

Asia: VN/26873/2024

Lausuntopyyntö: Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjumisesta annetun direktiivin (NKV-direktiivi) täytäntöönpano; työryhmän mietintö

Direktiivin suhde nykytilaan

Mitä huomioita teillä on kansallisen nykytilan ja direktiivin suhteen arvioinnista? Pyydämme arviossanne keskittymään siihen, mitä direktiivi näkemyksenne mukaan edellyttää vähimmäistasolla.

Naisjärjestöjen Keskusliitto pitää tärkeänä, että työryhmä on arvioinut direktiivin suhdetta Suomen voimassa olevaan lainsäädäntöön artiklakohtaisesti ja tunnistanut useita kohtia, joissa kansallista sääntelyä tulee täydentää. Samalla katsomme, että mietinnön peruslähtökohta, jonka mukaan voimassa oleva lainsäädäntö täyttää suurimman osan direktiivin velvoitteista, johtaa direktiivin liian suppeaan toimeenpanoon.

Direktiivi koskee rikosten ja seuraamusten määrittelyn lisäksi uhrien suojelua, oikeussuojan saatavuutta, uhrien tukemista, ennaltaehkäisyä, tiedonkeruuta, koordinoitua ja yhteistyötä. Tämän vuoksi direktiivin täytäntöönpanoa ei tule arvioida vain kysymyksenä siitä, miltä osin yksittäinen kansallinen pykälä täyttää vähimmäisvaatimuksen. Arvioinnissa tulee tarkastella myös sitä, toteutuvatko direktiivin tavoitteet käytännössä.

Suomessa naisista yli puolet on kokenut fyysistä väkivaltaa, seksuaaliväkivaltaa tai uhkailua. Joka kolmas nainen on kokenut väkivaltaa nykyisen tai entisen kumppanin taholta. Pari- ja lähisuhdeväkivalta on selvästi sukupuolittunutta: uhreista enemmistö on naisia ja epäillyistä tekijöistä enemmistö miehiä. Myös tyttöjen kokema väkivalta ja seksuaalihäirintä ovat huolestuttavan yleisiä.

Direktiiviä sovelletaan uhreihin sukupuolesta riippumatta, mutta sen lähtökohta ei ole sukupuolineutraali. Tämä ero on täytäntöönpanossa olennainen.

Naisjärjestöjen Keskusliitto pitää erityisen tärkeänä, että direktiivin täytäntöönpano suhteutetaan Istanbulin sopimukseen. Direktiivi tukee jäsenvaltioiden kansainvälisiä velvoitteita, eikä sitä tule tulkita Istanbulin sopimuksesta irrallisena minimitason sääntelynä.

GREVIO, CEDAW-komitea, yhdenvertaisuusvaltuutettu, apulaisoikeuskansleri, naisiin kohdistuvan väkivallan raportoi ja väkivaltatyötä tekevät järjestöt ovat toistuvasti kiinnittäneet huomiota Suomen järjestelmän puutteisiin väkivallan tunnistamisessa, riskinarvioinnissa, palveluihin pääsyssä, koordinaatiossa, sukupuolisensitiivisyydessä ja resursoinnissa.

Sukupuolittunutta ja sukupuolistunutta väkivaltaa ei voi tarkastella ja torjua sukupuolineutraalisti, sillä se estää sukupuolen ja väkivallan dynamiikan tunnistamisen ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Naisiin kohdistuvassa väkivallassa on erityispiirteitä, kuten väkivallan toistuvuutta, kontrollia, pelkoa, eron jälkeistä väkivaltaa, taloudellista riippuvuutta, seksuaalisen väkivallan aiheuttamaa häpeää, kunniaan liittyvää väkivaltaa, pakkoavioliittoja, sukuelinten silpomista tai lasten joutumista väkivallan välillisiksi ja välittömiksi uhreiksi.

