



22.4.2014

OM 1/62/2013

UHRIPOLIITTISEN TOIMIKUNNAN KOKOUS

Aika	Keskiviikko 16.4.2014 klo 9.30–11.30
Paikka	Oikeusministeriö, Eteläesplanadi 10, kokoushuone Maakaari
Paikalla	Arto Kujala, OM/KPO (pj.) Kirsi Pulkkinen, OM/KPO Iida Partanen, RAY Leena-Kaisa Åberg, Rikosuhripäivystys Sari Laaksonen, Ensi- ja turvakotien liitto Riitta Silver, Tukinainen ry Natalie Gerbert, Monika-Naiset liitto ry Mervi Sarimo, OM/KPO Elina Ruuskanen, OM/KPO (siht.)

- 1 Kokouksen avaaminen

Puheenjohtaja avasi kokouksen klo 9.31 ja ilmoitti, että joutuu poistumaan kokouksesta n. klo 10.30. Sovittiin, että Sarimo jatkaa sen jälkeen puheenjohtajana.
- 2 Esityslistan hyväksyminen

Sovittiin Sarimon ehdotuksesta, että asialistan kohdat 5 ja 6 käsitellään samalla kertaa.
- 3 Vähemmistövaltuutetun/Kansallisen ihmiskaupparaporttoijan toimiston edustajan ylitarkastaja Venla Rothin kuuleminen

Roth taustoitti nykytilannetta kertomalla, että ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä perustettiin vuonna 2007. Asiasta säädettiin vastaanotto- ja kotoutumislacissa. Kansallinen ihmiskaupparaporttoija perustettiin vuonna 2009, ja ensimmäinen raportti annettiin eduskunnalle vuonna 2010. Raportissa ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää arvioitiin monesta eri näkökulmasta. Raportissa todettiin, että auttamisjärjestelmää koskeva säätely on puutteellista ja että tarvetta erillisille on. Auttamisjärjestelmään pääsyn kynnys oli tuolloin noussut korkeaksi. Roth totesi, että uhrien avun tarpeen tulee olla keskeinen seikka palveluihin pääsemisessä.

Raportti sai lakiehdotuksen kaltaisen menettelyn eduskunnassa ja siitä käytiin kuultavana useissa valiokunnissa. Tämä on poikkeuksellinen menettely, eikä Suomessa ole muita vastaavia raporttoijia. Eduskunta edellytti muutoksia lainsäädäntöön ja käytäntöihin. Tämän seurauksena sisäministeriössä käynnistettiin auttamisjärjestelmää koskeva lakihanke alkuvuodesta 2011. Hankkeessa on ollut vaikeuksia, ja työryhmän

jäsenillä on erilaisia käsityksiä siitä, kenelle auttamisjärjestelmä on tarkoitettu, millä ehdoilla se toimii ja mikä on auttamisjärjestelmän linkitys rikosprosessiin ja esitutkintaan. Tilanne tällä hetkellä se, että sisäministeriössä pohditaan, lähdetäänkö esitystä viemään lainkaan eteenpäin. Roth totesi, että tämä ei ole tyydyttävä ratkaisu, koska sääntelytarpeita on ilmiselvästi. Auttamisjärjestelmä ei tällä hetkellä ole ennakoitavissa, eikä uhrien kohtelu ole yhdenvertaista. Tämä antaa ristiriitaisen viestin marginaalissa ja avun tarpeessa oleville ihmisille siitä, millä ehdoilla apua saa ja milloin apu päättyy. Nykylainsäädäntö ei anna kunnollisia välineitä näiden ihmisten auttamiseen.

Roth totesi, että ihmiskaupan uhrien auttaminen on vaikeaa. Tunnistaminen on ensimmäinen haaste. Tietoisuus asiasta on yhteiskunnassamme heikkoa, eivätkä uhreja kohtaavat osaa tunnistaa tai auttaa heitä. Auttamisjärjestelmä toimii koordinaatiotasona, mutta kunnissa on vaikeuksia ymmärtää ilmiötä. Osaamista ja valmiuksia tunnistaa ja auttaa uhreja ei ole.

Järjestöjen tekemä työ on tärkeää. Järjestöt auttavat ja tunnistavat uhreja, mutta ne ohjaavat melko vähän ihmisiä auttamisjärjestelmään. Tämä kertonee siitä, että auttamisjärjestelmää ei koeta riittävän luotettavaksi. Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen on prosessinomaista työtä, joka voi viedä viikkoja tai kuukausia. Tunnistaminen vaatii erityistä osaamista ja paljon aikaa. Järjestöillä ei ole riittäviä resursseja tunnistamistyöhön.

