

Työryhmän ehdotus rikoksen uhrien tukipalveluiden rahoituksen turvaamiseksi

Uhripoliittinen toimenpideohjelma



OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Työryhmän ehdotus rikoksen uhrien tukipalveluiden rahoituksen turvaamiseksi

Uhripoliittinen toimenpideohjelma

Pauliina Sillfors, Venla Roth, Melinda Ahlfors

Sisältö

Uhipoliittinen toimenpideohjelma -hankkeen ohjausryhmälle	4
1 Johdanto	5
1.1 Rikoksen uhrien tukipalvelujen rahoitusta koskenut edellinen valmistelu vuosina 2014–2015	7
2 EU- ja kansainvälisen sääntelyn asettamat velvoitteet rikoksen uhrien tuesta ..	10
2.1 Voimassa olevat rikoksen uhrien tukea koskevat velvoitteet.....	11
2.1.1 Uhidirektiivi.....	11
2.1.2 Ihmiskauppadirektiivi	14
2.1.3 Terrorismirikosdirektiivi	16
2.1.4 Ihmiskaupan vastainen yleissopimus	18
2.1.5 Istanbulin sopimus.....	19
2.2 Tulevat rikoksen uhrien tukea koskevat velvoitteet.....	22
2.2.1 Uhidirektiivin muutosehdotus	22
2.2.2 Uudistettu ihmiskauppadirektiivi.....	24
2.2.3 Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjumista koskeva direktiivi	26
3 Rikoksen uhrien palvelut ja tuki	32
3.1 Rikosuhripäivystys (RIKU)	33
3.2 Nollalinja	36
3.3 Tukipalvelujen rahoittaminen.....	37
3.3.1 Oikeusministeriön valtionavustus	38
3.3.2 Rikosuhrimaksut	40
3.3.3 Kansainvälistä vertailua.....	45
4 Järjestöjen rooli ja merkitys uhrien tukipalvelujen tuottajana	48
4.1 Keskeiset havainnot kuulemisesta.....	49
4.1.1 Tukipalvelujen rooli ja merkitys rikosprosessin sujuvuuden ja rikosvastuun toteutumisen kannalta.....	50
4.1.2 Tukipalveluiden rooli ja merkitys viranomaisten työn sujuvuuden kannalta	53
4.1.3 Tukipalvelujen rooli ja merkitys haavoittuvassa asemassa oleville uhriryhmille.....	54
4.1.4 Tukipalveluiden järjestämis-, tuottamis- ja rahoittamisvastuiden muutostarpeet	58
4.1.5 Ehdotuksia uhipoliittiseen toimenpideohjelmaan sisällytettäväksi toimenpiteiksi	60
4.2 Järjestöjen tuottamien EU:n ja kansainvälisen sääntelyn edellyttämien tukipalvelujen vaikuttavuus, tehokkuus ja laatu.....	62

5 Työryhmän ehdotukset	66
5.1 Rikoksen uhrien tukipalvelujen rahoituksen turvaaminen.....	67
5.2 Rikosuhrimaksujen kohdentaminen.....	70
5.3 Erikoistunut tuki ja erityistuki	71
5.4 Nollalinjaa koskevat ehdotukset	73
5.5 Muut ehdotukset	76
 Liitteet	77
Liite 1. Järjestökuulemisen kysymykset.....	77

UHRIPOLIITTINEN TOIMENPIDEOHJELMA -HANKKEEN OHJAUSRYHMÄLLE

Petteri Orpon hallitusohjelman *Vahva ja välittävä Suomi* mukaisen Uhripoliittinen toimenpideohjelma -hankkeen ohjausryhmä asetti 12.2.2024 työryhmän selvittämään rikoksen uhrien tukipalveluiden rahoituksen turvaamiseen liittyviä kysymyksiä.

Työryhmän puheenjohtajana toimi 12.2.–4.8.2024 erityisasiantuntija Elina Ruuskanen oikeusministeriön kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosastolta ja 19.8.–31.12.2024 neuvotteleva virkamies Venla Roth oikeusministeriön kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosastolta. Työryhmän jäseninä toimivat neuvotteleva virkamies Mervi Sarimo oikeusministeriön kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosastolta, neuvotteleva virkamies Venla Roth oikeusministeriön kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosastolta (19.8.2024 asti), poliisitarkastaja Arto Hietanen sisäministeriön poliisiosastolta, erityisasiantuntija Minna Viuhko sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön yhteisöt ja toimintakyky -osastolta, Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön yhteisöt ja toimintakyky -osastolta, Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön avustuskeskus STEA:sta, projektipäällikkö Kristel Stenman-Huuskonen työ- ja elinkeinoministeriön työvoiman maahanmuutto- ja kotoutumisyksiköstä ja kehittämisspäällikkö Suvi Nipuli Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitokselta. Työryhmän sihteereinä toimivat erityisasiantuntija Pauliina Sillfors ja erityisasiantuntija Melinda Ahlfors (9.8.–31.12.2024) oikeusministeriön kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosastolta.

Työryhmän toimikausi oli 12.2.–31.12.2024. Työryhmä kokoontui 7 kertaa.

Työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti laatinut ehdotukset rikoksen uhrien yleisten ja erityisten tukipalveluiden rahoituksen turvaamiseksi ja rahoituksen selkeyttämiseksi. Lähtökohtana on ollut rikoksen uhrien tukipalveluiden resurssien turvaaminen EU:n ja kansainvälisen sääntelyn edellyttämällä vähimmäistasolla, kun palvelut toteutetaan järjestöjen toiminnassa.

Saatuaan työnsä valmiiksi työryhmä luovuttaa mietintönsä kunnioittavasti Uhripoliittinen toimenpideohjelma -hankkeen ohjausryhmälle.

Helsingissä 5. päivänä helmikuuta 2025

1 Johdanto

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman 20.6.2023 *Vahva ja välittävä Suomi* yhtenä kriminaalipolitiikan tavoitteena on rikoksen uhrien auttaminen ja tukeminen. Hallituksen ohjelman mukaan laaditaan uhripoliittinen toimenpideohjelma, jonka tavoitteena on turvata rikoksen uhrien tukipalveluiden rahoitus ja parantaa uhrien asemaa rikosoikeudellisissa menettelyissä. Oikeusministeriö asetti 8.1.2024 ohjausryhmän koordinoimaan hanketta, jossa valmistellaan uhripoliittinen toimenpideohjelma. Ohjausryhmän tehtävänä on ohjata, koordinoida ja seurata hankkeen tavoitteiden etenemistä sekä toimenpideohjelman valmisteluprosessia.

Ohjausryhmä asetti 12.2.2024 työryhmän selvittämään rikoksen uhrien tukipalveluiden rahoituksen turvaamiseen liittyviä kysymyksiä. Työryhmän tehtävänä oli laatia ehdotus rikoksen uhrien yleisten ja erityisten tukipalveluiden rahoituksen turvaamiseksi sekä rahoitusvastuiden edelleen selkeyttämiseksi. Yleisillä uhrien tukipalveluilla tarkoitetaan kaikille rikoksen uhreille kohdennettuja tukipalveluita. Erityistukipalvelut tarjoavat kohdennettua tukea eri uhriryhmille. Erityistä huomiota oli kiinnitettävä EU:n ja kansainvälisen sääntelyn edellyttämien tukipalveluiden toteuttamiseen järjestöjen toiminnassa.

Työryhmän tuli työssään ottaa huomioon myös EU:n ja kansainvälisten velvoitteiden ja suositusten kehitys, jolla on vaikutusta tukipalveluiden vähimmäistason arviointiin. Tältä osin työryhmän tuli keskittyä järjestöjen tuottamien palveluiden rahoituskysymyksiin. Lisäksi työryhmän tuli kiinnittää erityistä huomiota EU:n ja kansainvälisen sääntelyn edellyttämien tukipalveluiden resursseihin sekä yhteistyöhön ja palveluiden koordinointiin, kun palvelut toteutetaan järjestöjen toiminnassa. Osana rahoituksen tarkastelua työryhmän tuli ottaa huomioon oikeusministeriössä laadittava selvitys rikosuhrimaksujen korotusmahdollisuuksista. Lisäksi työryhmän tuli huomioida hallitusohjelmaan sisältyvä kirjaus maahanmuuttoon liittyvän työperäisen hyväksikäytön uhrien tukipalveluiden turvaamisesta.

Työryhmän tuli ottaa huomioon vuosina 2014–2015 tehty tukipalvelujen rahoitusta koskenut edellinen laaja-alainen valmistelu. Tukipalveluiden rahoitusmallit ja vastuut ovat pääosin pysyneet muuttumattomina kyseisen valmistelun jälkeen.

Työryhmä keskittyi toimeksiantonsa pohjalta ensisijaisesti arvioimaan tukipalveluiden vähimmäistasoon vaikuttavia tulevia EU-velvoitteita ja tarkastelemaan palveluiden toteuttamisedellytyksiä järjestöjen toiminnassa. Uhreille tarjottavat hyvinvointialueiden järjestämisvastuulla olevat sosiaali- ja terveyspalvelut rajautuivat näin tarkastelun ulkopuolelle. Turvakotien rahoitukseen liittyvät kysymykset jätettiin tarkastelun ulkopuolelle, koska turvakotipalvelujen rahoitusmekanismissa ei tunnistettu selkeyttämistarpeita. Nämä rajaukset olivat myös välttämättömiä ottaen huomioon työlle asetetun aikataulun. Työryhmä ei ole arvioinut tulevasta EU-lainsäädännöstä mahdollisesti aiheutuvia lainsäädäntömuutostarpeita.

Työryhmän puheenjohtajana oli 12.2.–4.8.2024 erityisasiantuntija Elina Ruuskanen oikeusministeriön kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosastolta ja 19.8.–31.12.2024 neuvotteleva virkamies Venla Roth oikeusministeriön kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosastolta. Työryhmän jäseninä olivat neuvotteleva virkamies Mervi Sarimo oikeusministeriön kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosastolta, neuvotteleva virkamies Venla Roth oikeusministeriön kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosastolta (19.8.2024 asti), poliisitarkastaja Arto Hietanen sisäministeriön poliisiosastolta (varajäsen erityisasiantuntija Roope Jokinen), erityisasiantuntija Minna Viuhko sosiaali- ja terveysministeriön turvallisuus ja terveys -osastolta (varajäsen johtaja Jari Keinänen), erityisasiantuntija Kirsi Jylhä sosiaali- ja terveysministeriön yhteisöt ja toimintakyky -osastolta, Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus STEA:sta (varajäsen erityisasiantuntija Mirja Nyroos-Seppänen), projektipäällikkö Kristel Stenman-Huuskonen työ- ja elinkeinoministeriön työvoiman maahanmuutto- ja kotoutumisyksiköstä (varajäsen erityisasiantuntija Ariann Grandell), kehittämisspäällikkö Suvi Nipuli Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselta (varajäsen yksikönpäällikkö Joonas Peltonen). Työryhmän sihteereinä toimivat erityisasiantuntija Pauliina Sillfors ja erityisasiantuntija Melinda Ahlfors (9.8.–31.12.2024) oikeusministeriön kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosastolta.

Työryhmän toimikausi oli 12.2.–31.12.2024. Työryhmä kokoontui 7 kertaa.

Työryhmä kuuli työnsä aikana asiantuntijoita oikeusministeriöstä, sosiaali- ja terveysministeriöstä ja ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmästä. Lisäksi työryhmä kuuli sosiaali- ja terveysministerin nimittämää selvityshenkilö Mika Pyykköä, jonka tehtävänä oli vuoden 2024 loppuun mennessä tehdä selvitys tukemaan STEA-avustuksia koskevien linjausten valmistelua.

Työryhmä pyysi lausuntoja järjestöjen tuottamien rikoksen uhrien tukipalveluiden roolista ja merkityksestä haavoittuvassa asemassa oleville uhriryhmille sekä järjestöjen tuottamien rikoksen uhrien tukipalveluiden merkityksestä esimerkiksi rikosprosessin sujuvuuden ja tehokkuuden näkökulmasta. Lausuntoja pyydettiin

Poliisihallitukselta, Valtakunnansyyttäjän toimistosta, Tuomioistuinvirastosta, yhdenvertaisuusvaltuutetulta, tasa-arvovaltuutetulta, lapsiasiavaltuutetulta ja Euroopan kriminaalipolitiikan instituutilta (HEUNI). Poliisihallitus, Syyttäjälaitos, Tuomioistuinvirasto, lapsiasiavaltuutettu, yhdenvertaisuusvaltuutettu ja Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti antoivat lausunnot asiasta.

Työryhmä kuuli rikoksen uhrien tukipalveluita tuottavia järjestöjä suullisesti 16.4.2024, minkä lisäksi järjestöt vastasivat kirjallisesti työryhmän esittämiin kysymyksiin (liite 1). Työryhmän kuulemat järjestöt olivat Rikosuhripäivystys, Setlementti Tampere ry, Ensi- ja turvakotien liitto ry:n jäsenyhdistykset, Loisto Setlementti ry (vain kirjallisesti), Raiskauskriisikeskus Tukinainen ry, Naisten Linja Suomessa ry, Monika-Naiset liitto ry, Pakolaisneuvonta ry ja Pro-tukipiste ry. Järjestöiltä kysyttiin palvelujen sisällöstä, resurssitilanteesta, asiakkaiden määrästä, maantieteellisestä kattavuudesta, haasteista palvelujen tuottamisessa, palvelujen merkityksestä rikosprosessin sujuvuuden ja rikosvastuun toteutumisen kannalta sekä näkemyksiä tarvittavista toimenpiteistä.

1.1 Rikoksen uhrien tukipalvelujen rahoitusta koskenut edellinen valmistelu vuosina 2014–2015

Rahoituksen turvaamisen ja rahoitusvastuiden selkiyttämisen osalta työryhmän tehtävänä oli huomioida tukipalvelujen rahoitusta koskeva aiempi laaja-alainen valmistelu vuosina 2014–2015, sillä tukipalveluiden rahoitusmallit ja -vastuut ovat yhä pitkälti tuolloin tehtyjen ratkaisujen mukaisia. Oikeusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä sisäministeriö asettivat 6.5.2013 Kansallinen rikosuhripolitiikka ja uhrien tukipalvelut -hankkeen, jonka tavoitteena oli kehittää kansallinen strategia rikoksen uhrien tukipalveluiden järjestämiseksi ja niiden edellyttämän rahoituksen turvaamiseksi sekä edistää hallitusohjelmakirjausten sekä kansainvälisten velvoitteiden ja suositusten toteutumista koordinoidusti. Hankkeen vastuuministeriönä toimi oikeusministeriö.

Kansallinen rikosuhripolitiikka ja uhrien tukipalvelut -hanketta varten asetettiin toimikunta, jonka tehtävänä oli valmistella yhteinen suunnitelma tukipalveluiden rakenteellisista ratkaisuista ja järjestelmän edellyttämistä rahoitusmalleista. Toimikunta myös kartoitti yhtenäisiä menettelytapoja ja hyviä käytäntöjä EU:n rikosuhridirektiivin sekä muiden kansainvälisten velvoitteiden ja suositusten tavoitteiden saavuttamiseksi. Lisäksi toimikunta koordinoi uhrien tukipalveluihin liittyvien hallitusohjelman toimien toteutusta ja teki ehdotuksen laajojen uhripoliittisten

kysymysten edistämiseksi jatkossa, mahdollisesti seuraavaan hallitusohjelmaan sisällytettäväksi. Toimikunta antoi väliraporttinsa vuonna 2014¹ ja loppuraporttinsa vuonna 2015².

Toimikunta katsoi, että tukipalveluja tarjoavien järjestöjen toiminnassa suurimman ongelman muodostavat rahoitukseen liittyvät kysymykset, kuten rahoituksen riittämättömyys, pysyvän rahoituksen puuttuminen ja epävarmuus rahoituksen jatkuvuudesta. Palvelujen katsottiin keskittyvän pääkaupunkiseudulle ja eri puolella maata asuvilla ei nähty olevan yhtäläisiä mahdollisuuksia päästä palvelujen piiriin. Toimikunta katsoi, että riittämättömästä ja lyhytaikaisesta rahoituksesta johtuvat epäkohdat olisi pystyttävä poistamaan ja rikoksen uhreille takaamaan tarpeelliset tukipalvelut. Toimikunnan näkemyksen mukaan tukipalvelujen rahoitus tulisi saada tasolle, joka mahdollistaa palvelujen tuottamisen siten, että ne ovat yhdenvertaisesti kansalaisten saatavilla.

Toimikunnan työskentelyn aikana Raha-automaattiyhdistys (RAY) oli keskeinen uhrien tukipalvelujen rahoittaja valtakunnallisesti. Lisäksi järjestöjen toimintaa rahoitettiin valtionavustuksilla, ministeriöiden myöntämällä avustuksilla, kuntien maksusitoumuksilla, ostopalvelusopimuksilla ja yksityisiltä tahoilta saaduilla lahjoituksilla. Toimikunnan näkemyksen mukaan rikosten uhrien tukipalveluiden tuottamisessa tarvittaisiin jatkossakin kaikkia mainittuja rahoituksen lähteitä. Toimikunta esitti, että järjestöjen tuottamien palveluiden silloinen pääasiallinen rahoittaja, Raha-automaattiyhdistys, tukisi jatkossakin rikosuhripalveluja tuottavien järjestöjen toimintaa. Toimikunta ei ehdottanut uhrien tukipalvelujen tuottamisen siirtämistä valtion tai kuntien tehtäviksi. Sen sijaan toimikunnan mukaan oli tarkoituksenmukaista, että varsinkin muita kuin valtion ja kuntien järjestämisvastuulle tuolloin kuuluvia uhripalveluja tuottavat myös jatkossa järjestöt, joihin on kerääntynyt arvokasta ja laaja-alaista alan erityisosaamista.

-
- 1 Oikeusministeriö. (2014). *Rikoksen uhrien tukipalveluiden järjestäminen ja rahoittaminen: Uhripoliittisen toimikunnan väliraportti* (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 3/2014). Valtioneuvoston julkaisuarkisto. Saatavilla osoitteessa: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/76512>
 - 2 Oikeusministeriö. (2015). *Lainsäädännöstä hyviin käytäntöihin – esitys rikoksen uhrin aseman kehittämiseksi: Uhripoliittisen toimikunnan loppuraportti* (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 13/2015). Valtioneuvoston julkaisuarkisto. Saatavilla osoitteessa: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/76583>

Toimikunta ehdotti rikosuhrimaksun käyttöönottoa rahoituksen jatkuvuuden ja pysyvyyden varmistamiseksi. Toimikunta totesi, että rikosuhrimaksusta saatavat tuotot eivät kuitenkaan riitä kattamaan rahoituksen kokonaistarvetta rikosuhripalvelujen tuottamiseksi. Rikosuhrimaksu otettiin käyttöön vuonna 2015 rikosuhrimaksusta annetulla lailla (669/2015), joka tuli voimaan 1.12.2016. Rikosuhrimaksulla pyrittiin ratkaisemaan rahoituksen riittämättömyydestä, epävakaudesta ja jatkuvuuden puutteesta aiheutuneita ongelmia. Samalla tavoiteltiin uhrien tukipalveluiden tarpeidenmukaista saatavuutta ja maksuttomuutta. Toimikunta ei esittänyt näkemyksiä ihmiskaupan uhrien tukipalveluiden rakenteista ja rahoituksesta. Toimikunnan mukaan ihmiskaupan uhrien tukipalveluiden rakennetta ja rahoitusta olisi tarkasteltava sen jälkeen, kun tuolloin vireillä olleet muutokset kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annettuun lakiin ja ulkomaalaislakiin ovat tulleet voimaan.

Toimikunta totesi ministeriöiden rahoitusosuuden olevan sidoksissa yleiseen taloustilanteeseen, jonka tiukentuessa valtion rahoitusosuuden lisääminen julkishallinnon ulkopuolisten tahojen tuottamiin palveluihin kysyntää vastaavalle tasolle on haastavaa, ellei asiasta tehtäisi vahvaa poliittista päätöstä esimerkiksi korvamerkityllä rahoituksella kehyspäätösten yhteydessä.

2 EU- ja kansainvälisen sääntelyn asettamat velvoitteet rikoksen uhrien tuesta

Suomea velvoittaa rikosten uhrien oikeuksien osalta kansallisen sääntelyn lisäksi myös EU-sääntely sekä muu kansainvälinen sääntely. Ne sisältävät useita rikosten uhreille annettavaa tukea koskevia velvoitteita. Velvoitteet voivat koskea joko kaikkia rikosten uhreja yleisesti tai tiettyä erityisen haavoittuvassa asemassa olevaa uhriryhmää.

Uhreille annettavasta tuesta säädetään monissa EU-direktiiveissä, joista tässä ehdotuksessa käsitellään aiheen kannalta olennaisimmat. Direktiiveillä määritellään kunkin velvoitteen kansallisen täytäntöönpanon vähimmäistaso. Jäsenvaltiot voivat laajentaa direktiiveissä vahvistettuja oikeuksia kattavamman tuen tarjoamiseksi. Myös Euroopan neuvoston kansainväliset sopimukset velvoittavat jäsenvaltioita uhreille tarjottavan tuen suhteen.

Kaikkia rikosten uhreja yleisesti koskeva säädös on Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/29/EU rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä neuvoston puitepäättöksen 2001/220/YOS korvaamisesta (ns. uhridirektiivi).

EU-sääntely sisältää myös erinäisiä tiettyä uhriryhmää koskevia direktiivejä. Työryhmän ehdotuksen kannalta olennaisina voidaan pitää Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2011/36/EU ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta ja neuvoston puitepäättöksen 2002/629/YOS korvaamisesta (ns. ihmiskauppadirektiivi) sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä (EU) 2017/541 terrorismin torjumisesta sekä neuvoston puitepäättöksen 2002/475/YOS korvaamisesta sekä neuvoston päätöksen 2005/671/YOS muuttamisesta (ns. terrorismirikosdirektiivi). Kansainvälisen sääntelyn osalta työryhmän ehdotuksessa on arvioitu Euroopan neuvoston yleissopimukseen ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta sekä Euroopan neuvoston yleissopimukseen naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta (ns. Istanbulin sopimus) sisältyviä rikoksen uhrien tukea koskevia velvoitteita.

Lähtötulevaisuudessa huomioon otettavia ja uhreille tarjottavan tuen kannalta merkittäviä velvoitteita sisältyy Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin (EU) 2024/1712 ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien

suojelemisesta annetun direktiivin 2011/36/EU muuttamisesta (ns. uudistettu ihmis-kauppadirektiivi). Direktiivi on saatettava kansallisesti voimaan 15.7.2026 mennessä. Myös Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2024/1385 naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjumisesta (ns. NKV-direktiivi) tulee lisäämään tukipalveluita koskevia velvoitteita. Direktiivin mukaiset velvoitteet on saatettava kansallisesti voimaan 14.6.2027 mennessä. Työryhmän ehdotuksen kannalta keskeisessä asemassa on myös voimassa olevaa uhridirektiiviä koskeva EU:n komission 12.7.2023 antama ehdotus (COM(2023) 424 final) rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevan direktiivin (2012/29/EU) muuttamisesta (ns. uhridirektiivin muutosehdotus).

Euroopan komissio hyväksyi kesäkuussa 2020 uhrien oikeuksia koskevan EU:n strategian (2020–2025), jossa uhrien tukipalveluita koskevinä keskeisinä tavoitteina on ilmaistu, että haavoittuvimmassa asemassa oleville uhreille annettavaa tukea ja suojelua parannetaan sekä lisätään yhteistyötä ja koordinoitua kaikkien asiaankuuluvien toimijoiden välillä.

2.1 Voimassa olevat rikoksen uhrien tukea koskevat velvoitteet

2.1.1 Uhridirektiivi

Voimassa oleva uhridirektiivi on annettu 25.10.2012 ja se korvasi vuonna 2001 annetun puitepäättöksen uhrin asemasta rikosoikeudenkäyntimenettelyssä (2001/220/JHA). Uhridirektiivin mukaiset velvoitteet on saatettu kansallisesti voimaan 1.3.2016 (HE 66/2015 vp). Direktiivin täytäntöönpanoa tuki 1.12.2016 voimaan tullut rikosuhrimaksua koskeva lainsäädäntö (HE 293/2014 vp).

Uhridirektiivi on keskeisin kaikkien uhrien oikeuksia koskeva horisontaalinen väline ja se sisältää muun ohella vähimmäisvaatimukset yleisistä, kaikille uhreille tarkoitetuista tukipalveluista. Uhridirektiiviin sisältyy myös erityistukea koskevaa sääntelyä. Uhridirektiivin tuen tarjoamista koskeva sääntely on merkittävässä asemassa myös sen vuoksi, että useissa tiettyä uhriryhmää koskevissa direktiiveissä on viitattu uhridirektiivin mukaiseen sääntelyyn.

Uhridirektiivin 8 artikla koskee oikeutta käyttää uhrien tukipalveluita. Uhridirektiivin 9 artiklan 1 kohdan mukaan direktiivin 8 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen uhrien tukipalvelujen on tarjottava vähintään:

1. uhrin oikeuksien käyttämisen kannalta olennaisia tietoja, neuvontaa ja tukea, jotka liittyvät esimerkiksi rikoksesta aiheutuneen vahingon korvaamista koskevien kansallisten järjestelmien hyödyntämiseen tai uhrin asemaan rikosoikeudellisissa menettelyissä, mukaan lukien valmistautuminen oikeuden istuntoon osallistumiseen;
2. tietoja olemassa olevista asiaankuuluvista erityistukipalveluista tai välittömän ohjaamisen tällaiseen palveluun;
3. emotionaalista ja, jos sitä on saatavilla, psykologista tukea;
4. rikoksesta johtuviin taloudellisiin ja käytännön kysymyksiin liittyvää neuvontaa;
5. toissijaisen ja toistuvan uhriksi joutumisen, pelottelun ja kostotoimien riskiä ja ehkäisemistä koskevaa neuvontaa, jolleivät muut julkiset tai yksityiset palvelut sitä muuten tarjoa.

8 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että uhrilla on tarpeidensa mukaisesti mahdollisuus käyttää maksutta luottamuksellisia uhrin etua edistäviä uhrien tukipalveluja. Yleisten tukipalveluiden ajallisen ulottuvuuden osalta 8 artiklan 1 kohta edellyttää, että uhrin tulee voida käyttää uhrin tukipalveluja ennen rikosoikeudenkäyntiä, sen aikana ja tarvittavan ajan sen jälkeen. Edellä mainituista ainoa selkeä ajallinen rajausta koskee rikosoikeudenkäynnin aikana toteutettavaa tuen tarjoamista.

8 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden tulee toteuttaa toimenpiteitä maksuttomien ja luottamuksellisten erityistukipalvelujen perustamiseksi. Käytännön keinot järjestämiseen on artiklassa ilmaistu siten, että ne tulee järjestää yleisten tukipalveluiden lisäksi tai niiden erottamattomina osina taikka annettava uhrien tukijärjestöille mahdollisuus ottaa yhteyttä erityistukea antaviin erikoisyksiköihin. Edellä sanotun perusteella uhridirektiivi jättää jäsenvaltioille harkinnanvaraa erityistukipalveluiden järjestämisessä siten, että ne voidaan järjestää esimerkiksiyleistukipalvelun osana. Uhrilla on oikeus käyttää tällaisia palveluja erityistarpeidensa mukaisesti ja perheenjäsenillä erityistarpeidensa ja uhriin kohdistuneen rikoksen johdosta aiheutuneen vahingon suuruuden mukaisesti.

8 artiklan 4 kohdan mukaan tukipalvelut ja mahdolliset erityistukipalvelut voidaan perustaa julkisina tai valtiosta riippumattomina järjestöinä, ja ne voidaan järjestää ammattilais- tai vapaaehtois pohjalta. Uhridirektiivi ei näin ollen määrittele tukipalveluja järjestävää tahoa.