Nykytilan ja vaikutusten arviointiin tulee sisällyttää uudempi tieto lähisuhdeväkivallan ja parisuhdeväkivallan kehityksestä. Lisäksi vaikutuksia tulee arvioida erikseen maahan muuttaneiden naisten, paperittomien naisten, vammaisten naisten, saamelaisnaisten, romaninaisten, ikääntyneiden naisten, päihteitä käyttävien naisten ja sateenkaari-ihmisten näkökulmasta.

Nykytilan arvioinnissa tulee huomioida myös järjestöjen rooli uhrien tukemisessa ja viranomaisten osaamisen täydentämisessä sekä väkivallan taloudelliset ja yhteiskunnalliset kustannukset.

Pelkästään naisiin kohdistuneesta fyysisestä parisuhdeväkivallasta aiheutuu Suomessa noin 150 miljoonan euron vuotuiset suorat kustannukset terveydenhuollolle. Kun huomioon otetaan myös seksuaaliväkivalta, henkinen väkivalta, sosiaalihuolto, lastensuojelu, oikeusprosessit, matalan kynnyksen palvelut, sairauspoissaolot, työkyvyn menetykset ja verotulojen väheneminen, lähisuhdeväkivallan kokonaiskustannukset voivat nousta useisiin miljardeihin euroihin vuodessa. Euroopan tasa-arvoinstituutti EIGE on arvioinut, että kustannukset Suomelle ovat noin 4,5 miljardia vuodessa.

Ennaltaehkäisy, riskinarviointi, palvelut ja väkivallan katkaiseminen ovat sekä ihmisoikeudellisesti että taloudellisesti välttämättömiä investointeja, joilla voidaan myös vähentää väkivallasta aiheutuvia kustannuksia.

Lisäksi esityksessä tulee arvioida, miten direktiivin toimeenpano kytkeytyy Istanbulin sopimuksen toimeenpanosuunnitelmaan ja kansainvälisiin suosituksiin. Istanbulin sopimuksen keskeisiä periaatteita ovat väkivallan ennaltaehkäisy, uhrien suojeleminen, rikosvastuun toteutuminen ja väkivallan vastaisten toimien yhteensovittaminen. Näiden kaikkien tulee näkyä direktiivin täytäntöönpanossa.

Istanbulin sopimuksen toimeenpanolle ei ole osoitettu erillisiä resursseja, ja talouspoliittisen ministerivaliokunnan linjauksen mukaisesti EU:sta tulevien velvoitteiden hoitamiseen ei osoiteta erillisiä määrärahoja vaan työ tehdään olemassa olevien määrärahojen puitteissa. Tämä herättää kysymyksen, miten naisiin kohdistuvaan väkivaltaan on tarkoitus puuttua direktiivin toimeenpanolla. Minimim mukaan ilman korvamerkittyjä resursseja eteneminen on väkivaltatilanteen vakavuuteen ja Suomen ihmisoikeuselimiltä saamiin huomautuksiin nähden pettymys.

GREVIO on toistuvasti kiinnittänyt huomiota Suomen väkivallan vastaisen työn puutteisiin. Kansainvälisissä suosituksissa on korostettu muun muassa pitkäjänteisen ja kattavan toimintasuunnitelman tarvetta, riittävää julkista rahoitusta Istanbulin sopimuksen toimeenpanolle, kestäviä rahoitusratkaisuja erityistukipalveluja tarjoaville järjestöille, viranomaisten ja järjestöjen moniammatillisen yhteistyön rakenteita, pitkäkestoisia tukipalveluja väkivallan uhreille sekä tekijöille suunnattuja ohjelmia väkivallan uusiutumisen ehkäisemiseksi. Myös CEDAW-komitean ja muiden kansainvälisten ihmisoikeustoimielinten suositukset tukevat sitä, että naisiin kohdistuvaa väkivaltaa tarkastellaan syrjinnän ja rakenteellisen epätasa-arvon muotona. Täytäntöönpanossa ei siten riitä, että rikosoikeudelliset vähimmäisvelvoitteet täyttyvät muodollisesti. Valtion tulee varmistaa, että naiset ja tytöt saavat tosiasiallista suojaa väkivallalta ja että erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien uhrien palveluihin pääsy toteutuu käytännössä.

