

Lainsäädännöstä hyviin käytäntöihin – esitys rikoksen uhrin aseman kehittämiseksi

Uhripoliittisen toimikunnan loppuraportti

**Lainsäädännöstä hyviin
käytäntöihin – esitys rikoksen
uhrin aseman kehittämiseksi**

Uhripoliittisen toimikunnan loppuraportti

19.2.2015

Julkaisun nimi Lainsäädännöstä hyviin käytäntöihin – esitys rikoksen uhrin aseman kehittämiseksi
Uhripoliittisen toimikunnan loppuraportti

Tekijä Puheenjohtaja: Arto Kujala
Sihteerit: Elina Ruuskanen, Mervi Sarimo

Oikeusministeriön julkaisu 13/2015
Mietintöjä ja lausuntoja

OSKARI numero OM 1/62/2013 **HARE numero** OM006:00/2013

ISSN-L 1798-7105
ISSN (PDF) 1798-7105
ISBN (PDF) 978-952-259-437-2

URN URN:ISBN:978-952-259-437-2

Pysyvä osoite <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-437-2>

Asia- ja avainsanat Rikoksen uhri, uhrin tukipalvelut, uhripolitiikka

Tiivistelmä Oikeusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä sisäministeriö asettivat 6.5.2013 Kansallinen rikosuhripolitiikka ja uhrien tukipalvelut -hankkeen. Hankkeen tavoitteena on kehittää kansallinen strategia rikoksen uhrien tukipalveluiden järjestämiseksi ja niiden edellyttämän rahoituksen turvaamiseksi sekä edistää hallitusohjelmakirjausten sekä kansainvälisten velvoitteiden ja suositusten toteutumista koordinoitusti. Yleisten uhripalveluiden lisäksi huomiota kiinnitetään erityisiin tukipalveluihin, joilla vastataan haavoittuvassa asemassa olevien uhrien erityistuen tarpeisiin. Hankkeella edistetään ministeriöiden välisen työnjaon ja järjestöjen roolin täsmentämistä, tukipalvelujen synergian tehostamista sekä rahoitusvastuiden ja -mallien linjaamista. Hankkeen vastuuministeriönä toimii oikeusministeriö.

Toimikunnan väliraportti julkaistiin tammikuussa 2014. Väliraportissa kartoitettiin rikoksen uhrien tukipalveluiden ja rahoituksen nykytilaa ja ongelmia. Väliraportissa toimikunta ehdotti, että Suomessa otettaisiin käyttöön rikosuhrimaksu.

Loppuraportissa toimikunta on kartoittanut viimeaikaisia rikoksen uhrin tukipalveluihin liittyviä lainsäädäntötoimia. Toimikunta on lisäksi käynyt läpi sitä, miten uhrien tarpeisiin vastataan rikosprosessissa ja tukipalveluissa, sekä mitä ongelmia uhrien tarpeiden huomioimisessa tällä hetkellä on. Kysymystä tarkastellaan etenkin erilaisten haavoittuvassa asemassa olevien uhriryhmien näkökulmasta.

Raportti sisältää toimikunnan näkemyksen siitä, miten rikoksen uhrien tukipalveluja koskevat rakenteelliset kysymykset tulisi ratkaista. Lisäksi esitetään näkemys siitä, minkä tahojen vastuulle palvelujen järjestäminen, tuottaminen ja rahoittaminen parhaiten sopisi. Palvelut, joiden osalta vastuiden jakautumista esitetään, perustuvat toimikunnan tulkintaan EU:n uhridirektiivin ja Euroopan neuvoston naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisen yleissopimuksen mukaisesta rikoksen uhrin tukipalveluiden vähimmäistasosta.

Toimikunta katsoo, että tukipalvelujen rahoituksesta ja sisällöistä huolehtimisen lisäksi rikoksen uhrin aseman parantamisessa keskeistä on toimintatapojen ja käytäntöjen kehittäminen. Koulutuksesta ja viestinnästä huolehtiminen, uhrin ohjaaminen ja ohjautuminen tukipalveluihin, uhrin suojelutarpeen arviointi sekä osaaminen uhrin kohtaamisessa ovat asioita, joita tulee edistää yhteistyössä viranomaisten ja järjestöjen kesken.

Rikoksen uhrin aseman parantamiseksi toimikunta ehdottaa seuraavia toimenpiteitä:

1. Ministeriöiden työnjakoa uhriasioissa täsmennetään ja tukipalveluiden koordinoitua kehitetään.
2. Tukipalveluiden tarjonta saatetaan uhrien tarpeita nykyistä paremmin vastaavaksi vahvistamalla valtionrahoitusta rikosuhrimaksulla ja muilla mahdollisilla lisäyksillä sekä kehittämällä palveluita sisällöllisesti.

3. Uhidirektiivin tavoitteiden mukaisten uhrin oikeuksien turvaamiseksi kehitetään hyviä käytäntöjä ja menettelytapoja, joissa kiinnitetään erityisesti huomiota uhrien erityistarpeisiin. Olennaista on uhrille kohdennettava ja viranomaisten välinen viestintä, uhrien ohjaaminen tarpeenmukaisiin tukipalveluihin, sensitiivinen kohtelu sekä uhrin suojeleminen. Osaaminen varmistetaan koulutuksella, ohjeilla ja moniammatillisella yhteistyöllä.

PRESENTATIONSBLAD

19.2.2015

Publikationens titel	Från lagstiftning till god praxis – förslag till att förbättra brottsoffers ställning Den offerpolitiska kommissionens slutrapport		
Författare	Ordförande: Arto Kujala Sekreterarna: Elina Ruuskanen, Mervi Sarimo		
Justitieministeriets publikation	13/2015 Betänkanden och utlåtanden		
OSKARI nummer	OM 1/62/2013	HARE nummer	OM006:00/2013
ISSN-L	1798-7105		
ISSN (PDF)	1798-7105		
ISBN (PDF)	978-952-259-437-2		
URN	URN:ISBN:978-952-259-437-2		
Permanent adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-437-2		
Sak- och nyckelord	brottsoffer, stödtjänster för brottsoffer, offerpolitik		
Referat	<p>Justitieministeriet, social- och hälsovårdsministeriet och inrikesministeriet tillsatte den 6 maj 2013 projektet Nationell brottsofferpolitik och stödtjänster för brottsoffer. Projektets syfte är att utarbeta en nationell strategi för att ordna stödtjänster för brottsoffer och för att trygga finansieringen för dessa tjänster. Avsikten är också att på ett samordnat sätt främja uppnåendet av regeringsprogrammets mål samt uppfyllandet av internationella förpliktelser och rekommendationer. Utöver de allmänna tjänsterna för brottsoffer ska uppmärksamhet ägnas åt stödtjänster som ordnas för att bemöta de särbehov som särskilt utsatta offergrupper har. Projektet syftar till att precisera arbetsfördelningen mellan ministerierna, klarlägga vilken roll organisationerna har, förbättra synergieffekten i stödtjänsterna samt dra upp rikt-</p>		

linjer för finansieringsansvaren och finansieringsmodellerna. Justitieministeriet är det ansvariga ministeriet för projektet.

Kommissionen publicerade sin mellanrapport i januari 2014. I mellanrapporten behandlades nuläget och problemen i fråga om stödtjänsterna för brottsoffer och deras finansiering. I mellanrapporten föreslog kommissionen att en brottsofferavgift ska tas i bruk i Finland.

I slutrapporten behandlas de lagstiftningsåtgärder som under den senaste tiden har vidtagits beträffande stödtjänster för brottsoffer. Kommissionen har därtill utrett på vilket sätt offrens behov möts i straffprocessen och i stödtjänsterna samt vilka problem det finns i fråga om detta. Frågan behandlas särskilt ur olika utsatta gruppers synvinkel.

I rapporten ingår kommissionens synpunkter på hur de strukturella frågorna som gäller ordnandet av stödtjänster för brottsoffer borde lösas. Dessutom tas det ställning till på vilket sätt ansvaret för ordnandet, produktionen och finansieringen av de olika tjänsterna skulle kunna fördelas. Tjänsterna som behandlas i rapporten baserar sig på kommissionens tolkning av vilka stödtjänster som brottsoffer ska ha tillgång till enligt de minimikrav som ställs i EU:s brottsofferdirektiv och i Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet.

Förutom tjänsternas finansiering och innehåll är det enligt kommissionen viktigt att utveckla arbetsmetoderna och förfarandena för att förbättra brottsoffers ställning. Viktiga frågor som bör främjas i myndigheternas och organisationernas verksamhet är ordnandet av utbildning och kommunikation, styrandet av brottsoffer till relevanta tjänster, förfarandet vid bedömningen av offrets behov av skydd samt färdigheterna att bemöta brottsoffer.

Kommissionen föreslår följande åtgärder för att förbättra brottsoffers ställning:

1. Arbetsfördelningen mellan ministerierna i brottsofferfrågor ska preciseras och samordningen av stödtjänsterna ska förbättras.

2. Utbudet av stödtjänster ska utvecklas så att det bättre än för närvarande motsvarar offrens behov genom att utöka statsfinansieringen med hjälp av en brottsofferavgift och andra eventuella tillägg samt genom att utveckla tjänsternas innehåll.
3. För att trygga tillgodoseendet av brottsoffers rättigheter enligt brottsofferdirektivet ska det utvecklas god praxis och lämpliga förfaranden i synnerhet med avseende på behoven av särskilt utsatta grupper. Viktiga frågor är informationen som riktas till brottsoffer, kommunikationen mellan myndigheterna, styrandet av offer till relevanta stödtjänster, ett sensitivt bemötande av brottsoffer och skyddet av brottsoffer. Kompetensen ska säkerställas genom utbildning, anvisningar och yrkesövergripande samarbete.

DESCRIPTION



MINISTRY OF JUSTICE
FINLAND

19.2.2015

Name of the Publication From legislation to action – proposal to improve the position of crime victims

Author Commission for Victim Policy
Chairman: Arto Kujala
Secretaries: Elina Ruuskanen, Mervi Sarimo

Publication of the Ministry of Justice 13/2015
Memorandums and statements

OSKARI number OM 1/62/2013 **HARE number** OM006:00/2013

ISSN-L 1798-7105
ISSN (PDF) 1798-7105
ISBN (PDF) 978-952-259-437-2

URN URN:ISBN: 978-952-259-437-2
Permanent address <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-437-2>

Keywords crime victim, victim support services, victim policy

Abstract On 6 May 2013, the Ministry of Justice, the Ministry of Social Affairs and Health and the Ministry of the Interior set up a commission to prepare a National Victims Strategy. The goal is to prepare a national strategy for the organisation of victim support services and the funding of these services. The project also aims to promote the implementation of the targets of the Government Programme and the fulfilment of international obligations and recommendations in a coordinated manner. In addition to the general victim support services, attention is paid to special support services for particularly vulnerable victims. The target is to clarify the division of responsibilities between the ministries and the role of the organisations, to enhance the synergy in the support services and to draw up guidelines for financial models and responsibilities. The Ministry of Justice is in charge of the project.

The Commission published its interim report in January 2014. The interim report concerned the current situation and the problems in victim support services and their funding. In the report, the Commission proposed that a victim surcharge would be introduced in Finland.

In its final report, the Commission has charted the latest legislative measures concerning victim support services. The commission has also examined how the victims' needs have been met in criminal proceedings and in the support services and what kind of problems there are in fulfilling the needs of crime victims. The issue is considered especially with regard to different particularly vulnerable groups.

The report includes the Commission's opinion on how the structural issues relating to the organisation of victim support services should be solved. The Commission has also stated its opinion on how the responsibilities for organisation, production and funding the services should be divided. The services handled in the report are based on the Commission's interpretation of the minimum standards on support services of victims of crime according to EU Victims' Directive and the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence.

In addition to ensuring that the funding and content of the support services are sufficient, also the methods and practices used in this operation should be developed to improve the position of crime victims. Authorities and organisations should cooperate to promote sufficient training and communication, the victims' possibilities to find and have access to relevant support services, the assessment of the victims' need for protection and the competence to meet crime victims.

The Commission proposes the following measures to improve the position of crime victims:

1. The division of responsibilities between the ministries should be clarified and the coordination of the victim support services should be developed.
2. The provision of support services should be developed to better meet the needs of crime victims by reinforcing the State funding through a victim surcharge and possi-

ble other additional funding and by developing the content of the support services

3. To ensure the fulfilment of the targets of the Victim's Directive, good practices and methods should be introduced and special attention should be paid to the needs of particularly vulnerable groups. Essential issues in this context are informing the victims, enabling sufficient communication between the authorities, ensuring that the victims find and have access to relevant services, meeting the victims in a sensitive manner and protecting the crime victims. Competence in these issues should be ensured by training, instructions and multi-professional cooperation.

OIKEUSMINISTERIÖLLE, SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖLLE JA SISÄMINISTERIÖLLE

Oikeusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä sisäministeriö asettivat 6.5.2013 Kansallinen rikosuhripolitiikka ja uhrien tukipalvelut -hankkeen. Hankkeen tavoitteena oli kehittää kansallinen strategia rikoksen uhrien tukipalveluiden järjestämiseksi ja niiden edellyttämän rahoituksen turvaamiseksi sekä edistää hallitusohjelmakirjausten sekä kansainvälisten velvoitteiden ja suositusten toteutumista koordinoitusti. Yleisten uhripalveluiden lisäksi huomiota tuli kiinnittää erityisiin tukipalveluihin, joilla vastataan haavoittuvassa asemassa olevien uhrien erityistuen tarpeisiin. Hankkeella oli tarkoitus edistää ministeriöiden välisen työnjaon ja järjestöjen roolin täsmentämistä, tukipalvelujen synergian tehostamista sekä rahoitusvastuiden ja -mallien linjaamista. Hankkeen vastuuministeriönä toimi oikeusministeriö.

Hanketta varten asetettiin toimikunta, jonka puheenjohtajana toimi ylijohtaja Arto Kujala (oikeusministeriö) ja jäseninä lainsäädäntöneuvos Kirsi Pulkkinen (oikeusministeriö), poliisitarkastaja Antti Simanainen (sisäministeriö), hallitussihteeri Heidi Manns-Haatanen (sosiaali- ja terveysministeriö), hallitusneuvos Arto Luhtala (1.10.2014 alkaen lainsäädäntöneuvos Marja Isomäki) (valtiovarainministeriö), lakimies Sampsa Matilainen (Suomen Kuntaliitto), avustusvalmistelija Iida Partanen (Raha-automaattiyhdistys), toiminnanjohtaja Petra Kjällman (1.3.2014 alkaen Leena-Kaisa Åberg) (Rikosuhripäivystys), toimitusjohtaja Ritva Karinsalo (1.1.2015 alkaen kehitysjohtaja Sari Laaksonen) (Ensi- ja turvakotien liitto ry), kehittämispäällikkö Riitta Silver (Tukinainen ry), Voimavarakeskuksen johtaja Natalie Gerbert (Monika-Naiset liitto ry). Pysyvänä asiantuntijana toimi neuvotteleva virkamies Niko Ijäs (valtiovarainministeriö). Toimikunnan sihteerinä toimivat erikoissuunnittelija Elina Ruuskanen ja neuvotteleva virkamies Mervi Sarimo (oikeusministeriö).

Työryhmä on kuullut työskentelynsä aikana seuraavia tahoja:

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos/kehittämispäällikkö Helena Ewalds

Helsingin kaupungin lastensuojelu/lastensuojelun sosiaalityön päällikkö Riitta Vartio

Sisäministeriön ihmiskauppatyöryhmä/ylijohtaja Jorma Vuorio ja lainsäädäntöneuvos Jutta Gras

Vähemmistövaltuutettu, Kansallinen ihmiskaupparaportoiija/ylitarkastaja Venla Roth

Sosiaali- ja terveysministeriö/neuvotteleva virkamies Kari Haavisto

Valtiovarainministeriö/ylitarkastaja Mikko Saarinen

Työ- ja elinkeinoministeriö/hallitusneuvos Eeva Vahtera

Henkirikoksen uhrien läheiset ry/toiminnanjohtaja Sanna Kalajanniska

Suomen Mielenterveysseura/johtaja Outi Ruishalme

Amnesty International Suomi/asiantuntija Tiina Oikarinen

Kirjallisesti on kuultu seuraavia tahoja:

Rovaniemen kaupungin sosiaalipalvelut/sosiaalijohtaja Eliisa Lintula

Invalidiliitto

Kehitysvammaliitto

Lapsiasiavaltuutettu

Vanhustyön keskusliitto

PRO-tukipiste

Toimikunnan toimikaudeksi asetettiin 6.5.2013–31.12.2014. Toimikunta kokoontui toimikauden päätyttyä alkuvuonna 2015 kolme kertaa. Toimikunta kokoontui yhteensä 24 kertaa.

Toimikunnan tehtävinä oli

1. valmistella yhteinen suunnitelma tukipalveluiden rakenteellisista ratkaisuista ja järjestelmän edellyttämistä rahoitusmalleista,
2. kartoittaa yhtenäisiä menettelytapoja ja hyviä käytäntöjä EU:n rikosuhridirektiivin sekä muiden kansainvälisten velvoitteiden ja suositusten tavoitteiden saavuttamiseksi,
3. koordinoida uhrin tukipalveluihin liittyvien hallitusohjelman toimien toteutusta ja
4. tehdä ehdotus laajojen uhripoliittisten kysymysten edistämiseksi jatkossa, mahdollisesti seuraavaan hallitusohjelmaan sisällytettäväksi.

Saatuaan työnsä valmiiksi toimikunta kunnioittaen luovuttaa loppuraporttinsa oikeusministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle ja sisäministeriölle.

Helsingissä 19 päivänä helmikuuta 2015


Arto Kujala


Mervi Sarimo


Kirsi Pulkkinen


Heidi Manns-Haatanen


Sampsa Matilainen


Leena-Kaisa Åberg


Riitta Silver

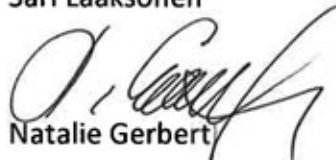

Elina Ruuskanen


Antti Simanainen


Marja Isomäki


Iida Partanen


Sari Laaksonen


Natalie Gerbert

Sisällys

Johdanto	19
1 Viimeaikaiset rikoksen uhrin tukipalveluihin liittyvät lainsäädäntötoimet.....	22
1.1 Kansainvälisten velvoitteiden täytäntöönpanoa tukevat hallituksen esitykset	22
1.1.1 Uhridirektiivi	22
1.1.2 Istanbulin yleissopimuksen ratifiointi	23
1.1.3 YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista	23
1.2 Hallitusohjelmaan pohjaavat esitykset tukipalveluiden rahoittamisesta ja järjestämisestä	24
1.2.1 Rikosuhrimaksu.....	24
1.2.2 Turvakotipalveluiden järjestäminen ja rahoitus	25
1.2.3 Ihmiskaupan uhrien auttamista koskeva lainsäädäntö.....	25
1.3 Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamiseen liittyvät lakiesitykset	26
1.3.1 Sosiaalihuoltolaki	26
1.3.2 Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskeva laki.....	27
2 Kansainvälisten velvoitteiden mukainen rikoksen uhrin tukipalveluiden vähimmäistaso.....	28
2.1 Yleiset tukipalvelut	30
2.2 Erityiset tukipalvelut	30
3 Uhrien tarpeisiin vastaaminen rikosprosessissa ja tukipalveluissa	33
3.1 Uhrin kokemukset viranomaistoiminnasta rikosprosessissa.....	33
3.2 Uhridirektiivin mukainen uhrin tarpeiden huomioiminen	35
3.2.1 Henkilökohtainen suojelutarpeen arviointi	37
3.2.2 Lapsikeskeinen lähestymistapa.....	38
3.2.3 Tarpeen mukaisiin tukipalveluihin ohjaaminen	39
3.2.4 Oikeusallalla toimivien koulutus	40
3.2.5 Tiedotus ja neuvonta	41
3.3 Kehittämiskohteita uhriryhmittäin.....	41
3.3.1 Lapset rikoksen uhreina.....	41
3.3.2 Naiset parisuhde- ja perheväkivallan uhreina.....	43
3.3.3 Seksuaalisen väkivallan uhrin	45
3.3.4 Seksuaali- ja sukupuolivähemmistöt rikoksen uhreina	46
3.3.5 Ikääntyneet rikoksen uhrin	47
3.3.6 Vammaiset rikoksen uhrin	48
3.3.7 Etniset ryhmät ja maahanmuuttajat rikoksen uhreina	50
3.3.8 Seksiä myyvät henkilöt rikoksen uhreina.....	53
3.3.9 Henkirikoksen uhrin omaiset	54

4	Rakenteelliset ratkaisut	58
4.1	Keskeiset hallinnonalat	58
4.1.1	Oikeusministeriön hallinnonala	58
4.1.2	Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala.....	59
4.1.3	Sisäministeriön hallinnonala	60
4.2	Tukipalvelujen järjestämismvastuut ja tuottaminen.....	61
4.2.1	Yeiset tukipalvelut.....	63
4.2.2	Turvakodit	64
4.2.3.	Raiskauskriisikeskukset	65
4.2.4	24/7 auttava puhelin naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan uhreille.....	67
4.2.5	Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä	67
4.3	Tukipalveluiden rahoitus.....	68
4.3.1	Rikosuhrimaksun tuottojen kohdentaminen	69
4.3.2	Raha-automaattiyhdistyksen rooli rikoksen uhrin tukipalvelujen rahoittajana.....	69
5	Keskeisten uhripoliittisten kysymysten ja hyvien käytäntöjen edistäminen.....	71
5.1	Käytäntöjen kehittäminen olennaista	71
5.1.1	Hyvät menettelytavat tarpeen uhridirektiivin tavoitteiden tueksi	72
5.1.2	Palveluihin ohjaamisen ja viestinnän merkityksestä.....	75
5.2	Koordinointi tukemaan uhrin oikeuksien, tuen ja suojelun toteutumista käytännössä.....	76
6	Toimenpide-ehdotukset koottuina.....	80
	Lähteet	82
	Lait, asetukset, hallituksen esitykset, direktiivit, kansainväliset sopimukset	83

Johdanto

Hallitusohjelma sisältää uhrien tukipalveluja koskevia kirjauksia kriminaalipolitiikan, sisäisen turvallisuuden ja hyvinvointipolitiikan alueilla, joista vastaavat tahoillaan oikeusministeriö, sisäministeriö sekä sosiaali- ja terveysministeriö. Tavoitteina ovat Rikosuhripäivystyksen palvelujen turvaaminen sisäisen turvallisuuden ohjelman mukaisesti ja kestäväen rahoitusmallin selvittäminen, lähisuhdeväkivallan ja seksuaalisen väkivallan uhrien palvelujen kehittäminen sekä turvakotipaikkojen lisääminen.

14.6.2012 hyväksytyssä kolmannessa sisäisen turvallisuuden ohjelmassa rikoksen uhrien palveluiden parantaminen on yksi keskeisistä tavoitteista. Tavoitteena on lisätä rikosuhripalvelujen rahoitusta kysynnän edellyttämälle tasolle, palvelujen määrää ja alueellista kattavuutta sekä varmistaa uhrin ohjaaminen palvelujen piiriin. Ohjelman mukaan oikeusministeriön vastuulla oli valmistella 31.12.2013 mennessä vaihtoehtoiset mallit kestäväksi rahoitusmalliksi mukaan lukien rikosuhrirahaston perustaminen riittävien ja alueellisesti kattavien rikosuhripalvelujen varmistamiseksi.

Oikeusministeriössä oli keväällä 2011 luonnosteltu virkamiesvalmisteluna alustava ehdotus uhripoliittiseksi toimenpidesuunnitelmaksi. Ehdotuksesta järjestetyssä pyöreän pöydän keskustelutilaisuudessa korostuivat tukipalveluiden rahoituksen turvaamisen kysymykset. Ehdotuksen katsottiin edellyttävän rajaamista ja jatkohiomista. Toivottiin ministeriöiden välisen yhteistyön tiivistämistä, järjestöjen roolin täsmentämistä ja tukipalvelujen synergian miettimistä. Valmisteluun ehdotettiin kytkettäväksi keskeisten ministeriöiden lisäksi muun muassa RAY, järjestöt ja kunnat. Kokonaisuuden linjaamista odotettiin valtioneuvostotasolta.

Rikoksen uhrin aseman ja uhrien tukipalveluiden kehittäminen on ajankohtaista myös kansainvälisistä lähtökohdista. Lainsäädännön muuttamiseen on omat vakiintuneet menettelynsä, mutta uhrien asemaan liittyvissä kansallisissa velvoitteissa ja suosituksissa on myös tavoitteita, joiden toteutus ei vaadi lainsäädäntöä vaan muita käytännön toimenpiteitä. Euroopan unionissa on hyväksytty 25.10.2012 direktiivi rikoksen uhrin oikeuksia, tukea ja suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista (2012/29/EU). Jäsenvaltioiden on saatettava direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan 16.11.2015 mennessä. Istanbulissa toukokuussa 2011 tehty Euroopan neuvoston yleissopimus naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta on tullut kansainvälisesti voimaan 1.8.2014. Ratifiointia koskeva hallituksen esitys on annettu eduskunnalle 18.9.2014. Euroopan neuvoston suosituksen (Rec(2006) 8) mukaan valtioiden tulee kehittää ja ylläpitää koottuja strategioita uhrin oikeuksien ja intressien edistämiseksi ja suojaamiseksi.

Oikeusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä sisäministeriö asettivat 6.5.2013 Kansallinen rikosuhripolitiikka ja uhrien tukipalvelut -hankkeen. Hankkeen tavoitteena on kehittää kansallinen strategia rikoksen uhrien tukipalveluiden järjestämiseksi ja niiden edellyttämän

rahoituksen turvaamiseksi sekä edistää hallitusohjelmakirjausten sekä kansainvälisten velvoitteiden ja suositusten toteutumista koordinoitusti. Yleisten uhripalveluiden lisäksi huomiota kiinnitetään erityisiin tukipalveluihin, joilla vastataan haavoittuvassa asemassa olevien uhrien erityistuen tarpeisiin. Hankkeella edistetään ministeriöiden välisen työnjaon ja järjestöjen roolin täsmentämistä, tukipalvelujen synergian tehostamista sekä rahoitusvastuiden ja -mallien linjaamista. Hankkeen vastuuministeriönä toimii oikeusministeriö.

Hanketta varten asetettiin toimikunta, jonka puheenjohtajana toimi ylijohtaja Arto Kujala (oikeusministeriö) ja jäsenenä lainsäädäntöneuvos Kirsi Pulkkinen (oikeusministeriö), poliisitarkastaja Antti Simanainen (sisäministeriö), hallitussihteeri Heidi Manns-Haatanen (sosiaali- ja terveysministeriö), hallitusneuvos Arto Luhtala (1.10.2014 alkaen lainsäädäntöneuvos Marja Isomäki) (valtiovarainministeriö), lakimies Sampsa Matilainen (Suomen Kuntaliitto), avustusvalmistelija Iida Partanen (Raha-automaattiyhdistys), toiminnanjohtaja Petra Kjällman (1.3.2014 alkaen Leena-Kaisa Åberg) (Rikosuhripäivystys), toimitusjohtaja Ritva Karinsalo (1.1.2015 alkaen kehitysjohtaja Sari Laaksonen) (Ensi- ja turvakotien liitto ry), kehittämisspäälikkö Riitta Silver (Tukinainen ry), Voimavarakeskuksen johtaja Natalie Gerbert (Monika-Naiset liitto ry). Pysyvänä asiantuntijana toimi neuvotteleva virkamies Niko Ijäs (valtiovarainministeriö). Toimikunnan sihteerinä toimivat erikoissuunnittelija Elina Ruuskanen ja neuvotteleva virkamies Mervi Sarimo (oikeusministeriö).

Toimikunnan tehtävänä on

1. valmistella yhteinen suunnitelma tukipalveluiden rakenteellisista ratkaisuista ja järjestelmän edellyttämistä rahoitusmalleista,
2. kartoittaa yhtenäisiä menettelytapoja ja hyviä käytäntöjä EU:n rikosuhridirektiivin sekä muiden kansainvälisten velvoitteiden ja suositusten tavoitteiden saavuttamiseksi,
3. koordinoita uhrin tukipalveluihin liittyvien hallitusohjelman toimien toteutusta ja
4. tehdä ehdotus laajojen uhripoliittisten kysymysten edistämiseksi jatkossa, mahdollisesti seuraavaan hallitusohjelmaan sisällytettäväksi.

Toimikunnan toimikausi päättyi vuoden 2014 lopussa. Toimikunta kokoontui toimikauden päätyttyä alkuvuonna 2015 alussa kolme kertaa. Toimikunta kokoontui yhteensä 24 kertaa.

Toimikunnan piti toimeksiannon mukaan antaa rahoitusmalliehdotuksen sisältävä väliraportti siinä vaiheessa, että se on käytettävissä vuosien 2015–2018 kehysvalmisteluissa. Toimikunnan väliraportti¹ julkaistiin 20.1.2014. Väliraportissa kuvataan rikoksen uhrien tukipalveluiden nykytilaa, tukipalveluiden kehittämistavoitteita kansallisissa ohjelmissa, tukipalveluiden tavoitetilaa keskeisissä kansainvälisissä velvoitteissa sekä tukipalveluiden rahoittamista.

¹ Rikoksen uhrien tukipalveluiden järjestäminen ja rahoittaminen. Uhripoliittisen toimikunnan väliraportti. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 3/2014.

