



Yhteenveto vertailevasta
raportista

TURVATAAN OIKEUDET!

Varhainen oikeudellinen puuttuminen
ihmiskaupan uhrien auttamiseksi

*The Immigrant Council of Ireland
in partnership with:
Bulgarian Gender Research Foundation
Klaipeda Social and Psychological Services Centre
Legal Services Agency
AIRE Centre
MONIKA Multicultural Women's Association*





Julkaisija: Irlannin Maahanmuuttovirasto (Immigrant Council of Ireland)
2 St. Andrew Street
Dublin 2, Irlanti
Neuvontapuhelin: +353 16740200
Hallinto: +353 16740202
Sähköposti: admin@immigrantcouncil.ie
Kotisivu: www.immigrantcouncil.ie

Rahoittaja: Rahoitettu osana EC ISEC –projektia ”Upholding Rights! Early Legal Intervention for Victims of Human Trafficking”



Osarahoittanut Euroopan unionin Rikollisuuden ehkäisy ja torjunta - ohjelma

Tämä projekti on Euroopan komission rahoittama ja tukema. Tästä julkaisusta vastaa ainoastaan sen laatija, eikä Euroopan komissio ole vastuussa sen sisältöjen mahdollisesta käytöstä.

Kirjoittaja: Tohtori Monica O'Connor

Toimitus: Nusha Yonkova, Héilean Rosenstock-Armie ja Mary Hillery

Suunnittelu: Snap Dame Street

ISBN: 978-0-9570144-8-0

Tekijänoikeus © 2015, Irlannin Maahanmuuttovirasto (Immigrant Council of Ireland)

Tämän kirjan osia ei saa tuottaa uudelleen tai lähettää millään sähköisellä tai mekaanisella tavalla. Sama sääntö koskee kuvien kopiointia, nauhoittamista, minkäänlaista tiedon tallentamista tai hakujärjestelmää ilman julkaisijan lupaa, lukuun ottamatta pieniä lainauksia tehdessään kriittisiä arviointeja julkaisun sisällöstä.

Tiedot tässä julkaisussa on annettu avoimuuden periaatteella ja lisäksi on varmistettu, että tieto on relevanttia ja ajantasaista. Irlannin Maahanmuuttovirasto (IC) irtisanoutuu kaikesta vastuusta, mikäli julkaisutekstissä on virheitä tai laiminlyöntejä. Henkilön, joka luottaa tähän julkaisuun tai käyttää sitä minkään oikeudellisen asian yhteydessä, katsotaan hyväksyneen nämä käyttöehdot. Irlannin Maahanmuuttovirastoa ei voida vastuuttaa tämän julkaisun tai sen sisältämien tietojen käytöstä tai väärinkäytöstä.

Kirjoittaja

Tohtori Monica O'Connor

Tohtori Monica O'Connor on riippumaton tutkija ja analyytikko. Hän on kirjoittanut ja ollut mukana kirjoittamassa lukuisia julkaisuja naisiin kohdistuvasta väkivallasta, mukaan lukien “Globalisation, Sex Trafficking and Prostitution:

The Experiences of Migrant Women in Ireland’ (Kelleher Associates, O'Connor & Pillinger, 2009), jonka tilasi Irlannin maahanmuuttoneuvosto. Hän on äskettäin saanut valmiiksi tohtorin väitöskirjansa, joka käsitteli prostituutiota ja ihmiskauppaa seksuaalisen hyväksikäytön tarkoituksessa. Tutkimuksen rahoitti Irlannin tutkimusneuvosto.

Taustatietoa kansallisista tutkijoista

Irlanti

Katie Mannion on asianajaja, joka on päteväitynyt työskentelemään Irlannissa, Englannissa ja Walesissa. Hän on kouluttautunut asianajajaksi yksityisessä yrityksessä, joka on erikoistunut ihmisoikeuskysymyksiin ja maahanmuuttolakiin. Katie on työskennellyt lainopillisessa tutkimuksessa Irlannin Amnesty International -järjestössä ja Stand Up for Children – lasten oikeudet kampanjassa. Katie sai alemman korkeakoulututkinnon NUI Galway:sta siviilioikeudesta ja ylemmän korkeakoulututkinnon University of Essex:stä aiheenaan kansainvälinen ihmisoikeuslaki. Hänellä on myös todistus opinnoista koskien lasta ja lakia (Child Law), Law Society of Ireland:ista, sekä todistukset Legal French ja Legal Irish. Katie työskentelee Irlannin maahanmuuttokomiteassa asianajajana.

Liettua

Tohtori Dalia Puidokienellä on ylempi korkeakoulututkinto sosiaalityöstä Klaipedan yliopistosta. Tutkinnon pääaineena oli naisiin kohdistuva väkivalta, tarkemmin pari- ja lähisuhdeväkivalta. Hän jatkoi tohtorinopinnoissaan opintojaan keskittyen naisiin, jotka olivat mukana prostituutiossa. Hän oli vuonna 2003 mukana perustamassa säätiötä nimeltään Klaipeda Social and Psychological Services Centre. Kyseinen organisaatio tarjoaa psykologista apua ihmiskaupan naisuhreille, jotka ovat mukana prostituutiossa, sekä myös muunlaisen väkivallan naispuolisille uhreille.

Ieva Puskoriute on asianajaja, jolla on ylempi korkeakoulututkinto oikeustieteellisestä tiedekunnasta Vilnan yliopistosta, pääaineenaan kansainvälinen ja Euroopan Unioniin kohdistuva laki. Ennen työskentelyään Klaipeda Social and Psychological Services Centre:ssä Ieva työskenteli vapaaehtoisena asianajajana kaksi vuotta säätiössä nimeltä Women’s Issues Information Centre. Siellä hän neuvoi naisia oikeudellisissa asioissa koskien perhelakia ja konsultoi työlakia koskeissa kysymyksissä kohderyhmänään pari- ja lähisuhdeväkivallan uhrit. Hän työskenteli myös harjoittelijana Liettuan USA:n lähetystössä Chicagossa. Näiden lisäksi hän on osallistunut Euroopan ihmisoikeuksia koskevaan Moot Court kilpailuun.

Englanti

Matthew Moriarty on lakimies ja hänellä on ylempi korkeakoulututkinto Ihmisoikeuslaista. Hän aloitti työnsä AIRE Centre:ssä heinäkuussa 2012. Hän toimi hiljattain vetäjänä Näkymätön maahanmuuttaja -projektissa, jonka tarkoituksena oli rohkaista Euroopan Unionia kiinnittämään huomiota haavoittuviin ja marginalisoituihin EU-kansalaisiin. Ennen tätä, Matthew johti AIRE Centren Strategic Litigation projektia, jossa AIRE Centre suoritti intervention ennen tapauksen joutumista Euroopan Unionin tuomioistuimeen (tapaus Saint Prix). Matthew on ottanut aktiivisesti osaa Centren työhön ihmiskauppakysymyksissä ja hän on toiminut vastaavana vetäjänä mm. ihmiskauppa- ja pari- ja lähisuhdeväkivalta -projekteissa. Hän toimii säännöllisesti AIRE Centren asiakkaiden edustajana valitusoikeudenkäynneissä ja on lisäksi työskennellyt välikätenä interventioissa ja oikeudenkäynneissä ennen tapausten menoa ylempään oikeuteen, Euroopan Ihmisoikeusoikeuteen ja -tuomioistuimeen.

Skotlanti

Kristy Thomson on asianajaja, jolla on lakitutkinto Skotlannista, sekä myös ylempi korkeakoulututkinto kansainvälisestä ihmisoikeuslaista. Hän on ollut naisten ja nuorten osaston oikeusavun johtaja jo kahdeksan vuoden ajan. Kyseisessä organisaatiossa on viisi ihmisoikeusasianajajaa, jotka tarjoavat lakipalveluja pakolaisille, maahanmuuttajanasialle, sekä nuorille, jotka ovat kosketuksissa ihmiskauppaan. Kristy on monen ihmiskauppaan liittyvän verkoston jäsen. Viimeisen kahdeksan vuoden ajan hän on aktiivisesti osallistunut tutkimukseen, käytännön menettelytapojen luomiseen ja kouluttamiseen sekä paikallisella, kansallisella, että Euroopan laajuisella tasolla.

Bulgaria

Genoveva Tisheva on Bulgarian Gender Research Foundationin (BGRF) toiminnanjohtaja. Hän on myös Women's Rights Training Instituutin johtaja. Hän on asianajaja, joka on erikoistunut siviilioikeuteen, ihmisoikeuksiin, sekä naisten oikeuksiin liittyviin asioihin. Bulgarian kansallinen tutkimus on tehty konsultoimalla Desislava Kaleova-Nikolovaa, joka on asianajaja ja erikoistunut lainopilliseen tutkimukseen ja analyysiin. Kaleova-Nikolova toimii myös BGRF:n neuvonantajana.

Suomi

Jarna Tanskanen oli vastuussa Suomen kansallisen tutkimuksen suorittamisesta. Hän opiskeli viimeistä vuotta Itä-Suomen yliopistossa ja hänen pääaineensa on rikoslaki. Jarna teki tiivistä yhteistyötä Monika-Naiset liiton kanssa, sillä hän oli erityisen kiinnostunut maahanmuuttoon liittyvistä kysymyksistä.

Projektin yhteistyökumppanit

The Immigrant Council of Ireland (ICI)

Irlannin Maahanmuuttovirasto on organisaatio, jossa maahanmuuttajat ja irlantilaiset työskentelevät yhdessä tarjoamalla tietoa, tukea ja oikeudellista neuvontaa maahanmuuttajille ja heidän perheilleen. ICI:n informaatiokeskus käsittelee vuosittain enemmän kuin 10 000 tiedustelua maahanmuuttajilta sekä irlantilaisilta. ICI on lisensoitu itsenäinen lakiasiainkeskus, mikä mahdollistaa sen, että ICI voi edustaa asiakkaita lakiasioissa, sekä tehdä lakiin ja vaikuttamiseen liittyvää työtä. Asiakastapauksia otetaan vastaan silloin, kun ne ovat strategisesti tärkeitä ja voivat johtaa lainsäädännöllisiin muutoksiin, tai silloin kun asiakas on poikkeuksellisen haavoittuvassa asemassa, esimerkiksi ihmisoikeusrikkomuksen tai ihmiskaupan takia. ICI:n työkenttä on laajentunut viimeisen vuosikymmenen aikana. Organisaation asiantuntijuutta on käytetty useassa eurooppalaisessa projektissa. Lisäksi tutkimustuloksia on käytetty apuna tärkeillä aloilla ja tämän avulla on pystytty muovaamaan julkisia menettelytapoja ja julkilausumia. ICI tekee aktiivista vaikuttamistyötä lainsäädäntöön liittyvissä muutoksissa ja se on myötävaikuttanut tärkeisiin uudistuksiin, kuten myös pitkäaikaiseen muutokseen sekä parantanut ymmärrystä maahanmuuttajiin liittyvissä asioissa Irlannissa.

AIRE Centre

AIRE Centre on Englannissa sijaitseva hyväntekeväisyysorganisaatio, jonka missio on parantaa tietoisuutta eurooppalaisesta laista ja auttaa marginalisoituja ihmisiä ja niitä, jotka ovat haavoittuvassa asemassa. AIRE:n työhön kuuluu ihmisten ja oikeudellisten neuvonantajien konsultointi koskien EU:n vapaata liikkuvuutta koskevaa lakia ja sen soveltuvuutta Euroopan konvention ihmisoikeuksiin. AIRE Centre tarjoaa myös koulutusta lainopillisille neuvonantajille ja sidosryhmille siitä, miten lisätään tuntemusta Euroopan laista marginalisoitujen ihmisten avustamisessa. AIRE Centrellä on aikaisempaa kokemusta työskentelystä ihmiskauppaan liittyvien kysymysten parissa. He harjoittavat Englannista lähtöisin olevaa lakiosaamista, joka kattaa erikoisalueenaan ihmiskauppalakiin liittyviä asioita. Tällä hetkellä heillä on meneillään kaksi projektia. ELI projektin fokus on ihmiskauppaan liittyvät asiat. Comic Reliefin rahoittamassa toisessa projektissa tarkoituksena on kouluttaa neuvonantajia, jotka työskentelevät nuorten seksuaalisesti hyväksikäytettyjen ihmiskaupan uhrien kanssa. AIRE Centre on myös ollut vastuussa ihmiskauppaan ja pari- ja lähisuhdevaltaan liittyvän lakiprojektin vetämisestä. Kyseisen projektin on rahoittanut Esmee Fairbairn Foundation.

