Uhripoliittinen toimenpideohjelma: rahoitustyöryhmän kokous

Aika 17.9.2024 klo 9.45-12.15

Paikka Valtioneuvoston kokouskeskus, Mariankatu 9, nh. Nousukausi

Paikalla Venla Roth, oikeusministeriö (pj.)

Mervi Sarimo, oikeusministeriö

Arto Hietanen, sisäministeriö (kohtaan 7 asti)

Minna Viuhko, sosiaali- ja terveysministeriö

Kristel Stenman-Huuskonen, työ- ja elinkeinoministeriö

Joonas Peltonen, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

Melinda Ahlfors, oikeusministeriö (siht.)

Pauliina Sillfors, oikeusministeriö (siht.)

Asiantuntijoina:

Aleksi Karvonen, oikeusministeriö (paikalla kohdat 2-5)

Niina Pajari, sosiaali- ja terveysministeriö (paikalla kohdasta 5 lähtien)

Asialista

1. **Kokouksen avaus**

Puheenjohtaja avasi kokouksen klo 9.50 ja toivotti kaikki tervetulleiksi. Työryhmän toiseksi sihteeriksi nimetty Melinda Ahlfors esitteli itsensä.

1. **Asialistan hyväksyminen**

Hyväksyttiin kokouksen asialista.

1. **Edellisen kokouksen muistion hyväksyminen**

Hyväksyttiin edellisen kokouksen muistio.

1. **Leikkaukset rikoksen uhrien tukipalvelujen rahoitukseen oikeusministeriön avustusmomentilta**

Erityisasiantuntija Aleksi Karvonen oikeusministeriön hallinto- ja ohjausosastolta esitteli työryhmälle oikeusministeriön avustusmomenttiin kohdistuvia leikkauksia. Oikeusministeriön avustusmäärärahat on budjetoitu momentille 25.01.50 (Avustukset). Momentin määrärahataso on ollut viime vuosina n. 13-15 miljoonaa euroa, josta n. 70-75 % on kohdentunut Rikosuhripäivystyksen ja Nollalinjan toimintaan sekä saamelaisten kulttuurin ja itsehallinnon ylläpitoon liittyviin avustuksiin.

Kevään 2024 kehysriihessä hallitus päätti julkista taloutta vahvistavana uutena sopeutustoimena alentaa myönnettävien valtionavustusten tasoa 76 miljoonalla eurolla. Tästä kokonaissummasta oikeusministeriön pääluokkaan kohdennettiin 3,5 miljoonan euron avustussäästö vuodesta 2025 lukien. Syyskuun budjettiriihessä hallitus kuitenkin päätti, että oikeusministeriön pääluokkaan kohdennettava avustusleikkaus pienenee noin 1,9 miljoonaan euroon.

Näin ollen Rikosuhripäivystykselle vuodeksi 2025 myönnettävä avustus on 4 735 000 euroa; toimintaan kohdistuvan leikkauksen ollessa 65 000 euroa. Nollalinjan toimintaan kohdistuva leikkaus peruttiin, joten Nollalinjan vuoden 2025 avustus säilyy 725 000 eurossa. Lisäksi Naisten linjan toimintaan kohdistuva leikkaus peruttiin vuoden 2025 avustuksen säilyessä 100 000 eurossa. Ihmiskaupan uhrien auttamiseen kohdistuva 300 000 euron leikkaus pysyi budjettiriihessä ennallaan, mikä tarkoittaa, että oikeusministeriön valtionavustusmomentilta myönnettävä avustus ihmiskaupan uhrien auttamiseen lakkautetaan.

Roth kiitti Karvosta esityksestä ja avasi keskustelun aiheesta. Todettiin, että leikkausten pienentäminen 1,9 miljoonaan euroon on ollut hyvä uutinen. Aleksi Karvosen Power Point –esitys toimitetaan työryhmän jäsenille ja varajäsenille muistion liitteenä.

