



**NIGERIALAISTAUSTAISET
SEKSUAALISESTI HYVÄKSIKÄYTETYT
IHMISKAUPAN UHRIT SUOMESSA:
ULKOMAALAISLAIN
SOVELTAMISKÄYTÄNTÖ**

MUISTIO
VVDno: 2016-552
Yhdenvertaisuusvaltuutettu
Kansallinen ihmiskaupparaportointi

SISÄLLYS

| | |
|---|----|
| 1. Johdanto..... | 3 |
| 2. Eurooppa ja turvapaikkakriisi..... | 4 |
| 3. Nigeria ihmiskaupan lähtömaana..... | 4 |
| 4. Italia ihmiskaupan kohdemaana..... | 5 |
| 5. Ihmiskaupan yksilölliset seuraukset ja uudelleen uhriksi joutumisen riski tutkimuksen valossa..... | 6 |
| 6. Suomea sitovat ylikansalliset velvoitteet ja perustuslaki .. | 7 |
| 7. Suomen lainsäädäntö ja soveltamiskäytäntö..... | 10 |
| 8. Johtopäätökset ja suositukset..... | 16 |

1. JOHDANTO

Yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain (1326/2014) mukaan yhdenvertaisuusvaltuutettu toimii myös kansallisena ihmiskaupparaportoijana, jonka tehtävänä on itsenäisenä ja riippumattomana viranomaisena valvoa ja edistää ihmiskaupan vastaista toimintaa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu seuraa ihmiskauppaan liittyviä ilmiöitä sekä ihmiskauppaa koskevien Suomen kansainvälisten ihmisoikeusveloitteiden noudattamista ja kansallisen lainsäädännön toimivuutta, laatii selvityksiä ja tekee aloitteita.

Käsillä olevassa muistiossa kansallinen ihmiskaupparaportointi on pyrkinyt selvittämään nigerialaistaustaisten seksuaalisesti hyväksikäytettyjen ihmiskaupan uhrien kohtelua turvapaikka- ja oleskelulupaprosessissa. Selvityksen tarkoituksena on kartoittaa, miten ulkomaalaislakia (301/2004) ja sen oleskelulupaperusteita sovelletaan ihmiskaupan uhrien kohdalla. Selvityksen erityisenä kohteena ovat sellaiset kansainvälisen suojelun ja oleskeluluvan hakijat, jotka on viranomaisten toimesta tunnistettu ihmiskaupan uhreiksi tai joiden kohdalla viranomaiset ovat hyväksyneet tosiseikaksi hakijan kertomuksen ihmiskaupan uhriksi joutumisesta.

Selvitys jakautuu karkeasti ottaen kolmeen pääosaan: 1) taustoitukseen, 2) Suomea sitovaan ylikansalliseen normistoon, lainsäädäntöön ja oleskelulupakäytäntöön sekä 3) johtopäätöksiin ja suosituksiin.

Ensimmäiseksi selvityksessä tarkastellaan ihmiskauppaa osana eurooppalaista turvapaikkakriisiä. Tämän jälkeen muistiossa pohditaan niitä tekijöitä, jotka altistavat nimenomaan nigerialaistaustaiset naiset ja tytöt seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvälle ihmiskaupalle sekä pohditaan Italian vastaanottojärjestelmään kohdistuvia

paineita ja siitä johtuvia haasteita ihmiskaupan uhrien tunnistamiselle ja auttamiselle.

Toiseksi selvityksessä esitellään Suomea sitovan kansainvälisen oikeuden ja EU-oikeuden sisältö. Tätä taustaa vasten arvioidaan Maahanmuuttoviraston vuosina 2015 ja 2016 (heinäkuun loppuun saakka) tekemiä ihmiskauppa-viitteisiä päätöksiä ja niiden perusteluita. Ihmiskauppa-viitteisillä päätöksillä tarkoitetaan niitä päätöksiä, joista ilmenee, että hakija on hakemuksessaan vedonnut ihmiskaupan uhriksi joutumiseen. Lopuksi kansallisena ihmiskaupparaportoijana toimiva yhdenvertaisuusvaltuutettu antaa suosituksia, joiden tavoitteena on vahvistaa ihmiskaupan uhrien oikeuksien toteutumista ja ehkäistä ihmiskaupan uusiutumista.

Selvitys on ajankohtainen monestakin syystä. Euroopasta turvaa hakevien määrä on suurempi kuin koskaan toisen maailmansodan jälkeen. Nigerialaistaustaisten turvapaikanhakijoiden osuus on kasvanut, ja useat kansainväliset toimijat raportoivat raa'asta seksuaalisesta väkivallasta ja hyväksikäytöstä, jonka uhreiksi erityisesti naiset ja tytöt joutuvat matkallaan ja Eurooppaan saavuttuaan. Kansainvälisesti arvioituna nigerialaistaustaisten naisten saattaminen seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan uhriksi Euroopassa on yksi laajimmista ja organisoiduimmista ihmiskaupan nykyilmiöistä. Nigerialaistaustaiset henkilöt joutuvat EU:ssa useimmiten ihmiskaupan uhreiksi, ellei EU:n sisäistä ihmiskauppaa oteta huomioon.

Selvitys on ajankohtainen myös Suomen näkökulmasta. Nigerialaistaustaiset seksuaalisesti hyväksikäytetyt ihmiskaupan uhrit ovat enemmistössä ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmässä, ja heidän osuutensa autta-

misjärjestelmään hakeutuneiden joukossa kasvaa vuosi vuodelta. Maahanmuuttoviraston ihmiskauppaviitteistä päätöksistä yhä suurempi osuus koskee nigerialaistaustaisia seksuaalisesti hyväksikäytettyjä ihmiskaupan uhreja. Vuoden 2016 aikana jopa ¾ päätöksistä on koskenut nigerialaistaustaisia naisia, jotka ovat kertoneet joutuneensa seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan uhriksi Italiassa. Jos he ovat hakeneet turvapaikkaa Italiassa, heidät lähtökohtaisesti käännytetään Italiaan Dublin-asetuksen perusteella turvapaikkahakemuksen käsittelyä varten.

Myös lainsäädännön näkökulmasta selvitys on ajankohdainen. Heinäkuussa 2015 astui voimaan lainmuutos, jolla muutettiin lakia kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (746/2011). Lakiin lisättiin säännös ihmiskaupan uhrin varsinaisesta tunnistamisesta, joka antaa ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmälle oikeuden tunnistaa ulkomailla hyväksikäytön kohteeksi joutunut henkilö varsinaisesti ihmiskaupan uhriksi. On perusteltua selvittää, miten lainmuutos on vaikuttanut Maahanmuuttoviraston päätöksentekoon.

2. EUROOPPA JA TURVAPAIKKAKRIISI

Euroopasta turvaa hakevien määrä on suurempi kuin koskaan toisen maailmansodan päättymisen jälkeen. Vuonna 2016 turvapaikanhakijoista 18 % on ollut naisia ja 29 % lapsia (UNHCR Refugees/Migrants Emergency Response - Mediterranean). Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö IOM on arvioinut, että pakolaisnaiset ja -tytöt ovat erityisen suuressa riskissä joutua seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan uhriksi (Addressing human trafficking and exploitation in times of crisis. Evidence and recommendations for further action to protect vulnerable and mobile populations, 2015).

Luvattomasti unionin alueelle tulevien naisten ja lasten määrä on kasvanut huomattavasti vuodesta 2015. **Pakolaisista ja siirtolaisista 90 % tulee unionin alueelle salakuljettajien avustuksella ja noin 20 %:ssa tapauksista salakuljetukseen liittyy myös ihmiskauppaa.** Euroopan unionin poliisivirasto Europol arvelee, että samalla myös hyväksikäyttötapaukset ja ihmiskauppa lisääntyvät (Europol: Migrant Smuggling in the EU, 2016).

Nigerialaistaustaisten turvapaikanhakijoiden määrä EU:ssa on kasvanut huomattavasti viimeisen puolentoista vuoden aikana (EASO, Quarterly Asylum Report, Quar-

ter 3, 2015). Nigerialaistaustaiset turvapaikanhakijat muodostavat yhden suurimmista turvapaikanhakijaryhmistä EU:ssa (EASO, Latest asylum trends – June 2016).

3. NIGERIA IHMISKAUPAN LÄHTÖMAANA

Nigeria on ihmiskaupan lähtö-, kauttakulku- ja kohdemaana. Naiset joutuvat seksuaaliseen hyväksikäytön uhreiksi kotimaassaan, Länsi- ja Keski-Afrikan maissa ja Euroopassa (TIP-report, 2016). Kansainvälisesti arvioituna nigerialaistaustaisten naisten saattaminen seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan uhriksi Euroopassa on yksi laajimmista ja organisoiduimmista ihmiskaupan ilmiöistä (UNODC: Global report on trafficking in persons, 2014). Sen vastaista toimintaa vaikeuttaa tekijöiden EU:n laajuinen verkosto, joka kykenee pitämään hallussaan koko ihmiskauppaketjua värvämisestä hyväksikäyttöön ja rekrytoimaan entisiä ihmiskaupan uhreja tekijäportaalle (Europol: Situation report. Trafficking in human beings in the EU, 2016).

Ihmiskauppa näyttäisi erityisesti Euroopassa olevan sukupuolittunut ilmiö. Jopa 69 % EU:ssa tunnistetusta ihmiskaupasta liittyy seksuaaliseen hyväksikäyttöön, ja tunnistetuista ihmiskaupan uhreista jopa 80 % on naisia tai tyttöjä. Nigerialaistaustaiset henkilöt joutuvat EU:ssa useimmiten ihmiskaupan uhriksi, ellei EU:n sisäistä ihmiskauppaa oteta huomioon (Eurostat: Trafficking in human beings, 2015).

Suurin osa Eurooppaan tulevista nigerialaistaustaisista ihmiskaupan uhreista on kotoisin Edon alueelta, ennen kaikkea sen pääkaupungista Benin Citystä tai lähikylistä. Viimeaikaiset tutkimukset osoittavat, että uhreista yhä suurempi osa on nuoria naisia ja että alaikäisten uhrien osuus on kasvanut. Ihmiskaupan uhreiksi joutuneet naiset ja tytöt ovat useimmiten kasvaneet suurissa, köyhissä ja työttömyydestä kärsivissä perheissä, ja he ovat usein lukutaidottomia tai vähän koulutettuja. Värvääjät ovat usein naisille entuudestaan tuttuja. Matka Eurooppaan voi kestää vuosia, ja jo sen aikana naiset joutuvat monesti seksuaalisen väkivallan ja hyväksikäytön uhreiksi. Eurooppaan saavuttuaan naiset sidotaan useita vuosia kestävään hyväksikäytön kierteeseen kymmenien, jopa satojen tuhansien eurojen tekaistuilla veloilla ja voodoo/juju-rituaaleilla, jotka saavat naiset uskomaan, että he tai heidän läheisensä kuolevat tai sairastuvat vakavasti, jos he eivät alistu ihmiskauppioiden valtaan. Kohdemaassa toimintaa valvovat ja kontrolloivat madamet, jotka ovat usein itsekin joutuneet aikaisemmin ihmiskaupan uhreiksi. Kohdemaiden joukossa on Suomen ja mui-

den Pohjoismaiden lisäksi ainakin Italia, Espanja, Ranska, Itävalta, Belgia, Saksa, Kreikka ja Sveitsi (ks. esim. EASO Country of Origin Information Report, Nigeria, Sex trafficking of women, 2015).

