



LAPIN YLIOPISTO  
UNIVERSITY OF LAPLAND



University of Lapland

**This is a self-archived version of an original article. This version usually differs somewhat from the publisher's final version, if the self-archived version is the accepted author manuscript.**

## Rikosuhripalvelut

Kimpimäki, Minna

*Published in:*  
Edilex

Julkaistu: 22.03.2022

*Document Version*  
Julkaistu PDF-muodossa, tunnetaan myös nimellä tietueversio

*Citation for pulished version (APA):*  
Kimpimäki, M. (2022). Rikosuhripalvelut: Erityinen oikeus vai palvelu muiden joukossa? *Edilex*, 2022(9), 1-16.  
<https://www.edilex.fi/artikkelit/26347>

**Minna Kimpimäki**

*OTT, VT, professori, Lapin yliopisto*

---

# RIKOSUHRIPALVELUT: ERITYINEN OIKEUS VAI PALVELU MUIDEN JOUKOSSA?

---



**Edilex 2022/9**

Referee-artikkeli

Julkaistu 22.3.2022

[www.edilex.fi/artikkelit/26347](http://www.edilex.fi/artikkelit/26347)

# SISÄLLYS

1	TAUSTAA .....	1
2	RIKOKSEN UHRI JA ASIANOMISTAJA .....	3
2.1	KÄSITTEET JA OIKEUDET .....	3
2.2	TUKIPALVELUT .....	5
3	YLEISET TUKIPALVELUT .....	6
3.1	YLEISTEN TUKIPALVELUJEN TARJOAMISEN HAASTEET .....	6
3.2	TUKIPALVELUJEN ORGANISOINTI JA RAHOITUS .....	7
4	ERITYISET TUKIPALVELUT .....	8
4.1	LÄHISUHDEVÄKIVALLAN JA SEKSUAALIRIKOSTEN UHRIT .....	8
4.2	IHMISKAUPAN UHRIEN AUTTAMISJÄRJESTELMÄ .....	11
4.3	TERRORISMIRIKOSTEN UHRIT .....	13
5	HAASTEET JA KEHITTÄMISTARPEET .....	14

## 1 TAUSTAA

Suomessa asianomistajan asema rikosprosessissa on perinteisesti ollut varsin vahva. Asianomistaja on rikosprosessin asianosainen, hänellä on toissijainen syyteoikeus ja oikeus saada yksityisoikeudellinen vaatimuksensa käsitellyksi rikosasian käsittelyn yhteydessä – usein syyttäjän ajamana.<sup>1</sup> Lisäksi viime aikoina on kansainvälisten velvoitteiden seurauksena alettu kiinnittää aiempaa enemmän huomiota asianomistajan muodollisen aseman ohella siihen, miten asianomistajaa kohdellaan rikosprosessin eri vaiheissa – esimerkiksi siihen, miten erityisen suojelun tarpeessa olevia uhreja kuullaan oikeudenkäynnissä. Erilaisilla kuulemisjärjestelyillä uhria voidaan prosessin aikana suojella esimerkiksi tarpeettomalta kohtaamiselta tai näköyhteydeltä vastaajan kanssa.

Pelkkä asema ja kohtelu rikosoikeudenkäynnissä eivät kuitenkaan yksinään riittävässä määrin turvaa rikoksen uhrin oikeuksia tai täytä hänen tarpeitaan. Rikoksen uhrin tuen tarve usein alkaa jo ennen oikeusprosessia tai siitä riippumatta ja jatkuu vielä sen päätyttyä. Euroopan unionissa vuonna 2012 hyväksytty rikosuhridirektiivi<sup>2</sup> lähteekin siitä, että uhrille tulee tarjota tukipalveluja ennen rikosoikeudellista menettelyä, sen kuluessa ja tarvittavan ajan sen jälkeen. Mahdollisuuden käyttää tukipalveluja ei myöskään tule riippua siitä, onko uhri tehnyt virallisen rikosilmoituksen toimivaltaiselle viranomaiselle. Oikeusprosessiin sidotut oikeudet ja toimenpiteet ovatkin yksinään riittämättömiä uh-

<sup>1</sup> Asianomistajan vahva asema rikosprosessissa on nähty yhtenä syynä sille, että uhrin asemaa koskeva laajalaisempi keskustelu on käynnistynyt Suomessa kansainvälisessä vertailussa varsin myöhään ja hitaasti. Ks. Heini Kainulainen – Päivi Honkatukia – Johanna Niemi, The invisible victim in criminal policy. *Bergen Journal of Criminal Law and Criminal Justice* 2/2021, s. 1–14, 8–9.

<sup>2</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/29/EU, annettu 25 päivänä lokakuuta 2012, rikoksen uhrin oikeuksia, tukea ja suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä neuvoston puitepäätöksen 2001/220/YOS korvaamisesta.

rin kokonaistilanteen kannalta, sillä oikeusprosessin yhteydessä toteutettavat toimet eivät pysty vastaamaan uhrin välittömiin, ja mahdollisesti pitkään jatkuviin, terveydellisen, sosiaalisen, taloudellisen ja emotionaalisen avun ja tuen tarpeisiin.

Kriminaalipoliittisessa keskustelussa uhrien kokemuksia, tarpeita ja oikeuksia on ajoittain käytetty perusteena vaatia rikoksiin syyllistyneille ankarampia rangaistuksia, mikä johtaa helposti siihen, että rikosasian vastaajien ja uhrien edut ja oikeudet nähdään toisilleen vastakkaisina.<sup>3</sup> Tässä artikkelissa näkökulma on toinen. Vaikka rikosprosessin lopputuloksella ja rikoksentekijälle määrättävällä seuraamuksella epäilemättä on merkitystä myös uhrin näkökulmasta, ei ankarinkaan rangaistus vastaa niihin tarpeisiin, joita rikoksen uhrilla on rikosprosessin aikana ja siitä riippumatta. Tässä artikkelissa sekä rikosprosessin yhteydessä että siitä erillisinä tarjottavat rikosuhripalvelut nähdäänkin uhrin itsenäisinä oikeuksina, jotka eivät ole miltään osin vastakkaisia tai ristiriidassa rikosasian vastaajan oikeuksien kanssa.

Rikoksen uhrin tarvitseman tuen ja avun tarjoaminen oli Suomessa pitkään kehittymätöntä. Kuntien sosiaali- ja terveystoimi tarjosi rikoksen uhrille palveluja yleisen palvelujärjestelmänsä puitteissa. Nimenomaan rikoksen uhreille suunnatut palvelut olivat sen sijaan pitkälti järjestöjen ja niiden saaman määräraikaisen, projektiluonteisen ja kilpaillun rahoituksen varassa ja palveluiden tarjonta ja saatavuus oli alueellisesti vaihtelevaa ja osin sattumanvaraista.<sup>4</sup> Viimeisten vuosikymmenten aikana niin rakenteissa kuin asenteissakin on kuitenkin tapahtunut merkittäviä muutoksia. Muutosten moottorina ovat usein toimineet kansainväliset velvoitteet ja erityisen keskeisiä ovat tässä suhteessa olleet edellä mainittu rikosuhridirektiivi sekä Euroopan neuvoston yleissopimus naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta (SopS 53/2015). Yksittäisiä rikoksia koskevista sopimuksista rikoksen uhrille tarjottavien palvelujen kannalta erityisen merkittäviä ovat olleet ihmiskauppaa koskevat sopimukset. Kansainväliset velvoitteet ovat johtaneet Suomessa moniin muutoksiin, joista keskeisimpinä voidaan mainita rikosuhrimaksun käyttöönotto rikoksen uhreille tarjottavien palvelujen rahoituskanavana sekä ihmiskaupan, lähisuhdeväkivallan ja seksuaalirikosten uhreille suunnatut erityispalvelut.

Vaikka kansainväliset velvoitteet ovat olleet merkittävästi vaikuttamassa uhrin asemaa parantaneiden viimeisimpien lainmuutosten taustalla, voidaan uhrin asemaa kohentavia muutoksia perustella myös kansallisella tasolla omaksuttujen kriminaalipoliittisten tavoitteiden näkökulmasta. Kriminaalipolitiikan yleistavoitteina on Suomessa perinteisesti pidetty rikollisuudesta ja sen kontrolloinnista aiheutuvien kustannusten ja kärsimysten minimointia sekä näiden kustannusten ja kärsimysten jakamista oikeudenmukaisesti yhteiskunnan, rikoksen tekijän ja uhrin kesken.<sup>5</sup> Uhreille tarjottavat tukipalvelut ovat yksi tapa pyrkiä minimoimaan rikoksen uhrille aiheuttamaa kärsimystä ja vahinkoa, ja näiden palveluiden rahoittaminen rikoksentekijöiltä perittävällä rikosuhrimaksulla on luontevasti kytkettävissä tavoitteeseen jakaa rikoksesta aiheutuneita kustannuksia oikeudenmukaisella tavalla.

Tässä artikkelissa tarkastellaan sitä, millaisia yleisiä ja erityisiä tukipalvelujen muotoja rikoksen uhreille on Suomessa tarjolla ja miten vastuu niiden tarjoamisesta ja palvelujen rahoitus on järjestetty sekä sitä, millaista kehitystä tässä suhteessa on viime vuosikymmeninä tapahtunut. Artikkelissa tarkastellaan sitä oikeudellista ja tosiasiallista kehitystä, jota uhrin asemaan ja oikeuksiin liittyen on viime vuosikymmeninä tapahtunut, mutta nostetaan esiin myös niitä haasteita, joita rikoksen uhrien palvelujärjestelmään edelleen liittyy. Ratkaisemattomia ongelmia liittyy sekä yleisiin, kaikille rikoksen uhreille suunnattuihin palveluihin, että erityisiin, tietyille uhriryhmille suunnattuihin palveluihin. Sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalveluista vastaavat rikoksen uhrien kohdallakin nykyisin kunnat ja vuoden 2023 alusta lähtien hyvinvointialueet. Merkittävä kysymys on, miten riittävä valmius ja asiantunte-

---

<sup>3</sup> Ks. uhrien käytöstä ankarampia rangaistuksia vaativan kriminaalipolitiikan työkaluina Kainulainen – Honkatukia – Niemi 2021, s. 4–6.

<sup>4</sup> Ks. Päivi Honkatukia, Uhrin rikosprosessissa – Haavoittuvuus, palvelut ja kohtelu. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 2011, s. 1–2, 71, 164–165.

<sup>5</sup> Ks. tästä esim. Tapio Lappi-Seppälä, Kriminaalipolitiikka – rikosoikeuspolitiikka. Lakimies 8/1998, s. 1285–1308, 1285.

mus rikoksen uhrin kohtaamiseen voidaan varmistaa näitä palveluita tarjottaessa. Erityisten palvelujen kohdalla haasteeksi muodostuu puolestaan tällaisten palveluiden saavutettavuus ja maantieteellinen kattavuus laajassa ja harvaanasutussa maassa.

