

Sisäministeriölle

**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

26.8.2015

Asia: Lausuntopyyntö luonnoksesta sisäisen turvallisuuden rahaston kansalliseksi toimeenpano-ohjelmaksi 2014-2020

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on yli 3 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty International on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Tässä lausunnossa keskitymme ainoastaan maahanmuuttoon koskeviin kysymyksiin ja naisiin kohdistuvan väkivallan vastaiseen työhön. Amnestyn työ pakolaisten ja siirtolaisten oikeuksien parissa keskittyy esimerkiksi ihmisoikeuksien loukkauksiin EU:n ulkorajoilla, kansainväliseen suojeluun, laillisiin ja turvallisiin reitteihin sekä ulkomaalaisten säilöönnottoon Suomessa. Naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisessa työssä tavoittemme on ihmisoikeusperustainen, pitkäjänteinen väkivallan ehkäisyyn keskittyvä politiikka ja rakenteet, jotka tukevat tätä politiikkaa.

Amnesty International kiittää mahdollisuudesta lausua yllä mainitussa asiassa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa.

Amnesty International toivoo, että sisäministeriö kuulee järjestöjä mahdollisimman laajasti ja varmistaa myös sen, että riippumattomille toimijoille ja kansalaisjärjestöille annetaan mahdollisuus osallistua sisäisen turvallisuuden rahaston alaisten hankkeiden suunnitteluun, toteuttamiseen, valvontaan ja arviointiin.

Raja- ja viisumirahoitusväline

Amnesty International on ottanut kantaa maahanmuuttoon liittyviin EU:n rahoitusvälineisiin raportissaan *The Human Cost of Fortress Europe*.¹ EU ja sen jäsenvaltiot käyttävät suhteessa enemmän varoja ja resursseja rajojen valvontaan kuin esimerkiksi laillisen maahanmuuton kehittämiseen. Suomen toimeenpano-ohjelman luonnoksessa laillisen maahanmuuton kehittämiseen (viisumit) ehdotetaan hieman yli 3 miljoonaa euroa ja rajavalvontaan hieman yli 16 miljoonaa euroa.

¹ The Human Cost of Fortress Europe: Human rights violations against migrants and refugees at Europe's Border, Amnesty International, 9 July 2014, Index number: EUR 05/001/2014

Amnesty International katsoo, että jäsenvaltioiden on priorisoitava niitä hankkeita, joilla varmistetaan pakolaisten, turvapaikanhakijoiden ja siirtolaisten oikeuksien toteutumiselle keskeisten ihmisoikeus- ja suojelustandardien kansallinen toimeenpano ja niihin liittyvä arviointi ja koulutus. Hankkeissa on oltava selkeät indikaattorit, joilla mitataan tavoitteiden toteutumista ja hankkeiden valvonnan ja raportoinnin tulisi olla läpinäkyvä ja avointa.

Ohjelmasta välittyvä tavoite kitkeä ns. laitonta maahanmuuttoa mahdollisesti myös kolmansissa valtioissa toteutettavien hankkeiden avulla. Kolmansissa valtioissa toteutettavien hankkeiden osalta on varmistettava, että hankkeet eivät edistä tai myötävaikuta ihmisoikeusloukkauksia. On pidettävä mielessä, että ihmisellä on oikeus lähteä maastaan, ja vainon kohteella olevilla ihmisillä on oikeus hakea turvapaikkaa toisesta valtiosta. Hankkeet eivät saa johtaa siihen, että ihmisiä estettäisiin hakemasta kansainvälistä suojelua. Tältä osin on kehitettävä riittävät valvontamekanismit, joilla arvioidaan hankkeiden mahdolliset ihmisoikeusriskit etukäteen ja myös hankkeiden toteuttamisen aikana.

Maailmassa on tällä hetkellä eniten pakolaisia sitten toisen maailmansodan. EU:n tilanne on kriisiytynyt varsinkin eteläisissä rajavaltioissa Kreikassa ja Italiassa. Amnesty International katsoo, että EU:n jäsenvaltioiden tulisi käyttää ja kehittää lisää laillisia maahantulokeinoja kansainvälisen suojelun tarpeessa oleville ihmisille. Tätä voitaisiin Suomessa toteuttaa esimerkiksi nyt esitettävän ohjelman kansallisen tavoitteen 1.2 (unionin säännöstö) puitteissa. Viisumien osalta on priorisoitava hankkeita, joilla voitaisiin esimerkiksi kehittää alueellisesti rajoitetun viisumin myöntämistä humanitaarisista syistä (EU:n viisumisäännöstön 25 artikla).