1. **Nollalinjan rahoituksen siirto oikeusministeriöstä sosiaali- ja terveysministeriöön**

Minna Viuhko ja Aleksi Karvonen esittelivät Nollalinjan rahoituksen siirtoon liittyviä asioita ja siirron tarpeellisuutta työryhmälle.

Viuhko aloitti esityksensä kertomalla Nollalinjan rahoituksen nykytilasta. Nollalinjan vuosittainen perusrahoitus 725 000 euroa on pysynyt ennallaan vuodesta 2020 alkaen. Näillä näkymin rahoitus pysyy aiemmalla tasolla myös vuonna 2025. Nollalinjan chat-palvelua on puolestaan rahoitettu erillisellä rahoituksella vuodesta 2021 alkaen ja palvelun rahoituslähteet ovat vaihdelleet vuosien aikana. Chat palvelun rahoitus on vielä tulevan vuoden osalta epävarma. Jos rahoitusta ei saada, chat-palvelu joudutaan sulkemaan.

Terveyden ja hyvinvoinninlaitos on arvioinut, että Nollalinjan rahoitustarve olisi n. 900 000 euroa/vuosi. Taso mahdollistaisi 24/7 puhelinpalvelun ja toisen puhelinlinjan aukioloajan vakiinnuttamisen vähintään 10h/vrk. Lisäksi taso mahdollistaisi chat-palvelun aukipitämisen arkisin 6h/vrk.

Nollalinjan rahoituksen siirrosta oikeusministeriöstä sosiaali- ja terveysministeriöön on keskusteltu oikeusministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja Terveyden ja hyvinvoinninlaitoksen välillä. Lisäksi keskustelua on käyty Nollalinjan ohjausryhmässä. Siirto on saanut kannatusta. On katsottu loogiseksi, että Nollalinjan rahoitus tulisi tulosohjaavasta ministeriöstä. Edellytyksenä siirrolle on pidetty Nollalinjan rahoitukseen käytettävän määrärahan siirtymistä oikeusministeriöstä sosiaali- ja terveysministeriöön. Lisäksi siirtoon liittyviä teknisiä asioita tulee selventää. Siirrolle ei ole vielä haettu ylemmän virka- tai poliittisen johdon hyväksyntää.

Karvonen esitteli työryhmälle Nollalinjan rahoituksen siirtoon liittyviä asioita taloushallinnollisesta näkökulmasta. Karvonen piti myös loogisena, että Nollalinjan rahoitus kulkisi tulosohjaavan ministeriön kautta. Taloushallinnolliset valmiudet siirtoon olisivat olemassa. Nykytilassa Rikosuhripäivystyksen ja Nollalinjan toimintaa rahoitetaan samalta valtionavustusmomentilta. Rikosuhrimaksujen korottamista koskevan lakimuutoksen valmistelussa tulisikin ottaa huomioon, että Nollalinjalle kohdennetun määrärahan tulisi ohjautua Nollalinjan rahoitukseen osoitetulle momentille.

Keskusteltiin Nollalinjan rahoituksen siirtoon mahdollisesti liittyvistä riskeistä. Karvonen ei tunnistanut siirrossa riskejä, mikäli siirto on puhtaasti tekninen. Saman tyyppisiä siirtoja tehdään jonkin verran. Keskusteltiin siitä, tulisiko siirto tehdä jollekin jo olemassa olevalle avustusmomentille vai tulisiko luoda kokonaan uusi momentti Nollalinjan rahoitusta varten. Todettiin, että siirto olisi hyvä tehdä jollekin nykyiselle momentille, kuten Terveyden ja hyvinvoinninlaitoksen toimintamenomomentille tai turvakotimomentille. Kokonaan uuden momentin perustamista Nollalinjan rahoitukselle ei pidetty tarkoituksenmukaisena, ottaen huomioon Nollalinjan rahoituksen taso.