Tässä artikkelissa pyritään osoittamaan, että vaikka uhrin asema on monessa suhteessa parantunut ja tukipalvelut kehittyneet verrattuna aiempaan, vahvasti kansainvälisiin velvoitteisiin ja niiden minimitasoiseen toteuttamiseen pohjautuva kehitys on osaltaan johtanut siihen, että uhrien tukipalvelut ovat muodostuneet sirpaleiseksi ja vaikeasti hallittavaksi kokonaisuudeksi – etujen ja oikeuksien labyrintiksi – jossa oikeuksien toteutuminen ja tuen saaminen ei ole varmaa tai yksinkertaista. Artikkelin pohjautuu lainsäädäntöön, lakien esitöihin, oikeuskirjallisuuteen ja järjestöjen ja viranomaisten julkaisuihin sekä tämän lähdeaineiston pohjalta tehtyihin tulkintoihin. Empiiristä tutkimusta tätä työtä varten ei ole tehty.

## 2 RIKOKSEN UHRI JA ASIANOMISTAJA

### 2.1 KÄSITTEET JA OIKEUDET

Rikosuhridirektiivin 2 artiklan mukaan uhrilla tarkoitetaan luonnollista henkilöä, jolle on aiheutunut rikoksesta välitön vahinko, kuten fyysinen, henkinen tai emotionaalinen haitta taikka taloudellinen menetys. Lisäksi direktiivi määrittelee rikoksen uhriksi rikoksen seurauksena kuolleen henkilön perheenjäsenet, joille on aiheutunut kuoleman vuoksi vahinkoa. Suomen rikosoikeudellisessa lainsäädännössä termejä uhri ja rikoksen uhri käytetään, mutta niitä ei ole erikseen määritelty. Myös kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011) 3 §:ään otetussa määritelmäsäännöksessä ihmiskaupan uhri on määritelty vain muodollisesti ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmässä olevaksi henkilöksi<sup>6</sup>, vaikka sillä, että henkilö tunnistetaan rikoksen, ja tässä tapauksessa nimenomaan ihmiskaupan, uhriksi on auttamisjärjestelmään liittyvien oikeuksien ja palvelujen saamisen kannalta ratkaiseva merkitys. Lain esitöistä on pääteltävissä, että ihmiskaupan uhrilla tarkoitetaan tässä laissa henkilöä, jonka on perusteltua syytä katsoa joutuneen ihmiskaupan uhriksi.<sup>7</sup> Tällaiset lakisäätteiset erityispalvelut poikkeavat tässä suhteessa esimerkiksi järjestöjen tarjoamista palveluista, joissa uhriaseman usein määrittää pikemminkin henkilön oma kokemus uhriksi joutumisesta ja palvelun tarve, kuin tietyn rikosoikeudellisen tunnusmerkistön täyttyminen.

Prosessioikeudellisissa yhteyksissä rikoksen uhrista käytetään nimitystä asianomistaja. Prosessioikeudellisessa kirjallisuudessa lähdetään yleensä siitä, että asianomistaja on sen oikeushyvä haltija, jonka suojaksi teko on säädetty rangaistavaksi ja jota rikoksella on ensikädessä loukattu. Asianomistaja-asema voi perustua myös siihen, että henkilölle on syntynyt rikoksen perusteella yksityisoikeudellinen vaade rikoksesta epäiltyä vastaan.<sup>8</sup> Rikosprosessin yhteydessä termit rikoksen uhri ja asianomistaja tarkoittavat usein samaa: esimerkiksi pahoinpidelty henkilö on samalla kertaa sekä kyseisen pahoinpitelyrikoksen uhri että asianomistaja siinä rikosprosessissa, jossa kyseistä rikosta käsitellään.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Tätä voi pitää jossain määrin kehäpäättelynä, kun ihmiskaupan uhriksi joutuminen on auttamispalvelujen saamisen edellytys, mutta toisaalta uhriasema määritellään auttamisjärjestelmässä olemisen kautta.

<sup>7</sup> Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain ja ulkomaalaislain muuttamisesta 266/2014 vp, s. 37.

<sup>8</sup> Dan Frände – Dan Helenius – Petra Hietanen-Kunwald – Tuomas Hupli – Risto Koulu – Juha Lappalainen – Heidi Lindfors – Johanna Niemi – Jaakko Rautio – Timo Saranpää – Santtu Turunen – Jyrki Virolainen – Mikko Vuorenperä, *Prosessioikeus (Prosessioikeus/kirjoittaja)*. Alma Talent, päivittyvä verkkojulkaisu, *Prosessioikeus/Frände*, 1. Asianosaiset, Asianosaiset rikosprosessissa, Asianomistaja; Mikko Vuorenperä, *Asianomistajan oikeudet rikosprosessissa*. Alma Talent 2014, s. 12–30.

<sup>9</sup> Selkeästi yksittäiseen henkilöön kohdistuvissa rikoksissa asianomistaja onkin helppo määrittää. Aina asia ei kuitenkaan ole aivan yhtä yksiselitteinen. Korkein oikeus onkin joutunut ottamaan kantaa siihen, kuka on asiano-

Termit asianomistaja ja rikoksen uhri eivät kuitenkaan ole synonyymeja keskenään. Rikoksen uhri on asianomistaja-termiä vähemmän oikeudellinen käsite, eikä sitä ole yhtä selkeästi sidottu henkilön asemaan ja oikeuksiin rikosprosessissa kuin termi asianomistaja. Jokainen rikoksen uhri ei välttämättä olekaan asianomistaja esimerkiksi siksi, että rikoksesta ei ilmoiteta tai se ei muusta syystä etene rikosprosessiin.

Asianomistajalla on rikosprosessissa monia oikeuksia. Asianomistajalla on rikosasiassa toissijainen syyteoikeus eli hän voi nostaa syytteen asiassaan, jos syyttäjä ei nosta syytettä (ROL 1:14). Syyttäjän syyteoikeus on siis ensisijainen, mutta asianomistajarikoksiksi määritellyissä rikoksissa syyttäjä voi nostaa syytteen lähtökohtaisesti vain, jos asianomistaja on esittänyt asiassa syyttämispyyntöön.<sup>10</sup> Asianomistaja voi myös yhtyä syyttäjän nostamaan syyteeseen, esittää syytettä tukevaa näyttöä, vedota uusien seikkoihin syytteen tueksi ja hakea tuomioon muutosta (ROL 1:14).<sup>11</sup> Asianomistajalla on oikeus käyttää itse valitsemaansa avustajaa rikosprosessin eri vaiheissa ja edellytysten täytyessä saada avustajan palkkaamista varten oikeusapua. Asianomistajalle voidaan tietyin edellytyksin myös määrätä seksuaalirikosten ja eräiden henkeen, terveyteen tai vapauteen kohdistuvien rikosten käsittelyä varten valtion varoilla kustannettu oikeudenkäyntiavustaja ja tukihenkilö (ROL 2:1 a ja ROL 2:3). Asianomistajan rikokseen perustuva yksityisoikeudellinen vaatimus voidaan käsitellä rikosprosessin yhteydessä, ja syyttäjällä on tietyin edellytyksin velvollisuus ajaa rikokseen perustuvaa asianomistajan yksityisoikeudellista vaatimusta rikosasian vastaajaa vastaan (ROL 3:9).<sup>12</sup>

Rikosuhridirektiivin kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä prosessioikeudelliseen lainsäädäntöön tehtiin monia asianomistajan asemaa vahvistavia muutoksia. Esitutkintalakiin otettiin säännös esitutkintaviranomaisten velvollisuudesta ilmoittaa asianomistajalle tämän oikeuksista esitutkinnassa ja oikeudenkäynnissä (ETL 4:18). Tämän säännöksen nojalla esitutkintaviranomaisen tulee ilmoittaa asianomistajalle tämän oikeuksista rikosprosessin eri vaiheissa, käytettävissä olevista tukipalveluista ja käytettävissä olevista keinoista asianomistajan suojelemiseksi terveyteen tai turvallisuuteen kohdistuvalta uhalta. Nämä ilmoitukset on tehtävä siinä laajuudessa kuin se on erityisesti asianomistajan henkilöön liittyvät seikat ja rikoksen laatu huomioon ottaen tarpeen. Myös vangin tai tutkintavangin vapauttamisesta ja vankilasta poistumisesta ilmoittamista koskevia säännöksiä (ETL 4:19, VankeusL 19:4) tarkistettiin. Samassa yhteydessä lainsäädäntöön otettiin myös säännökset asianomistajalle tehtävästä henkilökohtaisesta arvioinnista (ETL 11:9 a), jonka yhteydessä arvioidaan sitä, onko asianomistaja asiaa käsiteltäessä erityisen suojelun tarpeessa ja sitä, onko asianomistajan suojelemiseksi tarpeen ottaa käyttöön kuulusteluihin liittyviä erityisjärjestelyjä.<sup>13</sup> Lisäksi laajennettiin asianomistajan oikeutta asiakirjojen käännöksiin ja tulkkaukseen (ETL 4:13, ROL 1:9, 6 a:3).

Uhrin oikeuksia ja prosessin etenemistä koskevat ilmoittamisvelvollisuudet ovat keskeisiä, sillä tutkimusten mukaan uhrin ovat usein kokeneet saaneensa riittämättömästi tietoa oikeuksistaan, asiansa

---

mistaja-asemassa esimerkiksi kirjanpitorikoksia (KKO 2000:86) tai eräitä virkarikoksia (KKO 2001:54, KKO 2007:46) käsiteltäessä.

<sup>10</sup> Tosin eräissä rikoksissa, jotka lähtökohtaisesti edellyttävät asianomistajan syyttämispyyntöä, syyttäjä voi nostaa syytteen ilman syyttämispyyntöäkin, jos erittäin tärkeä yleinen etu niin vaatii. Tämä syyteoikeusmalli on omaksuttu esimerkiksi täysi-ikäiseen henkilöön kohdistunutta seksuaalista ahdistelua (RL 20:11), kotirauhan rikkomista, viestintärauhan rikkomista, salakuuntelua ja salakatselua (RL 24:12) sekä laitonta uhkausta koskevissa säännöksissä.

<sup>11</sup> Prosessioikeus/Rautio, 1. Asianosaiset, Asianosaiset rikosprosessissa, Syyteoikeus; Vuorenppää 2014, s. 42–52, 68–72.).

<sup>12</sup> Ks. oikeudenkäyntiavustajan ja tukihenkilön määräämisestä ja yksityisoikeudellisen vaateen ajamisesta yksityiskohtaisemmin Vuorenppää 2014, s. 89–138.