Myös viranomaisilla on ongelmia ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa. Tapauksia käsitellään rikosprosessissa parituksena ja kiskonnantapaisena työsyntymänä, vaikka kyseessä olisi ihmiskauppa. Työperäisen ihmiskaupan tunnistaminen on tosin parantunut huomattavasti vuodesta 2012 – panostukset harmaan talouden torjuntaan ovat vaikuttaneet tähän. Seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan tunnistaminen ei ole parantunut samalla tavalla.

Ihmiskaupparaporttoijan vuoden 2014 raportti eduskunnalle on tekeillä. Raportin painopisteenä on seksuaalinen hyväksikäyttö ja sen tunnistaminen. Suomen tilanne on kansainvälisesti poikkeuksellinen: Muualla Euroopassa 2/3 tunnistetuista ihmiskaupan uhreista on seksuaalisen hyväksikäytön uhreja.

Syitä siihen, miksi seksuaalisen hyväksikäytön uhreja ei Suomessa tunnisteta, on Rothin mukaan monia. Tämän tyyppisen rikollisuuden tutkimiseen erikoistuneita tutkijoita on Suomessa vähän. Asiantuntemusta ei siis ole riittävästi. Esitutkintaviranomaiset sanovat, että naiset eivät kerro kokemuksistaan. Kuulustelukäytäntöjä voitaisiin mahdollisesti parantaa esimerkiksi koulutuksella. Muista maista on tietoa, että sillä, onko tutkija erikoistunut seksuaalirikosten uhrien kuulemiseen, on vaikutusta siihen, miten uhrit saadaan puhumaan.

Asenteiden tasolla ilmenee Rothin mukaan ongelmia, jotka liittyvät sukupuolittuneen väkivallan problematiikkaan laajemmin. Uhria saatetaan syyllistää ja ajatella, että jos suostuu prostituutioon, täytyy siihen liittyvien riskien mahdolliset seuraukset olla valmis kantamaan. Seksuaaliseen väkivaltaan liittyy dynamiikkaa, jota ei välttämättä ymmärretä. Ulkomaalaisten uhrien kohdalla kynnys tunnistaa on vielä korkeampi. Syrjiviä oletuksia siitä, kuka ansaitsee suojaa, ilmenee.

Åberg totesi, että yksi syy siihen, miksi uhreja ei ohjaudu auttamisjärjestelmään järjestöjen kautta, liittyy pelkääviin uhreihin. Tarvitaan aikaa ja luottamusta, jotta uhrin uskaltavat puhua viranomaisille. Muussa tapauksessa viranomaisille ei haluta kertoa. Ilmoittamiseen liittyy iso vastuu myös esim. kotimaassa olevista sukulaisista. Uhrille täytyy kertoa, mitä seuraavaksi tapahtuu jos hän haluaa lähteä auttamisjärjestelmään.

Gerbert totesi, että prosessi on ennakoimaton, eikä kukaan tiedä, kauanko esimerkiksi esitutkinta kestää. Monilla uhreista on velkoja. Jos uhrilla ei esitutkinnan aikana ole oleskelulupaa, ei hän saa tehtä työtä, jolloin velkojen määrä kasvaa, eikä uhrin tilanne muutu paremmaksi siitä huolimatta, että hän on halukas tekemään yhteistyötä viranomaisten kanssa. Järjestöjen työntekijöillä on iso vastuu: mihin ilmoittaa uhrista ja mistä hankkia tälle apua.

Silver kysyi, pitäisikö Rothin mielestä auttajia koskea jonkinlaiset laatusuosituksot. Silver totesi, että ensikontaktissa uhreihin olisi tärkeää tietää tunnusmerkkistöt ja poliisikuulustelu pitäisi hoitaa niin, että riski perättömistä ilmiannoista ja vastasyteteistä pystytään minimoimaan.