Työryhmä oli yhtä mieltä siitä, että rahoituksen siirtoa on syytä ehdottaa osana rahoitustyöryhmän loppuraporttia. Keskusteltiin siitä, miten olisi järkevää edetä asian kanssa. Olennaista olisi saada johdon näkemys Nollalinjan rahoituksen siirron tarpeellisuudesta. Sovittiin, että oikeusministeriö valmistelee ensimmäisen version asiaa koskevasta pohjapaperista, joka valmistellaan loppuun yhteistyössä oikeusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön välillä. Tämän jälkeen asia esitellään hyväksyttäväksi kummankin ministeriön johdolle. Johdon kannan saamisen nähdään edistävän rahoitustyöryhmän ehdotuksen toimeenpanoa loppuraportin hyväksymisen jälkeen.

Keskusteltiin siitä, tulisiko rikosuhrimaksujen korotus sisällyttää budjettikehykseen suoraan jonkin vuoden alusta alkaen vai tuleeko kertymä lisätä budjettikehykseen asteittain korotusta vastaavalla summalla. Lisäksi keskusteltiin siitä, voidaanko korotukset lisätä täysimääräisesti budjettikehykseen, vaikka tulomomentille ei vielä täysin kohdistuisi tätä vastaavaa euromäärää. Todettiin, että valtioneuvoston näkemys on asiassa ratkaiseva. On varmistettava, että sosiaali- ja terveysministeriölle siirrettävää euromäärää kasvatetaan oikeusministeriön tulomomentille kertyvän summan kasvaessa. Työryhmä pyrkii tekemään myös alustavan ehdotuksen Rikosuhripäivystyksen ja Nollalinjan toimintaan kohdistettavien avustusten jakosuhteesta. Minna Viuhkon Power Point –esitys toimitetaan työryhmän jäsenille ja varajäsenille muistion liitteenä.

1. **Arviomuistio rikosuhrimaksujen korotusmahdollisuuksista**

Mervi Sarimo esitteli työryhmälle rikosuhrimaksujen korotusmahdollisuuksien selvittämistä ja jatkotoimia. Arviomuistio rikosuhrimaksujen korotusmahdollisuuksista on julkaistu kesäkuussa 2024. Rikosuhrimaksujen korotusmahdollisuuksia ei ole tätä aiemmin selvitetty, eikä maksuja korotettu. Rikosuhrimaksu otettiin käyttöön 1.12.2016 lailla rikosuhrimaksusta (669/2015). Lain tarkoituksena on vahvistaa tukipalveluihin kohdennettavaa valtionrahoitusta rikosuhrimaksujen tuottoa vastaavalla määrällä. Rikosuhrimaksun käyttöön ottamisessa oli kyse kriminaalipoliittisesti merkittävästä uudistuksesta, jolla kytkettiin rikoksen tekijät uhrien tukemiseen. Laki ei kuitenkaan määrittele, mihin tukipalveluihin kertymä tulee kohdentaa.

Sarimo esitteli työryhmälle arviomuistion sisältöä ja rakennetta. Taustalla on hallitusohjelmakirjaus, jonka mukaan selvitetään mahdollisuudet korottaa rikosuhrimaksuja. Lisäksi asialla on kytkös hallitusohjelmakirjaukseen, jonka mukaan hallitus laatii uhripoliittisen toimenpideohjelman, jonka tavoitteena on turvata uhrien tukipalveluiden rahoitus ja parantaa rikoksen uhrien asemaa rikosoikeudellisissa menettelyissä. On huomioitava, että perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan fiskaaliset syyt eivät saa olla peruste rikosuhrimaksujen korottamiselle. Arviomuistion johtopäätöksissä todetaan, että rikosuhrimaksuja voidaan ja niitä olisi aiheellista korottaa.

Arviomuistiossa oli esitetty perustelluimpana vaihtoehtona rikosuhrimaksun korottamiseksi indeksitarkistukset ylittävä 50 % kertakorotus. Vankeusuhkaiseen rikokseen syyllistyneelle henkilölle määrättävä 40 euron rikosuhrimaksu nousisi tällöin 60 euroon ja 80 euron maksu 120 euroon. Yhteisösakkoon tuomittavan oikeushenkilön rikosuhrimaksu nousisi 800 eurosta 1200 euroon. Arvioitu lisätuotto olisi n. 1,9 miljoonaa, joka nostaisi rikosuhrimaksujen kertymän n. 6 miljoonaan euroon. Arviomuistion pohjalta on käynnistetty lakimuutoksen valmistelu rikosuhrimakujen korottamiseksi.