<sup>13</sup> Asianomistajan suojelutarpeen määrittämisen pohjaksi poliisihallitus on laatinut poliisin käyttöön suojelutarpeen arviointilomakkeen, jossa huomioidaan asianomistajan henkilökohtaiset olosuhteet, epäillyn rikoksen laatu ja asianomistajan oma näkemys mahdollisesta suojelutarpeestaan ja tehdään tämän arvioinnin pohjalta esitys asianomistajan esitutkinnan ja tuomioistuinkäsittelyn aikana tarvitsemista suojelutoimenpiteistä.

käsittelystä ja etenemisestä sekä vahingonkorvauksiin liittyvistä asioista.<sup>14</sup> Tarjolla olevista tukipalveluista ja suojelutoimenpiteistä ilmoittaminen on keskeistä myös uhrien avun piiriin ohjautumisen kannalta. Toisaalta tutkimuksissa on kuitenkin todettu, ettei pelkkä kuulustelujen yhteydessä tapahtuva kertaluonteinen ilmoittaminen ole välttämättä uhrin kannalta riittävää. Etenkin jos oikeuksista kerrotaan kuulustelujen alussa, pian rikoksen tapahduttua, uhrin voi olla vaikea ottaa tietoa vastaan. Ollakseen tehokasta, avun ja tuen piiriin ohjaaminen voikin vaatia aktiivisempaa otetta.<sup>15</sup> Nykyisin tällaista aktiivista lähestymistapaa edellyttääkin esitutkintalain 4 luvun 10 §:n 3 momentin määräys, jonka mukaan silloin, jos asianomistajan epäillään olevan erityisen suojelun tarpeessa taikka rikoksen luonne tai asianomistajan henkilökohtaiset olosuhteet sitä muuten edellyttävät, esitutkintaviranomaisen tulee tiedustella asianomistajalta suostuuko tämä yhteystietojensa välittämiseen tukipalveluiden tarjoajalle. Asianomistajan suostuessa siihen, yhteystiedot tulee välittää tukipalveluiden tarjoajalle ilman aiheetonta viivytystä.

Asianomistaja-asemaan liittyvien oikeuksien ohella asianomistajan kannalta merkitystä on myös sillä, kuinka rikosprosessi – esitutkinta ja oikeudenkäynti – ylipäätään etenee. Oikeudenkäynnin nopeus ja varmuus ovat myös asianomistajan kannalta olennaisia tavoitteita. Tässä suhteessa oikeudenkäyntien viivästyminen on merkittävä ongelma, jota viivästyksen mahdollinen jälkikäteinen rahallinen hyvittäminen ei korjaa.

## 2.2 TUKIPALVELUT

Rikoksen uhrin tuen ja suojelun tarve ei tyhjenny niihin muodollisiin oikeuksiin, joita asianomistajalla on esitutkinnassa ja oikeudenkäynnissä. Rikosuhridirektiivin 8 ja 9 artiklat määräävät uhrien oikeudesta käyttää tukipalveluja. Näissä artikloissa määrätään jäsenvaltioiden velvollisuudesta järjestää uhrien tukipalveluja, jotka tarjoavat ainakin tietoa ja neuvontaa sekä emotionaalista ja, jos sitä on saatavilla, myös psykologista tukea. Lisäksi jäsenvaltioiden on tarvittaessa järjestettävä sopivaa väliaikaista majoitusta uhreille, jotka tarvitsevat turvallisen paikan heihin kohdistuvan välittömän uhriksi joutumisen, pelottelun tai kostotoimien riskin vuoksi. Lisäksi tukea on kohdennettava erikseen uhreille, joilla on erityistarpeita. Esimerkkeinä tällaisista erityistarpeista omaavista uhriryhmistä direktiivissä mainitaan seksuaalisen väkivallan, sukupuoleen perustuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan uhrin. Tukipalveluiden järjestämisen muodot direktiivi jättää jäsenvaltioiden harkintaan. Kyse voi olla julkisista tai järjestöjen tarjoamista palveluista ja joko ammattilaisten tai vapaaehtoispuhjalta toimivien henkilöiden tarjoamasta palvelusta.

Suomessa yleisiä, kaikille rikoksen uhreille tarjolla olevia palveluita tarjoaa esimerkiksi Rikosuhripäivystys. Erityisistä, tietyille uhriryhmille tarjotuista palveluista voidaan esimerkkeinä mainita turvakotipalvelut ja Nollalinja-puhelinpalvelu naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan uhreille sekä ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä. Näitä tarkastellaan yksityiskohtaisemmin jäljempänä.

Rikoksen uhriksi joutuneella tai rikoksen uhkaa kokevalla henkilöllä voi olla myös tarve saada suojelua. Suomessa käytössä olevia asianomistajan suojelun keinoja ovat esimerkiksi oikeudenkäynnissä kuulemiseen liittyvät toimenpiteet<sup>16</sup>, yhteystietojen luovuttamiskiellot<sup>17</sup>, poliisin yleinen velvollisuus huolehtia turvallisuudesta ja siihen liittyen mm. poliisilain (872/2011, PoL) mukainen henkilön vartiointi ja uhkaavan henkilön paikalta poistaminen (PoL 2:10), todistajansuojeluohjelmasta annetussa

<sup>14</sup> Ks. esim. Honkatukia 2011, s. 87, 142–143, 166; Heini Kainulainen – Elsa Saarikkomäki, Rikosprosessi väkivaltarikosten uhrien näkökulmasta. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 2014, s. 44–45, 63, 84–85.

<sup>15</sup> Honkatukia 2011, s. 167; Kainulainen – Saarikkomäki 2014, s. 84.

<sup>16</sup> Esim. kuuleminen yleisön läsnä olematta (laki julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa (370/2007) 4 luvun 15 §), asianosaisen läsnä olematta (oikeudenkäymiskaari (4/1734), OK, 17 luvun 51 §) tai videoneuvottelua käyttäen (OK 17:52) sekä anonyymi todistelu (ROL 5:11 a–11 e).

<sup>17</sup> Yleisestä oikeudesta kieltää yhteystietojen luovuttaminen säädetään väestötietojärjestelmästä ja väestötietojärjestelmän varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 35 §:ssä ja turvakiellosta saman lain 36 §:ssä.

laissa (88/2015) säännelty todistajansuojelu<sup>18</sup> sekä lähestymiskiellon määrääminen. Lisäksi oikeudenkäynnissä kuultavan uhkaaminen on kriminalisoitu (RL 15:9). Lähisuhdeväkivallan uhrin suojaamisen kannalta keskeisiä ovat myös lähestymiskiellon rikkomisen (RL 16:9 a) ja vainoamisen (RL 25:7 a) kriminalisoivat säännökset.

Rikoksen uhrin asemassa on siis kyse moniulotteisesta säännösten, toimijoiden, oikeuksien ja palvelujen verkostosta. Tässä artikkelissa edellä mainituista oikeuksista ja palveluista otetaan tarkemman tarkastelun kohteeksi rikoksen uhrin tukipalvelut. Sen sijaan asianomistajan asemaa rikosprosessissa tai lainsäädännön tarjoamia rikoksen uhrin suojelun muotoja ei käsitellä edellä olevia mainintoja laajemmin. Erityisistä tukipalveluista tarkastelun kohteeksi otetaan lähisuhdeväkivallan, seksuaalirikosten ja ihmiskaupan uhrien palvelut ja esiin nostetaan myös terrorismin uhreille suunnatut palvelut. Nämä palvelut on valittu tarkastelun kohteeksi siksi, että näitä rikoksia koskevissa kansainvälisissä ja eurooppalaisissa sopimuksissa valtioille on asetettu tukipalveluiden järjestämiseen liittyviä velvoitteita, jotka ovat johtaneet lainmuutoksiin sekä järjestelmien ja käytänteiden kehittämistarpeeseen ja -toimiin myös Suomessa.

On hyvä huomata, että tässä artikkelissa käsiteltyjen uhriryhmien lisäksi erityisen tuen tarvetta voi kuitenkin olla myös esimerkiksi vammaisilla ja maahanmuuttajataustaisilla<sup>19</sup> rikoksen uhreilla sekä ikääntyneillä uhreilla ja rikoksen uhriksi joutuneilla lapsilla samoin kuin henkirikoksen uhriksi joutuneiden läheisillä<sup>20</sup>. Järjestötoimijat tarjoavat erityispalveluja joillekin erityisen haavoittuvassa asemassa oleville uhriryhmille, mutta myös yleisten tukipalvelujen tarjoajilla tulee olla valmius vastata erisistä erityistä tukea tarvitsevien uhrin tarpeisiin.

### 3 YLEISET TUKIPALVELUT

#### 3.1 YLEISTEN TUKIPALVELUJEN TARJOAMISEN HAASTEET

Tukipalveluja rikoksen uhreille tuottavat kunnat ja järjestöt. Rikoksen uhri voi tarvita erilaisia kuntien lakisääteisenä tehtävään tarjoamia sosiaali- ja terveystalvveluita. Kunnat, tai vuoden 2023 alusta lähtien hyvinvointialueet, kantavatkin päävastuun peruspalveluiden tarjoamisesta myös rikoksen uhreille. Kyse voi olla esimerkiksi perusterveydenhuollon palveluista taikka sosiaali- ja kriisipäivystyksen tai lastensuojelun toimenpiteistä.

Kuntien järjestämien palveluiden alueellinen saavutettavuus on lähtökohtaisesti hyvä. Kaikilta osin palvelujärjestelmä ei kuitenkaan aina vastaa mahdollisesti hyvinkin traumaattisen kokemuksen kohdanneen rikoksen uhrin erityisiä tarpeita. Yleisen palvelujärjestelmän toimijoilla ei välttämättä ole riittävää osaamista, kokemusta ja käytänteitä rikoksen uhrin kohtaamiseen. Silloin, jos henkilö tulee terveys- tai sosiaalipalvelujen piiriin muusta syystä kuin rikoksen uhrina, häntä ei myöskään välttämättä tunnusteta rikoksen uhriksi, jolloin tarjottu apu ei vastaa niitä tarpeita, jotka aiheutuvat rikoksen uhriksi joutumisesta. Esimerkiksi lähisuhdeväkivaltilanne ei tällöin tule huomioiduksi esimerkik-

---

<sup>18</sup> Todistajansuojeluohjelma on sekä suojelun kohteena olevalle henkilölle että yhteiskunnalle raskas menettely, jossa suojeltava henkilö voidaan esimerkiksi sijoittaa uudelle asuinpaikkakunnalle peitehenkilöllisyyden turvin. Todistajansuojeluohjelma onkin tarkoitettu harvoin sovellettavaksi viimesijaiseksi keinoksi, jota käytetään silloin, kun muut suojelutoimenpiteet eivät ole riittäviä. (Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi todistajansuojeluohjelmasta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi 65/2014 vp, s. 4, 32).