9 artiklassa säädetään uhrien tukipalveluista saatavasta tuesta. Sen mukaan uhrien tukipalvelujen on tarjottava vähintään uhrin oikeuksien käyttämisen kannalta olennaisia tietoja, neuvontaa ja tukea, tietoja olemassa olevista asiaankuuluvista erityistukipalveluista, emotionaalista tukea sekä rikoksesta johtuviin taloudellisiin ja käytännön kysymyksiin liittyvää neuvontaa. Myös psykologisen tuen tarjoaminen on mainittu tukipalveluita koskevien muiden velvoitteiden ohella, mutta sen tarjoamista edellytetään ainoastaan, jos sitä on saatavilla. Jäsenvaltioita ei täten veloiteta psykologisen tuen tarjoamiseen osana tukipalveluita. Sen sijaan tilanteessa, jossa muut julkiset tai yksityiset palvelut eivät näitä palveluita tarjoa, tulee uhrien tukipalveluiden tarjota myös toissijaisen ja toistuvan uhriksi joutumisen, pelottelun ja kostotoimien riskiä ja ehkäisemistä koskevaa neuvontaa.

9 artiklan 3 kohta koskee erityistukipalvelujen sisältöä. Sen mukaan, mikäli muut julkiset tai yksityiset tahot eivät niitä muuten tarjoa, tulee erityistukipalveluiden kehittää ja tarjota vähintään suoja tai muu sopiva väliaikainen majoitus uhreille, jotka tarvitsevat turvallisen paikan toissijaisen ja toistuvan uhriksi joutumisen, pelottelun ja kostotoimien välittömän riskin johdosta; sekä kohdennettu ja yhdenmukainen tuki uhreille, joilla on erityistarpeita, kuten seksuaalisen väkivallan, sukupuoleen perustuvan väkivallan ja läheisväkivallan uhrit, mukaan lukien psykologinen apu ja neuvonta.

Uhridirektiivin johdanto-osassa on tarkennettu erityistukipalveluja koskevaa artiklaa. Johdanto-osan kohdan 38 mukaan henkilöille, jotka ovat erityisen haavoittuvassa asemassa tai tilanteessa, jossa he altistuvat erityisen suurelle vahingon riskille, kuten toistuvan läheisväkivallan kohteiksi joutuneet henkilöt, sukupuoleen perustuvan väkivallan kohteiksi joutuneet henkilöt tai henkilöt, jotka joutuvat muuntyyppisten rikosten uhreiksi jäsenvaltiossa, jonka kansalaisia he eivät ole tai jossa he eivät asu, olisi annettava erityistukea ja oikeudellista suojelua. Erityistukipalvelujen olisi perustuttava yhtenäiseen ja kohdennettuun lähestymistapaan, jossa olisi ennen kaikkea otettava huomioon uhrien erityistarpeet, rikoksen aiheuttaman vahingon vakavuus sekä uhrien, rikoksentekijöiden ja lasten väliset suhteet sekä heidän laajempi sosiaalinen ympäristönsä. Näiden palvelujen ja niistä vastaavan henkilöstön, joilla on tärkeä merkitys tuettaessa uhrin toipumista ja selviämistä rikoksen mahdollisesti aiheuttamasta vahingosta tai vammasta, pääasiallisia tehtäviä olisi oltava ilmoittaa uhreille tässä direktiivissä vahvistetuista oikeuksista, jotta uhrit voivat tehdä päätöksiä heitä tukevassa ympäristössä, jossa heitä kohdellaan ihmisarvoa kunnioittaen ja hienotunteisesti. Tällaisiin erityistukipalveluihin voivat kuulua seuraavat tukimuodot: suoja ja turvallinen majoitus, välitön lääketieteellinen apu, raiskauksen tai seksuaalisen väkivallan uhrien lähettäminen lääketieteellisiin ja oikeuslääketieteellisiin tutkimuksiin todisteita varten, lyhyt- ja pitkäaikainen

psykologinen neuvonta, vammojen hoito, oikeudellinen neuvonta, asianajopalvelut sekä erityispalvelut lapsille, jotka ovat joko suoraan tai välillisesti uhreja. Direktiivin johdanto-osa ei ole luonteeltaan velvoittava.

Uhridirektiivin johdanto-osan kohdassa 69 on todettu, ettei uhridirektiivi vaikuta muissa unionin säädöksissä oleviin pidemmälle meneviin säännöksiin, joissa käsitellään kohdennetummin tiettyjen uhriryhmien kuten ihmiskaupan uhrien sekä lasten seksuaalisen hyväksikäytön, seksuaalisen riiston ja lapsipornografian uhrien erityistarpeita. Työryhmä käyttää lapsipornografiasta ilmaisua ”lapsiin kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa todistava materiaali”.

2.1.2 Ihmiskauppadirektiivi

Voimassa oleva ihmiskauppadirektiivi annettiin 15.4.2011, ja se korvasi ihmiskaupan torjunnasta vuonna 2002 annetun puitepäättöksen (2002/629/YOS). Direktiivillä luotiin vähimmäissäännöt ihmiskauppaan liittyvien rikosten ja seuraamusten määrittelylle. Sillä myös vahvistettiin toimenpiteet, joilla tehostetaan ihmiskaupan ehkäisyä ja sen uhrien suojelua. Ihmiskauppadirektiivi koskee erityisen haavoittuvassa asemassa olevan uhriryhmän, ihmiskaupan uhrien, auttamista ja tukemista. Direktiivin mukaiset velvoitteet tuli saattaa kansallisesti voimaan 6.4.2013 mennessä.

Ihmiskauppadirektiivin 11 artikla koskee ihmiskaupan uhrien auttamista ja tukemista. Sen 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että uhrin saavat apua ja tukea ennen rikosoikeudenkäyntiä, sen aikana ja riittävän pitkään sen jälkeen, jotta he voivat käyttää uhridirektiivissä sekä tässä direktiivissä vahvistettuja oikeuksia. Edellä mainituilla perusteilla ihmiskauppadirektiivin mukaiset uhrin ovat oikeutettuja sekä ihmiskauppadirektiivin että uhridirektiivin mukaiseen tukeen. Tuen tarjoamisen velvollisuus on 11 artiklan 1 kohdan mukaan kohdistettu aikaan ennen rikosoikeudenkäyntiä, rikosoikeudenkäynnin ajalle sekä riittävän pitkän ajan rikosoikeudenkäynnin jälkeen. Tuen tarjoamisen velvollisuus rikosoikeudenkäynnin aikana on selkeä ajallinen velvoite, mutta ennen rikosoikeudenkäyntiä ja riittävän pitkän ajan sen jälkeen tarjottava tuki jättävät jäsenvaltioille harkintavaltaa.

11 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden tulee toteuttaa tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että henkilölle annetaan apua ja tukea heti, kun toimivaltaisilla viranomaisilla on perusteltua syytä epäillä, että tämä on saattanut joutua jonkin 2 tai 3 artiklassa tarkoitetun rikoksen kohteeksi. 2 artikla koskee ihmiskauppaan liittyviä rikoksia ja 3 artikla yllytystä, avunantoa ja yritystä.

11 artiklan 4 kohta velvoittaa jäsenvaltiot luomaan tarkoituksenmukaiset mekanismit uhrien tunnistamiseksi varhaisessa vaiheessa sekä asettaa jäsenvaltioille velvoitteen toimia yhteistyössä alan tukijärjestöjen kanssa ihmiskaupan uhrien auttamisessa ja tukemisessa. 11 artiklan 4 kohta velvoittaa jäsenvaltiot näin ollen uhrien varhaiseen tunnistamiseen sekä ihmiskaupan uhrien tukemisen toteuttamiseen yhteistyössä alan tukijärjestöjen kanssa.

Tuen ja avun on 11 artiklan 5 kohdan mukaisesti perustuttava uhrin suostumuksen lisäksi myös tietoon ja siihen on kuuluttava ainakin uhrin toimeentulon takaava elintaso eli tarkoituksenmukainen ja turvallinen majoitus, aineellinen apu, välttämätön sairaanhoito mukaan lukien psykologinen tuki, neuvonta ja tiedotus sekä tarvittaessa käännös- ja tulkkauspalvelut. Kohdassa ei ole tehty erottelua apu- ja tukitoimenpiteiden välillä.

11 artiklan 7 kohta koskee erityisen haavoittuvia ihmisryhmiä. Sen mukaan jäsenvaltioilla on velvollisuus huolehtia uhreista, joilla on erityisesti raskaudesta, terveydentilasta, vammaisuudesta taikka mielenterveydellisistä tai psykologisista häiriöistä johtuvia erityistarpeita tai joihin on kohdistettu vakavaa psykologista, fyysistä tai seksuaalista väkivaltaa. Toimenpiteiden tarkempaa sisältöä ei ole määritelty.

Ihmiskauppadirektiivin 13 artiklan 1 kohta velvoittaa jäsenvaltiot antamaan ihmiskaupan lapsiuhreille tukea ja veloitetaan jäsenvaltiot asettamaan lapsen edun etusijalle direktiiviä sovellettaessa. 13 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että henkilö katsotaan lapseksi silloin, kun ihmiskaupan uhrin iästä ei ole varmuutta ja on syytä epäillä, että kyseessä on lapsi, jotta hän saisi välittömästi apua, tukea ja suojelua 14 ja 15 artiklan mukaisesti.

14 artikla koskee lapsiuhrien auttamista ja tukemista ja sen 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden tulee toteuttaa tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että ennen kuin ihmiskaupan lapsiuhrien auttamiseksi ja tukemiseksi lyhyellä ja pitkällä aikavälillä toteutetaan heidän fyysiseen ja psykososiaaliseen toipumiseensa tähtäviä erityistoimia, kunkin lapsiuhrien tilanne arvioidaan yksilöllisesti lapsen omat näkemykset, tarpeet ja huolenaiheet huomioon ottaen, jotta lapsen tilanteeseen löydetään pysyvä ratkaisu. 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on, mikäli se on tarkoituksenmukaista ja mahdollista, toteutettava toimenpiteitä ihmiskaupan lapsiuhrien perheen tukemiseksi silloin, kun perhe oleskelee jäsenvaltion alueella. 14 artiklan 3 kohdassa ei täten aseta jäsenvaltioille velvollisuutta lapsiuhrien perheelle tarjottavaan tukeen.

Ilman huoltajaa olevien ihmiskaupan lapsiuhrien auttamista, tukemista ja suoje-
lua koskevan 16 artiklan mukaan jäsenvaltioiden tulee toteuttaa tarvittavat toimen-
piteet sen varmistamiseksi, että erityistoimissa ihmiskaupan lapsiuhrien tukemiseksi
otetaan asianmukaisesti huomioon ilman huoltajaa olevan lapsiuhrien henkilö-
kohtaiset ja erityiset olosuhteet. Jäsenvaltioiden velvollisuutena on toteuttaa tar-
vittavat toimenpiteet kestävä ratkaisun löytämiseksi lapsen edun yksilöllisen
arvioinnin perusteella.

2.1.3 Terrorismirikosdirektiivi

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2017/541 terrorismin torjumi-
sesta sekä neuvoston puitepäätöksen 2002/475/YOS korvaamisesta sekä neuvos-
ton päätöksen 2005/671/YOS muuttamisesta annettiin 15.3.2017 ja sen mukaiset
velvoitteet tuli saattaa kansallisesti voimaan 18.9.2018 mennessä. Komissio käyn-
nisti Suomea kohtaan 23.9.2021 rikkomusmenettelyn katsoen, että Suomi ei ollut
saattanut direktiiviä kaikilta osin asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädän-
töään. Huhtikuussa 2023 antamassaan perustellussa lausunnossa komissio supisti
rikkomusmenettelyn alaa ja kiinnitti huomiota ainoastaan direktiivin 24 artiklan 2
ja 3 kohtiin, jotka koskevat terrorismien uhreille annettavaa apua ja tukea. Komissio
päätti 13.3.2024 lopettaa rikkomusmenettelyn.

Terrorismirikosdirektiivin 24 artikla koskee terrorismin uhrien auttamista ja tuke-
mista. Artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että käytössä on
terrorismin uhrien erityistarpeisiin vastaavia uhridirektiivin mukaisia tukipalveluja
ja että ne ovat terrorismin uhrien saatavilla välittömästi terrori-iskun jälkeen ja niin
kauan kuin tarpeellista. Tällaisia palveluja on tarjottava lisänä uhrien yleisille tuki-
palveluille, joissa voidaan käyttää erityistukea antavia olemassa olevia yksiköitä, tai
näiden yleisten tukipalvelujen erottamattomana osana.

24 artiklan 3 kohdan mukaan tukipalveluilla on pystyttävä tarjoamaan apua ja tukea
terrorismin uhreille heidän erityistarpeidensa mukaisesti. Palvelujen on oltava luot-
tamuksellisia, maksuttomia ja helposti kaikkien terrorismin uhrien saatavilla. Palve-
luihin kuuluvat erityisesti

1. emotionaalinen ja psykologinen tuki, kuten apu ja neuvonta trauman
yhteydessä;
2. neuvonta ja tietojen antaminen asiaan liittyvistä oikeudellisista,
käytännöllisistä tai taloudellisista asioista, mukaan lukien terrorismin
uhrien 26 artiklassa säädetyn tiedonsaantioikeuden käyttämisen
helpottaminen;

3. korvausvaatimusten esittämiseen liittyvä apu asianomaisen jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaisesti terrorismin uhreille saatavilla olevien korvausten osalta.

Terrorismirikosdirektiivin 24 artiklan 4 kohta velvoittaa jäsenvaltioita varmistamaan, että jäsenvaltioilla on kansallisen pelastuspalveluinfrastruktuurinsa puitteissa mekanismit tai toimintatavat tukipalveluiden aktivoimiseksi terrorismin uhreja varten. Artiklan kohdassa on tarkennettu mekanismien tai toimintatapojen sisältöä.

24 artiklan 7 kohdassa on täsmennetty uhridirektiivin ja terrorismirikosdirektiivin välistä suhdetta toteamalla, että terrorismirikosdirektiiviä sovelletaan uhridirektiivissä säädettyjen toimenpiteiden lisäksi ja niitä rajoittamatta.

26 artikla koskee toisessa jäsenvaltiossa asuvien terrorismin uhrien oikeuksia ja sen 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että terrorismin uhreilla, jotka asuvat muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, jossa terrorismirikos tehtiin, on mahdollisuus saada tietoja oikeuksistaan, tarjolla olevista tukipalveluista ja käytettävissä olevista korvausjärjestelmistä siinä jäsenvaltiossa, jossa terrorismirikos tehtiin. Jäsenvaltioiden on toteutettava asianmukaisia toimia helpottaakseen toimivaltaisten viranomaistensa tai asiantuntijatuken antavien yksiköidensä välistä yhteistyötä sen varmistamiseksi, että terrorismin uhreilla on tosiasiallinen mahdollisuus saada näitä tietoja. Artiklan 2 kohdan mukaisesti jäsenvaltioiden on varmistettava, että kaikilla terrorismin uhreilla on mahdollisuus käyttää 24 artiklan 3 kohdan a ja b alakohdassa säädettyjä avustus- ja tukipalveluja sen jäsenvaltion alueella, jossa he asuvat, vaikka terrorismirikos olisi tapahtunut toisessa jäsenvaltiossa.

Huomionarvoinen on myös voimassa olevan uhridirektiivin johdanto-osan kohta 16, joka koskee terrorismin uhreja. Sen mukaan terrorismin uhrit ovat kärsineet iskuista, joiden perimmäisenä tarkoituksena on ollut yhteiskunnan vahingoittaminen. Heihin kohdistuneen rikoksen erityisestä luonteesta johtuen he saattavat näin ollen tarvita erityistä huomiota, tukea ja suojelua. Terrorismin uhrit saattavat joutua huomattavan julkisen huomion kohteeksi ja tarvitsevat usein huomioon ottamista ja kunnioittavaa kohtelua yhteiskunnan taholta. Jäsenvaltioiden olisi sen vuoksi kiinnitettävä erityistä huomiota terrorismin uhrien tarpeisiin ja pyrittävä suojelemaan heidän ihmisarvoaan ja turvallisuuttaan.

2.1.4 Ihmiskaupan vastainen yleissopimus

Euroopan neuvoston yleissopimus ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta on saatettu Suomen osalta voimaan 1.9.2012 lailla ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta 11.5.2012/227 (SopS 43/2012).

Ihmiskaupan vastaisen yleissopimuksen 5 artikla koskee ihmiskaupan ehkäisemistä. Vaikka artikla ei sinällään koske uhrien tukipalveluita, on sen 6 kohdassa ilmaistu, että artiklan mukaisesti käyttöön otettuihin toimiin on tarvittaessa kytkettävä mukaan sellaiset kansalaisjärjestöt, muut asianomaiset järjestöt ja muut kansalaisyhteiskunnan osatekijät, jotka ovat sitoutuneet ihmiskaupan ehkäisemiseen sekä uhrien suojeluun tai auttamiseen. Kohta ei aseta jäsenvaltioille suoraa velvoitetta yhteistyöhön järjestöjen kanssa vaan jättää yhteistyön tarpeellisuuteen liittyvän harkinnan valtioille.

Yleissopimuksen 10 artikla koskee uhrien tunnistamista. Artiklan 1 kohdan mukaan osapuolet asettavat toimivaltaisten viranomaistensa käyttöön henkilöitä, jotka ovat koulutettuja ja päteviä ihmiskaupan ehkäisemiseen ja torjuntaan sekä uhrien tunnistamiseen ja auttamiseen, lapset mukaan lukien, ja varmistavat, että eri viranomaiset toimivat yhteistyössä sekä keskenään että asianomaisten tukiorganisaatioiden kanssa, jotta uhrit voidaan tunnistaa menettelyllä, jossa otetaan asianmukaisesti huomioon nais- ja lapsiuhrien erityisasema, ja jotta heille voidaan tarvittaessa myöntää oleskeluluvat tämän yleissopimuksen 14 artiklassa tarkoitettuun edellytykseen. Kyseinen kohta velvoittaa täten jäsenvaltiot toimimaan yhteistyössä tukipalveluiden kanssa uhrien tunnistamiseksi. 10 artiklan 2 kohdan mukaan osapuolet toteuttavat uhrien tunnistamiseksi tarvittavat lainsäädäntö- tai muut toimet, tarvittaessa yhteistyössä muiden osapuolten ja asianomaisten tukiorganisaatioiden kanssa. Kohta ei velvoita valtioita yhteistyöhön asianomaisten tukiorganisaatioiden kanssa.

12 artikla koskee uhrien auttamista. Artikla velvoittaa osapuolet toteuttamaan tarvittavat lainsäädäntö- tai muut toimet, joilla autetaan uhreja toipumaan fyysisesti, psyykkisesti ja sosiaalisesti. Tähän apuun kuuluu ainakin

1. uhrien toimeentulon mahdollistavan elintason järjestäminen asianmukaisen ja turvallisen majoituksen, psykologisen ja aineellisen avun sekä vastaavien toimien avulla;
2. pääsy kiireelliseen sairaanhoitoon;
3. käännös- ja tulkkauspalvelut tarvittaessa;

4. neuvonta ja tiedottaminen uhrien ymmärtämällä kielellä erityisesti uhrien laillisista oikeuksista ja heidän käytettävissään olevista palveluista;
5. apu, jolla mahdollistetaan heidän oikeuksiensa ja etujensa esittäminen ja käsittely rikosentekijöitä vastaan käytävien rikosoikeudenkäyntien asianmukaisissa vaiheissa;
6. lasten mahdollisuus koulutukseen.

12 artiklan 1 kohta sisältää edellä kuvatulla tavalla listauksen aputoimista, jotka osapuolten tulee ainakin toteuttaa. Artiklassa ei puhuta suoraan uhrien tukemisesta tai tukipalveluista. Kuitenkin ainakin osa artiklan mukaisista velvoitteista on luettaviksi tukitoimiksi. Uhrien tukitoimenpiteisiin voidaan katsoa lukeutuvan ainakin neuvonta ja tiedottaminen uhrien ymmärtämällä kielellä erityisesti uhrien laillisista oikeuksista ja heidän käytettävissä olevista palveluista.

12 artiklan 2 kohdan mukaan osapuolet ottavat asianmukaisesti huomioon uhrin turvan ja suojelun tarpeet.

12 artiklan 5 kohdassa ilmaistaan, että valtioiden tulee toteuttaa tarvittaessa ja kansallisen lainsäädännön mukaisin edellytyksin toimet tehdäkseen yhteistyötä uhrien auttamiseen osallistuvien kansalaisjärjestöjen kanssa. Kohta ei velvoita valtioita yhteistyöhön kansalaisjärjestöjen kanssa.

35 artikla kannustaa valtioita yhteistyöhön kansalaisyhteiskunnan kanssa luotaessa strategisia kumppanuuksia yleissopimuksen tarkoituksen saavuttamiseksi. Se ei kuitenkaan aseta valtioille velvollisuutta tällaiseen yhteistyöhön.

2.1.5 Istanbulin sopimus

Euroopan neuvoston yleissopimus naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta on saatettu Suomen osalta voimaan 1.8.2015 lailla naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (SopS 52/2015) ja asetuksella naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen voimaansaattamisesta sekä yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain voimaantulosta (SopS 53/2015).

18 artikla koskee suojelua ja tukea koskevia yleisiä velvoitteita. Artiklan 2 kohdan mukaan valtioilla on velvollisuus lainsäädännön tai muin toimin varmistaa, että käytettävissä on asianmukaiset järjestelmät, joilla mahdollistetaan tehokas yhteistyö kaikkien asianomaisten valtion viranomaisten kesken, mukaan lukien kansalaisjärjestöt ja muut asianomaiset järjestöt ja yhteisöt. Yhteistyö tulee toteuttaa kaikkien yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvien väkivallan muotojen uhrien ja todistajien tukemiseksi, myös ohjaamalla heidät 20 ja 21 artiklassa tarkoitettujen yleisten ja erityisten tukipalveluiden pariin. Edellä mainitun perusteella valtioille on asetettu velvollisuus toimia tehokkaassa yhteistyössä asianomaisten järjestöjen kanssa uhrien tukemiseksi ja heidän ohjaamiseksi yleisten ja erityisten tukipalveluiden pariin.

18 artiklan 3 kohdan mukaan osapuolet varmistavat, että tämän luvun (18–28 artikla, Suojelu ja tuki) mukaisesti toteutettavat toimet

- perustuvat näkemykseen, jonka mukaan naiseen kohdistuva väkivalta ja perheväkivalta ovat sukupuolittunutta väkivaltaa, sekä keskittyvät uhrin ihmisoikeuksiin ja turvallisuuteen;
- perustuvat yhtenäiseen lähestymistapaan, jossa otetaan huomioon väkivallantekijöiden, uhrien ja lasten sekä heidän laajemman sosiaalisen ympäristönsä välinen suhde;
- ovat tarkoitettuja estämään uudelleenuhriutumista;
- ovat tarkoitettuja lisäämään väkivallan naisuhrien vaikutusvaltaa ja tekemään heistä taloudellisesti riippumattomia;
- mahdollistavat tarvittaessa useiden erilaisten suojelu- ja tukipalvelujen tarjoamisen samoissa tiloissa;
- palvelevat haavoittuvien henkilöiden, myös lapsiuhrien, erityistarpeita ja ovat heidän käytettävissään.

18 artiklan 3 kohdan mukainen listaus on muilta osin valtioita velvoittava, pois lukien erilaisten suojelu- ja tukipalvelujen tarjoamisen samoissa tiloissa, jonka osalta valtioille on jätetty harkintavaltaa.

Tiedottamista koskeva 19 artikla velvoittaa valtioita varmistamaan, että uhrin saavat asianmukaista ja oikea-aikaista tietoa saatavilla olevista tukipalveluista ja oikeudellisista toiminnoista ymmärtämällä kielellä. Valtioiden tulee toteuttaa velvoitteet lainsäädäntö- tai muiden toimien avulla.

Istanbulin sopimuksen 20 artiklassa säädetään yleisistä tukipalveluista. Artiklan 1 kohta on tukipalveluiden kannalta keskeinen. Siinä jäsenvaltiot veloitetaan lainsäädännön tai muin keinoin varmistamaan, että uhrien saatavilla on palveluja,

jotka helpottavat heidän toipumistaan väkivallasta. Näihin toimiin olisi sisällytettävä tarvittaessa sellaisia palveluja kuin oikeudellinen ja psykologinen neuvonta, taloudellinen apu, asumisjärjestelyt, koulutus ja avustaminen työsaannissa. Luettelo ei ole velvoittava, ja tarkempi harkinta palveluiden sisällön suhteen on jätetty valtioille. Artiklan 2 kohta koskee terveydenhuolto- ja sosiaalipalvelujen järjestämistä, ja vaikka kohta lukeutuukin yleisiä tukipalveluita koskevan artiklan otsikoinnin alle, voidaan niiden katsoa olevan luonteeltaan enemmän hyvinvointialueiden järjestämisvastuulla olevia sosiaali- ja terveyspalveluja, jotka on rajattu työryhmän ehdotuksen käsittelyn ulkopuolelle.

Erityistukipalveluita koskevan 22 artiklan 1 kohta velvoittaa valtioita yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvien väkivallantekojen uhreille välittömien lyhyt- ja pitkäaikaisten erityistukipalveluiden toteuttamiseen tarvittavien lainsäädäntö- ja muiden toimien avulla. Valtiot ovat artiklan mukaan velvoitettuja turvaamaan myös erityistukipalveluiden asianmukaisen alueellisen jakaantumisen. 2 kohdan mukaan valtiot ovat velvoitettuja tarjoamaan tai järjestämään kaikille väkivallan naisuhreille ja heidän lapsilleen naisille tarkoitettuja erityistukipalveluja. Kyseiset kohdat asettavat valtioille selvän velvoitteen erityistukipalveluiden tarjoamiseen. Näiden palveluiden täsmällisempi sisältö on jätetty valtioiden harkintaan.

24 artikla koskee auttavia puhelimia. Sen mukaan osapuolten tulee toteuttaa tarvittavat lainsäädäntö- tai muut toimet ottaakseen käyttöön valtakunnallisia, maksuttomia sekä ympärivuorokautisesti (24/7) toimivia auttavia puhelimia. Auttavissa puhelimissa tulee neuvoa soittajia kaikkiin yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvien väkivallan muotoihin liittyvissä asioissa luottamuksellisesti tai sallien heidän esiintymisensä nimettömänä.

26 artikla koskee lapsitodistajien suojelua ja tukemista ja se velvoittaa jäsenvaltioita tukipalveluiden tarjoamisessa ottamaan asianmukaisesti huomioon lapsitodistajien oikeudet ja tarpeet. Artiklan toimiin sisällytetään psykososiaalinen neuvonta, jota annetaan artiklan mukaisille lapsitodistajille heidän ikänsä mukaan sovitettuina. Lapsen etu tulee huomioida artiklan soveltamisessa.

2.2 Tulevat rikoksen uhrien tukea koskevat velvoitteet

2.2.1 Uhridirektiivin muutosehdotus

Lähitulevaisuudessa huomioon otettavia ja kaikkien rikosuhrien tukemisen kannalta merkittäviä velvoitteita sisältyy EU:n komission 12.7.2023 antamaan uhridirektiivin muutosehdotukseen. Muutosehdotus liittyy komission tekemään arvioon siitä, miten uhrit ovat käyttäneet uhridirektiivin (2012/29/EU) mukaisia oikeuksiaan. Arviointi osoitti, että vaikka voimassa oleva uhridirektiivi onkin yleisesti ottaen tuottanut odotettuja hyötyjä ja vaikuttanut uhrien oikeuksiin myönteisesti, liittyy sen käytännön soveltamiseen yhä tiettyjä ongelmakohtia, joihin direktiivin muutosehdotuksella on tarkoitus puuttua. Uhridirektiivin muutosehdotuksessa esitetään muun ohella kohdennettuja toimenpiteitä, joilla parannetaan uhrien mahdollisuuksia käyttää uhridirektiivin mukaisia oikeuksiaan.

Vaikka uudistettua uhridirektiiviä ei vielä ehdotuksen kirjoittamishetkellä ole lopullisesti hyväksytty, on Euroopan komission muutosehdotuksen sekä Euroopan parlamentin yleisnäkemyksen valossa erittäin todennäköistä, että uhridirektiivin mukaisia tukipalveluita koskevia velvoitteita tullaan laajentamaan nykyisestä ja muutosehdotuksen mukaiset kohdennetut parannukset tulevat väistämättä lisäämään myös rikosuhrien tuelle asetettuja velvoitteita. Uhridirektiiviehdotusta koskevat trilogineuvottelut parlamentin, komission ja Euroopan unionin neuvoston edustajien kesken ovat käynnistyneet joulukuussa 2024.

