

Eduskunta  
Hallintovaliokunta

**AMNESTY  
INTERNATIONAL**



**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)

13.2.2015

**AMNESTYN SUOMEN OSASTON LAUSUNTO, HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAEIKSI KANSAINVÄLISTÄ SUOJELUA HAKEVAN VASTAANOTOSTA ANNETUN LAIN JA ULKOMAALAISLAIN MUUTTAMISESTA (HE 266/2014 VP)**

Amnesty kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa.

Amnesty pitää esityksen tavoitteita ihmiskaupan uhrien ihmisoikeuksien takaamisesta ja yhdenvertaisesta kohtelusta erittäin kannatettavina. Amnesty pitää myönteisenä myös sitä, että esityksen mukaan lain nimikkeeseen lisättäisiin ihmiskaupan uhrin tunnistaminen ja auttaminen.

Suomen ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa on alusta asti asetettu tavoitteeksi uhrilähtöisyys ja ihmiskaupan uhrien ihmisoikeuksien toteutumisen takaaminen. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä on kehittynyt merkittävästi viime vuosina, mutta tavoitteeksi asetettua uhrilähtöisyyttä ei ole onnistuttu saavuttamaan. Amnesty katsoo, että myöskään hallituksen esitys ei täytä tavoitetta. Valitettavasti lain muutosesitykset eivät käytännössä rakennu uhrilähtöisyydelle eivätkä takaa ihmiskaupan uhrien ihmisoikeuksien toteutumista. Tämän vuoksi suuri osa ihmiskaupan uhreista jää tulevaisuudessakin tunnistamatta ja auttamisjärjestelmän ulkopuolelle.

On valitettavaa, ettei lakimuutosten valmistelussa hyödynnetty enemmän kansainvälisiä ihmisoikeusinstrumentteja, kuten Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaista yleissopimusta ja YK:n ihmisoikeusvaltuutetun ihmiskaupan vastaista toimintaa koskevia suosituksia.<sup>1</sup> 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. Amnesty haluaa nostaa tässä lausunnossa esiin muutaman tärkeimmän kohdan, jotka ihmisoikeusvelvoitteiden pohjalta vaativat pikaista korjausta.

---

<sup>1</sup> 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 ei voi toteutua, ellei häntä tunnisteta ihmiskaupan uhriksi. On positiivista, että menettely ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ollaan nyt kirjaamassa lakiin. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää koskevan lainsäädännön selkiyttäminen uhrien oikeuksien takaamiseksi on välttämätöntä, mutta esityksessä ehdotettu menettely ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta on riittämätön.

Lakiehdotuksen (Vastanottolaki 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 syytetä ei voida nostaa. Auttamisjärjestelmän mahdollisuus virallisesti tunnistaa ihmiskaupan uhrit on täten liian rajoitettu, koska se on käytännössä sidottu esitutkintaan ja syytteeseen asettamiseen. Käytännössä tällaisia tilanteita olisi hyvin harvoin.

Lakiehdotus (34 §) kyllä mahdollistaa ihmiskaupan uhriksi epäillyn henkilön ottamisen auttamisjärjestelmään ("esitunnistus") ja auttamistoimien aloittamisen "matalammalla kynnyksellä", toisin sanoin 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) kestävä toipumisajan 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 suojele – ei olisi mahdollista missään tilanteessa ilman, että uhri tekee viranomaisten kanssa yhteistyötä.

Esitys ei täytä Euroopan neuvoston ihmiskauppaleysohjelman (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 suojeleluun 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. 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 oleskelustatuksen perusteella, vaan kaikille ihmiskaupan uhreille tulee taata riittävä toipumisaika.

Amnesty kannattaa lain muuttamista niin, että kaikille auttamisjärjestelmään hyväksytyille ihmiskaupan uhriksi epäillylle 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 veloitettu. 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.

