

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

---

**Laura Turkia**

**IHMISKAUPAN UHRIN ASEMA TURVAPAIKKAPROSESSISSA KANSAINVÄ-  
LISTEN IHMISOIKEUSSOPIMUSTEN NÄKÖKULMASTA  
ERITYISESTI DUBLIN III-ASETUKSEN SOVELTAMISTILANTEISSA**

---

Pro gradu -tutkielma

Julkisoikeus

Tampere 2017

## TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma

Julkisoikeuden opintosuunta

TURKIA, LAURA: Ihmiskaupan uhrin asema turvapaikkaprosessissa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten näkökulmasta erityisesti Dublin III-asetuksen soveltamistilanteissa

Pro gradu -tutkielma, xii + 95 sivua

Kesäkuu 2017

---

Tutkimuksessa tarkastellaan Suomesta turvapaikkaa hakevan ihmiskaupan uhrin asemaa kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta ja tarkastelun keskiöön nostetaan erityisesti EU:n Dublin III-asetuksen kansalliset soveltamistilanteet. Aihetta lähestytään ihmisoikeusnäkökulmasta ja tutkimus on metodiltaan pääosin oikeusdogmaattinen. Tutkimuksen keskeisimpänä tavoitteena on muodostaa kuva siitä, mitä Suomea koskevien ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta tulisi ottaa huomioon ihmiskaupan uhrin hakiessa turvapaikkaa maastamme.

Oikeusmateriaalin systematisoinnin ja tulkinnan kautta pyritään määrittelemään oikeudellinen kehikko, jonka pohjalta kansallisen tason toimintaa arvioidaan. Tämän kehikon muodostavat ihmiskaupan uhrin haavoittuva asema, valtion erityiset positiiviset toimintavelvoitteet ihmiskaupan uhreja kohtaan sekä ihmiskaupan vastaisen toiminnan peruseriaatteena toimiva ihmisoikeuslähtöinen toimintatapa. Kehikkoa peilataan suhteessa kansalliseen ihmiskaupan uhrien Dublin-käännytyksiä koskevaan päätöksentekoon. Tätä kautta pyritään muodostamaan kuva ihmiskaupan uhrin asemasta Dublin-menettelyssä ja sitä kautta tuomaan esiin ihmiskaupan uhrien Dublin-käännytyksiin liittyviä ongelmakohtia ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumisen kannalta.

Valtiot eivät voi paeta kansainvälisten ihmisoikeussopimusten mukaisia velvoitteitaan ihmiskaupan uhreja kohtaan poistamalla heidät alueeltaan, vaan käännättävän valtion on aina tosiasiallisesti varmistuttava siitä, että vastaanottava valtio on uhrille turvallinen ja kykenee käytännössä turvaamaan ihmiskaupan uhrin oikeudet. Vastavuoroisen tunnustamisen ja keskinäisen luottamuksen periaatteisiin pohjautuva Dublin-järjestelmä kuitenkin mahdollistaa ihmiskaupan uhrien siirtämisen toiseen EU:n jäsenvaltioon varsin matalalla kynnyksellä. Tätä voidaan pitää ihmisoikeusnäkökulmasta tarkasteltuna hyvin ongelmallisena, koska siirtoon liittyy usein riski auttamistoimien katkeamisesta ja uudelleen uhriutumisesta.

# SISÄLLYS

LÄHTEET .....	iv
1.JOHDANTO.....	1
1.1 Tutkimuksen taustaa.....	1
1.2 Kysymyksenasettelu, tutkimusnäkökulma ja aiheen rajaus .....	4
1.3 Metodiset valinnat ja aineisto.....	7
1.4 Tutkimuksen rakenne .....	10
2. MITÄ IHMISKAUPPA ON?.....	13
2.1 Ilmiöstä yleisesti.....	13
2.2 Ihmiskaupan kansainvälisoikeudellinen määritelmä.....	16
2.3 Loukkaus perustavanlaatuisia oikeuksia vastaan .....	17
2.4 Ihmisoikeuslähtöinen toimintatapa ihmiskaupan vastaisen toiminnan lähtökohtana.....	21
3. IHMISKAUPAN UHRIEN OIKEUDET.....	25
3.1 Ihmiskaupan uhrin haavoittuva asema ja erityinen suojan tarve.....	25
3.1.1 Haavoittuvan aseman käsite .....	25
3.1.2 Kansainvälistä suojelua hakevan ihmiskaupan uhrin haavoittuva asema EIT:n ratkaisukäytännön valossa.....	26
3.2 Valtion positiiviset velvoitteet ihmiskaupan uhreja kohtaan .....	29
3.2.1 Positiivisen veloitteen käsite .....	29
3.2.2 Huolellisuusvelvoite.....	31
3.2.3 Ihmiskaupan uhrien auttamiseen ja suojeluun liittyvät positiiviset velvoitteet.....	34
3.2.4 Ihmiskaupan ehkäisyä ja rikollisten vastuuseen saattamista koskevat valtion velvoitteet .....	39
3.3 Ihmiskaupan uhrin asema kansallisessa lainsäädännössä .....	41
4. IHMISKAUPAN UHRIN OIKEUS TURVAPAikkaAN JA MAASSA OLESKELUUN	44
4.1 Palautuskiellon periaate ja oikeus turvapaikkaan.....	44

4.2 Palautuskiellon periaate EIT:n ratkaisukäytännössä .....	48
4.2.1 EIS:n 3 artiklan rikkomuksen arviointi henkilön maasta karkottamista koskevien tapausten yhteydessä .....	48
4.2.2 EIS:n palautuskiellon soveltamisala ihmiskaupan uhrin näkökulmasta.....	51
4.3 Turvapaikka ja palautuskielto kansallisessa lainsäädännössä .....	54
4.4 Kansainvälisen suojelun ja ihmiskaupan uhrin oleskeluluvan välinen suhde.....	56
5. TURVAPAIKANHAKIJAN KÄÄNNYTYKS TOISEEN EU:n JÄSENVALTIOON DUBLIN-ASETUKSEN PERUSTEELLA.....	60
5.1 Dublin-asetuksen mukainen turvapaikkamenettely pääpiirteittäin .....	60
5.2 Vastavuoroisen tunnustamisen periaate Dublin-menettelyn perustana.....	63
5.3 Vastavuoroisen tunnustamisen periaatteesta poikkeaminen .....	67
5.4 Ihmiskaupan uhriksi joutuminen suvereniteettilausekkeen soveltamisen perusteena.....	71
6. VALTION VELVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN IHMISKAUPAN UHRIN DUBLIN- MENETTELYN YHTEYDESSÄ.....	75
6.1 Ihmiskaupan uhrin Dublin-käännätyksiin liittyvät velvoitteet.....	75
6.2 Uhrin tunnistaminen Dublin-prosessissa.....	77
6.3 Uhrin haavoittuvalle asemalle ja ihmisoikeusaspekteille annettu painoarvo kansallisessa päätöksenteossa .....	81
6.3.1 Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytäntö .....	81
6.3.2 Hallinto-oikeuden ja maahanmuuttoviraston päätöksenteko ihmiskaupan uhrien Dublin-käännätysten yhteydessä.....	86
7. JOHTOPÄÄTÖKSET .....	90

# LÄHTEET

## **Kirjallisuus:**

*Bales, Kevin; Soodalter, Ron:* The Slave Next Door : Human Trafficking and Slavery in America Today, University of California Press 2009.

*Bauloz, Celine:* Seeking asylum in the European Union: selected protection issues raised by the second phase of the common European asylum system, Brill 2015.

*Brandl, Ulrike; Czech, Philip:* General and specific vulnerability of protection-seekers in the EU: is there an Adequate response to their needs? Teoksessa: Ippolito, *Francesca; Iglesias Sanchez, Sara:* Protecting Vulnerable Groups The European Human Rights Framework, Oregon 2015

*Conforti, Benedetto; Labella, Angelo:* An Introduction to International Law, Leiden : Brill. 2012.

*Erturk, Yakin:* The Due Diligence Standard: What Does It Entail for Women's Rights?, Teoksessa *Benninger-Budel, Carin:* Due Diligence and Its Application to Protect Women From Violence, s.27 – 46 .

*Gallagher, Anne:* The international law of human trafficking, Cambridge 2010.

*Goudappel, Flora A.N.J.; Raulus, Helena S.:* Introduction: The Future of Asylum in the European Union? Proposals, Problems and Interaction with International Human Rights Standards. Teoksessa *Goudappel, Flora A.N.J; Raulus, Helena S. (toim.):* The Future of Asylum in the European Union, s. 1-13. Asser Press, Hague 2011.

*Hakapää, Kari:* Uusi kansainvälinen oikeus, Helsinki 2010.

*Hannikainen, Lauri:* Peremptory norms (jus cogens) in international law, Helsinki 1988.

*Haley, Justin:* Human trafficking and slavery, NSW, Australia: Spinney Press, 2012.

*Husa, Jaakko; Mutanen, Anu; Pohjolainen, Teuvo:* Kirjoitetaan juridiikkaa. Helsinki 2010.

*Ippolito, Francesca; Iglesias Sanchez, Sara:* Protecting Vulnerable Groups, The European Human Rights Framework, Oregon 2015.

*Jyränki Antero:* Uusi perustuslakimme, Iura Nova, Turku 2000.

*Jyränki, Antero; Husa, Jaakko:* Valtiosääntöoikeus, Hämeenlinna 2012.

*Karapuu, Heikki*: Perusoikeuksien käsite ja luokittelu. Teoksessa: *Hallberg, Pekka; Karapuu, Heikki; Ojanen, Tuomas, Scheinin, Martin, Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka*: Perusoikeudet, s.63–87. Helsinki 2011.

*Kolehmainen, Antti*: Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä. Edilex artikkeli 2015.

*Laakso, Seppo*: Lainopin teoreettiset lähtökohdat. Tampere 2012.

*Mole, Nuala*: Asylum and the European Convention on Human Rights, Council of Europe 2007.

*ONaezer, Eva ;Boerefijn, Ineke*: Emerging human rights obligations for non-state actors. Teoksessa *Benninger-Budel, Carin*: Due Diligence and Its Application to Protect Women From Violence, s.27 – 46. Leiden : Brill. 2008.

*Niemi-Kiesiläinen, Johanna*: Pakolaisoikeus, Helsinki 1989

*Obokata, Tomoya*: Trafficking of Human Beings from a Human Rights Perspective: Towards a Holistic Approach, Brill Academic Publishers 2006.

*Ojanen, Tuomas; Scheinin, Martin*: Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja Suomen perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa *Hallberg, Pekka; Karapuu, Heikki; Ojanen, Tuomas, Scheinin, Martin, Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka*: Perusoikeudet, s.171 – 195. Helsinki 2011.

*Pellonpää, Matti; Gullans, Monica; Pölönen, Pasi; Tapanila, Antti*: Euroopan ihmisoikeussopimus, Talentum 2012.

*Raitio, Juha*: Euroopan unionin oikeus, Talentum 2016.

*Raitio, Juha*: A Few Remarks to Evaluate the Dublin System and the Asylum Acquis. Teoksessa Goudappel, Flora A.N.J. & Raulus, Helena S. (toim.): The Future of Asylum in the European Union, s. 111-123. Asser Press, Hague 2011.

*Roth, Venla*: Defining human trafficking and identifying its victims: a study on the impact and future challenges of the international, European and Finnish legal responses to prostitution-related trafficking in human beings. Helsinki 2010.

*Scheinin, Martin*: Characteristics of Human Rights Norms. Teoksessa Krause, Catarina & Scheinin, Martin (toim.): International Protection of Human Rights: A Textbooks, s. 19–37, Jyväskylä 2009.

*Tuori, Kaarlo*: Perusoikeudet poikkeusoloissa. Teoksessa: *Hallberg, Pekka; Karapuu, Heikki; Ojanen, Tuomas, Scheinin, Martin, Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka*: Perusoikeudet, s. 821 – 830. Helsinki 2011.

*Viljanen, Veli-Pekka*: Perusoikeuksien soveltamisala. Teoksessa: *Hallberg, Pekka; Karapuu, Heikki; Ojanen, Tuomas, Scheinin, Martin, Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka*: Perusoikeudet, s. 821 – 830, Helsinki 2011.

*Viuhko, Minna; Jokinen, Anniina*: Human trafficking and organised crime, trafficking for sexual exploitation and organised procuring in Finland, Helsinki 2009.

*Viuhko, Minna; Ollus, Natalia; Jokinen, Anniina*: Ehdoilla millä hyvänsä, Työperäinen ihmis-  
kauppa ja ulkomaalaisten työntekijöiden hyväksikäyttö Suomessa, Helsinki 2011.

*White, Robin; Ovey, Clare; Jacobs, Francis*: the European Convention on Human Rights, Oxford University Press 2010

#### **Tieteelliset artikkelit:**

*Allain, Jean; Hickey, Robin*: Property and definition of slavery, The International and Comparative Law Quarterly 2012, s. 915 – 938.

*Brouwer, Evelien*: Mutual trust and the Dublin regulation: Protection of fundamental rights in the EU and the burden of proof, Utrecht Law Review 01/2013.

*Chaudary, Saadiya*: Trafficking in Europe: an analysis of the effectiveness of European law, Michigan Journal of International Law, 09/2011. (<http://search.proquest.com.hellos.uta.fi/docview/912870075?pq-origsite=summon>) katsottu 23.1.2017.

*Fineman, Martha Albertson*: The vulnerable subject: anchoring equality in the human condition, Yale Journal of Law and Feminism 06/2008

*Fullerton, Maryellen*: Asylum Crisis Italian Style: The Dublin Regulation Collides With European Human Rights Law, Harvard Human Rights Journal 2016.

*Hernandez, Diego; Rudolph, Alexandra*: Modern day slavery: What drives human trafficking in Europe, European Journal of Political Economy 38/2015 s.118 – 139.

*Hossain, Mazedra; Zimmerman, Cathy; Abas, Melanie; Light, Miriam; Watts, Charlotte*: The Relationship of Trauma to Mental Disorders Among Trafficked and Sexually Exploited Girls and Women, American Journal of Public Health 2010, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2978168/>, luettu 5.4.2017

*Hruschka, Konstantin*: The (reformed) Dublin III Regulation—a tool for enhanced effectiveness and higher standards of protection?, *Era forum* 15/2014 ([http://link.springer.com.helios.uta.fi/article/10.1007/s12027-014-0364-x#Fn30\\_source](http://link.springer.com.helios.uta.fi/article/10.1007/s12027-014-0364-x#Fn30_source)) katsottu 21.2.2017.

*Langford, Lillian*: The other Euro crisis: rights violations under the common European asylum system and the unraveling of EU solidarity, *Harvard human rights journal* 2013, ([http://www.lexisnexis.com.helios.uta.fi/hottopics/lnacademic/?verb=sr&csi=143838&sr=AUTHOR\(Langford\)%2BAND%2BTITLE\(The+other+Euro+crisis+rights+violations+under+the+common+European+asylum+system+and+the+unraveling+of+EU+solidarity\)%2BAND%2BDATE%2BIS%2B2013](http://www.lexisnexis.com.helios.uta.fi/hottopics/lnacademic/?verb=sr&csi=143838&sr=AUTHOR(Langford)%2BAND%2BTITLE(The+other+Euro+crisis+rights+violations+under+the+common+European+asylum+system+and+the+unraveling+of+EU+solidarity)%2BAND%2BDATE%2BIS%2B2013)), katsottu 10.3.2017.

*Moreno-Lax, Violeta*: Dismantling the Dublin System: *M.S.S. v. Belgium and Greece*, *European journal of migration and law* 2012 s. 1 – 31.

*Nieminen, Liisa*: Nais ja lapsikauppa ihmisoikeusongelmana. *Oikeus* 2005, s. 130–156.

*Pati, Roza*: States' positive obligations with respect to human trafficking: the European Court of Human Rights breaks new ground in *Rantsev v. Cyprus and Russia*, *Boston University international law journal* 2011.

*Prässinen, Venla*: Uhreille myönnettävä oleskelulupa ihmiskaupan vastaisen toiminnan keinona: EU:n uhridirektiivi ja siihen liittyvä hallituksen esitys kansainvälisten velvoitteiden ja suositusten valossa. *Oikeus* 2006 s. 178–199.

*Pöntinen, Miila*: Dublin III-asetus turvapaikkahakemusten käsittelyvastuun määräytymisestä ja katsaus ajankohtaiseen oikeuskäytäntöön, *Defensor Legis* 3/2015.

*Staffans, Ida*: Suomi osana yhteistä Eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää, *Haaste* 4/2007 (<http://www.haaste.om.fi/fi/index/lehtiarkisto/haaste42007/suomiosanaeuroopanyhteistaturvapaikkajarjestelmaa.html>) katsottu 10.3.2017.

*Waisman, Viviana*: Human Trafficking: State Obligations to Protect Victims' Rights, the Current Framework and a New Due Diligence Standard, *Hastings international and comparative law review* 2010, s. 385 – 430. ([http://www.lexisnexis.com.helios.uta.fi/hottopics/lnacademic/?verb=sr&csi=222576&sr=AUTHOR\(Waisman\)%2BAND%2BTITLE\(Human+Trafficking+State+Obligations+to+Protect+Victims%27+Rights%2C+the+Current+Framework+and+a+New+Due+Diligence+Standard\)%2BAND%2BDATE%2BIS%2B2010](http://www.lexisnexis.com.helios.uta.fi/hottopics/lnacademic/?verb=sr&csi=222576&sr=AUTHOR(Waisman)%2BAND%2BTITLE(Human+Trafficking+State+Obligations+to+Protect+Victims%27+Rights%2C+the+Current+Framework+and+a+New+Due+Diligence+Standard)%2BAND%2BDATE%2BIS%2B2010)) katsottu: 13.1.2017.



*Walkila, Tommy*: Yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä Pohjois-Afrikan kriisissä, Defensor Legis 2011/3 s.351 – 357.

**Hallituksen esitykset:**

HE 309/1993 vp

HE 99/1997 vp

HE 266 / 2014 vp

**Muut:**

*European Council on Refugees and Exiles (ECRE)* Comments on Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013, establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast) (<http://www.refworld.org/docid/552254094.html>), katsottu 10.3.2017.

*European Migration Network (EMN)*: Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen turvapaikka- ja palauttamisprosesseissa, 2014.

EU:n Dublin-menettelyä koskeva tiedote: Dublin-menettely – tietoa Dublin-menettelyssä oleville henkilöille, jotka hakevat kansainvälistä suojelua (asetuksen (EU) N:o 604/2013 4 artikla), 2014, ([http://www.migri.fi/download/61135\\_Dublin-B\\_FI.pdf?5964cbf58d30d488](http://www.migri.fi/download/61135_Dublin-B_FI.pdf?5964cbf58d30d488)) katsottu 10.3.2017.

Europol: Situation report. Trafficking in human beings in the Eu, 2016.

Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, Warsaw 16.V.2005.

Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration, European commission, European court on human rights & FRA, Luxemburg 2014 (<http://fra.europa.eu/en/publication/2013/handbook-european-law-relating-asylum-borders-and-immigration>), katsottu 10.3.2017.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän tilannekatsaus 1.1 – 31.12.2016, ([http://www.migri.fi/download/72023\\_Tilannekatsaus\\_1.1.-31.12.2016.pdf?19dd8474f954d488](http://www.migri.fi/download/72023_Tilannekatsaus_1.1.-31.12.2016.pdf?19dd8474f954d488)), katsottu 12.5.2017.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän tilannekatsaus 1.1 – 31.12.2015, ([http://www.migri.fi/download/66347\\_Ihmiskaupan\\_uhrien\\_auttamisjarjestelman\\_tilannekatsaus\\_2015.pdf?a26490c2c580d488](http://www.migri.fi/download/66347_Ihmiskaupan_uhrien_auttamisjarjestelman_tilannekatsaus_2015.pdf?a26490c2c580d488)), katsottu 15.5.2017.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän tilannekatsaus 1.1 – 31.12.2014, ([http://www.migri.fi/download/58644\\_Auttamisjarjestelman\\_tilannekatsaus\\_2014\\_julkinen.pdf?3826b710036ad488](http://www.migri.fi/download/58644_Auttamisjarjestelman_tilannekatsaus_2014_julkinen.pdf?3826b710036ad488)), katsottu 15.5.2017.

Interparliamentary Union; United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC): Combating Trafficking in Persons, a Handbook for Parliamentarians, 2009.

*International Organization for Migration (IOM)*: Report on victims of trafficking in mixed migration flows arriving in Italy by sea April 2014 - October 2015, 2015.

*International Organization for Migration (IOM)*: The causes and consequences of Re-trafficking. Evidence from the IOM Human Trafficking Database, 2010.

Maahanmuuttoviraston internet-sivut ([http://www.migri.fi/turvapaikka\\_suomesta/turvapaikan\\_hakeminen/paatos/oleskelulupa\\_muulla\\_perusteella](http://www.migri.fi/turvapaikka_suomesta/turvapaikan_hakeminen/paatos/oleskelulupa_muulla_perusteella)), luettu 31.5.2017.

Maahanmuuttoviraston lehdistötiedote, 18.8.2016, ([http://www.migri.fi/medialle/tiedotteet/lehdistotiedotteet/lehdistotiedotteet/1/0/kaannytyspaatosten\\_taustalla\\_laki\\_lainsaatajan\\_tahto\\_ja\\_tuomioistuinten\\_vahvistama\\_oikeuskaytanto\\_69286](http://www.migri.fi/medialle/tiedotteet/lehdistotiedotteet/lehdistotiedotteet/1/0/kaannytyspaatosten_taustalla_laki_lainsaatajan_tahto_ja_tuomioistuinten_vahvistama_oikeuskaytanto_69286)), katsottu 28.3.2017.

Maahanmuuttoviraston lehdistötiedote, 23.2.2017, ([http://www.migri.fi/medialle/tiedotteet/lehdistotiedotteet/lehdistotiedotteet/1/0/italian\\_ihmiskaupan\\_uhrien\\_auttamisverkosto\\_kuormittunut\\_palautuksia\\_harkitaan\\_jatkossa\\_entista\\_tarkemmin\\_72575](http://www.migri.fi/medialle/tiedotteet/lehdistotiedotteet/lehdistotiedotteet/1/0/italian_ihmiskaupan_uhrien_auttamisverkosto_kuormittunut_palautuksia_harkitaan_jatkossa_entista_tarkemmin_72575)), katsottu 4.5.2017.

*Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR)*: Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking, 2002.

*Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE)*: Trafficking in Human Beings: Identification of Potential and Presumed Victims, A Community Policing Approach, 2011.

*Pakolaisneuvonta ry*: Osa I, Lapsen edun argumentointi tuomioistuinten turvapaikkapäätöksissä, 2014 (<http://www.pakolaisneuvonta.fi/files/LapsenetuTP160315.pdf>), katsottu 28.3.2017.

*Pakolaisrahasto*: Human trafficking of nigerian women to Europe, 2015.

Report of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children, 2014, (<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Trafficking/Pages/annual.aspx>), katsottu 10.4.2017.

*Sisäasiainministeriö*: Ihmiskaupan vastainen tarkennettu toimintasuunnitelma, sisäasiainministeriön julkaisuja 27/2008, ([http://www.ihmiskauppa.fi/files/21/Ihmiskaupan\\_vastainen\\_tarkennettu\\_toimintasuunnitelma\\_25062008.pdf](http://www.ihmiskauppa.fi/files/21/Ihmiskaupan_vastainen_tarkennettu_toimintasuunnitelma_25062008.pdf)), katsottu 4.5.2017.

*United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)*: Global Report on Trafficking in persons, 2014.

*United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)*: Guidance Note on ‘abuse of a position of vulnerability’ as a means of trafficking in persons in Article 3 of the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, 2012.

*The UN Refugee agency (UNCHR)*: guidelines on international protection: The application of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees to victims of trafficking and persons at risk of being trafficked, 2006, (<http://www.unhcr.org/publications/legal/443b626b2/guidelines-international-protection-7-application-article-1a2-1951-convention.html>), katsottu 14.5.2017.

*The UN Refugee agency (UNCHR)*: Refugee protection and migration control: perspectives from UNCHR and IOM (UN doc EC/GC/01/11), 2001, (<http://www.unhcr.org/protection/globalconsult/3b3892256/refugee-protection-migration-control-perspectives-unhcr-iom.html>), katsottu 14.5.2017.

*Vähemmistövaltuutettu*: Kansallisen ihmiskaupparaportoinnin kertomus 2010, Helsinki 2010.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun muistio VVTno: 2016-552, Nigerianlaistaustaiset ihmiskaupan uhrit Suomessa: ulkomaalaislain soveltamiskäytäntö, [https://www.syrjinta.fi/documents/10181/36404/nigerialaisselvitys\\_verkkoon\\_FINAL.pdf/1b136c3b-e80f-4b57-bedc-339f4a12e68b](https://www.syrjinta.fi/documents/10181/36404/nigerialaisselvitys_verkkoon_FINAL.pdf/1b136c3b-e80f-4b57-bedc-339f4a12e68b), katsottu 28.3.2017.

### **Oikeuskäytäntö:**

#### **Korkein hallinto-oikeus:**

KHO: 2014:112

KHO: 2015: 100

KHO: 2017:42

KHO: 2017: 43

#### **Hallinto-oikeus:**

03920/14/3106

15/1794/3

14/0274/1

16/1157/1

11/1611/3

15/1563/3

15/0186/1

**Kansainvälinen rikostuomioistuin:**

International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia since 1991.

**Euroopan ihmisoikeustuomioistuin:**

*Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. United Kingdom*, 9214/80; 9473/81; 9474/81

*Aden Ahmed v. Malta*, 55352/12, 2013

*Ahmed v. Austria*, 25964/94 1994

*A.M.E v. the Netherlands*, 51428/10, 2015

*Alajos Kiss v. Hungary*, 38832/06, 2010

*Aswat v. v. United Kingdom*, 17299/12, 2013

*Bensaid v. United Kingdom*, 44599/98, 2001

*Chalal v. United Kingdom*, 22414/93, 1996

*Cruz Varas and others v. Sweden*, 15576/89, 1991

*D v. United Kingdom*, 30240/96, 1997

*Hirsi Jamaa and Others v Italy*, 27765/09, 2009

*Hovarth and Kiss v. Hungary*, 11146/11, 2014

*H.L.R v. France*, 24573/94, 1997

*Ireland v. United Kingdom*, 5310/71, 1978

*J and others v. Austria*, 58216/12, 2017

*Kiyutin v. Russia*, 2700/10, 2011

*K.R.S v. UK*, 32733/08, 2008

*Makhmuddzhan Ergashev v. Russia*, 49747/11, 2013

*MC v. Bulgaria*, 39272/98, 2005

*Mohammed Hussein v. Netherlands and Italy*, 2725/10, 2013

*Mss v. Belgium and Greece*, 30696/09, 2011

*Mubilanzila Mayeka and Kaniki Mintuga v. Belgium*, 13178/03, 2006

*Muskhadzhiyeva and others v. Belgium*, 41442/07, 2010  
*NA v. United Kingdom*, 25904/07, 2008  
*Opuz v. Turkey*, 33401/02, 2009  
*Orsus and others v. Croatia*, 15766/03, 2010  
*Rantsev v. Cyprus and Russia*, 25965/04, 2010  
*Salah Sheekh v. Netherlands*, 1948/04, 2007  
*Seloumi v. France*, 25803/94, 1999  
*Soering v. United Kingdom*, 14038/88, 1989  
*Stanev v. Bulgaria*, 36760/06, 2012  
*Storck v. Germany*, 61603/00, 2005  
*Sufi and Elmi v United Kingdom*, 8319/07 & 11449/07, 2011  
*Tarakhel v. Swizerland*, 29217/12, 2014  
*T.I v. UK*, 43844/98, 2000  
*V v. United Kingdom*, 24888/94, 1999  
*Valiuliene v. Lithuania*, 33234/07, 2013  
*Vivarajah and others v. United Kingdom*, 13163/87, 13164/87, 13165/87, 13447/87, 13448/87,  
1991

**EU-tuomioistuin:**

*C-411/10-N.S*

**Amerikan ihmisoikeustuomioistuin:**

*Velasquez Rodriguez v. Honduras*, 1988

# 1. JOHDANTO

## 1.1 Tutkimuksen taustaa

Ihmiskauppa on hyvin vanha ilmiö, jonka juuret löytyvät jo orjakaupasta. Tästä huolimatta ihmiskauppa on viime aikoina noussut kansainvälisen keskustelun kohteeksi täysin uudella tavalla, kun kansainvälinen yhteisö on havahtunut ihmiskauppaongelman laajuuteen ja ryhtynyt torjumaan sitä entistä tehokkaammin. Ihmiskaupalla tarkoitetaan yleisesti ottaen toisen ihmisen hyväksikäyttämistä taloudellisen hyödyn saavuttamiseksi. Ihmiskaupan uhreiksi joutuneet henkilöt eivät ole täysin vapaita yksilöitä, vaan he elävät hyväksikäyttäjänsä määräysvallan alaisina tuottaen näiden haluamia palveluita joskus hyvinkin epäinhimillisissä olosuhteissa.<sup>1</sup> Ihmiskauppa on usein kansainvälisten järjestäytyneiden rikollisryhmien harjoittamaa toimintaa, mutta lisäksi myös sukulaiset tai uhrin muut läheiset voivat yhtä lailla saattaa henkilön ihmiskaupan uhriksi<sup>2</sup>.

Tämä tutkimus kytkeytyy kiinteästi ihmiskaupan uhrien oikeuksia ja kansainvälistä suojelua koskevan kansainvälisoikeudellisen sääntelyn ympärille. Tutkimuksessa pureudutaan ihmiskaupan uhrin maassa oleskeluun ja kansainvälisen suojelun saamisen edellytyksiin Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten näkökulmasta. Keskiöön nostetaan erityisesti EU:n Dublin III-asetus (EU 604/2013 myöhemmin myös vastuunmäärittämisasetus) ja sen soveltaminen ihmiskaupan uhrin turvapaikkaprosessissa. Tutkimuksessani tarkastellaankin siis kansainvälisten ihmisoikeussopimusten näkökulmasta niiden ihmiskaupan uhrien asemaa, jotka hakevat Suomesta turvapaikkaa ja joihin voidaan turvapaikkamenettelyssä soveltaa Dublin-III asetusta. Kyseistä asetusta voidaan soveltaa Suomessa muun muassa sellaisiin henkilöihin, jotka ovat hakeneet turvapaikkaa tai ylittäneet unionin ulkorajan toisessa jäsenvaltiossa. Asetuksen soveltaminen tarkoittaa käytännössä sitä, ettei henkilön esittämää turvapaikkahakemusta oteta aineelliseen käsittelyyn Suomessa, vaan hänet siirretään toiseen jäsenvaltioon, joka asetuksen nojalla on vastuussa hänen hakemuksensa käsittelystä.

Ihmiskauppailmiö liitetään tutkimuksessani siis maahanmuuttokontekstiin, mikä tämän hetkessä maailmanpoliittisessa tilanteessa on enemmän kuin ajankohtaista, koska pakolaiskriisin myötä Suomeen saapuu turvapaikanhakijoita enemmän kuin koskaan aikaisemmin. Näiden tur-

---

<sup>1</sup> Haley 2012 s. 7 – 8.

<sup>2</sup> Obokata 2012 s. 2.

vapaikanhakijoiden joukossa on myös paljon ihmisiä, jotka ovat joutuneet ihmiskaupan uhreiksi. Tämä näkyy muun muassa siinä, että ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän turvapaikanhakijataustaisten asiakkaiden määrä on kasvanut merkittävästi pakolaiskriisin myötä<sup>3</sup>. Näin ollen onkin tärkeää, että heidän oikeuksiensa toteutumiseen kiinnitetään erityistä huomiota, ettei vaikea poliittinen tilanne johtaisi niiden laiminlyöntiin.

Unionin jäsenvaltioiden maantieteellisen sijainnin vuoksi suurin osa EU:n alueelle tulevista turvapaikanhakijoista ylittää unionin ulkorajan EU:n reunavaltioiden alueella, erityisesti Välimeren maissa<sup>4</sup>. Usein turvapaikanhakijat eivät erinäisistä syistä halua hakea turvapaikkaa näissä valtioissa, vaan jatkavat matkaansa muihin jäsenvaltioihin jättääkseen hakemuksensa siellä. Dublin-asetuksen mukaan turvapaikanhakijat tulee kuitenkin lähtökohtaisesti palauttaa rajanylitysvaltioon, joka on vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä<sup>5</sup>. Suomeen saapuvat turvapaikanhakijatkin ovatkin usein saapuneet maahan muiden jäsenvaltioiden kautta, mikä mahdollistaa heidän käännyttämisenä Dublin-asetuksen nojalla. Myös Suomesta turvapaikkaa hakevista ihmiskaupan uhreista merkittävän suuri osa kuuluu Dublin-asetuksen soveltamisen piiriin<sup>6</sup>. Tämä johtuu muun muassa siitä, että suurin osa Suomessa oleskelevista ja turvapaikkaa hakevista ihmiskaupan uhreista on nigerialaistaustaisia naisia, jotka ovat joutuneet ihmiskaupan uhreiksi Etelä-Euroopan maissa, erityisesti Italiassa<sup>7</sup>.

Ihmiskaupan uhrien Dublin-siirtoihin liittyy ihmisoikeusnäkökulmasta tarkasteltuna monia ongelmia. Ihmiskaupan uhrin ovat niin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (myöhemmin myös EIT) ratkaisukäytännön kuin turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista annetun direktiivinkin (2003/9/EY, myöhemmin vastaanottodirektiivi) mukaan määriteltävissä haavoittuvaksi ihmisryhmäksi, jolla voidaan katsoa olevan muihin turvapaikanhakijoihin nähden erityistarpeita. Nämä erityistarpeet on huomioitava heidän vastaanotossaan ja turvapaikkaprosessissaan, jotta heidän ihmisoikeuksiensa voidaan katsoa toteutuvan täysimääräisesti. Lisäksi ihmiskaupan uhreilla on ihmiskauppaa koskevien kansainvälisten sopimusten sekä EU:n ihmiskauppaa koskevien direktiivien mukaan oikeus monilta osin laajempiin palveluihin kuin muilla turvapaikanhakijoilla.

---

<sup>3</sup>ks. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän tilannekatsaus 1.1 – 31.12.2016.

<sup>4</sup> Fullerton, 2016.

<sup>5</sup> Pöntinen 2015, s. 554 – 555.

<sup>6</sup> ks. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän tilannekatsaus 1.1 – 31.12.2016.

<sup>7</sup> Yhdenvertaisuusvaltuutetun muistio 2016, s. 3 – 4.

EU:n jäsenvaltioiden välillä vallitsevan keskinäisen luottamuksen periaatteen mukaan kaikkien jäsenvaltioiden voidaan lähtökohtaisesti olettaa olevan turvapaikanhakijoille turvallisia valtioita. Tästä huolimatta ihmiskaupan uhrin siirtäminen sellaiseen valtioon, joka ei pysty sopimusvelvoitteidensa mukaisesti turvaamaan hänen oikeuksiensa toteutumista, on katsottava Suomea sitovien sopimusvelvoitteiden vastaiseksi. Erityisen ongelmallisena voidaan pitää sitä, että Dublin-siirtojen pääasiallisina kohdevaltioina olevien Eteläisen Euroopan maiden turvapaikkajärjestelmät ovat käsillä olevan pakolaiskriisin myötä kuormittuneet merkittävästi<sup>8</sup>. Kuormitus on puolestaan heikentänyt kyseisten valtioiden edellytyksiä huolehtia alueelleen tulevien turvapaikanhakijoiden tarpeista, mikä voi pahimmillaan altistaa turvapaikanhakijat muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklassa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 4 artiklassa kielletylle epäinhimilliselle tai halventavalle kohtelulle. Lisäksi esimerkiksi Italian ihmiskaupan uhrien auttamiseen tähtäävät toimenpiteet ja järjestelmät ovat saaneet kritiikkiä tehottomuudestaan ja riittämättömyydestään.

Näin ollen haavoittuvassa asemassa olevien ihmiskaupan uhrien Dublin-siirtoja voidaan pitää ihmisoikeusnäkökulmasta tarkasteltuna ongelmallisina ja kyseenalaisina. Tästä huolimatta Suomesta käännytetään vastuunmäärittämisasetuksen perusteella ihmiskaupan uhreja muihin EU-maihin ja myös järjestelmiltään kuormittuneisiin jäsenvaltioihin<sup>9</sup>. Muun muassa kansallinen ihmiskaupparaportoiija on esittänyt huolensa ihmiskaupan uhrien asemasta Dublin-menettelyssä vuoden 2010 ihmiskaupparaportin sekä Nigerialaistaustaisia ihmiskaupan uhreja koskevassa vuonna 2016 valmistuneessa selvityksessään.

Oikeudellisesti tarkasteltuna aihe on siinäkin mielessä mielenkiintoinen, että ihmiskauppaa koskeva sääntely on niin kansainvälisesti kuin kansallisestikin tarkasteltuna melko hajanaista. Ihmiskauppaa nimenomaisesti koskevia kansainvälisiä sopimuksia on tehty muun muassa YK:n ja Euroopan neuvoston toimesta ja ihmiskauppa kielletään nimenomaisesti myös Euroopan Unionin perusoikeuskirjan 5 artiklassa. Lisäksi EU:n toimesta on annettu kaksi ihmiskauppaa ja sen uhrien asemaa koskevaa direktiiviä. Näiden ohella ihmiskaupan katsotaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä sisältyvän myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 63/1999, myöhemmin myös EIS) orjuuden ja pakkotyön kieltoa koskevaan 4 artiklaan, vaikkei sitä sopimustekstissä nimenomaisesti mainitakaan. Ihmiskaupan vastaisen toi-

---

<sup>8</sup> ks. tarkemmin esim. *Langford* 2013.

<sup>9</sup> Yhdenvertaisuusvaltuutetun muistio 2016, s. 15 – 16.



minnan voidaankin katsoa juontavan juurensa juuri orjuuden kiellosta, joka Euroopan ihmisoikeussopimuksen lisäksi sisältyy myös muun muassa YK:n Kansalaisyhteisöoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen (SopS 8/1976, myöhemmin myös KP-sopimus) ja YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmalliseen julistukseen.

Ihmiskauppaa säänteleviä kansainvälisoikeudellisia instrumentteja on siis paljon ja ne ovat kansallisesta näkökulmasta tarkasteltuna oikeudelliselta velvoittavuudeltaan eritasoisia. Tämän vuoksi käytännön lainkäyttö- ja lainsäädäntötoiminnassa, esimerkiksi turvapaikkaprosessissa, voikin olla haasteellista muodostaa kokonaisvaltaista kuvaa siitä, mihin nämä eritasoiset instrumentit lainkäyttäjää ja -sääntäjää käytännössä tosiasiallisesti velvoittavat. Tämä voi puolestaan johtaa siihen, ettei ihmisoikeussopimusten määräyksiä oteta turvapaikkaprosessissa riittävällä tavalla huomioon, eivätkä turvapaikkaa hakevien ihmiskaupan uhrien oikeudet tämän vuoksi toteudu sopimusten mukaisella tavalla. Samalla valtio myös rikkoo kansainvälisten ihmisoikeussopimusten mukaisia velvoitteitaan alueellaan oleskelevia ihmiskaupan uhreja kohtaan.

Ihmiskauppaa on tutkittu Suomessa toistaiseksi hyvin vähän. Olemassa oleva aiheeseen liittyvä oikeustieteellinen tutkimus on painottunut oman tutkimukseni tavoin ihmisoikeusnäkökulmaan, mutta maahanmuuttoon ja kansainväliseen suojeluun liittyvää problematiikkaa ei ole sen yhteydessä nostettu keskiöön. Koen, että ihmiskauppailmiön tutkiminen nimenomaan maahanmuuton näkökulmasta on pakolaiskriisin vallitessa ajankohtaista ja erityisesti uhrien oikeuksien toteutumisen kannalta tärkeää. Näin ollen oma tutkimukseni pyrkii tuomaan tätä kautta lisäarvoa edeltävään tutkimukseen nähden. Tämän tutkimuksen keskeisimpänä tavoitteena onkin muodostaa objektiivinen, systematisoitu ja kokonaisvaltainen kuva siitä, mitä Suomea koskevien ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta tulisi ottaa huomioon ihmiskaupan uhrin hakiessa turvapaikkaa maastamme.

## **1.2 Kysymyksenasettelu, tutkimusnäkökulma ja aiheen raja**

Tutkimustavoitteen saavuttamiseksi olen asettanut tutkimukselle laajan pääkysymyksen, johon tutkimuksella pyritään vastaamaan. Pääkysymys on puolestaan jaettu suppeampiin alakysymyksiin. Tutkimuksen pääkysymyksenä on: Millaiset oikeudelliset reunaehdot kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet asettavat kansalliselle päätöksenteolle ihmiskaupan uhrin turvapaikkaprosessissa? Näitä reunaehtoja punnitaan erityisesti Dublin III-asetuksen soveltamistilanteiden kannalta. Tarkoituksena on siis selvittää, mitä tämän asetuksen kansallisissa soveltamistilanteissa tulisi ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta ottaa huomioon, kun menettelyn kohteena on ihmiskaupan uhri.

Pääkysymys jakautuu eritasoisiin alakysymyksiin. Ensimmäisenä alakysymyksenä tutkimuksessa pohditaan sitä, mitä positiivisia toimintavelvoitteita ihmiskauppaa sääntelevät oikeusinstrumentit aiheuttavat valtioille ihmiskaupan uhreja kohtaan ja mitä nämä velvoitteet merkitsevät erityisesti Suomesta turvapaikkaa hakevan ihmiskaupan uhrin näkökulmasta. Toisena alakysymyksenä pohditaan ihmiskaupan uhriksi joutumisen ja turvapaikan myöntämisen välistä suhdetta. Lisäksi tässä yhteydessä punnitaan muita ihmiskaupan uhrille oleskeluoikeuden mahdollistavia oleskelulupatyyppejä ja niiden oikeusvaikutuksia.

