

Sisäministeriö

**AMNESTY  
INTERNATIONAL**



AI FI 05/2016

**AMNESTY INTERNATIONAL** SUOMEN OSASTO

Hietaniemenkatu 7 A

00100 Helsinki

P: 09 5860 440

E: [amnesty@amnesty.fi](mailto:amnesty@amnesty.fi)

F: 09 5860 4460

W: [www.amnesty.fi](http://www.amnesty.fi)

29.2.2016

## Lausunto luonnoksesta Ihmiskaupan vastaiseksi toimintaohjelmaksi 2016-2017

Amnesty kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta ihmiskaupan vastaiseksi toimintaohjelmaksi vuosille 2016-2017. Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on yli 3 miljoonaa, yli 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton.

### 1. Yleistä:

**Toimintasuunnitelman tulee sisältää selkeät tavoitteet ja konkreettiset toimenpide-ehdotukset.** Amnesty kiinnittää huomiota siihen, että toimintaohjelma on laaja ja kattaa useita tärkeitä aihealueita. Amnesty on kuitenkin pettynyt siihen, että toimintaohjelma ei sisällä konkreettisia tavoitteita, ei erittele niihin tähtäviä toimenpiteitä tai nimeä selkeitä vastuutahoja. Ollakseen uskottava, toimintaohjelman tulee sisältää kaikkien näiden tekijöiden lisäksi myös ehdotus seurantajärjestelmästä, jotta toimenpiteiden toteutusta voitaisiin tehokkaasti monitoroida. Tällä hetkellä toimintasuunnitelma ei sisällä yhtäkään sellaista toimenpide-ehdotusta, jonka toteutumista voisi selkeän indikaattorin avulla seurata.

Suomen ihmiskaupan vastaisen työn on perustuttava kansainvälisiin velvoitteisiin, joihin Suomi on sitoutunut. On myönteistä, että asiaan kiinnitetään luonnoksessa huomiota. Kansainvälisiä velvoitteita ja suosituksia tulee kuitenkin avata toimenpide-ehdotustasolle saakka, jotta ohjelmaluonnoksen toiminta on mahdollista linkittää niihin uskottavasti. Suomi on saanut kansainvälisiltä asiantuntija- ja valvontaelimiltä suosituksia, jotka sisältävät selkeitä ehdotuksia muun muassa lainsäädännön tai auttamisjärjestelmän parantamiseksi. Näihin on toimintasuunnitelman puitteissa pyrittävä vastaamaan. Esimerkiksi Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisen toiminnan asiantuntijaryhmä on vuonna 2015 Suomea koskevassa arvioinnissaan huomauttanut, että Suomeen on saatava mitä pikimmiten päivitetty toimintasuunnitelma, joka nimeää sekä selkeät tavoitteet, toimenpiteet, riittävät resurssit sekä sisältää suunnitelman toteutumisen seurannan.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> "Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Finland" GRETA (2015) 9.

[https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Docs/Reports/GRETA\\_2015\\_9\\_FGR\\_FIN\\_en\\_w\\_cmnts.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Docs/Reports/GRETA_2015_9_FGR_FIN_en_w_cmnts.pdf)

Lisäksi Amnesty kiinnittää huomiota siihen, ettei toimintaohjelmaluonnoksessa ehdoteta lisäresursseja ihmiskaupan vastaiselle toiminnalle. Suunnitelmassa myös todetaan, että ” ihmiskaupan vastaisen toiminnan rahoitus on monin tavoin vahvistunut” (s. 4). Väitteen osalta on esitettävä selkeät perustelut ja kerrottava mihin toimintaan tarkalleen viitataan. Mikäli tarkoituksena on madaltaa ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän kynnyksiä, on ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen ja tukemiseen – erityisesti kolmannen sektorin toimijoiden matalan kynnyksen palveluihin – ohjattava riittävästi rahaa ja henkilöresursseja. Ihmiskaupan vastaisen toiminnan ja ihmiskaupan uhrien auttamiseen tähtäävän työn jatkuva aliresursointi johtaa siihen, että suuri osa ihmiskaupan uhreja jää tuen ulkopuolelle. Näin ollen myös heidän oikeutensa apuun ja suojeluun ei toteudu. Resurssien tärkeys korostuu edelleen seuraavien vuosien aikana, turvapaikanhakijoiden määrän ollessa todennäköisemmin kasvussa.