Bulgarian Gender Research Foundation

Bulgarian Gender Research Foundation perustettiin vuonna 1998. BGRF:n toiminnan ydin on tutkimuksessa, tietoisuuden lisäämisessä, koulutuksessa, seurannassa ja lakiesitysten esittämisessä sukupuolten välisen tasa-arvon kentällä ja naisten etujen turvaamisessa monella eri taholla; pari- ja lähisuhdeväkivallassa, ihmiskaupassa sekä työpaikalla tapahtuvassa seksuaalisessa häirinnässä. BGRF osallistui ihmiskaupaa vastaan esitetyn lain läpivientiin Bulgariassa vuosina 2003–2004, sekä National Commission for Combating Trafficking in Human Beings alaisuudessa olevan NRM ihmiskaupan uhrien suojeluun vuosina 2007–2009. BGRF konsultoi Steering Group:a, jonka jäsen se on myös.

Legal Services Agency (LSA)

LSA on Skotlannin suurin lakitoimisto, jonka tehtävänä on kohdata heikossa asemassa olevien ihmisten moninaiset tarpeet. LSA tarjoaa lakipalveluita, asianomaisten edustamista oikeudessa, tutkimusta, julkaisuja, seminaareja ja koulutusta. LSA avustaa myös pakolaisia suojelemalla heidän oikeuksiaan, sekä avustaa maahanmuuttajanaisia ja -lapsia. LSA toimii myös asunnottomuutta ennaltaehkäisevässä työssä ja puolustaa hädän saaneita ihmisiä, auttaa asuntolainan kanssa kamppailevia ihmisiä, edistää mielenterveystyötä, auttaa dementiaa kärsiviä ja tekee työtä sosiaaliturvalain kanssa. LSA:n erityinen toimikenttä on tarjota lainopillista apua ihmiskaupan uhreille. Viime vuonna LSA työskenteli 78 naisen ja nuoren kanssa, jotka kertoivat olevansa ihmiskaupan uhreja. Toimintatapojen ja tutkimuksen tasolla LSA tekee yhteistyötä paikallisten ja kansallisten lakisääteisten ja ei- lakisääteisten yhteistyökumppaneiden kanssa. LSA on jäsenenä Sub Group on Victim Care and Support:ssa, joka on Scottish Government Progress Group:n alaisuudessa. Työskentelykenttänä on ihmiskauppaa koskevat asiat. LSA on myös Gross Party Group on Human Trafficking:n jäsen Skotlannin parlamentissa.

Klaipeda Social and Psychological Services Centre, Liettua

Klaipeda Social and Psychological Services Centrellä on visio, jossa naiset, lapset ja perheet elävät sosiaalisesti ja psykologisesti turvallisesti. Centre tarjoaa ammattitaitoisen henkilökunnan ja vapaaehtoistyöntekijöitä asiakkailleen, lapsille, nuorille, naisille ja perheille. Tämän lisäksi Centre pyrkii lisäämään kansalaisvelvollisuutta. Centre työskentelee yhteistyössä kansallisten ja kansainvälisten säätiöiden kanssa, sekä myös Klaipedan kunnan ja sen eri osastojen kanssa.

Monika Naiset liitto ry

Monika-Naiset liitto ry on valtakunnallinen, sosiaalialalla toimiva monikulttuurinen naisjärjestö, jonka toiminnan tarkoituksena on edistää maahanmuuttajataustaisten naisten tasa-arvoista asemaa ja osallisuutta Suomessa ja ennaltaehkäistä naisiin kohdistuvaa väkivaltaa. Se on perustettu vuonna 1998. Liitto toimii jäsenjärjestöjensä yhteenliittymänä ja tekee jäsenjärjestöjen kanssa yhteistyötä maahanmuuttajataustaisten naisten aseman parantamiseksi ja jäsenjärjestöjen toiminnan tukemiseksi. Liitto toimii asiantuntijana ja vaikuttajana, antaa lausuntoja, tiedottaa, kouluttaa, tarjoaa osallistumismahdollisuuksia vapaaehtoisille ja tekee moniammatillista yhteistyötä järjestöjen ja viranomaisten kanssa kansallisesti ja kansainvälisesti.

Liiton ydintoimintaa on kehittää ja tarjota palveluja väkivaltaa kokeneille maahanmuuttajataustaisille naisille ja heidän lapsilleen. Tätä työtä toteutetaan Voimavarakeskus Monikassa ja Turvakoti Monassa. Lisäksi liitto kehittää ja tarjoaa kotouttavaa toimintaa, jolla tuetaan maahanmuuttajanaisten yhteiskunnallisia taitoja, työllistymistä ja ennaltaehkäistään ongelmien syntymistä. Liiton henkilöstö on monikulttuurinen, palveluja ja toimintaa tarjotaan useilla kielillä.

Centre for Women War Victims, Kroatia (CWWW)

CWWW, Kroatia liittyi nykyiseen EU-projektiin vasta vuonna 2014 Monika-Naiset liiton tilalle, eikä CWWW siksi osallistunut kansalliseen tutkimusprojektivaiheeseen. CWWW on säätiö ja feministinen organisaatio, joka on perustettu vuonna 1992 tarkoituksena vastustavaa naisia kohtaan tehtyä väkivaltaa sodassa. CWWW on yksi Kroatian vanhimpia naisorganisaatioita ja sen työ keskittyy yleisen tietoisuuden ja naisten oikeuksien lisäämiseen suoran avun kautta naisille. Tähän pyritään lisäämällä tietoa ja kokemuksia ja tekemällä verkostoyhteistyötä muiden naisorganisaatioiden kanssa, sekä vaikuttamalla valtion instituutioihin ja lainsäädäntöön naisten etuuksien lisäämiseksi.

Selvennys

Maat jotka kuuluvat Englantiin, toimivat sisäisen itsemääräämisen periaatteella. Pohjois-Irlannin, Skotlannin ja Walesin parlamenteille ja hallinnolle on myönnetty oikeudellinen itsemääräämisasema. Tietyt päätökset tehdään kuitenkin Englannin parlamentissa ja hallinnon alaisuudessa Westminsterissä ja Westminster on myös päävastuussa lainsäädännöstä ja toimintatavoista Englannissa kaikissa asioissa, myös edellä mainituissa itsemääräämisen piiriin kuuluvissa asioissa. Kansainvälisten ja Euroopan oikeudellisten standardien mukaan Englannin parlamentti ratifioi päätökset, myös Skotlantia koskevat. Täten Skotlanti noudattaa Englannin parlamentin ratifioimia päätöksiä. Ihmiskauppaan ja maahanmuuttoon liittyvät asiat kuuluvat Englannin parlamentin päätösvallan alle. Tämän vuoksi ihmiskauppa ja ihmiskaupan uhrien tunnistaminen kansallisen National Referral Mechanism:in mukaan kuuluvat myös samaan, Englannin parlamentin päätösvallan alla olevaan kategoriaan. Rikoslakia, uhrien hoitoa, koulutusta, terveyden- ja lastenhoitoa koskevat asiat ovat taas paikallisesti päätettäviä. Tämän lisäksi Skotlannilla on oma, ainutlaatuinen viranomaistyönsä ja laki- ja oikeussysteeminsä, jotka eroavat muusta Englannista. ELL:ssä uhrien hoito ja oikeudellisen avun antaminen ovat Skotlannin hallituksen vastuulla. Tämän lisäksi Skotlannin ja muun Englannin välillä on olemassa eroja palvelujentarjoamisen kentällä.

SISÄLLYS

Eteenpäin	10
Osa 1: Johdanto	12
1.1. Konteksti: lainsäädäntö ja menettelytavat Euroopassa	12
1.2. Kansainväliset sopimukset	12
1.3. Turvataan oikeudet! Varhainen oikeudellinen puuttuminen	12
Osa 2: Metodologia	14
2.1. Metodologiset välineet	14
Osa 3: Kansainväliset sopimukset ja EU-direktiivit	15
3.1. Ratifiointi ja kansallinen täytäntöönpano	15
3.2. Kansainvälinen ja Euroopan tasoinen valvonta	15
3.3. Yhteenveto	16
Osa 4: Kansallinen lainsäädäntö ja ihmiskaupan uhrien tunnistaminen	17
4.1. Kansallinen lainsäädäntö	17
4.2. Kansalliset järjestelmät	17
4.3. Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen	17
4.4. Toipumis- ja harkinta-ajat ja tilapäiset oleskeluluvat	19
Osa 5: Palvelut	21
5.1. Toimijoiden käyttämät määritelmät ja tunnusmerkit	21
5.2. Asiantuntijapalvelut	21
5.3. Palveluntarjoajat ja lainopillinen neuvonta	22
Osa 6: Oikeusavun saanti ja oikeudellinen puuttuminen	23
6.1. Valtion oikeusavun saaminen	23
6.2. Ihmiskauppatapausten monimutkaisuus ja alaan erikoistuneiden asianajajien saatavuus	24
6.3. Varhaisen oikeudellisen puuttumisen edut ihmiskaupan uhreille	25
6.4. Varhaisen oikeudellisen puuttumisen edut tukipalveluille	26
6.5. Varhaisen oikeudellisen puuttumisen aika ja paikka	26
Osa 7: Koulutus, järjestöjen yhteistyö ja valvonta	27
7.1. Koulutus ja järjestöjen yhteistyö	27
7.2. Kansalliset ihmiskaupparaportoitajat	27

Osa 8: Loppupäätelmät ja suositukset	28
8.1 Loppupäätelmät	28
8.2 Suositukset	29
8.2.1 Tunnistaminen	29
8.2.2 Varhainen oikeudellinen puuttuminen	29
8.2.3 Palvelujen tarjonta	30
8.2.4 Koulutus ja tiedotus	30
8.2.5 Toimijoiden välinen yhteistyö	30
8.2.6 Tutkimus	31

IMMIGRANT COUNCIL OF IRELAND

Eteenpäin

Kun mediassa, politiikassa tai julkisuudessa keskustellaan ihmiskaupparikoksista, suuri osa huomiosta keskittyy syyllisten jahtaamiseen ja oikeuden eteen tuomiseen. Kun otetaan huomioon valtiorajat ylittävän ihmiskaupparikollisuuden laajuus ja sen tekijöiden osoittama häikäilemättömyys, siinä ei olekaan mitään yllättävää.

On kuitenkin tärkeää muistaa, ettei ihmiskauppa ole uhrin rikos, ja että lainsäätäjien, tuomiovallan ja koko yhteiskunnan tulisi keskittää huomionsa myös uhreihin.

Ihmiskaupan uhrit jäävät usein vieraaseen maassa ja traumaattisessa tilanteessa täysin yksin. Heillä ei ole luottamusta poliisiin tai muihin viranomaisiin, eivätkä he tunne kansainvälisesti tunnustettuja oikeuksiaan.

Tämä julkaisu, joka on syntynyt osana Varhainen oikeudellinen puuttuminen -projektia, tarjoaa tilaisuuden korjata menettelyjen epätasapainoa ja varmistaa, että valtiot varaavat yhtä lailla resursseja uhrien oikeuksien turvaamiseen kuin syyllisten kiinnisaantiinkin.