Toimeksianto edellyttää, että työskentelyssä kuullaan riittävässä määrin muita asiantuntijoita ja aihepiirin kannalta keskeisiä tahoja ja järjestöjä, jotka eivät ole toimikunnassa edustettuina.

Toimikunta on vuoden 2014 aikana kuullut suullisesti seuraavia tahoja:

Terveysten ja hyvinvoinnin laitos/kehittämispäällikkö Helena Ewalds
Helsingin kaupungin lastensuojelu/lastensuojelun sosiaalityön päällikkö
Riitta Vartio
Sisäministeriön ihmiskauppayöryhmä/ylijohtaja Jorma Vuorio ja lainsäädäntöneuvos Jutta Gras
Vähemmistövaltuutettu, Kansallinen ihmiskaupparaportoiija/ylitarkastaja
Venla Roth
Sosiaali- ja terveysministeriö/neuvotteleva virkamies Kari Haavisto
Valtiovarainministeriö/ylitarkastaja Mikko Saarinen
Työ- ja elinkeinoministeriö/hallitusneuvos Eeva Vahtera
Henkirikoksen uhrien läheiset ry/toiminnanjohtaja Sanna Kalajanniska
Suomen Mielenterveysseura/johtaja Outi Ruishalme
Amnesty International Suomi/asiantuntija Tiina Oikarinen

Kirjallisesti on kuultu seuraavia tahoja:

Rovaniemen kaupungin sosiaalipalvelut/sosiaalijohtaja Eliisa Lintula
Invalidiliitto
Kehitysvammaliitto
Lapsiasiavaltuutettu
Vanhustyön keskusliitto
PRO-tukipiste

Toimikunta totesi väliraportissaan, että se käsittelee ihmiskaupan uhrien palveluja loppuraportissaan. Toimikunta on kuitenkin tullut vuoden 2014 aikana siihen tulokseen, ettei näkemysten esittäminen ihmiskaupan uhrien tukipalveluiden rakenteista ja rahoituksesta ole tässä vaiheessa tarkoituksenmukaista. Sisäministeriön vetämä ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön kehittämishanke on tuottanut 27.11.2014 eduskunnalle annetun hallituksen esityksen (HE 266/2014). Ihmiskaupan uhrien palveluja tulisi toimikunnan näkemyksen mukaan tarkastella myöhemmin lain voimaan tulon jälkeen ja arvioida samalla lain toimivuutta. Tällöin tulee arvioida myös se, minkä tahon vastuulle ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä luontevimmin tulevaisuudessa sopisi.

Toimikunta on rajannut kokonaan käsittelyn ulkopuolelle oikeusapupalvelut ja sovittelutoiminnan. Toimikunnan toimeksianto ei edellytä lainsäädännön tarkastelua, joten muihin kuin uhrien tukipalveluiden rahoitusratkaisuihin liittyviin mahdollisiin lainmuutostarpeisiin ei ole otettu kantaa.

Kuten edellä on todettu, jäsenvaltioiden on saatettava uhridirektiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan 16.11.2015 mennessä. Istanbulin sopimusta ei raportin kirjoitushetkellä ollut vielä ratifioitu. Näistä syistä raportissa kansainvälisten velvoitteiden yksityiskohtainen tarkastelu painottuu uhridirektiiviin.

1 Viimeaikaiset rikoksen uhrin tukipalveluihin liittyvät lainsäädäntötoimet

Rikoksen uhrien tukipalveluihin liittyen on valmisteilla tai viime aikoina annettu useita hallituksen esityksiä, joista suurin osa oli loppuraportin kirjoitushetkellä tammikuussa 2015 eduskunnassa käsiteltävinä. Osa esityksistä sisältyy pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmaan tai hallituksen rakennepoliittiseen ohjelmaan, osan taustalla ovat kansainvälisten velvoitteiden kuten uhridirektiivin ja Istanbulin sopimuksen asettamat vaatimukset.

1.1 Kansainvälisten velvoitteiden täytäntöönpanoa tukevat hallituksen esitykset

1.1.1 Uhridirektiivi

Oikeusministeriö asetti lokakuussa 2014 työryhmän valmistelemaan rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2012/29/EU (uhridirektiivi) täytäntöönpanoa. Direktiivin tarkoituksena on varmistaa, että rikoksen uhrin saavat asianmukaista tietoa, tukea ja suojelua ja että he voivat osallistua rikosoikeudellisiin menettelyihin. Jäsenvaltioiden on huolehdittava myös siitä, että rikosten uhrin tunnustetaan uhreiksi ja heitä kohdellaan kunnioittavasti, hienotunteisesti, yksilöllisesti, ammattitaitoisesti ja syrjimättömästi. Uhridirektiivi on pantava kansallisesti täytäntöön viimeistään 16.11.2015.

Oikeusministeriön työryhmä valmistelee direktiivin täytäntöönpanoa lukuun ottamatta uhrien tukipalveluja koskevia artikloja. Työryhmän tehtävänä on arvioida, mitä lainsäädäntömuutoksia direktiivin täytäntöönpano edellyttää ja valmistella tarvittavat muutosehdotukset. Työryhmän tehtävänä on lisäksi arvioida, mitä muita toimenpiteitä kuin lainsäädäntömuutoksia direktiivin täytäntöönpano edellyttää. Työryhmän tulee tältä osin ottaa työssään huomioon uhrin poliittisen toimikunnan mahdolliset ehdotukset uhridirektiivin tavoitteiden saavuttamiseksi. Työryhmän toimikausi jatkuu 27.2.2015 saakka.

Uhridirektiivin täytäntöönpanoa tukevien uhrien tukipalveluihin kohdennettavien resurssien turvaamiseksi on joulukuussa 2014 eduskunnalle annettu hallituksen esitys rikosuhrimaksusta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 239/2014 vp). Esityksen taustalla on myös hallitusohjelman kirjaus Rikosuhrinpäivystyksen kestävä rahoitusmallin selvittämisestä sisäisen turvallisuuden ohjelman mukaisesti. Hallituksen esitystä rikosuhrimaksusta kuvataan tarkemmin luvussa 1.2.1.

1.1.2 Istanbulin yleissopimuksen ratifiointi

Ulkoasiainministeriössä on valmisteltu hallituksen esitys eduskunnalle naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, rikoslain 1 luvun 11 §:n muuttamisesta ja ulkomaalaislain 54 §:n muuttamisesta (HE 155/2014 vp). Esitys annettiin eduskunnalle 18.9.2014.

Yleissopimus on tullut kansainvälisesti voimaan 1.8.2014. Yleissopimuksen myöhemmin hyväksyvän tai siihen liittyvän valtion osalta se tulee voimaan seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä sen jälkeen, kun on kulunut kolme kuukautta päivästä, jona mainittu valtio on tallettanut liittymiskirjansa Euroopan neuvoston pääsihteerin huostaan. Yleissopimuksen voimaansaattamista koskeva laki on tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana samaan aikaan kun yleissopimus tulee Suomen osalta voimaan.

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Istanbulissa toukokuussa 2011 tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta, sekä lain sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Lisäksi ehdotetaan muutettaviksi rikoslakia ja ulkomaalaislakia.

Yleissopimus sisältää määräyksiä laaja-alaisista ja yhteen sovitetuista toimintaperiaatteista, väkivallan ehkäisystä sekä väkivallan uhrien suojelusta ja heille tarjottavista tukipalveluista. Sopimus sisältää myös määräyksiä uhreille osoitettavista korvauksista.

1.1.3 YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista

Ulkoasiainministeriössä on valmisteltu hallituksen esitys YK:n vammaissopimuksen ratifioimiseksi (Hallituksen esitys eduskunnalle vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan hyväksymisestä sekä laeiksi yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain muuttamisesta; HE 284/2014 vp). Esitys annettiin eduskunnalle 4.12.2014. Yleissopimus ja sen valinnainen pöytäkirja ovat tulleet kansainvälisesti voimaan toukokuussa 2008. Suomen osalta yleissopimus ja sen valinnainen pöytäkirja tulevat voimaan kolmantenakymmenentenä päivänä ratifioimiskirjan tallettamisesta. Lait on tarkoitettu tuleviksi voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana samanaikaisesti, kun yleissopimus ja sen valinnainen pöytäkirja tulevat Suomen osalta voimaan.

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi New Yorkissa joulukuussa 2006 tehdyn yleissopimuksen vammaisten henkilöiden oikeuksista. Yleissopimuksen tarkoituksena on taata vammaisille henkilöille täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti kaikki ihmisoikeudet ja perusvapaudet, edistää ja suojella näitä oikeuksia ja vapauksia sekä edistää vammaisten henkilöiden ihmisarvon kunnioittamista. Syrjintäkielto sekä esteettömyys ja saavutettavuus ovat yleissopimuksen johtavia periaatteita.

Rikoksen uhriksi joutuneiden vammaisten henkilöiden ja heille suunnattujen tukipalveluiden näkökulmasta keskeinen on yleissopimuksen 16 artikla: Vapaus hyväksikäytöstä, väkivallasta ja pahoinpitelystä. Artiklassa taataan vammaisten henkilöiden suoja hyväksikäyttöä, väkivaltaa ja pahoinpitelyä vastaan sekä kotona että kodin ulkopuolella. Artikla koskee kaikkia hyväksikäytön, väkivallan ja pahoinpitelyn muotoja. Erityishuomiota tulee kiinnittää vammaisten naisten ja lasten suojeluun.

Vammaisille henkilöille sekä heidän perheilleen ja huoltajilleen annettavan avun ja tuen asianmukaiset muodot tulee varmistaa. Lisäksi tulee antaa koulutusta ja tietoa siitä, miten hyväksikäyttö-, väkivalta- ja väärinkäyttötilanteet vältetään, tunnistetaan ja miten niistä ilmoitetaan. Palveluiden tulee olla ikään, sukupuoleen ja vammaisuuteen sovitettuja.

Sopimus edellyttää, että riippumattomat viranomaiset seuraavat vammaisten henkilöiden palvelemiseen tarkoitettuja tiloja ja ohjelmia, jotta voidaan estää hyväksikäyttöä, väkivaltaa ja väärinkäytöksiä. Vammaisille henkilöille, jotka ovat joutuneet hyväksikäytön, väkivallan tai väärinkäytösten kohteeksi, tulee sopimuksen mukaan myös taata tarpeelliset toimet toipumisen, kuntoutumisen ja sosiaalisen sopeutumisen edistämiseksi.

1.2 Hallitusohjelmaan pohjaavat esitykset tukipalveluiden rahoittamisesta ja järjestämisestä

1.2.1 Rikosuhrimaksu

Uhripoliittinen toimikunta esitti väliraportissaan, että Suomessa otetaan käyttöön rikosuhrimaksu uutena uhrien tukipalvelujen rahoituslähteenä. Ehdotus pohjautui hallitusohjelmassa olevaan kirjaukseen, jonka mukaan Rikosuhripäivystyksen palvelut turvataan sisäisen turvallisuuden ohjelman mukaisesti sekä selvitetään kestävä rahoitusmalli. Sisäisen turvallisuuden ministeriryhmä päätti joulukuussa 2013, että valmistelua jatketaan rikoksen tekijöiltä perittävän rikosuhrimaksun käyttöönottamiseksi.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikosuhrimaksusta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 293/2014 vp) valmisteltiin oikeusministeriössä ja annettiin eduskunnalle 4.12.2014. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki rikosuhrimaksusta sekä muutettaviksi sakon ja rikesakon määräämisestä annettua lakia, sakon täytäntöönpanosta annettua lakia ja velkojien maksusaantijärjestyksestä annettua lakia. Lain tarkoitettu tulemaan voimaan samana päivänä kuin sakon ja rikesakon määräämisestä annettu laki, joka tulee voimaan laissa erikseen säädettävänä ajankohtana.

Esityksen mukaan otettaisiin käyttöön rikosten tekijöiltä perittävä uusi maksu, rikosuhrimaksu. Lain tarkoituksena olisi vahvistaa rikoksen uhreille suunnattujen tukipalveluiden valtionrahoitusta rikosuhrimaksun tuottoa vastaavalla määrällä. Maksun suorittamiseen velvollinen olisi täysi-ikäisenä rikoksen tehnyt, joka tuomitaan rangaistukseen rikoksesta, josta säädetty anka-

rin rangaistus on vankeutta. Lisäksi rikosuhrimaksun suorittamiseen velvollinen olisi oikeushenkilö, joka tuomitaan yhteisösakkoon.

Rikosuhrimaksun määrä olisi 40 euroa tai 80 euroa riippuen rangaistuksen enimmäispituudesta. Oikeushenkilölle määrättävä rikosuhrimaksu olisi 800 euroa.

Rikosuhrimaksun määräisi pääasian käsittelevä tuomioistuin tai sakon määräämiseen oikeutettu virkamies, joka tavallisimmin on syyttävä tai poliisi. Rikosuhrimaksun täytäntöönpano ja perintä järjestettäisiin sakon täytäntöönpanosta annetun lain mukaisesti.

1.2.2 Turvakotipalveluiden järjestäminen ja rahoitus

Hallitus päätti rakennepoliittisessa ohjelmassaan syksyllä 2013, että turvakotipalvelujen rahoitus siirretään valtion vastuulle vuoden 2015 alusta. Tähän liittyen sosiaali- ja terveysministeriössä on valmisteltu hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion varoista maksettavasta korvauksesta turvakotipalvelun tuottajalle (HE 186/2014 vp). Esitys annettiin eduskunnalle 9.10.2014. Laki tuli voimaan 1.1.2015. Hyväksyessään lain eduskunta edellytti, että hallitus seuraa lain toimeenpanoa ja arvioi turvakotitoiminnan järjestämisvastuun ja rahoituksen toimivuutta samoin kuin kriisiavun toimivuutta suhteessa sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmään.

Laissa säädetään valtion varoista maksettavasta korvauksesta turvakotipalvelun tuottajalle. Turvakotipalvelun tuottajalle voidaan myöntää valtion talousarvion puitteissa korvausta toimintaan, jonka tarkoituksena on erityisesti lähisuhdeväkivallan kohteena olevan henkilön ja hänen perheensä terveyden ja hyvinvoinnin sekä toimintakyvyn ylläpitäminen.

Lain tarkoituksena on varmistaa turvakotipalvelun tuottamisen rahoitus niin, että turvakotipalvelu olisi jokaisen sitä tarvitsevan saatavilla asuinpaikasta riippumatta.

Turvakotitoiminnan rahoituksen yleinen johto, ohjaus ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos huolehtii valtion varoista maksettavan korvauksen valmisteluun, korvauksen maksatukseen ja korvauksen käytön valvontaan liittyvistä tehtävistä. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos tekee turvakotipalvelun tuottajien kanssa sopimuksen viideksi vuodeksi ehdollisena niin, että valtion varoista maksettavan korvauksen määrä vahvistetaan vuosittain. Sosiaali- ja terveysministeriö vahvistaa turvakotipalvelun tuottajille jaettavan vuotuisen korvauksen määrän.

1.2.3 Ihmiskaupan uhrien auttamista koskeva lainsäädäntö

Sisäministeriössä on vuosina 2012–2014 ollut käynnissä hanke, jonka tavoitteena oli ihmiskaupan uhrin auttamista koskevan lainsäädännön kehittäminen. Hankkeen taustalla oli pääministeri Kataisen hallitusohjelmaan sisältyvä kirjaus, jonka mukaan lainsäädäntöä kehitetään ihmiskaupan torjumiseksi kaikissa muodoissaan, ihmiskaupan uhrien suojelemiseksi ja oikeus-

turvan parantamiseksi. Hankkeessa valmisteltiin hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain ja ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 266/2014 vp). Esitys annettiin eduskunnalle 27.11.2014. Lakien on tarkoitus tulla voimaan 1.7.2015.

Esityksen keskeisenä tavoitteena on, että ihmiskaupan uhrien auttaminen on ennustettavampi ja läpinäkyvämpi kokonaisuus, jossa uhreja suojellaan ja uhrien ihmisoikeudet ja yhdenvertainen kohtelu turvataan. Esityksessä määritetään menettelyt, joilla uhri tunnistetaan ja ohjataan auttamisjärjestelmään, uhrin virallisesta tunnistamisesta vastaavat viranomaistahot (toimivaltaiset viranomaiset) sekä uhrille tarjottavan suojelun ja avun tarpeen arviointi.

Esityksen tavoitteena on selkiyttää eri viranomaisten rooleja siten, että jokainen niistä keskittyisi ihmiskaupan vastaisen toiminnan osalta omaan ydintehtäväänsä. Ydintehtävien hoitamista tukee viranomaisten riittävä osaaminen ihmiskaupan vastaisessa työssä, mitä pyritään turvaamaan myös viranomaisten ohjauksella ja koulutuksella sekä viranomaisten yhteistyötä lisäävillä toimintatavoilla.

Säännösten lähtökohtana olisi niiden soveltaminen kaikkiin Suomessa oleskeleviin ihmiskaupan uhreihin heidän kansalaisuudestaan tai ulkomaalaisoikeudellisesta asemastaan riippumatta. Säännöksiä sovellettaisiin myös ihmiskaupan uhreihin, jotka ovat Suomen kansalaisia.

Lakiin lisättäisiin uutena toipumisaika, joka voitaisiin antaa auttamisjärjestelmään otettavalle, laillisesti maassa oleskelevälle ihmiskaupan uhrille, joka on haluton ottamaan yhteyttä ja toimimaan yhteistyössä esitutkintaviranomaisen kanssa.

1.3 Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamiseen liittyvät lakiesitykset

1.3.1 Sosiaalihuoltolaki

Sosiaalihuollon lainsäädännön kokonaisuudistus on valmisteilla sosiaali- ja terveysministeriössä. Valmistelu on jaettu kolmeen vaiheeseen. Ensin valmistellaan uusi sosiaalihuoltolaki ja tehdään siitä aiheutuvat välttämättömät muutokset muuhun lainsäädäntöön. Toisessa vaiheessa tarkistetaan sosiaalihuollon erityislainsäädäntö ja kolmannessa rajapintalait.

Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaalihuoltolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 164/2014 vp) annettiin eduskunnalle 18.9.2014. Lakien on tarkoitus tulla voimaan 1.4.2015.

Kyseessä on erittäin laaja laki, jossa rikoksen uhreille tarjottavien tukipalveluiden näkökulmasta keskeinen on 3 luvun (Sosiaalipalvelut) 11 §:n (Tuen tarpeet) kohta 5, jonka mukaan sosiaalipalveluja on järjestettävä lähisuhde- ja perheväkivallasta sekä muusta väkivallasta ja kaltoinkohtelusta aiheutuvaan tuen tarpeeseen. Esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että lähisuhde- tai perheväkivallasta aiheutuva tuen tarve määritellään kytkeytyväksi sellaisiin

tilanteisiin, joissa henkilö on kokenut väkivaltaa tai sen uhkaa taikka altistunut sen vaikutuksille perheessään tai lähipiirissään. Perusteluissa todetaan edelleen, että koska väkivallan tekijä on läheinen, tavallisesti puoliso, ja väkivalta on usein toistuvaa ja pitkäkestoista, teon vaikutukset ovat traumatisoivia. Tuen tarve tarkoittaa yleensä suojan, turvan ja kriisiavun tarvetta. Uhrin tuen tarve voi väkivallan aiheuttamien fyysisten ja henkisten vammojen hoitamisen lisäksi liittyä lapsen kasvun, kehityksen ja hyvinvoinnin turvaamiseen, esimerkiksi avun järjestämiseen lasten huoltoon ja tapaamiseen liittyvissä asioissa erotilanteissa, toimeentuloon ja asumisen järjestämiseen. Väkivallan uhri voi olla niin traumatisoitunut, ettei hän kykene yksin selviytymään käytännön järjestelyistä.

Esityksessä todetaan myös, että 3 luvun 11§:n kohta 5 kattaisi myös tilanteet, joissa henkilö altistuu väkivallalle, vaikka ei sitä itse kokisikaan. Altistuminen tarkoittaa väkivallan näkemistä tai kuulemistä, pelossa elämistä. Mikäli tällainen tilanne synnyttää henkilölle tuen tarpeen, myös siihen tulee vastata. Edelleen todetaan, että haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden lähisuhde- ja perheväkivallasta aiheutuvan tuen tarpeen yhteydessä olisi huomioitava henkilön asemaan liittyvät erityistekijät. Erityisiä tarpeita voi olla esimerkiksi henkilöillä, joilla on koetun lähisuhdeväkivallan lisäksi muu erityisen tuen tarve esimerkiksi alentuneen fyysisen, psyykkisen tai kognitiivisen toimintakyvyn, vammaisuuden, maahanmuuttajan heikon kotoutumisen, mielenterveys- tai päihdeongelmien vuoksi. Myös lapsilla voi olla erityisiä tarpeita.

3 luvun 14 §:ssä määritellään mitkä ovat niitä sosiaalipalveluja, joilla voidaan vastata 11 §:n mukaisiin tuen tarpeisiin. Pykälässä todetaan, että kunnallisina sosiaalipalveluina on järjestettävä sen sisältöisenä ja siinä laajuudessa kuin sosiaalihuoltolaissa tai muussa laissa säädetään: 1) sosiaalityötä; 2) sosiaaliohjausta; 3) sosiaalista kuntoutusta; 4) perhetyötä; 5) kotipalvelua; 6) kotihoitoa; 7) asumispalveluja; 8) laitospalveluja; 9) liikkumista tukevia palveluja; 10) päihdetyötä; 11) mielenterveystyötä; 12) kasvatus- ja perheneuvontaa; 13) lapsen ja vanhemman välisten tapaamisten valvontaa; 14) muita 11 §:n mukaisiin tarpeisiin vastaavia asiakkaan hyvinvoinnille välttämättömiä sosiaalipalveluja.

1.3.2 Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskeva laki

Sosiaali- ja terveysministeriössä valmisteltu hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 324/2014 vp) annettiin eduskunnalle 4.12.2014. Uudistuksella kootaan nykyisin usealle eri kunnalliselle organisaatiolle kuuluvien palvelujen kattava järjestämisvastuu viidelle sosiaali- ja terveysalueelle. Alueet eivät itse tuota palveluja, vaan sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta vastaavat sosiaali- ja terveysalueen järjestämispäätöksessä määritellyt kuntayhtymät. Tuottamisvastuu voidaan antaa sellaiselle kuntayhtymälle, jolla on toiminnalliset ja taloudelliset edellytykset vastata kaikista sosiaalihuollon, perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon palveluista.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Lakien mukaiset sosiaali- ja terveysalueet on muodostettava siten, että ne aloittavat toimintansa viimeistään vuoden 2016 alussa ja järjestämisvastuu siirtyy niille vuoden 2017 alusta.

2 Kansainvälisten velvoitteiden mukainen rikoksen uhrin tukipalveluiden vähimmäistaso

Tukipalvelujen kehittämisen tavoitteita sisältyy moniin kansainvälisiin velvoitteisiin ja suosituksiin. EU:n rikosuhridirektiivi (2012/29/EU) ja Euroopan neuvoston yleissopimus naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta (ns. Istanbulin sopimus) sisältävät tukipalveluiden kannalta merkittäviä velvoitteita. Uhridirektiivi on saatettava kansallisesti voimaan 16.11.2015. Istanbulin sopimusta ei ollut loppuraportin kirjoittamisajankohtana tammikuussa 2015 vielä ratifioitu.

Uhridirektiivissä uhrilla tarkoitetaan luonnollista henkilöä, jolle on aiheutunut rikoksesta välittömän vahinko, kuten fyysinen, henkinen tai emotionaalinen haitta taikka taloudellinen menetys. Uhrilla tarkoitetaan myös välittömästi rikoksen seurauksena kuolleen henkilön perheenjäseniä, joille on aiheutunut vahinkoa kyseisen henkilön kuoleman johdosta. Istanbulin sopimuksen mukaan uhreja ovat naisiin kohdistuvan väkivallan tai perheväkivallan kohteeksi joutuvat luonnolliset henkilöt, eli välittömät uhrin. Sopimus suojaa naisten ohella alaikäisiä tyttöjä, mutta osapuolia kehoitetaan soveltamaan sitä kaikkiin perheväkivallan uhreihin. Sitä tulisi näin ollen soveltaa myös miehiin ja poikiin.

Uhridirektiivi sisältää selkeät vähimmäisvaatimukset yleisistä, kaikille uhreille tarkoitetuista palveluista. Erityistukipalvelujen osalta vaatimuksia ei ole määritelty yhtä täsmällisesti. Istanbulin sopimuksessa määritellään naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan uhreille tarjottavat palvelut. Ne on jaettu kaikille tarkoitettuihin yleisiin tukipalveluihin (ns. hyvinvointipalvelut ja sosiaali- ja terveystalvelut) sekä ao. kohderyhmälle suunnattuihin erityistukipalveluihin.

Toimikunta tarkasteli väliraportissaan erityisesti uhridirektiiviä ja Istanbulin sopimusta ja esitti näkemyksensä siitä, mikä on näiden edellyttämä palvelujen vähimmäistaso. Toimikunnan näkemys palvelujen vähimmäistasosta ja niiden sisällöstä on esitetty seuraavissa taulukoissa.

UHRIDIREKTIIVI			
1 YLEISET UHRITUKIPALVELUT	minimisisältö	2 ERITYISET TUKIPALVELUT	minimisisältö
<ul style="list-style-type: none"> • kaikilla uhreilla oikeus ja mahdollisuus käyttää (ml. rikoksen johdosta kuolleen omaiset); perheenjäsenet tietyin edellytyksin • tarpeiden mukaisuus • syrjimättömyys • maksuttomuus • luottamuksellisuus • ajallinen kattavuus (ennen rikosoikeudellista menettelyä, sen kuluessa ja tarvittavan ajan sen jälkeen) 	<ul style="list-style-type: none"> • oikeuksien käytön kannalta keskeistä tukea, neuvontaa, tietoa (mm. uhrin asema, rikosvahinko-korvaukset) • tietoa asiaankuuluvista erityistukipalveluista tai niihin ohjaaminen • emotionaalinen tuki • jolleivät muut palvelut tarjoa: uudelleen ja toissijaisesti uhriksi joutumisen ehkäisyneuvontaa 	<ul style="list-style-type: none"> • erityistarpeisella uhrilla oikeus käyttää; perheenjäsen tietyin edellytyksin • erityistarpeiden mukaisuus • syrjimättömyys • maksuttomuus • luottamuksellisuus 	<ul style="list-style-type: none"> • erityispalveluiden <u>kehitetävä, jolleivät muut tahot sitä tarjoa</u>: 1) suoja tai väliaikainen majoitus uhrille, joka tarvitsee turvallisen paikan mm. toistuvan uhriksi joutumisen riskin vuoksi 2) kohdennettu ja yhdenmukainen tuki, psykologinen apu ja neuvonta erityistarpeiselle uhrille (mm. seksuaalisen väkivallan, lähisuhdeväkivallan, sukupuoleen perustuvan väkivallan uhrit)

ISTANBULIN SOPIMUS			
1 YLEISET TUKIPALVELUT	minimisisältö	2 ERITYISTUKIPALVELUT	minimisisältö
<p>Varmistettava että naisiin kohdistuvan väkivallan ja parisuhdeväkivallan uhrien saatavilla on</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) hyvinvointipalveluja, jotka helpottavat väkivallasta toipumista 2) terveydenhuolto- ja sosiaalipalveluja 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Hyvinvointipalvelut, jotka helpottavat väkivallasta toipumista. <i>Tarvittaessa</i> toimiin olisi sisällytettävä oikeudellinen ja psykologinen neuvonta, taloudellinen apu, asumisjärjestelyt, koulutus, avustaminen työsaannissa. 2. Sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelut, joita varten riittävät voimavarat ja jonka henkilöstöä koulutetaan auttamaan uhreja ja ohjaamaan heitä asianmukaisesti palveluihin. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvien väkivaltekojen uhreille tarjottavat tai järjestettävät erityistukipalvelut jotka <ul style="list-style-type: none"> • välittömiä • jakaantuvat alueelliselta kannalta asianmukaisesti • lyhyt- ja pitkäaikaisia 2. Väkivallan naisuhreille ja heidän lapsilleen tarkoitetut erityistukipalvelut. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Turvakodit uhreille, erityisesti naisille ja heidän lapsilleen: turvallinen majoitus, ennakoiva auttaminen. <ul style="list-style-type: none"> • riittävässä määrin, asianmukaisuus, helppo saavutettavuus 2. Auttava puhelin: valtakunnallinen, maksuton, 24/7, neuvonta yleissopimuksessa mainituissa väkivaltaan liittyvissä asioissa, luottamuksellisuus 3. Tukikeskukset raiskauksen tai muun seksuaalisen väkivallan uhreille: riittävyys, asianmukaisuus, helppo saavutettavuus, lääketieteellinen ja oikeuslääketieteellinen tutkimus, traumatuki, neuvonta. 4. Lapsitodistajan tuki ja suojeleminen. Lapsen oikeudet, tarpeet ja etu huomioon tarjottaessa uhreille tukea ja suojeleminen. Psykososiaalinen neuvonta iän mukaan.

Toimikunta katsoo EU:n uhridirektiivin vähimmäisvaatimusten edellyttävän kaikille rikoksen uhreille tarkoitettuja yleisiä uhrien tukipalveluita taulukosta ilmenevällä tavalla. Näissä palveluissa on huomioitava myös henkirikoksen uhrien omaiset ja heidän tarpeensa sekä muut erityistarpeiset uhrin syrjimättömästi (mm. vammaiset, ikääntyneet).

