ja **Espanjassa** (6 vuonna 2012). **Belgiassa** on anottu vuonna 2012 neljää oleskelulupaa sellaisille ihmiskaupan uhreille, jotka ovat majoittuneet suljettuihin keskuksiin.

2.2.3 KOLMANSIEN MAIDEN KANSALAISET, JOILLE ON MYÖNNETTY KANSAINVÄLISTÄ SUOJELUA SEN PERUSTEELLA, ETTÄ HE OVAT IHMISKAUPAN UHREJA

Jos ihmiskaupan uhrille myönnetään suojeluasema tästä syystä, se ei välttämättä tarkoita, että hänet on *havaittu* menettelyiden aikana. Tästä huolimatta

⁴⁹ Ison-Britannian ilmoittama kokonaismäärä sisältää sekä EU:n että kolmansien maiden kansalaisia

uhreille myönnettyjä suojeluasemia koskevat tiedot vahvistavat jälleen yleisen kansainvälisen suojelun ja erityisten ihmiskaupan uhreille EU:ssa saatavilla olevien turvajärjestelmien välisiä yhteyksiä. Kolmansien maiden kansalaisia, jotka olivat ihmiskaupan uhreja ja joille myönnettiin suojeluasema vuosina 2009–2012, on ilmoitettu olevan **Itävallassa** (50⁵⁰), **Norjassa** (27) ja vuosina 2008–2012 **Suomessa** (4). **Espanjassa** tällaisia henkilöitä on vuonna 2013 ilmoitettu olleen 2.

2.2.4 PAKKOPALAUTUSTEN YHTEYDESSÄ HAVAITUT KOLMANSIEN MAIDEN KANSALAISET

Mitä tulee pakkopalautukseen, vuosina 2008–2012 pakkopalautuksesta vastaavat viranomaiset ohjasivat **Suomessa** keskitettyyn ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään 11 henkilöä (7 %). Samana ajanjaksona **Slovakiassa** edelleenohjattiin vain yksi henkilö säilöönottolaitoksesta kansalliseen ohjausjärjestelmään (vuonna 2011). Muiden jäsenvaltioiden tietoja ei ole saatavilla.

3 Kansalliset kehykset

Valtaosa (jäsen)valtioista on hahmotellut mekanismeja havaitsemista ja tunnistamista varten **sitomattomassa lainsäädännössään** (esimerkiksi suosituksissa) tai **ohjeissa** tai on ilmoittanut, että käytössä on **vakiokäytäntö**. Seuraava taulukko antaa yleiskuvan havaitsemis- ja tunnistamismenetelyiden mekanismien **lainsäädäntökehyksestä**.

Taulukko 3.1 Havaitsemis- ja tunnistamismenetelyiden lainsäädäntökehys

	Kansainvälisen suojelun menettelyt	Pakkopalautus
Mekanismit kirjattu lainsäädäntöön	HU	HU, IT, UK, NO
Sitomattomassa lainsäädännössä	CZ, EE, ES, IE, LV, NL, SE, SK, NO	CZ, EE, ES, LV, NL, SK, NO
Ohjeissa	BE, DE, EE, FI, LU, NO, UK	EE, FI, LV, UK, NL, NO
Vakiokäytäntö	CY, LT, MT, SI, NO	BE, CY, LU, SI, SE, NO
Ei määritettyjä menettelytapoja	AT, EL, FR, IT, PL, SI	DE, EL, FR, IE, MT, PL

Sen lisäksi, että **Italiassa, Kyproksella ja Luxemburgissa** on kehitteillä lainsäädäntöä, jolla saatetaan ihmiskauppadirektiivi osaksi kansallista lainsäädäntöä, **Itävalta** on suunnittelemassa ihmiskaupan uhrien tunnistamista koskevaa tulevaa lainsäädäntöä. **Ranska ja Suomi** ovat perustaneet työryhmiä kehittääkseen tämän alueen kansallista politiikkaa: **Suomessa** arvioidaan nykyisen ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön toimivuutta muutosehdotusten laatimiseksi. **Ranskassa** yhdenmukaistamiskomitea pyrkii yhdenmukaistamaan organisaation eri osastojen toisiaan siuvavien teemojen, kuten ihmiskaupan, käytäntöjä. Ranskan turvapaikkaviranomainen (OFPRA) on myös käynnistänyt haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä koskevat neuvottelut. Se on ehdottanut muun muassa varhaisen ohjausmekanismien perustamista turvapaikkahakemuksia varten erityisen haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tunnistamiseksi. **Kreikka** uudisti turvapaikan myöntämismenettelynsä perustamalla uuden turvapaikkapalvelun, joka toimii poliisista riippumattomana ja joka aloitti toimintansa kesäkuussa 2013.

Ainakin viisi (jäsen)valtiota valmistelee (**Belgia, Italia, Luxemburg, Ranska**) tai päivittää (**Viro**) ohjeitaan tukeakseen ihmiskaupan uhrien tunnistamista kansainvälisen suojelun menettelyissä, ja lisäksi ainakin kolme (jäsen)valtiota (**Itävalta, Slovenia, Ranska**) valmistelee ohjeita tukeakseen tunnistamista pakkopalautusten yhteydessä. **Luxemburgissa** poliisi on valmistellut vastaavanlaisen asiakirjan, ja vaikka sitä ei virallisesti ole hyväksytty vakiokäytännöksi, se on jo maahanmuutto- ja turvapaikkaviranomaisten käytössä. **Puolan** viranomaiset ovat perustaneet asiantuntijaryhmän, jonka tehtävänä on valmistella ja toteuttaa erityisiä menettelyitä ja indikaattoreita, joiden avulla parannetaan mahdollisten uhrien tunnistamista kansainvälisen suojelun menettelyissä.⁵¹ **Espanja** on laatinut yleisen menettelytavan uhrien havaitsemista/tunnistamista varten. Sopimusosapuolina ovat oikeus-, sisäasiain-, työ- ja maahanmuutto- ja terveysministeriö sekä Espanjan oikeuslaitoksen hallintoelin. Erityisiä menettelytapoja ollaan kehittämässä uhrien havaitsemiseksi/tunnistamiseksi vastaanottokeskuksissa.

⁵⁰ Itävallassa vuoden 2012 osalta ilmoitettu määrä oli 112.

⁵¹ Menettely ja indikaattorit otettiin lopulta käyttöön vuoden 2014 helmikuussa.

3.1 Lapsia koskevat menettelytavat

Jotkin jäsen(valtiot) ovat luoneet erilaisia lapsia koskevia menettelytapoja ja/tai käytäntöjä havaitsemiseen/tunnistamiseen (**Kreikka, Tšekki, Viro**) erityisesti kansainvälisen suojelun menettelyissä (**Alankomaat, Belgia, Espanja, Irlanti, Ruotsi, Norja**) ja pakkopalautuksen yhteydessä (**Espanja, Irlanti, Iso-Britannia, Kypros, Latvia, Malta, Slovenia, Tšekki, Unkari, Norja**). **Slovakiasa** aikuisia koskevat sekä kansainväliseen suojeluun että pakkopalautukseen liittyvät menettelytavat/käytännöt sisältävät myös erityisiä alaikäisiä koskevia säännöksiä.

Tšekissä ja **Alankomaissa** on käytössä myös lapsia koskeva erillinen tunnistamis- ja edelleenohjausprosessi. Vastaanotto- ja neuvontapalveluita on räätälöity, ja lisäksi sovelletaan erillistä poliittista viitekehystä. Holhousvirasto arvioi, onko ilman huoltajaa tullut alaikäinen ihmiskaupan uhri, ja jos on, sijoittaa lapsen erityiseen vastaanottokeskukseen, joka on perustettu suojelemaan asukkaita hyväksikäyttöä vastaan. Muut ilman huoltajaa tulleet alaikäiset (joita ei ole tunnistettu uhreiksi) sijoitetaan tavallisiin lapsille tarkoitettuihin vastaanottokeskuksiin. **Belgia** on perustanut ilman huoltajaa tulleille alaikäisille seuranta- ja ohjauskeskuksia (COO), joille on laadittu yhteistyössä kansalaisjärjestöjen johtaman Esperanto-keskuksen kanssa erityisiä menettelytapoja ihmiskaupan lapsiuhrien havaitsemiseksi.

Norjassa tietoa on jaettava ikätason mukaan, ja lasta koskevat huolenaiheet on ilmoitettava lastensuojelupalveluihin, joille siirtyy vastuu lapsen riskitilanteen ja tarpeiden arvioimisesta. Niiden vastuulle siirtyy myös lapsen suojelun ja turvallisuuden takaaminen. **Ruotsin** maahanmuuttovirasto on velvollinen ilmoittamaan tapauksesta paikallisiin sosiaalipalveluihin sekä nimittämään holhoojan ja julkisen oikeusavustajan edustamaan alaikäistä turvapaikkamenettelyiden ajaksi.

Seuraavissa (jäsen)valtioissa käytetään seuraavia **turvatoimia**, joilla voidaan auttaa ihmiskaupan lapsiuhrien havaitsemista kansainvälisen suojelun menettelyissä:

► edustajan (**Alankomaat, Belgia, Kypros, Latvia, Puola, Slovakia, Slovenia, Suomi, Viro, Norja**)

tai tilapäisen vastuuhenkilön (**Luxemburg, Ranska**) nimittäminen

► erityiskoulutetun henkilökunnan suorittamat puhuttelut (**Belgia, Irlanti, Latvia, Liettua, Luxemburg, Slovakia, Suomi, Viro, Norja**)

► tilanteen seuranta (**Ranska**)

► lisätietoja antavan tilaisuuden järjestäminen (**Slovenia**).

Joissakin (jäsen)valtioissa (**Belgia, Espanja, Irlanti, Iso-Britannia, Italia, Luxemburg, Malta, Ranska, Slovakia, Slovenia, Tšekki, Unkari**) alaikäisiin ei sovelleta pakkopalautusta. Paluudirektiivin 10 artiklan mukaan ennen kuin tehdään päätös ilman huoltajaa matkustavan alaikäisen palauttamisesta, muiden asianmukaisten elinten kuin palautuksen täytäntöönpanosta vastaavien viranomaisten sallitaan tarjota apua, ottaen asianmukaisesti huomioon lapsen etu. Lisäksi, ennen kuin ilman huoltajaa matkustava alaikäinen poistetaan jäsenvaltion alueelta, kyseisen jäsenvaltion viranomaisten on oltava varmoja siitä, että tämä alaikäinen palautetaan jollekin perheenjäsenelle tai nimetylle holhoojalle, taikka että hänelle on järjestetty asianmukainen vastaanotto kohdevaltiossa.

3.2 Sukupuoleen liittyvät menettelytavat

Mitä tulee **sukupuoleen liittyviin menettelytapoihin**, **Slovakian** ohjeissa, joilla pyritään takaamaan ihmiskaupan mahdollisten uhrien tunnistaminen kansainvälisen suojelun menettelyissä, esitellään tiettyjä kysymyksiä, jotka tulisi esittää hakijan ollessa nainen. Muissa (jäsen)valtioissa sovelletaan myös sukupuoleen liittyviä toimia, kuten samaa sukupuolta olevan virkailijan nimeäminen puhuttelijaksi (**Alankomaat, Espanja, Iso-Britannia, Kreikka, Liettua, Ranska, Ruotsi, Slovakia, Tšekki, Viro, Norja**), kohdennettujen, esimerkiksi ihmiskauppaa koskevien tietojen tarjoaminen naisille (**Belgia**) tai lisätietoja antavan tilaisuuden järjestäminen uhrille (**Slovenia**). **Liettuassa, Ruotsissa** ja **Slovakiassa** samaa sukupuolta olevan virkailijan nimeäminen puhuttelijaksi on vakiokäytäntö. **Isossa-Britanniassa** ja **Ranskassa** hakija taas voi pyytää sitä, ja päätös tehdään tapauskohtaisesti. Ainakin kolmessatoista (jäsen)valtiossa (**Alankomaat, Espanja, Iso-Britannia, Kypros, Liettua, Malta, Puola, Ruotsi, Slovakia, Suomi, Tšekki, Viro, Norja**) kansain-

välisen suojelun parissa työskenteleville virkamiehille tarjotaan koulutusta sukupuolisensitiivisistä lähestymistavasta uhreja kohdattaessa. Kuitenkin vain viidessä (jäsen)valtiossa (**Espanja, Kypros, Ruotsi, Slovakia, Viro**) samaa koulutusta tarjotaan pakkopalautuksesta vastaaville virkailijoille (lisätietoa osiossa 7).

4 Havaitseminen ja tunnistaminen kansainvälisen suojelun menettelyissä

Tässä osiossa annetaan yleiskatsaus mekanismeista, joita käytetään uhrien havaitsemiseksi ja tunnistamiseksi kansainvälisen suojelun menettelyissä. Ihmiskauppadirektiivin mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että asianomaiselle henkilölle annetaan apua ja tukea **heti, kun toimivaltaisilla viranomaisilla on perusteltua syytä olettaa**, että hän on saattanut joutua ihmiskaupan kohteeksi. Jäsenvaltioiden tulee myös perustaa asianmukaiset **mekanismit uhrien varhaiseksi tunnistamiseksi**. Direktiivissä ei kuitenkaan määritetä tarkkaan, millaisia näiden mekanismien tulisi olla muodoltaan.

Olemassa olevassa turvapaikkasäännöstössä ei myöskään kuvata ihmiskaupan uhrien tunnistamisen mekanismeja tarkemmin, mutta uhrit voidaan havaita seuraavissa kansainvälisen suojelun menettelyiden vaiheissa:

- ▶ **tosiseikkojen ja olosuhteiden arviointi** (direktiivin 2005/85/EY 4 artikla)
- ▶ **henkilökohtainen hakemukseen liittyvä puhuttelu** (12 artikla)
- ▶ **erityistarpeiden arviointi** (direktiivin 2003/9/EY 17 artiklan 2 kohta).

Koska toimet toteutetaan eri (jäsen)valtioissa eri tavoin, (jäsen)valtioiden välillä esiintyy vaihtelua.

4.1 Ihmiskaupan uhrien havaitsemisen mekanismit

Joidenkin (jäsen)valtioiden turvapaikkaviranomaiset ja/tai vastaanottokeskusten toiminnasta vastaava

henkilökunta ovat niitä kansallisia viranomaisia, joille on **annettu tehtäväksi uhrien ennakoiva havaitseminen** kohdennetun seulonnan keinoin. Muissa jäsenvaltioissa havaitseminen ei välttämättä ole näiden toimijoiden vastuulla. He ovat kuitenkin henkilöitä, jotka ovat todennäköisesti tekemisissä mahdollisten uhrien kanssa, ja siksi heidät on luultavasti **koulu-tettu ja he pystyvät havaitsemaan merkkejä ihmiskaupasta** esimerkiksi vastaanottokeskukseen saapumisen yhteydessä suoritettavan turvapaikkapuhuttelun tai tarvearviointin aikana. Muissa tapauksissa **havaitseminen tapahtuu yksinomaan tai etupäässä hakijoiden oman ilmoituksen tai muiden hakijoiden kanssa tekemisissä olevien toimijoiden kautta**. Kun otetaan huomioon esteet, jotka voivat haitata uhrien itseraportointia, koulutettujen viranomaisten suorittamaa ennakoivaa havaitsemista tulisi pitää hyvänä käytäntönä. Kaikista näistä mekanismeista kerrotaan tarkemmin jäljempänä.

4.1.1 ENNAKOIVA SEULONTA

Kolmetoista (jäsen)valtiota 24:stä (**Alankomaat, Belgia, Espanja, Iso-Britannia, Italia, Kypros, Latvia, Malta, Saksa, Slovakia, Suomi, Tšekki ja Norja**) seuloo hakijoita vaihtelevassa määrin **ennakoivasti ihmiskaupan merkkien varalta**. Kun useimmat valtiot (**Alankomaat, Espanja, Iso-Britannia, Kypros, Malta, Saksa, Slovakia, Suomi, Tšekki**) seulovat *kaikki* hakijat ja niin tehdessään kiinnittävät erityistä huomiota tiettyihin profiileihin, toiset seulovat nimenomaan tiettyjä profiileja (**Belgia, Italia, Norja**). **Latvia** seuloo kaikki hakijat eikä kiinnitä erityistä huomiota hakijoihin, joilla on tietynlainen profiili. Esimerkiksi **Suomessa** ihmiskaupan mahdollisuus otetaan huomioon kaikissa turvapaikkatapauksissa. Jos merkkejä ihmiskaupasta ilmenee, ne tutkitaan ennakoivasti ilman, että hakijan on itse tunnistettava itseään uhriksi.

Seulontamenetelmät vaihtelevat (jäsen)valtioittain sekä **ajoituksen** (eli turvapaikkamenettelyn vaiheen, jossa seulonta tapahtuu) että **seulonnan suorittavan viranomaistyyppin** suhteen. **Alankomaissa** ja **Espanjassa** kaikki hakijat seulotaan sekä **rekisteröinnin** (ulkomaalaispoliisi tai rajavaltvontaviranomainen seuloo) että **hakemuksen käsittelyn** yhteydessä (maahanmuutto- ja kansalaisuusvirasto sekä Espanjan turvapaikka- ja pakolaisvirasto seulovat). Muissa (jäsen)valtioissa (**Latvia, Saksa**) seu-

lontaa suoritetaan **vain hakemuksen käsittelyn yhteydessä**, ja sitä suorittaa toimivaltainen viranomaistaho, joka vastaa hakemuksen ratkaisemisesta. **Slovakiassa vastaanottokeskusten henkilöstö** suorittaa alustavan seulonnan (ja jos merkkejä havaitaan, tiedot välitetään edelleen sosiaalityöntekijälle, joka jatkaa epäilyjen tutkimista turvapaikka-puhuttelun aikana).