Kuutta valtiota tarkasteleva vertaileva tutkimus osoittaa, että vaikka toimijoiden välillä vallitsee laajalti yksimielisyys varhaisen oikeusneuvonnan ja -edustuksen tarjoamisen eduista uhrille, sen toteutuksessa on vielä useita aukkoja.

Raportista selviää, ettei käytössä ole minkäänlaista muodollista reittiä, järjestelmää tai prosessia, joka varmistaisi, että varhaista oikeudellista puuttumista tarjotaan kaikille uhreille.

Projektista johdettuihin keskeisiin suosituksiin sisältyy tarve luoda EU:n laajuinen, yhtenäistetty tunnusmerkkien, perusteiden ja järjestelmien kriteeristö muodollista tunnistusprosessia varten.

Yhdessä projektin osapuolten kanssa olemme sitoutuneet varhaisen oikeudellisen puuttumisen toimintatapaan, jolla varmistetaan, ettei uhreja kriminalisoida ja että he saavat korvauksia heitä kohtaan tehdyistä vakavista rikoksista.

Raportti käsittelee myös tarvetta koulutuksen ja tiedotuksen parantamiseen sekä tiiviimpään toimijoiden väliseen yhteistyöhön. Kouluttamalla viranomaisia ja sosiaali- ja terveydenhoitoalan työntekijöitä ihmiskaupan tunnusmerkeistä ja varhaisen puuttumisen merkityksestä tavoitetaan suurempi määrä uhreja ja varmistetaan, että he saavat asianmukaista ja oikea-aikaista oikeudellista tukea.

Raportissa nostetaan myös esiin ihmiskauppatuomioiden tämänhetkinen pieni määrä ja ehdotetaan tutkimustyötä sen syiden selvittämiseksi. Uskomme, että turvaamalla uhrien oikeudet voidaan myös lisätä tuomioiden määrää, sillä oikeuksien turvaaminen lisää uhrien luottamusta ja rohkaisee heitä todistamaan hyväksikäyttäjään vastaan.

Monet suosituksista synnyttävät vastakaikua etulinjan toimijoissa, kuten Irlannin Immigrant Council of Ireland -järjestössä. Irlanti on saanut osakseen kansainvälistä kritiikkiä uhrien tunnistamisen ja asuinolojen alueilla useilta suunnilta, mm. Euroopan neuvostolta, ETYJ:ltä ja Yhdysvaltain ulkoministeriön vuosittain julkaisemalta ihmiskaupparaportilta.

Haluamme myös kiittää projektin osapuolia poikkeuksellisesta yhteistyöstä sekä Euroopan komissiota taloudellisesta tuesta tämän mittavan työn aikaansaamisessa.

Uskomme, että tämä julkaisu on tärkeä osa keskustelua, joka Euroopan on käytävä, jos se haluaa vakavissaan parantaa uhrien asemaa yhdellä nopeimmin kasvavista rikollisuuden aloista.

Denise Charlton

Toimitusjohtaja, Immigrant Council of Ireland

Nusha Yonkova

Ihmiskaupan vastaisen toiminnan johtaja, Immigrant Council of Ireland

Osa 1: Johdanto

1.1. *Konteksti: lainsäädäntö ja menettelytavat Euroopassa*

Euroopan unionissa on otettu käyttöön yhä enemmän toimia, joiden tarkoituksena on vahvistaa ihmiskaupan uhrien suojelua ja oikeutta oikeudelliseen puuttumiseen. 2011/36/EU-direktiivi (joka korvaa neuvoston puitepäätöksen 2002/629/YOS) on tuorein osoitus Euroopan unionin sitoutuneisuudesta käsitellä ihmiskauppaa oikeusperustaisesta näkökulmasta. Artikla 12(2) velvoittaa jäsenvaltioita varmistamaan, että uhreilla on mahdollisuus saada viipymättä lainopillista neuvontaa ja oikeudellista edustusta, myös korvauksien vaatimista varten. Oikeusapua on tarjottava uhreille maksutta, ellei heillä ole siihen riittäviä taloudellisia resursseja. Jäsenvaltioiden on lisäksi varmistettava, että uhrin saavat yksilölliseen riskienarviointiin perustuvaa suojelua, johon kuuluu mahdollisuus päästä todistajansuojeluohjelmien tai vastaavien toimenpiteiden piiriin. Direktiivi on osa EU-tason toimenpiteiden kirjoa taistelussa ihmiskauppaa vastaan. Tämän hankkeen näkökulmasta niistä merkittävimpiä ovat neuvoston päätös 2007/125/YOS ”Rikosten ennalta ehkäisy ja torjunta”, jonka 3 artiklan 2 kohdan c ja d alakohdissa ilmaistaan pyrkimys ”edistää ja kehittää parhaita käytäntöjä rikosten todistajien suojelua ja tukemista varten sekä rikosten uhrien suojelemiseksi”, EU-direktiivi 2004/81/EY oleskeluluvasta, joka myönnetään yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa tekeville kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat ihmiskaupan uhreja tai jotka ovat joutuneet laittomassa maahantulossa avustamisen kohteiksi, EU-direktiivi 2004/80/EY rikoksen uhreille maksettavista korvauksista ja EU-direktiivi 2012/29/EU rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista.

1.2 *Kansainväliset sopimukset*

Uhrien oikeuksia lain edessä käsittelevät EU-direktiivit tukevat useita kansainvälisten sopimusten sisältämiä ehtoja. YK:n Palermon sopimuksen artikla 6 sisältää yleisluonteisen veloitteen antaa ihmiskaupan uhrille tietoa oikeuskäsittelystä ja auttaa uhrin saamaan näkemyksensä ja huolenaiheensa ilmi ja käsiteltäväksi rikoksentehtäjiä vastaan käytävien oikeuskäsittelyjen asianmukaisissa vaiheissa. Euroopan neuvoston (EN) sopimuksen artiklaan 12 on kirjattu, että sopimusvaltioiden on otettava käyttöön tarvittavat lainsäädännölliset tai muunlaiset järjestelyt uhrien fyysisen, psyykkisen ja sosiaalisen toipumisen edistämiseksi. On huomionarvoista, että uhrin auttamista ei saa ehdollistaa hänen suostuvaisuudelleen todistajana toimimiseen. Korvauksiin liittyen EN-sopimuksen artiklassa 15 todetaan, että sopimusvaltioiden on varmistettava, että uhreilla on ensimmäisestä kohtaamisesta toimivaltaisten viranomaisten kanssa alkaen mahdollisuus saada tietoa olennaisista oikeudellisista ja hallinnollisista menettelyistä kielellä, jota he ymmärtävät. Oikeus lainopilliseen neuvontaan ja maksuttomaan oikeusapuun on varmistettava paikallisilla laeilla, ja niihin on sisällytettävä uhrin oikeus saada korvauksia rikoksentehtäjiltä.

1.3 *Turvataan oikeudet! Varhainen oikeudellinen puuttuminen*

Kansainvälisistä sopimuksista ja lukuisista EU-direktiiveistä huolimatta ihmiskaupan hävittämiseen tähtäävässä EU-strategiassa vuodelta 2012 myönnetään, että ihmiskaupan uhrien tiedottamisessa heidän oikeuksistaan EU-jäsenvaltiossa on edelleen merkittäviä ongelmia. Strategiassa todetaan, että viime vuosien aikana postissa komissiolle on tullut ilmi tiettyjä ihmiskaupan uhrien usein kohtaamia vaikeuksia heidän

”ottaessaan yhteyttä toimivaltaisiin viranomaisiin tai järjestöihin saadakseen selkeitä tietoja heille kuuluvista oikeuksista, jotka koskevat avun, sairaanhoidon ja oleskeluluvan saantia, työsuhdetta, oikeussuojaa ja asianajajan palveluja, sekä korvauksenhakumahdollisuuksista”

Euroopan komission Rikollisuuden ehkäisy ja torjunta -ohjelman rahoittama Turvataan oikeudet! Varhainen oikeudellinen puuttuminen (Upholding Rights! Early Legal Intervention) -projekti on tässä kontekstissa hyvin ajankohtainen pyrkiessään selvittämään, tuottavatko teoreettiset velvoitteet käytännössä toimivia, mitattavia tuloksia ihmiskaupan uhrien auttamisessa. Tämä maidenvälinen projekti pyrki tunnistamaan ja analysoimaan varhaista oikeudellista puuttumista viidessä EU-valtiossa: Bulgariassa (BG), Suomessa (FI)¹, Irlannissa (IE), Liettuassa (LIT), Skotlannissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa (UK)². Varhaisen puuttumisen konseptiin sisältyy luottamuksellisen lainopillisen neuvonnan tarjoaminen ja uhrin edustaminen uhrin ja viranomaisten ensikohtaamisesta alkaen; riskien arviointi välittömän suojelutarpeen näkökulmasta; päätös parhaasta tai sopivimmasta valtion taholta tarjottavasta suojelutavasta kaikille uhreille, myös EU-kansalaisille; toipumis- ja harkinta-ajan myöntämisen varmistaminen ennen yhtäkään rikostutkinnallista haastattelua tai lausuntoa; kriminalisointiriskien (esim. laittomaan oleskeluun liittyen) arviointi; sekä vaihtoehtoisten suojelutapojen, kuten turvapaikan mahdollisuuden, selvittäminen siinä tapauksessa, että hyväksikäyttö ei ole tapahtunut osana ihmiskaupparikosta lain varsinaisessa merkityksessä.

Projektissa tiedostettiin, että varhaisen puuttumisen analysoimiseksi kuudessa projektin jäsenvaltiossa oli ensin hankittava kokonaiskuva siitä, kuinka kukin valtio menetteli ihmiskauppatilanteissa ja kuinka oikeusapu ja oikeudellinen puuttuminen oli valtioissa järjestetty. Vertailevassa tutkimusraportissa tarkastellaan siksi seikkaperäisesti kunkin maan lainsäädännöllisiä ja toiminnallisia järjestelmiä, joihin lukeutuvat kansainvälisten sopimusten ratifointi, kansallinen lainsäädäntö ja kansalliset ihmiskaupan järjestelmät, ihmiskaupan uhrin tunnistaminen ja oikeus avustuspalveluihin, oikeus lainopilliseen neuvontaan ja oikeudelliseen edustukseen, koulutus ja toimijoiden välinen yhteistyö sekä valvonta ja arviointi. Tutkimus edisti yhden varhaisen puuttumisen parhaiden käytänteiden mallin sekä kolmen kokeiluprojektin syntyä. Tarkoituksena on, että tämän projektin tulokset vaikuttavat kansallisesti ja EU:n laajuisesti ihmiskaupan vastaisen toiminnan tapoihin, parantavat uhrien tukea ja suojelua, myös heidän keskeisen todistajanroolinsa huomioiden, ja vahvistavat kansalaisjärjestöjen ja valtion yhteistyötä uhrien ihmisoikeuksien turvaamisessa. Projekti pohjaa kansainväliseen yksimielisyyteen siitä, että ihmiskaupan torjuntaan on sisällytettävä oikeusperustainen lähestymistapa, ja se tukee valtion ja kansalaisjärjestöjen yhteistyön sujuvoittamista uhrien oikeuksien turvaamisessa.

1 Suomen projektiosapuoli joutui olosuhteiden muutosten johdosta vetäytymään projektista tutkimusvaiheen lopulla, ja sen tilalle valittiin Euroopan komission luvalla kroatialainen projektikumppani.