Yleisiä uhrien tukipalveluita koskien muutosehdotus sisältää esityksen uudesta velvoitteesta koskien uhrien tukipuhelinten tarjoamista ja tukipalveluiden toimintakyvyn varmistamista kriisiaikoina sekä psykologisen tuen tarjoamiseen liittyvien velvoitteiden laajentamista nykyisestä.

Erityistukipalveluiden osalta keskeistä on komission muutosehdotukseen sisältyvien säännösten yksityiskohtaisia selityksiä koskeva jakso, jossa kerrotaan muutosehdotusta edeltävässä arvioinnissa käyneen ilmi, että haavoittuvassa asemassa olevat uhrit jäävät käytännössä usein ilman tukea. Tämän vuoksi uhridirektiivin uudistamista koskeva komission muutosehdotus sisältää voimassa olevaa uhridirektiiviä enemmän erityistukipalveluita koskevia säännösehdotuksia.

Komissio muutosehdotuksessaan laajensi erityistukipalveluita koskevaa 9 artiklan 3 kohdan b alakohdan avointa listaa koskemaan myös naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjumista koskevan direktiivin sekä ihmiskaupan, järjestäytyneen rikollisuuden, hyväksikäytön, viharikosten, terrorismin ja keskeisten kansainvälisten rikosten uhreja ja vammaisia uhreja.

Muutosehdotuksessa 9 artiklaan esitetään lisättäväksi kokonaan uusi 4 kohta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on tarjottava direktiivin muutosehdotuksessa tarkoitettujen toimintakäytänteiden mukaisesti suojelu- ja erityistukipalveluja, jotka ovat tarpeen, jotta uhrien, joilla on erityistarpeita, moninaisiin tarpeisiin voidaan vastata kattavasti. Edellä mainitun perusteella on todennäköistä, että uudistettu uhridirektiivi tulisi kääntämään fokusta kaikkia uhreja koskevasta sääntelystä jonkin verran lisää erityisen haavoittuvassa asemassa olevien uhrien suuntaan ja velvoittamaan jäsenvaltioita entistä painokkaammin tarjoamaan yleisten tukipalveluiden ohella myös erityistukipalveluita. Muutosehdotuksessa on myös esitetty uutta artiklaa koskien lapsille kohdennettuja erityistukipalveluja.

Muutosehdotuksessa esitetään kohdennettuja muutoksia myös uhridirektiivin 22 artiklaan. Voimassa olevan uhridirektiivin 22 artikla koskee uhrin henkilökohtaista arviointia erityisten suojelutarpeiden määrittämiseksi. Artikla on työryhmän ehdotuksen aiheen kannalta keskeinen, sillä muutosehdotuksessa esitetään artiklaan lisättäväksi henkilökohtaisen arvioinnin tekeminen suojelutarpeiden määrittämisen ohella myös uhrin erityisten tukitarpeiden määrittämiseksi. Artiklan muutosehdotuksessa 22 artikla on liitetty kokonaan uuteen 26 a artiklaan, joka koskee toimintakäytänteitä. Muutosehdotuksessa ajatuksena on, että jäsenvaltiot itse määrittäisivät käytännön toimintakäytännöt sen osalta, miten kussakin jäsenvaltiossa järjestetään yhteistyö tukipalvelujen, lainvalvontaviranomaisten ja oikeuslaitoksen välillä.

Ehdotuksen 10 a artiklassa esitetään uutta velvoitetta koskien uhrien oikeutta apuun tuomioistuimessa. Tässä vaiheessa neuvotteluja on epäselvää, mitä tämä tuomioistuimessa annettava tuki pitäisi sisällään ja minkä tahon sitä tulisi tarjota. Ehdotus ei aseta estettä sille, etteikö artiklan mukaista palvelua voitaisi tuottaa järjestöjen toiminnassa.

Tukipalveluille esitetään selvästi entistä aktiivisempaa roolia yhteydenotossa uhrin suuntaan. Voimassa olevan uhridirektiivin 8 artiklan 2 kohdassa jäsenvaltiot on velvoitettu helpottamaan uhrin ohjaamista tukipalveluihin. Uhridirektiivin uudistamista koskevassa ehdotuksessa jäsenvaltioille on esitetty velvollisuutta varmistaa, että asiaankuuluvat yleiset tai erityistukipalvelut ottavat yhteyttä uhrin, jos muutosehdotuksen mukaisessa 22 artiklassa tarkoitettu henkilökohtainen arviointi osoittaa uhrin olevan tuen tarpeessa ja uhri antaa suostumuksensa tukipalvelujen yhteydenottoon tai jos uhri pyytää tukea.

2.2.2 Uudistettu ihmiskauppadirektiivi

Euroopan komissio teki 19.12.2022 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta tehdyn direktiivin 2011/36/EU muuttamisesta (COM(2022) 732 final). Ehdotetuilla muutoksilla pyritään vastaamaan ihmiskaupan vastaisen direktiivin hyväksymisen jälkeen syntyneisiin uusiin haasteisiin. Uudistettu ihmiskauppadirektiivi (EU) 2024/1712 annettiin 13.6.2024 ja se on saatettava kansallisesti voimaan viimeistään 15.7.2026.

Koska uudistettu ihmiskauppadirektiivi on jo hyväksytty, sen mukaiset velvoitteet on jo tiedossa ja niiden vaikutuksia uhrille tarjottavaan tukeen on mahdollista alustavasti arvioida. Yleisesti ottaen voidaan todeta, että uudistettu ihmiskauppadirektiivi luo jäsenvaltioille uusia ja entistä laajempia velvoitteita myös tukipalveluihin liittyen.

Uudistettu ihmiskauppadirektiivi sisältää merkittäviä muutoksia ihmiskaupan uhrien auttamista ja tukemista koskevaan 11 artiklaan.

Ehdotuksen aiheen kannalta olennaisin muutos koskee 11 artiklan 1 kohdan mukaista erikoistuneen tuen tarjoamisen vaatimusta. Kyseistä erikoistuneen tuen edellytystä ei sisälly voimassa olevaan ihmiskauppadirektiiviin. Tämän voidaan katsoa olevan yhdenmukainen myös edellä jaksossa 2.2.1 käsitellyn uhridirektiivin muutosehdotuksen 9 artiklan 3 kohdan b alakohdan kanssa, jossa erityistarpeisten uhrien tukipalveluita koskevaan kohtaan on lisätty myös ihmiskaupan uhrin.

Uudistetun ihmiskauppadirektiivin 11 artiklan 1 kohtaan on lisätty myös vaatimus erikoistuneesta avusta. Myös erikoistuneen avun kohdalla lähestymistavan tulee olla uhrikeskeistä ja sukupuoleen, vammaisuuteen ja lapsiin liittyvät näkökohdat huomioon ottavaa. Erikoistunut apu rajautuu tämän työryhmän toimeksiannon ulkopuolelle, joten sitä ei käsitellä enempää työryhmän ehdotuksessa.

Tuen tarjoamisen ajallisessa ulottuvuudessa ei ole tapahtunut muutoksia, vaan apua ja tukea tulee olla direktiivin mukaisten uhrien saatavilla ennen rikosoikeudenkäyntiä, sen aikana ja riittävän pitkään sen päättymisen jälkeen.

Toinen erityisen olennainen direktiiviin tehty muutos koskee 11 artiklan 4 kohtaa. Kohtaan on ensinnäkin lisätty edellytys siitä, että jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet luodakseen laeilla, asetuksilla tai hallinnollisilla määräyksillä yhden tai useamman mekanismin. Mekanismi tai mekanismit tulee täten uuden ihmiskauppadirektiivin mukaan luoda laeilla, asetuksilla tai hallinnollisilla määräyksillä. Voimassa olevassa ihmiskauppadirektiivissä ei tätä sääntelyä koskevaa veloitetta ole. Toinen merkittävä muutos koskee mekanismin tai mekanismien

tarkoitusta, johon on lisätty uhrien varhaisen tunnistamisen lisäksi myös uhrien varhainen tavoittaminen. Artiklassa kuvattujen ohjausjärjestelmien tehtäviin on kuuluttava ainakin uhrien tavoittamisen ja varhaisen tunnistamisen vähimmäis-tandardien vahvistaminen ja tällaista tavoittamista ja tunnistamista koskevien menettelyjen mukauttaminen eri hyväksikäytön muotoihin, joihin tätä direktiiviä sovelletaan. Ohjausjärjestelmiä koskee myös direktiivin johdanto-osan kohta 15, jonka mukaisesti ohjausjärjestelmässä olisi yksilöitävä muun muassa osallistuvat kansalaisjärjestöt sekä määriteltävä niiden vastualueet. Johdanto-osa ei velvoita jäsenvaltioita.³ Uhrien tukeminen tulee toteuttaa yhteistyössä alan tukijärjestöjen kanssa, mikä vastaa voimassa olevan ihmiskauppadirektiivin muotoilua.

11 artiklan 5 kohdan mukaan edellä 1 ja 2 kohdassa tarkoitettujen apu- ja tukitoimenpiteiden on perustuttava suostumukseen ja tietoon, ja siihen on kuuluttava ainakin uhrin toimeentulon takaava elintaso eli tarkoituksenmukainen ja turvallinen majoitus, muun muassa turvakodit tai muu asianmukainen väliaikainen majoitus, aineellinen apu, välttämätön sairaanhoito mukaan lukien psykologinen tuki, neuvonta ja tiedotus sekä tarvittaessa käänös- ja tulkkauspalvelut. Kohtaa on muutettu suhteessa voimassa olevaan muotoiluun vain vähäisissä määrin muuttamalla sanamuotoa avusta ja tuesta apu- ja tukitoimenpiteiksi sekä lisäämällä tarkoituksenmukaisen ja turvallisen majoituksen osalta esimerkeiksi turvakodit tai muu asianmukainen majoitus. Kohdassa ei ole tehty erottelua apu- ja tukitoimenpiteiden välillä.

11 artiklan kohdassa 5a on avattu 5 kohtaan liittyvien turvakotien ja muun asianmukaisen väliaikaisen majoituksen edellytyksiä. 11 artiklan 6 kohdassa on avattu, mitä 5 kohdan mukaisella tiedolla tarkoitetaan.

14 artikla koskee lapsiuhrien auttamista ja tukemista. Sen 1 kohtaan on lisätty maininta ohjelmista, joilla tuetaan ihmiskaupan lapsiuhrien siirtymistä emansipaatioon ja aikuisuuteen ihmiskaupan välttämiseksi uudelleen. Artiklan 2 kohtaan on lisätty, että jäsenvaltioiden on varmistettava, että holhoojan tai edustajan ja lapsiuhrien välisessä eturistiriitatilanteessa holhoojaa tai edustajaa vaihdetaan. 3 kohdassa on muutettu uhridirektiiviä koskeva viittaus neuvoston puitepäätyöstä 2001/220/YOS direktiiviin 2012/29/EU. Viittaus koskee voimassa olevan ihmiskauppadirektiivin tavoin uhridirektiivin 4 artiklaa, joka koskee oikeutta saada tietoja alkaen ensimmäisestä yhteydenotosta toimivaltaiseen viranomaiseen.

3 Oikeusministeriössä on työryhmän ehdotuksen kirjoittamishetkellä käynnissä Teho-hanke (NRM), jossa valmistellaan uhrien tunnistamisen edistämiseksi ja avun saannin turvaamiseksi kansallinen ihmiskaupan uhrien tunnistamis- ja ohjausmekanismi (NRM). Hankkeen toimikausi päättyy 30.3.2025. Hankkeessa tuotetaan käsikirja ihmiskaupan uhrien tunnistamisen ja palveluohjauksen parantamiseksi.

2.2.3 Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjumista koskeva direktiivi

Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjumista koskevan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2024/1385/EU), jäljempänä NKV-direktiivi, on annettu 14.5.2024. Sen mukaiset velvoitteet on saatettava kansallisesti voimaan 14.6.2027. Direktiivin tarkoituksena on luoda kattava kehys naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemiseksi ja torjumiseksi tehokkaasti kaikkialla unionissa. Tätä varten siinä vahvistetaan ja otetaan käyttöön toimenpiteitä myös uhrien tukemisen alalta.

NKV-direktiivin 17 artikla koskee henkilökohtaista arviointia uhrin tukitoimenpiteiden määrittämiseksi. Velvoite on osoitettu jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille. Henkilökohtainen arviointi on kuitenkin 16 artiklan kohtaan 6 tehdyn viittauksen nojalla tarvittaessa tehtävä yhteistyössä kussakin menettelyvaiheessa muiden asiaankuuluvien toimivaltaisten viranomaisten kanssa ja asiaankuuluvien tukipalvelujen kanssa. Näitä ovat muun muassa uhrien suojelukeskukset, erikoistuneet palvelut, sosiaalihuolto, terveydenhuollon ammattihenkilöt, turvakodit, erityistukipalvelut ja muut asiaankuuluvat sidosryhmät. Kyseinen kohta liittyy tukipalvelut henkilökohtaisen arvioinnin tekemiseen tukitarpeiden määrittämisessä, mutta ei kuitenkaan velvoita jäsenvaltioita toimimaan yhteistyössä tukipalvelujen kanssa.

Direktiivin 18 artikla koskee uhrin ohjaamista tukipalveluihin. Artiklan 1 kohdan mukaan, mikäli henkilökohtainen arviointi osoittaa uhrin tarvitsevan erityistä tukea tai uhri sitä pyytää, on tukipalveluiden otettava yhteistyössä toimivaltaisten viranomaisten kanssa yhteyttä uhreihin ja tarjottava tukea. 18 artiklan 1 kohta edellyttää täten tukipalveluilta aktiivista yhteydenottoa uhreihin ja tuen tarjoamista uhreille.

18 artiklan 2 kohdan mukaan toimivaltaisten viranomaisten on vastattava uhrin tekemään suojelu- ja tukipyyntöön ilman aiheetonta viivytystä ja koordinoitusti. 2 kohdassa ei sen sanamuodon mukaisesti aseteta velvoitetta tukipalveluille, vaan kohta velvoittaa 1 kohdasta poiketen ainoastaan jäsenvaltioita.

18 artiklan 5 kohdan mukaan tukipalvelujen on säilytettävä henkilötietoja niin kauan kuin on tarpeen tukipalvelujen tarjoamisen kannalta ja joka tapauksessa enintään viisi vuotta tukipalvelujen ja uhrin välisestä viimeisestä kontaktista. Mainittu kohta asettaa tukipalveluille veloitteen henkilötietojen säilyttämiseen.

NKV-direktiivin 25 artikla on työryhmän ehdotuksen kannalta erityisen keskeinen. Se koskee uhreille annettavaa erityistukea. 25 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden tulee varmistaa, että uhrien käytettävissä on voimassa olevan uhridirektiivin 8 artiklan 3 kohdassa ja 9 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuja erityistukipalveluja

riippumatta siitä, ovatko he tehneet virallisen rikosilmoituksen. Uhridirektiiviin tehdyt viittaukset koskevat erityisen tuen tarjoamisen järjestämistapaa sekä erityisen tuen sisältöä. Uhridirektiivin mukaisen erityisen tuen sisällön osalta tämä tarkoittaa sitä, että mikäli muut julkiset tai yksityiset tahot eivät niitä muuten tarjoa, erityistukipalvelujen on kehitettävä ja tarjottava vähintään suoja tai muu sopiva väliaikainen majoitus kohdan mukaisille uhreille sekä kohdennettu ja yhdenmukainen tuki uhreille, joilla on erityistarpeita, mukaan lukien psykologinen apu ja neuvonta. 25 artiklan 1 kohdan toinen alakohta mahdollistaa nimenomaisesti erityisen tuen tarjoamisen osana yleisiä uhrin tukipalveluja. Muotoilu vastaa myös uhridirektiivin 8 artiklan 3 kohtaa.

Artiklan mukaan erityistukipalvelujen on tarjottava seuraavat erityistuen muodot:

1. tietoa ja tukea kaikissa rikoksen seurauksena esiin tulevissa käytännön asioissa, mukaan lukien asunnon saanti, koulutus, päivähoito, valmennus, taloudellinen tuki ja apu työpaikan säilyttämiseksi tai löytämiseksi;
2. tietoa oikeudellisen neuvonnan saatavuudesta, mukaan lukien mahdollisuus oikeusapuun, jos sitä on saatavilla;
3. tietoa lääketieteellisiä ja oikeuslääketieteellisiä tutkimuksia tarjoavista palveluista, joihin voivat sisältyä kattavat terveydenhuoltopalvelut, ja tarvittaessa ohjaaminen näihin palveluihin sekä tietoa psykososiaalisesta neuvonnasta, mukaan lukien trauman hoito, ja tarvittaessa ohjaaminen siihen;
4. tukea 5–8 artiklassa tarkoitettujen kyberrikosten uhreille, myös siihen, miten dokumentoida kyberrikos, ja tietoa oikeussuojakeinoista ja muista keinoista rikokseen liittyvän verkkosisällön poistamiseksi;
5. tietoa naisten tukipalveluista, raiskauskriisikeskuksista, turvakodeista ja seksuaaliväkivallan uhrien tukikeskuksista ja tarvittaessa ohjaaminen näihin; ja
6. tietoa erityistukipalveluista uhreille, joilla on kohonnut väkivallan riski, ja tarvittaessa ohjaaminen näihin; näihin palveluihin voi kuulua seksuaalisen hyväksikäytön jälkeistä kuntoutusta ja sosioekonomista integroitumista koskevia palveluja.

25 artiklan 2 kohdan mukaan 1 kohdassa tarkoitetut erityistukipalvelut on tarjottava henkilökohtaisesti ja yksilöitävä uhrien tarpeisiin, ja niiden on oltava helposti käytettävissä ja saatavilla myös verkossa tai muilla asianmukaisilla tavoilla, kuten tieto- ja viestintätekniikan (TVT) avulla. Kohta asettaa erityistukipalveluita koskien kaksi velvoitetta: ne on tarjottava henkilökohtaisesti ja yksilöitävä uhrien tarpeisiin, ja niiden on myös oltava helposti käytettävissä ja saatavilla myös verkossa tai muilla asianmukaisilla tavoilla, kuten TVT:n avulla.

25 artiklan 3 kohdassa on ilmaistu, että jäsenvaltioiden on varmistettava riittävät henkilö- ja taloudelliset resurssit erityistukipalvelujen tarjoamiseksi. Kun erityistukipalveluja tarjoavat valtiosta riippumattomat järjestöt, jäsenvaltioiden on annettava niille asianmukainen rahoitus, ottaen huomioon viranomaisten jo tarjoamien erityistukipalvelujen osuus.

25 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on tarjottava ne erityistukipalvelut, jotka ovat tarpeen uhrien moninaisiin tarpeisiin vastaamiseksi kattavasti, tarjoamalla näitä palveluja, mukaan lukien valtiosta riippumattomien järjestöjen tarjoamat palvelut, samoissa tiloissa, koordinoimalla näitä palveluja yhteyspisteen kautta tai helpottamalla näiden palvelujen saatavuutta keskitetyn verkossa toimivan yhteyspisteen kautta. Ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettuihin palveluihin on kuuluttava ainakin ensivaiheen lääketieteellinen hoito ja ohjaaminen kansallisen terveydenhuoltojärjestelmän mukaiseen lääketieteelliseen jatkohoitoon sekä sosiaalihuolto, psykososiaalinen tuki ja oikeudelliset ja poliisipalvelut tai tietojen antaminen tällaisista palveluista ja niihin ohjaaminen.

25 artiklan 5 kohta velvoittaa jäsenvaltiot laatimaan terveydenhuollon ja sosiaalipalvelujen ammattihenkilöille ohjeet ja toimintakäytänteet, jotka tulee laatia sukupuoli- ja sensitiivisellä tavalla sekä lapset huomioon ottaen ja yhteistyössä erityistukipalvelujen kanssa. Niitä tulee tarkastella uudelleen ja tarvittaessa päivitettävä. Artiklan kohta siten velvoittaa jäsenvaltiot toimimaan yhteistyössä erityistukipalveluiden kanssa ohjeiden ja toimintakäytänteiden laatimisessa, uudelleentarkastelussa ja päivittämisessä.

25 artiklan 7 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on pyrittävä varmistamaan, että erityistukipalvelut pysyvät täysin toiminnassa uhreja varten myös kriisiaikoina, kuten terveyskriiseissä tai muissa hätätilanteissa. Velvoite on muotoiltu siten, että jäsenvaltioiden tulee ainoastaan pyrkiä erityistukipalveluiden toiminnassa pysymiseen kriisiaikoina, eli kohta ei sisällä suoranaista velvoitetta.

25 artiklan 8 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että uhrien käytettävissä on erityistukipalveluja ennen rikosoikeudellista menettelyä, sen kuluessa ja tarvittavan ajan sen jälkeen. Kohdan sanamuoto on jäsenvaltioita velvoittava, mutta se jättää jonkin verran harkinnanvaraa erityistukipalveluiden järjestämiseksi ennen rikosoikeudellista menettelyä ja sen jälkeen.

28 artikla koskee erityistukea työssä tapahtuvan seksuaalisen häirinnän uhreille ja se velvoittaa jäsenvaltioita varmistamaan, että sellaisen työssä tapahtuvan seksuaalisen häirinnän tapauksissa, joka on säädetty kansallisessa lainsäädännössä rikokseksi, uhrien ja työnantajien käytettävissä on neuvontapalveluja. Niihin on sisällyttävä tietojen antaminen tällaisten tapausten asianmukaisista käsittelytavoista, myös käytettävissä olevista keinoista rikoksentekijän poistamiseksi työpaikalta.

29 artikla koskee uhreille tarkoitettuja auttavia puhelimia. Artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että saatavilla on ympärivuorokautisesti ja viikon jokaisena päivänä käytettävissä olevia, valtakunnallisia ja maksuttomia auttavia puhelimia, jotka tarjoavat uhreille tietoa ja neuvontaa. Niitä voivat ylläpitää erityistukipalvelut kansallisen käytännön mukaisesti. Tiedon ja neuvonnan antamisen tulee tapahtua luottamuksellisesti tai sallien uhrien esiintyä nimettömänä. Eri-tyisen olennaista 29 artiklan osalta on arvioida sitä, minkä käyttöasteen katsotaan toteuttavan artiklan tukipuhelinten saatavuutta koskevan vaatimuksen.

NKV-direktiivin 29 artiklan 2 kohta asettaa velvoitteen, jonka mukaan palvelujen on oltava esteettömiä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2019/882 liitteessä I vahvistettujen sähköisten viestintäpalvelujen esteettömyysvaatimusten mukaisesti. Edellä mainittu esteettömyysdirektiiviin tehty viittaus tulisi alustavan arvion mukaan tarkoittamaan tukipalveluihin kohdistuvaa velvoitetta tarjota puheviestinnän lisäksi reaaliaikaista tekstitystä (RTT). Velvoitteen tarkempi sisältö tarkentunee esteettömyysdirektiivin tultua sovellettavaksi kesällä 2025.

Artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden tulee pyrkiä tarjoamaan 1 kohdassa mainitut palvelut kielellä, jota uhrin voivat ymmärtää, myös puhelintulkkauksen kautta. Kohta ei aseta jäsenvaltioille velvoitetta.

Artiklan 4 kohdan mukaan tämän artiklan mukaiseen auttavien puhelinten tarjoamisen ja TVT:n avulla annettavan tuen yhteydessä on varmistettava riittävät henkilö- ja taloudelliset resurssit. Edellä mainittu velvoittaa jäsenvaltioita. Jäsenvaltioiden on lisäksi pyrittävä varmistamaan erityistukipalveluiden toiminta myös kriisiaikoina. Tältä osin artiklan kohta ei velvoita jäsenvaltioita.

Artiklan 5 kohdan mukaan tulee varmistaa, että 1 kohdassa tarkoitetut palvelut ovat uhrien tavoitettavissa unionin tasolla yhdenmukaistetusta numerosta eli numerosta 116 016 mahdollisen yhden tai useamman jo olemassa olevan kansallisen numeron lisäksi. Artiklan 6 kohdan mukaan tulee myös varmistaa, että loppukäyttäjät saavat riittävästi tietoa tällaisten auttavien puhelinten olemassaolosta ja niiden numeroista, myös säännöllisten valistuskampanjoiden avulla.

NKV-direktiivin 31 artikla koskee tukea lapsiuhreille. Artiklan 1 kohdan mukaan tulee varmistaa, että lapselle annetaan asianmukaista erityistukea niin pian kuin toimivaltaisilla viranomaisilla on perusteltua syytä epäillä, että kyseiseen lapseen on saatettu kohdistaa tai hän on saattanut joutua todistamaan naisiin kohdistuvaa väkivaltaa tai perheväkivaltaa. Lapsille annettavan tuen on oltava erikoistunutta sekä lapsen ikätason, kehitykseen liittyvät tarpeet ja yksilöllisen tilanteen huomioivaa, ja siinä on otettava huomioon lapsen etu. Edellä mainittu kohta asettaa jäsenvaltioille velvoitteen tarjota naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjumista koskevan direktiivin mukaisille lapsiuhreille erikoistunutta tukea. Artiklan 2 kohdan mukaan lapsiuhreille on annettava ikäsoa vastaavaa ja lapsen kehitykseen liittyvien tarpeiden ja yksilöllisen tilanteen mukaan yksilöityä lääketieteellistä hoitoa, emotionaalista, psykososiaalista, psykologista ja kasvatuksellista tukea sekä muuta asianmukaista tukea, joka on yksilöity erityisesti perheväkivaltatilanteisiin. Artiklan 3 kohdan mukaan, mikäli on tarpeen järjestää väliaikainen majoitus, lasten mielipide on ensin kuultava heidän ikänsä ja kehitystasonsa huomioon ottaen, minkä jälkeen lapset on majoitettava pysyvään tai väliaikaiseen asuntoon, jossa tarjotaan tukipalveluja, ensisijaisesti yhdessä muiden perheenjäsenten kanssa, erityisesti väkivallattoman vanhemman tai vanhempainvastuunkantajan kanssa. Väliaikaiseen majoitukseen liittyvien seikkojen arvioinnissa ratkaiseva tekijä on lapsen edun periaate.

Direktiivin 33 artiklassa säädetään kohdennetusta tuesta riskiryhmille ja uhreille, joilla on moniperusteisia tarpeita. Sen 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden tulee varmistaa erityisen tuen tarjoaminen uhreille, jotka kokevat moniperusteista syrjintää ja joilla on kohonnut naisiin kohdistuvan väkivallan tai perheväkivallan riski. Artiklan 2 kohdan mukaan edellä 25–30 artiklassa tarkoitetuilla tukipalveluilla on oltava riittävä kapasiteetti vammaisten uhrien majoittamiseen ottaen huomioon heidän erityistarpeensa, henkilökohtainen apu mukaan luettuna. Artiklan 3 kohdan mukaan tukipalvelujen on oltava kolmansien maiden kansalaisia olevien uhrien käytettävissä direktiivin 2012/29/EU 1 artiklassa tarkoitetun syrjimättömyysperiaatteen mukaisesti. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että uhrin, jotka sitä pyytävät, voidaan majoittaa erillään toista sukupuolta olevista henkilöistä palauttamismenettelyjen kohteena olevien kolmansien maiden kansalaisten säilöönottolaitoksissa tai majoittaa erillään kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden

vastaanottokeskuksissa. Artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että henkilöt voivat ilmoittaa laitoksissa sekä vastaanotto- ja säilöönotto-keskuksissa tapahtuneesta naisiin kohdistuvasta väkivallasta tai perheväkivallasta asiaankuuluvalla henkilöstölle ja että käytössä on menettelyjä sen varmistamiseksi, että kyseinen henkilöstö tai toimivaltaiset viranomaiset käsittelevät tällaiset ilmoitukset asianmukaisesti ja nopeasti 16, 17 ja 18 artiklassa säädettyjen vaatimusten mukaisesti.

