

Muistio

10.6.2024

VN/24181/2023

Uhripoliittinen toimenpideohjelma: rahoitustyöryhmän kokous

Aika 10.6.2024 klo 10.00-12.00

Paikka oikeusministeriö, Eteläesplanadi 10, nh. Rundi

Paikalla Elina Ruuskanen, oikeusministeriö (pj.)
Mervi Sarimo, oikeusministeriö
Venla Roth, oikeusministeriö (kohdasta 5. lähtien)
Arto Hietanen, sisäministeriö
Minna Viuhko, sosiaali- ja terveysministeriö
Kirsi Jylhä, sosiaali- ja terveysministeriö (STEA)
Kristel Stenman-Huuskonen, työ- ja elinkeinoministeriö
Suvu Nipuli, Terveysten ja hyvinvoinnin laitos
Katri Lyijynen, Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (kohtaan 6. asti)
Pauliina Sillfors, oikeusministeriö (siht.)

Asialista

1. Kokouksen avaus

Puheenjohtaja Elina Ruuskanen avasi kokouksen klo 10.01 ja toivotti kaikki tervetulleiksi. Pidettiin lyhyt esittäytymiskierros.

2. Asialistan hyväksyminen

Hyväksyttiin kokouksen asialista.

3. Edellisen kokouksen muistion hyväksyminen

Hyväksyttiin edellisen kokouksen muistio.

4. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän kuuleminen

Ruuskanen aloitti toteamalla kokouksen keskiössä olevan ihmiskaupan uhreille suunnatut tukipalvelut. Työryhmä on kutsunut kokoukseen kuultavaksi Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän apulaisjohtaja Katri Lyijynen mahdollisimman hyvän kokonaiskuvan saamiseksi aiheesta. Auttamisjärjestelmä on toimittanut myös kirjallisesti vastauksia

Postiosoite
Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress

Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet

kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

työryhmän kysymyksiin. Kirjalliset vastaukset toimitetaan työryhmän jäsenille ja varajäsenille sähköpostitse.

Lyijynen esitteli Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän näkemyksiä työryhmän esittämiin kysymyksiin. Lyijynen korosti järjestöjen merkitystä ihmiskaupan vastaisessa työssä. Järjestöt tukevat ja täydentävät viranomaisten toimintaa. Erityisesti matalankynnyksen palvelujen tarjoamisella on tärkeä rooli ihmiskaupan ilmitulon ja uhrien auttamisen kannalta. Järjestöjen palvelut myös tehostavat rikosprosessia ja auttavat varmistamaan, että rikosoikeudellinen vastuu toteutuu. Lisäksi järjestöjen toiminta edistää rikosten torjuntaa. Lyijynen kertoi, että auttamisjärjestelmän toiminnassa yhteistyötä tehdään järjestöistä eniten Rikosuhripäivystyksen kanssa. Lyijynen painotti, että järjestöillä on erilaiset mahdollisuudet viestiä ja hyödyntää erilaisia yhteydenpitokanavia viranomaisiin verrattuna. Tämä on tärkeää palvelun lähestyttävyyden kannalta.

Ruuskanen kiitti Lyijystä puheenvuorosta ja avasi keskustelun aiheesta. Keskusteltiin järjestöjen ja viranomaisten toiminnasta, työnjaosta, yhteistyöstä ja rahoituksesta sekä kansainvälisten velvoitteiden täyttämisestä. Mervi Sarimo huomautti, että kaikki ihmiskaupan uhrit eivät välttämättä ole ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän piirissä. Osa uhreista hakee tukea rikoksen uhreille tarkoitetuista yleisistä tukipalveluista tai erityistukipalveluista. Sarimo kertoi, että rikosuhrimaksujen korotusmahdollisuuksia koskeva arviomuistio julkaistaan lähiaikoina. Rikosuhrimaksulaki rajaa maksutuottojen kohdentamisen rikoksen uhrien tukipalveluihin.