<sup>19</sup> Monika-Naiset liitto ry auttaa myös väkivaltaa tai väkivallan uhkaa kokeneita maahanmuuttajataustaisia naisia ([www.monikanaiset.fi/](http://www.monikanaiset.fi/)). Järjestön tarjoamia palveluja ovat esimerkiksi Kriisikeskus Monika ja Turvakoti Mona. Maahanmuuttajataustaisten rikosten uhrin kannalta relevantti on myös Diakonissalaitoksen Psykotraumatologian keskus, jonka moniammatilliset tiimit tarjoavat arviointia, hoitoa ja kuntoutusta pakolaistaustaisille ihmisille. Rikosuhrin palveluiden kannalta keskeisin keskuksen toimintamuodoista on Kidutettujen kuntoutus (<https://www.hdl.fi/tukea-ja-toimintaa/maahanmuuttajille/psykotraumatologian-keskus/kidutettujen-kuntoutus/>), joka tarjoaa keskuksen palveluja kidutuksen uhreille ja heidän perheenjäsenilleen.

<sup>20</sup> Henkirikoksen uhrin läheisille tarjoaa vertaistukea Huoma – Henkirikoksen uhrin läheiset ry ([www.huoma.fi](http://www.huoma.fi)).



si lapsen asumista koskevassa päätöksenteossa. Haasteeksi voi muodostua myös palvelujen tarjonnan hajautuneisuus, jolloin uhri joutuu hakemaan tarvitsemiaan palveluja useilta eri tahoilta ja käymään tapahtunutta ja tilannettaan läpi useaan kertaan eri henkilöiden kanssa.

Rikoksen uhrien kohdalla myös korostuvat ongelmat, joita yleisemminkin liittyy mielenterveyspalvelujen saatavuuteen. Mielenterveyspalveluja tarjotaan niin perusterveydenhuollossa, erikoissairaanhoidossa kuin Kelan tukemana kuntoutuspsykoterapianakin, mutta avun ja hoidon saaminen ei useinkaan ole helppoa, varmaa tai nopeaa. Tämä voi johtaa siihen, ettei uhri saa tarvitsemiaan psykoterapiapalveluita julkisena palveluna itselleen sopivalta palveluntarjoajalta, riittävän nopeasti tai riittävän pitkäkestoisesti. Rikoksen uhrin mahdollisuuksia hankkia terapiapalveluita yksityisiltä palveluntarjoajilta edistäisi oikeusministeriön rikosvahinkolain uudistamistarpeita käsittelevässä arviomuis-tiossaan esittämä rikosvahinkolain muutos, jonka myötä rikoksen uhrilla olisi mahdollisuus saada terapiakuluja varten Valtiokonttorin maksusitoumus.<sup>21</sup>

### 3.2 TUKIPALVELUJEN ORGANISOINTI JA RAHOITUS

Nimenomaan rikoksen uhreille tarjotut palvelut ovat Suomessa pitkälti järjestöjen tuottamia. Yleisten tukipalvelujen tuottamisessa keskeisessä roolissa on ennen kaikkea Rikosuhripäivystys<sup>22</sup>, jolle on annettu julkisen palveluvelvoitteen mukaisten uhrien yleisten tukipalvelujen tuottamis- ja tarjoamisvastuu vuosille 2018–2027. Rikosuhripäivystys tarjoaa matalalla kynnyksellä neuvoja ja tukea rikoksen uhreille, uhrien läheisille ja rikosasian todistajille. Rikosuhripäivystyksen kautta uhrin on mahdollista saada tukihenkilö, joka antaa keskusteluapua ja käytännön neuvoja ja joka voi myös tulla uhrin tueksi mukaan poliisikuulusteluun ja oikeudenkäyntiin. Rikosuhripäivystyksellä on keskustuimisto, seitsemän aluetoimistoa ja 31 palvelupistettä eri puolilla maata. Lisäksi Rikosuhripäivystys tarjoaa tietoa, neuvoja ja palveluja puhelimitse sekä chat-palvelun ja verkkosivujensa kautta.<sup>23</sup> Tietotekninen kehitys onkin omiaan parantamaan palvelujen saatavuutta etenkin silloin, kun on kyse sellaisesta tuesta ja neuvonnasta, joka ei välttämättä vaadi henkilökohtaista kohtaamista.

Kuten edellä on jo todettu, rikosuhripalveluiden järjestämisen haasteena oli pitkään ennen kaikkea rahoituksen riittämättömyys ja projektiluonteisuus. Oikeusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä sisäministeriö asettivat vuonna 2013 hankkeen, jonka tavoitteena oli kehittää kansallinen strategia rikoksen uhrien tukipalveluiden järjestämiseksi ja niiden edellyttämän rahoituksen turvaamiseksi. Hanketta varten asetettu toimikunta antoi väliraporttinsa vuonna 2014<sup>24</sup> ja loppuraporttinsa vuonna 2015<sup>25</sup>. Toimikunnan väliraportissa nostettiin esiin järjestöjen tuottamien palvelujen rahoitukseen liittyvät haasteet. Esiin nostettiin erityisesti se, ettei tukipalvelujen rahoitus ollut kestäväällä ja vakaalla pohjalla. Valtakunnallisella tasolla keskeinen uhrien tukipalvelujen rahoittaja oli tuolloin Raha-automaattiyhdistys (RAY). Osin järjestöjen toimintaa rahoitettiin myös valtionavustuksilla ja ministeriöiden myöntämällä avustuksilla, kuntien maksusitoumuksilla ja ostopalvelusopimuksilla sekä yksityisiltä tahoilta saaduilla lahjoituksilla.<sup>26</sup> Rahoituksen jatkuvuuden ja pysyvyyden turvaamiseksi raporteissa esitettiin rikosuhrimaksun käyttöönottoa.<sup>27</sup>

<sup>21</sup> Arviomuistio rikosvahinkolaista. Oikeusministeriö 2021, s. 18, 27.

<sup>22</sup> Rikosuhripäivystys on järjestöjen yhteistyösopimukseen perustuva toimintamalli, jota ylläpitävät Suomen Punainen Risti, Ensi- ja turvakotien liitto, MIELI Suomen mielenterveys ry, Mannerheimin Lastensuojeluliitto, Suomen Setlementtiliitto ja Kirkkohallitus. (Rikosuhripäivystyksen kotisivut: [www.riku.fi/rikosuhripaivystys/](http://www.riku.fi/rikosuhripaivystys/)).

<sup>23</sup> Rikosuhripäivystyksen kotisivut ([www.riku.fi](http://www.riku.fi)).

<sup>24</sup> Oikeusministeriön Mietintöjä ja lausuntoja 3/2014: Rikoksen uhrien tukipalveluiden järjestäminen ja rahoittaminen, Uhripoliittisen toimikunnan väliraportti.

<sup>25</sup> Oikeusministeriön Mietintöjä ja lausuntoja 13/2015: Lainsäädännöstä hyviin käytäntöihin – esitys rikoksen uhrin aseman kehittämiseksi, Uhripoliittisen toimikunnan loppuraportti.

<sup>26</sup> OM:n Mietintöjä ja lausuntoja 3/2014, s. 52–56.

<sup>27</sup> OM:n Mietintöjä ja lausuntoja 3/2014, s. 60–62, 67–68. Hankkeen taustalla oli kolmas sisäisen turvallisuuden ohjelma, jonka toimenpide-ehdotuksissa, nostettiin esiin vaihtoehtoisten rikosuhripalvelujen rahoitusmallien valmistelu ja siihen liittyen tavoite, että rikoksen tekijät osallistuisivat uhrin palvelujen rahoitukseen. (Sisäasiainministeriön julkaisusarja 26/2012: Turvallisempi huominen, Sisäisen turvallisuuden ohjelma, s. 50–51.

Rikosuhrimaksu otettiin käyttöön vuonna 2015 annetulla lailla rikosuhrimaksusta (669/2015). Laissa säädetään rikoksesta tuomituille määrättävästä rikosuhrimaksusta. Lain tarkoituksena on, että uhrien tukipalveluihin kohdennettavaa valtionrahoitusta lisätään rikosuhrimaksujen tuottoa vastaavalla määrällä. Rikosuhrimaksu määrätään sille, joka tuomitaan rangaistukseen rikoksesta, josta lain mukaan olisi mahdollista tuomita vankeusrangaistus. Maksun määrä on 40 tai 80 euroa tuomittavana olevien rikosten vakavuudesta riippuen.<sup>28</sup> Oikeushenkilölle määrättävä rikosuhrimaksu on 800 euroa. Maksun määrääminen ei edellytä, että sillä rikoksella, jonka perusteella se määrätään, olisi tosiasiallisesti joku uhri. Rikosuhrimaksu määrätäänkin edellytysten täytyessä silloinkin, kun kyse on esimerkiksi liikenne rikoksesta, joka ei ole kohdistunut kehenkään yksittäiseen henkilöön.

Rikosuhrimaksulla pyrittiin vähentämään niitä ongelmia, joita rahoituksen riittämättömyys, pysyvän rahoituksen puuttuminen ja epävarmuus rahoituksen jatkuvuudesta olivat aiheuttaneet. Lisäksi muutoksella pyrittiin takaamaan uhrien tukipalveluiden tarpeiden mukainen saatavuus ja maksuttomuus.<sup>29</sup>

Rikoksen uhrin näkökulmasta palvelujen tarjonta ja rahoitus on kuitenkin edelleen hajanainen kokonaisuus. Osan palveluista rikoksen uhri saa tavanomaisen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän kautta. Osa palveluista – kuten Rikosuhripäivystyksen palvelut ja lähisuhdeväkivaltaa tai naisiin kohdistuvaa väkivaltaa kokeneille suunnattu Nollalinja-puhelinpalvelu – ovat järjestöjen tarjoamia palveluja, jotka rikosuhrimaksulla rahoitettujen valtionavustusten turvin ovat käyttäjälleen maksuttomia. Lisäksi eräiden rikosten uhreille on luotu omia palvelumuotojaan, joita käsitellään seuraavissa luvuissa. Näitäkin palveluja tarjoavat niin kunnat, osin valtionrahoitteisesti, kuin järjestötkin. Käytännössä uhri voi saada korvausta hankkimistaan palveluista myös sitä kautta, että hän saa vahingonkorvauksia rikosentekijältä, rikosvahinkokorvauksia Valtiokonttorilta tai vakuutuskorvauksia vakuutusyhtiöltä. Kaikille näille on omat sääntönsä ja käytäntönsä, mikä tekee järjestelmästä uhrin kannalta haastavan etenkin, jos hänellä ei ole lainoppinutta avustajaa. Heini Kainulaisen ja Elsa Saarikkomäen rikoksen uhrien kokemuksia selvittäneessä tutkimuksessa nousikin selvästi esiin se, että uhrin olisivat kaivanneet prosessin aikana enemmän tietoa ja neuvoja vahingonkorvausoikeudellisista kysymyksistä.<sup>30</sup>