Ihmiskaupan merkkien seulptaan kuuluu hakijan henkilöllisyyden, matkareitin ja (jäsen)valtioon tuuloon liittyvien seikkojen selvittäminen. Löydetyt viitteet ihmiskaupasta johtavat jatkotutkimuksiin (katso jäljempänä oleva tunnistusmekanismeja käsitlevä osio 4.2). Seulptaan sisältyy siis usein kysymyksiä, jotka koskevat hakijan alkuperämaata, henkilöllisyyttä, päätöstä lähteä maasta ja sitä, miten matka (jäsen)valtioon on tehty. Esimerkiksi **Alankomaissa** hakijalta kysytään seuraavat kysymykset:

- ▶ Teitkö itse päätöksen lähteä maasta?
- ▶ Onko kukaan houkutelut sinua lähtemään maasta?
- ▶ Miten tämä henkilö houkutteli sinua? Luvattiinko sinulle esimerkiksi parempaa tulevaisuutta? (ja niin edelleen)

Tyypillisiä profiileja, joihin kiinnitetään erityistä huomiota kansainvälisen suojeulun hakijoiden seulonnan yhteydessä, ovat muun muassa seuraavat:

- ▶ Afrikan maista, erityisesti Nigeriasta, Kamerunista, Kongon demokraattisesta tasavallasta ja Guineasta tulevat naiset (**Alankomaat, Belgia, Italia, Malta, Saksa, Suomi, Tšekki**)
- ▶ Balkanin niemimaalta, esimerkiksi Albaniasta (**Belgia, Espanja**), ja Latinalaisesta Amerikasta (**Espanja**) tulevat naiset
- ▶ prostituution parissa toimivat miehet tai naiset (**Norja**)
- ▶ matalapalkkaiset turvapaikanhakijat (**Suomi**)
- ▶ alaikäiset hakijat (**Slovakia**) erityisesti rikollisista olosuhteista ja ne, jotka ovat jääneet (jäsen)valtioon laittomasti (**Norja**)
- ▶ raskaana olevat tytöt ja teiniäidit (**Belgia**), jotka on tunnistettu ilman huoltajaa tulleille alaikäisille ulkomaalaisille tarkoitetuissa keskuksissa.

Kansainvälisen suojeulun hakijoiden **ennakoivaa seulptaa ja muiden toimijoiden suorittamaa havaitsemista** voidaan pitää **hyvänä käytäntönä**

ja erityisen tärkeänä havaitsemisen lisätyövälineenä, koska hakijoiden itseraportointi on usein ongelmallista ja koska mahdolliset uhrin eivät usein itse ole tietoisia uhriutumistaan. Jotta seulpta olisi tehokasta, nämä toimijat tarvitsevat kuitenkin koulutusta siitä, *kuinka* uhriutumista seulptaan. Esimerkkinä tällaisesta hyvästä käytännöstä voidaan mainita **Belgia**: siellä keskusten henkilökuntaa koulutetaan ihmiskaupan alaikäisten uhrien tunnistamisen helpottamiseksi.

4.1.2 IHMISKAUPAN MERKKIEN TUNNISTAMISEN KAUTTA TAPAHTUVA HAVAITSEMINEN

Kaikissa (jäsen)valtioissa on mahdollista, että kansainvälisen suojeulun hakemusten käsittelystä vastuussa olevat viranomaiset tai muut uhrien kanssa tekemisissä olevat toimijat (esimerkiksi kansalaisjärjestöt, terveydenhuollon työntekijät ja oikeudelliset edustajat) havaitsevat uhrin, kunhan nämä toimijat ovat tietoisia ihmiskaupan merkeistä. Muiden toimijoiden suorittama havaitseminen on esimerkki **kokonaisvaltaisesta ja monialaisesta lähestymistavasta** ihmiskaupan vastaisessa taistelussa. Lähestymistavan välttämättömyyttä korostetaan erilaisissa kansainvälisissä asiakirjoissa, esimerkiksi ihmiskauppadirektiivissä ja EU:n strategiassa.

Rekisteröintivaihe ja henkilökohtaiset puhutellut tarjoavat **mahdollisuuksia havaita** tapauksia, joihin liittyy aiempaa uhriutumista, kun hakija toimittaa todisteita hakemuksensa perusteeksi (esimerkiksi kuvauksen tapahtuneesta vainosta). Tosiseikkojen ja olosuhteiden arvioinnin yhteydessä kerätään tietoja muun muassa alkuperämaasta, vainon tai haitan laadusta ja henkilökohtaisista olosuhteista, joihin sisältyvät esimerkiksi tausta, sukupuoli ja ikä. Nämä ovat kaikki tietoja, jotka saattavat paljastaa mahdollisen ihmiskaupan uhrin.

Uuden turvapaikkamenettelydirektiivin mukaan (15 artiklan 3 kohdan a alakohta) henkilökohtaisten puhuttelujen suorittajalla tulisi olla ammattitaitoa ottaa huomioon hakemukseen liittyvät hakijan henkilökohtaiset ja yleiset olosuhteet, kuten hakijan kulttuurista, sukupuoli, seksuaalinen suuntautuminen, sukupuoli-identiteetti tai haavoittuvuus. Tällaiset puhutellut toisivat lisää mahdollisuuksia havaita,

jos henkilö on mahdollisesti ollut ihmiskaupan uhri.

Oleskellessaan **vastaanottokeskuksessa** hakija, joka on mahdollinen ihmiskaupan uhri, saattaa olla tekemisissä erilaisten toimijoiden kanssa, joilla on mahdollisesti tärkeä rooli uhriutumisen havaitsemisessa ja tunnistamisessa. Tämä siksi, että kyseiset toimijat **viettävät aikaa vastaanottokeskuksessa**, ja heillä on mahdollisuus luoda **luotamuksellisia ihmissuhteita** hakijoiden kanssa. Tällaisia toimijoita ovat esimerkiksi vastaanottokeskuksen henkilöstö, hoitohenkilökunta/terveydenhuollon työntekijät, sosiaalityöntekijät, psykologit, kansalaisjärjestöjen edustajat ja oikeudelliset edustajat. Kaikki (jäsen)valtiot ilmoittavat, että kyseiset toimijat voivat todellakin edistää mahdollisten uhrien havaitsemista, varsinkin, jos tietoisuus keskeisistä merkeistä lisääntyy **koulutuksen** ansiosta tai jos uhrit voivat **itse ilmoittaa** uhriutumisestaan kyseisille toimijoille.

Kuitenkin erittäin harvoissa (jäsen)valtioissa (vain **Alankomaissa, Slovakiassa ja Tšekissä**) vastaanottokeskuksen toiminnoista vastaava henkilöstö **seulo ennakoivasti** kansainvälisen suojelun hakijoiden joukosta ihmiskaupan merkkejä (katso edellä). Joissain (jäsen)valtioissa (esimerkiksi **Espanjassa, Liettuassa, Ranskassa ja Tšekissä**) hakijan saapuminen vastaanottokeskukseen tarjoaa mahdollisuuden uhriutumisen havaitsemiseen yleisen haavoittuvan aseman arvioinnin (esimerkiksi lääkärintarkistuksen) kautta. **Ranskassa** eräässä vastaanottokeskuksessa sovelletaan lupaavaa käytäntöä eli räätälöityjä arviointeja (katso alla oleva laatikko 2).

Laatikko 2. Lupaava käytäntö havaitsemis- ja tunnistamisvalmiuksien parantamiseksi yhteistyön kautta

Vuoden 2013 helmikuussa France Terre d'Asile, haa-voittuvassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestö, solmi yhteistyösopimuksen Association Foyer Jorbalan (AFJ) -kansalaisjärjestön kanssa ja tarjoaa tilojaan tämän käyttöön ihmiskaupan uhrien tilanteen arviointia varten. Palvelun ansiosta kansalaisjärjestössä työskentelevä, pätevä psykologi arvioi vastaanottokeskuksen asukkaita, jotka on tunnistettu mahdollisiksi seksuaalisen hyväksikäytön uhreiksi, tunnistatakseen ihmiskaupan uhrit. Palvelu on tuottanut tuloksia kahdella saralla: (i)

kansalaisjärjestön psykologi kykenee tunnistamaan uhrit ja (ii) vastaanottokeskuksen henkilöstölle järjestetään epämuodollista koulutusta: kumppanuuden myötä vastaanottokeskuksen henkilöstö oppii havaitsemaan paremmin tietyt merkit turvapaikanhakijoiden puhutteluiden aikana ja viestimään paremmin mahdollisten ihmiskaupan uhrien kanssa.

Jos **yleisarviointeja ei erityisesti räätälöidä ihmiskaupan merkkien tunnistamiseksi, on olemassa vaara, että ihmiskaupan uhri jää havaitsematta**. Jotta hakijoiden kanssa tekemisissä olevan henkilöstön olisi helpompaa havaita ihmiskaupan uhreja, useimmissa (jäsen)valtioissa on järjestetty jonkinlaista koulutusta tämän tueksi. Tästä koulutuksesta kerrotaan tarkemmin osiossa 7.

4.1.3 ITSERAPORTOINTI

Kaikissa (jäsen)valtioissa uhreilla on mahdollisuus ilmoittaa aiemmasta uhriutumisestaan toimivaltaisille viranomaisille. **Itseraportointi** voi olla myös itsetunnistamista, jossa henkilö itse tunnistaa itsensä ihmiskaupan uhriksi. Useimmiten uhri kuvaillee tarkkaan hyväksikäytön, jolle on altistunut, ja sen perusteella viranomainen tai toimija, jolle uhri on hyväksikäytöstään ilmoittanut, tunnistaa tilanteen ihmiskaupaksi. Tämä, kuten muutkin havaitsemismuodot, korostaa sitä, miten tärkeää on lisätä mahdollisten ihmiskaupan uhrien kanssa tekemisissä olevien tietoisuutta ihmiskaupan ominaisuuksista ja määritelmästä.

Uhri voi ilmoittaa uhriutumisestaan turvapaikkamenettelyiden eri vaiheissa ja eri viranomaisille. Henkilöt, jotka ilmoittavat uhriutumisestaan rekisteröinnin yhteydessä, tekevät sen yleensä poliisille tai rajavalvontaviranomaisille. Ajan myötä uhrit voivat myös uskoutua muille toimijoille, joiden kanssa he ovat tekemisissä hakumenettelyiden aikana, kuten oikeudellisille edustajille, hoitohenkilökunnalle tai vastaanottokeskusten henkilöstölle (katso osio 4.1.2 edellä).

Useat (jäsen)valtiot (esimerkiksi **Espanja, Italia, Ranska, Saksa**) korostavat, että uhrien itseraportointi on käytännössä harvinaista monista syistä. Syynä on eritoten se, että ihmiskauppiaille on merkittävän suuri vaikutusvalta uhreihinsa: he manipu-

loivat siteen itsensä ja uhrin välille, minkä vuoksi uhri ei ehkä ilmoita itseään ihmiskaupan uhriksi. Lisäksi seuraavat syyt estävät itseraportointia:

- ▶ Henkilö ei ole tietoinen siitä, että on tämän nimenomaisen rikoksen uhri.
- ▶ Henkilö tuntee epäluottamusta/pelkoa poliisia ja turvapaikkaviranomaisia kohtaan.
- ▶ Henkilö saattaa pelätä, että hänet tunnustetaan laittomaksi maahanmuuttajaksi ja että hänet sen takia palautetaan alkuperämaahan, jossa yhteisö saattaa leimata hänet.
- ▶ Henkilö ei osaa kohdemaan kieltä.
- ▶ Henkilöllä ei ole tietoa laillisista oikeuksistaan.
- ▶ Ensimmäinen ilmoitus uhriutumisesta on saatettu hylätä perättömänä, minkä vuoksi uuteen ilmoitukseen liittyy juridisia ongelmia.

Jotkin (jäsen)valtiot (esimerkiksi **Belgia, Espanja, Irlanti, Iso-Britannia, Puola, Ruotsi, Slovakia, Suomi, Tšekki**) jakavat tiedotusmateriaalia, esimerkiksi esitteitä, DVD-levyjä ja verkkomateriaalia, **lisätäkseen tietoisuutta** ihmiskauppailmiöstä ja avunsaantimahdollisuuksista, tarkoituksena **helpottaa uhreja tunnistamaan uhriutumisensa ja rohkaista heitä ilmoittamaan siitä**. Lisäksi (jäsen)valtiot (esimerkiksi **Alankomaat, Iso-Britannia, Italia, Puola, Ruotsi, Tšekki, Unkari ja Viro**) ovat perustaneet puhelinpalveluita, joihin mahdolliset ihmiskaupan uhrit voivat ottaa yhteyttä saadakseen lisätietoja ja ilmoittaakseen uhriutumisestaan. **Unkarissa** puhelinpalvelu on avoinna jatkuvasti: ympärivuorokautisesti sekä arkisin että viikonloppuisin.

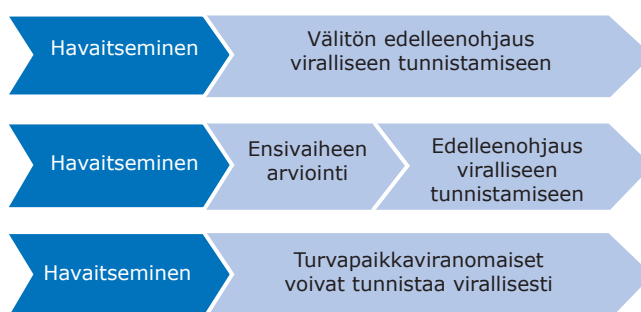
4.2 Epäiltyjen ihmiskauppataapausten seurantajärjestelmät

Kun herää epäily, että hakija saattaa olla ihmiskaupan uhri, (jäsen)valtiot ryhtyvät erilaisiin toimiin.

- ▶ Joissain (jäsen)valtioissa **toimijoilla on velvollisuus ilmoittaa välittömästi** virallisesta tunnistamisesta vastuussa oleville viranomaisille – katso osio 4.2.1.
- ▶ Toisissa (jäsen)valtioissa turvapaikkaviranomaiset tai vastaanottokeskuksen henkilöstö **suorittaa oman arviointinsa ennen** kuin edelleenohjaa uhrin muille viranomaisille viralliseen tunnistukseen – katso osio 4.2.2.
- ▶ (Jäsen)valtioissa, joissa ihmiskaupan uhreille voi-

daan myöntää kansainvälistä suojelua (katso osio 1.2.2), **turvapaikkaviranomaisilla saattaa olla toimivaltuus tunnistaa uhrit** suojeluaseman määrittämiseksi – katso osio 4.2.3. Turvapaikkaviranomaisten suorittama tunnistaminen eroaa yleensä muodollisesta tunnistamisesta, jonka suorittavat lainvalvontaviranomaiset tai oikeusviranomaiset.

Kuva 4.1 Epäiltyjen ihmiskauppataapausten seurantajärjestelmät



Jokainen skenaario esitellään jäljempänä tarkemmin.

4.2.1 VÄLITÖN EDELLEENOHJAUS VIRALLISEN TUNNISTAMISEN MENETTELYIHIN

Kahdessatoista (jäsen)valtiossa (**Alankomaat, Espanja, Irlanti, Iso-Britannia, Italia, Kypros, Kreikka, Liettua, Luxemburg, Malta, Puola, Viro**) ihmiskaupan mahdollisen uhrin havaitsemisen yhteydessä asian kanssa tekemisissä olevien viranomaisten on ilmoitettava merkit ihmiskaupasta viranomaisille, joilla on toimivaltuudet joko tunnistaa uhri virallisesti (Alankomaat, Espanja, Irlanti, Kreikka, Kypros, Liettua, Luxemburg, Viro) ja/tai tarjota apua (Iso-Britannia, Italia, Malta), suorittamatta lisätutkimuksia.

Esimerkiksi **Maltalla**, jos henkilö – myös kansainvälisen suojelun hakija – on mahdollinen ihmiskaupan uhri, hänet ohjataan automaattisesti *Agenzija Appogg* -organisaatioon, jossa hänelle tarjotaan suojaa, tukea ja apua. Lisätutkimukset ja virallinen tunnistaminen ovat poliisin vastuulla, vaikka mahdollinen uhri ohjataan poliisiin luokse vain, jos tämä sitä itse pyytää. Myös **Isossa-Britanniassa uhrin havainneen viranomaisen** on edelleenohjattava uhri kan-

salliseen ohjausjärjestelmään, joka määrittää, tunnistetaanko hakija uhriksi.

Yksi välittömän edelleenohjauksen eduista on se, että tunnistamisen hoitaa taho, joka on koulutettu arvioimaan ihmiskaupan merkkejä. Jos lainvalvontaelin on tapauksen ainoa julkinen viranomainen (**Alankomaat, Kypros, Latvia, Liettua, Luxemburg, Puola, Unkari, Viro**), uhrien on jossain määrin pakko tehdä yhteistyötä lainvalvontaviranomaisten kanssa. Tämä saattaa olla hakijalle traumaattinen kokemus (hän ei esimerkiksi välttämättä luota lainvalvontaviranomaiseen). Sitä vastoin (jäsen)valtioissa, joissa kansalaisjärjestöt ja sosiaalipalvelut voivat tunnistaa uhreja (**Italia, Latvia, Malta**) tai joissa on kansallinen ohjausjärjestelmä (**Iso-Britannia**), prosessi ei mahdollisesti ole hakijoille yhtä stressaava.

4.2.2 TURVAPAIKKAVIRANOMAISTEN TAI VASTAANOTTOKESKUKSEN (ERIKOISTUNEEN) HENKILÖSTÖN SUORITAMA ARVIOINTI

Useissa jäsenvaltioissa (esimerkiksi **Belgiassa, Ruotsissa, Saksassa, Tšekissä ja Unkarissa**) turvapaikkaviranomaiset tai (erikoistunut) vastaanottokeskuksen henkilöstö käyttää indikaattoreita lisäseulonassa kerätäkseen enemmän tietoa mahdollisesta uhriutumuksesta. Tällainen seulonta suoritetaan yleensä heti havaitsemista varten suoritettujen seulonnan jälkeen. Se voidaan myös suorittaa saman turvapaikkapuhuttelun aikana (esimerkiksi jatkokysymyksiin). Ruotsissa poliisi tai syyttäjä on vastuussa virallisesta tunnistamisesta, mutta Ruotsin maahanmuuttoviraston on ensin kerättävä tietty määrä todisteita virallisten tunnistamismenettelyiden aloittamiseksi.

Vaikka useimmissa tapauksissa toissijainen seulonta on pakollista, sitä voitaisiin pitää hyvänä käytäntönä, koska sen ansiosta haavoittuvassa asemassa oleva uhri saa lisää aikaa todisteiden toimittamiseen suojeluhakemuksensa tueksi eikä häntä tarvitse ohjata välittömästi lainvalvontaviranomaisten luokse.

Laatikko 3. Indikaattoreiden hyödyntäminen ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa

Ihmiskaupan mahdollisten uhrien tunnistamiseksi useimmissa (jäsen)valtioissa hyödynnetään **indikaattoriluettelo**, jonka avulla mahdollisia uh-

reja tunnistetaan. Puolet (jäsen)valtioista (**Belgia, Espanja, Irlanti, Iso-Britannia, Latvia, Luxemburg, Malta, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Suomi, Tšekki, Viro, Norja**) soveltaa vakioindikaattoreita, kun taas muut eivät ole standardisoineet (**Alankomaat, Italia, Itävalta, Kypros, Liettua, Puola, Slovenia**) tai yhtenäistäneet (**Suomi**) indikaattoreitaan (eli kaikki (jäsen)valtion relevantit toimijat eivät käytä samoja indikaattoreita). Indikaattorit perustuvat kansainvälisiin, esimerkiksi YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun (UNHCR), YK:n huumausaine- ja rikosasioiden toimiston (UNODC), Interpolin ja ILO:n julkaisemiin standardeihin kahdeksassa (jäsen)valtiossa (**Alankomaat, Irlanti, Iso-Britannia, Italia, Latvia, Slovakia, Saksa, Suomi**).

