

EMN INFORM -TIIVISTELMÄ KOLMANNEN MAAN KANSALAISISTA IHMISKAUPAN UHREINA: HAVAITSEMINEN, TUNNISTAMINEN JA SUOJELU

EMN INFORM

Maaliskuu 2022



KESKEISET KOHDAT

- EU:n jäsenvaltioissa, Norjassa ja Georgiassa rekisteröitiin vuosina 2015–2020 yli 10 500 kolmannen maan kansalaista, jotka olivat ihmiskaupan uhreja. Heistä alaikäisten osuus oli 8,5 prosenttia, ja seksuaalinen hyväksikäyttö tai pakkotyö liittyi noin 75 prosenttiin tapauksista.¹ Käynnissä on institutionaalisia ja poliittisia aloitteita sekä lainsäädäntöaloitteita, joiden tarkoituksena on vahvistaa asiaankuuluvien toimijoiden välistä koordinaatiota, antaa niille paremmat valmiudet (oletettujen) uhrien suojeluun, tehostaa tutkintaa ja lisätä rikokseen syyllistyneiden rankaisemista.
- Ihmiskauppa on luonteeltaan piilorikollisuutta ja siten yhä edelleen aliraportoitua. Koska (oletetut) uhrit pelkäävät myös läheisiinsä kohdistuvia kostotoimia, heidän havaitsemisensa ja tunnistamisensa on haastavaa, mutta olennaisen tärkeää heidän turvallisuutensa ja hyvinvointinsa kannalta. Vaikka nämä kaksi vaihetta ovatkin käsitteellisesti ja juridisesti eri asia, käytännössä niitä ei aina erotella selkeästi toisistaan. Varhainen havaitseminen ja tunnistaminen ovat olennaisen tärkeitä, jotta apua ja suojelua voidaan järjestää pikimmiten. Tällöin myös toimivaltaisten viranomaisten on helpompi tutkia ihmiskauppaa ja saada ihmiskauppiat tuomiolle.
- Yleensä kun uhri on virallisesti tunnistettu, aloitetaan erilaisia tukimuotoja. Joissakin maissa, kuten Suomessa, tukea voidaan tarjota jo havaitsemisvaiheessa. Harkinta-ajan jälkeen uhrille voidaan myöntää oleskeluoikeus maassa, jossa hänet on tunnistettu, ihmiskaupan uhriksi joutumisen perusteella ja/tai rikoksia koskevia tutkinta- ja syytetoimia varten. Useimmissa tapauksissa myönnettävän oleskeluoikeuden ehtona ei ole uhrin osallistuminen rikosoikeusprosessiin tai humanitaariseen tai kansainväliseen suojeluun liittyvä peruste.
- (Oletettujen) uhrien auttamisen ja suojelun perusteista ja yksityiskohtaisista säännöistä on säädetty EU:n erilaisissa oikeudellisissa välineissä. Tukitoimiin sisältyy oikeus tiedon saantiin, käänös- ja tulkkauspalveluihin, neuvontaan, oikeudelliseen edustukseen ja oikeusapuun, asianmukaiseen majoitukseen ja aineelliseen tukeen, sairaanhoitoon ja psykologiseen apuun sekä korvauksen saamiseen. Uhreille tarjotaan myös pääsyä todistajansuojeluohjelmiin sekä toimenpiteitä, joilla voidaan välttää uhriksi joutumisen toistuminen ja toissijainen uhrituminen tutkinnan ja rikosoikeusprosessin aikana.
- Ihmiskaupan rajat ylittävän ja monitahoisen luonteen vuoksi kansallisen ja kansainvälisen tason yhteistyö on olennaisen tärkeää. Se voidaan toteuttaa eri muodoissa, kuten tietojen ja hyvien käytäntöjen vaihtamiseen tarkoitettuina verkostoina ja mekanismeina, toimivaltaisten viranomaisten yhteistyötä vahvistavina yhteisinä operaatioina sekä tapauskohtaisina aloitteina, joilla voidaan vastata niiden kolmansien maiden tarpeisiin tai haasteisiin, joiden kansalaiset ovat uhreja EU:n jäsenvaltioissa.
- EU:n jäsenvaltiot sekä Norja ja Georgia ovat raportoineet, että koronapandemian puhkeaminen toi merkittäviä haasteita ihmiskaupan (oletettujen) uhrien havaitsemiseen, tunnistamiseen ja suojeluun. Lisäksi pandemiasta johtuvat talouden häiriöt ovat pahentaneet huomattavasti joidenkin sellaisten ihmisten haavoittuvaa asemaa, jotka olivat jo ennestään alttiina riskeille. Pandemia on muuttanut uhrien värväämistä, kauppaamista ja hyväksikäyttöä, ja useimmat maat ovat jakaneet huolen siitä, että kyseinen toiminta on yhä useammin siirtynyt digitaaliseen ympäristöön.

¹ Muita ihmiskaupan muotoja voivat olla pakkotyö tai pakollinen palvelu, kuten kerjääminen, orjuus tai sitä vastaavat käytännöt, orjuuden kaltaiset olosuhteet, hyväksikäyttö rikollisessa toiminnassa tai elinten poistaminen. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/36/EU, annettu 5 päivänä huhtikuuta 2011, ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta ja neuvoston puitepäätöksen 2002/629/YOS korvaamisesta (ihmiskaupan vastainen direktiivi), [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ff/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0036_3\(2\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ff/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0036_3(2)) artikla, viitattu viimeksi 22.3.2022.