Poliisi- ja kriisinhallintatoimien välineet: rikosten uhrien tukeminen

Amnestyn Suomen osaston yksi prioriteetti kotimaan työssä on naisiin kohdistuvan väkivallan torjuminen. Naisiin kohdistuvan väkivallan vastainen kampanja tunnetaan nimellä *Joku raja!* Koko kampanjan kymmenvuotisen olemassaolon ajan olemme toistuvasti kiinnittäneet huomiota siihen, miten naisiin kohdistuvan väkivallan vastainen työ on systemaattisesti aliresursoitua. Lisäksi naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisen työn tehostuminen vaatii rakenteita, hyvää koordinaatiota ja kunnianhimoa.

Lausunnossamme kiinnitämme huomiota erityisesti 5.4 sisältyviin kohtiin *Ihmiskaupan uhrien tukeminen ja 24/7 tukipuhelimen perustaminen*².

Ihmiskaupan uhrien tukeminen

Amnestyn Suomen osasto pitää ehdotusta uhrien tunnistamismenetelmien ja eri toimijoiden yhteistyön kehittämisestä kannatettavana. Kuten esityksestä käy ilmi, tällä hetkellä tunnistamatta jäävät erityisesti seksuaalisen hyväksikäyttöön perustuvan ihmiskaupan uhrin sekä uhrin, jotka on pakotettu mukaan rikolliseen toimintaan. Yhteisten indikaattorien luominen kolmannen sektorin toimijoille on tarpeen, ja on erinomaista jos tätä kautta myös viranomaiset tunnistavat ihmiskaupan uhrin entistä paremmin.

Syyt, miksi pelkäävät uhrin eivät hakeudu viranomaisten tarjoaman avun piiriin, eivät ehdotetuilla toimenpiteillä poistu. Sekä kansallinen ihmiskaupparaportointi että ihmiskaupan uhreja tukevat järjestöt ovat

² Rahaston ohjelmien rakenteessa uhrien tuki on kohtana 6.4 (s.4) mutta Kansallisessa ohjelmassa tavoite on kohdassa 5.4 (s. 39).

raportoineet esteistä, joiden takia uhrit eivät hakeudu auttamisjärjestelmän piiriin. Yksi selkeä este on auttamisjärjestelmän ennakoimattomuus. Tunnistamista edesauttavat indikaattorit eivät vähennä ennakoimattomuutta. On aiheellista kysyä: miten uhrit hyötyvät tunnistamisen tehostamisesta jos auttamisjärjestelmän puutteiden korjaaminen ei ole rinnakkaistavoitteena?

Ihmiskaupan uhrien tunnistamisen ja auttamisen yksi merkittävä este on ulkomaalaislain lainkohta (UL 148:1), jonka perusteella EU:n ulkopuolelta tuleva henkilö, jonka voidaan perustellusti epäillä myyvän seksuaalipalveluita, voidaan käännättää Suomesta. Pelko käännättämisestä voi estää yhteydenoton viranomaisiin myös ihmiskaupan kaltaisissa hyväksikäyttötilanteissa. Suomalaisten kansalaisjärjestöjen ja kansallisen ihmiskaupparaportoijan 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.

Ehdotettu hanke ei myöskään syvennä auttamisjärjestelmän uhrinäkökulmaa. Uhrinäkökulman heikko huomioon ottaminen on yksi syy, miksi pelkäävät uhrit eivät luota järjestelmään. Järjestelmässä ei edelleenkään oteta huomioon trauman vaikutuksia yksilöön. Esimerkiksi traumatisoituneen ihmisen heikentynyttä kykyä tehdä päätöksiä ja pysyä ei ymmärretä trauman oireeksi, vaan traumatisoitunutta ihmistä saatetaan jopa rangaista. Traumatisoituneella ihmisellä on oikeus kokonaisvaltaiseen tukeen ja aikaa toipumiseensa. Tätä järjestelmä ei tällä hetkellä ihmiskaupan uhreille takaa.