Nigerian ihmisoikeustilanne on heikko. Yhdysvaltain ihmisoikeusraportin mukaan Nigeria kärsii laajoista yhteiskunnallisista levottomuuksista, syvään juurtuneesta korruptiosta (ml. poliisi) ja köyhyydestä. Naisten alttiutta joutua ihmiskaupan uhreiksi lisäävät työllistymis- ja koulutusmahdollisuuksien puute, lukutaidottomuus sekä naisiin kohdistuva rakenteellinen syrjintä ja väkivalta, joiden uhrit eivät oikeudellisten rakenteiden puuttessa saa oikeutta (Country Reports on Human Rights Practices for 2015). Toisaalta Euroopassa ihmiskauppaongelman pahenemiseen vaikuttaa kaupallisen seksin kasvanut kysyntä (Baimah: Sex trafficking in Edo State, Nigeria, 2013).

Yhdysvaltain ihmiskaupparaportti sijoittaa Nigerian ihmiskaupan vastaisen toiminnan Tier 2:lle. Tämä tarkoittaa sitä, ettei Nigeria täysin täytä ihmiskaupan vastaiselle toiminnalle asetettuja vaatimuksia, mutta ponnistelee sen eteen (TIP-report, 2016). Uhrien auttamiselle ja suojelemiselle suunnattu riittämätön rahoitus vaikeuttaa ihmiskaupan vastaista toimintaa Nigeriassa (Pakolaisrahasto: Human trafficking of Nigerian women to Europe, 2015; TIP-raportit 2015 ja 2016).

4. ITALIA IHMISKAUPAN KOHDEMAANA

Valtaosa Suomeen päätyvistä nigerialaistaustaisista ihmiskaupan uhreista on joutunut seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi Italiassa. IOM:n mukaan vuonna 2014 nigerialaistaustaisten siirtolaisnaisten määrä Italiassa lähti kasvuun. Parin vuoden aikana määrä yli kymmenkertaistui (433 vuonna 2013, 4937 vuonna 2015). Samalla kasvoi maahan tulleiden alaikäisten määrä. Järjestö arvioi, että valtaosa näistä naisista ja lapsista joutuu seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan uhriksi. Monille heistä on luvattu työtä kotiapulaisena, kampaajana tai tarjoilijana. Vaikka jotkut heistä ovat tienneet joutuvansa prostituutioon, kukaan heistä ei ole osannut kuvitella sitä väkivaltaa ja hyväksikäyttöä, jonka kohteeksi he Italiaan saavuttuaan joutuvat alistumaan. Järjestö on havainnut, että naiset joutuvat aikaisempaa vakavamman ja raaemman väkivallan ja hyväksikäytön uhreiksi. **Useat naiset päätyvät Italiasta johonkin muuhun EU-maahan, minkä järjestö arvioi ilmentävän ihmiskaupparikollisuuden levittäytymistä ja rikollisten verkostojen laajentumista** (Report on victims of trafficking in mixed migration flows arriving in Italy by sea, April 2014-October 2015).

Kansainvälisesti arvioituna nigerialaistaustaisten naisten saattaminen seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan uhriksi Euroopassa on yksi laajimmista ja organisoiduimmista ihmiskaupan ilmiöistä (UNODC: Global report on trafficking in persons, 2014).

Italia on allekirjoittanut ja ratifioinut kaikki keskeiset kansainvälisoikeudelliset sopimukset ihmiskauppaa vastaan. EU:n jäsenmaana se on velvollinen noudattamaan EU:n lainsäädäntöä, mukaan lukien ihmiskauppadirektiiviä (ks. lisää jäljempänä). **Italian lainsäädäntö tarjoaa ihmiskaupan uhreille apua ja suojelua, mutta sen toimeenpanosta on esitetty kriittisiä arvioita.** Yhä kasvava joukko turvapaikanhakijoita asettaa vakavasti kyseenalaiseksi Italian järjestelmän kyvyn suojella ihmiskaupan uhrien oikeuksia. Vastaanottojärjestelmä kykenee tarjoamaan turvapaikanhakijoille vain lyhytaikaista ensiapua, minkä seurauksena turvapaikanhakijat ovat vaarassa joutua kadulle. Näin voi käydä heillekin, joille Italia on antanut turvapaikan tai oleskeluluvan. Yhä suuremman osan palveluista tuottavat tosiasiasa kansalaisjärjestöt (ks. esim. Pakolaisrahasto: Human trafficking of Nigerian women to Europe, 2015; Women under siege, 2015).

Viime aikoina on raportoitu, että Italian vastaanottokeskukset ovat sopimattomia ihmiskaupan uhreille ja että ne tarjoavat ihmiskauppiaille otollisia rekrytointipaikkoja. Ihmiskaupan uhreja ei välttämättä siirretä uhreille tarkoitettujen palvelujen piiriin (Guardian 8.8.2016). Lääkärit ilman rajoja -järjestö on raportoinut Italian turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskusten olosuhteista. Järjestö on todennut, että Italian monimutkainen vastaanottojärjestelmä lisää turvapaikanhakijoiden mielen-terveyden häiriöitä ja oirehtimista. Vastaanottokeskuksissa ei järjestelmällisesti ja aktiivisesti selvitetä turvapaikanhakijoiden tarvetta esimerkiksi mielenterveyspalveluihin, vaikka tutkimukset osoittavat avun tarpeen olevan yleistä turvapaikanhakijoiden keskuudessa (MSF, Neglected trauma. Asylum seekers in Italy: an analysis of mental health distress and access to healthcare, 2016).

YK:n ihmiskauppaerityisraportoiija kiinnitti vuonna 2014 antamassaan raportissa huomiota Italian ihmiskaupan uhreille tarjoaman avun riittämättömyyteen ja piti erityisen huolestuttavana tietoja siitä, että auttamistoimien piirissä olevat uhrin altistuvat uudelleen ihmiskaupalle ja muulle hyväksikäytölle, koska avun saanti on ajallisesti rajattua. Uhrit saattavat päätyä takaisin kadulle. Erityisraportoiija piti huolestuttavana sitä, että tunnistettujen ihmiskaupan uhrien ja aloitettujen ihmiskaupatutkimusten määrä väheni huomattavasti vuosien 2009 ja 2013 välillä. Ihmiskauppaa ei siis enää tunnisteta, eikä ihmiskaupparikoksia tutkita siinä määrin kuin aikaisemmin (Report of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women ja children, 2014).

Yhdysvaltain Italiaa koskevassa ihmiskaupparaportissa todetaan, että uhrien auttamista varten suunnatun rahoituksen riittämättömyys sekä alueellinen epäyhdenvertaisuus palvelujen saatavuudessa ja epäyhtenäiset käytännöt tunnistamisessa vaikeuttavat Italian toimintaa ihmiskauppaa vastaan (TIP-report, 2015). Kansalaisjärjestöt ovat raportoineet, että Italia ei enää kykene auttamaan ihmiskaupan uhreja, vaan kääntyy heitä Nigeriaan tarjoamatta heille apua (Women under siege, 2015).

5. IHMISKAUPAN YKSILÖLLISET SEURAUKSET JA UUELLEEN UHRIKSI JOUTUMISEN RISKI TUTKIMUKSEN VALOSSA

Viime vuosina on julkaistu yhä enenevässä määrin tutkimusta seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan psyykkisistä ja fyysisistä seurauksista ja vaikutuksista uhrien terveyteen. Tutkimukset näyttäisivät vahvistavan uhrien kanssa käytännön työtä tekevien ammattilaisten käsitystä, jonka mukaan **seksuaalisesti hyväksikäytetyt ihmiskaupan uhrin oirehtivat vakavammin ja useammin kuin työperäisen ihmiskaupan uhrin.** Ihmiskaupan uhrin kärsivät vakavista mielenterveyden häiriöistä, masennuksesta, post-traumaattisesta stressioireyhtymästä ja pelkotiloista useammin kuin esimerkiksi sotia pakenevat siviilit ja parisuhdeväkivallan uhrin. Suurella osalla uhreista ilmenee itsemurha-ajatuksia. Ihmiskaupan uhrin joutumisesta useimmiten raportoituihin fyysisiin oireisiin kuuluvat muistihäiriöt, väsyvyys ja erilaiset säröt. Huomattavan suurella osalla oireet kroonistuvat. Suurella osalla ihmiskaupan uhreista on ollut aikaisempia kokemuksia fyysisestä tai seksuaalisesta väkivallasta, mikä tutkimusten mukaan lisää ihmiskaupan uhrin kokemusten jälkeistä oirehtimista. Koska ihmiskaup-

pa on äärimmäisen julmaa hyväksikäyttöä, jonka uhreilla on monesti aikaisempia väkivaltakokemuksia, on ihmiskaupan uhrien auttamisen oltava monialaista, räätälöityä ja riittävän pitkäkestoista ja hoidon traumaorientoitunutta. Vakava traumatisoituminen vaikuttaa vuorovaikutukseen myös viranomaisprosesseissa (ks. esim. Hemmings ja muut: Responding to the health needs of survivors of human trafficking: A systematic review, BMC Health Services Research 2016; Hossain ja muut: The relationship of trauma of mental to mental disorders among trafficked and sexually exploited girls and women, American Journal of Public Health 2010; Kiss ja muut: Health of men, women, and children in post-trafficking services in Cambodia, Thailand, and Vietnam: an observational cross-sectional study, Lancet Global Health 2015; Oram ja muut: Human trafficking and health: a survey of male and female survivors in England, 2016; Ylikomi: "Kun niitä ei saa puhumaan: vakavasti traumatisoitunut henkilö viranomaisjärjestelmässä", Suokas-Cunliff (toim.) Häpeästä myötätuntoon: Näkökulmia vakavaan traumatisoitumiseen, 2015).

Tutkimuksissa on selvitetty myös niitä tekijöitä, jotka altistavat ihmiskaupan uhrin uudelleen ihmiskaupalle. IOM:n asiakaskunnastaan tekemässä selvityksessä ilmeni, että **pakkopalautus altistaa ihmiskaupan uhrin korostuneesti uudelleen uhrinutumiselle etenkin silloin, kun uhrin eivät ole saaneet tarvitsemaansa apua ja suojelua tai kun auttamistoimet on lopetettu varmistamatta sitä, että heillä on edellytyksiä elää ilman vahvaa tukea.** Ihmiskaupan uhrien auttamisen lähtökohtana ja perusajatuksena tulisi tutkimusten mukaan olla hyväksikäytön kierteen katkaiseminen ja ihmiskaupan uusiutumisen ennalta ehkäiseminen (IOM: The Causes and Consequences of Re-trafficking. Evidence from the IOM Human Trafficking Database, 2010; Human Trafficking Foundation: Life Beyond the Safe House, 2015). **Tutkimustiedon mukaan ihmiskaupan uhrien palauttaminen Nigeriaan altistaa heidät uudelleen ihmiskaupan uhrin joutumiselle** (ks. esim. Pakolaisrahasto: Human trafficking of Nigerian women to Europe, 2015).

6. SUOMEA SITOVAT YLIKANSALLISET VELVOITTEET JA PERUSTUSLAKI

Euroopan neuvoston yleissopimus ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta hyväksyttiin toukokuussa 2005. Yleissopimus tuli kansainvälisesti voimaan helmikuussa 2008. Suomi allekirjoitti sopimuksen elokuussa 2006, ja se on tullut Suomen osalta voimaan 1.9.2012. Yleissopimus on ihmisoikeussopimus, jonka Suomi on saattanut osaksi valtiosisäistä oikeusjärjestystensä. Yleissopimus tulee siten sovellettavaksi Suomen oikeuden osana suomalaisissa viranomaisissa ja tuomioistuimissa.