40 artikla koskee toimijoiden välistä koordinointia ja yhteistyötä ja se velvoittaa jäsenvaltioita ottamaan käyttöön asianmukaisia mekanismeja joilla mm. varmistetaan tehokas koordinointi ja yhteistyö tukipalvelujen kanssa. 41 artiklassa veloitetaan valtio tekemään yhteistyötä kansalaisyhteiskunnan järjestöjen kanssa ja kuulemaan niitä säännöllisesti, mukaan lukien uhrien parissa työskentelevät valtiosta riippumattomat järjestöt.

Huomionarvoista on, että NKV-direktiivin erityistukipalveluita koskevat artiklat koskevat pääsääntöisesti kaikkia direktiivin mukaisia uhreja. Direktiivin tulkinnassa voidaan kuitenkin huomioida sen johdanto-osan kohta 10, jonka mukaan naisiin kohdistuva väkivalta ilmentää naisiin kohdistuvaa sitkeää rakenteellista syrjintää, joka johtuu historiallisesta naisten ja miesten välisestä valtasuhteiden epäyhdentaisuudesta. Kyseessä on sukupuolistuneen väkivallan muoto, jota pääasiassa miehet kohdistavat naisiin ja tyttöihin. Sen taustalla on yhteiskunnallisesti rakentuneita rooleja, käyttäytymismuotoja, toimintoja ja ominaisuuksia, joita tietty yhteiskunta pitää sopivina naisille ja vastaavasti miehille.

3 Rikoksen uhrien palvelut ja tuki

Rikoksen uhrin voivat saada tukea, neuvontaa ja apua monilta eri tahoilta. Hyvinvointialueet vastaavat julkisten sosiaali- ja terveystalveluiden järjestämisestä rikosten uhreille. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos (THL) vastaa turvakotitalvelujen järjestämisestä, talveluverkoston koordinoinnista ja kehittämisestä. Seri-tuki-keskukset tarjoavat oikeuslääketieteellistä tutkimusta, traumatukea, psykologista neuvontaa ja terapiaa. Uhrin kannalta keskeiset oikeudelliset viranomaiset ovat poliisi, syyttäjä, tuomioistuimet ja oikeusapu. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä auttaa ihmiskaupan uhreja. Lisäksi yksityiset yritykset, kuten laki-toimistot ja yksityiset sosiaali- ja terveystalvelujen tuottajat tarjoavat talveluita rikoksen uhreille. Käytännössä kuitenkin järjestöt tuottavat suuren osan varsinaisista rikoksen uhrien tukitalveluista.

Työryhmän tehtävänä oli laatia ehdotus rikoksen uhrien yleisten ja erityisten tukitalvelujen rahoituksen turvaamiseksi sekä rahoitusvastuiden edelleen selkeyttämiseksi. Yleisillä uhrien tukitalveluilla tarkoitetaan kaikille rikoksen uhreille kohdennettuja tukitalveluita. Erityistukitalvelut kohdentuvat ja vastaavat erityisen haavoittuvassa asemassa olevien uhrien erityistarpeisiin. Työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti kiinnittänyt työssään erityistä huomiota EU:n ja kansainvälisen sääntelyn edellyttämien tukitalveluiden toteuttamiseen järjestöjen toiminnassa. Työryhmän tehtävien kannalta keskeisiä järjestöjen tuottamia talveluita ovat nykyisin Rikosuhripäivystys ja Nollalinja.

EU- ja kansainvälisen sääntelyn toteuttamista edistäviä järjestölähtöisiä talveluita tuottavat lisäksi esimerkiksi seuraavat toimijat: Naisten linja Suomessa ry, Tuki-nainen ry, Ensi- ja turvakotien liitto ry, Loisto settlementti ry, Monika-Naiset liitto ry, Pakolaisneuvonta ry ja Pro-tukipiste ry. Työryhmä kuuli edellä mainittuja järjestöjä suullisesti ja kirjallisesti.

3.1 Rikosuhripäivystys (RIKU)

Oikeusministeriö on 21.12.2017 antanut julkisen palveluvelvoitteen MIELI Suomen Mielenterveys ry:lle uhridirektiivin mukaisten rikoksen uhrien yleisten tukipalveluiden tuottamisesta Rikosuhripäivystyksen (RIKU) toiminnassa vuosina 2018–2027. Julkisen palveluvelvoitteen keskeinen sisältö on uhridirektiivin 8 artiklan 1 kohdan ja 9 artiklan 1 kohdan mukaisten tukipalveluiden toteuttaminen. Palveluvelvoite ei kata uhridirektiivin mukaisiin uhrien yleisiin tukipalveluihin kuulumattomia tukimuotoja, kuten todistajiin ja erityisryhmiin kohdennettavaa tukea.

Uhridirektiivi määrittelee kaikkien rikoksen uhrien oikeudet, tuen ja suojelun vähimmäisvaatimukset EU:ssa. Uhridirektiivi saatettiin osaksi kansallista lainsäädäntöä Suomessa vuonna 2016. Uhridirektiivin sisällöstä kerrotaan tarkemmin edellä luvussa 2.

Rikosuhripäivystystä toteuttavat MIELI ry:n koordinoimana Ensi- ja turvakotien liitto, Kirkkohallitus, Mannerheimin Lastensuojeluliitto, Suomen Punainen Risti ja Suomen Setlementtiliitto. Palvelut ovat valtakunnallisia. Toimintaa toteutetaan RIKUn seitsemän aluetoimiston koordinoimissa 31 palvelupisteessä ja koordinoidaan Helsingissä sijaitsevasta keskustoimistosta. Vuonna 2025 aluetoimistojen määrä supistuu kuuteen ja palvelupisteiden määrä 24:ään.

RIKU tarjoaa palveluvelvoitteen mukaisia maksuttomia tuki- ja neuvontapalveluita kaikille rikoksen uhreille ja vastaa yleiseurooppalaisesta rikoksen uhreille suunnatusta 116 006 -puhelinpalvelusta. Palvelua tarjotaan myös chatissa ja kasvokkain. Palveluita saa molemmilla virallisilla kielillä. Tulkkauspalveluita käytetään tarvittaessa. Palvelut ovat ammatillisesti ohjattujen vapaaehtoisten sekä ammattityöntekijöiden toteuttamia. RIKUssa työskentelee noin 80 ammattilaista koko- tai osapäivätoimisesti. Vapaaehtoisia on noin 560 henkilöä. RIKUn palvelupisteestä voi pyytää tukihenkilön mukaan oikeudenkäyntiin, poliisikuulusteluun tai esimerkiksi asianajajan tapaamiseen.

RIKU auttaa myös äkillisissä laajoissa kriiseissä, joihin liittyy rikos. Vastaamo-tietomurron myötä RIKUssa on vuodesta 2021 lähtien kehitetty valmiusjärjestelmä, jonka avulla laajoissa rikostilanteissa voidaan käynnistää tukipalvelut myös normaaliin palveluaikojen ulkopuolella tai lisätä resursseja puhelin- ja chat-palveluihin. Laajat rikostapahtumat voivat olla myös väkivaltaisia iskuja, kuten terrori-isku tai kouluhyökkäys. RIKUn valmiustoiminnalla vastataan osaltaan myös terrorismin torjumisesta annetun direktiivin (EU) 2017/541 24 artiklan 2 ja 3 kohtien velvoitteisiin varmistamalla, että uhreille tarjotaan heidän erityistarpeitaan vastaavia tukipalveluja välittömästi terrori-iskun jälkeen ja niin kauan kuin se on tarpeen.

Oikeusministeriö maksaa palveluvelvoitteen toteuttamisesta MIELI ry:lle valtion-avustuksena vuosittain korvauksen, joka myönnetään oikeusministeriön valtion-avustusmomentin 25.01.50 (Avustukset) rajoissa. Vuonna 2023 korvauksen suuruus oli 4 675 000 euroa. Tasokorotus (500 000 euroa) toteutettiin vuodesta 2021 Vastaamo-tietomurrosta aiheutuneen palveluntarpeen kasvun vuoksi sekä Rikos-uhripäivystyksen palvelurakenteen kehittämiseksi ja valmiuden vahvistamiseksi kriisitilanteissa.

RIKU toteuttaa palveluitaan muillakin tavoin, kuten viemällä niitä sovittuna aikana asiakkaiden luo poliisiasemille, turvakoteihin, tuomioistuimiin, kriisikeskuksiin tai muiden järjestöjen luokse (ns. Visitor-toiminta). RIKU tukee myös rikosasian todistajia (ns. todistajan tuki -palvelu). Todistajalle kohdennettua tukea ja Visitor-toimintaa tuomioistuimissa ei korvata julkisen palveluvelvoitteen puitteissa. Rahoitusta RIKUn muuhun toimintaan ovat myöntäneet esimerkiksi hyvinvointialueet, kunnat, Sosi-aali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus STEA ja oikeusministeriö.

Rikosuhripäivystyksen asiakasmäärä

RIKUn asiakasmäärät ovat kasvaneet vuosien 2019–2023 aikana. Vuonna 2023 RIKUn palveluissa oli 31 500 asiakasta, mikä on 11 prosenttia enemmän kuin vuonna 2022. Vuodesta 2021 vuoteen 2023 asiakasmäärä on kasvanut 18 prosenttia. Eniten asiakkaita on ollut tukihenkilötoiminnassa, palvelupisteillä, puhelinpalvelussa ja RIKUchat-palvelussa. Asiakasmäärät ovat kasvaneet näissä palveluissa huomattavasti vuosien 2019–2023 aikana. RIKUn palveluita käytettiin 70 300 kertaa vuonna 2023.

Alla olevassa taulukossa on kuvattu RIKUn asiakasmäärän kehitys ja asiakkaat eri palvelumuodoissa vuosina 2019–2023. Tilastot perustuvat yksittäisiin asiakkaisiin eri palvelumuodoissa. Asiakkaiden kokonaisluku on alla olevassa taulukossa esitetty pyöristettyinä.

Taulukko 1. Rikosuhripäivystyksen asiakasmäärät 2019–2023

	2019	2020	2021	2022	2023
asiakkaat yhteensä	18 100	22 600	26 700	28 300	31 500
tukihenkilö palvelupisteestä	7 100	7 100	8 100	9 400	10 100
palvelupisteiden yksittäiset yhteydenotot	3 900	5 000	6 700	6 700	6 900
116 006 -puhelinpalvelu	2 100	5 500	6 700	6 700	8 300
RIKUchat	3 500	3 700	4 000	4 100	4 900
juristin puhelinneuvonta	400	640	900	850	860
Visitor-toiminta (muu kuin tuomioistuimissa toteutettu)	1 030	460	390	490	460
muu (mm. verkon keskustelupalstat)	40	50	30	200	50

RIKUn tukihenkilöä käytti vuonna 2019 yhteensä 7 100 asiakasta ja vuonna 2023 jo 10 100 asiakasta. Tukihenkilötoiminnan asiakasmäärä kasvoi vuodesta 2019 vuoteen 2023 yhteensä 42 %. RIKUn palvelupisteisiin tuli vuonna 2019 yhteensä 3 900 yksittäistä yhteydenottoa, ja vuonna 2023 yhteydenottoja oli 6 900. Palvelupisteiden yhteydenottojen määrä on noussut vuodesta 2019 vuoteen 2023 yhteensä 77 %. Yhteydenottoja 116 006 -puhelinpalveluun oli 2100 vuonna 2019 ja vuonna 2023 yhteydenottojen määrä oli 8 300. Puhelinpalvelun yhteydenottojen määrä on noussut vuodesta 2019 vuoteen 2023 yhteensä 295 %.

RIKUchat-palvelun asiakasmäärä oli 3 500 vuonna 2019 ja vuonna 2023 asiakasmäärä oli 4 900. RIKUchat-palvelun asiakasmäärä on noussut vuodesta 2019 vuoteen 2023 yhteensä 40 %. Lisäksi asiakasmäärä juristin puhelinneuvonnassa on kasvanut vuodesta 2019 vuoteen 2023 yhteensä 115 %. Visitor-toiminnan osalta asiakasmäärä on pysynyt melko samana vuodesta 2020 lähtien. RIKUlla oli vuonna 2021 erikseen kirjattuja Vastaamo-asiakkaita yhteensä 280, vuonna 2022 yhteensä 490 ja vuonna 2023 yhteensä 900.

3.2 Nollalinja

Nollalinjan auttava puhelin vastaa Istanbulin sopimuksen velvoitteeseen ylläpitää ympärivuorokautista maksutonta auttavaa puhelinta naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja lähisuhdeväkivaltaa kokeneille.

Nollalinjalla autetaan 24/7 suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi ja puhelintulkkausten avulla yhdeksällä kielellä (arabia, dari, espanja, farsi, somali, sorani, thai, venäjä ja ukraina). Kriisipäivystäjät ovat sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisia. Auttavan puhelimen rinnalla on toiminut Nollalinja-chat vuodesta 2021 alkaen. Chat on avoinna ma-ke klo 9–15 ja to-pe klo 14–20 ja palvelee suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos vastaa Nollalinjan toiminnan järjestämisestä ja valtionavustuksen jakamisesta palveluntuottajalle. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos valitsee Nollalinjan palveluntuottajan viideksi vuodeksi kerrallaan. Vuosina 2024–2028 palvelun tuottaa kansalaisjärjestö Setlementti Tampere ry. Nollalinjan toiminnan rahoittaa oikeusministeriö momentilta 25.01.50. Toimintaa rahoitetaan osittain valtiolle kerättävästä rikosuhrimaksusta. Nollalinja-chat palvelua on rahoitettu erilaisilla lisä- ja hankerahoituksilla. Setlementti Tampere ry tarjoaa myös muuta tukea väkivallan uhreille ja tuottaa Rikosuhripäivystyksen Sisä-Suomen aluetoimiston toiminnan. Istanbulin sopimuksen asettamat reunaehdot naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan uhrien tukipuhelimesta täyttyvät, kun yksi Nollalinjan puhelininlinja on auki ympärivuorokautisesti.

Nollalinjan asiakasmäärä

Nollalinjalle soitettujen puhelujen määrässä on ollut jonkin verran vaihtelua vuosien 2019–2023 aikana. Vuodesta 2022 Nollalinjaan saapuneiden puheluiden määrä on pysynyt melko samana. Vuonna 2023 Nollalinjaan saapui 15 439 puhelua ja vuotta aiemmin saapuneita puheluita oli 15 368. Vastattujen puhelujen määrä on laskenut vuodesta 2020 lähtien.

Alla olevassa kaaviossa on kuvattu Nollalinjan soitetut ja vastatut puhelut sekä chat-keskustelut vuosina 2019–2023. Tilastot pohjautuvat palvelujen käyttökertoihin. Chat-palvelu oli avoinna vuosina 2021 ja 2023 yhdeksän kuukautta.

Taulukko 2. Nollalinjan soitetut ja vastatut puhelut sekä chat-keskustelut 2019–2023

	2019	2020	2021	2022	2023
asiakkaat yhteensä	10 801	13 000	12 498	11 548	10 450
saapuneet puhelut	14 753	19 349	17 427	15 368	15 439
vastatut puhelut	10 801	13 000	11 803	10 420	9 747
Nollalinja chatissä käydyt keskustelut			695	1 128	703

Nollalinjalla vastattiin vuonna 2023 yhteensä 9747 puheluun vastausprosentin ollessa 63 %. Vuonna 2022 vastattuja puheluita oli 10420 vastausprosentin ollessa 68 %. Setlementti Tampereen ja Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen mukaan Nollalinjan vastausprosentti laski vuonna 2023 avustustason laskun seurauksena; Nollalinjan toisen puhelulinjan aukioloaikoja supistettiin ja Nollalinja-chat suljettiin kolmeksi kuukaudeksi. Chat-palvelun kiinni olosta johtuen kaikki yhteydenotot tulivat Nollalinjaan puhelinpalvelun kautta. Tilanteen parantamiseksi Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunta (NAPE) myönsi Nollalinjan chatin toimintaan 50 000 euron lisärahoituksen loppuvuodeksi 2023.

Nollalinja chat oli vuosina 2021 ja 2023 auki yhdeksän kuukautta. Molempina vuosina käytiin noin 700 chat-keskustelua. Vuonna 2022 Nollalinja chat oli auki koko vuoden, jolloin keskusteluita käytiin noin 1 200. Vuonna 2023 käydyt 705 chat-keskustelua sisälsivät yhteensä 16 722 yksittäistä viestiä työntekijöiden ja asiakkaiden välillä.

3.3 Tukipalvelujen rahoittaminen

Työryhmän tarkastelemia EU:n ja kansainvälisen sääntelyn edellyttämiä järjestöjen toiminnassa toteutettavia tukipalveluita rahoitetaan oikeusministeriön valtionavustuksin. Tukipalveluiden valtionrahoitusta vahvistaa rikosentekijöiltä perittävä rikosuhrimaksu.

Muita järjestöjen tuottamia palveluita rikoksen uhreille rahoitetaan pääasiassa valtion talousarvion puitteissa vuodeksi kerrallaan myönnettävin harkinnanvaraisin Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskukseen (STEA) valtionavustuksin. Lisäksi järjestöjen toimintaa rahoitetaan EU-hankerahoituksella, hyvinvointialueiden ja kuntien rahoituksella sekä rahankeräyksillä ja varainhankinnalla.

3.3.1 Oikeusministeriön valtionavustus

Valtionavustus on julkista rahoitusta, joka myönnetään valtion budjetista. Valtionavustuksista säädetään valtionavustuslaissa (688/2001), jossa säädetään valtionavustuksen myöntämisen ja maksamisen perusteet ja yleiset edellytykset sekä valtionavustuksen käyttöön, käytön valvontaan ja takaisinperintään liittyvät menettelyt.

Oikeusministeriön avustusrahat ovat budjetoitu momentille 25.01.50 (Avustukset). Oikeusministeriö myöntää pysyväisluonteista valtionavustusta rikoksen uhrien tukipalveluista RIKUn ja Nollalinjan toimintaan. Lisäksi oikeusministeriö on myöntänyt valtionavustusta Naisten Linjalle vuodesta 2023 lähtien.

Oikeusministeriö on myöntänyt RIKUlle avustusta oikeusministeriön avustusmomentilta vuodesta 2001. Myönnetyn valtionavustuksen määrä asettui 2010-luvun loppupuolella noin 4,1 miljoonaan euroon. Avustustason vakiintumiseen on vaikuttanut RIKUn toimintaan kohdennettu julkinen palveluvelvoite uhridirektiivin mukaisten yleisten tukipalveluiden turvaamiseksi vuosille 2018–2027. RIKUn todistajantukitoiminta ei kuulu julkisen palveluvelvoitteen piiriin. Vuodesta 2018 lähtien todistajantukea koskevat valtionavustuspäätökset on tehty erikseen, ja avustuksen määrä on vakiintunut 25 000 euroon.⁴

Vastaamo-tietomurron aiheuttaman palvelutarpeen kasvun vuoksi RIKUn toiminnan turvaamiseksi valtionavustusta korotettiin 570 000 eurolla vuodesta 2021 alkaen. Tämä tasokorotus on vahvistanut ja ylläpitänyt RIKUn valmiutta tarjota kriisitilanteissa tukea nopeasti suurelle määrälle apua tarvitsevia.⁵ Vuonna 2019 RIKUlle myönnettiin avustusta henkirikoksen uhrien omaisten tuen kehittämiseen ja vuonna 2021 ihmiskaupan uhrien auttamistyön vahvistamiseen.

Alla olevassa taulukossa on esitetty oikeusministeriön avustusmomentilta RIKUlle myönnetty avustus vuosina 2019–2024. Vuonna 2024 perustoiminnan avustukseen sisältyi eduskunnan RIKUlle kohdentama ns. joululahjarahaha, jonka suuruus oli 200 000 euroa. Vuosina 2023 ja 2024 ihmiskaupan uhrien auttamiseen kohdennettiin 300 000 euroa molempina vuosina. Ihmiskaupan uhrien auttamiseen kohdennettu avustus vuodelle 2023 oli eduskunnan antamaa joululahjarahaa. Vuonna 2023

4 Sarimo, M., Sahinoja, S., Karvonen, A., & Sillfors, P. (2024). *Rikosuhrimaksujen korotusmahdollisuudet: Arviomuistio* (Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2024:17). Oikeusministeriö. Saatavilla osoitteessa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-967-6>

5 Sarimo, M., Sahinoja, S., Karvonen, A., & Sillfors, P. (2024).

avustus myönnettiin kokonaisuudessaan RIKUn ihmiskaupan uhrien erityistukipalveluun. Vuonna 2024 RIKUn ihmiskaupan uhrien erityistukipalveluun myönnettiin 224 120 euroa ja 75 880 euroa myönnettiin Monika-Naiset liitolle.

Taulukko 3. Rikosuhripäivystyksen rahoitus oikeusministeriön avustusmomentilta 25.01.50 (Avustukset) vuosina 2019–2024

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
julkinen palveluvelvoite	4 072 000€	4 105 000€	4 605 000€	4 675 000€	4 675 000€	4 975 000€
todistajantuki	28 000€	25 000€	25 000€	25 000€	25 000€	25 000€
ihmiskaupan uhrien erityistukipalvelu	-	-	40 000€	-	300 000€	224 120€
henkirikoksen uhrien omaisten tuki	45 000€	-	-	-	-	-
yhteensä	4 145 000€	4 130 000€	4 670 000€	4 700 000€	5 000 000€	5 224 120€

Lisäksi pysyväluontoisesti oikeusministeriön avustusmomentilta rahoitetaan Nollalinjan toimintaa. Rahoitusta myönnetään Istanbulin sopimuksen mukaisen lähisuhdeväkivallan ja naisiin kohdistuvan väkivallan uhreille tarkoitetun 24/7 tukipuhelimen tuottamiseen. Setlementti Tampere ry toimii Nollalinjan palvelun tuottajana. Rahoituksen myöntävänä valtionapuviranomaisena toimii Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos. Vuosien 2019–2024 aikana Nollalinjan toimintaan on oikeusministeriön momentilta vuosittain myönnetty 694 000–830 000 euroa. Vuonna 2021 avattu Nollalinjan chat-palvelu ei kuulu pysyväluontoisen rahoituksen piiriin ja chat-palvelu on ollut ajoittain suljettuna.

Alla olevassa taulukossa on esitetty oikeusministeriön avustusmomentilta Nollalinjalle myönnetty avustus vuosina 2019–2024.

Taulukko 4. Nollalinjan rahoitus oikeusministeriön avustusmomentilta 25.01.50
(Avustukset) vuosina 2019–2024

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
auttava puhelin	710 000€	725 000€	755 000€	725 000€	725 000€	725 000€
chat-palvelu	-	26 000€	75 000€	70 000€	-	-
yhteensä	710 000€	751 000€	830 000€	795 000€	725 000€	725 000€

Oikeusministeriö on lisäksi myöntänyt hankeavustuksia naisiin kohdistuvan väkivallan torjuntaan vuosina 2020–2023. Nollalinjan chat-palvelun kehittämiseen myönnettiin 100 000 euron erillisrahoitus naisiin kohdistuvan väkivallan torjunta-ohjelmasta vuodelle 2024. Eduskunnan talousarvioon lisäämä kertaluonteinen määräraha RIKUlle ja muille rikosten uhrien tukipalveluja tuottaville järjestöille naisiin kohdistuvan väkivallan torjuntaan vuonna 2021 maksettiin myös oikeusministeriön avustusmomentilta. Oikeusministeriön avustusmomentilta on myönnetty rahoitusta myös Naisten Linjan toimintaan 100 000 euroa vuosina 2023 ja 2024.

3.3.2 Rikosuhrimaksut

Uhripoliittiseen toimenpideohjelmaan tulee sisällyttää esitys mahdollisesti korotettujen rikosuhrimaksujen käytöstä ja kohdentamisesta uhrien tukipalveluihin. Osana rahoituksen tarkastelua työryhmän tulee ottaa huomioon oikeusministeriössä laadittava selvitys rikosuhrimaksujen korotusmahdollisuuksista. Taustalla on pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmakirjaus, jonka mukaisesti selvitetään mahdollisuudet korottaa rikosuhrimaksuja. Rikosuhrimaksujen tuotot ovat keskeisessä asemassa rikosten uhrien tukipalveluiden rahoittamisessa.

Oikeusministeriö on julkaissut 18.6.2024 arviomuiston⁶ mahdollisuuksista korottaa rikosuhrimaksuja. Rikosuhrimaksujen korotusmahdollisuuksia ei ole tätä aiemmin selvitetty, eikä rikosuhrimaksuja korotettu. Arviomuiston mukaan rikosuhrimaksun korottamiselle on painava yhteiskunnallinen tarve ja hyväksyttävä peruste.

6 Sarimo, M., Sahinoja, S., Karvonen, A., & Sillfors, P. (2024).

Rikosuhrimaksusta annetun lain (669/2015) mukaan rikosuhrimaksun on velvollinen suorittamaan henkilö, joka on rikoksentekohetkellä täyttänyt 18 vuotta ja joka tuomitaan rangaistukseen rikoksesta, josta voi saada vankeusrangaistuksen. Jos teosta säädetty ankarin rangaistus on enintään kuusi kuukautta vankeutta, rikosuhrimaksun suuruus on 40 euroa. Jos ankarin rangaistus on yli kuusi kuukautta vankeutta, maksun suuruus on 80 euroa. Rikosuhrimaksun tulee suorittaa myös oikeushenkilö, joka tuomitaan yhteisösakkoon. Oikeushenkilölle määrättävän rikosuhrimaksun suuruus on 800 euroa.

Tuomioistuimien määrää rikosuhrimaksun rangaistuksen tuomitessaan. Sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain (754/2010) mukaisesti syyttäjä määrää rikosuhrimaksun rangaistusmääräyksen yhteydessä, ja poliisi, tullimies, rajavartija sekä erätarkastaja sakkomääräyksen yhteydessä. Rikosuhrimaksua ei kuitenkaan saa määrätä, jos sen suuruus ylittää rikoksentekijälle tuomittavan tai määrättävän sakon rahamäärän. Rikosuhrimaksun perii Oikeusrekisterikeskus. Rikosuhrimaksusta säädetyn lain tarkoituksena on vahvistaa rikoksen uhrien tukipalveluihin kohdennettavaa valtionrahoitusta rikosuhrimaksujen tuottoa vastaavalla määrällä.

Arviomuistiossa todetaan, että maksujen korottamista tukevat sekä yleisen hintatason nousu että kriminaalipoliittiset syyt. Rikosuhrimaksujen tuotoilla ja valtionavustuksilla rahoitettavista uhrien tukipalveluista etenkin RIKUn asiakasmäärä on kasvanut merkittävästi. Jotta tukipalveluiden saatavuus voidaan varmistaa jatkossakin, on perusteltua lisätä rikoksentekijöiden vastuuta tukipalveluiden kustannuksista. On oikeudenmukaista, että vankeusuhkaiseen tekoon syyllistyneet eli vakavampia rikollisuuden muotoja aiheuttavat rikoksentekijät joutuisivat maksamaan entistä isomman osuuden uhrien hyväksi toteutettavista tukitoimista. Tiukka julkisen talouden tilanne lisää myös painetta vahvistaa rikoksentekijän vastuuta. Kriminaalipolitiikan perusajatuksiin kuuluu, että rikollisuuden aiheuttamat haitat ja kustannukset jaetaan oikeudenmukaisesti.

Perustelluimpana vaihtoehtona arviomuistiossa esitetään 50 prosentin kertakorotus, joka ylittää indeksitarkistukset. Vankeusrangaistuksen uhkaavasta rikoksesta määrättävä 40 euron rikosuhrimaksu nousisi 60 euroon ja 80 euron maksu 120 euroon. Yhteisösakkoon tuomittavan yrityksen tai yhteisön rikosuhrimaksu nousisi 800 eurosta 1 200 euroon. Arviomuistiossa todetaan, että kohtuullisen ja riittävän suuren kertakorotuksen voidaan arvioida parantavan uhrien asemaa ja tukipalveluiden saatavuutta merkittävästi pitkällä aikavälillä.