Uhreille kohdennettavien erityistukipalveluiden vähimmäisvaatimusten suhteen toimikunta painottaa Istanbulin sopimusta, joka on uhridirektiiviä määrittävämpi ja vaatimustasoltaan korkeampi. Toimikunta katsoo sopimuksen edellyttävän taulukosta ilmenevällä tavalla turvakohteja, raikauskriisikeskuksia vastaavaa tukipalvelua sekä 24/7 auttavaa puhelinta. Myös näissä erityistukipalveluissa on huomioitava uhrien erityistarpeet.

2.1 Yleiset tukipalvelut

Uhridirektiivin edellyttämien yleisten uhrin tukipalveluiden osalta toimikunta toteaa kuten väliraportissaan, että ainoa kaikkien uhrien etua edistävä ja heidän läheisiään tukeva yleisten tukipalvelujen tuottaja maassamme on Rikosuhripäivystys (RIKU). Merkittävä ongelma RIKUn palveluissa on niiden riittämättömyys kysyntään ja tarpeeseen nähden sekä se, että puhelintukipalvelun osalta maksuttomuus ei toteudu.

Jotta kaikilla rikoksen uhreilla ja heidän perheenjäsenillään olisi tosiasiallisesti direktiivin edellyttämä mahdollisuus käyttää tukipalveluita, RIKUn palvelujen rahoitus on nostettava tasolle, joka mahdollistaa maksuttomien ja luottamuksellisten palvelujen tuottamisen yhdenvertaisesti, syrjimättömästi ja yksilölliset tarpeet huomioon ottaen. Toimikunta pitää tärkeänä, että RIKUn toiminnassa pystytään tarjoamaan myös tarvetta vastaavasti tukihenkilöpalvelua uhreille ja heidän perheenjäsenilleen. Toimintaa näyttäisi olevan aihetta kehittää niin, että etenkin henkirikosten uhrien omaisten tukemiseen ja liikennerikosten uhrien tarpeisiin kiinnitetäisiin nykyistä enemmän huomiota, kuten myös miesten parempaan ohjautumiseen RIKUn palveluihin.

2.2 Erityiset tukipalvelut

Uhripoliittisen toimikunnan on edellytetty kiinnittävän huomiota yleisten uhrin tukipalveluiden lisäksi erityisiin tukipalveluihin, joilla vastataan haavoittuvassa asemassa olevien uhrien erityistarpeisiin. Istanbulin sopimuksessa määritellään naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan uhreille tarjottavat erityistukipalvelut. Uhridirektiivi edellyttää tarjottavan tai kehitettävän uhreille erityistukipalveluita, jos niitä ei ole uhrille muuten julkisina tai yksityisinä palveluina tarjolla.

Toimikunta on todennut väliraportissaan, että peruspalveluista vastaavat kunnat, mutta erityistukipalveluiden kehittäminen Suomessa on käytännössä ollut pitkälti järjestöjen varassa. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa on pyrkimystä naisiin kohdistuvan väkivallan erityisky-

symysten huomioon ottamiseen, mutta tarjonta on satunnaista ja palveluiden saatavuudessa on merkittäviä eroja. Puutteita on turvakotipalvelujen ohella etenkin seksuaalirikosten uhreille kohdennettujen palvelujen ja pitkäkestoisen psykologisen tuen tarjonnassa.

Toimikunta pitää tärkeänä, että maassamme ryhdytään tehokkaasti varmistamaan naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen toimia myös tukipalveluiden osalta. Huomiota tulee kiinnittää etenkin yhdenvertaiseen mahdollisuuteen päästä palveluihin. Järjestöjen tuottamat palvelut ovat merkittäviä täydentämässä viranomaisten palveluita.

Toimikunta katsoo, että palveluissa tulee ottaa huomioon erityisen haavoittuvassa asemassa tai tilanteessa olevat uhrin. Erityistarpeita voi olla etenkin maahanmuuttajataustaisilla, vammaisilla, ikääntyneillä sekä lapsilla. Sekä Istanbulin sopimus että uhridirektiivi edellyttävät perusoikeuksien kunnioittamista ja syrjimätöntä kohtelua.

Riittävien turvakotipalvelujen järjestäminen edellyttää Istanbulin yleissopimuksen sanamuotoa tulkiten lainsäädännöllisiä toimia. Sopimuksen nojalla näyttäisi olevan perustetta vahvistaa seksuaalisen väkivallan uhreille kohdennettua palvelua sekä lähisuhdeväkivallan uhrien auttamista. Turvakotipaikkojen riittämättömyys on meillä merkittävä ongelma, johon on kiinnitetty huomiota useissa asiayhteyksissä. Käytännössä rajoituksena uhrien suojan saamisessa on, että turvakotiasuminen on kuntien lastensuojeluun liittyen maksusitoumuksina kohdennettu pääosin naisille (tai miehille), joilla on lapsia. Turvakotipalvelujen rahoitusvastuun osalta tilanne muuttui vuoden 2015 alusta, jolloin turvakotipalvelujen järjestämisvastuu siirtyi valtiolle hallituksen rakennepoliittisen ohjelman mukaisesti. Turvakotipalveluihin on budjetoitu 8 miljoonaa euroa vuodelle 2015, mikä ei riitä nykyisten turvakotipaikkojen määrän ylläpitämiseen. Hallitus on esittänyt vuoden 2015 lisätalousarvioesityksessään turvakotitoiminnan rahoitusta lisättäväksi 3,3 miljoonalla eurolla turvakotipaikkojen nykyisen määrän turvaamiseksi. Lisäksi Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitokselle esitetään 250 000 euroa turvakotitoiminnan hallinnointitehtäviin.²

Raiskauskeskus Tukinainen ry on maassamme ainoa tahon, joka tarjoaa kokonaisvaltaista apua ja neuvontaa seksuaalisen väkivallan uhreille, mutta sekään ei pysty tarjoamaan akuuttia hoitoa. Sen toimipisteitä on vain kahdella paikkakunnalla.

Raiskauksen ja muun seksuaalisen väkivallan uhrien palvelujen perustaminen saattaa Istanbulin yleissopimuksen sanamuotoa tiukasti tulkiten edellyttää lainsäädännöllisiä toimia. Toisaalta yleissopimuksen johdannosta saa käsityksen, että palvelut voitaisiin tuottaa myös vapaamuotoisemmin. Raiskauskeskus Tukinainen ry:n tai muiden vastaavien toimijoiden tuottamien palveluiden turvaaminen ja lisääminen olisi perusteltua.

² http://budjetti.vm.fi/indox/tae/2015/hallituksenEsitys_ltae1_2015.jsp

Istanbulin yleissopimus edellyttää ympärivuorokautista auttavaa puhelinta naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan uhreille. Tällaista valtakunnallista puhelinpalvelua Suomessa ei ole. Toimikunta pitää tärkeänä, että palvelu saataisiin luotua järjestöjen kanssa yhteistyössä ja että tekniset kustannukset eivät olisi esteenä. Puhelinpalvelu tukee erityistarpeisen uhrin oikeutta ja mahdollisuutta saada tukea.

Sosiaali- ja terveysministeriö on tehnyt Ensi- ja turvakotien liitto ry:n kanssa sopimuksen auttavan puhelimen toimintasuunnitelman laatimisesta. Puhelimen organisointia ja käytännön toteutusta koskevan yksityiskohtaisen suunnitelman on tarkoitus olla valmis elokuussa 2015. Tavoitteena on perustaa uusi auttava puhelin, jonka käytännön toteutuksessa hyödynnetään järjestöjen jo olemassa olevia puhelinpalveluita ja osaamista. Puhelinpalvelussa mukana olevien kouluttaminen on tarkoitus aloittaa syksyllä 2015. Tavoitteena on, että puhelin on toiminnassa vuonna 2016. Sosiaali- ja terveysministeriön ja oikeusministeriön edustajat seuraavat ja ohjaavat hanketta.

3 Uhrien tarpeisiin vastaaminen rikosprosessissa ja tukipalveluissa

Rikoksen uhreja koskevassa tutkimuskirjallisuudessa ja hallinnollisissa dokumenteissa käytetään haavoittuvuuden termiä kuvaamaan sitä, että uhrin ei ole yhtenäinen ryhmä ja että rikoksen uhriksi joutumisella on erilaisia seurauksia ja vaikutuksia eri ihmisryhmille. Honkatukian mukaan havainto uhrien ja uhrin kokemusten erilaisuudesta on toisaalta itsestään selvä, toisaalta sen vakavasti ottaminen haastaa pohtimaan uhrien sensitiivistä kohtelua ja erilaisten uhriryhmien tarpeita³.

Uhridirektiivi edellyttää uhrin yksilölliset tarpeet huomioon ottavaa lähestymistapaa rikosprosessissa ja tuen tarjoamisessa. Tässä luvussa tarkastellaan uhridirektiivin vähimmäisvaatimuksia tästä näkökulmasta. Lisäksi käydään läpi tutkimuksissa, selvityksissä, ohjelmissa ja asiantuntijakuulemisissa esiin nostettuja kehittämistarpeita uhrien tarpeisiin vastaamiseksi.

3.1 Uhrin kokemukset viranomaistoiminnasta rikosprosessissa

Monet seikat vaikuttavat siihen, minkälaisena rikoksen uhri kokee rikosprosessin. Honkatukia⁴ toteaa, että viranomaisten kanssa asioiminen ei välttämättä ole tavanomainen kokemus rikosten uhreille, kun taas viranomaisille ja auttajille rikosten käsittely on usein arkista työtä. Häpeän ja syyllisyyden tunteet ovat yleisiä rikosten uhreille, minkä vuoksi monet ovat herkkiä saamalleen kohtelulle. Uhrien odotukset, tarpeet ja kyvyt toimia vaihtelevat, samoin kuin ammattilaisten sensitiivisyys niitä kohtaan.

Honkatukian tutkimuksessa tarkastellaan rikosten viranomaiskäsittelyyn liittyviä ongelmia ja kehittämistarpeita uhrinäkökulmasta asiantuntijahaastattelujen pohjalta. Tutkimuksen mukaan olisi pohdittava, miten uhreille kerrotaan heidän oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan sekä heille tarjolla olevista palveluista. Tiedonvälittämisessä onnistuminen riippuu liiaksi yksittäisten toimijoiden aktiivisuudesta ja varsinkin usein siinä on puutteita. Muissa maissa on uhrien tuen piiriin ohjaamisen käytäntöjä, joita voitaisiin Honkatukian mukaan harkita myös Suomessa.

³ Honkatukia, Päivi (2011): Uhrin rikosprosessissa – haavoittuvuus, palvelut ja kohtelu. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 252.

⁴ Emt.

Kyseinen tutkimus osoittaa myös, että viranomaisille ei ole järjestetty riittävästi koulutusta uhrien kohtaamisesta tai uhrikokemusten seurauksista. Tarvitaan koulutusta esimerkiksi traumaattisesta kriisistä ja muista uhrin asemaan liittyvistä kysymyksistä. Samoin olisi kehitettävä viranomaisten erikoistumista tiettyihin rikoksiin. Erikoistumisen lisäksi moniammatillista yhteistyötä olisi kehitettävä niin rikosten tutkinnassa kuin uhrien tuen ja avun piiriin saattamisessa. Uhriasioissa järjestöjen asiantuntemus on vankkaa, minkä vuoksi niiden mukanaolo on olennaisen tärkeää moniammatillisissa verkostoissa.

Kainulaisen ja Saarikkomäen tutkimuksessa⁵ tarkastellaan väkivaltarikosten uhrien kokemuksia rikosprosessista. Tutkimuksen aineistona käytettiin väkivaltarikosten uhreille suunnattua kyselyä. Kyselyyn vastanneista suurin osa oli tyytyväisiä rikosprosessiin. Etenkin poliisiin oltiin tyytyväisiä: Rikosta tutkittiin uhrien mielestä riittävästi ja tutkinta eteni nopeasti. Myös tapahtumien kulku selvitettiin uhrien näkemyksen mukaan esitutkinnassa totuudenmukaisesti.

Vastaajista useat olivat tyytyväisiä oikeudenkäyntiin. Oikeudenkäyntiä pidettiin ymmärrettävänä, uhrit katsoivat saaneensa kutsun käräjille riittävän ajoissa ja tiesivät, mistä rikosentekijää syytettiin. Suurin osa piti kohteluaan tasapuolisena ja arvioi, että tapahtumat selvitettiin totuudenmukaisesti. Kehittämisen varaa nähtiin kuitenkin siinä, miten uhrien turvallisuudesta ja yksityisyydestä pyrittiin huolehtimaan oikeudenkäynnissä.

Tutkimuksessa kaikkein kriittisintä palautetta rikosten uhrit antoivat vahingonkorvausoikeudellisten kysymysten käsittelemisestä. Korvausjärjestelmä oli vastaajien mukaan monimutkainen ja sen toimintalogiikka jäi vieraaksi. Monet olivat sitä mieltä, että he eivät saaneet korvauksia edes niistä suoranaisista rahallisista menetyksistä, jotka heidän oli pitänyt maksaa. Vahingonkorvauksista ei myöskään annettu riittävästi neuvontaa rikosprosessin aikana.

Rikosprosessin kehittämisen näkökulmasta Kainulainen ja Saarikkomäki tulevat siihen tulokseen, että puutteellinen tiedonsaanti on haaste uhrin oikeuksien toteutumiseksi. Tiedon jakamisen tapojen pitäisi olla monipuolisia. Tiedon saaminen kirjallisessa muodossa on kannatettavaa, mutta sen rinnalla olisi tärkeää lisätä henkilökohtaista kanssakäymistä rikoksen uhrin kanssa.

Kyselyyn osallistuneet rikosten uhrit kertoivat, että he olisivat halunneet rikosprosessin aikana enemmän tietoa. Uhrit eivät välttämättä olleet saaneet tai he eivät muistaneet saaneensa tietoa esitutkinnan aikana mahdollisuudesta turvautua oikeudelliseen avustajaan tai tukihenkilöön. Myös tietoa rikostutkinnan etenemisestä esitutkinnan aikana sekä esitutkinnan päättymisestä kaivattiin.

⁵ Kainulainen, Heini & Saarikkomäki, Elsa: Rikosprosessi väkivaltarikosten uhrien näkökulmasta. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 126. Helsinki: 2014.

Syyttämättä jättämiseen liittyen kyselyyn vastanneet rikosten uhrin olisivat joissakin tapauksissa halunneet tulla kuulluiksi ennen syyttäjän tekemää päätöstä. Syyttäjällä olisi lain mukaan mahdollisuus tavata rikoksen uhri ennen päätöksen tekemistä, mutta käytännössä näin toimitaan harvoin ja syyttäjä tekee yleensä ratkaisunsa kirjallisen esitutkinta-aineiston perusteella. Kainulaisen ja Saarikkomäen mukaan varsinkin tapauksissa, joissa arvioidaan kiperiä näyttökysymyksiä, rikoksen uhrin tapaaminen voisi kuitenkin olla perusteltua. Rikoksen uhrin voisi myös olla helpompi hyväksyä mahdollinen päätös syyttämättä jättämisestä, jos syyttäjä selostaisi hänelle tekemänsä päätöksen oikeudelliset perustelut henkilökohtaisesti.

Kyselystä kävi edelleen ilmi, että kaikilla rikosten uhreilla ei ollut tietoa siitä, oliko heihin kohdistunutta rikosta käsitelty käräjäoikeudessa tai minkälainen tuomio asiassa oli annettu. Nykyisen lain mukaan rikoksen uhrille ei tarvitse tiedottaa näistä asioista, jos hänellä ei ole omia vaatimuksia tai syyttäjä ajaa niitä hänen puolestaan. Kainulainen ja Saarikkomäki katsovat, että rikoksen uhrin näkökulmasta lainsäädäntöä voisi tältä osin muuttaa. Oikeudenkäyntiin osallistuneet rikoksen uhrin olivat sen sijaan saaneet paremmin tietoa.

Euroopan unionin perusoikeusviraston (FRA) tekemän, rikosten uhrien saamaa tukea koskevan selvityksen⁶ mukaan uhrien tukipalveluilla on keskeinen rooli siinä, miten hyvin uhrin oikeus reiluun oikeudenkäyntiin ja oikeuksiin pääsemiseen toteutuu.

3.2 Uhridirektiivin mukainen uhrin tarpeiden huomioiminen

Direktiivin tarkoituksena on varmistaa, että rikoksen uhrin saavat asianmukaista tietoa, tukea ja suojelua ja että he voivat osallistua rikosoikeudellisiin menettelyihin (artikla 1). Jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että rikosten uhrin tunnustetaan uhreiksi ja että heitä kohdellaan kunnioittavasti, hienotunteisesti, yksilöllisesti, ammattitaitoisesti ja syrjimättömästi. Tämän tulee toteutua kaikessa yhteydenpidossa rikosoikeudellisen menettelyn puitteissa toimiviin uhrien tukipalveluihin, korjaavan oikeuden palveluihin ja toimivaltaiseen viranomaiseen. Direktiivissä vahvistettuja oikeuksia sovelletaan uhreihin syrjimättömästi myös siltä osin kuin kyse on heidän oleskeluoikeudestaan jäsenvaltioiden alueella.

⁶ Victims of crime in the EU: the extent and nature of support for victims. FRA - European Agency for Fundamental Rights 2014.

Uhridirektiivin täytäntöönpanosta annetussa komission toimintaohjeessa⁷ mainitaan, että uhreilla on useita tarpeita, joihin tulisi vastata rikoksesta toipumisen edistämiseksi: uhriksi tunnistaminen ja kunnioittava kohtelu, suojelun ja tuen saaminen, oikeuksiin pääseminen (*access to justice*) sekä korvauksen (*compensation*) ja hyvityksen (*restoration*) saaminen. Direktiivin ydintavoitteina on vastata uhrin yksilöllisiin tarpeisiin, jotka koskevat uhrin oikeuksia tietoon, tukeen, suojeluun ja prosessuaalisiin oikeuksiin. Samalla direktiivi kiinnittää erityistä huomiota tiettyihin uhriryhmiin ja heidän tuen ja suojelun tarpeeseensa.

Uhrin haavoittuvuuteen liittyvät kysymykset painottuvat etenkin direktiivin artikloissa, jotka koskevat erityissuojelua tarvitsevan uhrin tunnistamista ja erityistoimenpiteitä uhrin suojelemiseksi rikosoikeudellisten menettelyjen aikana (artiklat 22–24). Uhrien tarpeiden huomioon ottaminen näkyy lisäksi artikloissa, jotka koskevat uhrin oikeutta ymmärtää ja tulla ymmärretyksi (3 artikla), saada tietoja (4 artikla), tukipalveluita (artiklat 8 ja 9) ja tulkkaus- tai käännösapua (artikla 7). Uhrin tarpeiden ja haavoittuvuuden ymmärtämisen tärkeys ilmenee myös sovittelua, oikeusalalla toimivien koulutusta sekä yhteistyötä ja palvelujen sovittamista yhteen koskevissa osuuksissa (artiklat 12, 25 ja 26).

Direktiivin johdanto-osassa (kappale 9) todetaan, että kaikessa yhteydenpidossa rikosoikeudellisen menettelyn puitteissa toimivaan toimivaltaiseen viranomaiseen ja kaikissa palveluissa, joissa joudutaan kosketuksiin uhrien kanssa, olisi otettava huomioon uhrien henkilökohtainen tarve ja välittömät tarpeet, ikä, sukupuoli, mahdollinen vammaisuus ja kypsyystaso. Rikosten uhreja olisi suojeltava toissijaiselta ja toistuvalla uhriksi joutumiselta, pelottelulta ja kustotoimilta, ja heidän olisi saatava toipumistaan varten tarvittava tuki sekä riittävät oikeussuojakeinot. Kappaleessa 17 mainitaan, että sukupuoleen perustuvan väkivallan naisuhrit ja heidän lapsensa tarvitsevat usein erityistä tukea ja suojelua, koska tällaiseen väkivaltaan liittyy suuri toissijaisen tai toistuvan uhriksi joutumisen, pelottelun ja kustotoimien riski. Kappaleessa 18 perustellaan lähisuhdeväkivallan uhrien tarvetta erityisiin suojelutoimenpiteisiin.

Johdanto-osassa (kappale 9) tarkennetaan syrjimättömyyden periaatetta. Uhreja olisi kohdeltava ilman minkäänlaista syrjintää, joka perustuu esimerkiksi rotuun, ihonväriin, etniseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, geneettisiin ominaisuuksiin, kieleen, uskontoon tai vakaumukseen, poliittiseen tai muuhun mielipiteeseen, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, omaisuuteen, syntyperään, vammaan, ikään, sukupuoleen, sukupuolen ilmaisuun, sukupuoli-identiteettiin, seksuaaliseen suuntautumiseen, oleskeluoikeuteen tai terveydentilaan. Istanbulin sopimus sisältää saman syrjimättömyyden periaatteen.

⁷ DG Justice Guidance Document related to the transposition and implementation of Directive 2012/28/EU. European Commission DG Justice, December 2013. Komission laatimat toimintaohjeet ovat osa direktiivin täytäntöönpanostrategiaa ja ne perustuvat kansallisten viranomaisten ja uhrien tukijärjestöjen kanssa järjestettyyn laajaan kuulemiseen.

Johdanto-osan kappaleessa 10 todetaan, että jäsenvaltioiden olisi toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että uhridirektiivissä vahvistettujen oikeuksien ehdoksi ei aseteta uhrin oleskeluoikeutta jäsenvaltioiden alueella tai niiden kansalaisuutta. Uhridirektiivin täytäntöönpanosta annetussa komission toimintaohjeessa asiaa tarkennetaan toteamalla, että uhridirektiivissä vahvistetut oikeudet koskevat myös niitä EU:n alueella rikoksen uhriksi joutuneita henkilöitä, jotka ovat EU:n ulkopuolisten valtioiden kansalaisia ja henkilöitä, joilla ei ole kansalaisuutta. Rikosilmoituksen tekeminen ja rikosoikeudelliseen menettelyyn osallistuminen eivät kuitenkaan luo uhrille oleskeluun liittyviä oikeuksia.

Johdanto-osassa (kappale 15) mainitaan, että jäsenvaltioiden olisi direktiiviä soveltaessaan huolehdittava siitä, että vammaiset uhrin voivat täysimääräisesti hyödyntää direktiivissä vahvistettuja oikeuksia yhdenvertaisesti muiden kanssa, muun muassa helpottamalla tiloihin pääsyä, joissa rikosoikeudellinen menettely käydään, ja helpottamalla tietojen saantia.

3.2.1 Henkilökohtainen suojelutarpeen arviointi

Uhridirektiivin johdanto-osan kappaleessa 55 todetaan, että jotkut uhrin ovat rikosoikeudellisen menettelyn aikana erityisen suuressa vaarassa joutua rikosentekijän toimesta toissijaisesti tai toistuvasti uhriksi taikka pelottelun tai kostotoimien kohteeksi. Tällainen vaara voidaan todeta luotettavasti vain mahdollisimman varhaisessa vaiheessa suoritettulla henkilökohtaisella arvioinnilla, joka olisi suoritettava kaikille uhreille.

Artikla 22 edellyttää, että uhrin tehdään hyvissä ajoin henkilökohtainen arviointi erityisten suojelutarpeiden selvittämiseksi ja sen määrittämiseksi, hyötyisikö hän rikosoikeudellisen menettelyn kuluessa toteutettavista erityistoimenpiteistä sen johdosta, että uhri on erityisen altis toissijaiselle ja toistuvalla uhriksi joutumiselle, pelottelulle ja kostotoimille. Henkilökohtaisessa arvioinnissa on otettava huomioon erityisesti *uhrin henkilökohtaiset ominaisuudet, rikoksen luonne ja rikoksen olosuhteet*. Erityistä huomiota on kiinnitettävä sellaisiin uhreihin

- *joille on rikoksen vakavuuden johdosta aiheutunut huomattavaa vahinkoa;*
- *joihin on kohdistunut rikos, jonka motiivina on ennakkoluulo tai syrjintä, joka voi perustua uhrin henkilökohtaisiin ominaisuuksiin;*
- *joiden suhde ja riippuvuus rikosentekijään tekee heistä erityisen haavoittuvia.*

Artiklassa viitataan siihen, että tältä osin on asianmukaisesti otettava huomioon *terrorismin, järjestäytyneen rikollisuuden, ihmiskaupan, sukupuoleen perustuvan väkivallan, lähisuhteiden väkivallan, seksuaalisen väkivallan tai hyväksikäytän taikka viharikosten uhrin sekä vammaiset uhrin*. *Lapsiuhrin* oletetaan olevan erityissuojelun tarpeessa johtuen heidän alttiudestaan toissijaiselle ja toistuvalla uhriksi joutumiselle, pelottelulle ja kostotoimille. Lapsiuhrin mukaan direktiivin mukaan laadittava aina henkilökohtainen arviointi. Johdanto-osan kappaleen 57 mukaan ennako-oletuksena tulisi olla, että kyseisten uhrien hyväksi toteutetaan erityisiä suojelutoimenpiteitä.

Johdannon kappaleessa 56 tarkennetaan, että uhrin suojelutarpeiden määrittämiseen liittyvässä henkilökohtaisessa arvioinnissa olisi otettava huomioon uhrin *henkilökohtaiset ominaisuudet, kuten ikä, sukupuoli ja sukupuoli-identiteetti tai sukupuolen ilmaisu, etninen alkuperä, rotu, uskonto, sukupuolinen suuntautuminen, terveydentila, vammaisuus, oleskeluoikeus, kommunikaatiovaikeudet, suhde tai riippuvuussuhde rikoksenteekijään ja aiemmat kokemukset rikoksista*. Lisäksi olisi otettava huomioon *rikoksen tyyppi ja luonne sekä sen olosuhteet*.

Henkilökohtaisen arvioinnin laajuutta voidaan artikkelissa mainitusti mukauttaa rikoksen vakavuuden ja uhrin kärsimän ilmeisen vahingon määrän perusteella. Henkilökohtainen arviointi on tehtävä läheisessä yhteistyössä uhrin kanssa, ja siinä on otettava huomioon hänen toiveensa. Lisäksi on huolehdittava siitä, että arviointi saatetaan ajan tasalle koko rikosoikeudellisen menettelyn ajan.

Artikloissa 23 ja 24 luetellaan ne erityistoimenpiteet, jotka erityissuojelun tarpeessa olevien uhrien käytettävissä on oltava rikosoikeudellisten menettelyjen aikana. Näitä ovat uhrin kuuleminen siihen tarkoitukseen suunnitelluissa tai muunnetuissa tiloissa, kuulusteleminen käyttäen sopivan koulutuksen saaneita ammattihenkilöitä, samaa henkilöä taikka samaa sukupuolta olevaa henkilöä. Oikeudenkäyntimenettelyn aikana käytettävissä tulee olla mahdollisuus uhrin ja rikoksenteekijän välisen katsekontaktin välttämiseksi, uhrin kuuleminen oikeudessa ilman hänen henkilökohtaista läsnäoloaan, uhrin yksityiselämää koskevien tarpeettomien kysymysten välttäminen sekä toimenpiteet sen mahdollistamiseksi, että asia käsitellään yleisön läsnä olematta. Lapsiuhreja koskevista 24 artikkelissa mainituista toimenpiteistä on huolehdittava 23 artikkelissa säädettyjen erityistoimenpiteiden lisäksi.

3.2.2 Lapsikeskeinen lähestymistapa

Uhridirektiivissä lapset nostetaan esiin erityisryhmänä. Direktiivin 1 artikkelissa todetaan, että jos uhri on lapsi, jäsenvaltioiden on direktiiviä sovellettaessa huolehdittava siitä, että lapsen etu otetaan ensisijaisesti huomioon ja arvioidaan yksilöllisesti. Direktiivi edellyttää lapsikeskeisen lähestymistavan soveltamista, jossa otetaan asianmukaisesti huomioon *lapsen ikä, kypsyyt, näkemykset, tarpeet ja huolenaiheet*. Lapselle ja hänen mahdolliselle vanhempainvastuunkantajalleen tai muulle oikeudelliselle edustajalleen on ilmoitettava kaikista erityisesti lapseen kohdistuvista toimenpiteistä tai oikeuksista.

Direktiivi sisältää erillisen artiklan (24) lapsiuhrien oikeudesta suojeluun rikosoikeudellisten menettelyjen kuluessa. Kyseisistä toimenpiteistä on huolehdittava 23 artikkelissa säädettyjen erityistoimenpiteiden lisäksi. Artikla edellyttää, että rikostutkinnassa kaikki lapsiuhrin kuulustelut voidaan tallentaa audiovisuaalisin välinein ja kuulustelujen tallenteita voidaan käyttää todistusaineistona rikosoikeudenkäynnissä. Lisäksi artikkelissa säädetään lapsen oikeudesta erityisedustajaan rikosprosessissa sekä oikeudesta saada oikeudellisia neuvoja ja tulla edustetuksi omilla nimissään menettelyissä, joissa lapsiuhrin ja vanhempainvastuunkantajan tai muiden osapuolten välillä on tai saattaa olla eturistiriita. Artikkelissa todetaan myös, että jos uhrin iästä ei ole varmuutta ja on syytä epäillä, että uhri on lapsi, hänen oletetaan direktiiviä

sovellettaessa olevan lapsi. Direktiivin johdannossa todetaan, että lapsiuhrin oikeutta tulla kuulluksi rikosoikeudellisessa menettelyssä ei olisi estettävä yksinomaan sillä perusteella, että uhri on lapsi, tai uhrin iän perusteella.