2 Ks. Skotlannin ja Yhdistyneen kuningaskunnan vallanjakoon liittyvä selitys liitteestä 2.

Osa 2: Metodologia

2.1 Metodologiset välineet

Projektin tutkimusosion ensisijaisina metodologisina välineinä toimivat

- kuuden alkuperäisen projektiosapuolen täyttämät ja palauttamat menettelytapoja ja lainsäädäntöä koskevat kaavakkeet
- konsultointipäivä, jolla varmistettiin yhdenmukaisuus ja selkeys lähtötietojen keräyksessä
- kunkin maan keskeisten ihmiskauppaan liittyvää työtä tekevien sidosryhmien haastattelut
- kuusi kansallista raporttia, jotka toimitettiin tutkijalle analysoitaviksi.

Haastateltavilta kerättyihin lähtötietoihin yhdistettiin menettelytapakaavakkeista saadut tiedot, ja alan tämänhetkisen tutkimustiedon tukemina ne muodostivat kansallisten raporttien pohjan. Tiedoille suoritettiin vertaileva analyysi, ja siitä laadittu tutkimusraportti on luettavissa kokonaisuudessaan projektin verkkosivustolla. Saadut tulokset eivät ole tyhjentäviä, eivätkä ne kuvaa tarkasti minkään valtion yksityiskohtaisia ihmiskaupan vastaisia toimia. Ne antavat kuitenkin kattavan kokonaiskuvan siitä, millaisia toimia – ja erityisesti millaisia varhaisen puuttumisen toimia – näissä kuudessa maassa yleisesti on käytössä. Asiakirjan seuraavissa osissa ihmiskaupan aikuisuhreihin liittyvät tutkimustulokset esitetään pääpiirteittäin.

Osa 3: Kansainväliset sopimukset ja EU-direktiivit

3.1 Ratifiointi ja kansallinen täytäntöönpano

Keskeisten kansainvälisten sopimusten ratifiointi on käynyt melko kitkattomasti kaikissa kuudessa valtiossa. EU-direktiivien kohdalla taas kaikissa kuudessa maassa korvauksia ja rikosten uhreja koskevat direktiivit 2011/36/EU ja 2004/80/EY on implementoitu kansalliseen lainsäädäntöön. Liettua on ainoa, jossa 2012/29/EU-direktiivi on pantu täytäntöön, mutta muut viisi valtiota ovat sitoutuneet suorittamaan täytäntöönpanon vuoden 2015 aikana. Kolmansien maiden kansalaisten oleskelulupia käsittelevän EU-direktiivin 2004/81/EY kohdalla on kuitenkin huomionarvoista, että Suomi, Irlanti ja Yhdistynyt kuningaskunta (ja sen myötä myös Skotlanti) ovat päättäneet olla panematta direktiiviä täytäntöön; Bulgaria ja Liettua ovat sitoutuneet kansalliseen täytäntöönpanoon, mutta lakimuutoksia odotetaan edelleen.

Kansainvälisten sopimusten ratifiointin ja EU-direktiivien implementoinnin myötä on saatu aikaan kattavia lainsäädännöllisiä ja menettelyjä koskevia ihmiskaupan toimintakehyksiä kaikissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa, mikä on johtanut tuhansien uhrien tunnistamiseen, suojeluun ja tukemiseen. Kansainväliset ja Euroopan tasoiset valvontaelimet ovat kuitenkin edelleen huomauttaneet aukoista täytäntöönpanossa ja parempien toimenpiteiden tarpeesta, jotta jäsenvaltioiden velvoitteet ihmiskaupan uhreja kohtaan täytetään vaaditussa määrin.

3.2 Kansainvälinen ja Euroopan tasoinen valvonta

Keskeiset kansainväliset ja Euroopan laajuiset valvontaelimet tuovat edelleen esiin merkittäviä ongelmia, jotka liittyvät kuudessa maassa tarvittaviin edistysaskeliin ihmiskaupan uhrien lopputilanteen parantamiseksi sekä ihmiskaupan ehkäisemiseksi ja rikoksentehtävien syytteen asettamiseksi. Näihin valvontaelimiin kuuluvat kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevaa yleissopimusta (CEDAW) valvova komitea, EN-sopimuksen implementoinnin valvonnasta vastaava ihmiskaupan torjumisen asiantuntijaryhmä (GRETA), Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö (ETY) sekä Yhdysvaltain ulkoministeriön ihmiskaupparaportit. Valvontaelimet painottavat erityisesti tarvetta tehostaa pyrkimyksiä tunnistaa kaikki uhrit proaktiivisesti, tarvetta parantaa kansallisia ohjausjärjestelmiä (National Referral Mechanism) sekä tarvetta edistää lainvalvontaviranomaisten ja kansalaisjärjestöjen yhteistyötä.

Kaikki valvontaelimet antavat tunnustusta siitä, että jäsenvaltiot ovat ottaneet merkittäviä askelia eteenpäin ihmiskaupan uhreille tarjottavien palvelujen toimittamisessa. Elimet tunnistavat kuitenkin useita puutteita, jotka liittyvät asianmukaisen avun ja suojelun tarjoamiseen kaikille uhreille – myös niille, jotka eivät suostu yhteistyöhön poliisin tai viranomaisten kanssa – sekä asianmukaisten, riittävää turvaa ja yksityisyyttä takaavien turvakotien tarjoamiseen ihmiskaupan uhrien käyttöön. Valvontaelimet korostavat lisäksi tarvetta parantaa kansalliseen ohjausjärjestelmään, turvapaikkaoikeuteen, rikosoikeuskäsittelyihin, korvausvaatimuksiin yms. liittyvän lainopillisen neuvonnan ja oikeudellisen edustuksen saantia. Kaikilla ihmiskaupan uhreilla tulisi olla todellinen pääsy oikeuspalvelujen piiriin heti, kun ihmiskauppaepäilyt heräävät. Valtioita kehoitetaan tehostamaan ihmiskaupparikosten (myös työperäisen ihmiskaupan) tutkimus-, syyttämisen- ja tuomitsemistoimia ja varmistamaan, että käytössä ovat riittävät rangaistukset ja että selkeä enemmistö tuomituista saa ehdottoman tuomion.

3.3 Yhteenveto

Ulkoisten valvontamekanismien rooli on ratkaiseva sen varmistamisessa, että jäsenvaltiot täyttävät EU-direktiiveissä ja kansainvälisissä sopimuksissa asetetut velvoitteensa. Vaikka kullakin jäsenvaltiolla on omat lainsäädäntö- ja menettelypuitteensa, on selvää, että monet ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen ja tukemiseen sekä ihmiskauppioiden syytteeseen asettamiseen liittyvät ongelmat ja haasteet yhdistävät kaikkia maita. Valtioiden vastuuvollisuudesta huolehtiminen vaatii käytäntöjen ja tulosten jatkuvaa, ankaraa valvontaa kussakin jäsenvaltiossa, ja tämä projekti pyrkii toimiaan siinä tarkoituksessa. 2011/36/EU-direktiivin täytäntöönpanon arviointia voidaan odottaa lähitulevaisuudessa, ja siitä tulee seuraamaan suosituksia ja tarvittaessa rikkomusseurauksia niiden jäsenvaltioiden kohdalla, joissa EU-lainsäädäntöä ei ole implementoitu vaaditulla tavalla.

Osa 4: Kansallinen lainsäädäntö ja ihmiskaupan uhrien tunnistaminen

4.1 Kansallinen lainsäädäntö

Kansainvälisiin sopimuksiin ja EU-direktiiveihin sisältyvät velvoitteet ovat johtaneet uusien, muutostahtoa osoittavien ihmiskauppalakien syntyyn ja/tai olemassa olevien paikallisten lakien muutoksiin kaikissa EU-maissa. Bulgariassa, Suomessa, Irlannissa ja Liettuassa on säädetty uusia lakeja, ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Skotlannissa lakien säätäminen on parhaillaan käynnissä. Uuden ihmiskauppalainsäädännön ihmiskaupan määritelmä ja muodot vastaavat YK:n Palermon sopimuksen linjauksia, ja lakeihin sisältyy ankaria rangaistuksia – kahdesta viiteentoista vuotta vankeutta – tuomituille ihmiskauppiaille. Lakeihin sisältyy mahdollisuus kovempiin rangaistuksiin, joissa huomioidaan lisätekiöt kuten törkeä väkivallan käyttö, uhrien hengen vaarantaminen, uhrin ikä ja henkinen terveydentila, uhrien määrä sekä julkisen henkilön tai viranomaisen suorittama ihmiskauppa, jotka voivat johtaa elinkautiseen tuomioon.

4.2 Kansalliset järjestelmät

Kaikissa kuudessa valtiossa on käytössä kansallinen ihmiskaupan vastainen järjestelmä, joka on keskushallinnon alainen ja määrää valtion menettelytapojen kehittämisestä ja implementoinnista sekä ihmiskaupan toimenpiteiden koordinoinnista. Järjestelmällä on kokonaisvastuu ehkäisyn, suojelun ja palveluiden tarjoamisen aloista ja ne toimivat yhteistyössä keskeisten viranomais- ja kansalaisjärjestösektoreiden kanssa. Tarkoituksena on varmistaa kokonaisvaltainen ja koordinoitu lähestymistapa ihmiskaupan uhrin tunnistamiseen ja asianmukaisen suojelun ja tuen tarjontaan. Kansallisilla koordinoitijärjestelmillä on myös olennainen rooli tiedon keräämisessä ja levittämisessä. Kaikkien kuuden maan poliisitoimet ovat perustaneet erikoisyksiköjä, joiden tehtävänä on tutkia ihmiskaupparikoksia ja nostaa syytteitä. Poliisien alan asiantuntemus kasvaakin jatkuvasti.

4.3 Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen

Ihmiskaupan uhrien entistä tehokkaampi tunnistaminen on asetettu Euroopan unionissa erityisesti etusijalle, mikä on johtanut kansallisten järjestelmien ja toimintakehysten luomiseen kaikissa jäsenvaltioissa. Uhrin tunnistaminen on ensiarvoisen tärkeää, koska se antaa uhrille tietyt *oikeudet*. Jotkin oikeuksista voivat tosin tulla kyseeseen ilman valtion taholta suoritettavaa virallista ihmiskaupan tunnistamistakin. Periaatteessa kansainväliset ja Euroopan tasoiset lakinormit linjaavat selkeästi, että virallisen ihmiskaupan uhrin aseman ei tulisi määrittää, onko ihminen todella ihmiskaupan uhri vai ei, ja sen myötä kaikilla mahdollisilla uhreilla tulisi olla mahdollisuus saada apua ja oikeudellista edustusta. Käytännössä muodollisella tunnistamisella on kuitenkin merkittävä vaikutus siihen, myönnetäänkö uhrille oikeuksia ja palveluita. Kolmansien maiden kansalaisten kohdalla muodollinen tunnistaminen vaikuttaa lisäksi siihen, myönnetäänkö heille oleskelulupa, joka puolestaan voi oikeuttaa muihin etuuksiin, kuten sosiaaliturveen, asumistukeen koulutus- tai työllistymismahdollisuuksiin sekä pitkäaikaiseen oleskeluoikeuteen.