Näiden lisäksi tutkimuksen alakysymyksenä pohditaan sitä, kuinka Dublin-asetuksen mukaiseen menettelyyn joutuminen vaikuttaa Suomesta turvapaikkaa hakevan ihmiskaupan uhrin asemaan. Tässä kohtaa on perusteltua tarkastella muun muassa sitä, pystytäänkö uhrien oikeuksien toteutuminen ylipäättään turvaamaan tämän kaltaisessa menettelyssä, mitä se edellyttää ja toimiiko Suomi näiden edellytysten mukaisesti. Lisäksi tähän liittyen tarkastellaan asetuksen soveltamisen vaikutusta uhrien tunnistamiseen. Tunnistaminen on ihmiskaupan uhrin oikeuksien toteutumisen keskeinen edellytys ja Suomi on kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden nojalla velvoitettu pitämään huolta siitä, että sen alueella olevat ihmiskaupan uhrit tunnistetaan ja heille tarjotaan sen myötä sopimusvelvoitteiden mukainen apu. Jos Dublin-asetuksen mukainen menettely siis vaikeuttaa uhrien tunnistamista, vaarantaa se samalla myös heidän oikeuksiensa toteutumisen. Tunnistamatta jäänyt uhri ei nimittäin saa uhrin statusta, eikä hän tämän vuoksi ole oikeutettu myöskään uhreille kuuluviin palveluihin. Tunnistamatta jäämisellä voi olla myös huomattava merkitys oleskeluluvan saamisen kannalta. Mikäli Dublin-asetuksen soveltaminen siis hankaloittaa uhrien tunnistamista, voidaan sillä katsoa olevan haittavaikutuksia koko ihmiskaupan vastaisen toiminnan onnistumisen ja sitä kautta myös Suomea koskevien ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumisen kannalta.

Dublin-asetukseen kytkeytyen pohditaan myös, olisiko ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta perusteltua jättää ihmiskaupan uhrit kokonaan Dublin-asetuksen mukaisen menettelyn ulkopuolelle. Dublin-asetuksen IV luvun 17 artiklan 1 kohtaan sisältyy niin sanottu suvereniteetti lauseke, jonka mukaan jäsenvaltio voi päättää käsitellä kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön siellä jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen siinäkin tapauksessa, ettei se asetuksessa määriteltyjen perusteiden mukaan ole vastuussa hakemuksen käsittelystä. Tässä tapauksessa jäsenvaltion tulee ottaa täysi vastuu hakemuksesta (ja henkilöstä) ja kaikista siihen liittyvistä velvollisuuksista. Jäsenvaltioille on siis annettu mahdollisuus poiketa Dublin-asetuksesta halutessaan yksilöllisen harkinnan perusteella ja tämän alakysymyksen

yhteydessä pohditaankin sitä, olisiko ihmisoikeuksien näkökulmasta perusteltua soveltaa suvereeniteettilauseketta ihmiskaupan uhreihin nykyistä järjestelmällisemmin.

Aihetta lähestytään tutkimuksessa ihmisoikeusnäkökulmasta. Kysymyksiä pyritään käsittelemään niin, että pohdinnan perusteella muodostuisi mahdollisimman kokonaisvaltainen kuva siitä, miten Suomea sitovat eritasoiset ihmisoikeusvelvoitteet vaikuttavat käsillä olevassa kontekstissa. Sen lisäksi, että eri tasoisia kansainvälisoikeudellisia velvoitteita tarkastellaan suhteessa kansalliseen tasoon, tarkastellaan niitä osaltaan myös suhteessa toisiinsa. Lisäksi tutkimuksessa on myös EU-oikeudellista ulottuvuutta. Pääasiassa lähestymistapa EU-oikeudenkin osalta on kuitenkin ihmisoikeuspainotteinen ja myös EU-oikeuden velvoitteita punnitaan tutkimuksessa suhteessa ihmisoikeusvelvoitteisiin.

Tutkimustehtävän luonteen vuoksi tutkimukseni rajautuu käsittelemään vain Suomesta turvapaikkaa hakevia ihmiskaupan uhreja ja heidän oikeudellista asemaansa. Näin ollen tutkimus ei anna kokonaisvaltaista kuvaa kaikkien Suomen alueella oleskelevien ihmiskaupan uhrien oikeudellisesta asemasta. Suomesta turvapaikkaa hakevista ihmiskaupan uhreista huomattavasti suurin osa on nigerialaistaustaisia naisia, minkä vuoksi saatavilla oleva oikeuskäytäntö sekä viranomaisraportit koskevat suurelta osin tätä ihmisryhmää. Tästä huolimatta aineistosta pyritään tekemään päätelmiä niin, että ne olisivat sovellettavissa kaikkiin Suomesta turvapaikkaa hakeviin ihmiskaupan uhreihin heidän taustastaan riippumatta.

Tutkimuksen ulkopuolelle rajautuvat suurelta osin turvapaikkamenettelyihin ja -järjestelmiin liittyvät yksityiskohtaiset kuvaukset. Esimerkiksi Dublin-asetuksen teknistä sisältöä ja sen mukaista menettelyä avataan tutkimuksessa vain sen verran, kuin tutkimuskysymysten kannalta on välttämätöntä. Koska tutkimuksen keskiössä ovat erityisesti vastuunmäärittämisasetuksen soveltamistilanteet, käsitellään kansainväliseen suojeluun liittyvää oikeudellista kehikkoa lähinnä vain palautuskiellon osalta, koska se on keskeinen elementti myös turvapaikanhakijoiden EU:n sisäisissä palautuksissa. Näiden rajausten tarkoituksena on pitää tarkastelu nimenomaan ihmisoikeusnäkökulman mukaisena ja riittävän kompaktina.

### 1.3 Metodiset valinnat ja aineisto

Tutkimus on metodiltaan oikeusdogmaattinen, eli se perustuu voimassaolevan sääntelyn sisällön tulkintaan ja systematisointiin. Lisäksi oikeusdogmatiikan tavoitteena on tuottaa vastaus siihen, kuinka tietyssä tilanteessa tulisi voimassa olevan oikeusjärjestyksen mukaan toimia.<sup>10</sup> Tutkimuskysymyksiin etsitään vastauksia systematisoimalla voimassa olevaa oikeusmateriaalia ja tekemällä siitä oikeudellisesti hyväksytyjä tulkintoja. Tarkoituksena on tätä kautta selvittää kansallisen tason päätöksentekoon vaikuttavat oikeudelliset velvoitteet ja paikantaa näiden velvoitteiden toteutumiseen mahdollisesti vaikuttavat ongelmakohdat. Oikeusmateriaalin systematisoinnin ja tulkinnan kautta pyritään määrittelemään erään lainen oikeudellinen kriteeristö, jonka puitteissa kansallisen tason toiminnan tulisi tapahtua täyttääkseen kansainvälisoikeudelliset velvoitteensa.

Tutkimuskysymyksen luonne vaatii oikeudenalarajojen ylittämistä, koska siihen vaikuttavat niin kansainvälisen, EU-oikeuden kuin kansallisenkin tason säädökset. Näin ollen tutkimuksen metodi edustaa tarkemmin ottaen ongelmakeskeistä lainoppia, jonka tarkoituksena on koko oikeusjärjestyksen systematisointi. Tämän lainopin suuntauksen metodisena lähtökohtana on oikeuden merkitys yhteiskunnassa. Ongelmakeskeisen lainopin mukaisen tarkastelun keskiössä on jokin tietty ongelma, joka pyritään ratkaisemaan oikeussääntöjen avulla ja tämä lähtökohta edellyttää oikeudenalarajat ylittävää analyysiä. Ongelmakeskeiselle lainopille tunnusomaista on usein myös käytännönläheisyys.<sup>11</sup> Tässä tutkimuksessa nostetaan esiin juuri ihmiskauppaan liittyvien oikeudellisten velvoitteiden käytännön laintulkintaan liittyvää problematiikkaa, mikä vaikuttaa olennaisesti siihen millaiseksi uhrin asema todellisuudessa muodostuu. Lisäksi tutkimuksessa on piirteitä myös niin sanotusta vaihtoehtoisesta lainopista, jonka tarkoituksena on paikantaa vallitsevan oikeusjärjestyksen puutteet ja etsiä niihin ratkaisuja<sup>12</sup>. Näin ollen tutkimusote on osaltaan myös kriittinen ja siitä on löydettävissä oikeuspoliittisia elementtejä.

Kuten aiemmin on selostettu, oikeusdogmatiikka perustuu oikeuslähteiden perusteella tehtävään oikeudelliseen argumentaatioon. Jotta oikeusjärjestyksen systematisointi ja tulkinta olisi mahdollista, on eri oikeuslähteiden välisen suhteen oltava selvillä. Oikeuslähteoppi täsmentää näitä

---

<sup>10</sup> Husa-Mutanen-Pohjolainen 2010, s. 20.

<sup>11</sup> Laakso 2012, s. 486 – 487.

<sup>12</sup> Kolehmainen 2015, s. 106 – 134.

suhteita määrittelemällä eri oikeuslähteiden välistä painoarvoa ja hyväksyttävyyttä. Perinteisen normatiivisen oikeuslähdeopin mukaan vallitsevan oikeusjärjestyksen oikeuslähteet voidaan jakaa velvoittavuutensa perusteella kolmeen osaan: vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin ja sallittuihin oikeuslähteisiin. Vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä ovat laki ja maan tapa, heikosti velvoittavia lainvalmisteluaineisto sekä tuomioistuinten ennakkoratkaisut ja sallittuja oikeuslähteitä muun muassa oikeustiede, reaaliset argumentit ja oikeusvertailevat lähteet.<sup>13</sup>

Oikeuslähdeopillisesti Suomea sitovat kansainväliset sopimukset kuuluvat lain käsitteen alaan, koska ne saatetaan voimaan valtiosisäisesti eduskunnan säätämällä lailla inkorporaation tai transformaation kautta. Kansainväliset säädökset eivät siis automaattisesti tule osaksi valtiosisäisesti voimaan silloin, kun Suomi niihin sitoutuu, vaan ne täytyy erikseen saattaa lainsäädäntötoimin voimaan.<sup>14</sup> Yleensä Suomessa käytetään inkorporaatiota, jossa velvoitteiden voimaansaattamiseen käytetään usein niin sanottuja blankettilakeja, jotka saavat sisältönsä suoraan asianomaisista sopimuksista. Tätä kautta sopimussäännökset siirtyvät sellaisinaan osaksi valtiosisäistä oikeutta, kun niitä koskeva blankettilaki on astunut voimaan.<sup>15</sup>

Tällaista Suomenkin valtiosäännön mukaista mallia, joka erottaa toisistaan kansainvälisen velvoitteen hyväksymisen ja sen voimaansaattamisen, on oikeusteoreettisessa ajattelussa kutsuttu dualistiseksi. Dualistisen käsityksen mukaan kansallinen ja kansainvälinen oikeus toimivat ikään kuin eri ulottuvuuksissa. Tämän käsityksen mukaan kansainvälinen oikeus ei ole kansallisen oikeusjärjestyksen normien yläpuolella, vaan ne vaikuttavat rinnakkain. Kansainvälisillä sopimuksilla ei siis ole Suomessa etusijaa sen kanssa ristiriidassa olevaan kansalliseen lakiin nähden.<sup>16</sup> Perustuslakivaliokunnan ottaman kannan mukaan erilaisista perusteltavissa olevista vaihtoehdoista tulisi tulkintatilanteissa kuitenkin valita sellainen, joka parhaiten edistää ihmisoikeuksien toteutumista. Tätä perustuslakivaliokunnan vakiinnuttamaa kantaa kutsutaan ihmisoikeusystävälliseksi laintulkinnaksi.<sup>17</sup>

Tutkimus pohjautuu näkökulman valinnasta johtuen pääosin ihmisoikeussopimusten oikeudellista tulkintaa ohjaavan vaikutuksen ja niihin perustuvan oikeuskäytännön tarkastelun varaan.

---

<sup>13</sup> Laakso 2012, s. 257 – 262.

<sup>14</sup> Laakso 2012, s. 277.

<sup>15</sup> Jyränki & Husa 2012, s. 294.

<sup>16</sup> Jyränki & Husa 2012, s. 99 & 381.

<sup>17</sup> Ojanen & Scheinin 2011, s. 189.

Keskeisessä asemassa tutkimuksen kannalta on erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö, joka pitkälti määrittää Euroopan ihmisoikeussopimuksen todellista sisältöä<sup>18</sup>. Tämä johtuu siitä, että EIS:sta ja sen pohjalta muodostunutta EIT:n ratkaisukäytäntöä voidaan pitää tehokkaimpana ihmisoikeuksia turvaavana oikeudellisena instrumenttina EU:n alueella. Tehokkuuden voidaan katsoa johtuvan muun muassa tuomioistuimen asemasta oikeutta luovana niin sanottuna elävänä instrumenttina (’living instrument’) sekä sopimuksen yksilövalitusjärjestelmästä, joka turvaa sopimuksen määrittelemien oikeuksien tehokkaan käytännön toteutumisen. Lisäksi tehokkuutta lisää myös se, että EIT:n ratkaisut ovat pitkälti valtiota sitovia ja valtioilla on sopimuksen nojalla velvollisuus ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin hyvittääkseen ja oikaistakseen tekemänsä sopimusloukkaukset. Lisäksi EIT:n ratkaisukäytäntö myös ohjaa muiden kansainvälisten sopimusten kansallista soveltamista, minkä vuoksi esimerkiksi Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaista yleissopimusta on tulkittava sopusoinnussa EIT:n ratkaisujen kanssa.<sup>19</sup> EIT:n ratkaisukäytännöllä on siis olennaisella tavalla merkitystä ihmiskaupan uhrin oikeudellisen aseman määrittelyssä.

EIT:n ratkaisukäytännön lisäksi tutkimuskysymyksiin vastaaminen edellyttää perehtymistä myös EU-tuomioistuimen ratkaisukäytäntöön erityisesti Dublin-asetusta ja sen soveltamiseen liittyviä rajoitteita koskien. EU-tuomioistuimen ratkaisut jäävät tutkimuksessa kuitenkin huomattavasti EIT:n ratkaisuja vähemmälle painoarvolle ja niiden rooli on lähinnä tukea EIT:n ratkaisusta tehtyjä tulkintoja. Oikeuskäytännön lisäksi merkittävässä roolissa tutkimuksen kannalta ovat nimenomaisesti ihmiskaupan uhreja koskevat kansainväliset sopimukset, erityisesti Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaista toimintaa koskeva yleissopimus (SopS 44/2012, myöhemmin myös EN:n ihmiskauppasopimus), sekä EU-direktiivit, jotka luovat valtioille toimintavelvoitteita ihmiskaupan uhreja kohtaan ja vaikuttavat sitä kautta merkittäväällä tavalla uhrin oikeudelliseen asemaan jäsenvaltioissa. Näiden sopimusten ja direktiivien sisältöä systematisoidaankin erityisesti valtion positiivisten toimintavelvoitteiden määrittämiseksi.

Näitä vahvasti velvoittavia kansainvälisiä oikeudellisia instrumentteja ja niiden perusteella tehtyjä tulkintoja täydennetään tutkimuksessa niin kutsutulla soft law-tyyppisellä aineistolla. Soft law-sääntely ei ole oikeudelliselta luonteeltaan sitovaa, mutta sitä voidaan käyttää tulkintaa oh-

---

18 Pellonpää ym. 2012, s. 65.

19 Hakapää 2010, s. 164 – 193.

jaavana apuvälineenä, joka voi antaa tulkinnalle merkittävää lisäarvoa. Tämän tyyppistä sääntelyä edustavat muun muassa erilaisten kansainvälisten järjestöjen ja toimielinten laatimat suositukset ja ohjeistukset. Tämän tutkimuksen kannalta relevantiksi soft law-tyyppiseksi materiaaliksi nousevat muun muassa YK:n ihmisoikeuskomissaarin laatimat ihmiskaupan vastaiseen toimintaan liittyvät suositukset, YK:n huumeiden ja rikollisuuden vastaisen viraston (UNODC) laatimat haavoittuvan aseman väärinkäyttöön liittyvä ohjeistus sekä ihmiskaupan uhrien kansainväliseen suojeluun liittyvä ohjeistus.

Kansainvälisen sääntelyn ja oikeuskäytännön lisäksi tutkimuksessa käytetään aineistona myös kansallisten tuomioistuinten ratkaisuja. Nämä ratkaisut toimivat vertailukohtana sille, kuinka kansainvälisen ihmisoikeussääntelyn ja oikeuskäytännön pohjalta luotu kriteeristö toteutuu kansallisella tasolla. Tarkastelun kohteena ovat tältä osin erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden (myöhemmin myös KHO) sekä hallinto-oikeuden (myöhemmin myös HAO) ratkaisut, mutta myös maahanmuuttoviraston päätöksentekokäytäntöä tarkastellaan muun muassa kansallisena ihmiskaupparaporttoijana toimivan yhdenvertaisuusvaltuutetun tekemien raporttien ja selvitysten pohjalta. Tutkimusta varten on käyty läpi muun muassa 27 Helsingin hallinto-oikeuden ihmiskaupan uhrien Dublin-käännytyksiin liittyvää ratkaisua, joista tutkimuksessa esitellään muutama HAO:n linjaa ilmentävää ratkaisua. Erilaiset ihmiskaupan uhreja koskevat kansalliset sekä kansainväliset raportit ja selvitykset toimivat tutkimuksessa muutoinkin keskeisenä aineistona ihmiskaupan uhrin oikeuksien ja valtion toimintavelvoitteiden toteutumista arvioitaessa. Edellä mainittujen ohella tutkimuksessa on pyritty käyttämään kattavasti sekä kansallista että kansainvälistä oikeuskirjallisuutta.

## **1.4 Tutkimuksen rakenne**

Tutkimus on jaettu johdannon lisäksi kuuteen pääluukuun. Toisessa pääluvussa käsitellään ihmiskauppailmiötä ja sen olemusta yleisellä tasolla. Tässä luvussa esitellään lyhyesti muun muassa ihmiskaupan erilaisia ilmenemismuotoja, ihmiskauppailmiön taustaa sekä sen yhteyttä kansalliseen pakolaiskriisiin. Lisäksi luvussa esitellään ihmiskaupan kansainvälisoikeudellinen määritelmä, jonka perusteella määritellään, onko jokin toiminta ihmiskauppaa ja kenen voidaan katsoa olevan ihmiskaupan uhri. Toisen pääluvun tarkoituksena on erityisesti osoittaa, että monimuotoisuudestaan huolimatta ihmiskauppa on aina uhrinsa perustavanlaatuisia ihmisoikeuksia loukkaava rikos, minkä vuoksi koko ilmiön torjunnan tärkeimpänä lähtökohtana tulisi olla uhrien oikeuksien turvaamiseen tähtäävä ihmisoikeuslähtöinen toimintatapa.

Tutkimuksen kolmas pääluku keskittyy ihmiskaupan uhrin haavoittuvaan asemaan ja sen arviointiin, sekä valtion positiivisiin toimintavelvoitteisiin ihmiskaupan uhreja kohtaan. Lisäksi luvussa pyritään tekemään selkoa näiden kahden elementin välisestä yhteydestä ihmiskaupan uhrin aseman kannalta. Molempien osa-alueiden kohdalla käsittelyn näkökulma painottuu erityisesti Suomesta turvapaikkaa hakeviin ihmiskaupan uhreihin. Näin ollen esimerkiksi ihmiskaupan uhrin haavoittuvaa asemaa koskevassa osiossa haavoittuvuutta arvioidaan pääosin EIT:n turvapaikanhakijoita koskevasta ratkaisukäytännöstä käsin. Samoin valtion positiivisista toimintavelvoitteista korostuvat erityisesti turvapaikkaa hakevien uhrien aseman ja oikeuksien toteutumisen kannalta merkityksellisimmät velvoitteet. Tässä luvussa pyritään osoittamaan, että turvapaikkaa hakevat ihmiskaupan uhrit ovat haavoittuvassa asemassa oleva ihmisryhmä, jonka ihmisoikeuksien toteutumisen turvaaminen edellyttää valtiolta aktiivisia toimia.

Neljännessä pääluvussa puolestaan perehdytään ihmiskaupan uhrin asemaan suhteessa kansainvälisen suojelun myöntämisen edellytyksiin ja lailliseen maassa oleskeluun. Tältä osin käsittely painottuu palautuskiellon periaatteeseen ja sen sovellettavuuteen ihmiskaupan uhrien kohdalla, koska palautuskielto on myös seuraavassa pääluvussa esitellyn Dublin-menettelyn kannalta keskeinen elementti. Lisäksi tässä luvussa käsitellään ulkomaalaislakiin sisältyvien ihmiskaupan uhrien laillisen maassa oleskelun mahdollistavien muiden oleskelulupatyyppeiden ja kansainvälisen suojelun välistä suhdetta ihmiskaupan uhrin aseman ja oikeuksien näkökulmasta.

Viidennessä luvussa esitellään Dublin III-asetuksen mukainen menettely pääpiirteittäin ja perehdytään tarkemmin Dublin-järjestelmän peruseriaatteena olevaan vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen ja siitä poikkeamiseen. Huomiota kiinnitetään erityisesti niihin seikkoihin, jotka velvoittavat valtiota poikkeamaan asetuksesta ja ottamaan turvapaikanhakijan hakemuksen vastuulleen. Nämä velvoitteet juontavat juurensa pitkälti EIT:n ja EUT:n ratkaisukäytännöistä, joten tältä osin käsittely rakentuu suurelta osin aihetta koskevan keskeisen oikeuskäytännön varaan. Tarkoituksena on tuomioistuinten ratkaisukäytännöstä kumpuavien asetuksesta poikkeamiseen velvoittavien tekijöiden kartoittaminen, jotta näitä velvoitteita voitaisiin punnita suhteessa Dublin-menettelyn kohteena oleviin ihmiskaupan uhreihin ja heidän asemaansa.

Kuudes pääluku keskittyy ihmiskaupan uhrien asemaan ja siihen liittyviin ongelmiin Dublin-menettelyn yhteydessä. Luvussa pohditaan muun muassa menettelyn vaikutuksia uhrien tunnistamiseen ja sitä kautta koko ihmiskaupan vastaiseen toimintaan. Luvussa myös arvioidaan tutkimuksen kautta muodostuneen ihmisoikeusvelvoitteista muodostuvan kehikon ja kansallisen



oikeuskäytännön kautta sitä, kuinka hyvin Suomi täyttää velvoitteensa ihmiskaupan uhreja kohtaan Dublin-menettelyssä. Luvun tarkoituksena on erityisesti paikantaa ihmiskaupan uhrien Dublin-menettelyyn liittyvät ongelmakohdat. Viimeisessä luvussa tehdään yhteenvetoa ja esittää tutkimuksen perusteella syntyneet johtopäätökset.

## 2. MITÄ IHMISKAUPPA ON?

### 2.1 Ilmiöstä yleisesti

Ihmiskaupan juuret löytyvät orjakaupasta ja sitä voidaankin pitää eräänlaisena modernin orjuuden muotona<sup>20</sup>. Se on myös maailman kolmanneksi tuottoisin järjestäytyneen rikollisuuden muoto heti huume- ja asekaupan jälkeen<sup>21</sup>. Ihmiskaupalla tarkoitetaan yleisesti ottaen toisen ihmisen hyväksikäyttämistä taloudellisen hyödyn saavuttamiseksi. Ihmiskaupan uhreiksi joutuneet henkilöt eivät ole täysin vapaita yksilöitä, vaan he elävät hyväksikäyttäjänsä määräysvallan alaisina tuottaen näiden haluamia palveluja joskus hyvinkin epäinhimillisissä olosuhteissa.<sup>22</sup>

Ihmiskauppa on maailmanlaatuinen ja moniulotteinen ilmiö, jolla on monia eri ilmenemismuotoja. Kansainvälisesti tarkasteltuna suurin osa ihmiskaupparikollisuudesta liittyy seksuaaliseen hyväksikäyttöön ja se on selkeästi yleisin ihmiskaupan muoto muun muassa Euroopassa. Suurin osa seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan uhreista on joko naisia tai alaikäisiä tyttöjä, mutta tästä huolimatta myös miehet ja etenkin alaikäiset pojat voivat yhtä lailla joutua seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan uhreiksi. Toiseksi yleisin ihmiskaupan muoto on työvoiman hyväksikäyttöön liittyvä ihmiskauppa, jota tapahtuu paljon esimerkiksi siivous-, rakennus- ja ravintola-aloilla. Työperäisen ihmiskaupan uhrit ovat suurelta osin miehiä, mutta uhrien joukossa on myös huomattava määrä naisia. Muita ihmiskaupan muotoja ovat muun muassa avioliittoon, rikolliseen toimintaan tai kerjäämiseen pakottaminen sekä elinten poistaminen taloudellisessa hyötymistarkoituksessa. Nämä ihmiskaupan muodot ovat kuitenkin kaikkialla maailmassa selvästi seksuaaliseen hyväksikäyttöön ja työperäiseen ihmiskauppaan verrattuna harvinaisempia.<sup>23</sup>

On hyvin tyypillistä, että ihmiskaupan uhrit on saatettu hyväksikäytön kohteiksi erehdyttämällä. Uhrit ovat usein kotoisin köyhistä maista ja haluavat tämän vuoksi etsiä parempaa tulevaisuutta ja työllistymismahdollisuuksia ulkomailta. Hyväksikäyttäjät voivat luvata heille töitä ulkomailta esimerkiksi taloudenhoitajina tai tarjoilijoina, mutta todellisuudessa pakottavat heidät seksityöhön. Osa uhreista puolestaan tietää jo etukäteen päätyvänsä seksityöhön, mutta eivät ole tietoisia hyväksikäytön todellisesta luonteesta ja laajuudesta.<sup>24</sup> Työperäisen ihmiskaupan uhrit on sitä

---

<sup>20</sup> *Obokata* 2006 s. 18.

<sup>21</sup> *Bales & Soodalter* 2009 s. 3.

<sup>22</sup> *Healey* 2012 s. 7 – 10.

<sup>23</sup> *UNODC* 2014 s. 29 – 36.

<sup>24</sup> *Healey* 2012 s. 16.

vastoin usein houkuteltu hyväksikäytön kohteeksi antamalla virheellistä tietoa tulevasta työ-olosuhteista esimerkiksi työajan ja palkanmaksun suhteen.<sup>25</sup>

Ihmiskauppailmiölle on tyypillistä myös se, että rikollisten keinot uhriensa alistamiseksi ovat hyvin moninaiset. Hyväksikäyttäjät eivät läheskään aina lukitse uhrejaan esimerkiksi asuntoon tai työpaikalle, vaikka tällaista äärimmäistä vapauden rajoittamistakin tapahtuu. Osa uhreista joutuu elämään perinteiseen orjuuteen verrattavissa olosuhteissa, joissa henkilön vapautta rajoitetaan erittäin äärimmäisellä tavalla.<sup>26</sup> Tämän kaltainen äärimmäinen uhrin alistaminen on kuitenkin muihin kontrollointikeinoihin verrattuna melko harvinaista. Uhreja ei myöskään välttämättä pidetä hyväksikäyttäjien otteessa väkivallan tai sillä uhkailun avulla, vaan vaikeammin havaittavissa olevat psykologiset ja taloudelliset painostuskeinot ovat hyvin yleisiä ihmiskaupparikollisuudessa.<sup>27</sup>

Uhrien liikkumisvapautta voidaan rajoittaa muun muassa ottamalla heidän matkustusasiakirjansa hyväksikäyttäjien haltuun tai kontrolloimalla heidän liikkumistaan esimerkiksi niin, että he saavat poistua asuin- tai työtekopaikaltaan vain tiettyinä aikoina tai valvonnan alaisina<sup>28</sup>. Uhriin kohdistettu taloudellinen kontrolli näkyy ihmiskaupan muodosta riippumatta usein erilaisina velkasuhteina. On tyypillistä, että uhrin on hyväksikäyttäjilleen velkaa esimerkiksi matkajärjestelyistä ja asumisesta. Velat voivat toisinaan olla täysin tekaistuja tai niiden suuruutta on voitu liioitella. Velkasuhde helpottaa uhrin kontrollointia, koska uhri kokee, että hänen on työllään maksettava velkansa takaisin, ennen kuin voi irrottautua hyväksikäyttötilanteesta.<sup>29</sup> Taloudellinen kontrollointi voi ilmetä myös niin, ettei uhri saa tekemästään työstä lainkaan palkkaa, tai joutuu luovuttamaan ansaitsemansa rahat hyväksikäyttäjälleen<sup>30</sup>. Lisäksi uhria voidaan pyrkiä kontrolloimaan myös uhkaamalla vahingoittaa tämän läheisiä kotimaassa, ellei hän suostu hyväksikäyttäjien vaatimuksiin.

---

<sup>25</sup> *Vähemmistövaltuutettu* 2010 s. 127 – 130.

<sup>26</sup> *Bales & Soodalter* 2009 s. 3 – 6.

<sup>27</sup> *Viuhko & Jokinen* 2009 s. 105.

<sup>28</sup> *Viuhko, Ollus & Jokinen* 2011 s. 182 – 188.

<sup>29</sup> *Vähemmistövaltuutettu* 2010 s. 117 & s. 133 – 135.

<sup>30</sup> *Viuhko, Ollus & Jokinen* 2011 s. 182.

Kansainvälisesti tarkasteltuna suurin osa ihmiskaupasta on valtioiden rajat ylittävää rikollisuutta. Ihmiskauppavirrat suuntautuvat pääosin köyhemmiltä alueilta rikkaammille, koska rikkaammilla alueilla tuotot ovat luonnollisesti köyhiä alueita suuremmat.<sup>31</sup> Lisäksi pakolaisvirtojen ja ihmiskaupan välillä on havaittu selkeä yhteys. Pakolaiset ovat elämäntilanteensa vuoksi erityisen haavoittuvassa asemassa ja näin ollen he ovat hyvin alttiita ihmiskaupan kaltaiselle hyväksikäytölle. Suurten pakolaismassojen käyttämiä reittejä pitkin on myös verrattain helppo kuljettaa ihmisiä maasta toiseen herättämättä viranomaisten epäilyksiä.<sup>32</sup> Näin ollen esimerkiksi käsillä oleva pakolaiskriisi kasvattaa ihmiskaupan uhrien määrää jatkuvasti koko Euroopassa ja sitä myötä myös Suomessa<sup>33</sup>.

Valtioiden rajat ylittävästä ihmiskaupparikollisuudesta merkittävä osa on ainakin jonkin asteisesti järjestäytyneiden rikollisryhmien harjoittamaa. Etenkin maanosien välinen ihmiskauppa, jossa välimatkatmatkat ovat pitkiä ja uhrimäärät sekä tuotot suuria, vaatii pyöriäkseen suuren ja järjestäytyneen rikollisorganisaation. Tämän kaltaisesta järjestäytyneiden rikollisryhmien harjoittamasta ihmiskaupasta hyvä esimerkki on nigerialaistaustaisten naisten kuljettaminen Eurooppaan prostituoiduiksi.<sup>34</sup> Toiminnan mahdollistaa koko Euroopan laajuinen rikollisverkosto, joka pitää hallussaan koko ihmiskauppaketjua uhrien värvämisestä hyväksikäyttöön sekä uusien rikollisten rekrytointiin.<sup>35</sup>

Ilmiön myötä raan hyväksikäytön kohteeksi joutuneiden nigerialaistaustaisten turvapaikanhakijoiden määrä EU:n alueella on lisääntynyt merkittävästi, mikä näkyy myös Suomessa. Nigerialaistaustaiset uhrin ovat muodostaneet jo usean vuoden ajan ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän suurimman yksittäisen asiakasryhmän ja heidän määränsä on auttamisjärjestelmän tilannekatsauksien perusteella lisääntynyt merkittävästi viime vuosina<sup>36</sup>. Kehitys näkyy myös maahanmuuttovirastossa, jonka tekemistä ihmiskauppaviitteisistä päätöksistä jopa ¾ koski vuonna 2016 nigerialaistaustaisia naisia, jotka olivat joutuneet ihmiskaupan uhreiksi Italiassa.<sup>37</sup> Juuri nämä uhrin ovat tämän tutkimuksen kannalta keskeisessä asemassa, koska heihin voidaan pääsääntöisesti soveltaa niin sanottua Dublin III-asetusta. Kyseisen asetuksen perusteella heidät

---

<sup>31</sup> UNODC 2014 s. 24 & 48.

<sup>32</sup> Hernandez & Rudolph 2015 s. 128 – 130.

<sup>33</sup> ks. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän tilannekatsaus 1.1 – 31.12.2016.

<sup>34</sup> UNODC 2014 s. 44 – 46.

<sup>35</sup> Europol 2016 s. 13 – 17.

<sup>36</sup> ks. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän tilannekatsaukset 2014 – 2016.

<sup>37</sup> Yhdenvertaisuusvaltuutetun muistio 2016, s. 3 – 4.

voidaan käännyttää Suomesta toiseen EU:n jäsenvaltioon, jossa he ovat ylittäneet unionin ulkorajan tai hakeneet turvapaikkaa.

## 2.2 Ihmiskaupan kansainvälisoikeudellinen määritelmä

Ihmiskaupan kansainvälisoikeudellinen määritelmä sisältyy vuonna 2000 laaditun kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen YK:n yleissopimuksen (SopS 20/2004, myöhemmin Palermon sopimus) yhteyteen laadittuun ihmiskauppaa koskevaan lisäpöytäkirjaan (SopS 71/2006, myöhemmin ihmiskauppalisäpöytäkirja). Lisäpöytäkirjaa tulkitaan yhdessä yleissopimuksen kanssa. Suomi ratifioi ihmiskauppalisäpöytäkirjan vuonna 2004. Ennen Palermon sopimuksen lisäpöytäkirjan laatimista virallista ihmiskaupan määritelmää ei ollut, joten määritelmästä sopiminen voidaan nähdä lisäpöytäkirjan sopimusneuvottelujen tärkeimpänä saavutuksena<sup>38</sup>. Ihmiskauppalisäpöytäkirja on tärkeä kansainvälinen työkalu, jonka pohjalta valtiot kehittävät ihmiskaupan vastaista toimintaansa<sup>39</sup>.

YK:n ihmiskauppalisäpöytäkirjan määritelmä toimii useiden alueellisten ja kansainvälisten ihmiskaupan vastaisten asiakirjojen pohjana. Määritelmä kattaa kaikki ihmiskaupan tarkoitukset ja huomioi mahdollisiksi uhreiksi niin naiset, miehet kuin lapsetkin. Rikollisen toiminnan tulee täyttää lisäpöytäkirjan mukainen ihmiskaupan määritelmä, jotta sen voidaan katsoa olevan ihmiskauppaa. Määritelmä vetää siis rajan ihmiskaupan ja lievempien rikosten esimerkiksi parituksen tai ihmissalakuljetuksen välille. Sopimus myös velvoittaa sopijavaltioita säätämään ihmiskaupan rangaistavaksi teoksi sen sisältämän määritelmän mukaisesti.<sup>40</sup>

Ihmiskauppaa koskevan lisäpöytäkirjan mukaan ihmiskauppa koostuu kolmesta osatekijästä: toiminnasta, keinosta ja tarkoituksesta. Rikoksen on täytettävä nämä kaikki kolme elementtiä samanaikaisesti, jotta ihmiskaupan määritelmä täyttyy. Ihmiskaupan määritelmä sisältyy lisäpöytäkirjan 3 a artiklaan ja sen mukaan ihmiskaupalla tarkoitetaan:

- *Hyväksikäyttötarkoituksessa tapahtuvaa henkilöiden värväystä, kuljettamista, siirtämistä, kätkemistä tai vastaanottamista (toiminta)*
- *voimankäytöllä uhkaamisen tai voimankäytön tai muun pakottamisen, sieppauksen, petoksen, harhaanjohtamisen, vallan, väärinkäytön tai haavoittuvan aseman hyödyntämisen avulla, taikka*

---

<sup>38</sup> Roth 2012 s.252.

<sup>39</sup> UNODC 2009 s. 2.

<sup>40</sup> UNODC 2009 s. 2 – 15.

*toista henkilöä vallassaan pitävän henkilön suostumuksen saamiseksi annetun tai vastaanotetun maksun tai edun avulla (keino)*

- *hyväksikäytöksi katsotaan vähintään toisen hyväksikäyttö prostituutitarkoituksessa tai muut seksuaalisen hyväksikäytön muodot, pakkotyö tai pakollinen palvelu, orjuus tai muu orjuuden kaltainen käytäntö tai orjuuden kaltaiset olot tai elinten poistaminen (tarkoitus)*

Artiklan b kohdan mukaan ihmiskaupan uhrin suostumuksella artiklan a kohdassa tarkoitettuun hyväksikäyttöön ei ole merkitystä, kun sen saamiseksi on käytetty jotakin a kohdassa mainittua keinoa. Näin ollen määritelmä antaa suojaa myös alun perin hyväksikäyttöön suostuneille ihmiskaupan uhreille. Lapsen värväys, kuljetus, siirtäminen, kätkeminen tai vastaanottaminen hyväksikäyttötarkoituksessa katsotaan artiklan c kohdan mukaan ihmiskaupaksi myös silloin, kun siihen ei liity mitään artiklan a kohdassa mainittua keinoa. Artiklan d kohdassa todetaan ”lapsen” tarkoittavan alle 18-vuotiasta henkilöä.

Virallinen ihmiskaupan määritelmä on yksi merkittävimmistä kansainvälisistä ihmiskaupan vastaisista instrumenteista. Se edistää uhrien tunnistamista, auttamista ja suojelemista sekä rikosvastuun toteutumista. Se on myös tehokas työkalu ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa kansainvälisellä tasolla, kun kaikki sopijavaltiot käyttävät yhtenäistä määritelmää kansallisen ihmiskaupan vastaisen lainsäädäntönsä pohjana. Ihmiskauppalisäpöytäkirjan määritelmään liittyy kuitenkin myös merkittäviä ongelmia. Yksi näistä on se, että sitä voidaan soveltaa sopimuksen 4 artiklan mukaan vain tapauksiin, joissa on osallisena kansainvälisesti toimiva järjestäytynyt rikollisryhmä. Näin ollen suuri osa ihmiskauppatapauksista jää määritelmän ulkopuolelle.

Muut ihmiskauppaa sääntelevät kansainväliset sopimukset kuitenkin täydentävät ihmiskauppalisäpöytäkirjan soveltamisalaa niin, että kansallisella tasolla ihmiskaupaksi voidaan katsoa myös muut kuin kansainvälien luonteen omaavat ihmiskaupparikokset. EN:n ihmiskauppasopimusta sovelletaan sen 2 artiklan mukaan kaikkiin ihmiskaupan muotoihin riippumatta siitä onko se kansallista vai kansainvälistä ja liittyykö siihen järjestäytynyttä rikollista toimintaa. Näin ollen esimerkiksi Suomessa ihmiskaupaksi katsotaan myös tapaukset, joihin ei liity kansainvälistä järjestäytynyttä rikollisuutta.

### **2.3 Loukkaus perustavanlaatuisia oikeuksia vastaan**

Ihmiskauppa on pohjimmiltaan mitä suurimmassa määrin ihmisoikeusloukkaus, joka vaikuttaa merkittävällä tavalla sen uhriksi joutuneen henkilön kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa määriteltyjen oikeuksien toteutumiseen. Ihmiskauppa on tämän vuoksi pidetty niin vakavana

rikoksena, että sitä on kansainvälisen rikosoikeuden näkökulmasta luonnehdittu jopa rikokseksi ihmisyyttä vastaan<sup>41</sup>. Ihmiskauppa on monen kansainvälisen ihmisoikeussopimuksen nojalla kielletty ja näin ollen ihmiskauppaa on jo itsessään ihmisoikeusloukkaus. Ihmiskauppaprosessi pitää kuitenkin sisällään myös monia muita eritasoisia ihmisoikeusloukkauksia. Näitä loukkauksia tapahtuu ihmiskauppaprosessin kaikissa vaiheissa aina uhrin rekrytoinnista hyväksikäyttöön.

Lisäksi ihmiskauppailmiön taustalla on ihmisoikeusloukkauksia, jotka vaikuttavat hyvin olennaisella tavalla koko ilmiön syntyyn. Kuten aikaisemmin mainitsin, ihmiskaupan lähtömaat ovat suurimmaksi osaksi verrattain köyhiä ja uhrin ovat usein sekä taloudellisesti että sosiaalisesti heikossa asemassa. Köyhyys vaikuttaa muun muassa ihmisten taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteutumiseen ja se voi heikentää myös heidän kansallis- ja poliittisten oikeuksiensa toteutumista. Tämä puolestaan saattaa ajaa ihmiset etsimään parempaa elämää ulkomailta, mikä tekee heidät alttiiksi ihmiskaupan kaltaiselle hyväksikäytölle. Toisena ihmiskaupan syntyyn vaikuttavana tekijänä voidaan pitää yhteiskunnassa vallitsevaa epätasa-arvoa ja syrjintää. Epätasa-arvo sukupuolten välillä voi johtaa esimerkiksi siihen, ettei naisilla ole miehiin nähden yhtäläisiä sosiaalisia ja taloudellisia edellytyksiä tulla toimeen yhteiskunnassa.<sup>42</sup> Tällaisessa tilanteessa houkutus hankkia tuloja esimerkiksi prostituution avulla kasvaa ja tätä kautta kasvaa myös uhka joutua ihmiskaupan uhriksi<sup>43</sup>.

Ihmiskaupan seurauksena uhri altistuu monille ihmisoikeusloukkauksille, sillä muun muassa rikkollisten uhreihin kohdistamat kontrollointikeinot loukkaavat monilta osin etenkin uhrien vapautteen, turvallisuuteen ja henkilökohtaiseen koskemattomuuteen liittyviä oikeuksia. Näiden oikeudenloukkauksien kautta uhrin kannalta relevanteiksi muodostuvat hyvin perustavanlaatuisen tason ihmisoikeusnormit kuten oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, oikeus elämään, kidutuksen sekä epäinhimillisen- ja halventavan kohtelun kielto sekä orjuuden kielto. Nämä oikeudet on mainittu jo YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisessa julistuksessa ja ne toistuvat monissa sen jälkeen tehdyissä valtioita sitovissa ihmisoikeussopimuksissa kuten YK:n KP-sopimuksessa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa.