Laintasoisesti voimaansaattatut ihmisoikeussopimukset ovat voimassa Suomessa eduskunnan säätämän lain kanssa samantasoisina säädöksinä. Laintasoiset sopimusmääräykset voivat saada jopa etusijan eduskunnan säätämään kansalliseen lakiin nähden esimerkiksi myöhemmän lain etusijaa koskevan säännön perusteella (lex posterior derogat legi priori). Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan korostanut perusoikeusmyönteistä ja ihmisoikeusystävällistä laintulkintaa, mikä edellyttää, että kaikessa laintulkinnassa ja -soveltamisessa on pyrittävä lopputulokseen, joka mahdollisimman hyvin vastaa perusoikeuksia ja Suomen kansainvälisoikeudellisia ihmisoikeusvelvoitteita.

Perustuslaki turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden (1 §) ja oikeuden elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen (7 §), kieltää palauttamasta ketään ihmisarvoa loukkaaviin olosuhteisiin (9 §) sekä velvoittaa turvaamaan jokaiselle, joka ei itse kykene hankkimaan ihmisarvon edellyttämää välttämätöntä toimeentuloa ja huolenpitoa, välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon (19 §). Perustuslaki kieltää asettamasta ketään eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella ilman hyväksyttävää perustetta (6 §). Syrjinnän kieltö ei tarkoita vain velvollisuutta kohdella samanlaisessa tilanteessa olevia samalla tavalla, vaan myös erilaisessa tilanteessa olevia heidän tilanteensa, kuten heikon asemansa, huomioon ottaen, ellei voida esittää hyväksyttäviä ja oikeasuhtaisia perusteluita sille, miksi erilaista tilannetta ei ole huomioitu.

Ihmiskaupan vastainen yleissopimus tunnustaa ihmiskaupan olevan ihmisoikeusloukkaus ja rikos yksilön ih-

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan korostanut perusoikeusmyönteistä ja ihmisoikeusystävällistä laintulkintaa

misarvoa ja koskemattomuutta vastaan. Se veloittaa sopijavaltiot huolehtimaan siitä, että ihmiskaupan uhrit voidaan tunnistaa (art. 10). Sopimus velvoittaa sopijavaltiot varmistamaan, että jos viranomaisilla on perusteltua syytä epäillä henkilön joutuneen ihmiskaupan uhriksi, tällaista henkilöä ei poisteta maasta ennen kuin viranomaiset ovat saattaneet päätökseen henkilön tunnistamisen ihmiskaupparikoksen uhriksi. Sopimuksen selitysmuistiossa tarkennetaan, ettei henkilöä saa poistaa lähtömaahan eikä kolmanteen maahan. Sopijavaltioiden on myös varmistettava, että tunnistamisen ollessa kesken henkilö saa apua ja suojelua. Sopimus velvoittaa sopijavaltioita auttamaan uhreja toipumaan fyysisesti, psyykkisesti ja sosiaalisesti (art. 12). Sopimuksen selitysmuistiossa todetaan, että sen maan, jossa uhri oleskelee, on tarjottava palvelut uhreille. Maahanmuuttoviraston kaltaiset viranomaiset mainitaan erikseen tunnistamisesta vastuussa olevana viranomaisena.

Yleissopimus velvoittaa sopijavaltiot myöntämään vähintään 30 päivän toipumis- ja harkinta-ajan tapauksissa, joissa on perusteltua syytä epäillä henkilön olevan ihmiskaupan uhri (art. 13). Tänä aikana uhrilla on mahdollisuus toipua hyväksikäyttökokemuksistaan ja tehdä päätös siitä, ryhtyykö hän yhteistyöhön viranomaisten kanssa ihmiskauppaan syyllistyneiden vastuuseen saattamiseksi. Tänä aikana henkilöä ei saa poistaa maasta. Sopijavaltion tulee myös myöntää uhreille oleskelulupa, kun uhrin oleskelu on välttämätöntä henkilökohtaisen tilanteen vuoksi ja/tai oleskelu on välttämätöntä ihmiskauppaan syyllistyneiden oikeudelliseen vastuuseen asettamiseksi (art. 14). Selitysmuistiossa tarkennetaan, että henkilökohtainen tilanne voi liittyä esimerkiksi uhrin turvallisuuteen, terveydentilaan tai perheen tilanteeseen.

Sopijavaltioiden on palautustilanteissa pyrittävä ehkäisemään uudelleen uhritumista (art. 16). Artiklan mukaan uhrien palauttamisessa on otettava huomioon uhrin oikeudet, turvallisuus ja ihmisarvo. Sopimuksen selitysmuistiossa todetaan tämän veloitteen koskevan sekä lähettävää että vastaanottavaa valtiota. **Valtioiden on erityisesti huolehdittava siitä, ettei palautettava uhri joudu epäinhimillisen tai ihmisarvoa alentavan kohtelun kohteeksi vastaanottavassa maassa.** Selitysmuistiossa viitataan useisiin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ratkaisuihin, joiden mukaan **valtiot eivät saa palauttaa henkilöä, jos on perusteltua uskoa, että henkilö voisi joutua epäinhimillisen tai ihmisarvoa alentavan kohtelun kohteeksi.** Uhan ei tarvitse suoraan tai epäsuorasti liittyä valtion viranomaisiin. Yleissopimuksessa todetaan, että ”osapuolten on pyrittävä kaikin keinoin edistämään uhrien sopeutumista uudelleen sen valtion yhteiskuntaan, johon heidät palautetaan”. Velvoite koskee kaikkia osapuolia (”each party”). Valtioiden tulee lisäksi ”havainnollisesti” (in an exemplifying manner) tiedottaa uhreille siitä, mistä he voivat palauttamisen jälkeen saada apua (ml. lainvalvontaviranomaiset, kansalaisjärjestöt, neuvontalakimiehet ja sosiaaliviranomaiset).

Yleissopimuksen täytäntöönpanoa sopijavaltioissa valvomaan asetettu itsenäinen asiantuntijaryhmä GRETA on yleisraportissaan kiinnittänyt sopijavaltioiden huomiota sopimuksenmukaisiin velvoitteisiin tunnistaa ihmiskaupan uhrit turvapaikanhakijoiden, pakolaisten ja maahanmuuttajien joukosta sekä tarjota heille apua ja suojelua. **GRETA on ollut erityisen huolissaan siitä, että kiristynyt turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka johtaa ihmiskaupan uhrien oikeuksien laiminlyömiseen ja siitä, että sopijavaltiot laitonta maahantuloa torjuessaan jättävät noudattamatta ihmisoikeusvelvoitteitaan ihmiskaupan uhreja kohtaan.** GRETA on viitannut UNHCR:n ohjeeseen (UNHCR: Guidelines on International Protection No. 7, 2006), jonka mukaan ihmiskauppa on vakava ihmisoikeusloukkaus, jonka voidaan yleensä arvioida täyttävän pakolaissopimuksen mukaisen vainon määritelmän. GRETA on katsonut, että kansainvälisen suojelun tarvetta arvioitaessa erityistä huomiota tulee kiinnittää uudelleen uhritumisen riskiin ja että jokaisen palautettavan uhrin osalta tulee tehdä yksilöllinen riskien arviointi palauttamiskieltojen (non-refoulement) vastaisen menettelyn ehkäisemiseksi (5th General Report on GRETA's Activities, 2015).

Kansainvälisen pakolaisoikeuden mukaan ihmiskaupan uhrit voisivat muodostaa sellaisen yhteiskunnallisen ryhmän, jolle valtiot voisivat myöntää kansainvälistä suojelua. **YK:n pakolaisrahasto on em. ihmiskauppaa koskevissa ohjeissaan todennut, että yksittäinenkin ihmiskaupan uhriksi joutumiskokemus voisi riittää kansainväli-**

sen suojelun perusteeksi, jos suojelulle on ihmiskaupan uhriksi joutumisesta johtuvia ”pakottavia syitä” (compelling reasons”) ja muut kansainvälisen suojelun edellytykset täyttyvät. Tällaisena pakottavana syynä voivat olla esimerkiksi hyväksikäyttökokemuksen julmuus ja kokemuksesta johtuvat edelleen jatkuvat psyykkiset seuraukset, jotka tekevät kotimaahan palaamisesta sietämättömän. Riski joutua uudelleen ihmiskaupan uhriksi tai kostotoimenpiteiden kohteeksi voivat myös täyttää vainon määritelmän. Yhteisöstä eristäminen tai muut suvun tai perheen taholta tulevat rangaistuksenluontoiset toimenpiteet voivat ohjeen mukaan lisätä uhrin riskiä joutua uudelleen ihmiskaupan uhriksi tai kostotoimenpiteiden kohteeksi ja voivat siten täyttää vainon määritelmän (UNHCR, 2006).

Kansainvälisen oikeuden mukaan ihmiskauppa on vakava ihmisoikeusloukkaus, ja valtioilla on ihmisoikeussopimusten osapuolena velvollisuus omalla toiminnallaan huolehtia siitä, että se ei itse omilla teoillaan tai tekemättä jättämisillään syyllisty ihmisoikeusloukkauksiin. Lisäksi valtion on taattava oikeuksien toteutuminen kaikille oikeuspiirissään oleville ihmisille varmistamalla, että myöskään ns. ei-valtiolliset toimijat eivät syyllisty näiden taattujen oikeuksien loukkaamiseen. Tämä niin sanottu kansainvälisessä oikeuskäytännössä vahvistettu suojeluvelvollisuus (engl. ”due diligence” -periaate) sisältää velvollisuuden estää yksityishenkilöiden tekemät loukkaukset, tutkia ne, rangaista niihin syyllistyneitä ja tarjota loukkausten uhreille asianmukainen korvaus kaltoin kohtelusta.

EIT on toistaiseksi tärkeimmässä ihmiskauppaa koskevassa ratkaisussaan *Rantsev v. Kypros ja Venäjä* (2010) katsonut, että valtioilla tulee olla sellainen lainsäädännöllinen ja käytännöllinen kehikko, että ihmisiä voidaan suojella joutumasta ihmiskaupan uhreiksi ja tapahtuneet ihmiskaupparikokset voidaan tutkia asianmukaisesti. Valtioilla on myös velvollisuus ehkäistä ihmiskauppaa. Vaikka ihmiskauppaa ei ole nimenomaisesti mainittu Euroopan ihmisoikeussopimuksessa, on EIT katsonut sen kuuluvan artiklan 4 soveltamisalaan. Artikla kieltää orjuuden ja pakkotyön.

Orjuuden kieltö on perustavanlaatuinen ja ehdoton ihmisoikeusnormi (jus cogens), joka kuuluu ihmisoikeuksien ydinalueeseen, eikä kieltoon voi tehdä rajoituksia edes kansallisessa hätätilassa. Orjuuden kieltö sisältyy moniin keskeisiin ihmisoikeusasiakirjoihin. Naiskauppa määritellään kansainvälisessä oikeudessa myös yhdeksi naisiin kohdistuvan väkivallan muodoksi ja rikokseksi ihmisyyttä vastaan. Kansainvälisten sopimusvalvontaelinten mukaan ihmiskauppa on epäinhimillistä ja ihmisarvoa alentavaa kohtelua.

sesti myönnetty oleskelulupa) ei sovelleta maahantulo-kieltoa edellyttäen, että tästä ei ole uhkaa yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai valtion turvallisuudelle. Direktiivissä huomautetaan myös, että jäsenvaltiot voivat yksittäistapauksissa lykätä tai peruuttaa kokonaan tai tilapäisesti maahantulokiellon humanitaarisista syistä.

