

SISÄMINISTERIÖ
Lainsäädäntöneuvos Jutta Gras

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



AMNESTY INTERNATIONAL SUOMEN OSASTO

Hietaniemenkatu 7 A

00100 Helsinki

P: 09 5860 440

E: amnesty@amnesty.fi

F: 09 5860 4460

W: www.amnesty.fi

SISÄMINISTERIÖ

20. 08. 2014

INRIKESMINISTERIET

20.8.2014

Amnestyn Suomen osaston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain ja ulkomaalaislain 52 b ja 52 c §:n muuttamisesta

Amnestyn Suomen osasto kiittää lausuntomahdollisuudesta.

Suomen ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa on alusta asti asetettu tavoitteeksi uhrilähtöisyys ja uhrien ihmisoikeuksien toteutumisen takaaminen. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä on kehittynyt merkittävästi viime vuosien aikana, mutta toiminnan tavoitteeksi asetettua uhrilähtöisyyden periaatetta ei kuitenkaan käytännössä ole riittävässä määrin saavutettu.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää koskevan lainsäädännön selkiyttäminen uhrien oikeuksien toteutumisen takaamiseksi on välttämätöntä, mutta lausunnolla olevat lakimuutokset eivät ole riittäviä. Amnestyn mielestä on valitettavaa, ettei sisäministeriön alaisuudessa toiminut työryhmä noudattanut eduskunnan hyväksymää (EK 43/2010) Kansallisen ihmiskaupparaportin suositusta (Ihmiskaupparaportti 2010) ja valmistellut ihmiskaupan uhrien auttamista koskevaa erillislakia. Valitettavaa on myös se, ettei lakiuudistusta tehtäessä käytetty enemmän hyödyksi kansainvälisiä ihmisoikeusinstrumentteja, kuten Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaista yleissopimusta ja YK:n ihmisoikeusvaltuutetun ihmiskaupan vastaista toimintaa koskevia suosituksia¹. Vaikka lain yleisperusteluissa käsitellään Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaista yleissopimusta, ihmisoikeuslähtöisyys ei kuitenkaan välity toimenpiteisiin, joita lakiehdotuksessa esitetään. Lakiehdotuksen tavoitteeksi asetettu uhrin ihmisoikeuksien toteutumisen takaaminen jää täten myös saavuttamatta.

Amnesty kannattaa ulkomaalaislakiin ehdotettua muutosta siitä, että jatkossa ihmiskaupan uhrin harkinta-ajasta voisi päättää myös auttamisjärjestelmä. On myös hyvä, että auttamista koskevan lain täsmennetään koskevan kaikkia uhreja riippumatta siitä, onko uhrilla Suomessa kotikuntaa vai ei. Kriittiset huomiot lakiehdotuksiin löytyvät alta.

¹ Office of the High Commissioner for Human Rights: Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking. <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Traffickingen.pdf>

1. Ihmiskaupan uhrien tunnistamismenettely

Ihmiskaupan uhrin oikeus apuun ja suojeluun ei voi toteutua, ellei häntä tunnisteta ihmiskaupan uhriksi. On positiivista, että menettely ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ollaan nyt kirjaamassa lakiin. Ehdotettu menettely on kuitenkin riittämätön.

Lakiehdotuksen (Vastaanottolaki 38§) mukaan mahdollisuus ihmiskaupan uhrin tunnistamiseen on esitutkinnan aloittavilla viranomaisilla ja syyttäjällä, oleskeluluvan myöntävällä Maahanmuuttovirastolla tai auttamisjärjestelmällä. Auttamisjärjestelmän mahdollisuus tunnistaa ihmiskaupan uhrit on rajattu kuitenkin vain sellaisiin tilanteisiin, joissa esitutkintaa ei aloiteta Suomessa ja ihmiskaupparikos on tapahtunut ulkomailla tai jos esitutkinnan perusteella on todennäköistä että ihmiskaupparikos on tapahtunut, mutta syytettyä ei voida nostaa. Auttamisjärjestelmän mahdollisuus virallisesti tunnistaa ihmiskaupan uhrit on täten liian rajoitettu, koska se on käytännössä sidottu esitutkintaan ja syytteeseen asettamiseen.