TÄMÄN TUTKIMUKSEN TAVOITTEET JA PERUSTEET

Ihmiskauppa on rikos ihmisiä kohtaan, ja se voi ilmetä eri muodoissa, kuten seksuaalisena hyväksikäyttönä, pakkotyönä tai pakollisina palveluina, orjuutena ja orjuuden kaltaisiin olosuhteisiin pakottamisena sekä elinten poistamisena. Kaikki nämä loukkaavat törkeästi uhrin perusoikeuksia. Ihmiskauppaan on puututtu erilaisilla EU:n ja kansainvälisen tason oikeudellisilla instrumenteilla. Yksi keskeisistä prioriteeteista EU:n uudessa strategiassa ihmiskaupan torjumiseksi vuosille 2021–2025 on uhrien suojeleminen, tukeminen ja voimaannuttaminen, mikä edellyttää heidän varhaista tunnistamistaan. Yhteistyö asiaankuuluvien EU:n erillisvirastojen kanssa on olennaisen tärkeää, samoin ihmiskaupan torjuntaan liittyvä yhteistyö ja kumppanuudet EU:hun kuulumattomien lähtö- ja kauttakulkumaiden sekä alueellisen ja kansainvälisen tason organisaatioiden kanssa EU:n ulkosuhdepolitiikan osalta.²

Vuosina 2015–2020 rekisteröitiin yli 10 500 kolmannen maan kansalaista, jotka olivat ihmiskaupan uhreja. Heistä alaikäisten osuus oli 8,5 prosenttia, ja seksuaalista hyväksikäyttöä tai pakkotyötä liittyi noin 75 prosenttiin tapauksista. Ihmiskauppaa ei pidetä pelkästään erittäin tuottoisana rikollisuuden muotona,³ vaan sen katsotaan liittyvän myös yhteiskunnalliseen kehitykseen ja turvallisuuteen, siirtolaisuuteen

sekä konflikteista ja ilmastonmuutoksesta johtuvaan väestön siirtymiseen. Ihmiskaupalla on merkittävät vaikutukset ja mittavat kustannukset niin yksilöiden kuin poliittisten, taloudellisten ja yhteiskunnallisten järjestelmien tasolla. Koska ihmiskauppa on luonteeltaan salamyhkäistä ja lukemattomat tekijät voivat estää uhreja ilmoittamasta rikoksista, ihmiskaupan uskotaan olevan merkittävästi aliraportoitua.⁴

Uhrien varhainen tunnistaminen on erittäin tärkeää, jotta heille voidaan viipymättä järjestää apua, tukea ja suojelua ja jotta poliisien sekä syyttäjien on helpompi tutkia rikoksia sekä rangaista ihmiskauppiaita.⁵ Vaikka uhrien havaitsemisen ja tunnistamisen onkin ratkaisevan tärkeää, se on myös edelleen ongelmallista, ja koronapandemian puhkeaminen on vaikeuttanut sitä merkittävästi. (Oletetuille) uhreille tarjottava apu ja suojelu ovat avainasemassa, jotta ihmiskaupan tuhoisat vaikutukset heidän fyysiseen ja henkiseen terveyteensä voidaan minimoida. Tällaiset vaikutukset johtuvat usein ihmiskauppioiden harjoittamista fyysisistä ja henkisistä raakuuksista, vaarallisista työskentelyoloista, heikosta työturvallisuudesta, epäinhimillisistä asuinoloista, puutteellisesta sanitaatiosta, riittämättömästä ravitsemuksesta ja huonosta henkilökohtaisesta hygieniasta.



TUTKIMUKSEN TAVOITTEET JA LAAJUUS

Tämän tutkimuksen tavoitteena on tarkastella kolmannen maan kansalaisten havaitsemista, tunnistamista ja suojelua ihmiskaupan uhreina vuosina 2015–2020. Tutkimus koskee kolmannen maan kansalaisia, jotka ovat turvapaikanhakijoita, säännösten vastaisessa tilanteessa ja joilla on voimassa oleva oleskeluoikeus jonkin EU:n jäsenvaltion, Norjan ja Georgian alueella (oleskelulupa tai lyhyt viisumi).

Tutkimus on suunnattu kansallisen, Euroopan ja kansainvälisen tason poliittisille päättäjille, mutta myös tiettyjen toimialojen, kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden ja akateemisen maailman edustajille. Tutkimuksen tavoitteena on täydentää ja päivittää muiden asiaan liittyvien Euroopan komission raporttien ja tutkimusten havaintoja ja tukea Euroopan komission arvioita ihmiskaupan vastaisesta direktiivistä.⁶



MENETELMÄ JA ANALYYSI

Tämä raportti on laadittu Euroopan muuttoliikeverkoston (EMN) 27 kansallisen yhteispisteen luovuttamien kansallisten tietojen perusteella, jotka annettiin vastauksena EMN:n ja Euroopan komission yhdessä laatimaan kyselylomakkeeseen. Kyselylomake kehitettiin parantamaan

osallistuvilta kansallisilta viranomaisilta kerättävien tietojen vertailukelpoisuutta. EU:n jäsenvaltioiden, Norjan ja Georgian antamat kansalliset tiedot perustuivat pääasiassa nykyisen lainsäädännön ja politiikka-asiakirjojen sekä kansallisten viranomaisten antamien tietojen analysointiin.