Muissa (jäsen)valtioissa kansalliset toimijat ovat laatineet indikaattoreita usein yhteistyössä asiaankuuluvien sidosryhmien kanssa.

Puola suunnittelee ottavansa käyttöön indikaattorikonaisuuden ihmiskaupan uhrien tunnistamiseksi kansainvälisen suojelun menettelyissä. Näitä indikaattoreita hyödyntäisivät rajavartiolaitos, poliisi ja ulkomaalaisvirasto.⁵² **Sloveniassa** on myös suunniteltu opaskirjaa, johon sisältyy indikaattoreita uhrien havaitsemiseksi ja tunnistamiseksi.

Harvat (jäsen)valtiot ovat arvioineet havaitsemis- ja tunnistamismenettelyitään tai etenkin käytettyjen indikaattoreiden tehokkuutta. Vaikka vakioindikaattoreita voidaan mahdollisesti pitää hyvänä käytäntönä, **Norja** huomauttaa, että niidenkin pohjalta eri sidosryhmät ja jopa saman organisaation eri työntekijät voivat tehdä erilaisia tulkintoja. Indikaattorien erilaiset soveltamistavat saattavat johtua siitä, ettei indikaattorien käyttöä varten ole laadittu tarkkoja ohjeita. Onkin siis välttämätöntä täydentää indikaattoriluettelo indikaattorien tulkintaan liittyvillä menettelytavoilla ja ohjeilla, jotta pystytään takaamaan indikaattorien yhdenmukainen soveltaminen. **Ruotsin** vuonna 2010 suorittamassa vakioindikaattoreita koskevassa arvioinnissa korostettiin, kuinka tärkeää on lisätä tietoisuutta ja yhteistyötä asiaankuuluvien toimijoiden keskuudessa, sisäistä viestintää ja koulutusta tehokkuuden varmistamiseksi. Arvioinnin ansiosta kaikilla näillä osa-alueilla tapahtui parannusta.

⁵² Tämä toteutettiin vuoden 2014 alkupuolella.

4.2.3 TURVAPAIKKAVIRANOMAISTEN TAI VASTAANOTTOKESKUKSEN HENKILÖSTÖN SUORITTAMA (VIRALLINEN) TUNNISTAMINEN

Slovakiassa, Suomessa ja Norjassa turvapaikkaviranomaisilla on itsellään toimivaltuudet tunnistaa uhri (virallisesti). Myös **Isossa-Britanniassa** tilanne on samanlainen, koska turvapaikkaviranomaiset ovat keskeisiä toimijoita kansallisessa ohjausjärjestelmässä. Tästä seuraa, että kun merkkejä ihmiskaupasta on havaittu, turvapaikkaviranomaiset tutkivat asiaa tarkemmin (esimerkiksi puhuttelun aikana) määrittääkseen uhriutumisen. Myös indikaattoriluetteloa käytetään uhrin tunnistamiseksi (tunnustamiseksi). **Slovakiassa** turvapaikkaviranomaisten yhteistyökumppanina tunnistamisprosessissa saattaa toimia voittoa tavoittelematon organisaatio (esimerkiksi valtion sopimuksella ihmiskaupan uhreille hoivapalveluja tarjoava organisaatio).

4.2.4 VAIHTOEHTOISET ARVIOINTIMENETELMÄT JA MUIDEN TOIMIJOIDEN ROOLI TUNNISTAMISPROSESSISSA

Jos kolmansien maiden kansalaiset ilmoittavat itse uhriutumistaan, mutta turvapaikkaviranomaiset ja/tai pakkopalautuksesta vastaavat viranomaiset **eivät ole tunnistaneet heitä** ihmiskaupan uhreiksi, useat (jäsen)valtiot (**Alankomaat, Belgia, Italia, Liettua, Puola, Ruotsi, Slovakia, Suomi, Tšekki, Viro ja Norja**) korostavat mahdollisuutta hakea **vaihtoehtoisia arviointia**. **Kreikassa** tilanne on se, että jos uhria ei ole virallisesti tunnistettu, hänen on toimitettava uusia todisteita tapauksensa uudelleenarviointia varten.

Belgia, Espanja, Italia, Liettua, Puola, Ruotsi, Slovakia, Tšekki, Viro ja Norja ilmoittavat, että mahdolliset uhrit voivat ottaa yhteyttä muihin toimijoihin, kuten kansalaisjärjestöihin, oikeudellisiin edustajiin ja sosiaalityöntekijöihin, jotka voivat auttaa hakijaa toimittamaan toimivaltaiselle viranomaiselle todisteita tukeakseen mahdollista uudelleenarviointia. Muita mahdollisia vaihtoehtoisia arviointimenetelmiä ovat esimerkiksi valituksen tekeminen poliisi- tai rajavartiolaitaviranomaisille (*Royal Marechaussee*) (**Alankomaat**). Useissa jäsenvaltioissa mahdolliset uhrit voivat hakea muutosta hallinto-

oikeudesta (esimerkiksi **Alankomaissa, Liettua ja Suomessa**).

Muilla toimijoilla on siten oma roolinsa tunnistamisprosessissa: he tarjoavat mahdollisuuksia vaihtoehtoisin arviointimenetelmiin. Näissä tilanteissa on kuitenkin haettava vaihtoehtoisia arviointia tuomioistuimelta tai sääntelyelimeltä. Tämän kaltaiset prosessit voivat viedä paljon aikaa ja aiheuttaa ”uudelleenuhritumista”, koska uhrin on kerrottava tarinansa uudelleen useille toimijoille. Näin ollen voidaan pitää hyvänä käytäntönä sitä, että useissa (jäsen)valtioissa (**Belgia, Espanja, Irlanti, Iso-Britannia, Italia, Itävalta, Kreikka, Kypros, Latvia, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Slovenia, Suomi, Unkari, Viro, Norja**) muut toimijat (esimerkiksi kansalaisjärjestöt) voivat olla mukana alusta lähtien tukemassa tunnistamisprosessia.

5 Havaitseminen ja tunnistaminen Dublin-menettelyissä

Tässä osiossa esitellään tietoja, jotka koskevat mahdollisia ihmiskaupan uhrien havaitsemis- ja tunnistamismekanismeja niiden kansainvälisen suojelun hakijoiden keskuudessa, joiden hakemuksesta on Dublin III -asetuksen mukaan vastuussa toinen (jäsen)valtio. Yleisesti ottaen on havaittavissa, että (jäsen)valtioiden olemassa olevissa ihmiskaupan uhrien havaitsemisjärjestelmissä on heikkouksia niin sanottujen Dublin-tapausten yhteydessä. Lisäksi osiossa todetaan, että tapauksissa, joissa hakija on tunnistettu ihmiskaupan uhriksi ja joihin sovelletaan Dublin-asetusta, (jäsen)valtiot määrittävät turvapaikkahakemuksesta vastuullisen jäsenvaltion keskenään erilaisin arviointikriteerein.

5.1 Havaitsemismekanismit Dublin-menettelyissä

Useilla (jäsen)valtioilla (**Alankomaat, Irlanti, Iso-Britannia, Kypros, Suomi, Tšekki, Unkari, Norja**) on **mekanismeja, joiden avulla havaitaan ennakoivasti ihmiskaupan (mahdollisia) uhreja** Dublin-menettelyissä. Kun **Espanjassa, Isos-**

sa-Britanniassa, Kyproksella, Luxemburgissa, Ruotsissa ja Unkarissa Dublin-asetuksen piiriin kuuluva hakemus arvioidaan ensimmäisen puhut- telun jälkeen, uhrilla on jo ollut mahdollisuus antaa lausunto ja esimerkiksi maahantuloreittiä ja henki- löhistoriaa koskevaa tietoa. Tämän ansiosta on luo- tu edes jonkinlainen mahdollisuus havaita hyväksi- käyttö. Erityisesti **Isossa-Britanniassa** mahdollinen uhriutumisen arvioidaan seulontapuhuttelussa. Kun **Suomen ja Norjan** viranomaiset, joilla on toimivalta panna Dublin-menettely täytäntöön, kohtaavat pro- fiililtaan tietynlaisen palautettavan henkilön (esimer- kiksi prostituutiosta toimivan naisen [tai miehen] tai rikollisista olosuhteista tulleen alaikäisen), ne seu- lovat, löytyykö ihmiskaupasta lisää indikaattoreita.

Tästä seuraa, että turvapaikkaprosessin vai- heella, jossa arvioidaan Dublin-asetuksen pii- riin kuuluvan hakemuksen siirtämistä toiseen (jäsen)valtioon (ja tässä käytettävällä *arviointi- menetelmällä*), **voi olla suuri merkitys sen suh- teen, havaitaanko mahdollista uhriutumista vai ei**. Kuten edellä todettiin, Dublin III -asetus voi pa- rantaa tilannetta jäsenvaltioissa, jotka kuuluvat sen piiriin ja joissa hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva (jäsen)valtio määritettiin aiemmin *ennen* hen- kilökohtaista puhuttelua, koska 5 artikla sisältää sää- dökseen, jonka mukaan hakijaa on puhutettava hen- kilökohtaisesti kaikissa tapauksissa lukuun ottamatta tilannetta, jossa hakija on jo toimittanut asiaankuu- luvat tiedot, joiden perusteella voidaan muulla tavoin määrittää vastuullinen jäsenvaltio (katso 4 artikla).

Kaikki (jäsen)valtiot sallivat hakijoiden **ilmoittaa itse** uhriutumisestaan Dublin-menettelyissä. On ehkä kuitenkin **yleisempää, että muilla toimijoilla on oma roolinsa ilmoittamisessa**. Tällaisia toimijoi- ta ovat muun muassa kansalaisjärjestöt, jotka ovat erikoistuneet turvapaikanhakijoiden auttamiseen (**Ranska, Suomi, Tšekki, Viro, Norja**), oikeudelli- set edustajat (**Suomi, Tšekki, Viro, Norja**), terve- ydenhuollon henkilöstö (**Tšekki, Norja**), vastaan- otto- tai säilöönottokeskuksen henkilöstö (**Ranska, Tšekki, Viro, Norja**) ja muut henkilöt, jotka ovat hakijan kanssa tekemisissä (**Slovakia, Tšekki**). Ai- nakin neljä (jäsen)valtiota on ilmoittanut, että **ih- miskaupan uhreja havaitaan harvoin Dublin- menettelyissä (Belgia, Italia, Malta ja Saksa)**.

5.2 Epäiltyjen tapausten arviointi

Dublin-menettelyissä ainakin joissain (jäsen)valtiois- sa (**Alankomaat, Iso-Britannia, Puola, Ruotsi, Slovakia, Slovenia, Suomi**) turvapaikkahakemuk- set käsittelevä viranomainen arvioi myös epäilyt ih- miskaupasta, koska juuri tämä viranomainen päät- tää, jatketaanko siirtoa vai ei (katso osio 5.3). Jos on määritetty, että hakijan turvapaikkahakemukses- ta on vastuussa toinen (jäsen)valtio, ja jos hakijaa epäillään ihmiskaupan uhriksi, joissain (jäsen)val- tioissa hakija edelleenohjataan välittömästi rikok- sen tutkinnasta vastuussa olevan toimijan luo (**Es- panja, Italia, Itävalta, Suomi** [jos 17 artiklan 1 kohtaa ei sovelleta], **Viro**) tai muuten toissijaisesta seulonnasta/tunnistamisesta vastuussa olevan toi- mijan luo (**Alankomaat, Belgia, Irlanti, Kypros, Luxemburg, Malta**). Muiden menettelyiden tapaan myös sekä välittömässä edelleenohjauksessa tun- nistamiseen että toissijaisen arvioinnin suorittami- ssa ennen edelleenohjausta on omat hyvät puo- lensa. Dublin-asetuksen soveltamisen yhteydessä on uhrin kannalta olennaisinta, johtaako uhriutumisen havaitseminen päätökseen keskeyttää siirto (lisätie- toja jäljempänä).

5.3 Päätös keskeyttää Dublin- siirto

Se, että henkilö on ihmiskaupan uhri, ei ole kritee- ri, jonka perusteella voidaan määrittää vastuullinen jäsenvaltio Dublin-tapauksissa. Tästä on lisätietoja osiossa 1.2.3. Niin sanottuja Dublin-siirtoja ei ehkä täytäntöönpanna, jos (jäsen)valtio, jossa hakija oles- kelee, päättää ottaa hakemuksen vastuulleen hyö- dyntämällä suvereniteettilauseketta (17 artiklan 1 kohta) tai humanitaarisin perustein (17 artiklan 2 kohta). Joissain (jäsen)valtioissa toimivaltaiset viran- omaiset voivat päättää näiden artiklojen soveltami- sesta, kun hakija tunnistetaan ihmiskaupan uhriksi. (Jäsen)valtiosta riippuen Dublin-siirrot voidaan kes- keyttää myös muista syistä, jotka on esitetty seu- raavassa taulukossa.

Taulukko 5.1 Dublin-siirtojen keskeyttämisen syyt, kun uhriutuminen on tunnistettu⁵³

Dublin III -asetuksen 17 artiklan 1 kohta	CY, FI, SI, UK, NO
Harkinta-ajan/oleskeluluvan myöntäminen uhreille	BE, EE, FI, FR, LU, SE, NL, UK, NO
Rikostutkinnan aloittaminen	DE, EE, FI, FR, IE, IT, LU, NL, SE, UK, NO
Virallisen tunnistamisprosessin aloittaminen	FR
Oleskeluluvan myöntämisestä vastuussa olevan viranomaisen harkinnan mukaan humanitaarisista syistä	BE, FR, SE, UK
Tapauskohtainen arviointi	AT, CY, CZ, EL, ES, EE, FI, MT, NL, PL
Ei lainkaan/vain vähän käytännön kokemusta	BE, LV, LT, PL
Maahanmuuttoviraston toimivaltaisen henkilöstön vahvistama uhriutumisen tunnistaminen ja/tai yhteistyö voittoa tavoittelemattoman järjestön kanssa	SK

Kun Dublin-siirron keskeyttäminen riippuu rikostutkinnan aloittamisesta, tilanne voi olla erittäin ongelmallinen, jos rikos on tapahtunut toisessa (jäsen) valtiossa. Tämä johtuu siitä, että vastaanottavalla (jäsen)valtiolla ei ole tuomiovaltaa, eikä se siten voi aloittaa rikostutkintaa. 17 artiklan 1 ja 2 kohtien soveltaminen tapauksiin, joissa ihmiskaupan uhrit on tunnistettu ja siirto on keskeytetty *humanitaarisista* syistä, voi mahdollisesti johtaa uhrikeskeisempään lähestymistapaan.

Koska EU:ssa näyttäisi olevan vain muutamia vakiokäytäntöjä/menettelytapoja Dublin-siirtojen keskeyttämiseksi ihmiskauppatapauksissa, yhdessä (jäsen) valtiossa tunnistetut ihmiskaupan uhrit saatetaan siirtää toiseen valtioon ilman, että he saavat ensin tarvitsemaansa tukea.

Useimmissa (jäsen)valtioissa kukin tapaus pitää arvioida erikseen, jotta voitaisiin päättää, jatketaanko Dublin-siirtoa. Kolmessa jäsenvaltiossa (**Belgia, Kypros, Puola**) ei vaadita juuri tietynlaisia todisteita. **Irlannissa** mahdollinen ihmiskaupan uhri voi sitä vastoin hakea muutosta Dublin-päätökseen Refugee Appeals Tribunal -viranomaiselta. Lisäksi hän voi anoa Refugee Applications Commissioner -viranomaiselta siirron peruuttamista.

6 Havaitseminen ja tunnistaminen paluumenettelyissä

Kuten osiossa 1.2.4 kerrottiin, laittomien maahanmuuttajien palauttaminen (myös kielteisen päätöksen saaneet kansainvälisen suojelun hakijat) voidaan keskeyttää humanitaarisista syistä. Yksi tällaisista syistä voi olla se, että palautettava henkilö on tunnistettu ihmiskaupan uhriksi. Tässä osiossa kerrotaan, missä määrin (jäsen)valtiot ovat perustaneet järjestelmiä, jotka mahdollistavat uhrien havaitsemisen ja tunnistamisen ja/tai helpottavat havaitsemista ja tunnistamista sellaisten henkilöiden joukosta, joiden kansainvälisen suojelun hakemus on hylätty ja jotka ovat nyt pakkopalautuksen kohteena.

6.1 Uhrien havaitsemismekanismit pakkopalautuksen yhteydessä

6.1.1 PALAUTETTAVIEN HENKILÖIDEN ENNAKOIVA SEULONTA

Jos tilannetta verrataan kansainvälisen suojelun menettelyihin, kolmansien maiden kansalaisten ennakoiva seulonta ihmiskaupan merkkien löytämiseksi on tämän tutkimuksen mukaan pakkopalautuksen yhteydessä paljon epätodennäköisempää. **Irlannin** ja **Ison-Britannian** tapauksissa tämä johtuu siitä, että hakuprosessin aiempien läpikäytyjen vaiheiden perusteella oletetaan, että hakijan kaikki olennaiset henkilökohtaiset olosuhteet on jo arvioitu. **Belgiasa** viranomaiset kyseenalaistavat kaikkien palautettavien henkilöiden seulonnan ihmiskaupan merkkien löytämiseksi sen toteutettavuuden (rajalliset resurssit) ja suotavuuden (väärinkäytön mahdollisuus, jos seulontaa käytetään viimeisenä yrityksenä välttää palauttaminen) vuoksi.

Vain **Slovakiassa** ja **Tšekissä** palauttamisesta vastaavat viranomaiset seulovat palautettavia henkilöitä löytääkseen merkkejä ihmiskaupasta. Seulonta suoritetaan puhuttelussa, joka tehdään jokaiselle pakkopalautuksen kohteena olevalle kolmannen maan kansalaiselle palauttamista edeltävän raportin valmistelemiseksi. Vaikka **Unkarissa** ja **Virossa** ei suoritetaakaan varsinaista seulontaa, molemmissa

⁵³ Kansallisten raporttien vastaukset kysymykseen "being a victim of trafficking in human beings does not trigger Article 17(1) or Article 17(2) in your Member State can Dublin transfers be suspended anyway?".

jäsenvaltioissa suoritetaan kuitenkin palauttamista edeltävä riskiä arvioiva puhuttelu, jossa selvitetään tietoja kielteisen päätöksen saaneen hakijan henkilöisyydestä, matkareitistä ja maahantulosta. Tässä puhuttelussa saatetaan havaita merkkejä ihmiskaupasta. **Kreikan** säilöönottolaitoksissa toimivat kansalaisjärjestöt seulovat kaikki säilöön otetut.