Direktiivin täytäntöönpanoa koskevassa komission toimintaohjeessa todetaan, että lasten-asiainalo-tyyppinen integroitu ja moniammatillinen lähestymistapa on erityisen sopiva lasta koskevien yksilöllisten arvioiden tekemiseksi.

3.2.3 Tarpeen mukaisiin tukipalveluihin ohjaaminen

Uhridirektiivin 8 artikla edellyttää jäsenvaltioiden huolehtivan siitä, että uhrilla on *tarpeidensa mukaisesti* mahdollisuus käyttää maksutta luottamuksellisia uhrin etua edistäviä uhrien tukipalveluja ennen rikosoikeudellista menettelyä, sen kuluessa ja tarvittavan ajan sen jälkeen. Perheenjäsenillä on oikeus käyttää näitä uhrien tukipalveluja *tarpeidensa* sekä uhriin kohdistuneen rikoksen johdosta aiheutuneen vahingon suuruuden mukaisesti. Artiklan 3 kohdan mukaisesti jäsenvaltioilta edellytetään tiettyjä toimenpiteitä myös erityistukipalveluista, joita uhrilla on oikeus käyttää *erityistarpeidensa* mukaisesti ja perheenjäsenillä erityistarpeidensa ja uhriin kohdistuneen rikoksen johdosta aiheutuneen vahingon suuruuden mukaisesti.

Uhridirektiivin 9 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on rohkaistava uhrien tukipalveluita kiinnittämään huomiota sellaisten *uhrien erityistarpeisiin, joille on rikoksen vakavuuden seurauksena aiheutunut huomattavaa vahinkoa*. Artiklan 3 kohdasta ilmenee, että erityistukipalvelut on tarkoitettu uhreille, joilla on *erityistarpeita, kuten seksuaalisen väkivallan, sukupuoleen perustuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan uhreilla sekä uhreille, jotka tarvitsevat turvallista paikkaa toissijaisen ja toistuvan uhriksi joutumisen, pelottelun ja kostotoimien välittömän riskin johdosta*.

Jäsenvaltioiden on helpotettava uhrin ohjaamista uhrien tukipalveluihin rikosilmoituksen vastaanottaneen toimivaltaisen viranomaisen tai muiden asiaankuuluvien yksiköiden toimesta.

Direktiivin johdanto-osan kappaleen 38 mukaan erityistukea ja oikeudellista suojelua olisi annettava henkilöille, jotka ovat *erityisen haavoittuvassa asemassa tai tilanteessa, jossa he altistuvat erityisen suurelle vahingon riskille*. Tällaisiksi mainitaan esimerkiksi *toistuvan lähisuhdeväkivallan 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*. Erityistukipalvelujen olisi perustuttava yhtenäiseen ja kohdennettuun lähestymistapaan, jossa olisi ennen kaikkea otettava huomioon *uhrien erityistarpeet*, rikoksen aiheuttaman vahingon vakavuus sekä uhrien, rikosentekijöiden ja lasten väliset suhteet sekä heidän laajempi sosiaalinen ympäristönsä. Lähestymistapa on linjassa Istanbulin sopimuksen kanssa.

3.2.4 Oikeusalalla toimivien koulutus

Direktiivin 25 artiklassa säädetään oikeusalalla toimivien koulutuksesta. Komission toimintaohjeessa painotetaan, että koulutus on ehdottoman olennaista uhrin oikeuksien toteutumiseksi tehokkaasti käytännössä. Sopiva koulutus edistää yleistä luottamusta rikosoikeudelliseen järjestelmään.

Artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että viranomaiset, jotka todennäköisesti joutuvat kohtaamaan uhreja, kuten poliisimiehet ja tuomioistuinten henkilöstö, saavat sekä yleistä koulutusta että erityiskoulutusta sellaiselle tasolle asti, jota heidän yhteytensä uhreihin edellyttävät. Koulutusta annetaan, *jotta heidän tietoisuutensa uhrien tarpeista lisääntyy ja jotta he osaavat kohdella uhreja puolueettomasti, kunnioittavasti ja ammattitaitoisesti.*

Jäsenvaltioiden on artiklan 2 kohdan mukaan pyydettävä tuomareiden ja syyttäjien koulutuksesta vastaavia tahoja tarjoamaan sekä yleistä koulutusta että erityiskoulutusta, *jotta lisätään heidän tietoisuuttaan uhrien tarpeista* rajoittamatta kuitenkaan tuomioistuinten riippumattomuutta ja eri tapoja, joilla oikeuslaitokset ovat järjestäytyneet. Jäsenvaltioiden on oikeudellisten ammattien harjoittajien riippumattomuutta kunnioittaen suositeltava 3 kohdan mukaan, että lakimieskunnan koulutuksesta vastaavat tahot tarjoavat sekä yleistä koulutusta että erityiskoulutusta, *jotta lisätään lakimiesten tietoisuutta uhrien tarpeista.*

Artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltioiden tulee julkisten palveluidensa kautta tai rahoittamalla uhrien tukijärjestöjä edistettävä aloitteita, jotka mahdollistavat sen, että uhrien tukipalveluja ja korjaavan oikeuden palveluja tarjoavat tahot saavat asianmukaista koulutusta sellaiselle tasolle asti, jota heidän yhteytensä uhreihin edellyttävät. Näin varmistetaan *ammattillisten vaatimusten noudattaminen palvelujen tarjoamiseksi puolueettomasti, kunnioittavasti ja ammattitaitoisesti.*

5-kohdan mukaan koulutuksessa on pyrittävä antamaan oikeusalalla toimiville valmiudet *tunnistaa uhri ja kohdella häntä kunnioittavasti, ammattimaisesti ja syrjimättömästi.* Komission toimintaohjeessa mainitaan, että *uhrin oikeuksia ja tarpeita* koskevan koulutuksen tulisi kuulua poliisiin ja tuomioistuinhenkilöstön peruskoulutukseen. Hyvät käytännöt osoittavat, että tällaisen ”uhritietoisuuskoulutuksen” tulisi olla osana lakimiesten, tuomareiden ja syyttäjien perusopintoja. Erityiskursseja olisi lisäksi tarjottava osana jatkuvaa ammattillista kehittymistä ja ammattihenkilöstä voitaisiin kannustaa niihin osallistumiseen.

Direktiivin johdannon kappaleen 61 mukaan niiden henkilöiden, jotka todennäköisesti joutuvat osallistumaan henkilökohtaiseen uhrien suojelutarpeiden arviointiin, olisi saatava tällaisen arvioinnin suorittamista koskevaa erityiskoulutusta. Jäsenvaltioiden olisi huolehdittava tällaisesta koulutuksesta esitutkintaviranomaisten ja tuomioistuinten henkilöstön osalta.

3.2.5 Tiedotus ja neuvonta

Direktiivin johdanto-osan kappaleen 21 mukaan toimivaltaisten viranomaisten, uhrien tukipalvelujen ja korjaavan oikeuden palvelujen antama tiedotus ja neuvonta olisi toteutettava mahdollisuuksien mukaan eri välineiden avulla ja *tavalla, jonka uhri ymmärtää*. Tällaista tiedotusta ja neuvontaa olisi tarjottava selkeällä ja helposti ymmärrettävällä kielellä. Olisi myös huolehdittava siitä, että uhri tulee ymmärretyksi oikeudellisen menettelyn kuluessa. Tätä varten olisi otettava huomioon, *kuinka hyvin uhri osaa kieltä, jolla tietoja annetaan, sekä uhrin ikä, kypsyyt, älylliset ja emotionaaliset valmiudet, lukutaito sekä mahdollinen psyykinen tai fyysinen haitta*. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä ymmärtämis- tai viestintäongelmiin, jotka saattavat johtua jostakin vammasta, kuten kuulo- tai puhevioista. Myös uhrin mahdollisesti rajoittunut kyky välittää tietoa olisi otettava huomioon rikosoikeudellisen menettelyn kuluessa.

3.3 Kehittämiskohteita uhriryhmittäin

Haavoittuvassa asemassa olevien rikoksen uhrien tarpeisiin on toimikunnassa kiinnitetty huomiota näiden ryhmien auttamiseksi työskentelevien tahojen näkemysten ja kokemusten kautta. Jotkut kyseisistä tahoista (Rikosuhripäivystys, Ensi- ja turvakotien liitto ry, Tukinainen ry, Monika-Naiset liitto ry) ovat edustettuina toimikunnassa, joitakin on kuultu joko suullisesti toimikunnan kokouksissa tai kirjallisesti. Seuraavassa käydään läpi haavoittuvassa asemassa olevien rikoksen uhrien palveluihin ja muita näihin ryhmiin liittyviä asioita ja ongelmia sen pohjalta, mitä kuulemisissa ja toimikunnan työskentelyssä on tullut ilmi. Lisäksi käydään läpi haavoittuviin rikoksen uhreihin liittyvissä tutkimuksissa, selvityksissä ja ohjelmissa esiin nousseita kehittämiskohteita.

3.3.1 Lapset rikoksen uhreina

Toimikunta kuuli **Helsingin kaupungin lastensuojelun** sosiaalityön päällikköä Riitta Vartiota sekä lapsiasiavaltuutettua. Myös **Rovaniemen kaupungin** sosiaalijohtajan Eliisa Lintulan kuulemisessa käsiteltiin lapsia rikoksen uhreina.

Vartio totesi, että Helsingissä on hyvin tarjolla sekä yleisiä että erityisiä tukipalveluita. Kunnan peruspalveluissa tulisi kuitenkin olla selkeästi määritellyt vastuut, miten toimitaan silloin, kun väkivaltatilanteeseen täytyy reagoida nopeasti. Helsingin kaupungin kokoisessa organisaatiossa palvelut ovat pirstoutuneet, eikä vastuunottajaa aina löydy. Vartio esitti huolensa myös siitä, ettei monikulttuuristen perheiden ongelmia osata tunnistaa.

Rovaniemen kaupungin sosiaalijohtaja Eliisa Lintulan mukaan lapsiin kohdistuvan seksuaalisen hyväksikäytön tilanteissa tutkimusprosessit ovat erittäin pitkiä ja voi olla epäselvää, kuka ottaa vastuun ja kenellä on ammattitaitoa kohdata lapsen näkökulma. Lintula toi esiin myös sen, että palvelujen antajilta vaaditaan hyvää ammattitaitoa ja kykyä pysyä ajan tasalla uusien ja muut-

tuvien rikoslajien suhteen. Näitä ovat esimerkiksi lapsiin kohdistuva seksuaalirikollisuus sekä verkossa tapahtuva rikollisuus.

Lapsiasiavaltuutetun mukaan lapsiuhrien tukipalveluita tuottavat järjestelmät ovat hajanaisia eikä perheillä ja lapsilla itsellään ole riittävästi tietoa siitä, mitä palveluita on tarjolla tai mistä ja miten niitä olisi saatavilla. Valtakunnallisesti palvelut eivät myöskään ole yhdenvertaisesti kaikkien lasten saatavilla. Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan lapsiuhrien tukipalvelut lapselle ja hänen perheelleen olisi tarpeen järjestää ”yhden luukun” periaatteella.

Lasten kanssa toimivilla viranomaisilla ja muilla työntekijöillä ei ole aina riittävästi tietoa ja osaamista tunnistaa ja auttaa lapsiuhreja. Tähän tarvittaisiin yhtenäisiä menettelyjä ja lisää koulutusta. Seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi joutuneet lapset, jotka eivät puhu suomea, jäävät usein palvelujen ulkopuolelle tai joutuvat odottamaan niitä liian kauan, koska osaavaa tulkkia ei ole saatavilla. Tulkkien välityksellä työskenteleminen näissä tapauksissa vaatii erityisosaamista ja lisää koulutusta.

Tärkeä tekijä rikoksen uhriksi joutuneiden lasten tukipalveluiden järjestämisessä on lapsen edun määrittely. Käytännön toimijoilla tulisi olla käytettävissä yleisen tason ohjeistus siitä, miten lapsen etua arvioidaan, kun lapsi on joutunut rikoksen uhriksi. Lapsen edun arviointi on tehtävä läpinäkyvästi ja se on dokumentoitava.

Ennaltaehkäisevä työ tulisi nivoa osaksi tukipalveluita. Lapsiasiavaltuutetun mukaan olisi lisättävä lasten turvataitokasvatusta ja yleistä tietämystä siitä, mikä on rikos ja minkälainen lapsen kohtelu on sallittua ja mikä ei. Opetussuunnitelmat muuttuvat vuonna 2016. Uudessa opetussuunnitelmassa turvataidot on peruskoulussa sijoitettu ympäristöopin ja terveystiedon oppiaineisiin. Myös tunne- ja vuorovaikutustaitoja edistetään koulutuksessa.

Lapsiasiavaltuutettu toi kuulemisessaan esiin, että tilanteissa, joissa lapsen oma vanhempi tai lapsen kanssa työskentelevä viranomainen tai muu toimija on lapsen kohdistuneen rikoksen tekijä, tarvitaan tukipalveluissa erityisosaamista. Vammaisilla lapsilla ja nuorilla lapsiasiavaltuutettu toteaa olevan kohonnut riski joutua väkivallan tai hyväksikäytön uhriksi.

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksessa *Lapsen etu ja osallisuus hallinto-oikeuksien päätöksissä*⁸ on selvitetty lapsen edun ja osallisuuden tosiasiallista toteutumista huostaanottoasioiden hallinto-oikeuskäsittelyssä. Tutkimusaineistona ovat hallinto-oikeuksien päätösten perustelut huostaanottoasioissa. Lisäksi tutkimukseen haastateltiin hallinto-oikeuksien tuomareita.

Tutkimuksen perusteella näyttää siltä, että lapsen muodollinen oikeus tulla kuulluksi toteutuu huostaanottoasioissa kohtuullisen hyvin. Erityisen hyvin lainsäädännön asettamista vaatimuk-

⁸ de Godzinsky, Virve-Maria: Lapsen etu ja osallisuus hallinto-oikeuksien päätöksissä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 267. Helsinki 2014.

sista huolehtivat hallinto-oikeudet. Hallinto-oikeuksien tulee kuulla lähinnä 12 vuotta täyttä-neitä lapsia, ja tämä vaatimus toteutuu myös käytännössä. Sen sijaan tätä nuoremmat lapset jäävät helposti varsin näkymättömiksi. Sosiaalitoimella on velvollisuus selvittää myös pienten lasten mielipide, ja tässä tutkimus osoitti puutteita. Tutkimuksessa kävi myös ilmi, että eri viranomaiset saattavat antaa lapsen edulle samassakin tapauksessa hyvin vaihtelevia tulkintoja. De Godzinskyn mukaan tämä kertonee osaltaan siitä, että perheitä koskeva päätöksenteko on poikkeuksellisen harkinnanvaraista ja että lapsen etua on vaikea arvioida.⁹

De Godzinsky toteaa tutkimuksen loppupäätelmissä, että suomalainen lapsioikeus ja samalla sen keskeiset periaatteet, lapsen osallisuus ja lapsen etu, ovat vielä lapsen kengissään ja osin jäsentymättömiä. Tutkijan mukaan tämä johtuu mm. siitä, että lapsen oikeuksien sopimuksen asema ja sisältö on jäänyt suomalaisen lakimieskunnan enemmistölle tuntemattomaksi. Lisäksi de Godzinsky toteaa, että lapsen asema oikeusjärjestelmän sisällä tarvitsee kehittämistä. Lapset ja erityisesti haavoittuvassa asemassa olevat lapset eivät välttämättä ole tietoisia oikeuksistaan. Lisäksi useimmat lapset tarvitsevat osallisuuden toteuttamiseen aikuisen apua.¹⁰

EU:n perusoikeusvirasto FRA nostaa rikoksen uhrien saamaa tukea tarkastelevassa selvityksessään¹¹ esiin joidenkin jäsenmaiden lupaavia käytäntöjä liittyen lapsiin rikoksen uhreina. Näitä ovat FRA:n mukaan esimerkiksi Italiassa toimiva keskus kaltoinkohdelluille lapsille ja heidän perheilleen. Keskus ylläpitää 24 tuntia vuorokaudessa toimivaa auttavaa puhelinta ja tarjoaa neuvontaa ja apua sosiaalityöntekijöille, jotka kohtaavat työssään hyväksikäytettyjä lapsia. Unkarissa puolestaan toimii ESZTER-säätiön poliklinikka, joka tarjoaa neuvontaa, psykoterapiaa ja ilmaista oikeusapua seksuaalista hyväksikäyttöä ja väkivaltaa kokeneille lapsille.

3.3.2 Naiset parisuhde- ja perheväkivallan uhreina

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos koordinoi poikkihallinnollista **naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelmaa** (2010–2015)¹². Ohjelman toimenpiteet on koottu siten, että ne tukevat Euroopan neuvoston yleissopimusta naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta. Naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelman toimet keskittyvät parisuhdeväkivallan uusiutumisen ehkäisyyn, seksuaalisen väkivallan vähentämiseen ja haavoittuvassa asemassa olevien naisten (maahanmuuttajat, vammaiset, seksuaali- ja sukupuolivähemmistöt) suojelemiseen. Ohjelman tavoitteena on myös kehittää matalan kynnyksen palveluja lähisuhde- ja perheväkivallan ja seksuaalisen väkivallan uhreille. Ohjelma sisältää useita uhrin tukipalveluiden kehittämiseen liittyviä toimenpiteitä.

⁹ Mt. 85-88.

¹⁰ Mt. 87-88.

¹¹ Victims of crime in the EU: the extent and nature of support for victims. FRA - European Agency for Fundamental Rights 2014.

¹² Naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelma. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2010:5.

Ohjelman toteutus on edennyt niukoista resursseista huolimatta. Ohjelman 59 toimenpiteestä toteutui 28 vuoden 2014 loppuun mennessä. Toimenpiteistä 19 on käynnistynyt. Näistä toimenpiteistä suuri osa (7 kpl) on koulutustoimenpiteitä, jotka ovat jatkuvia. Viranomaisten sekä sosiaali- ja terveydenhuoltoalalla uhrien ja tekijöiden auttamisessa toimivien ammattilaisten koulutukseen on jatkuva tarve, sillä uusia työntekijöitä tulee ja työntekijät vaihtavat tehtäviä.

Viiden toimenpiteen toteuttamisesta on suunnitelma ja seitsemän on kokonaan käynnistymättä. Käynnistämättä olevat toimenpiteet liittyvät pääosin tutkimukseen ja edellyttävät taloudellista resursointia.

Ohjelman puitteissa on edistetty tunne- ja turvataitokasvatusta, osaamista lähisuhde- ja perheväkivallan tunnistamiseksi ja siihen puuttumiseksi eri ammattiryhmille sekä tuotettu työvälineitä väkivaltaan puuttumiseen. Puutteita on kuitenkin edelleen uhrin tukipalveluissa ja erityisesti seksuaalisen väkivallan uhrien palveluissa. Näitä ovat mm. pitkäkestoisen tuen järjestäminen, väkivallan ehkäisytyöhön erikoistuneet osaamis- ja palveluyksiköt sekä seksuaalisen väkivallan uhrien akuutti- ja matalankynnyksen palvelut.

Uhripoliittisen toimikunnan kuultavista Helena Ewalds **Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselta** käsitteli perhe- ja parisuhdeväkivallan uhreja, etenkin naisia ja lapsia. Ewaldsin mukaan palvelujen saatavuudessa on kunnissa edelleen merkittäviä ongelmia, eikä annettuja suosituksia ole pantu kunnissa täytäntöön. Kaikissa kunnissa ei ole tarvittavia rakenteita väkivallan uhrien palveluja varten. Asia ei ole kenenkään vastuulla, vaan vastuu on hajanaista ja määrittelymätöntä. Vain harvoissa kunnissa on määritellyt palvelupolut parisuhde- ja perheväkivallan uhreille.

Suomi ratifioi Yhdistyneiden kansakuntien naisiin kohdistuvan syrjinnän poistamista käsittelevän **CEDAW-sopimuksen** (United Nations Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women) vuonna 1986. Suomi raportoi sopimuksen toteutusta seuraavalle komitealle mm. naisiin kohdistuvan väkivallan tilanteesta määrävuosittain. Loppupäätelmisään 7. määräaikaisraporttiin komitea antoi Suomelle kritiikkiä siitä, että naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelman toimeenpanoon ei ollut osoitettu riittäviä taloudellisia resursseja ja väkivallan vähentämisen koordinaatio on puutteellista. Lisäksi komitea suositteli raiskausrikosten tunnusmerkistön muuttamista, turvakotien riittävän määrän ja resurssien varmistamista, maksuttoman ympärivuorokautisen auttavan puhelimen avaamista sekä naisiin kohdistuvan väkivallan torjumisesta tehdyn Istanbulin sopimuksen ratifioimista.¹³

¹³ CEDAW/C/FIN/CO/7. Committee on the Elimination of Discrimination against Women. Concluding observations on the seventh periodic report of Finland. 10.3.2014.

EU:n perusoikeusviraston tekemässä tutkimuksessa¹⁴ naisiin kohdistuvasta väkivallasta EU-maissa käy ilmi, että tutkimukseen vastanneet väkivaltaa kokeneet naiset ottivat useammin yhteyttä sairaalaan, lääkäriin tai terveyskeskukseen kuin muihin ammattilaisiin tai tukitahoihin kuten poliisiin. Näin ollen terveydenhuollon henkilökunta on avainasemassa parisuhde- ja perheväkivallan uhrien tunnistamisessa ja tukemisessa. Terveys­huollon henkilökun­nan kouluttamista väkivaltaan liittyvissä asioissa voidaankin FRA:n mukaan pitää hyvänä käytäntönä.

3.3.3 Seksuaalisen väkivallan uhrit

Uhripoliittisessa toimikunnassa edustettuna olevan **Tukinainen ry:n** mukaan kaikille seksuaalisen väkivallan uhreille tulee tarjota erityispalveluita syrjimättömyysperiaatteen mukaisesti. Haavoittuvien uhrien tunnistamiseksi ja heidän tarpeidensa ymmärtämiseksi Tukinainen ry on järjestänyt muun muassa sensitiivisyyskoulutuksia eri viranomaisille ja muille toimijoille.

Toimikunnassa kuultavana ollut Helena Ewalds **Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselta** totesi, että seksuaalisen väkivallan uhreille suunnatut palvelut puuttuvat julkiselta puolelta käytännössä kokonaan. SOTE- ja kuntauudistusten keskeneräisyys estää Ewaldsin mukaan Istanbulin sopimuksen edellyttämien kriisikeskusten kehittämisen.

Tiina Oikarinen **Amnestysta** käsitteli kuulemisessaan seksuaalisen väkivallan uhrien oikeusturvaa. Amnestyn mukaan seksuaalisen väkivallan uhrien oikeusturvan toteutuminen on Suomessa vakavasti uhattuna. Jotta tilannetta saadaan parannettua, on seksuaalisen väkivallan raportoimista edistävien kampanjoiden ja seksuaalisen väkivallan uhrin tukipalveluiden lisäksi kerättävä tietoa syyttämättäjäätämispäätöksistä, analysoitava tutkinnallisia menetelmiä ja seksuaalirikosten käsittelyä rikosprosessissa, varmistettava että päätös virallisen syytteen alaiseksi muuttamisesta etenee poliisin käytäntöihin sekä parannettava uhrien asemaa rikosprosessissa esimerkiksi prosessuaalisesta oikeudenmukaisuudesta huolehtien (edellyttää uhrin parempaa informoimista prosessin vaiheista, aikatauluista sekä hänelle kuuluvista palveluista ja oikeuksista). Lisäksi oikeusviranomaisia, avustajia ja tukihenkilöitä on koulutettava systemaattisesti ja ihmisoikeuslähtöisesti traumaattisen kriisin vaikutuksista ja seksuaalirikosten uhrien sensitiivisestä kohtaamisesta.

Naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelmassa¹⁵ todetaan, että seksuaalista väkivaltaa kokeneiden kannalta olennaisimmat puutteet ovat uhrille tarjottavan avun ja tuen vähäisyys sekä uhrin oikeudellinen asema, sillä vain pieni osa raiskausrikoksista poliisille tehdyistä

¹⁴ Violence against women: an EU-wide survey. Main results. FRA - European Union Agency for Fundamental Rights 2014.

¹⁵ Naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelma. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2010:5.

ilmoituksista johtaa tuomioon. Poliisin käyttäytyminen vaikuttaa raiskauksen uhrin haluun ja kykyyn jatkaa rikostutkintaa. Poliisin väheksyvä suhtautuminen rikokseen tai uhria syyllistävä asenne voivat saada uhrin perumaan rikosilmoituksensa, kun taas poliisin uhria tukeva asenne edistää prosessia.

Naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelma sisältää toimenpiteitä, joiden avulla voidaan parantaa viranomaisten tietoutta seksuaalirikoksista kouluttamalla viranomaisia sensitiivisempään uhrin kohtaamiseen. Ohjelmassa on toimenpiteitä rikosten tutkinnan tehostamiseksi, matalan kynnyksen palveluiden parantamiseksi sekä toimia, joilla voidaan parantaa seksuaalisen väkivallan tunnistamista sekä siihen puuttumista.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksessa on käynnissä Seksuaalisen väkivallan uhrin tuki ja palvelut -hanke. Hanke kestää kaksi vuotta ja päättyy 31.12.2016. Hankkeen tavoitteena on parantaa raiskauksen uhriksi joutuneille terveysasemilla tarjottavia matalan kynnyksen palveluita ja niiden laatua. Samalla sosiaali- ja terveydenhuollon eri toimipisteissä työskentelevien ammattilaisten osaamista kehitetään.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksella on toiminut työryhmä oikeuslääketieteellisen näytteenoton selvittämisestä (1.12.2012–31.5.2014). Työryhmän raportti¹⁶ sisältää nykytilanteen kuvauksen ja ehdotuksen lainsäädännön muuttamiseksi sekä ohjeet erilaisiin näytteenottotilanteisiin. Ohjeilla pyritään parantamaan seksuaalisen väkivallan uhrin oikeusturvaa, jotta näytteitä otettaisiin ja säilytettäisiin koko maassa samalla tavoin, eikä näytteenotto ja säilytys olisi sattumanvaraista ja paikasta riippuvaista. Tukinainen ry on järjestänyt aiheesta säännöllisesti oikeuslääkärin suunnittelemlia koulutuksia terveydenhuollon ammattihenkilöille.

3.3.4 Seksuaali- ja sukupuolivähemmistöt rikoksen uhreina

Seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kohdistuvasta viharikollisuudesta **Amnestyn** edustaja Tiina Oikarinen totesi, että ihmisoikeusperustainen rikosuhripolitiikka edellyttää seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen kohtaaman väkivallan ja viharikosten raportoinnin edistämistä ja viranomaisten kouluttamista.

Naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelmassa¹⁷ todetaan, että seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvat naiset ovat kaksi väkivallalle ja sen uhalle erityisen altista ryhmää. Tyypillistä sekä seksuaali- että sukupuolivähemmistöjen kohtaamassa väkivallassa on, että sitä tunnistetaan huonosti. Huono tunnistaminen liittyy osin siihen, että nämä vähemmistöt ovat olleet yhteiskunnallisena vähemmistönä näkymättömiä.

¹⁶ Oikeuslääketieteellinen näytteenotto Suomessa. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Raportti 32/2014.

¹⁷ Naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelma. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2010:5.

Ohjelmassa todetaan, että Suomesta puuttuu seuranta- ja tutkimustietoa siitä, kuinka laajasti seksuaali- ja sukupuolivähemmistöt kohtaavat väkivaltaa ja mitkä väkivallan muodot ovat yleisimpiä.

3.3.5 Ikääntyneet rikoksen uhrin

Vanhustyön keskusliitto totesi kuulemisessaan, että ikääntyneet ihmiset eivät ole yhtenäinen ryhmä rikoksen uhriksi joutuessaan. Hauraimmassa asemassa olevat ikääntyneet henkilöt, joiden toimintakyky on eriasteisesti heikentynyt esimerkiksi muistin ongelmien vuoksi, voivat olla huomattavasti muita suuremman tuen tarpeessa. Ikääntyneet ihmiset saattavat myös muuta väestöä useammin joutua läheisensä laiminlyöntien tai uhan kohteeksi, jolloin heillä voi olla korkea kynnyks hakea apua. Huijausten kohteeksi joutuminen on yksi erityisesti ikääntyneisiin henkilöihin kohdistuvista rikoksista. Yhteiskunnan edelleen sähköistyessä ja asioinnin siirtymässä verkkoon saattavat ikääntyneet henkilöt enenevässä määrin joutua verkossa tapahtuvien rikosten kohteeksi.

Tuki ja neuvonta on tärkeää, kun ikääntynyt henkilö joutuu rikoksen uhriksi. Tuen ja neuvonnan tulisi olla saatavissa mahdollisimman matalalla kynnyksellä ja esteettömästi. Ikääntyneille henkilöille tulee tarvittaessa järjestää mahdollisuus myös turvakotiin pääsemiseen. Auttajien tulee saada riittävästi koulutusta ikääntyneen uhrin kohtaamiseen ja auttamiseen. Ikääntyneen henkilön saattaa olla hyvin vaikeaa hakea apua rikoksen uhriksi joutuessaan.