Arviomuistion pohjalta oikeusministeriössä käynnistettiin lainmuutosten valmistelu rikosuhrimaksujen korottamiseksi. Luonnos hallituksen esitykseksi on joulukuussa 2024 lähetetty lausunnoille 10.1.2025 päättyvin määräajoin. Rikosuhrimaksujen

korotukset toteutettaisiin muuttamalla rikosuhrimaksulain 3 §:ää, joka määrittelee maksun suuruuden. Korotukset koskisivat lainmuutosten voimaantulon jälkeen tehdystä rikoksista tuomittuja rikosuhrimaksuja. Rikosuhrimaksujen tuotot alkaisivat kertyä vähitellen lainmuutosten voimaantulon jälkeen. Arvioitu lisätuotto uhrien tukipalveluihin kohdennettavaksi olisi noin 1,9 miljoonaa euroa vuodessa.⁷

Rikosuhrimaksua koskeva aiempi valmistelu

Rikosuhrimaksu otettiin käyttöön rikosuhrimaksusta annetun lain (669/2015) voimaantulon myötä 1.12.2016. Rikosuhrimaksun käyttöönotto perustui pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman tavoitteisiin turvata Rikosuhripäivystyksen palvelut ja selvittää kestävä rahoitusmalli. Rikosuhrimaksun käyttöönotolla oli tarkoitus vahvistaa rikoksen uhreille annettavien tukipalvelujen valtionrahoitusta osallistamalla rikosentekijöitä tukipalvelujen rahoittamiseen rikosuhrimaksujen tuottoa vastavalla määrällä. Rikosuhrimaksun käyttöön ottamisessa oli kyse kriminaalipoliittisesti merkittävästä uudistuksesta, jolla kytkettiin rikoksen tekijät uhrien tukemiseen.

Lain esitöissä⁸ todetaan, että rikoksen uhreille suunnattujen tukipalvelujen tuottaminen on Suomessa pääosin järjestöjen vastuulla. Suurimmiksi ongelmiksi näiden palvelujen tarjoamisessa nähtiin rahoituksen riittämättömyys, pysyvän rahoituksen puuttuminen ja epävarmuus rahoituksen jatkuvuudesta, mikä heikentää tukipalvelujen saatavuutta.

Kansallinen rikosuhripolitiikka ja uhrien tukipalvelut -hanketta varten asetettu toimikunta ehdotti väliraportissaan⁹ rikosuhrimaksun käyttöönottoa rikosuhripalvelujen uutena rahoituslähteenä. Toimikunta katsoi, että rikosuhrimaksulla saadaan katettua osa tukipalveluiden edellyttämästä valtion rahoituksesta. Lisäksi toimikunta totesi, että tarvitaan valtion muuta budjettirahoitusta, jonka määrää tulee kasvattaa.

7 Rikosuhrimaksujen korotusta koskeva säädöshanke: ks. <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM078:00/2023>

8 HE 293/2014 vp, 3, 11

9 Oikeusministeriö, Sosiaali- ja terveysministeriö, & Sisäasiainministeriö. (2014). *Rikoksen uhrien tukipalveluiden järjestäminen ja rahoittaminen: Uhipoliittisen toimikunnan väliraportti* (Oikeusministeriön julkaisu 3/2014). Helsinki: Oikeusministeriö. Saatavilla osoitteessa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-348-1>

Uhrien tukipalveluiden vahvistamisen tarve liittyi myös EU-lainsäädännön asettamiin velvoitteisiin. Rikosuhrimaksun käyttöönotto tuki rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista annetun direktiivin 2012/29/EU (ns. uhridirektiivi) täytäntöönpanoa. Rikosuhrimaksun käyttöönotto nähtiin yhtenä osana keinovalikoimaa, jolla pyritään takaamaan uhrien tukipalveluiden tarpeiden mukainen saatavuus ja maksuttomuus.¹⁰

Eduskunnan lakivaliokunta oli korostanut valtioneuvoston kirjelmässä¹¹ koskien uhridirektiiviehdotusta, että direktiivin tehokas täytäntöönpano vaatii riittäviä taloudellisia resursseja. Lakivaliokunta arvioi, että uhridirektiivi lisää esimerkiksi uhrien yleisestä tukijärjestelmästä vastaavan Rikosuhripäivystyksen käytön tarvetta. Valiokunta katsoi tärkeäksi turvata Rikosuhripäivystyksen palvelut sekä selvittää järjestelmälle kestävä rahoitusmalli, jotta tukea on tarjolla kysyntää vastaa-vasti. Lakivaliokunta katsoi, että rikosentekijöiden osallistuminen tukipalvelujen rahoittamiseen on sekä symbolisesti että taloudellisen vastuunjaon kannalta erityäin tärkeää. Lisäksi valiokunta painotti, että Suomen kansainvälisten sitoumusten mukaisesti päävastuu tukipalvelujen järjestämisestä kuuluu julkiselle vallalle.

Saapuneet rikosuhrimaksut ja maksukertymä

Rikosuhrimaksuista kertyvät tulot vaihtelevat vuosittain. Maksujen kertymät riippuvat maksujen suuruudesta, maksuvelvollisten määrästä ja siitä, miten maksut saadaan perittyä. Rikosuhrimaksun perii Oikeusrekisterikeskus. Esimerkiksi vuonna 2023 täytäntöön pantavaksi saapui lähes 117 000 rikosuhrimaksua, joiden yhteis- summa oli noin 5,9 miljoonaa euroa. Lopullinen maksukertymä oli hieman yli 4 miljoonaa euroa.

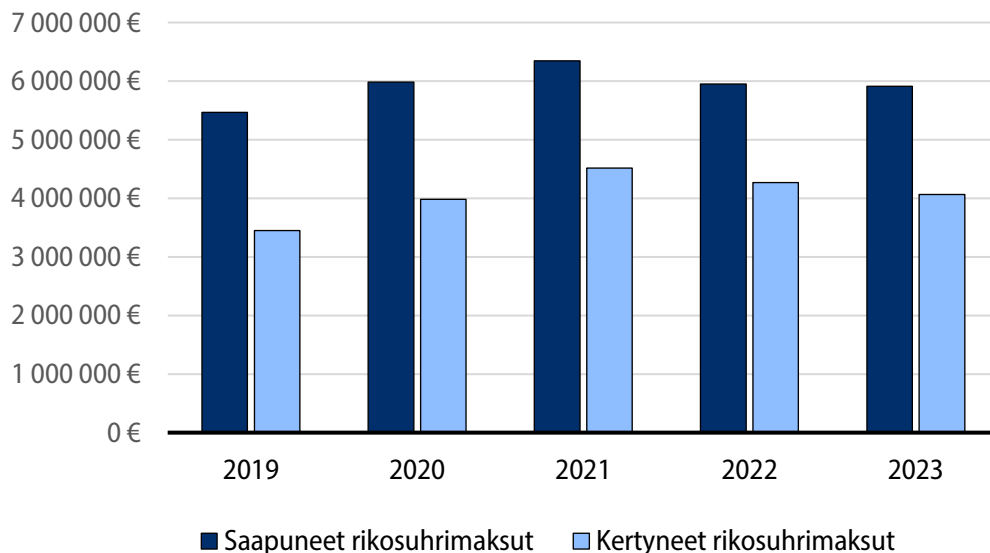
Alla olevassa taulukossa esitetään Oikeusrekisterikeskukseen perittäväksi saapuneet rikosuhrimaksut ja maksujen kertymät vuosina 2019–2023¹².

10 HE 293/2014 vp, 1, 17

11 4 LaVL 13/2011 vp, 3

12 Sarimo, M., Sahinoja, S., Karvonen, A., & Sillfors, P. (2024).

Kuvio 1. Saapuneet rikosuhrimaksut ja maksujen kertymät vuosina 2019–2023



Oikeusrekisterikeskukselle saapuneiden täytäntöönpantavien rikosuhrimaksujen euromäärät ja maksukertymät kasvoivat rikosuhrimaksun käyttöön otosta vuoteen 2021 asti, mutta ovat sen jälkeen laskeneet. Vuonna 2019 Oikeusrekisterikeskukselle täytäntöönpantavaksi saapui rikosuhrimaksuja rahamäärällisesti 5,5 milj. euroa ja maksettujen rikosuhrimaksujen kertymä oli 3,5 milj. euroa. Vuonna 2020 täytäntöönpantavaksi saapui rikosuhrimaksuja 6 milj. euroa ja kertymä nousi 4 milj. euroon. Vuonna 2021 rikosuhrimaksuja saapui täytäntöönpantavaksi 6,3 milj. euroa ja kertymä nousi 4,5 milj. euroon. Vuonna 2022 täytäntöönpantavaksi saapuneiden rikosuhrimaksujen rahamäärä puolestaan laski 6 milj. euroon ja kertymä laski 4,3 milj. euroon. Vuonna 2023 täytäntöönpantavaksi saapuneita rikosuhrimaksujen rahamäärä laski edelleen 5,9 milj. euroon ja kertymä laski 4,1 milj. euroon.

Rikosuhrimaksut tuloutetaan momentille 12.39.01 (Sakkotulot ja tulot hallinnollisista maksuseuraamuksista). Rikosuhrimaksujen kanavointi rikoksen uhrien tukipalveluihin on toteutettu valtion talousarviossa oikeusministeriön pääluokan momentilta 25.01.50 (Avustukset), josta avustukset rikosten uhrien tukipalveluita tuottaville yhteisöille myönnetään. Rikoksen uhrien tukipalveluihin osoitettavista määrärahoista päätetään osana valtiontalouden kehysten ja valtion talousarvion valmistelua. Vuosittaiset harkinnanvaraiset avustuspäätökset tukipalveluiden rahoituksesta tehdään hakemusten perusteella sen jälkeen, kun eduskunta on hyväksynyt valtion talousarvion.

3.3.3 Kansainvälistä vertailua

Työryhmä tarkasteli rikoksen uhrien tukipalvelujen rahoitusmalleja ja -mekanismeja Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa. Tarkastelussa pyrittiin selvittämään, miten rikosten uhreja tukevien palvelujen rahoitus on muissa pohjoismaissa järjestetty. Saatavilla oleva tieto oli kuitenkin vähäistä ja osittain hajanaista.

Ruotsi

Ruotsissa on useita järjestöjä, jotka tarjoavat tukipalveluita rikoksen uhreille. Järjestöillä on myös mahdollisuus ottaa hoitaakseen myös kuntien vastuulla olevia sosiaalipalvelutoimia, jotka ovat suunnattu rikoksen uhreille. Kunnat, poliisi ja muut viranomaiset toimivat yhteistyössä järjestöjen kanssa¹³.

Ruotsin rikosuhriviranomainen *Brottsoffermyndigheten* myöntää rahoitusta rikosuhrirahastosta rikoksen uhreja hyödyttävään toimintaan rikosuhrirahastosta annetun asetuksen 1994:426¹⁴ mukaisesti. Rikosuhrirahastosta voidaan myöntää tukea voittoa tavoittelemattomille järjestöille. Lisäksi rikosuhrirahastosta voidaan myöntää tukea koulutukseen, tutkimukseen, tiedotukseen ja kehittämistoimiin. Rikosuhrirahaston pääasialliset tuotot muodostuvat rikosuhrimaksuista. Rikosuhrirahaston tuotto oli vuonna 2023 yhteensä noin 62 miljoonaa kruunua (noin 5,3 miljoonaa euroa). Suurin osa varoista kohdennettiin Ruotsin kansalliselle Rikosuhripäivystykselle (*Brottsofferjouren Sverige*) ja paikallisille rikosuhripäivystyksille¹⁵.

Ruotsin Sosiaalhallitus (*Socialstyrelsen*) myöntää rahoitusta rikoksen uhrien tukipalveluja tuottaville järjestöille asetuksen 2022:257¹⁶ mukaan. Kyse on valtionavustuksista naisten ja nuorten naisten turvakodeille ja erälle muille rikoksen uhreja hyödyttävälle yleishyödyllisille järjestöille. Socialstyrelsen myöntää noin 158 miljoonaa kruunua (noin 13,9 miljoonaa euroa) vuosina 2024 ja 2025 naisten ja

13 Brottsoffermyndigheten. (2024). *Samhällets samlade stöd till brottsoffer*. Haettu 21.11.2024. Saatavilla osoitteesta: https://www.brottsoffermyndigheten.se/media/225f-patn/samhallets-samlade-stod-till-brottsoffer_webb.pdf

14 Regeringskansliet. (2024). *Förordning (1994:426) om brottsofferfond*. Haettu 21.11.2024. Saatavilla osoitteesta: <https://rkrattsbaser.gov.se/sfst?bet=1994:426>

15 Brottsoffermyndigheten. (2024). *Årsredovisning 2023*. Haettu 21.11.2024. Saatavilla osoitteesta https://www.brottsoffermyndigheten.se/media/vpih2va2/brom_arsredovisning_2023_webb.pdf

16 Regeringskansliet. (2024). *Förordning (2022:257) om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer och vissa andra ideella organisationer inom brottsofferområdet*. Haettu 21.11.2024. Saatavilla osoitteesta: <https://rkrattsbaser.gov.se/sfst?bet=2022:257>

nuorten naisten turvakodeille ja muille yleishyödyllisille järjestöille rikoksen uhrien alalla. Kolmannes kokonaisavustuksesta jaetaan järjestöavustuksina paikallisille järjestöille¹⁷.

Muita esimerkiksi kansallisen Rikosuhripäivystyksen rahoituslähteitä ovat EU-rahastot. Paikallista Rikosuhripäivystystoimintaa rahoitetaan pääosin kuntien rahoitusosuuksista.

Norja

Norjassa on useita tahoja ja järjestöjä, jotka tarjoavat tukea rikoksen uhreille. Norjassa ei kuitenkaan ole kansallista rikosuhriviranomaista tai Rikosuhripäivystystä. Norjassa kunnilla on velvollisuus järjestää kriisikeskus-palvelua (*krisesenter*), jonka voi toteuttaa myös järjestö. Kriisikeskukset tarjoavat suojelua, neuvontaa ja ohjausta aikuisille ja lapsille, jotka ovat kokeneet lähisuhdeväkivaltaa. Palvelusta on säädetty lailla¹⁸. Norjassa on yli 40 kriisikeskusta, jotka ovat jakautuneet ympäri maata. Kriisikeskukset tarjoavat mm. turvakotipalveluja ja ovat avoinna kaikille, jotka tarvitsevat niitä¹⁹.

Norjassa lasten-, nuorten- ja perheasioiden virasto Bufdir (*Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet*) jakaa rahoitusta julkisille toimijoille ja järjestöille. Virasto jakaa avustusta myös väkivallan ja hyväksikäytön vastaisiin toimenpiteisiin. Avustuksen tavoitteena on ehkäistä ja torjua lähisuhteissa tapahtuvaa väkivaltaa ja hyväksikäyttöä sekä huolehtia väkivallalle altistuvista aikuisista ja lapsista. Avustuksen tarkoituksena on edistää hallituksen väkivallan ja hyväksikäytön vastaisten toimintasuunnitelmien tavoitteiden saavuttamista. Vuodelle 2024 kyseistä avustusta myönnettiin noin 71,6 miljoonaa Norjan kruunua (noin 6 miljoonaa euroa)²⁰.

17 Statsbidrag. (2024). *Statsbidrag till kvinno- och tjejjourer och vissa andra ideella organisationer inom brottsofferområdet, bidragsår 2024 och 2025*. Haettu 21.11.2024. Saatavilla osoitteesta: <https://statsbidrag.socialstyrelsen.se/organisationer/kvinno--och-tjejjourer-och-vissa-andra-ideella-organisationer-inom-brottsofferområdet-2024-2025/>

18 Lovdata. (2022). *Lov om kommunale krisesentertilbod (krisesenterlova)*. Haettu 21.11.2024. Saatavilla osoitteesta: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-06-19-44>

19 Bufdir. (2024). *Norwegian Directorate for Children, Youth and Family Affairs. (n.d.). Crisis centres*. Haettu 21.11.2024. Saatavilla osoitteesta: <https://www.bufdir.no/en/crisis-centres/>

20 Bufdir. (2024). *Tilskudd til tiltak mot vold og overgrep*. Haettu 21.11.2024. Saatavilla osoitteesta: <https://www.bufdir.no/tilskudd/tiltak-mot-vold-og-overgrep>

Lisäksi lakineuvontapalveluiden rahoitusta hallinnoiva viranomainen *Sivilrettsforvaltningen* jakaa Norjassa rahoitusta lakineuvontaa tarjoaville toimijoille ja järjestöille. Avustusta koskevan asetuksen²¹ mukaan avustukset on tarkoitettu mahdollistamaan kustannustehokkaat oikeusapupalvelut, jotka on suunnattu erityisen heikossa asemassa oleville ryhmille ja erityisen vaikeassa tilanteessa oleville henkilöille, joille kynnys hakea tavanomaista oikeusapua on korkea. Vuodelle 2024 kyseistä avustusta myönnettiin noin 69,3 miljoonaa Norjan kruunua (noin 5,9 miljoonaa euroa) yhteensä 39 toimijalle²².

Tanska

Tanskan rikosuhrirahastosta (*Offerfonden*) jaetaan rahoitusta rikoksen uhreja auttaville ja tukeville toimijoille, uhreja koskevaan tutkimukseen, koulutukseen, seminaareihin, tiedottamiseen ja muuhun kehittämistyöhön. Kohteet, joihin rikosuhrirahastossa olevia varoja voidaan jakaa, on määritelty laissa²³. Rahastoa hallinnoi riippumaton neuvosto, joka on oikeusministeriön asettama. Rahastosta jaetaan noin 27 miljoonaa Tanskan kruunua (noin 3,6 miljoonaa euroa) vuodessa uhreihin liittyvien asioiden tukemiseen. Rahaston pääasialliset tuotot koostuvat rikoksen tekijöiltä perittävistä rikosuhrimaksuista²⁴.

Lisäksi Tanskassa eri ministeriöt, kuten oikeusministeriö (*Justitsministeriet*) ja sosiaali-, asunto- ja vanhusministeriö (*Social-, Bolig- og Ældreministeriet*) myöntävät rahoitusta rikosten uhreja tukeville järjestöille. Oikeusministeriö jakaa rahoitusta myös lakineuvontaa tarjoaville toimijoille.

21 Lovdata. (2020). *Forskrift om tilskudd til spesielle rettshjelpiltak*. Haettu 21.11.2024. Saatavilla osoitteesta: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2020-12-10-2676>

22 Tilskudd.no. (2024). *Tilskudd til spesielle rettshjelpiltak*. Haettu 21.11.2024. Saatavilla osoitteesta: <https://tilskudd.dfo.no/ordning/DT-0099/2024>

23 Retsinformation. (2014). *Lov om Offerfonden (LOV nr 603 af 12/06/2013)*. Haettu 21.11.2024. Saatavilla osoitteesta: <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2013/603>

24 Justitsministeriet. (2014). *Om Offersfonden*. Haettu 21.11.2024. Saatavilla osoitteesta: <https://www.civilstyrelsen.dk/sagsomraader/raadet-for-offerfonden/om-offerfonden>

4 Järjestöjen rooli ja merkitys uhrien tukipalvelujen tuottajana

Suomessa ei ole tehty kansallisia tutkimuksia, joissa olisi kattavasti selvitetty järjestöjen tarjoamien rikoksen uhrien tukipalvelujen merkitystä rikoksen uhrien, viranomaisten toiminnan, rikosprosessin sujuvuuden tai laajemmin oikeusvaltion toimivuuden kannalta.

Viimeisimmät kansalliset tutkimukset uhrin asemasta rikosoikeudellisissa menettelyissä ja uhrien saamasta tuesta ovat vuonna 2014 julkaistu Kainulaisen ja Saarikkomäen tutkimus ”Rikosprosessi väkivaltarikosten uhrien näkökulmasta”, jossa kartoitettiin rikosprosessia väkivaltarikosten uhrien näkökulmasta ja Päivi Honkatukian tutkimus ”Uhrit rikosprosessissa. Haavoittuvuus, palvelut ja kohtelu” vuodelta 2011, jossa tarkasteltiin rikosprosessia uhrin kannalta sekä uhreille suunnattuja tukipalveluita ja niiden käyttöä. Tutkimusten tuloksissa oli useita yhteneväisyyksiä. Molemmissa tutkimuksissa esimerkiksi havaittiin, että useat rikoksen uhrit olivat tyytymättömiä rikosprosessiin ja kokivat, että heitä ei aina kohdeltu kunnioittavasti tai kuunneltu riittävästi viranomaisten taholta. Tutkimustulokset ovat kuitenkin yli kymmenen vuotta vanhoja, joten työryhmä ei ole tarkastellut niitä yksityiskohtaisesti. Aiheeseen liittyvä tuoreempi tutkimus keskittyy yksittäisiin palveluihin ja niiden asiakkaisiin. Laaja-alaista tutkimusta erityisesti järjestöjen tuottamien rikoksen uhrien tukipalveluiden osalta ei ole saatavilla.

Työryhmä pyysi eri organisaatioilta näkemyksiä järjestöjen tuottamien rikoksen uhrien tukipalvelujen roolista ja merkityksestä haavoittuvassa asemassa oleville uhriryhmille sekä järjestöjen tuottamien rikoksen uhrien tukipalveluiden merkityksestä esimerkiksi rikosprosessin sujuvuuden ja tehokkuuden näkökulmasta. Lisäksi työryhmä pyysi järjestöjä toimittamaan kirjallisen kuulemisen yhteydessä työryhmälle tietoa siitä, miten järjestöt arvioivat tuottamiensa tukipalvelujen vaikuttavuutta, laatua ja tehokkuutta. Järjestöiltä pyydettiin myös näkemyksiä tukipalveluiden järjestämis-, tuottamis- ja rahoitusvastuiden muutostarpeista.

Saamiensa lausuntojen pohjalta työryhmä toteaa, että järjestöjen tarjoamalla tuella voi olla erittäin merkittävä rooli rikoksen uhrin toipumisen ja uhrin oikeuksien toteutumisen kannalta. Tuki voi lieventää rikoksista aiheutuvia haittoja ja vähentää uhrin pitkäaikaisen tuen tarvetta. Järjestöt auttavat uhria käsittelemään mahdollisesti traumaattisia kokemuksia ja vähentämään psyykkistä kuormitusta edistämällä heidän toipumistaan.

Lisäksi järjestöt tarjoavat neuvontaa ja ohjausta rikos- ja viranomaisprosesseissa auttaen uhreja ymmärtämään paremmin heidän oikeutensa ja velvollisuutensa. Neuvonta ja ohjaus edesauttaa uhrin osallistumista rikosprosessiin aktiivisesti ja tehokkaasti sekä edistää oikeusturvan toteutumista. Järjestöjen tuki voi myös sujuvoittaa viestintää uhrin ja muiden prosessiin osallistuvien tahojen, kuten syyttäjän ja tuomarin, välillä. Lisäksi järjestöt auttavat uhreja löytämään ja käyttämään muita tarvittavia palveluja, kuten terveydenhuoltoa, sosiaalipalveluja ja oikeudellista apua. Vastaavasti viranomaiset voivat ohjata rikoksen uhreja järjestöjen tuottamiin palveluihin.

Järjestöjen tarjoamat tukipalvelut voivat myös lisätä viranomaisten tietoon tulevien rikosten määrää madaltamalla kynnyistä rikosilmoituksen tekemiseen. Järjestöt myös aktiivisesti kehittävät yhteistyötä viranomaisten kanssa tietojen toimittamiseksi ja ilmoitusten tekemiseksi.

4.1 Keskeiset havainnot kuulemisesta

Työryhmä kysyi järjestöjen tuottamien rikoksen uhrien tukipalveluiden merkityksestä Poliisihallitukselta, Valtakunnansyyttäjän toimistolta, Tuomioistuinvirastolta, yhdenvertaisuusvaltuutetulta, tasa-arvovaltuutetulta, lapsiasiavaltuutetulta ja Euroopan kriminaalipolitiikan instituutilta (HEUNI). Poliisihallitus, Syyttäjälaitos, Tuomioistuinvirasto, yhdenvertaisuusvaltuutettu, lapsiasiavaltuutettu ja Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti antoivat lausunnot asiasta.

Työryhmä pyysi kaikilta edellä mainituilta tahoilta vastausta alla olevaan kysymykseen 1, joka koskee järjestöjen tuottamien rikoksen uhrien tukipalvelujen roolia ja merkitystä rikosprosessin sujuvuuden ja rikosvastuun toteutumisen kannalta. Työryhmä pyysi Poliisihallitusta, Syyttäjälaitosta ja Tuomioistuinvirastoa vastaamaan lisäksi kysymykseen 2, koskien järjestöjen tuottamien rikoksen uhrien tukipalvelujen merkitystä heidän käytännön työn sujuvuuden kannalta. Lisäksi työryhmä pyysi kaikkia tahoja vastaamaan oman asiantuntijuuden osalta kysymykseen 3, joka koskee erityisesti haavoittuvassa asemassa olevia uhriryhmiä.

Kysymykset:

1. Millaisena näette järjestöjen tuottamien rikoksen uhrien tukipalvelujen roolin ja merkityksen rikosprosessin sujuvuuden ja rikosvastuun toteutumisen kannalta?

2. Millaisena näette järjestöjen tuottamien rikoksen uhrien tukipalvelujen roolin ja merkityksen käytännön työnne sujuvuuden kannalta (paikallisella, alueellisella ja/tai kansallisella tasolla)?
3. Millaisena näette järjestöjen tuottamien rikoksen uhrien tukipalvelujen roolin ja merkityksen erityisesti haavoittuvassa asemassa oleville uhriryhmille? Näitä ovat muun muassa lapset, perhe- ja lähisuhdeväkivallan, seksuaalirikosten ja ihmiskaupan uhrin, mukaan lukien avioliittoon pakottamisen uhrin, sekä kunniaan liittyvän väkivallan uhrin.

Seuraaviin kappaleisiin on koottu tiivistetysti eri tahojen vastaukset annettuihin kysymyksiin.

4.1.1 Tukipalvelujen rooli ja merkitys rikosprosessin sujuvuuden ja rikosvastuun toteutumisen kannalta

Poliisihallitus toteaa lausunnossaan rikoksen uhrien tukipalvelujen olevan keskeisiä rikosprosessin sujuvuuden ja joskus jopa rikosvastuun toteuttamisen kannalta. Tukipalveluiden avulla esimerkiksi pelkäävä rikoksen uhri voi herkemmin saattaa epäillyn rikoksen viranomaisen tietoon ja osallistua aktiivisemmin rikosprosessin eri vaiheisiin. Tukipalveluiden tai tukihenkilön ansiosta rikoksen uhri ei jää yksin esitutinnan aikana tai sen päätyttyä eikä siten ole niin altis mahdolliselle rikoksesta epäillyn pelottelulle tai vaientamisyrityksille.

Tukipalveluiden tärkeä rooli korostuu lähisuhdeväkivalta- ja seksuaalirikoksissa sekä ihmiskaupparikoksissa, joissa rikoksesta epäillyllä on usein valta-asema rikoksen uhrin nähden ja rikoksen uhri puolestaan on lähtökohtaisesti erityisen haavoittuvaisessa asemassa. Samanlaista valta-asemaa on nähtävissä myös järjestäytyneessä rikollisuudessa. Oikeudellinen avustaja ei korvaa tukihenkilön tai tukipalveluiden tekemää työtä, koska hänen rooliinsa tai ammattiosaamiseensa ei kuulu ensisijaisesti rikoksen uhrin kannattelu ja tukeminen.

Poliisilla on lainsäädäntöön perustuva velvollisuus ohjata osalliset tuen ja palveluiden piiriin. Esimerkiksi uhridirektiivi ja esitutkintalaki edellyttävät, että poliisin tulee tiedottaa asianomistajalle käytettävissä olevista tukipalveluista ja tietyissä tilanteissa välittämään uhrin suostumuksella hänen yhteystietonsa tukipalvelujen tarjoajalle. Poliisihallitus toteaa, että yhteiskunnan on varmistettava uhridirektiivin edellyttämien uhrille tarkoitettujen tuki- ja suojelupalveluiden tosiasiallinen saatavuus.