Ihmiskauppaa on vakavia ihmisoikeuksia sisältävän luonteensa vuoksi luonnehdittu moderniksi orjuuden muodoksi, mikä tekee erityisesti orjuuden kiellon keskeiseksi elementiksi ihmiskauppailmiön tarkastelussa. Se missä määrin ihmiskauppaa ja sen monia ilmenemismuotoja, voidaan

---

<sup>41</sup> *Obokata* 2006 s. 133 – 134.

<sup>42</sup> *Obokata* 2006 s. 122 – 123.

<sup>43</sup> *Roth* 2012 s.22.

pitää kansainvälisen oikeuden näkökulmasta orjuutena, on kuitenkin ollut osin kiistanalaista. Virallinen orjuuden määritelmä sisältyy vuoden 1926 orjuuden vastaisen yleissopimuksen (SopS 17/1959) 1 artiklaan, mutta nykypäivänä orjuus ymmärretään huomattavasti kyseistä määritelmää laajempänä ja monimuotoisempänä ilmiönä<sup>44</sup>. Tämän vuoksi täysin yksiselitteistä käsitystä siitä, mitä orjuus oikeudellisesti tosiasiallisesti nykypäivänä tarkoittaa, ei ole. Tästä huolimatta ihmiskaupan ja orjuuden välillä on havaittavissa selkeä yhteys muun muassa kansainvälisissä sopimuksissa ja oikeuskäytännössä.<sup>45</sup> Esimerkiksi Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisen yleissopimuksen johdannossa todetaan, että ihmiskaupan uhrit voivat päätyä orjiksi. Lisäksi Euroopan perusoikeuskirjan orjuuden ja pakkotyön kieltoa koskevan 5 artiklan 3 kohdassa nimenomaisesti kielletään ihmiskauppa.

Kansainvälinen rikostuomioistuin on todennut perinteisen, lailliseen omistussuhteeseen sidoksissa olevan, orjuuden jakautuneen useiksi modernin orjuuden muodoiksi, joissa hyväksikäyttäjän ja uhrin välinen omistussuhde on luonteeltaan erilainen kuin perinteisessä orjuudessa. Modernia orjuutta määriteltäessä itse omistussuhdetta suurempi painoarvo on niillä toimilla, joilla hyväksikäyttäjää on saattanut ja joilla hän pitää uhria määräysvallassaan. Tällöin arvioitavaksi tulee muun muassa se, missä määrin esimerkiksi uhrin liikkumisvapautta tai seksuaalista itsemääräämisoikeutta on rajoitettu, missä määrin uhrin kontrolloimiseksi on käytetty väkivaltaa tai psykologista painostusta, onko häntä estetty pakenemasta tai onko hänet saatettu pakkotyöhön.<sup>46</sup>

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut ihmiskaupan kuuluvan Euroopan ihmisoikeussopimuksen orjuutta ja pakotyötä koskevan 4 artiklan soveltamisalaan. Se ei katso olennaiseksi määritellä sitä, missä määrin yksittäinen ihmiskauppatapaus on luokiteltavissa orjuudeksi tai pakkotyöksi, vaan sen mukaan ihmiskauppa on itsessään kyseisen artiklan soveltamisalaan kuuluva ihmisoikeusloukkaus.<sup>47</sup> Tuomioistuin on todennut ihmiskaupan loukkaavan merkittäväällä tavalla ihmisarvoa ja perustavanlaatuisia vapauksia sekä saattavan henkilön esineeseen verrattavaksi objektiksi, jonka voi omistaa, myydä, ostaa ja saattaa prostituutioon tai pakkotyöhön taloudellisen hyödyn saavuttamiseksi. Näin ollen se on katsonut ihmiskaupan olevan maailmanlaajuisesti käydyn orjakaupan moderni muoto.<sup>48</sup>

---

<sup>44</sup> *Allain & Hickey* 2012.

<sup>45</sup> *Gallagher* 2010 s. 189 – 191.

<sup>46</sup> International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia since 1991, kohdat 117 & 119.

<sup>47</sup> *Rantsev v. Cyprus and Russia*, kohta 28.

<sup>48</sup> *Rantsev v. Cyprus and Russia*, kohta 280.



Orjuuden kieltoa voidaan pitää kansainvälisen oikeuden näkökulmasta ehdottomana oikeutena (*jus cogens*), josta valtiot eivät saa missään tilanteessa poiketa<sup>49</sup>. *Jus cogens*illa tarkoitetaan siis aina ja kaikkialla velvoittavaa oikeutta, josta valtiot eivät saa poiketa edes poikkeustilassa. Sitä vastoin muita kuin ehdottomaksi katsottuja oikeuksia, esimerkiksi liikkumis- ja sanavapautta, voidaan tietyin edellytyksin rajoittaa poikkeusoloissa. *Jus cogens*in käsite perustuu Wienin valtionsopimusoikeutta koskevan yleissopimuksen 53 artiklaan, mutta kyseinen sopimus ei anna tarkkaa määritelmää siitä, mitä normeja käsitteen alaan voidaan katsoa kuuluvan.<sup>50</sup>

Oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin katsottu muun muassa orjuuden- ja kidutuksen sekä epäinhimillisen kohtelun kieltojen kaltaisten perustavaa laatua olevien ihmisoikeuksien kuuluvan *jus cogens*in soveltamisalaan.<sup>51</sup> Hannikainen toteaa väitöskirjassaan, että *jus cogens*in soveltamisalaan voidaan yhtä lailla luokitella myös orjuuden kaltaiset käytännöt. Tällaisiksi käytännöiksi hän määrittelee muun muassa velkavankeuden, pakkoavioliiton, pakkoprostituution, lapsikaupan ja pakkotyön.<sup>52</sup> Ottaen kuitenkin huomioon aiemmin mainitut EIT:n ja Kansainvälisen rikostuomioistuimen modernia orjuutta koskevat kannanotot, voitaisiin mielestäni nykypäivänä *jus cogens*in soveltamisalaan perustellusti katsoa kuuluvan kaikki ihmiskauppailmiön moninaiset ilmenemismuodot.

Hannikainen toteaa, että orjuuden ja sen kaltaisten käytäntöjen kohdalla ehdottomien ihmisoikeusnormistojen rikkominen ei tarkoita sitä, että valtio itse syyllistyisi kyseisten käytäntöjen harjoittamiseen, sillä nykypäivänä orjakauppaa harjoittavat lähes poikkeuksetta muut kuin valtiolliset toimijat. Hänen mukaansa valtiot voivat sitä vastoin rikkoa kyseistä oikeutta mahdollistamalla ja edistämällä toiminnallaan orjuuden kaltaisten instituutioiden olemassaoloa.<sup>53</sup> Kyse on tällöin lähinnä kansainvälisen oikeuden määrittelemien toimintavelvoitteiden laiminlyönneistä, eikä niinkään konkreettisesta toiminnasta niitä vastaan. Valtioilla on kansainvälisen oikeuden nojalla velvollisuus ehkäistä orjuuden kaltaisia käytäntöjä ja kriminalisoida ne rikoslajeissaan<sup>54</sup>. Jos valtio ei ole hoitanut tätä velvollisuuttaan riittäväällä tavalla, voidaan sen katsoa

---

<sup>49</sup> Tuori 2011, s. 828.

<sup>50</sup> Hakapää 2010 s. 72 – 74.

<sup>51</sup> Conforti & Labella 2012 s. 70.

<sup>52</sup> Hannikainen 1988 s. 447 – 456.

<sup>53</sup> Hannikainen 1988 s. 448 – 449.

<sup>54</sup> Ks. esimerkiksi Palermon ihmiskauppalisäpöytäkirja artikkelit 5 & 9.

edistävän orjuuden kaltaisten käytäntöjen harjoittamista sekä olemassaoloa ja sitä kautta rikko-  
van kansainvälisen oikeuden ehdotonta jus cogens-normistoa<sup>55</sup>.

Vaikka yksimielistä oikeudellista näkemystä siitä, kuuluuko ihmiskauppa aina ja kaikissa ta-  
pauksissa jus cogensin soveltamisalaan, voi se silti tuoda merkittävää lisäarvoa esimerkiksi val-  
tioiden harjoittaman ihmiskaupan vastaisen toiminnan arvioinnissa. Orjuudeksi on oikeuskirjal-  
lisuudessa nykykäsityksen mukaan määritelty ainakin sellaiset ihmiskauppatapaukset, joissa toi-  
minta kytkeytyy toisen henkilön hallintaan ja joissa häntä kohdellaan kuin esinettä<sup>56</sup>. Näin ollen  
ainakin äärimmäisiä kontrollointi -ja alistuskeinoja sisältävien ihmiskauppatapauksien voidaan  
katsoa kuuluvan jus cogens-käsitteen soveltamisalaan. Ainakin näiden tilanteiden osalta valti-  
olla voidaankin siis katsoa olevan ehdoton velvollisuus ehkäistä ihmiskauppaa ja suojella sen  
uhreja täyttääkseen velvollisuutensa täysimittaisesti. Jus cogens-normien voidaan katsoa sijoit-  
tuvan oikeudellisessa systematiikassa parhaiten tavanomaisen oikeuden piiriin ja Wienin sopi-  
muksen myötä ne ovat vakiintuneet korostamaan kansainvälisen oikeuden perustavanlaatuisim-  
pien velvoitteiden noudattamisvelvollisuutta, mutta se mitä oikeudellisia seurauksia loukkauk-  
sella voi olla, ei ole yksiselitteistä. On kuitenkin katsottu jus cogens nimikkeen antavan oikeu-  
denloukkaukselle erityisen vakavan leiman<sup>57</sup>.

## **2.4 Ihmisoikeuslähtöinen toimintatapa ihmiskaupan vastaisen toiminnan lähtökohtana**

Ihmiskauppa on niin kansainvälisen oikeuden kuin kansainvälisen yhteisönkin taholta tunnis-  
tettu vakavaksi ihmisoikeusloukkaukseksi, minkä seurauksena ihmiskaupan vastainen lainsää-  
däntö ja sen myötä myös ihmiskaupan vastainen toiminta ovat kehittyneet vuosien mittaan jat-  
kuvasti uhrikeskeisempään ja ihmisoikeuslähtöisempään suuntaan. Ihmisoikeuslähtöisellä ja  
uhrikeskeisellä toimintatavalla tarkoitetaan ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa sitä, että ih-  
miskaupan kohteeksi joutunut henkilö nähdään uhrina, jonka oikeuksien suojeleminen on toiminnan  
ensisijainen tavoite<sup>58</sup>.

---

<sup>55</sup> Hannikainen 1988 s. 449.

<sup>56</sup> Allain & Hickey 2012.

<sup>57</sup> Hakapää 2010 s.74.

<sup>58</sup> Prässinen 2006 s. 189.

Tätä lähestymistapaa on viime vuosina korostettu yhä enenevässä määrin ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa ja esimerkiksi YK:n ihmisoikeuskomissaarin laatimissa ihmiskaupan vastaiseen toimintaan liittyvissä suosituksissa (Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking) todetaan, että ihmisoikeuksien suojeleminen tulisi asettaa kaikkien ihmiskaupan vastaisten toimien keskeisimmäksi lähtökohdaksi. Suositusten mukaan huomiota tulisi kiinnittää varsinkin ihmiskaupan uhreiksi joutuneiden henkilöiden ihmisoikeuksien suojelemaan. Uhreista erityisen suojan tarpeessa ovat suositusten mukaan esimerkiksi turvapaikanhakijat, pakolaiset sekä vammaiset henkilöt.<sup>59</sup> Suositukset eivät ole oikeudellisesti sitovia, mutta niitä voidaan käyttää tulkinnan apuvälineinä ihmiskaupan vastaisia toimia toimeenpantaessa, kehitettäessä ja arvioitaessa.<sup>60</sup>

Uhrien oikeudet ja niiden erityinen suojeleminen otetaan jossain määrin huomioon kaikessa Suomea sitovissa ihmiskauppaa sääntelevissä kansainvälis- ja Eurooppa-oikeudellisissa sopimuksissa sekä Euroopan unionin toimivallan alaan kuuluvassa lainsäädännössä. Ihmisoikeuskeskeinen näkökulma jää kuitenkin sekä kansainvälisesti että kansallisesti tarkasteltuna usein rikostorjuntaa ja laitonta maahanmuuttoa painottavan lähestymistavan jalkoihin muun muassa siksi, että kansainvälisten ihmiskaupan vastaisten instrumenttien teho tämän toimintatavan toteutumisen turvaamiseksi on osin vajavainen<sup>61</sup>.

Merkittävistä ihmiskaupan torjunnan kansainvälisistä elementeistä muun muassa YK:n kansainvälisen rikollisuuden vastainen yleissopimus ja sen yhteyteen laadittu ihmiskauppalisäpöytäkirja ovat saaneet osakseen arvostelua siitä, että ihmiskauppa nähdään niissä ensisijaisesti rikostorjunnallisena ongelmana eikä niinkään ihmisoikeusongelmana<sup>62</sup>. Ihmiskauppalisäpöytäkirjaa kohtaan esitetty kritiikki pohjautuu pääosin siihen, että sen uhrien suojelemaan ja auttamista koskevat artiklat on kirjoitettu hyvin heikosti valtioita velvoittavaan muotoon ja jättää uhrien suojelemaan ja auttamiseen liittyvien toimenpiteiden järjestämisen pitkälti valtioiden oman harkintavallan varaan, sillä se ei suoraan velvoita valtioita järjestämään niitä.<sup>63</sup>

---

<sup>59</sup> High commissioner of human rights: Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking, Guideline 1.

<sup>60</sup> Roth 2012 s. 148.

<sup>61</sup> Obokata 2006 s. 121.

<sup>62</sup> Nieminen 2005 s. 141.

<sup>63</sup> Gallagher 2010 s. 83.

Rikostorjunnallisten päämäärien korostuminen näkyy myös ihmiskaupan uhrien määräaikaista oleskelulupia ja harkinta aikoja sääntelevässä EU:n uhridirektiivissä (2004/81/EC), jonka tavoitteena on direktiivin 1 artiklan mukaan torjua ihmiskauppaa sekä laitonta maahanmuuttoa ja kannustaa ihmiskaupan uhreja tekemään yhteistyötä viranomaisten kanssa. Ihmiskaupan uhreille on uhridirektiivin nojalla mahdollista myöntää väliaikainen oleskelulupa, joka on vahvasti sidoksissa rikoksen tutkintaan. Oleskeluluvan sitomista uhrin halukkuuteen tehdä yhteistyötä viranomaisten kanssa on pidetty ihmisoikeusnäkökulmasta tarkasteltuna ongelmallisena erityisesti hyvin haavoittuvassa asemassa olevien ja pahasti traumatisoituneiden uhrien kannalta, koska he eivät usein pysty puhumaan kokemuksistaan viranomaisille. Yhteistyöstä viranomaisien kanssa voi myös kohdistua uhrille tai hänen läheisilleen merkittävä turvallisuusuhka rikollisten taholta, mikä voi muodostaa merkittävän esteen yhteistyöhön ryhtymiselle, koska uhrin usein priorisoivat oman ja perheensä turvallisuuden yhteistyöstä mahdollisesti koituvien hyötyjen edelle.<sup>64</sup> Rikostorjunnallisten päämäärien priorisointi ihmisoikeuslähtöisyyteen nähden voi uhrin kannalta johtaa tässä tapauksessa pahimmillaan uudelleen tai edelleen uhriutumiseen ja riski tähän kasvaa merkittävästi, jos palautusprosessissa ei asianmukaisella tavalla oteta huomioon kotimaahan palautettavan uhrin turvallisuutta.<sup>65</sup>

Rikostorjunnallisia päämääriä korostavat ihmiskaupan vastaista toimintaa ohjaavat oikeudelliset instrumentit eivät kuitenkaan ole ainoa este ihmisoikeuslähtöisen toimintatavan toteutumisen kannalta. Ihmisoikeuslähtöisen toimintatavan tehokkaan toteutumisen ja täytäntöönpanon esteenä on nähty lisäksi ihmisoikeusinstrumenttien valvontakoneistojen resurssipula, mikä hidastaa valtioita koskevien raporttien käsittelyä. Lisäksi ongelmallisena on pidetty sitä, etteivät niiden laatimat mielipiteet, yleiskommentit ja suositukset läheskään aina ole oikeudellisesti sitovia, eivätkä valtiot näin ollen välttämättä noudata niitä. Myös poliittisen tahdon ja ohjauksen puute esimerkiksi muiden YK:n toimielinten taholta on havaittu heikentävän ihmisoikeuslähtöisen toimintatavan toteutumista edistävien erikoisraportoijien ja työryhmien toiminnan tehokkuutta.<sup>66</sup>

Näistä ongelmakohdista huolimatta ihmisoikeuslähtöistöimintatapaa korostetaan entistä enemmän ihmiskaupan vastaisessa sääntelyssä. Esimerkiksi Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisen yleissopimuksen johdannossa painotetaan voimakkaasti sitä, että ihmiskauppa on ihmisoikeusloukkaus, ja että uhrien oikeuksien kunnioittaminen sekä uhrien suojelu on asetettava

---

<sup>64</sup> *Gallagher* 2010 s. 102.

<sup>65</sup> *Prässinen* 2006 s. 189 – 191.

<sup>66</sup> *Obokata* 2006 s. 36.

ihmiskaupan vastaisen toiminnan ensisijaisiksi tavoitteiksi. Samoja päämääriä ja tavoitteita korostetaan myös Euroopan parlamentin ja neuvoston antamassa niin sanotussa ihmiskauppadirektiivissä (2011/36/EU). Ihmisoikeuslähtöinen toimintatapa on siis voimakkaasti esillä Suomea vahvasti velvoittavassa sääntelyssä. Sekä Euroopan neuvoston yleissopimuksessa, että ihmiskauppadirektiivissä uhrien suojelua ja auttamista koskevat artikkelit on kirjoitettu vahvasti valtioita velvoittavaan muotoon toisin kuin YK:n ihmiskauppalisäpöytäkirjassa. Molemmissa asiakirjoissa myös todetaan, ettei yhteistyö viranomaisten kanssa saa olla uhrille kuuluvien auttamistoimien ehtona<sup>67</sup>.

Ihmisoikeuslähtöistä toimintatapaa edistää se, että erilaiset kansainvälisoikeudelliset instrumentit täydentävät toisiaan. Näin ollen esimerkiksi yleisemmän tason ihmisoikeussopimukset täydentävät YK:n ihmiskauppalisäpöytäkirjan ja Euroopan neuvoston yleissopimuksen kaltaisia nimenomaisesti ihmiskaupan vastaista toimintaa sääntelevien instrumenttien tulkintaa ihmisoikeuslähtöisempään suuntaan. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja YK:n pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen (SopS 77/1968, myöhemmin myös Geneven pakolaissopimus) sisältyvä palautuskiellon periaate tulee ottaa huomioon, kun valtiot harjoittavat ihmiskaupan uhrin palauttamista kotimaahansa.<sup>68</sup> Ihmiskauppa on myös muiden kansainvälisen oikeuden haarojen kuin ihmisoikeuksien alaan kuuluva ilmiö. Tämän vuoksi muun muassa kansainvälisen rikosoikeuden alaan kuuluva sääntely voi edistää ihmisoikeuksien toteutumista esimerkiksi tilanteissa, joissa valtiot ovat haluttomia toimeenpanemaan ja valvomaan ihmiskauppaan liittyviä ihmisoikeusvelvoitteitaan. Tällöin valtiot saattavat joutua vastaamaan toimistaan kansainvälisen rikostuomioistuimen edessä, mikäli niiden toimintaa voidaan pitää kansainvälisenä rikoksena. Tämä puolestaan asettaa valtioille paineita hoitaa velvollisuutensa välttyäkseen oikeudenkäynniltä ja siitä koituvilta seuraamuksilta.<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup> EN:n ihmiskauppasopimuksen 12 artiklan 6 kohta, Ihmiskauppadirektiivin 11 artiklan 3 kohta.

<sup>68</sup> Roth 2012, s. 152 – 153.

<sup>69</sup> Obokata 2006, s. 37.

## 3. IHMISKAUPAN UHRIEN OIKEUDET

### 3.1 Ihmiskaupan uhrin haavoittuva asema ja erityinen suojan tarve

#### 3.1.1 Haavoittuvan aseman käsite

Ihmiskaupan uhrin haavoittuva asema on hyvin keskeinen elementti ihmiskaupan vastaisessa työssä ja sitä ohjaavassa sääntelyssä. Siihen liittyy olennaisesti valtion velvollisuus suojella ihmiskaupan uhreja huolellisuusvelvoitteensa mukaisesti. Huolellisuusvelvoitteen täyttymisen arvioinnissa tulee kiinnittää huomiota muun muassa ihmiskaupalle altistaviin tekijöihin, ja siihen onko valtio toiminut riittävällä tavalla poistaakseen ne ja ehkäistäkseen niiden johtamista uhritumiseen. Tältä osin yksi merkittävimmistä arvioinnin kohteista on juuri uhrin haavoittuva asema<sup>70</sup>. Henkilön haavoittuvan aseman arviointi ja sen tunnistaminen on lisäksi merkittävä osa ihmiskaupan uhrin tunnistamista jo senkin vuoksi, että Palermon ihmiskauppalisäpöytäkirjan 3 artiklan sisältämän ihmiskaupan virallisen määritelmän yksi keinoista on uhrin haavoittuvan aseman väärinkäyttö. Tätä kautta haavoittuvan aseman arvioinnilla on keskeinen merkitys myös uhrin avunsaannin sekä onnistuneen rikosprosessin kannalta<sup>71</sup>.

Haavoittuvuus on määritelty henkilöön itseensä tai hänen elämäntilanteeseensa liittyväksi aspektiksi, joka voi heikentää hänen kykyään puolustaa oikeuksiaan ja saattaa hänet alttiiksi eritasoisille oikeudenloukkauksille. Tämän vuoksi haavoittuvassa asemassa olevat ihmisryhmät ja heidän oikeutensa ovat erityisen suojelun tarpeessa. Haavoittuvalle asemalle ei kuitenkaan ole asetettu tyhjentävää oikeudellista määritelmää.<sup>72</sup> Lisäksi haavoittuvuutta on oikeuskirjallisuudessa määritelty universaaliksi, ennustettavaksi, synnynnäiseksi ja pysyväksi henkilöön liittyväksi ominaisuudeksi. Tähän niin sanottuun synnynnäisen haavoittuvuuden omaavaan ryhmään voidaan katsoa kuuluvan muun muassa naisten, lasten, vanhusten ja vammaisten henkilöiden.<sup>73</sup> Toisaalta haavoittuvuus voi olla myös kollektiivista ja liittyä esimerkiksi siihen, että henkilö on jonkin vähemmistöryhmän edustaja, esimerkiksi uskontonsa tai etnisen syntyperänsä vuoksi.

---

<sup>70</sup> Gallagher 2010, s. 414.

<sup>71</sup> UNODC Guidance note on ‘abuse of a position of vulnerability’, kohta 2.2.

<sup>72</sup> Ippolito & Iglesias Sanchez 2015, s. 1 – 6.

<sup>73</sup> Fineman, 2008.

Lisäksi kollektiivisen haavoittuvuuden olemassaolo on tunnistettu myös muiden ryhmien kuin vähemmistöjen keskuudessa esimerkiksi turvapaikanhakijoiden osalta.<sup>74</sup>

Haavoittuvuuden voidaan katsoa siis johtuvan henkilön henkilökohtaisista ja yksilöllisistä ominaisuuksista kuten iästä, sukupuolesta, etnisestä syntyperästä tai vammaisuudesta. Toisaalta haavoittuvuus voi olla myös tilannesidonnaista tai tapauskohtaista. Tilannesidonnaisuus tarkoittaa sitä, että tietyllä hetkellä vallitseva tila aiheuttaa haavoittuvan aseman syntymisen.<sup>75</sup> Esimerkiksi turvapaikkaa hakeva tai maahan laittomasti tullut uhri voi siis olla tilanteensa vuoksi haavoittuvassa asemassa. Haavoittuvuus voi olla lisäksi olosuhdekohtaista, jolloin henkilö on yleisesti ottaen esimerkiksi taloudellisessa tai sosiaalisessa mielessä epäsuotuisassa asemassa, mikä rajoittaa hänen mahdollisuuksiaan toimia ja tehdä päätöksiä. Olosuhdekohtaista haavoittuvuutta voivat aiheuttaa esimerkiksi työttömyys, köyhyys ja valtiossa vallitsevat konfliktitilat.<sup>76</sup>

Haavoittuvassa asemassa olevien ihmisryhmien on katsottu olevan erityisen suojelun tarpeessa, minkä vuoksi tätä tarkoitusta varten on erityisesti kansainvälisten ihmisoikeuksien osa-alueella luotu erilaisia oikeusinstrumentteja, joista tämän tutkimuksen kannalta merkittävimpanä voidaan pitää Euroopan neuvoston ihmiskauppasopimusta<sup>77</sup>. Lisäksi haavoittuvan aseman käsite on vähitellen voimistunut myös EIT:n ratkaisukäytännössä. Haavoittuva asema on relevantti tarkastelun kohde erityisesti tämän tutkimuksen aihepiirin näkökulmasta, koska turvapaikkaa hakevan ihmiskaupan uhrin asemaan liittyy usein monia sellaisia tekijöitä, jotka aiheuttavat edellä määriteltyä haavoittuvuutta. Ihmiskaupan uhriksi joutuminen onkin nimenomaisesti määritelty haavoittuvuutta aiheuttavaksi tekijäksi muun muassa EU:n direktiivissä 2013/33/EU (myöhemmin vastaanottodirektiivi), joka koskee kansainvälistäsuojelua hakevien henkilöiden vastaanottoon liittyviä vaatimuksia jäsenvaltioissa (21 artikla).

### **3.1.2 Kansainvälistä suojelua hakevan ihmiskaupan uhrin haavoittuva asema EIT:n ratkaisukäytännön valossa**

EIT on ratkaisun *MSS v. Belgia ja Kreikka* yhteydessä todennut, että turvapaikanhakijoita on pidettävä vähäosaisena ja haavoittuvana ihmisryhmänä, joka on erityisen suojelun tarpeessa<sup>78</sup>.

---

<sup>74</sup> Ippolito & Iglesias Sanchez 2015, s. 2 – 3.

<sup>75</sup> UNODC, Guidance note on ‘abuse of a position of vulnerability’, kohta 2.3.

<sup>76</sup> Gallagher 2010, s. 415.

<sup>77</sup> Muita haavoittuville ryhmille erityistä suojaa antavia instrumentteja ovat mm. Kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puiteyleissopimus (SopS 2/1998), Kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (SopS 68/1968), Lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 60/1991), Yleissopimus lasten suojelemisesta seksuaalista riistoa ja seksuaalista hyväksikäyttöä vastaan (SopS 88/2011).

<sup>78</sup> *Mss v. Belgium and Greece* 2011, kohta 252.

Tuomioistuin on siis soveltanut turvapaikanhakijoiden haavoittuvuuden arvioinnissa niin sanottua ryhmäkeskeistä lähestymistapaa, jossa keskeistä ei ole se onko kyseinen henkilö muihin turvapaikanhakijoihin verrattuna haavoittuvassa asemassa, vaan keskeisenä haavoittuvan aseman aikaansaajana on kuuluminen tähän ihmisryhmään. Kyseisen tapauksen perusteella voidaan turvapaikanhakijoiden haavoittuvan aseman katsoa perustuvan niihin seikkoihin, minkä vuoksi he ovat joutuneet lähtemään kotimaastaan ja toisaalta vaikeaan tilanteeseen, johon he joutuvat turvapaikkaprosessin aikana vieraassa maassa. Turvapaikanhakijat eivät siis ole haavoittuvassa asemassa ainoastaan maahan tullessaan, vaan myös maassa oleskelu on kyseisen valtion taholta haavoittuvuutta aiheuttava tekijä.<sup>79</sup>

Tuomioistuimen ratkaisukäytännön valossa kaikkia turvapaikanhakijoita on siis pidettävä haavoittuvassa asemassa olevina henkilöinä. Tästä huolimatta tuomioistuin jättää tilaa valtion harkintamarginaalille siten, että valtiot voivat pitää joidenkin turvapaikanhakijoiden asemaa näiden henkilökohtaisten ominaisuuksien perusteella haavoittuvampana kuin toisten<sup>80</sup>. Näin ollen turvapaikanhakijoiden joukossa voi olla henkilöitä, joilla suuremman haavoittuvuutensa tason vuoksi on sellaisia erityistarpeita, joita muilla tähän ryhmään kuuluvilla henkilöillä ei ole. Valtioilla on tämän henkilön niin sanotun erityisen haavoittuvan aseman vuoksi mahdollisuus toteuttaa kyseisten henkilöiden erityistarpeiden täyttämiseen vaadittavat toimet vain heille koko ihmisryhmän sijaan. Tämä kuitenkin edellyttää sitä, että valtiot yhä kunnioittavat myös muiden turvapaikanhakijoiden haavoittuvaa asemaa<sup>81</sup>.

Kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden joukossa on paljon henkilöitä, jotka ovat haavoittuvassa asemassa myös muiden ominaisuuksiensa kuin turvapaikanhakijan statuksensa vuoksi. Tällaisia ominaisuuksia ovat usein esimerkiksi alaikäisyys, vammaisuus tai vakavat fyysiset tai psyykkiset sairaudet<sup>82</sup>. EIT onkin ratkaisukäytännössään antanut huomattavan paljon painoarvoa tämän kaltaiselle yhdistetylle haavoittuvuudelle erityisen haavoittuvan aseman syntymisen arvioinnissa. Esimerkiksi tapauksen *Mubilanzila Mayeka ja Kaniki Mintuga v. Belgia* yhteydessä tuomioistuin on todennut, että turvapaikkaa hakevat lapset ovat erityisen haavoittuvassa asemassa, koska he ovat riippuvaisia aikuisten tuesta ja huolenpidosta<sup>83</sup>. Tapausten *Aden Ahmed*

---

<sup>79</sup> *Brandl & Czech* 2015, s. 250.

<sup>80</sup> *Fineman*, 2008.

<sup>81</sup> *Brandl & Czech* 2015, s. 251.

<sup>82</sup> *Brandl & Czech* 2015, 252 – 253.

<sup>83</sup> *Mubilanzila Mayeka and Kaniki Mintuga v. Belgium* 2006, kohta 55, ks. myös tapaus *Muskhadzhiyeva and others v. Belgium* 2010, kohta 74.



v. *Malta ja Sufi ja Elmi v. yhdistynyt Kuningaskunta* yhteydessä EIT puolestaan katsoi erityisen haavoittuvan aseman syntyneen henkilön terveydentilan vuoksi, koska kyseisillä hakijoilla oli havaittu muun muassa masennusta, unettomuutta, posttraumaattista stressiä ja jatkuvaa fyysistä kipua<sup>84</sup>. Tuomioistuin on todennut erityisen haavoittuvan aseman voivan johtua myös fyysisestä tai psyykkisestä vammasta<sup>85</sup>. Vaikka vammaisuuteen liittyviä tulkintoja ei olekaan tehty turvapaikanhakijoihin liittyvissä tapauksissa, on oikeuskirjallisuudessa katsottu tulkintojen pätevän myös turvapaikanhakijoihin<sup>86</sup>.

Tämän tutkimuksen kannalta EIT:n erityisen haavoittuvaa asemaa koskevissa tulkinnoissa on huomionarvoista se, että merkittävä osa Suomeen tulevista ihmiskaupan uhreista kuuluu johonkin tai useampiin edellä mainituista erityisen haavoittuvan aseman aikaansaavista ryhmistä. Lisäksi suurin osa Suomesta turvapaikkaa hakevista ihmiskaupan uhreista on naisia.<sup>87</sup> Myös sukupuolen voidaan EIT:n ratkaisukäytännön valossa joissain tapauksissa katsoa aikaansaavan haavoittuvan statuksen syntymisen, mutta tämä vaatii taakseen hyvin vahvat perusteet<sup>88</sup>. Pelkkä naiseus ei siis sinänsä tuomioistuimen silmissä riitä haavoittuvuuden perusteeksi<sup>89</sup>. Sukupuoli on katsottu haavoittuvuuden perusteeksi esimerkiksi tapauksessa *Opuz v. Turkki*. Kyseisessä tapauksessa tuomioistuin katsoi hakijan haavoittuvuuden johtuvan osaltaan siitä, että naisen aseman hänen asuinalueellaan Kaakkois-Turkissa voitiin katsoa olevan haavoittuvuutta aiheuttava tekijä<sup>90</sup>.

Kyseisen ratkaisun perusteella näyttääkin siltä, että haavoittuvan aseman syntyminen sukupuolen perusteella vaatii ainakin sitä, että henkilö on sukupuolensa vuoksi jollakin tavalla epäedullisessa asemassa oikeudenloukkauksen syntymiseen nähden. Koska suurin osa ihmiskaupan uhreista on naisia ja merkittävä osa ihmiskaupassa tapahtuvista hyväksikäytön muodoista kohdistuu nimenomaisesti naisiin<sup>91</sup>, voidaan naiseutta perustellusti pitää yhtenä ihmiskaupalle altista-

---

<sup>84</sup> *Aden Ahmed vastaan Malta 2013*, kohta 97, *Sufi and Elmi v United Kingdom 2011*, kohta 303.

<sup>85</sup> ks. esim. *Storck v. Germany 2005*, kohta 105; *Stanev v. Bulgaria 2012*, kohta 141 .

<sup>86</sup> *Brandl & Czech 2015*, s. 253.

<sup>87</sup> ks. esim. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän tilannekatsaus 1.1 – 31.12.2016.

<sup>88</sup> *Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. United Kingdom*, kohta 78.

<sup>89</sup> *Valiuliene v. Croatia 2013*, kohta 69.

<sup>90</sup> *Opuz v. Turkey 2009*, kohta 160.

<sup>91</sup> *Gallagher 2010*, s. 196.

vista tekijöistä. Näin ollen myös ihmiskaupan uhriksi joutuminen voisi ainakin joissain tapauksissa muodostaa perusteen erityisen haavoittuvaan ryhmään kuulumiselle sukupuolen perusteella.

Myös se, että turvapaikanhakija on ihmiskaupan uhri, voi itsessään olla erityisen haavoittuvan aseman aikaansaava tekijä. Muun muassa EU:n vastaanottodirektiivin 21 artiklassa ihmiskaupan uhrin nimenomaisesti määritellään sellaiseksi haavoittuvassa asemassa olevaksi ihmisryhmäksi, jolla voidaan katsoa olevan erityisiä vastaanottotarpeita. Direktiivin 22 artiklassa puolestaan todetaan, että haavoittuvasta asemasta johtuvat erityistarpeet on aina arvioitava yksilöllisesti. Vastaanottodirektiivi määrittelee uhrin siis haavoittuvaksi ihmisryhmäksi, mutta uhrin voitaisiin varmasti katsoa olevan erityisen haavoittuvassa asemassa esimerkiksi silloin, jos henkilöllä on ihmiskaupan uhrin statukseen yhdistettynä esimerkiksi fyysisiä tai psyykkisiä sairauksia tai jos hän on alaikäinen. Myös EIT on ratkaisukäytännössään viitannut vastaanottodirektiiviin ja sen valtiolle aiheuttamiin toimintavelvoitteisiin<sup>92</sup>.

Tuomioistuin on todennut, että haavoittuva asema kaventaa valtion harkintamarginaalia sopimuksen suojaamien oikeuksien rajoitustilanteissa. Jos oikeuden rajoitus kohdistuu erityisen haavoittuvaan henkilöön tai ihmisryhmään, vaatii se myös taakseen erittäin painavat perusteet.<sup>93</sup> Lisäksi tuomioistuin on monen tapauksen yhteydessä katsonut, että haavoittuvaan ryhmään kuuluvilla henkilöillä on oikeus erityiseen suojeluun valtion taholta<sup>94</sup>. Haavoittuva asema on siis yksilöille oikeuksia ja valtioille velvollisuuksia luova tekijä. Turvapaikanhakijoiden näkökulmasta näitä velvollisuuksia liittyy muun muassa haavoittuvien henkilöiden elinolosuhteisiin vastaanottavassa valtiossa sekä mahdollisiin pidätysolosuhteisiin ja maasta poistamiseen<sup>95</sup>.

## **3.2 Valtion positiiviset velvoitteet ihmiskaupan uhreja kohtaan**

### **3.2.1 Positiivisen velvoitteen käsite**

Ihmisoikeussopimusten sopijavaltiolle aiheuttamat oikeusvaikutukset on perinteisesti jaoteltu kolmeen osaan. Tämän jaottelun mukaan sopijavaltioilla on velvollisuus kunnioittaa, suojata ja

---

<sup>92</sup> ks. esim. *MSS v. Belgium and Greece* 2011, kohta 250.

<sup>93</sup> *Kiyutin v. Russia* 2011, kohta 63; *Alajos Kiss v. Hungary* 2010, kohta 42.

<sup>94</sup> ks. esim. *Hovarth and Kiss v. Hungary*, kohta 102; *Orsus and others v. Croatia*, kohta 251; *D.H and others v. Turkey*, kohta 181.

<sup>95</sup> *Brandl & Czech* 2015, s. 253 – 258.

toteuttaa sopimuksessa säädettyjä velvoitteita.<sup>96</sup> Kunnioittamisvelvollisuus on valtion näkökulmasta luonteeltaan negatiivinen, mikä tarkoittaa sitä, ettei valtio saa toimillaan puuttua yksilön vapauspiiriin. Toisin sanoen valtio ei saa rajoittaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Suojaamisvelvoitteella tarkoitetaan puolestaan sitä, että valtioilla on positiivinen velvollisuus suojata yksilöä muiden yksilöiden pyrkimyksiltä rajoittaa hänen oikeuksiaan. Toteuttamisvelvoitteella taas tarkoitetaan julkisen vallan velvollisuutta turvata aktiivisen toimintansa kautta perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.<sup>97</sup>

Toteuttamis- ja suojaamisvelvoitetta voidaan yhdessä kutsua turvaamisvelvollisuudeksi, joka sisältyy perustuslain 22 §:n.<sup>98</sup> Sen mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Täyttääkseen tämän velvollisuutensa julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen, mikä hallituksen esityksen mukaan vaatii julkiselta vallalta aktiivisia toimia. Sääöksessä ei ole määritelty keinoja, joilla julkisen vallan tulee toteuttaa turvaamisvelvoitettaan, vaan keinot on hallituksen esityksen mukaan valittava tapauskohtaisesti. Keskeisiksi turvaamisvelvoitteen toteuttamisen keinoiksi esityksessä kuitenkin nimetään perusoikeuden käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön säätäminen sekä taloudellisten voimavarojen kohdentaminen.<sup>99</sup> Perus- ja ihmisoikeussäätely ei siis ainoastaan rajoita julkisen vallan toimintaa, vaan siitä voidaan johtaa myös julkiseen valtaan kohdistuvia positiivisia toimintavelvoitteita. Turvaamisvelvoitteen näkökulmasta katsottuna valtioiden on siis turvattava jokaiselle tosiasialliset mahdollisuudet nauttia oikeuksistaan käytännössä, eikä pelkkä passiivinen toiminta riitä tämän velvollisuuden täyttämiseen.

Keskeisimpiä valtioille positiivisia velvoitteita ihmiskaupan uhreja kohtaan aiheuttavia oikeudellisia instrumentteja ovat Palermon ihmiskauppalisäpöytäkirja, Euroopan neuvoston ihmiskauppasopimus, Euroopan parlamentin ja neuvoston ihmiskauppadirektiivi sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö. Kyseisten instrumenttien velvoitteet ovat osin päällekkäiset ja ne ovat oikeusvaikutuksiltaan valtion näkökulmasta eritasoisia. Toisaalta ne myös täydentävät ja kehittävät toistensa antaman suojan tasoa vieden samalla ihmiskaupan vastaista toimintaa jatkuvasti kokonaisvaltaisempaan suuntaan.

---

<sup>96</sup> Scheinin 2009, s. 27–28.

<sup>97</sup> Karapuu 2011, s. 83 – 84.

<sup>98</sup> Karapuu 2011, s. 83 – 84.

<sup>99</sup> HE 309/1993 vp s. 75.

Esimerkiksi Euroopan neuvoston vuonna 2005 laatima ihmiskaupan vastainen yleissopimus tehostaa sen 39 artiklan mukaan Palermon ihmiskauppalisäpöytäkirjan antamaa suojaa ja kehittää siinä mainittuja standardeja. Sopimuksessa korostetaan etenkin ihmiskaupan uhreiksi joutuneiden henkilöiden ihmisoikeuksien suojelua<sup>100</sup>. Sopimus tuo siis merkittävää lisäarvoa ihmiskaupan vastaiseen sääntelyyn nimenomaan ihmisoikeuslähtöisen ja uhrikeskeisen toimintatavan edistämisen kautta luomalla valtioille positiivisia toimintavelvoitteita. Lisäarvoa sopimuksen soveltamiselle tuo myös se, että se ulottaa ihmiskaupan määritelmän koskemaan 2 artiklansa mukaan ihmiskaupan kaikkia muotoja riippumatta siitä liittykö siihen järjestäytyntä rikollisuutta tai maiden rajojen ylittämistä<sup>101</sup>. Tämän lisäksi sopimus korostaa 1 artiklassaan sukupuolten välisen tasa-arvon toteutumista ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa, mikä myös osaltaan antaa sen soveltamiselle lisäarvoa<sup>102</sup>.

Euroopan neuvoston ihmiskauppasopimusta ja muita ihmiskauppaa säänteleviä instrumentteja, on tulkittava kansallisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön valossa, mikä edistää entisestään ihmisoikeuslähtöistä lähestymistapaa<sup>103</sup>. Merkittävin tuomioistuimen käsittelemistä ihmiskauppatapauksista on *Rantsev v. Kypros ja Venäjä*, jossa venäläinen mies syytti kyseisiä valtioita siitä, etteivät ne olleet riittävällä tavalla suojelleet hänen tyttärtään kuolemaan johtaneelta hyväksikäytöltä. Kyseinen tapaus asettaa valtioille merkittäviä positiivisia velvoitteita ihmiskaupan uhreja kohtaan muun muassa EIS:n 4 artiklaan liittyen ja antaa kehikon valtion huolellisuusvelvoitteen toteutumisen arviointiin ihmiskauppatapauksissa. Lisäksi tapaus osoittaa hyvin sen, että uhrien oikeuksien toteutuminen vaatii, että oikeuksia luovat sopimusvelvoitteet nähdään valtion positiivisina velvoitteina, joiden rikkomisesta se voidaan saattaa tosiasiallisesti vastuuseen<sup>104</sup>.