6.1.2 IHMISKAUPAN MERKKIEN TUNNISTAMISEN KAUTTA TAPAHTUVA HAVAITSEMINE

Tavallisimmin uhrin havaitaan pakkopalautuksen yhteydessä tilanteissa, joissa toimijat on erityisesti koulutettu tunnistamaan uhriutumisen merkkejä ja/tai heillä on muutoin asiantuntemusta uhriutumisen merkkien tunnistamisesta (tällaisia toimijoita ovat esimerkiksi osiossa 4.1.2 mainitut kansalaisjärjestöjen asiantuntijat, terveydenhuollon henkilöstö, oikeusavustajat sekä poliisi). Joissain (jäsen)valtioissa (**Alankomaat, Irlanti, Iso-Britannia, Ranska, Viro**) tällaisia toimijoita ovat myös viranomaiset, jotka ovat vastuussa pakkopalautuksen täytäntöönpanosta.

Erikoistuneet kansalaisjärjestöt ovat myös keskeisiä toimijoita ihmiskaupan uhrien havaitsemisessa pakkopalautuksen yhteydessä. Tämä johtuu siitä, että ne keskittyvät erityisesti palautettavien henkilöiden oikeuksien ajamiseen ja heidän hyvinvointinsa valvomiseen. Nämä kansalaisjärjestöt kohtaavat uhreja käydessään säilöönottolaitoksissa, etsivän kenttätöiden kautta tai osallistuessaan pakkopalautusten täytäntöönpanon monitorointiin (joissain jäsenvaltioissa tietyt kansalaisjärjestöt saavat toimia pakkopalautusten riippumattomina tarkkailijoina).

6.1.3 ITSERAPORTOINTI

Kuten kansainvälistä suojelua koskeissa menettelyissä, kaikki (jäsen)valtiot antavat myös pakkopalautuksen yhteydessä kolmansien maiden kansalaisille mahdollisuuden ilmoittaa itse, jos he ovat ihmiskaupan uhreja. Jos kolmannen maan kansalainen on kielteisen päätöksen saanut kansainvälisen suojelun hakija, joissain (jäsen)valtioissa hakijan olisi kuitenkin tullut paljastaa hakemusprosessin aiemmissa vaiheissa tiedot, jotka olisivat voineet vaikuttaa tapauksen suotuisaan lopputulokseen (**Suomi,**

Viro), vaikkakin voi olla päteviä syitä, miksi näin ei ole aiemmin tapahtunut. Lisäksi joissain tapauksissa on havaittu, että jotkut hakijat saattavat yrittää välttää palauttamisen antamalla viranomaisille väärää tietoa. Sitä vastoin **Slovakiassa** viranomaiset voivat helpottaa itsereportointia jakamalla palautettaville henkilöille esitteitä, joiden avulla mahdolliset ihmiskaupan uhrin voivat tunnistaa itsensä uhriksi.

6.2 Epäiltyjen ihmiskauppataapausten seurantajärjestelmät

6.2.1 TOISSIJAINEN ARVIOINTI/TUNNISTAMINEN

Pakkopalautuksesta vastaavilla viranomaisilla näyttäisi olevan uhrien virallisessa tunnistamisessa merkittävämpi rooli kuin kansainvälisestä suojelusta vastaavilla viranomaisilla. Tämä johtuu siitä, että pakkopalautuksen täytäntöönpanosta vastaavat ovat yleensä väistämättä lainvalvontaviranomaisia, joilla on toimivaltaa tutkia rikoksia (myös ihmiskauppaa).

Havaitsemisen jälkeen (jäsen)valtioissa sovelletaan seuraavia toissijaisen arvioinnin/tunnistamisen skenaarioroita:

- ▶ **Virallinen tunnistaminen suoritetaan välittömästi**, koska palauttamisesta vastaava taho on toimivaltainen tunnistamaan uhrin: Espanja, Itävalta, Ranska, Suomi, Unkari, Norja.
- ▶ Palauttamisesta vastaava viranomainen suorittaa lisätutkimuksia/toissijaisen seulonnan arvioidakseen, onko mahdollinen uhri edelleenohjattava tois(t)en viranomais(t)en luo virallista tunnistamista varten: Alankomaat, Iso-Britannia, Italia, Kypros, Latvia, Puola, Ruotsi, Slovakia, Viro.
- ▶ Tunnistamisesta vastaava viranomainen/viranomaiset suorittaa/suorittavat lisätutkimuksia/toissijaisen seulonnan arvioidakseen, onko edelleenohjaus tarpeen: Belgia, Kreikka, Malta, Slovakia, Viro.
- ▶ **Vakiokäytäntöjä ei ole** olemassa: Irlanti, Liettua, Slovenia.

Jos palauttamisesta vastaava viranomainen suorittaa lisätutkimuksia/toissijaisen seulonnan, käytetään seuraavia mekanismeja:

- ▶ **Tutkiva puhuttelu:** Espanja, Kreikka, Kypros, Puola, Ruotsi, Suomi.
- ▶ **Indikaattorien käyttäminen:** Espanja, Iso-Britannia, Latvia, Puola, Slovakia, Suomi, Viro.
- ▶ **Meta-arviointi/raportti:** Italia.
- ▶ **Neuvottelu** relevanttien toimijoiden kanssa: Alankomaat,⁵⁴ Puola, Suomi.

Alankomaissa ja **Puolassa** neuvottelun jälkeen ja ennen virallista tunnistamista palauttamisesta vastaava viranomainen myös ilmoittaa kolmannen maan kansalaiselle tämän havaitusta mahdollisesta uhriutumuksesta. Lisäksi hänelle annetaan tietoa, mistä saada apua ja tukea. Viranomainen antaa myös kirjallista tietoa, jos sitä on saatavilla kielellä, jota kyseinen kolmannen maan kansalainen ymmärtää.

Pakkopalautuksen yhteydessä tehtävän uhrin tunnistamisen (tai tunnistamatta jäämisen) seurausten vuoksi näissä menettelyissä keskitytään tavanomaisista tarkemmin epäillyn uhriutumisen perusteelliseen arviointiin. Jos (jäsen)valtio sallii kansallisen ohjausjärjestelmän tai kansalaisjärjestön suorittaa uhreiksi epäiltyjen henkilöiden **toissijaisen** arvioinnin (**Belgia, Malta ja Slovakia**), tätä voidaan pitää hyvänä käytäntönä, koska tällaisessa tilanteessa mahdolliselle uhrille on tarjolla apua ja ehkä myös luottamuksellisempi ympäristö, jossa uhrin on helpompi antaa tunnistamista tukevia tietoja.

Jos pakkopalautusten yhteydessä ei ole vakiokäytäntöjä, joiden avulla epäiltyihin ihmiskaupatapauksiin voitaisiin reagoida, on mahdollista, että mahdollinen uhri havaitaan, mutta hän joutuu karkotettavaksi ennen virallista tunnistamista (eli ennen tutkintamenettelyiden aloittamista).

6.2.2 PALAUTTAMISPÄÄTÖKSEN KESKEYTTÄMINEN

Jos kolmannen maan kansalainen, jolle on jo tehty palauttamispäätös, tunnistetaan ihmiskaupan uhriksi ja jos edelleenohjaus on mahdollinen (katso osio 8.2), useimmissa (jäsen)valtioissa on mekanismeja, joiden avulla palauttamispäätös voidaan keskeyttää ainakin siksi ajaksi, että selviää, onko henkilö oikeutettu oleskelulupaansa/suojeluasemaan ihmiskaupan uhrina. (Jäsen)valtioissa on käytössä seuraavia keskeytysprosesseja:

- ▶ Palauttamispäätös keskeytetään, jos uhri **ohjataan välittömästi rikostutkijoiden luo tai kansalliseen ohjausjärjestelmään:** Iso-Britannia, Kypros, Latvia, Liettua, Ranska, Slovakia, Viro.
- ▶ Palauttamispäätös keskeytetään, ja **sama viranomainen** (joka on vastuussa sekä palauttamisesta että uhrien tunnistamisesta) ryhtyy jatkotoimiin: Espanja.
- ▶ **Lisäarvioinnin** suorittavat viranomaiset, joilla on toimivalta keskeyttää palauttamispäätös ennen lopullisen päätöksen tekemistä: Alankomaat, Belgia, Espanja, Italia, Itävalta, Puola, Ruotsi, Slovenia, Suomi, Norja.
- ▶ Tunnistetun uhrin on **ensin haettava tuomioistuimelta** tai **ministeriöstä** palauttamispäätöksen keskeytystä: Irlanti.

Belgiassa ryhdytään lisätoimiin tunnistamisprosessissa uhriutumisen varmistamiseksi ennen palauttamispäätöksen keskeyttämistä: lisäarvioinnin suorittavat erikoistuneet vastaanottokeskukset, jotka usein tekevät yhteistyötä tutkinnan aloittaneiden yleisten syyttäjien ja muiden keskeisten sidosryhmien (esimerkiksi poliisin ja paikallisen ihmiskaupan torjunnan koordinaattorin) kanssa tarkistaakseen tiedot. Kun **Liettussa** havaitaan (mahdollinen) ihmiskaupan uhri, tämä lisätään haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden luetteloon. Vastaanottokeskuksen johtaja kertoo asiasta maahanmuutto-osastolle ja esitutkintaelimelle, joka päättää asianomaisen laillisesta asemasta.

6.2.3 VAIHTOEHTOISET ARVIINTIMENETELMÄT, KUN UHRIA EI TUNNISTETA

Jos pakkopalautuksen kohteena oleva kolmannen maan kansalainen ilmoittaa itse itsensä uhriksi, on mahdollista, että palauttamisesta vastaavat viranomaiset arvioivat ilmoituksen perättömäksi. Tällaisissa tapauksissa ainakin seitsemässä jäsenvaltiossa voidaan käyttää vaihtoehtoista arviointimenetelmää:

- ▶ Kielteiseen päätökseen voi hakea virallista muutosta tuomioistuimelta (esimerkiksi oikeudellisen uudelleenarvioinnin kautta) (**Alankomaat, Espanja, Irlanti, Iso-Britannia, Liettua, Unkari**).
- ▶ Poliisille tai (jos kyseessä on alaikäinen) kansalliselle lapsiasiavaltuutetulle voi esittää valituksen (**Alankomaat**).

⁵⁴ Tällaisia toimijoita ovat esimerkiksi palauttamisesta vastaavat viranomaiset, ohjaajat ja säilöönottokeskusten terveydenhoitopalvelujen henkilöstö.

► Itsestään voi tehdä ilmoituksen myös toiselle instituutiolle (esimerkiksi kansalaisjärjestölle) (**Latvia, Puola**). **Latviassa** kansalaisjärjestö järjestää tällaisessa tapauksessa monialaisen tunnistamiskomission, johon osallistuu myös valtion poliisin edustaja.

Kuten Dublin-menettelyissä, useimmissa tapauksissa vaihtoehtoiset arviointimenetelmät ovat riippuvaisia muutoksenhausta oikeuslaitokseen ja/tai lainvalvontaviranomaisille (lukuun ottamatta pakkopalautusta **Alankomaissa**). Kuten aiemmin todettiin, tämä voi olla ongelmallista sellaisille uhreille, joiden on käytävä läpi pitkä ja joskus myös hankala menettely.

Sitä vastoin **Suomessa** uhri voi tehdä Maahanmuuttovirastolle hakemuksen turvapaikka-asiansa uudelleen käsittelemiseksi tai hakea oleskelulupaa pelkäämään ulkomaalaislain 52 a pykälän nojalla silloin, kun uhriutumisen ei ole tullut esiin hakemuksen/muutoksenhaun aiemmissa vaiheissa, tai yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella.

7 Mahdollisten ihmiskaupan uhrien kanssa tekemisissä olevien viranomaisten kouluttaminen

Tässä osiossa esitellään olemassa olevia käytäntöjä, joita (jäsen)valtioissa on käytössä kansainvälisestä suojelusta ja pakkopalautuksesta vastaavien viranomaisten kouluttamiseksi. Tutkimus osoittaa, että kansainvälisen suojelun toimijoita koulutetaan hieman enemmän kuin pakkopalautukseen liittyviä toimijoita. Se osoittaa kuitenkin myös, että (jäsen)valtiot ovat lisäämässä molempien sektoreiden toimijoiden koulutusta. Näiden toimijoiden pakolliselle ja säännölliselle koulutukselle on silti vielä selvä tarve. (Jäsen)valtiot tunnistavatkin ongelmaksi sen, että näiden menettelyiden toimijoiden koulutus on puutteellista (katso osio 2). Siksi monet (jäsen)valtiot tekevät parhaillaan suunnitelmia säännöllisemmän koulutuksen aloittamiseksi (katso osiot 7.1 ja 7.2).

7.1 Kansainvälisen suojelun menettelyiden toimijoiden kouluttaminen

Kansainvälisen suojelun menettelyiden toimijoiden kouluttaminen on **pakollista** yhdessätoista (jäsen)valtiossa (**Espanja, Iso-Britannia, Liettua, Luxemburg, Malta, Puola, Saksa, Slovakia, Slovenia, Suomi, Tšekki**). Esimerkiksi kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelystä vastaavat toimijat saavat pakollista koulutusta osana perehdytystään **Alankomaissa, Belgiassa** (syyskuusta 2013 lähtien), **Isossa-Britanniassa, Liettuassa, Puolassa** (vuosittain) ja **Suomessa**. Muissa jäsenvaltioissa tätä koulutusta tarjotaan pikemminkin ad hoc -periaatteella, eli tarjolla on koulutusseminareja ja kertaluonteisia kurseja, jotka ovat usein valinnaisia. **Belgiassa, Irlannissa ja Norjassa** tietyt koulutukset ovat vapaaehtoisia, kun taas toiset pakollisia. Muissa (jäsen)valtiossa tällainen koulutus ei ole lainkaan pakollista.

Mitä tulee sekä kansainvälisestä suojelusta että pakkopalautuksesta vastaavien toimijoiden koulutuksen **säännönmukaisuuteen**, yhdeksässä (jäsen)valtiossa sitä tarjotaan säännöllisesti. Joissain tapauksissa koulutusta tarjotaan vuosittain tai toimijoiden tarpeen ja ajanjakson mukaan. Näin toimitaan **Alankomaissa, Belgiassa, Itävallassa, Kyproksella, Maltalla, Puolassa, Ruotsissa, Slovakiassa, Tšekissä, Virossa ja Norjassa**. Koulutusta tarjotaan kertaluonteisesti (yleensä työuran alussa) **Isossa-Britanniassa, Liettuassa, Sloveniassa ja Suomessa**, mutta koulutusta saatetaan täydentää tarvittaessa virkailijan työuran aikana. **Saksassa** jotkin koulutukset järjestetään vuosittain tai jopa kaksi kertaa vuodessa, ja joitain koulutuksia järjestetään vain kertaluonteisesti.

Kansallisten raporttien mukaan nouseva trendi on se, että kansainvälisellä tasolla järjestetään seminaareja ja työpajoja useiden (jäsen)valtioiden välisenä yhteistyönä. Näiden koulutusten tavoitteena on tiedottaa käytännöistä ja tehdä vertaisarvioita kansainvälisen suojelun menettelyistä ihmiskaupan uhreja koskevan lähestymistavan osalta. (Katso esimerkiksi **Italian ja Unkarin** kansalliset raportit.) Useat (jäsen)valtiot, Euroopan komissio tai muut kansainväliset organisaatiot osarahoittavat tai edistävät joskus tällaisia seminaareja ja työpajoja. Tällaiset tapahtu-

mat ovat tärkeitä, koska ne edistävät alan eurooppalaista ja kansainvälistä yhteistyötä ja tähtäävät ihmiskauppaa ja siihen liittyviä ilmiöitä koskevien kokemusten ja tietojen vaihdon lisäämiseen.

Taulukossa 7.1 esitellään **kansainvälisen suojelun menettelyiden toimijoille** tarjottavan koulutuksen sisältöä (jäsen)valtioissa.

Taulukko 7.1 Kartoitus koulutuksesta, jota tarjotaan kansainvälisen suojelun menettelyiden toimijoille

Koulutuksen sisältö	Kansainvälisen suojelun hakemusten käsittelystä vastaavien viranomaisten kouluttaminen	Vastaanottokeskusten henkilöstön kouluttaminen
Uhrien havaitsemisen/tunnistamisen indikaattorit	AT, CY, CZ, DE, EE, ES, FI, FR, IE, LT, MT, NL, PL, SE, SI, SK, UK, NO	BE, CZ, ES, FI, FR, NL, SE, EE, PL, SK
Profilointitekniikat	AT, CY, CZ, DE, EE, FI, MT, NL, PL, SK, NO	CZ, FR, NL, PL, SK
Sukupuolisensitiivinen lähestymistapa uhreja kohdattaessa	CY, CZ, EE, FI, LT, MT, NL, PL, SE, SK, UK, NO	CZ, PL, SE, SK
Luottamuksen rakentaminen ja (mahdollisten) uhrien kohtaaminen	CY, CZ, EE, FI, FR, MT, NL, PL, SE, SK, UK, NO	CZ, FI, FR, NL, SE, EE, PL, SK
Muut koulutusaiheet	AT, BE, CY, DE, FI, FR, IE, LU, NL, PL, SE, SI, SK, UK	NL, PL, SE, SK

On mielenkiintoista huomata, että **hakemusten käsittelystä vastuussa oleville henkilöille tarjottavassa koulutuksessa painotetaan usein erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden puhuttelumenettelyitä**. Kun tarkastellaan puolestaan vastaanottokeskusten henkilöstölle tarjottavaa opastusta, näkökulma muuttuu. Tämän koulutuksen toistuvia aiheita ovat viestintämenetelmät, onnistuneiden suhteiden luominen, mahdollisten uhrien neuvonta ja se, miten luottamusta viranomaisia kohtaan voitaisiin parantaa. Annettujen tietojen mukaan **Alankomaat, Espanja, Puola, Ruotsi, Suomi ja Tšekki** tarjoavat erityiskoulutusta vastaanottokeskusten henkilöstölle, ja **Luxemburg** on ottamassa sellaista käyttöön.