7. SUOMEN LAINSÄÄDÄNTÖ JA SOVELTAMISKÄYTÄNTÖ

7.1 LAINSÄÄDÄNTÖ

Heinäkuussa 2015 astui voimaan lainmuutos, jolla muutettiin lakia kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (ns. vastaanottolaki, 746/2011). Lakiin lisättiin säännös ihmiskaupan uhrin varsinaisesta tunnistamisesta (38 §). Hallituksen esityksen (HE 266/2014) mukaan säännöksen tavoitteena on vastata Euroopan neuvoston (EN) ihmiskauppapyleissopimuksen tarkoittamaa virallista tunnistamista, joka on luonteeltaan niin sanottua esitunnistamista (34 ja 35 §, auttamisjärjestelmään ottaminen) vahvempi. **Lain mukaan auttamisjärjestelmään esitetty henkilö otetaan auttamisjärjestelmän asiakkaaksi, jos olosuhteiden perusteella arvioidaan, että kyseessä voi olla ihmiskaupparikoksen uhri ja hän on auttamistoimien tarpeessa.** Hallituksen esityksessä todetaan, että auttamisjärjestelmään pääsee matalalla kynnyksellä henkilön oman uskottavaksi arvioidun kertomuksen ja esityksessä esiin tuotujen seikkojen perusteella. Asiakkuus auttamisjärjestelmässä päättyy, kun tietyt laissa luetellut edellytykset täyttyvät (38 f §).

Varsinaista tunnistamista koskevan säännöksen mukaan ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmästä vastaava viranomainen, Joutsenon vastaanottokeskus, voi tunnistaa monialaista asiantuntijaryhmää kuultuaan ihmiskaupan uhrin esimerkiksi sellaisissa tapauksissa, joissa esitutkintaviranomainen tai syyttäjä on päättänyt olla käynnistämättä esitutkintaa Suomessa, mutta on perusteltua syytä katsoa, että auttamisjärjestelmään otettu henkilö on joutunut ihmiskaupan uhriksi ulkomailla. Maahanmuuttoviraston asettamassa asiantuntijaryhmässä tulee vastaanottokeskuksen johtajan lisäksi olla muun muassa poliisin, rajatarkastusviranomaisen ja Maahanmuuttoviraston edustajat. Säättämällä auttamisjärjestelmän roolista tunnistavana tahona tarkoituksena on ollut varmis-

taa, että kaikissa tapauksissa viranomainen tunnistaisi uhrin siten kuin EN:n ihmiskauppapyleissopimus edellyttää. Lainvalmistelun aikana avoimeksi jäi kysymys siitä, mitä varsinaisesta tunnistamisesta seuraa (tunnistamisen oikeusvaikutukset oleskelulupaprosessissa).

Ulkomaalaislakiin (301/2004) lisättiin vuonna 2006 erityinen oleskelulupaperuste ihmiskaupan uhrille. Lupa myönnetään lähtökohtaisesti tilapäisenä tutkinnallisista tai oikeuskäsittelyyn liittyvistä syistä. Olennaista luvan myöntämisessä on se, että viranomainen saa rikostorjunnan kannalta merkityksellisiä tietoja rikollisista, rikoksista ja rikoksen teko-olosuhteista ja että tietoa voidaan tehokkaasti hyödyntää rikostiedustelussa ja rikosten esitutkinnassa. **Pykälän 2 momentin mukaan oleskelulupa voitaisiin tietyin edellytyksin myöntää jatkuvana haavoittuvassa asemassa olevalle ihmiskaupan uhrille kokonaisharkinnan jälkeen.** Hallituksen esityksessä (HE 32/2006 vp) luetellut perusteet asettavat luvan myöntämisen edellytykset varsin korkealle. Ihmiskaupan uhrille voidaan myöntää oleskelulupa myös yksilöllisestä inhimillisestä syystä ulkomaalaislain 52 §:n perusteella. Ihmiskaupan uhrit voisivat saada myös kansainvälistä suojelua. Korkein hallinto-oikeus on vuonna 2014 antanut päätöksen, joka on valitettavasti rajannut ihmiskaupan uhrien mahdollisuuksia saada kansainvälistä suojelua (KKO:2014:112).

Vastaanottolain varsinaista tunnistamista koskevan säännöksen mukaan Maahanmuuttovirasto tunnistaa henkilön ihmiskaupan uhriksi myöntämällä tälle oleskeluluvan ulkomaalaislain 52 §:n 2 momentin nojalla. Kyseessä lainkohdassa säädetään oleskeluluvan myöntämisestä erityisen haavoittuvassa asemassa olevalle ihmiskaupan uhrille. Kyse on usein juuri ulkomailla ihmiskaupan uhriksi joutuneista henkilöistä, jotka ovat hakeneet Suomesta kansainvälistä suojelua. Maahanmuuttovirasto voi myöntää ihmiskaupan uhrille luvan myös muulla perusteella. Näissä tilanteissa uhrin kuitenkin ensisijaisesti tunnistaa esitutkintaviranomainen kun rikos on tapahtunut Suomessa ja auttamisjärjestelmä kun rikos on tapahtunut ulkomailla.

7.2. AUTTAMISJÄRJESTELMÄ JA OLESKELULUPAKÄYTÄNTÖ

7.2.1. AUTTAMISJÄRJESTELMÄ

Auttamisjärjestelmä on kehittynyt alkuvuosiin verrattuna huomattavasti. Olemassaolonsa aikana se on tarjonnut apua useille sadoille ihmiskaupan ja sen lähirikosten uhreille ja todistajille. Apu on ollut uhrien toipumisen ja rikosprosessin onnistumisen kannalta keskeistä.

Vuonna 2015 ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakkaaksi otettiin yhteensä 10 uutta nigerialaistaustaista ihmiskaupan uhria. Vuoden 2015 lopussa ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakkaista yli kolmasosa oli nigerialaistaustaisia seksuaalisesti hyväksikäytettyjä ihmiskaupan uhreja, ja heistä valtaosa oli naisia. Elokuun alkuun mennessä vuonna 2016 auttamisjärjestelmään on otettu 10 uutta seksuaalisesti hyväksikäytettyä nigerialaistaustaista ihmiskaupan uhria.

Kansallisena ihmiskaupparaportoitijana toimiva yhdenvertaisuusvaltuutettu (silloinen vähemmistövaltuutettu) kiinnitti vuonna 2014 eduskunnalle antamassaan raportissa huomiota auttamisjärjestelmään hakeutuneiden ja siihen päässeiden väliseen epäsuhtaan. Kaiken kaikkiaan auttamisjärjestelmään oli vuosina 2006-2014 (elokuu) hakenut yhteensä 405 henkilöä, joista 263 oli hyväksytty auttamisjärjestelmään (65 % hakijoista hyväksyttiin). Seksuaalisen hyväksikäytön uhriksi joutumisen vuoksi auttamisjärjestelmään oli hakenut yhteensä 148 henkilöä. Heistä 103 oli hyväksytty auttamisjärjestelmään (70 %). Kansallinen ihmiskaupparaportoitija piti raportissaan yllättävänä, että kielteisen päätöksensaaneiden hakijoiden osuus kokonaismäärästä oli näinkin suuri. Kansallinen ihmiskaupparaportoitija korosti, että auttaminen tulisi vahvemmin sitoa ihmiskaupan indikaattoreihin (viitteisiin) sekä hakijan avun tarpeeseen. Sitä myös muutettu vastaanottolaki ja sen esityöt valiokuntamietintöineen auttamisjärjestelmältä edellyttävät samoin kuin Suomea sitovat ylikansalliset veloitteet. Auttamisjärjestelmän kynnyksen tulee olla matalalla (Kansallinen ihmiskaupparaportoitija, 2014).

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään hakeutuneista nigerialaistaustaisista naisista suurin osa on joutunut ihmiskaupan uhriksi Italiassa. Osa naisista on joutunut hyväksikäytetyksi useissa Euroopan maissa ennen kuin he ovat päätyneet Suomeen. Heidän tarinansa ei poikkea yleiseurooppalaisesta kuvasta. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään hakeutuneet naiset kertovat olevansa matkan järjestäjille velkaa noin 40 000 euroa, osa huomattavasti enemmän. Heidät on pakotettu maksamaan velkaa takaisin myymällä seksiä. Naiset kertovat myös em. taikauskoon perustuvasta juju-valasta, jonka avulla heidät sidotaan seksuaaliseen hyväksikäyttöön useiksi vuosiksi. Monet kertovat myös vakavasta fyysisestä väkivallasta ja abortteihin pakottamisesta. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän henkilöstö epäilee, että ihmiskauppiat uhkailevat edelleen ainakin joi-takin auttamisjärjestelmän asiakkaita. Suomeen naiset ovat useimmiten päätyneet paettuaan hyväksikäyttäjään. **Kansallisen ihmiskaupparaportoitijan saamien tietojen mukaan jotkut auttamisjärjestelmän asiakkaat ovat joutuneet myymään seksiä myös Suomessa.**

Maahanmuuttovirastolla ei ole voimassa olevaa ohjetta siitä, miten ihmiskaupan uhriksi joutuminen huomioidaan turvapaikka- ja oleskelulupaprosessissa.

Elokuuhun 2016 mennessä ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä on tehnyt yhteensä 16 varsinaista tunnistamispäätöstä, joissa auttamisjärjestelmän asiakas on tunnistettu ihmiskaupan uhriksi. Ylivoimainen enemmistö näistä päätöksistä on koskenut nigerialaistaustaisia naisia, jotka ovat joutuneet seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan uhriksi jossakin muussa EU-maassa ennen Suomeen hakeutumistaan. Auttamisjärjestelmä on yhteistyössä monialaisen asiantuntijaryhmän kanssa katsonut, että henkilön joutumisesta ihmiskaupan uhriksi on ollut riittävä näyttö.

7.2.2. OLESKELULUPAKÄYTÄNTÖ

Maahanmuuttoviraston oleskelulupakäytäntö on kehittynyt alkuvuosiin nähden selvästi. Virasto on kehittynyt haavoittuvuuden arvioinnissa, eikä oleskelulupakäytäntö ole enää niin sidoksissa rikosprosessiin kuin alkuvaiheessa. Näyttää siltä, että Maahanmuuttoviraston kyky tunnistaa ihmiskauppaa on parantunut. Kehitettävää on kuitenkin edelleen. Maahanmuuttovirastolla ei ole voimassa olevaa ohjetta siitä, miten ihmiskaupan uhriksi joutuminen huomioidaan turvapaikka- ja oleskelulupaprosessissa.

Maahanmuuttovirasto antoi vuonna 2015 oleskeluluvan yhteensä kahdeksalle nigerialaistaustaiselle hakijalle, jotka ovat hakemuksessaan vedonneet seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvään ihmiskauppaan. Kuudelle hakijalle virasto myönsi ns. jatkuvan oleskeluluvan ihmiskaupan uhrina ulkomaalaislain 52 a §:n 2 momentin perusteella. Yhdelle hakijalle Maahanmuuttovirasto myönsi oleskeluluvan yksilöllisestä inhimillisestä syystä ja yhdelle työnteon perusteella. Vuoden 2015 aikana kansal-

lisen ihmiskaupparaporttoijan tietoon tuli yli 20 nigerialaistaustaista naispuolista hakijaa, jotka kansainvälistä suojelua tai oleskelulupaa koskevassa hakemuksessaan toivat esiin joutumisensa seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan uhriksi, mutta joille Maahanmuuttovirasto ei myöntänyt oleskelulupaa tai turvapaikkaa ja käännutti heidät maasta. Kansallisen ihmiskaupparaporttoijan tietojen mukaan osa heistä oli auttamisjärjestelmän asiakkaita, ja viisi heistä oli ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän varsinaisesti tunnistamia ihmiskaupan uhreja.