Syyttäjälaitos näkee uhrien tukipalvelujen roolin erittäin merkittävänä. Tukipalvelut ovat keskeinen osa uhrisensitiivistä rikosprosessia. Tukipalvelujen toiminta on erittäin tärkeää, jotta rikoksen uhri pystyy suoriutumaan rikosprosessista. Pitkät käsittelyajat lisäävät tuen tarvetta. Rikosten uhrit tarvitsevat neuvontaa ja tukea, jota muilla rikosprosessin toimijoilla kuten syyttäjillä ja avustajilla ei ole tarjota. Tukea tarvitaan etenkin seksuaali- ja lähisuhdeväkivaltarikoksissa jo ilmoituksen tekovaiheesta lähtien. Jos tukipalvelujen resurssit eivät ole riittävät, on vaarana, että niiden tehtävät siirtyvät esimerkiksi syyttäjien ja poliisin hoidettavaksi. Tämä pidentäisi rikosasioiden käsittelyaikoja entisestään; esimerkiksi syyttäjien uhrin tukemiseen ja konsultointiin käyttämä aika olisi pois heidän ydintehtävistään, kuten syyteharkinnasta ja rikosasioiden käsittelystä.

Tuomioistuinvirasto toteaa rikoksen uhrien tukipalveluiden olevan hyvin tärkeitä sekä rikosvastuun toteutumisen että rikosprosessin sujuvuuden kannalta. Tukipalvelut tukevat uhria sekä henkisesti että tiedollisesti, mikä mahdollistaa uhrin aktiivisen ja täysipainoisen osallistumisen oikeusprosessiin. Tämä edistää oikeusvarmuutta ja rikosvastuun toteutumista, sillä uhrien osallistuminen on olennainen osa rikosprosessia. Lisäksi monet uhrit saattaisivat jättää ilmoittamatta rikoksesta tai vetäytyä rikosprosessista ilman järjestöjen tukea. Tämä voisi johtaa siihen, että rikoksentehtäjä jää ilman seuraamuksia.

Järjestöjen tarjoamat tukipalvelut eivät pääty oikeusprosessiin, vaan palvelujen käyttö voi jatkua vielä oikeusprosessin jälkeen. Uhrille voidaan tarjota apua pitkäkestoisten traumojen käsittelyssä ja palaamisessa normaalimpaan elämään. Tämä tukee rikosprosessin lopputuloksen oikeudenmukaisuutta. Yhteiskunnallisella tasolla järjestöt toimivat usein myös uhrien oikeuksien edistäjinä. Järjestöt voivat vaikuttaa lainsäädäntöön ja rikosprosessin kehittämiseen siten, että uhrien asema vahvistuu ja heidän oikeutensa otetaan paremmin huomioon.

Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti (HEUNI) korostaa lausunnossaan järjestöjen keskeistä roolia rikoksen uhrien tukemisessa ennen rikosprosessia, sen aikana ja sen jälkeen. Järjestöt tarjoavat tietoa rikosprosessin vaiheista ja saatavilla olevasta tuesta, mikä auttaa uhreja valmistautumaan prosessiin ja vähentää uhrille aiheutuvia negatiivisia kokemuksia. HEUNI:n mukaan järjestöjen tuki on ratkaisevaa uhrien tukemisessa, kannustamisessa ja toimintakyvyn ylläpitämisessä, jolla voi olla merkittävää vaikutusta myös rikosvastuun toteutumiseen.

HEUNI on tarkastellut Poliisiammattikorkeakoulun IHME-mallihankkeessa ihmis-
kaupparikosten esitutkintaa uhrinäkökulmasta, fokusoiden erityisesti järjestö-
jen rooliin²⁵. HEUNI toteaa, että järjestöjen ja poliisin välinen yhteistyö on tärkeää
ja se perustuu molemminpuoliseen luottamukseen ja kunnioitukseen. Järjestöjen
tekemä työ on tärkeää etenkin haavoittuvassa asemassa olevien uhrien tilanteen
ymmärtämiseksi.

HEUNI:n EU-rahoitteisessa EASY-hankkeessa on havaittu, että parhaat käytännöt
pakkoavioliiton uhrien tukemiseksi löytyvät kansalaisjärjestöiltä²⁶. Uhrit saattavat
pelätä niin oman yhteisön reaktioita kuin viranomaisia. Uhrit voivat olla halukkaam-
pia käyttämään järjestöjen tarjoamia matalan kynnyksen palveluita kuin ottamaan
yhteyttä viranomaisiin.

Työperäisen hyväksikäytön uhrien pääsyä korjaaviin toimenpiteisiin tarkastelevassa
HEUNI:n selvityksessä keskeisenä havaintona on nostettu, että uhrit harvoin pääse-
vät yksin kiinni oikeuksiinsa. Rikosoikeusjärjestelmän ohella myös muut oikeussuo-
jakeinot (esim. palkkaturva tai ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä) edellyttävät
useimmiten, että henkilö saa apua ja tukea ammattiliitolta, järjestöltä tai oikeudel-
liselta avustajalta. Vastaava havainto on käynyt ilmi kansainvälisessä COVIS-hank-
keessa²⁷, jossa on tutkittu eri Euroopan maissa toteutettua uhrien tukemista.

Lisäksi HEUNI katsoo, että järjestöjen tekemällä työllä uhrien parissa voidaan tun-
nistaa vaikeasti tunnistettavia ilmiöitä ja parantaa ilmiöiden tunnistettavuutta niin
yhteiskunnassa, viranomais-, järjestö-, kuin yksilötasollakin.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa järjestöjen merkittävää roolia rikoksen
uhrien tukipalvelujen tuottajana. Moni uhri on haavoittuvassa asemassa, mikä voi
viivästyttää avun hakemista ja rikoksen tunnistamista. Häpeä ja korkea kynnys
kääntyä poliisin puoleen vaikeuttavat tilannetta. Järjestöjen palvelut ovat tärkeitä
jo ennen esitutinnan alkamista. Rikoksen uhrit hyödyntävät järjestöjen ohjausta,
neuvontaa ja tukea rikosprosessin aikana. Tämä helpottaa uhrin osallistumista

25 Ollus, N., Korkman, J., Pekkarinen, A. G., & Jokinen, A. (2024). *Ihmiskaupparikos-
ten esitutkinta uhrinäkökulmasta – Järjestöjen näkemyksiä ihmiskaupan uhrien aut-
tamiseen ja sen haasteisiin esitutkinnassa*. Saatavilla osoitteessa: [https://heuni.fi/-/
report-series-105#cb2f23a5](https://heuni.fi/-/report-series-105#cb2f23a5)

26 Lisätietoa: [https://heuni.fi/-/report-series-108b-pitka-polku-tyokalupakki-pakkoavioliit-
tojen-uhrien-tukemiseen#fc4bbd94](https://heuni.fi/-/report-series-108b-pitka-polku-tyokalupakki-pakkoavioliit-
tojen-uhrien-tukemiseen#fc4bbd94)

27 Lisätietoa: [https://www.brottsofferjouren.se/en/om-oss/
covic-court-based-support-services-for-victim-and-witness-of-crime-2/](https://www.brottsofferjouren.se/en/om-oss/
covic-court-based-support-services-for-victim-and-witness-of-crime-2/)

prosessiin ja sujuvoittaa sen etenemistä. Monet uhrit toimivat kuitenkin yksin, vaikka heillä olisi oikeus oikeudelliseen avustajaan ja tukihenkilöön. Tukihenkilötoiminta ja järjestöjen juristien antama oikeudellinen neuvonta ovat keskeisiä palveluja.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että järjestöjen tuottamat palvelut ovat olennaisia rikosoikeudellisen järjestelmän toimivuudelle. Rahoituksen arvioinnissa on huomioitava palvelujen vaikutus rikosprosessin eri toimijoille. Järjestöjen työ tukee uhrien oikeuksiin pääsyä ja oikeusturvan toteutumista, mikä tehostaa rikosvastuun toteuttamista. Sujuva rikosprosessi vähentää myös kontrollikoneiston kustannuksia ja tuo taloudellisia säästöjä.

4.1.2 Tukipalveluiden rooli ja merkitys viranomaisten työn sujuvuuden kannalta

Poliisihallitus toteaa, että järjestöjen tarjoamat tukipalvelut rikoksen uhreille ovat erittäin tärkeitä. Esimerkiksi RIKUlla on laaja asiantuntemus kaikissa rikoslajeissa ja RIKU tarjoaa monipuolista ja kohdennettua apua eri rikosten uhreille heidän taustastaan riippumatta.

Järjestöt eivät ainoastaan tue rikoksen uhreja, vaan ne tarjoavat usein myös apua poliisille, tekevät poliisin kanssa tiivistä yhteistyötä ja antavat vinkkejä tapahtuneista rikoksista. Tämä yhteistyö tukee poliisin työtä ja paljastaa piilorikollisuutta. Tukipalvelut mahdollistavat sen, että poliisi voi keskittyä tehokkaammin poliisilain 1 luvun 1 §:ssä mainittuihin tehtäviin, kuten rikosten selvittämiseen ja syyteharkintaan saattamiseen. Tällä on positiivisia vaikutuksia esimerkiksi rikosprosessin kestoon ja laatuun, mikä hyödyttää myös uhreja saatavilla olevien tukipalveluiden lisäksi.

Poliisihallituksen mukaan kuulustelutilanne voi olla asianomistajalle niin intensiivinen ja stressaava, että uhrille jää vain pintapuolinen käsitys kuulustelijan kertomasta prosessin kulusta, vaiheista ja aikataulusta. Tukihenkilön kanssa asianomistaja voi käsitellä sekä rikoskokemustaan että rikosprosessiin liittyvää stressiä. Näin hän saa suojaa toissijaiselta uhritumiselta, jonka estämiseen myös uhridirektiivi velvoittaa.

Poliisihallitus toteaa, että tukipalvelut antavat rikosten uhreille merkityksellistä tukea, ymmärrystä ja apua rikosprosessiin. Lisäksi rikosprosessi voi kestää pitkään, mikä voi aiheuttaa uhrille kuormitusta. Tukipalvelut voivat tehokkaasti auttaa tämän kuormituksen käsittelemisessä. Poliisin mahdollisuudet antaa osapuolille tukea edellä mainituista asioista ovat rajalliset, joten tukipalveluiden apu on tarpeen.

Syyttäjälaitoksen mukaan syyttäjän käytännön työn kannalta on tärkeää, että tukipalveluiden edustaja on tarvittaessa seksuaali- ja lähisuhdeväkivallan uhrin tukena auttamassa käytännön järjestelyissä rikosprosessiin ja etenkin oikeudenkäyntiin liittyen. Viranomaistahot eivät tällaista palvelua pysty tarjoamaan. Käytännön esimerkiksi voidaan antaa seksuaalirikosten tai lähisuhdeväkivaltarikosten niin sanottu romahtava asianomistaja, joka tarvitsee konkreettista tukea, jotta henkilökohtainen kuuleminen istuntokäsittelyssä saadaan suoritettua loppuun tai edes aloitettua.

Tuomioistuinvirasto toteaa rikoksen uhriksi joutumisen olevan usein traumaattinen kokemus ja uhrin voivat kärsiä pelosta, ahdistuksesta ja häpeästä. Järjestöt tarjoavat psykososiaalista tukea, kuten kriisiapua ja vertaistukea, jotka auttavat uhria käsittelemään tapahtunutta ja toipumaan. Tämä tuki on tärkeää, jotta uhri pystyy toimimaan aktiivisesti ja selkeästi rikosprosessissa, esimerkiksi antamaan lausuntoja poliisille tai oikeudessa.

Rikoksen uhrin saattavat olla epätietoisia oikeuksistaan ja siitä, miten rikosprosessi etenee. Järjestöt auttavat uhreja ymmärtämään prosessin eri vaiheet ja oikeutensa. Tiedollinen tuki varmistaa, että uhrin voivat tehdä tietoisia päätöksiä ja että heillä on realistinen käsitys siitä, mitä he voivat odottaa oikeusprosessissa.

Käytännössä tuomioistuinarjessa näkyvät erityisesti tukihenkilöt, jotka voivat olla mukana poliisikuulusteluissa tai oikeudenkäynnissä. Tukihenkilö voi vähentää uhrin kokemaa stressiä ja auttaa luomaan turvallisemman ilmapiirin. Tämä voi edistää uhrin halukkuutta osallistua oikeusprosessiin ja vähentää tilanteeseen liittyvää pelkoa ja ahdistusta. Tämä on erityisen tärkeää vakavissa rikoksissa, kuten perheväkivalta- tai seksuaalirikostapauksissa.

4.1.3 Tukipalvelujen rooli ja merkitys haavoittuvassa asemassa oleville uhriryhmille

Poliisihallituksen mukaan rikosuhrien tukipalvelujen merkitys korostuu erityisen haavoittuvassa asemassa olevien uhrien kohdalla. Näihin tapauksiin liittyy usein erityistä valtdynamiikkaa sekä syyllisyyden, häpeän ja arvottomuuden kokemuksia. Tukipalveluiden saatavuus, tarkoituksenmukaisuus ja laatu voivat olla ratkaisevia

rikosprosessin jatkumisen ja rikosvastuun toteutumisen kannalta. Esimerkiksi suuressa ihmiskauppaepäilyssä, jossa oli useita asianomistajia, uhrit eivät uskaltaneet puhua ennen kuin tukihenkilötyöskentely RIKUssa oli alkanut ja uhrit olivat ehtineet käydä rikosprosessia läpi RIKUn tukihenkilön kanssa. RIKUsta uhrit ohjattiin myös Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän piiriin, jossa he saivat apua muun muassa asumisjärjestelyihinsä.

Poliisihallitus katsoo, että kokonaisuudessaan rikoksen uhreja tukevien järjestöjen toiminta on hyödyllistä myös piilorikollisuuden paljastamisen kannalta. Järjestöt tuovat esiin ilmiöitä, joista yhteiskunnan on tärkeää olla tietoinen, jotta niihin voidaan puuttua. Järjestöt toimivat matalan kynnyksen paikkana rikoksen uhreille, jotka eivät välttämättä uskaltaisi muuten ilmoittaa asiasta poliisille tai eivät edes ymmärrä olevansa rikoksen uhreja. Tukipalvelut pystyvät parhaassa tapauksessa rikosprosessia tehokkaammalla tavalla parantamaan esimerkiksi perheen lasten ja muiden perheenjäsenten elinolosuhteita sekä tätä kautta ennalta estämään perheen sisällä tapahtuvia tai perheenjäsenten muihin kohdistamia rikoksia jatkossa.

Syyttäjälaitoksen näkemyksen mukaan tukipalvelut ovat erittäin tärkeässä roolissa esimerkiksi ulkomailta oikeudenkäyntiin henkilökohtaisesti kuultavaksi saapuvien ihmiskaupan uhrien auttamisessa. Käytännön esimerkkinä RIKU on osallistunut ja osallistuu auttamiseen vastaanottamalla lentokentälle saapuvat ulkomaalaiset ihmiskaupparikosten uhrit, ohjaa heidät majoitukseen sekä kuulemisen jälkeen paluumatkalle. Ilman tukipalveluita uhrien henkilökohtaisia kuulemisia olisi tuskin tässä tapauksessa ollut mahdollista järjestää, koska osa uhreista on luku- ja kirjoitustaidottomia eikä siten ole realistista odottaa, että he matkustaisivat itsenäisesti Suomeen kuultaviksi. Tällaisen palvelun järjestäminen ei myöskään ole lähtökohtaisesti lainopillisen avustajan eikä viranomaistahojen tehtävä.

Tuomioistuinvirasto katsoo, että järjestöt voivat auttaa erityisen haavoittuvia uhreja, kuten lapsia, vanhuksia, vammaisia tai maahanmuuttajia, joiden voi olla vaikea toimia oikeusjärjestelmässä. Näille ryhmille suunnattu tuki voi sisältää erityisiä toimenpiteitä, kuten oikeusavun saamista tai palvelujen saatavuuden varmistamista eri kielillä ja kulttuurisensitiivisesti. Oikeusviranomaisilla ei juurikaan ole mahdollisuuksia toteuttaa tällaisia palveluja tai järjestelyjä, ainakaan ennen asian etenemistä tuomioistuimeen.

HEUNI katsoo, että järjestöillä on keskeinen rooli ihmiskaupan, hyväksikäytön ja niiden uusimpien muotojen tunnistamisessa. Järjestöt kohtaavat työssään erityisen haavoittuvia ihmiskaupan, työvoiman hyväksikäytön ja muiden vaikeasti tunnistettavien rikosten uhreja, joiden tilanne ei välttämättä tule viranomaisten tietoon. Järjestöt pystyvät tarjoamaan palveluita joustavammin ja kohdennetummin kuin

viranomaiset. Järjestöjen tekemä etsivä ja liikkuva työ tavoittaa ihmisryhmiä, jotka ovat jääneet viranomaisten palveluiden ulkopuolelle tai jotka eivät halua tilanteensa tulevan viranomaisten tietoon. Järjestöjen tarjoama tuki voi auttaa uhreja läpikäymään koko rikosprosessin ja todistamaan kokemuksistaan.

Ihmiskaupan osalta erityisesti niin sanotut neliapilajärjestöt (RIKU, Monika-Naiset liitto, Pro-tukipiste ja Pakolaisneuvonta) tekevät HEUNl:n mukaan erittäin tärkeää työtä ihmiskaupan ja ihmiskaupan kaltaisten rikosten uhrien auttamiseksi. Nämä järjestöt edistävät ihmiskauppaan liittyvien haavoittuvuuksien tunnistamista, tekevät vaikuttamistyötä uhrien oikeuksien ja aseman parantamiseksi sekä pyrkivät varmistamaan riittävät uhrien tarpeista lähtevät tukipalvelut. Järjestöjen tarjoama erityisosaaminen on usein ratkaisevassa roolissa erityisen haavoittuvassa asemassa olevien uhrien osalta, sillä rikosprosessi altistaa uhrin uudelleen traumatisoitumiselle ja uhri voi tarvita tukea kaikilla elämän osa-alueilla. Tuen tarve jatkuu myös rikosprosessin päätyttyä.

Lähisuhdeväkivallan uhreille tyypillinen pitkäkestoinen ja monimuotoinen väkivalta voi olla vaikeasti tunnistettavissa. Järjestöjen joustavat työskentelytavat ja useat yhteydenottokanavat mahdollistavat uhrien tavoittamisen ajasta ja paikasta riippumatta. Riittämättömät tukitoimet lisäävät uudelleenuhriutumisen ja vakavan väkivallan riskiä. Järjestöjen tarjoamat palvelut myös uhrien läheisille edesauttavat välillisten haittojen ehkäisemistä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että naisiin kohdistuva väkivalta, kuten seksuaaliväkivalta ja läheisissä suhteissa tapahtuva väkivalta, on erityisen haavoittavaa. Ihmiskauppaan, pakkoavioliittoihin ja kunniaan liittyvään väkivaltaan sisältyy piirteitä, jotka lisäävät haavoittuvuutta. Myös vammaisuus on huomioitava. Lapsi rikoksen uhrina tarvitsee erityistä tukea. Osa ihmiskaupan kohteena olleista lapsista on joutunut olemaan hyväksikäytön kohteena useita vuosia ennen tapauksen ilmituloa. Viranomaisilla on päävastuu lapsen suojelemisesta, mutta lapsi voi saada tukea myös lapsia ja nuoria tukevilta järjestöiltä.

Maahanmuuttajat ovat moninainen ryhmä, mutta osa heistä tarvitsee erityistä neuvontaa ja tukea rikoksen uhrina, koska he eivät välttämättä tunne rikosoikeudellista järjestelmää. Myös sosiaalisesti heikossa asemassa olevat naiset, kuten asunnottomat, päihteiden käyttäjät ja rikos- tai vankilataustaiset, tarvitsevat erityistä tukea. Haavoittuvassa asemassa olevilla, kuten romaneilla, voi olla monia kuormittavia kokemuksia ja he voivat kohdata syrjintää viranomaisten taholta, mikä heikentää luottamusta viranomaisiin. Järjestöjen tarjoamat matalan kynnyksen maksuttomat palvelut ovat tärkeitä näiden esteiden ylittämiseksi.

Järjestöjen tuottamat palvelut ovat monille haavoittuville ryhmille korvaamattomia, koska niitä ei ole saatavilla julkisista palveluista. Järjestöt voivat täydentää julkisia palveluja ja kehittää innovatiivisia työmenetelmiä, joita viranomaisetkin hyödyntävät. Esimerkiksi nais erityistä ja sukupuolisensitiivistä työtä on kehitetty järjestöissä ja hyödynnetty vankiloissa. Järjestöt tekevät myös etsivää työtä tavoittaakseen henkilöitä, joilla on korkea kynnys kääntyä viranomaisten puoleen. Haavoittuvassa asemassa olevat uhrit tarvitsevat usein tukea ja kannustusta rikosilmoituksen tekemiseen. Turvallisuusnäkökohdat ovat myös tärkeitä, sillä uhrit voivat pelätä rikosentekijän reaktiota.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan rangaistusjärjestelmän oikeudenmukaisuuden ja yleisluonteisuuden kannalta on tärkeää tunnistaa haavoittuvuus, tukea haavoittuvia rikosten uhreja ja saattaa rikosentekijät vastuuseen.

Lapsiasiavaltuutettu korostaa lausunnossaan, että eri tukimuotoja on tarjottava kaikille lapsiuhreille yhdenvertaisesti. Tukipalveluissa tarvitaan ammattilaisia, jotka tunnistavat erilaisten ja eri-ikäisten lasten tarpeet ja osaavat sovittaa tukipalvelut kullekin lapselle sopivaksi. Rikosuhrien tukipalvelujen alueellinen saatavuus on välttämätöntä varmistaa.

Lapsiasiavaltuutettu toteaa, että lapsiuhrit mainitaan usein omana uhriryhmänään, mutta on tärkeää huomioida, että kaikissa uhriryhmissä voi olla myös lapsia. Käytännössä tämä tarkoittaa, että lapset on huomioitava erityisenä uhriryhmänä riippumatta siitä, mille uhriryhmälle kohdennetusta tukipalvelusta on kyse. Tämä asettaa korkeita vaatimuksia tukea tarjoaville tahoille, joilla useimmilla on hyvin tarkkaan rajattu uhriryhmä kohderyhmänään.

Lapsiasiavaltuutetun mukaan järjestöjen vahvuutena on joustavuus ja mahdollisuus reagoida nopeasti muuttuviin tilanteisiin, mutta järjestelmässä on kuitenkin paljon hajanaisuutta ja pirstaleisuutta. Epävarmuus rahoituksen tulevaisuudesta voi myös vaikeuttaa ammattitaitoisen henkilöstön saatavuutta ja pysyvyyttä.

Lapsiasiavaltuutetun käsityksen mukaan tuen piiriin hakeutuvia uhreja on merkittävästi enemmän kuin resurssien puitteissa voidaan tällä hetkellä ottaa vastaan. Vaarana on, että ilman tarvitsemaansa tukea jäävät lapsiuhrit kuormittavat jatkossa mahdollisesti hyvin pitkäaikaisestikin muita sosiaali- ja terveyspalveluja, joiden järjestämiseksi tarvittava rahoitus on moninkertainen.

4.1.4 Tukipalveluiden järjestämis-, tuottamis- ja rahoittamisvastuiden muutostarpeet

Työryhmä kysyi järjestöiltä kirjallisen kuulemisen yhteydessä järjestöjen näkemyksiä tukipalvelujen järjestämis-, tuottamis- ja rahoittamisvastuiden muutostarpeista (Liite 1. kysymys 13). Alla on esitetty tiivistetysti Rikosuhripäivystyksen, Setlementti Tampereen, Naisten linjan, Tukinaisen, Loisto Setlementin, Ensi- ja turvakotien liiton, Pakolaisneuvonnan ja Monika-Naiset liiton vastaukset edellä mainittuun kysymykseen.

Rikosuhripäivystys katsoo, että yleisten tukipalveluiden osalta järjestämis-, tuottamis- ja rahoittamisjärjestelmä on tällä hetkellä selkeä. Rikosuhripäivystykselle kymmeneksi vuodeksi annettu julkinen palveluvelvoite on taannut mahdollisuuden toteuttaa ja kehittää tukipalvelua pitkäjänteisesti selkeällä rakenteella. Erityistukipalveluiden osalta tilanne on kuitenkin paljon epäselvempi ja hajanaisempi, Seri-tukikeskuksia ja Nollalinjaa lukuun ottamatta. Tällä hetkellä erityistukipalvelujen rahoittamisvastuu on liiallisesti STEA:n varassa. Tiedossa oleva STEA-rahoituksen väheneminen tulevina vuosina tarkoittanee myös useiden erityistukipalveluiden nykyisen rahoituspohjan merkittävää heikkenemistä. RIKU pitää tärkeänä erillisen valtionrahoitusjärjestelmän luomista erityistukipalveluiden rahoittamiseksi.

Setlementti Tampereen mukaan uhrien tukipalveluiden järjestämis-, tuottamis- ja rahoittamisvastuita tulisi muuttaa ja tarkentaa nykyisestä. Nykyinen malli perustuu vuosittain haettavaan rahoitukseen. Setlementti Tampereen mukaan valtionrahoitteisten palveluiden tulisi olla turvassa poliittisilta muutoksilta, ja rahoituksen tulisi olla korvamerkittyä sääntelyyn vastaaville tukipalveluille. Järjestämisvastuu on Nollalinjan ja turvakotipalveluiden osalta Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksella, joka kilpailuttaa palveluntuottajat säännöllisesti. Setlementti Tampereen mukaan kilpailuttaminen asettaa palveluntuottajat turvattomaan asemaan.

Naisten linjan mukaan muilla kuin asumiseen tarkoitetuilla erityistukipalveluilla ei ole selkeää roolia suomalaisessa palvelujärjestelmässä ja yhteistyöllä ei ole selkeää valtakunnallista rakennetta ja tuotantomallia. Naisten linjan mukaan monien hyvinvointialueiden budjetit ovat alimitoitettuja ja useat hyvinvointialueet ovat ilmoittaneet säästötoimenpiteistä etenkin palveluissa, jotka eivät ole lakisääteisiä. Ei-lakisääteisiin palveluihin lukeutuvat myös kaikki väkivaltatyön erityistukipalvelut ja esimerkiksi väkivaltatyön koordinaatio. Hyvinvointialueiden ja järjestöjen taloudellinen tilanne herättää Naisten linjan mukaan kysymyksen siitä, onko hyvinvointialueilla tai järjestöillä mahdollisuutta ottaa hoitaakseen uusia tehtäviä tai rooleja väkivallan ehkäisemiseksi ja kokijoiden tukemiseksi. Lisäksi nousee kysymys siitä, onko palveluita mahdollista ylläpitää ja kehittää EU:n ja kansainvälisen sääntelyn tavoitteiden mukaisesti, ellei toiminnalle kyetä osoittamaan riittävää rahoitusta.

Tukinainen katsoo, että rahoittamisvastuita tulisi tarkentaa ja rahoitusta lisätä. Uhreille suunnattujen palveluiden laadun ja uhrien oikeusturvan turvaamiseksi tulisi varmistaa palvelun tuottajien ammattitaito kuten ammatillinen pätevyys, työkokemus, traumaosaaminen ja täydennyskoulutus.

Loisto settlementin mukaan kuntien ja hyvinvointialueiden vastuita ennaltaehkäisevässä ja väkivaltatyössä tulisi tarkentaa ja poikkisektoraalista yhteistyötä tulisi lisätä. Loisto settlementin mukaan hyvinvointialueen väkivaltatyön koordinaattori on ensiarvoisen keskeisessä roolissa. Loisto settlementin mukaan kuntien ja hyvinvointialueiden myöntämien avustusten lisäksi järjestöiltä tulisi voida ostaa palveluja. Ostopalvelun laatukriteerit tulisi kuitenkin olla tarkasti mietitty, jotta väkivallan uhrit saavat ammatillisesti tuotettua ja laadukasta tukea.