Tavallisin kansainvälisen suojelun menettelyiden toimijoille tarjottava ohjaus on tutkimukseen osallistuneissa (jäsen)valtioissa **tyypiltään** painotettua kurssimuotoista koulutusta/seminaareja. Tällaista ohjausta on seuraavissa (jäsen)valtioissa: **Alankomaat, Belgia, Espanja, Irlanti, Iso-Britannia, Itävalta, Kypros, Liettua, Luxemburg, Malta, Puola, Slovenia, Ranska, Ruotsi, Saksa, Suomi, Tšekki, Viro ja Norja**. Muuntyyppistä koulutusta, kuten ohjeiden käyttöä (**Belgia, Irlanti, Malta, Suomi, Viro, Norja**) ja esitteiden tai muun selittävän kirjallisen materiaalin levittämistä (**Belgia, Puola, Saksa ja Viro**), käytetään vähemmän.

Kreikassa kansainvälisen suojelun menettelyiden viranomaisten koulutuksen toteuttajaksi suunnitellaan Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirastoa.

7.2 Pakkopalautuksesta vastaavien toimijoiden kouluttaminen

Pakkopalautuksesta vastaavien toimijoiden kouluttaminen **ei ole pakollista** tutkimukseen osallistuneissa (jäsen)valtioissa **Alankomaita, Luxemburgia ja Slovakiaa** lukuun ottamatta.⁵⁵ Tällainen koulutus vaikuttaa kuitenkin tulevan yleisemmäksi, sillä jotkin jäsenvaltiot (**Alankomaat, Luxemburg, Puola, Ranska, Slovakia, Unkari**) suunnittelevat ottavansa tällaisen koulutuksen käyttöön lähivuosina. Erityisesti **Unkarissa** suunnitellaan vuodesta 2014 alkaen koulutettavan 100 poliisia, jotta uhrien tunnistamiseen ja edelleenohjaamiseen tarvittavia tietoja ja taitoja voitaisiin kehittää. **Ranska** aikoo järjestää ympäri maata yhtenäistä koulutusta lainvalvontaviranomaisille, jotka ovat todennäköisesti tekemisissä (mahdollisten) uhrien kanssa. **Alankomaissa** aiotaan integroida uhrien havaitsemista käsittelevä vakiokurssi valvontaviranomaisten koulutusohjelmaan. **Puolassa** suunnitellaan mahdollisten ihmiskaupan uhrien tunnistamiskoulutusta, joka on suunnattu rajavartiolaitoksen virkailijoille ja ulkomaalaisviraston työntekijöille. **Slovakiassa** suunnitellaan koulutusta poliisivoimille (myös niille, jotka vastaavat pakkopalautusten täytäntöönpanosta). **Latvia** tarjoaa kurssimuotoista erityiskoulutusta (siihen liittyvine pätevyysineen) valtion rajavartiolaitoksen jäsenille.

⁵⁵ Vaikka koulutus on Luxemburgissa pakollista, sitä tarjotaan kuitenkin epäsäännöllisesti ja -järjestelmällisesti.

Taulukossa 7.2 esitellään pakkopalautukseen liittyville toimijoille tarjottavan koulutuksen sisältöä (jäsen)valtioissa.

Taulukko 7.2 Kartoitus koulutuksesta, jota tarjotaan pakkopalautukseen liittyville toimijoille

Koulutuksen sisältö	Pakkopalautusten täytäntöönpanosta vastaavien kouluttaminen	Säilöönottolaitosten henkilöstön kouluttaminen
Uhrien havaitsemisen/tunnistamisen indikaattorit	CY, EE, ES, FR, IE, LV, NL, SE, SI, SK, UK	AT, CZ, EE, ES, FI, NL, PL, SE, SK
Profilointitekniikat	CY, EE, ES, LV, NL, SI, SK	AT, CZ, ES, NL, PL, SK
Sukupuolisensitiivinen lähestymistapa uhreja kohdattaessa	CY, EE, ES, SE, SK	CZ, PL, SE, SK
Luottamuksen rakentaminen ja (mahdollisten) uhrien kohtaaminen	CY, EE, ES, LV, NL, SE, SI, SK	CZ, ES, NL, PL, SE, SK
Muut koulutusaiheet	IE, SE, SK	PL, SE, SK

Myös **Alankomaissa, Espanjassa, Itävallassa, Puolassa, Ruotsissa, Suomessa ja Tšekissä** tarjotaan koulutusta säilöönottolaitosten henkilöstölle. **Alankomaissa, Espanjassa, Itävallassa ja Ruotsissa** tämä koulutus on pääpiirteissään samansisältöistä kuin palautuksia täytäntöönpanevalla poliisihenkilöstölle tarjottu koulutus, kun taas **Puolassa** tarjotaan säilöönottolaitosten henkilöstölle räätälöityjä kursseja, joissa on erityisesti otettu huomioon henkilöstön rooli. **Puolan** tapauksen erityispiirteenä on se, että kansalaisjärjestöjen kanssa yhteistyössä laaditut kurssit suunnataan sekä rajavartiolaitoksen viranomaisille ja ulkomaalaisviraston työntekijöille että kansalaisjärjestöjen työntekijöille, jotka työskentelevät pakolaisten kanssa. Näillä kursseilla tarkastellaan ihmiskaupan määritelmää, ihmiskauppioiden käyttämiä toimintamenetelmiä ja ihmiskaupan uhrien, erityisesti lapsien, oikeuksia ja suojelua.

7.3 Koulutuksen tarjoajat ja yhteistyö

Koulutuksen **tarjoajat** voivat vaihdella kunkin (jäsen)valtion kansallisen järjestelmän mukaan. Joissain (jäsen)valtiossa kansallinen toimivaltainen

viranomainen kuitenkin järjestää koulutusta ihmiskaupan estämiseksi ja sitä vastaan taistelemiseksi. Tällainen viranomainen on joko osa ministeriötä tai ad hoc -elin. **Ruotsissa** koulutusta tarjoavat sekä kansallisen että paikallisen tason toimijat kansallisen koordinaattorin alaisuudessa. Joissain (jäsen)valtioissa (**Alankomaat, Belgia, Itävalta, Liettua, Malta, Puola, Ranska, Saksa, Slovakia, Tšekki, Viro**) kansalaisjärjestöt tai kansainväliset organisaatiot, kuten IOM, Punainen Risti ja UNHCR, ovat koulutusohjelman yhteistyökumppaneita. Myös Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirastolla on merkittävä rooli koulutuksen tarjoamisessa. Nämä tahot tarjoavat tiedotustilaisuuksien lisäksi tiedotusmateriaalia ja kansainvälisellä tasolla hyväksytyjä ohjeita, mikä auttaa yhdenmukaistamaan lähestymistapaa kansainvälisten standardien kanssa.

Ainakin seitsemässä (jäsen)valtiossa (**Itävalta, Malta, Ruotsi, Slovenia, Suomi, Viro, Norja**) järjestetään yhteisiä koulutustilaisuuksia, joiden osallistujat ovat taustoiltaan erilaisia, esimerkiksi henkilöitä, jotka työskentelevät ihmiskaupan uhrien parissa kansainväliseen suojeluun ja pakkopalautukseen liittyvisissä menettelyissä. Toisissa jäsenvaltioissa (**Espanja, Iso-Britannia, Luxemburg, Malta, Ruotsi, Suomi, Unkari, Viro**) järjestetään ajoittain turvapaikka- ja ihmiskauppa-asiantuntijoiden yhteistilaisuuksia, joissa kummankin alan työntekijöille annetaan koulutusta tietyistä näkökulmista.

Kun koulutusta annetaan yhteistyössä, se on monialaista, koska sitä tarjoavat taustoiltaan erilaiset asiantuntijat. Jäsenvaltioissa, joissa mahdollistetaan koulutus taustoiltaan erilaiselle henkilöstölle, ei aina noudateta monialaista koulutusmenetelmää, jossa kouluttajina on eri alojen asiantuntijoita. Esimerkiksi **Belgiassa, Puolassa ja Tšekissä** tarjotaan monialaista koulutusta, jossa kouluttajina on eri instituutioiden asiantuntijoita tai lainvalvontaviranomaisia. **Espanja, Iso-Britannia, Malta, Ruotsi, Suomi, Unkari, Viro ja Norja** ovat myös ottaneet käyttöön yhteistyöhön ja monenväliseen lähestymistapaan perustuvan koulutuksen sekä kouluttajien että koulutettavien tasolla. Alankomaissa IND aikoo kehittää vuoden 2014 tammikuusta alkaen (uusia) koulutusmoduuleita henkilöstölleen, joka on mahdollisesti tekemisissä ihmiskaupan uhrien tai ihmiskauppioiden kanssa. IND:n kumppaniorganisaatiot, esimerkiksi syyttäväviranomaiset, kansalaisjärjestöt, lakimiehet, oikeusviranomaiset ja poliisi, ovat myös osa kurssimuotoista koulutusta.

8 Edelleenohjaus

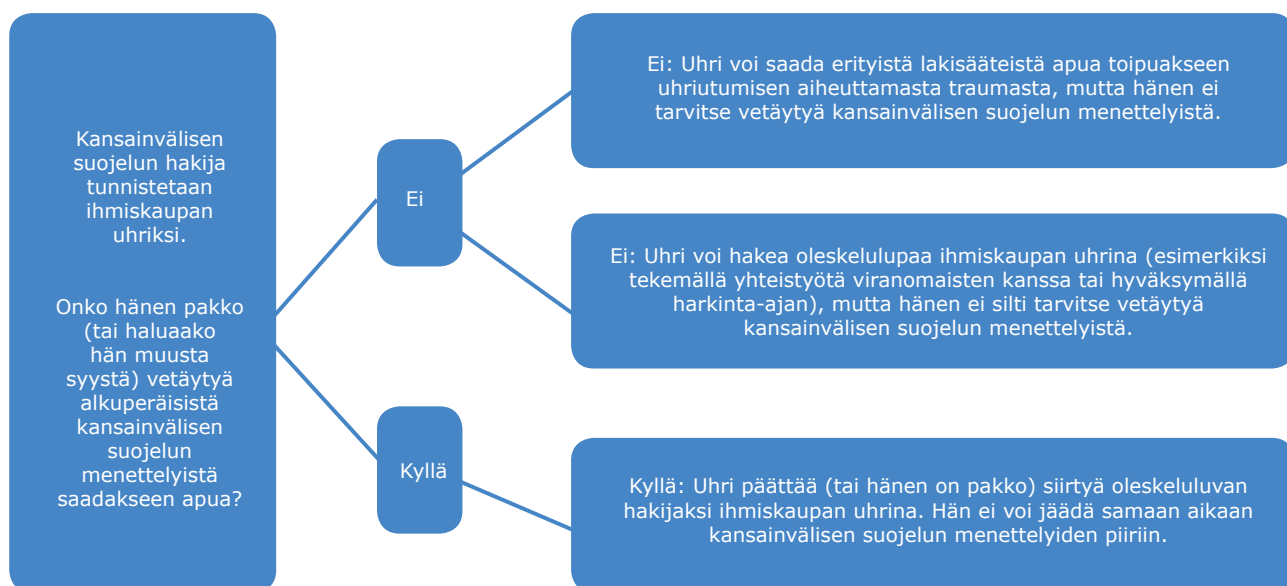
Tässä osiossa esitellään skenaarioita ja menettelyitä ihmiskaupan uhreiksi tunnistettujen kolmansien maiden kansalaisten edelleenohjaamiseksi menettelyihin, jotka takaavat heille erityisapua. Kuten osiossa 1.2.1 kerrottiin, ihmiskauppadirektiivin mukaan uhriksi tunnistetun henkilön on saatava apua ja tukea. (Jäsen)valtioiden edelleenohjausmenettelyt, edelleenohjauksen olosuhteet ja ohjaamiseen käytetyt mekanismit kuitenkin vaihtelevat. Näitä eroavaisuuksia kuvataan jäljempänä.

Tässä osiossa esitellään ensiksi **edelleenohjausmahdollisuudet** kansainvälistä suojelua ja pakko-palautusta koskevissa menettelyissä. Tämän jälkeen kuvaillaan **välineitä, joilla helpotetaan edelleenohjausta**, ja lopuksi pohditaan edelleenohjauksen tehokkuutta joissain jäsenvaltioissa suoritettujen arviointien perusteella.

8.1 Mahdollisuudet uhrien edelleenohjaamiseksi avun piiriin kansainvälisen suojelun menettelyissä

Kun (mahdollinen) ihmiskaupan uhri tunnistetaan kansainvälisen suojelun menettelyissä, sovelletaan uhrin edelleenohjaamista toisiin menettelyihin koskien yhtä kolmesta skenaariosta:

Kuva 8.1: Vuokaavio, jossa kuvataan mahdollisuuksia uhrien edelleenohjaamiseksi avun piiriin kansainvälisen suojelun menettelyissä



► **Uhri voi jäädä saman kansainvälistä suojelua koskevan menettelyn piiriin** kuin aiemminkin, mutta **samalla hänelle tarjotaan erityistä apua, jotta hän toipuisi uhriutumisen aiheuttamasta traumasta**. Tämä on mahdollista tapauksissa, joissa (i) hakijalle tarjotaan erityistä apua niiden yleisten palvelujen lisäksi, joita hän voi hyödyntää kansainvälisen suojelun hakijana (**Belgia, Espanja, Irlanti, Iso-Britannia, Italia, Itävalta, Kypros, Latvia, Luxemburg, Malta, Puola, Ranska, Ruotsi, Slovakia, Slovenia, Suomi, Unkari, Viro, Norja**), ja/tai joissa (ii) oleskelulupaa voidaan hakea ihmiskaupan uhrina kansainvälisen suojelun menettelyiden rinnalla (**Espanja, Iso-Britannia, Italia, Kypros, Latvia, Liettua, Luxemburg, Malta, Puola, Ranska, Ruotsi, Suomi, Unkari, Viro**).

► **Uhri vaihtaa menettelystä toiseen**, koska hän on päättänyt (tai hänen on pakko) siirtyä oleskeluluvan hakijaksi ihmiskaupan uhrina. Hän ei voi jäädä samaan aikaan kansainvälisen suojelun menettelyiden piiriin (**Alankomaat, Belgia, Irlanti, Itävalta, Slovakia, Slovenia, Norja**).

► Arviointi suojeluaseman myöntämisestä ihmiskaupan uhrina suoritetaan samassa kansainvälisen suojelun menettelyssä (**Iso-Britannia, Ruotsi ja Suomi**).

Kuvassa 8.1 esitellään edelleenohjausmahdollisuuksia (jäsen)valtioissa. Jokainen kolmesta skenaariosta esitellään jäljempänä tarkemmin.

8.1.1 AVUN TARJOAMINEN MENETTELYÄ VAIHTAMATTA

8.1.1.1 Uhrin saavat erityistä apua ilman edelleenohjausta

Useimmissa (jäsen)valtioissa (**Belgia, Espanja, Irlanti, Iso-Britannia, Italia, Itävalta, Kreikka, Kypros, Latvia, Luxemburg, Malta, Puola, Ranska, Ruotsi, Slovakia, Slovenia, Suomi, Unkari, Norja**) ihmiskaupan (mahdollista) uhria voidaan auttaa uhrin tarpeiden mukaan silloin, kun hän on vielä kansainvälisen suojelun menettelyissä ilman, että hänet ohjataan virallisesti toiseen menettelyyn. **Liettua** ei toimita samalla tavalla: siellä vain henkilöt, joille on myönnetty harkinta-aika (eli henkilöt, jotka on ohjattu ihmiskaupan uhreja koskeviin menettelyihin – katso osio 8.1.1.2 jäljempänä) ovat oikeutettuja erityiseen tukeen ja suojeluun.

Valtiolliset ja ei-valtiolliset instituutiot voivat tarjota lakisäätteistä apua ilman edelleenohjausta seuraavien menetelmin:

- ▶ **vastaanottokeskuksissa tarjottavalla räätälöidyllä avulla** (esimerkiksi erikoislääkärin palvelut ja psykologinen neuvonta): Irlanti, Italia, Kypros, Luxemburg, Slovenia, Suomi, Norja
- ▶ **erityisin valtion ohjelmin, jotka on suunnattu ihmiskaupan uhreille tai haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille**: Iso-Britannia, Italia, Malta, Puola, Slovakia,⁵⁶ Suomi, Unkari, Viro
- ▶ **valtion rahoittamien kansalaisjärjestöjen avulla**: Belgia, Espanja, Irlanti, Iso-Britannia, Italia, Itävalta, Latvia, Liettua, Luxemburg, Puola, Ranska, Norja
- ▶ **tarjoamalla pääsyn valtion sosiaalipalveluihin** (esimerkiksi terveyspalvelut ja suoja): Irlanti, Italia, Kreikka, Kypros, Liettua, Luxemburg, Malta, Ruotsi, Slovenia, Suomi, Viro, Norja.

Useimmat (jäsen)valtiot ovat asettaneet **ehtoja avun saannille ilman edelleenohjausta**. Kaikissa (jäsen)valtioissa uhrin on myös annettava suostumuksensa apuun. Joissakin valtioissa avun saanti saattaa myös edellyttää

- ▶ virallista tunnistamista ihmiskaupan uhriksi (**Latvia, Liettua, Luxemburg**)
- ▶ yhteydenpidon katkaisemista ihmiskauppiaisiin (**Belgia, Slovakia**)

- ▶ yhteistyötä poliisin kanssa rikosoikeudenkäynnissä (**Belgia, Viro**)
- ▶ toimivaltaisten viranomaisten harkintaa (**Iso-Britannia ja Ruotsi**).

Belgiassa, Irlannissa, Italiassa, Itävallassa, Kreikassa, Kyproksella, Maltalla, Puolassa, Ruotsissa, Slovakiassa, Sloveniassa, Suomessa, Unkarissa ja Norjassa toimivaltaisen kansallisen viranomaisen (esimerkiksi lainvalvontaviranomaisen) **ei** tarvitse tunnistaa henkilöä virallisesti ihmiskaupan uhriksi, jotta uhri saa apua ilman edelleenohjausta. Joissain tapauksissa nämä ehdot saattavat estää uhrin hakemasta apua. Tällaisissa tapauksissa kansalaisjärjestöt ovat keskeisessä asemassa tarjotessaan uhrille tietoa ja tukiessaan häntä prosessin aikana. Muita mainittuja tehokkaan edelleenohjauksen esteitä ovat vakiintuneiden käytäntöjen puute (**Liettua, Viro**), selkeiden ja yhtenäisten käytäntöjen puute kansainvälisen suojelun viranomaisten käsitellessä mahdollisia ihmiskaupan uhreja (Puola) ja se, ettei kaikkia kansainvälisen suojelun hakijoita seuloa enakoivasti (Slovenia).