Alkuvuoden 2016 (heinäkuun loppu) aikana Maahanmuuttovirasto on antanut yhteensä 34 ihmiskauppaviitteistä päätöstä, joista 26 on koskenut nigerialaistaustaista seksuaalisesti hyväksikäytettyä naista. **Maahanmuuttoviraston ihmiskauppaviitteisistä päätöksistä yli ¾ on tänä vuonna koskenut nigerialaistaustaisia seksuaalisesti hyväksikäytettyjä naisia.** Viidelle hakijalle Maahanmuuttovirasto on myöntänyt jatkuvan oleskeluluvan ihmiskaupan uhriksi joutumisen vuoksi, neljälle oleskeluluvan yksilöllisestä inhimillisestä syystä ja yhdelle perhesiteen perusteella. Lisäksi Maahanmuuttovirasto on antanut yhdelle seksuaalisesti hyväksikäytetylle mieshakijalle turvapaikan seksuaalisen suuntautumisen vuoksi (yhteensä 11 lupaa). Kahdessa tapauksessa Helsingin hallinto-oikeus on valitusvaiheessa todennut, että Maahanmuuttoviraston on myönnettävä hakijalle oleskelulupa. Näissä päätöksissään hallinto-oikeus on ottanut huomioon lapsen edun, valittajan puutteellisen tukiverkoston Nigeriassa, äidin terveydentilasta saadun selvityksen sekä valittajan olosuhteet kokonaisuudessaan. Myönteisen päätöksen saaneiden joukossa on kaksi auttamisjärjestelmän varsinaisesti tunnistamaa ihmiskaupan uhria. Kielteisen päätöksen saaneiden joukossa on kolme auttamisjärjestelmän varsinaisesti tunnistamaa ihmiskaupan uhria.

Hakija oli lähtenyt kotimaastaan Nigeriasta 15-vuotiaana siinä luulossa, että hän pääsisi työskentelemään maatilalle. Italiaan päästyään ihmiskauppiat kertoivat tytön olevan heille velkaa 100 000 euroa. Väkivallalla uhkailemalla ja juju-valalla ihmiskauppiat sitoivat hakijan seksuaaliseen hyväksikäyttöön. Ihmiskauppiat hankkivat hakijalle uuden passin, johon väärennettiin syntymäaika hakijan alaikäisyyden peittelemiseksi. Hakija yritti paeta ihmiskauppiailta kolme kertaa, mutta joka kerta hänet tuotiin takaisin prostituutioon ja pahoinpideltiin. Hakija tuli useita kertoja raskaaksi, ja ihmiskauppiat pakottivat hänet joka kerta tekemään abortin. Noin kymmenen vuoden seksuaalisen hyväksikäytön jälkeen hakija oli tullut jälleen raskaaksi, ja hän kieltäytyi tekemästä aborttia. Hakija pääsi pake-

nemaan Suomeen erään pitkäaikaisen asiakkaansa avulla. Hakija haki kansainvälistä suojelua ja oleskelulupaa ihmiskaupan uhriksi. Hän kertoi muun muassa, ettei voi saada suojelua Nigerian viranomaisilta, koska ihmiskauppiat ovat kotoisin samasta kylästä kuin hän. Lisäksi hakija toi esiin sen, että hän oli 12-vuotiaana joutunut raiskauksen uhriksi, eivätkä viranomaiset olleet silloinkaan kyenneet häntä auttamaan tai suojelemaan. Maahanmuuttovirasto katsoi päätöksessään toisin. Päätöksen mukaan hakijan oli mahdollista saada suojelua Nigerian viranomaisilta. Hakija oli ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakas. Lääkärintoimien mukaan hakijalla oli diagnosoitu muun muassa vaikea-asteinen, psykoottinen masennustila ja kidutuksen kaltainen ja sekamuotoinen masennus ja ahdistustila. Lausunnon mukaan hakija oli fyysisesti ja psyykkisesti vaikeasti pahoinpidelty ja psyykkisen hoidon tarpeessa. Hallinto-oikeus katsoi päätöksessään, että hakijalle tuli myöntää oleskelulupa ihmiskaupan uhriksi joutumisen vuoksi. Perusteluina olivat valittajan terveydentila, puutteellinen tukiverkosto Nigeriassa ja valittajan olosuhteet kokonaisuudessaan. Maahanmuuttovirasto myönsi hakijalle ja hänen lapselleen oleskeluluvat ihmiskaupan uhriksi joutumisen vuoksi.

Niissä tapauksissa, joissa Maahanmuuttovirasto on myöntänyt hakijalle oleskeluluvan jollakin perusteella, **virasto on hyväksynyt hakijan kertomuksen ihmiskaupan uhriksi joutumisesta ja katsonut, että hakija on ollut erityisen haavoittuvassa asemassa turvaverkon, luku- ja kirjoitustaidon ja ammatillisen koulutuksen vähäisyyden/puutteen vuoksi sekä siitä syystä, että hakija on ollut yhden tai useamman lapsen yksinhuoltaja.** Joistakin päätöksistä ilmenee, että hakijan sukulaiset tai perheenjäsenet ovat olleet mukana hakijan värvämisessä ihmiskaupan uhriksi. Maahanmuuttovirasto on joissakin tapauksissa ottanut päätöksenteossa huomioon myös heikkoa psyykkistä ja/tai fyysistä terveyttä ilmentävät lääkärintoimien sekä äidin heikentyneen kyvyn huolehtia lastensa kasvusta ja kehityksestä. **Huomattavan usein Maahanmuuttovirasto on myöntänyt hakijalle jonkin oleskeluluvan vasta uusintahakemuksen (tai hakemusten) jälkeen.** Ensimmäisen päätöksen perusteella ei aina ole selvitetävissä niitä perusteita, miksi hakija on hakenut kansainvälistä suojelua tai oleskelulupaa. Oleskelulupaprosessi kestää tavallisesti useita vuosia.

Hakija kertoi joutuneensa seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan uhriksi Italiassa. Ihmiskauppias oli luvannut hakijalle työtä kaupassa, mutta Italiaan saavuttuaan hän joutui prostituutioon. Hakija yritti kieltäytyä, mutta ihmiskauppiat uhkailivat ja pahoinpitelivät hakijaa. Hakija sai ruokaa

vain, jos hän myi seksiä. Hakija yritti paeta ihmiskauppiaita, mutta joutui palaamaan seksuaaliseen hyväksikäyttöön, koska ihmiskauppiat olivat uhkailleet hakijan äitiä. Hakija kertoi olevansa ihmiskauppiaille velkaa 200 000 euroa. Hakija tuli raskaaksi ja synnytti lapsen. Muutaman kuukauden kuluttua ihmiskauppiat vaativat hakijaa palaamaan prostituutioon ja järjestö, jonka suojissa hakija oli saanut olla, edellytti, että hakija maksaa vuokraa asumisestaan järjestön tiloissa. Hakija tuli uudelleen raskaaksi. Hakija pakeni ihmiskauppiaita Suomeen, kun nuorempi lapsi oli muutaman vuoden ikäinen. Kun hakija yritti tavoitella äitiään, hänelle selvisi, että ihmiskauppiat olivat tappaneet hänen perheensä. Syynä oli ollut se, ettei hakija ollut enää Italiassa suorittamassa velkaansa takaisin ihmiskauppiaille. Ihmiskauppiat olivat uhkailleet hakijaa. Hakija oli ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakas, ja hänet oli varsinaisesti tunnistettu ihmiskaupan uhriksi. Maahanmuuttovirasto myönsi hakijalle oleskeluluvan ihmiskaupan uhrina ja hänen kahdelle lapselleen oleskeluluvan yksilöllisestä inhimillisestä syystä. Maahanmuuttovirasto katsoi, että hakija oli ihmiskaupan uhri ja kahden lapsen yksinhuoltaja, jolla ei ole kotimaassa turvaverkkoa. Lääkärintäytteen mukaan hakijan kohdalla täytyivät traumape-räisen stressihäiriön diagnostiset kriteerit. Hakijan katsottiin olevan erityisen haavoittuvassa asemassa.

Maahanmuuttovirasto on vuonna 2015 antanut oleskeluluvan noin 28 %:lle niistä hakijoista, jotka ovat väittäneet joutuneensa seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan uhriksi. Alkuvuonna 2016 osuus on jonkun verran kasvanut. Vuonna 2015 annetuista kielteisistä päätöksistä yli 60 %:ssa Maahanmuuttovirasto on siinä missä hyväksynyt tosiseikkana hakijan joutumisen ihmiskaupan uhriksi tai auttamisjärjestelmä on tunnistanut hänet ihmiskaupan uhriksi. Alkuvuonna 2016 puolesta kielteisistä päätöksistä Maahanmuuttovirasto on hyväksynyt hakijan kertomuksen ihmiskaupan uhriksi joutumisesta. Joissakin tapauksissa Maahanmuuttovirasto on ollut eri mieltä auttamisjärjestelmän kanssa, joka on tehnyt hakijasta varsinaisen tunnistamispäätöksen. Maahanmuuttovirasto ei ole uskonut henkilön joutuneen ihmiskaupan uhriksi. **Joissakin päätöksissä Maahanmuuttovirasto on todennut, ettei hakijaa ole pidettävä Suomessa ihmiskaupan uhrina, koska hakija ei ole joutunut hyväksikäytetyksi Suomessa, vaan jossakin toisessa EU-maassa.** Toisaalta joissakin tapauksissa Maahanmuuttovirasto on hyväksynyt hakijan kertomuksen ihmiskaupan uhriksi joutumisesta, vaikka ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä ei ole ottanut henkilöä auttamisjärjestelmän asiakkaaksi.

”Maahanmuuttovirasto totesi päätöksessään, että hyväksikäyttökemukset lisäävät riskiä joutua uudelleen ihmiskaupan uhriksi, mutta se katsoi, että hakijan on mahdollista saada apua Nigerian viranomaisilta.”

Hakija kertoi joutuneensa seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan uhriksi Italiassa. Hän oli ihmiskauppiaille velkaa 35 000 euroa. Hakija oli yrittänyt kieltäytyä myymästä seksiä, mutta hänet oli väkivallalla pakotettu prostituutioon. Hakija haki turvapaikkaa Italiasta ollessaan säilöönottoyksikössä, johon hänet oli viety maasta poistamista varten. Hakija oli jonkun aikaa saanut apua Italiassa eräältä järjestöltä, mutta apu oli lakannut, kun hakija oli tullut raskaaksi. Hakija joutui työttömänä ja rahattomana kadulle myymään seksiä. Siellä hakija kohtasi miehen, joka auttoi hänet Suomeen. Suomessa hakija haki kansainvälistä suojelua ja oleskelulupaa ihmiskaupan uhrina. Hakijaa esitettiin ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään, joka antoi hänelle kielteisen päätöksen siitä syystä, ettei se katsonut hakijan enää olevan parittajan vallassa. Auttamisjärjestelmä piti myös hakijan tarinaa ihmiskaupan uhriksi joutumisesta epäuskottavana, koska hakija ei ollut osannut uskottavasti kertoa matkareiteistään. Hakija valitti päätöksestä hallinto-oikeuteen, joka hylkäsi valituksen.