Lakiehdotus (34§) kyllä mahdollistaa ihmiskaupan uhriksi epäillyn henkilön ottamisen auttamisjärjestelmään ("esitunnistus") ja auttamistoimien aloittamisen "matalammalla kynnyksellä", toisin sanoen ilman välitöntä yhteistyövelvoitetta, kuin miten ihmiskaupan uhrin virallinen tunnistaminen (38§) tapahtuu.

Uhrilta, jolla on jo oleskeluoikeus Suomessa, edellytettäisiin kuitenkin yhteistyötä esitutkintaviranomaisten kanssa lakiin lisättävän 30 päivää (+60 päivää) kestävänpäivän jälkeen. Uhrilta, jolla ei ole oleskeluoikeutta Suomessa ja joka joutuu hakemaan ihmiskaupan uhrin oleskelulupaa Suomessa, edellytettäisiin puolestaan yhteistyötä esitutkintaviranomaisten kanssa 3-6kk harkinta-ajan jälkeen, koska auttamisjärjestelmässä oleminen ei ole mahdollista ilman oleskeluoikeutta Suomessa.

Näin ollen ihmiskaupan uhrin virallinen tunnistaminen – ja täten riittäväksi ajaksi turvattu apu ja suojelu – ei olisi mahdollista missään tilanteessa ilman, että uhri tekee viranomaisten kanssa yhteistyötä.

Lakiehdotus ei täten täytä Euroopan neuvoston ihmiskauppayleissopimuksen (Artikla 10 – Uhrien tunnistaminen) velvoitetta uhrien tunnistamisesta. Sopimuksen selitysmuistiossa todetaan, ettei artiklan mukaisen tunnistamisprosessin tule olla riippuvainen rikosprosessista tai sen etenemisestä, eli tunnistetuilla ihmiskaupan uhreilla on oltava oikeus apuun ja suojeluun riippumatta siitä, aloitetaanko asiassa esitutkinta ja johtaako se tuomioon ihmiskaupasta.

Amnesty vaatii tunnistamismenettelyn kirjaamista lakiin niin, että ihmiskaupan uhrin virallinen tunnistaminen on mahdollista kaikissa tilanteissa riippumatta siitä, aloitetaanko asiassa esitutkinta ja/tai johtaako se tuomioon ihmiskaupasta. Lakiehdotusta tulee muuttaa niin, että auttamisjärjestelmän valtuuksille asetetut rajoitteet ihmiskaupan uhrien viralliseksi tunnistamiseksi (38 §, momentit 1 ja 2) poistetaan ja auttamisjärjestelmälle annetaan mahdollisuus virallisesti tunnistaa ihmiskaupan uhrit kaikissa tilanteissa.

2. Ihmiskaupan uhriksi epäillyn henkilön poistaminen maasta tunnistusprosessin ollessa kesken

Euroopan neuvoston ihmiskauppayleissopimuksen (Artikla 10 – Uhrien tunnistaminen) selitysmuistiossa selvennetään, ettei ihmiskaupan uhriksi epäiltyä henkilöä saa poistaa sopijavaltion alueelta edes toiseen EU-jäsenmaahan ennen kuin tunnistamisprosessi on saatettu loppuun asti. Myös YK:n ihmisoikeusvaltuutettu linjaa suosituksissaan uhrien tunnistamisesta (Guideline 2), että valtioiden on varmistettava, ettei ihmiskaupan uhreja rangaista maahanmuuttosäännösten rikkomisesta tai oteta säilöön ja/tai pidetä muuten kiinniotettuina.