8.1.1.2 Uhrin, jotka siirtyvät oleskelulupamenettelyihin ja pysyvät samaan aikaan kansainvälisen suojelun menettelyissä

Jotkin jäsenvaltiot (**Espanja, Iso-Britannia, Italia, Kypros, Latvia, Liettua, Luxemburg, Malta, Puola, Ranska, Ruotsi, Suomi, Unkari, Viro**) tarjoavat hakijoille mahdollisuuden hakea kansainvälistä suojelua ja oleskelulupaa yhtä aikaa direktiivin 2004/81/EY tai vastaavien kansallisten toimien nojalla. Kaikissa näissä (jäsen)valtioissa **Suomea** lukuun ottamatta harkinta-ajan myöntäminen uhrille edellyttää virallista tunnistamismenettelyä, vaikka uhri edelleen hakisi kansainvälistä suojelua (käytännössä Maahanmuuttovirasto pyytää kuitenkin yleensä lainvalvontaviranomaisen näkemystä siitä, onko oleskeluluvan myöntäminen perusteltua esitutkinnan tai tuomioistuinkäsittelyn vuoksi). **Alankomaissa ja Puolassa** kansainvälisen suojelun menettely on etusijalla, ja direktiivin 2004/81/EY mukainen menettely keskeytetään väliaikaisesti, kunnes kansainvälisen suojelun hakemuksesta on tehty päätös.

Luxemburgissa, Slovakiassa ja Sloveniassa on havaittu, että (mahdolliset) ihmiskaupan uhrit jäävät mieluummin kansainvälisen suojelun menette-

⁵⁶ Erityisiä valtion ohjelmia ihmiskaupan uhreille tai haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille on toteutettu **Slovakiassa** solmimalla sopimus voittoa tavoittelemattomien ja uhreille apua tarjoavien järjestöjen kanssa.

lyihin kuin siirtyvät direktiivin 2004/81/EY mukaisiin menettelyihin. Tämä johtuu siitä, että direktiivin 2004/81/EY myöntämä asema antaa vähemmän oikeuksia. **Belgiassa** tilanne on se, että jos kansainvälisen suojelun hakeminen johtaa todennäköisesti pakolaisaseman tai toissijaisen suojelun aseman myöntämiseen, oletettua uhria yleensä neuvotaan/taivutellaan **jatkamaan prosessia**. Tällaisessa tapauksessa kansainvälisen suojelun hakemus tutkitaan objektiivisesti ja ottamatta huomioon sitä toiseikkaa, että hakija on oletettu ihmiskaupan uhri.

8.1.2 AVUN TARJOAMINEN MENETTELYÄ VAIHTAMALLA

8.1.2.1 Uhrit edelleenohjataan ihmiskaupan uhreille tarkoitettuun oleskelulupamenettelyyn

Kahdeksassa (jäsen)valtiossa (**Alankomaat, Belgia, Irlanti, Itävalta, Kreikka, Slovakia, Slovenia, Norja**) hakijoiden ei ole mahdollista jäädä kansainvälisen suojelun menettelyiden piiriin ja saada samanaikaisesti direktiivin 2004/81/EY tai vastaavien kansallisten menettelyiden mukaisia oikeuksia ja palveluita. Ainakin kahdessa valtiossa (**Alankomaat, Kreikka**) tämä johtuu siitä, että uhri, jolle on myönnetty oleskelulupa, asuu laillisesti jäsenvaltiossa, eikä hän siten ole enää oikeutettu kansainväliseen suojeluun. Kaikissa tapauksissa **Alankomaita** lukuun ottamatta uhri saa silti vastaanottaa ihmiskaupan uhreille tarkoitettua erityisapua (katso 8.1.1.1). Missään (jäsen)valtiossa hakijalla *ei ole velvollisuutta* vaihtaa menettelyä tunnistamisen jälkeen. **Belgiassa** hakijalle ilmoitetaan jokaisen vaihtoehdon vaatimuksista ja seurauksista ennen kuin hän valitsee menettelyn oman etunsa mukaisesti. **Sloveniassa** on harvinaista, että kansainvälisen suojelun hakija siirtyy ihmiskaupan uhreja koskeviin menettelyihin, koska jälkimmäisissä menettelyissä saatavat oikeudet ovat suppeammat. Samalla tavoin kansainvälisen suojelun hakijoita, jotka todennäköisesti saavat pakolaisaseman tai toissijaisen suojelun aseman, rohkaistaan jäämään kansainvälisen suojelun menettelyihin.

Jos hakijalle ei **Alankomaissa, Belgiassa, Irlannissa ja Itävallassa** hakemuksen peruutuksen jälkeen myönnetä oleskelulupaa direktiivin 2004/81/EY tai vastaavien kansallisten menettelyiden perusteella, hän **voi avata turvapaikkamenettelyn uudelleen**.

Belgiassa, Itävallassa ja Kreikassa hakijan on jätettävä uusi hakemus ja korostettava erityisesti uusia todisteita/motiiveja, joita ei ole esitetty aiemmissa hakemuksissa, jotta hakemus olisi pätevä. **Irlannissa** hakijan täytyy ensin hakea ministeriltä lupaa vuoden 1996 pakolaislain 17 pykälän mukaan päästäkseen uudestaan turvapaikkaprosessiin. Tässä yhteydessä hakijan on korostettava uusia todisteita, jotka lisäävät merkittävästi hänen mahdollisuuttaan saada pakolaisasema. Vasta, kun tällainen lupa myönnetään, voi hakija jättää uuden turvapaikkahakemuksen. **Sloveniassa** hakija pääsee takaisin menettelyiden piiriin ainoastaan erityistapauksissa, eli jos hän voi osoittaa, että peruutuslausunto on annettu pakon alla.

8.1.3 EDELLEENOHJAUSTA EI TARVITA, KOSKA SUOJELU- JA OLESKELU-MAHDOLLISUUDET ARVIOIDAAN SAMAN AIKAAN

Koska **Isossa-Britanniassa, Ruotsissa ja Suomessa** turvapaikkaviranomaiset seuloivat kaikki hakijat ihmiskaupan merkkien varalta ja arvioivat kaikkien mahdollisten suojelu- (ja oleskelu-) statusten tarkoituksenmukaisuuden samaan aikaan, muutoksia menettelyssä ei tarvita, kun aiempi uhritutkiminen tunnistetaan. Lisätietoja edelleenohjausmahdollisuuksista tilanteessa, jossa henkilö on tunnistettu ihmiskaupan uhriksi lopullisen päätöksen jälkeen, on osiossa 8.2.

8.1.4 EDELLEENOHJAUSTA EI TARVITA, KOSKA KOLMANNEN MAAN KANSALAISLLE VOIDAAN MYÖNTÄÄ KANSAINVÄLISTÄ SUOJELUA IHMISKAUPAN PERUSTEELLA

Kuten osiossa 1.2.2 mainittiin, useat (jäsen)valtiot voivat myöntää suojeluaseman sillä perusteella, että hakija on ihmiskaupan uhri. Useissa (jäsen)valtioissa (**Alankomaat, Irlanti, Ranska, Ruotsi, Suomi ja Norja**) lainvalvontaviranomaisen ei tarvitse tunnistaa ihmiskaupan uhria virallisesti, jotta tämä saa kansainvälistä suojelua ihmiskaupan uhrina. Poliisin suorittamaa tunnistusta voidaan kuitenkin pitää suojeluhakemusta tukevana todistusaineistona (kuten **Irlanti** ilmoitti raportissaan). Henkilö voi saada

Saksassa kansainvälistä suojelua ihmiskaupan uhriin, mutta jos uhriutumisen tunnistetaan menettelyiden alussa ja katsotaan, että todisteet olisi pitänyt esittää aiemmassa hakemuksessa, tiedot saatetaan mitätöidä.

8.2 Edelleenohjaus pakko-palautuksen yhteydessä

Kaikissa (jäsen)valtioissa kielteisen päätöksen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen saaneen hakijan on mahdollista avata direktiivin 2004/81/EY tai vastaavien toimien mukainen menettely. **Kaikissa tapauksissa tämä riippuu kuitenkin palautuspäätöksen keskeyttämisestä**, mikä saattaa olla joissain (jäsen)valtioissa vaikea ja/tai pitkäkestoinen prosessi (katso osio 6.2.3).

8.3 Edelleenohjauksen mekanismit ja työvälineet

(Jäsen)valtiot käyttävät useita työvälineitä ja järjestelmiä tunnistettujen uhrien edelleenohjaamiseksi asiaankuuluviin menettelyihin. Seuraavassa luetteloon keskeiset mekanismit:

- ▶ Uhrille tarjotaan tietoa, ja hänelle annetaan mahdollisuus siirtyä asiaankuuluviin menettelyihin itsenäisesti.
- ▶ Uhriutumisen havainnut ja/tai tunnistanut viranomaisella ottaa yhteyttä viranomaiseen, joka on vastuussa seuraavasta menettelyistä.
- ▶ Kansallinen ohjausjärjestelmä koordinoi edelleenohjaamista.

Mekanismit vaihtelevat hiukan tilanteen mukaan. Joissain (jäsen)valtioissa edelleenohjaukseen voidaan vaihtoehtoisesti käyttää useampaa kuin yhtä mekanismia. Erilaiset mahdollisuudet esitellään yksityiskohtaisemmin taulukossa 8.1.

Taulukko 8.1 Edelleenohjausta helpottavat työvälineet (jäsen)valtioissa

	Kansainvälisen suojelun menettelyt	Pakko-palautus	Vastaanotto-keskukset/säilöönottolaitokset
Uhrille tarjotaan tietoa, ja hän siirtyy menettelyihin itsenäisesti	AT, EL, ES, FR, HU, IE, IT, LV, MT, NL, PL, SI, NO	AT, CY, ES, FR, LV, NL, PL, NO	AT, EL, ES, IE, IT, LV, NL, PL, SI, SE, NO
Uhriutumisen tunnistanut viranomaisella järjestää edelleenohjauksen	AT, CY, EE, ES, IE, IT, LT, LU, LV, NL, PL, SE, SK, NO	AT, EE, ES, LV, LU, NL, SK, SE, NO	AT, EE, EL, ES, IE, IT, LV, LT, LU, MT, NL, PL, SK, SE, NO
Kansallinen ohjausjärjestelmä koordinoi edelleenohjauksen	BE, CY, ES, LV, LT, MT, PL, SK	BE, CY, ES, LV, LT, MT, SK	BE, EL, ES, LV, LT, MT, PL, SK, UK
Erietyiset uhrien tukipalvelut koordinoivat edelleenohjauksen	AT, BE, CY, NO	AT, BE, NO	BE, FI, FR, PL, NO
Edelleenohjausta ei tarvita	FI, UK	IT, SI	

(Jäsen)valtioiden edelleenohjauksessa käyttämien työvälineiden välillä on merkittävää vaihtelua. Vain kukaan siltä, että jos kansallista ohjausjärjestelmää ei ole, ei ole myöskään vakiokäytäntöjä.

8.4 Henkilökohtaisten tietojen siirto

Muissa tapauksissa kuin niissä, joissa saman viranomaisen vastuulla on enemmän kuin yksi menettely (jos viranomaisella esimerkiksi arvioi sekä kansainvälisen suojelun hakemuksia että ihmiskaupan uhrien oleskelulupahakemuksia), useimmissa (jäsen)valtioissa (**Belgia, Espanja, Irlanti, Iso-Britannia, Italia, Itävalta, Latvia, Liettua, Luxemburg, Malta, Ruotsi, Slovakia, Slovenia, Suomi, Norja**) on mahdollista siirtää (osa) kansainvälistä suojelua koskevan menettelyn aikana kerätyistä asiakirjoista/todisteista (esimerkiksi hakemus ja turvapaikkapuhuttelussa kerätyt todisteet) toisille toimijoille käytettäväksi muissa menettelyissä (esimerkiksi rikostutkimusmenettelyt, tunnistusmenettelyt

⁵⁷ **Saksassa** tilanne on se, että jos hakija menettelyiden alkuvaiheessa tietää voivansa todistaa olevansa ihmiskaupan uhri eikä kuitenkaan ilmoita tätä, tieto uhriutumisesta voidaan – puhtaasti teknisistä syistä – hylätä myöhemmissä menettelyissä vain siksi, että se on esitetty liian myöhään. Jotta hakijan ei katsota toimineen törkeän huolimattomasti, on välttämätöntä, että hakija on ollut kykenemätön esittämään perusteita arviointia varten aikaisemmassa menettelyssä (Landesverwaltungsverfahrensgesetzin 51 pykälän 2 ja 3 momentit). Tämä tarkoittaa, että vain uusia tosiseikkoja voidaan sisällyttää myöhempiin menettelyihin.

ja/tai menettelyt harkinta-ajan/oleskeluluvan myöntämiseksi direktiivin 2004/81/EY mukaan). **Tšekissä** sama viranomais (turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan osasto) on vastuussa sekä kansainvälisestä suojelusta että menettelyistä, joissa myönnetään oleskelulupa ihmiskaupan uhreille. Viranomaisella ei kuitenkaan ole oikeuksia siirtää asiakirjoja yhdestä menettelystä toiseen tietojen arkaluonteisuuden vuoksi. **Liettuassa** tietoa voidaan siirtää vain esitutkintaviranomaiselle tai oikeuteen, mutta tiedosta ei saa tehdä julkista (esimerkiksi julkisessa tuomioistuimen käsittelyssä). **Suomessa** turvapaikkaprosessin yhteydessä kertyneet tiedot ovat ulkomaalaisrekisterilain mukaisia tietoja, joihin myös muilla rekisteriä käyttävillä viranomaisilla (poliisi, rajatarkastusviranomaisella, Maahanmuuttovirasto), on tiedonsaantioikeus tietyiltä osin. **Espanjassa** tietoja voidaan vaihtaa vain, jos se on uhrin edun mukaista ja jos tiedot pysyvät erillisinä.

Alankomaissa, Kyproksella, Puolassa, Ranskassa ja Virossa henkilökohtaisten tietojen siirto on mahdollista vain, jos hakija suostuu niiden paljastamiseen. Tätä voidaan pitää hyvänä käytäntönä. **Itävalta** huomauttaa, että vaikka tietojen siirtäminen on sallittua, sitä ei kuitenkaan aina tapahdu käytännössä. Nämä tapaukset osoittavat, että eri menettelyistä vastuussa olevien osastojen välille tarvitaan koordinaatioita.

9 Johtopäätökset

Tämä tutkimus on osoittanut, että useimmilla (jäsen)valtioilla on järjestelmiä, joiden avulla ihmiskaupan uhreja voidaan havaita, tunnistaa ja edelleenohjata asianmukaisesti menettelyihin. Ihmiskaupan uhreille tarjottavan avun lainsäädäntökehys on viime aikoina vahvistunut sekä EU-tasolla (ihmiskauppadirektiivin käyttöön ottamisen ja uudelleenlaaditun turvapaikkasäännösten myötä) että kansallisella tasolla. Se osoittaa, että EU ja sen jäsenvaltiot ovat tarttuneet asiaan aktiivisesti. Tutkimuksessa nostetaan esille joitakin hyviä käytäntöjä, mutta siinä korostetaan myös, että koska lainsäädäntö on usein varsin tuoretta, jäsenvaltiot tekevät vielä muutoksia. Nämä seikat huomioon ottaen tutkimus osoittaa, että jäsenvaltioilla on mahdollisuus oppia toisiltaan ja jakaa hyviä

käytäntöjä parantaakseen ihmiskaupan uhrien yhdenmukaista ja tasavertaista kohtelua kaikissa (jäsen)valtioissa.

EU:n viimeaikainen lainsäädäntö luo kokonaisvaltaisen kehyksen entistä parempaa uhrien tunnistamista ja suojelemista varten

Sekä ihmiskauppadirektiivissä että uudelleenlaaditussa vastaanottodirektiivissä 2013/33/EU on uusia velvoitteita, joita (jäsen)valtioiden on noudatettava ihmiskaupan uhrien tunnistamiseksi ja välittömän avun tarjoamiseksi. Vaikka uudelleenlaadittu turvapaikkamenettelydirektiivi ei nimenomaisesti viittaa ihmiskaupan uhreihin, siihen sisältyy kuitenkin uusi yleisvelvoite sellaisten hakijoiden tunnistamiseksi, jotka tarvitsevat erityisiä menettelyitä. Tähän ryhmään saattavat kuulua myös ihmiskaupan uhrin. Ihmiskauppadirektiivissä tunnustetaan, että jotkut ihmiskaupan uhrin voivat olla oikeutettuja kansainvälisen suojelun asemaan. Uudelleenlaaditussa turvapaikkasäännöstyössä puolestaan todetaan, että uhrin, jotka ovat kansainvälisen suojelun menettelyissä, ovat todennäköisesti erittäin haavoittuvassa asemassa, joten heille tulisi taata haavoittuvuusarviointi ja asiaankuuluvaa apua. Yhdessä nämä kolme direktiiviä voivat luoda kokonaisvaltaisen kehyksen uhrien suojelemiseksi.

Jos kielteisen päätöksen saaneeseen hakijaan kohdistuu pakkopalautus, on rajaviranomaisilla ja muilla relevanteilla viranomaisilla ihmiskauppadirektiivin perustuva velvollisuus havaita ja tunnistaa uhri. Palauttamista koskeva täydentävä lainsäädäntö takaa, että palauttamispäätöstä ei panna täytäntöön (harkinta-ajan kuluessa), jos se on osoitettu henkilölle, joka on tunnistettu ihmiskaupan uhriksi direktiivin 2004/81/EY säännösten puitteissa. Tämä säännös velvoittaa (jäsen)valtiot tunnistamaan uhrin tehokkaasti, jotta maahantulokieltoa ei voida soveltaa.

Lyhyesti voidaan todeta, että EU:n lainsäädäntökehys velvoittaa kansallisia viranomaisia tunnistamaan uhrin mahdollisimman varhaisessa vaiheessa: silloin, kun uhrin saapuvat kansainvälisen suojelun menettelyiden piiriin. Samaisessa lainsäädäntökehyksessä ei kuitenkaan säädetä tavoista, joilla havaitseminen ja tunnistaminen pitäisi tehdä, ja tämän vuoksi (jäsen)valtioiden menetelmät ja tehokkuus eroavat toisistaan.

Uhreja jää todistettavasti tunnistamatta, ja tämä voi tarkoittaa, ettei heille myönnetä EU-lakien mukaisesti saatavilla olevaa suojelua ja/tai apua

Tilastoja kansainvälistä suojelua hakeneiden ja pakkopalautuksen kohteena olevien ihmiskaupan uhrien määrästä on vain vähän, ja jos niitä on saatavilla, ne eivät ole kattavia. Kuitenkin yli puolet tutkimukseen osallistuneista (jäsen)valtioista esittää todisteita kansainvälisen suojelun menettelyissä olevista ihmiskaupan uhreista. Jotkin myös raportoivat (kansallisella tutkimuksella ja/tai epävirallisella näytöllä), että uhrit voivat käydä kansainvälisen suojelun menettely läpi ilman, että heitä tunnistetaan. Tästä johtuen uhrit, joita ei havaita kansainvälisen suojelun menettelyissä, voivat menettää tietyt EU:n turvapaikka- ja muuttoliikesäännöstöihin perustuvat oikeudet, kuten tuen/avun, ja joissakin tapauksissa oikeuden oleskeluun tai tuettuun paluuseen.