Kansalaisjärjestöillä, valtion virastoilla, poliisilla ja rajaviranomaisilla on ratkaiseva rooli ihmiskaupan merkkien varhaisessa tunnistamisessa ja ihmiskaupan mahdollisten ja epäiltyjen uhrien tunnistamisessa

eri EU-maissa. Kuten taulukossa 1 esitetään, viidessä kuudesta valtiosta toimivalta ihmiskaupan uhrin *muodolliseen* tunnistamiseen on kuitenkin valtion viranomaisella, lähinnä poliisilla, ja maahanmuuttoon liittyvissä ongelmatilanteissa rajavartiostolla ja maahanmuuttoviranomaisilla. Useimmissa maissa on käytössä kansallisia toimintakehyksiä mahdollisten/havaittujen/epäiltyjen ihmiskaupan uhrien ohjaamiseksi viranomaisille muodollista tunnistusta varten (eli kansallisia ohjausjärjestelmiä)

Taulukko 1: Viranomaiset, joilla toimivalta ihmiskaupan uhrin tunnistamiseen, sekä kansalliset ohjausjärjestelmät

Valtio	Viranomainen, jolla toimivalta ihmiskaupan uhrin tunnistamiseen	Kansalaisjärjestön tunnistus	Kansallinen ohjausjärjestelmä	Muodollinen yhteisymmärryspöytäkirja	Ohjauslomake
Bulgaria	Kansallinen ihmiskaupan torjuntakomitea/sisäministeriö/poliisi	Ei	Kyllä	Kyllä	Kyllä
Suomi	Kansallinen avustusjärjestelmä/poliisi/rajavartiolaitos	Ei	Ei ³	Ei	Ei
Irlanti	Kansallinen maahanmuuttovirasto (poliisilaitoksen alainen)	Ei	Kyllä	Ei ⁴	Ei
Liettua	Sisäministeriö/poliisi/kansalaisjärjestöt	Kyllä	Kyllä	Ei	Ei ⁵
Skotlanti	Ihmiskauppavirasto/ viisumi- ja maahanmuuttovirasto	Ei	Kyllä	Ei	Kyllä
Yhdistynyt kuningaskunta	Ihmiskauppavirasto/ viisumi- ja maahanmuuttovirasto	Ei	Kyllä		Kyllä

Kansallisten ohjausjärjestelmien (tai vastaavien rakenteiden) käyttöönotto on selvästi parantanut kansalaisjärjestöjen ja viranomaisten yhteistyötä ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa ja johtanut useampien havaittujen tai epäiltyjen uhrien ohjaukseen valtion viranomaisten luo. Vastaajat nostivat kuitenkin esiin, että kansalaisjärjestöjen ja muiden palveluiden havaitsemien tai epäilemien uhrien määrissä, ohjausjärjestelmään ja/tai valtion viranomaisten luo ohjattujen ihmisten määrässä sekä virallisesti ihmiskaupan uhriksi tunnistettujen määrässä on merkittäviä eroja. Jotkut vastaajista ilmaisivat huolensa vakiintumassa olevasta käytännöstä olla ohjaamatta heikossa asemassa olevia ja hyväksikäytettyjä ihmisiä kansalliseen ohjausjärjestelmään siitä syystä, että palveluntarjoaja tietää ihmiskaupan uhrin tunnistuskriteerien luultavasti jäävän täyttymättä, mistä seuraisi kuitenkin vain kielteinen päätös. Jotkut vastaajista nostivat esiin sellaisten prostituoituna hyväksikäytettyjen naisten erityistarpeet, joita ei tunnusteta ihmiskaupan uhreiksi, koska suostumuksen puuttumista on vaikea todistaa erityisesti niissä tapauksissa, joissa ihmiskauppiaiden menetelmät eivät ole sisältäneet suoraa väkivaltaa ja pakottamista. Lisäksi osa vastaajista ilmaisi huolensa sen suhteen, että kun uhri on ohjattu järjestelmään, läpinäkyvyydessä myönteisten ja kielteisten päätösten suhteen on puutteita, ja viranomaiset antavat hyvin vähän tietoa

- 3 Vaikka Suomessa ei ole varsinaista kansallista ohjausjärjestelmää, havaitut ja epäillyt ihmiskaupan uhrit ohjataan kansalliseen avustushjelmaan valtiollista tunnistamista, avustusta ja suojelua varten, eli ohjelma vastaa Suomessa kansallista ohjausjärjestelmää.
- 4 Irlannissa on annettu virallinen lausunto tehtävistä ja vastuualueista, mutta kyseessä ei ole muodollinen ohjausmenettely tai -järjestelmä.
- 5 Ohjauslomake on kehitteillä

kieltävän tunnistuspäätöksen perusteista. Kaiken kaikkiaan seurauksista saadaan vain vähän tietoja sellaisten ihmisten kohdalla, jotka on tunnistettu törkeää hyväksikäyttöä jäsenvaltiossa kokeneeksi, mutta jotka eivät mahdu viralliseen ihmiskaupan määritelmään.

4.4 Toipumis- ja harkinta-ajat ja tilapäiset oleskeluluvat

Ihmiskaupan uhreiksi epäillyille myönnetään anomuksesta toipumis- ja harkinta-aikaa, jonka myöntämisestä vastaa tietty viranomainen (nimetty yllä). Niille ihmiskaupan uhreille, joiden katsotaan tarvitsevan lupaa asua valtiossa, myönnetään myös tilapäinen oleskelulupa. Kuten taulukosta 2 ilmenee, aikojen ja lupien pituudessa ja niiden myöntämisperusteissa on eroja eri maiden välillä:

Taulukko 2: Lupien myöntäminen

Valtio	Toipumis- ja harkinta-aika	Joustava/ pidennetään tarvittaessa	Riippuvainen	Oleskelulupa	Uusittavissa	Riippuvainen yhteistyöstä poliisin kanssa
Bulgaria	30 vrk	Kyllä	Ei	30 vrk	Kyllä	Kyllä
Suomi	30 vrk	Kyllä	Ei	6–12 kk	Kyllä	Kyllä
Irlanti	60 vrk	Ei	Ei	6 kk	Kyllä	Kyllä
Liettua	30 vrk	Kyllä	Ei	6 kk	Kyllä	Kyllä
Skotlanti	45 vrk	Kyllä	Ei	366 vrk	Kyllä	Ei
Yhdistynyt kuningaskunta	45 vrk	Kyllä	Ei	366 vrk	Kyllä	Ei

Kuten taulukosta ilmenee, toipumis- ja harkinta-aika ja sen myötä oikeus ihmiskaupan uhreille tarkoitettuihin palveluihin voidaan myöntää kaikille havaituille uhreille jo ennen poliisiyhteistyötä ja rikostutkintaa kaikissa valtioissa Irlantia lukuun ottamatta. Irlannissa turvapaikkahaun piirissä olevia sekä ETA-maiden ja Irlannin kansalaisia ei tunnisteta muodollisesti eikä heille myönnetä toipumis- ja harkinta-aikoja, sillä heillä katsotaan olevan voimassa oleva lupa maassaoloon.

Tilapäisen oleskeluluvan myöntäminen riippuu suostumuksesta poliisiyhteistyöhön useimmissa maissa. Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Skotlannissakin yksi tapa on avustaa poliisia tutkimuksissa, mutta tilapäinen oleskelulupa voidaan myöntää myös kahdella muulla perusteella: kun uhrin henkilökohtainen tilanne vaatii oleskeluluvan saantia – esimerkiksi tilanteessa, jossa lääkinnällinen hoito on saatettava päätökseen – tai kun henkilön on pysyttävä maassa jatkaakseen korvausvaatimusprosessia. Samoin Suomessa yhteistyövaatimuksesta poliisin kanssa voidaan luopua, jos uhri on erityisen haavoittuvassa asemassa.

Kaiken kaikkiaan saatavilla on erittäin vähän tietoja syistä, joilla lupia evätään, sekä välittömistä ja pitkän aikavälin seurauksista kieltävän päätöksen saaneille. Useat vastaajat nostivat esiin läpinäkyvyyden puutteen viranomaisten hylkäävien tunnistuspäätösten kriteerien, perusteiden ja ratkaisujen sekä kielteisten lupapäätösten yhteydessä. Kun otetaan huomioon muodollisen tunnistuksen ja ihmiskaupan uhrin avustus- ja suojeluoikeuksien – oikeus oikeudelliseen edustukseen mukaan lukien – välillä vallitseva riippuvuussuhde, aiheen voidaan todeta vaativan lisätutkimusta.

Osa 5: Palvelut

5.1 Toimijoiden käyttämät määritelmät ja tunnusmerkit

Suurin osa viranomaisista ja järjestöistä, joilla on ihmiskauppaan liittyviä velvollisuuksia, on ottanut käyttöön YK:n Palermon sopimuksen ihmiskaupan määritelmän. Määritelmää on jatkuvasti tarkastettu ja siihen on lisätty merkityksiä ihmiskauppadirektiivin laajennetusta määritelmästä, tai se on korvattu direktiivin määritelmällä. Sisäinen ihmiskauppa sisältyy kaikkien kuuden maan järjestöjen ja viranomaisten käyttöön ottamiin ihmiskaupan määritelmiin. Viranomaiset ja kansalaisjärjestöt hyödyntävät työssään useita kansainvälisesti tunnustettuja suosituksia ja osoittimia, kuten Kansainvälisen työjärjestön (ILO) Delphi-menetelmää ja ETYJ:n tunnistamisohjeistusta poliiseille. Myös maakohtaisia ohjeistuksia on kehitetty, mutta niin maiden välillä kuin niiden sisälläkään ei ilmennyt yhdenpitävyyttä sen suhteen, mikä tunnistusohjeistus otettaisiin käyttöön niin, että sitä noudattaisivat sekä viranomaiset että järjestötoimijat. Osa kansalaisjärjestöjen edustajista huomautti, että he tulkitsevat ihmiskaupan merkkejä väljästi ja että kaikki järjestön luo tulevat vaikeassa tilanteessa olevat asiakkaat saavat apua ja tukea, vaikkeivät ihmiskaupan uhrin merkit heidän osaltaan täysin täytyisikään. Esimerkiksi pakkotyön uhrin ja prostituoidut eivät aina mahdu ihmiskaupan uhrin määritelmään, mutta heihin saattaa kohdistua törkeää hyväksikäyttöä ja riistoa.

5.2 Asiantuntijapalvelut

Jokaisessa maassa tuen, neuvonnan, sosiaalityön ja majoituksen tarjoamisesta huolehtivat tehtävään erikoistuneet kansalaisjärjestöt ja valtion laitokset. Etulinjan toimijoilla on ratkaiseva rooli sen varmistamisessa, että ihmiskaupan uhrin saavat tarvittavaa tietoa oikeuksistaan ja avustuksen eri muodoista, joihin heillä on oikeus. Järjestöt ja laitokset suorittavat riskien ja turvallisuuden arviointia ja tarjoavat tietoa suojele- ja avustajajärjestelyiden saatavuudesta. Palvelut vastaavat myös ihmiskaupan ja seksuaalisen hyväksikäytön psyykkisten vaikutusten tarpeisiin ja traumaattisten kokemusten oireisiin ja seurauksiin.

Skotlannissa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa, Irlannissa ja Liettuassa samat kansalaisjärjestöt tarjoavat yhdistettyjä palveluja sekä prostituoiduille että seksuaalisessa hyväksikäyttötarkoituksessa ihmiskaupatuille naisille. Järjestöt ovat tuoneet esiin kohdemaiden seksialalla esiintyvää törkeää hyväksikäyttöä ja riistoa. Joissain maissa myös pakkotyön uhreille ja työvoiman hyväksikäyttötarkoituksessa tapahtuvan ihmiskaupan uhreille on olemassa omat palvelunsa, ja niiden taholta on tuotu esiin aloja, joilla ihmiskauppa on yleisempää; niihin kuuluvat mm. kodinhoito-, hoito- ja maatalousalat. Palvelut eivät tarjoa ainoastaan kriisiapua vaan osallistuvat myös ihmiskaupan uhrin pitkäaikaiseen tukemiseen auttamalla uhria sopeutumaan takaisin yhteiskuntaan, yhdistämällä uhrin kotimaassa olevien perheenjäsenten kanssa ja joskus järjestämällä turvallisen paluun kotimaahan, jos uhri niin toivoo. Palvelujen toiminnan ytimessä ovat sosiaalisen ja asianmukaisten, turvallisten asuinolosuhteiden sekä koulutusmahdollisuuksien puolustaminen ja työllistymisen oivien avaaminen, jotta ihmiskaupan uhrin voivat ryhtyä rakentamaan kestävä, itsenäistä elämää.