## **2. Ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön seuranta**

### **Suunnitelma Ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön seurannasta on selkiytettävä.**

Amnesty pitää hyvänä, että toimintaohjelmassa ehdotetaan heinäkuussa 2015 voimaan tulleiden lakimuutosten seuranta ja niiden vaikutusten arviointia. Suunnitelmassa mainitaan, että lakimuutosten tarkoituksena oli tehdä auttamisjärjestelmästä ennakoitavampi, läpinäkyvämpi ja vastuunjaoltaan selkeämpi. Luonnoksessa mainitaan myös, että lakimuutosten vaikutusten arviointia aiotaan tehdä nimenomaan uhrien auttamisen ja tunnistamisen näkökulmasta. Tämä on hyvä lähtökohta. Luonnoksessa ei kuitenkaan eritellä tarkemmin miten lain vaikutusten arviointia ja seuranta aiotaan tehdä, millä aikataululla tai millä kriteereillä. Seurantalähtökohtia on avattava ohjelmassa paremmin, jotta pystytään arvioimaan, tuleeko lain seurannassa kattavasti esiin juuri mainittu, tärkeä näkökulma.

Seurannassa on arvioitava ainakin sitä, miten hyvin kansainväliset velvoitteet ja suositukset matalalla kynnyksellä tapahtuvasta auttamisjärjestelmään pääsystä ja lain salliman toipumisajan yhdenvertainen myöntäminen toteutuvat käytännössä. Amnesty on aiemmissa lausunnoissaan ihmiskaupan vastaiseen työhön liittyen esittänyt huolensa auttamisjärjestelmän ennakoimattomuudesta ja rikosentorjuntalähtöisyydestä. Euroopan Neuvoston ihmiskaupan vastaisen toiminnan asiantuntijaryhmä GRETA on viime vuoden arviossaan Suomen tilanteesta esittänyt huolensa muun muassa siitä, että toipumisaikoja ei aina myönnetä poliisin tai rajavalvontaviranomaisen toimesta, koska sen pelätään hidastavan rikostutkinnan etenemistä.<sup>2</sup> Amnesty:n kanta on, että ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän tulee ensisijaisesti aina perustua uhrin turvallisuuden ja oikeuksien takaamiseen, eivätkä auttamisen ehdot saa olla sidottuja rikosprosessiin tai sen etenemiseen. Tämän periaatteen toteutumisen arviointi osana lakimuutosten vaikutusten seuranta on välttämätöntä, jotta voidaan puhua uhrilähtöisestä näkökulmasta.

Suunnitelmassa viitataan myös hankkeisiin ja keskeisiltä tahoilta kerättäviin lausuntoihin seurannan välineinä, mutta ei tarkenneta mistä hankkeista tai tahoista on kyse. Mikäli hankkeilla viitataan järjestöjen tekemään selvitys- tai kehittämistyöhön, on muistettava, ettei järjestöjen tekemän työn voida olettaa korvaavan, vaan mahdollisesti täydentävän, viranomaisten vastuulle kuuluvaa lakiuudistusten vaikutusten arviointia.