### 3. Ihmiskaupan uhriksi epäillyn henkilön poistaminen maasta tunnistusprosessin ollessa kesken

Euroopan neuvoston ihmiskauppapyleissopimuksen (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 kiinni otettuina.

Näistä ihmisoikeusvelvoitteista huolimatta lakiehdotukseen linjataan, että ihmiskaupan uhriksi ”epäilty”<sup>2</sup> henkilö, jonka oleskeluoikeus Suomessa perustuu siihen, että hän hakee kansainvälistä suojelua, voitaisiin siirtää toiseen EU-maahan toipumisajan puitteissa (30 päivän jälkeen), eli jo tunnistamisprosessin alkuvaiheessa. 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 veloitettu.

Amnesty on pettynyt siihen, ettei esityksessä puututa ulkomaalaislain 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 seksuaaliseen hyväksikäyttötarkoitukseen liittyvän ihmiskaupan uhrit hyvin haavoittuvaan asemaan ja pelko käännättämisestä voi estää yhteydenoton viranomaisiin. Suomalaisten kansalaisjärjestöjen ja kansallisen ihmiskaupparaportoijan lisäksi käännätyspykälän kriittistä arviointia on Suomelta edellyttänyt muun muassa Kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen (CEDAW) toimeenpanoa valvoja asiantuntijakomitea Suomelle helmikuussa 2014 antamissa suosituksissaan<sup>3</sup>. Amnesty vaatii kyseisen käännätyspykälän poistamista ulkomaalaislaista.

### 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 lakiehdotuksen tullessa voimaan – kuitenkaan toteudu. Auttamistoimenpiteiden piiriin pääseminen on mahdollista kaikille uhreille

---

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

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

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 esityksen sukupuolivaikutuksiin, joiden arviointi on jäänyt pintapuoliseksi. Esitys ei pyri muuttamaan nykyjärjestelmän ohjautuvuus- ja tasa-arvo-ongelmia. Seksuaalisessa hyväksikäyttötarkoituksessa tehdyn ihmiskaupan uhreista enemmistö on naisia, mutta he harvoin päätyvät auttamisjärjestelmän piiriin. Esitys ei pyri muuttamaan auttamisjärjestelmää niin, että nämä haavoittuvassa asemassa olevat ihmiset pääsisivät avun piiriin. Auttamisjärjestelmän tulisi olla uhrin näkökulmasta selkeä ja yhdenvertainen, jotta se muodostaisi turvallisen vaihtoehdon uhrin sen hetkisellem tilanteelle. Esitys ei ota huomioon myöskään sitä, että seksuaalisessa hyväksikäyttötarkoituksessa tehdyn ihmiskaupan uhreista osa on nuoria suomalaisia naisia. Prostituutioon liittyvän ihmiskaupan uhreja tulisi auttaa myös siten, ettei ihmiskaupan uhreja majoiteta kategorisesti vastaanottokeskuksiin.

Lisäksi on huolestuttavaa, että lakiehdotuksella ei todeta olevan välittömiä taloudellisia vaikutuksia. Mikäli tarkoituksena on madaltaa ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän kynnyksiä, 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.

Etenkin yllä mainittujen seikkojen vuoksi lakimuutokset jättävät ratkaisematta sen ongelman, miten ihmiskaupan uhrien ihmisoikeudet turvataan. Amnesty ei ole tyytyväinen esitykseen ja on pettynyt siihen, ettei sisäministeriön alaisuudessa toiminut työryhmä noudattanut eduskunnan hyväksymää (EK 43/2010) Kansallisen ihmiskaupparaporttoijan suositusta (Ihmiskaupparaportti 2010) ja valmistellut ihmiskaupan uhrien auttamista koskevaa erillislakia.

Ystävällisin terveisin



Niina Laajapuro  
Ihmisoikeustyön johtaja



Katariina Heikkinen  
Asiantuntija, sukupuoleen ja seksuaalisuuteen perustuva syrjintä  
Amnesty International Suomen osasto ry  
044 7096925  
katariina.heikkinen@amnesty.fi