EU:N JA KANSALLISEN TASON LAINSÄÄDÄNNÖLLINEN JA POLIITTINEN KONTEKSTI JA KEHITYS

EU pitää ihmiskauppaa loukkauksena ihmisoikeuksia vastaan, ja EU:n perusoikeusasiakirjan 5 artiklan 3 kohta kieltää ihmiskaupan. EU:n toimivalta ihmiskauppaan liittyvissä asioissa on määritelty EU:n perussopimuksissa. EU:ssa on käytössä sääntöjä, jotka koskevat erityisesti ihmiskaupan uhrien tunnistamista ja suojelua (kuten ihmiskaupan vastainen

direktiivi) sekä uhreja yleensä (kuten uhrien oikeuksia koskeva direktiivi). Näiden kahden välineen ohella ihmiskaupan (oletettuihin tai tunnistettuihin) uhreihin saatetaan soveltaa myös EU:n maahantulo- ja turvapaikkamenettelyjä koskevaa oikeudellista kehystä (joskin epäsuoremmin).

2 Uudistettu maahanmuuttajien salakuljetuksen vastainen EU:n toimintasuunnitelma vuosiksi 2021–2025, https://ec.europa.eu/home-affairs/renewed-eu-action-plan-against-migrant-smuggling-2021-2025-com-2021-591_en, viitattu viimeksi 23.3.2022

3 International Labour Organization (ILO), Profits and Poverty: The Economics of Forced Labour, 2014, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_243391.pdf, viitattu viimeksi 22.3.2022.

4 Europol, European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA), 2021, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment>, viitattu viimeksi 22.3.2022.

5 Euroopan komissio, Komission tiedonanto ihmiskaupan torjuntaa koskeva EU:n strategia 2021–2025, 2021 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0171&from=FI>, viitattu viimeksi 22.3.2022.

6 Ihmiskaupan vastainen direktiivi.

Vuonna 2021 EU:n uudessa ihmiskaupan torjuntaa koskevassa strategiassa vuosille 2021–2025 vaadittiin kattavia toimia: (i) ihmiskauppaa edistävän kysynnän vähentäminen, (ii) digitaalisessa ympäristössä ja muutoin tapahtuvan rikollisen toimintamallin hajottaminen, (iii) uhrien, erityisesti naisten ja lasten, suojeleminen, tukeminen ja voimaannuttaminen, ja (iv) kansainvälisen yhteistyön edistäminen. Ihmiskaupan torjunta ja EU:hun kuulumattomista maista tulneiden mahdollisten uhrien varhainen tunnistaminen on etusijalla useissa muissa Euroopan komission viime aikoina hyväksymissä tiedonannoissa, kuten EU:n turvallisuusunionistrategiassa,⁷ uudessa muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksessa,⁸ Europolin vakavaa ja järjestäytyneitä rikollisuutta koskevassa uhkakuva-arviossa ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevassa EU:n strategiassa vuosiksi 2021–2025.⁹

EU:n jäsenvaltiot, Norja ja Georgia ovat käynnistäneet institutionaalaisia ja poliittisia aloitteita sekä lainsäädäntöaloitteita, joiden tarkoituksena on vahvistaa asiaankuuluvien toimijoiden välistä koordinoitua¹⁰ ja antaa niille paremmat välineet (oletettujen) uhrien suojeluun, tehostaa tutkinta- ja syytetoimia sekä lisätä ihmiskauppioiden saamien tuomioiden määrää. Noin puolet EU:n jäsenvaltioista sekä Norja ja Georgia ovat kanavoineet toimia erityisesti keskeisten sidosryhmien valmiuksien parantamiseen määrittämällä kansallisia ihmiskaupan uhrien tunnistamis- ja ohjausjärjestelmiä tai niiden vaihtoehtoja, ottamalla käyttöön tähän rikollisuuden muotoon kohdistuvia kansallisia toimintasuunnitelmia tai strategisia asiakirjoja sekä säätämällä tutkintaa edistäviä ja ihmiskauppiaille määrättäviä rangaistuksia lisääviä lainsäädäntöuudistuksia¹¹ tai perustamalla yksiköitä torjumaan tiettyjä ihmiskaupan muotoja tai suojelemaan tiettyntyyppisiä uhreja.¹²



HAVAITSEMISEN JA TUNNISTAMISEN

Ihmiskaupan vastainen direktiivi toi havaitsemisen ja tunnistamisen käsitteet mukaan EU:n lainsäädäntöön.¹³ Havaitseminen tarkoittaa mahdollisen ihmiskauppatilanteen tunnistamisprosessia,¹⁴ jota voi seurata varsinainen tunnistaminen eli virallinen vahvistus siitä, että havaittu henkilö voidaan katsoa oletetuksi ihmiskaupan uhriksi toimivaltaisten viranomaisten mukaan.¹⁵ Kaikissa maissa havaitsemista ja tunnistamista ei ole eroteltu selvästi.¹⁶

(Oletettujen) uhrien havaitsemiseen ja tunnistamiseen osallistuvat viranomaiset vaihtelevat maittain. Toimivaltuudet (oletettujen) uhrien havaitsemiseen on useilla eri viranomaisilla, mutta tunnistamisvaltuudet on yleensä rajoitetummalla määrällä viranomaisia. Lainvalvontaviranomaisilla on toimivaltuudet sekä (oletettujen) uhrien havaitsemiseen että tunnistamiseen kaikissa maissa. Joissakin maissa näihin lainvalvontaviranomaisiin lukeutuu myös syyttäjänvirasto.¹⁷ Rajavartijat, turvapaikka- ja maahanmuuttopalvelut, työsuojelutarkastajat ja kansalaisjärjestöt ovat yleensä päteviä havaitsemaan ja – vähäisemmässä määrin – tunnistamaan uhreja.