## 4 ERITYISET TUKIPALVELUT

### 4.1 LÄHISUHDEVÄKIVALLAN JA SEKSUAALIRIKOSTEN UHRIT

Erityisen tuen ja suojelun tarpeessa olevia rikoksen uhrien ryhmiä ovat esimerkiksi lähisuhdeväkivallan ja seksuaalisen väkivallan uhrin. Seksuaalisen väkivallan, sukupuoleen perustuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan uhrin onkin mainittu rikosuhridirektiivin 9 artiklassa sellaisina uhrien ryhminä, joilla on erityisiä tarpeita. Kansainvälisistä sopimuksista yksityiskohtaisimmat ja konkreettisimmat velvoitteet tarjota lähisuhdeväkivallan uhreille kohdennettuja tukipalveluja löytyvät naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan vastaisesta Istanbulin sopimuksesta, jonka IV luvussa ovat määräykset sopimuksen alaan kuuluvien rikosten uhreille tarjottavista suojelu- ja tukitoimista. Istanbulin sopimus velvoittaa jäsenvaltiot kehittämään naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan uhreille suunnattuja erityispalveluja (22 art.). Sopimuksessa on erillisiä määräyksiä turvakotipalveluista (23 art.), ympärivuorokautisesta auttavasta puhelinpalvelusta (24 art.), seksuaalisen väkivallan uhreja auttavista tukikeskuksista (25 art.) sekä lapsitodistajille tarjottavasta suojelusta ja tuesta (26 art.). Sopimuksella on ollut merkitystä myös yleisten uhrinpalvelujen kehittämisen ja niiden rahoituksen

<sup>28</sup> Rikosuhrimaksu on 40 euroa, jos rangaistus tuomitaan yhdestä tai useammasta rikoksesta, joista vähintään yhdestä säädetty ankarin rangaistus on vankeutta enintään kuusi kuukautta ja 80 euroa, jos rangaistus tuomitaan yhdestä tai useammasta rikoksesta, joista vähintään yhdessä säädetty ankarin rangaistus on vankeutta enemmän kuin kuusi kuukautta. (L rikosuhrimaksusta, 3 §).

<sup>29</sup> Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikosuhrimaksusta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 293/2014 vp, s. 3, 17.

<sup>30</sup> Kainulainen – Saarikkomäki 2014, s. 62–63, 82.

kehittämisen kannalta, sillä tällä sopimuksella oli rikosuhridirektiivin ohella keskeinen merkitys, kun rikosuhrimaksua koskevaa lainsäädäntöä säädettiin.<sup>31</sup>

Turvakotipalvelut eivät ole Suomessa millään muotoa uusi palvelumuoto, mutta lähisuhdeväkivallan ja rikoksen uhrin aseman nousu aiempaa vahvemmin sekä kansallisen että kansainvälisen keskustelun ja huomion kohteeksi on johtanut muutoksiin, joilla turvakotipalvelujen saatavuutta on pyritty parantamaan. Merkittävä muutos oli, kun aiemmin kuntien järjestämät turvakotipalvelut otettiin valtionrahoituksen piiriin säätämällä valtion varoista maksettavasta korvauksesta turvakotipalvelun tuottajalle (L 1354/2014). Tämänkin muutoksen taustalla oli Istanbulin sopimus ja sen asettamat velvoitteet, mutta keskustelua tarjolla olevien turvakotipalvelujen riittämättömyydestä oli käyty jo aiemmin.<sup>32</sup> Kun turvakotipalvelut aiemmin järjestettiin kunnissa pääosin ostopalveluina, turvakotipalvelujen määrä vaihteli vuosittain ja paikkakunnittain ja riippui myös kunnan taloudellisesta tilanteesta. Turvakotipalvelujen tarjonta oli myös usein sidoksissa lastensuojeluun, minkä vuoksi yksinäisen aikuisen ei ollut helppo saada turvakotipaikkaa. Rahoitusmallin muutoksen tavoitteena olikin varmistaa, että turvakotipalvelut olisivat jokaisen lähisuhdeväkivallan tai siihen rinnastettavien tekojen vuoksi näitä palveluita tarvitsevan saatavilla asuinpaikasta riippumatta.<sup>33</sup>

Istanbulin sopimus edellyttää myös, että jäsenvaltiot ottavat käyttöön maksuttomia ja ympärivuorokautisesti toimivia auttavia puhelimia, joista lähisuhdeväkivaltaa tai naisiin kohdistunutta väkivaltaa kokeneet saavat neuvoja väkivaltatilanteeseen liittyvissä asioissa.<sup>34</sup> Suomessa on tämän sopimusvelvoitteen toteuttamiseksi otettu käyttöön rikosuhrimaksulla rahoitettu puhelinpalvelu Nollalinja, joka tarjoaa lähisuhdeväkivaltaa tai naisiin kohdistuvaa väkivaltaa kokeneille ja heidän läheisilleen mahdollisuuden keskustella tilanteestaan ja väkivaltakokemuksestaan ammattiauttajan kanssa.<sup>35</sup>

Arvioitaessa Istanbulin sopimuksen vaikutuksia lähisuhdeväkivallan uhrin asemaan Suomessa, on syytä huomioida myös riskinarviointi, josta määrätään sopimuksen 51 artiklassa. Tämä artikla velvoittaa viranomaiset arvioimaan väkivaltatilanteiden vakavuutta sekä niihin liittyvää kuolemanvaaraa ja väkivallan toistumisen vaaraa. Tämän arvioinnin ja sen perusteella omaksuttujen suojelutoimien tavoitteena on uhrin suojeleminen kuolemanvaaralta ja väkivallan toistumisen vaaralta. Tämän sopimusvelvoitteen täyttämiseksi Suomessa on otettu käyttöön moniammatillisen riskinarvioinnin menetelmä (MARAK), jonka tavoitteena on tunnistaa ne parisuhdeväkivallan uhrit, joilla on korkea riski joutua uudelleen väkivallan uhreiksi, ehkäistä vakavan väkivallan uusiutumista parisuhteissa sekä kartoittaa parisuhdeväkivallan erityispiirteitä ja vähentää parisuhdeväkivallan seurauksia.<sup>36</sup> THL:n

<sup>31</sup> Ks. tästä HE 293/2014 vp, s. 7–8.

<sup>32</sup> Siihen, ettei turvakotipaikkojen määrä ole ollut kansainvälisesti suositellulla tasolla, eikä turvakotipalvelujen tarjonta maantieteellisesti tasaisesti jakautunutta, on kiinnittänyt huomiota myös naisten syrjinnän vastaisen sopimuksen valvontakomitea CEDAW raporteissaan (ks. esim. Consideration of reports submitted by States parties under article 18 of the Convention. Seventh periodic reports of States parties. Finland. CEDAW/C/FIN/7, s. 17.) Euroopan neuvoston naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan vastaisen erikoisyksikön mukaan jokaisesta 10 000 asukasta kohden tulisi olla yksi turvakodin perhepaikka. (Final Activity Report. EG-TFV (2008)6, s. 84.)

<sup>33</sup> Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion varoista maksettavasta korvauksesta turvakotipalvelun tuottajalle 186/2014 vp, s. 1, 3–4, 6–7, 13.

<sup>34</sup> Myös Euroopan neuvoston naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan vastaisen erikoisyksikön suosituksissa suositellaan, että valtioissa olisi kansallisesti tarjolla ainakin yksi kriisitukea tarjoava maksuton ja ympärivuorokautinen auttava puhelin. (EG-TFV (2008)6, s. 84.)

<sup>35</sup> Ks. Nollalinjan kotisivut ([www.nollalinja.fi](http://www.nollalinja.fi)).

<sup>36</sup> Minna Piispa – Laura Lappinen, MARAK – moniammatillista apua väkivallan uhrille, Arviointiraportti. Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos, Työpaperi 21/2014, s. 8; Arviomuistio lähestymiskiellon valvonnan tehostamiseksi. Oikeusministeriö 2019, s. 25–26. Istanbulin sopimuksen valvontaryhmä GREVIO korosti Suomea koskeneessa raportissaan systemaattisen riskinarvioinnin tärkeyttä Istanbulin sopimuksen alaan kuuluvissa väkivaltatapauksissa (GREVIO's (Baseline) Evaluation Report on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention). Finland. Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO). GREVIO/Inf(2019)9. Council of Europe 2019, s. 52.)

arviointiraportissa ja uhripoliittisen toimikunnan loppuraportissa MARAK-menetelmää on kuvattu seuraavasti:

MARAK on moniammatillinen riskinarviointimenetelmä, jolla puututaan parisuhdeväkivaltaan ja väkivallan uusiutumiseen. Menetelmässä on kaksi vaihetta. Ensin tunnistetaan väkivallan uhri ja arvioidaan riski joutua uudestaan 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 hallinonaloilta. 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.<sup>37</sup>

Tapaus voi päättyä MARAK-kokouksessa käsiteltäväksi esimerkiksi turvakodin, poliisin, sosiaalityön, Rikosuhripäivystyksen tai terveydenhuollon toimijoiden lähettämänä.<sup>38</sup> MARAK-toimintamallin pilottivaiheen arvioinnissa todettiin, että tyypillisimpiä toimenpiteitä, joista MARAK-työryhmien kokouksissa sovittiin, olivat uhrin asumiseen liittyvät toimenpiteet, kuten turvakotiin ohjaaminen. Muita usein käytettyjä toimenpiteitä olivat keskustelu- ja vertaistuen järjestäminen sekä tukihenkilön määrääminen. Osassa tapauksista oli haettu lähestymiskieltoa tai ohjattu uhria tekemään rikosilmoitus.<sup>39</sup>

Saavutettavuuden näkökulmasta MARAK-mallin keskeisin puute on se, ettei se perustu lainsäädäntöön, eikä toiminnalle ole suunnattu erillisrahoitusta. Mallin käytössä onkin siksi alueellisia eroja, eikä mallia ole otettu käyttöön kaikissa kunnissa.<sup>40</sup> MARAK-mallin käytännön toteuttamisessa keskeiset haasteet liittyvät puolestaan siihen, missä määrin lähisuhdeväkivalta ja sen uusiutumisen riski tunnistetaan ja uhrin saadaan ohjattua toiminnan piiriin sekä motivoitua ottamaan apua vastaan.<sup>41</sup> Menettelyyn piiriin ohjautumisen kannalta keskeistä onkin se, kuinka hyvin lähisuhdeväkivallan uhreja työssään kohtaavat tahot järjestelmän tuntevat ja millaiset valmiudet heillä on lähisuhdeväkivallan tunnistamiseen ja riskinarviointien tekemiseen. Toiminnan vaikuttavuuden kannalta merkitystä on myös sillä, millaisia lähisuhdeväkivallan uhrin auttamisen ja suojelun keinoja ylipäätään on tarjolla, sillä MARAK-malli ei sinällään luo uusia palvelujen muotoja tai toimivaltuuksia, vaan käytettävissä ovat ne toimet ja palvelut, joita poliisi, sosiaali- ja terveydenhuolto, turvakodit ja järjestöt muutenkin uhreille tarjoavat.