Keskusteltiin rikosuhrimaksujen korottamisesta. Arvioitiin, että rikosuhrimaksujen tuotto kertyy hitaasti ja kuluu ainakin kaksi-kolme vuotta, ennen kuin korotus näkyy määrärahoissa kokonaisuudessaan. Rikosuhrimaksujen tuottojen kertymään vaikuttavat monet muutkin tekijät kuin rikosuhrimaksun suuruus. Keskeistä on esimerkiksi se, kuinka monista rikoksista jäädään kiinni ja miten rikosuhrimaksut saadaan perittyä tekijöiltä. Rahoitustyöryhmän tulee tehdä esitys korotettujen rikosuhrimaksujen käytöstä ja kohdentamisesta uhrien tukipalveluihin.

Todettiin, että rikosuhrimaksujen korotus ei tule täysin kattamaan rikoksen uhrien tukipalvelujen rahoitustarvetta. Avustusmomentti on tähänkin asti ollut isompi kuin rikosuhrimaksujen kertymä. Lisäksi tarvittaisiin muuta rahoitusta. Mervi Sarimon Power Point –esitys toimitetaan työryhmän jäsenille ja varajäsenille muistion liitteenä.

1. **Keskustelu työryhmän alustavista näkemyksistä rahoituksen turvaamista ja rahoitusvastuiden selkeyttämistä/muuttamista koskien**

Työryhmän sihteeri Melinda Ahlfors esitteli työryhmälle tekemäänsä oikeudellista arviota rikoksen uhrien tukipalveluita koskevasta kansainvälisestä- ja EU-sääntelystä. Ahlfors on arvioinut sekä voimassa olevaa, että uutta sääntelyä. Ahlfors esitteli yksityiskohtaisesti Euroopan unionin direktiivin (2012/29/EU) rikoksen uhrin oikeuksia, tukea ja suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista (ns. uhridirektiivi), ihmiskaupan ehkäisemistä ja torjuntaa sekä ihmiskaupan uhrien suojelemista koskevan direktiivin (2011/36/EU, ns. ihmiskauppadirektiivi), Euroopan neuvoston yleissopimuksen naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta (ns. Istanbulin sopimus) ja Euroopan neuvoston yleissopimuksen ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta asettamat velvoitteet. Ahlfors esitteli myös uutta keskeistä sääntelyä, jota sisältyy muutettuun ihmiskauppadirektiiviin, naisiin kohdistuvan väkivallan direktiiviin ja uhridirektiivin muutosehdotukseen.

Uuden sääntelyn osalta Ahlfors kertoi, että komissio on antanut uhridirektiivin muutosehdotuksen keväällä 2023 ja yleisnäkemys direktiivistä on hyväksytty OSA-neuvostossa tämän vuoden kesäkuussa. Trilogineuvottelujen odotetaan alkavan syksyn aikana. Vaikka direktiivin sisältöön tullee vielä muutoksia, näyttää siltä, että jäsenvaltioille on tulossa lisää velvoitteita koskien rikoksen uhreille tarjottavia yleis- ja erityistukipalveluita. Tukipalveluiden kannalta keskeinen muutos näyttäisi koskevan uhrin henkilökohtaista arviointia, jota ollaan ehdottamassa laajennettavaksi koskemaan suojelutoimenpiteiden lisäksi myös tukitoimenpiteitä.