Roth totesi, että sitä on korostettu, että kun henkilö menee auttamisjärjestelmään, se ei tarkoita rikostutkinnan alkamista. Ihmiskaupan uhrien tukeminen ja auttaminen on rikostutkinnasta erillistä toimintaa. Yhtenä tavoitteena uhrin auttamisessa on toki se, että hän voisi toimia todistajana, asiat menisivät eteenpäin rikosprosessissa, tapauksista saataisiin tuomioita ja ihmiskauppaa voitaisiin tätä kautta ennaltaehkäistä. Auttamisen ja rikosprosessin tavoitteet voivat kuitenkin olla erilaiset, eivätkä prosessit välttämättä liity toisiinsa. Auttamisjärjestelmän kautta tulisi vastata myös niiden henkilöiden tarpeisiin, jotka ovat joutuneet ihmiskaupan uhriksi muissa maissa kuin Suomessa. Näissä tapauksissa esitutkinta loppuu usein heti alkuunsa.

Sarimo kysyi Rothin näkemystä palvelujen järjestämisvastuuihin. Nykymallissa vastuun ottaa uhrin kotikunta, jos hänellä sellainen on, muussa tapauksessa vastuu on Joutsenon vastaanottokeskuksella. Pitäisikö palvelujen olla kokonaan valtion rahoittamia, ja minkälainen järjestelmä olisi paras?

Roth totesi, että sisäministeriön hankkeen ydin on kysymys siitä, kuka vastaa uhrin auttamisesta ja kuka sen maksaa. Ihmiskaupparaportoiija on tukenut ajatusta kokonaan valtiollisesta järjestelmästä, joka olisi raportoiijan mukaan ideaalitalanne. Tämä edellyttäisi kuitenkin kokonaan toisenlaista lähestymistapaa, ja koko nykyinen järjestelmä olisi pitänyt avata. Sisäministeriön hankkeessa tähän ei oltu valmiita.

Sarimo mainitsi, että lakiesityksessä ei ole mitään arviota kustannuksista.

Roth totesi tämän olevan totta. Kunnissa ei ole riittävää kykyä ja osaamista liittyen ihmiskauppaan, eikä tällaista voida yksittäisiltä kunnilta odottaakaan. Asia pitäisi koordinoita isommilla alueilla, esim. sote-alueet.

Åberg totesi, että vaikka järjestöt ovat kriittisiä sen suhteen, että uhrin tiedot menisivät heti alkuvaiheessa esitutkintaviranomaiselle, on ajatus kuitenkin se, että mitä paremmin uhri saa rauhassa kuntoutua, sitä parempi tilanne on esitutkintaviranomaisille ilmoittamisen näkökulmasta.

Roth totesi, että yleiseurooppalaisesti linja on se, että kansalaisjärjestöt vastaavat ihmiskaupan uhreista, ja valtio rahoittaa. Myös Suomessa on välttämätöntä tukea kansalaisjärjestöjen tekemää tunnistavaa työtä nykyistä enemmän, mutta työ seisoo tukevammilla jaloilla, jos valtio vastaa kokonaisuudesta. Rothin mukaan se, että valtio hoitaa kansainväliset velvoitteensa, istuu hyvinvointivaltion ideologiaan Roth myös muistutti, että ihmiskaupan uhrien auttaminen ei ole mielipidekysymys – Suomi on sitoutunut mm. EU:n ihmiskauppadirektiiviin ja muihin kansainvälisiin sopimuksiin.

Gerbert mainitsi, että sisäministeriön hankkeessa oli jossain vaiheessa keskustelua ns. avainasemassa olevista järjestöistä, joilla olisi oikeus tunnistaa ihmiskaupan uhreja. Resursseista ei kuitenkaan keskusteltu. Laatuvaatimusten asettaminen ilman resurssien antamista on mahdotonta.

Laaksonen totesi, että turvakodeilla on mahdollisuus ottaa vastaan ihmiskaupan uhreja, mutta uhreja ei ole turvakodeissa käytännössä lainkaan. Olisiko mahdollisuuksia kytkeä turvakoteja ja muuta auttamista yhteen? Turvakotijärjestelmää ollaan kokonaisuudessaan nyt pohtimassa, eli myös ihmiskauppa-asiaa olisi hyvä pohtia samalla.

Roth sanoi, että tämän tyyppinen yhteistyö voisi tuoda tilanteeseen helpotusta. Väistämätöntä on, että uusia turvakoteja täytyy perustaa. Tulee ottaa huomioon, että jos tällaista yhteistyötä ryhdytään pohtimaan, täytyisi turvakodeissa olla osaamista ihmiskauppaan liittyen.

Kujala totesi, että viranomaisten avuttomuus ja osaamisen puute etenkin uhrien tunnistamisessa nousee esiin keskusteluissa. Kujala kysyi, mikä olisi keskeinen viesti viranomaisten (poliisi, raja, sosiaaliviranomaiset) suuntaan.