On olemassa erilaisia kansallisia menettelyjä ja toimia, joilla voidaan havaita ne kolmannen maan kansalaiset, jotka ovat

ihmiskaupan (oletettuja) uhreja. Yleisin toimenpide on helpottaa oman ilmoituksen tekemistä rikoksesta.¹⁸ Muita toimia ovat tietämyksen lisäämiseen tähtäävät kampanjat,¹⁹ uhrien havaitseminen indikaattorien avulla,²⁰ tiedon kerääminen²¹ ja ennakoivat seurantamekanismit turvapaikka-²² ja maahanmuuttomenettelyjen²³ aikana. Useat EU:n jäsenvaltiot ja Norja ovat myös ottaneet käyttöön erityistoimia (oletettujen) uhrien havaitsemiseksi turvapaikkamenettelyn yhteydessä,²⁴ mikä koskee pääasiassa haavoittuvuuksien ennakoivaa seurantaa,²⁵ ja laillisen maahanmuuttomenettelyn yhteydessä²⁶ sekä niiden henkilöiden osalta, jotka ovat (vapaaehtoiseen) palauttamiseen liittyvässä menettelyssä²⁷ tai säännösten vastaisessa tilanteessa.²⁸

Monet EU:n jäsenvaltiot,²⁹ Norja ja Georgia ovat raportoineet ihmiskaupan (oletettujen) uhrien tunnistamiseksi käyttöön otetuista menettelyistä, joiden toimeenpanosta huolehtii useimmiten poliisi³⁰ ja vähäisemmässä määrin syyttäjänvirasto³¹ tai eri viranomaisten ja organisaatioiden yhdistelmä.³² (Oletettujen) uhrien tunnistamista koskevan vastuun jakautuminen useiden viranomaisten kesken on joissakin tilanteissa haastavaa, mutta se voi olla myös hyödyllistä, sillä se pienentää todennäköisyyttä sille, että uhri jää kokonaan

7 Euroopan komissio, Komission tiedonanto EU:n turvallisuusunionistrategiasta, 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0605&from=FI>, viitattu viimeksi 23.3.2022.

8 Euroopan komissio, Komission tiedonanto uudesta muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksesta, 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?qid=1601287338054&uri=COM%3A2020%3A609%3AFIN>, viitattu viimeksi 23.3.2022.

9 Euroopan komissio, Komission tiedonanto järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskeva EU:n strategia vuosiksi 2021–2025, 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0170&qid=1632306192409>, viitattu viimeksi 23.3.2022.

10 EE, EL, ES, FI, IE, IT, LT, NL, PT, SE, SI ja NO.

11 BE, BG, CY, EE, ES, FR, IE, LT, LU, NL, PT, SE, SK, SL ja NO, GE.

12 EL ja NO.

13 Ihmiskaupan vastainen direktiivi, 11(2), 11(5), 12(2) ja 12(3) artiklat.

14 EMN:n maahanmuuttosananasto, http://www.emn.fi/files/1951/EMN_Glossary_2018_FI_V_6.0_web.pdf, viitattu viimeksi 23.3.2022.

15 EMN:n maahanmuuttosananasto, http://www.emn.fi/files/1951/EMN_Glossary_2018_FI_V_6.0_web.pdf, viitattu viimeksi 23.3.2022.

16 AT, CZ, FR, IE, LV, NL, PT, SE, SK ja NO, GE.

17 BE, CZ, EE ja GE sekä havaitsemisen että tunnistamisen osalta.

18 AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, LU, LV, NL, PT, SE, SI, SK ja NO, GE.

19 AT, BE, BG, CZ, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, LU, LV, NL, PT, SE, SI, SK ja NO, GE.

20 AT, BE, CY, CZ, EL, ES, FI, HU, IE, LT, LU, LV, NL, PL, PT, SE, SI, SK ja NO, GE.

21 BE, BG, CY, CZ, EE, EL, ES, FI, HR, HU, IE, LV, LU, NL, PT, SE, SK ja NO, GE.

22 AT, BE, BG, CY, CZ, EE, EL, ES, FR, HU, IE, IT, LT, LV, LU, NL, PL, PT, SE, SI, SK ja GE.

23 BG, CY, CZ, EE, FI, HU, LU, LV, NL, PT, SI, SK ja GE.

24 BE, CY, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IE, IT, LT, LU, NL, PL, SE, SK ja NO.

25 CY, DE, EE, EL, FI, FR, HU, IE, HR, IT, LT, LU, NL, SE ja NO.

26 CY, FI, IT, NL, SE ja NO.

27 CY, HU, IE, LT, MT, NL ja NO.

28 CY, FI, IT, NL, SE, SK ja NO.

29 AT, BE, BG, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, HU, IE, IT, LU, MT, PL, SE, SI.

30 AT, BG, CY, CZ, DE, EE, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, SE, SI, SK ja NO, GE.

31 BE, EL.

32 EE, FI, IT.

huomaamatta. Jotkin EU:n jäsenvaltiot ja Norja soveltavat erityisiä tunnistamistoimia myös turvapaikkaa³³ ja laillista maahanmuuttoa koskevissa menettelyissään³⁴ sekä niiden osalta, jotka ovat vapaaehtoisia paluumuuttajia³⁵ tai joiden havaitaan olevan säännösten vastaisessa tilanteessa.³⁶