Ihmiskaupan ehkäisemistä ja torjuntaa sekä ihmiskaupan uhrien suojelemista koskevaan direktiiviin (ns. ihmiskauppadirektiivi) tehdyt muutokset on hyväksytty ja ne on saatettava kansallisesti voimaan viimeistään 15.7.2026. Uudistettu ihmiskauppadirektiivi luo jäsenvaltioille uusia velvoitteita ihmiskaupan uhrien tukemiseen liittyen. Jäsenvaltioiden tulee esimerkiksi varmistaa, että ihmiskaupan uhrit saavat erikoistunutta tukea. Lisäksi huomionarvoista on, että direktiivin jäsenvaltioille asettamat velvoitteet uhrien varhaisesta tavoittamisesta, tunnistamisesta, tukemisesta ja auttamisesta on tehtävä yhteistyössä tukijärjestöjen kanssa. Direktiivin implementointia ei ole vielä aloitettu.

Naisiin kohdistuvan väkivallan direktiivi (2024/1385/EU) annettiin toukokuussa 2024 ja direktiivin velvoitteet on saatettava kansallisesti voimaan viimeistään kesäkuussa 2027. Ahlfors nosti esiin, että direktiivin mukaisesti jäsenvaltioilla on velvollisuus taata riittävät henkilö- ja taloudelliset resurssit direktiivissä määriteltyjen erityistukipalvelujen tarjoamiseksi. Jäsenvaltioiden tulee varmistaa riittävät henkilö- ja taloudelliset resurssit myös auttavien puhelinten sekä tieto- ja viestintäteknologian avulla annettavan tuen tarjoamiseksi. Direktiivissä säädetään myös viranomaisten ja tukipalveluiden yhteistyöstä ja velvoitetaan jäsenvaltiot kuulemaan säännöllisesti uhrien parissa työskenteleviä valtiosta riippumattomia järjestöjä.

Valmistelupäällikkö Niina Pajari sosiaali- ja terveysministeriöstä kertoi STEAn alustavia näkemyksiä teemaan liittyen. STEA on toimittanut työryhmän puheenjohtajalle ja sihteerille näkemyksiä myös kirjallisesti. Sovittiin, että kirjalliset näkemykset jaetaan työryhmälle sähköpostitse kokousmuistion liitteenä.

STEA rahoittaa useiden järjestöjen toimintaa, jotka tukevat ja auttavat väkivallan ja rikoksen uhreja. STEA avusteinen toiminta ei kuitenkaan korvaa julkisen sektorin toimintaa eikä avustuskriteereinä ole kansainvälisten velvoitteiden täyttäminen. STEA-avustuksiin kohdentuu julkisen talouden suunnitelmassa noin kolmasosan leikkaus vuoteen 2027 mennessä. Tämä tarkoittaa yhteensä noin 130 miljoonan euron leikkauksia verrattuna vuoden 2024 tasoon. Tällä hetkellä ei ole tarkkaa tietoa avustusten tulevista painopisteistä, mutta todennäköisesti haavoittuvassa asemassa olevien tukemiseen keskittyviä hankkeita tuetaan jatkossakin.

Sosiaali- ja terveysministeri on asettanut selvityshenkilö Mika Pyykön selvittämään STEA-avustusten tarkoituksenmukaista suuntaamista tulevaisuudessa. Selvitys valmistuu joulukuussa 2024 ja poliittiset linjaukset vuosien 2026-2027 osalta tehdään selvityksen jälkeen. On oletettavissa, että rikoksen uhrien tukemiseen kohdistuvat leikkaukset tulevat olemaan miljoonia euroja.

Keskusteltiin siitä, tarvitseeko työryhmä lisäaikaa esityksensä valmisteluun, jotta työryhmä voi ottaa STEAn selvityksen tulokset kattavasti huomioon. Työryhmä päätti pyytää lisäaikaa esityksen valmisteluun tarvittaessa. Lisäksi päätettiin pyytää Pyykköä esittelemään selvityksen alustavia tuloksia seuraavaan työryhmän kokoukseen 4.11.2024. Vaihtoehtoisesti pyydetään Pyyköltä tapaamista työryhmän sihteeristön kanssa, mikäli kuuleminen työryhmän kokouksessa ei ole mahdollinen.