Amnestyn Suomen osaston näkemys on, että hankkeen tavoitteisiin olisi esitettyjen tavoitteiden lisäksi kirjattava seuraavat tavoitteet: a) ihmiskaupan auttamisjärjestelmän ennakoitavuuden parantaminen ja b) ulkomaalaislain ns. käännätyspykälän ihmisoikeusvaikutusten selvittäminen ihmiskaupan uhrien näkökulmasta, c) auttamisjärjestelmän uhrinäkökulman syventäminen.

Ehdotus ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaatiomallista oli alkutalvesta lausuntokierroksella; myös Amnesty antoi lausunnon ehdotukseen. Koordinaatiomalliehdotukseen sisältyi esitys siitä, miten yhteistyö järjestöjen ja viranomaisten välillä toimisi rakenteen puitteissa. Nyt myös tässä hankkeessa yhtenä tavoitteena on luoda toimintamalli viranomaisten ja järjestöjen yhteistyörakenteeksi. Amnesty pitää hyvänä, että yhteistyötä keskeisten toimijoiden välillä halutaan kehittää monella eri tavalla. Työn tehokkuuden kannalta on tärkeää, että kehittämistyö on hyvin koordinoitua. Päällekkäinen työskentely on resurssien haaskausta. Esityksestä ei käy ilmi se, millä tavalla ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaatiomalliin sisältyvä yhteistyöverkostotoiminta on suhteessa ehdotettuun hankkeeseen.

Siitä, miten 140 000 eurolla on mahdollista saavuttaa hankkeelle asetetut tavoitteet on mahdotonta arvioida annettujen tietojen valossa. Ilmeisesti on tarkoitus palkata henkilö/henkilöitä, jotka keräävät kenttätymetodilla vaaditut tiedot, luovat indikaattorit, kouluttavat sekä viranomaiset että kolmannen sektorin toimijat indikaattoreiden käyttämiseen, luovat yhteistyöverkoston ja koordinoivat sitä. Amnestyn näkemyksen mukaan hankkeen tavoitteiden tulee olla kunnianhimoisemmin asetettu, jotta ihmiskaupan uhrien tunnistaminen ja tukeminen tehostuu. Mikäli tavoitetasoa nostetaan, ei ehdotettu määräraha tule riittämään.

24/7 tukipuhelimen perustaminen

Amnesty pitää erinomaisena, että Euroopan neuvoston Istanbulin sopimukseen sisältyvät vaatimus ympärivuorokautisen tukipuhelimen perustamisesta naisiin kohdistuvan ja perheväkivallan uhreille on toteutumassa. Se, että järjestöt ja viranomaiset ovat yhdessä suunnitelleet tukipuhelimen toimintaa, on Istanbulin sopimuksen hengen mukaista. Sopimuksessa korostetaan järjestöjen asiantuntijuutta naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan uhrien tukemisessa.

Perustamiseen varattu 100 000 on riittämätön summa. Teknisten vaatimusten, työvoimaresurssien ja kalustehankintojen lisäksi perustamisvaiheessa on runsaasti kuluja esimerkiksi graafisen ilmeen ja mainonnan toteuttamiseksi. Puhelin ei tavoita sen palveluja tarvitsevia ilman laajaa ja vaikuttavaa markkinointia. Vaikka markkinointi rajattaisiin toteutettavaksi verkkoympäristössä, sen kustannukset ovat helposti kymmeniä tuhansia euroja.

Verkkosivut, jotka ovat luettavissa eri ruudunlukuohjelmilla, tarvitaan puhelinpalvelun oheen. Tarkoitus on, että näiltä, hyvin pelkistetyiltä verkkosivuilta asiakkaat ohjataan palvelun toteuttavien järjestöjen verkkosivuille. On välttämätöntä, että pelkistetytkin verkkosivut ovat luettavissa sekä eri kielillä – myös viittomakielellä – että ruudunlukuohjelmilla. Istanbulin sopimuksen hengen mukaista on toteuttaa palvelut mahdollisimman esteettömästi ja inklusiivisesti.

Kunnioitavasti

Amnesty International Suomen osasto



Niina Laajapuro
ihmisoikeustyön johtaja

Lisätietoja:

Maahanmuutto
Susanna Mehtonen, oikeudellinen asiantuntija
050-5232038
susanna.mehtonen@amnesty.fi

Naisiin kohdistuva väkivalta
Pia Puu Oksanen, asiantuntija, sukupuoleen ja seksuaalisuuteen perustuva
040-833 11 40
pia.oksanen@amnesty.fi