Lähisuhdeväkivallan uhrien lisäksi Istanbulin sopimus edellyttää jäsenvaltioiden tarjoavan erityisiä tukitoimia myös seksuaalista väkivaltaa kokeneille. Sopimuksen 25 artikla edellyttää, että seksuaalisen väkivallan uhreja varten perustetaan riittävästi asianmukaisia, helposti saavutettavia tukikeskuksia, jotka voivat tarjota uhreille lääketieteellistä ja oikeuslääketieteellistä tutkimusta, traumatukea ja neuvontaa.<sup>42</sup> Suomessa tällaista palvelua tarjoavat SERI-seksuaaliväkivallan uhrin tukikeskukset, joista ensimmäinen perustettiin Helsinkiin vuonna 2017. Nämä sairaaloiden naistenklinikoiden tai

<sup>37</sup> Piispa – Lappinen 2014, s. 8; OM:n Mietintöjä ja lausuntoja 13/2015, s. 75. Ks. järjestelmästä yksityiskohtaisemmin THL:n MARAK-sivusto ([https://thl.fi/fi/web/lapset-nuoret-ja-perheet/tyon\\_tueksi/vakivallan-ehkaisy/lahisuhdevakivalta/marak](https://thl.fi/fi/web/lapset-nuoret-ja-perheet/tyon_tueksi/vakivallan-ehkaisy/lahisuhdevakivalta/marak)).

<sup>38</sup> Piispa – Lappinen 2014, s. 23–24.

<sup>39</sup> Minna Piispa – Mia Tuominen – Helena Ewalds, MARAK, kokemuksia parisuhdeväkivallan riskinarvioinnin menetelmän kokeilusta Suomessa. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Raportteja 10/2012, s. 29–30.

<sup>40</sup> Anna-Greta Pekkarinen – Janica Juvonen, Uhrilähtöisissä toimintamalleissa on potentiaalia. Haaste 3/2021 (<https://rikosentorjunta.fi/-/haaste-marak-ja-seri-keskukset-vakivallan-uhriin-tukemisessa>).

<sup>41</sup> MARAK-toiminnan arviointien mukaan yksi keskeinen syy sille, miksi uhria ei pystytty kaikissa tapauksissa auttamaan oli se, että uhri ei suostunut menettelyyn, halunnut ottaa apua vastaan tai sitoutunut sovittuihin auttamistoimenpiteisiin. (Piispa – Tuominen – Ewalds 2012, s. 30–31; Piispa – Lappinen 2014, s. 27).

<sup>42</sup> Myös Euroopan neuvoston naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan vastaisen erikoisyksikön suosituksissa suositellaan, että valtioissa olisi tarjolla ainakin yksi raiskauskeskus 200 000 naista kohden. (EG-TFV (2008)6, s. 84).

naistentautien yksiköiden yhteydessä toimivat keskuksat tarjoavat keskitetysti oikeuslääketieteellistä tutkimusta, traumatukea, psykologista neuvontaa ja terapiaa seksuaalisen väkivallan uhreille. Näiden yksiköiden tavoitteena on, että seksuaalisen väkivallan uhri voi saada tarvitsemansa avun mahdollisimman laajasti yhdestä paikasta, mistä hänet voidaan myös ohjata asianmukaisiin erityispalveluihin.<sup>43</sup> Tukea, apua ja neuvontaa seksuaalisen väkivallan uhreille ja heidän läheisilleen tarjoaa myös Raiskauskriisikeskus Tukinainen. Raiskauskriisikeskus Tukinainen uhreille tarjoamia palveluita ovat esimerkiksi kriisityöntekijän tai juristin antama neuvonta ja ohjaus sekä puhelinpalveluina kriisipäivystys ja juristipäivystys.<sup>44</sup>

Kun yleisten tukipalveluiden kohdalla tapahtunut kehitys on liittynyt lähinnä rahoitusmallin uudistamiseen ja palveluiden tarjonnan maantieteelliseen laajentamiseen, ovat lähisuhdeväkivallan, naisiin kohdistuvan väkivallan tai seksuaalisen väkivallan uhrien palvelut kokeneet huomattavasti laajalaisemman muutoksen, kun palvelutarjontaan on otettu aivan uudenlaisia palveluja. Turvakotipalvelujen kohdalla tapahtuneet muutokset vastaavat paljolti sitä muutosta, mikä yleisissä uhripalveluissa on tapahtunut: toiminnan rahoitusmalli on muutettu vakaammaksi ja palvelujen saatavuutta pyritty parantamaan. Sen sijaan esimerkiksi MARAK-toimintamalli ja SERI-tukikeskukset ovat aivan uudenlaisia uhrilähtöisiä, monialaisia palveluita. Vaikka Suomi on rikosuhridirektiivin ja Istanbulin sopimuksen velvoitteita toteuttaessaan lähtenyt näiden asiakirjojen edellyttämältä minimitasolta, merkitsevät tällaiset uudet palvelut aivan uudenlaista viranomaisten vastuunottoa toiminnasta, joka on perinteisesti jätetty järjestöjen hoidettavaksi.

#### 4.2 IHMISKAUPAN UHRIEN AUTTAMISJÄRJESTELMÄ

Ehkä eriytyneimmillään uhrille tarjottavat palvelut ovat silloin, kun puhutaan ihmiskaupan uhreista. Ihmiskaupan uhreille on luotu kokonaan oma palvelujärjestelmänsä, jonka kehittämisen taustalla ovat ihmiskauppaa koskevat kansainväliset ja eurooppalaiset velvoitteet. Ihmiskaupan uhrien auttamiseen, suojeluun ja maassaolo-oikeuteen liittyvistä velvoitteista ja suosituksista on määräyksiä kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen ihmiskaupan vastaisen lisäpöytäkirjan (SopS 71/2006) II luvussa, Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta tehdyn yleissopimuksen (SopS 44/2012) III luvussa ja Euroopan unionin ihmiskauppadiirektiivin<sup>45</sup> 11–17 artikloissa.

Suomessa nämä kansainväliset velvoitteet toteutettiin ottamalla käyttöön erityinen ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, josta on säädetty kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetussa laissa. Auttamisjärjestelmään ottamisen kynnys on melko matala. Lain 35 §:n mukaan henkilö otetaan auttamisjärjestelmään, jos olosuhteiden perusteella arvioidaan, että kyseessä voi olla ihmiskaupparikoksen uhri, joka on auttamistoimien tarpeessa. Henkilö voidaan tunnistaa ihmiskaupan uhriksi myös silloin, jos asiassa ei ole käynnistetty esitutkintaa Suomessa, mutta on perusteltua syytä uskoa, että henkilö on joutunut ihmiskaupan uhriksi ulkomailla samoin kuin silloin, kun ketään henkilöä vastaan ei voida nostaa syytettä, mutta henkilön katsotaan kuitenkin joutuneen ihmiskaupan uhriksi (38 §). Ihmiskaupan oikeudellinen tunnistaminen on kuitenkin auttamisjärjestelmän kannalta sikäli olennaista, että henkilö lähtökohtaisesti poistetaan ihmiskaupan uhrin auttamisjärjestelmästä silloin, jos esitutkintaviranomainen, syyttäjä tai tuomioistuimien on todennut, ettei kyseessä ole ihmiskaupparikos (38 f §).

<sup>43</sup> Ks. THL:n kotisivut ([https://thl.fi/fi/web/lapset-nuoret-ja-perheet/tyon\\_tueksi/vakivallan-ehkaisy/seksuaalivakivalta/seri-seksuaalivakivallan-uhriin-tukikeskukset](https://thl.fi/fi/web/lapset-nuoret-ja-perheet/tyon_tueksi/vakivallan-ehkaisy/seksuaalivakivalta/seri-seksuaalivakivallan-uhriin-tukikeskukset)).

<sup>44</sup> Ks. Raiskauskriisikeskus Tukinainen kotisivut ([www.tukinainen.fi](http://www.tukinainen.fi)).

<sup>45</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/36/EU, annettu 5 päivänä huhtikuuta 2011, ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta ja neuvoston puitepäätöksen 2002/629/YOS korvaamisesta. Ihmiskaupan uhriksi joutuneille kolmansien maiden kansalaisille myönnettävistä oleskeluluvista määrätään puolestaan Neuvoston direktiivissä 2003/81/EY, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, oleskeluluvasta, joka myönnetään yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa tekeville kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat ihmiskaupan uhreja tai jotka ovat joutuneet laittomassa maahantulossa avustamisen kohteeksi.

Ihmiskaupan uhriksi arvioidulla henkilöllä on oikeus erityisiin auttamistoimiin, joita ovat esimerkiksi neuvonta ja ohjaus, turvallinen majoitus, vastaanottoraha tai toimeentulotuki, sosiaalipalvelut, terveydenhuoltopalvelut, tulkki- ja käännöspalvelut, oikeusapu ja oikeudellinen neuvonta, ilman huoltajaa järjestelmän piiriin otetun lapsiuhrin vanhemman tai muun vastaavan henkilön jäljittäminen sekä turvallisen paluun tukeminen. Nimenomaan ihmiskaupan uhreille suunnattuja oikeuksia ovat myös ulkomaalaislain (301/2004) mukaiset ihmiskaupan uhreille myönnettävä oleskelulupa (52 a §) ja ihmiskaupan uhreille myönnettävä harkinta-aika (52 b §).<sup>46</sup> Auttamistoimien järjestämisestä vastaa joko Joutsenon vastaanottokeskus tai kotikunta, jos uhriksi joutuneella on kotikunta Suomessa. Ihmiskaupan uhreille tämän erityistarpeiden vuoksi järjestettyjen toimenpiteiden ja palvelujen aiheuttamat kustannukset korvataan kunnille valtion varoista kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2012) 53 §:n nojalla.