Vanhustyön keskusliiton mukaan lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisen lisäksi tulisi selvittää mahdollisuuksia ikääntyneiden, varsinkin hauraimmassa asemassa olevien muistiongelmaisten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämiseksi.

Oikeusministeriön julkaisuun *Ikääntyneisiin kohdistuvat rikokset ja niiden ehkäiseminen*¹⁸ on koottu keskeiset puutteet ikääntyneiden turvallisuuden edistämiseksi ja rikollisuuden ehkäisemisessä sekä ehdotukset toimiksi, joilla nykytilaa voisi parantaa.

Raportissa todetaan, että rikoksen uhrin tukipalveluita ei ole kehitetty iäkkäitä huomioon ottaviksi ja että palveluista puuttuu ikäsensitiivisyys. Iäkkäitä erityisesti huomioon ottavia keinoja ei käytetä tai niitä ei ole olemassakaan. Tilanteen parantamiseksi tulisi pyrkiä ikäsensitiiviseen kohteluun sekä palvelujen luomiseen osaksi nykyisiä rakenteita (esim. iäkkäiden turvakotipaikkoja palvelutaloihin). Oikeusturvasta ja edunvalvonnasta kertominen ymmärrettävällä tavalla on tärkeää.

¹⁸ Ikääntyneisiin kohdistuvat rikokset ja niiden ehkäiseminen. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 41/2011.

Raportissa todetaan myös, että tieto ja toimintamallit ikääntyneisiin kohdistuvaan kaltoinkohteluun ja rikoksiin puuttumiseksi ja puheeksi ottamiseksi ovat ikääntyneitä työssään kohtaavilla puutteellisia. Paikallisia toimintamalleja ja oppaita mm. kaltoinkohtelun ehkäisemiseksi on olemassa, mutta niiden jalkauttamisesta terveydenhoitoon ja sosiaalipuolelle tulisi huolehtia. Myös koulutusta tarvitaan.

Edelleen raportissa todetaan puutteena se, että iäkkäiden henkilöiden kotiin annettavissa palveluissa sekä terveyskeskusten, palvelutalojen ja vanhainkotien osastoilla työnantajan ja työyhteisön mahdollisuudet kontrolloida sosiaali- tai terveydenhuollon työntekijän toimintaa ovat heikot. Rikosten ennalta ehkäisyn ja ikääntyneiden oikeusturvan kannalta on tärkeää, että rikosten ilmitulon todennäköisyyttä lisätään sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön toiminnan valvontaa kehittämällä ja tiedonvaihdon esteitä poistamalla.

3.3.6 Vammaiset rikoksen uhrin

Toimikunta kuuli vammaisiin rikoksen uhreihin liittyen **Invalidiliittoa** ja **Kehitysvammaliittoa**.

Invalidiliitto toteaa, että vammaisjärjestöt ovat muistuttaneet toistuvasti YK:n CEDAW-raportoinnin yhteydessä, että valtaosa turvakodeista ei tällä hetkellä ole maassamme esteettömiä eikä niissä ole saatavilla vammaisen naisen tarvitsemia apu- tai tukipalveluja päivittäisistä toimista suoriutumiseksi. YK:n vammaisopimuksen artikla 16 edellyttää, että valtio toteuttaa kaikki asianmukaiset sukupuoleen ja vammaisuuteen sovitettut toimet ja palvelut, jotka ovat tarpeen vammaisen henkilön hyväksikäytön ja väkivallan estämiseksi. Hyväksikäytön kohteeksi joutuneiden vammaisten toipumisen edistämiseksi suunnatuissa toimissa ja palveluissa on otettava huomioon ikään ja sukupuoleen perustuvat erityistarpeet.

Rikosilmoituksen tekemisestä, rikosprosessin etenemisestä, uhrille tarjolla olevasta tuesta tai avustajan käytöstä sekä turvakotipalveluista tulee tiedottaa vammaisille vamman vaatimalla tavalla. Tietoa tulee olla saatavilla esimerkiksi selko- ja viittomakielellä, tukiviittomilla ja viitotulla puheella, kirjoitustulkittuna, tukikommunikaatiomenetelmillä, iso- ja pistekirjoituksena sekä sähköisessä muodossa ja luettuina äänitteinä. Invalidiliitto esittää, että turvakotipalvelujen esteettömyyden varmistamiseksi vammaisille henkilöille turvakodeissa suoritetaan esteettömyyskartoitus toimenpide-ehdotuksineen vuoteen 2015 mennessä ja että esteettömyys otetaan huomioon myös uusien turvakotien suunnittelussa.

Käytännössä vammaisen henkilön pääseminen turvakotiin voi osoittautua ongelmalliseksi, mikäli hän joutuu käyttämään siihen vammaispalvelulain tarkoittamia kuljetuspalveluja. Jos Kela korvaisi matkat turvakotiin, voisivat Kelan tilausvälityskeskukset olla sosiaalipalveluiden vastaavia keskuksia anonyymimpia ja helpommin lähestyttäviä. Kelalta voisi saada myös ns. irrotuspäätöksen yhteiskuljetuksesta kunnan järjestämiä kuljetuspalveluita helpommin. Kyse on terveyden vaarantumisen takia suoritettavasta matkasta eikä yksityisyydensuoja ole riittävä yhteiskuljetuksessa. Lisäksi tämänkaltaisen kuljetuksen saaminen ripeästi on turvattava asiakkaille.

Kehitysvammaliitto toteaa, että kehitys- ja puhevammaisille rikoksen uhreille tarkoitettujen palvelujen saatavuus ja kattavuus on tällä hetkellä heikko. Erityisesti on tarvetta henkilökohtaiseen neuvontaan ja ohjaukseen.

Vammaisjärjestöt voivat tarjota asiantuntijayhteistyötä ja koulutuspalveluja valtiolle, kunnille ja järjestöille. Yhteistyön lisääminen vammaisjärjestöjen ja oikeudenhoidon sekä terveydenhoidon viranomaisten kanssa auttaisi vammaista rikoksen uhria. Invalidiliitto ehdottaa, että tähän liittyen voisi selvittää, saisiko poliisi tarvittaessa terveyskeskukselta tietoa uhrin vammaisuudesta ilman yksityisyydensuojaksi katsottavaa loukkausta, jos se edistää asian selvittämistä. Vammaisuus ei aina näy, mutta rikoslain mukaan vammaisuuteen perustuvaa vaikutinta voidaan käyttää rangaistuksen koventamisperusteena.

Vammaisjärjestöjen mukaan vammaisiin kohdistuvat rikosepäilyt eivät johda aina syytteen nostamiseen tai edes rikosprosessiin, koska vammaisen henkilön syrjintää rikoksena ei tunneta yhtä hyvin kuin eräitä muita rikoslain erityisiä tunnusmerkistötekijöitä. Myös vammaisten ihmisten vaikeus ymmärtää rikoksen käsitettä voi vaikuttaa siihen, että kehitys- ja puhevammaisiin ihmisiin kohdistuvat rikokset jäävät selvittämättä. Tiedossa on myös tapauksia, joissa on viitteitä siitä, että vammaisen uhrin kertomusta ei ole uskottu poliisin esitutkinnassa, jos muuta näyttöä väitteiden tueksi ei ole ollut esittää. Vammaisjärjestöjen järjestämä esitutkinta- ja oikeusviranomaisille suunnattu koulutus voisi parantaa tilannetta.

Vammaisiin henkilöihin kohdistuviin väkivaltarikoksiin ja hyväksikäyttötilanteisiin liittyy erityispiirteitä. Etenkin vaikeavammaiset henkilöt ovat erityisen riippuvaisia henkilöistä, jotka pitävät heistä huolta tai hoitavat heitä.

Naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelmassa¹⁹ todetaan, että vammaisten naisten kokemasta väkivallasta on vähän tutkittua tietoa. Oletettavaa on, että vammaisten naisten riski joutua väkivallan tai hyväksikäytön uhriksi on kohonnut. Ohjelmassa todetaan, että vammaisten naisten haavoittuvuutta lisäävät riippuvuus muista ihmisistä pitkäaikaisessa hoidossa, tekijän matalampi riski joutua kiinni teoistaan (esim. kun kyseessä on omaishoitajan tekemä väkivalta), uhrin uskottavuuden puute, seksuaalisen valistuksen puute, sosiaalinen eristäytyminen ja eristäytymisen myötä syntyvä mahdollisuus joutua manipuloinnin kohteeksi, fyysinen avuttomuus ja haavoittuvuus julkisessa tilassa, vammaisuuteen kohdistuvat asenteet vammaisten kyvyttömyydestä suojella itseään sekä vammaisten ihmisoikeuksien kieltäminen. Vammaisten ihmisten oikeussuoja toteutuu usein puutteellisesti.

Ohjelman puitteissa on tuotettu vammaispalvelun käsikirjaan tietoa vammaisten ihmisten kokemasta väkivallasta ja siitä, miten siihen voidaan puuttua. Lisäksi ohjelmassa on tuotettu

¹⁹ Naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelma. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2010:5.

opas *Uskalla olla, uskalla puhua*²⁰, joka käsittelee laajasti vammaisen naisen kokemaa väkivaltaa. Oppaasta on laadittu opetusmateriaali sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisille sekä lukupiirimateriaali vammaisten naisten kanssa käytettäväksi.

Euroopan unionin perusoikeusviraston FRA:n selvityksessä²¹ rikoksen uhrien palveluista nostetaan esiin joidenkin jäsenmaiden lupaavia käytäntöjä liittyen vammaisiin rikoksen uhreihin. Tanskassa toimii seitsemän keskusta, joissa pyritään parantamaan väkivallan uhreiksi joutuneiden vammaisten naisten ja lasten palveluja. Iso-Britanniassa rikoksen uhrien yleinen tukipalvelu *Victim Support* käyttää vammaisten rikoksen uhrien kohdalla tarvearviointityökalua, jonka avulla voidaan tunnistaa vammaisen uhrin tarpeet ja hänelle sopivimmat palvelut. *Victim Supportiin* on mahdollista ottaa yhteyttä monin tavoin, ja vammaisten tarpeet on huomioitu eri viestintäkanavien esteettömyydessä.

3.3.7 Etniset ryhmät ja maahanmuuttajat rikoksen uhreina

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen vuonna 2014 julkaiseman *Maahanmuuttajat rikosten uhreina ja tekijöinä* -tutkimuksen²² mukaan eräiden maahanmuuttajaryhmien riski joutua perinteisten omaisuus- ja väkivaltarikosten uhriksi on Suomessa tällä hetkellä selvästi kantaväestöä korkeampi. Toisaalta maahanmuuttajaryhmien väliset erot kyseisten rikosten uhriksi joutumisessa ovat suurempia kuin koko maahanmuuttajaväestön ja kantaväestön väliset erot. Maahanmuuttajat eivät siis muodosta rikosten uhriksi joutumisen suhteen yhtenäistä ryhmää.

Tutkimuksen mukaan poliisin perheväkivallaksi merkitsemät rikokset muodostivat maahanmuuttajanaisiin kohdistuneista pahoinpitelyrikoksista selvästi suuremman osuuden kuin kantaväestön naisilla, miesten kohdalla tilanne oli päinvastainen. Riski joutua perheväkivallan uhriksi oli korkein latinalaisesta Amerikasta kotoisin olleilla naisilla. Myös Afrikasta ja Lähi-idästä kotoisin olleilla naisilla oli erittäin korkea riski joutua perheväkivallan uhriksi. Rikollisuuden rakenne oli kuitenkin ryhmässä erilainen: Afrikasta ja Lähi-idästä kotoisiin olleisiin naisiin kohdistunut perheväkivalta oli käytännössä kokonaisuudessaan väestöryhmien sisäistä, kun taas latinalaisesta Amerikasta peräisin oleviin naisiin kohdistuneen väkivallan tekijät olivat lähes kaikki kantaväestön miehiä, eli kyse oli seka-avioliitoissa esiintyvistä väkivallasta.

²⁰ Piispa, Minna (toim.): *Uskalla olla, uskalla puhua*. Vammaisen nainen ja väkivalta. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2013.

²¹ *Victims of crime in the EU: the extent and nature of support for victims*. FRA - European Agency for Fundamental Rights 2014.

²² Lehti, Martti & Salmi, Venla & Aaltonen, Mikko & Danielsson, Petri & Hinkkanen, Ville & Niemi, Hannu & Sirén, Reino & Suonpää, Karoliina: *Maahanmuuttajat rikosten uhreina ja tekijöinä*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 265. Helsinki: 2014.

Maahanmuuttajataustaisten naisten riski joutua henkirikoksen uhriksi on lähes kaksinkertainen kantaväestöön verrattuna. Lisäksi piilorikollisuus on maahanmuuttajien kohdalla yleistä. Taustalla on esimerkiksi viranomaisiin liittyviä epäluuloja, korkea kynnyksellinen rikosilmoituksen tekemiselle, erilaisia pelkoja ja eristäytyneisyyttä suomalaisesta yhteiskunnasta. Maahanmuuttajataustaisten henkilöiden haavoittuvuutta lisäävät myös mahdollinen toimintakyvyn rajallisuus (kehitysvamma, traumat ja mielenterveyden häiriöt), kuuluminen seksuaalivähemmistöihin sekä merkittävä naisten ja miesten välinen eriarvoisuus lähtömaassa.

Kulttuurisista syistä johtuva naisten ja miesten epätasa-arvoinen asema ja selkeä roolijako seuraavat myös uuteen maahan. Osa maahanmuuttajanaaisista on täysin riippuvainen omasta perheestään ja suvustaan. Naisten ja nuorten tyttöjen arkea voidaan rajoittaa monin tavoin. Myös heikko tai olematon suomen kielen taito sekä tietämys suomalaisesta lainsäädännöstä vaikuttavat valmiuksiin hoitaa omia asioita. Maahanmuuttajataustaiset rikoksen uhrin ovat usein riippuvaisia muiden tuesta ja avusta.

Maahanmuuttajataustaisiin ihmisiin kohdistuvassa väkivallassa on erityispiirteitä ja ilmiöitä, joita ilmenee harvoin kantaväestön keskuudessa. Tällaisia erityispiirteitä ovat mm. tyttöjen sukuelinten silpominen, kunniaan liittyvä väkivalta ja pakkoavioliitot. Maahanmuuttajataustaisiin ihmisiin kohdistuu myös viharikoksia ja rasistista kohtelua.

Kunniaan liittyvä väkivalta on yleisintä perheissä, jotka ovat kotoisin maista, joissa on ns. kunnialtuttuuriin liittyviä perinteitä. Väkivalta voi kohdistua sekä nuoriin että aikuisiin, yleisimmin naisiin. Kunniaan liittyvä väkivalta ilmenee mm. vapauden rajaamisena, jatkuvana kontrollina, vainoamisena, henkisenä ja fyysisenä pahoinpitelynä, avioliittoon pakottamisena, itsemurhaan pakottamisena sekä uhrin lähettämisenä kotimaahansa, jotta tämä osallistuisi terrorismiin. Suomessa ei ole tutkimustietoa kunniaan liittyvän väkivallan ilmiön laajuudesta.

Pakkoavioliiton taustalla voi olla hyvin monenlaisia asioita, kuten sukujen tai perheiden välisiä sopimuksia ja lupauksia, taloudellisia intressejä ja kunniaperiaatteita. Pakkoavioliittoon voi joutua nainen tai mies. Naisille pakotettuun avioliittoon joutuminen on kuitenkin todennäköisempää. Myöskään pakkoavioliitoista ei ole Suomessa tutkimustietoa. Muualla Euroopassa pakkoavioliittoa on tutkittu enemmän ja ilmiöön on puututtu myös lainsäädännön keinoin. Pakkoavioliitto on kriminalisoitu esimerkiksi Norjassa, Maltalla, Belgiassa, Tanskassa, Saksassa, Englannissa ja Kyproksella.

Tyttöjen sukuelinten silpominen on yksi kulttuurisista haitallisista perinteistä. Suomessa ei ole tullut esiin tyttöjen sukuelinten silpomisia, mutta on joitakin viitteitä siitä, että sukuelinten silpomisia olisi tehty ulkomailla Suomessa asuville tytöille. Esimerkiksi Ihmisoikeusliitolla, Settlementti Naapuri ry:llä sekä Kalliolan nuoret ry:llä on hankkeita, joissa tehdään ennaltaehkäisevää ja auttavaa työtä ympärileikkauksen uhrien parissa.

Sosiaali- ja terveysministeriö on julkaissut Tyttöjen ja naisten ympärileikkauksen estämisen toimintaohjelman 2012–2016²³. Ohjelmaa toimeenpannaan osana Seksuaali- ja lisääntymisterveyden toimintaohjelmaa 2014–2020²⁴. Molempien ohjelmien toimeenpanosta vastaa Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Poikien ympärileikkauksiin ei Suomessa ole yhtenäistä kantaa. **Monika-Naiset liitto ry:n** tietoon on tullut tapauksia, joissa kouluikäisille pojille on tehty ympärileikkauksia vasten tahtoa. Riittävä ohjeistus poikien ympärileikkauksien ennaltaehkäisemiseksi ja niihin puuttumiseksi sosiaali- ja terveysalan työntekijöille kuitenkin puuttuu.

Jotta maahanmuuttajataustaisia väkivallan uhreja voitaisiin auttaa nykyistä paremmin, tarvitaan resursseja väkivallan uhrien auttamistyöhön, pitkäjänteistä peruspalvelujen työntekijöiden koulutusta sekä ohjeistusta väkivallan tunnistamiseen ja siihen puuttumiseen. Palveluja olisi tärkeää tarjota ja niistä tulisi voida tiedottaa eri kielillä maahanmuuttajataustaisten asiakkaiden tavoittamiseksi.

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen vuonna 2014 julkaiseman *Maahanmuuttajat rikosten uhreina ja tekijöinä* -tutkimuksen²⁵ tehneet tutkijat toteavat, että maahanmuuttajien kotouttamispolitiikassa olisi huomioitava heihin kohdistuvat rikokset. Tämä koskee paitsi rasistista ja viharikollisuutta myös tavanomaista rikollisuutta, joka muodostaa valtaosan kaikkiin maahanmuuttajaryhmiin kohdistuvasta rikollisuudesta. Huomion ansaitsisi myös maahanmuuttajaryhmien sisäinen ja välinen rikollisuus, joka korkean rikollisuustason maahanmuuttajaryhmissä selittää osaltaan ryhmien korkeaa rikollisuustasoa ja uhriksi joutumisriskiä. Tutkijoiden mukaan näyttäisi siltä, että eritoten rikosten uhriksi joutuvien maahanmuuttajamiesten kohdalla uhrien tukipalvelujen saatavuutta tulisi kehittää.

Naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelmassa²⁶ todetaan, että maahanmuuttajanaiset eivät usein ole tietoisia oikeuksistaan tai avun saamisen mahdollisuuksista. Häpeä väkivallan kokemuksesta, epäluottamus viranomaisiin sekä kulttuuriin ja uskontoon liittyvät syyt nostavat kynnystä hakea apua julkisen sektorin palveluista. Maahanmuuttajien kannalta olisi tärkeää saada palvelua omalla kielellä. Erityisesti hätätilanteissa omakielisten palveluiden turvaaminen on tärkeää. Kieliongelmat ja tulkkauksen puute heijastuvat oleskelulupa-, huolto- ja rikosasioihin sekä lasten tapaamisia koskeviin sopimuksiin vaarantaen uhrin oikeusturvan.

²³ Tyttöjen ja naisten ympärileikkauksen estämisen toimintaohjelma 2012–2016. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2012:8.

²⁴ Klemetti, Reija & Raussi-Lehto, Eija (toim.): Edistä, ehkäise, vaikuta. Seksuaali- ja lisääntymisterveyden toimintaohjelma 2014-2020. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2014.

²⁵ Lehti, Martti & Salmi, Venla & Aaltonen, Mikko & Danielsson, Petri & Hinkkanen, Ville & Niemi, Hannu & Sirén, Reino & Suonpää, Karoliina: Maahanmuuttajat rikosten uhreina ja tekijöinä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 265. Helsinki: 2014.

²⁶ Naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelma. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2010:5.

Peruspalvelujen valmiudet kohdata väkivaltaa kokeneita naisia vaihtelevat laadultaan, ja järjestöjen tuottamat palvelut (kuten neuvonta, ohjaus, puhelinpalvelu, turvakoti) ovat hajanaisia, eikä maahanmuuttajille tarkoitettuja matalankynnyksen palveluja ole kaikkialla. Maahanmuuttajanaiset ovat turvakodeissa väestömääräänsä nähden yliedustettuina.

Pro-tukipisteen kuulemisessa kävi ilmi, että Pro-tukipisteessä on kohdattu tilanteita, joissa vakavien väkivalta- ja seksuaalirikosten kohteeksi joutuneet, viisumilla Suomessa oleskelevat ihmiset eivät saa rikoksen uhreina muuta tukea kuin akuutin terveydenhuollon. Mikään taho ei vastaa näiden uhrien majoituskustannuksista, toimeentulosta tai terveydenhoitokustannuksista esitutkinnan ja syyteharkinnan aikana. Uhreilla ei ole usein mahdollisuutta jäädä Suomeen odottamaan oikeudenkäyntiä. Seksuaalirikoksissa näyttö lepää merkittävältä osin asianomistajan kertomuksen varassa, minkä vuoksi asianomistajan läsnäololla prosessissa olisi huomattava merkitys. Mikäli asianomistajan maassaoloa ei ole turvattu koko rikosprosessin ajaksi, asianomistajan oikeusturvan toteutuminen ja tekijän rikosoikeudelliseen vastuuseen saattaminen vaarantuu. Pro-tukipiste pitää tätä merkittävänä puutteena suomalaisessa järjestelmässä.

3.3.8 Seksiä myyvät henkilöt rikoksen uhreina

Toimikunta kuuli **Pro-tukipistettä**, jonka toiminnan tarkoituksena on seksi- ja erotiikkapalveluita myyvien ihmisten hyvinvoinnin, terveyden, turvallisuuden ja yhdenvertaisen kohtelun edistäminen Suomessa. Pro-tukipiste käsitteli kuulemisessaan haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten vaikeuksia päästä oikeusturvan piiriin, rikosprosessia sekä uhrien asemaa tuomioistuinnratkaisujen jälkeen.

Pro-tukipisteen mukaan prostituoituihin kohdistuu vahva negatiivinen, sosiaalinen leima, joka vähentää ihmisten uskallusta hakea omia oikeuksiaan vakavissakin rikostapauksissa. Rikosten uhreja kohtaavien tahojen tulisi olla tietoisia omista ja yhteiskunnassa vallitsevista asenteista, joihin liittyy erityisesti seksuaalirikoksissa uhriutuneiden syyllistäminen. Tällaiset asenteet estävät pahimmillaan avun hakemista ja saamista. Esteitä luovat leimautumisen pelko ja heikko luottamus siihen, että viranomaiset uskoisi seksuaalipalveluita myyvän ihmisen kertomusta. Prostituoitioon liittyvän stigman lisäksi maassaolotilanne vaikuttaa rikoksen uhrin mahdollisuuksiin käyttää oikeuksiaan. Ihmiskaupan uhrit ovat tällä hetkellä ainoita rikoksen uhreja, joille myönnetään rikoksen uhreina oleskelulupa.

Rikosprosessin osalta Pro-tukipiste toteaa, että rikoksen uhrille ilmoitetaan esitutkinnassa hänen oikeutensa avustajaan. Pro-tukipisteen kokemusten mukaan näyttää siltä, että uhrit eivät kykene omien oikeuksiensa toteutumisen kannalta mieltämään avustajan merkitystä itselleen jo esitutkinnan aikana. Tästä syystä esitutkintaviranomaisten tulisi varmistua siitä, että asianomistaja on ymmärtänyt tämän oikeutensa ja osaa käytännössä hakea avustajaa. Valitettavasti Pro-tukipisteessä on kohdattu tilanteita, joissa asianajaja ei ole tiennyt, että seksuaalirikosten uhreille tulisi hakea avustajan määräystä ensisijaisesti ROL 2 luvun 1a §:n

mukaisesti. Jos asianajajat toimisivat oikein, avustamiseen liittyvät kulut menisivät kokonaisuudessaan valtion varoista, eikä asianomistaja joutuisi lainkaan maksamaan omavastuuosuutta. Asianomistajan tulot eivät myöskään vaikuta mahdollisuuteen saada avustajaa. Tähän seikkaan olisi syytä kiinnittää huomiota esimerkiksi asianajajien koulutuksessa.

Pro-tukipiste toteaa olevansa samaa mieltä kansallisen ihmiskaupparaportoin kanssa siitä, että Suomeen tulisi luoda järjestelmä tiettyjen rikosten asianomistajan psyykkisen tilan arviointia varten. Arviointijärjestelmä tulisi luoda viranomaisjärjestelmän sisälle ja sellaisten yksiköiden yhteyteen, joilla on erityisosaamista seksuaalisesta väkivallasta ja siihen liittyvästä traumatisoitumisesta.

Uhrin asemasta tuomioistuinprosessin jälkeen Pro-tukipiste toteaa, että nykytilanteessa rikosten uhreille tarkoitettussa palvelujärjestelmässä ei ole huomioitu pidempikestoisen psyykkisen tuen tarvetta. Uhrin oleskelustatus, asuinkunta ja se, keitä uhrin kanssa työskentelee, vaikuttaa suuresti siihen, saako uhri tarvitsemansa palvelut vai ei. Rikosprosessin päätyttyä ja eri oikeusasteissa käytävien prosessien välillä uhrin jäävät usein täysin ilman tukea.

Naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisessa ohjelmassa²⁷ todetaan, että osa seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvista henkilöistä työskentelee seksityössä ja altistuu siinä asemassa väkivallalle erityisesti asiakkaiden tai parittajien taholta. Tällaisessa tilanteessa henkilö on erityisen haavoittuvassa asemassa, koska hänen oikeusturvansa tai luottamuksensa viranomaisten apuun voi olla heikko, ja hän saattaa olla käytännössä alisteisessa asemassa suhteessa esimerkiksi parittajaan.

3.3.9 Henkirikoksen uhrin omaiset

Henkirikosten uhrien läheisten selviytymistä ja tuen tarpeita Suomessa kartoittaneen selvityksen²⁸ mukaan 56 prosenttia kyselyyn vastanneista henkirikoksen uhrien omaisista koki saaneensa riittävästi ammatillista tukea, apua ja hoitoa. Miehillä apua oli tarjottu enemmän kuin naisille, ja naiset olivat itse hakeutuneet avun piiriin enemmän kuin miehet. Viranomaispalveluista suurin osa omaisista (81–72 %) oli tyytyväisiä kirkon, poliisin ja oikeusjärjestelmän palveluihin. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä Kelan palveluihin tyytyväisiä oli vain noin puolet omaisista. Mielenterveyspalveluista Suomen Mielenterveysseuran henkirikosuhrien omaisten kuntoutuskursseihin ja mielenterveystoimiston palveluihin oli eniten tyytyväisyyttä, kun taas niin terveyskeskuksen, työterveyshuollon, yksityissektorin kuin erikoissairaanhoidon ja järjestöjen mielenterveyspalveluihin tyytyväisiä oli puolet tai vähemmän kuin puolet palvelujen

²⁷ Naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelma. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 2010:5.

²⁸ Poijula, Soili: Henkirikosuhrien perheenjäsenten selviytyminen, mielenterveys ja kokemukset tuesta ja palveluista. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2010:21.

käyttäjistä. Henkirikoksen uhrien läheiset ry:n ja Rikosuhripäivystyksen palveluihin tyytyväisiä oli reilut puolet omaisista. Tyytyväisyyttä koettiin inhimillisestä, hyvästä kohtelusta sekä palveluista, jotka vastasivat tarpeisiin.

Selvityksen johtopäätöksissä todetaan, että palvelujen kehittämisessä henkirikoksen uhrien omaiset pitävät tärkeänä ryhmänsä aseman turvaamista rikosentekijän aseman tasoisesti, asianmukaisia taloudellisten menetysten ja aiheutuneiden kärsimysten korvauksia, aktiivista kriisiavun ja rikosuhripalveluiden tarjoamista, asiantuntevien mielenterveyspalveluiden tarjoamista lyhyellä ja pitkällä aikavälillä, palvelujärjestelmän työntekijöiden kriisi- ja trauma-asiantuntijuuden kehittämistä, vertaistuesta tiedottamista sekä vertaistuen ja sen saatavuuden kehittämistä. Myös median toiminnan kehittämistä surevien omaisten oikeuksia ja tarpeita paremmin huomioivaksi pidettiin tärkeänä.

Henkirikoksen uhrien lähiomaisia on määrällisesti vähän ja he asuvat eri puolilla Suomea, mistä seuraa, että palveluiden kehittämisessä tarvitaan koko palvelujärjestelmään kohdistuvia valtakunnallisia kehittämistoimia ja kohdennettuihin palveluihin resursointia. Viranomaispalveluissa tulisi aktiivisesti hyödyntää palveluiden käyttäjien kokemuksia siitä, vastaavatko palvelut olemassa oleviin tarpeisiin.

Poliisin toiminta on omaisten kannalta avainasemassa, koska poliisin virkatehtävänä on henkirikoksen tapahduttua viedä kuolinviesti lähiomaisille. Poliisien valmiudet vaativaan työtehtävään ovat tutkimuksen mukaan vain kohtalaiset. Yksilöllinen vaihtelu ammattitaidossa ammatikunnan sisällä on suuri. Omaiset toivoivat käytäntöä, jossa viestin antamistilanteessa olisi poliisiin lisäksi mukana kriisityöntekijä ja että omaisille annettaisiin heti tietoa kriisi- ja mielenterveyspalveluista ja autettaisiin yhteyden saamisessa palveluihin.