Maahanmuuttovirasto sitä vastoin uskoi hakijan joutuneen ihmiskaupan uhriksi. Maahanmuuttovirasto totesi päätöksessään, että hyväksikäyttökemukset lisäävät riskiä joutua uudelleen ihmiskaupan uhriksi, mutta se katsoi, että hakijan on mahdollista saada apua Nigerian viranomaisilta. Noin kaksi ja puoli vuotta myöhemmin hakijaa esitettiin uudelleen auttamisjärjestelmän asiakkaaksi, mutta auttamisjärjestelmä antoi hänelle jälleen kielteisen päätöksen tällä kertaa siitä syystä, että ihmiskaupan uhriksi joutumisesta oli kulunut runsaasti aikaa, eikä hakijalla ollut sen näkemyksen mukaan vaaraa joutua uudelleen ihmiskau-

pan uhriksi. Samoihin aikoihin hakija haki uudelleen kansainvälistä suojelua ja oleskelulupaa, mutta Maahanmuuttovirasto katsoi hakemuksen olevan ilmeisen perusteeton, koska hakija ei ollut kyennyt esittämään uusia perusteita hakemuksensa tueksi. Hakijan kertoman mukaan ihmiskauppiat olivat pahoinpidelleet hänen äitiään, minkä seurauksena äiti oli kuollut. Maahanmuuttovirasto ei uskonut, että hakijan äidin kuolema olisi liittynyt hakijan joutumiseen ihmiskaupan uhriksi. Viranomaisille oli käsittelyn aikana toimitettu useita lääkärintodistuksia, joista ilmeni, että hakijalla oli diagnosoitu vaikea masennustila ja trauma-peräinen stressihäiriö, jotka johtuivat seksuaalisen hyväksikäytön uhriksi joutumisesta. Lääkärintodistuksissa epäiltiin, että hakijalla oli mahdollisesti dysleksia ja heikkolajaisuutta, mikä asetti kyseenalaiseksi hänen kykynsä pärjätä ja minkä arvioitiin lisäävän hänen riskiään joutua hyväksikäytetyksi jatkossa.

Viranomaiset tekevät päätöksiä osin erilaisen tiedon pohjalta, mikä saattaa selittää päätösten vaihtelua. Maahanmuuttovirastolla voi olla enemmän tai vähemmän tietoa hakijasta kuin auttamisjärjestelmällä tapauksesta riippuen. Auttamisjärjestelmään pääsyn kynnyks on matalammalla kuin oleskeluluvan myöntämisen kynnyks. Auttamisjärjestelmän kynnyks näyttäisi kuitenkin asettuvan joissakin tapauksissa korkeammalle kuin laki ja sen esityöt edellyttävät. **Maahanmuuttoviraston päätösten pohjalta on vaikea tehdä johtopäätöstä siitä, milloin hakija saa oleskeluluvan ja milloin ei tai milloin hän saa oleskeluluvan ihmiskaupan uhrina ja milloin yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella. Lisäksi ihmiskaupan perusteella myönnettävän jatkuvan oleskeluluvan edellytystä "erityisen haavoittuvaa asemaa" sovelletaan suppeasti.** Monille ihmiskaupan uhreille myönnetään yksilöllinen inhimillinen lupa oletettavasti siitä syystä, että yksilöllisen inhimillisen lupaperusteiden edellytyksenä oleva "haavoittuva asema" näyttää täyttyvän helpommin.

Kielteisten päätösten perusteluissa Maahanmuuttovirasto on turvapaikkaperusteiden osalta arvioinut, että hakijat eivät ole olleet vaarassa joutua esimerkiksi epäinhimillisen tai ihmisarvoa loukkaavan kohtelun uhriksi Italiassa tai Nigeriassa. Maahanmuuttovirasto ei ole pitänyt heidän paluutaan Nigeriaan mahdollisena maassa vallitsevan huonon turvallisuustilanteen vuoksi. Maahanmuuttovirasto on katsonut, että ihmiskauppa ja seksuaalinen väkivalta ovat vainoksi katsottavia tekoja, mutta hakija ei tarvitse kansainvälistä suojelua siitä syystä, ettei Maahanmuuttovirasto pidä hakijan pelkoa joutua uudelleen ihmiskaupan uhriksi objektiivisesti perusteltuna. Maahanmuuttovirasto on vedonnut useasti myös siihen, että hakija voi turvautua kotimaansa viranomaisiin tai asettua kotimaassaan asumaan jollekin muulle alueelle kuin kotiseudulleen.

On vaikea tehdä johtopäätöstä siitä, milloin hakija saa oleskeluluvan ja milloin ei tai milloin hän saa oleskeluluvan ihmiskaupan uhrina ja milloin yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella.

Hakija kertoi, että hänelle oli luvattu töitä lastenhoitajana Italiassa, mutta hän joutuikin maahan saavuttuaan kahdeksitoista vuodeksi prostituutioon. Ihmiskauppiain mukaan hakija oli velkaa 60 000 euroa. Hakijaa pahoinpideltiin, jos hän ei suostunut myymään seksiä ja kun hän tuli raskaaksi. Hakija myös raiskattiin. Hakija oli hakenut Italiasta turvapaikkaa, mutta hänelle ei ollut sitä myönnetty. Hakijalla oli Italiassa väliaikainen oleskelulupa. Hakija pakeni lasten kanssa Suomeen, jossa hän haki turvapaikkaa ja oleskelulupaa ihmiskaupan uhrina. Hakijalla oli kaksi lasta. Maahanmuuttovirasto teki hakijalle käännätyspäätöksen Dublin-asetuksen perusteella. Hakija oli ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakas. Maahanmuuttovirasto antoi hakijalle oleskeluluvan ihmiskaupan uhriksi joutumisen vuoksi ja hakijan lapsille oleskeluluvat yksilöllisestä inhimillisestä syystä uuden hakemuksen perusteella. Maahanmuuttovirasto katsoi, että hakija oli erityisen haavoittuvassa asemassa, koska oli joutunut ihmiskaupan uhriksi, oli nuori yksinhuoltajaäiti, hänellä ei ollut koulutusta tai ammattia, eikä hakijalla ollut turvaverkkoa Italiassa. Valtaosa em. seikoista hakijan tilanteesta ilmeni vasta Maahanmuuttoviraston uudesta päätöksestä. Joko nämä seikat eivät tulleet puhuttelussa esiin tai niitä ei kirjattu päätökseen.

Oleskelulupahakemusten harkinnassa Maahanmuuttovirasto on sinällään ottanut huomioon ihmiskaupan uhrien heikon psyykkisen tilan, josta on usein ollut saatavilla lääkärintodistus, jossa on todettu yhteys psyykkisten oireiden ja seksuaalisen hyväksikäytön/väkivallan välillä. Maahanmuuttovirasto on päätöksissään huomioinut

myös sen, että nämä naiset ovat usein yhden tai useamman lapsen yksihuoltajia. Lapset ovat yleensä olleet vauvoja tai korkeintaan muutaman vuoden ikäisiä pikkulapsia. **Virasto on kuitenkin yleensä todennut, että hakijat voivat tarvittaessa kääntyä Nigerian viranomaisten puoleen yksityishenkilöiden taholta tulevaa uhkaa vastaan (NAPTIP, National Agency for the Prohibition of Traffic in Persons and Other Related Matters), eivätkä he ole erityisen haavoittuvassa asemassa Nigeriassa, koska heillä on ollut kotimaassa perheenjäsenistä koostuva tukiverkko. Maahanmuuttovirasto on antanut merkitystä myös sille, ettei ihmiskaupparikoksesta ole Suomessa meneillään esitutkintaa tai tuomioistuinkäsittelyä.**

Hakija oli maatilatöissä, kun hänen työnantajansa lupasi järjestää hakijan perheineen Eurooppaan. Matkalla hakijan vauva ja poikaystävä kuolivat. Italiassa hakija tapasi naisen, joka pakotti hakijan prostituutioon mustalla magialla uhkailemalla ja 30 000 euron tekaistulla velalla.

Hakija pääsi jonkun ajan kuluttua pakenemaan ihmiskauppiasta. Hakija sai apua tapaamaltaan nunnalta ja pääsi siivoustyöhön, jota tekemällä hakija ansaitsi rahat matkalippuun Suomeen. Hakija haki Suomesta kansainvälistä suojelua ja oleskelulupaa yksilöllisestä inhimillisestä syystä. Hakija oli kahden lapsen yksihuoltaja. Maahanmuuttovirasto ei myöntänyt halijalle kumpaakaan ja päätti kääntää hakijan joko Nigeriaan tai Italiaan. Hallinto-oikeus hylkäsi hakijan valituksen, eikä Korkein hallinto-oikeus myöntänyt asiassa valituslupaa. Hakijaa ei hyväksytty ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään. Hakija haki uudelleen kansainvälistä suojelua ja oleskelulupaa. Maahanmuuttovirasto ei myöntänyt hakijalle oleskelulupaa ja jätti kansainvälistä suojelua koskevilta osin hakemuksen tutkimatta. Pääasiallisena perusteluna oli se, ettei asiassa ollut ilmennyt uusia perusteita. Hallinto-oikeus kumosi Maahanmuuttoviraston päätöksen ja palautti asian virastolle uudelleen käsiteltäväksi asiassa ilmenneiden lisäselvitysten vuoksi. Muutaman kuukauden jälkeen järjestetyssä uudessa turvapaikkapuhuttelussa hakija toi esiin sen, että hän oli havainnut olevansa lesbo ja että palauttaminen Nigeriaan olisi hakijalle turvallisuusriski. Hakija oli tällä välin otettu ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään. Hakija kärsi vakavista mielenterveysongelmista ja hänen lapsensa oli otettu huostaan. Maahanmuuttovirasto ei hyväksynyt tosi-seikaksi sitä, että hakija olisi lesbo. Maahanmuuttovirasto ei pitänyt uskottavana sitä, että hakija olisi voinut vaihtaa seksuaalista identiteettiään. Maahanmuuttovirasto kuitenkin myönsi hakijalle oleskeluluvan yksilöllisestä inhimillisestä syystä. Perusteluna olivat lapsen etu ja perheen haavoittuva asema Nigeriassa.

Maahanmuuttovirasto on kertonut, että ihmiskaupan

mahdollisuus otetaan huomioon kaikissa turvapaikkatapauksissa. Jos merkkejä ihmiskaupasta ilmenee, ne tutkitaan ennakoivasti ilman, että hakijan on itse tunnistettava itseään uhriksi. Maahanmuuttovirasto on kertonut kiinnittävänsä erityistä huomiota Afrikan maista, erityisesti muun muassa Nigeriasta tuleviin naisiin ihmiskaupan tunnistamiseksi. **Maahanmuuttovirasto on myös raportoinut, ettei Suomi tee Dublin-asetuksen mu-kaista siirtoa, jos henkilön epäillä olevan ihmiskaupan uhri.** Näin toimitaan joko tapauskohtaisesti tai kansallisesa lainsäädännössä esitettyjen erityisten syiden perusteella. Suomi on myös raportoinut, että tapauksissa, joissa on määritetty, että hakijan turvapaikkahakemuksesta on vastuussa toinen jäsenvaltio, ja jos hakijaa epäillään ihmiskaupan uhriksi, Suomi ohjaa hakijan edelleen välittömästi rikoksen tutkinnasta vastuussa olevan toimijan luo (Euroopan muuttoliikeverkosto: Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen turvapaikka- ja palauttamisprosesseissa, 2014).