Vaikka ihmiskaupan uhrin oikeus saada tarvitsemiaan palveluita on vahvistettu laissa, osoitti ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön toimivuutta tarkastellut selvitys, että avun ja palveluiden saamiseen voi kuitenkin liittyä käytännössä haasteita etenkin silloin, jos ihmiskaupan uhriksi joutuneella on kotikunta Suomessa ja avun tarjoamisesta on näin ollen vastuussa kyseinen kotikunta. Selvityksessä todettiin, että siinä, miten ihmiskaupan uhrin palvelut kunnassa järjestetään, on paljon vaihtelua kuntien välillä. Monissa kunnissa ihmiskaupan uhreja on asiakkaina suhteellisen harvoin, eikä asiaan liittyvää kokemusta siksi kerry. Ihmiskaupan uhrin erityisasemaa ei välttämättä ymmärretä, vaan palveluja tarjotaan normaalin julkisen palvelujärjestelmän kautta. Haasteita voi aiheuttaa myös byrokratia, jonka vuoksi asiakkaan palvelutarpeen tuntevalla työntekijällä ei välttämättä ole toimivaltaa tehdä päätöksiä auttamistoimien tarjoamisesta. Mahdollisuutta saada valtiolta korvaus auttamisesta aiheutuneista kustannuksista ei välttämättä tunneta tai korvausjärjestelmää ei muista syistä käytetä.<sup>47</sup>

Ihmiskaupan uhrin auttamiseen liittyvistä ongelmista kunnissa kertoo myös apulaisoikeusasiamiehen vuonna 2019 antama huomautus, jonka perusteena oli se, että kaupungin sosiaalitoimi oli laiminlyönyt sille kuuluvan velvollisuuden järjestää asiakkaalle niitä auttamistoimia ja palveluja, joita tämä olisi ihmiskaupan uhrina tarvinnut.<sup>48</sup> Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän toteuttamisen vaikeudet kunnissa tekevätkin näkyväksi sen, millaisia haasteita liittyy tilanteisiin, joissa varsin harvoin esiin tuleviin uhriksi joutumisen tilanteisiin pyritään vastaamaan yleisen palvelujärjestelmän keinoin. Kehittyneetkin palvelujärjestelmät eivät vastaa tarkoitustaan, jos niitä ei palveluun oikeutetun uhrin kohdalla tunneta tai osata tulkita ja soveltaa.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän kaltainen hyvin eriytynyt palvelu mahdollistaa sen, että palveluita voidaan tarjota keskitetysti ja uhrin tarpeiden mukaan räätälöidysti. Käytännön toteutukseen liittyy kuitenkin myös haasteita. Kun kyse on tarkasti rajatulle ryhmälle tarkoitetuista palveluista, voi teon rikosoikeudellinen arviointi muuksi kuin ihmiskaupaksi – esimerkiksi paritukseksi, törkeäksi kiskonnaksi tai kiskonnantapaiseksi työsrjinnäksi – johtaa siihen, että hyvinkin samankaltaisessa tilanteessa ja avuntarpeessa olevia uhreja kohdellaan eri tavoin, kun toinen otetaan ihmiskaupan uhrin auttamisjärjestelmän piiriin ja toinen taas on rikoksen uhreille yleisesti tarjolla olevien palveluiden varassa. Se taas, käsitelläänkö tekoa rikosprosessissa ihmiskauppana vai ei, riippuu, paitsi toiminnan luonteesta, myös esitutkinnassa, syyteharkinnassa ja oikeudenkäynnissä tehdystä oikeudellisesta tulkinnasta ja siitä, millaista näyttöä tapahtuneesta on saatavissa. Henkilö, joka tosiasiallisesti on joutunut ihmiskaupan uhriksi, ei saa ihmiskaupan uhreille tarkoitettuja erityispalveluja, jos tapahtunutta ei rikosprosessin eri vaiheissa tunnisteta ihmiskaupaksi, eikä näin ollen tutkita, syytetä tai tuomita ihmiskauppana. Nämä hyväksikäyttötapausten oikeudelliseen arviointiin liittyvät epävarmuuste-

<sup>46</sup> Käytännössä oleskelulupia on kuitenkin myönnetty vain harvoin kyseisen erityissäännöksen nojalla. (Heini Kainulainen – Anni Valovirta, Ihmiskaupan uhrien oleskelulupakäytäntö. Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2021, s. 92.)

<sup>47</sup> Maija Koskenoja – Natalia Ollus – Venla Roth – Minna Viuhko – Laura Turkia, Tuntematon tulevaisuus – selvitys ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön toimivuudesta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 24/2018, s. 96–99, 116–118, 194–196.

<sup>48</sup> EOAK/3489/2017.

kijät voivat johtaa vähäisempään valmiuteen hakeutua tai ohjata henkilöitä hakeutumaan auttamisjärjestelmän piiriin.

#### 4.3 TERRORISMIRIKOSTEN UHRIT

Kun ihmiskaupan kohdalla on päädytty kehittämään erityinen auttamisjärjestelmä, on terrorismin uhrien erityistarpeiden kohdalla päädytty toiseen ratkaisuun, ja palveluja on lähdetty rakentamaan yleisen palvelujärjestelmän pohjalta. Terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen uhrilla onkin lähtökohtaisesti samat asianomistajan oikeudet kuin muillakin vastaavien vakavien rikosten uhreilla.<sup>49</sup>

Rikosuhridirektiivissä ja terrorismidirektiivissä<sup>50</sup> lähdetään kuitenkin siitä, että terrorismin uhreilla on myös erityisiä tarpeita ja siten myös erityisiä oikeuksia. Rikosuhridirektiivin 22 artiklassa terrorismin uhrit mainitaan yhtenä esimerkkinä uhreista, joilla voi rikoksen luonteen vuoksi olla erityisiä suojelutarpeita, jotka tulee ottaa huomioon suojelutarpeiden määrittämiseksi tehtävässä henkilökohtaisessa arvioinnissa. Direktiivin 23 artikla takaa erityissuojelun tarpeessa oleville uhreille oikeuden suojeluun rikosoikeudellisten menettelyjen aikana. Käytännössä tämä voi tarkoittaa esimerkiksi uhrin kuulemiseen liittyviä erityisjärjestelyjä. Näissä erityisjärjestelyissä voi olla kyse esimerkiksi kuulemistiloihin, kuulustelemaan henkilöön tai uhrin ja rikosentekijän välisen katsekontaktin välttämiseen liittyvistä järjestelyistä taikka kuulemisesta ilman uhrin henkilökohtaista läsnäoloa tai ilman yleisön läsnäoloa.

Uhrin oikeuksiin on kiinnitetty erityistä huomiota myös terrorismidirektiivissä, jonka V osastoon on koottu terrorismin uhrien suojelua, tukemista ja oikeuksia koskevat säännökset. Direktiivin 24 artiklassa on määräyksiä terrorismin uhrien auttamisesta ja tukemisesta. Artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, ettei terrorismirikosten tutkinta tai niistä syyttäminen edellytä rikoksen uhrin tekemää ilmoitusta tai vaatimusta eli terrorismirikokset tulee määritellä virallisen syytteen alaisiksi rikoksiksi. Terrorismin uhreille tulee myös tarjota heidän erityistarpeitaan vastaavia tukipalveluja kuten emotionaalista ja psykologista tukea, neuvontaa ja tietoja, apua korvausvaatimuksen esittämiseen, mekanismeja tukipalvelujen aktivoimiseksi, lääketieteellistä hoitoa sekä mahdollisuus oikeusapuun. Apua ja tukea tulee tarjota välittömästi terrori-iskun jälkeen ja niin kauan kuin tarpeellista. Direktiivin 25 artiklassa puolestaan muistutetaan rikosuhridirektiivin mukaisesta oikeudesta suojeluun. Olennaista on huomata, että terrorismirikoksen uhrilla on oikeus saada direktiivissä mainittuja avun muotoja ja tukipalveluja asuinmaassaan, vaikka terrorismirikos olisi tapahtunut toisessa jäsenvaltiossa.

Terrorismidirektiivin kansallisessa voimaansaattamisessa lähdettiin siitä, että direktiivin edellyttämät uhrien tukipalvelut toteutetaan olemassa olevien palvelujen kautta, mikä terrorismirikosten harvinaisuuden ja vaikean ennakoitavuuden vuoksi onkin perusteltua. Se, ettei kehitetty nimenomaan terrorismirikosten uhreille suunnattua ja heihin rajattua palvelujärjestelmää, on perusteltua myös siksi, että toisenlainen lähtökohta olisi voinut johtaa samantyyppisiin haasteisiin kuin ne, joita on kohdattu ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän kohdalla. Tällöin palvelujen tarjoamisessa keskeiseksi arviointikriteeriksi olisi avun tarpeen sijaan voinut muodostua se, oliko teossa kyse rikoslaissa määritellystä terrorismirikoksesta. Laajamittaisten väkivallantekojen uhreiksi joutuneiden henkilöiden avun tarvetta ei kuitenkaan lähtökohtaisesti määritä se, oliko tekijällä rikoslaissa tarkoitettu terroristinen tarkoitus.

Terrorismidirektiivin kansallisen voimaansaattamisen yhteydessä annetussa hallituksen esityksessä myös terrorismin uhreille tarjolla olevista palveluista mainitaan mm. Rikosuhripäivystyksen rikosten uhreille tarjoamat yleiset tukipalvelut, sosiaali- ja terveydenhuollon tarjoamat palvelut, oikeusapua

<sup>49</sup> Ks. terrorismin uhrien oikeuksista myös Minna Kimpimäki, Terrorismia vai jotain muuta – onko sillä jotain väliä?, s. 161–182 teoksessa Dan Frände – Dan Helenius – Heli Korkka – Raimo Lahti – Tapio Lappi-Seppälä – Sakari Melander (toim.), Juhlajulkaisu Kimmo Nuotio 1959 – 18/4 – 2019. Forum luris 2019, s. 178–180.

<sup>50</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2017/541, annettu 15 päivänä maaliskuuta 2017, terrorismin torjumisesta sekä neuvoston puitepäätöksen 2002/475/YOS korvaamisesta sekä neuvoston päätöksen 2005/671/YOS muuttamisesta.

koskeva sääntely ja asianomistajan oikeudet rikosprosessin aikana. Lisäksi esiin nostetaan viranomaisten, yksityisten palveluntuottajien, järjestöjen ja hengellisten yhteisöjen keskinäinen yhteistyö.<sup>51</sup> Uhrien suojeluun liittyvinä toimina hallituksen esityksessä nostetaan esiin mm. todistajan kuulemiseen liittyvät erityisjärjestelyt, oikeudenkäynnin julkisuutta koskeva sääntely, todistajaan tai hänen läheiseensä kohdistetun uhkaamisen rangaistavuus, lähestymiskieltoa koskeva sääntely, henkilötietojen muuttamista koskeva sääntely, vapautensa menettäneen henkilön vapautumisesta ilmoittaminen ja todistajansuojelua koskeva lainsäädäntö.<sup>52</sup>

Hallituksen esityksessä lähdettiin siitä, etteivät terrorismin uhrien palveluihin ja suojeluun liittyvät artikkelit edellyttäneet Suomessa lainmuutoksia. Esiin nostettiin kuitenkin mm. koulutukseen, toiminnan koordinointiin, tiedottamiseen ja käytännön menettelytapoihin liittyviä kehittämistarpeita.<sup>53</sup> Terrorismin uhrien tiedontarpeisiin liittyen on sittemmin laadittu työryhmän ehdotus terrorismin uhreille ja heidän läheisilleen annettavasta tietomateriaalista sekä sen julkaisemisesta ja jakamisesta verkossa, esitteenä ja 112 Suomi -mobiilisovelluksen kautta. Esityksen mukaan verkkosivustolla julkaistava materiaali sisältäisi tietoa apua ja tukea tarjoavista tahoista, vahinkojen korvaamisesta, asian käsittelystä rikosprosessissa, ulkomailla terrorismin uhriksi joutuneen oikeuksista sekä ulkomaalaisten terrorismin uhrien oikeuksista Suomessa. Tavoitteena on antaa uhrille tietoa näistä kysymyksistä ja ohjata uhri eteenpäin tarjolla olevan avun piiriin.<sup>54</sup>