Uhripoliittinen toimikunta kuuli **Huoma - Henkirikoksen uhrien läheiset ry**:tä. Kuulemisessa kävi ilmi, että henkirikoksen uhrin omaisen tukipalveluiden saatavuus vaihtelee suuresti eri paikkakunnilla. Kaikilla paikkakunnilla poliisilla ei ole tietoa palveluista, joihin omaisensa henkirikoksen uhrina menettäneen voisi ohjata. Kaikilla paikkakunnilla ei ole saatavilla kriisiapua virka-ajan ulkopuolella. Ongelmana on myös se, että kriisiapua ei kaikkialla saa kotiin.

Huoman edustaja tarjosi ratkaisuksi ongelmaan suruhoitajaa / surutyöntekijää. Tämä työnkuva olisi samansuuntainen kuin terveyskeskusten diabeteshoitajan toimi. Surutyöntekijän luokse ohjattaisiin kaikki, jotka tarvitsevat tukea ja apua suruun. Suruhoitaja voisi ohjata henkirikoksen uhrin omaisen esimerkiksi Rikosuhripäivystykseen ja Huomaan. Huoman edustaja oli sitä mieltä, että pelkästään henkirikoksen uhrin omaisille omaa erityistä toimintamallia ei ole järkevää edes ajatella valtakunnallisesti, sillä henkirikoksia tapahtuu vuosittain noin 100. Osana kokonaisvaltaista surutyötoimintaa myös erityisryhmien tarpeet saataisiin edes kohtalaisesti hoidettua.

Traumaterapian osalta ongelmallista on se, että osaavia traumaterapeutteja ei varsinkaan harvaan asutuilla alueilla ole riittävästi. Traumaterapia on myös kallista. Huoman mukaan

valtion tulisi järjestää samanarvoiset mahdollisuudet saada niin kriisi- kuin traumaterapiaa joka puolella Suomea.

Sisäisen turvallisuuden ministeriryhmä nosti päätöksessään 17.10.2012 perhe- ja lastensurmien ennalta ehkäisevien toimenpiteiden toimeenpanosta henkirikosten uhrien läheiset esiin yhtenä rikosuhripalveluja tarvitsevana ryhmänä. Päätöksessä todetaan, että rikoksen uhrien tukipalveluihin ohjautumisesta ja erityisasiantuntemusta edellyttävien uhriryhmien palvelujen saatavuuden varmistamisesta vastuussa olevat ministeriöt huomioivat valmistelussa henkirikoksen uhrien läheiset.

Henkirikoksen uhrien omaisten auttamiseen ja tukemiseen on kehitetty ulkomailla erilaisia malleja ja hyviä käytäntöjä. **Britanniassa** on vuodesta 2010 lähtien ollut käytössä järjestely, jossa poliisi ilmoittaa sen tietoon tulleista henkirikoksista uhrien tukipalveluun (*Victim Support*). Kun uhrin omaiselta saadaan lupa, Victim Support nimeää tapaukselle oman työntekijän (*case manager*), jonka omaiset voivat tavata. Omaisille tarjotaan keskusteluapua sekä tietoa oikeusprosessista. Apua on mahdollista saada myös mm. hautajaisten järjestämiseen, lastenhoitoon ja tukien hakemiseen. Omaisia voidaan ohjata vertaistuen piiriin tai muihin järjestöihin, joista saa apua. Työntekijä on omaisten käytettävissä niin pitkään kuin tarvetta on. Työntekijät ovat henkirikoksen uhrien omaisten tarpeisiin erikoistuneita koulutettuja ammattilaisia.²⁹

Britanniassa tehtiin vuonna 2011, mallin oltua käytössä vähän reilun vuoden, selvitys³⁰ siitä, miten toiminta oli käynnistynyt, miten se oli otettu vastaan ja minkälaisia vaikutuksia sillä oli ollut. Selvityksen mukaan omaiset kokivat, että palvelun vaikutukset olivat erittäin positiivisia. Palvelu myös paransi poliisin ja Victim Supportin välistä yhteistyötä. Tapaustyöntekijät kertoivat, että työ oli ammatillisesti palkitsevaa. Palvelun myötä poliisin ja Victim Supportin roolit henkirikostapauksissa selkiytyivät: Tapaustyöntekijä on vastuussa omaisten tukemisesta, jolloin poliisi voi keskittyä tapauksen tutkintaan.

Hollannissa on ollut vuodesta 2010 lähtien käytössä samantapainen malli kuin Britanniassa. Uhrien tukipalvelu (*Victim Assistance Netherlands*) nimeää tapaukselle oman työntekijän (*case manager*), joka ottaa yhteyttä henkirikoksen uhrin lähiomaisiin (puoliso, vanhemmat, lapset). Tukitoimet käynnistetään heti henkirikoksen tapahduttua. Omaisille tarjotaan mm. apua käytännön asioissa (hautajaisjärjestelyt, tukien hakeminen, yhteydenpito omaisen työpaikkaan, lasten kouluihin jne.), oikeudellista neuvontaa, tukea oikeusprosessiin valmistautumiseen sekä

²⁹ <https://www.victimsupport.org.uk/what-we-do/national-services/homicide-service>

³⁰ Turley, Caroline & Tompkins, Charlotte: Early learning from Victim Support's Homicide Service. Ministry of Justice Research Series 2/12.

varsinaiseen oikeusprosessiin, henkistä tukea sekä neuvoja median kohtaamiseen. Työntekijät ovat Victim Assistance Netherlandsin palkattuja ammattilaisia.³¹

Hollannin oikeusministeriö teetti vuonna 2013 selvityksen³², jossa tarkasteltiin sitä, minkälaisia vaikutuksia henkirikoksella oli omaisiin sekä sitä, miten tyytyväisiä omaiset olivat Victim Assistance Netherlandista saamaansa tukeen. Selvityksessä kävi ilmi, että omaiset olivat tyytyväisiä tapaukselle nimetyn työntekijän työhön. Omaiset kertoivat, että tapaustyöntekijän osaaminen, työn laatu, läsnäolo ja ymmärtäväisyys ylittivät heidän odotuksensa. Omaisten tarpeet ovat tapaustyöntekijöiden työn lähtökohta, mikä oli omiaan lisäämään tyytyväisyyttä palveluun.

³¹ <http://www.slachtofferhulp.nl/geweld/Delicten/MoordDoodslag/>

³² van Wijk, Anton & van Leiden, Ilse & Ferwerda, Henk: Surviving murder. The impact of murder and manslaughter on the surviving relatives of victims and an evaluation of the support received from Victim Assistance Netherlands. Summary. 2013.

4 Rakenteelliset ratkaisut

Kansallinen rikosuhripolitiikka ja uhrien tukipalvelut -hankkeella on useita isoja tavoitteita. Tukipalvelujen järjestämisen ja rahoituksen kansallisen strategian kehittämisen ohella hankkeen tulisi edistää ministeriöiden välisen työnjaon ja järjestöjen roolin täsmentämistä, tukipalvelujen synergian tehostamista, rahoitusvastuiden ja -mallien linjaamista sekä hallitusohjelman kirjausten ja kansainvälisten velvoitteiden ja suositusten toteutumista koordinoitusti.

Rikoksen uhrin asemaan liittyvät kysymykset ovat luonteeltaan laajoja, poikkihallinnollisia ja yhteistyötä edellyttäviä. Rikoksen uhrien tukipalvelujen rakenteellisia ratkaisuja pohdittaessa on kiinnitettävä huomiota myös ministeriöiden väliseen työnjakoon sekä uhriasioiden koordinoinnin tarpeeseen.

4.1 Keskeiset hallinnonalat

Valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) mukaan ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken säädetään lailla tai valtioneuvoston asetuksella. Ministeriöiden toimialoista säännellään yleisesti valtioneuvoston ohjesäännössä. Kukin ministeriö käsittelee oman toimialansa tehtävien hoitamiseen kuuluvat asiat, kuten toiminta- ja taloussuunnittelun, tulohajauksen, lainvalmistelun, kansainväliset asiat sekä tutkimusta, kehittämistä ja seurantaa koskevat asiat. Lisäksi ministeriöt käsittelevät toimialansa virastoja ja laitoksia, yhteisöjä ja toimielimiä koskevat asiat (VNOS 11 §).

Rikoksen uhrien asemaan vaikuttavat asiakokonaisuudet jakautuvat pääasiassa kolmelle ministeriölle. Uhriasioiden yhteensovittamista ei ole säädetty tai määrätty minkään ministeriön tai toimielimen tehtäväksi. Uhriasioita on edistetty valtioneuvoston asettamassa rikosentorjuntaneuvostossa sekä ministeriöiden poikkihallinnollisissa työryhmissä, verkostoissa ja hankkeiden ohjausryhmissä, joista osalla on rajatumpia, osalla laajempia, myös koordinoivia tehtäviä.

4.1.1 Oikeusministeriön hallinnonala

Oikeusministeriön toimialaan kuuluvat rikos- ja prosessioikeuden alan lainvalmistelu, kriminaalipolitiikka, rikosentorjunta, tuomioistuinlaitos, syyttäjän toimi, oikeusapu ja muu oikeudenhoito ja rikosseuraamukset (VNOS 14 §). Oikeusministeriöstä annetussa valtioneuvoston asetuksessa on tarkennettu, että rikoksen uhrien aseman kehittäminen kuuluu oikeusministeriölle, jos asia ei kuulu toisen ministeriön toimialaan (1 §, 25.6.2009/465). Uhrin aseman kehittämisestä vastaaminen on ministeriön työjärjestyksessä sisällytetty kriminaalipoliittisen

osaston tehtäviin (oikeusministeriön työjärjestyksestä annetun oikeusministeriön asetuksen 20 §).

Oikeusministeriön määrärahoista rahoitetaan muun muassa oikeusviranomaisten, oikeusapu-toimistojen ja Valtiokonttorin toiminta sekä valtion varoista maksettava oikeusapu ja rikosvahinkokorvaukset. Ministeriön määrärahoista osoitetaan valtionavustukset rikosten uhreista huolehtiville yhteisöille. Käytännössä tätä avustusta on myönnetty vain Rikosuhripäivystykselle. Samalta momentilta 25.01.50 myönnetään muitakin valtionavustuksia, kuten avustuksia rikosentorjuntahankkeisiin rikosentorjuntatyötä tekeville yhteisöille.

Valtioneuvoston kolmeksi vuodeksi kerrallaan asettama oikeusministeriön yhteydessä toimiva rikosentorjuntaneuvosto käsittelee rikollisuuden ehkäisyyn, rikoksista aiheutuvien haittojen vähentämiseen ja turvallisuuden edistämiseen liittyviä yleisiä kysymyksiä. Valtioneuvoston rikosentorjuntaneuvostosta antaman asetuksen (12.4.2007, 396/2007) 2 §:n 9-kohtaisen listan mukaisesti neuvoston tehtävät liittyvät rikosentorjuntaa ja rikollisuutta ehkäisevän tiedon kokoamiseen, sen analysointiin ja jakamiseen, ohjelmien valmisteluun, aloitteiden ja suositusten tekemiseen sekä viranomaisten ja yhteisöjen yhteistyön edistämiseen rikollisuutta ehkäisevien hankkeiden ja toimien yhteensovittamisessa. 28.9.2014 toimikautensa päättäneen rikosentorjuntaneuvoston toimintalinjoissa (2012–14) ja sitä tarkentaneissa toimintasuunnitelmissa yhtenä viidestä painopisteestä oli rikoksen uhrin aseman parantaminen kiinnittämällä erityistä huomiota toistuvaan uhriksi joutumiseen ja sen ehkäisyyn.

4.1.2 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala

Uhrien tukipalveluiden kannalta tärkeä ministeriö on sosiaali- ja terveysministeriö, jonka toimialaan kuuluu terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistäminen, sosiaalisten ongelmien ehkäisy, sosiaali- ja terveyspalvelut sekä naisten ja miesten välinen tasa-arvo (VNOS 22 §). Sosiaali- ja terveysministeriön alainen Terveyden ja hyvinvoinnin laitos kehittää ja ohjaa sosiaali- ja terveyspalveluita sekä järjestää ja tuottaa valtion sosiaali-, terveys- ja oikeuspalveluita.

Valtioneuvosto jakaa valtiovarainministeriön esityksestä valtionosuudet kunnille laeissa määriteltyjen sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiseen. Sosiaali- ja terveysministeriö on mukana jakovalmistelussa. Kunnat päättävät itse miten rahan käyttävät. Sosiaali- ja terveysministeriön ohjaus kuntiin tapahtuu informaatio-ohjauksena niin, että esimerkiksi Terveyden ja hyvinvoinnin laitos laatii oppaita ja suosituksia kunnille palvelujen järjestämisestä. Sosiaali- ja terveysministeriöllä ei ole suoraa palveluihin kohdistettua rahoitusta.

Sosiaali- ja terveysministeriön määrärahoista rahoitetaan valtion varoista korvattavat kustannukset, jotka aiheutuvat sovittelutoiminnan järjestämisestä rikosasioiden ja eräiden riitaasioiden sovittelusta annetun lain (1015/2005) mukaan. Ministeriö huolehtii valtion rahoitusvastuulle 1.1.2015 lukien siirrettyjen turvakotipalvelujen määrärahasta valtion talousarviossa ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitos vastaa turvakotipalvelun valtakunnallistamisesta ja palvelun riittävydestä. Sosiaali- ja terveysministeriö myöntää sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämis-

hankkeisiin valtionavustusta, josta säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetussa laissa (733/1992) ja kehittämishankeasetuksessa (183/2012). Valtionavustukset jaetaan kuntien ja kuntayhtymien uudistushankkeisiin.

Raha-automaattiyhdistys esittelee sosiaali- ja terveysministeriölle ehdotuksen rahanjakopäätökseksi. Sosiaali- ja terveysministeriö päättää lopullisesta rahanjaosta. Ministeriö myös ohjaa rahanjakoa laatimalla tulossopimuksen Raha-automaattiyhdistyksen kanssa.

Sosiaali- ja terveysministeriön asettamalla lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisyn poikkihallinnollisella virkamiestyöryhmällä (LÄPE) on laaja toimeksianto ja toinen toimikausi meneillään (16.1.2012–31.12.2015). Työryhmän tavoitteena on ennalta ehkäisevin toimenpitein tukea ja koordinoida lähisuhde- ja perheväkivallan vähentämiseen liittyvää työtä lasten, nuorten ja perheiden sekä erilaisten haavoittuvien ryhmien osalta, vahvistaa asiantuntijaresursseja verkostoitumalla ja hallinnonalojen yhteistyötä lisäämällä. Toimeksiannon mukaan tehtävänä on myös vaikuttaa väkivallan uhreille tarkoitetun saumattoman auttamisjärjestelmän rakentamiseen maassamme sekä koordinoida hallitusohjelmakirjausten ja muiden ohjelmien toteutusta. Käytännössä LÄPE-työryhmän työ on painottunut kansallisen naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelman (2010–15) toimenpiteiden seurantaan ja edistämiseen.

LÄPE-työryhmä korvautunee tulevaisuudessa Istanbulin sopimuksen mukaisella yhteensovittamiselimellä, jota käsitellään laajemmin luvussa 5.2.

4.1.3 Sisäministeriön hallinnonala

Sisäministeriön toimialaan kuuluvat muun muassa yleinen järjestys ja turvallisuus, poliisihallinto ja yksityinen turvallisuusala, maahanmuutto, kansainvälinen suojelu, rajaturvallisuus sekä hätäkeskustoiminta (VNOS 15 §). Maahanmuuttovirasto ja turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskukset kuuluvat sisäministeriön alaisuuteen. Käytännössä sisäministeriö vastaa ihmiskaupan uhrien auttamista koskevasta sääntelystä sekä ihmiskaupan ehkäisyn koordinoinnista.

Ministeriön maahanmuutto-osastolla on valmisteltu ehdotus kansainvälistä suojelua koskevan vastaanotosta annetun lain muuttamiseksi, jonka tarkoituksena on tarkentaa ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän sääntelyä. Hallituksen esitys (HE 266/2014 vp) on parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä.

Ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinoitua ei ole säännelty laissa tai valtioneuvoston ohjesäännössä. Sisäministeriössä aloitti 1.6.2014 työskentelynsä ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaattori. Työn käynnistyminen pohjasi kansallisen ihmiskaupparaportin suosituksen sekä ihmiskaupan vastaisen toiminnan poikkihallinnollisen seurannan ja koordinoitua järjestämistä valtioneuvostossa selvittäneen työryhmän ehdotukseen. Koordinaattori on sijoitettu ministeriön poliisiosastolle. Hänen tehtävänä on muun muassa sovittaa yhteen poikkihallinnollisia ihmiskaupan torjuntaan liittyviä asioita, edistää ihmiskaupan uhrien oikeuksien toteutumista sekä osallistua tehtävään liittyvään kansainväliseen yhteistyöhön. Ihmiskau-

pan vastaisen toiminnan koordinaattori on tehnyt koordinaattiorakenteen luomiseksi ehdotuksen, jonka sisäministeriö on lähettänyt lausunnolle 7.1.2015.

Ihmiskaupparaporttoijana toimiva uusi yhdenvertaisuusvaltuutettu (entinen vähemmistövaltuutettu) on uuden yhdenvertaisuuslain tultua voimaan 1.1.2015 lukien siirtynyt lautakuntineen oikeusministeriön yhteyteen. Yhdenvertaisuus ja hyvien etnisten suhteiden edistäminen siirrettiin valtioneuvoston ohjesäännön muutoksella sisäministeriön toimialasta oikeusministeriön toimialaan.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän palvelut rahoitetaan sisäministeriön määrärahoista, momentilta 26.04.63 (Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto). Poliisihallituksen määrärahoista, poliisitoiminnan momentilta on viime vuosina rahoitettu Rikosuhripäivystyksen toimintaa noin 16 000 eurolla vuodessa.

4.2 Tukipalvelujen järjestämismvastuut ja tuottaminen

Rikoksen uhri voi Suomessa saada apua, neuvoja ja tukea viranomaisilta, järjestöiltä ja yksityisiltä yrityksiltä. Viranomaisista keskeisiä ovat oikeudelliset viranomaiset (poliisi, syyttäjä, tuomioistuimet, oikeusapu) sekä sosiaali- ja terveysviranomaiset. Järjestöpuolella rikoksen uhri voi tukeutua erityisesti rikoksen uhrin auttamiseen erikoistuneisiin toimijoihin (esimerkiksi Rikosuhripäivystys) tai toimijoihin, jotka tarjoavat tukea monenlaisissa kriiseissä ja vaikeissa elämäntilanteissa (esimerkiksi Suomen Mielenterveysseura ry). Yksityisistä yrityksistä esimerkiksi asianajotoimistot ja yksityiset lääkäriasemat auttavat rikosten uhreja.

Kunnilla on laissa säädetty järjestämismvastuu sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista. Rikoksen uhri voi tarvita useita kunnan tarjoamia sosiaali- ja terveyspalveluita, kuten sosiaalipäivystystä, lääkäriä, sairaalahoitoa, fyysistä ja psyykkistä kuntoutusta sekä toimeentulotukea. Kuntien sosiaalitoimi huolehtii rikoksen uhreiksi joutuneista lapsista.

Rikosten uhrien tukeminen on Suomessa käytännössä pitkälti järjestöjen toiminnan varassa³³. Järjestöt ovat keskeisessä asemassa uhrien tukemisessa, sillä vain osa rikosten uhreista on tekemisissä oikeusviranomaisten kanssa. Järjestöt tuottavat sekä yleisiä uhrin tukipalveluja että eri uhri-/kohderyhmille suunnattuja palveluja. Näitä ovat esimerkiksi lähisuhdeväkivallan, seksuaalisen väkivallan ja ihmiskaupan uhreille tarkoitettut palvelut. Lisäksi palveluja on olemassa rikoksen uhriksi joutuneille ikääntyneille ja lapsille sekä henkirikoksen uhrien läheisille.

³³ Uhripoliittisen toimikunnan väliraportissa (*Rikoksen uhrien tukipalveluiden järjestäminen ja rahoittaminen. Uhripoliittisen toimikunnan väliraportti. Mietintöjä ja lausuntoja 3/2014*) on kuvattu yksityiskohdaisesti sitä, mitkä järjestöt tekevät työtä rikosten uhrien tukemiseksi sekä mitä palveluja ne tarjoavat.

Järjestöjen tuottamat rikoksen uhrin tukipalvelut eivät jakaannu maantieteellisesti tasaisesti. Palvelut painottuvat Etelä-Suomeen ja siellä voimakkaasti Helsinkiin. Pohjois-Suomessa järjestöjen tuottamia palveluja on vain vähän, ja esimerkiksi Rovaniemen pohjoispuolella ei ole yhtäkään turvakotia.

Toimikunta on tukipalveluiden rakenteellisia ratkaisuja pohtiessaan selvittänyt, mitkä uhridirektiivin ja Istanbulin sopimuksen edellyttämistä vähimmäistukipalveluista on perusteltua järjestää valtakunnallisesti ja mitkä alueellisesti. Lisäksi toimikunta on pyrkinyt muodostamaan käsityksen siitä, mikä taho on vastuussa minkäkin palvelun järjestämisestä, rahoittamisesta ja tuottamisesta. Palvelujen osalta tarkastelu on rajattu niihin tukipalveluihin, joiden uhripoliittinen toimikunta katsoo vastaavan uhridirektiivin ja Istanbulin sopimuksen edellyttämää tukipalveluiden vähimmäistasoa. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän osalta todetaan nykytilanne ja esitetään toimikunnan näkemys kokonaisuuden tarkastelun tarpeesta tulevaisuudessa.

Seuraavassa järjestämisvastuulla tarkoitetaan oikeudellista vastuuta siitä, että lailla säädetyt palvelut ja velvoitteet tulevat säännösten mukaisesti hoidetuiksi. Rahoittamisella tai rahoitusvastuulla tarkoitetaan sen määrittämistä, millä toimijalla on vastuu lakisääteisten palvelujen rahoittamisesta. Palvelujen tuottaja on se taho, joka henkilökuntineen tarjoaa konkreettisesti palvelut niitä tarvitseville ihmisille.

Seuraavassa käydään jokaisen palvelun osalta läpi toimikunnan ehdotus palvelun järjestämisvastuusta, rahoituksen kanavoinnista, palveluiden tuottamisesta sekä niiden hankintamenetelyistä ja sopimusjärjestelmästä. Kaikkien palvelujen osalta on huomioitava palvelun maksuttomuus asiakkaalle, luottamuksellisuus ja syrjimättömyys. Kyseessä on uhripoliittisen toimikunnan esitys siitä, miten kyseiset palvelut voitaisiin jatkossa järjestää. Keskeisimmät asiat on tiivistetty seuraavalla sivulla olevaan taulukkoon.

PALVELU	Yleiset tukipalvelut	Erityis-tukipalvelut			
		<i>Turvakodit</i>	<i>Raiskaus-kriisi-keskukset</i>	<i>24/7 auttava puhelin lähisuhdeväkivallan uhreille</i>	<i>Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä</i>
1. Järjestämisvastuu	OM	STM	STM	STM	SM
2. Rahoituksen kanavointi	- Valtionavustus tai hankinta - RAY eilakisääteisten palvelujen yhtenä rahoittajana mahdollinen	- Budjetti-rahoitus - RAY eilakisääteisten avopalvelujen yhtenä rahoittajana mahdollinen	- Budjetti-rahoitus - RAY eilakisääteisten palvelujen rahoittajana mahdollinen	- Valtionavustus tai hankinta - RAY eilakisääteisten palvelujen rahoittajana mahdollinen	- Budjetti-rahoitus/uhrin kotikunta
3. Palvelun tuottaminen	- Rikosuhripäivystys	- Kunnat - Järjestöt - Yksityiset turvakodit	- Kunnat/kuntayhtymät - Raiskaus-kriisikeskus Tukinainen	- Järjestöt yhteistyössä	- Joutsenon vastaanotto-keskus/uhrin kotikunta

4.2.1 Yleiset tukipalvelut

Uhridirektiivi edellyttää, että rikoksen uhrien saatavilla on tarpeen mukaisesti yleisiä tukipalveluja, joilla tarkoitetaan oikeuksien käytön kannalta keskeistä neuvontaa ja tukea, tietoa palveluista ja palveluihin ohjaamista, emotionaalista tukea sekä ennaltaehkäisevää neuvontaa. Yleisten tukipalveluiden tulee olla valtakunnallisia. Suomessa rikoksen uhrien yleisiä tukipalveluita tarjoaa tällä hetkellä pääasiassa Rikosuhripäivystys.

Toimikunta esittää yleisten tukipalveluiden järjestämisvastuuta jatkossa oikeusministeriölle. Rikoksen uhrin aseman kehittämiseen liittyvä yleistoimivalta sisältyy oikeusministeriöstä annettuun valtioneuvoston asetukseen. Yleisten tukipalvelujen rahoitus tulisi rikosuhrimaksun tuotoista, jotka kanavoitaisiin palveluja tuottaville toimijoille valtion budjetin kautta. Yleisten tukipalveluiden rahoittamisessa tulee ottaa huomioon se mahdollisuus, että rikosuhrimaksua koskeva laki ei tule voimaan vuoden 2016 aikana esimerkiksi tietojärjestelmiin liittyvien ongelmien ja keskeneräisyyksien vuoksi. Tällöin rikoksen uhrien yleisiin tukipalveluihin kanavoitava rahoitusosuus valtion budjetissa on turvattava muilla keinoin.

Palvelun tuottajana toimisi ainakin alkuvaiheessa Rikosuhripäivystys, jota rahoitettaisiin valtionavustuksella. Rahoituksen jatkuvuuden parantamiseksi on selvítettävä mahdollisuus tehdä sopimukset esimerkiksi neljäksi vuodeksi ehdollisena niin, että rahoituksen määrä vahvistettaisiin erikseen vuosittain. Tulevaisuudessa on mahdollista, että myös muut toimijat tarjoavat yleisiä rikoksen uhrin tukipalveluja. Tällöin palvelujen hankinnassa on huomioitava hankintalaki ja mahdollinen kilpailutus.

Rikosuhripäivystyksen saamien avustusten (OM ja RAY) määrä oli yhteensä 1,75 miljoonaa euroa vuonna 2014. Henkilökunnan ja vapaaehtoisten määrän lisääminen sekä palvelujen tarjoaminen täysimittaisesti kesällä ja muina loma-aikoina edellyttäisi lisäresursseja. Myös henkirikosten uhrien omaisten ja liikennerikosten uhrien tarpeisiin vastaaminen nykyistä paremmin edellyttäisi lisää resursseja.

4.2.2 Turvakodit

Turvakotipalveluiden järjestämisvastuu siirtyi valtiolle vuoden 2015 alusta. Vastuu palvelujen järjestämisestä on sosiaali- ja terveysministeriöllä.

Lain mukaan turvakotipalvelun tuottajalle voidaan, valtion talousarvioon hyväksytyin määrärahan puitteissa, myöntää valtion varoista maksettava korvaus turvakotipalvelutoimintaan. Kyseinen määräraha ei ole tarkoitettu turvakotien avopalvelujen rahoittamiseen. Turvakotipalvelun tuottajina voivat toimia yksityiset tahot sekä kunnat. Tällä hetkellä kolme neljäsosaa turvakotipalveluista on järjestöjen tuottamia, ja etenkin Ensi- ja turvakotien liitto on keskeinen palvelujen tuottaja.

Laissa säädetään perusedellytyksistä palvelun tuottajalle, jotta tämä voidaan valita palveluntuottajaksi, joka saa valtion varoista korvausta. Turvakotipalvelutoimintaan valtion varoista maksettava korvaus poikkeaa jossain määrin valtionavustuslain tarkoittamasta määrärahamallista. Tämä ei kuitenkaan estä valtionavustuslain tiettyjen menettelytapoja koskevien säännösten soveltamista myös turvakotipalvelun tuottamista koskevaan toimintaan myönnetyn korvauksen osalta. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos huolehtii valtion varoista maksettavan korvauksen valmisteluun, korvauksen maksatukseen ja korvauksen käytön valvontaan liittyvistä tehtävistä.

Terveiden ja hyvinvoinnin laitos on pääasiallisessa vastuussa lain toimeenpanosta ja sen nojalla turvakotipalvelun kehittämisestä sellaiseksi, että se on valtakunnallisesti kaikkien palvelua tarvitsevien helposti saatavilla. Myös turvakotipaikkojen riittävästä määrästä tulee huolehtia. Valtio vastaa lähisuhdeväkivaltaa kokeneen henkilön akuutin kriisivaiheen hoidosta. Hoidon tarpeen arvioi turvakotipalvelun nimetty toiminnanjohtaja lähisuhdeväkivallan kriisityöhön erikoistuneen henkilöstön kanssa. Kuntien vastuulla on turvakotipalvelun avohuollon osuus. Tämä edellyttää kuntien ja turvakotien hyvää yhteistyötä.