Tosiasiasa Suomi kääntää ihmiskaupan uhreja, eikä raportioijalla ole tietoa siitä, että Suomi olisi tosiasiasa ohjannut maasta käännetyt ihmiskaupan uhrit vastaanottavan maan esitutkintaviranomaisten tai minkään muunkaan viranomaisen tai kansalaisjärjestön luo. Dublin-asetuksen soveltamistilanteissa Maahanmuuttovirasto on päätöksissään todennut, että maa, johon hakija käännetään, on EU:n jäsenvaltiona sitoutunut luomaan ihmiskaupan uhreja auttavan ja suojelevan järjestelmän. Päätöksissä viitataan myös ns. Palermon ihmiskauppalisäpöytäkirjaan ja EN:n ihmiskauppaleyssopimukseen. Päätöksissä katsotaan, että hakija voi hakeutua avun ja suojelun piiriin kyseisessä maassa. Ihmiskaupan uhriksi joutuminen kyseisessä maassa, hakijan asema yksihuoltajana tai heikko psyykkinen terveys eivät Maahanmuuttoviraston mukaan ole sellaisia pakottavia humanitaarisia perusteita, jonka nojalla palauttaminen kyseiseen maahan voitaisiin katsoa aiheuttavan hakijalle ja hänen lapselleen epäinhimillisen tai halventavan kohtelun vaaran. **Maahanmuuttovirasto katsoo, ettei se tai mikään muukaan viranomainen ole velvollinen seuraamaan toisen valtion kansalaisia ulkomailla. Muutoin viranomainen rikkoisi yksilön oikeusturvaa (Maahanmuuttoviraston tiedote 18.8.2016).**

Hakija kertoi hänen äitipuolensa lähettäneen hänet Italiaan, jossa hän joutui seksuaalisesti hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan uhriksi seitsemän vuoden ajaksi. Hakija oli ihmiskauppiaille velkaa 60 000 euroa, jota hän oli seksiä myymällä saanut vähennettyä 35 000 eurolla. Hakijaa oli pahoinpidelty. Hakija oli hakenut Italiassa turvapaikkaa, mutta hänelle ei ollut sitä myönnetty. Hakija tuli raskaaksi ja ihmiskauppias uhkasi myydä hakijan lapsen velkojen kattamiseksi. Hakija pakeni ihmiskauppiasta Suomeen, jossa hän synnytti lapsensa. Hakija haki Suomesta kansainvälistä suojelua ja oleskelulupaa ihmiskaupan uhrina. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä otti hakijan asiakkaakseen, ja tunnisti hänet myöhemmin varsinaisesti ihmiskaupan uhriksi. Hakijalla ei ollut toistuvista yrityksistä huolimatta saanut yhteyttä lapsensa isään. Maahanmuuttovirasto ei antanut hakijalle oleskelulupaa ja jätti kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimatta. Hakija käännyttiin Italiaan Dublin-asetuksen perusteella. Maahanmuuttovirasto katsoi, että Italia oli vastuussa hakijan turvapaikkahakemuksen käsittelystä ja että hakija voi saada apua myös Italiassa. Hakija päätyi käännytyksen jälkeen asumaan lapsensa kanssa kadulle, ja hänen seksuaalinen hyväksikäyttönsä jatkuu.

Lapsen edun arviointi päätöksenteossa on vähäistä ja monissa tapauksissa suorastaan puutteellista. Vanheman tosiasiallista kykyä huolehtia lapsen kasvusta ja kehityksestä tai elämisen perusedellytyksistä (asunto, ravitsemus, terveydenhuolto, koulunkäynti) ei arvioida, eikä käännytystilanteissa mikään viranomainen pyri varmistamaan, että tarvittavat palvelut olisivat kohdemaassa tosiasiaa uhrin ja tämän lasten saatavilla. Myös Pakolaisneuvonnan vuonna 2015 julkaisemassa selvityksessä nousivat esiin ihmiskaupan uhreiksi joutuneet yksinhuoltajat, joille tehdään Dublin-käännytyspäätöksiä toisiin EU-maihin. Erityisesti Italiaan käännytyillä oli selvityksen perusteella iso riski päätyä asianmukaisten vastaanotto-olosuhteiden sijaan kadulle ja ihmiskaupan uhriksi (Pakolaisneuvonta, 2014). Lastensuojeluviranomaiset eivät ole päätöksenteossa mukana arvioimassa lapsen asemaa ja etua.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) vuonna 2014 antaman Tarakhel v. Sveitsi -tuomion mukaan lapsiperheitä ei saa käännyttää Italiaan ellei sieltä saada yksilöityä tietoa perheen vastaanotto-olosuhteista. Tämän jälkeenkin lapsiperheet ovat joutuneet hakemaan käännytyksen täytäntöönpanokieltoa EIT:sta, kun kansalliset tuomioistuimet Suomessa eivät ole pysäyttäneet käännytyksiä.

Lapsen edun arviointi päätöksenteossa on vähäistä ja monissa tapauksissa suorastaan puutteellista.

Joistakin päätöksistä ilmenee, että hakija on tuonut esiin joutumisensa ihmiskaupan uhriksi, mutta Maahanmuuttovirasto ei ole ohjannut henkilöä ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään, vaan on päättänyt olla myöntämättä hakijalle turvapaikkaa tai oleskelulupaa ja käännyttää hänet maasta. Vaikuttaa siltä, että auttamisjärjestelmään hakeutumatta jättämisestä on oleskeluprosessissa pidetty hakijaa vastaan puhuvana seikkana. Kansallisen ihmiskaupparaportoin tietoon on myös saatettu, että jotkut ihmiskaupan uhrit ovat joutuneet uudelleen seksuaalisesti hyväksikäytetyksi maassa, johon heidät on Suomesta käännytetty. Vuonna 2015 maasta käännyttiin kolme ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakasta. Alkuvuonna 2016 maasta on toistaiseksi käännytetty yksi ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakas.

Maasta käännytyille ihmiskaupan uhreille määrätään lisäksi pääsääntöisesti kahden vuoden maahantulokielto.

8. JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

Nigerialaistaustaisten seksuaalisesti hyväksikäytettyjen ihmiskaupan uhrien määrä Euroopassa näyttää olevan kasvussa. Myös Suomessa huomattavan suuri osuus ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakkaista on nigerialaistaustaisia seksuaalisesti hyväksikäytettyjä naisia. Auttamisjärjestelmän tähän mennessä tekemistä varsinaisista tunnistamispäätöksistä valtaosa on koskenut nigerialaistaustaisia seksuaalisesti hyväksikäytettyjä naisia. Maahanmuuttoviraston ihmiskauppaviitteisistä

päätöksistä yhä suurempi osuus koskee nigerialaistaustaisia naisia, jotka ovat joutuneet seksuaalisesti hyväksikäytetyiksi Italiassa. Jos he ovat hakeneet turvapaikkaa Italiassa, heidät lähtökohtaisesti käännetään Italiaan Dublin-asetuksen perusteella turvapaikkahakemuksen käsittelyä varten.

Ihmiskauppa on vakava ihmisoikeusloukkaus, joka loukkaa yksilön ihmisarvoa ja henkilökohtaista koskemattomuutta. Kansainvälisoikeudellisesti valtion velvollisuus ehkäistä ihmiskauppaa, auttaa ja suojella ihmiskaupan uhreja ja tutkia ihmiskaupparikokset on osa orjuuden ja pakkotyön kiellon toimeenpanoa. Orjuuden kieltä on perustavanlaatuinen ja ehdoton ihmisoikeusnormi (jus cogens), joka kuuluu ihmisoikeuksien ydinalueeseen. Naiskauppa määritellään kansainvälisessä oikeudessa yhdeksi naisiin kohdistuvan väkivallan muodoksi ja rikokseksi ihmisyyttä vastaan. Kansainvälisten sopimusvalvontaelinten mukaan ihmiskauppa on epäinhimillistä ja ihmisarvoa alentavaa kohtelua.

Kansainvälinen yhteisö on hyväksynyt, että ihmiskaupan uhrit ovat erityinen ihmisryhmä, joilla on erityisiä valtion suojeluvastuulla olevia oikeuksia myös ulkomaalaisoikeudellisesta asemasta riippumatta. Suomi on syyskuussa 2012 saattanut voimaan Euroopan neuvoston ihmiskauppayleissopimuksen, joka on keskeisin kansainvälisoikeudellinen asiakirja ihmiskaupan torjunnan saralla. Yleissopimus velvoittaa sopijavaltioita auttamaan ja suojelemaan kaikkia alueellaan oleskelevia ihmiskaupan uhreja (ihmisoikeuksien alueellinen ulottuvuus), pidättäytymään uhrien maasta poistamisesta ennen tunnistamisprosessin loppuun saattamista, myöntämään uhreille oleskelulupa tietyissä tilanteissa ja ehkäisemään uudelleen uhriutumista mm. käännystilanteissa. Sopimus on Suomessa voimassa laintasoisena säädöksenä.

Ulkomaalaislakiin on vuonna 2006 lisätty erityinen säännös ihmiskaupan uhreille myönnettävästä oleskeluluvasta. **Ulkomaalaislain mukaan se, että henkilö on ihmiskaupan uhri, ei riitä oleskeluluvan perusteeksi. Ihmiskaupan uhreille myönnettävän luvan osalta laki edellyttää, että henkilön maassa oleskelu on tarpeen tutkinnallisista tai oikeuskäsittelyyn liittyvistä syistä (tilapäinen) tai hän on "erityisen haavoittuvassa asemassa" (jatkuva).**

Selvityksen kohderyhmän, nigerialaistaustaisten seksuaalisesti hyväksikäytettyjen naisten, kohdalla tilapäinen oleskelulupaperuste tulee harvoin kyseeseen, koska esitutkintaviranomaiset eivät pääsääntöisesti tutki näitä Suomen ulkopuolella tapahtuneita ihmiskaupparikoksia.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija toteaa ulkomaalaislain soveltamiskäytännön olevan osin ennakoimatonta ja epäyhdenvertaista.

Hakijan tulee olla "erityisen haavoittuvassa asemassa" saadakseen jatkuvaperusteinen oleskelulupa ihmiskaupan uhrina. Ihmiskaupan uhrit voivat käytännössä saada oleskeluluvan yksilöllisestä inhimillisestä syystä. Perusteena on tällöin hakijan "haavoittuva asema" (kokonaisarviointi).

ULKOMAALAISLAIN SOVELTAMISKÄYTÄNTÖ. Maahanmuuttoviraston ihmiskaupparaportteihin päätöksiä koskevan selvityksensä perusteella kansallinen ihmiskaupparaportoiija toteaa ulkomaalaislain soveltamiskäytännön olevan osin ennakoimatonta ja epäyhdenvertaista. Päätösten pohjalta on vaikea tehdä johtopäätöstä siitä, milloin hakija saa oleskeluluvan ja milloin ei tai milloin hän saa oleskeluluvan ihmiskaupan uhrina ja milloin yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella. **Ulkomaalaislain soveltamiskäytäntö herättää kysymyksiä hyvän hallinnon mukaisuudesta.** Ennakoimattomuutta ja epäyhdenvertaista soveltamiskäytäntöä saattaa osin selittää se, ettei Maahanmuuttovirastolla ole voimassa olevaa ohjetta, jolla se linjaisi ihmiskaupan uhrien kansainvälistä suojelua ja oleskelulupaa koskevien hakemusten käsittelyä virastossa.

Lain ja sen esitöiden mukaan jatkuvaperusteisen oleskeluluvan myöntämisen edellytys "erityisen haavoittuva asema" on vaativa ja Maahanmuuttovirasto näyttäisi lisäksi soveltavan edellytystä suppeasti. Näyttää siltä, että ainakin täydellinen tukiverkoston puute kotimaassa ja uhrin omaisten osallistuminen ihmiskaupparikoksen tekemiseen ovat sellaisia seikkoja, jotka perustelevat oleskeluluvan myöntämistä.

Joissakin tapauksissa näyttää siltä, että ihmiskaupan uhrin on helpompi saada oleskelulupa yksilöllisestä inhi-

millisestä syystä kuin ihmiskaupan uhrina. Tämä saattaa ainakin osittain johtua yksilöllisen inhimillisen lupaperusteen astetta lievemmästä edellytyksestä ”haavoittuva asema”. Joissakin tapauksissa yksilöllisen oleskeluluvan perusteena käytetään ihmiskaupan aiheuttamia psyykkisiä seurauksia ja vaikutuksia terveyteen. Tämä lisää epätietoisuutta siitä, millaisissa tilanteissa mikäkin lupa tulee kyseeseen ja mitkä seikat ovat olennaisia arvioitaessa kunkin oleskelulupaperusteen edellytyksiä.