### **3.2.2 Huolellisuusvelvoite**

Ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuuteen liittyy läheisesti niin sanottu huolellisuusvelvoite (due diligence), jonka mukaan valtiot on veloitettu edistämään ja turvaamaan ihmisoikeuksien

---

<sup>100</sup> CoE Trafficking Convention, kohta 30.

<sup>101</sup> CoE Trafficking Convention, Explanatory report, kohta 36.

<sup>102</sup> CoE Trafficking Convention, Explanatory report, kohta 17.

<sup>103</sup> ks. esim. Tapaus *MC v. Bulgaria* 2005.

<sup>104</sup> *Pati* 2011.

toteutuminen yksilöille myös muiden yksityisten tahojen tekemiä ihmisoikeusloukkauksia vastaan.<sup>105</sup> Sen kautta voidaan arvioida sitä, onko valtio täyttänyt riittäväällä tavalla positiiviset toimintavelvoitteensa yksilöitä kohtaan<sup>106</sup> ja voidaanko valtion näin ollen katsoa olevan vastuussa ei valtiollisen toimijan yksilöitä kohtaan tekemistä ihmisoikeusloukkauksista<sup>107</sup>. Perinteisesti perus- ja ihmisoikeuksien on katsottu velvoittavan valtioita vain julkisen ja yksityisen välisissä vertikaalisuhteissa. Tämän lisäksi ne velvoittavat valtioita myös yksityisten toimijoiden välillä niin sanotun horisontaalivaikutuksen kautta.<sup>108</sup> Tämä tarkoittaa sitä, että valtioiden on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen myös yksityisten toimijoiden välillä. Ei siis riitä, että valtiot pidättäytyvät itse loukkaamasta lainkäyttöpiirissään olevien yksilöiden oikeuksia, vaan sen on turvattava näitä oikeuksia aktiivisesti myös muiden yksityisten taholta tulevia ihmisoikeusloukkauksia vastaan.<sup>109</sup> Turvaamisvelvollisuuden ulottuminen myös yksityisten väliin suhteisiin on ihmiskaupan vastaisen toiminnan kannalta hyvin merkittävää, koska ihmiskauppaa harjoittavat tahot, esimerkiksi rikollisryhmät, ovat lähes poikkeuksetta ei-valtiollisia toimijoita.

Huolellisuusvelvoite ei kuitenkaan tarkoita sitä, että ei-valtiolliset toimijat olisivat suoraan kansainvälisen oikeuden nojalla vastuussa tekemistään ihmisoikeusloukkauksista ja että heidät voisi tämän vuoksi saattaa kansainvälisten tuomioistuinten eteen vastaamaan teoistaan. Vain valtiot ovat osallisina kansainvälisissä sopimuksissa ja tämän vuoksi ne ovat ainoita tahoja, joita ihmisoikeussopimusten normit tosiasiallisesti velvoittavat. Näin ollen valtion voidaan katsoa olevan vastuussa sen alueella tapahtuneista ihmisoikeusloukkauksista, vaikka loukkauksen takana olisikin ei -valtiollinen toimija.<sup>110</sup> Valtio on vastuussa ihmiskauppailmiön seurauksena tapahtuvista ihmisoikeusloukkauksista silloin, kun loukkaukseen johtaneet toimet ovat suoraan sidoksissa valtioon ja ne ovat epäsopuusoinnussa valtiota sitovien sopimusvelvoitteiden kanssa<sup>111</sup>.

Jotta valtion voitaisiin katsoa olevan huolellisuusvelvoitteen nojalla vastuussa yksityisen tahon aiheuttamasta ihmisoikeusloukkauksesta, on siis oltava olemassa sopimusvelvoite, joka nimenomaisesti velvoittaa valtiota ehkäisemään ja torjumaan sopimusvelvoitteen mukaisen oikeuden

---

<sup>105</sup> Gallagher 2010, s. 241.

<sup>106</sup> Erturk 2008, s. 27.

<sup>107</sup> Waisman 2010.

<sup>108</sup> Viljanen 2011, s. 134 – 137.

<sup>109</sup> Waisman 2010.

<sup>110</sup> Naezer 2008, s. 93 – 94.

<sup>111</sup> Gallagher 2010, s. 222 – 235.

loukkauksia ja asettamaan valtion sisäisiä oikeussuojakeinoja loukkauksen uhreiksi joutuneille. Lisäksi täytyy pystyä näyttämään toteen, että valtio on laiminlyönyt velvollisuutensa.<sup>112</sup> Tilanne voisi olla tällainen ihmiskaupan kohdalla esimerkiksi silloin, jos valtion sisäinen lainsäädäntö ei riittävällä tavalla mahdollista ihmiskaupparikollisuuden torjuntaa, uhrien oikeuksien suojelua ja uhrien tehokkaita oikeussuojakeinoja esimerkiksi Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisen yleissopimuksen mukaisella tavalla tai, jos valtion viranomaisille ei olisi kohdistettu riittäviä voimavaroja näiden velvoitteiden toteuttamiseksi.

Vaikka valtioilla onkin velvollisuus turvata ihmisoikeussopimuksissa määritellyt oikeudet myös horisontaalisesti, ei valtiota silti voida pitää vastuussa kaikista sen lainkäyttöpiirissä tapahtuvista yksityisten välisistä ihmisoikeusloukkauksista. Huolellisuusvelvoitteen luoman kehikon avulla voidaan määrittää valtion turvaamisvelvoitteen minimitaso yksityisten välisissä suhteissa<sup>113</sup>. Sen avulla voidaan toisin sanoen siis arvioida sitä, kuinka paljon ja millaisia toimia valtiolta vaaditaan, jotta se täyttäisi turvaamisvelvollisuutensa yksityisten välisissä horisontaalisuhteissa. Lähtökohtana huolellisuusvelvoitteen täyttymisen arvioinnissa yksittäistapauksissa voidaan pitää sitä, olisiko valtio toiminnallaan voinut käsillä olevan ihmisoikeusloukkauksen kohdalla vaikuttaa niin, että lopputulos olisi loukkauksen kohteena olleen henkilön ja hänen oikeuksiensa toteutumisen kannalta ollut parempi<sup>114</sup>.

Huolellisuusvelvoite mainittiin ensimmäisen kerran Amerikan ihmisoikeustuomioistuimessa vuonna 1988 tapauksessa *Velasquez Rodriguez v. Honduras*. Kyseisessä tapauksessa valtion vastuu ulotettiin ensimmäisen kerran huolellisuusvelvoitteen kautta myös yksityisten välisiin suhteisiin toteamalla, ettei vastuu johdu vain valtion suoranaisista teoista, vaan vastuun voidaan katsoa muodostuvan myös valtion kyvyttömyydestä suojella yksilön oikeuksia toisen yksityisen taholta tulevia ihmisoikeusloukkauksia vastaan.<sup>115</sup> Tuomioistuin totesi, että valtion on pyrittävä ehkäisemään lainkäyttöpiirissään tapahtuvia ihmisoikeusloukkauksia muun muassa tutkimalla tehokkaasti alueellaan tapahtuvia ihmisoikeusloukkauksia, rankaisemalla ihmisoikeuslouk-

---

<sup>112</sup> Gallagher 2010, s. 244.

<sup>113</sup> Waisman 2010.

<sup>114</sup> Gallagher 2010, s. 248.

<sup>115</sup> *Velasquez Rodriguez v. Honduras* 1988. kohdat 79 ja 172.

kauksista vastuussa olevia tahoja ja varmistamalla, että uhri saa kokemastaan oikeudenloukkauksesta asianmukaisen korvauksen.<sup>116</sup> Tapauksessa todetaan myös, että ihmisoikeusloukkausten estämiseksi on käytettävä kaikki mahdolliset poliittiset, lainsäädännölliset, hallinnolliset ja kulttuuriset keinot, jotka tukevat ihmisoikeuksien suojelua ja varmistavat ihmisoikeusloukkausten kohtelun lainvastaisina valtion sisällä<sup>117</sup>.

Huolellisuusvelvoitteen periaate esiintyy myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä, vaikka siitä ei nimenomaisesti käytetä tätä nimitystä<sup>118</sup>. Tämän voidaan osaltaan katsoa johtuvan siitä, ettei tuomioistuin tulkitse sopimusta tyhjiössä, vaan ottaa laajasti huomioon myös muiden toimijoiden ratkaisukäytännön<sup>119</sup>. Esimerkiksi tapauksessa *MC v. Bulgaria* tuomioistuin totesi, että valtioilla on Euroopan ihmisoikeussopimuksen nojalla velvollisuus säätää sellainen rikoslaki, joka mahdollistaa tehokkaasti rikollisten rankaisemisen, ja edistää lain käytännön soveltamista tehokkaan rikostutkinnan ja syyttämistoimien kautta<sup>120</sup>. Perheväkivaltaan liittyneen tapauksen *Opuz v. Turkki* kohdalla tuomioistuin puolestaan piti ratkaisevana tekijänä sitä, olivatko viranomaiset toimineet riittävällä tavalla estääkseen hakijaan kohdistuneen väkivallan tai suojellakseen häntä siltä. Kyseisessä tapauksessa tuomioistuin myös viittasi arvioinnissaan nimenomaisesti huolellisuusvelvoitteen käsitteeseen.<sup>121</sup> Lisäksi huolellisuusvelvoite on mainittu nimenomaisesti muun muassa YK:n ihmisoikeuskomissaarin laatimissa ihmiskaupan vastaiseen toimintaan liittyvissä suosituksissa<sup>122</sup> ja monien muiden YK:n toimialaan kuuluvien toimijoiden kannanotoissa ja asiakirjoissa<sup>123</sup>.

### 3.2.3 Ihmiskaupan uhrien auttamiseen ja suojeluun liittyvät positiiviset velvoitteet

Kuten aiemmin mainitsin, ihmiskaupan uhrien auttamiseen ja suojeluun liittyvät velvoitteet ovat jollakin tavalla läsnä lähes kaikessa ihmiskaupan torjuntaan liittyvässä kansainvälisoikeudessa sekä EU:n toimialaan kuuluvassa sääntelyssä. Palermon ihmiskauppalisäpöytäkirjassa suuri osa näistä velvoitteista on kirjoitettu heikosti valtiota velvoittavaan muotoon, mutta muut ihmiskauppaa sääntelevät instrumentit täydentävät ihmiskauppalisäpöytäkirjan soveltamista ja

---

<sup>116</sup> *Velasquez Rodriguez v. Honduras* 1988. kohta 174.

<sup>117</sup> *Velasquez Rodriguez v. Honduras* 1988. kohta 175.

<sup>118</sup> *Waisman* 2010.

<sup>119</sup> ks. tarkemmin esim. *Pellonpää* 2012, s. 296.

<sup>120</sup> *MC v. Bulgaria* 2005. kohta 40.

<sup>121</sup> *Opuz v. Turkey* 2009. kohta 131.

<sup>122</sup> High commissioner on human rights: Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking, Guideline 2.

<sup>123</sup> ks. tarkemmin: *Gallagher* 2010 s. 246.

antavat tehokkaampaa suojaa uhrien suojelulle ja auttamiselle ja sitä kautta myös heidän oikeuksiensa toteutumiselle. Sopimukseen, ratkaisukäytäntöön sekä ihmiskauppadirektiiviin sisältyvistä valtion positiivisista velvoitteista keskiössä tämän tutkimuksen kannalta ovat erityisesti uhrien tunnistamiseen, auttamiseen ja suojeluun liittyvät velvoitteet.

Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen on heidän oikeuksiensa toteutumisen ja asianmukaisen rikosprosessin onnistumisen kannalta välttämätön edellytys. Siitä huolimatta valtiolla on taipumus laiminlyödä uhrien tunnistaminen muun muassa siksi, että suuri osa uhreista on laittomia maahanmuuttajia, ulkomaalaisia prostituoituja ja laittomia työntekijöitä, jotka valtiot yleensä haluavat poistaa alueeltaan yleisen järjestyksen ja suvereniteettinsa nimissä.<sup>124</sup> Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen näiden ihmisryhmien joukosta on ensiarvoisen tärkeää, koska ihmiskaupan uhreilla on haavoittuvan asemansa vuoksi oikeus huomattavasti laajempaan suojan tasoon kuin muilla edellä mainituilla ihmisryhmillä. Lisäksi on tärkeää tunnistaa uhrien joukosta ne henkilöt, joilla on oikeus esimerkiksi kansainväliseen suojeluun.<sup>125</sup> Jos uhri jää tunnistamatta viranomaisten toimesta, ei hän yleensä saa lainkaan hänelle kansainvälisten velvoitteiden nojalla kuuluvaa apua, eivätkä hänen oikeutensa näin ollen pääse toteutumaan<sup>126</sup>.

Euroopan neuvoston ihmiskauppasopimuksen 10 artikla sekä ihmiskauppadirektiivin 11 artikla velvoittavat valtiota huolehtimaan siitä, että sen alueella oleskelevat ihmiskaupan uhrit tunnistetaan asianmukaisesti ja heille tarjotaan sopimuksen ja direktiivin mukainen apu. Tämän velvoitteen täyttämiseksi valtion on toteutettava riittävät lainsäädäntötoimet ja asetettava toimivaltaisten viranomaisten käyttöön henkilöitä, joilla on riittävä koulutus ja pätevyys ihmiskaupan ehkäisemiseen ja torjuntaan sekä uhrien tunnistamiseen ja auttamiseen. Ulkomaalaisten uhrien kannalta merkittävää on se, ettei henkilöä saa Euroopan neuvoston ihmiskauppasopimuksen 10 artiklan 2 kohdan mukaan poistaa maasta ennen tunnistamistoimien asianmukaista loppuunsaattamista, jos toimivaltaisilla viranomaisilla on perusteltua syytä epäillä henkilön joutuneen ihmiskaupan uhriksi. Myös uhriksi epäillylle henkilölle tulee tunnistamisprosessin aikana järjestää sopimuksen mukaiset auttamistoimet. Lisäksi YK:n ihmisoikeusvaltuutetun laatimien ihmiskaupan vastaista työtä koskevien suositusten mukaan valtioiden on noudatettava huolellisuusvelvoitetta alueellaan olevien ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa<sup>127</sup>.

---

<sup>124</sup> Roth 2012, s. 119.

<sup>125</sup> Gallagher 2010 s. 279 – 280.

<sup>126</sup> CoE Trafficking Convention, Explanatory report, kohta 127.

<sup>127</sup> Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking, guideline 2.



Ulkomaalaisen uhrin kannalta huomattava merkitys on myös muilla uhrin maassa oleskelua koskevilla oikeuksilla. Ihmiskaupan uhrille on EU :n uhridirektiivin 8 artiklan mukaan mahdollista myöntää väliaikainen oleskelulupa rikostutkinnasta tai oikeudenkäynnistä johtuvista syistä. Oleskeluluvan saamisen edellytyksenä on kuitenkin se, että uhri sitoutuu tekemään yhteistyötä viranomaisten kanssa rikollisten vastuuseen saattamiseksi ja katkaisee samalla kaikki siteensä rikollisiin. EN :n ihmiskauppasopimus kuitenkin madaltaa uhreille myönnettävän oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiä. Sen 14 artiklan 1 kohdan a-osan mukaan oleskelulupa on myönnettävä uhrille myös silloin, kun maassa oleskelu on välttämätöntä heidän henkilökohtaisen tilanteensa vuoksi. Henkilökohtaisen tilan arvioinnissa tulee sopimuksen selitysmuistion mukaan ottaa huomioon muun muassa uhrin turvallisuuteen, terveydentilaan ja perhetilanteeseen liittyvät asiat<sup>128</sup>. Oleskelulupa tulisi tehdyn arvion perusteella myöntää, mikäli voidaan katsoa, että uhrin maasta poistaminen olisi hänen henkilökohtaisen tilanteensa vuoksi kohtuutonta<sup>129</sup>. Huomionarvoista uhrin kannalta on lisäksi se, että sopimuksen 14 artiklan 5 kohdan mukaan sopimuksen mukaisen oleskeluluvan myöntäminen ei rajoita uhrin oikeutta hakea ja nauttia turvapaikkaa.

Valtioilla on uhreja kohtaan velvoitteita myös silloin, kun ne poistavat heitä alueiltaan ja palauttavat heitä toisiin valtioihin. Nämä tilanteet ovat myös tämän tutkimuksen näkökulmasta erityisen keskeisiä. Kyseisiin tilanteisiin liittyvistä valtion velvoitteista säädetään Palermon ihmiskauppalisäpöytäkirjan 8 artiklassa sekä EN :n ihmiskauppasopimuksen 16 artiklassa. Molemmissa asiakirjoissa todetaan, että palautuksen yhteydessä on otettava asianmukaisesti huomioon palautettavan henkilön oikeudet, turvallisuus, ihmisarvo sekä henkilön uhriasemaa koskevan mahdollisen oikeudenkäynnin vaihe. Kyseinen säädös velvoittaa sekä palauttavaa että vastaanottavaa valtiota<sup>130</sup>. Lisäksi EN :n ihmiskauppasopimuksen 16 artiklan 2 kohdan mukaan uhrin palauttamisen on oltava ensisijaisesti vapaaehtoista. Uhrien maasta poistamista vasten heidän omaa tahtoaan tulisi siis välttää, vaikka sitä ei nimenomaisesti kielletäkään.

Mikäli uhri palautetaan toiseen jäsenvaltioon, velvoittaa EN :n ihmiskauppasopimuksen 16 artiklan 5 kohta osapuolet toteuttamaan heille sellaisia kotiuttamisohjelmia, joiden avulla pyritään ehkäisemään heidän uudelleen uhriutumistaan. Kyseistä säännöstä tukee myös EIT:n ratkaisu

---

<sup>128</sup> CoE Trafficking Convention, Explanatory report, kohta 184.

<sup>129</sup> CoE Trafficking Convention, Explanatory report, kohta 183.

<sup>130</sup> CoE Trafficking Convention, Explanatory report, kohta 202.

*Rantsev v. Kypros ja Venäjä*, jonka yhteydessä tuomioistuin totesi, ettei uhria saa jättää tai palauttaa tilanteeseen, jossa hänen mahdollista joutua uudelleen hyväksikäytetyksi<sup>131</sup>. Lisäksi EN:n ihmiskauppasopimuksen 16 artiklassa todetaan, että osapuolten on pyrittävä kaikin keinoin edistämään uhrien sopeutumista uudelleen sen valtion yhteiskuntaan, johon heidät palautetaan. Tämän lisäksi EN:n ihmiskauppasopimus velvoittaa 16 artiklan 6 kohdassa sopimusosapuolet toteuttamaan lainsäädäntö- ja muut toimet, joilla saatetaan uhrien saataville, heitä auttavien järjestelmien, kuten lainvalvontaviranomaisten, kansalaisjärjestöjen, neuvontalakimiesten ja sosiaaliviranomaisten, yhteystiedot siinä maassa, johon heidät palautetaan.

Periaatteessa valtio on vastuussa vain omassa lainkäyttöpiirissään olevien ihmiskaupan uhrien auttamisesta<sup>132</sup>. Tästä huolimatta vastuu toiseen valtioon palautettavasta uhrista ei ole yksin vastaanottavalla valtiolla, vaan myös palauttavan valtion on osaltaan pyrittävä ehkäisemään palautettavan henkilön uudelleen uhriutumista, varmistettava hänen avunsaantinsa vastaanottavassa valtiossa sekä edistettävä heidän oikeuksiensa toteutumista palauttamisprosessin aikana ja myös sen jälkeen<sup>133</sup>. Valtiot eivät siis voi paeta veloitteitaan ihmiskaupan uhreja kohtaan poistamalla heidät alueiltaan ja siirtämällä heidät toiseen valtioon.

Uhrien konkreettisia auttamistoimia koskevat valtion veloitteet sisältyvät EN:n ihmiskauppasopimuksen 12 artiklaan sekä vastaavasti ihmiskauppadirektiivin 11 artiklaan ja ne ovat sisällöltään hyvin yhteneväisiä. Niiden mukaan sopimusvaltioiden on toteuttava tarvittavat lainsäädäntö- tai muut toimet, joilla autetaan uhreja toipumaan fyysisesti, psyykkisesti ja sosiaalisesti. Näihin auttamistoimiin kuuluvat muun muassa uhrien toimeentulon mahdollistavan elintason järjestäminen, pääsy kiireelliseen sairaanhoitoon, käänös- ja tulkkauspalvelut tarvittaessa, apu, jolla mahdollistetaan heidän oikeuksiensa ja etujensa esittäminen ja käsittely rikosentekijöitä vastaan käytävissä oikeudenkäynneissä sekä lasten mahdollisuus koulutukseen. Auttamistoi-  
mien järjestämisen yhteydessä valtion on myös varmistettava lainsäädännön kautta, ettei uhreille tarjottavan avun ehtona ole yhteistyö viranomaisten kanssa. Lisäksi valtiot on veloitettu määräyksien täytäntöönpanossa ottamaan asianmukaisesti huomioon erityisen haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden erityistarpeet sekä majoitukseen, koulutukseen ja asianmukaiseen terveydenhuoltoon liittyvät lasten oikeudet.

---

<sup>131</sup> *Rantsev v. Cyprus and Russia*, kohta 271.

<sup>132</sup> CoE Trafficking Convention, Explanatory report, kohta 148.

<sup>133</sup> CoE Trafficking Convention, Explanatory report, kohta 202.

Lisäksi valtioilla on velvollisuus varmistaa, että niiden kansalliset oikeus- ja hallintojärjestelmät mahdollistavat uhreille asianmukaiset oikeussuojakeinot ja mahdollisuuden saada korvausta rikoksenteijöiltä.<sup>134</sup> Valtioiden on Palermon ihmiskauppalisäpöytäkirjan 6 artiklan 5 kohdan mukaan myös pyrittävä varmistamaan uhrien fyysinen turvallisuus, kun uhrin oleskelevat niiden alueilla. Uhreja täytyy suojella rikoksenteijöiltä muun muassa silloin, kun he tekevät yhteistyötä viranomaisten kanssa rikosprosessissa tai oikeudenkäynnissä<sup>135</sup>. Lisäksi uhrien suojeleminen käsittelee muun muassa heidän yksityisyytensä suojeleminen<sup>136</sup> ja suojeleminen uudelleen uhritumista vastaan<sup>137</sup>.

Ihmiskaupan vastaista toimintaa nimenomaisesti sääntelevät kansainvälisoikeudelliset instrumentit aiheuttavat valtioille siis hyvin moninaisia positiivisia toimintavelvoitteita ihmiskaupan uhrien auttamiseen ja suojelemaan liittyen. Lähes näiden kaikkien velvoitteiden voidaan kuitenkin katsoa EIT:n ratkaisun *Rantsev v. Kypros ja Venäjä* valossa kuuluvan myös EIS:n orjuutta ja pakkotyötä koskevan 4 artiklan soveltamisalaan<sup>138</sup>. Tuomioistuin totesi tapauksen yhteydessä, että täyttääkseen EIS:n 4 artiklan mukaiset velvoitteensa, valtion kansallisen lainsäädännön on mahdollistettava riittävällä tavalla uhrien ja mahdollisten uhrien oikeuksien tehokas käytännön toteutuminen<sup>139</sup>. Tuomioistuimen mukaan valtioiden on järjestettävä toimia uhrien ja mahdollisten uhrien suojelemiseksi EIS:n 4 artiklan nojalla, jos viranomaiset ovat olleet tietoisia tai heidän olisi pitänyt olla tietoisia siitä, että henkilö on joutunut ihmiskaupan uhriksi. Lisäksi vaatimus pätee myös niihin henkilöihin, jotka ovat suuressa vaarassa joutua ihmiskaupan uhreiksi.<sup>140</sup> Kyseisessä tapauksessa sekä Kreikan että Venäjän katsottiin rikkoneen EIS:n 4 artiklaa, koska ne eivät olleet täyttäneet riittävällä tavalla uhrien tunnistamiseen, suojelemaan ja auttamiseen liittyviä velvoitteitaan, minkä katsottiin johtaneen uhrin hyväksikäyttöön ja siitä seuranneeseen kuolemaan.

---

<sup>134</sup> EN :n ihmiskauppasopimus 15 artikla, Palermon ihmiskauppalisäpöytäkirja 6 artikla, EU:n ihmiskauppadiirektiivi 12 artikla.

<sup>135</sup> EN :n ihmiskauppasopimus 28 artikla.

<sup>136</sup> EN :n ihmiskauppasopimus 11 artikla, Palermon ihmiskauppalisäpöytäkirja 6 artikla.

<sup>137</sup> Palermon ihmiskauppalisäpöytäkirja 9 artikla, *Rantsev v. Cyprus and Russia*, kohta 271.

<sup>138</sup> *Chaudary* 2011.

<sup>139</sup> *Rantsev v. Cyprus and Russia*, kohta 284.

<sup>140</sup> *Rantsev v. Cyprus and Russia*, kohta 285.

*Rantsev v. Kypros ja Venäjä* on ennakkotapaus, johon tuomioistuin viittaa laajasti myöhemässä ihmiskauppaa koskevassa ratkaisukäytännössään. Muun muassa tuore ihmiskauppaa koskeva tapaus *J ja muut v. Itävalta* vahvistaa *Rantsev*-tapauksessa luodut periaatteet valtion velvoitteista ihmiskaupan uhreja kohtaan. Kyseissä tapauksessa Itävallan katsottiin täyttäneen positiiviset velvoitteensa riittävällä tavalla, koska se oli tunnistanut hakijat mahdollisiksi ihmiskaupan uhreiksi ja kohdellut heitä sen mukaisella tavalla tarjoamalla heille ihmiskaupan uhreille tarkoitettua auttamistoimet sekä oleskeluluvat<sup>141</sup>. Tapauksessa korostui erityisesti se, että uhrin tunnistamisen ja auttamisen on oltava riippumatonta rikosprosessista ja, että potentiaalisia ihmiskaupan uhreja tulee tunnistamisprosessin aikana kohdella samoin kuin jo tunnistettuja uhreja<sup>142</sup>.

### **3.2.4 Ihmiskaupan ehkäisyä ja rikollisten vastuuseen saattamista koskevat valtion velvoitteet**

Sen lisäksi, että valtiot tarjoavat ihmiskaupan uhreille suojelua ja järjestävät heille auttamistoimia, on niillä myös velvollisuus ehkäistä ja torjua ihmiskauppaa sekä rankaista ihmiskauppariikoksiin syyllistyneitä henkilöitä. Vaikka nämä velvoitteet eivät välttämättä muodostu ihmiskaupan uhriksi joutuneen henkilön oikeuksien kannalta konkreettisesti yhtä merkittäväksi kuin uhrien auttamista ja suojelua koskevat velvoitteet, on niillä silti olennainen merkitys ihmisoikeuslähtöisen toimintatavan näkökulmasta. Esimerkiksi ihmiskaupan kriminalisointi kansallisessa rikoslaissa on keskeinen edellytys uhrin oikeusturvan sekä avunsaannin kannalta. Ihmiskauppaa ehkäisevillä toimilla puolestaan on korostunut merkitys erityisesti sellaisille henkilöille, jotka ovat vaarassa joutua ihmiskaupan uhreiksi.

Kaikki merkittävät ihmiskaupan vastaista toimintaa sääntelevät instrumentit asettavat valtioille positiivisen velvoitteen ehkäistä ihmiskauppaa erinäisin toimin. Näihin ehkäiseviin velvoitteisiin voidaan lukea muun muassa erilaisten toimintaohjelmien ja aloitteiden laatiminen, tutkimus sekä tiedotuskampanjat ihmiskaupan ehkäisemiseksi ja torjumiseksi<sup>143</sup>. Lisäksi valtioiden on ihmiskauppaa ehkäistäkseen koulutettava uhrien kanssa tekemisissä olevia viranomaisia ja tarjottava heille riittävästi resursseja, jotta heillä olisi mahdollisimman hyvät edellytykset tunnistaa mahdolliset ihmiskaupan uhrit ja tarjota heille apua<sup>144</sup>. Ihmiskauppaa ehkäisevinä velvoitteina

---

<sup>141</sup> *J and others v. Austria* 2017, kohta 110.

<sup>142</sup> *J and others v. Austria* 2017, kohta 115.

<sup>143</sup> EN:n ihmiskauppasopimus 5 artikla, Palermon ihmiskauppalisäpöytäkirja 9 artikla, EU:n ihmiskauppadiirektiivi 18 artikla.

<sup>144</sup> EU:n ihmiskauppadiirektiivi 18 artikla.

voidaan pitää myös valtion velvollisuutta vähentää lainsäädäntötoimien kautta ihmiskaupan uhrien tarjoamien palvelujen kysyntää sekä tehdä yhteistyötä ihmiskaupan uhrien kanssa työskentelevien kansalaisjärjestöjen kanssa.<sup>145</sup>

Ihmiskauppaa sääntelevät instrumentit myös velvoittavat valtiot säätämään ihmiskaupan rangaistavaksi teoksi kansallisissa rikoslaeissaan ja saattamaan rikoksenteelijät vastuuseen teoistaan tehokkaan rikostutkinnan ja syytetoimien kautta<sup>146</sup>. Lisäksi EN:n ihmiskauppasopimus ja EU:n uhridirektiivi sisältävät huomattavan määrän säädöksiä ihmiskaupparikoksesta rikoksenteikijälle aiheutuvista seuraamuksista<sup>147</sup>. Seuraamuksien ja syytetoimien yhteydessä on syytä huomioida EN:n ihmiskauppasopimuksen 26 artiklan rankaisemattomuusmääräys, jonka mukaan ihmiskaupan uhria ei saa rankaista hänen osallisuudestaan laittomaan toimintaan, mikäli hänet on pakotettu siihen<sup>148</sup>.

EIT:n ratkaisukäytännön valossa valtioilla on ihmiskauppatapauksissa EIS:n 4 artiklan nojalla velvollisuus tutkia tehokkaasti ihmiskauppatapauksia. Velvollisuus ei ole riippuvainen siitä, onko uhri tai jonkin muu taho tehnyt tapauksesta ilmoitusta viranomaisille, vaan viranomaisilla on velvollisuus ryhtyä toimiin oma-aloitteisesti havaittuaan ihmiskauppaan viittaavan tapauksen. Jotta tutkinnan voidaan katsoa olevan tehokasta, sen täytyy mahdollistaa rikollisten tunnistaminen ja rankaiseminen. Lisäksi tutkinnan on oltava ripeää ja se on suoritettava kiireellisenä, jos uhrin saaminen pois haitallisesta tilanteesta on sen myötä mahdollista.<sup>149</sup> Tuomioistuin toteaa myös, että velvollisuus tehokkaaseen rikostutkintaan koskee ihmiskaupan valtioiden rajat ylittävän luonteen vuoksi kaikkia valtioita, joissa ihmiskauppaan liittyviä rikkomuksia on tapahtunut, riippumatta siitä ovatko ne lähtö-, kauttakulku- vai kohdemaita<sup>150</sup>. Näin ollen esimerkiksi lähtömaalla on velvollisuus tutkia alueellaan tapahtuvaa uhrien rekrytointia, vaikka varsinainen ihmiskaupparikos tapahtuisikin sen rajojen ulkopuolella<sup>151</sup>.

Tapauksen *J ja muut v. Itävalta* yhteydessä tuomioistuin on tarkentanut jäsenvaltioiden ylirajallisen luonteen omaaviin rikostutkintoihin liittyvän vastuun rajoja. Tuomioistuin on todennut

---

<sup>145</sup>EN:n ihmiskauppasopimus 6 artikla, Palermon ihmiskauppalisäpöytäkirja 9 artikla, EU:n ihmiskauppadirektiivi 18 artikla.

<sup>146</sup>EN:n ihmiskauppasopimus 18 artikla, Palermon ihmiskauppalisäpöytäkirja 5 artikla, EU:n uhridirektiivi artiklat 3 & 9.

<sup>147</sup> EN:n ihmiskauppasopimus artiklat 22 – 25, EU:n uhridirektiivi artiklat 4 – 7.

<sup>148</sup> Samansuuntainen säädös sisältyy myös EU:n uhridirektiivin 8 artiklaan.

<sup>149</sup> *Rantsev v. Cyprus and Russia*, kohta 287.

<sup>150</sup> *Rantsev v. Cyprus and Russia*, kohta 288.

<sup>151</sup> *Rantsev v. Cyprus and Russia*, kohta 307 & 308.

kyseisessä ratkaisussaan, ettei valtiolla ole velvollisuutta tutkia rajojensa ulkopuolella tapahtuneita ihmiskauppaan liittyviä rikoksia, jos rikoksen uhri ei ole sen kansalainen. Näin ollen tuomioistuimien katsoi tapauksessa, ettei Itävallalla ollut velvollisuutta tutkia Dubaissa tapahtunutta ihmiskaupparikosta, jonka uhrit olivat Itävallassa oleskelevia Filippiinien kansalaisia<sup>152</sup>. Tämä ei kuitenkaan poista valtion velvollisuutta tarjota apua ja suojelua alueellaan oleskeleville ihmiskaupan uhreille, eikä sillä saa olla vaikutusta uhrin tunnistamisen kannalta. Tämä johtuu siitä, että uhrien tunnistamiseen ja auttamiseen liittyvät velvoitteet ovat tuomioistuimen mukaan riippumattomia rikostutkinnasta<sup>153</sup>. Henkilö pitää siis voida tunnistaa ihmiskaupan uhriksi, vaikka hänen tapauksessaan ei voitaisikaan aloittaa rikostutkintaa.

### **3.3 Ihmiskaupan uhrin asema kansallisessa lainsäädännössä**

Ihmiskaupan uhrin auttamista koskevat kansalliset säädökset sisältyvät nykyisin kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta tehdyn lain (746/2011, myöhemmin vastaanottolaki) 4 lukuun. Sen 33 §:n mukaan ihmiskaupan uhreille tarjottava apu sisältää oikeudellista -ja muuta neuvontaa, kriisiapua, sosiaali- ja terveystalvveluja, tulkki- ja käännöspalveluja sekä muita tukipalveluja, majoitusta, vastaanottorahaa tai toimeentulotukea ja muuta tarpeellista huolenpitoa sekä turvallisen paluun tukemista. Päätöksen auttamisjärjestelmään ottamisesta tekee vastaanottolain 36 § ja 37 §:n mukaan vastaanottokeskuksen johtaja apunaan moniammatillinen työryhmä. Kynnys auttamisjärjestelmään pääsemiselle on lähtökohtaisesti laskettu alas, sillä auttamisjärjestelmään pääsy ei edellytä rikosoikeudellista näyttöä<sup>154</sup>. Avun tarjoamisesta voi vastaanottolain 25 §:n mukaan tehdä esityksen vastaanottokeskukselle viranomaisen, ihmiskaupan uhri itse taikka yksityinen tai julkinen palvelujen tuottaja.

Varsinaisen uhrin tunnistamisen suorittaa vastaanottolain 38 §:n 1 momentin mukaan syyttäjä tai esitutkintaviranomainen käynnistäessään rikoksen esitutkinnan. Maahanmuuttovirasto puolestaan tunnistaa ihmiskaupan uhrin myöntäessään tälle oleskeluluvan ulkomaalaislain (301/2004) 52 a §:n 2 momentin nojalla (vastaanottolaki 38.2 §). Vastaanottolain 38.3.1 §:n mukaan Joutsenon vastaanottokeskus voi tunnistaa uhrin, jos esitutkintaviranomainen tai syyttäjä on päättänyt olla käynnistämättä esitutkintaa Suomessa, mutta on perusteltua syytä katsoa, että auttamisjärjestelmään otettu henkilö on joutunut ihmiskaupan uhriksi ulkomailla. Joutsenon vastaanottokeskus suorittaa tunnistamisen vastaanottolain 38.3.2 §:n mukaan myös silloin, kun

---

<sup>152</sup> *J and others v. Austria* 2017, kohta 114.

<sup>153</sup> *J and others v. Austria* 2017, kohta 115.

<sup>154</sup> HE 266 / 2014 vp s. 6.

esitutkinnan keskeyttämistä tai päättämistä koskevasta päätöksestä käy ilmi, että henkilön on katsottava joutuneen ihmiskaupparikoksen uhriksi, mutta asiaa ei ole voitu toimittaa syyttäjälle käsiteltäväksi, koska asiassa ei voida nostaa syytettä ketään vastaan. Uhreja tunnistavia ja avun piiriin ohjaavia vastuutahoja on Suomessa monia. Tällä saralla merkittävimpiä viranomaisia ovat poliisi, rajavartiolaitos sekä maahanmuuttovirasto. Muita uhrien tunnistamisen kannalta merkittäviä tahoja ovat muun muassa vastaanottokeskukset, kuntien sosiaalitoimi, terveydenhuolto, työmarkkinajärjestöt, kansalaisjärjestöt sekä kirkot ja muut uskonnolliset yhteisöt. Myös yksityiset henkilöt voivat ohjata mahdollisia uhreja avun piiriin.<sup>155</sup>

Ihmiskaupan uhrille on Suomessa mahdollista myöntää ulkomaalaislain 52 a §:n mukaan tilapäinen oleskelulupa tutkinnallisista ja oikeuskäsittelyyn liittyvistä syistä. Oleskeluluvan saamisen edellytyksenä on, että urin maassa oleskelu on perusteltua rikoksen esitutkinnan tai tuomioistuinkäsittelyn vuoksi tai uhri on valmis tekemään yhteistyötä viranomaisten kanssa ihmiskaupasta epäiltyjen kiinni saamiseksi. Lisäksi uhrin tulee katkaista kaikki siteensä ihmiskaupasta epäiltyihin henkilöihin. Lupa voidaan kuitenkin 52 a.3 §:n mukaan myöntää jatkuvana ja edellytyksistä riippumattomana, jos uhri on erityisen haavoittuvassa asemassa. Ennen oleskeluluvan myöntämistä uhrille on mahdollista myöntää ulkomaalaislain 52 b §:n mukainen harkinta-aika, jonka aikana uhrin tulee päättää, haluaako hän tehdä yhteistyötä viranomaisten kanssa.

Uhrin haavoittuvuuden tasolle on siis myös kansallisessa lainsäädännössä annettu painoarvoa. Jatkuvan ja edellytyksistä riippumattoman oleskeluluvan saamisen kriteerinä olevan erityisen haavoittuvan aseman raja on kuitenkin nostettu Suomessa varsin korkealle. Hallituksen esityksen mukaan harkinta jatkuvan oleskeluluvan myöntämisestä tehdään hakijan tilanteen kokonaisarvion perusteella ja luvan myöntäminen voi olla perusteltua esimerkiksi silloin, jos kansainvälisen suojelun edellytykset eivät täyty tai vastaanottava valtio ei kykene suojelemaan uhria mahdollisilta rikollisten kostotoimenpiteiltä. Erityisen haavoittuvan aseman syntymisen arviointi muodostuu siis hyvin saman kaltaiseksi kuin kansainvälisen suojelun edellytysten arviointi. Erityisen haavoittuvan aseman arvioinnin kriteereitä voidaan tältä osin pitää melko suppeina, koska niissä ei oteta huomioon esimerkiksi ihmiskaupan uhriksi joutumisen vaikutuksia uhrin fyysiseen ja psyykkiseen terveydentilaan, erityiseen avuntarpeeseen ja uudelleen uhriutumiseen.

---

<sup>155</sup> *Vähemmistövaltuutettu* 2010 s. 42 – 43.

Lisäksi ihmiskaupan uhrin Suomessa oleskelun kannalta ajankohtaiseksi voi joissain tapauksissa tulla myös oleskeluluvan myöntäminen yksilöllisestä inhimillisestä syystä ulkomaalaislain 52 §:n mukaisesti. Kyseinen oleskelulupa voidaan myöntää ulkomaalaiselle 52 §:n i kohdan mukaan, jos oleskeluluvan epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta hänen terveydentilansa, Suomeen syntyneiden siteiden tai muun yksilöllisen inhimillisen syyn vuoksi. Säädöksen mukaan oleskeluluvan myöntämisen arvioinnissa otetaan erityisesti huomioon olosuhteet, joihin hän joutuisi kotimaassaan, tai hänen haavoittuva asemansa. Tämän oleskeluluvan myöntäminen voisi tulla arvioitavaksi esimerkiksi silloin, kun edellytykset ihmiskaupan uhrin oleskeluvalle eivät täyty, mutta henkilön maasta poistaminen muodostuisi henkilön kannalta hyvin kohtuuttomaksi. Lisäksi ihmiskaupan uhrilla on mahdollisuus hakea kansainvälistä suojelua ulkomaalaislaissa säädetyllä tavalla.



## 4. IHMISKAUPAN UHRIN OIKEUS TURVAPAikkaAN JA MAASSA OLESKELUUN

### 4.1 Palautuskiellon periaate ja oikeus turvapaikkaan

Valtiota voidaan pitää keskeisimpänä kansainvälisen oikeuden subjektina ja valtioon liittyä merkittävänä ominaisuutena sen suvereenisuus<sup>156</sup>. Valtiolla on suvereniteettiperiaatteen nojalla perinteisesti katsottu olevan oikeus päättää ulkomaalaisten oikeudesta tulla sen alueelle<sup>157</sup>. Valtioiden solmimat kansainväliset sopimukset ja niistä aiheutuvat velvoitteet kuitenkin rajoittavat suvereenisuutta huomattavalla tavalla. Merkittäviä suvereenisuutta rajoittavia tekijöitä ovat muun muassa ihmisoikeusvelvoitteet sekä EU:n sisällä vallitseva vapaan liikkuvuuden periaate<sup>158</sup>. Niiltä osin, kun valtion suvereniteettia on rajoitettu tai EU-jäsenyyden myötä jaettu, on suvereniteettia oikeuskirjallisuudessa nimitetty lievennetyksi tai jaetuksi suvereniteetiksi<sup>159</sup>. Näiden rajoitteiden vuoksi valtiot eivät voi täysin vapaasti rajoittaa ulkomaalaisten maahantuloa ja maassa oleskelua.