**Viranomaisyhteistyövelvoite ihmiskaupan uhrin oleskeluluvan myöntämisen ehtona on poistettava ulkomaalaislaista.** Samalla Amnesty on pettynyt siihen, ettei toimintaohjelmaluonnoksessa kiinnitetä huomiota muuhun, ihmiskaupan uhreihin vaikuttavaan lainsäädäntöön, joista niin järjestöt, kansallinen ihmiskaupparaportoiija kuin kansainväliset asiantuntijatahotkin ovat huomauttaneet. YK:n ihmisoikeusvaltuutetun ihmiskaupan vastaista toimintaa koskevissa suosituksissa todetaan, että

---

<sup>2</sup> emt., ss. 40-41.

ihmisoikeuslähtöisyys tarkoittaa muun muassa sen takaamista, että ihmiskaupan uhrien oikeus apuun ja suojeluun toteutuu aukottomasti.<sup>3</sup> Tämä ei nykyisellään Suomessa toteudu.

Erityistä huomiota Amnesty haluaa kiinnittää siihen, että ihmiskaupan uhrin (perusmuotoisen) oleskeluluvan ehtona on edelleen yhteistyö esitutkintaviranomaisten kanssa. Uhrin turvallisuuden takaaminen ja ihmisoikeuksien toteutuminen on aina oltava ensisijainen tavoite ja se on erotettava rikosprosessin tavoitteista. Ihmiskaupparikoksen selvittäminen on merkityksellistä, myös uhrin oikeuksien toteutumisen näkökulmasta, mutta uhrien oikeutta apuun ja suojeluun ei tule millään tavalla ehdollistaa viranomaisten kanssa tehtävälle yhteistyölle. Amnesty vaatii ihmiskaupan uhrien oleskelulupaa koskevan lain kohdan (UL 52a §) muuttamista niin, että oleskeluluvan saaminen on mahdollista myös ilman yhteistyövelvoitetta.

**Ulkomaalaislain kohta, jonka perusteella seksuaalipalvelujen myymisestä epäilty voidaan käännättää, on poistettava.** Amnesty on myös pettynyt siihen, ettei toimintasuunnitelmassa kiinnitetä huomiota seksuaalisessa hyväksikäyttötarkoituksessa tehdyn ihmiskaupan uhrien kannalta olennaiseen käännättämistä koskevaan lainkohtaan (UL 148 §:n 1 mom. kohta 6), 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 haavoittuvaan asemaan ja pelko käännättämisestä voi estää yhteydenoton viranomaisiin. 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<sup>4</sup> antamissa suosituksissaan. Amnesty vaatii kyseisen lain kohdan poistamista ulkomaalaislaista.

### 3. Lopuksi

Koska toimintasuunnitelmassa ei ehdoteta selkeästi lisäresursseja yhdellekään ihmiskaupan vastaisen toiminnan alueelle, on erityisen tärkeää, että suunnitelma nimeää selkeät kehittämissuunnitelmat seuraaville vuosille. Ollakseen uskottava ja toteutettavissa oleva, tavoitteiden ja toimenpide-ehdotusten nimeäminen tulee tehdä jokaiselle toimintasuunnitelman kattamalle alueelle.

Ystävällisin terveisin,



Pia Oksanen

Ihmisoikeustyön johtaja (vt.)

Amnesty International Suomen osasto

---

<sup>3</sup> Recommended Principles on Human Rights and Human Trafficking. <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Traffickingen.pdf>. Tähän on ottanut kantaa myös GRETA (ks. edellinen viittaus).

<sup>4</sup> Committee on the Elimination of Discrimination against Women Concluding observations on the seventh periodic report of Finland, CEDAW/C/FIN/CO/7. [file:///C:/Users/tanja.noponen/Downloads/CEDAW\\_naisten\\_oikeudet\\_YK\\_2014%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/tanja.noponen/Downloads/CEDAW_naisten_oikeudet_YK_2014%20(3).pdf)

Lisätietoja lausunnosta antaa:

Tanja Noponen

Asiantuntija, sukupuoleen ja seksuaalisuuteen perustuvan syrjintä (vt.) Amnestyn Suomen osasto

p. 050 3786458

[tanja.noponen@amnesty.fi](mailto:tanja.noponen@amnesty.fi)