5.3 Palveluntarjoajat ja lainopillinen neuvonta

Palveluntarjoajat tarjoavat ihmiskaupan uhreille myös oikeusneuvontaa ja -tietoa eri aihealueista, mm. olinpaikan virallistamisesta hallintoalueella, kansainvälisen suojelun, sosiaaliturvan ja perheen yhdistämisen anomisesta, laillisten korvauksien eri muodoista sekä siviili- ja rikosoikeusjärjestelmien toiminnasta. Kuten monilta projektin osapuolilta kuitenkin huomautettiin, mahdollisuus saada neuvontaa ja tietoa laillisista oikeuksista on *eri* asia kuin mahdollisuus saada ammattimaista, lainopillista neuvontaa ja erityisesti oikeudellista edustusta. Erikoistuneet palvelut ja kansalaisjärjestöt totesivat, että he pyrkivät varmistamaan varhaisen oikeudellisen puuttumisen toteutumisen asiakkailleen ja ohjaamaan heidät mahdollisimman varhaisessa vaiheessa oikeusalan ammattilaisille, joilla on ihmiskaupan asiantuntemusta.

Osa 6: Oikeusavun saanti ja oikeudellinen puuttuminen

6.1 Valtion oikeusavun saaminen

Jäsenvaltioissa on säädetty lakeja, jotka mahdollistavat tietyissä siviili- ja rikosoikeudellisissa kanteissa tarveharkintaisen oikeusavun tarjoamisen henkilöille, joilla ei ole varaa yksityiseen oikeusedustajaan. Säännöksiä on laajennettu kaikissa valtioissa kattamaan ihmiskaupan uhrin, mikä tarkoittaa, että kun henkilöä epäillään ihmiskaupan uhriksi Bulgariassa, Liettuassa, Skotlannissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa, uhri voi saada oikeusapua ennen kansallisen ohjausjärjestelmän suorittamaa muodollista ihmiskaupan uhriksi tunnistusta. Irlannissa ja Suomessa oikeusapua voi saada kuitenkin vasta sen jälkeen, kun uhri on ohjattu viranomaisten tunnistettavaksi, mikä käytännössä tarkoittaa vaatimusta yhteistyöstä poliisin kanssa ennen oikeusavun myöntämistä.

Kaikissa maissa lainopillista neuvontaa ja oikeudellista edustusta tarjotaan joka tapauksessa heti, kun toipumis- ja harkinta-aika tai tilapäinen oleskelulupa on myönnetty. Kaikissa maissa valtiollinen ihmiskaupan uhrille tarjottava oikeusapu kattaa ihmiskauppatapauksen eri puoliin liittyvät erityisalueet, joihin sisältyvät osallistuminen rikostutkintaan ja ihmiskaupparikosoikeudenkäyntiin todistajana, uhrin edustaminen rikoskäsitelyissä, joissa uhria syytetään ihmiskaupan seurauksena tapahtuneista oleskeluoikeusrikkomuksista tai muista rikoksista, sekä maahanmuutto-, turvapaikka-, perheenyhdistämisen ja korvaushakemukset. Tarjotut avun muodot esitetään pääpiirteittäin taulukossa 3 alla.

Taulukko 3: Valtiollinen oikeusapu ja oikeudellinen edustus

Valtio	Rikos-tutkinta	Rikos-oikeuden-käynti	Koskemattomuus	Korvaus	Maahanmuutto-	Yhdistäminen
Bulgaria	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Ei
Suomi	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Ei
Irlanti	Ei	Ei ⁶	Ei	Ei	Ei/kyllä	Ei
Liettua	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä
Skotlanti	Ei	Ei	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä
Yhdistynyt kuningas-kunta	Ei	Ei	Kyllä	Ei	Kyllä	Kyllä

Yhteistä vastaajille oli, että he toivat esiin teoreettisten oikeuksien ja todellisen tilanteen välillä vallitsevan eron lainopillisten palvelujen saatavuudessa ja laadussa. Aihetta käsitellään tarkemmin kohdassa 6.3. Kaikissa valtioissa on olemassa korvausmekanismeja, joihin kuuluvat korvausten vaatiminen rikosentekijöiltä ja valtion rahoittamat korvausjärjestelmät. Vastaajien mielestä korvausmenettelyt tuottivat kuitenkin harvoin tuloksia, ja oikeus korvauksiin oli yksi uhrien heikoimmin suojelluista oikeuksista, jota oli usein mahdotonta hyödyntää. Todistajien suojelutoimenpiteitä on samoin teoriassa mahdollista ottaa käyttöön, mutta koska syytteitä nostettiin käytännössä niin vähän, toimenpiteiden todellisesta käytöstä on hyvin vähän näyttöä. Työvoiman hyväksikäyttötarkoituksessa tapahtuvan ihmiskaupan yhteydessä vastaajat

6 Uhrille/todistajalle myönnetään rikosprosessin aikaista oikeusapua tapauksissa, joissa käsitellään uhrin/todistajan seksuaalista käyttäytymistä/menneisyyttä

toivat ilmi puuttuvan valtiollisen lainopillisen neuvonnan ja oikeudellisen edustuksen työuomioistumuissa.

Kaikkia kuutta maata näyttäisi yhdistävän se, ettei käytössä ole minkäänlaista muodollista reittiä, järjestelmää tai prosessia, joka varmistaisi, että varhaista oikeudellista puuttumista tarjotaan kaikille uhreille riippumatta oikeusprosesseista, joita uhreilla on mahdollisesti käynnissä. Oikeusneuvonnan ja -edustuksen saaminen saattaa riippua yksilön sijainnista oikeusprosessissa, hyväksikäytön lajista sekä tukijärjestelmästä, jossa uhri on.

6.2 Ihmiskauppatapausten monimutkaisuus ja alaan erikoistuneiden asianajajien saatavuus

Kuten yllä kerrottu osoittaa, ihmiskauppatapaukset ovat monimutkaisia ja laajamittaisia. Maahanmuuttoon ja kansainväliseen suojeluun, tilapäiseen maastapoistumislupaan ja oleskelulupahakemuksiin liittyvät menettelyt voivat olla hyvinkin pitkiä ja vaatia useita poliisille annettavia lausuntoja sekä yksityiskohtaisten asiakirjatodisteiden toimittamista. Ihmiskaupparikosten syytteenpanossa taas oikeudenkäyntiä edeltävät tutkinnat ja rikosoikeudelliset menettelyt vaikuttavat äärimmäisen hankalilta. Asianajajien on käytettävä aikaa tutkinnan tai oikeudenkäynnin seurausten, oikeusprosessin keston sekä todistajien velvollisuuksien selittämiseen todistajille, ja usein vaaditaan tulkkeja ja asiakirjojen käännettämistä. Ihmiskaupan uhreilla on useita välittömiä ja pitkän aikavälin tarpeita, ja lainopillista neuvontaa tarvitaan usein myös sosiaalitukeen ja asumiseen liittyvien oikeuksien sekä perheen yhdistämisen yhteydessä. Ei siis olekaan yllättävää, että kaikissa maissa tunnistettiin vankkaa aihepiirin asiantuntemusta omaavien asianajajien merkitys, ja palvelut ilmoittivat pyrkivänsä ohjaamaan asiakkaat sellaisille aina kun mahdollista.

Useissa tapauksissa palvelut olivat kuitenkin erityisesti maaseudulla riippuvaisia valtiollisen järjestelmän oikeusalan ammattilaisista tai yksityisistä asianajajista, joilta puuttui erikoisasiantuntemusta tai riittävää kokemusta. Lisäksi valtion avustusjärjestelmän alaisuudessa työskentelevillä oikeusalan ammattilaisilla oli mahdollisesti hyvin rajoitetusti aikaa tapauksen käsittelyyn, mikä on ristiriidassa ihmiskauppatapausten käsittelyprosessien pitkäkestoisuuden kanssa. Joissain tapauksissa ihmiskaupan uhrille saatetaan osoittaa lainopillinen avustaja, jolla ei ole minkäänlaista ihmiskaupan asiantuntemusta, jo ennen erikoispalvelujärjestelmään pääsyä. Erityiseksi ongelmaksi rikosoikeudellisessa avustusjärjestelmässä havaittiin, että syytesuoja ihmiskaupan aikana tehtyjen rikosten osalta heikentyi merkittävästi, jos henkilöä ei tunnistettu ihmiskaupan uhriksi, mikä johti syytteen asettamiseen ja joissain tapauksissa vankeusrangaistuksiin. Ihmiskaupan merkkien tunnistamatta jääminen johti samoin useiden ihmiskaupan uhrien tunnistamattomaksi jäämiseen turvapaikanhakuprosessissa. Korvausvaatimusten kohdalla käytössä on tiukkoja aikarajoja, ja viivyttely voi rajoittaa vaatimusten menestysmahdollisuuksia.

Näiden huomioiden pohjalta ihmiskaupan uhreille toimivia lakipalveluita tarjoavien paneutuneiden, erikoistuneiden ja riippumattomien lakiasiaintoimistojen – kuten Skotlannin LSA ja Irlannin ICI – käyttämisen edut ovat ilmeisiä. Tällaiset toimistot ovat keränneet tarvittavaa asiantuntemusta ja kokemusta ja voivat käyttää monimutkaisuun tapauksiin riittävästi aikaa. Ne tarjoavat holistista apua ja edustusta, joihin sisältyvät asuminen, terveydenhuolto ja sosiaalituki, ja neuvontaa rikoskäsittelyn todistajana toimimisesta, sekä edustavat uhreja työ- ja vetoomustuomioistumuissa ja varmistavat syytesuojan. Lisäksi ne ajavat oikeudellisten avustusjärjestelmien ulkopuolisia korvausvaatimuksia ja pyrkivät suojelemaan perheenjäseniä perheenyhdistämistoimien kautta.

Erikoistuneilla, riippumattomilla oikeusalan ammattilaisilla on keskeinen rooli ihmiskaupan uhreja

edustavien valtion järjestelmiin kuuluvien asianajajien lisäperehdyttämisessä ja yhteistyön tekemisessä näiden kanssa, ja he tarjoavat kipeästi tarvittavaa koulutusta kansallisella tasolla. Riippumattomilla lakiasiaintoimistoilla on myös mahdollisuus kyseenalaistaa valtion toimet ihmisoikeusrikkomustapauksissa, toimia kansainvälisistä sopimuksista seuraavien valtion velvoitteiden toteutumisen valvojana sekä varmistaa, että ulkoisten tarkastuselinten tiedot kunkin valtion käytänteistä ovat ajan tasalla. Ne tekevät myös aktiivista kampanjointia ja lobbaustyötä, joilla tähdätään uhrien oikeuksien suojelun varmistaviin poliittisiin muutoksiin.