Tämän tutkimuksen kannalta olennainen tarkastelu kohde valtion suvereniteetin rajoitusten osalta on juuri ihmisoikeussäätely ja etenkin sen kautta muodostuva henkilön oikeus hakea ja nauttia turvapaikkaa. Ihmisoikeussopimukset eivät sinällään sisällä sellaista säätelyä, joka tosiasiallisesti takaisi ulkomaalaiselle oikeuden tulla toiseen maahan kuin kotimaahansa. Ne turvaavat kuitenkin laajalti mahdollisuuden hakea ja nauttia turvapaikkaa muissa maissa. Tämä oikeus on turvattu muun muassa ihmisoikeuksien yleismaailmallisessa julistuksessa (14 artikla), Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja EU:n perusoikeuskirjassa (18 artikla). Merkittävimpänä valtion suvereenia vapautta käännättää alueelleen tullut turvapaikanhakija rajoittavana oikeusinstrumenttina voidaan kuitenkin pitää YK:n pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus (SopS 77/1968, jäljempänä Geneven pakolaissopimus).

Oikeus turvapaikkaan tarkoittaa kansainvälisten sopimusten nojalla käytännössä henkilön oikeutta hakea turvapaikkaa ja nauttia sitä, mikäli se hänelle myönnetään. Sopimusvelvoitteista ei kuitenkaan voida katsoa aiheutuvan valtioille suoraan velvollisuutta myöntää turvapaikkaa sitä

---

<sup>156</sup> Hakapää 2010, s. 75.

<sup>157</sup> Suvereniteettiperiaatteeseen viitataan usein muun muassa EIT:n palautuskieltoon liittyvässä oikeuskäytännössä, ks. esim. tapaus *Vivarajah ja muut v. Yhdistynyt Kuningaskunta*, kohta 102.

<sup>158</sup> EU-kansalaisten oikeus liikkua vapaasti EU:n alueella on taattu muun muassa perusoikeuskirjassa (45 artikla) ja EU:n perustamissopimuksessa (SEUT 20 artikla).

<sup>159</sup> Jyränki 2000, s. 55 & 81.

hakevalle henkilölle. Tästä huolimatta valtioille on erinäisten sopimusvelvoitteiden nojalla luotu turvapaikanhakijoiden käännättämistä koskevia rajoituksia. Merkittävin tämän kaltainen velvoite on niin sanottu palautuskiellon periaate (*non-refoulement*), jolla Geneven pakolaissopimuksen 33 artiklan mukaan tarkoitetaan valtion velvollisuutta olla palauttamatta turvapaikkaa hakevaa henkilöä maahan, jossa hän todennäköisesti joutuisi vainon kohteeksi. Kyseisen kiellon on katsottu kuuluvan myös YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen (SopS 59 – 60/1989, jäljempänä kidutuksen vastainen yleissopimus) 3 artiklaan sekä YK:n KP-sopimukseen. Lisäksi palautuskielto on kirjattu Euroopan perusoikeuskirjan 19 artiklaan ja sen on katsottu kuuluvan myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan soveltamisalaan<sup>160</sup>.

Palautuskielto on tavanomaisoikeudellisesti velvoittavaa sääntelyä. Se tarkoittaa käytännössä sitä, ettei valtion ole pakko ottaa turvapaikanhakijaa vastaan, mutta käännystilanteessa valtion on huolehdittava, että henkilö ohjataan niin sanottuun turvalliseen maahan.<sup>161</sup> Käännetyksen toimeenpanevan valtion on siis varmistuttava siitä, ettei käännytettävä henkilö joudu käännetyksen seurauksena palautuskiellon määrittelemän kohtelun kohteeksi vastaanottavassa valtiossa. Lisäksi käännytettävän valtion tulee varmistaa, ettei vastaanottava valtio lähetä käännytettävää henkilöä edelleen niin sanotun ketjupalautuksen kautta sellaiseen valtioon, joka kohtelisi häntä palautuskiellon periaatteen vastaisesti.

Palautuskiellon soveltamisen arvioinnissa merkittävä painoarvo on pakolaisen määritelmällä, joka sisältyy Geneven pakolaissopimuksen 1 A 2 artiklaan<sup>162</sup>. Sen mukaan pakolaisella tarkoitetaan henkilöä, ”--jolla on perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi rodun, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskuntaluokkaan kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta, oleskelee kotimaansa ulkopuolella ja on kykenemätön tai sellaisen pelon johdosta haluton turvautumaan sanotun maan suojaan; tai joka olematta minkään maan kansalainen oleskelee entisen pysyvän asuinmaansa ulkopuolella ja edellä mainittujen seikkojen tähden on kykenemätön tai sanotun pelon vuoksi haluton palaamaan sinne.”

---

<sup>160</sup> Tapaus *Soering v. Yhdistynyt Kuningaskunta* (nro. 14038/88, 1989) vakiinnutti palautuskiellon periaatteen osaksi EIT:n ratkaisukäytäntöä.

<sup>161</sup> *Hakapää* 2010, s. 247.

<sup>162</sup> *Niemi-Kiesiläinen* 1989, s. 14 – 15.

Määritelmä on yksiselitteinen siltä osin, että pakolaisaseman muodostumisen keskeinen edellytys on henkilökohtaisen turvallisuuden vaarantuminen henkilön kotimaassa kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden vastaisella tavalla. Määritelmä jättää kuitenkin tulkinnanvaraa sille, milloin henkilölle muodostuu sopimuksen mukainen perusteltu syy pelätä joutuvansa vainotuksi kotimaassaan.<sup>163</sup> On katsottu, että pelon on perustuttava tosiseikkoihin ollakseen perusteltua ja velvoittaakseen palautuskiellon soveltamiseen. Palautuskiellon soveltamisen edellytyksenä ei kuitenkaan ole pidetty sitä, että henkilö olisi aiemmin joutunut vainon kohteeksi, vaan perusteeksi on katsottu riittävän vainon perustellun ennakoitavuuden. Vainon todennäköisyyttä arvioidessa on otettava huomioon niin yleiset kuin yksilöllisetkin seikat. Yleisillä seikoilla tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä, tapahtuuko kyseisessä maassa yleisesti vainoa, missä laajuudessa, ja kehen se yleisesti ottaen kohdistuu. Yksilölliset seikat puolestaan ovat yksilöön itseensä liittyviä tekijöitä, jotka voivat altistaa hänet sopimuksen mukaiselle vainolle.<sup>164</sup>

Vainon määritelmä puolestaan sisältyy Geneven pakolaissopimuksen 33 artiklan 1 kohtaan. Sen mukaan palautuskielto koskee palauttamista sellaiseen valtioon, jossa henkilön henki tai vapaus joutuisi uhatuksi. Näiden lisäksi myös esimerkiksi kidutus tai muu epäinhimillinen kohtelu täyttävät vainon tunnusmerkit. Lievempien oikeudenloukkauksien kohdalla palautuskiellon soveltaminen on kuitenkin tulkinnanvaraisempaa.<sup>165</sup> Pakolaisen määritelmää onkin arvioitava yksilökeskeisesti perustuen yksilön omaan pelkoon kotimaassa uhkaavasta vainosta. Myös pakolaisen määritelmän antama suoja kohdistuu kerrallaan vain yhteen henkilöön.<sup>166</sup> Näin ollen voidaan todeta, etteivät palautuskiellon soveltamisen edellytykset ole yksiselitteiset, vaan ne on aina arvioitava tapauskohtaisesti.

Ihmiskaupan uhreilla on ihmiskauppaa sääntelevien kansainvälisten sopimusten turvaama oikeus hakea turvapaikkaa<sup>167</sup> ja valtioiden tulee varmistaa, että ihmiskaupan uhreilla on mahdollisuus päästä lainmukaisten turvapaikkamenettelyjen piiriin niiden alueilla<sup>168</sup>. Se, voidaanko ihmiskauppaa tai sen uhkaa itsessään pitää turvapaikan saamisen edellytyksenä, on kuitenkin monitulkintainen kysymys. YK:n pakolaisjärjestö on todennut, etteivät kaikki ihmiskaupan uhrin

---

<sup>163</sup> Hakapää 2010, s. 248.

<sup>164</sup> Niemi-Kiesiläinen 1989, s. 16.

<sup>165</sup> Niemi-Kiesiläinen 1989, s. 16 – 18.

<sup>166</sup> Hakapää 2010, s. 248 – 249.

<sup>167</sup> ks. Palermon ihmiskauppalisäpöytäkirjan 14 artikla ja Euroopan neuvoston ihmiskauppasopimuksen 40 artikla.

<sup>168</sup> Explanatory report on the convention on Action against Trafficking in Human Beings, kohta 377.

täytä pakolaissopimuksen mukaista pakolaisen määritelmää, eikä ihmiskauppa itsessään ole edellytys pakolaisstatuksen syntymiselle<sup>169</sup>. Se on kuitenkin todennut myös, että joissain tapauksissa ihmiskaupan uhrit voivat täyttää pakolaisen määritelmän, jos hyväksikäyttäjien toimien häntä kohtaan voidaan katsoa täyttävän vainon määritelmän, eikä valtio pysty suojelemaan häntä niiltä<sup>170</sup>.

Turvapaikan myöntämisen edellytyksenä on aina pakolaissopimuksessa määritelty perusteltu pelko joutua vainon kohteeksi ja tämän pelon olemassaoloa on aina arvioitava tapauskohtaisesti<sup>171</sup>. Arvioinnin kannalta relevantti seikka on muun muassa se, voidaanko ihmiskaupparikokseen sisältyneisiin hyväksikäyttömuotoihin katsoa liittyneen sellaisia ihmisoikeusloukkauksia, jotka täyttävät vainon määritelmän<sup>172</sup>. Perusteltu pelko voi syntyä myös silloin, jos henkilöön voi hyväksikäyttäjien taholta kohdistua kostotoimenpiteitä tai uudelleen uhritumisen riski palautuksen seurauksena<sup>173</sup>. Jos turvapaikkaa hakeva ihmiskaupan uhri on nainen tai lapsi, voi ihmiskaupan uhriksi joutuminen tai sen uhka silloin itsessään aiheuttaa perusteltavissa olevan pelon vainon kohteeksi joutumisesta, koska seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvää ihmiskauppaa voidaan pitää juuri näihin ihmisryhmiin kohdistuvana väkivallan muotona<sup>174</sup>.

Tärkeä arvioinnin kohde on myös se, pystyykö vastaanottava valtio tarjoamaan palautettavalle henkilölle suojaa vainoa vastaan. Tätä arvioitaessa on otettava objektiivisiin faktoihin perustuen huomioon sekä valtion kyky että halu täyttää suojeluun vaadittavat kriteerit. Valtion toimien on tässä suhteessa oltava käytännössä asianmukaisia, tehokkaita ja suojelua tarvitsevien henkilöiden saatavilla. Pelkästään se, että suojeluun vaadittavat keinot ovat valtiossa teoriassa olemassa ei siis riitä.<sup>175</sup>

YK:n pakolaisjärjestö on todennut, että jos valtio ei ole kyennyt riittävällä tavalla torjumaan ihmiskauppaa ja tarjoamaan sen uhreille apua ja suojelua, on henkilön pelkoa joutua vainon

---

<sup>169</sup> *UNCHR Trafficking Guidelines*, kohta 6.

<sup>170</sup> *Refugee protection and migration control: perspectives from UNCHR and IOM*, (UN doc EC/GC/01/11), kohta 32.

<sup>171</sup> *UNCHR Trafficking guidelines*, kohta 14.

<sup>172</sup> *UNCHR Trafficking guidelines*, kohta 15.

<sup>173</sup> *UNCHR Trafficking guidelines*, kohta 17 – 18.

<sup>174</sup> *UNCHR Trafficking guidelines*, kohta 18.

<sup>175</sup> *Gallagher 2010*, s. 201 – 202.

kohteeksi palautuksen yhteydessä pidettävä tässä tapauksessa perusteltuna<sup>176</sup>. Ihmiskaupan torjunnan ja uhrien suojelun osalta valtion riittävän suojan mittarina voidaan pitää muun muassa sitä, onko se täyttänyt riittävällä tavalla tämän tutkimuksen edellisessä luvussa määritellyt positiiviset toimintavelvoitteensa. Mikäli vastaanottava valtio ei täytä näitä vaatimuksia, ei turvapaikkaa hakevaa ihmiskaupan uhria tulisi käännättää sen alueelle.

## **4.2 Palautuskiellon periaate EIT:n ratkaisukäytännössä**

### **4.2.1 EIS:n 3 artiklan rikkomuksen arviointi henkilön maasta karkottamista koskevien tapausten yhteydessä**

Palautuskiellon periaatetta on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa käsitelty pääasiassa EIS:n 3 ja 8 artikloiden soveltamisalaan kuuluvien tapauksien yhteydessä. Tämän tutkimuksen kannalta olennaiseksi tarkastelun kohteeksi nousevat pääasiassa 3 artiklan yhteydessä tehdyt palautuskieltoon liittyvät ratkaisut. Sopimus ei suoraan turvaa ulkomaalaiselle henkilölle oikeutta turvapaikkaan tai suojaa häntä maasta poistamiselta, mutta tietyt sopimusmääräykset, kuten kidutuksen ja epäinhimillisen kohtelun kieltoa koskeva 3 artikla, rajoittavat valtioiden harjontavaltaa ulkomaalaisen maasta poistamista koskevilla tapauksilla<sup>177</sup>.

EIS:n 3 artikla sisältää kolme kielletyn kohtelun kategoriaa: kidutus, epäinhimillinen kohtelu sekä halventava kohtelu. Näiden kategorioiden erojen on oikeuskäytännössä katsottu johtuvan toiminnalla aiheutetun kärsimyksen vakavuudesta<sup>178</sup>. Epäinhimilliseksi kohteluksi on oikeuskäytännössä katsottu tahallisesti aiheutettu vakava henkinen tai fyysinen kärsimys. Kidutusta on puolestaan luonnehdittu epäinhimillisen kohtelun törkeäksi muodoksi, jonka tarkoituksena on aiheuttaa erityisen julmaa ja vakavaa kärsimystä.<sup>179</sup> Halventavaksi kohteluksi tuomioistuin on taas tulkinnut uhrissa pelkoa, ahdistusta ja vähemmyyden tunnetta aikaansaavaa nöyryyttävää tai alentavaa kohtelua<sup>180</sup>. EIS:n 3 artikla on luonteeltaan ehdoton, eli sopimusvaltiot eivät voi poiketa siitä missään olosuhteissa<sup>181</sup>.

---

<sup>176</sup> UNCHR Trafficking guidelines, kohta 23.

<sup>177</sup> Pellonpää 2012, s. 366.

<sup>178</sup> ks. tapaus *Ireland v. United Kingdom*, kohta 107.

<sup>179</sup> *Ireland v. United Kingdom*, kohta 167.

<sup>180</sup> *V v. United Kingdom*, kohta 71.

<sup>181</sup> *White & Ovey* 2010, s. 167.

Palautuskiellon periaate esiintyi EIT:n ratkaisukäytännössä ensimmäisen kerran tapauksessa *Soering v. Yhdistynyt Kuningaskunta*. Kyseisen tapauksen yhteydessä tuomioistuin totesi, että henkilön maasta poistaminen voi saattaa valtion vastuuseen EIS:n 3 artiklan loukkauksesta, mikäli henkilöllä on tämän seurauksena todellinen riski (*real risk*) joutua kidutuksen, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen kohteeksi<sup>182</sup>. Kyseinen tapaus koski rikollisen luovuttamista toiseen valtioon, jossa häntä olisi todennäköisesti odottanut kuolemantuomio. EIS ei sinällään kiellä kuolemanrangaistusta, mutta tuomioistuin katsoi, että niin sanotusta *death row*-käytännöstä aiheutunut pitkä odotusaika ennen tuomion täytäntöönpanoa täytti epäinhimillisen kohtelun tunnusmerkit. Vaikka tämä kyseinen ennakkotapaus koski rikollisen luovuttamista, on samojen periaatteiden katsottu soveltuvan myös maasta karkottamiseen sekä muihin sen kaltaisiin toimenpiteisiin<sup>183</sup>.

Tuomioistuin on nostanut palautuskiellon soveltamista arvioidessaan esiin kolme keskeistä periaatetta<sup>184</sup>:

- 1) Todellisen riskin olemassaolon perusteita arvioidessaan tuomioistuin arvioi tilannetta kaiken sille esitetyn materiaalin valossa, ja mikäli tarpeellista sen itse hankkiman materiaalin valossa;
- 2) Riskin olemassaoloa arvioidaan suhteessa valtion tiedossa olleisiin faktoihin tai sellaisiin faktoihin, joiden olisi pitänyt olla valtion tiedossa karkotusajankohtana. Tuomioistuin ei kuitenkaan sulje pois mahdollisuutta ottaa arvioinnin yhteydessä huomiioon jälkikäteen tietoon tullutta informaatiota;
- 3) Arvioinnin kohteena olevan sopimuksen vastaisen kohtelun tulee saavuttaa niin sanottu vakavuuden vähimmäistaso, jotta sen voidaan katsoa kuuluvan 3 artiklan soveltamisalaan. Vakavuuden arvioiti on tilannekohtaista ja se riippuu kaikista tapaukseen liittyvistä olosuhteista.

Näin ollen tuomioistuin arvioi siis sitä, onko tapauksessa kyse todellisesta riskistä (*real risk*) joutua 3 artiklan loukkauksen kohteeksi, onko perusteltua syytä epäillä (*substantial grounds to believe*) kyseisen riskin kohdistuvan henkilöön palautuksen seurauksena ja täyttääkö arvioitava

---

<sup>182</sup> *Soering v. United Kingdom* 1989, kohta 91.

<sup>183</sup> ks. esim. tapaus *Cruz Varas ym. v. Sweden* 1991, kohdat 69–79.

<sup>184</sup> *Vilvarajah and others v. United Kingdom*, kohta 107.

riski 3 artiklan soveltamiseen vaadittavan minimitason (*de minimis-rule*). Tuomioistuin on katsonut tämän minimitason ylittyvän silloin, kun teko aiheuttaa uhrille riittävän vakavaa kärsimystä tai nöyryytystä<sup>185</sup>. Sen harjoittaman sopimuksen evolutiivisen tulkinnan myötä minimitason raja voi kuitenkin muuttua yhteiskunnassa yleisesti vallitsevan tilanteen mukaan<sup>186</sup>.

Todistustaakka todellisen riskin olemassaolosta ja tasosta on lähtökohtaisesti asetettu hakijalle itselleen. Henkilön on siis itse kyettävä tuomaan esiin sellaisia seikkoja, jotka todistavat todellisen riskin olemassaolon riittävällä tavalla.<sup>187</sup> Tämän lisäksi tuomioistuin ottaa maastapoistamistilannetta arvioidessaan huomioon muun muassa muiden EN:n toimielinten ja ihmisoikeuskomissaarin raportit ja ihmisoikeusjärjestöjen esittämät kannanotot<sup>188</sup>. Lisäksi tuomioistuin voi hankkia tapauksen ratkaisua tukevaa aineistoa myös viran puolesta<sup>189</sup>.

3 artiklan rikkomusta arvioidessaan tuomioistuin antaa ratkaisevan painoarvon kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun todennäköisyydelle sillä hetkellä, kun henkilö poistetaan maasta. Jos puolestaan kyseessä on tapaus, jossa henkilöä ei ole vielä poistettu maasta, ratkaisevaa on edellä mainitun kohtelun todennäköisyys sillä hetkellä, kun tuomioistuin käsittelee asiaa.<sup>190</sup> Se, että henkilö on aikaisemmin joutunut 3 artiklan vastaisten toimien kohteeksi siinä maassa, johon häntä ollaan karkottamassa ei siis yksin riitä perusteeksi palautuskiellon soveltamiselle, jos kyseistä uhkaa ei arviointihetkellä enää katsota olevan<sup>191</sup>. Sellaisissa tapauksissa, joissa valittaja on jo poistettu maasta, arvioidaan myös tämän periaatteen mukaisesti. Ratkaisevaa ei siis ole se, mitä henkilölle on karkottamisen jälkeen vastaanottavassa maassa tapahtunut, vaan oliko karkotuksessa vastuussa olevalla valtiolla perusteltua syytä epäillä henkilön joutuvan kidutuksen tai epäinhimillisen kohtelun kohteeksi sen seurauksena<sup>192</sup>.

---

<sup>185</sup> *White & Ovey*. 2010, s. 168.

<sup>186</sup> *Seloumi v. France* 1999, kohta 101.

<sup>187</sup> *Mole* 2008, s. 38.

<sup>188</sup> ks. esim. *Chalal v. United Kingdom*, kohta 99.

<sup>189</sup> EIT on toiminut näin muun muassa tapauksessa *Vilvarajah v. United Kingdom* (kohta 107).

<sup>190</sup> Periaate on vahvistettu muun muassa tapauksen *Saadi v. Itävalta* (2008) yhteydessä (ks. kohta 133), ks. tarkemmin *Mole* 2008, s. 34 – 36.

<sup>191</sup> *Pellonpää* 2012, s. 370.

<sup>192</sup> Tämän kannan tuomioistuin otti muun muassa tapauksessa *Vilvarajah v. United Kingdom*, ks. tarkemmin *Mole* 2008, s. 36 – 38.

#### 4.2.2 EIS:n palautuskiellon soveltamisala ihmiskaupan uhrin näkökulmasta

EIT on katsonut, että palautettavaan kohdistuvan uhan on oltava yksilöllinen, joten vetoaminen pelkkiin vastaanottavassa maassa vallitseviin yleisiin olosuhteisiin ei lähtökohtaisesti riitä 3 artiklan loukkauksen ja palautuskiellon perusteeksi<sup>193</sup>. Tämän kannan tuomioistuin on ottanut muun muassa tapauksen *Vilvarajah ym v. Yhdistynyt Kuningaskunta* (1991) yhteydessä. Kyseisen tapauksen kohdalla tuomioistuin totesi, ettei pelkästään tiettyyn etniseen ryhmään kuuluminen ja siitä aiheutunut pahoinpitelyn uhka estänyt valittajien palauttamista Sri Lankaan. Tuomioistuimen mukaan pelkkä pahoinpitelyn mahdollisuus etniseen ryhmään kuulumisen perusteella ei tässä tilanteessa itsessään aiheuttanut 3 artiklan loukkausta. Tämä johtui siitä, ettei valittajilla ollut sellaisia henkilökohtaisia ominaisuuksia, joiden perusteella he olisivat olleet muihin kyseisen ryhmän jäseniin nähden suuremmassa vaarassa joutua pahoinpitelyn kohteiksi.<sup>194</sup>

Joissain tapauksissa tuomioistuin on kuitenkin tulkinnut lievemmin maassa yleisesti vallitsevien olosuhteiden vaikutusta arvioidessaan 3 artiklan rikkomuksia. Näin on ollut erityisesti silloin, kun valittaja väittää kuuluvansa ihmisryhmään, johon kohdistetaan systemaattisesti kaltoinkohtelua<sup>195</sup>, tai joka voidaan luokitella haavoittuvassa asemassa olevaksi<sup>196</sup>. Näin ollen valtiossa yleisesti vallitsevien olosuhteiden voitaisiin katsoa ainakin joissain tapauksissa muodostavan ihmiskaupan uhrien kohdalla perusteen palautuskiellon soveltamiselle, koska ihmiskaupan uhrit ovat haavoittuvassa asemassa ja heihin kohdistetun kaltoinkohtelun voidaan usein katsoa olevan vakavaa ja systemaattista.

EIT:n ratkaisukäytäntö osoittaa myös, ettei sopimuksen 3 artiklan loukkauksen riskin palautus-tilanteessa tarvitse tulla valtion taholta. Palautuskieltoon sisältyy siis muiden ihmisoikeuksien tavoin horisontaalivaikutus, minkä vuoksi palautuskiellon soveltamisen perustaneena voi olla myös yksityisen toimijan, esimerkiksi rikollisorganisaation taholta, palautettavaan henkilöön kohdistama uhka, jolta valtio ei kykene suojelemaan häntä riittävällä tavalla.<sup>197</sup> Tuomioistuin on kuitenkin tällaisissa tapauksissa vaatinut valittajilta erityisen vahvaa näyttöä siitä, etteivät

---

<sup>193</sup> Pellonpää 2012, s. 369.

<sup>194</sup> *Vilvarajah v. United Kingdom*, kohta 111.

<sup>195</sup> *NA v. United Kingdom*, kohta 116; *Makhmuddzhan Ergashev v. Russia*, kohta 68.

<sup>196</sup> *Salah Sheekh v. Netherlands*, kohdat 146 & 148.

<sup>197</sup> *H.L.R v. France* 1997, kohta 40.



vastaanottavan valtion viranomaiset kykene suojelemaan palautettavaa henkilöä häneen kohdistuvalta uhalta<sup>198</sup>. Palautuskiellon horisontaalivaikutus on erityisen tärkeä turvapaikkaa hakevan ihmiskaupan uhrin näkökulmasta, koska kuten aiemmin on mainittu, ihmiskauppaa harjoittavat tahot ovat lähes poikkeuksetta ei-valtiollisia toimijoita.

Tämän tutkimuksen näkökulmasta merkittävä EIT:n ratkaisu on *M.S.S v. Belgia ja Kreikka*, jonka yhteydessä tuomioistuin totesi, että palautuskiellon periaate voi tulla sovellettavaksi myös sellaisissa tapauksissa, jotka koskevat henkilön palauttamista toiseen EIS:n sopimusvaltioon. Kyseinen tapaus koski Dublin-asetuksen mukaista menettelyä, jonka seurauksena Afganistanilainen valittaja käännyttiin Belgiasta Kreikkaan, jossa tuomioistuin katsoi hänen joutuneen 3 artiklan loukkauksen kohteeksi siellä vallitsevien ala-arvoisten vastaanotto-olosuhteiden vuoksi. Kreikan katsottiin rikkoneen 3 artiklaa muun muassa siksi, että viranomaiset pitivät valittajaa pidätettynä syytä ilmoittamatta hyvin puutteellisissa olosuhteissa ja vapautumisensa jälkeen valittaja joutui asumaan kadulla ilman sosiaali- ja toimeentuloturva.

Huomionarvoista tapauksessa on se, että tuomioistuin katsoi Kreikan lisäksi myös Belgian olevan vastuussa 3 artiklan rikkomuksesta. Belgian katsottiin olevan vastuussa siksi, että se oli tietoinen Kreikassa vallitsevasta turvapaikanhakijoiden huonosta kohtelusta, mutta päätti silti käännyttää valittajan sinne. Tuomioistuin totesi, että Belgian olisi tapauksessa pitänyt varmistua siitä, että turvapaikkakäytännöt on vastaanottavassa maassa järjestetty asianmukaisesti, eikä perustaa käännytystä oletukselle siitä, että Kreikka täyttää sopimusvelvoitteensa. Lisäksi tuomioistuin katsoi, ettei tämän kaltaisissa tilanteissa koko todistustaakkaa mahdollisesta kaltoinkohtelusta tule asettaa valittajalle.<sup>199</sup>

*M.S.S*-tapauksen mukainen tulkintalinja siis asettaa palauttavalle valtiolle velvollisuuden varmistua siitä, että palautettavaa henkilöä kohdellaan vastaanottavassa valtiossa sopimusvelvoitteiden mukaisesti. Ihmiskaupan uhrien kohdalla tämä tarkoittaa lisäksi sitä, että palauttavan valtion on varmistuttava siitä, että vastaanottava valtio kykenee asianmukaisten vastaanotto-olosuhteiden tarjoamisen lisäksi suoriutumaan myös ihmiskaupan uhrien auttamiseen ja suojeluun liittyvistä positiivisista toimintavelvoitteistaan sopimusten mukaisella tavalla. Tuomioistuimen *M.S.S*-tapauksen tulkintalinja on erityisen merkityksellinen Suomesta turvapaikkaa hakevien ihmiskaupan uhrien kannalta, sillä suuri osa näistä henkilöistä on ylittänyt EU:n ulkorajan toisessa

---

<sup>198</sup> Pellonpää 2012, s. 370.

<sup>199</sup> *M.S.S v. Belgium and Greece* 2011, kohdat 335 – 368.

jäsenvaltiossa, esimerkiksi Kreikassa tai Italiassa ja ovat näin ollen Dublin-menettelyn piirissä. Se, että palautuskielto on ulotettu koskemaan myös jäsenvaltioihin kohdistuvia palautuksia, siis rajoittaa valtion toimivaltaa tällaisten käännysten kohdalla.

Ihmiskaupan uhrin kannalta merkittäväksi voi nousta myös EIT:n tulkinta siitä, että vakavasti sairaan henkilön maasta poistaminen voi itsessään joissakin tilanteissa aiheuttaa sopimuksen 3 artiklan rikkomuksen, vaikka henkilö ei karkottamisen seurauksena joutuisikaan varsinaisesti kidutuksen taikka epäinhimillisen- tai halventavan kohtelun kohteeksi.<sup>200</sup> Tuomioistuin on kuitenkin tehnyt tällaisia tulkintoja vain hyvin poikkeuksellisissa tilanteissa ja se on katsonut, ettei palautuskiellon periaate oikeuta henkilöä jäämään valtioon hyötyäkseen sen vastaanottavaan valtioon verrattuna paremmasta terveydenhuollon, sosiaaliturvan tai muiden auttamistoimien paremmasta tasosta<sup>201</sup>. Lisäksi se on tapauksen *Mohammed Hussein v. Alankomaat ja Italia* yhteydessä todennut, ettei pelkästään henkilön materiaalistien ja sosiaalisten elinolosuhteiden merkittävä huononeminen käännättämisen johdosta sellaisenaan velvoita palautuskiellon soveltamiseen, jos asiassa ei ole poikkeuksellisen pakottavia humanitaarisia perusteita käännättämistä vastaan<sup>202</sup>.

Käytännössä tuomioistuin onkin soveltanut palautuskieltoa terveydentilan vuoksi ainoastaan hyvin äärimmäisissä tilanteissa. Tapauksen *D v. Yhdistynyt Kuningaskunta* yhteydessä, tuomioistuin totesi, että terminaalivaiheessa olevan Aids-potilaan käännitys maahan, jossa mahdollisuudet taudin hoitamiseen olivat riittämättömät, johtaisi 3 artiklan rikkomukseen. Tämä johtui siitä, että tuomioistuin katsoi kuoleminen tapauksen kaltaisissa hyvin puutteellisissa olosuhteissa (*distressing circumstances*) olevan määriteltävissä epäinhimilliseksi kohteluksi<sup>203</sup>. Fyysisten sairauksien lisäksi myös psyykkisten sairauksien on katsottu voivan vaikuttaa terveydentilaan niin, että palautuskielto voi sen perusteella tulla sovellettavaksi 3 artiklan kohdalla<sup>204</sup>.

Ihmiskaupan uhrit kärsivät usein eritasoisista terveydellisistä ongelmista kokemansa hyväksikäytön seurauksena. Näin ollen palautuskiellon soveltamisesta terveydentilan perusteella voi

---

<sup>200</sup> Pellonpää 2012, s. 377.

<sup>201</sup> *D v. United Kingdom* 1997, kohta 54.

<sup>202</sup> *Mohammed Hussein v. Netherlands and Italy* 2013, kohta 71.

<sup>203</sup> *D v. United Kingdom* 1997, kohta 53.

<sup>204</sup> ks. *Bensaid v. United Kingdom* 2001, kohta 37 ja *Aswat v. v. United Kingdom* 2013, kohta 50.

tulla heidän kohdallaan arvioinnin kohteeksi palautustilanteessa. Myös riittävän auttamis- ja tukijärjestelmän puuttuminen vastaanottavassa valtiossa voisi puutteellisen terveydenhuollon tavoin olla perusteena palautuskiellon soveltamiselle ihmiskaupan uhrin käännytystilanteessa. Tämä kuitenkin edellyttäisi terveydentilaa koskevien ratkaisujen tavoin sitä, että kyseisten järjestelmien puutteellisuudesta seuraisi merkittävää uhkaa henkilön elämälle. Oikeuskäytännön valossa näyttääkin käytännössä siltä, että raja palautuskiellon soveltamiselle puutteellisen auttamis- tai tukijärjestelmän perusteella nousisi hyvin korkealle. Tämän voidaan katsoa johtuvan *Mohammed Hussein*-tapauksen yhteydessä tehdystä linjauksesta, jonka mukaisesti pelkästään auttamis- ja tukitoimien tason heikkeneminen ei aiheuttaisi palautuskiellon syntymistä, mikäli niiden voidaan edelleen katsoa turvaavan uhrin oikeudet asianmukaisella tavalla.

Huomionarvoista EIS:n palautuskiellossa on lisäksi se, että sen antama suojan taso on laajempi kuin esimerkiksi YK:n pakolaissopimuksen palautuskiellossa. EIS:n palautuskielto on tuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan nimittäin luonteeltaan täysin ehdoton, eikä esimerkiksi vakavaankaan rikokseen syyllistyminen ole sen mukaan peruste poistaa henkilöä maasta, jos hänen seurauksena joutuisi 3 artiklan loukkauksen kohteeksi<sup>205</sup>. Tämä voi olla ihmiskaupan uhrin kannalta käännytystilanteessa merkittävää, koska heidät on usein huijattu tai pakotettu rikolliseen toimintaan<sup>206</sup>. Tuomioistuinikäytännön valossa on siis selvää, ettei rikokseen syyllistynyttä ihmiskaupan uhria voi rikollisen toiminnan vuoksi käännyttää 3 artiklaa loukkaaviin olosuhteisiin.

### 4.3 Turvapaikka ja palautuskielto kansallisessa lainsäädännössä

Suomessa turvapaikan myöntämisen edellytyksistä säädetään ulkomaalaislain (30.4.2004/301) 6 luvussa, jonka säännöksen pohjautuvat Geneven pakolaissopimukseen. Ulkomaalaislain säännösten lähtökohtana on, että ulkomaalaiselle annetaan turvapaikka, mikäli pakolaissopimuksen mukainen pakolaisen määritelmä täyttyy hänen kohdallaan (87.1 §). Nimenomaista oikeutta turvapaikkaan se ei kuitenkaan luo turvapaikkaa hakevalle henkilölle.<sup>207</sup> Ulkomaalaislaissa huomioidaan myös palautuskiellon periaate, sillä sen 147 §:n mukaan ketään ei saa käännyttää, karkottaa tai pääsyyntä epäämisen seurauksena palauttaa alueelle, jolla hän voi joutua kuolemanran-

---

<sup>205</sup> ks. esim. *Chalal v. United Kingdom* 1996, kohta 79 – 80, *Ahmed v. Austria* 1994, kohta 40 – 41.

<sup>206</sup> kirj. huom. Esimerkiksi prostituutio ja kerjääminen on useissa maissa kriminalisoitu.

<sup>207</sup> *Hakapää* 2010, s. 253.

gaistuksen, kidutuksen, vainon tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi. Lisäksi samassa pykälässä kielletään henkilön palauttaminen sellaiselle alueelle, josta hänet voitaisiin edelleen lähettää sellaiselle alueelle, jossa hän joutuisi edellä määritellyn kohtelun kohteeksi. Lisäksi palautuskiellon periaate on mainittu perustuslain 9.4 §:ssä, mikä vahvistaa kansallisella tasolla periaatteen ehdottomuutta.

Ulkomaalaislaissa on säädökset myös vainon määritelmästä. Sen 87a §:n mukaan: ”Vainoksi katsotaan teot, jotka ovat laatunsa tai toistuvuutensa vuoksi sellaisia, että ne loukkaavat vakavasti perustavanlaatuisia ihmisoikeuksia. Vainoksi katsotaan myös vakavuudeltaan vastaava kertymä sellaisia tekoja, joihin kuuluu ihmisoikeusloukkauksia. ---” Sellaisia tekoja voivat säädöksen mukaan olla esimerkiksi fyysinen tai henkinen väkivalta, mukaan luettuna seksuaalinen väkivalta, luonteeltaan sukupuoleen tai lapsiin kohdistuva teko, poliisin tai lainkäytön syrjivät toimet tai kohtuuton rankaiseminen. Ulkomaalaislain vainon määritelmän perusteella näyttää siltä, että ihmiskaupan uhriksi joutumisen tai sen uhan voisi itsessään katsoa ainakin joissain tapauksissa riittävän palautuskiellon soveltamisen ja turvapaikan saamisen edellytykseksi.

Ulkomaalaisella on mahdollisuus saada oleskelulupa myös ulkomaalaislain 88 §:ssä säädetyn toissijaisen suojelun perusteella, ”-- jos turvapaikan myöntämisen edellytykset eivät hänen kohdallaan täyty, mutta on esitetty merkittäviä perusteita uskoa, että jos ulkomaalainen palautetaan kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa, hän joutuisi todelliseen vaaraan kärsiä vakavaa haittaa, ja hän on kykenemätön tai sellaisen vaaran vuoksi haluton turvautumaan sanotun maan suojeluun.” Toissijaisen suojelun saamisen edellytyksenä on, että on merkittäviä perusteita uskoa, että ulkomaalainen joutuisi palauttamisen seurauksena todelliseen vaaraan ja kärsisi vakavaa haittaa. Vakavalla haitalla tarkoitetaan säädöksessä kuolemanrangaistusta ja teloitusta, kidutusta tai muuta epäinhimillistä tai ihmisarvoa loukkaavaa kohtelua tai rangaistusta tai mielivaltaisesta väkivallasta kansainvälisen tai maan sisäisen aseellisen selkkauksen yhteydessä johtuvaa vakavaa ja henkilökohtaista vaaraa. Tämän lisäksi henkilö voi saada oleskeluluvan humanitaarisen suojelun perusteella (ulkomaalaislaki 88a §) tai hänelle voidaan myöntää tilapäistä suojelua (ulkomaalaislaki 109 §).

Mikäli henkilölle ei voida myöntää kansainvälistä suojelua eli turvapaikkaa tai toissijaista suojelua, on hänen silti mahdollista saada jatkuva oleskelulupa ulkomaalaislain 52 §:n perusteella yksilöllisestä inhimillisestä syystä. Lupa voidaan 52.1 §:n mukaan myöntää, jos oleskeluluvan epäminen olisi ilmeisen kohtuutonta hänen terveydentilansa, Suomeen syntyneiden siteiden tai

muun yksilöllisen inhimillisen syyn vuoksi, kun erityisesti otetaan huomioon olosuhteet, joihin hän joutuisi kotimaassaan, tai hänen haavoittuva asemansa. Tämä oleskelulupatyyppe on ihmiskaupan uhrin kannalta merkittävä, koska sen myöntämistä koskevassa arvioinnissa otetaan huomioon nimenomaan henkilön haavoittuva asema. Lisäksi ihmiskaupan uhrilla on mahdollisuus saada ulkomaalaislain 52a §:n mukainen jatkuva ihmiskaupan uhrin oleskelulupa, mikäli hänen voidaan katsoa olevan erityisen haavoittuvassa asemassa. Muutoin hän voi saada vain tilapäisen ihmiskaupan uhrin oleskeluluvan, jos hänen tapauksessaan voidaan aloittaa Suomessa rikostutkiminta ja hän on halukas tekemään yhteistyötä viranomaisten kanssa rikollisten vastuuseen saattamiseksi. Jos ihmiskaupan uhri on hakenut kansainvälistä suojelua, tutkitaan hänen edellytyksensä saada oleskelulupa yksilöllisestä inhimillisestä syystä ja ihmiskaupan uhrina turvapaikkatutkiminnan yhteydessä, jos kansainvälisen suojelun edellytykset eivät täyty<sup>208</sup>.

#### **4.4 Kansainvälisen suojelun ja ihmiskaupan uhrin oleskeluluvan välinen suhde**

Kun pohditaan ihmiskaupan uhrin oikeutta turvapaikkaan, on samassa yhteydessä perusteltua pohtia myös turvapaikan ja ihmiskaupan uhrin oleskeluluvan välistä suhdetta. Kuten aikaisemmin on mainittu, ihmiskaupan uhrilla on ihmiskauppaa säänteleviin kansainvälisiin sopimuksiin sekä EU:n ihmiskaupan uhreille myönnettävää oleskelulupaa koskevan direktiivin mukaan mahdollisuus saada väliaikainen tai pysyvä oleskelulupa, jotta he voisivat avustaa viranomaisia saamaan rikolliset kiinni ja toipua kokemuksistaan. Lisäksi uhrilla on oikeus hakea kansainvälistä suojelua. Sekä turvapaikan että ihmiskaupan uhrin oleskeluluvan myöntäminen turvaavat uhrille oikeuden oleskella laillisesti sen valtion alueella, joka ne on myöntänyt. Uhrin kannalta ei kuitenkaan ole merkityksellöntä, kumpi näistä oleskeluoikeuden mahdollistavista luvista hänelle on myönnetty.

Kuten edellä on selostettu, ihmiskaupan uhrin oikeus turvapaikkaan riippuu siitä, voidaanko hänellä katsoa olevan perusteltua syytä pelätä joutuvansa vainon tai epäinhimillisen kohtelun kohteeksi käännetyksen seurauksena. Turvapaikan myöntämistä koskevassa arvioinnissa otetaan huomioon muun muassa hakijaan itseensä liittyvät seikat, jotka altistavat hänet kyseiselle kohtelulle sekä vastaanottavan valtion yleinen tilanne. Lisäksi arvioidaan sitä, pystyvätkö vastaanottavan valtion viranomaiset käytännössä suojelemaan hakijaa vainon ja epäinhimillisen

---

<sup>208</sup> [http://www.migri.fi/turvapaikka\\_suomesta/turvapaikan\\_hakeminen/paatos/oleskelulupa\\_muulla\\_perusteella](http://www.migri.fi/turvapaikka_suomesta/turvapaikan_hakeminen/paatos/oleskelulupa_muulla_perusteella), luettu 31.5.2017.

kohtelun kohteeksi joutumiselta. Jos uhri saa turvapaikan tai toissijaista suojelua Suomessa, hänelle myönnetään ulkomaalaislain 113 §:n mukaan jatkuva oleskelulupa.