Keskusteltiin siitä, miten järjestöjen rahoitukseen kohdistuvat leikkaukset tulevat mahdollisesti vaikuttamaan järjestöjen tekemään työhön ja supistamaan järjestöjen toimintoja. Keskustelussa korostui, että järjestöt tarvitsevat rahoitusta muuhunkin toimintaan kuin suoraan auttamistyöhön; esimerkiksi viestinnän avulla uhrit saavat tietoa palvelujen olemassa olosta. Kirsi Jylhä mainitsi, että edellisessä kokouksessa esiteltiin STEA:n roolia tukipalvelujen rahoittajana nyt ja tulevaisuudessa, mutta tilanne on jo osin muuttunut kokouksen jälkeen. Rahoituksesta leikataan kolmasosa, joka vaikuttaa kaikkiin rahoitusalueisiin. Rahoituksen painopiste tulee olemaan kohtaavassa työssä. Tarvetta olisi kuitenkin myös toisenlaiselle tuelle. Keskustelussa nousi huoli myös ihmiskaupan uhrien tukemiseen tarvittavan erityisosaamisen katoamisesta tukipalveluista leikkausten johdosta.

Jylhä totesi myös, ettei STEA-rahoitusta voi käyttää lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Näin ollen mahdollisia ihmiskauppadirektiivin uusia uhrien tukemiseen liittyviä velvoitteita ei voida rahoittaa STEA-avustuksilla.

5. Ihmiskauppadirektiivin velvoitteet ihmiskaupan uhrien tukipalveluihin liittyen

Venla Roth esitteli työryhmälle kansainvälistä sääntelyä ihmiskaupan uhrien tukipalveluihin liittyen. Roth keskittyi puheenvuorossaan ihmiskaupan ehkäisemistä ja torjuntaa sekä ihmiskaupan uhrien suojelemista koskevaan direktiiviin (ns. ihmiskauppadirektiivi) tehtäviin muutoksiin ja niiden kansallisiin vaikutuksiin.

Roth kertoi, että Suomessa ja muissa pohjoismaissa ihmiskaupan uhrien auttamista koskevat palvelut on usein järjestetty muusta Euroopasta poikkeavalla tavalla, koska julkisella sektorilla on auttamisessa keskeinen asema. Monissa EU-maissa, mutta myös esim. Norjassa, ihmiskaupan uhrien auttaminen on merkittävältä osin järjestötoimijoiden varassa. Direktiivissä

ei kuitenkaan ole suoranaisia määräyksiä järjestöjen toiminnasta, koska järjestöjen merkittävä rooli uhrien tukemisessa nähdään todennäköisesti itsestään selvänä. Ihmiskauppadirektiivin ydintavoitteena on ihmiskaupan ehkäisy ja torjunta sekä ihmiskaupan uhrien suojelu. Järjestöillä nähdään olevan keskeinen rooli tämän ydintavoitteen saavuttamisessa.

Roth kertoi, että direktiiviin tehtävät muutokset tuovat ihmiskaupan uhrien tunnistamis- ja ohjausmekanismin ensimmäistä kertaa EU-lainsäädäntöön. Kansallisesti määriteltäväksi tulee tunnistamis- ja ohjausmekanismiin kuuluvat toimijat, vastualueet ja menettelyt. Järjestöt nähdään keskeisenä toimijana myös tässä kokonaisuudessa. Muutetun direktiivin 11 artikla lisää tunnistamis- ja ohjausmekanismin kautta velvoitteita jäsenvaltioille koskien ihmiskaupan uhrien varhaista tavoittamista, tunnistamista, auttamista ja tukemista. Jäsenvaltioiden tulee myös toteuttaa tarvittavat toimet, jotta uhrin saavat erikoistunutta apua ja tukea. Uhrien varhainen tavoittaminen, tunnistaminen, tukeminen ja auttaminen on tehtävä yhteistyössä tukijärjestöjen kanssa.

Direktiiviin tehdyt muutokset laajentavat myös ihmiskaupan määritelmää; pakotetut sijaissynnytykset lisätään lainsäädännön soveltamisalaan kuuluviksi hyväksikäytön muodoiksi. Muutetun direktiivin 18 artiklan osalta järjestöjen tulee olla mukana ihmiskaupan ehkäisemisessä. Järjestöillä on keskeinen rooli muun muassa tietoisuuden lisäämisessä.