(Jäsen)valtioiden ennakoivia havaitsemismenetelmiä voidaan pitää hyvänä käytäntönä

Uhrit ilmoittavat harvoin omasta uhriutumisestaan, mikä voi johtua erilaisista syistä, joihin kuuluvat esimerkiksi puutteelliset tiedot omista oikeuksista, epäluottamus tai pelko kansallisia viranomaisia kohtaan ja/tai se, että kohdemaan kieltä ei osata. Kuitenkin vain alle puolella (jäsen)valtioista on mekanismi, jonka avulla seulotaan ennakoivasti ihmiskaupan merkkejä kansainvälisen suojelun hakijoiden joukosta. Ennakoivan seulonnan avulla turvapaikka- ja maahanmuuttoviranomaiset ovat sitä vastoin onnistuneet edelleenohjaamaan lähes 50 % kaikista uhreista kansalliseen ohjausjärjestelmään ainakin yhdessä (jäsen)valtiossa.

Seulontaan myös sisältyy se, että hakemuksen tiedot arvioidaan erilaisin ihmiskauppaindikaattorein ja/tai uhreilta kysytään tiettyjä kysymyksiä, joiden tarkoitus on paljastaa mahdollinen aiempi uhriutuminen. Turvapaikkahakemusten käsittelijöiden kouluttaminen ihmiskaupan merkkien havaitsemiseksi hakemusten käsittelyn ja/tai puhutteluiden yhteydessä on tehokas tapa parantaa käsittelijöiden havaitsemistaitoja. Kansainvälisen suojelun hakemusten arvioinnista vastuussa olevien viranomaisten kouluttaminen on nykyään pakollista alle puolessa (jäsen)valtioista. Tällaisen koulutuksen odotetaan lisääntyvän, koska (jäsen)valtiot alkavat yhä enem-

män panna täytäntöön ihmiskauppadirektiivin säännöksiä. Tästä on osoituksena se, että useat (jäsen)valtiot suunnittelevat tulevia koulutusohjelmia ja/tai ohjeiden kehittämistä.

Jotkin (jäsen)valtiot ovat hiljattain käynnistäneet arviointeja, kun taas toisilla (jäsen)valtioilla on jo mekanismeja nykyisten järjestelmiensä valvomiseksi, esimerkiksi kansallisten raporttien suorittaman säännöllisen arvioinnin kautta. Havaitsemis- ja tunnistamisjärjestelmien entistä paremman valvonnan ja arvioinnin pitäisi auttaa lisäämään toimijoiden tietoisuutta. Tätä voidaan tukea koulutuksella ja kansallisten ohjausjärjestelmien ja tukea tarjoavien organisaatioiden näkyvyyden lisäämisellä.

Kun (jäsen)valtioilla on käytettävissään työkaluja, joiden avulla ihmiskaupan uhreja voidaan havaita ja tunnistaa, menettelylliset haasteet saattavat estää niiden tehokkaan toiminnan

Kun Dublin-asetuksen soveltuvuus arvioidaan Dublin-menettelyissä ennen turvapaikkapuhuttelua, viranomaisten mahdollisuudet aiemman uhriutumisen havaitsemiseksi voivat vähentyä. Vuonna 2013 käyttöön otetun Dublin III -asetuksen uudet henkilökohtaista puhuttelua koskevat säännökset saattavat kuitenkin parantaa tilannetta. Toisissa (jäsen)valtioissa tilanne on se, että jos henkilö ilmoittaa itse uhriutumisestaan sen jälkeen, kun ensimmäinen alkuperäistä hakemusta koskeva päätös on tehty, hakemuksen uskottavuus voi kärsiä, koska saatetaan ajatella, että uhriutuminen olisi pitänyt ilmoittaa jo aiemmassa vaiheessa. Tämä korostaa entisestään varhaisen havaitsemisen ja tunnistamisen tarpeellisuutta. Varhaisen havaitsemisen ja tunnistamisen mekanismeja ovat esimerkiksi seulonta, turvapaikkaviranomaisten havaitsemistaitojen parantaminen ja hakijoiden tehokas tarvearviointi.

Samankaltaiset mekanismit mahdollistavat uhrien havaitsemisen pakkopalautuksen yhteydessä, vaikka joissain tapauksissa uhrin havaitsemista saattaa estää se, että viranomaiset suhtautuvat mahdolliseen hyväksikäyttöön epäluuloisesti

Kielteisen päätöksen saanut hakija, joka on käynyt läpi kansainvälistä suojelua koskevat menettelyt, seulotaan useimmissa (jäsen)valtioissa huomattavasti epätodennäköisemmin, kun häneen kohdistuu

pakkopalautus. Joissain (jäsen)valtioissa tämä johtuu siitä, että asiaankuuluvien viranomaisten mielestä seulonta olisi pitänyt suorittaa aiemmassa vaiheessa. Samat viranomaiset saattavat myös olla huolissaan siitä, että helpottamalla itseraportointia he saattavat tahattomasti rohkaista tunnistamis- ja edelleenohjaamisjärjestelmän hyväksikäyttöä (palauttamisen välttämiseksi). Tästä huolimatta palauttamista edeltävät puhuttelut riskien arvioimiseksi voivat tarjota palauttamisesta vastaaville viranomaisille tilaisuuden havaita mahdollisen (aiemman) uhriutumisen varsinkin, jos heidät on koulutettu tunnistamaan ja arvioimaan ihmiskaupan merkkejä. Erikoistuneet kansalaisjärjestöt ovat myös keskeisiä toimijoita ihmiskaupan uhrien havaitsemisessa pakkopalautuksen yhteydessä. Tämä johtuu siitä, että ne keskittyvät erityisesti palautettavien henkilöiden oikeuksien ajamiseen ja heidän hyvinvointinsa valvomiseen.

Kaikki (jäsen)valtiot tarjoavat mahdollisuuden ohjata tunnistetut uhrit järjestelmiin, jotka tarjoavat tukea, ja jotkin (jäsen)valtiot tarjoavat myös erilaisia suojeluvaihtoehtoja

Kun kansainvälisen suojelun viranomaisilla on kohtuullista näyttöä siitä, että kolmannen maan kansalainen on ihmiskaupan uhri, kaikissa (jäsen)valtioissa on mahdollista edelleenohjata uhri oleskelulupamenettelyyn ihmiskaupan uhrina. Joissain (jäsen)valtioissa tämä ohjausjärjestelmä on kehittyneempi kuin toisissa.

Jotkin (jäsen)valtiot tarjoavat ihmiskaupan uhreille tarkoitetun, viranomaisten kanssa tehdystä yhteistyöstä riippuvan oleskeluluvan hakumahdollisuuden lisäksi oleskeluluvan yksilöllisistä inhimillisistä syistä ja/tai kansainvälistä suojelua (humanitaarista, toisijaista tai turvapaikkaan liittyvää). Ihmiskaupan uhreille tarkoitetut oleskeluluvat on määritetty EU:n säännöstössä ja otettu käyttöön lähes jokaisessa jäsenvaltiossa,⁵⁸ mutta sen sijaan ihmiskaupan uhrin pääsy kansainvälisen suojelun piiriin näyttää olevan ominaista pienemmälle osalle jäsenvaltioista. (Jäsen)valtioiden välillä on suurta vaihtelua esimerkiksi sen suhteen, missä määrin turvapaikka-asemaa katsotaan voitavan – joissain tapauksissa – soveltaa ihmiskaupan uhriin.

Kun ihmiskaupan uhri on oikeutettu kansainväliseen suojeluun, mutta myös tunnistettu ihmiskaupan uh-

riksi, uhri ei ole velvollinen vaihtamaan ihmiskaupan uhreille tarkoitettuun oleskelulupamenettelyyn. On siis todennäköistä, että uhri saa tarpeeksi tietoa tehdäkseen perustellun valinnan menettelyvaihtoehtojen välillä. Neljäsatoista (jäsen)valtiossa uhrin ei tarvitse vaihtaa menettelyä ollenkaan, vaan hän voi pysyä kansainvälisen suojelun menettelyissä ja saada samaan aikaan osaksi kansallista lainsäädäntöä saatetun direktiivin 2004/81/EY tai vastaavien toimien mukaiset oikeudet ja palvelut.

Kaikissa (jäsen)valtioissa kielteisen päätöksen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen saaneella hakijalla on mahdollista avata direktiivin 2004/81/EY tai vastaavien toimien mukainen menettely. Kaikissa tapauksissa tämä riippuu kuitenkin palauttamispäätöksen keskeyttämisestä, mikä saattaa olla joissain (jäsen)valtioissa vaikea ja/tai pitkäkestoinen prosessi.

Tämä tutkimus esittelee joitakin hyviä käytäntöjä ja näyttöä siitä, että kansallisissa järjestelmissä on tapahtumassa parannuksia

Yleisesti ottaen tämä tutkimus osoittaa, että useat (jäsen)valtiot ovat luoneet käytäntöjä ihmiskaupan uhrien havaitsemiseksi ja tunnistamiseksi kansainvälisen suojelun menettelyissä. On näyttöä siitä, että tilastotietoja keränneissä (jäsen)valtioissa ihmiskaupan uhreja on havaittu, tunnistettu ja – joissain tapauksissa – edelleenohjattu vaihtoehtoisten järjestelyiden pariin. On kuitenkin selvää, että tätä aihetta ei ole tutkittu eikä siitä ole raportoitu riittävästi. (Jäsen)valtiot ovat toteuttaneet tai aikovat toteuttaa toimia, joilla parannetaan ihmiskaupan uhrien havaitsemista turvapaikka- ja palauttamismenettelyissä. Ilman tällaisia toimia uhrit saattaisivat jäädä havaitsematta.

Joissain (jäsen)valtioissa kansalliset ohjausjärjestelmät takaavat, että myös tällaiset uhrit edelleenohjataan asianmukaisten tukimahdollisuuksien piiriin. Jotkin (jäsen)valtiot tarjoavatkin kolmannen maan kansalaiselle, joka on tunnistettu ihmiskaupan uhriksi, erilaisia vaihtoehtoja, esimerkiksi kansainvälistä suojelua, jonka perusteena on uhriutuminen ihmiskaupassa. Tutkimuksessa esitellään kuitenkin joitakin kansallisten järjestelmien puutteita (ennakoivan seulonnan puute, liiallinen itseraportointiin luottaminen, riittämätön koulutus ja juridiset porsaanreiät).

⁵⁸ Kaikki **Irlantia, Isoa-Britanniaa** ja Tanskaa lukuun ottamatta, vaikka samankaltaisia toimia sovelletaankin näissä jäsenvaltioissa.

EU:n viimeaikainen lainsäädäntö, erityisesti ihmiskauppadirektiivi ja uudelleenlaadittu turvapaikkasäännöstö, on luonut huomattavasti aiempaa vakaamman kehyksen tämän ongelman ratkaisemiseksi. EU:n virastot, kuten Euroopan turvapaikkaasioiden tukivirasto ja Frontex, ohjaavat jäsenvaltioita näiden direktiivien toteuttamisessa, ja tämä ohjaustyö onkin erittäin tärkeää myös jatkossa. (Jäsen)valtioilla on jo nyt lähestymistapoja ja käytäntöjä, joita voidaan pitää hyvinä käytäntöinä tätä monimutkaista ja haastavaa ongelmaa ratkaistaessa. Toiveena on kuitenkin, että kun lisätään tietoisuutta asiasta – muun muassa tämän tutkimuksen avulla – pystytään samalla tunnistamaan lisää ihmiskaupan uhreja, ja näin voidaan varmistaa, että he saavat tarvitsemansa avun EU:n ihmiskaupan vastaisen työn ihmisoikeus- ja uhrikeskeisen lähestymistavan mukaisesti.

Liite 1 Tilastot

Taulukko A1.1 Ihmiskauppatietojen saatavuus

	AT	BE	CY	CZ	DE	EE	EL	ES	FI	FR	HU	IE	IT	LV	LT	LU	MT	NL	PL	SE	SI	SK	UK	NO
Kolmansien maiden kansalaiset, jotka on tunnistettu (mahdollisiksi) uhreiksi ja jotka ovat vetäytyneet kansainvälisen suojelun menettelyistä tai lopettaneet ne	E	E	E	E	E	K	E	E	K	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	K
Kolmansien maiden kansalaiset, jotka on tunnistettu (mahdollisiksi) uhreiksi ja jotka ovat saaneet (lopullisen) kielteisen päätöksen	E	E	E	E	E	K	E	K	K	E	E	E	E	E	E	K	E	E	E	E	E	E	E	E
Edelleenohjaukset kansalliseen ohjausjärjestelmään/tunnistamisesta vastuussa olevalle toimijalle/auttamisesta vastuussa olevalle taholle	E	K	E	K	E	E	E	E	K	E	E	E	E	E	K	K	K	E	E	E	E	K	E	E
Kolmansien maiden kansalaiset, joille on myönnetty suojeluasema tai oleskelulupa ihmiskaupan perusteella	K	K	E	E	K	E	E	E	K	E	E	K	E	E	E	E	E	E	K	E	E	E	E	K
Kolmansien maiden kansalaiset, joille on myönnetty oleskelulupa uhriutumisen perusteella (direktiivin 2004/81/EY tai muiden vastaavien toimien mukaisesti)	K	K	E	E	K	K	K	K	K	K	K	K	E	K	K	K	E	K	K	K	K	K	K	K
Muut tilastot, jotka koskevat kansainvälisen suojelun menettelyissä havaittuja uhreja	E	K	E	E	K	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	K	E	K	E	E	K	E
Muut tilastot, jotka koskevat pakkopalautuksen yhteydessä havaittuja uhreja	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	K	E	E	K	E

Selite: ET = ei tietoja; E = tilastoja ei saatavilla; K = tilastot sisältyvät kansalliseen raporttiin

Saatavilla olevat tilastot

- ▶ Kolmansien maiden kansalaiset, jotka ovat ihmiskaupan uhreja ja ovat hakeneet tai joille on myönnetty oleskelulupa sen jälkeen, kun he ovat vetäytyneet kansainvälisen suojelun menettelyistä:
 - **Norjassa** jotkut hakijat ovat vetäytyneet kansainvälisen suojelun menettelyistä hakeakseen harkinta-aikaa. Heitä on ollut 30 (2010), 35 (2011) ja 43 (2012).
 - **Luxemburgissa** on myönnetty yhdelle naiselle harkinta-aika sen jälkeen, kun hänen kansainvälisen suojelun hakemuksensa hylättiin vuonna 2011.

 - ▶ Kolmansien maiden kansalaiset, jotka ovat ihmiskaupan uhreja ja joille on myönnetty oleskelulupa sen jälkeen, kun heidän kansainvälisen suojelun hakemuksensa on hylätty:
 - **Suomi** arvioi, että tällaisissa olosuhteissa on myönnetty yksi oleskelulupa vuonna 2011 ja seitsemän oleskelulupaa vuonna 2012.
 - **Ranskassa** 324 kolmansien maiden kansalaista sai oleskeluluvan ihmiskaupan uhrina vuosina 2008–2012. Heistä 76 (miltei neljännes) oli alun perin hakenut turvapaikkaa, ja tämä hakemus oli hylätty.
 - **Irlannissa** myönnettiin oleskelulupa vuonna 2010 kahdelle henkilölle ja vuonna 2012 kolmelle henkilölle sen jälkeen, kun he olivat käyneet läpi kansainvälisen suojelun menettelyn. On kuitenkin mahdotonta sanoa, hylättiinkö hakijoiden hakemus vai vetäytyivätkö he itse menettelyistä pois.
 - **Espanjassa** myönnettiin vuonna 2012 oleskelulupa kuudelle henkilölle.

 - ▶ Kolmansien maiden kansalaiset, jotka ovat ihmiskaupan uhreja ja joille on myönnetty suojeluasema:
 - **Itävalta:** 112 (2008), 12 (2009), 8 (2010), 18 (2011), 12 (2012)
 - **Suomi:** 1 (2008), 0 (2009), 1 (2010), 1 (2011), 1 (2012)
 - **Norja:** 7 (2009), 3 (2010), 6 (2011), 11 (2012)
 - **Espanja:** 2 (2013)

 - ▶ Kolmansien maiden kansalaisten edelleenohjaus kansalliseen ohjausjärjestelmään, ohjaajina turvapaikkaviranomaiset, pakkopalautuksia täytäntöönpanevat viranomaiset sekä vastaanottokeskusten ja säilöönottolaitosten henkilökunta:
 - **Slovakia:** Turvapaikkaviranomaiset ohjasivat vuonna 2012 viisi henkilöä, ja säilöönottolaitosten henkilöstö ohjasi vuonna 2011 yhden henkilön.
 - **Isossa-Britanniassa** rajaviranomaiset (UKBA) – kansainvälisestä suojelusta, pakkopalautusten täytäntöönpanosta ja vastaanottokeskusten hallinnoinnista vastaava taho – edelleenohjasivat 512 henkilöä (43 % kaikista edelleenohjauksista)* kansalliseen ohjausjärjestelmään vuonna 2012. **Ison-Britannian kansalliseen ohjausjärjestelmään ohjattuihin kuuluvat tässä tapauksessa myös EU-kansalaiset.*

 - ▶ Turvapaikkaviranomaisten ja/tai pakkopalautuksesta vastaavien viranomaisten edelleenohjaukset viranomaisille, jotka ovat vastuussa tunnistamisesta:
 - **Suomi:** Vuosina 2008–2012 turvapaikkaviranomaiset ohjasivat kolme henkilöä (2 %) ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään, palauttamisesta vastaavat viranomaiset 11 henkilöä (7 %) ja vastaanottokeskukset 17 henkilöä (11 %).
 - **Luxemburg:** Turvapaikkaviranomaiset ohjasivat vuosina 2008–2012 kolme henkilöä poliisille tunnistamista varten.
 - **Espanja:** Vuoden 2011 maaliskuusta lähtien turvapaikkaviranomaiset ovat edelleenohjanneet 58 henkilöä.
-