SUOJELU- JA TUKITOIMET

Kolmannen maan kansalaisille, jotka ovat (oletettu- ja) ihmiskaupan uhreja, myönnetään useimmissa maissa³⁹ harkinta-aika, jotta he voivat päästä pois rikoksiin syyllistyneiden henkilöiden vaikutuspiiristä, toipua kokemuksistaan ja tehdä tietoon perustuvan päätöksen siitä, haluavatko he tehdä yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa. Harkinta-aikana heitä ei voida myöskään poistaa maasta tai siirtää toiseen jäsenvaltioon. Joissakin maissa uhrin on ensin tunnistettava virallisesti.⁴⁰ Useimmissa maissa voidaan soveltaa ehtoja tai velvollisuuksia, jotka useimmiten edellyttävät, että (oletetut) uhrin tekevät yhteistyötä kansallisten viranomaisten kanssa⁴¹ tai välttävät yhteydenpitoa epäiltyyn rikoksiin syyllistyneeseen henkilöön tai muihin henkilöihin, jotka saattaisivat vaikuttaa (oletetun) uhrin päätökseen yhteistyöhön ryhtymisestä.⁴² Harkinta-ajan pituus voi olla 30 päivästä⁴³ enintään 90 päivään⁴⁴ useimmissa EU:n jäsenvaltioissa ja Georgiassa.

Harkinta-ajan jälkeen ihmiskaupan uhrin voivat hakea oleskelulupaa maahan, jossa heidät on tunnistettu, uhritumisen perusteella ja/tai ihmiskauppaan syyllistyneiden henkilöiden tutkinta- ja syytetoimien perusteella. EU:n säännöstyössä on määritelty ehdot (oletetun) uhrin oleskeluluvan myöntämisestä ja uusimisesta harkinta-ajan päätyttyä tai aikaisemmin, jos uhri on osoittanut selvästi halukkuutensa yhteistyöhön toimivaltaisten viranomaisten kanssa.⁴⁵ Lähes kaikki direktiivin velvoittamat EU:n jäsenvaltiot ovat raportoineet, että niissä on käytössä oleskeluluvat tietyissä olosuhteissa.⁴⁶ Joissakin maissa oleskeluluvan saaminen edellyttää uhrin virallista

EU:n jäsenvaltiot, Norja ja Georgia ovat raportoineet haasteista ihmiskaupan mahdollisten uhrien havaitsemisessa³⁷ ja tunnistamisessa³⁸, vaikka tällaisia erityistoimia on käytössä. Yhtenä keskeisenä esteenä pidettiin koulutukseen ja osaamisen kehittämiseen liittyvien resurssien puutetta, sillä asiaankuuluvilla sidosryhmillä ei ollut tarvittavia kykyjä ja valmiuksia määrittellä, onko henkilö ihmiskaupan uhri.

tunnistamista,⁴⁷ kun taas lähes puolessa EU:n jäsenvaltioista sekä Norjassa ja Georgiassa havaittuja ja tunnistettuja uhreja ei erotella tässä suhteessa.⁴⁸

Useimmissa maissa lupa myönnetään sillä ehdolla, että uhri on katkaissut kaikki siteet henkilöihin, joita epäillään laittomassa maahantulossa avustamiseen tai ihmiskauppaan liittyvistä teoista,⁴⁹ että hänen oleskelunsa kyseisessä maassa voi edellyttää avustamista tutkinnassa tai oikeuskäsitelyssä⁵⁰ ja että hänen ei katsota aiheuttavan vaaraa yleiselle järjestykselle tai kansalliselle turvallisuudelle.⁵¹ Oleskelulupa myönnetään yleensä aluksi 6–12 kuukaudeksi,⁵² ja se voidaan uusida⁵³ tai pitää voimassa rikosprosessin keston ajan.⁵⁴ Lisäksi useimmat maat myöntävät myös oleskeluoikeuksia, joiden ehtona ei ole osallistuminen rikosoikeusprosessiin,⁵⁵ tai sallivat kolmannen maan kansalaisten oleskelun maassa humanitaarisista syistä.⁵⁶

EU:n säännösten mukaan ihmiskaupan (oletetut) uhrin voivat hyötyä erilaisista tuki- ja suojelutoimista. Yleensä ne aloitetaan, kun uhri on virallisesti tunnistettu, mutta joissakin maissa, kuten Suomessa, niitä voidaan tarjota jo havaitsemisvaiheessa. Monissa maissa apu- ja tukitoimet sisältävät tietoa ja neuvontaa, tiedottamista uudelleen uhriksi joutumisen riskistä sekä pääsyn suojelutoimien piiriin.⁵⁷ Monissa maissa myönnetään ehdoton oikeus käänös- ja tulkkauksipalveluiden saantiin,⁵⁸ ja oikeudellista edustusta sekä oikeusapua tarjotaan harkinta-aikana lähes kaikissa tapauksissa.⁵⁹ Useimmat maat tarjoavat (oletetuille) uhreille asianmukaisen majoituksen kaikissa tilanteissa.⁶⁰ Aineellista apua myönnetään myös

33 DE, FI, HU, LT, SK ja NO.

34 FI ja NO.

35 NO.

36 ES ja NO.

37 BE, FI, FR, IE, LT, LU, SE, SK ja GE.

38 CY, IE, LT, NL, SI sekä NO ja GE.

39 AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EL, FI, IE, IT, LV, NL, PT, SE, SK ja NO, GE.

40 EE, ES, FR, HR, HU, LT, LU, MT, SI.

41 BG, LT, MT.

42 BE, CY, CZ, EE, EL, FI, HR, IE, LT, LU (ministeri voi lopettaa harkinta-ajan tässä tapauksessa), LV, MT, SK.

43 AT, CY, FR, LT, LV, MT (jatketavissa), SI, SE ja GE.

44 BG, BE, CZ, EE, EL, ES, IE, LU, NL, PL, PT, SK.

45 Neuvoston direktiivi 2004/81/EY, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, oleskeluluvasta, joka myönnetään yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa tekeville kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat ihmiskaupan uhreja tai jotka ovat joutuneet laittomassa maahantulossa avustamisen kohteiksi, 8(1) artikla.