Ensi- ja turvakotien liitto toteaa sinällään kannattavansa väkivaltatyön rakenteista säätämistä laintasoisesti, mutta liiton mukaan on aivan keskeistä ymmärtää, että valtaosa väkivaltatyön avopalveluista on järjestöjen tuottamaa ja STEA:n rahoittamaa. Jos järjestöjen väkivaltatyöstä tulee lakisääteistä, STEA-rahoitus näiden järjestöjen osalta päättyy. Väkivaltatyön rakenteita pitäisi siis pystyä vahvistamaan siten, että järjestöjen työn rahoitus ja työn jatkuvuus varmistetaan. Ensi ja turvakotien liiton mukaan on myös tärkeää välttää kilpailuasetelmaa, jossa julkinen sektori ja järjestöt joutuvat kilpailemaan keskenään. Rahoitusinstrumenttia rakennettaessa on lisäksi huomioitava järjestöjen autonomisen roolin säilyminen.

Rikosuhripäivystyksen ihmiskaupan uhrien erityistukipalvelun mukaan matalan kynnyksen järjestöpalveluiden merkitys uhrien tunnistamisessa ja ohjautumisessa viranomaisten tietoon tulee tunnustaa. Palveluille tulee taata pysyvä rahoitus valtion toimesta. RIKUn mukaan tulee huomioida, että valtion tulee Euroopan neuvoston yleissopimuksen sekä EU:n ihmiskauppadirektiivin mukaisesti toimia yhteistyössä järjestöjen kanssa uhrien tunnistamiseksi ja auttamiseksi.

RIKU toteaa, että tukipalvelujen rahoitusmekanismi tulee olla tarpeeksi joustava, jottei järjestötoimijoiden mahdollisuudet kehittää palveluita asiakkaiden nopeasti ilmeneviin palveluntarpeisiin vaarannu. Lisäksi tulee mahdollistaa järjestöjen vaikuttamistyö sekä tiedon tuottaminen päätöksenteon ja tutkimuksen pohjaksi. Uusia ilmoitusvelvollisuuksia ei tule lisätä, sillä ne vähentäisivät viranomaisyhteydenottoja pelkäävien tai vierastavien asiakkaiden hakeutumista matalan kynnyksen palveluiden piiriin. Koska valtio on kansainvälisten velvoitteiden myötä velvoitettu osallistamaan uhreja auttavat järjestöt ihmiskauppaa ja sen uhreja koskevaan lainsäädäntötyöhön sekä ihmiskaupan vastaisen toiminnan kehittämiseen, tulee rahoituksen olla riittävä näiden tehtävien kattamiseen.

Pakolaisneuvonnan näkemyksen mukaan oikeusavun hakijoiden mahdollisuus saada yhdenvertaisesti asiantuntevaa oikeudellista neuvontaa ei tällä hetkellä toteudu, jonka johdosta käytänteitä tulisi tarkentaa nykyisestä. Jotta uhrilla on mahdollisuus saada oikeudellista neuvontaa tilanteessa, jossa hän ei ole valmis olemaan viranomaiseen tai valtion oikeusaputoimistoon yhteydessä, on tärkeää, että matalan kynnyksen oikeudellista neuvontaa on mahdollista saada asiantuntevan järjestötoimijan kautta. Pakolaisneuvonta katsoo, että oikeudellisen avustamisen tulee sisältyä ensisijaisesti oikeusavun piiriin.

Monika-Naiset liiton mukaan palvelujen järjestämisessä, tuottamisessa ja rahoituksessa on syytä ottaa nykyistä paremmin huomioon erilaisten uhriryhmien tarpeet. On varmistettava, että erityistukipalveluja tuottavien järjestöjen toimintatiedellytykset säilyvät ja niitä voidaan kehittää vastamaan palvelutarvetta.

4.1.5 Ehdotuksia uhripoliittiseen toimenpideohjelmaan sisällytettäväksi toimenpiteiksi

Työryhmä kysyi järjestöiltä kirjallisen kuulemisen yhteydessä, mitä toimenpiteitä uhripoliittiseen toimenpideohjelmaan tulisi sisällyttää rikoksen uhrien yleisten ja erityisten tukipalveluiden rahoituksen turvaamiseksi ja rahoitusvastuiden edelleen selkeyttämiseksi (Liite 1. kysymys 14). Alla on esitetty tiivistetysti Rikosuhripäivystyksen, Setlementti Tampereen, Naisten linjan, Tukinaisen, Loisto Setlementin, Ensi- ja turvakotien liiton, Pakolaisneuvonnan ja Monika-Naiset liiton vastaukset edellä mainittuun kysymykseen.

Rikosuhripäivystys pitäisi keskeisinä asioina seuraavia toimenpiteitä: 1) Riittävän valtion rahoituksen turvaaminen pitkällä tähtäimellä. Uuden uhrien tukipalveluille tarkoitetun valtionrahoitusjärjestelmän kehittäminen. 2) STEA-rahoitukseen suunniteltujen leikkausten kattaminen uuden uhrien tukipalveluille tarkoitetun valtionrahoitusjärjestelmän kautta. 3) SGEI-menettelyn jatkaminen uhrien yleisten tukipalveluiden rahoittamisessa ja SGEI-menettelyn mahdollinen laajempi käyttöönotto. 4) Rikosuhrimaksun nostaminen. 5) Eri tukipalveluista vastaavien ministeriöiden välisen pysyvän elimen luominen tukipalvelurakenteen ja rahoituksen koordinoimiseksi ja yhteistyön kehittämiseksi. 6) Järjestölähtöisen toiminnan periaatteiden vahvistaminen muun muassa siten, että järjestöt voivat tuottaa palveluita oman autonomiansa puitteissa, riippumattomina toimijoina.

Setlementti Tampereen mukaan tarvitaan viranomainen, joka valvoo uhripoliittisen toimenpideohjelman toteuttamista ja jolla on mandaatti huolehtia uhrien oikeuksien toteutumisesta. Tämän viranomaisen tulisi vaikuttaa myös uhrien

tukipalvelujen rahoitukseen ja koordinointiin. Lisäksi Setlementti Tampereen mukaan tarvitaan pitkäaikaisia, vähintään 5 vuoden rahoitussopimuksia, ja kehittämishankkeiden jatkuvaa rahoitusta. Rikoksen uhrien asema ja tukipalvelut eivät saa olla poliittisten vaihteluiden armoilla, koska kyse on perus- ja ihmisoikeuksista.

Naisten Linja ehdottaa uhripoliittiseen toimenpideohjelmaan seuraavia toimenpiteitä: 1) Rikosten uhreille suunnattujen tukipalveluiden pysyvän ja jatkuvan rahoituksen varmistaminen esimerkiksi osana oikeusministeriön valtioneuvoston ohjelmaa. 2) Väkivaltaa kokeneille tarkoitettujen yleisten ja erityistukipalveluiden järjestämisestä sekä hyvinvointialueiden ja järjestöjen välisestä rahoituksesta ja vastuista säättäminen lain tasolla. Väkivaltaa kokeneille suunnattujen erityistukipalveluiden koordinoinnissa, järjestämisessä ja rahoittamisessa tulee tunnistaa tarve laajalle kirjolle erityistukipalveluita. Tämä tarve tulee huomioida sekä eri kohderyhmien että eri väkivallan muotojen näkökulmasta.

Tukinainen katsoo, että seksuaalirikosten ja lähisuhdeväkivallan uhrien erityistukipalvelujen saatavuus tulee varmistaa poissulkematta eri rahoitusmuotoja. Raikauskriisikeskus Tukinainen tuottamat palvelut voitaisiin Tukinaisen mukaan osittain turvata säättämällä palveluista lain tasolla, jolloin eri ministeriöt rahoittaisivat palvelut. Näin estettäisiin myös järjestöjen välinen kilpailu ja mahdollistettaisiin asianmukainen asiakasohjaus. STEA-rahoitus on kuitenkin säilytettävä osana rahoituskokonaisuutta. Lisäksi Tukinaisen mukaan toimenpideohjelmassa tulisi tuoda selkeästi esille, että lähisuhdeväkivalta sisältää usein monia rikosnimikkeitä, kuten seksuaalirikoksia. Rahoituksesta säädettyä on tärkeää kohdentaa rahoitus näiden uhriryhmien tarpeiden täyttämiseen.

Lisäksi Tukinaisen mukaan vapaaehtoistoiminta ei täytä erityistukipalvelujen edellyttämiä ammatillisia vaatimuksia kuten riittävää osaamista ja koulutusta, erikoistumista eikä riittävän pitkää sitoutumista asiakassuhteeseen. Nykyiset vapaaehtoistyön koordinointiin käytetyt taloudelliset resurssit ja niillä saatava laatu ja määrä tulisi arvioida uudestaan, minkä perusteella resurssit tulisi seksuaalirikosten osalta jatkossa kohdentaa enemmän EU:n ja kansainvälisen sääntelyn edellyttämien ammatillisten erityistukipalvelujen tuottamiseen.

Loisto setlementti toteaa, että toimenpideohjelmassa tulisi määritellä erityispalveluiden rooli ja korostaa niiden merkitystä peruspalveluja täydentävinä ja erityisosaamista tarjoavina palveluina. Loisto setlementti katsoo, että nuoret tulisi tuoda esiin erityisryhmänä, sillä oikea-aikaisella ja kohdennetulla tuella voidaan vaikuttaa merkittävästi nuoren tulevaisuuden kulkuun. Lisäksi Loisto setlementti toteaa ennaltaehkäisyyn olevan yhä keskeisin tapa torjua väkivaltaa.

Ensi- ja turvakotien liiton mukaan STEA-rahoituksen vähentyessä olisi hyvä saada avustusten yleisiin ehtoihin painopiste niiden hakemusten hyväksi, jotka toteuttavat kansainvälisen sääntelyn toimeenpanoa. Suomessa lähisuhdeväkivallan palvelut ovat perinteisesti mielletty sosiaalialan tehtäväksi. Ajattelua olisi hyvä laajentaa. Väkivallan uhreille kohdennetut palvelut asettuvat kansainvälisessä sääntelyssä sekä uhrin tuen palveluihin että oikeudellisiin palveluihin. RIKUlle annettu julkinen palveluvelvoite on hyvä ratkaisu, ja Ensi- ja turvakotien liitto kannattaa palveluvelvoitteen uusimista, kun nykyinen palveluvelvoite päättyy.

Rikosuhripäivystyksen ihmiskaupan uhrien erityistukipalvelun mukaan Ihmiskaupan uhrien auttamistyö on tällä hetkellä vahvasti riippuvainen STEA:n rahoituksesta. STEA-rahoitukseen on kohdistumassa merkittäviä leikkauksia, joka tulee vaikuttamaan myös ihmiskaupan uhrien auttamistyön rahoitukseen. Tällä voi olla erittäin vakavia seurauksia matalan kynnyksen uhrien tukemiselle ja ihmiskaupan uhrien tunnistamiselle. RIKU pitää erittäin tärkeänä, että STEA:n rahoitusjärjestelmän rinnalle luodaan erillinen valtionrahoitusjärjestelmä ihmiskaupan uhrien tukipalveluille. Järjestelmän tulisi taata järjestölähtöisen työn riippumattomuuden jatkuminen.

Monika-Naiset liiton mukaan tulee varmistaa, että rikoksen uhrien tukemiseen tarkoitetut resurssit turvataan eikä niihin kohdisteta leikkauksia. Uhrien tukemiseen kohdennetut järjestölähtöiset resurssit ovat jo nykyisellään riittämättömät.

Pro-tukipiste näkee kriittiseksi yhteiskunnan eri palveluiden rahoittamisen niin hyvinvointialueilla, valtion palveluissa/prosesseissa kuin sote-järjestöissäkin. Pro-tukipisteen mukaan yhteiskunnallisella kokonaisuudella on merkitystä; rikoksen uhrin tarvitsevat muutakin kuin rikosuhripalveluita.

4.2 Järjestöjen tuottamien EU:n ja kansainvälisen sääntelyn edellyttämien tukipalvelujen vaikuttavuus, tehokkuus ja laatu

Työryhmä kysyi järjestöiltä kirjallisen kuulemisen yhteydessä, miten järjestöt arvioivat tuottamiensa tukipalvelujen vaikuttavuutta, laatua ja tehokkuutta (Liite 1. kysymys 8). Alla on esitetty tiivistetysti Rikosuhripäivystyksen ja Nollalinjan toimintaa koskevat vastaukset edellä mainittuun kysymykseen.

Rikosuhripäivystys seuraa palveluidensa laatua ja tehokkuutta monin tavoin. Toimintaa seurataan ja arvioidaan pitkin vuotta johtokunnassa, aluetyöryhmissä, toiminnallisessa johtoryhmässä, eri yksiköiden tiimipalavereissa sekä vapaaehtoisten tapaamisissa käydyissä keskusteluissa. Asiakastilastojen lisäksi seuranta tehdään RIKUn asiakastyön, vapaaehtoistoiminnan ja vaikuttamistyön muiden tunnuslukujen avulla. Seuranta tehdään myös esimerkiksi palvelupisteiden arvioinnin työkalun avulla, jonka pohjalta voidaan tasata ja kohdentaa henkilöresurssia täsmällisemmin eri palvelupisteiden välillä.

Kaikissa RIKUn palvelupisteissä on käytössä vapaaehtoistoiminnan seurannan työkalu, jonka avulla seurataan muun muassa vapaaehtoisten osallistumista täydennyskoulutuksiin ja työnohjauksiin. Vapaaehtoisilla on myös tukisuhteiden osalta käytössä itsearviointi.

Asiakastyytyväisyyden seuraamiseksi RIKUssa on käytössä pääasiassa verkkolomakkeella kerättävä kysely, johon saatiin vuonna 2023 yhteensä 880 vastausta. RIKUn mukaan useiden vuosien tulokset osoittavat, että asiakkaat ovat pääsääntöisesti varsin tyytyväisiä saamaansa palveluun. Alla olevassa taulukossa on esitetty yhteenveto RIKUn asiakastyytyväisyyskyselyn tuloksista kaikkien RIKun palvelujen osalta vuonna 2023.

Taulukko 5. Yhteenveto Rikosuhripäivystyksen asiakastyytyväisyyskyselyn tuloksista vuonna 2023

	Kyllä	En	En osaa sanoa
Löysin itselleni sopivan tavan ottaa yhteyttä Rikosuhripäivystykseen?	90 % vastaajista	3 % vastaajista	6 % vastaajista
Rikosuhripäivystys tarjosi tarpeellista tietoa	88 % vastaajista	6 % vastaajista	4 % vastaajista
Koin tulleen kuulluksi ja tilanteeseeni suhtauduttiin vakavasti	88 % vastaajista	7 % vastaajista	4 % vastaajista
Saamani apu auttoi selviytymisessäni?	77 % vastaajista	8 % vastaajista	13 % vastaajista

Vuoden 2023 RIKUn asiakastyytyväisyyskyselyn tulosten mukaan suurin osa vastaajista oli tyytyväisiä saamiinsa palveluihin. Asiakaskyselyyn vastanneista henkilöistä 90 % löysi itselleen sopivan tavan ottaa yhteyttä RIKUun. Lisäksi 88 % vastaajista koki saaneensa palvelusta tarpeellista tietoa. Vastanneista 88 % tunsu tulleen kuulluksi ja heidän tilanteeseensa suhtauduttiin vakavasti. Vastanneista 77 % koki saaneensa apua, joka auttoi heitä selviytymisessä.

Lisäksi RIKUn peruspalveluissa on valtakunnallisten palveluiden osalta käytössä niin sanottu *mystery shopping* -menetelmä. Menetelmän avulla voidaan arvioida, kuinka hyvin RIKUn asettamat laadulliset tavoitteet toteutuvat asiakkaan kohtaamisessa, hänen turvallisuutensa varmistamisessa sekä oleellisten neuvojen antamisessa. Vuonna 2023 testausyhteydenottoja tehtiin yhteensä 49 kpl, joista noin puolet 116 006 -puhelinpalveluun ja lähes puolet chat-palveluun. Yhteydenottajat arvioivat likertin asteikolla (1=huonoin, 5=paras) saamaansa palvelua. Menetelmässä arvioitiin vuorovaikutusta, saadun tiedon selkeyttä, jatko-ohjauksen selkeyttä ja yleistä asiakaskokemusta. Arvioinnit sijoittuivat välille 4,0–4,8 keskiarvon ollessa 4,5.

Setlementti Tampere ry toteaa vastauksessaan ettei Nollalinjan toiminnasta ole tehty vaikuttavuusarvioita. Setlementti Tampereen mukaan Terveysten ja hyvinvoinnin laitos kerää palautetta palveluun soittaneilta ja seuraa puheludataa.

Nollalinjan palvelusta on tehty THL:n toimesta arviointitutkimus²⁸ vuonna 2020 ja Nollalinjalle kertyneestä aineistosta on julkaistu useampi tieteellinen artikkeli ja julkaisu. Nollalinjan toimintaa seurataan esimerkiksi kaksi kertaa vuodessa kokoukuvassa Nollalinjan ohjausryhmässä sekä Nollalinjayksikön tiimipalavereissa, palvelunjärjestäjän ja palveluntuottajan keskinäisissä tapamisissa ja seuraamalla Nollalinjan kehittämisohjelman toimenpiteiden toteutumista ja tavoitteiden saavuttamista. Jokaisesta Nollalinjalla käydystä keskustelusta täytetään palvelunseurantalomake. Vuoden 2023 lomakeaineiston perusteella Nollalinjan päivystäjät arvioivat 90 % yhteydenotoissa keskustelun auttaneen yhteydenottajaa. Nollalinjan tunnettua väestön keskuudessa on mitattu useita kertoja ja mittausavasta riippuen palvelun tunnettuus väestön keskuudessa on ollut 30–40 %.

Nollalinjaan chatin kautta yhteyttä ottaneilta on kerätty anonymia palautetta palvelun kehittämistä varten helmikuusta 2024 alkaen. Palautteen perusteella chat-palvelusta koetaan olevan apua. Palautteessa on korostunut chat-palvelun tarjoama turvallisuus, sillä chatin kautta yhteydenoton voi tehdä huomaamattomasti ja äänettömästi.

28 Hietamäki, J., Kaipainen, S., Seppälä, T., & Ewalds, H. (2020). *Nollalinjan puhelinpalvelu auttaa lähisuhdeväkivaltaa kokevia: Tulokset, arviointi ja suositukset* (Raportti 10/2020). Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

5 Työryhmän ehdotukset

Työryhmän tehtävänä oli laatia ehdotus rikoksen uhrien yleisten ja erityisten tukipalveluiden rahoituksen turvaamiseksi sekä rahoitusvastuiden edelleen selkeyttämiseksi. Yleisillä uhrien tukipalveluilla tarkoitetaan kaikille rikoksen uhreille kohdennettuja tukipalveluita. Erityistukipalvelut kohdentuvat ja vastaavat erityisen haavoittuvassa asemassa olevien uhrien erityistarpeisiin.

Työryhmä on ottanut toimeksiantonsa mukaisesti huomioon EU:ssa ja kansainvälisissä velvoitteissa ja suosituksissa tapahtuneen kehityksen, jolla on vaikutusta tukipalveluiden vähimmäistason arviointiin. Arvio tulevan sääntelyn edellyttämistä vähimmäisvelvoitteista on laadittu arviointihetkellä käytettävissä olevien tietojen pohjalta. Tältä osin työryhmä on keskittynyt ensisijaisesti järjestöjen tuottamien palveluiden rahoitukseen liittyviin kysymyksiin. Erityistä huomiota työryhmä on kiinnittänyt EU- ja kansainvälisen sääntelyn edellyttämien tukipalveluiden resursseihin sekä yhteistyöhön ja palveluiden koordinointiin, kun palvelut toteutetaan järjestöjen toiminnassa. Lisäksi työryhmä on huomionnut hallitusohjelmaan sisältyvän kirjauksen maahanmuuttoon liittyvän työperäisen hyväksikäytön uhrien tukipalveluiden turvaamisesta arvioimalla uudistetun ihmiskauppadirektiivin, voimassa olevan uhridirektiivin sekä uhridirektiivin muutosehdotuksen näillä näkymin asettamia uusia velvoitteita.

Työryhmän lähtökohtana on siis ollut EU- ja kansainvälisen sääntelyn edellyttämien rikoksen uhrien tukipalveluiden resurssien turvaaminen, kun palvelut toteutetaan järjestöjen toiminnassa. Lisäksi työryhmän lähtökohtana on ollut, että rikoksen uhrien tukipalveluiden tasoa ei heikennetä nykyisestä. Työryhmän ehdotukset tulisi toteuttaa mahdollisimman pian, jotta erityisesti haavoittuvassa asemassa olevat rikoksen uhrit saisivat tarvitsemaansa tukea.

5.1 Rikoksen uhrien tukipalvelujen rahoituksen turvaaminen

Työryhmä katsoo, että tukipalveluja tarjoavien järjestöjen toiminnassa suuren ongelman muodostavat rahoitukseen liittyvät kysymykset, kuten rahoituksen riittämättömyys, pysyvän rahoituksen puuttuminen ja epävarmuus rahoituksen jatkuvuudesta. Lisäksi haasteina ovat jatkuva asiakasmäärien ja kustannusten kasvu. Työryhmän toimikauden aikana valtioneuvoston julkisen talouden suunnitelmaan vuosille 2025–2028 esitettiin useita leikkauksia, joiden työryhmä katsoo vaikuttavan merkittävästi rikoksen uhrien tukipalvelujen laatuun ja saatavuuteen. Leikkaukset tulevat vaikuttamaan myös Suomen mahdollisuuksiin vastata kansainvälisiin suosituksiin ja erityisen haavoittuvassa asemassa olevien rikoksen uhrien tarpeisiin.

Valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2025 Rikosuhripäivystys-toimintaan oikeusministeriöstä myönnettävään rahoitukseen oli tulossa 65 000 euron avustusleikkaus aiemman kehysten mukaiseen avustustasoon. Käytettävissä olleeseen avustukseen nähden kyse olisi kuitenkin isommasta vähennyksestä ottaen huomioon vuosina 2023–2024 myönnettyjen joululahjarahojen ja siirtyvien avustusten määrä. Rahoitustilanteen kiristymisen vuoksi RIKUssa käynnistettiin syksyllä 2024 sopeuttamistoimet. Niihin on sisällytetty rakenteellisia ratkaisuja, kuten muutoksia aluerakenteessa ja palvelupisteiden yhdistämisä, hallinnollisten kulujen karsimista ja joitain henkilöstövähennyksiä. Tällä on vaikutuksensa myös vapaaehtoistoiminnan järjestämiseen. Tarkasteltavaksi tulee myös tiettyjen rajausten toteuttamista tarjolla oleviin palveluihin. Eduskunta hyväksyi valtion budjetin 20.12.2024 Valtiovarainvaliokunnan mietinnön (VaVM 25/2024 vp) mukaisesti. Oikeusministeriön valtionavustusmomentille lisättiin 150 000 euroa kohdennettavaksi Rikosuhripäivystykselle lähisuhdeväkivallan uhrien auttamiseen ja todistajantukitoiminnan jatkamiseen.

Nollalinjalle ei ole tulossa avustusleikkausta. 725 000 euron avustustaso on kuitenkin pysynyt samana jo vuosia. Se on osoittautunut riittämättömäksi, eikä mahdollista myöskään chat-toiminnan jatkoa.

Nykyisellään merkittävä osa järjestöjen tuottamista muista uhrien tukipalveluista katetaan STEAn jakamina valtionavustuksina. Kyseiset tukipalvelut eivät arviointihetkellä ole lakisääteisiä, mutta niillä on suuri merkitys uhrien hyvinvoinnille ja tuensaannille. STEAn avustama toiminta on pääsääntöisesti lyhytkestoista julkisia palveluita täydentävää tukea, joka kohdentuu heikoimmassa asemassa oleviin kohderyhmiin, kuten lapsiin, perhe- ja lähisuhdeväkivallan sekä seksuaalirikosten ja ihmiskaupan uhriin. STEAn keräämän arviointitiedon mukaan avustettu toiminta

on tavoittanut kohderyhmää hyvin, ja avustetulla toiminnalla on voitu muun muassa lisätä turvataitoja ja auttaa kriisistä toipumisessa sekä auttaa uhreja eteenpäin tarvittaviin julkisiin palveluihin.

STEAvustuksiin on kohdistumassa leikkauksia vuodesta 2025. Avustuksiin käytetään vuonna 2025 yhteensä 79,5 miljoonaa euroa vähemmän kuin vuonna 2024, määrärahojen kokonaissumman laskiessa noin 384 miljoonasta noin 304 miljoonaan euroon. Vuoden 2027 avustuspäämäärä tulee työryhmälle annetun tiedon mukaan olemaan arviolta noin 1/3 pienempi kuin vuoden 2024 avustuspäämäärä. Avustuspäämien leikkaus tulee oletettavasti koskemaan jollain tasolla kaikkia avustuksensaajia ja niiden tukemia kohderyhmiä. Varovaisestikin arvioiden leikkaukset uhrien tukipalveluja tarjoavien järjestöjen rahoitukseen tulevat olemaan joitakin miljoonia euroja. Kyseisillä leikkauksilla on toteutuessaan merkittäviä vaikutuksia rikosten uhrien tukipalvelujen toimintaan.

Lisäksi hyvinvointialueet ovat suurten sopeutuspaineiden edessä tulevana vuosina. Rikoksen uhrin saavat merkittävän osan tarvitsemastaan tuesta hyvinvointialueiden tarjoamista sosiaali- ja terveystalvasta. Työryhmä katsoo, että hyvinvointialueiden heikko rahoitustilanne tulee todennäköisesti vaikuttamaan merkittävästi rikoksen uhreille tarjottavaan tukeen. Järjestöillä on nykytilanteessa myös keskeinen rooli esimerkiksi Seri-tukikeskusten asiakkaiden pidempiaikaiseen traumatuen tarpeeseen vastaamisessa.

Työryhmä nostaa esiin, että Istanbulin sopimuksen täytäntöönpanoa valvova Euroopan neuvoston naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan asiantuntijaryhmä GREVIO joulukuussa 2024 antamassaan Suomea koskevassa raportissa²⁹ kehottaa voimakkaasti Suomen viranomaisia: a) varmistamaan riittävän julkisen rahoituksen Istanbulin sopimuksen toimenpidesuunnitelmaan sisältyville toimenpiteille, joiden tarkoituksena on ehkäistä ja torjua kaikkia naisiin kohdistuvan väkivallan muotoja, sekä keskushallinnosta että hyvinvointialueilta, samalla säännöllisesti arvioiden tähän tarkoitukseen tarvittavia taloudellisia ja henkilöstöresursseja; b) kehittämään asianmukaisia pitkäaikaisia ja kestäviä rahoitusratkaisuja kansalaisjärjestöille, jotka tarjoavat muita kuin asumiseen liittyviä erityispalveluja naisiin kohdistuvan väkivallan uhreille; c) varmistamaan, että kaikki asiaankuuluvat valtion virastot ottavat systemaattisesti käyttöön budjettikohdat, jotka on omistettu toimenpiteille naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseksi ja torjumiseksi, jotta voidaan säännöllisesti seurata kohdennetun budjetin tasoa ja osoittaa ajan myötä kasvua tällä alalla kohdennetussa ja käytetyssä budjetissa.

29 Council of Europe. (2024). *First thematic evaluation report on Finland*. Saatavilla osoitteessa: <https://rm.coe.int/first-thematic-evaluation-report-finland/1680b2ab48>

Lisäksi ihmiskaupan vastaista toimintaa koskevan Euroopan neuvoston yleis-sopimuksen osapuolten komitea GRETA kesäkuussa 2024 antamassaan Suomea koskevassa raportissa³⁰ katsoo, että Suomen viranomaisten tulisi edelleen kehittää ja vahvistaa ihmiskaupan uhrien avustamistoimenpiteitä ja tarjota riittävä rahoitus kansalaisjärjestöille, joille on annettu tehtäväksi tarjota erikoistunutta apua ihmiskaupan uhreille (kohta 201).

Työryhmä pitää tärkeänä, että rikoksen uhrien tukipalveluita tarjoavien järjestöjen toimintaan yhteiskunnassa panostettaisiin, mikä turvattaisiin myös riittävällä rahoituksella. Työryhmä toteaa järjestöillä olevan merkittävä rooli paitsi yksittäisen uhrin, myös rikosprosessin sujuvuuden, oikeusturvan ja rikosvastuun toteutumisen kannalta. Työryhmä nostaa esiin, että pitkät rikosprosessit aiheuttavat myös pitkäaikaisia rikosuhrien tukitarpeita. Järjestöt ovat keskeisessä asemassa uhrien tukemisessa myös siksi, että rikokset eivät välttämättä tule viranomaisten tietoon.