Sarimon ehdotuksesta lisätään terrorismintorjuntadirektiivi työryhmän esitykseen sisällytettävään oikeudelliseen arviontiin. Lisäksi oikeudellinen arviointi pyritään rajaamaan vielä tarkemmin järjestöjen tuottamiin palveluihin vaikuttaviin nykyisiin ja tuleviin jäsenvaltioille asetettuihin velvoitteisiin. Lisäksi todettiin tärkeäksi pitää uuden sääntelyn implementointia valmistelevat virkahenkilöt tietoisina siitä, minkälaisiin johtopäätöksiin työryhmä on päätymässä.

Keskusteltiin ihmiskaupan uhrien auttamiseen kohdistetusta valtionavustuksesta ja siihen tulevasta leikkauksesta. Mikäli STEA ei jatkossa avustaisi ihmiskaupan uhrien auttamista, on olemassa riski siitä, ettei toimintaa rahoittaisi enää mikään taho. Tämä riski on tärkeää kirjata myös työryhmän esitykseen. Lisäksi todettiin, että työryhmän esityksen tulee lähteä siitä, että kansainvälisen ja EU-sääntelyn minimivelvoitteet on turvattava. Lisäksi työryhmä voi esittää muuta tukea turvattavaksi, mikäli tämä katsotaan perustelluksi.

Keskusteltiin siitä, mitkä ovat Nollalinjan palveluille asetetut vähimmäisvaatimukset, jotta kansainvälisen sääntelyn reunaehdot täyttyvät. Todettiin, että Nollalinjan osalta kansainvälisen sääntelyn reunaehdot täyttyvät, kun yksi puhelinlinja on auki 24/7. Setlementti Tampereen mukaan puhelinpalvelun vastausprosentin tulisi lisäksi olla yli 70%. Roth totesi, että olisi hyvä saada lisää tietoa Nollalinjan toiminnasta ja kustannusarvio 70 % vastausprosentin saavuttamiseksi, jotta työryhmä voi arvioida velvoitetasoa suhteessa rahoitukseen. Peltonen lupasi, että Terveyden ja hyvinvoinnin laitos toimittaa lisää tietoa Nollalinjan toiminnasta työryhmän puheenjohtajalle ja sihteerille.

Roth totesi, että työryhmä on pyytänyt viranomaistahoilta lausuntoja rikoksen uhrien tukipalvelujen merkityksestä rikosprosessin sujuvuuden ja oikeusturvan toteutumisen kannalta. Lausunnot on pyydetty toimittamaan 11.10.24 mennessä. Lisäksi Arto Hietasen jouduttua poistumaan kesken kokouksen, sisäministeriön poliisisosasto toimittaa työryhmän puheenjohtajalle ja sihteerille kirjallisesti alustavia näkemyksiään tukipalvelujen rahoituksen turvaamisesta ja selkeyttämisestä. Ensimmäistä luonnosta työryhmän esityksestä käsitellään työryhmän seuraavassa kokouksessa 4.11.2024. Luonnos pyritään lähettämään työryhmän jäsenille noin viikkoa ennen kokousta.

Keskusteltiin työryhmän ehdotuksen aikataulusta. Työryhmä esittelee ehdotuksensa uhripoliittisen toimenpideohjelman ohjausryhmälle ennen joulua, sillä ehdotuksen tulee olla valmis vuoden loppuun mennessä. Työryhmä pyytää lisäaikaa esityksen valmisteluun tarvittaessa. Päätettiin aikatauluttaa työryhmälle vielä yksi kokous ennen joulua. Sihteerit lähettävät työryhmän jäsenille ja varajäsenille Doodlen kokouksen ajankohdan sopimiseksi. Ahlforsin kokousta varten valmistelema muistio toimitetaan työryhmän jäsenille ja varajäsenille kokouksen muistion liitteenä.

1. **Muut asiat**

Ei muita asioita.

1. **Kokouksen päättäminen**

Puheenjohtaja päätti kokouksen klo 12.15.

###### 