46 AT, BE, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HU, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, SE, SI, SK ja NO, GE.

47 BE, EL, ES, FR, HR, IE, LU, LV, PT, SI. Belgiassa virallinen tunnistaminen vaaditaan vain kuuden kuukauden oleskelulupaa, ei alustavaa kolmen kuukauden oleskelulupaa varten.

48 CY, DE, FI, IT, LT, NL, PL, SE, SK ja NO, GE.

49 BE, CY, DE, EE, FI, FR, IE, LU, PL, PT, SE, SI, SK ja NO.

50 AT, CY, DE, FI, FR, IE, LU, LV, NL, PT, SE, SI, SK ja NO.

51 BE, CY, DE, EE, FR, HR, LU, NL (paitsi jos vaara liittyy ihmiskauppaan), PL, SE, SI.

52 AT (12 kuukautta, uusittavissa), BE (3 kuukautta oletetuille uhreille, 6 kuukautta tunnistetuille uhreille), CY (12 kuukautta, uusittavissa), CZ (6 kuukautta), DE (vähintään 6 kuukautta), EE (6–12 kuukautta), EL (12 kuukautta), FI (6–12 kuukautta), FR (6–12 kuukautta tilanteen mukaan), HR (6–12 kuukautta), HU, IE (6 kuukautta tunnistetuille uhreille), IT (alustavasti 6 kuukautta, uusittavissa enintään 12 kuukaudeksi), LU (6 kuukautta, uusittavissa), LV, NL (3 vuotta), PL (12 kuukautta), PT (12 kuukautta, uusittavissa), SE (6 kuukautta), SI (6–12 kuukautta), SK (6 kuukautta, uusittavissa), NO (12 kuukautta), GE (6–12 kuukautta, uusittavissa kerran).

53 AT, CY, NL, SI, SK, NL, LU (uusittavissa 6 kuukaudeksi kerrallaan oikeuskäsittelyjen ajaksi),

54 BE, CY, CZ, EE, EL, FI, FR, HU, IE, LU, PL, SE ja NO, GE.

55 BE, BG, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, HR, IT, LU, LV, MT, NL, PL, SI ja GE.

56 BE, DE, EL, FR, HR, LU.

57 AT, BE, BG, CY, CZ, EE, FI, FR, HR, IE, IT, LU, SE, SI, SK ja NO, GE (oikeus tietojen saantiin kattaa kaikki raportissa käsitellyt tilanteet, lukuun ottamatta Dublin III -menettelyjä, sillä Dublin III -asetus ei koske Georgiaa; tämä selvitys koskee kaikkia tässä kohdassa käsiteltyjä oikeuksia).

58 AT, BE, BG, CY, CZ, EE, ES, FI, FR, HR, IE, IT, LU, NL, SE, SI, SK ja NO, GE.

59 AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, IE, IT, LT, LU, NL, PL, SE, SI, SK ja NO, GE.

60 AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, FI, FR, HR, IT, LU, LV, NL, PL, SE, SI, SK ja NO, GE, NO.

harkinta-ajan päätyttyä,⁶¹ ja lähes puolessa maista (oletetuilla) uhreilla on oikeus päästä sosiaalisten ja taloudellisten kotouttamishjelmien piiriin.⁶² Useimmat EU:n jäsenvaltiot, Norja ja Georgia tarjoavat sairaanhoitoa⁶³ sekä psykologista apua riippumatta uhrin tilanteesta.⁶⁴ Toimista, joiden

tavoitteena on suojella (oletettuja) uhreja toissijaiselta ja toistuvalla uhriksi joutumiselta, raportointiin harvemmin kuin muista, ja suhteellisen pieni ryhmä maita ilmoitti, että tällaisia toimia sovelletaan kaikkiin (oletettujen) uhrien ryhmiin kaikissa tilanteissa.⁶⁵



YHTEISTYÖ EU-TASOLLA JA KANSAINVÄLISELLÄ TASOLLA

Ihmiskauppa on rajat ylittävää ja monitahoista rikollisuutta. Sen torjumiseksi tarvitaan kansallisen ja kansainvälisen tason yhteistyötä, johon sisältyvät rikollisten tutkinta- ja syytetoimien lisäksi myös uhrien havaitseminen, tunnistaminen ja suojeleminen. Yhteistyö voi toteutua eri muodoissa, kuten tietojen ja hyvien käytäntöjen vaihtamiseen liittyvinä verkostoina ja mekanismeina sekä toimivaltaisten viranomaisten yhteistyötä vahvistavina yhteisinä operaatioina.