Keskeiset ehdotukset

Mikä on näkemyksenne esityksen keskeisistä ehdotuksista ja suhteesta direktiivin edellyttämään vähimmäistasoon? Pyydämme kommentoimaan jokaista kohtaa erikseen kunkin otsikon alle.

Naisjärjestöjen Keskusliitto kannattaa useita työryhmän ehdotuksia:

- riskinarvioinnin vahvistamista
- Seri-tukikeskusten lakisääteistämistä
- palveluihin ohjaamisen vahvistamista
- lapsen ja riippuvaisessa asemassa olevan henkilön aseman vahvistamista sekä
- yhdenvertaisuusvaltuutetun seurantatehtävän laajentamista.

Kokonaisuutena ehdotukset ovat kuitenkin pääosin direktiivin vähimmäisvelvoitteisiin painottuvaa toimeenpanoa. Ne eivät vielä riittävästi vastaa naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan käytännön ongelmiin Suomessa:

- väkivallan alitunnistamiseen
- sukupuolineutraaliin väkivallan ymmärtämiseen

- puutteelliseen riskinarviointiin
- palveluketjujen katkeamiseen
- alueelliseen eriarvoisuuteen
- järjestöjen rahoituksen epävarmuuteen
- digiväkivallan kasvuun
- henkisen väkivallan ja pakottavan kontrollin näkymättömyyteen eikä
- haavoittuvassa asemassa olevien uhrien palveluihin pääsyn esteisiin.

Asianomistajan suojelun tarpeen arviointia koskeva ehdotus

Naisjärjestöjen Keskusliitto pitää erittäin tärkeänä, että työryhmä ehdottaa esitutkintalakiin uutta säännöstä seksuaalirikoksen tai lähisuhdeväkivallan asianomistajaan kohdistuvan väkivallan riskin ja suojelun tarpeen arvioinnista.

Työryhmän ehdotus vahvistaa riskinarvioinnin asemaa esitutkinnassa, mutta se ei vielä luo valtakunnallista, yhdenmukaista tai moniammatillista riskinarviointi- ja turvallisuudenhallintajärjestelmää. Mietinnössä riskinarviointi kytkeytyy ensisijaisesti rikosprosessiin, eikä siinä arvioida laajemmin niitä tilanteita, joissa uhri hakee apua sosiaali- ja terveyspalveluista, turvakodista, järjestöstä tai muusta tukipalvelusta ilman rikosilmoitusta.

Riskinarviointi ei saa jäädä esitutkinnassa tehtäväksi muodolliseksi arvioksi. Sen tulee olla systemaattista, sukupuolisensitiivistä, trauma- ja uhrilähtöistä, päivittyvää ja moniammatillista ja tapahtua viranomaisesta riippumatta aina, kun väkivalta tulee ilmi.

Apulaisoikeuskansleri on kiinnittänyt useissa ratkaisuissaan huomiota poliisin toiminnan puutteisiin naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan tilanteissa. Puutteita on havaittu muun muassa rikosilmoitusten kirjaamisessa, rikosnimikkeiden arvioinnissa, esitutkinnan lainmukaisuudessa, esitutkinnan viivästyttämisessä ja väkivallan riskin arvioinnissa. Erityisen vakavia ovat tapaukset, joissa poliisin tiedossa on ollut useita väkivallan eskaloitumista ennakoivia riskitekijöitä, mutta niitä ei ole arvioitu kokonaisuutena eikä uhrin turvallisuusriskien hallitsemiseksi ole laadittu suunnitelmaa.