Ihmiskaupan uhrin oleskeluluvan myöntämisen keskeisenä edellytyksenä on puolestaan se, suostuuko uhri toimimaan yhteistyössä oleskeluluvan myöntävän valtion viranomaisten kanssa rikollisten vastuuseen saattamiseksi. Suomessa ihmiskaupan uhrin oleskelulupa myönnetään ulkomaalaislain 52 a §:n 1 momentin mukaan pääsääntöisesti tilapäisenä, jos uhrin maassa oleskelu on perusteltua rikoksen esitutinnan tai tuomioistuinkäsittelyn vuoksi ja, jos hän suostuu tekemään yhteistyötä viranomaisten kanssa sekä katkaisemaan kaikki siteensä rikoksesta epäiltyihin. Oleskelulupa on kuitenkin 52 a §:n 2 momentin mukaan mahdollista myöntää myös jatkuvana ja edellä mainituista edellytyksistä riippumattomana, jos uhri on erityisen haavoittuvassa asemassa.

Ulkomaalaislain esitöiden mukaan luvan myöntäminen tehdään hakijan tilanteen kokonaisharkinnan perusteella. Hallituksen esityksen mukaan lupa voitaisiin myöntää jatkuvana esimerkiksi silloin, jos kansainvälisen suojelun edellytykset eivät hakija kohdalla täyty ja hän voisi kääntymisen seurauksena joutua esimerkiksi rikollisjärjestön taholta tulevan vakavan uhan kohteeksi, jolta vastaanottavan maan viranomaiset eivät kykene suojelemaan häntä.<sup>209</sup> Kuten aiemmin on mainittu, ei erityisen haavoittuvan aseman määrittelyyn ole olemassa tarkkoja kriteerejä, minkä vuoksi jäsenvaltiot voivat arvioida sitä melko vapaasti. Tämä puolestaan voi aiheuttaa ennakoimattomuutta sen suhteen, kenen voidaan katsoa missäkin tilanteessa olevan riittävän haavoittuvassa asemassa. Lisäksi vaarana voi olla erityisen haavoittuvan aseman rajan nouseminen niin korkealle, että sitä sovelletaan käytännössä vain hyvin äärimmäisissä tilanteissa.

Ihmiskaupan uhrin oleskelulupajärjestelmä on saanut osakseen laajaa kritiikkiä, koska sen on katsottu vaarantavan uhrien oikeudet rikostorjunnallisten päämääriensä vuoksi. On sanottu, että ihmiskaupan uhrien oleskelulupajärjestelmä on rakennettu ennemminkin potentiaalisten todistajien kuin potentiaalisten uhrien tunnistamista varten<sup>210</sup>. Tämä puolestaan johtaa siihen, että uhreilla on vain välineellinen arvo rikollisten vastuuseen saattamisessa, eikä heidän auttamiseensa ja suojelemiseensa näin ollen kiinnitetä huomiota riittävällä tavalla<sup>211</sup>. Tämä on ihmisoi-keuslähtöisen toimintatavan toteutumisen kannalta hyvin ristiriitaista. Uhrin laillinen maassa

---

<sup>209</sup> HE 32/2006, yksityiskohtaiset perustelut kohta 1.1.

<sup>210</sup> Bauloz 2015, s. 61.

<sup>211</sup> Roth 2012, s. 188.

oleskelu on monessa mielessä hänen oikeuksiensa toteutumisen kannalta välttämätöntä, mutta uhreille myönnettävän oleskelulupa on kytketty kiinteästi rikostorjunnallisiin päämääriin.

Ongelmallista on se, että ihmiskauppaa sääntelevä kansainvälisistä sopimuksista ja EU-lainsäädännöstä koostuva lainsäädäntökehikko mahdollistaa oleskelulupajärjestelmän kautta ihmiskaupan uhrien käyttämisen rikostorjunnan välineinä. Tämä on mahdollista siitakin huolimatta, että esimerkiksi EN:n ihmiskauppasopimuksessa ja EU:n ihmiskauppadirektiivissä nimenomaisesti sanotaan, ettei yhteistyö viranomaisten kanssa saa olla uhreille tarjottavan avun edellytyksenä<sup>212</sup>. Valtioita velvoitetaan tarjoamaan henkilölle apua heti, kun on perusteltua syytä epäillä hänen joutuneen ihmiskaupan uhriksi. Ongelmana on kuitenkin se, että ihmiskaupan vastainen lainsäädäntökehikko mahdollistaa uhrin poistamisen maasta, jos hänestä ei ole hyötyä rikoksen ratkaisemisessa<sup>213</sup>. Maasta poistamisen yhteydessä myös uhrille tarjottava apu ja suojele lakkaavat automaattisesti käännettävän valtion toimesta<sup>214</sup>. Näin ollen voidaan sanoa, että uhreille tarjottava apu ja suojele ovat ainakin jossain määrin riippuvaisia uhrin halukkuudesta tehdä yhteistyötä viranomaisten kanssa.

On myös katsottu, ettei ihmiskaupan uhrin oleskelulupa ole rajoitteidensa vuoksi uhrille riittävä kannustin tehdä yhteistyötä viranomaisten kanssa, koska hän voi kokea sen myötä syntyvät riskit hyötyjä suuremmiksi. Tämä on perusteltua, koska rikostutkinnan tai tuomioistuinkäsittelyn päätyttyä uhri voidaan tahdostaan riippumatta poistaa maasta, eikä hänelle tämän jälkeen tarvitse tarjota suojele esimerkiksi rikollisten kostotoimenpiteiltä tai uudelleen uhriutumiselta. Uhrin oleskelulupa ei myöskään lähtökohtaisesti oikeuta uhrin saamaan perhettään kanssaan samaan maahan, tai muutoin suojele uhrin läheisiä kotimaassa. Tämän vuoksi uhri voi kokea, että on kannattavampaa olla kokonaan tunnistautumatta ihmiskaupan uhriksi.<sup>215</sup>

Ihmiskaupan uhrin oleskelulupaan liittyvien rajoitusten vuoksi pysyvälupatoisen laillisen oleskeluoikeuden ja sen turvaamisen avunsaannin kannalta välttämättömäksi voi muodostua se, että

---

<sup>212</sup> EN:n ihmiskauppasopimuksen 12 artikla, EU:n ihmiskauppadirektiivi 11 artikla.

<sup>213</sup> Uhri voidaan poistaa maasta siksi, ettei hän halua tehdä yhteistyötä viranomaisten kanssa. Lisäksi on mahdollista, ettei tapausta pystytä tutkimaan Suomessa, koska rikos on tapahtunut ulkomailla. EIT on todennut muun muassa ratkaisussaan *J & muut v Itävalta*, ettei jäsenvaltiolla ole velvollisuutta tutkia ulkomailla tapahtuneita rikoksia, joiden uhri ei ole sen oma kansalainen.

<sup>214</sup> Esimerkiksi Suomessa ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakkuus päättyy, jos uhri on poistettu maasta (vastaanottolain 38f §:n 1 momentin 6 kohta).

<sup>215</sup> Roth 2012, s. 187 – 188.

uhrille myönnetään kansainvälistä suojelua. Sen myöntämiseen ei liity samankaltaisia rajoitteita, kuin ihmiskaupan uhrin oleskelulupa ja turvapaikkaprosessissa olevan ihmiskaupan uhrin oikeusturvan on tämän vuoksi katsottu olevan muutenkin parempi<sup>216</sup>. Näin ollen turvapaikan hakeminen voi olla uhrin kannalta myös huomattavasti kannattavampi vaihtoehto, kuin ihmiskaupan uhrin oleskeluluvan hakeminen<sup>217</sup>. Kuten aiemmin on mainittu, ihmiskaupan uhriksi joutuminen ei kuitenkaan automaattisesti ole riittävä peruste turvapaikan myöntämiselle. Näin ollen uhrin oikeuksien toteutumisen kannalta onkin hyvin ristiriitaista, että kansainvälisen suojelun myöntäminen turvaa uhrien oikeuksien toteutumisen nimenomaisesti ihmiskaupan uhreille tarkoitettua oleskelulupaa paremmin.

Toisaalta kansainvälisen suojelun hakeminenkaan ei välttämättä ole ihmiskaupan uhrin kannalta riskitöntä. Turvapaikkahakemuksen tekeminen voi olla riski esimerkiksi Dublin-menettelyn piirissä olevan ihmiskaupan uhrin kannalta, koska hakemuksen käsittelyvastuu kuuluu toiselle jäsenvaltiolle. Uhkana on tällöin ihmiskaupan uhrin käännytys toiseen jäsenvaltioon vastuunmäärittämisasetuksen nojalla. Koska ihmiskaupan uhrin oleskeluluvan perusteet tutkitaan Suomessa samassa yhteydessä turvapaikkahakemuksen kanssa, ei Dublin-käännytyksen kohteena olevan uhrin edellytyksiä saada ihmiskaupan uhrin oleskelulupaa myöskään välttämättä tutkita asianmukaisella tavalla, vaan hänet voidaan käännyttää suoraan turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevaan jäsenvaltioon<sup>218</sup>.

Erityisen ongelmallinen tilanne on sellaisen uhrin kannalta, jonka kohdalla kansainvälisen suojelun myöntämisen edellytykset eivät täyty, eikä hänen katsota olevan riittävän haavoittuvassa asemassa saadakseen jatkuvan ja rajoituksista riippumattoman ihmiskaupan uhrin oleskeluluvan. Näiden lisäksi uhrin voisi olla mahdollista saada oleskelulupa yksilöllisen tai inhimillisen syyn perusteella. Ihmiskaupan uhrin status ei kuitenkaan välttämättä takaa myöskään tämän luvan myöntämistä. Mikäli uhrille ei voida myöntää mitään edellä mainituista luvista, riippuu hänen maassa oleskelunsa käytännössä siitä, voidaanko hänen tapauksessaan käynnistää Suomessa rikostutkintaa ja onko hän halukas toimimaan yhteistyössä viranomaisten kanssa. Mikäli näin ei ole, voidaan uhri poistaa maasta ja samalla hänelle annetut auttamistoimet katkeavat.

---

<sup>216</sup> *Prässinen* 2006, s. 188.

<sup>217</sup> *Bauloz* 2015, s. 69.

<sup>218</sup> *Vähemmistövaltuutettu* 2010 s. 90 – 98 & *Yhdenvertaisuusvaltuutettu* 2016, s. 15 – 19.



## 5. TURVAPAIKANHAKIJAN KÄÄNNYTYKS TOISEEN EU:n JÄSENVALTIOON DUBLIN-ASETUKSEN PERUSTEELLA

### 5.1 Dublin-asetuksen mukainen turvapaikkamenettely pääpiirteittäin

Dublin-asetukseen ja Eurodac-asetukseen perustuva Dublin-järjestelmä on osa yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää. Dublin-järjestelmä määrittää jäsenvaltioiden välistä vastuunjakoa turvapaikka-asioissa. Se siis luo kriteerit sille, minkä valtion vastuulla EU:n alueella jätetyn turvapaikkahakemuksen käsittely on. Dublin-järjestelmää voidaankin pitää koko yhteisen turvapaikkajärjestelmän perustana. Dublin-järjestelmän lisäksi yhteiseen eurooppalaiseen turvapaikkajärjestelmään kuuluvat keskeisinä osina myös turvapaikkamenettelydirektiivi (2005/85/EU), vastaanottodirektiivi (2003/9/EU), tilapäistä suojelua koskeva direktiivi (2001/55/EU), palautusdirektiivi (2008/115/EY), perheen yhdistämisdirektiivi (2003/86/EY), direktiivi pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta (2003/109/EY) sekä direktiivi pakolaisen määritelmästä ja täydentävästä suojelusta (2004/83/EY). Nämä direktiivit asettavat jäsenvaltioille pääasiallisesti minimitason, joka niiden tulee direktiivien sääntelemillä osa-alueilla täyttää. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin myös ylittää nämä minimivaatimukset kansallisesti ja näin ollen tarjota turvapaikanhakijoille minimitasoa paremmat oikeudet.<sup>219</sup>

Dublin-asetus kuuluu EU:n normijärjestelmässä sekundaarinormien piiriin. Se on siis niin sanottua johdettua oikeutta, joka konkretisoi primaarinormien periaatteita ja politiikkoja. Dublin III-asetus on muiden EU:n asetusten tapaan jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa sääntelyä, eli jäsenvaltioiden ei tarvitse saattaa sitä erikseen osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Se on siis kokonaisuudessaan jäsenvaltioita sitova siinä muodossa, missä se on unionin taholta säädetty.<sup>220</sup> Asetus on vuodesta 2003 asti ollut osa yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää, mutta sen juuret ovat EU:n ulkopuolella laaditussa Dublin-sopimuksessa<sup>221</sup>. Dublin-järjestelmässä sovelletaan täysimääräisesti Geneven pakolaissopimusta, minkä vuoksi myös palautuskiellon periaate pätee asetuksen soveltamistilanteissa.

Vaikka Dublin-asetusta on uudistettu olemassaolonsa aikana jo kolmesti, on sen keskeinen sisältö pysynyt käytännössä samana. Sen pääasiallinen tarkoitus on varmistaa turvapaikanhakijoiden tehokas pääsy turvapaikkamenettelyyn ja turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa

---

<sup>219</sup> Staffans 2007.

<sup>220</sup> Raitio 2016, s. 203.

<sup>221</sup> Fullerton, 2016.

olevan valtion mahdollisimman nopea ja vaivaton määrittäminen<sup>222</sup>. Se siis selkeyttää EU:n yhteistä turvapaikkajärjestelmää luomalla selkeät säännöt jäsenvaltioiden väliselle turvapaikka-asioita koskevalle vastuunjaolle<sup>223</sup>. Dublin-asetuksen ja sen mukaisen turvapaikkamenettelyn keskeinen peruseriaate on, että vain yksi jäsenvaltio on vastuussa unionin alueelle saapuvan turvapaikanhakijan hakemuksen käsittelystä. Asetus sääntelee sitä, minkä valtion vastuulle hakemuksen käsittely missäkin tilanteessa kuuluu. Se myös pyrkii estämään tilanteet, joissa turvapaikkajärjestelmää käytettäisiin väärin hakemalla turvapaikkaa monesta jäsenvaltiosta samanaikaisesti<sup>224</sup>.

Unionin jäsenvaltioiden maantieteellisen sijainnin vuoksi suurin osa EU:n alueelle tulevista turvapaikanhakijoista ylittää unionin ulkorajat EU:n reunavaltioiden alueella erityisesti Välimeren maissa<sup>225</sup>. Usein turvapaikanhakijat eivät erinäisistä syistä halua hakea turvapaikkaa näissä valtioissa, vaan jatkavat matkaansa muihin jäsenvaltioihin jättääkseen hakemuksen siellä. Dublin-asetuksen mukaan turvapaikanhakijat tulee kuitenkin lähtökohtaisesti palauttaa rajanylitysvaltioon, joka on vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä<sup>226</sup>. Tämä on aiheuttanut merkittävää kuormitusta etenkin Etelä-Euroopan valtioiden turvapaikkajärjestelmille<sup>227</sup>.

Hakemuksen käsittelyvastuun määrittämisen perusteista säädetään asetuksen III luvussa. Pääsääntönä vastuun määräytymiselle on, että turvapaikkahakemuksesta on vastuussa se jäsenvaltio, jonka alueella henkilö on ensimmäisen kerran ylittänyt unionin ulkorajan (*first arrival rule*). Ensisijaisena tavoitteena asetuksen soveltamisessa on kuitenkin pitää perheet yhdessä, vaikka perheenjäsenten hakemusten käsittelystä olisivatkin vastuussa eri jäsenvaltiot. Tämän vuoksi hakijan perhesiteet ja esimerkiksi alaikäisyys vaikuttavat olennaisella tavalla vastuun määräytymiseen. Jos jäsenvaltiota ei kyseisten edellytysten mukaan voida pitää vastuussa hakemuksen käsittelystä, on käsittelyvastuu siinä jäsenvaltiossa, jossa turvapaikanhakija on oleskellut ennen hakemuksen jättämistä yhtäjaksoisesti yli 5 kuukautta (13 artikla 2 kohta). Mikäli turvapaikanhakijalle taas on jo myönnetty oleskelulupa tai viisumi jossakin jäsenvaltiossa, on luvan tai viisumin myöntänyt jäsenvaltio vastuussa hakemuksen käsittelystä (12 artikla).

---

<sup>222</sup> Dublin III asetuksen johdanto osan 4–5 perustelukappaleet.

<sup>223</sup> Hruschka, 2014.

<sup>224</sup> Raitio 2011, s. 114.

<sup>225</sup> Fullerton, 2016.

<sup>226</sup> Pöntinen 2015, s. 554 – 555.

<sup>227</sup> ks. tarkemmin esim. Langford 2013.

Asetuksen III luvun 3 artiklan 2 kohdassa kuitenkin todetaan, että jos hakemuksen käsittelyvastuuta ei voida määrittää asetuksessa säädetyllä tavalla, on hakemuksen ensimmäisenä vastaanottanut valtio vastuussa sen käsittelystä. Kyseisessä säännöksessä todetaan myös, että: ”Jos hakija on mahdotonta siirtää jäsenvaltioon, joka on alun perin nimetty hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaksi jäsen valtioksi, koska on perusteltuja syitä katsoa, että kyseisessä jäsenvaltiossa on turvapaikkamenettelyssä ja hakijoiden vastaanotto-olosuhteissa systeemisiä puutteita, jotka saattavat johtaa Euroopan unionin perusoikeuskirjan 4 artiklassa tarkoitettuun epäinhimilliseen tai halventavaan kohteluun, määrittämisestä vastaavan jäsenvaltion on jatkettava III luvussa vahvistettujen perusteiden tarkastelua sen määrittämiseksi, voidaanko jokin toinen jäsenvaltio nimetä hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaksi jäsenvaltioksi.” Tämän lisäksi säännöksessä todetaan, että vastuun määrittämistä hoitavasta jäsenvaltiosta tulee hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva valtio, jos siirtoa ei asetuksen mukaisella tavalla voida tehdä mihinkään muuhun jäsenvaltioon. Näin on pyritty varmistamaan se, että turvapaikanhakija saa turvapaikkahakemuksensa asianmukaiseen käsittelyyn EU:n alueella<sup>228</sup>.

Asetuksen 5 artiklan mukaan käsittelyvastuuta määrittävän valtion on suoritettava hakijalle henkilökohtainen puhuttelu käsittelyvastuun määrittämisen selvittämisen helpottamiseksi ja hakijan tiedonsaantioikeuden edistämiseksi. Puhuttelussa pyritään selvittämään kaikki hakijaan liittyvät tiedot, joilla voi olla merkitystä vastuunmäärittämisen kannalta. Hakijan tulee muun muassa antaa viranomaisille tiedot muissa jäsenmaissa oleskelevista perheenjäsenistään ja hallussaan olevista vastuun määrittämiseen mahdollisesti vaikuttavista asiakirjoista. Puhuttelu tehdään hakijan ymmärtämällä kielellä ja hänellä on oikeus käyttää sen yhteydessä tulkin apua.<sup>229</sup>

Dublin-asetuksen mukaisen menettelyn toteuttamisen kannalta merkittävässä osassa on Eurodac-asetuksen mukainen tietojärjestelmä, johon tallennetaan turvapaikanhakijoiden ja unionin ulkorajan laittomasti ylittäneiden henkilöiden sormenjäljet. Jäsenvaltiot voivat järjestelmään tallennettuja sormenjälkiä vertaamalla tarkistaa, onko turvapaikanhakija hakenut turvapaikkaa toisessa jäsenvaltiossa tai ylittänyt ulkorajan laittomasti. Sormenjäljet säilyvät rekisterissä 10 vuotta tai kunnes henkilölle myönnetään oleskelulupa tai jäsenvaltion kansalaisuus tai hän poistuu EU:n alueelta<sup>230</sup>. Eurodac – järjestelmä on siis keskeinen väline turvapaikkahakemuksesta vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisessä.

---

<sup>228</sup> Hruschka, 2014.

<sup>229</sup> EU:n Dublin-menettelyä koskeva tiedote 2014.

<sup>230</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=URISERV%3A133081>, luettu 21.2.2017.

Jos katsotaan, että Suomessa jätetyn turvapaikkahakemuksen käsittelystä on Dublin-asetuksen nojalla vastuussa jokin muu jäsenvaltio, ei hakemusta oteta aineelliseen käsittelyyn Suomessa, vaan hakija käännytetään käsittelyvastuussa olevaan valtioon. Tämä valtio on asetuksen 18 artiklan mukaan velvollinen ottamaan hakijan vastaan ja käsittelemään hänen Suomessa jättämänsä turvapaikkahakemuksen. Käännytyistä edeltävät kuitenkin Dublin-asetuksen VI luvun II jaksossa määritellyt vastaanottopyyntömenettelyt. Asetuksen 27 artiklassa taataan turvapaikanhakijalle oikeus hakea muutosta asetuksen nojalla tehtyyn käännytyspäätökseen. Kyseinen artikla velvoittaa vastuun määrittämisestä vastaavaa valtiota lykkäämään henkilön siirtoa toiseen jäsenvaltioon, kunnes tuomioistuin on tutkinut henkilön valituksen. Lisäksi valtion on artiklan mukaan turvattava hakijalla Dublin-menettelyssä tehokkaat oikeussuojakeinot sekä tarvittaessa oikeus oikeusavustajaan ja kielelliseen apuun.

## **5.2 Vastavuoroisen tunnustamisen periaate Dublin-menettelyn perustana**

Dublin-järjestelmä perustuu jäsenvaltioiden keskinäiseen luottamukseen perustuvan vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen (*mutual trust*) varaan<sup>231</sup>. Tähän periaatteeseen liittyy kiinteästi jäsenvaltioiden välillä vallitseva turvallisuusolettama, millä tarkoitetaan sitä, että EU:n jäsenvaltioiden oletetaan automaattisesti olevan turvapaikanhakijoille turvallisia valtioita. Turvallisuusolettama perustuu siihen, että kaikki jäsenvaltiot noudattavat Geneven pakolaissopimuksen mukaista palautuskiellon periaatetta sekä muita kansainvälisestä oikeudesta, unionin oikeudesta ja kansallisesta oikeudesta johtuvia velvoitteita<sup>232</sup>. Nämä velvoitteet luovat järjestelmään kuuluville valtioille niin sanotut minimistandardit, joiden täyttämisen varaan koko yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä rakentuu. Kaikkien valtioiden tulee täyttää vähintään velvoitteiden turvaama minimitaso, mutta ne voivat kansallisesti turvata oikeudet myös laajemmin<sup>233</sup>. Minimistandardeihin pohjaavan turvallisuusolettaman vuoksi kaikkien jäsenvaltioiden on katsottu riittävällä tavalla kunnioittavan turvapaikanhakijoiden oikeuksia, minkä vuoksi heidät voidaan turvallisuusolettamaa noudattaen käännyttää mihin tahansa EU-valtioon.

---

<sup>231</sup> Brouwer 2013 s.138.

<sup>232</sup> Dublin III -asetuksen johdanto-osan 3 perustelukappale.

<sup>233</sup> Fullerton, 2016.

Jos keskinäinen luottamus perustuu vain olettamukseen siitä, että toinen jäsenvaltio täyttää kansainvälisoikeudelliset velvoitteensa, voidaan puhua niin sanotusta muodollisesta luottamuksesta<sup>234</sup>. Muodollista luottamusta sovellettaessa jäsenvaltioiden ei siis esimerkiksi käännytystilanteiden yhteydessä tarvitse tosiasiallisesti varmistua siitä, että vastaanottava jäsenvaltio käytännössä täyttää kansainvälisoikeudelliset velvoitteensa turvapaikanhakijaa kohtaan. Käännytyksen perusteeksi riittää näin ollen tieto siitä, että vastaanottava valtio on ratifioinut tietyt sopimukset osaksi oikeusjärjestystään. Muodollisen luottamuksen periaatteen täyttymisen katsottiin pitkään olevan riittävä peruste turvapaikanhakijoiden Dublin-käännytyksille<sup>235</sup>.

Muodollisen luottamuksen soveltaminen Dublin-asetuksen nojalla tehtyjen käännytysten osalta sai kuitenkin osakseen kritiikkiä siitä, ettei se välttämättä käytännössä takaa turvapaikanhakijoiden oikeuksien tosiasiallista toteutumista vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Kritiikki johtui erityisesti huomattavista eroista jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmien ja vastaanotto-olosuhteiden välillä. Vuonna 2011 sekä EIT että EUT totesivatkin tuomioistuinkäytännössään, ettei muodollinen luottamus pelkästään riitä takaamaan ihmisoikeuksien toteutumista riittävällä tavalla. Tuomioistuimet katsoivat, että turvapaikanhakijalla on oikeus saada vastaanottavan valtion tosiasiallinen ihmisoikeustilanne tutkituksi ennen käännytystään.<sup>236</sup> Näin ollen valtioiden on ennen käännytystä selvitettävä, pystyykö vastaanottava valtio käytännössä turvaamaan käännyttävien turvapaikanhakijoiden ihmisoikeudet velvoitteidensa mukaisesti.

Käänteentekevät ratkaisut tältä osin olivat EIT:n *M.S.S v. Belgia ja Kreikka* sekä EUT:n *N.S-tuomio (C-411/10 N.S)*. Niissä molemmissa oli kyse turvapaikanhakijoista, jotka olivat saapuneet EU:n alueelle Kreikan kautta. He eivät kuitenkaan olleet jättäneet turvapaikkahakemuksiinsa Kreikassa, vaan jatkaneet matkaansa muihin EU-maihin. Kreikka oli Dublin-asetuksen mukaan kuitenkin ensimmäisenä saapumisvaltiona vastuussa turvapaikkahakemusten käsittelystä, minkä vuoksi hakijat tuli palauttaa sinne. Hakijat vetosivat tuomioistuimissa siihen, että heidän siirtonsa Kreikkaan rikkoisivat EIS:n ja Euroopan perusoikeuskirjan säännöksiä turvapaikanhakijoiden Kreikassa kokeman huonon kohtelun vuoksi. Tämän perusteella he vaativat valtioita soveltamaan tapauksissaan Dublin-asetuksen suvereniteettilauseketta.

*M.S.S*-tapaus oli ensimmäinen, jossa EIT totesi käännytyksen toiseen jäsenvaltioon rikkovan EIS:n säännöksiä. Samalla se katsoi yhteneväiseen ihmisoikeuksien suojan tasoon perustuvan

---

<sup>234</sup> Pöntinen 2015, s. 557.

<sup>235</sup> ks. esim. EIT:n tapaukset *T.I v. UK* ja *K.R.S v. UK*.

<sup>236</sup> Pöntinen 2015, s. 557.

muodollisen luottamuksen olevan riittämätön peruste turvapaikanhakijan siirtämiseksi toiseen jäsenvaltioon<sup>237</sup>. Tuomioistuin katsoi tapauksessa, että Belgia oli rikkonut palautuskiellon periaatetta sekä suorasti että epäsuorasti. Suorasti, koska Kreikkaan käännytetty hakija oli joutunut vastaanottavassa valtiossa epäinhimillisen ja halventavan kohtelun kohteeksi. Epäsuora rikkomus johtui puolestaan siitä, että Kreikan turvapaikkajärjestelmän puutteiden vuoksi hakijaan kohdistui uhka tulla käännytetyksi Kreikasta kotimaahansa Afganistaniin, jossa hänen henkensä olisi ollut uhattuna<sup>238</sup>. Tuomioistuin totesikin, että käännyttämällä hakijan Kreikkaan Belgia oli tietoisesti altistanut hänet epäinhimilliselle ja halventavalle kohtelulle<sup>239</sup>.

Tuomioistuin on lisäksi katsonut, että sellaisissa tapauksissa, joissa käännyttävä valtio tiesi tai sen olisi pitänyt tietää vastaanottavan valtion turvapaikkajärjestelmän systemaattisista puutteista, ei todistustaakkaa voida asettaa pelkästään hakijalle. Käännyttävä valtio ei siis voi perustella käännytyspäätöstään sillä, ettei hakija ole riittävällä tavalla tuonut esiin pelkoaan joutua oikeudenloukkausten kohteeksi käännetyksen seurauksena.<sup>240</sup> Tuomiossa korostetaan siis tältäkin osin valtion oma-aloitteisuutta ja vastuuta vastaanottavan valtion olosuhteiden selvittämisessä. Myöskään pelkät diplomaattiset takeet siitä, että vastaanottava valtio täyttää velvoitteensa turvapaikanhakijoita kohtaan ei tuomioistuimen mukaan välttämättä riitä keskinäisen luottamuksen tosiasiallisen syntymisen ja vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisen perusteeksi. *M.S.S*-tuomion yhteydessä tuomioistuin totesi, että Kreikan Belgialle antamat diplomaattiset takeet olivat riittämättömät niiden stereotyyppisen luonteen vuoksi, eikä takeissa varmistettu riittävällä tavalla kyseisen hakijan oikeuksien toteutumista yksilötasolla<sup>241</sup>.

EUT:n *N.S*-tuomiota voidaan pitää vastineena *M.S.S*-tuomiolle. EUT kumosi tapauksen yhteydessä muodollisen luottamuksen absoluuttisen soveltamisen sen vuoksi, että Dublin-järjestelmää tulkittaessa ja sovellettaessa on noudatettava täysimääräisesti perus- ja ihmisoikeuksia<sup>242</sup>. Se kuitenkin totesi Dublin-järjestelmän ja koko yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän taustalla vaikuttavana perusoletuksena olevan, että jäsenvaltiot noudattavat perusoikeus-

---

<sup>237</sup> *Pöntinen* 2015, s. 558.

<sup>238</sup> *Brouwer* 2013 s. 141.

<sup>239</sup> *M.S.S v. Belgium and Greece*, kohdat 366 – 367.

<sup>240</sup> *M.S.S v. Belgium and Greece*, kohdat 346, 352 & 358.

<sup>241</sup> *M.S.S v. Belgium and Greece*, kohta 354.

<sup>242</sup> *C-411/10 N.S.*, kohdat 15, 76, 77, 99, 103 & 104.

kirjan, Geneven pakolaissopimuksen ja EIS:n asettamia velvoitteitaan turvapaikanhakijoita kohtaan<sup>243</sup>. Turvallisuusolettamasta huolimatta EUT kuitenkin katsoi, että joillakin jäsenvaltioilla voi olla turvapaikanhakijoiden oikeuksia vaarantavia, turvapaikkamenettelyjen toteuttamiseen liittyviä ongelmia<sup>244</sup>. Lisäksi se viittasi EIT:n *M.S.S*-tuomioon todeten, ettei turvapaikanhakijoita tule käännyttää sellaisiin valtioihin, joiden turvapaikkajärjestelmien systemaattiset puutteet voivat altistaa hakijat perusoikeuskirjan 4 artiklan loukkauksille<sup>245</sup>. Tuomioistuimien kuitenkin huomautti, ettei mikä tahansa perusoikeusloukkaus tai vähäinen direktiivien rikkominen voi olla esteenä Dublin-asetuksen noudattamiselle<sup>246</sup>. Ihmisoikeusloukkausten kohteeksi joutumisen uhan tulee siis toisin sanoen olla luonteeltaan merkittävä, jotta se estäisi Dublin-asetuksen mukaisen palautuksen.

Nämä tuomiot ovat vaikuttaneet merkittäväällä tavalla Dublin-järjestelmän uudistamiseen paremmin turvapaikanhakijoiden ihmisoikeuksia ja oikeusturvaa edistävään suuntaan<sup>247</sup>. Esimerkiksi *N.S*-tapauksen keskeisin sisältö on sisällytetty uudelleen laaditun Dublin III-asetuksen 3 artiklaan<sup>248</sup>. Sen mukaan vastuunmäärittämistä hoitavan valtion on jatkettava vastuunmäärittäystä, jos siirtoa ei perusoikeuskirjan 4 artiklan loukkauksen uhan vuoksi voida tehdä siihen jäsenvaltioon, joka asetuksen mukaan olisi vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä. Jos hakemuksen käsittelyvastuuta ei voida siirtää mihinkään III luvussa vahvistettujen perusteiden mukaisesti nimettyyn jäsenvaltioon tai ensimmäiseen jäsenvaltioon, jossa hakemus on jätetty, tulee vastuun määrittämistä hoitavan valtion käsitellä hakemus itse. Asetuksessa siis nykyisin nimenomaisesti kielletään turvapaikanhakijoiden palautus sellaiseen jäsenvaltioon, jossa hän voi joutua turvapaikkajärjestelmän systeemisten puutteiden vuoksi epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kohteeksi.

Ongelmalliseksi on kehitysaskelista huolimatta nähty kuitenkin se, ettei ”systemisiä puutteita” ole tuomioistuimien ratkaisukäytännössä tai asetuksessa määritelty tarkemmin, mikä lisää asetuksen käytännön tulkinnan epävarmuutta<sup>249</sup>. Minimistandardeihin pohjautuvan lähestymistavan vuoksi turvapaikkajärjestelmissä on EU:n sisällä huomattavia eroja. Osa jäsenvaltioista

---

<sup>243</sup> *C-411/10 N.S.*, kohdat 78 – 80.

<sup>244</sup> *C-411/10 N.S.*, kohta 81.

<sup>245</sup> *C-411/10 N.S.*, kohdat 87, 88 & 94.

<sup>246</sup> *C-411/10 N.S.*, kohdat 82 & 84.

<sup>247</sup> *Hruschka*, 2014.

<sup>248</sup> *Pöntinen* 2015, s. 559.

<sup>249</sup> *Pöntinen* 2015, s. 561.

täyttää hädin tuskin minimivaatimuksensa turvapaikkaprosessin ja vastaanotto-olosuhteiden osalta, kun taas osassa jäsenvaltioissa turvapaikanhakijoiden asema on huomattavasti parempi.<sup>250</sup> Juuri tästä syystä ilman ”systemaattisten puutteiden” täsmällistä määrittelyä on vaikea arvioida niiden vaikutusta käytännön käännytystilanteessa. Euroopan pakolaisneuvosto (ECRE) onkin todennut, että ihmisoikeusloukkausten riski pitäisi Dublin-käännytysten yhteydessä aina arvioida tapauskohtaisesti riippumatta siitä, johtuvatko ne systeemisistä puutteista<sup>251</sup>.

Uudistettua Dublin III-asetusta on kritisoitu myös siitä, ettei uudistuksessa ole arvioitu uudelleen niitä keskeisiä periaatteita, joiden varaan koko järjestelmä rakentuu. Järjestelmään ja sen toimintaan liittyvät perustavanlaatuiset ongelmat, jotka johtuvat esimerkiksi ensimmäisen rajanylitysvaltion käsittelyvastuusta ja unionin valtioiden turvapaikkajärjestelmien välisistä eroista, ovat säilyneet myös uudistetussa Dublin-järjestelmässä.<sup>252</sup> Jäsenvaltioilla on siis edelleen lähtökohtaisesti vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen nojaten velvollisuus käännyttää turvapaikanhakijat Dublin-asetuksen mukaan heidän hakemuksensa käsittelystä vastuussa olevaan jäsenvaltioon, mikä kasaa painetta jo ennestään kuormittuneille ja puutteellisille EU:n reunavaltioiden turvapaikkajärjestelmille. Lisäksi se altistaa turvapaikanhakijat ihmisoikeusloukkauksille, mikäli vastuun määrittämisestä vastuussa olevat jäsenvaltiot eivät kykene asianmukaisella tavalla arvioimaan ihmisoikeusloukkauksen kohteeksi joutumisen riskiä vastaanottavassa valtiossa.

### **5.3 Vastavuoroisen tunnustamisen periaatteesta poikkeaminen**

Vaikka vastavuoroisen tunnustamisen periaate onkin koko Dublin-järjestelmän perusta, on jäsenvaltioille jätetty harkintavalta jättää soveltamatta sitä ja käsitellä järjestelmän piirissä olevan henkilön turvapaikkahakemus itse. Tämä on mahdollistettu Dublin III-asetuksen 17 artiklaan kirjattujen harkintavaltalausekkeiden avulla. Näitä harkintavaltalausekkeitä on kaksi: suvereniteettilauseke (17 (1) artikla) ja humanitaarinen lauseke (17 (2) artikla). Humanitaarinen lauseke antaa valtiolle mahdollisuuden ottaa turvapaikkahakemuksen käsittelyn vastuulleen ”erityisesti perhesyihin tai kulttuurisiin näkökohtiin perustuvista humanitaarisista syistä”. Suvereniteetti-

---

<sup>250</sup> Fullerton 2016.

<sup>251</sup> ECRE Comments on Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013, establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast), s. 20.

<sup>252</sup> Pöntinen 2015, s. 562.



lausekkeen nojalla valtio voi puolestaan päättää ottaa käsiteltäväksi sellaisen henkilön turvapaikkahakemuksen, jonka käsittelystä jokin muu jäsenvaltion olisi asetuksen nojalla tosiasiallisesti vastuussa. Toisin kuin humanitaarinen lauseke suvereniteettilauseke ei vaadi tiettyjä perusteita tullaan sovellettavaksi, vaan sen soveltaminen on täysin valtion omassa harkinnassa. Tämän tutkimuksen keskiössä on nimenomaan suvereniteettilauseke, jonka soveltamista muun muassa EUT:n *N.S-tuomio* nimenomaisesti koski.

Suvereniteettilauseke perustuu siis lähtökohtaisesti vapaaehtoisuuteen ja valtion omaan harkintavaltaan<sup>253</sup>. Edellä käsiteltyjen tuomioistuinratkaisujen myötä on kuitenkin perusteltua pohtia sitä, voidaanko sen soveltamista pitää joissain tilanteissa jopa pakollisena<sup>254</sup>. Dublin III-asetusta edeltäneessä Dublin II-asetuksessa ei ollut minkäänlaista velvoitetta suvereniteettilausekkeen soveltamiseen, mutta sen uudelleenlaatimisen myötä tällaisen velvoitteen voidaan katsoa sisältyvän nykymuotoisen asetuksen 3 artiklaan<sup>255</sup>. Se kieltää jäsenvaltioita palauttamasta turvapaikanhakijoita valtioihin, joiden turvapaikkajärjestelmien systemaattisten puutteiden vuoksi he voisivat joutua perusoikeuskirjan 4 artiklan loukkauksen kohteiksi. Tällaisissa tilanteissa vastuun määrittämisestä vastuussa olevan valtion on selvitettävä, voidaanko hakija siirtää asetuksen perusteella johonkin toiseen jäsenvaltioon. Mikäli minkään toisen jäsenvaltion ei voida katsoa olevan vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä, velvoittaa asetus vastuun määrittävän valtion ottamaan hakemuksen vastuulleen. Kyseinen säännös on suoraa seurausta Dublin II-asetuksen soveltamista koskeneesta EIT:n ja EUT:n oikeuskäytännöstä.

Dublin III-asetukseen siis sisältyy velvoite soveltaa suvereniteettilauseketta sellaisissa tilanteissa, joissa käännytys toiseen jäsenvaltioon uhkaa perusoikeuskirjan 4 artiklan oikeuksien toteutumista, eikä käsittelyvastuuta voida asetuksen nojalla siirtää mihinkään kyseisiä oikeuksia paremmin turvaavaan valtioon. Suvereniteettilausekkeen soveltamisvelvollisuus liittyy näin ollen ensisijaisesti humanitaarisen luonteen omaaviin tilanteisiin, joissa on kyse esimerkiksi epäsuoran palautuskiellon rikkomisen riskistä. Tästä huolimatta suvereniteettilauseketta on sen valtioille antaman laajan harkintavallan vuoksi mahdollista soveltaa käytännössä minkä tahansa valtion katsoman syyn perusteella. Valtio voi haluta soveltaa suvereniteettilauseketta esimerkiksi yksinkertaisesti sen vuoksi, että katsoo sen säästävän valtion sisäisiä resursseja käytännössä enemmän verrattuna turvapaikanhakijan siirrosta aiheutuneisiin kustannuksiin. Lisäksi

---

<sup>253</sup> Walkila 2011, s. 355.

<sup>254</sup> Moreno-Lax 2012, s. 6.

<sup>255</sup> Pöntinen 2015, s. 561.

lauseke voi tulla yhtä hyvin sovellettavaksi muun muassa hakijan haavoittuvan aseman perusteella.<sup>256</sup>

Myös EIT on ratkaisukäytännössään vahvistanut, ettei velvollisuus olla käännättämättä turvapaikanhakijaa toiseen jäsenvaltioon johdu aina pelkästään humanitaarisista syistä tai vastaanotavan valtion turvapaikkajärjestelmän systeemisistä puutteista. Tapauksessa *Tarakhel v. Sveitsi* oli kyse afganistanilaisen perheen siirrosta Sveitsistä Italiaan. Perheeseen kuului kuusi alaikäistä lasta ja perhe vastusti siirtoaan sillä perusteella, etteivät Italian vastaanotto-olosuhteet vastanneet EIS:n 3 artiklan mukaisia vaatimuksia erityisesti perheen lasten osalta. Tuomioistuin viittasi ratkaisussaan laajalti *M.S.S*-tuomiossa tekemäänsä 3 artiklan laajaan tulkintaan. EIT otti ratkaisussaan huomioon Italian turvapaikkajärjestelmään liittyvistä ongelmista muun muassa majoituspaikkojen vähäisyyden sekä asutuskeskusten epähygieenisyyden, yksityisyyden puutteen ja niissä tapahtuneet väkivaltaisuudet. Lisäksi tuomioistuin otti huomioon sen, että perheenjäseniä erotettiin Italiassa systemaattisesti toisistaan.<sup>257</sup>

Kyseisen tapauksen yhteydessä tuomioistuin totesi, että turvapaikanhakijoiden kohtelu ja elinolosuhteet Italian majoituskeskuksissa rikkoivat lasten osalta EIS:n 3 artiklaa ja muodostivat näin ollen esteen Dublin-asetuksen mukaiselle siirrolle. Tuomioistuin kuitenkin katsoi, ettei Sveitsi ollut rikkonut EIS:n mukaisia velvoitteitaan käännättäessään hakijat Italiaan, koska se oli pyytänyt Italialta ennen siirtoa erityiset takeet siitä, että perhe pidetään siirron jälkeen yhdessä ja alaikäisten lasten erityistarpeet otetaan asianmukaisesti huomioon.<sup>258</sup> Tuomioistuimen kannan mukaan erityisiä tarpeita omaavien ryhmien jäsenten käännättäminen 3 artiklaa mahdollisesti loukkaaviin puutteellisiin oloihin on siis mahdollista, mikäli käännättävä valtio on etukäteen varmistanut, että heidän erityistarpeensa huomioidaan vastaanottavassa valtiossa asianmukaisella tavalla. Vastuu on siis tältä osin asetettu käsittelyvastuun määrittämisestä vastuussa olevalle jäsenvaltiolle.