Roth vastasi, että puhuttaessa syyttäjäistä, tuomioistuimista, poliisista ja rajasta keskeinen haaste on osaamisen ja resurssien puute. Ei ole sellaista joukkoa, joilla olisi erityistä osaamista ja kykyä sekä mahdollisuutta paneutua siihen mitä tutkitaan. Prostituutioon liittyvä rikollisuus ei tule rikosilmoitusten kautta esiin, vaan siihen kiinni pääseminen vaatii resursseja. Kyse on myös priorisoinneista ja asenteista. Seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan uhreiksi joutuvat henkilöt elävät jo valmiiksi erilaisessa todellisuudessa kuin suurin osa ihmisistä. Tähän marginaalissa elämiseen liittyy toiseutta, joka saattaa estää puuttumisen. Asioihin puututaan vasta, kun yksilön oikeuksiin on puututtu riittävän rankalla tavalla. Tämä on ongelman ydin, ja tähän pitäisi saada muutos.

Kujala totesi, että poliisissa on tehty erilaisia täsmäpanostuksia tiettyihin rikollisuuden lajeihin (järjestäytynyt rikollisuus, verkkorikollisuus, harmaa talous jne.). Voisiko myös ihmiskauppaan ajatella vastaavanlaista panostusta, mikä on ollut vastaanotto poliisien parissa?

Roth kertoi, että sellaisen erityisjoukon perustamista, joka keskittyisi pelkästään ihmiskauppaan, on ehdotettu. Poliisin puolella tähän ei ole ollut halukkuutta, ja viesti on ollut, että kaikki poliisit tutkivat kaikenlaista rikollisuutta. Muihin rikoslajeihin erikoistuneita poliiseja on jo, mutta ihmiskauppa-asioissa tähän ei ole haluttu lähteä. Kyseessä on kuitenkin sellainen rikollisuuden alalaji, jossa tarvitaan erityistä perehtyneisyyttä ja osaamista. Suomessa viranomaiset ovat tottuneet siihen, että heihin kohdistuva luottamus on korkealla tasolla. Ihmiskauppaan liittyen ollaan tässä suhteessa uudenlaisessa tilanteessa.

Sarimo totesi, että sisäministeriön poliisiosastolle sijoitettu ihmiskaupakoordinaattori voisi pyrkiä edistämään mm. poliisin erikoistumiseen liittyviä asioita.

Roth kommentoi, että koordinaattorin sijoittaminen sisäministeriöön voi parantaa osaamista esitutkintaviranomaisissa. Koordinaattorilla on tukenaan ohjausryhmä, joka koostuu kansliapäälliköistä. Koordinaattori esittelee asiat ohjausryhmälle, mikä voi lisätä poikkihallinnollisuutta ihmiskauppa-asioissa.

Sarimo kysyi, onko auttamisjärjestelmä kenties kytketty liian tiiviisti turvapaikanhakuun, jolloin esimerkiksi suomalaiset alaikäiset uhrin jäävät tunnistamatta.

Roth totesi, että ihmiskaupasta annetuissa tuomioissa on kahdentyypisiä uhreja: turvapaikanhakijoita ja työperäisen ihmiskaupan uhriksi joutuneita henkilöitä. Seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi joutuneet uhrin ja suomalaiset uhrin eivät ohjautu auttamisjärjestelmään. Myöskään turvapaikanhakijoiden lapset eivät ohjautu järjestelmään. Yksi ongelma järjestelmään ohjautumisessa on Joutsenon kaukainen sijainti. Toiseksi kuntien työntekijät eivät tunne kotoutumista koskevaa lainsäädäntöä. Ei siis välttämättä ole järkevää, että auttamisjärjestelmä on sidottu turvapaikanhakijoita koskevaan lakiin.

Silver totesi, että Helsingin kaupungin lastensuojelulla ei ole tilastoja seksuaalista hyväksikäyttöä koskeneista asiakkaista. Osassa tapauksista voi olla ihmiskauppaa mukana, mutta asia jää piiloon.

Laaksonen totesi, että tietoisuuden lisääminen ja tiedonkeruun saaminen hyvälle tsoille vie aikaa. Turvakotityötä on tehty jo 30 vuotta, eikä turvakotiasiakkaiden määrästä ole vielä kukaan valtakunnallista tietoa.