Ihmiskaupan uhrien tilanteen arviointi on osin puutteellista tai vähintäänkin epä johdonmukaista. Ihmiskaupan kannalta keskeisiä tekijöitä, kuten hyväksikäytön vakavuutta, kestoja, yksilöllisiä seurauksia ja uhrin tosiasialista kykyä ja mahdollisuuksia huolehtia lastensa kasvusta ja kehityksestä, ei arvioida riittävästi oleskelulupapäätösten perusteluissa.

Ihmiskauppailmiöstä ja ihmiskaupan aiheuttamista yksilöllisistä seurauksista ja vaikutuksista tai uudelleen uhriutumisen riskeistä tehtyä tutkimusta hyödynnetään päätöksenteossa heikosti. Tutkimuksen merkitystä ja sovellettavuutta yksittäisten hakijoiden kohdalla suhteessa esimerkiksi heidän saamiinsa diagnooseihin ei tehdä.

KANSAINVÄLISET IHMISOIKEUSVELVOITTEET. Suomen on toteutettava ja taettava oikeuspiirissään olevien ihmiskaupan uhrien ihmisoikeudet kasainvälisen ihmisoikeussäännösten mukaisesti. Maahanmuuttoviraston päätösten perusteluista huomattavan suuri osa omistetaan kuitenkin sille, mitä muut maat voivat tehdä hakijan hyväksi. Vähemmälle näyttää jäävän Suomen kansainvälisoikeudellisen vastuun puntarointi yksittäisten hakijoiden kohdalla. **Päätöksissä ei toisin sanoen arvioida, mitä kansainväliset ihmisoikeussopimukset Suomelta ihmiskaupan uhrien suhteen edellyttävät ja mitä Suomi aikoo tehdä kansainvälisten sopimusvelvoitteidensa täyttämiseksi yksittäisten hakijoiden kohdalla.**

Ulkomaalaislain soveltamiskäytäntö asettaa kyseenalaiseksi sen, millä tavoin Maahanmuuttovirasto noudattaa viranomaisia velvoittavaa perusoikeusmyönneistä ja ihmisoikeusystävällistä laintulkintaohjetta. Kyseeseen tulevat vähintäänkin velvoite auttaa ja suojella kaikkia Suomen valtion alueella oleskelevia ihmiskaupan uhreja, kielto kääntää henkilö maasta ennen kuin varsinaisen tunnistamisen menettely on saatettu loppuun ja velvoite ehkäistä uudelleen uhriutumista.

IHMISKAUPAN UUSIUTUMISEN EHKÄISEMINEN. Vaikka Suomella ei ole velvoitetta myöntää ihmiskaupan uhreille oleskelulupaa kaikissa tilanteissa, on Suomen kansainvälisten ihmisoikeussopimusten osapuolena pyrittävä aktiivisin toimenpitein ehkäisemään ihmiskaupan uhrien

Suomi näyttää vähintäänkin tältä osin laiminlyövänsä sitovia kansainvälisoikeudellisia ihmisoikeusvelvoitteitaan suhteessa ihmiskaupan uhreihin.

uudelleen uhriutumista ja edistämään heidän sopeutumistaan vastaanottavan valtion yhteiskuntaan käännytys tilanteissa (EN-sopimus art. 16). **Maahanmuuttoviraston viimeaikaisten lausuntojen perusteella näyttää siltä, että Suomi suhtautuu suorastaan välinpitämättömästi siihen, millaisiin olosuhteisiin maasta käännyttävät ihmiskaupan uhrin joutuvat.**

Olosuhteita ja niiden aiheuttamaa uudelleen uhriutumisen riskiä tai lapsen etua ei näytetä arvioitavan sellaisella yksilöllisellä tasolla, joka mahdollistaisi käytännössä sen arvion tekemisen, voiko hakijaa ja hänen lapsiaan ylipäättään kääntää maasta kansainvälisen ihmisoikeussäännösten mukaisesti. Suomi ei myöskään käytännössä riittävässä määrin huolehdi siitä, että hakija lapsineen ohjattaisiin käännytystilanteissa tarvittavan avun ja tuen piiriin vastaanottavassa maassa. Suomi näyttää vähintäänkin tältä osin laiminlyövänsä sitovia kansainvälisoikeudellisia ihmisoikeusvelvoitteitaan suhteessa ihmiskaupan uhreihin.

VARSINAISEN TUNNISTAMISEN OIKEUSVAIKUTUKSET. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija kiinnittää huomiota siihen, että ihmiskaupan uhrien tunnistamista ja auttamista koskevaan lakiin vuosi sitten lisätyllä varsinaisella tunnistamisella ei ole oikeusvaikutuksia oleskelulupaprosessissa. Varsinaista tunnistamista koskevan säännöksen tavoitteena on vastata ihmiskauppayleissopimuksen tarkoittamaa virallista tunnistamista. Auttamisjärjestelmän asiakkuus tunnistamisen jälkeenkin jatkuu, mutta tosiasiaa vain siihen saakka, kun kielteisen oleskelulupapäätöksen saanut hakija käännytetään maasta. **Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakkaita ja ihmiskaupan uhreiksi auttamisjärjestelmän varsinaisesti tunnistamia**

ihmiskaupan uhreja käännytetään maasta.

Menettely saattaa käytännössä johtaa ajan mittaan siihen, etteivät ihmiskaupan uhrit enää kerro viranomaisille hyväksikäyttökokemuksistaan ja hakeudu auttamisjärjestelmään. **Tämä puolestaan asettaa kyseenalaiseksi ihmiskaupan vastaisen toiminnan mielekkyyden ja vaikeuttaa viranomaisten työtä, kun ne eivät ole enää selvillä ilmiöstä ja sen kehityksestä.** Koska vastuu ihmiskaupan uhrien auttamisesta ja suojelemisesta on valtiolla, on ongelmallista, jos ihmiskaupan uhrit jäävät heikosti resursoitujen, joskin ammattitaitoisten, kansalaisjärjestöjen autettaviksi. Ihmiskaupan piiloutuminen vaikeuttaa myös rikostorjuntaa ja ihmiskaupan ehkäisemistä.

LAINMUUTOSTARPEET. Kansallisen ihmiskaupparaportoijan tietoon saatettu oleskelulupakäytäntö antaa aiheen myös kysyä, tulisiko lakia muuttaa. Lupaperuste ihmiskaupan uhreille lisättiin ulkomaalaislakiin vuonna 2006. Sen jälkeen ihmiskauppa on ilmiönä muuttunut ja tietoa ihmiskaupasta on saatu lisää. Vuonna 2006 vain yksi ihmiskauppatapaus oli käsitelty tuomioistuimessa, eikä ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää ollut olemassa. **Ihmiskauppailmiön muutos ja lisääntynyt tieto ihmiskaupasta eivät näy laissa tai sen esitöissä.**

Lisäksi on kysyttävä, onko ”erityisen haavoittuvan aseman -edellytys” liian korkea siihen nähden, kuinka vakava ja yksilölle vahingollisesta rikollisesta toiminnasta jo itsessään ihmiskaupassa on kyse. Edellytys asettuu erikoiseen valoon myös, kun sitä verrataan yksilöllisen inhimillisen lupaperusteen vähemmän vaativaan ”haavoittuva asema -edellytykseen”.

Kansallisen
ihmiskaupparaportoijan
suositukset
takakannessa

Kansallisen ihmiskaupparaportoin SUOSITUKSET



1. Suomi edistää Euroopan unionissa yhteistä ratkaisua nigerialaistaustaisten seksuaalisesti hyväksikäytettyjen naisten ihmiskauppaan.

2. Ulkomaalaislakia (301/2004) ihmiskaupan uhrin oleskeluluvasta muutetaan niin, että ”haavoittuva asema” riittää jatkuvan luvan myöntämisen perusteeksi. Edellytyksen arvioinnissa keskitytään ihmiskaupan ja uhriksi joutumisen näkökulmasta olennaisiin seikkoihin. Näitä seikkoja ovat esimerkiksi hyväksikäyttökokemusten vakavuus ja pitkäkestoisuus, avun tarve (kuten psyykinen oirehdinta), muu henkilökohtainen tilanne (kuten velan olemassaolo ja yksinhuoltajuus) sekä hakijan tosiasiallinen kyky ja mahdollisuus huolehtia käännystilanteessa itsestään ja lapsistaan ilman vaaraa uudelleen uhriksi joutumisesta.

3. Varsinaisen tunnistamisen oikeusvaikutuksista oleskelulupaprosessissa säädetään laissa kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (746/2011). Vaikka kaikille varsinaisesti tunnistetuille ihmiskaupan uhreille ei lain mukaan myönnettäisi oleskelulupaa, tunnistaminen otetaan huomioon oikeudellisessa arvioissa ja oleskeluluvan perusteita arvioitaessa. Sillä, että viranomaiset ovat virallisessa, lainmukaisessa menettelyssä tunnistanee hakijan ihmiskaupan uhriksi, on oikeudellista merkitystä myös käännyspäätöstä tehtäessä.

4. Maahanmuuttovirasto laatii ohjeen ihmiskaupan uhrien kansainvälistä suojelua ja oleskelulupaa koskevien hakemusten käsittelystä. Ohje laaditaan niin, että se vastaa Suomea sitovia kansainvälisoikeudellisia ihmisoikeussopimuksia ja on linjassa perusoikeusmyönteisen ja ihmisoikeusystävällisen laintukintaohjeen kanssa. Ohjeesta annetaan säännöllisesti koulutusta viraston henkilöstölle, ja sen toteutumista seurataan. Kansallinen ihmiskaupparaportoi tarjoo asian-
tuntemuksensa Maahanmuuttoviraston käyttöön.

5. Maahanmuuttoviraston päätöksenteon faktapohjaa kohennetaan. Päätöksenteon pe-

rustana käytetään tutkimustietoa hyväksikäytön seurauksista ja vaikutuksista ihmiskaupan uhrien terveyteen ja uudelleen uhriksi joutumisen riskitekijöistä. Hakijoiden uskottavuusarvioinnissa huomioidaan seksuaalista väkivaltaa kohdanneiden henkilöiden lukuisissa tutkimuksissa todennetut vaikeudet kertoa traumaattisista kokemuksista tai muistaa niitä yksityiskohtaisesti ja oikeassa tapahtumajärjestyksessä.

6. Dublin-asetuksen soveltamistilanteissa ihmiskaupan uhrien kansainvälistä suojelua ja oleskelulupaa koskevat hakemukset otetaan ai-neelliseen käsittelyyn Suomessa.

7. Käännystilanteissa ihmiskaupan uhreista tehdään yksilöllinen riskiarviointi ja konkreettisin toimenpitein pyritään varmistumaan siitä, että hakija ja hänen lapsensa saavat tosiasiallisesti apua vastaanottavassa valtiossa. Huomioon otetaan erityisesti se, että tutkimustiedon mukaan pakkopalautus altistaa ihmiskaupan uusiutumiseen.

8. Henkilöä ei käännytetä tai palauteta, mikäli käännystystä ei voida tehdä varmistumatta siitä, ettei henkilö joudu epäinhimillisiin tai ihmisarvoa loukkaaviin olosuhteisiin. Arvioinnissa kiinnitetään erityistä huomiota lapsen etuun.

9. Maahanmuuttovirasto pidättäytyy maahantulokiellon määräämisestä ihmiskaupan uhreiksi tunnistetuille henkilöille.

10. Maahanmuuttovirasto ohjaa hakijan ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään aina, kun syntyy perusteltu syy uskoa, että hakija voisi olla ihmiskaupan uhri. Auttamisjärjestelmä varmistaa, että kynnys avun piiriin pääsemiselle asettuu matalalle siten kuin laki auttamisjärjestelmältä edellyttää.

Kansallinen ihmiskaupparaportoi tulee seuraamaan tilannetta ja raportoi huomioistaan viimeistään vuonna 2018 eduskunnalle annettavassa kertomuksessa.