Näistä ihmisoikeusvelvoitteista huolimatta lakiehdotuksessa linjataan, että ihmiskaupan uhriksi ”epäilty”² henkilö, jonka oleskeluoikeus Suomessa perustuu siihen, että hän hakee Suomesta kansainvälistä suojelua, voitaisiin siirtää toiseen EU-maahan toipumisajan puitteissa (30 päivän jälkeen), eli jo tunnistamisprosessin alkuvaiheessa (s.31). Lakiehdotuksessa jopa väitetään virheellisesti, että Suomella on *velvollisuus* siirtää hakija kyseiseen jäsenvaltioon. Sen lisäksi että tulkinta on ihmisoikeusnäkökulmasta täysin käsittämätön, sitä ei edellytä myöskään vastuunmäärittämisasetus (EY 343/2003, artikla 3(2)), jonka perusteella kullakin jäsenvaltiolla on oikeus ottaa turvapaikkahakemus aineelliseen käsittelyyn siinäkin tapauksessa, ettei se asetuksessa määriteltyjen perusteiden mukaan ole siihen velvoitettu.

Amnesty on myös pettynyt siihen, ettei työryhmä ulkomaalaislain tarkastelussaan kiinnittänyt huomiota seksuaalisessa hyväksikäyttötarkoituksessa tehdyn ihmiskaupan uhrien kannalta olennaiseen käännättämistä koskevaan lainkohtaan (UL 148:1), jonka perusteella EU:n ulkopuolelta tuleva henkilö, jonka voidaan perustellusti epäillä myyvän seksuaalipalveluita, voidaan käännättää Suomesta. Kyseinen käännätyspykälä asettaa kolmansista maista tulevat seksiä myyvät henkilöt hyvin haavoittuvasen asemaan ja pelko käännättämisestä voi estää yhteydenoton viranomaisiin myös ihmiskaupan kaltaisissa hyväksikäyttötilanteissa. Suomalaisten kansalaisjärjestöjen ja kansallisen ihmiskaupparaportoinnin lisäksi käännätyspykälän kriittistä arviointia on Suomelta edellyttänyt muun muassa Kaikkinaisen naisten syrjintää koskevan yleissopimuksen (CEDAW) toimeenpanoa valvova asiantuntijakomitea Suomelle helmikuussa 2014 antamissa suosituksissaan³. Amnesty vaatii kyseisen käännätyspykälän poistamista ulkomaalaislaista.

3. Oikeus toipumisaikaan kuuluu kaikille uhreille

Lakiehdotuksessa ehdotetaan lisättäväksi lakiin 30 päivän toipumisaika, jonka aikana uhri voisi toipua kokemuksistaan ja päättää yhteistyöstä viranomaisten kanssa. Toipumisaikaa voitaisiin jatkaa enintään 60 vuorokaudella uhrin tilanteen mukaan. Dublin-prosessissa olevien turvapaikanhakijoiden osalta toipumisaika ei kuitenkaan käytännössä ottaen olisi koskaan enemmän kuin 30 päivää, koska heidät voitaisiin tämän jälkeen Dublin-asetuksen perusteella siirtää toiseen EU-maahan. Käytännössä toipumisaika rajattaisiin myös koskemaan vain niitä henkilöitä, jotka eivät omasta aloitteestaan ole halukkaita ottamaan yhteyttä poliisiin (s.31). Lakiehdotus säilyttäisi lisäksi ennallaan ulkomaalaislain nojalla annettavan harkinta-ajan, jonka voisi saada 3-6kk henkilö. Harkinta-aikana uhri voisi oleskella Suomessa laillisesti.

Lakiehdotuksen pyrkimys parantaa laillisesti maassa oleskelevien ihmiskaupan uhrien asemaa lisäämällä lakiin heille tarkoitettu toipumisaika on hyvä. Lakiuudistus tulee kuitenkin toteuttaa niin, että auttamisjärjestelmän ennustettavuutta, läpinäkyvyyttä ja selkeyttä lisätään. Toipumisaika tulee myöntää automaattisesti kaikille, ei vain heille, jotka eivät omasta aloitteestaan halua tehdä yhteistyötä poliisin kanssa. Ei myöskään ole perusteita asettaa ihmiskaupan uhreja eri asemaan oleskelustatukseen perusteella, vaan kaikille ihmiskaupan uhreille tulee taata riittävä toipumisaika.