Roth kysyi, onko muussa rikosuhrityössä vastaavaa ilmoitusvelvollisuutta viranomaisille, jota nyt suunnitellaan ihmiskauppaa koskevaan lakiin. Toimikunnassa todettiin, että suunnitteilla olevista vakavista rikoksista on ilmoitusvelvollisuus (rikoslain 15 luku § 10). Lisäksi lastensuojelulla on velvollisuus tehdä lastensuojeluilmoitus silloin, kun lapsen hyvinvointi on vaarassa. Lastensuojelulain mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon, opetustoimen, nuorisotoimen, poliisitoimen ja seurakunnan palveluksessa tai luottamustoimessa toimivilla on velvollisuus tehdä lapseen kohdistuvasta seksuaalirikosepäilystä rikosilmoitus ja lastensuojeluilmoitus.

- 4 Edellisen kokouksen muistion hyväksyminen

Åberg pyysi yhden muutoksen muistioon. Muuten muistio hyväksyttiin sellaisenaan.

- 5 Uhridirektiivin ja Istanbulin sopimuksen edellyttämien palvelujen valtakunnallisuus ja alueellisuus. Rikoksen uhrin tukipalveluiden järjestämisvastuut.

Sovittiin, että varsinaisen puheenjohtajan jouduttua poistumaan asiakohta 5 käsitellään toimikunnan seuraavassa kokouksessa. Sen sijaan käytiin läpi toimikunnan päivitetty työsuunnitelma.

Keskusteltiin uhridirektiivin implementoinnista. Pulkkinen kertoi, että implementointia varten perustetaan tänä keväänä työryhmä, joka käy läpi tarvittavia lainsäädäntömuutoksia. Direktiivissä on myös sellaisia artikloja, jotka eivät liity tukipalveluihin ja jotka eivät edellytä muutoksia lainsäädäntöön. Näitä ovat esimerkiksi

kouluttamista ja viestintää koskevat artikkelit. Pulkkinen ehdotti, että kyseisiä asioita voisi pohtia rinnakkain sekä tulevassa työryhmässä että uhripoliittisessa toimikunnassa.

Åberg kysyi, minkälainen kokoonpano työryhmään on tarkoitus muodostaa. Käytännön näkökulma rikosprosessiin voisi olla hyödyllinen.

Pulkkinen vastasi, että työryhmästä ei ole tarkoitus muodostaa yhtä laajaa kuin uhripoliittinen toimikunta. Työryhmä keskittyy enemmän rikosprosessiin. Työryhmässä käsiteltävistä kysymyksistä voi keskustella myös uhripoliittisessa toimikunnassa.

Sarimo totesi, että toimikunnassa tule käydä keskustelu siitä, olisiko nelivuotinen ”sopimusmalli” toimiva uhrijärjestöjen rahoittamismalli sekä siitä, miten valtionapujärjestelmä voidaan kytkeä tämän tyypin malliin. RAY:n toimintapää voidaan hyödyntää suunnittelussa.

Silver nosti esiin, että Istanbulin sopimus edellyttää, että raiskaustukikeskuksista säädetään lailla. Tukinaisen hallituksen virallinen kanta on, että raiskauskriisikeskuksista pitäisi säätää erillinen laki. Laista tulisi käydä ilmi palvelujen sisältö, laatuvaatimukset ja rahoitus.

Gerbert totesi, että maahanmuuttajanaiset haavoittuvana uhriryhmänä tulisi huomioida toimikunnan työssä. Istanbulin sopimus edellyttää mm. lainsäädäntötoimia pakkoavioliittoihin liittyen. Sarimo totesi, että toimikunta keskittyy tukijärjestelmiin. Gerbert totesi, että pakkoavioliittotilanteessa oleva henkilö saattaa tarvita tukea.

Sovittiin, että toimikunnan jäsenet pohtivat seuraavaa kokousta varten omaa näkemystään siitä, miten uhrien tukipalvelut tulisi organisoida, ts. mitkä palvelut olisi syytä järjestää valtakunnallisesti ja mitkä alueellisesti sekä mikä taho olisi vastuussa minkäkin palvelun järjestämisestä.

6

Muut asiat

Sovittiin, että aloitetaan 26.5. pidettävä kokous jo klo 9.00, koska käsiteltäviä asioita on paljon.

Sari Laaksonen ilmoitti tulevansa Ritva Karinsalon sijaiseksi myös seuraavaan kokoukseen.