Muutetun direktiivin artikla 19 koskee kansallisia ihmiskaupan torjunnan koordinaattoreita. Jäsenvaltioissa tulee olla kansalliset ihmiskaupan torjunnan koordinaattorit, tai niitä vastaavat mekanismit. Koordinaattorien on tehtävä yhteistyötä alan tukijärjestöjen kanssa.

Roth esitti puheenvuoronsa lopuksi työryhmälle pohdittavaksi seuraavat kysymykset: Mikä on järjestöjen ja viranomaisten välinen tehtäväjako tällä hetkellä? Mitä toimijoita tulisi olla mukana uhrien tukemisessa, ja mikä on järjestöjen rooli ihmiskaupan uhrien tunnistamis- ja ohjausmekanismeissa? Onko jo olemassa muita mekanismeja, jotka ovat direktiivin velvoittaman tunnistamis- ja ohjausmekanismin kaltaisia? Ottaen huomioon vallitsevan säästöpaineen, täytyisivätkö direktiivin edellytykset, jos ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen ja ohjaamiseen osallistuvia järjestöjä ei enää olisi? Miten varmistetaan, että Suomi voi täyttää direktiivin velvoitteet?

Ruuskanen kiitti Rothia esityksestä. Ruuskanen kertoi, että oikeusministeriö todennäköisesti asettaa työryhmän ihmiskauppadirektiivin implementoimiseksi. Jäsenmailla on kaksi vuotta aikaa saattaa direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöään Rahoitustyöryhmä voi kuitenkin alustavasti pohtia ratkaisuja esitettyihin kysymyksiin. Minna Viuhko kommentoi, että eri toimijoiden ja järjestöjen rooli tulisi olla mahdollisimman selkeä päällekkäisyyksien välttämiseksi. Viuhko tiedusteli, näkyykö eri toimijoiden ja järjestöjen rooli riittävän hyvin oikeusministeriön koordinoimassa Tehoa-hankkeessa valmisteltavassa kansallisessa ihmiskaupan uhrien tunnistamis- ja ohjausmekanismeissa (NRM). Lisäksi Viuhko kysyi, miten Roth katsoo jäsenvaltioiden erilaisten tukijärjestelmien vaikuttavan direktiivin soveltamiseen eri jäsenvaltioissa. Roth vastasi, että Tehoa-hanke on vielä kesken, ja tunnistamis- ja ohjausmekanismi on edelleen valmistelussa. Direktiivin soveltamista jäsenvaltioissa koskevaan kysymykseen Roth vastasi, että jokainen jäsenvaltio on vastuussa direktiivin tavoitteiden täyttämistä.

Mervi Sarimo nosti esiin, että ihmiskauppadirektiivissä ja uhridirektiivissä järjestöjen rooli esitetään eri tavoin. Ihmiskauppadirektiivissä järjestöjen rooli nähdään selvästi osana

kokonaisuutta. Uhridirektiivissä puolestaan todetaan erikseen, että tukipalvelut voidaan toteuttaa joko järjestöjen toimesta tai julkisina palveluina. Sarimo myös kysyi, voidaanko tunnistamis- ja ohjausmekanismi nähdä yhtenä tuen muotona. Keskustelussa korostui, että ihmiskaupan uhrilla voi olla useita kynnyksiä, miksi viranomaisille puhuminen on hankalaa. Järjestötoimijoiden on helpompi tavoittaa uhreja matalalla kynnyksellä. Ilman järjestötoimijoita kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevia ihmiskaupan uhreja ei kyetä riittävän hyvin tavoittamaan. Järjestötoimijoilla on keskeinen rooli myös silloin, kun viranomaiset tekevät kohdevalvontaa tai jalkautuvaa työtä. On myös huomioitava, ettei auttamisjärjestelmällä ei ole laillista velvoitetta eikä resursseja tehdä tavoitettavaa työtä. Ruuskanen totesi lopuksi, että direktiivin implementointivaiheessa nähdään, miten muut jäsenvaltiot ratkaisevat tunnistamis- ja ohjausmekanismikysymyksen. Asiaa voidaan tulkita hyvin eri tavalla eri jäsenvaltioissa.