6.3 Varhaisen oikeudellisen puuttumisen edut ihmiskaupan uhreille

Ehdoton enemmistö kaikkien maiden vastaajista oli samaa mieltä varhaisen oikeudellisen puuttumisen merkittävästä roolista sen varmistamisessa, että ihmiskaupan uhrilla on mahdollisuus tehdä tietoihin perustuvia päätöksiä. Ne puolestaan vaikuttavat siihen, että uhri kykenee hyödyntämään oikeuksiaan ja saavuttamaan paremman lopputuleman toipumisen ja yhteiskuntaan jälleensopeutumisen kannalta. Varhaista puuttumista pidettiin sen varmistamisena, että uhri saa oikeat tiedot oikeaan aikaan, mikä mahdollistaa täyden osallistumisen ja oikeuksien hyödyntämisen monimutkaisessa oikeusjärjestelmässä sekä tietoihin perustuvien päätösten tekemisen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Avun saanti erikoistuneelta asianajajalta, joka on koulutettu antamaan tiedot uhrille ymmärrettävällä tavalla, takaa, että uhri saa oikeuksistaan johdonmukaista tietoa. Erityisesti mainittuja etuja:

- **OIKEUKSIEN HYÖDYNTÄMINEN:** Uhrin, joiden tapaukseen puututaan varhain, voivat hyötyä varhaisesta tunnistamisesta, mikä mahdollistaa uhrikohtaiset suojelutoimenpiteet ja oikeuksien hyödyntämisen. Tilannetta voidaan verrata henkilöihin, jotka eivät saa tietoa ihmiskaupan uhrien erityisistä maahanmuuttojärjestelyistä varhaisessa vaiheessa ja saattavat siksi viettää vuosia kelvottomissa asuinoloissa turvapaikanhakujärjestelmässä; jotka pysyvät paperittomina maahanmuuttajina, joiden on pysyttävä viranomaisilta näkymättömissä; tai jotka saavat maahantulo- tai muista rikoksista vankeustuomion.
- **TIE TOIPUMISEEN:** Oman elämän hallinnan – joka yksilöltä oli uhriutumisen myötä viety – saaminen takaisin ja tieto paremman elämän mahdollisuudesta on uhrille oikeudellisesta puuttumisesta seuraava voimaannuttava tulos. Kun uhri tietää, että joku huolehtii hänen oikeuksistaan ja ajaa hänen asioitaan, hän tuntee olonsa turvallisemmaksi, tuetummaksi ja itsevarmemmaksi. Suhteen rakentamista oikeusalan ammattilaisen kanssa varhaisessa vaiheessa pidettiin tärkeänä, kuten myös monimutkaisen lakitiedon välittämistä uhrille selkeällä ja ymmärrettävällä tavalla.
- **RANKAISEMATTOMUUS:** Varhainen oikeudellinen puuttuminen on ensiarvoisen tärkeää uhrin rankaisemattomuuden kannalta, ja asianajajat ilmaisivat kokemuksensa siitä, että puolustuksen perustaminen ihmiskauppaan myöhemmässä vaiheessa johti paljon harvemmin toivottuihin tuloksiin. Vastaajat kertoivat tapauksista, joissa asiakas sai syytteen ihmiskaupan uhrina oloon liittyvistä rikoksista ennen aiheeseen liittyvän oikeusavun saamista, ja vaadittiin laajoja tutkimuksia ja selvityksiä, jotta tuomiot saatiin kumottua ja poistettua asiakkaan rikosrekisteristä.
- **UUDELLEEN UHRIUTUMISEN RISKIN VÄHENTÄMINEN:** Varhaista oikeudellista puuttumista pidetään myös olennaisena tekijänä traumaattisten tapahtumien kautta uudelleen uhriutumisen ja uudelleen kaupuksi tulemisen ehkäisyssä. Jos uhri ei saa asianmukaista oikeudellista neuvontaa eikä ihmiskaupan merkkejä tunnisteta, seurauksena voi olla maastakarkotuksen uhka ja toteutuminen, mikä tekee ihmiskaupan uhrista erittäin haavoittuvaisen uudelle hyväksikäytölle.

6.4 Varhaisen oikeudellisen puuttumisen edut tukipalveluille

Toimijat tunnistivat varhaisessa puuttumisessa etuja ei vain ihmiskaupan uhreille, vaan myös työntekijöille itselleen. Etujärjestöt ja oikeusalan toimijat ovat tietoisia oikeusjärjestelmässä suunnistamisen monimutkaisuudesta ihmiskauppatilanteessa ja pitävät varhaista puuttumista äärimmäisen hyödyllisenä toimintatapana laillisen reitin rakentamisessa asiakkailleen. Erityisesti mainittuja etuja:

- Varhainen puuttuminen auttaa järjestöjä luomaan asianmukaisia tuki- ja hoitosuunnitelmia ja varmistamaan, että asiakkaiden tarpeiden kaikki puolet huomioidaan. Varhainen puuttuminen takaa yhteistyöhengen lähestymistavan ihmiskaupan uhrin oikeuksien edustukseen.
- Varhainen puuttuminen välttää turhia viivytyksiä ja nopeuttaa prosessia tunnistamalla sopivimmat lailliset reitit varhaisessa vaiheessa, vähentämällä tilanteen traumaattisuutta ja epävarmuutta, mahdollistamalla tehokkaan oikeudellisen edustuksen ja johtamalla tapausten ripeämpään päätökseen saattamiseen.
- Varhainen puuttuminen lisää sen mahdollisuutta, että ihmiskaupan uhri suostuu yhteistyöhön poliisin kanssa ja on vahvempi todistaja rikoskäsittelyissä, mikä puolestaan lisää ihmiskauppioiden syytteen asettamisen onnistumismahdollisuuksia.
- Varhainen puuttuminen parantaa korvausvaatimusten oikea-aikaisuuden ja menestyksen mahdollisuutta
- Varhainen puuttuminen tehostaa eri etujärjestöjen yhteistyötä, koska eri toimijat ovat selvillä ihmiskaupan uhreille mahdollisista oikeusreiteistä ja kunkin ryhmän roolista myönteisten tulosten aikaansaamisessa.
- Varhainen puuttuminen varmistaa, että valtio ja kaikki lakisääteiset viranomaiset toteuttavat uhrien oikeuksia, mikä vähentää myöhempien valtiota vastaan nostettujen kanteiden riskiä ja huonoja tuloksia kansainvälisissä arvioinneissa.

6.5 Varhaisen oikeudellisen puuttumisen aika ja paikka

Varhaista puuttumista tarjotaan tällä hetkellä useissa eri paikoissa, mm. lakiasiaintoimistoissa, turvakodeissa ja yömajoissa, poliisiasemilla, vankiloissa, maahanmuuttotoimistoissa ja turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten majoituskeskuksissa. Kysyttäessä varhaisen puuttumisen paikkojen lisäämisestä vastaajat ehdottivat mahdollisiksi paikoiksi lentokenttiä, rajanylityspaikkoja, terveyskeskuksia, sairaaloita ja asukastaloja. Lisäksi ehdotettiin, että sellaisten ihmisten tarpeista vastaavat keskuksien ja järjestöjen, joilla voi tietyissä maissa olla korkea ihmiskaupatuksi tuleminen riski, voisivat myös toimia varhaisen puuttumisen tarjoajina uhreille ja mahdollisille uhreille. Tällaisia korkean riskin ihmisryhmiä ovat mm. romanit, kehitysvammaiset ja kasvattilapset. Myös bordelliratsioita pidettiin tärkeänä toimintatapana seksuaalisessa hyväksikäyttötarkoituksessa ihmiskaupattujen naisten saavuttamisessa.

Monet vastaajista korostivat kuitenkin, että kriisitilanteessa olevien ihmisten ensikohtaamiseen sopivat parhaiten erikoistuneet etujärjestöt, yhteistyössä poliisin ja viranomaisten kanssa, jotka takaavat uhrin välittömän turvan ja tuen saannin. Yleinen mielipide oli, että oikeusalan ammattilaiset pitäisi kutsua apuun heti, kun se on tilanteeseen nähden mahdollista, ja että ratkaisevaa on poliisin ja erikoispalvelujen välinen tiivis yhteistyö. Näkemys korostaa integroituneen, toimijoiden välisen lähestymistavan merkitystä, jossa varhainen oikeudellinen puuttuminen toimii tehokkaimmin.

Osa 7: Koulutus, järjestöjen yhteistyö ja valvonta

7.1 Koulutus ja järjestöjen yhteistyö

Monet kansainväliset järjestöt, kuten ETYJ, UNODC, Kansainvälinen siirtolaisjärjestö (IOM) ja Euroopan vaihto-ohjelmat, ovat mahdollistaneet ihmiskaupan eri osa-alueisiin liittyvän tiedon ja asiantuntemuksen leviämisen. Näitä osa-alueita ovat ihmiskaupan merkkien tunnistaminen, ihmiskaupan uhrien tunnistaminen, tiedontallennus, kansalliset ohjausjärjestelmät, tukipalvelut ja ”vaikeasti saavutettavien” uhrien parempi tavoittaminen. Monitieteinen ja poikkialainen koulutus on tuonut suurempaa ymmärtämystä ja tietämystä koordinoitun lähestymistavan valtavasta merkityksestä, kun pyritään takaamaan toimiva vastaaminen ihmiskaupan uhrin moninaiisiin tarpeisiin. Monissa maissa on otettu paikallisella ja kansallisella tasolla käyttöön toimijoiden yhteisiä foorumeja, strategiatyöryhmiä ja verkostoja, joiden avulla järjestöt ja viranomaiset voivat tehdä yhteistyötä ja jakaa tietoa ja asiantuntemusta.

Vastaajien välillä vallitsi yksimielisyys siitä, että toimijoiden välinen viestintä ja yhteistoiminta oli parantunut selvästi viime vuosina, mihin liittyi kansallisten ohjausjärjestelmien kehittäminen ja ihmiskauppataapausten lisääntynyt ohjaaminen ja yhteistyö eri osapuolten välillä. Järjestöjen ja viranomaisten välisen yhteistyön laadusta oli kuitenkin kahtalaisia mielipiteitä. Vastaajat toivat ilmi henkilökohtaisten suhteiden merkityksen, mutta huomauttivat, että koska yhteisymmärryspöytäkirjoja ei ole laadittu eikä menettelytapoja kirjattu muodollisesti, hyvät käytänteet ovat riippuvaisia yksilöiden välisistä suhteista, ja yksilöt taas saattavat vaihtua organisaatioissa.

7.2 Kansalliset ihmiskaupparaportoitajat

Riippumattomilla ulkoisilla tarkastusjärjestelmillä on selkeästi ratkaiseva merkitys sen varmistamisessa, että teoreettiset lupaukset pannaan täytäntöön kokonaisuudessaan ja että niistä seuraa näkyviä tuloksia ja muutosta parempaan. Se pitää erityisesti paikkansa niissä viidessä maassa kuudesta, joissa minkäänlaista kansallista riippumatonta valvontajärjestelmää ei ole. Suomi on tarkastelluista valtioista ainoa, jolla on riippumaton kansallinen ihmiskaupparaportoitaja. Suomen yhdenvertaisuusvaltuutettu (ent. vähemmistövaltuutettu) on riippumaton ja puolueeton viranomainen, jonka vastuulla ovat etnisten vähemmistöjen aseman parantaminen, etnisen syrjinnän ehkäisy ja torjunta sekä ihmiskauppa-asiat.

Osa 8: Loppupäätelmät ja suositukset

8.1 Loppupäätelmät

Uusien, voimakkaiden ihmiskauppalakien säätäminen ja olemassa oleviin lakeihin tehdyt muutokset ovat johtaneet selviin edistysaskeleisiin ihmiskaupan saralla niin sisäisesti kuin valtiorajat ylittäenkin kaikissa tutkimuksen kohteina olleissa kuudessa valtiossa. Valtioissa on otettu käyttöön kansallisia järjestelmiä, joiden avulla pannaan täytäntöön säädöksiä ja varmistetaan kattava ja koordinoitu lähestymistapa ihmiskaupan uhrin tunnistamiseen sekä asianmukaisen suojelun ja tuen saanti niin lakisääteisten kuin riippumattomien avustustahojenkin puolelta. Poliisitoimet ovat perustaneet erikoistuneita ihmiskauppayksiköitä, ja poliisit ovat kasvattaneet asiantuntemustaan ihmiskaupan uhrin tunnistamisessa. Poliisi tekee myös välttämättömien palvelujen tarjoamisessa yhteistyötä muiden viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen kanssa. Etulinjan toimijoilla on nyt kaikissa kuudessa valtiossa huomattavasti kokemusta turvallisuus- ja riskinarvioinnista, ja he välittävät ihmiskaupan uhreille ratkaisevan tärkeää tietoa erilaisista suojelun ja tuen muodoista, joihin uhri on oikeutettu. He vastaavat myös asiakkaidensa pitkän aikavälin tarpeista, jotka voivat liittyä psykologisiin palveluihin, sosiaalitukeen tai asumiseen.