Jos Dublin III -asetuksessa kuvattujen menettelyjen toimeenpanon yhteydessä on syytä epäillä, että kolmannen maan kansalainen saattaa olla ihmiskaupan uhri, yleisimmän seurauksena on virallinen arviointi, jonka tekee toimivaltainen viranomainen⁶⁶, ja/tai ilmoittaminen sille EU:n jäsenvaltiolle, johon henkilö on saapunut ensimmäisenä.⁶⁷ Useimmissa

EU-maissa Dublin-menettelyssä mukana olevat toimivaltaiset viranomaiset hyödyntävät kansallisia tunnistamis- ja ohjausjärjestelmiä (NRM),⁶⁸ ja (oletetuilla) uhreilla on oikeus harkinta-aikaan.⁶⁹

Europolin Euroopan monialainen rikosuhkien torjuntafoorumi (EMPACT) sai laajalti arvostusta monialaisen yhteistyön mahdollistajana,⁷⁰ kun taas operatiivisella tasolla yhteisiä tutkintaryhmiä pidettiin tehokkaina työkaluina ihmiskaupan torjunnassa.⁷¹ Yhteistyöllä niiden kolmansien maiden kanssa, jotka ovat uhrien lähtömaita, pyritään ensisijaisesti varmistamaan ihmiskaupan uhrien turvallinen palauttaminen ja uudelleen kotoutuminen⁷² (kiinnittämällä toisinaan erityistä huomiota lapsiin),⁷³ poliisiyhteistyön vahvistaminen ja työvoiman hyväksikäyttöä koskevan tutkinnan edistäminen.⁷⁴



KORONAPANDEMIAN VAIKUTUKSET

Koronapandemia aiheutti useita merkittäviä haasteita (oletettujen) uhrien havaitsemisessa, tunnistamisessa ja suojelemisessa. Se muun muassa rajoitti palvelutarjontaa ja tietämyksen lisäämiseen tähtääviä toimia,⁷⁵ heikensi (oletettujen) uhrien tukemiseen ja suojelemiseen liittyvien rakenteiden valmiuksia, lisäsi uhrien eristyneisyyttä ja ylikuormitti lainvalvonta- sekä oikeusviranomaisten toimintaa.⁷⁶ Yli puolet EU:n jäsenvaltioista sekä Norja ja Georgia mukauttivat käytäntöjään ja menettelyjään koronakriisin aiheuttamien

haasteiden vuoksi.⁷⁷ Monet EU:n jäsenvaltiot ja Norja joutuivat sulkemaan julkiset palvelunsa kokonaan tai osittain tai tekemään niihin muutoksia kansanterveydellisistä syistä.⁷⁸ Pandemia on myös muuttanut uhrien värväämistä, kauppamista ja hyväksikäyttöä, ja useimmat maat ovat raportoineet uhrien värväämisen, hyväksikäytön ja kontrolloinnin siirtymisestä yhä useammin internetiin.⁷⁹

61 AT, BE, BG, CZ, DE, EE, ES, FI, FR, IE, IT, LT, LU, LV, NL, PL, SK; NO (turvapaikka- ja Dublin III -menettelyt).

62 AT, BE, BG, CY, ES, FI (Suomessa vain oleskeluluvan saaneilla uhreilla on oikeus virallisiin sosiaalisen ja taloudellisen kotouttamisen ohjelmiin. Kansalaisyhteiskunnan järjestöt tarjoavat kuitenkin joitakin kotouttamispalveluita oman toimintansa puitteissa ja resurssiensa rajoissa erottelematta uhreja aseman mukaan), HR, IT, LU, SI ja NO, GE.

63 AT, BE, BG, CZ, EE, ES, FI, FR, HR, IE, IT, LT, LU, LV, NL, SE, SI, SK ja GE, NO.

64 AT, BE, CY, CZ, DE, EE, FI, FR, HR, IE, IT, LT, LU, NL, SE, SI, SK ja NO, GE.

65 AT, BE, BG, IE, IT, LU, SI ja NO.

66 AT, BG, CY, DE, EE, FI, FR, IE, IT, LT, LU, NL, PL, SK ja NO.

67 EE, IT, LU, MT, SI.

68 BE, CY, DE, FR, IE, IT, LU, LV, NL (ei kansallista tunnistamis- ja ohjausjärjestelmää (NRM), vaan turvapaikkamenettelyn – Dublin-menettely mukaan lukien – aikana ilmenevästä ihmiskauppaepäilystä ilmoitetaan kansallisen poliisin (AVIM) ihmiskaupparyksikköön, joka päättää jatkotoimista).