Amnesty kannattaa lain muuttamista niin, että kaikille auttamisjärjestelmään hyväksytyille ihmiskaupan uhriksi epäillyille henkilöille annettaisiin automaattisesti 3-6kk mittainen toipumisaika, jonka aikana henkilö voisi toipua kokemuksistaan ja harkita sitä, haluaako hän tehdä yhteistyötä esitutkintaviranomaisten kanssa. Uhri voisi halutessaan tehdä yhteistyötä viranomaisten kanssa jo toipumisajan aikana, mutta hän ei olisi siihen velvoitettu. Toipumisaika olisi sama kaikille ihmiskaupan uhreille riippumatta oleskelustatuksesta tai muusta vastaavasta seikasta. Selkeä käytäntö ja riittävän pitkä toipumisaika mahdollistaisi uhrin toipumisen tukemisen sekä auttamisjärjestelmän ennustettavuuden ja läpinäkyvyyden lisääntymisen.

² Lakiehdotuksen terminologiaa tulisi myös täsmentää – ihmiskaupan uhreja, joiden tunnistamisprosessi on aluillaan ei ole syytä ”epäillä” uhreiksi (kuten rikoksesta epäiltyjä).

³ CEDAW-komitean suositukset Suomelle, Suositus 21b, 02/2014. <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=67770>

4. Ihmiskaupan uhrin oikeus apuun ja suojeluun ilman yhteistyövelvoitetta on taattava

Ihmiskaupparikoksen selvittäminen on keskeinen myös uhrin oikeuksien toteutumisen näkökulmasta, mutta ihmiskaupan uhrien oikeutta apuun ja suojeluun ei tule ehdollistaa viranomaisten kanssa tehtävälle yhteistyölle (EN sopimus artiklat 11 & 12, YK:n ihmisoikeusvaltuutetun suositus 6), eli uhrin tunnistamis- ja auttamisprosessi on irrotettava rikosprosessista.

Ihmiskaupan uhrin oikeus apuun ja suojeluun ei Suomessa tällä hetkellä – eikä nyt lausunnolla olevan lakiehdotuksen tullessa voimaan – kuitenkaan toteudu. Auttamistoimenpiteiden piiriin pääseminen on mahdollista kaikille uhreille ilman yhteistyövelvoitetta, mutta ihmiskaupan uhrin (perusmuotoisen) oleskeluluvan ehtona on kuitenkin edelleen yhteistyö esitutkintaviranomaisten kanssa. Koska ihmiskaupan uhrin on oleskeltava maassa laillisesti, ei avun ja suojelun piirissä pysyminen ole käytännössä ottaen mahdollista ilman, että uhri suostuu yhteistyöhön viranomaisten kanssa. Amnesty vaatii ihmiskaupan uhrien oleskelulupaa koskevan lain kohdan (Ulkomaalaislaki 52a §) muuttamista niin, että oleskeluluvan saaminen on mahdollista myös ilman yhteistyövelvoitetta.

Lopuksi Amnesty haluaa kiinnittää huomiota siihen, että lakiehdotuksella ei todeta olevan välittömiä taloudellisia vaikutuksia. Mikäli tarkoituksena on madaltaa ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän kynnystä, on ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen – erityisesti kolmannen sektorin toimijoiden matalan kynnyksen palveluihin – ohjattava riittävästi rahaa. Ihmiskaupan vastaisen toiminnan ja ihmiskaupan uhrien auttamiseen tähtäävän työn jatkuva aliresursointi johtaa siihen, että todennäköisesti suuri osa ihmiskaupan uhreja jää tunnistamatta. Näin ollen myös heidän oikeutensa apuun ja suojeluun ei toteudu.

Ystävällisin terveisin,



Niina Laajapuro
Ihmisoikeustyön johtaja
Amnesty International Suomen osasto ry

Lisätietoja lausunnosta antaa:

Tiina Oikarinen

Sukupuoleen ja seksuaalisuuteen perustuvan syrjinnän asiantuntija, Amnestyn Suomen osasto ry

p. 040 833 1140

tiina.oikarinen@amnesty.fi