Turvakotien kokonaiskustannusten arvioiminen on vaikeaa, koska tähän asti palveluun ohjatut määrärahat ovat tulleet suurelta osin lastensuojelun määrärahoista. Kansainväliset veloitteet edellyttävät kuitenkin, että turvakotipalvelut ovat myös vanhusten ja lapsettomien henkilöiden saatavilla. Toimikunta katsoo, että valtion vuoden 2015 budjettiin varatut 8 miljoonaa euroa eivät riitä turvakotipalveluista aiheutuvien kulujen kattamiseen. Tavoitteena on turvakotipaikkojen määrän lisääminen, mutta toimintaan varatut rahat eivät riitä edes nykyisen paikkamäärän ylläpitämiseen. Hallitus on esittänyt vuoden 2015 lisätalousarvioesityksessään turvakotitoiminnan rahoitusta lisättäväksi 3,3 miljoonalla eurolla turvakotipaikkojen nykyisen määrän

turvaamiseksi. Lisäksi Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle esitetään 250 000 euroa turvakoti-toiminnan hallinnointitehtäviin.³⁴

Sosiaali- ja terveysministeriössä on arvioitu, että turvakotiverkoston kokonaiskustannukset olisivat noin 32 miljoonaa euroa. Arvio on laskettu Euroopan neuvoston naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisen työryhmän 530 turvakotipaikan suosituksen mukaan. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksella laadittiin vuonna 2014 selvitys turvakotipalveluiden nykytilasta ja tarpeesta³⁵. Selvityksessä turvakotipalveluiden tarvetta kartoitettiin suhteuttamalla Euroopan neuvoston työryhmän suositus turvakotipaikkojen määrästä Euroopan unionin perusoikeusviraston (FRA) sekä Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen (Optula) tutkimuksiin naisiin kohdistuvan väkivallan ja parisuhdeväkivallan yleisyydestä. Lisäksi käytössä oli poliisin tietoon tulleen perheväkivallan määrä. Selvityksessä todetaan, että turvakotipalveluja koskevat Euroopan neuvoston työryhmän suositukset turvakotien perhepaikkojen osalta eivät ole ylimitoitettuja verrattaessa niitä turvakotitarvetta mittaaviin lähisuhdeväkivallan yleisyyttä kuvaaviin muuttujiin.

Turvakotipalveluiden tarpeen arviointi on haastava tehtävä, sillä palveluiden käyttöä koskevat luvut eivät kuvaa riittävästi niiden tarvetta. Turvakotipalveluiden asiakasmäärä kertoo vain sen, missä määrin tarjolla olevia palveluja käytetään. Palveluiden tarjonnan puuttuessa ei ole kysyntääkään. Nykyinen paikkamäärä on todettu puutteelliseksi, mutta todellinen tarve selvinnee ainoastaan siten, että turvakotipaikkojen määrää lisätään vähitellen. Määrää tulisi lisätä erityisesti alueilla, missä turvakotipalveluiden tarjonnan kattavuus on tällä hetkellä heikoin.

4.2.3. Raiskauskriisikeskukset

Istanbulin sopimus edellyttää sellaisten palvelujen järjestämistä (esimerkiksi kriisikeskusten muodossa), jotka vastaavat seksuaalista väkivaltaa kokeneiden erityistarpeisiin ja tarjoavat psykologista apua ja neuvontaa, traumatukea sekä lääketieteellistä ja oikeuslääketieteellistä tutkimusta.

Sopimuksen edellyttämien palvelujen järjestämisvastuuta esitetään sosiaali- ja terveysministeriölle, joka on ilmoittanut aikovansa järjestää palvelun osana normaaleja kuntien sosiaali- ja terveyspalveluita. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että palvelujen tuottamisvastuu siirretään kuntayhtymille. Myös järjestöt, kuten Tukinainen ry voivat toimia palvelun tuottajina. Rahoitus kanavoitaisiin budjettirahoituksena. Järjestämisvastuusta säädettäessä on arvioitava, merkitseekö raiskauskriisikeskusten järjestämisvelvoite kunnille sellaista lisätehtävää, että se on huomioitava sosiaali- ja terveyspalveluiden valtionapupäätöksissä.

³⁴ http://budjetti.vm.fi/indox/tae/2015/hallituksenEsitys_ltae1_2015.jsp

³⁵ Mäkelä, Varpu & Ewalds, Helena: Selvitys turvakotipalveluiden nykytilasta ja tarpeesta. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Toimikunta katsoo, että seksuaalirikoksen uhreille suunnattuja erityistukipalveluja tulee kehittää vastaamaan paremmin yleissopimuksen tavoitteita. Tällä hetkellä ainakaan kaikki kunnat eivät pysty näitä palveluja tarjoamaan. Myös palvelujen riittävästä rahoituksesta tulee huolehtia. Palvelujen kehittämisessä tulisi hyödyntää järjestöjen asiantuntemus. Toimikunta pitää tärkeänä, että Raiskauskriisikeskus Tukinaisen toimintaedellytykset, erityisosaaminen ja asiantuntemus turvataan, vaikka seksuaalista väkivaltaa kokeneiden palveluiden järjestäminen siirtyisikin osaksi yleisiä sosiaali- ja terveystukipalveluita.

Tällä hetkellä Suomessa toimii vain yksi raiskauskriisikeskus (toimipisteet Helsingissä ja Jyväskylässä), Tukinainen ry:n ylläpitämänä. Keskus tarjoaa seksuaalirikosten uhreille ja heidän läheisilleen maksutonta kriisi- ja oikeusapua, psyykkistä ja juridista tukea ja neuvontaa, ohjausta ja kuntoutuspalveluita, konsultaatiota sekä koulutusta ammattihenkilöille ja viranomaisille. Raiskauskriisikeskus Tukinaisen työhön kuuluu kiinteästi myös seksuaalirikosten uhreille aiheutuneiden psyykkisten haittojen arvioiminen, niihin liittyvien lausuntojen antaminen eri viranomaisille ja oikeudessa todistajana toimiminen.

Seksuaalista väkivaltaa tai hyväksikäyttöä kokeneiden kanssa työskentely vaatii huomattavasti enemmän aikaa kuin viranomaisilla usein on mahdollista tarjota. Tukinainen ry toimii viranomaisten ja yksityisen sektorin työn tukena esimerkiksi pitkän oikeusprosessin aikana. Suuri osa uhreista ei ole tehnyt rikosilmoitusta tai ollut poliisikuulustelussa ottaessaan yhteyttä Tukinaiseen, minkä takia tapauskohtaisen neuvonnan, tuen ja käytännön toimien tarve on korostunut.

Seksuaalirikosten uhrien tukipalvelut edellyttävät ammattitaitoista ja koulutettua, työsuhteista henkilökuntaa työn vaatavuuden ja siihen liittyvän vastuun takia. Tukipalvelujen kehittäminen edellyttää kriisityön sekä oikeudellisen työn yhteistyötä asiakkaan oikeusturvan takaamiseksi.

Suomessa ei tähän asti ole johdonmukaisesti rahoitettu seksuaalista väkivaltaa kohdanneiden tukipalveluja. Ensisijaisesti on tuettu vapaaehtoistoimintaa, ja rahoitusta on suunnattu yleisiin palveluihin. Tukinainen ry:n pitkäaikaisena tavoitteena on ollut vastata kaikkien seksuaalista väkivaltaa kokeneiden avun ja tuen tarpeeseen syrjimättömyyden periaatteen mukaisesti. Tukinainen ry on suunnitellut uusien raiskauskriisikeskusten avaamista jo olemassa olevien kahden toimipisteen lisäksi kolmelle eri alueelle Suomessa (Pohjois-Suomeen, Itä-Suomeen sekä Satakuntaan/Länsi-Suomeen). Ensisijainen tarve on perustaa toimipiste Pohjois-Suomeen, missä seksuaalista väkivaltaa kokeneille ei ole saatavilla riittävästi asianmukaista apua.

Istanbulin sopimukseen sisältyvä suositus, yksi raiskauskriisikeskus n. 200 000 asukasta kohden ei joidenkin näkemysten mukaan liene realistinen tavoite Suomessa taloudellisista syistä. Sosituksen noudattaminen merkitsisi vähintään 20 uutta raiskauskriisikeskusta. Tukinainen ry:n näkemyksen mukaan jo kolmen uuden toimipisteen avaaminen Suomessa kahden ennestään toimivan toimipisteen lisäksi olisi merkittävä parannus nykytilanteeseen. Tukinainen ry on arvioinut, että kolmen uuden toimipisteen avaamisen kustannukset olisivat yhteensä 432 000 euroa vuodessa.

4.2.4 24/7 auttava puhelin naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan uhreille

Istanbulin sopimus edellyttää ympärivuorokautisen sukupuolisensitiivisen puhelinpalvelun perustamista naisille ja tytöille, jotka kohtaavat väkivaltaa tai joihin kohdistuu väkivallan uhkaa sekä perheväkivallan kohteeksi joutuneille henkilöille, myös miehille ja pojille. Puhelimen tulee tarjota neuvontaa ja keskustelua.

Puhelinpalvelun järjestämisvastuuta esitetään sosiaali- ja terveysministeriölle. Palvelun rahoittamiseen voidaan mahdollisesti käyttää rikosuhrimaksun tuottoja. Rahoittamisen osalta tulee kuitenkin varautua siihen mahdollisuuteen, että rikosuhrimaksua koskevan lain voimaantulo viivästyy. Tällöin tukipuhelinpalvelun rahoitus on varmistettava valtion budjettiin muilla keinoin.

Palvelun tuottaminen olisi järjestöjen vastuulla, joilla on jo nyt auttavia puhelimia ja tätä kautta vaadittavaa kokemusta ja osaamista palvelun tuottamisesta. Palvelun hankinta toteutettaisiin jakamalla valtionavustusta palveluntuottajille. Rahoituksen jatkuvuuden parantamiseksi on selvitettävä mahdollisuus tehdä sopimukset esimerkiksi neljäksi vuodeksi ehdollisena niin, että rahoituksen määrä vahvistettaisiin erikseen vuosittain.

Sosiaali- ja terveysministeriö on tehnyt Ensi- ja turvakotien liitto ry:n kanssa sopimuksen auttavan puhelimen toimintasuunnitelman laatimisesta. Suunnitelman tulee sisältää arvio puhelimen kustannuksista, ml. tarvittavat henkilöstöresurssit. Suunnitelman on tarkoitus olla valmis elokuussa 2015.

4.2.5 Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä

Kuten tämän raportin johdannossa todetaan, uhripoliittinen toimikunta on tullut työssään siihen tulokseen, ettei näkemysten esittäminen ihmiskaupan uhrien tukipalveluiden rakentamista ja rahoituksesta ole tässä vaiheessa tarkoituksenmukaista. Sisäministeriön vetämä ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön kehittämishanke on tuottanut 27.11.2014 eduskunnalle annetun hallituksen esityksen (HE 266/2014).

Tällä hetkellä ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä toimii sisäministeriön hallinnonalalla osana Joutsenon vastaanottokeskuksen toimintaa. Auttamisjärjestelmän toiminta rahoitetaan sisäministeriön määrärahoista. Uhripoliittinen toimikunta katsoo, että ihmiskaupan uhrien palveluja tulisi tarkastella myöhemmässä vaiheessa, kun edellä mainitun lain soveltamisesta on riittävästi kokemuksia. Samalla tulee arvioida lain toimivuutta sekä sitä, minkä tahon vastuulle ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä luontevimmin tulevaisuudessa sopisi. Toimikunta katsoo, että tulevaisuudessa tulee arvioida, sopusiko ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä paremmin sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle kuin osaksi pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanottoa sisäministeriössä.

Sisäministeriössä aloitti 1.6.2014 ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaattori, joka on ehdottanut erillisen ihmiskaupan vastaisen koordinaattiorakenteen perustamista valtioneuvos-

toon. Myös auttamisjärjestelmää koskevien kysymysten jatkotyöstäminen olisi toimikunnan mielestä luontevaa kytkeä osaksi ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaattorin tehtävää.

4.3 Tukipalveluiden rahoitus

Rikoksen uhrien tukipalvelujen nykyisten rahoitusmallien suurin ongelma on se, että rahoitus ei ole kestävällä ja vakaalla pohjalla. Joidenkin toimijoiden kohdalla rahoituksen jatkuminen on epävarmaa, ja pysyvän rahoituksen puute hankaloittaa toiminnan suunnittelua ja kehittämistä pitkällä aikavälillä. Vaikka palvelujen rahoituskehitys on ollut maltillisen nousujohteista, palvelujen kysyntä on kasvanut rahoitusta nopeammin.

Uhripoliittinen toimikunta toteaa väliraportissaan, että riittämättömästä ja lyhytaikaisesta rahoituksesta johtuvat epäkohdat on pystyttävä poistamaan ja rikoksen uhreille takaamaan tarpeenmukaiset tukipalvelut. Tukipalveluiden rahoitus on saatava tasolle, joka mahdollistaa palvelujen tuottamisen siten, että ne ovat yhdenvertaisesti kansalaisten saatavilla. Tämä edellyttää rahoituksen lisäämistä.

Toimikunta on myös todennut, että mahdollisesti käyttöön otettavasta rikosuhrimaksusta saatavilla tuotoilla voitaisiin kattaa vain osa rikosuhripalveluiden tuottamisesta. Nykyinen valtionavustus ja rikosuhrimaksun tuotto eivät riittäisi kattamaan rahoituksen kokonaistarvetta. Rikosuhripalveluja tuottaville yhteisöille tarkoitetun valtionavustuksen kokonaismäärää tulisivin kasvattaa nykyisestä. Palvelujen rahoitus olisi nostettava tasolle, joka mahdollistaa maksuttomien ja luottamuksellisten palvelujen tuottamisen yhdenvertaisesti, syrjimättömästi ja yksilölliset tarpeet huomioon ottaen.

Rikosten uhrien tukipalveluiden tuottamisessa tarvitaan toimikunnan näkemyksen mukaan jatkossakin kaikkia nykyisiä rahoituksen lähteitä.

Kuntien rahoitusosuus kapeni turvakotipalvelun järjestämisvastuun siirryttyä valtiolle, mutta kuntien rooli yleisten sosiaali- ja terveystalouden palveluiden tuottajana pysyy hyvin merkittävänä uhrien tarvitsemien peruspalveluiden osalta. Kunta on lisäksi yleisin avopalvelun ja turvakotijakson jälkeen avopalveluna annettavan jälkihuollon maksaja.

Toimikunta pitää tärkeänä, että järjestöjen tuottamien palveluiden nykyinen pääasiallinen rahoittaja, Raha-automaattiyhdistys, tukee myös jatkossa rikosuhripalveluita tuottavien järjestöjen toimintaa.

Ministeriöiden rahoitusosuus on sidoksissa yleiseen taloustilanteeseen, jonka tiukentuessa valtion rahoitusosuuden lisääminen julkishallinnon ulkopuolisten tahojen tuottamiin palveluihin kysyntää vastaavalle tasolle on haastavaa, ellei asiasta tehdä vahvaa poliittista päätöstä esimerkiksi korvamerkityllä rahoituksella kehyspäätösten yhteydessä.

4.3.1 Rikosuhrimaksun tuottojen kohdentaminen

Uhripoliittinen toimikunta esitti väliraportissaan, että Suomessa otetaan käyttöön rikosuhrimaksu uutena uhrien tukipalvelujen rahoituslähteenä. Toimikunta ei halunnut väliraportissaan rajata sitä, mitä rikoksen uhrien tukipalveluja rikosuhrimaksun tuotoilla rahoitettaisiin. Rikosuhrimaksua koskeva hallituksen esitys on loppuraportin kirjoitushetkellä eduskunnassa käsiteltävänä. Esityksen mukaan maksun tuoton käyttötarkoitus rajattaisiin yleisellä tasolla uhrien tukipalveluihin. Esityksessä todetaan myös, että valtionavustusten myöntämisestä rikosuhripalveluita tuottaville yhteisöille saattaa olla tarpeen säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Tämä voidaan antaa valtionavustuslain 8 §:n nojalla.

Toimikunta on väliraportissaan esittänyt, että valtion talousarvioon otetaan valtionavustusmomentti, josta uhripalveluita tuottavien tahojen perusrahoitus myönnetään valtionavustuksina. Oikeusministeriön järjestämisvastuulle toimikunnan esittämä yleisten tukipalveluiden rahoittaminen tapahtuisi oikeusministeriön valtionavustusmomentin kautta. Tuottojen kohdentaminen erityistukipalveluihin, kuten Istanbulin sopimuksen mukaiseen auttavaan puhelimeen edellyttää, että rahoitukseen liittyvistä menettelytavoista sovitaan erikseen hallinnonalojen välillä. Rikosuhrimaksua koskevassa hallituksen esityksessä on arvioitu, että rikosuhrimaksun tuotoista jäisi käytettäväksi uhrien tukipalveluihin noin 4,5 miljoonaa euroa vuodessa.

4.3.2 Raha-automaattiyhdistyksen rooli rikoksen uhrin tukipalvelujen rahoittajana

Raha-automaattiyhdistyksen (RAY) toimintaa avustusten myöntämisestä, käytöstä ja valvonnasta säätelee mm. laki raha-automaattiavustuksista (2001/1056) ja arpajaislaki (2001/1047). RAY:n avustustoiminnalla on lakisääteinen päämäärä ja perustehtävä: terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistäminen yleishyödyllisten yhteisöjen toimintaa tukemalla (arpajaislaki 2001/1047, 17§). Avustusta voi arpajaislain mukaan myöntää vain oikeuskelpoisille yleishyödyllisille yhteisöille ja säätiöille. Avustusten jakamista ohjaavat RAY:n avustuslinjaus sekä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa tehty sopimus tulostavoitteista sekä avustuslajikohtaiset periaatteet ja kriteerit. Avustuslinjauksissa täsmennetään, mille painoalueille avustuksia linjauskaudella suunnataan.

Raha-automaattiavustuksista annetun lain (1056/2001) 4§:ssä säädetään avustuksen myöntämisen yleisistä edellytyksistä. Avustuksen myöntäminen ei saa esimerkiksi aiheuttaa muita kuin vähäisiä kilpailua ja markkinoiden toimintaa vääristäviä vaikutuksia Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa. Avustusta ei myöskään ole tarkoitettu valtion tai kuntien lakisääteisten tehtävien tai palvelujen rahoittamiseen. Jaettavien avustusten määrä on riippuvainen pelitoiminnan tuottojen kehityksestä.

RAY on tähän saakka rahoittanut merkittävän osan järjestöjen tuottamista rikoksen uhrien tukipalveluista. Kun rikosuhridirektiivi tulee voimaan ja Istanbulin sopimus ratifioidaan, tietyis-

tä palveluista tulee lakisääteisiä. RAY ei ole yksiselitteisesti vetäytymässä uhrien tukipalveluiden rahoittamisesta, mutta katsoo, ettei voi jatkossakaan rahoittaa lakisääteisiä palveluita, vaikka niitä tuottaisivat avustuskelpoiset järjestöt tai yleishyödylliset toimijat.

Uhridirektiivin ja Istanbulin sopimuksen edellyttämistä neljästä palvelumuodosta (yleiset uhrien tukipalvelut, turvakodit, 24/7 auttava puhelin ja raiskauskriisikeskukset) RAY:n avustus on kohdistunut viimeisimpinä vuosina yleisiin uhrien tukipalveluihin lähinnä Rikosuhripäivystyksen avustamisen muodossa sekä raiskauskriisikeskusten rahoittamiseen Tukinainen ry:n toiminnan kautta. Lisäksi RAY on rahoittanut tukipuhelinpalveluja lähisuhdeväkivallan uhreille, mutta ei 24/7 -periaatteella. Turvakotipalveluja RAY ei ole rahoittanut, koska niiden on katsottu kuuluvan kunnan rahoitusvastuulle. Sen sijaan RAY on rahoittanut perhe- ja lähisuhdeväkivallan uhreille ja tekijöille suunnattua kriisiauttamisen avopalvelua.

RAY katsoo, että koska Rikosuhripäivystyksen kaltainen palvelu on sisällöltään juuri uhridirektiivin edellyttämää yleistä uhrien tukipalvelua, ei RAY ole mahdollisen siirtymäajan jälkeen mukana Rikosuhripäivystyksen perustoiminnan rahoittamisessa. RAY ei myöskään ole mukana seksuaalirikosten uhreille tarkoitettujen palvelujen rahoittamisessa siltä osin kuin ne järjestetään osana normaaleja sosiaali- ja terveyspalveluja. 24/7 auttavan puhelimen osalta uhripoliittinen toimikunta esittää palvelun järjestämis- ja rahoitusvastuuta sosiaali- ja terveysministeriölle.

RAY tulee jatkossa seuraamaan rahoittamiensa tukipuhelinten roolia suhteessa perustettavaan lähisuhdeväkivallan uhrien auttavaan puhelimeen. Päällekkäisten palvelujen rahoittaminen ei ole tarkoituksenmukaista. RAY:n rahoitus voi kuitenkin edelleen kohdistua puhelinpalvelua täydentäviin auttamis- ja tukimuotoihin, kuten internetissä tapahtuvaan auttamiseen tai matkailan kynnyksen avopalveluun.

RAY katsoo, että se ei voi jatkossa olla rahoittamassa niitä palveluja, jotka katsotaan uhridirektiivin ja Istanbulin yleissopimuksen edellyttämäksi vähimmäistasoksi rikoksen uhrien auttamiseksi ja tukemiseksi. Näitä palveluja ovat kaikki edellä yksilöidyt palvelut. RAY ei myöskään rahoita näitä palveluja tuottavien toimijoiden hallintoa.

RAY:n avustukset voivat jatkossa kohdistua sellaisiin järjestöjen tuottamiin rikoksen uhrien tukipalveluihin, jotka eivät ole lakisääteisiä. Näitä voivat olla esimerkiksi julkisen sektorin vastuulle kuuluvien palvelujen jälkeen tai niitä ennen annettava apu ja tuki. RAY voi jatkossa myös rahoittaa uusien auttamis- ja tukimuotojen kehittämistä. On tärkeää, että järjestöt käyvät läpi toimintaansa ja arvioivat sitä suhteessa uhridirektiiviin ja Istanbulin sopimukseen. RAY:n avustukset voivat jatkossakin kohdistua niihin uhrien tukipalveluihin, jotka eivät kuulu uhridirektiivin tai muun lainsäädännön piiriin. Tällaisia palveluja ovat mm. kriisikeskustoiminta sekä avomuotoinen väkivaltatyö.

5 Keskeisten uhripoliittisten kysymysten ja hyvien käytäntöjen edistäminen

Uhripoliittisen toimikunnan tulee tehdä ehdotus laajojen uhripoliittisten kysymysten edistämiseksi jatkossa, mahdollisesti seuraavaan hallitusohjelmaan sisällytettäväksi.

5.1 Käytäntöjen kehittäminen olennaista

Uhridirektiivi on keskeinen asiakirja, joka osoittaa suunnan uhrin aseman kehittämislle lähivuosina. Lakivaliokunnan lausunnossa 13/2011 vp koskien valtioneuvoston kirjelmää ehdotuksesta uhridirektiiviksi korostettiin, että rikosuhridirektiivin tehokas toimeenpano tarkoittaa tarvittavien lainmuutosten lisäksi myös käytännön toimintamallien kehittämistä sekä riittäviä taloudellisia voimavaroja. Valiokunta katsoi, että lainkäyttöviranomaisten ja tukipalveluja antavien kouluttaminen uhrien haavoittuvuuden tunnistamiseen ja haavoittuvassa asemassa olevan uhrin kohtaamiseen on ensiarvoisen tärkeää. Yksilöllisen arviointimenetelmän luominen sen selvittämiseksi, mitä erityistoimenpiteitä uhrin tarvitsevat, todettiin edellyttävän pääasiassa muuta kuin lainsäädäntöä.

Valiokunta arveli saamansa selvityksen perusteella, että Suomen lainsäädäntö täyttää nykyisellään varsin pitkälle direktiiviehdotuksen vaatimukset viitaten siihen, että esimerkiksi vuonna 2014 voimaan tuleva esitutkintalaki (805/2011) tuo mukanaan parannuksia asianomistajan asemaan. Suomen kannalta direktiivin todettiin merkitsevän mm. laajennusta lapsen kuulemistä oikeudenkäynnissä koskevien erityistoimenpiteiden soveltamisalaan. Meillä voimassa olevan lainsäädännön erityistoimenpiteet koskevat alle 15-vuotiaan kuulemistä, kun direktiivissä lapsena pidetään kaikkia alle 18-vuotiaita. Todistelulainsäädännön uudistamista koskevan hallituksen esityksen (HE 46/2014) yhteydessä on esitetty tähän liittyen muutoksia, joiden tarkoitus tulla voimaan 1.1.2016.

Parlamentin ja neuvoston lokakuussa 2012 hyväksymä uhridirektiivi on komission alkuperäisestä ehdotuksesta jossain määrin muuttunut. Direktiivi painottaa tapauskohtaista ja yksilöllistä lähestymistapaa uhrin erityisten suojelutarpeiden arvioinnissa siten, että arvioinnissa on otettava huomioon uhrin henkilökohtaiset ominaisuudet, rikoksen tyyppi tai luonne sekä rikoksen olosuhteet. Direktiivissä mainitaan nimenomaisesti erityisen haavoittuvia uhriryhmiä, joihin tulee henkilökohtaisessa arvioinnissa kiinnittää erityistä huomiota. Lapsiuhrin oletetaan olevan lähtökohtaisesti erityissuojelun tarpeessa.

Direktiivin implementointiin tarvittavia lainsäädäntötoimia arvioidaan oikeusministeriön asettamassa työryhmässä, jonka määräaika päättyi 27.2.2015. Uhripoliittisen toimikunnan tehtävänä on kartoittaa kansainvälisten velvoitteiden tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavia yhte-

näisiä menettelytapoja ja hyviä käytäntöjä. Toimikunta on keskittynyt tarkastelussaan uhridirektiiviin, koska jäsenmailla on velvollisuus huolehtia kyseisen vähimmäissäännösten täytäntöönpanosta 16.11.2015 mennessä. Useat artikkelit vaikuttaisivat tarvitsevan tuekseen muuta kuin lainsäädäntöä.

5.1.1 Hyvät menettelytavat tarpeen uhridirektiivin tavoitteiden tueksi

Komissio on osana direktiivin täytäntöönpanon strategiaa laatinut toimintaohjeet, jotka perustuvat kansallisten viranomaisten ja uhrien tukijärjestöjen kanssa järjestettyyn laajaan kuulemiseen. Toimintaohjeissa kiinnitetään jäsenmaiden huomiota direktiivin täytäntöönpanoa tukeviin hyviin käytäntöihin³⁶. Toimikunta on komission ohjeisiin pohjautuen oheisessa taulukossa arvioinut sitä, miten direktiivin tavoitteiden toteutumista saataisiin Suomessa edistetyksi muulla kuin lainsäädännöllä. Kysymys on pitkälti ammatillisesta osaamisesta, viestinnästä ja uhrin kohtaamisen hyvistä menettelytavoista, joilla taataan rikoksen uhrien oikeuksien toteutuminen käytännössä.

YLEISET SÄÄNNÖKSET (1 LUKU)	
Artiklan sisältö	Komission ehdottamat hyvät käytännöt artiklan tavoitteiden saavuttamiseksi
Rikosten uhrien tunnustaminen uhreiksi sekä kunnioittava, hienotunteinen, yksilöllinen, ammattitaitoinen ja syrjimätön kohtelu kaikessa yhteydenpidossa rikosoikeudellisen menettelyn puitteissa toimiviin uhrien tukipalveluihin, korjaavan oikeuden palveluihin (sovittelu) tai toimivaltaiseen viranomaiseen (1 artikla)	Kansallisten menettelytapojen/suositusten kehittäminen, koulutus; kansallinen yhtenäinen rikosuhripolitiikka uhrin oikeuksien, tuen ja suojelun toteutumiseksi, moniammatillisen ja poikkihallinnollisen yhteistyön kehittäminen
Lapsen edun ensisijainen huomioon ottaminen ja yksilöllinen arviointi, lapsikeskeinen lähestymistapa lasta kuultaessa (1 artikla ml. 3 artikla)	Kansalliset menettelytavat/suositukset, koulutus, lapsen huomioon ottava viestintä; Euroopan neuvoston lapsiystävällisen oikeuden suuntaviivat
Perheenjäsenen oikeudet (artikkelit, joissa säädetään perheenjäsenen oikeuksista)	Koulutus

³⁶ DG Justice Guidance Document related to the transposition and implementation of Directive 2012/28/EU. European Commission DG Justice, December 2013.