Terrorismin uhrien kannalta keskeistä onkin näin ollen se, kuinka uhrien erityisiin tarpeisiin pystytään yleisellä tasolla käytännössä vastamaan riittävän pian ja riittävän pitkään terrori-iskun jälkeen. Terrorismin uhrien tarvitsemien palvelujen järjestämisessä onkin haasteena se, miten valmius ja osaaminen nopeaan ja tehokkaaseen toimintaan pystytään järjestämään ja varmistamaan, vaikka palveluiden tarpeen aikaa, paikkaa tai mittakaavaa on mahdoton ennakoida. Terrorismin uhreille tarjottavien palveluiden toimivuus jääkin siksi pitkälti riippumaan siitä, onko yhteiskunta- ja oikeusjärjestelmämme yleisellä tasolla sellainen, että suuronnettomuuksiin ja äkillisiin kriisitilanteisiin pystytään tehokkaasti varautumaan ja reagoimaan ja rikoksen uhrin asema, oikeudet ja turvallisuus takaamaan.<sup>55</sup>

## 5 HAASTEET JA KEHITTÄMISTARPEET

Kuten todettua, rikosuhripalveluiden kehittämisen taustalla ovat usein olleet kansainväliset ja eurooppalaiset sopimusvelvoitteet. Ilman näitä velvoitteita moniakaan edellä kuvatuista uhrin asemaa parantaneista uudistuksista ei mitään todennäköisimmin olisi tehty. Uhrin asema onkin näiden sopimusvelvoitteiden ja niitä seuranneiden kansallisten toimien seurauksena aiempaa parempi. Kansainvälinen sopimusverkosto on kuitenkin sirpaleinen: rikoksen nouseminen kansainvälisen huomion ja kansainvälisten toimien kohteeksi riippuu monista seikoista ja on osin myös satunnaista. Siksi myös sopimukseen otetut uhrin oikeuksia koskevat määräykset jäävät pistemäisiksi. Onkin tärkeää, että kansallisella tasolla uhrin asemaa tarkastellaan myös kokonaisuutena, irrallaan yksittäisistä sopimusvelvoitteista. Jos kansallisella tasolla tyydytään vain siihen, mikä on kansainvälisten sopimusten mää-

<sup>51</sup> Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rikoslain, pakkokeinolain 10 luvun ja poliisilain 5 luvun muuttamisesta 30/2018 vp, s. 83–91, 94–95.

<sup>52</sup> HE 30/2018 vp, s. 91–93.

<sup>53</sup> HE 30/2018 vp, s. 83–97. Moniviranomaistilanteen johtamiseen ja koordinointiin, viranomaisten väliseen tiedonkulkuun, esimerkiksi psykososiaalista apua ja tukea tarvitsevien ihmisten henkilötietojen antamiseen, sekä viestintään liittyviä kehitystarpeita nousi esiin myös Turun puukotuksia koskeneessa onnettomuustutkinnassa. (Onnettomuustutkintakeskus, Tutkintaselostus 7/2018: Puukotukset Turussa 18.8.2017, s. 72–73, 77–80).

<sup>54</sup> Oikeusministeriön Mietintöjä ja lausuntoja 2021:6: Terrorismin uhrien tiedontarpeisiin varautuminen, Työryhmän ehdotus.

<sup>55</sup> Sosiaali- ja terveysministeriön asettama työryhmä on mietinnössään tarkastellut äkillisiin traumaattisiin tilanteisiin liittyvän psykososiaalisen tuen kehittämistarpeita ja esittänyt tähän liittyviä suosituksia ja esityksiä, (Ks. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2019:46: Äkillisiin traumaattisiin tilanteisiin liittyvän psykososiaalisen tuen kehittäminen, Työryhmän loppuraportti.).



rittämä minimitaso ja rajataan erityispalvelut vain kansainvälisissä asiakirjoissa määritellyille rajatuille uhriryhmille, on riskinä, että järjestelmä muodostuu aukolliseksi ja epäjohtonmukaiseksi.

Nykymuodossaan uhrille tarjotut palvelut muodostavat jatkumon, jonka toisessa ääripäässä ovat kuntien peruspalvelut, joita tarjotaan hajautetusti ja jotka eivät huomioi rikoksen uhrin erityisasemaa, ja toisessa ääripäässä taas erikoistuneet, Joutsenon vastaanottokeskuksen järjestämien ihmiskaupan uhrien auttamispalveluiden kaltaiset palvelut, jotka on suunnattu rajoitetulle ja tarkoin määritellylle uhriryhmälle ja jotka organisoidaan keskitetysti. Näiden kahden ääripään väliin sijoittuu erilaisia nimenomaan rikoksen uhreille suunnattuja palveluja, jotka tarjoavat palveluja joko matalalla kynnyksellä kaikille rikoksen uhreille, kuten Rikosuhripäivystyksen palvelut, tai valikoivammin tietyille uhriryhmille, kuten turvakotipalvelut tai SERI-tukikeskukset.

Rikosuhripalveluiden tarjoamisen keskeisenä haasteena on se, että kaikilla toteuttamisvaihtoehdoilla on hyvät ja huonot puolensa. Keskeisiä kysymyksiä ovat esimerkiksi toisaalta palvelujen saatavuus, tavoitettavuus ja resurssointi ja toisaalta taas järjestelmän kyky vastata uhrien erityisiin palvelutarpeisiin. Nämä erilaiset näkökulmat johtavat osin ristiriitaisiin johtopäätöksiin. Rikoksen uhrin erityistarpeisiin pystyy parhaiten vastaamaan palvelu, joka on kehitetty nimenomaan uhrien tarpeista lähtien ja jossa on riittävä kokemus ja asiantuntemus uhrien kohtaamiseen, mutta tällaista erityispalvelua on laajassa ja harvaanasutussa maassa haastavaa järjestää alueellisesti kattavaksi. Yleiset terveys- ja sosiaalipalvelut taas ovat alueellisesti tarkastellen tavoitettavissa kautta maan, mutta niissä ei välttämättä ole riittävästi resursseja, asiantuntemusta tai kokemusta rikoksen uhrin auttamiseksi parhaalla mahdollisella tavalla. Yleisen palvelujärjestelmän kautta annettava palvelu usein myös siiloutuu eri toimijoiden kesken, ja tarvittavien palvelujen löytäminen ja hankkiminen voi siksi vaatia uhrilta sellaista aktiivisuutta ja omatoimisuutta, jota traumaattisen kokemuksen kokeneella henkilöllä ei välttämättä ole. Tässä kohtaa esimerkiksi Rikosuhripäivystyksestä saatavan tuen ja tukihenkilön merkitys korostuu.

Viimeisen vuosikymmenen aikana rikoksen uhrille tarjottavien palvelujen rahoituksessa ja rakenteessa on tapahtunut merkittävä muutos. Rikosuhrimaksu on mahdollistanut aiempaa kattavamman ja vakaamman rahoituksen ainakin kansainvälisesti asetetun minimitason mukaisille palveluille. Esimerkiksi turvakotipalvelujen ja Rikosuhripäivystyksen tarjoamien yleisten tukipalvelujen saatavuutta ja maantieteellistä kattavuutta on pyritty parantamaan. Tietyille uhriryhmille, kuten ihmiskaupan ja seksuaalirikosten uhreille on kehitetty omia erityispalveluitaan ja niidenkin tarjonta on laajentunut, kun SERI-tukikeskuksia on viime vuosina perustettu eri puolille maata. Turvakotipalvelujen ja SERI-tukikeskusten tarjoamien palvelujen kohdalla maantieteellinen kattavuus onkin keskeistä, sillä näiden palvelujen tulee olla akuutissa ja yllättävässä kriisitilanteessa rikoksen uhrin tavoitettavissa, eivätkä ne ole keskeisimmiltä osiltaan toteutettavissa tai korvattavissa tietoteknisin etäpalveluin.<sup>56</sup> Tämä on erityinen haaste Pohjois- ja Itä-Suomessa, missä välimatkat ovat pitkiä ja julkiset kulkuyhteydet heikkoja.

On myös huomattava, ettei palvelun maantieteellinen läheisyys ole välttämättä yksinomaan positiivinen asia. Vaikka palvelun sijainti lähellä uhrin asuinpaikkaa on tärkeää sen saavutettavuuden kannalta, ei rikosuhripalvelujen tarjoaminen pienellä paikkakunnalla, missä asukkaat tuntevat toisensa, ole sekään aivan ongelmaton. Ainakin joissakin tapauksissa uhrin voi olla helpompi hakea apua yhteisön ulkopuoliselta, objektiiviseltä koetulta, taholta. Myös avun tarjoajan voi olla hankala arvioida tilannetta ilman tunnekuohuja ja objektiivisesti, jos kyse on tutuista ja läheisistä ihmisistä. Haasteita voi liittyä myös siihen, miten esimerkiksi turvakotipalveluiden turvallisuus pystytään takaamaan pienillä paikkakunnilla, kun turvakodin sijaintia on käytännössä mahdoton salata ja turvallisuusalan viranomaiset ja palveluntarjoajat ovat kaukana.

---

<sup>56</sup> Turvakotipalvelujen maantieteellistä kattavuutta pyritään tosin parantamaan perustamalla etäturvakoteja, jossa asuminen järjestetään paikallisesti jossakin sosiaali- ja terveydenhuollon ympärivuorokautisesti toimivassa yksikössä, mutta muut turvakotipalvelut toteutetaan etäyhteyksin.

Rikosuhripalveluiden järjestämisen suurimmat tulevaisuuden haasteet näyttäisivät tällä hetkellä liittyvän niihin yleisiin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin, jotka rikoksen uhri saa kunnan tai kuntayhtymän peruspalveluna, erikoissairaanhoidona tai Kelan tukemana kuntoutuksena. Nämä palvelut ovat uhrin kannalta keskeisiä, sillä monet uhrin tarvitsemat palvelut ovat julkisrahoitteisina saatavissa vain yleisen palvelujärjestelmän kautta. Näiden palveluiden tarjonta ei kuitenkaan välttämättä vastaa uhrin akuuttia ja mahdollisesti pitkäkestoista avun tarvetta. Esimerkiksi julkisen palvelujärjestelmän kautta tarjotut terapiapalvelut eivät välttämättä palvele rikoksen uhria riittävällä tavalla. Valmiuksissa uhrin kohtaamiseen ja auttamiseen voi myös olla suuria eroja alueellisesti sekä eri yksiköiden ja yksittäisten toimijoiden välillä. Palvelujen tarjonta on usein myös hajautunut useille eri tahoille, ja avun hakeminen voi vaatia uhrilta osaamista ja jaksamista. Lisäksi siitä voi myös aiheutua uhrille kustannuksia. Rikoksen uhrin ryhmä, jota ei pidä unohtaa sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatio- ja toimintamalleja uudistettaessa ja kehitettäessä.