6. Ihmiskaupan uhrien tukipalveluiden rahoituksen nykytilanne ja tulevaisuus

Ruuskanen esitteli ihmiskaupan uhrien tukipalvelujen rahoitusta. Auttamisjärjestelmää rahoitetaan sisäministeriön momentilta, josta myönnettiin ihmiskaupan uhrien auttamispalveluihin 1 464 000 euroa vuonna 2024. Rikosuhripäivystyksen ihmiskaupan uhrien erityistukipalvelua rahoitetaan STEA-avustuksilla ja oikeusministeriön valtionavustuksella. Vuoden 2024 avustuspäätökset ovat parhaillaan valmistelussa. Muita nelipilajärjestöjä (Monika-Naiset liitto, Pakolaisneuvonta ja Pro-tukipiste) rahoitetaan pääasiassa STEA-avustuksilla. Todettiin, että järjestöistä Rikosuhripäivystyksellä on tällä hetkellä suurin rahoitus ja resurssit, joilla ihmiskaupan uhreja tuetaan.

Järjestöjen rahoitukseen on tiedossa leikkauksia. STEA ei vuonna 2025 pääsääntöisesti myönnä jatkohaussa avustustason korotuksia. Isommat pitkäjänteiseen avustustasoon tehtävät leikkaukset tulevat toteutumaan vuodesta 2026 alkaen. Oikeusministeriön valtionavustusmomenttiin kohdistuu vuonna 2025 n. 25 prosentin leikkaus. Valtiovarainministeriön kanta ministeriöiden esityksiin saadaan 9.8.2024, jolloin tiedot tulevat julkisiksi. Työryhmä pääsee keskustelemaan tukipalvelujen rahoituksesta paremmin syksyllä, kun tarkemmat tiedot leikkauksista ovat saatavilla.

Käytiin keskustelua aiheesta. Kirsi Jylhä kommentoi, että sosiaali- ja terveysministeriö on asettanut selvityshenkilön tekemään tarvittavia taustaselvityksiä STEA-avustuksia koskevien linjausten valmistelun tueksi. Selvityshenkilöksi on asetettu Mika Pyykkö. Selvitys toteutetaan syksyn aikana, ja selvityksen on määrä valmistua joulukuussa. Avustukset myönnetään joulukuun alussa, joten aikataulu selvityksen kanssa menee hieman ristiin. Selvityksestä tulee julkinen.

Roth mainitsi lopuksi, että työperäisen hyväksikäytön torjuntaohjelma tulee myös ottaa huomioon rahoitustyöryhmän työssä.

7. Muut asiat

Ruuskanen palasi edellisessä kokouksessa käytyyn keskusteluun siitä, pystyykö työryhmä enää toteuttamaan sille asetettuja tehtäviä. Ruuskanen oli keskustellut aiheesta osastopäällikkö Ville Hinkkasen kanssa. Hinkkasen mukaan työryhmän tulee keskittyä niihin työryhmälle annettuihin tehtäviin, jotka työryhmä voi nykytilanteessa toteuttaa, kuten rikosuhrimaksun korotuksesta aiheutuvien tuottojen kohdennukseen ja lakisääteisten veloitteiden täyttämiseen.

Ruuskanen kertoi, että Venla Rothista tulee rahoitustyöryhmän uusi puheenjohtaja.

8. Kokouksen päättäminen

Seuraava kokous pidetään 17.9.2024. Aiheena on rikosuhrimaksujen korotus. Todettiin, että kokouksessa olisi hyvä keskustella myös Nollalinjan rahoituksen siirrosta oikeusministeriöstä sosiaali- ja terveysministeriöön. Työryhmässä ei ole tunnistettu muita rahoitusvastuiden selkeyttämistarpeita.

Puheenjohtaja kiitti osallistujia ja päätti kokouksen klo 11.50.