TIETOJEN JA TUEN ANTAMINEN (2 LUKU)	
<i>Artiklan sisältö</i>	<i>Komission ehdottamat hyvät käytännöt artiklan tavoitteiden saavuttamiseksi</i>
Oikeus ymmärtää ja tulla ymmärretyksi (3 artikla)	Menettelytavat/suosituksset, viestintä, koulutus; uhrin viestinnällisten tarpeiden ja rajoitteiden arviointi, uhrille annettava perustieto koottuna eri kieliversioina ja selkokielellä
Oikeus saada tietoja alkaen ensimmäisestä yhteydenotosta toimivaltaiseen viranomaiseen; uhrin erityistarpeiden huomioon ottaminen (4 artikla, ml. artiklat 1 ja 3)	Menettelytavat, viestintä, koulutus
Oikeudet rikosilmoituksen tekemisen yhteydessä (5 artikla)	Menettelytavat (poliisi); arvio kielellisen avun tarpeesta
Oikeus saada tietoa asiansa käsittelystä (6 artikla)	Menettelytavat/suosituksset, viestintä
Oikeus käyttää uhrin tukipalveluja (8 artikla) ja uhrien tukipalveluista saatava tuki (9 artikla); ohjaaminen tukipalveluihin	Tukipalveluiden järjestäminen/resursointi, koulutus, menettelytavat tuen tarpeiden arvioinnissa ja tukipalveluihin ohjaamisessa, koordinointi
OSALLISTUMINEN RIKOSOIKEUDELLISIIN MENETTELYIHIN (3 LUKU)	
<i>Artiklan sisältö</i>	<i>Komission ehdottamat hyvät käytännöt artiklan tavoitteiden saavuttamiseksi</i>
Oikeus suojatoimiin korjaavan oikeuden palvelujen yhteydessä (12 artikla)	Uhrin etuja suojaavien standardien kehittäminen, menettelytavat, koulutus
Oikeus oikeusapuun (13 artikla ml. 4 artikla)	Viestintä
Toisessa jäsenvaltiossa asuvien uhrien oikeudet (17 artikla)	Menettelytavat, viestintä, koulutus; jäsenvaltioiden väliset yhteistyösopimukset ja verkostot
UHRIN SUOJELU JA ERITYISSUOJELUA TARVITSEVAN UHRIN TUNNISTAMINEN (4 LUKU)	
<i>Artiklan sisältö</i>	<i>Komission ehdottamat hyvät käytännöt artiklan tavoitteiden saavuttamiseksi</i>
Oikeus suojeluun (18 artikla)	Menettelytavat, koulutus
Oikeus välttää rikosentekijän kohtaaminen (19 artikla)	Menettelytavat, koulutus, toimitilakonseptit
Oikeus suojeluun rikostutkinnan aikana (20 artikla)	Menettelytavat, koulutus

Uhrin henkilökohtainen arviointi erityisten suojelutarpeiden määrittämiseksi (22 artikla)	Menettelytavat (arviointimalli), koulutus
Eryyssuojelun tarpeessa olevien uhrien oikeus suojeluun rikosoikeudellisten menettelyjen aikana (23 artikla)	Menettelytavat, koulutus
Lapsiuhrien oikeus suojeluun rikosoikeudellisten menettelyjen kuluessa (24 artikla ml. 1 artikla)	Menettelytavat, koulutus
MUUT SÄÄNNÖKSET (5 LUKU)	
Artiklan sisältö	Komission ehdottamat hyvät käytännöt artiklan tavoitteiden saavuttamiseksi
Oikeusalalla toimivien koulutus (25 artikla); tietoisuus uhrien tarpeista ja puolueeton, kunnioittava ja ammattitaitoinen kohtelu; poliisimiehet ja tuomioistuinten henkilöstö, tuomarit ja syyttäjät, lakimiehet; uhrien tukipalveluita ja korjaavan oikeuden palveluja tarjoavat tahot	Menettelytavat, koulutus
Yhteistyö ja palvelujen sovittaminen yhteen (26 artikla); toimet tietoisuuden lisäämiseksi oikeuksista ja uhriksi joutumisen riskin vähentämiseksi, rikosten kielteisten vaikutusten minimoimiseksi sekä toissijaisen ja toistuvan uhriksi joutumisen, pelottelun ja kostotoimien riskien minimoimiseksi	Tiedotus- ja valistuskampanjat, tutkimus- ja koulutusohjelmat; yhteistyö asiaankuuluvien järjestöjen ja muiden sidosryhmien kanssa, ml. DG Justice (koordinointi)

Toimikunta katsoo, että koulutuksesta ja viestinnästä huolehtiminen ovat uhrin aseman kehittämisessä keskeisiä asioita, joita tulisi edistää laajasti, jatkuvasti ja riittävästi resursoiden. Viestinnässä esiin nousee ensinnäkin viestintä ja tiedon välittäminen uhreille: Uhrin on tunnettava oikeutensa, jotta hän voi niihin päästä. Tuen saamiseksi on oltava tietoa siitä, mistä apua voi saada. Myös viranomaisten välisen viestinnän sekä palveluihin ohjaamisen ja ohjautumisen tulee toimia. Kysymys on hyvistä käytännöistä ja osaamisesta, mutta myös riittävästä resursseista. Suojelutarpeen arviointi edellyttää uudentyypisen arviointimenetelmän kehittämistä sen arvioimiseksi, mitä erityistoimenpiteitä uhrin suojelemiseksi asiaa esitutkinnassa tai oikeudenkäynnissä käsiteltäessä tarvitaan. Koulutusta tulisi järjestää siten, että siihen voivat osallistua eri viranomaiset; synergiaetua ja säästöjä saataisiin siitä, ettei samaa koulutusta tarvitse järjestää kullakin taholla erikseen. Resursseja tarvitaan, jotta tarpeenmukaisia palveluja on saatavilla.

Suomessa on viime vuosina edistetty uhrin asemaa sekä viranomais- että järjestötasolla, ja hyviä käytäntöjä on meillä jo käytössä. Sosiaali- ja terveysministeriön alainen Terveysten ja hyvinvoinnin laitos koordinoi kahta isoa poikkihallinnollista hanketta, joissa kehitetään sekä uhrin ohjautumista palveluihin että riskinarviointia.

MARAK on moniammatillinen riskinarviointimenetelmä, jolla puututaan parisuhdeväkivaltaan ja väkivallan uusiutumiseen. Menetelmässä on kaksi vaihetta. Ensin tunnistetaan väkivallan uhri ja arvioidaan riski joutua uudelleen väkivallan kohteeksi täyttämällä hänen kanssaan riskinarviointilomake. Mikäli täytetyn lomakkeen perusteella on todennäköistä, että uhri on vaarassa joutua uudelleen väkivallan uhriksi, hänen tapauksensa käsitellään moniammatillisessa työryhmässä, jossa on edustajia eri virastoista ja eri hallinnonaloilta. Kokouksissa toimijat jakavat tietonsa uhrista toisilleen ja laativat tietojen perusteella turvasuunnitelman. Turvasuunnitelma sisältää toimenpiteet, joilla uhrin turvallisuutta voidaan lisätä tai joilla väkivaltaa voidaan vähentää. Moniammatillisen työskentelyn tarkoituksena on saada kokonaisvaltainen käsitys väkivallan tilanteesta ja siitä, miten uhrin sekä mahdollisten lasten turvallisuutta voidaan parantaa.

Lastenasiointalo-hankkeessa tavoitteena on luoda valtakunnallinen yhteistyömalli poliisille, syyttäjälaitokselle, lastensuojelulle sekä somaattiselle ja psykiatriselle sairaanhoidolle tilanteissa, joissa epäillään, että lapsi on joutunut väkivallan tai seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi. Toimintamallin ytimen muodostaa viranomaispalveluiden koordinointi lapsilähtöisesti ja lapsiystävällisesti. Toimintamallin valtakunnallistamisen kautta pyritään poistamaan eriarvoisuutta tutkimuksiin pääsyssä, tutkimusten laadussa ja erityisesti lasten yhtenäisen oikeusturvan toteutumisessa asuinpaikasta riippumatta. Toimintamallia kehitetään vuosina 2014–2016 toteutettavassa LASTA-hankkeessa. Hanke toteutetaan Turun yliopistollisen keskussairaalan erityisvastuualueella ja ensi vaiheessa Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin alueella.

Uhriasiointiin liittyvää viranomaiskoulutusta on annettu ja ohjeistusta laadittu yhteistyössä järjestöjen kanssa. Sensitiivisyyskoulutus juridiikan ammattilaisille -projektissa luotu Senjamalli antaa tietoa lähisuhdeväkivallan ja seksuaalirikosten uhriksi joutumisen vaikutuksista sekä toimintaohjeita uhrien kanssa toimimisessa kaikille, jotka ovat oikeusprosessissa yhteydessä uhreihin. Projektin oli Raiskauskriisikeskus Tukinaisen koordinoima.

Sekä viranomaiset että järjestöt ovat tuottaneet viestintämateriaalia, kuten oppaita ja esitteitä eri uhriryhmille ja heidän läheisilleen sekä uhreja työssään kohtaaville henkilöille.

5.1.2 Palveluihin ohjaamisen ja viestinnän merkityksestä

Palveluihin ohjaaminen on palveluiden tavoitettavuuden ja saatavuuden kannalta olennainen kysymys. Järjestöjen käsityksen mukaan iso osa uhreista jää edelleen palveluiden ulkopuolelle poliisin ohjeistuksesta huolimatta. Toimikunta pitääkin tärkeänä, että poliisien ja muiden rikoksen uhreja kohtaavien viranomaisten vastuuta ohjata uhrin tukipalveluihin vahvistettaisiin

tarkennettujen ohjeiden ja koulutuksen avulla. Tällä hetkellä uhripalveluihin ohjataan selkeästi eniten lähisuhdeväkivallan ja seksuaalirikosten naispuolisia uhreja.

Palveluihin ohjaamiseen kytkeytyy vahvasti myös laajempi viestintä uhrien tarvitsemista palveluista ja palveluketjujen rakentuminen käytännössä. Ongelmana on se, että eri uhreja kohtavat ja tukevat tahot eivät tunne riittävän hyvin toistensa palveluita. Esimerkiksi henkirikoksen uhrien omaisia ei automaattisesti ohjata uhripalveluihin kuten Rikosuhripäivystykseen, jolla olisi valmiudet auttaa ja tukea omaisia laajemminkin heidän tilanteeseensa liittyvissä kysymyksissä. Tietoisuus palveluista ja osaaminen uhrien ohjaamiseksi tulisi laajentaa viranomais- ja järjestökentän lisäksi myös yksityiselle sektorille kuten vakuutusyhtiöihin.

Viestintä on tärkeää myös laajemmassa mielessä, jotta kansalaisilla olisi perustietoa siitä, mitä tarkoittaa rikoksen uhriksi joutuminen, mitä oikeuksia uhrilla on ja mitä apua hän voi saada. Viestintää tulisi kohdentaa eri ryhmille, esim. oppilaitosten ja työterveyshuollon kautta. Siinä tulisi käyttää monipuolisesti erilaisia viestintävälineitä mukaan lukien sosiaalinen media.

Viestinnän tehtävänä on myös lisätä ihmisten tietoisuutta tunnistaa omat rajansa ja tietää mikä käytös ei ole hyväksyttävää ja milloin kyseessä voi olla rikos. Erityisen tärkeää tämä on lasten ja nuorten kohdalla, jotka eivät usein ole tietoisia näistä rajoista. Myös väkivallan vastaisen asenteen levittäminen yhteiskunnassa on yksi viestinnän tärkeä tehtävä. Tärkeää on myös sivullisten vastuun korostaminen tilanteissa, joissa he kohtaavat mahdollisen rikoksen. Tämä on samalla välittämisen kulttuurin lisäämistä.

Viestinnässä tulisi huomioida myös mahdollisuudet ennalta ehkäistä joutumista rikoksen uhriksi, vaikka se ei ole aina mahdollista. On kuitenkin monia helppoja keinoja, joiden avulla voi välttää joutumasta tilanteisiin, joissa uhriksi joutumisen riskit kasvavat.

5.2 Koordinointi tukemaan uhrin oikeuksien, tuen ja suojelun toteutumista käytännössä

Rikoksen uhrien auttamista koskevan Euroopan neuvoston suosituksen Rec(2006)8³⁷ mukaan valtioiden tulee kehittää ja ylläpitää koordinoituja strategioita uhrin oikeuksien ja etujen edistämiseksi ja suojaamiseksi. Suosituksen mukaan valtioiden tulisi kansallisesti ja paikallistasolla varmistaa, että kaikki rikosprosessiin ja sosiaali- ja terveydenhuoltoon osalliset viranomaiset, yksityiset tahot ja vapaaehtoiset työkentelevät yhdessä uhrin yhteensovitetun kohtelun varmistamiseksi. Koordinointia ja yhteistyötä tulisi kehittää sekä kansallisesti että paikallisesti.

³⁷ Recommendation Rec (2006)8 of the Committee of Ministers to member states on assistance to crime victims.

Uhridirektiivin 26 artiklan 2-kohdassa säädellään yhteistyötä ja palvelujen yhteen sovittamista kansallisella tasolla seuraavasti:

Jäsenvaltioiden on toteutettava asianmukaisia toimia, myös internetin kautta, joilla pyritään lisäämään tietoisuutta tässä direktiivissä vahvistetuista oikeuksista ja vähennetään uhriksi joutumisen riskiä ja minimoidaan rikoksen kielteiset vaikutukset sekä toissijaisen ja toistuvan uhriksi joutumisen, pelottelun ja kosto-toimien riskejä, erityisesti kohdentamalla toimet riskiryhmiin, kuten lapsiin sekä sukupuoleen perustuvan väkivallan tai läheisväkivallan uhreihin. Tällaiset toimet voivat sisältää tiedotus- ja valistuskampanjoita sekä tutkimus- ja koulutusohjelmia tarvittaessa yhteistyössä asiaankuuluvien kansalaisyhteiskunnan järjestöjen ja muiden sidosryhmien kanssa.

Direktiivin täytäntöönpanoa koskevassa komission toimintaohjeessa todetaan, että on tärkeää kartoittaa tapoja, joiden avulla viranomaiset voivat tehdä yhteistyötä uhrien auttamiseksi. Kansallisella tasolla korostuu oikeus- ja sisäministeriön, poliisin, syyttäjälaitoksen, tuomioistuineläytöksen, sosiaali- ja terveysviranomaisten sekä opetusviranomaisten välinen yhteistyö ja koordinaatio. Myös yksityisen sektorin ottaminen mukaan yhteistyöhön on suositeltavaa. Merkittävä osa rikoksista tapahtuu ulkomaanmatkoilla, joten esimerkiksi hotellien, vakuutusyhtiöiden ja matkatoimistojen yhteistyö viranomaisten kanssa voi edesauttaa rikoksen uhriksi joutuneen henkilön pääsemistä avun ja tuen piiriin.

Istanbulin sopimus edellyttää yhden tai useamman sellaisen virallisen elimen asettamista, joka vastaa niiden toimintaperiaatteiden ja toimien yhteensovittamisesta, täytäntöönpanosta, seurannasta ja arvioinnista, jotka on tarkoitettu kaikkien Istanbulin sopimuksen soveltamisalaan kuuluvien väkivallan muotojen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi. Istanbulin sopimuksen ratifioimista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 155/2014 vp) yhteensovittamiselimestä todetaan seuraavaa:

Yhteensovittamista varten valtioneuvosto asettaisi lähisuhdeväkivallan vastaisen toiminnan koordinaatioelimen, jossa olisi mukana eri ministeriöitä ja niiden hallinnonaloja, muun muassa rikosentorjuntaneuvoston, Tilastokeskuksen sekä Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen edustajat. Koordinaatioelimen kokoonpano olisi samantyyppinen kuin nyt toimivan lähisuhde- ja perheväkivallan vastaisen poikkihallinnollisen virkamiesryhmän. Koordinaatioelin voitaisiin muodostaa myös mainitusta virkamiestyöryhmästä, jonka tehtävänkuvaukseen lisättäisiin koordinaatioelimen tehtävät ja jonka kokoonpanoa tarkistettaisiin tarvittavalla tavalla. Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselle, rikosentorjuntaneuvostolle sekä Tilastokeskukselle annettaisiin tehtäväksi huolehtia koordinaatioelimen tiedonkeruuseen, tilastointiin ja analysointiin liittyvistä tehtävistä. Yhteensovittamiselimien tehtävien valmistelu ja kokonaisuuden hallinta hoidettaisiin sosiaali- ja terveysministeriössä. Ministeriön sisällä tämä osoitettaisiin yhden viranhaltijan tehtäväksi. Koordinaatioelimelle osoitettaisiin myös johtoryhmä, jona toimisi elimen käsittelemistä asioista parhaiten vastaava ministeriryhmä.

Yhteensovittamiselimien toiminnasta ja tehtävistä annetaan valtioneuvoston asetus. Tarkoituksena on, että elin aloittaa toimintansa kun yleissopimus tulee Suomen osalta voimaan. Yhteensovittamiselimien asettamisen edellyttämiä toimenpiteitä ei loppuraportin kirjoittamisvaiheessa ole aloitettu. Yhteensovittamiselimien toiminnasta ja tehtävistä annettavan valtioneuvoston asetuksen valmistelu on tarkoitus aloittaa sosiaali- ja terveysministeriössä alkukevällä 2015.

Luvussa 4.1 on kuvattu rikoksen uhrien asemaan liittyvien asiakokonaisuuksien jakautumista eri ministeriöille. Uhriasioiden koordinointi ei ole minkään ministeriön nimenomainen tehtävä, vaikka käytännössä koordinaatiotyötä jo tehdäänkin. Maastamme puuttuu kansallisen tason toimielin, jonka tehtävänä olisi laaja-alaisesti yhteensovittaen edistää rikoksen uhrin aseman parantamista ja tukipalveluiden kehittämistä eri hallinnonaloilla ja viranomaisten ja järjestöjen yhteistyönä.

Oikeusministeriön toimialaan kuuluu rikoksen uhrin aseman kehittäminen, jos asia ei kuulu toisen ministeriön toimivaltaan. Sisäministeriössä on aloitettu ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinointi. Sosiaali- ja terveysministeriö alkaa valmistella yhteensovittamiselimien perustamista Istanbulin sopimuksen ratifiointia varten. Koska sosiaali- ja terveyspalvelut kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriön toimialalle, sille kuuluu käytännössä myös tukipalveluiden yhteensovittamistehtävä. Ajankohtainen iso haasteensa on siinä, miten uhreille suunnatut erityistukipalvelut – myös järjestöjen tuottamat – saadaan koordinoitua sosiaali- ja terveyspalveluiden kanssa. Koordinaatiotehtävien voisi olla aiheellista näkyä myös nimenomaisina vastuina valtioneuvoston ohjesäännössä tai ministeriöitä koskevissa muissa säädöksissä toimivaltakysymysten ja tehtävänjaon selkiyttämiseksi.

Toimikunta katsoo, että uhriasioiden koordinaatioelimeen liittyvät kysymykset (tehtävät, toimijat, määräaika) tulisi ratkaista siltä pohjalta, minkä asioiden yhteensovittamisesta on kysymys ja mitä koordinoivalta taholta pääasiassa odotetaan (suunnittelu, päättäminen, toimeenpano). Laajempi koordinoitutarve korostuu etenkin kansainvälisten sopimusten ja lakihankkeiden täytäntöönpanossa. Ottaen huomioon uhridirektiivin täytäntöönpanoon liittyvät velvoitteet sekä tutkimuksista, selvityksistä ja kuulemisista välittynyt tieto käytännön kokemuksista toimikunta katsoo, että seuraavia asioita olisi edistettävä yhteistyössä ja yhteensovittaen uhrin aseman parantamiseksi:

- viestintä uhreille ja asianomistajille; tietoisuus uhrin oikeuksista ja siitä, mistä apua on saatavilla (viestintämateriaali, hyvät käytännöt ja menettelytavat)
- uhrin ohjaaminen ja ohjautuminen tukipalveluihin (viestintä, hyvät käytännöt ja menettelytavat)
- uhrin suojelutarpeen arviointi (menettelytavat)
- osaaminen uhrin kohtaamisessa; sensitiivisyys, uhrin tarpeiden huomioon ottaminen (menettelytavat, suositukset)
- tukipalvelut (resursointi)
- koulutus hyvistä käytännöistä ja menettelytavoista (resursointi, koulutusyhteistyö).

Toimikunta ei pidä välttämättömänä pysyvän uhripoliittisen toimielimen perustamista. Rikossentorjuntaneuvoston moniportaista ja raskasta rakennetta (neuvosto, jaosto, työvaliokunta,

sihteeristö) rikosentorjuntaan painottuvine toimintamuotoineen ei pidetä uhripoliittisten kysymysten edistämiseksi tarkoituksenmukaisimpana vaihtoehtona.

Toimikunta katsoo, että uhridirektiivin tavoitteiden mukaisten uhrin oikeuksien turvaamiseksi tulisi perustaa poikkihallinnollinen työryhmä, jossa ovat edustettuina keskeiset ministeriöt (OM, SM, STM) hallinnonaloineen ja muut tahot, kuten keskeiset järjestöt. Työryhmän tehtävänä olisi mm. luonnostella suositukset menettelytapasäännöistä ja koulutuksesta. Oikeusministeriö toimisi vastuuministeriönä.

6 Toimenpide-ehdotukset koottuina

Toimikunta on valmistellut toimeksiantoon pohjautuen ehdotuksen suunnitelmaksi tukipalveluiden rakenteellisista ratkaistuista ja järjestelmän edellyttämistä rahoitusmalleista sekä ehdotuksen laajojen uhripoliittisten kysymysten edistämisestä jatkossa. Ehdotusten linjaaminen on edellyttänyt EU:n uhridirektiivin tavoitteita edistävien tarvittavien toimien pohdintaa sekä uhrien tukipalveluihin liittyvien hallitusohjelmakirjausten toteutusten osalta koordinoivaa lähestymistapaa.

Toimikunta ehdottaa seuraavia toimenpiteitä:

1. Ministeriöiden työnjakoa uhriasioissa täsmennetään ja tukipalveluiden koordinointia kehitetään.

- Uhrien etua edistäviä rikoksen uhrien yleisiä tukipalveluja esitetään oikeusministeriön vastuulle.
- Sosiaali- ja terveysministeriö huolehtii Istanbulin sopimuksen mukaisen yhteensovittamiselimen perustamisesta ja edistää uhrien erityisten tukipalveluiden yhteensovittamista osana sosiaali- ja terveyspalveluja ottamalla huomioon myös järjestöjen tuottamat erityispalvelut ja osaamisen.
- Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää ja sen järjestämisvastuuta arvioidaan erikseen myöhemmin, kun uuden lainsäädännön soveltamisesta on riittävästi kokemusta.

2. Tukipalveluiden tarjonta saatetaan uhrien tarpeita nykyistä paremmin vastaavaksi vahvistamalla valtionrahoitusta rikosuhrimaksulla ja muilla mahdollisilla lisäyksillä sekä kehittämällä palveluita sisällöllisesti.

- Tarvitaan vahva poliittinen päätös ja kirjaus rahoitusratkaisusta hallitusohjelman toimintasuunnitelmaan
- Yleisiä rikoksen uhrien tukipalveluita vastaavat palvelut rahoitetaan valtion varoin muun muassa rikosuhrimaksuista saaduilla tuotoilla / OM
- Erityiset tukipalvelut ovat pääasiassa sosiaali- ja terveysministeriön järjestämis- ja rahoitusvastuulla:
 - 1) Turvakodit: budjettirahoitus, jonka määrää pyrittävä nostamaan, jotta turvakotipaikkojen määrää saadaan lisättyä.
 - 2) 24/7 auttava puhelin naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan uhreille: rahoitetaan valtion varoin muun muassa rikosuhrimaksuista saaduilla tuotoilla.
 - 3) Raisauskriisikeskukset: budjettirahoitus. Palvelujen riittävästä rahoituksesta on huolehdittava.

3. Uhridirektiivin tavoitteiden mukaisten uhrin oikeuksien turvaamiseksi kehitetään hyviä käytäntöjä ja menettelytapoja, joissa kiinnitetään erityisesti huomiota uhrien erityistarpeisiin. Olennaista on uhrille kohdennettava ja viranomaisten välinen viestintä, uhrien ohjaaminen tarpeenmukaisiin tukipalveluihin, sensitiivinen kohtelu sekä uhrin suojeleminen. Osaaminen varmistetaan koulutuksella, ohjeilla ja moniammatillisella yhteistyöllä.

- Uhrin asemaa parantavia hyviä käytäntöjä edistämään ja yhteensovittamaan asetetaan poikkihallinnollinen työryhmä tai toimikunta, vastuuministeriönä oikeusministeriö.
- Suojelutarpeen arviointimenettelyä kehittämään asetetaan poikkihallinnollinen työryhmä, vastuuministeriönä sisäministeriö.
- Toteutetaan rikosprosessin laadullinen arviointi, jossa käydään koko prosessi läpi rikoksen uhrin näkökulmasta. Vastuuministeriönä oikeusministeriö.
- Käynnistetään Rikosuhripäivystyksen vetämä pilottihanke henkirikoksen uhrien omaisten aseman parantamiseksi Englannissa ja Hollannissa käytössä olevia malleja (ks. luku 3.3.9) mukailleen.

Lähteet

CEDAW/C/FIN/CO/7. Committee on the Elimination of Discrimination against Women. Concluding observations on the seventh periodic report of Finland. 10.3.2014.

Council of Europe Recommendation Rec(2006)8 of the Committee of Ministers to member states on assistance to crime victims.

de Godzinsky, Virve-Maria: Lapsen etu ja osallisuus hallinto-oikeuksien päätöksissä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 267. Helsinki 2014.

DG Justice Guidance Document related to the transposition and implementation of Directive 2012/28/EU. European Commission DG Justice, December 2013.

Ehdotus uhripoliittiseksi toimenpidesuunnitelmaksi. Muistio 24.3.2011. Oikeusministeriö, kriminaalipoliittinen osasto, Mervi Sarimo.

Honkatukia, Päivi (2011): Uhrin rikosprosessissa – haavoittuvuus, palvelut ja kohtelu. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 252.

Ikääntyneisiin kohdistuvat rikokset ja niiden ehkäiseminen. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 41/2011.

Kainulainen, Heini & Saarikkomäki, Elsa: Rikosprosessi väkivaltarikosten uhrien näkökulmasta. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 126. Helsinki: 2014.

Klemetti, Reija & Raussi-Lehto, Eija (toim.): Edistä, ehkäise, vaikuta. Seksuaali- ja lisääntymis-terveyden toimintaohjelma 2014-2020. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos 2014.

Lakivaliokunnan lausunto 13/2011 vp koskien valtioneuvoston kirjelmää ehdotuksesta uhridirektiiviksi.

Lehti, Martti & Salmi, Venla & Aaltonen, Mikko & Danielsson, Petri & Hinkkanen, Ville & Niemi, Hannu & Sirén, Reino & Suonpää, Karoliina: Maahanmuuttajat rikosten uhreina ja tekijöinä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 265. Helsinki: 2014.

Mäkelä, Varpu & Ewalds, Helena: Selvitys turvakotipalveluiden nykytilasta ja tarpeesta. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos 2014.

Naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelma. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 2010:5.

Oikeuslääketieteellinen näytteenotto Suomessa. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos. Raportti 32/2014.

Piispa, Minna (toim.): Uskalla olla, uskalla puhua. Vammainen nainen ja väkivalta. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos 2013.

Pojjula, Soili: Henkirikosuhrien perheenjäsenten selviytyminen, mielenterveys ja kokemukset tuesta ja palveluista. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2010:21.

Rikoksen uhrien tukipalveluiden järjestäminen ja rahoittaminen. Uhirpoliittisen toimikunnan väliraportti. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 3/2014.

Turley, Caroline & Tompkins, Charlotte: Early learning from Victim Support's Homicide Service. Ministry of Justice Research Series 2/12.

Tyttöjen ja naisten ympärileikkauksen estämisen toimintaohjelma 2012–2016. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2012:8.

van Wijk, Anton & van Leiden, Ilse & Ferwerda, Henk: Surviving murder. The impact of murder and manslaughter on the surviving relatives of victims and an evaluation of the support received from Victim Assistance Netherlands. Summary. 2013.

Victims of crime in the EU: the extent and nature of support for victims. FRA - European Agency for Fundamental Rights 2014.

Violence against women: an EU-wide survey. Main results. FRA - European Union Agency for Fundamental Rights 2014.

Lait, asetukset, hallituksen esitykset, direktiivit, kansainväliset sopimukset

Arpajaislaki (2001/1047)

Esitutkintalaki (805/2011)

Euroopan neuvoston yleissopimus naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/29/EU rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä neuvoston puitepäätöksen 2001/220/YOS korvaamisesta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain ja ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 266/2014 vp)

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 324/2014 vp)

Hallituksen esitys eduskunnalle naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, rikoslain 1 luvun 11 §:n muuttamisesta ja ulkomaalaislain 54 §:n muuttamisesta (HE 155/2014 vp)

Hallituksen esitys eduskunnalle oikeudenkäymiskaaren 17 luvun ja siihen liittyvän todistelua yleisissä tuomioistuimissa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (HE 46/2014 vp)

Hallituksen esitys eduskunnalle rikosuhrimaksusta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 239/2014 vp)

Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaalihuoltolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 164/2014 vp)

Hallituksen esitys eduskunnalle vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan hyväksymisestä sekä laeiksi yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain muuttamisesta (HE 284/2014 vp)

Laki raha-automaattivastuksista (2001/1056)

Laki rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta (1015/2005)

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta (733/1992)

Laki valtioneuvostosta (175/2003)

Laki valtion varoista maksettavasta korvauksesta turvakotipalvelun tuottajalle (1354/2014)

Oikeusministeriön asetus oikeusministeriön työjärjestyksestä (539/2009)

Valtionavustuslaki (688/2001)

Valtioneuvoston asetus oikeusministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen 1 §:n muuttamisesta (465/2009)

Valtioneuvoston asetus rikosentorjuntaneuvostosta (396/2007)

Valtioneuvoston asetus sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeiden valtionavustuksista (183/2012)

Valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003)



ISSN 1798-7105 (PDF)
ISBN 978-952-259-437-2 (PDF)

TILAUKSET
Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
oikeusministerio@om.fi

BESTÄLLNINGAR
Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
oikeusministerio@om.fi