EIT on kuitenkin katsonut, että EIS:n 3 artiklan loukkausta tulee myös Dublin-käännäytysten yhteydessä arvioida tapauskohtaisesti. Näin ollen esimerkiksi ne vastaanotto-olosuhteiden puutteet, joiden katsottiin *Tarakhel*-tuomion yhteydessä muodostavan esteen käännättämiselle, eivät kaikissa tapauksissa muodosta automaattisesti tällaista estettä. Esimerkiksi tapauksessa *A.M.E v. Alankomaat* tuomioistuin katsoi, että hakija voitiin käännättää Italiaan ilman, että vastaavat

---

<sup>256</sup> Walkila 2011, s. 355.

<sup>257</sup> *Tarakhel v. Swizerland* 2014, kohta 155.

<sup>258</sup> *Tarakhel v. Swizerland* 2014, 120 – 122.

olosuhteet muodostivat sille estettä. Tuomioistuimen kanta johtui siitä, että kyseisessä tapauksessa hakija oli nuori mies, jonka ei voitu katsoa olevan erityistarpeita vaativan haavoittuvan ryhmän jäsen. Näin ollen Italian vastaanotto-olosuhteet eivät hänen kohdallaan rikkoneet EIS:n 3 artiklaa<sup>259</sup>. Tuomioistuin antaa siis myös toisen jäsenvaltion vastaanotto-olosuhteita Dublin-käännytysten yhteydessä arvioidessaan huomattavan painoarvon henkilön haavoittuvalle asemalle, mikä on merkittävää erityisesti ihmiskaupan uhrin käännystilanteissa.

Suomen osalta suvereniteettilausekkeen soveltamisen arviointiin voitaisiin liittää myös perustuslaissakin turvattu perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite sekä perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan periaate. Näiden periaatteiden mukaan tuomioistuinten ja viranomaisien on lakia käytäntöön soveltaessaan turvattava ihmisoikeusvelvoitteiden toteutuminen ja valittava mahdollisista tulkintavaihtoehdoista parhaiten näiden velvoitteiden kanssa sopuisuudessa oleva vaihtoehto. Jos Dublin-asetuksen mukaista käännystilannetta arvioidaan näiden periaatteiden valossa, voi suvereniteettilausekkeen soveltaminen ainakin joissain tilanteissa olla perusteltua. Jos kyseessä olisi esimerkiksi hyvin haavoittuvassa asemassa olevan henkilön käännys Suomesta sellaiseen maahan, jossa edellytykset hänen erityistilansa huomioimiseen olisivat olennaisesti huonommat, turvaisi hänen hakemuksensa käsittely Suomessa paremmin kyseisen henkilön ihmisoikeuksien toteutumisen. Näin ollen suvereniteettilauseke voisi tämän perusteella tulla sovellettavaksi, vaikkei vastaanottavan maan turvapaikkajärjestelmässä olisikaan havaittu ihmisoikeuksien toteutumista uhkaavia systemaattisia puutteita.

Kuten aiemmin on mainittu, asetuksen 3 artiklan mukaisen velvoitteen toteutumisen kannalta on ongelmallista se, ettei sen soveltamiselle ole määritelty tarkkoja kriteerejä. Näin ollen valtioiden on arvioitava itse tapauskohtaisesti, milloin hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion järjestelmän systemaattiset puutteet ovat niin vakavia, että 3 artiklan mukaiset velvoitteet tulevat sovellettaviksi. Tämän lisäksi 3 artiklan velvoitteiden käytännön toteutumisen kannalta ongelmallisena on nähty myös se, että valtioilta voi pakolaiskriisin keskellä puuttua poliittinen tahtotila arvioida toisten jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmien ja vastaanotto-olosuhteiden puutteita tarpeeksi objektiivisesti.<sup>260</sup>

Turvapaikanhakijat kuormittavat merkittävästi valtioiden taloudellisia resursseja, minkä vuoksi Dublin-järjestelmästä voi muodostua väylä, jonka kautta tämä kuormitus voidaan helposti siirtää

---

<sup>259</sup> *A.M.E v. the Netherlands* 2015, kohdat 28 – 29 & 34 – 37.

<sup>260</sup> *Fullerton* 2016.

muiden jäsenvaltioiden vastuulle. Valtiot voivat siis pitää poliittisen paineen vuoksi käsittelyvastuun välttämistä turvapaikanhakijoiden oikeuksien turvaamista tärkeämpänä päämääränä. Onkin esitetty, että EU:n alueella tällä hetkellä vallitsevan poliittisen tilanteen vuoksi on epärealistista olettaa, että valtiot arvioisivat Dublin-asetuksen 3 artiklan mukaisia velvoitteitaan riittävän täsmällisesti ja objektiivisesti.<sup>261</sup> Näin ollen raja suvereniteettilausekkeen soveltamiselle voikin nousta hyvin korkealle ja rajoittua käytännössä luonteeltaan hyvin ilmeisiin ja äärimmäisiin tapauksiin. On kuitenkin huomionarvoista, että esimerkiksi EIT on velvoittanut jäsenvaltioita noudattamaan ihmisoikeusvelvoitteitaan riippumatta taloudellisesta ja poliittisesta tilanteestaan<sup>262</sup>.

#### **5.4 Ihmiskaupan uhriksi joutuminen suvereniteettilausekkeen soveltamisen perusteena**

Valtioiden on siis mahdollista ottaa käsiteltäväkseen suvereniteettilausekkeen nojalla myös sellaisia alueellaan jätettyjä turvapaikkahakemuksia, joiden käsittelyvastuu asetuksen mukaan kuuluisi toiselle jäsenvaltiolle. Joissain tilanteissa valtioilla voidaan katsoa olevan myös velvollisuus soveltaa suvereniteettilausekettä, jos Dublin-siirto vastaanottavassa valtiossa vallitsevien olosuhteiden vuoksi altistaisi hakijan epäinhimilliselle tai halventavalle kohtelulle. Tämän tutkimuksen näkökulmasta on olennaista pohtia, millaisia perusteita ihmiskaupan uhrin asema muodostaa suvereniteettilausekkeen soveltamiselle.

Ensinnäkin ihmiskaupan uhreja voidaan yleisesti ottaen pitää erityisen suojan tarpeessa olevana haavoittuvana ihmisryhmänä kokemansa hyväksikäytön vuoksi. Kuten aiemmin on käynyt ilmi, antaa EIT ratkaisukäytännössään huomattavan suuren painoarvon käännytyksen kohteena olevan henkilön yksilölliselle haavoittuvuudelle suhteessa vastaanottavassa valtiossa vallitseviin olosuhteisiin. Dublin-siirron keskeyttäminen suvereniteettilausekkeeseen perusteella henkilön haavoittuvan asemaan vedoten, on tutkimustiedon perusteella myös todettu turvaavan tehokkaasti uhrin oikeuksien toteutumista ja edistävän näin ollen uhrikeskeistä ja ihmisoikeuslähtöistä toimintatapaa. Se on siis nähty uhrin ja hänen oikeuksiensa näkökulmasta huomattavasti paremmaksi vaihtoehdoksi kuin siirron keskeyttäminen esimerkiksi yksinomaan rikoksen tutkintaan liittyvistä syistä.<sup>263</sup>

---

<sup>261</sup> Fullerton 2016.

<sup>262</sup>ks. esim. *Hirsi Jamaa and Others v Italy*, kohta 122.

<sup>263</sup> EMN 2014, s. 28.

Merkittävimmät perusteet soveltaa suvereniteettilauseketta Suomesta kansainvälistä suojelua hakeviin ihmiskaupan uhreihin liittyvät siihen, että hakemuksen aineellinen käsittely Suomessa pienentäisi olennaisella tavalla Dublin-siirron seurauksena uhrille syntyvää epäinhimillisen ja halventavan kohtelun uhkaa ja edistäisi samalla ihmiskaupan vastaisen toiminnan ihmisoikeuslähtöisyyttä. Samalla Suomi valtiona voisi myös itse varmistua siitä, että se noudattaa positiivisia velvoitteitaan ja turvaa alueellaan oleskelevien ihmiskaupan uhrien oikeudet huolellisuusvelvoitteensa mukaisesti parhaalla mahdollisella tavalla.

Epäinhimillisen ja halventavan kohtelun riskit ihmiskaupan uhrien Dublin-palautusten yhteydessä liittyvät pääosin uudelleen uhriutumisen uhkaan sekä vastaanottavissa valtioissa vallitsevien vastaanotto-olosuhteiden ja auttamistoimien puutteisiin, jotka altistavat uhrin eritasoisille oikeudenloukkauksille. Suomella on muiden ihmiskaupan vastaisiin sopimuksiin sitoutuneiden valtioiden tavoin velvollisuus ehkäistä ihmiskauppaa ja suojella sen alueella oleskelevia uhreja uudelleen uhriutumiselta. Lisäksi EIT on ratkaisukäytännössään vahvistanut, ettei ihmiskaupan uhreja saa jättää tai palauttaa olosuhteisiin, jotka rikkovat EIS:n 4 artiklaa<sup>264</sup>.

Tutkimustieto osoittaa, että ihmiskaupan uhrien vastentahtoiset käännytykset altistavat heidät korostuneesti uudelleen uhriutumisen uhalle. Tilanteen on havaittu olevan tämä erityisesti silloin, kun uhreille ei ole tarjottu heidän tarvitsemiaan auttamistoimia ja suojelua hyväksikäyttäjää vastaan. Lisäksi sen, ettei uhrin edellytyksiä elää itsenäisesti ole asianmukaisesti varmistettu ennen auttamistoimien lopettamista, on havaittu lisäävän henkilön riskiä joutua uudelleen ihmiskaupan uhriksi.<sup>265</sup> Pakolaisneuvonta ry:n raportin mukaan erityisesti Suomesta Italiaan palautetuilla henkilöillä on suuri riski joutua ihmiskaupan uhreiksi käännytyksen seurauksena<sup>266</sup>. Huomionarvoista tässä kohtaa on se, että suuri osa Suomesta turvapaikkaa hakevista ihmiskaupan uhreista on saapunut Suomeen juuri Italian kautta ja joutunut siellä ihmiskaupan uhriksi ennen Suomeen tuloaan.

Lisäksi vastaanottavassa jäsenvaltiossa vallitsevat vastaanotto-olosuhteiden ja turvapaikkajärjestelmän puutteet voivat muiden turvapaikanhakijoiden tavoin muodostaa myös ihmiskaupan uhrin kohdalla velvoitteen soveltaa suvereniteettilauseketta. Haavoittuvana erityisryhmänä velvoitteen soveltamiskynnyksen tulisi olla ihmiskaupan uhrien kohdalla myös matalammalla kuin

---

<sup>264</sup> *Rantsev v. Cyprus and Russia*, kohta 271.

<sup>265</sup> *IOM* 2010, s. 49 – 51.

<sup>266</sup> *Pakolaisneuvonta ry* 2015.

niin sanottujen tavallisten turvapaikanhakijoiden kohdalla, mutta kuten sanottu, velvoitteen syntymistä on aina arvioitava yksilöllisesti ja tapauskohtaisesti. Erityisesti Italian vastaanotto- ja auttamisjärjestelmät ovat saaneet osakseen kritiikkiä siitä, etteivät ne turvaa asianmukaisella tavalla ihmiskaupan uhrien oikeuksia ja jopa saattavat uhrin alttiiksi uudelle hyväksikäytölle<sup>267</sup>. Lisäksi on havaittu, että uhreille tarjottava apu voi olla vaarassa käännytyksen seurauksena katketa, vaikka Suomi olisikin ennen käännytystä ilmoittanut *Tarakhel*-tapauksen mukaisesti uhrin erityisestä avuntarpeesta ja pyrkinyt näin varmistamaan käännyttävän uhrin avunsaannin vastaanottavassa valtiossa<sup>268</sup>.

Koska Dublin-asetuksen 3 artiklan mukaista velvoitetta soveltaa suvereniteettilauseketta on aina arvioitava tapauskohtaisesti, ei ihmiskaupan uhriksi joutumisen voida aina ja kaikissa tapauksissa katsoa muodostavan kyseistä velvoitetta. Edellä mainitut seikat huomioon ottaen voidaan kuitenkin katsoa, että ihmiskaupan uhrien käännyttämistä vastuunmäärittämisasetuksen nojalla esimerkiksi Italiassa vallitseviin olosuhteisiin voidaan ihmiskauppaa koskevien kansainvälisten sopimusvelvoitteiden sekä tuomioistuinkäytännön näkökulmasta pitää vähintäänkin arveluttavana. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tekemän selvityksen mukaan Suomesta kuitenkin käännytetään ihmiskaupan uhreja Italiaan Dublin-asetuksen nojalla<sup>269</sup>.

Erityisen ristiriitaisena käännytys edellä mainittuihin oloihin näyttää ihmisoikeuslähtöisen ja uhrikeskeisen toimintatavan näkökulmasta, jonka Suomikin on vahvistanut ihmiskaupan vastaisen toimintansa peruseriaatteeksi. Edellä esitetyn perusteella on selvää, että käännytyksen kohdistuessa Italian kaltaisiin oloihin, turvaisi Suomi käännytyksen kohteena olevan uhrin oikeudet paremmin ottaessaan hänen hakemuksensa käsiteltäväkseen itse. Näin ollen myös ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan periaate tukisi tätä toimintatapaa. Todennäköisesti tilanne olisi tämä kuitenkin myös silloin, jos käännytys kohdistuisi täysimääräisesti velvoitteensa täyttävään jäsenvaltioon. Tämä johtuu siitä, että Suomessa tunnistetun uhrin auttamistoimet on joka tapauksessa täytynyt aloittaa jo Suomessa ennen mahdollista käännytystä. Näin ollen käännytys katkaisisi jo aloitetut auttamistoimet ja uhri joutuisi jälleen sopeutumaan uuteen tilanteeseen, mitä ei voida etenkin uhrikeskeisyyden näkökulmasta pitää perusteltuna.

---

<sup>267</sup> *Pakolaisrahasto* 2015, s. 21 – 23.

<sup>268</sup> Maahanmuuttoviraston 23.2.2017 antama lehdistötiedote.

<sup>269</sup>ks. tarkemmin: *Yhdenvertaisuusvaltuutettu* 2016.

Suvereniteettilausekkeen järjestelmällinen soveltaminen ihmiskaupan uhrien kohdalla olisi siis ihmisoikeuslähtöisen ja uhrikeskeisen toimintatavan näkökulmasta tarkasteltuna paras mahdollinen vaihtoehto. Myös mahdollisuudet soveltaa suvereniteettilauseketta joustavasti ihmiskaupan uhriin ovat Dublin-asetuksen puitteissa olemassa, vaikkei 3 artikla siihen velvoittaisikaan. Toisaalta asetus mahdollistaa myös helposti ihmiskaupan uhrien auttamiseen liittyvien velvoitteiden siirtämisen muiden jäsenvaltioiden vastuulle. Se, kuinka Suomi ihmiskauppatapauksissa käyttää mahdollisuuttaan ottaa uhrien hakemuksia aineelliseen käsittelyyn, kertoo siis hyvin paljon siitä, kuinka se suhtautuu positiivisten toimintavelvoitteidensa täyttämiseen ja ihmiskaupan uhrien oikeuksien turvaamiseen.

## 6. VALTION VELVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN IHMISKAUPAN UHRIN DUBLIN-MENETTELYN YHTEYDESSÄ

### 6.1 Ihmiskaupan uhrin Dublin-käännytyksiin liittyvät velvoitteet

Kuten aikaisemmin on mainittu, ei ihmiskaupan uhria saa käännättää maasta ennen kuin hänen tunnistamisprosessinsa on saatettu asianmukaisesti loppuun.<sup>270</sup> Tämä koskee yhtä lailla käännetyksiä uhrin lähtömaahan kuin kolmanteen maahan. Valtioilla on siis myös Dublin-menettelyn yhteydessä velvollisuus tunnistaa turvapaikanhakijoiden joukosta mahdolliset ihmiskaupan uhrin, jotta heille voitaisiin tarjota heidän oikeuksiensa mukainen apu. Mahdollisia uhreja ei siis saa Dublin-menettelynkään yhteydessä siirtää automaattisesti toiseen jäsenvaltioon siksi, että se on asetuksen nojalla vastuussa hakijan hakemuksen käsittelystä. Valtioiden on huolehdittava, että menettelyä hoitavilla viranomaisilla on riittävät resurssit ja edellytykset mahdollisten uhrien tunnistamiseen ja, että potentiaaliset uhrin ohjataan avun piiriin. Huomionarvoista on se, että viranomaisten on tunnistettava uhrin oma-aloitteisesti, eikä mahdollisen uhrin näin ollen tarvitse itse tuoda esiin uhriutumistaan<sup>271</sup>.

Se, että henkilö tunnistetaan ihmiskaupan uhriksi, ei kuitenkaan automaattisesti pelasta häntä vastuunmäärittämisasetuksen mukaiselta siirrota toiseen jäsenvaltioon. Kansallinen ihmiskaupparaportoiija on havainnut, että Suomesta käännetyksiä sekä mahdollisia ihmiskaupan uhreja että jo virallisesti uhreiksi tunnistettuja henkilöitä muihin jäsenvaltioihin Dublin-asetuksen perusteella<sup>272</sup>. Maahanmuuttovirasto perustelee käännetyksiä vahvasti vastavuoroisen tunnistamisen periaatteeseen nojaten. Se toteaa lehdistötiedotteessaan, että myös ihmiskaupan uhrien kohdalla Suomen tulee lähtökohtaisesti luottaa ihmisoikeuksia ja ihmiskauppaa koskeviin sopimuksiin sitoutuneeseen EU-valtioon. Lisäksi maahanmuuttovirasto vetoaa hallituksen esitykseen<sup>273</sup>, jonka mukaan EN:n ihmiskauppasopimus ei saa estää Dublin-asetuksen soveltamista. Maahanmuuttovirasto tekee kuitenkin poikkeuspäätöksiä yksittäisten hakemusten käsittelyyn ottamisesta Suomessa. Nämä poikkeuspäätökset perustuvat sen mukaan yksilölliseen harkintaan.<sup>274</sup> Kansallisen ihmiskaupparaportoiijan selvityksestä käy kuitenkin ilmi, että Maahanmuuttoviraston päätösten mukaan esimerkiksi ihmiskaupan uhriksi joutuminen vastaanottavassa valtiossa,

---

<sup>270</sup> ks. EN:n ihmiskauppasopimus 10 artikla.

<sup>271</sup> *Rantsev v. Cyprus and Russia*, kohta 287.

<sup>272</sup> *Yhdenvertaisuusvaltuutettu* 2016, s. 15 – 16.

<sup>273</sup> *HE 266/2014*, yksityiskohtaiset perustelut kohta 1.1.

<sup>274</sup> Maahanmuuttoviraston 18.8.2016 antama lehdistötiedote.



hakijan asema yksinhuoltajana tai heikko psyykkinen tila eivät ole sellaisia tekijöitä, joiden voitiin katsoa automaattisesti aiheuttavan hakijalle käännetyksen seurauksena epäinhimillisen tai halventavan kohtelun vaaran.<sup>275</sup> Näin ollen niitä ei ole katsottu myöskään syyksi soveltaa harkintavaltalausekkeitä<sup>276</sup>.

Ihmiskaupan uhrien Dublin-käännetyksiin pätevät samat edellytykset kuin muidenkin menettelyyn joutuneiden kohdalla. Näin ollen myös heidän käännetyksiensä yhteydessä tulee varmistaa, ettei vastaanottavan valtion turvapaikkajärjestelmässä ole sellaisia systeemisiä puutteita, jotka altistaisivat heidät epäinhimilliselle tai halventavalle kohtelulle. Lisäksi käännetyttävän valtion on ihmiskaupan uhrin kohdalla huolehdittava, että vastaanottava valtio täyttää asianmukaisella tavalla kaikki kansainvälis- ja Eurooppaoikeudelliset velvoitteensa ihmiskaupan uhreja kohtaan. Käännetyttävän valtion on siis varmistettava, että vastaanottava valtio kykenee tarjoamaan uhrille sopimusvelvoitteiden mukaisen avun riittävällä tavalla ja suojelemaan häntä uudelleen uhrituomiselta. Huomionarvoista on kuitenkin se, ettei pelkkä auttamistoimien olemassaolo kyseisessä valtiossa riitä käännetyksen perusteeksi, vaan käännetyttävän valtion on kyettävä varmistumaan, että uhri tosiasiallisesti ohjataan avun piiriin ja, että hän saa käytännössä oikeuksiensa mukaista apua<sup>277</sup>.

Ihmiskaupan uhrin kohdalla Dublin-asetuksen soveltamiskynnys on siis lähtökohtaisesti korkeampi kuin niin sanotuilla tavallisilla turvapaikanhakijoilla, jotka eivät kuulu mihinkään haavoittuvaan ihmisryhmään. Asianmukaiset vastaanotto-olosuhteet ja turvapaikkamenettely eivät siis ihmiskaupan uhrin kohdalla riitä käännetyttävän uhrin oikeuksien turvaamiseksi. Suomi onkin esimerkiksi ihmiskaupan vastaisessa tarkennetussa toimintasuunnitelmassaan sitoutunut piddättäytymään mahdollisten ihmiskaupan uhrien vastentahtoisista käännetyksistä muihin jäsenvaltioihin, jos kyseisissä valtioissa ei ole järjestetty asianmukaisia auttamistoimia ja, jos näiden auttamistoimien toimivuutta yksittäistapauksissa ei ole selvitetty<sup>278</sup>. Näin ollen Suomi on sitoutunut käännetystilanteissa myös selvittämään vastaanottavan valtion järjestämien auttamistoimien konkreettisen tilan ja niiden riittävyyden yksittäisen käännetyttävän ihmiskaupan uhrin kohdalla.

---

<sup>275</sup> *Yhdenvertaisuusvaltuutettu* 2016, s. 15 – 16.

<sup>276</sup> Maahanmuuttoviraston 18.8.2016 antama lehdistötiedote.

<sup>277</sup> *Gallagher* 2010, s. 201 – 202.

<sup>278</sup> Ihmiskaupan vastainen tarkennettu toimintasuunnitelma 2008, s. 6.

## 6.2 Uhrin tunnistaminen Dublin-prosessissa

Kuten aiemmin on todettu, ihmiskaupan uhrin tunnistaminen on hänen oikeuksiensa toteutumisen keskeisin edellytys. Uhrin tunnistaminen on myös ihmiskauppaa sääntelevien kansainvälis-oikeudellisten instrumenttien nojalla yksi valtion positiivisista toimintavelvoitteista ihmiskaupan uhreja kohtaan. Lisäksi YK:n ihmisoikeusvaltuutetun laatimien ihmiskaupan vastaista työtä koskevien suositusten mukaan valtioiden tulee noudattaa huolellisuusvelvoitetta uhrien tunnistamisessa<sup>279</sup>.

Ulkomaalaisen uhrin kohdalla tunnistamisen tärkeys korostuu vielä siltäkin osin, että ihmiskaupan uhrin statuksen saaminen voi vaikuttaa merkittäväällä tavalla hänen oikeuteensa oleskella vieraan valtion alueella. Esimerkiksi turvapaikkaa hakevan uhrin kohdalla ihmiskaupan uhriksi joutuminen voi itsessään muodostaa perusteen turvapaikan tai toissijaisen suojelun myöntämiselle. Lisäksi uhriksi tunnistaminen luo henkilölle oikeuden hakea nimenomaisesti ihmiskaupan uhreille tarkoitettua oleskelulupaa. Mikäli ihmiskaupan uhriksi joutuneen henkilön ei voida katsoa olevan oikeutettu kansainväliseen suojeluun, voi ihmiskaupan uhrin statukseen sidottu oleskelulupa olla uhrille ainoa mahdollisuus oleskella maassa laillisesti. Lisäksi ihmiskaupan uhreilla on haavoittuvan asemansa ja siitä johtuvien valtion positiivisten toimintavelvoitteiden vuoksi oikeus monilta osin laajempiin palveluihin kuin muilla turvapaikanhakijoilla. Näiden palveluiden saaminen kuitenkin edellyttää, että henkilö tunnistetaan ihmiskaupan uhriksi.

Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen myös Dublin-menettelyssä olevien turvapaikanhakijoiden joukosta on erittäin tärkeää, vaikka heidät tulisikin asetuksen nojalla siirtää toiseen jäsenvaltioon. Suomella on joka tapauksessa velvollisuus tarjota ihmiskaupan uhreille heille kuuluvat palvelut ja auttamistoimet niin kauan, kun uhrin oleskelevat sen alueella. Lisäksi Dublin-siirron toimeenpanevan valtion on varmistettava, että uhrilla on mahdollisuus saada apua myös vastaanottavassa valtiossa. Ihmiskaupan uhreilla on siis oikeus saada heille tarkoitettua apua riippumatta siitä, missä jäsenvaltiossa he oleskelevat. Uhrin tunnistamatta jääminen käännyttävässä jäsenvaltiossa voi kuitenkin helposti johtaa siihen, että uhri jää tunnistamatta myös vastaanottavassa valtiossa, eikä hän näin ollen saa lainkaan oikeuksiensa mukaista apua. Onkin havaittu, että Dublin-järjestelmä voi mahdollistaa ihmiskaupan uhrin siirtelyn jäsenvaltiosta toiseen ilman, että hänelle tarjottaisiin oikeuksiensa mukaista apua minkään jäsenvaltion toimesta<sup>280</sup>.

---

<sup>279</sup> *OHCHR*, Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking, guideline 2.

<sup>280</sup> *EMN* 2014, s. 28.

Euroopan muuttoliikeverkosto (myöhemmin EMN) on vuonna 2015 valmistuneessa raportissaan havainnut uhrien tunnistamisen olevan EU:n sisällä kansainvälisen suojelun prosessien yhteydessä monilta osin puutteellista. EMN havaitsi, että ihmiskaupan uhrien oli monessa tapauksessa mahdollista käydä läpi koko kansainvälisen suojelun prosessi ilman, että heitä olisi tunnistettu ihmiskaupan uhreiksi. Selvityksen yhteydessä tultiinkin siihen tulokseen, että uhrien tunnistamiseen tähtäävät järjestelmät ovat EU:n sisällä vielä monilta osin puutteellisia ja epäyhtenäisiä, mikä johtaa uhrien tunnistamatta jäämiseen unionin alueella.<sup>281</sup>

Uhrien tunnistamisen on havaittu olevan haastavaa erityisesti Dublin-menettelyn yhteydessä. Mahdollisen turvapaikkaa hakevan ihmiskaupan uhrin tunnistamisen kannalta merkittävimmiksi tilanteiksi on katsottu hakijan rekisteröinti ja henkilökohtaiset puhuttelut, joiden yhteydessä hakijan tulee toimittaa viranomaisille todisteita hakemuksensa perusteeksi. Lisäksi mahdollisia ihmiskaupan uhreja tunnistetaan huomattavan paljon vastaanottokeskuksien henkilöstön, esimerkiksi sosiaalityöntekijöiden, terveydenhoitohenkilökunnan tai ohjaajien, toimesta. Vastaanottokeskuksen henkilöstö onkin usein avainasemassa turvapaikkaa hakevien uhrien tunnistamisen kannalta, koska turvapaikanhakijat viettävät keskuksissa paljon aikaa turvapaikka-prosessinsa aikana, mikä mahdollistaa luottamuksellisten suhteiden syntymisen henkilöstön kanssa.<sup>282</sup>

Dublin-menettelyssä olevan uhrin tunnistamisen kannalta haasteelliseksi muodostuu kuitenkin se, että nämä tunnistamisen kannalta merkittävät tilanteet eivät heidän kohdallaan välttämättä mahdollista ihmiskauppaan viittaavien seikkojen havaitsemista riittävällä tavalla. Esimerkiksi Dublin-menettelyn yhteydessä pidettävä hakijan henkilökohtainen kuuleminen on huomattavasti suppeampi kuin tavallisen turvapaikkamenettelyn yhteydessä pidettävä turvapaikkapuhuttelu. Dublin-menettelyn yhteydessä tapahtuva kuuleminen tähtää nimittäin vain henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon selvittämiseen turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion selvittämiseksi<sup>283</sup>, kun taas turvapaikkapuhuttelussa selvitetään hakijan perusteet häneen kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan kohdistuneesta vainosta tai muista oikeudenloukkauksista ja niiden uhkista<sup>284</sup>.

---

<sup>281</sup> EMN 2014, s. 22 – 28.

<sup>282</sup> EMN 2014, s. 22 – 23.

<sup>283</sup> ks. ulkomaalaislaki 97.1 §.

<sup>284</sup> ks. ulkomaalaislaki 97.2 §.

Mikäli henkilö käännytetään henkilökohtaisen kuulemisen jälkeen vastuunmäärittämisasetuksen perusteella toiseen jäsenvaltioon, hän ei pääse turvapaikkapuhutteluun Suomessa. Dublin-menettely siis päättyy ennen kuin turvapaikka- ja oleskelulupaperusteita on alettu selvittää ja uhri saanut mahdollisuuden kertoa laajemmin kokemuksistaan. Näin ollen Dublin-prosessi päättyy ennen kuin mahdollisuus ihmiskaupan uhrin tunnistamiseen on kunnolla ehtinyt avautua<sup>285</sup>. Tämän lisäksi myös vastaanottokeskuksissa vietetty aika on Dublin-menettelyssä olevilla henkilöillä lyhyempi kuin niillä hakijoilla, joiden turvapaikkahakemukset käsitellään Suomessa. Näin ollen tunnistamista helpottavia luottamussuhteita vastaanottokeskuksen henkilöstön kanssa ei välttämättä ehdi muodostua yhtä helposti.

Uhrien tunnistamista hankaloittaa usein myös se, etteivät uhrit luota viranomaisiin, eivätkä tämän vuoksi uskalla kertoa näille kokemuksistaan. Tavallista on myös se, etteivät uhrit itse miellä itseään uhreiksi, eivätkä myöskään tiedä olevansa oikeutettuja erityiseen apuun uhriutumisensa perusteella.<sup>286</sup> Tämän vuoksi on mahdollista, etteivät he osaa tai halua tuoda Dublin-menettelyn yhteydessä pidettävän suppean kuulemisen aikana esiin tarpeeksi sellaista tietoa, jonka perusteella viranomaiset pystyisivät tunnistamaan heidät ihmiskaupan uhreiksi<sup>287</sup>. Lisäksi uhrit voivat olla hyvin traumatisoituneita, mikä vaikeuttaa tunnistamista entisestään. Traumatisoituneilla uhreilla on usein vaikeuksia muistaa, mitä heille on oikeasti tapahtunut, eivätkä he yleensä halua puhua traumaattisista kokemuksistaan.<sup>288</sup> Traumatisoitumisen aiheuttamat oireet ja niiden taso vaikuttavatkin merkittävästi siihen, missä vaiheessa ja kuinka tarkasti ja johdonmukaisesti uhrit pystyvät kertomaan kokemuksistaan<sup>289</sup>.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija onkin havainnut, että usein ihmiskaupan uhreiksi joutuneiden henkilöiden kertomukset syventyvät ja laajenevat ajan myötä. Näin ollen raportoiija onkin todennut Dublin-menettelyn päättyvän ihmiskaupan uhrin tunnistamisen kannalta väärään aikaan, koska menettely päättyy henkilön siirtämiseen toiseen jäsenvaltioon usein juuri silloin, kun ihmiskauppaviitteet voisivat alkaa paljastua.<sup>290</sup> Näiden tietojen valossa näyttääkin selvästi

---

<sup>285</sup> *Vähemmistövaltuutettu* 2010, s. 90 – 91.

<sup>286</sup> *OSCE* 2011, s. 48 – 49.

<sup>287</sup> *EMN* 2014, 16 – 17.

<sup>288</sup> *OSCE* 2011, s. 49.

<sup>289</sup> *Hossain & muut* 2010.

<sup>290</sup> *Vähemmistövaltuutettu* 2010, s. 94.

siltä, että Dublin-menettely vaikeuttaa uhrien tunnistamista olennaisella tavalla ja vaarantaa sitä kautta myös ihmiskaupan uhrien oikeuksien toteutumisen.

Koska ihmiskaupan uhrien tunnistaminen on ihmiskauppaa sääntelevien kansainvälisten sopimusten, EIT:n ratkaisukäytännön sekä EU:n ihmiskauppadirektiivin mukaan valtioiden näkökulmasta positiivinen velvoite, voidaan Dublin-menettelyn katsoa olevan osaltaan riski myös valtion näkökulmasta. Tämä johtuu siitä, että vastuu uhrin tunnistamisesta on valtiolla ja sen viranomaisilla riippumatta siitä, tiedostaako henkilö itse olevansa ihmiskaupan uhri. Uhrien siirtäminen toiseen jäsenvaltioon pelkän Dublin-puhuttelun jälkeen voi helposti johtaa siihen, että potentiaalisia uhreja jää tunnistamatta ja näin ollen myös valtio voi joutua vastuuseen velvollisuuksiensa rikkomisesta.

Tämän vuoksi olisikin ensiarvoisen tärkeää, että valtio varmistaa velvoitteidensa mukaisesti, että uhreja kohtaavilla viranomaisilla on riittävät edellytykset ihmiskauppaan viittaavien merkien tunnistamiseen turvapaikanhakijoiden joukosta<sup>291</sup>. Lisäksi ihmiskauppaan viittaavien seikkojen ilmenemisen tulee johtaa valtion taholta toimenpiteisiin, joiden avulla ihmiskaupan uhriksi joutumisen mahdollisuus voidaan tehokkaasti selvittää<sup>292</sup>. Huomionarvoista on, että tunnistamistoimenpiteiden aikana mahdollista ihmiskaupan uhria ei saa poistaa maasta ja hänelle tulee tarjota niiden aikana ihmiskaupan uhreille tarkoitettua auttamistoimia. Täyttääkseen velvoitteensa valtion tulee siis keskeyttää Dublin-siirto virallisen tunnistamisprosessin ajaksi, jos viranomaisilla on perusteltua syytä epäillä henkilön joutuneen ihmiskaupan uhriksi. Ottaen huomioon tunnistamisen haasteet Dublin-prosessin yhteydessä, tulisi siirto keskeyttää hyvin matalalla kynnyksellä ihmiskauppaviitteiden ilmetessä, jotta mahdollisia uhreja ei poistettaisi maasta ennen virallista tunnistamista ja auttamistoimien tarjoamista.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija on kuitenkin havainnut, etteivät selkeätkään ihmiskauppaan viittaavat seikat, kuten epäselvyydet matkareitissä ja maahantulossa, raiskaukset, vakava fyysisen väkivalta tai aikaisemmin tapahtunut ihmiskauppa, ole kaikissa tapauksissa johtaneet Dublin-siirron keskeyttämiseen, virallisiin tunnistamistoimenpiteisiin ja auttamistoimien tarjoamiseen mahdollisille uhreille. Raportoijan mukaan kyseisiin tapauksiin liittyneiden asiakirjojen

---

<sup>291</sup> EMN 2014, s. 17.

<sup>292</sup> *Vähemmistövaltuutettu* 2010, s. 96.

mukaan on vaikuttanut siltä, ettei henkilöiden tilannetta selvitetty tarkemmin, koska vastuunmäärittämisasetuksen mukaan toinen jäsenvaltio oli vastuussa hakemusten käsittelystä.<sup>293</sup> Tällöin myös käännetyksen kohteena olevan henkilön edellytykset saada ihmiskaupan uhrin oleskelulupa jäävät tutkimatta, koska kyseinen arviointi tehdään turvapaikkatutkimuksen yhteydessä. Suomen voidaankin tältä osin katsoa toimineen velvoitteidensa vastaisesti, koska perusteltu epäily ihmiskaupan uhriksi joutumisesta olisi pitänyt esille tulleiden seikkojen valossa asianomaisilla viranomaisilla syntyä, mutta toimenpiteisiin niiden selvittämiseksi ei oltu ryhdytty asianmukaisesti.

## **6.3 Uhrin haavoittuvalle asemalle ja ihmisoikeusaspekteille annettu painoarvo kansallisessa päätöksenteossa**

### **6.3.1 Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytäntö**

Ihmiskaupan uhrin käännettävistä toiseen jäsenvaltioon vastuunmäärittämisasetuksen perusteella on Suomessa tehty yksi korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisu (KHO: 2015: 100). Korkein hallinto-oikeus julkaisee vuosikirjassaan sellaiset päätökset, joilla on merkitystä lain soveltamisella muissa samankaltaisissa tapauksissa, tai joilla on muuten yleistä merkitystä. Tapaus luo siis suuntaviivat muiden samankaltaisten tapauksien käsittelylle. Tämän vuoksi ratkaisussa käytetty tulkintalinja on suunnannäyttävä ihmiskaupan uhrien Dublin-käännetyksiä koskevia päätöksiä tehtäessä maahanmuuttovirastossa ja niitä koskevia valituksia ratkaistaessa hallinto-oikeudessa.

Tapauksessa oli kyse nigerialaistaustaisen naisen ja hänen alaikäisen lapsensa käännettävistä vastuunmäärittämisasetuksen perusteella Suomesta Italiaan, jossa hakijalla ja hänen lapsellaan oli jatkuvat oleskeluluvat. Hakija oli joutunut ihmiskaupan uhriksi ennen Italiaan tuloaan Marokossa ja hänet oli otettu Suomessa ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakkaaksi. Maahanmuuttovirasto oli jättänyt hänen hakemuksensa käsittelemättä ja päättänyt siirtää hänet Dublin-asetuksen perusteella Italiaan. Hallinto-oikeus on kuitenkin kumonnut maahanmuuttoviraston päätöksen ja palauttanut sen maahanmuuttoviraston käsiteltäväksi, koska se katsoi hakijan ja hänen lapsensa olevan haavoittuvassa asemassa ja tämän vuoksi se piti mahdollisena, että he voisivat joutua Italian vastaanotto-olosuhteiden puutteista johtuen epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kohteiksi. Lisäksi hallinto-oikeus perusteli päätöstään lapsen edun vaarantumisella käännetyksen seurauksena.

---

<sup>293</sup> ks. tarkemmin *Vähemmistövaltuutettu* 2010, s. 90 – 98 & *Yhdenvertaisuusvaltuutettu* 2016, s. 15 – 19.

Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan kuitenkin todennut, että hakija ja hänen lapsensa voidaan käännättää Italiaan, joka vastuunmäärittämisasetuksen perusteella on vastuussa heidän hakemuksiensa käsittelystä. KHO totesi Italian vastaanotto-olosuhteiden olevan puutteistaan huolimatta kohtuulliset, minkä vuoksi se ei katsonut niiden voivan altistaa hakijaa epäinhimilliselle tai halventavalle kohtelulle. Tuomioistuin viittasi tässä kohtaa EU-tuomioistuimen ratkaisuun C-4/11, jonka mukaan keskinäisen luottamuksen periaate voidaan kyseenalaistaa vain silloin, kun on yleisesti tiedossa, ettei turvapaikanhakijoita voi systeemisten puutteiden vuoksi siirtää toiseen jäsenvaltioon<sup>294</sup>. Turvapaikanhakijoiden siirtoa Italiaan ei oltu minkään tahon toimesta nimenomaisesti kielletty, vaikka Italia itse olikin järjestelmänsä puutteiden vuoksi pyrkinyt rajoittamaan siirtoja. KHO katsoikin tämän vuoksi siirron Italiaan kyseisessä tapauksessa olevan mahdollinen.

KHO antoi päätöksessään painoarvoa myös sille, että sekä hakija että hänen lapsensa olivat perusterveitä ja hakija oli kyennyt huolehtimaan lapsestaan asianmukaisesti. Lapsen edun tuomioistuin katsoi tämän vuoksi toteutuvan parhaiten siten, että lapsi saa kasvaa äitinsä kanssa. Tämän lisäksi hakija oli asunut Italiassa usean vuoden ajan ja kyennyt tuona aikana elättämään itsensä. Tuomioistuin katsoi tämän vuoksi myös, että hakijalle on täytynyt muodostua Italiaan sellaisia suhteita, jotka helpottavat hänen paluutaan ja selviytymistään Italiassa. Hakijalla oli myös pysyvistä oleskeluluvastaan johtuen tavallisia turvapaikanhakijoita laajempi pääsy sosiaaliturvan ja terveydenhuollon piiriin, eikä tapausta tämän vuoksi voitu KHO:n mukaan verrata EIT:n *MSS-* tai *Tarakhel-tapauksiin*, vaan kyseessä oli tuomioistuimen mukaan tapaukseen *Mohammed Hussein v. Alankomaat ja Italia* verrattavissa oleva tilanne. Lisäksi KHO totesi EIT:n ratkaisuun *Mohammed Hussein v. Alankomaat ja Italia* vedoten, ettei pelkästään henkilön materiaalien ja sosiaalisten elinolosuhteiden merkittävä huononeminen käännättämisen johdosta sellaisenaan velvoita palautuskiellon soveltamiseen, jos asiassa ei ole poikkeuksellisen pakottavia humanitaarisia perusteita käännättämisestä vastaan. Näiden seikkojen vuoksi KHO linjasi, että hakija ja hänen lapsensa käännätys Italiaan ei riko palautuskiellon periaatetta, eikä Suomella näin ollen ole velvollisuutta soveltaa heidän tapauksessaan Dublin-asetuksen suvereniteettilauseketta.