Työryhmä ehdottaa, että rikoksen uhrien tukipalveluita tarjoavien järjestöjen toimintaa tuettaisiin laajemmin kuin mitä EU- ja kansainvälisen sääntelyn asettamien vähimmäisvelvoitteiden täyttäminen edellyttää. Rahoitusta tulisi osoittaa myös EU- ja kansainvälisen sääntelyn toteuttamista edistäviin järjestölähtöisiin palveluihin, jotka osaltaan edistävät velvoitteiden ja suositusten toteutumista taikka ovat muutoin uhrin oikeuksien ja toipumisen kannalta keskeisiä.

Lisäksi työryhmä huomauttaa, että erityisen haavoittuvassa asemassa olevat kohderyhmät, kuten seksuaaliväkivallan ja muun vakavan väkivallan uhrin, ihmiskaupan uhrin, vammaiset ja mielenterveyshäiriöistä kärsivät, sekä palvelujen yleinen saavutettavuus eri kohderyhmille, tulisi huomioida riittävällä tavalla tukipalvelujen järjestämisessä julkisin varoin. Rikosten uhrien tukipalveluiden tuottamisessa tarvitaan työryhmän näkemyksen mukaan jatkossakin kaikkia nykyisiä rahoituksen lähteitä.

30 Council of Europe. (2024). *GRETA evaluation report on Finland: Third evaluation round – Focus on access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings*. Saatavilla osoitteessa: <https://rm.coe.int/greta-evaluation-report-on-finland-third-evaluation-round-focus-access/1680b0577c>

5.2 Rikosuhrimaksujen kohdentaminen

Työryhmän tehtävänä oli tehdä ehdotus mahdollisesti korotettujen rikosuhrimaksujen käytöstä ja kohdentamisesta rikoksen uhrien tukipalveluihin. Kesäkuussa 2024 julkaistussa arviomuistiossa rikosuhrimaksujen korotusmahdollisuuksista esitetyn mukaisen rikosuhrimaksun korottamisen on arvioitu tuovan lisätuottoa vuosittain noin 1,9 miljoonaa euroa, joka nostaisi rikosuhrimaksujen kertymän vuositason noin 6 miljoonaan euroon. Tuottoarvioon liittyy epävarmuustekijöitä. Rikosuhrimaksuista kertyvät tulot riippuvat maksun suuruuden ohella siitä, miten maksut tulevat maksetuiksi tai saadaan perityiksi.

Työryhmä ehdottaa, että rikosuhrimaksujen kertymät kohdennetaan EU- ja kansainvälisen sääntelyn edellyttämiin rikoksen uhrien tukipalveluihin uhreille tarjottavan tuen vähimmäistason turvaamiseksi. Rikosuhrimaksujen kertymät ohjattaisiin edelleen uhridirektiivin edellyttämiin rikoksen uhrien yleisiin tukipalveluihin ja Nollalinjan toimintaan. Lisäksi kertymillä rahoitettaisiin uusien velvoitteiden täyttämiseen tarvittavia tukitoimia. Näistä velvoitteista aiheutuvien tukipalveluiden rahoituksen kohdentaminen ehdotetaan jätettäväksi jatkovalmisteluun direktiivien täytäntöönpanoa varten myöhemmin asetettavissa työryhmissä. Kertymillä voisi harkinnanvaraisesti rahoittaa myös muuta rikosuhrien tukitoimintaa, mikäli rikosuhrimaksujen kertymät ylittäisivät EU- ja kansainvälisen sääntelyn edellyttämien rikoksen uhrien tukipalvelujen rahoitukseen tarvittavan euromäärän.

Oikeusministeriö on antanut Rikosuhripäivystys-toimintaan julkisen palveluvelvoitteen tuottaa ja tarjota uhridirektiivin mukaiset uhrien yleiset tukipalvelut vuosina 2018–2027. Palveluvelvoitekauden lopulla rikosuhrien yleisten tukipalveluiden toteuttamista tullaan tarkastelemaan uudelleen. Julkisen palveluvelvoitteen käyttö tukipalveluiden tuottamisessa vaikuttaa oikeusministeriön näkemyksen mukaan toimivalta järjestelmältä.

Työryhmä nostaa esiin, ettei rikosuhrimaksujen kertymän vuosittaista tasoa voida varmuudella ennustaa. Lisäksi on otettava huomioon, että työryhmän ehdotuksessa arvioitujen velvoitteiden lisäksi Suomelle voi tulevaisuudessa tulla lisää EU- ja kansainvälisen sääntelyn edellyttämiä uhrien tukipalveluihin liittyviä velvoitteita. Rikosuhrimaksujen kertymän riittävyyttä EU- ja kansainvälisen sääntelyn edellyttämien tukipalvelujen rahoituksen turvaamiseksi ei siis voida taata. Näin ollen työryhmä katsoo, ettei EU- ja kansainvälisen sääntelyn edellyttämien rikoksen uhrien tukipalvelujen rahoituksen turvaamista voi täysin jättää rikosuhrimaksujen kertymän varaan. Tarvittaessa lisärahoitusta tulee osoittaa valtion budjetista.

Työryhmä on tehnyt kattavan oikeudellisen arvion EU:ssa ja kansainvälisissä velvoitteissa ja suosituksissa tapahtuvasta kehityksestä, jolla on vaikutusta tukipalveluiden vähimmäistason arviointiin. Arviointityössä on keskitytty ensisijaisesti järjestöjen tuottamien tukipalveluiden rahoitukseen mahdollisesti vaikuttaviin uusiin velvoitteisiin. Kokonaiskuvan hahmottamiseksi työryhmä on lisäksi tarkastellut voimassa olevia velvoitteita EU- ja kansainvälisen sääntelyn edellyttämien tukipalvelujen tuottamisesta järjestöjen toiminnassa. Työryhmä on huomionnut, että uusien velvoitteiden täytäntöönpanemiseksi perustetaan mahdollisesti erilliset työryhmät. Työryhmä on kuitenkin tehnyt ehdotukset työnsä kannalta keskeisimpien uusien velvoitteiden täytäntöönpanosta toimeksiantonsa toteuttamiseksi.

Työryhmä on arvioinut, että työryhmän työn kannalta keskeisiä uusia velvoitteita sisältyy erityisesti naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjumista koskevaan direktiiviin ja uudistettuun ihmiskauppadirektiiviin. Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjumista koskevan direktiivin mukaiset velvoitteet on saatettava kansallisesti voimaan 14.6.2027 mennessä. Uudistetun ihmiskauppadirektiivin mukaiset velvoitteet on saatettava kansallisesti voimaan 15.7.2026 mennessä. Lisäksi työryhmä toteaa, että uhridirektiivin sisältämiä tukipalveluvelvoitteita tullaan näillä näkymin laajentamaan lähitulevaisuudessa direktiivin uudistamisen yhteydessä.

5.3 Erikoistunut tuki ja erityistuki

Yksi keskeisimmistä EU- ja kansainvälisen sääntelyn mukaisista uusista vaatimuksista koskee erikoistunutta tukea. Kyseinen edellytys sisältyy sekä naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjumista koskevaan direktiiviin että uudistettuun ihmiskauppadirektiiviin. Huomionarvoista on myös, että osassa voimassa olevaa EU- ja kansainvälistä sääntelyä ja uudistetussa ihmiskauppadirektiivissä on samassa yhteydessä käsitelty sekä uhreille annettavaa tukea että uhreille annettavaa apua. Edellä mainittuja käsitteitä ei ole pääsääntöisesti määritelty tai eroteltu toisistaan. Työryhmä keskittyy toimeksiantonsa mukaisesti rikoksen uhreille tarjottavaan *tukeen* katsoen *erikoistuneen avun* arvioinnin tehtäviinsä kuulumattomaksi.

Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjumista koskevassa direktiivissä viitataan *erityistukeen*. Erityistukea ei ole direktiivissä erikseen tarkasti määritelty. Uudistetun ihmiskauppadirektiivin mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että uhrin saavat *erikoistunutta* apua ja *tukea* uhrikeskeistä ja sukupuoleen, vammaisuuteen ja lapsiin liittyvät näkökohdat huomioon ottavaa lähestymistapaa noudattaen ennen rikosoikeudenkäyntiä, sen aikana ja riittävän pitkään sen päättymisen jälkeen. Tukipalveluiden tarjoamisessa

on tärkeää huomioida myös Euroopan neuvoston naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan asiantuntijaryhmän GREVIO:n joulukuussa 2024 antama Suomea koskeva raportti³¹, jossa kehoitetaan varmistamaan kaikkien naisiin kohdistuvan väkivallan muotojen uhreille tarjottavien palveluiden saatavuus.

Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjumista koskevaan direktiiviin ja uudistettuun ihmiskauppadirektiiviin soveltuu molempiin myös uhridirektiivin erityistukipalveluja koskevat kohdat. Uhridirektiivin 9 artiklan 3 kohdan mukaan erityistukipalveluiden vähimmäissisältöön kuuluu kohdennettu ja yhdennetty tuki uhreille, joilla on erityistarpeita, kuten seksuaalisen väkivallan, sukupuoleen perustuvan väkivallan ja läheisväkivallan uhrit, mukaan lukien psykologinen tuki ja neuvonta, jolleivät muut julkiset tai yksityiset tahot niitä muuten tarjoa.

Edellä mainittujen perusteiden nojalla työryhmä määrittelee erikoistuneen tuen tietyille uhriryhmälle kohdennetuksi ja räätälöidyksi tueksi. Erikoistunutta tukea voi antaa vain sellainen taho, jolla on erityisosaamista ja syvällistä tietoa ilmiöstä, ilmiöön liittyvistä erityispiirteistä ja kyseisen uhriryhmän monimuotoisista ja yksilöllisistä tuentarpeista. Erikoistuneessa tuessa väkivallan muotojen vaikutukset uhrin elämään huomioidaan kokonaisvaltaisesti. Uhrikeskeinen ja sukupuoleen, vammaisuuteen ja lapsiin liittyvät näkökohdat huomioon ottava lähestymistapa on olennainen osa erikoistunutta tukea.

Erikoistuneen tuen tarjoaminen vaatii tukea tarjoavalta taholta jatkuvaa osallistumista sekä väkivallan vastaiseen ilmiötyöhön että käytännöntason asiakastyöhön. Erikoistuneen tuen tarjoaminen edellyttää riittävää ja säännöllistä kouluttautumista sekä palvelukentän tuntemusta ja moniammatillista yhteistyötä.

Työryhmä ehdottaa, että valtionavustukseen liittyvät kysymykset erikoistuneen tuen järjestämiseksi käytännössä jäisi jatkovalmisteluun. Työryhmä katsoo, että yksi toteuttamisvaihtoehto direktiivien (naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjumista koskeva direktiivi, uudistettu ihmiskauppadirektiivi, uhridirektiivi) velvoittaman erikoistuneen tuen toteuttamiseksi voisi olla sen tarjoaminen uhrien yleisten tukipalveluiden erottamattomana osana. Tämä voisi olla perusteltua myös palveluiden koordinoinnin ja palveluiden maantieteelliseen kattavuuden näkökulmasta. Riippumatta siitä miten jatkovalmistelussa näiden velvoitteiden täytäntöönpano käytännössä toteutettaisiin, keskeistä on, että palvelunjärjestäjällä/ palvelunjärjestäjillä on erikoisosaamista näissä rikostyypeissä ja uhriksi joutumisesta johtuvissa erityistarpeissa. Ehdotuksen toteuttaminen edellyttäisi rahoituksen

31 Council of Europe. (2024). *First thematic evaluation report on Finland*. Saatavilla osoitteessa: <https://rm.coe.int/first-thematic-evaluation-report-finland/1680b2ab48>

kohdentamista erikoistunutta tukea tarjoavan järjestön tai järjestöjen toimintaan. Erikoistuneen tuen tarjoaminen katettaisiin lähtökohtaisesti rikosuhrimaksujen kertymillä.

Työryhmä huomauttaa, että naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjumista koskevan direktiivin 25 artiklan 3 kohta edellyttää, että jäsenvaltioiden on varmistettava riittävät henkilö- ja taloudelliset resurssit artiklassa mainittujen tukipalvelujen toteuttamiseksi. Kun näitä tukipalveluja tarjoavat järjestöt, jäsenvaltioiden on annettava niille asianmukainen rahoitus, ottaen huomioon viranomaisten jo tarjoamien palvelujen osuus.

5.4 Nollalinjaa koskevat ehdotukset

Nollalinjan rahoituksen siirto

Työryhmä on tarkastellut, onko järjestöjen toiminnassa toteutettavien EU:n ja kansainvälisen sääntelyn edellyttämien yleisten tai erityistukipalvelujen järjestämis-, tuottamis- ja rahoittamisvastuita syytä muuttaa tai tarkentaa nykyisestä.

Tältä osin **työryhmä ehdottaa** Nollalinjan perusrahoituksen siirtämistä oikeusministeriön avustusmomentilta sosiaali- ja terveysministeriön pääluokkaan. Valtion talousarvion näkökulmasta määrärahasiirto selkiyttäisi tilannetta vastaamaan paremmin lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisemiseen liittyvää työnjakoa valtioneuvostossa. Sosiaali- ja terveysministeriö vastaa lähisuhde- ja perheväkivallan vastaisen työn suunnittelusta ja ohjauksesta. THL:n vastatessa Nollalinjan ohjauksesta ja kehittämisestä, olisi luontevaa, että myös rahoitus tulisi THL:ää tulosohtajan ministeriön kautta. Perusrahoituksen taso on nykyisellään 725 000 euroa, mutta työryhmän näkemyksen mukaan taso tulisi nostaa 900 000 euroon jäljempänä esitetyn mukaisesti. Rahoitus katettaisiin lähtökohtaisesti rikosuhrimaksujen kertymillä.

Siirto voidaan katsoa teknisluonteiseksi. Määrärahasiirrolla ei ole vaikutusta Nollalinja-toiminnan järjestämisen tai valtionapuviranomaistehtäviin liittyviin vastuisiin. THL toimii palvelun rahoituksen myöntävänä valtionapuviranomaisena. THL vastaa myös Nollalinja-palvelun järjestämisestä, ohjauksesta, arvioinnista, kehittämisestä ja markkinoinnista. Palvelun tuottajaksi on valittu Settlementti Tampere ry vuoden 2028 loppuun saakka.

Nollalinjan perusrahoituksen siirtäminen ei vaikuta siihen, miten esimerkiksi rikosuhrimaksujen korottamisesta johtuen uhrien tukipalveluihin kohdennettavia lisäämäärärahoja kohdennettaisiin eri talousarvion momenteille. Uhrien tukipalveluiden

rahoitukseen osoitettavat määrärahat täsmennetään osana valtiontalouden kehysten ja valtion talousarvion valmistelua ja rikosuhrimaksutulojen kasvua vastaavat lisämäärärahat kohdennetaan niille momenteille, joilta uhrien tukipalveluita rahoitetaan. Siirto edellyttää, että oikeusministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö huolehtivat korotusten kohdentamisesta ja määrärahaehdotusten yhteensovittamisesta. Rikosuhrimaksut tuloutetaan momentille 12.39.01 (Sakkotulot ja tulot hallinnollisista maksuseuraamuksista). Kerätyt maksut eivät siten suoraan vaikuta uhrien tukipalveluihin budjetoitavien määrärahojen määrään, vaan tarkoitukseen osoitettava määräraha täsmennetään osana valtiontalouden kehysten ja valtion talousarvion valmistelua. Mahdollisesti esitettävät lisämäärärahat koordinoitaisiin eri momenteille osana kehys- ja talousarvioprosesseja.

Nollalinjan auttavan puhelimen saatavuus

EU- ja kansainvälisistä velvoitteista johtuva keskeinen uusi vaatimus koskee naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisen direktiivin 29 artiklan 1 kohtaa, jonka mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että *saatavilla* on ympärivuorokautisesti ja viikon jokaisena päivänä käytettävissä olevia, valtakunnallisia ja maksuttomia auttavia puhelimia, jotka tarjoavat uhreille tietoa ja neuvontaa. Vastaavaa edellytystä ei voida katsoa sisältyvän samaa ilmiötä koskevaan voimassa olevaan Istanbulin sopimuksen 24 artiklaan, minkä vuoksi tätä pidetään uutena velvoitteena. Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjumista koskevassa direktiivissä ei kuitenkaan tarkemmin määritellä, miten palvelun saatavilla oleminen määritellään. Työryhmä määrittelee saatavilla olemisen siten, että palvelu on todennäköisesti käytettävissä haluttuna ajankohtana.

Nollalinjan puhelinpalvelu vastaa Istanbulin velvoitteeseen ylläpitää ympärivuorokautista maksutonta auttavaa puhelinta naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja lähisuhdeväkivaltaa kokeneille. Työryhmä kuitenkin katsoo, ettei palvelu sellaisenaan täytä naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjumista koskevan direktiivin asettamia velvoitteita palvelun saatavilla olemisesta.

Työryhmä ehdottaa, että naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjumista koskevan direktiivin asettamat velvoitteet koskien palvelun saatavuutta täytäntöönpannaan nostamalla Nollalinjan auttavan puhelimen vastausprosentti vähintään 70 prosenttiin. Tavoitteen saavuttaminen edellyttäisi vähintään yhden puhelinlinjan aukipitämistä ympäri vuorokauden ja toisen puhelinlinjan aukipitämistä 10 tuntia vuorokaudessa ruuhkaisimpina vuorokaudenaikoina. Ehdotuksen toteuttaminen edellyttäisi Nollalinjan perusrahoituksen nostoa 825 000 euroon. Rahoituksen suuruudessa on jatkossa huomioitava myös mahdollinen kustannusten ja asiakasmäärien kasvu.

Nollalinjan chat-palvelu

Työryhmä katsoo Nollalinjan chat-palvelun edistävän EU:n naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan direktiivin ja Istanbulin sopimuksen hengen mukaisesti auttavan puhelimen yhdenvertaisempaa ja monikanavaista saavutettavuutta. Nollalinjan puhelinpalvelu ei ole kaikkien vammaisten henkilöiden, kuten kuulo- ja puhevammaisten, saavutettavissa. Työryhmän oikeudellisen arvion mukaan Nollalinjan chat-palvelu ei kuitenkaan sisälly EU- ja kansainvälisen sääntelyn edellyttämiin vähimmäisvelvoitteisiin.

Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjumista koskevan direktiivin 29 artikla kannustaa (*encourage*) jäsenvaltioita tarjoamaan auttavaa puhelinta vastaavaa palvelua monikanavaisesti, myös verkkosovellusten avulla. Direktiivin toisen kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava asianmukaiset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että palvelut ovat vammaisten henkilöiden saavutettavissa, muun muassa tarjoamalla tukea helposti ymmärrettävällä kielellä.

Istanbulin sopimuksen 4 artikla 3 kohdan mukaan osapuolten tulee varmistaa yleis-sopimuksen määräysten täytäntöönpano, erityisesti toimet uhrien oikeuksien suojelemiseksi, syrjimättä ketään esimerkiksi iän, terveydentilan tai vamman perusteella.

Lisäksi työryhmä huomauttaa, että chat-palvelusta saadun palautteen perusteella chat-palvelu koetaan turvallisemmaksi, matalamman kynnyksen palveluksi, joka mahdollistaa huomiota herättämättömän yhteydenoton silloinkin, kun muita henkilöitä, kuten väkivallan tekijä tai lapsia, on kuuloetäisyydellä. Lisäksi esimerkiksi nuoret henkilöt voivat kokea chat-palvelun luontevammaksi tavaksi ottaa yhteyttä tukipalveluun.

Työryhmä ehdottaa, että uhrien tukea, Istanbulin sopimuksen toimeenpanoa ja naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjumista koskevan direktiivin tavoitteiden toteuttamista edistettäisiin tarjoamalla Nollalinjan auttavan puhelimen lisäksi vähintään 6 tuntia arkipäivisin aukiolevaa chat-palvelua. Työryhmä katsoo Nollalinjan chat-palvelun tarjoavan erittäin tärkeää tukea haavoittuvassa asemassa oleville rikoksen uhreille. Nollalinjan chat-palvelu on keskeinen väline naisiin kohdistuvan väkivallan torjunnassa. Nollalinjan chat-palvelun tulisi olla naisiin kohdistuvan ja lähisuhdeväkivallan uhrien saavutettavissa ilman rahoituksen puutteesta aiheutuvia käyttökatkoja. Ehdotuksen toteuttaminen nostaisi Nollalinjan rahoitustarvetta. Kokonaisuudessaan Nollalinjan rahoitustarve saatavilla oleva auttava puhelinlinja ja chat-palvelu mukaan lukien nousisi yhteensä 900 000 euroon.

5.5 Muut ehdotukset

Maahanmuuttoon liittyvä työperäinen hyväksikäyttö

Työryhmä on tarkastelussaan huomionnut hallitusohjelmaan ja työryhmän asettamispäätökseen sisältyvän kirjauksen maahanmuuttoon liittyvän työperäisen hyväksikäytön uhrien tukipalveluiden turvaamisesta arvioimalla uudistetun ihmiskauppadirektiivin, voimassa olevan uhridirektiivin sekä uhridirektiivin muutosehdotuksen näillä näkymin asettamia velvoitteita. Edellä mainitut säädökset sisältävät myös maahanmuuttoon liittyvän työperäisen hyväksikäytön uhrien tukipalveluita koskevaa sääntelyä, sillä kyse voi olla myös nimenomaisesti ihmiskaupan uhreista. Työryhmän asettamispäätös ja hallitusohjelmakirjaus näyttävät edellyttävän vielä EU-lainsäädännön mukaisia velvoitteita laajempia rikosuhrien tukipalveluita siltä osin, kun kyseessä on maahanmuuttoon liittyvän työperäisen hyväksikäytön uhreista. Tämä osaltaan näyttäisi lisäävään myös rikosuhrien tukipalveluiden rahoitustarvetta.

Työryhmä toteaa, että Rikosuhripäivystyksen ihmiskaupan uhrien erityistukipalvelun rahoitus on epävarma. Esimerkiksi eduskunnan joululahjarahana osoitetut varat eivät ole jatkuva rahoituksen lähde. Vuodelle 2025 Rikosuhripäivystyksen työperäisen hyväksikäytön ja ihmiskaupan uhrien tukitoimintaan ei myönnetty eduskunnan joululahjarahaa, mikä oletettavasti johtaa toiminnan merkittävään supistamiseen lähivuosina. Rikosuhripäivystyksen työperäisen hyväksikäytön ja ihmiskaupan uhrien tukitoiminnan asiakasmäärä on kuitenkin viimeisten vuosien aikana kasvanut voimakkaasti.

Työryhmä katsoo, että hallitusohjelman tavoitteen toteuttamiseksi työperäisen hyväksikäytön uhrien tukipalveluiden turvaaminen edellyttäisi pysyväluonteista rahoitusta joko rikosuhrimaksujen kertymistä tai muusta budjettirahoituksesta. Työperäisen hyväksikäytön uhrien tukipalvelujen turvaaminen voitaisiin toteuttaa esimerkiksi edellä esitetyllä tavalla yleisten rikoksen uhrien tukipalveluiden osana.

Selvitys tukipalvelujen merkityksestä

Työryhmä ehdottaa kattavan selvityksen toteuttamista tukipalvelujen merkityksestä rikoksen uhreille sekä niiden roolista ja vaikutuksesta rikosprosessin sujuvuuteen, oikeusturvaan ja rikosvastuun toteutumiseen. Lisäksi tulisi selvittää tukipalvelujen saatavuutta ja maantieteellistä kattavuutta. Työryhmä toteaa, ettei ajantasaista ja kattavaa tutkimustietoa aiheesta ole riittävästi saatavilla.

Liitteet

Liite 1. Järjestökuulemisen kysymykset

Järjestön tuottamat rikoksen uhrien tukipalvelut

1. Mitä tukipalveluja järjestönne tai jäsenjärjestönne tarjoaa rikoksen uhreille? Mille uhriryhmille palvelut on suunnattu?
2. Mitä EU:n ja kansainvälisen sääntelyn edellyttämiä yleisiä ja/tai erityistukipalveluja järjestönne tai jäsenjärjestönne tuottaa?
3. Mikä on järjestönne tai jäsenjärjestöjenne nykyinen resurssitilanne kysymyksessä kaksi mainittujen palvelujen tuottamiseksi? Onko resurssitilanteessa tapahtunut muutoksia viimeisten viiden vuoden aikana? Jos muutosta on tapahtunut, mistä se arvionne mukaan johtuu?
4. Miten arvioisitte järjestönne tai jäsenjärjestöjenne resurssien riittävyyttä kysymyksessä kaksi mainittujen tukipalvelujen tuottamiseksi nyt ja tulevaisuudessa? Mikäli arvioitte resurssit liian alhaisiksi, esittäkää arvio riittävästä resurssien tasosta.
5. Kuinka paljon järjestöllänne tai jäsenjärjestöillänne on ollut asiakkaita kysymyksessä kaksi mainituissa rikoksen uhreille tarjoamissanne palveluissa viimeisen viiden vuoden aikana? Asiakasmäärät pyydetään erittelemään palvelukohtaisesti ja vuositasolla. Eritelkää myös mahdollisuuksien mukaan palvelunne keskeisimmät asiakasryhmät rikoslajeittain.
6. Kuinka kattavia järjestönne tai jäsenjärjestönne tarjoamat kysymyksessä kaksi mainitut palvelut ovat maantieteellisesti?
7. Miten arvioitte järjestönne tai jäsenjärjestöjenne pystyvän vastaamaan EU:n ja kansainvälisen sääntelyn edellyttämien palvelujen tarpeeseen?

8. Miten arvioitte järjestönne tai jäsenjärjestöjenne tuottamien kysymyksessä kaksi mainittujen tukipalvelujen vaikuttavuutta, laatua ja tehokkuutta? Mikäli tukipalveluista on laadittu ulkopuolisen tahon tekemiä vaikuttavuusarvioita, pyydämme toimittamaan ne lausunnon liitteenä.
9. Mitkä ovat arvionne mukaan järjestönne tai jäsenjärjestöjenne suurimmat haasteet EU:n ja kansainvälisen sääntelyn edellyttämien yleisten ja/tai erityistukipalvelujen tuottamiseksi lähivuosina?
10. Millaisena näette järjestönne tai jäsenjärjestöjenne tuottamien rikoksen uhrien tukipalvelujen merkityksen rikosprosessin sujuvuuden ja rikosvastuun toteutumisen kannalta? Onko järjestöllänne tai jäsenjärjestöillänne jokin vakiintunut yhteistyö- ja ohjausmalli rikosprosessiviranomaisten kanssa? Onko järjestöllänne tai jäsenjärjestöillänne esittää tilastotietoa, arviointeja tai muuta materiaalia siitä, miten palvelunne ovat edistäneet rikosprosessin sujuvuutta tai rikosvastuun toteutumista?

Järjestön näkemykset tarvittavista toimenpiteistä

11. Miten rikoksen uhrien tukipalvelujen koordinaatiota ja yhteistyötä voisi parantaa?
12. Onko EU:n ja kansainvälisen sääntelyn edellyttämien yleisten ja/tai erityistukipalvelujen tarjoamisessa näkemyksenne mukaan puutteita? Jos kyllä, millaisia?
13. Onko EU:n ja kansainvälisen sääntelyn edellyttämien yleisten ja/tai erityistukipalvelujen järjestämis-, tuottamis- ja rahoittamisvastuita syytä näkemyksenne mukaan muuttaa tai tarkentaa nykyisestä? Jos kyllä, miksi ja miten?
14. Mitä ehdotuksia toimenpiteiksi uhripoliittiseen toimenpideohjelmaan tulisi näkemyksenne mukaan sisällyttää rikoksen uhrien yleisten ja erityisten tukipalveluiden rahoituksen turvaamiseksi ja rahoitusvastuiden edelleen selkeyttämiseksi?