- **Ruotsi:** Ruotsin maahanmuuttovirasto on ohjannut 48 henkilöä keskusrikospoliisille vuonna 2012, joista turvapaikkatutkinnasta vastuussa oleva henkilöstö havaitsi 17, turvapaikanhakijoiden vastaanotossa työskentelevä henkilöstö 13 ja yksiköt, jotka käsittelevät oleskelulupahakemuksia laillisen maahanmuuton puitteissa, havaitsivat kuusi tapausta. Dublin-yksiköt ilmoittivat vielä kuudesta tapauksesta, säilöönottokeskusten henkilöstö kolmesta, maahanmuuttotuomioistuimet kahdesta ja hallinnollisista menettelyistä vastaava yksikkö yhdestä. Oletetuista uhreista 13 tuli Mongoliasta sekä Nigeriasta, Georgiasta ja Venäjältä viisi kustakin.
 - **Belgiassa** oli vuonna 2012 yhteensä 12 kolmansien maiden kansalaista (9 miestä ja 3 naista) suljetuissa (turvapaikanhakijoiden) vastaanottokeskuksissa, kun asiaan erikoistunut vastaanottokeskus haki oleskelulupaa MINTEH-solulta. Näistä valtaosa oli Kiinasta (3), Nepalista (3) ja Venäjältä (2).
 - **Irlanti:** Turvapaikkaviranomaiset edelleenohjasivat 36 henkilöä (46 % kokonaismäärästä) vuonna 2010, 32 (56 % kokonaismäärästä) vuonna 2011 ja 8 (17 % kokonaismäärästä) vuonna 2012.
 - **Alankomaiden** organisaatiot keräävät tietoja siitä, asuvatko uhrit vastaanottokeskuksissa hakiesaan oleskelulupaa ihmiskaupan uhreina.
-

Liite 2 Sanasto

- **ERF:** Euroopan pakolaisrahasto (European Refugee Fund)
- **NRM:** Kansallinen ohjausjärjestelmä (National Referral Mechanism). Mekanismin avulla pyritään tunnistamaan, suojelemaan ja avustamaan uhreja ohjaamalla heitä edelleen. Mekanismin toimijoita ovat asianomaiset viranomaiset ja kansalaisyhteiskunta.
Lähde: Määritelmä on peräisin ihmiskaupan hävittämiseen tähtäävän, vuosiksi 2012–2016 määritetyn EU:n strategian johtopäätöksistä oikeus- ja sisäasiainneuvoston 3195. kokouksesta lokakuulta 2012.⁵⁹
- **Ihmiskauppaan liittyvät rikokset:** Hyväksikäyttötarkoituksessa tapahtuva henkilöiden värväminen, kuljettaminen, siirtäminen, kätkeminen tai vastaanottaminen, mukaan lukien näihin henkilöihin kohdistuvan määräysvallan vaihtaminen tai siirtäminen, voimankäytöllä uhkaamisen tai voimankäytön tai muun pakottamisen, sieppauksen, petoksen, harhaanjohtamisen, vallan väärinkäytön tai haavoittuvan aseman hyödyntämisen avulla taikka toista henkilöä määräysvallassaan pitävän henkilön suostumuksen saamiseksi annetun tai vastaanotetun maksun tai edun avulla.
Lähde: Direktiivin 2011/36/EU 2 artiklan 1 kohta.
- **Havaitseminen:** Mahdollisten ihmiskauppatilanteiden tunnistamisprosessi.
Lähde: Varandas, I. & J. Martins (2007) Signalling Identification Integration of Victims of Trafficking for Sexual Exploitation: Construction of a Guide.
- **Säilöönottolaitos:** Erityinen laitos – ei kuitenkaan vankila – johon otetaan säilöön kolmansien maiden kansalaisia kansallisen lain mukaan. EU:n paluudirektiivin (2008/115/EY) yhteydessä tämä on laitos, johon palauttamismenettelyn kohteena oleva kolmannen maan kansalainen on otettu säilöön palauttamisen valmistelemiseksi ja/tai maasta poistamiseksi erityisesti, kun (a) on olemassa pakenemisen vaara tai (b) asianomainen kolmannen maan kansalainen välttelee tai vaikeuttaa palauttamisen valmisteluja tai maastapoistamista.
Lähde: EMN-sanasto 2.0.
- **Dublin-menettely:** Menettely turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastaavan jäsenvaltion määrittämiseksi tilanteessa, jossa kolmannen maan kansalainen on jättänyt neuvoston asetuksen (EY) nro 343/2003 mukaisesti hakemuksen johonkin jäsenvaltioon.
Lähde: Asetuksen 4 artiklan 1 kohta.
- **Dublin-siirto:** (i) Turvapaikkahakemuksen käsittelyn vastuun siirtäminen yhdestä jäsenvaltiosta toiseen jäsenvaltioon, ja (ii) hakijan siirtäminen jäsenvaltioon, joka on vastuussa hakemuksen käsittelystä Dublin-menettelyjen mukaan.
Lähde: Osa (i) on EMN-sanastosta 2.0 ja osa (ii) neuvoston asetuksen 343/2003 19 artiklan 1 kohdasta.
- **Pakkoon perustuva paluu:** Henkilön pakollinen paluu alkuperämaahan, kauttakulkumaahan tai kolmannen maahan (eli paluumaahan) hallinnollisen tai oikeuden päätöksen perusteella.
Lähde: EMN-sanasto 2.0. (Viranomaiskäytössä on kuitenkin yleistynyt termi pakkopalautus.)
- **Virallinen tunnistaminen:** Tilanne, jossa asiaankuuluva viranomainen (usein lainvalvontaviranomainen) tunnistaa henkilön ihmiskaupan uhriksi kansallisen järjestelmän mukaan.
Lähde: Varandas, I. & J. Martins (2007) Signalling Identification Integration of Victims of Trafficking for Sexual Exploitation: Construction of a Guide.
- **GRETA:** Euroopan neuvoston ihmiskaupan torjumisen asiantuntijaryhmä

⁵⁹ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/133202.pdf

• **Tunnistaminen:** Prosessi, jossa varmistetaan ja kuvaillaan kaikki ihmiskaupan tilanteet tulevan tuen toteuttamiseksi.

Lähde: Varandas, I. & J. Martins (2007) Signalling Identification Integration of Victims of Trafficking for Sexual Exploitation: Construction of a Guide.

• **Kansainvälinen suojelu:** EU-kontekstissa kansainvälinen suojelu kattaa pakolaisaseman ja toissijaisen suojelun aseman siten kuin ne on määritelty määrittelydirektiivissä. Yleisessä kontekstissa kansainvälisellä suojelulla tarkoitetaan kansainvälisen yhteisön kansainvälisen lainsäädännön mukaisia toimia, joiden tarkoituksena on suojella tietyn ihmisryhmän perusoikeuksia heidän alkuperämaansa ulkopuolella, kun he eivät saa kansallista suojelua omassa maassaan.

Lähde: Mukailtu EMN-sanaston 2.0 määritelmästä.

• **(Mahdollinen) uhri:** Henkilö, joka on tunnistettu ihmiskaupan uhriksi, jotta hänelle voidaan myöntää pääsy tiettyihin menettelyihin ja/tai oikeudet tällä perusteella, sulkematta pois mahdollisuutta, että henkilön asema saatetaan myöhemmin arvioida toisenlaiseksi (eli ei tunnisteta/vahvisteta uhriksi).

Lähde: Määritelmä on luotu tätä tutkimusta varten.

• **Oletettu uhri:** Henkilö, joka täyttää EU:n asetusten ja kansainvälisten sopimusten kriteerit, mutta jota asiaankuuluva viranomainen (esimerkiksi poliisi) ei ole virallisesti tunnistanut ihmiskaupan uhriksi tai joka on kieltäytynyt virallisesta tai oikeudellisesta ihmiskaupan uhriksi tunnistamisesta.

Lähde: Eurostatin (2013) työasiakirjat: Trafficking in Human Beings.

• **Vastaanottokeskus:** Tilat, joissa vastaanotetaan pakolaisia tai kansainvälisen suojelun hakijoita, käsitellään heidän tapauksiaan ja huolehditaan pakolaisen tai kansainvälisen suojelun hakijan välittömistä tarpeista, kun hän saapuu jäsenvaltioon, jossa on saanut/hakee suojelua.

Lähde: Mukailtu EMN-sanaston 2.0 vastaanottokeskus-termin määritelmästä.

• **Edelleenohjaus:** Prosessi, jossa henkilö siirretään menettelystä toiseen.

Lähde: Määritelmä on luotu tätä tutkimusta varten.

• **Kielteisen päätöksen saanut hakija:** Henkilö, jolta kansainvälinen suojelu on evätty (lopullisella) kielteisellä päätöksellä tai joka on perunut hakemuksensa.

Lähde: Määritelmä on luotu tätä tutkimusta varten.

• **Seulonta:** Prosessi, jossa tarkistetaan tietty ominaisuus tai kyky. Muuttoliikkeen näkökulmasta seulonnalla tarkoitetaan (usein pintapuolista) arviointia, jolla määritetään, onko henkilöllä alustavan arvion perusteella oikeus hakemaansa asemaan.

Lähde: Määritelmä on luotu tätä tutkimusta varten.

• **Itsetunnistaminen:** Tilanne, jossa uhri itse tunnistaa olleensa ihmiskaupparikoksen uhri.

Lähde: Määritelmä on luotu tätä tutkimusta varten.

• **Itseraportointi:** Ihmiskaupan uhrin ilmoitus hyväksikäytön/väärinkäytön uhriksi joutumisesta ilman, että uhri tunnistaa hyväksikäytön/väärinkäytön ihmiskaupaksi.

Lähde: Määritelmä on luotu tätä tutkimusta varten.

• **Toissijainen suojelu:** Kolmannen maan kansalaiselle tai kansalaisuudettomalle henkilölle myönnetty suojelu tilanteessa, jossa henkilölle ei voida myöntää pakolaisasemaa mutta jossa on olennaista syytä uskoa, että alkuperämaahan palautus, tai kansalaisuudettoman henkilön tapauksessa aiempaan asuinmaahan palautus, aiheuttaisi todellisen vaaran direktiivin 2004/83/EY 15 artiklan mukaan ja jossa henkilöön ei voida soveltaa direktiivin 2004/83/EY 17 artiklan kohtia 1 ja 2 eikä henkilö kykene tai vaaran vuoksi halua turvautua kyseisen maan suojeluun.

Lähde: EMN-sanasto 2.0.

Liite 3 Toimivaltaiset viranomaiset

Jäsenvaltio	Viranomaiset, jotka ovat vastuussa					
	kansainvälisen suojelun hakemusten rekisteröinnistä/käsittelystä	Dublin-tapauksista	pakkopalautuksesta	virallisesta tunnistamisesta	oleskelulupien myöntämisestä uhreille	avun myöntämisestä uhreille
Itävalta	Liittovaltion ulkomaalais- ja turvapaikka-asioita koskeva virasto	Liittovaltion ulkomaalais- ja turvapaikka-asioita koskeva virasto	Poliisivirkailijat	Liittovaltion sisäasiainministeri	Liittovaltion ulkomaalais- ja turvapaikka-asioita koskeva virasto	–
Belgia	Ulkomaalaisvirasto – pakolaisiin ja kansalaisuudettomiin liittyvistä asioista vastaavan valtuutetun toimisto (CGRS)	Ulkomaalaisvirasto (Dublin-yksikkö) Ulkomaalaisvirasto (puhuttelu- ja päätössolu)	Ulkomaalaisvirasto (maastapoistamisen yksikkö) ja liittovaltion poliisi (palauttamisen käytännön toteutus)	Yleiset syyttäjät	Ulkomaalaisvirasto (alaikäisten ja ihmiskaupan solu) (MINTEH)	Ihmiskaupan uhreille tarkoitetut erikoistuneet vastaanottokeskukset
Kypros	Turvapaikkavirasto	Turvapaikkavirasto	Muuttoliike- ja maahanmuutto-osasto	Poliisin ihmiskaupan torjunnan osasto	Väestökirjanpito- ja maahanmuutto-osasto	–
Saksa	Liittovaltion maahanmuutto- ja pakolaisvirasto (FOMR)	Liittovaltion maahanmuutto- ja pakolaisvirasto (FOMR)	Saksan keskusrikospoliisin toimisto	Saksan keskusrikospoliisin toimisto	Ulkomaalaisviranomainen (ABH)	–
Viro	Poliisi- ja rajavartiolaitos	Poliisi- ja rajavartiolaitos	Poliisi- ja rajavartiolaitos	Poliisi- ja rajavartiolaitos (keskusrikospoliisin osasto)	Poliisi- ja rajavartiolaitos	Viron kansallinen sosiaalivakuutuslautakunta
Espanja	Espanjan turvapaikka- ja pakolaisvirasto	Espanjan turvapaikka- ja pakolaisvirasto	Kansallinen poliisi	Kansallinen poliisi	Maahanmuuttopalvelut	Työ- ja sosiaaliturvaministeriö
Suomi	Maahanmuuttovirasto Poliisi- ja rajavirtioviranomaiset	Maahanmuuttovirasto Poliisi- ja rajavirtioviranomaiset	Kansallinen poliisi	–	Maahanmuuttovirasto	Kansallinen ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä
Ranska	Pakolaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden suojelusta vastaava virasto	Alueelliset prefektuurit	Alueelliset prefektuurit ja lainvalvontaviranomaiset	Lainvalvontaviranomaiset	Alueelliset prefektuurit	–
Unkari	Maahanmuutto- ja kansalaisuusyksikkö (OIN)	Maahanmuutto- ja kansalaisuusyksikkö (OIN)	Maahanmuutto- ja kansalaisuusyksikkö (OIN) Poliisi (lentoteitse suoritettavat palautukset)	Terveydenhuoltopalvelut, julkiset opetusviranomaiset, poliisi, työvoimaviranomaiset, konsulaattihenkilöstö, viranomaiset, turvapaikkaviranomaiset	Maahanmuutto- ja kansalaisuusyksikkö (OIN)	Alueelliset uhrien tukipalvelut, terveydenhuoltolaitokset, turvakodit, OKIT-puhelinpalvelu
Irlanti	Refugee Applications Commissioner -viranomaisen toimisto (ORAC)	Refugee Applications Commissioner -viranomaisen toimisto (ORAC)	Oikeus- ja tasa-arvoministeri	An Garda Síochána (poliisi) ”vähintään poliisikomisario maahanmuuttovirastossa (Garda National Immigration Bureau)”	Maahanmuuttovirasto (Garda National Immigration Bureau [GNIB]) / Oikeus- ja tasa-arvoministeri	–

Italia	Kansainvälisestä suojelusta vastaava aluekomissio	Kansainvälisestä suojelusta vastaava aluekomissio	Poliisilaitos (Questura)	Poliisilaitos (Questura) Yleiset syyttäjät	Poliisilaitos (Questura)	Sisäasiainministeriön oikeuksien ja yhdenvertaisten mahdollisuuksien osaston rahoittamat kansalaisjärjestöt
Latvia	Kansalaisuus- ja maahanmuuttoasioiden virasto	Kansalaisuus- ja maahanmuuttoasioiden virasto	Rajavartiolaitos	Valtion poliisi Sosiaalipalveluiden tarjoaja (kansalaisjärjestö)	Kansalaisuus- ja maahanmuuttoasioiden virasto	Hyvinvointiministeriö
Liettua	Maahanmuutto-osasto	Maahanmuutto-osasto	Rajavartiolaitos	Esitutkintaelin	Maahanmuutto-osasto	Työ- ja sosiaaliturvaministeriö, kansalaisjärjestöt
Luxemburg	Maahanmuuttovirasto – pakolaisyksikkö	Maahanmuuttovirasto – pakolaisyksikkö	Suurruhtinaskunnan poliisi – maahanmuutto-osasto	Suurruhtinaskunnan poliisi – järjestäytyneen rikollisuuden osasto	Maahanmuuttovirasto – kolmansien maiden kansalaisten yksikkö	Yhdenvertaisten mahdollisuuksien ministeriö
Malta	Pakolaiskomissaarin toimisto	Pakolaiskomissaarin toimisto	Poliisi	Huoltopoliisi	Maahanmuuttopäällikkö	Aġenzija Appogg (kansallinen sosiaalihuoltovirasto)
Alankomaat	Maahanmuutto- ja kansalaisuusvirasto	Maahanmuutto- ja kansalaisuusvirasto	Palauttamis- ja maastapoistumispalvelu	Poliisi ja Alankomaiden kuninkaallinen Marechaussee (Koninklijke Marechaussee) KMar	Maahanmuutto- ja kansalaisuusvirasto	CoMensha, COA, kansalaisjärjestöt
Puola	Ulkomaalaisvirasto	Ulkomaalaisvirasto	Rajavartiolaitos	Poliisi tai rajavartijat (lainvalvontaviranomaiset)	Voivodikunnan toimisto	Kansallinen neuvonta- ja interventiokeskus (KCIK)
Slovakia	Sisäasiainministeriön maahanmuuttotoimisto	Sisäasiainministeriön maahanmuuttotoimiston Dublin-keskus	Raja- ja ulkomaalaispoliisi	Maahanmuuttotoimiston valtuutettu henkilöstö, yhteistyökumppaneina toimivat voittoa tavoittelemattomat organisaatiot (kolme kansalaisjärjestöä + IOM)	Raja- ja ulkomaalaispoliisi	Ihmiskaupan torjunnan kansallinen koordinaattori – Slovakian sisäasiainministeriön valtiosihteeri
Slovenia	Sisäasiainministeriön maahanmuutto- ja kansalaisuusvirasto, sisäiset hallintoasiat	Sisäasiainministeriön maahanmuutto- ja kansalaisuusvirasto, sisäiset hallintoasiat	Sisäasiainministeriön maahanmuutto- ja kansalaisuusvirasto, sisäiset hallintoasiat	Poliisi	Sisäasiainministeriön maahanmuutto- ja kansalaisuusvirasto, sisäiset hallintoasiat	Kansalaisjärjestö Ključ
Ruotsi	Ruotsin maahanmuuttovirasto	Ruotsin maahanmuuttovirasto	Ruotsin poliisi	Ruotsin maahanmuuttovirasto Ruotsin poliisi	Ruotsin maahanmuuttovirasto	Ruotsin kunnat (joskus kansalaisjärjestöjen avustamina)
Iso-Britannia	Sisäasiainministeriö	Sisäasiainministeriö	Sisäasiainministeriö	Sisäasiainministeriö Ison-Britannian ihmiskauppakeskus (UKHTC)	Sisäasiainministeriö	Pelastusarmeija ja UKHTC:n rahoittama kansalaisjärjestö
Norja	Norjan maahanmuuttovirasto (UDI)	Norjan maahanmuuttovirasto (UDI)	Norjan poliisin maahanmuuttopalvelut (NPIS)	Norjan maahanmuuttovirasto (UDI) Norjan poliisi Lastensuojelupalvelut	Norjan maahanmuuttovirasto (UDI)	<i>Ei kansallista ohjauksjärjestelmää – apua tarjoavat lähinnä ROSA-hanke (kansallisen auttamiseen erikoistunut virasto), lastensuojelupalvelut, kunnat ja vastaanotto-keskukset</i>