69 AT, BE, BG, EE, ES, EL, FI, IE, IT, LT, LU, LV, MT, PL, SE, SI ja NO.

70 AT, BE, CY, CZ, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LV, NL, PT, SE ja NO.

71 BE, CZ, ES, FI, HR, LT, SK.

72 AT, BE, CY, CZ, EL, FI, FR, HR, IE, IT, LT, LU, NL, SI, SK ja NO.

73 DE, EL, FR, LU.

74 BE, CZ, EL, ES, FR, HR, LT, LV, NL ja GE.

75 BE, DE, FR, LT, LU ja NO, GE.

76 BE, FR, HU, NL, PL, PT ja NO.

77 BE, CY, DE, EE, EL, ES, FI, FR, IE, LV, NL, PL, PT ja NO, GE.

78 BE, CY, DE, EE, EL, ES, FI, FR, IE, IT, LT, LU, LV, NL, PL, PT ja NO, GE.

79 AT, CY, EL, LU, LV, DE, ES, FR, HR, LT, LU, LV, NL, SI, SK ja GE.

KATSAUS SUOMEN TILANTEESEEN

- Suomessa havaitaan yhä enemmän ihmiskaupan uhreja vuosittain. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakkaiden määrä kasvoi voimakkaasti tämän tutkimuksen tarkastelujaksolla: vuonna 2015 ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmässä oli 89 asiakasta, kun vuonna 2020 heitä oli jo 704.
- Yli 90 prosenttia auttamisjärjestelmään ohjautuneista ihmiskaupan uhreista on kolmansien maiden kansalaisia. Yleisimmät ihmiskaupan muodot ovat pakkotyö ja seksuaalinen hyväksikäyttö. Pakkoavioliittoja on alettu tunnistaa entistä paremmin vuodesta 2016 lähtien. Myös muita, vähemmän tunnettuja ihmiskaupan muotoja on alettu vähitellen tunnistaa.
- Ihmiskaupan uhrien auttaminen järjestetään Joutsenon vastaanottokeskuksen ylläpitämän ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän puitteissa.
- Suomessa mikä tahansa viranomainen, järjestösektorin toimija tai kuka tahansa yksityishenkilö voi havaita ihmiskaupan uhrin ja ohjata hänet auttamisjärjestelmän piiriin. Myös uhri itse voi tehdä esityksen auttamisjärjestelmään ottamiseksi. Esitetty henkilö otetaan auttamisjärjestelmään, jos olosuhteiden perusteella arvioidaan, että kyseessä voi olla ihmiskaupparikoksen uhri, joka on auttamistoimien tarpeessa.
- Auttamisjärjestelmä järjestää auttamistoimet ihmiskaupan uhrille, jolla ei ole kotikuntaa Suomessa. Auttamistoimien järjestämisestä ihmiskaupan uhrille, jolla on kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta Suomessa, vastaa hänen kotikuntansa.
- Ihmiskaupan uhrin varsinainen tunnistaminen on laissa määritelty tiettyjen viranomaisten tehtäväksi. Toisin kuin joissakin muissa EU-maissa, Suomessa varsinainen tunnistaminen ei ole edellytys avun piiriin pääsemiselle. Varsinainen tunnistaminen kuitenkin selkiyttää uhrin asemaa joissain tilanteissa.
- Keskeisimmät haasteet ihmiskaupan vastaisessa työssä liittyvät viranomaisten resursseihin sekä pitkiin ja ennakkoimattomiin rikostutkinta- ja oleskelulupaprosesseihin.
- Ihmiskaupan vastaista työtä on tehty Suomessa jo pitkään. Vuosien varrella tehty työ sekä vahvistunut poliittinen tahto ehkäistä ihmiskauppaa ovat alkaneet tuottaa tulosta. Vuosina 2015–2020 on tehty useita uudistuksia, jotka ovat vaikuttaneet positiivisesti ihmiskaupan uhrien havaitsemiseen, tunnistamiseen ja suojeluun.
- Ihmiskaupan vastaisessa työssä Suomessa on mukana toimijoita yhteiskunnan eri sektoreilta. Suomen vahvuuksia ihmiskaupan vastaisessa työssä ovat viranomaisten välinen yhteistyö sekä vahva kansalaisjärjestökenttä ja sen hyvä vuorovaikutus viranomaisten kanssa.

JULKAISTU

Maaliskuussa 2022

Ehdotettu lainaus:

Euroopan muuttoliikeverkosto. EMN Inform -tiivistelmä kolmannen maan kansalaisista ihmiskaupan uhreina: havaitseminen, tunnistaminen ja suojelu – EMN Inform. Bryssel: Euroopan muuttoliikeverkosto. (Suomenkielinen käännös: EMN Suomi.)

Lisätietoja:

EMN:n verkkosivusto: <http://ec.europa.eu/emn>

EMN:n LinkedIn-sivu <https://www.linkedin.com/company/european-migration-network>



EMN verkossa

EMN:n verkkosivusto www.ec.europa.eu/emn

EMN:n LinkedIn-sivu <https://www.linkedin.com/company/european-migration-network/>

EMN Twitterissä <https://twitter.com/EMNMigration>

EMN-yhteyspisteet

Itävalta www.emn.at/en/

Belgia www.emnbelgium.be

Bulgaria www.emn-bg.com

Kroatia <https://emn.gov.hr/>

Kypros www.moi.gov.cy/moi/crmd/emnncpc.nsf/home/home?opendocument

Tšekki www.emncz.eu

Tanska www.justitsministeriet.dk/

Viro www.emn.ee/

Suomi www.emn.fi/

Ranska www.immigration.interieur.gouv.fr/Europe-et-International/Le-reseau-europeen-des-migrations-REM3/Le-reseau-europeen-des-migrations-REM2

Saksa <https://www.bamf.de/EN/Themen/EMN/emn-node.html>

Kreikka <http://emn.immigration.gov.gr/en/>

Unkari www.emnhungary.hu/en

Irlanti www.emn.ie/

Italia www.emnitalyncp.it/

Latvia www.emn.lv/en/home/

Liettua www.emn.lt/en/

Luxemburg <https://emnluxembourg.uni.lu/>

Malta <https://emn.gov.mt/>

Alankomaat <https://www.emnetherlands.nl/>

Puola <https://www.gov.pl/web/europejska-siec-migracyjna>

Portugali <https://rem.sef.pt/>

Romania <https://www.mai.gov.ro/>

Espanja <https://extranjeros.inclusion.gob.es/emnSpain/>

Slovakia <https://emn.sk/en/>

Slovenia <https://emm.si/en/>

Ruotsi <http://www.emnsweden.se/>

Norja <https://www.udi.no/en/statistics-and-analysis/european-migration-network---norway>

Georgia https://migration.commission.ge/index.php?article_id=1&clang=1

Moldova <http://bma.gov.md/en>