Naisjärjestöjen Keskusliitto ehdottaa, että riskinarviointia koskevia perusteluja täydennetään. Perusteluissa tulisi todeta nimenomaisesti, että riskinarvioinnissa on otettava huomioon naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan sukupuolistunut luonne sekä väkivallan erityiset riskitekijät, kuten

- toistuvuus
- kontrolli
- pelko

- eron jälkeinen väkivalta
- vainoaminen
- aiemmat uhkaukset
- lähestymiskiellon rikkominen
- taloudellinen riippuvuus
- digitaalinen valvonta sekä
- lasten käyttäminen kontrollin välineenä.

Arvioinnissa tulee tunnistaa myös henkinen väkivalta, pakottava kontrolli ja digitaalisen väkivallan eri muodot.

Riskinarvioinnin tulee perustua moniammatilliseen yhteistyöhön, sitä tulee päivittää tilanteen muuttuessa, ja erityistä huomiota tulee kiinnittää haavoittuvassa asemassa olevien uhrien turvallisuuteen ja suojelutarpeisiin.

Naisjärjestöjen Keskusliitto katsoo, että MARAK-toiminta tai sitä vastaava moniammatillinen riskinarvioinnin ja turvallisuudenhallinnan rakenne tulee vakinaistaa ja säätää lailla velvoittavaksi. Riskinarvioinnin ei tule olla yksinomaan poliisin tai rikosprosessin vastuulla, vaan siihen tulee osallistua moniammatillinen verkosto, joka pystyy arvioimaan väkivallan kokonaisriskin ja sopimaan uhrin turvallisuutta vahvistavista toimenpiteistä.

Rikoslain muuttamista koskeva ehdotus

Naisjärjestöjen Keskusliitto kannattaa työryhmän ehdotusta, että rikoslakiin tulisi uusi rangaistussäännös henkilötiedon levittämisestä toisen terveyden vahingoittamista varten.

Samalla Naisjärjestöjen Keskusliitto katsoo, että ehdotus jää liian kapeaksi suhteessa teknologiavälitteisen sukupuolistuneen väkivallan kokonaisuuteen. Digitaalinen väkivalta ei ole marginaalinen ilmiö, vaan osa tämän päivän naisiin kohdistuvaa väkivaltaa. Se voi olla itsenäinen väkivallan muoto tai osa lähisuhdeväkivallan, pakottavan kontrollin, eron jälkeisen vainon, seksuaaliväkivallan, naisvihamielisen häirinnän tai vähemmistöihin kohdistuvan väkivallan jatkumoa.

Naisjärjestöjen Keskusliitto pitää välttämättömänä, että jatkovalmistelussa arvioidaan nykyistä laajemmin teknologiavälitteisen väkivallan torjuntaa. Arvioinnin tulisi kattaa erityisesti intiimin aineiston levittämällä uhkaamisen nimenomainen kriminalisointi, seksuaalisten deepfake-väärennösten valmistamisen kriminalisointi silloin, kun materiaali tuotetaan ilman kohteen suostumusta, sekä digitaalisen pakottavan kontrollin huomioiminen osana pakottavan kontrollin kriminalisointia koskevaa jatkovalmistelua.

Lisäksi viranomaisten osaamista tulee vahvistaa digitaalisen todistusaineiston ja teknologiavälitteisen väkivallan tunnistamisessa ja tutkinnassa.

Naisjärjestöjen Keskusliitto korostaa myös digipalvelusäädöksen tehokkaan toimeenpanon merkitystä naisvihamielisen häirinnän, doxxauksen, laittoman uhkailun ja muun sukupuolistuneen verkkoväkivallan torjumisessa sekä sitä, että uhreille tulee tarjota riittävästi teknistä tukea digitaalisen väkivallan pysäyttämiseksi ja siltä suojautumiseksi. Erillisessä hankkeessa valmisteltavan direktiivin 8 artiklan (verkon kautta väkivaltaan tai vihaan yllyttäminen) täytäntöönpanon yhteydessä tulee arvioida, tulisiko kiihottamisrikoksen suoja ulottaa koskemaan myös niitä tekoja, joiden vaikuttimena on sukupuoleen ryhmänä kohdistuva viha.