Edistyksestä huolimatta tässä raportissa nostetaan esiin joitakin merkittäviä puutteita niiden valtioiden velvoitteiden täyttämässä, joiden tarkoituksena on varmistaa, että kaikki ihmiskaupan uhreiksi epäillyt tai havaitut saavat asianmukaista suojelua ja apua. Tunnistamisprosessi tuottaa edelleen hankaluuksia, ja havaittavissa on huomattavia eroja kansalliseen ohjausjärjestelmään ohjattujen ja niiden välillä, joille viranomaiset myöntävät muodollisen ihmiskaupan uhrin statuksen ja jotka saavat sen myötä kaikki virallisen ihmiskaupan uhrin oikeudet. Lisäksi puutteita on läpinäkyvyydessä ja tietojen saannissa siihen liittyen, millä perusteilla kielteiset päätökset ihmiskaupan uhriksi tunnistamisesta, toipumis- ja harkinta-aikojen myöntämisestä sekä tilapäisen ja pitkäaikaisen oleskeluluvan myöntämisestä tehdään.

Valtion taholta tarjottavaa oikeusapua on teoriassa saatavana kaikissa kuudessa valtiossa, mutta varhaisen lainopillisen neuvonnan ja oikeudellisen edustuksen täydessä toteuttamisessa havaittujen, epäiltyjen ja tunnistettujen ihmiskaupan uhrien tueksi on lukuisia aukkoja. Eri kohdissa tätä raporttia tulee esiin ihmiskauppatapausten monisyisyys, minkä vuoksi palveluntarjoajat pyrkivät ohjaamaan asiakkaansa alaan erikoistuneille oikeusalan ammattilaisille niin varhaisessa vaiheessa kuin mahdollista. Tästä raportista selviää kuitenkin, ettei käytössä ole minkäänlaista muodollista reittiä, järjestelmää tai prosessia, joka varmistaisi, että varhaista oikeudellista puuttumista tarjotaan kaikille uhreille. Ohjaus oikeudellista neuvontaa ja edustusta tarjoaviin palveluihin saattaa riippua yksilön sijainnista oikeusprosessissa, hyväksikäytön lajista sekä tukijärjestelmästä, jossa uhri on. Varhaisen oikeudellisen puuttumisen etuihin suhtauduttiin erittäin myönteisesti kaikissa valtiossa. Varhaista puuttumista voivat tarjota erikoistuneet asianajajat ja varsinkin riippumattomat, voittoa tavoittelemattomat lakiasiantoimistot, jotka kykenevät tarjoamaan uhreille sitoutuneen, holistisen mallin tukeen ja edustukseen.

Vaikka kaikissa maissa eri toimijat tekevät johdonmukaisesti yhteistyötä, vastaajat olivat yhtä mieltä siitä, että käytössä olevia järjestelyjä tulisi virallistaa, ihmiskaupan uhrien oikeudet turvata säädöksillä, kaikkien eturyhmien vastuiden ja roolien pohjaaminen lakeihin varmistaa ja riittävästä rahoituksesta huolehtia, jotta ihmiskaupan uhreille tarjottavien avustus- ja suojeluohjelmien laatu ja vastuuvollisuus voidaan taata.

8.2 Suositukset

Seuraavat suositukset ovat syntyneet kuudesta tutkitusta valtiosta saatujen tulosten pohjalta, jotka liittyivät yleisesti ihmiskaupan uhrien avun parantamiseen ja erityisesti varhaiseen oikeudelliseen puuttumiseen.

8.2.1 Tunnistaminen

- On rakennettava EU:n laajuinen tunnusmerkkien, perusteiden ja järjestelmien kriteeristö muodollista tunnistusprosessia varten.
- On varmistettava, että kaikilla havaituilla tai epäillyillä uhreilla on mahdollisuus tulla muodollisesti tunnistetuksi ihmiskaupan uhriksi ja hyötyä sen myötä saatavista oikeuksista ja avustuksesta. Muodollinen tunnistaminen ei saa syrjiä uhria laillisen aseman, kansallisuuden tai turvapaikanhakuoikeuden suhteen.
- On varmistettava, että kaikki poliisit ja rajavartijat ovat saaneet riittävän koulutuksen ja riittävästi tietoa uhrien tunnistamisesta, ohjauksesta ja asianmukaisesta kohtelusta.
- On lisättävät resursseja seksiteollisuuden valvontaan, mikä mahdollistaa ihmiskaupan ja törkeän hyväksikäytön uhrien varhaisen tunnistamisen.
- On varmistettava, että kieltävien päätösten perusteet ovat läpinäkyviä ja niistä kerrotaan päätöksen saajalle, ja että heikossa asemassa oleville kieltävän päätöksen saaneille tarjotaan muuta tukea salassapitovelvollisuuden sallimissa rajoissa.

8.2.2 Varhainen oikeudellinen puuttuminen

- On rakennettava järjestelmä, jossa oikeus varhaiseen puuttumiseen toteutuu kaikille havaituille, epäillyille ja tunnistetuille ihmiskaupan uhreille ja johon sisältyy mahdollisuus kattavaan ja helposti saatavissa olevaan oikeusneuvontaan ja -edustukseen kaikissa siviili-, rikos- ja hallinto-oikeusasioissa.
- Erityispalveluilla on oltava käytössään toimivat prosessit, joilla varmistetaan, että uhri ohjataan oikeudellisen puuttumisen piiriin mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.
- On varmistettava, että kaikki havaitut tai epäillyt, mutta ei vielä tunnistetut ihmiskaupan uhrit saavat lainopillista neuvontaa, suojelua ja tukea ja että toipumis- ja harkinta-aikaa myönnetään ennen poliisin mukaan tuloa.
- Erikoistuneita asianajajapalveluita on rahoitettava ja niitä on oltava saatavana kaikkialla jäsenvaltioissa, jotta asiantuntevaa lainopillista neuvontaa voidaan tarjota mahdollisimman aikaisessa vaiheessa.
- Siviilioikeus-, rikosoikeus- ja turvapaikanhakujärjestelmässä toimivien oikeusalan ammattilaisten on saatava koulutusta ihmiskaupan merkkien tunnistamisessa.
- Sitoutuneiden, erikoistuneiden, riippumattomien lakiasiantuntijoiden (kuten Skotlannin LSA ja Irlannin ICI) käyttöä on kokeiltava ja kokeiluille on varattava rahoitus.
- On rakennettava EU:n laajuinen oikeusalan ammattilaisten ja alan lakiasiantuntijoiden verkosto, jonka avulla ihmiskaupan uhrien varhaiseen oikeudelliseen puuttumiseen liittyvää tietoa ja asiantuntemusta voidaan vaihtaa eri valtioiden välillä.

8.2.3 Palvelujen tarjonta

- Ihmiskaupan uhrien majoituksen suhteen on otettava käyttöön vähimmäisstandardit, joilla varmistetaan, että asuinolot ovat turvalliset eikä niihin liity uudelleen hyväksikäytetyksi tulemisen riskejä. Asuinolojen turvallisuus on tärkeää erityisesti naisten kohdalla, jotka on kaupattu seksuaalisessa hyväksikäyttötarkoituksessa. Turvapaikan hakijoille tarkoitetun sopimattoman, suoraan tarjottavan majoituksen käyttö on lopetettava.
- EU-valtion on huolehdittava erityisjärjestöjen korvaamattoman arvokkaan työn riittävästä rahoituksesta. Järjestöjen rooli on sisällytettävä kansallisiin ja toimijoiden yhteisiin järjestelmiin ihmiskaupan uhrien etujen puolestapuhujina.
- On varattava resursseja ihmiskaupan uhrien pitkän aikavälin tarpeista huolehtimiseen mm. terveydenhuollon, sosiaalituen, koulutuksen, työllistymisen ja asumisen alueilla.

8.2.4 Koulutus ja tiedotus

- On varmistettava, että sosiaali- ja terveydenhoitoalan työntekijöiden, lääkäreiden ja viranomaisten koulutukseen sisältyy ihmiskaupan merkkien tunnistuskoulutusta, jolla kannustetaan uhrien julkituloa ja tunnistamista.
- On parannettava tuomiovallan ymmärtämystä ihmiskaupasta ja ymmärtäväisyyttä prostituutiotarkoituksessa tehdyn ihmiskaupan uhreja kohtaan.
- On luotava mahdollisuuksia syvällisempään toimija- ja monialatiimikoulutukseen erikoispalveluille, myös poikkioikeusjärjestelmälliseen koulutukseen.
- On tarjottava koulutusta etulinjan palveluille kvalitatiivisen tutkimuksen suorittamisessa ja dokumentoinnissa, jolloin tutkimus voi hyödyttää tulevia menettelypäätöksiä ja palvelujen tarjontaa.
- On lisättävä valistusta ja tiedotuskampanjointia, jotta voidaan tavoittaa mahdollisia ja tämänhetkisiä uhreja ja poistaa viranomaisiin liittyviä pelkoja erityisesti käytössä olevista avustusohjelmista tietämättömien maahanmuuttajien keskuudessa.
- Tiedotuskampanjoita tarvitaan ihmiskaupan ymmärtämysten lisäämiseksi ihmisten keskuudessa ja sellaisten olosuhteiden luomiseksi, jotka mahdollistavat ihmiskaupan uhrien sopeutumisen yhteisöihin.

8.2.5 Toimijoiden välinen yhteistyö

- On varmistettava, että eri toimijoiden vastuualueet ovat selvät, roolit on virallistettu ja yhteisymmärryspöytäkirjat otetaan käyttöön.
- On otettava koekäyttöön tapausneuvottelut, joissa läsnä ovat sekä eri järjestöt ja viranomaiset että uhri itse, niin että kaikki toimijat voivat sitoutua täyttämään uhria koskevat vastuunsa ja velvollisuutensa.
- On parannettava järjestelmien koordinaatiota, tiedonvaihtoa ja läpinäkyvyyttä kaikkien toimijoiden välillä.

8.2.6 Tutkimus

- On rahoitettava pitkäaikaisia tutkimuksia, jotta voidaan arvioida sellaisten henkilöiden pitkän aikavälin seurauksia, joille on myönnetty virallinen ihmiskaupan uhrin status ja oleskelulupa kohdevaltiossa.
- Mahdolliseksi ihmiskaupan uhriksi havaittujen tai epäiltyjen ihmisten, kansallisiin ohjausjärjestelmiin ja/tai viranomaisille ohjattujen sekä valtion muodollisesti ihmiskaupan uhriksi tunnistamien ihmisten määrällisiä eroja on analysoitava perusteellisesti.
- On tutkittava seurauksia, joita törkeää hyväksikäyttöä kokeneille ihmisille koituu siitä, että he eivät vastaa valtion ihmiskaupan määritelmää ja/tai eivät saa virallista tunnistetun asemaa tai lupia. Tähän ryhmään kuuluvat myös prostituoidut sekä tiettyjen talouden sektorien siirtotyöläiset, mm. koti- ja maataloustyötä tekevät.
- Ottaen huomioon, että ihmiskauppatuomioita annetaan tällä hetkellä verrattain vähän, tarvitaan kiireesti tutkimusta syytteiden onnistumista estävistä tekijöistä.
- Tutkimusta on tehtävä oikeudellisen puuttumisen ajoituksen ja laadun vaikutuksesta ihmiskaupan uhrien toipumiseen ja tulevaisuuteen sekä varhaisen oikeudellisen puuttumisen vaikutuksesta syytteiden tuloksellisuuteen.



Immigrant Council
of Ireland

www.immigrantcouncil.ie

www.earlylegalintervention.eu