Ihmiskaupan uhrin aseman näkökulmasta tarkasteltuna tapauksessa on huomionarvoista se, ettei tuomioistuin ole juurikaan punninnut hakijan käännätyistä ottaen huomioon hänen asemaansa

---

<sup>294</sup> Tällaisen tilanteen olemassaolo voidaan KHO:n ratkaisun mukaan päätellä UNHCR:ltä, Kansainväliseltä Punaiselta Ristiltä ja komissiolta saatavista tiedoista sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä.

ihmiskaupan uhrina. Tapauksessa todetaan ihmiskauppaan liittyen ainoastaan, että väitetty ihmiskauppa on tapahtunut vuosia sitten Marokossa ja hakija on otettu ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakkaaksi. Lisäksi maahanmuuttoviraston hallinto-oikeuden päätöksestä antamassa vastaselityksessä todetaan, ettei ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakkaaksi ottaminen sinällään luo perusteita myöntää hakijalle oleskelulupaa eikä myöskään ottaa hänen kansainvälistä suojelua koskevaa hakemustaan käsiteltäväksi Suomessa. Hakijan käännytykseen vaikuttavaa haavoittuvaa asemaa ei siis arvioitu ihmiskaupan uhriksi joutumisen näkökulmasta, vaan yksinomaan EIT:n *Mohammed Hussein v. Alankomaat ja Italia* ratkaisuun rinnastaen hänen yksinhuoltajuutensa näkökulmasta.

Huomionarvoista on kuitenkin se, että *Mohammed Hussein-tapauksesta* poiketen KHO:n käsittelemässä tapauksessa oli kyseessä ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakkaaksi otettu yksinhuoltaja. Vastaanottolain 35.1 §:n mukaan henkilö voidaan ottaa ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään, jos olosuhteiden perusteella arvioidaan, että kyseessä voi olla ihmiskaupparikoksen uhri ja hän on auttamistoimien tarpeessa. Hallituksen esityksen mukaan auttamistoimien tarvetta arvioitaessa tulee ottaa huomioon muun muassa ajallisesti kaukaisen uhriutumisen vaikutus hänen nykyiseen tarpeeseensa saada apua ihmiskaupan uhrina. Päätöksen kannalta ratkaisevassa asemassa on esityksen mukaan henkilön kokonaistilanne sen hetkisen avuntarpeen pohjalta sekä hänen riskinsä joutua uudelleen ihmiskaupan uhriksi. Hallituksen esityksessä todetaankin, että henkilö voidaan ottaa auttamisjärjestelmään, vaikka uhriutumisesta olisi kulunut pitkä aika, mikäli hän on auttamisjärjestelmän tarjoamien auttamistoimien tarpeessa.<sup>295</sup>

Koska hakija on otettu auttamisjärjestelmään, on hänen siis katsottu olevan auttamistoimien tarpeessa ihmiskaupan uhriksi joutumisen vuoksi, riippumatta siitä, että uhriutumisesta oli kulunut useita vuosia ja hän oli sen jälkeen viettänyt normaalia elämää Italiassa. Lisäksi hänellä on voitu katsoa olevan riski joutua uudelleen ihmiskaupan uhriksi, mikä hänen taustansa huomioon ottaen on perustellusti mahdollista<sup>296</sup>. Tästä huolimatta näitä seikkoja ei KHO:n päätöksessä ole otettu huomioon hakijan haavoittuvuutta ja siitä seuraavaa avuntarvetta vastaanottavassa valtiossa arvioitaessa. Näin ollen ratkaisussa ei ole myöskään huomioitu sitä, että Italian vastaanotto-

---

<sup>295</sup> HE 266/2014, Yksityiskohtaiset perustelut kohta 1.1.

<sup>296</sup> Esimerkiksi hakijan taloudelliset vaikeudet Italiasta ja hänen sosioekonominen asemansa altistavat hänet uudelleen uhriutumiselle. Lisäksi on yleisesti tiedossa, että nigerialaistaustaisten ihmiskaupan uhrien määrän on huomattavan suuri. (ks. tarkemmin esim. IOM: The causes and consequences of Re-trafficking. Evidence from the IOM Human Trafficking Database 2010; Report on victims of trafficking in mixed migration flows arriving in Italy by sea, April 2014 – October 2015).



olosuhteiden on eri tahojen toimesta todettu olevan ihmiskaupan uhrien tarpeiden kannalta riittämättömät ja, että turvapaikanhakijoiden ohella myös jo oleskeluluvan tai turvapaikan saaneet henkilöt ovat vaarassa joutua elämään kadulla palvelujen ulkopuolella. Tämän on puolestaan havaittu kasvattavan merkittävästi myös uudelleen uhriutumisen riskiä.<sup>297</sup>

KHO:n ratkaisu asettaa suvereniteettilausekkeen soveltamisen riman ihmiskaupan uhrien Dublin-käännytyksissä melko korkealle ottaen huomioon, ettei kyseisen tapauksen yhteydessä annettu ihmiskauppaan liittyville aspekteille painoarvoa juuri lainkaan hakijan haavoittuvuuden tasoa ja avuntarvetta arvioitaessa. Korkein hallinto-oikeus on myös muissa ihmiskaupan uhrien käännytyksiä koskevissa ratkaisuisaan asettanut erityisen haavoittuvan aseman syntymisen ja siitä johtuvan käännytyksen estymisen riman varsin korkealle. KHO:n ratkaisukäytännön valossa näyttääkin siltä, että ihmiskaupan uhrin katsotaan olevan erityisen haavoittuvassa asemassa vain hyvin äärimmäisissä tapauksissa.

Tämä käy hyvin ilmi, kun vertaillaan kahta KHO:n tuoretta ihmiskaupan uhrien käännytystä koskevaa ratkaisua (KHO: 2017:42 & KHO: 2017: 43). Molemmissa tapauksissa oli kyse nigerialaistaustaisen ihmiskaupan uhriksi joutuneen yksinhuoltajaäidin käännytyksestä Suomesta kotimaahansa Nigeriaan. Molemmissa tapauksissa hakijat kärsivät mielenterveysongelmista ja muista terveysongelmista ja pelkäsivät hyväksikäyttäjiensä taholta tulevaa uhkaa käännyttämisensä jälkeen. Tapauksessa KHO: 2017: 42 tuomioistuin katsoi, että hakija lapsineen voitiin käännyttää Nigeriaan, kun taas tapauksessa KHO: 2017: 43 hakijalle myönnettiin jatkuva ihmiskaupan uhrin oleskelulupa erityisen haavoittuvan asemansa vuoksi.

Ratkaisevaa erityisen haavoittuvan aseman syntymisen kannalta tuomioistuimen silmissä näyttää olevan se, että tapauksessa KHO: 2017: 43 hakijan mielenterveydellinen tilanne oli äärimmäisen huono ja hän oli itsetuhoinen. Lisäksi hyväksikäyttäjä oli uhkaillut hakijaa toistuvasti puhelimitse, minkä vuoksi hänen ja hänen perheensä turvallisuuden katsottiin olevan uhattuna. Tapauksessa KHO: 2017: 42 jatkuvan ihmiskaupan uhrin oleskeluluvan vaatimaa erityisen haavoittuvaa asemaa ei katsottu hakijan vakavasta masennuksesta ja pelkotiloista huolimatta syntyneen muun muassa siksi, ettei hakija ollut ollut yhteydessä parittajaansa yli vuoteen. Tämän vuoksi KHO totesi, ettei hakijalla voitu katsoa olevan perusteltua pelkoa joutua maksamattomasta velastaan huolimatta parittajansa vainoamaksi tai uudelleen ihmiskaupan uhriksi Nigeriassa. Lisäksi tuomioistuimen päätökseen vaikutti olennaisesti se, että hakijalla oli kotimaassaan

---

<sup>297</sup> ks. tarkemmin esim. *Pakolaisrahasto* 2015.

sukulaisia, joihin tuomioistuin katsoi hakijan voivan turvautua. Se, ettei hakija tiennyt sukulaistensa olinpaikkaa ja epäili hyväksikäyttäjensä vahingoittaneen heitä, ei ollut KHO:n mukaan merkitystä. Tämä johtui siitä, että tuomioistuimen mukaan ei ollut perusteltua syytä epäillä, etteikö hakija voisi selvittää sukulaistensa olinpaikkaa ja ottaa heihin yhteyttä.

KHO:n linjan mukaan näyttäänkin siis siltä, että ihmiskaupan uhriksi joutumisen lisäksi erityisen haavoittuvan aseman syntyminen edellyttää sitä, että henkilön terveydellinen tila ja kyky huolehtia itsestään ja lapsistaan on äärimmäisen heikko. Lisäksi rikollisten taholta tulevan uhan on katsottu olevan riittävän vakava vasta silloin, kun se on välitöntä ja jatkuvaa. Mielestäni myös uudelleen uhriutumisen riskiä ja siitä aiheutuvaa epäinhimillisen ja halventavan kohtelun uhkaa on arvioitu KHO:n ratkaisuissa hyvin suppeasti, eikä vastaanottavien valtioiden auttamisjärjestelmien puutteille ole annettu riittävästi painoarvoa käännytysperusteita arvioitaessa. Näyttääkin siis siltä, että jatkuvan ihmiskaupan uhrin oleskeluluvan myöntämisen kriteerit nousevat lähes kansainvälisen suojelun myöntämisen tasolle.

Kummassakaan käsillä olevassa tapauksessa tuomioistuin ei katsonut hakijoiden olevan oikeutettuja kansainväliseen suojeluun. Tämän KHO katsoi johtuvan siitä, että Nigerian ihmiskaupan uhreille tarjoamien auttamis- ja suojelutoimien katsottiin merkittävistä puutteistaan huolimatta olevan tasoltaan sellaiset, etteivät ne altistaneet hakijoita epäinhimilliselle tai halventavalle kohtelulle. Puutteiden ei myöskään katsottu saattavan hakijoita muutoin kohtuuttomaan asemaan, vaan auttamis- ja suojelutoimien katsottiin olevan saatavuudeltaan ja laajuudeltaan riittävät. Tämän linjan KHO on ottanut jo tapauksessa KHO: 2014:112 ja nostanut sen myötä kansainvälisen suojelun kriteerien täyttymisen rajan ihmiskaupan uhriksi joutumisen ja siihen liittyvän uhan perusteella suhteellisen korkealle. Tällä on merkitystä myös Dublin-menettelyssä olevien ihmiskaupan uhrien kannalta, mikäli heidän turvapaikkahakemuksensa otetaan suvereniteettilausekkeen nojalla aineelliseen käsittelyyn Suomessa. Tällöin uhkana on EU:n sisäisen käännytyksen sijaan käännytys kotimaahan, jossa uhrin tilanne todennäköisesti olisi huonompi kuin toisessa jäsenvaltiossa.

Erityisesti Dublin-tapauksen yhteydessä KHO:n kanta käännytyksien suhteen ihmiskauppata-pauksissa näyttää rakentuvan suurelta osin muodollisen luottamuksen periaatteen varaan. Nigeriaan käännytyksiä koskevat tapaukset puolestaan osaltaan vahvistavat tätä tulkintalinjaa, koska KHO on katsonut käännytykset myös EU:n ulkopuoliseen järjestelmällisistä puutteista kritiikkiä saaneeseen valtioon mahdollisiksi. Kyseinen tulkinta helpottaa ihmiskaupan uhrien käännytyk-

siä EU:n sisällä, koska unionin sisällä vastaanotto-olosuhteiden ja uhrien auttamistoimien voidaan yhtenäisten velvoitteiden ja keskinäisen luottamuksen periaatteen vuoksi katsoa olevan lähtökohtaisesti unionin ulkopuolisia valtioita paremmat, vaikka niissä olisikin havaittu merkittäviä puutteita.

### **6.3.2 Hallinto-oikeuden ja maahanmuuttoviraston päätöksenteko ihmiskauppan uhrien Dublin-käännytyksen yhteydessä**

Myös hallinto-oikeuden päätösten yhteydessä keskeisenä argumenttina käännytyksen puolesta on käytetty EIT:n ratkaisua *Mohammed Hussein v. Alankomaat ja Italia*<sup>298</sup>, jonka mukaan pelkäänsä henkilön materiaalistien ja sosiaalisten elinolosuhteiden merkittävä huononeminen käännyttämisen johdosta ei sellaisenaan velvoita palautuskiellon soveltamiseen, jos asiassa ei ole poikkeuksellisen pakottavia humanitaarisia perusteita käännyttämistä vastaan. Tällaisina pakottavina humanitaarisina perusteina ei hallinto-oikeuden ratkaisuissa ole pidetty esimerkiksi hakijan erittäin huonoa psyykkistä terveydentilaa<sup>299</sup>, pelkoa rikollisten kostotoimenpiteistä vastaanottavassa valtiossa<sup>300</sup> tai yksinhuoltajuutta<sup>301</sup>. Myöskään sitä, etteivät vastaanottavan jäsenvaltion viranomaiset ja järjestöt ole aiemmin kyenneet auttamaan ja suojelemaan hakijaa, ole nähty esteenä käännytykselle, koska hakijalla on siitä huolimatta katsottu olevan mahdollisuus kääntyä viranomaisten puoleen mahdollisen rikollisten taholta tulevan uhan johdosta käännytyksen jälkeen<sup>302</sup>.

Lisäksi se, että hakijalle on jo myönnetty vastaanottavassa valtiossa kansainvälistä suojelua tai oleskelulupa jollakin muulla perusteella, näyttää KHO:n ratkaisun linjaa noudattaen puoltavan hakijan siirtoa kyseiseen jäsenvaltioon. Tämä johtuu siitä, että hakijalla on katsottu tällöin olevan ensimmäistä kertaa EU:n alueelle tulevia turvapaikanhakijoita laajemmat mahdollisuudet päästä julkisten palvelujen piiriin vastaanottavassa valtiossa.<sup>303</sup> Kyseisten tapausten yhteydessä merkittävin painoarvo on annettu juuri vastaanottavan jäsenvaltion vastaanotto-olosuhteille ja sille, ettei niiden mahdollisista puutteistaan huolimatta voitu katsoa aiheuttavan epäinhimillisen

---

<sup>298</sup> ks. esim. HAO:n päätökset 03920/14/3106, 15/1794/3 & 14/0274/1.

<sup>299</sup> ks. esim. HAO:n päätös 15/1794/3.

<sup>300</sup> ks. esim. HAO:n päätös 14/0274/1.

<sup>301</sup> ks. esim. HAO:n päätös 16/1157/1.

<sup>302</sup> ks. esim. HAO:n päätös 15/1794/3.

<sup>303</sup> ks. esim. HAO:n päätökset 15/1794/3, 11/1611/3, 15/1563/3 & 15/0186/1.

tai halventavan kohtelun vaaraa hakijoille. Pienemmälle painoarvolle on puolestaan jätetty ihmiskaupaan ja sen uhriksi joutumiseen liittyvät erityiset aspektit, jotka voisivat muodostaa esteen toiseen jäsenvaltioon siirtämiselle. Esimerkiksi tapauksissa 15/1794/3 ja 14/0274/1 hakijat olivat lähteneet Italiasta Suomeen nimenomaan siksi, että he kokivat uhkaa heidät ihmiskaupaan saattaneiden rikollisten taholta, eivätkä Italian viranomaiset olleet pystyneet suojelemaan hakijoita rikollisilta. Pääasiallinen syy hakea turvaa Suomesta ei siis kyseisissä tapauksissa joutunut vastaanottavassa valtiossa vallitsevista vastaanotto-olosuhteista tai niiden puutteista, mutta käännystä on silti suurelta osin perusteltu vastaanotto-olosuhteiden riittävyydellä.

Hallinto-oikeuden linja haavoittuvassa asemassa olevien ihmiskaupan uhrien Dublin-käännysten suhteen on ollut myös osin epäjohdonmukainen, sillä se on tehnyt hyvin samankaltaisissa tapauksissa erilaisia päätöksiä. Muun muassa Pakolaisneuvonta ry on hallinto-oikeuden päätöksiä koskevassa raportissaan kiinnittänyt huomiota siihen, että tapausten käsittelyajankohdalla on ollut merkitystä sen suhteen, onko haavoittuvassa asemassa olevia ihmiskaupan uhreiksi joutuneita yksinhuoltajia lapsineen käännytetty Dublin-asetuksen perusteella. Raportissa on havaittu HAO:n linjan muuttuneen saman vuoden aikana niin, että alkuvuodesta ihmiskaupan uhreiksi joutuneiden yksinhuoltajien käännytyksiin on HAO:n toimesta puututtu, kun taas loppuvuodesta samankaltaisia hakemuksia on hylätty. Näin ollen hakijoiden on todettu olleen epäyhdenvertaisessa asemassa keskenään.<sup>304</sup>

Hallintotuomioistuinten ratkaisukäytäntö vaikuttaa suoraan siihen, kuinka maahanmuuttovirasto tulkitsee turvapaikkaa hakevan henkilön kansainvälisen suojelun tai ihmiskaupan uhrin oleskeluluvan perusteiden olemassaoloa. Virasto on todennut, etteivät esimerkiksi pienten lasten yksinhuoltajuus tai heikko terveydentila yksin riitä perusteeksi erityisen haavoittuvan aseman ja sen myötä jatkuvan ihmiskaupan uhrin oleskeluluvan myöntämiselle. Tämän lisäksi vaaditaan maahanmuuttoviraston mukaan sitä, että vastaanottavan valtion viranomaiset ovat haluttomia tai kykenemättömiä suojelemaan uhria käännetyksen jälkeen. Lisäksi maahanmuuttovirasto on todennut, että Dublin-asetuksen soveltamistilanteissa Suomen tulee lähtökohtaisesti luottaa ihmisoikeuksia ja ihmiskauppaa koskeviin sopimuksiin sitoutuneeseen EU-valtioon, eikä esimerkiksi EN:n ihmiskauppasopimus saisi estää asetuksen soveltamista. Näin ollen maahanmuuttovirasto toteakin ottavansa vain poikkeustapauksissa yksilöllisen harkinnan perusteella Dublin-

---

<sup>304</sup> Pakolaisneuvonta ry 2014, s. 30.

menettelyn piirissä olevien ihmiskaupan uhrien hakemuksia aineelliseen käsittelyyn Suomessa.<sup>305</sup> Maahanmuuttovirasto onkin saanut osakseen paljon kritiikkiä siitä, että se on päätöksissään asettanut muun muassa haavoittuvan ja erityisen haavoittuvan aseman riman kohtuuttoman korkealle ja arvioinut puutteellisesti lapsen etua sekä uudelleen uhriutumisen riskiä päätöksissään<sup>306</sup>. Maahanmuuttovirasto on kuitenkin perustellut tiukan tulkintansa pohjautuvan suoraan lainsäätäjän tahtoon ja tuomioistuinten lainmukaiseen oikeuskäytäntöön<sup>307</sup>.

Kuten sanottu, viranomaisten on ennen ihmiskaupan uhrin maasta poistamista varmistuttava siitä, että uhri saa vastaanottavassa valtiossa oikeuksiensa mukaisen avun. Vasta tämän jälkeen siirron voidaan katsoa olevan ihmiskauppaa sääntelevien kansainvälisoikeudellisten instrumenttien mukaan sallittu. Maahanmuuttovirasto on kuitenkin todennut, ettei sillä ole oikeutta eikä velvollisuutta seurata, mitä Suomesta käännetyille henkilöille vastaanottavassa valtiossa tapahtuu, rikkomatta käännettävän henkilön oikeusturvaa<sup>308</sup>. Kansallinen ihmiskaupparaporttija onkin havainnut, ettei Suomesta käännetyjä ihmiskaupan uhreja välttämättä tosiasiallisesti ohjata avun piiriin, vaikka vastaanottava maa järjestäisikin auttamistoimia ihmiskaupan uhreille. Tämän vuoksi esimerkiksi Italiaan siirretyt uhrin ovat joissain tapauksissa päätyneet asumaan kadulle ja heidän hyväksikäyttönsä on käännetyksen jälkeen jatkunut.<sup>309</sup> Myös Pakolaisneuvonta ry on raportissaan todennut erityisesti Italiaan käännettävillä turvapaikanhakijoilla olevan korkea riski joutua asianmukaisten vastaanottojärjestelmien ulkopuolelle ja ihmiskaupan uhreiksi<sup>310</sup>.

Mielestäni Suomen kansainvälisoikeudellisten sitoumusten ja käytännön lainsäädännön soveltamistilanteiden välillä onkin ihmiskaupan uhrien Dublin-käännysten osalta havaittavissa huomattava ristiriita. Suomi on sitoutunut varmistamaan käännettävien uhrien riittävä avunsaannin Dublin-käännysten yhteydessä, mutta samalla maahanmuuttovirasto toteaa, ettei sillä tai muillakaan viranomaisissa ole tosiasiallisia mahdollisuuksia seurata, mitä käännettävälle uhreille vastaanottavassa valtiossa käytännössä tapahtuu. Suomen ihmiskaupan uhreihin kohdistamien Dublin-siirtojen voidaankin katsoa pitkälti perustuvan muodollisen luottamuksen va-

---

<sup>305</sup> Maahanmuuttoviraston 18.8.2016 antama lehdistötiedote.

<sup>306</sup> ks. tarkemmin. *Vähemmistövaltuutettu 2010*, *Pakolaisneuvonta ry 2014*, *Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2016*.

<sup>307</sup> Maahanmuuttoviraston 18.8.2016 antama lehdistötiedote.

<sup>308</sup> Maahanmuuttoviraston 18.8.2016 antama lehdistötiedote.

<sup>309</sup> *Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2016*, s. 15 – 16.

<sup>310</sup> *Pakolaisneuvonta ry 2015*.

raan sen suhteen, että vastaanottava valtio täyttää velvoitteensa uhreja kohtaan. Näin ollen he-  
rääkin kysymys siitä, voidaanko ihmiskaupan uhrien oikeuksia pitää sopimusvelvoitteiden mu-  
kaisella tavalla turvattuna, jos käännättävä valtio ei pysty käytännössä varmistumaan uhrien  
avunsaannista käännätyksen jälkeen. Suomella on joka tapauksessa oleskeluluvan tai kansain-  
välisen suojelun kriteereiden täyttymisestä riippumatta velvollisuus aktiivisesti ehkäistä ihmis-  
kaupan uhrien uudelleen uhriutumista ja edistää heidän sopeutumistaan vastaanottavan valtion  
yhteiskuntaan (EN:n ihmiskauppasopimus art. 16).

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on kiinnittänyt maahanmuuttoviraston ihmiskaupan uhrien käännä-  
tyspäätöksiä läpikäydessään huomiota myös siihen, että käännätykspäätösten perusteluista suurin  
osa keskittyy siihen, mitä vastaanottava valtio voi tehdä hakijan hyväksi, jotta käännätyks olisi  
mahdollinen. Sitä vastoin Suomen kansainvälisoikeudellisen vastuun ja siitä aiheutuvien käy-  
tännön velvoitteiden puntarointi yksittäistapauksissa jää selvästi vähemmälle huomiolle<sup>311</sup>. Tätä  
voidaan pitää ristiriitaisena muun muassa perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan peri-  
aateen sekä huolellisuusvelvoitteen kannalta. Tämä johtuu siitä, ettei päätöksissä juurikaan pun-  
nita sitä, mitä Suomelta veloitetaan yksittäisten hakijoiden osalta ja mitä se aikoo näiden vel-  
voitteiden puitteissa tehdä, jotta tilanne yksittäisen hakijan kohdalla olisi kansainvälisten ihmis-  
oikeusvelvoitteiden näkökulmasta paras mahdollinen.

Näin ollen tilanne on myös ihmiskaupan vastaisen toiminnan peruseriaatteena toimivan ihmis-  
oikeuslähtöisen ja uhrikeskeisen toimintatavan näkökulmasta ongelmallinen. Tutkimustiedon  
valossa näyttää kiistatta siltä, että ihmiskaupan uhrien oikeuksien toteutumisen kannalta ihmis-  
kaupan uhrin turvapaikkahakemuksen käsittely Suomessa on Dublin-asetuksen mukaista siirtoa  
huomattavasti parempi vaihtoehto etenkin silloin, kun siirto kohdistuu jo ennestään kuormittu-  
neisiin Etelä-Euroopan maihin. Tällöin myös valtio voisi tehokkaasti varmistua siitä, että se  
täyttää positiiviset toimintavelvoitteensa asianmukaisella tavalla, eikä uhreille tarjottavan avun  
katkeamisesta tai uudelleen uhriutumisesta aiheutuisi käännätyksstilanteen kaltaista riskiä. Ase-  
tukseen sisältyvä suvereniteettilauseke myös mahdollistaisi joustavasti hakemusten aineelliseen  
käsittelyyn ottamisen Suomessa. Nykykäytännön valossa näyttää kuitenkin siltä, että uhrien oi-  
keuksien mahdollisimman tehokkaan turvaamisen sijaan ensisijaisena tavoitteena on siirtää vas-  
tuu heidän auttamisestaan ja suojelemisestaan muille jäsenvaltioille.

---

<sup>311</sup> *Yhdenvertaisuusvaltuutettu* 2016, s. 18.

## 7. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tähän asti esitetyn perusteella voidaan ihmiskaupan sanoa olevan mitä suurimmassa määrin perustavanlaatuisia ihmisoikeuksia loukkaava rikos. Sen voidaan muun muassa EIT:n ratkaisukäytännön valossa katsoa kuuluvan ehdottomana jus cogens-normina pidetyn orjuuden kiellon soveltamisalaan ja ihmiskaupan vastaisen toiminnan voidaan katsoa juontavan juurensa kyseisestä kiellosta. Näin ollen ihmiskaupan vastaiseen toimintaan liittyvien velvoitteiden laiminlyönti valtion taholta on osaltaan myös ehdottoman luonteen omaavan orjuuden kiellon rikkomus, mikä antaa ihmisoikeusloukkaukselle erityisen vakavan leiman.

Merkittäviä ihmisoikeusloukkauksia sisältävän luonteensa vuoksi ihmiskaupan uhriksi joutuneen henkilön oikeuksien suojeleminen on asetettu ihmiskaupan vastaisen toiminnan pääasialliseksi tavoitteeksi. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi valtioille on kansainvälisten ihmisoikeusinstrumenttien nojalla asetettu positiivisia toimintavelvoitteita uhrien auttamiseksi, suojelemiseksi ja ihmiskaupan ehkäisemiseksi. Velvoitteisiin liittyvän horisontaalivaikutuksen kautta niiden soveltamisala ulottuu myös yksityisten välisiin suhteisiin. Näiden velvoitteiden täyttämiseksi valtion tulee noudattaa niin sanottua huolellisuusvelvoitetta, eli pyrkiä toimimaan niin, että uhrin oikeudet turvataan yksittäistapauksissa parhaalla mahdollisella tavalla. Kansallisella tasolla tätä toimintatapaa tukee muun muassa ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan periaate, jonka mukaan lainsoveltamistilanteessa tulisi mahdollisista vaihtoehdoista valita parhaiten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa sopusoinnussa oleva vaihtoehto.

Lisäksi valtion toimintavelvoitteiden syntymiseen ja soveltamiseen sekä uhrin oikeudellisen aseman muodostumiseen kuuluu kiinteästi haavoittuvan aseman käsite ja sen arviointi. Ihmiskaupan uhrit on EU:n vastaanottodirektiivissä määritelty haavoittuvaksi ihmisryhmäksi ja myös EIT:n ratkaisukäytännön voidaan katsoa puoltavan monilta osin tätä näkemystä. Lisäksi turvapaikanhakijoiden on katsottu olevan haavoittuva ihmisryhmä. Haavoittuva asema on siis tämän tutkimuksen keskiössä olevien turvapaikkaa hakevien ihmiskaupan uhrien oikeudellisen aseman kannalta hyvin keskeinen elementti.

Haavoittuvan aseman on katsottu rajoittavan valtion harkintamarginaalia oikeuksien rajoitusten suhteen, kun rajoitusten kohteena on haavoittuvaan ryhmään kuuluva henkilö. Tämän tutkimuksen kannalta erityisen merkittävää on se, että esimerkiksi palautuskiellon soveltamisen rajan on katsottu olevan matalammalla, jos palautuksen kohteena oleva turvapaikanhakija kuuluu haavoittuvaan ihmisryhmään. EIT on muun muassa tulkinnut lievemmin vastaanottavassa valtiossa yleisesti vallitsevien olosuhteiden vaikutusta arvioidessaan 3 artiklan rikkomuksia, kun henkilö

kuuluu ihmisryhmään, johon kohdistetaan systemaattisesti kaltoinkohtelua, tai joka voidaan luokitella haavoittuvassa asemassa olevaksi. Tuomioistuin on tulkinnut näin myös Dublin-tapausten yhteydessä muun muassa *Tarakhel*-tapauksessa antaessaan huomattavan suuren painoarvon käännetyksen kohteena olevan henkilön haavoittuvalle asemalle arvioidessaan Italian vastaanotto-olosuhteiden aiheuttamaa epäinhimillisen ja halventavan kohtelun riskiä. Tuomioistuinkäytännön mukaan palautuskiellon rajan tulisi siis ihmiskaupan uhrin kohdalla täytyä niin sanottuja tavallisia turvapaikanhakijoita helpommin.

Palautuskielto tulee sovellettavaksi silloin, kun henkilöllä on perusteltu pelko vainon kohteeksi joutumisesta vastaanottavassa valtiossa, eivätkä vastaanottavan valtion viranomaiset ole kykeneväisiä tai halukkaita suojelemaan häntä siltä. Palautuskiellon on EIT:n *M.M.S*-tapauksen sekä EUT:n *N.S*-tapauksen myötä katsottu ulottuvan vastavuoroisen tunnustamisen periaatteesta huolimatta myös jäsenvaltioiden välisiin käännetyksiin. Ihmiskaupan uhrin kohdalla palautuskiellon syntymistä arvioitaessa on otettava erityisesti huomioon, voidaanko ihmiskaupparikokseen sisältyneisiin hyväksikäyttömuotoihin katsoa liittyneen vainoksi määriteltävissä olevia ihmisoi-keusloukkauksia. Lisäksi vainona voidaan pitää myös uhuriin käännetyksen seurauksena kohdistuvaa rikollisten kostotoimenpiteiden- sekä uudelleen uhriutumisen uhkaa. On myös arvioitava, pystyykö vastaanottava valtio suojelemaan alueelleen käännetyttä uhria häntä uhkaavalta vainolta käytännössä riittävällä tavalla, eli täyttääkö se kansainvälisoikeudelliset velvoitteensa uhreja kohtaan riittävän tehokkaasti ja asianmukaisesti. Olennaista on nostaa tämän arvioinnin keskiöön se, pystyykö vastaanottava valtio käytännössä suoriutumaan toimintavelvoitteistaan ja tarjoamaan uhreille apua, sillä pelkkä auttamistoimien olemassaolo ei vielä turvaa uhrin käytännön avunsaantia.

Kuitenkaan uhreille tarjottavien auttamis- ja tukitoimien tason laskun ei EIT:n ratkaisukäytännön valossa voida yksin katsoa riittävän palautuskiellon syntymisen perusteeksi, jos tapauksessa ei ole havaittu poikkeuksellisen pakottavia humanitaarisia seikkoja käännettämistä vastaan<sup>312</sup>. Mikäli nämä puutteet kuitenkin altistavat palautettavan henkilön uudelleen uhriutumislle<sup>313</sup> tai uhkaavat merkittävällä tavalla henkilön elämää<sup>314</sup>, voivat palautuskiellon edellytykset täytyä. Näiden seikkojen vaikutusta tulee aina punnita tapauskohtaisesti ottaen huomioon henkilöön liittyvät yksilölliset tekijät, jotka voivat vaikuttaa palautuskiellon syntymiseen. Suuri painoarvo

---

<sup>312</sup> *Mohammed Hussein v. Netherlands and Italy* 2013, kohta 71.

<sup>313</sup>ks. *Rantsev v. Cyprus and Russia*, kohta 271, jonka mukaan henkilöä ei saa jättää tai palauttaa tilanteeseen, jossa hän voisi joutua uudelleen hyväksikäytön kohteeksi.

<sup>314</sup> ks. *D v. United Kingdom* 1997, kohta 53.



tässä harkinnassa tulee EIT:n ratkaisukäytännön valossa antaa henkilön haavoittuvalle asemalle, joka voi madaltaa palautuskiellon soveltamiskynnystä ihmiskaupan uhrin kohdalla.

Mikäli katsotaan, että vastaanottava valtio kykenee suoriutumaan ihmiskaupaan liittyvistä velvoitteistaan ja suojelemaan uhria mahdolliselta vainolta siten, etteivät palautuskiellon edellytykset täyty, voidaan uhri käännättää Suomesta kyseiseen valtioon. Suomi ei kuitenkaan automaattisesti vapaudu velvoitteistaan alueellaan oleskellutta ihmiskaupan uhria kohtaan käännätyksen yhteydessä. Käännättävän valtion on nimittäin varmistettava, että uhri tosiasiallisesti ohjataan avun piiriin vastaanottavassa valtiossa. Jos käännättävä valtio ei siis tosiasiallisesti pysty varmistumaan siitä, että uhri saa käännätyksen jälkeen oikeuksiensa mukaisen avun, ei käännätyksen voida katsoa olevan Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden mukainen. Huomionarvoista on se, että nämä velvoitteet koskevat sekä EU:n ulkopuolisia että EU:n sisäisiä käännätyksiä.

EU:n sisäisissä Dublin-asetuksen mukaisissa käännätyksissä ihmiskaupan uhrin oikeuksien toteutumisen kannalta ongelmalliseksi nousee kuitenkin Dublin-järjestelmän selkärankana toimiva vastavuoroisen tunnustamisen periaate, jonka mukaan jäsenvaltioiden tulee luottaa siihen, että muut jäsenvaltiot täyttävät asianmukaisella tavalla velvoitteensa turvapaikanhakijoita ja ihmiskaupan uhreja kohtaan. Näin ollen turvapaikkaa hakevat ihmiskaupan uhrin tulisi voida lähtökohtaisesti käännättää mihin tahansa jäsenvaltioon ihmisoikeusvelvoitteita rikkomatta. Dublin-asetuksen uudistuksen seurauksena sen 3 artiklaan kuitenkin kirjattiin poikkeus, jonka mukaan turvapaikanhakijoita ei saa käännättää sellaiseen jäsenvaltioon, jonka turvapaikkajärjestelmän systeemiset puutteet voisivat altistaa turvapaikanhakijan epäinhimilliselle tai halventavalle kohtelulle. Tällaisessa tilanteessa valtion on suvereniteettilausekkeen nojalla otettava turvapaikkahakemus käsiteltäväkseen itse, ellei hakijaa voida asetuksen perusteella käännättää mihinkään toiseen velvoitteensa riittävän hyvin täyttävään jäsenvaltioon.

Kyseisen uudistuksen ei kuitenkaan voida katsoa turvaavan Dublin-asetuksen soveltamisen kohteena olevan ihmiskaupan uhrin oikeuksia riittävällä tavalla. Tämä johtuu siitä, että asetuksen yhteydessä ei ole määritelty systeemisiä puutteita konkreettisesti, minkä vuoksi valtion tulee itse arvioida niiden taso ja vaikutus suhteessa palautuskieltoon. Riskiksi on tässä yhteydessä havaittu se, että valtioilta voi puuttua tahto tulkita vastaanottavan valtion turvapaikkajärjestelmän puutteita riittävän objektiivisesti, koska Dublin-järjestelmä tarjoaa väylän turvapaikanhakijoiden siirtämiseen muiden jäsenvaltioiden vastuulle. Huomionarvoista on kuitenkin se, että jäsenvaltioilla on mahdollisuus soveltaa suvereniteettilauseketta oman harkintansa mukaan myös silloin,

kun palautuskielto ei nimenomaisesti siihen velvoita. Lisäksi suvereniteettilauseketta soveltamalla ihmiskaupan uhrien kohdalla Suomi turvaisi uhrien oikeudet ja täyttäisi omat positiiviset toimintavelvoitteensa lähtökohtaisesti paremmin, kuin siirtämällä heidät toisiin jäsenvaltioihin. Näin myös ihmisoikeuslähtöinen toimintatapa tukisi suvereniteettilausekkeen soveltamista Suomessa oleskeleviin ihmiskaupan uhreihin.

Tämän tutkimuksen valossa näyttää kuitenkin siltä, ettei Suomen tämän hetkinen käytännön laintulkinta ihmiskaupan uhrien Dublin-käännytyksen osalta ole kaikilta osin ihmisoikeuslähtöisen toimintatavan ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaista. Kansallisessa lainsäädännössä ihmiskaupan uhrien oikeudet on kyllä lähtökohtaisesti turvattu sopimusvelvoitteiden mukaisella tavalla. Suomessa oleskelevilla ihmiskaupan uhreilla ja uhreiksi epäillyillä on mahdollisuus saada ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmästä apua ja suojelua, eikä järjestelmään pääsy ole sidoksissa rikosprosessiin. Lisäksi uhreilla on mahdollisuus saada ihmiskaupan uhrin oleskelulupa, joka voidaan myöntää edellytyksistä riippumattomana ja jatkuvana erityisen haavoittuvassa asemassa oleville uhreille, eikä uhrin oikeutta hakea kansainvälistä suojelua ei ole rajoitettu. Kansallisessa lainsäädännössä erityisen haavoittuvan aseman kriteerit on kuitenkin asetettu hyvin korkealle ja KHO on ratkaisukäytännössään merkittävästi rajoittanut ihmiskaupan uhrien mahdollisuuksia saada kansainvälistä suojelua.

Ihmiskaupan uhreille annettava apu on vahvasti sidoksissa maassa oleskeluun, sillä oikeus auttamistoimiin katkeaa, kun uhri poistetaan maasta. Uhrien oikeuksien näkökulmasta tarkasteltaessa ongelma näyttääkin olevan siinä, että Suomessa uhrien maasta poistamisen kynnyksellä erityisesti Dublin-käännytyksen yhteydessä näyttää olevan varsin alhainen. Näyttää siltä, että käännytyksiä perustellaan suurelta osin muodollisen luottamuksen ja vastavuoroisen tunnustamisen periaatteista käsin, eikä vastaanottavan jäsenvaltion tosiasiallista kykyä huolehtia positiivisista toimintavelvoitteistaan ihmiskaupan uhreja kohtaan selvitetä ja oteta huomioon riittäväällä tavalla. On myös havaittavissa, että uhrin haavoittuvaa asemaa pidetään käännytyksen estävänä tekijänä lähinnä vain silloin, kun hänen tilanteensa on kokonaisvaltaisesti tarkasteltuna äärimmäisen huono. Lisäksi uudelleen uhriutumisen riskiä sekä sen vaikutusta palautuskiellon syntymiseen on arvioitu Suomessa mielestäni varsin suppeasti ottaen huomioon Suomea sitovat ihmiskaupan ehkäisyyn liittyvät velvoitteet.

Suomen ei myöskään voida katsoa ainakaan kaikkien tapausten kohdalla varmistaneen muihin jäsenvaltioihin siirrettyjen ihmiskaupan uhrien käytännön avunsaantia vastaanottavassa valti-

ossa velvoitteidensa mukaisesti. Suomesta käännetyt ihmiskaupan uhrien on havaittu joutuneen vastaanottavissa valtioissa oikeuksiensa mukaisten auttamistoimien ulkopuolelle ja uudelleen hyväksikäytetyiksi. Lisäksi maahanmuuttovirasto on ilmoittanut, ettei sillä ole mahdollisuuksia seurata, mitä käännetyille henkilöille käännetyksen jälkeen tosiasiallisesti tapahtuu. Suomesta siis käännetään ihmiskaupan uhreja muihin jäsenvaltioihin, vaikka tiedetään, ettei heidän oikeuksiensa toteutumista vastaanottavassa valtiossa pystytä käytännössä varmistamaan. Lisäksi Dublin-asetuksen mukaisen menettelyn on havaittu vaikeuttavan uhrien tunnistamista ja sitä kautta vaarantavan Suomen alueelle turvapaikanhakijoina tulevien ihmiskaupan uhrien tunnistamisen, avunsaannin ja oikeuksien toteutumisen. On myös käynyt ilmi, että Suomi on laininlyönyt ihmiskaupan uhrien tunnistamisvelvoitettaan poistamalla mahdollisia ihmiskaupan uhreja Dublin-asetuksen nojalla maasta ennen asianmukaisia tunnistamistoimenpiteitä. Näin ollen voidaan todeta, ettei ihmiskaupan uhrien Dublin-käännetyksiä voida pitää täysin Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden tai etenkin ihmisoikeuslähtöisen ja uhrikeskeisen toimintatavan mukaisina.

Tämän tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että Suomessa tällä hetkellä vallitsevat ihmiskaupan uhrien käännetyskäytännöt tekevät ihmiskaupan vastaiset toimet osittain tyhjiksi. Tämän voidaan katsoa johtuvan siitä, että Suomen alueella oleskelevat ihmiskaupan uhrit on varsin matalalla kynnyksellä mahdollista poistaa maasta. Mikäli näiden henkilöiden avunsaantia käännetyksen jälkeen ei turvata, kasvaa riski joutua uudelleen oikeudenloukkausten kohteeksi merkittävästi. Käännetyt uhrit voivat siis joutua takaisin samaan tilanteeseen, jossa he olivat ennen Suomeen tuloaan. Näin ollen Suomi ihmiskauppakierteen katkaisemisen sijaan myötävaikuttaa sen jatkumiseen. Tätä voidaan ihmiskaupan vastaisen toiminnan kannalta pitää erittäin ristiriitaisena ottaen huomioon, että suvereniteettilausekkeen soveltamisen kautta toimiminen päinvastaisella tavalla olisi täysin mahdollista.

Näyttää kuitenkin siltä, että Suomi soveltaa suvereniteettilauseketta ihmiskaupan uhreihin vain harvoissa ja hyvin äärimmäisissä tapauksissa, vaikka heidän asiansa käsittely Suomessa turvaisi uhrien oikeudet huomattavasti paremmin. Suuri osa Dublin-asetuksen soveltamisen piirissä olevista uhreista jää siis lausekkeen soveltamisen ulkopuolelle ja tulee käännetyiksi muihin jäsenvaltioihin. Niin Maahanmuuttoviraston, hallinto-oikeuden kuin korkeimman hallinto-oikeudenkin ratkaisujen perusteella näyttää siltä, etteivät uhrien oikeuksien turvaaminen tai ihmiskauppailmiön ehkäisy ole toiminnan keskeisimpiä päämääriä. Sitä vastoin tavoitteena näyttää olevan ihmiskaupan uhreihin liittyvien velvoitteiden siirtäminen muiden valtioiden vastuulle

aina, kun se vain on mahdollista, vaikka tämä tapahtuisikin uhrien oikeuksien kustannuksella. Lisäksi näyttää siltä, että Dublin-järjestelmä tarjoaa tämän kaltaiseen vastuun välttelyyn varsin tehokkaan väylän.