Ehdotus erityisen suojelun tarpeessa olevan asianomistajan kuulustelua koskevien säännösten laajentamisesta koskemaan seksuaalirikoksen tai lähisuhdeväkivallan asianomistajan lasta tai asianomistajan kanssa samassa kotitaloudessa asuvaa hänestä riippuvaisessa asemassa olevaa henkilöä, joka on muodollisesti rikosprosessissa todistajan asemassa

Naisjärjestöjen Keskusliitto pitää kannatettavana, että erityisen suojelun tarpeessa olevien lasten ja muiden riippuvaisessa asemassa olevien henkilöiden asemaa vahvistetaan myös silloin, kun he ovat seksuaalirikoksen tai lähisuhdeväkivallan todistajia eivätkä rikoksen varsinaisia asianomistajia.

Lapsi voi olla väkivallan todistajana myös itse uhri. Siksi lapsia tulee tarkastella lähisuhdeväkivaltatilanteissa myös väkivallan välillisinä uhreina ja että viranomaisten velvollisuutta arvioida lapsen turvallisuutta, tuen tarvetta ja väkivallan vaikutuksia lapseen tulee vahvistaa kaikissa lähisuhdeväkivaltaa koskevissa tilanteissa.

Lähisuhdeväkivaltaa, pakottavaa kontrollia ja eron jälkeistä väkivaltaa koskevissa tilanteissa lapsia voidaan käyttää kontrollin ja väkivallan välineenä. Tämä tulee tunnistaa riskinarvioinnissa, palveluohjauksessa ja viranomaisyhteistyössä.

Työryhmä katsoo, ettei rikoksen tekemistä lapsen läsnä ollessa tule erikseen kriminalisoida tai säätää koventamisperusteeksi. NJKL näkee tämän esityksen merkittävänä puutteena. Hallituksen esityksessä tulee vielä arvioida uudelleen sekä lapsen läsnäolon että muiden Istanbulin sopimuksen 46 artiklassa ja nk-v-direktiivin 11 artiklassa tunnistettujen raskauttavien asianhaarojen sisällyttämistä rikoslakiin.

Naisjärjestöjen Keskusliitto katsoo yhdenvertaisuusvaltuutetun tavoin, että rangaistuksen yleisiin koventamisperusteisiin on lisättävä säännökset läheisestä suhteesta, rikoksen kohdistamisesta haavoittuvassa asemassa olevaan henkilöön ja rikoksen tekemisestä lapsen läsnä ollessa.

Ehdotus asianomistajan yhteystietojen välittämistä tukipalveluihin koskevan säännöksen laajentamisesta koskemaan erityisen suojelun tarpeessa olevaa seksuaalirikoksen tai lähisuhdeväkivallan asianomistajaa

Naisjärjestöjen Keskusliitto kannattaa ehdotusta asianomistajan yhteystietojen välittämistä tukipalveluihin koskevan säännöksen laajentamisesta. Ehdotus on uhrilähtöinen ja tukee direktiivin tavoitetta varmistaa uhrien pääsy tukeen.

Samalla korostamme, että palveluihin ohjaaminen ei yksin turvaa uhrin oikeuksia tilanteessa, jossa palveluihin muodostuu jonoja, pääsyyssä on alueellisia eroja tai muita saavutettavuusongelmia. Palvelut ja niihin pääsy tulee turvata yhdenvertaisesti kaikkialla Suomessa.

Järjestöt ovat tässä kokonaisuudessa keskeisiä. Ne tarjoavat matalan kynnyksen tukea, kriisiapua, pitkäkestoista psykososiaalista tukea, erityisosaamista ja palveluohjausta. Järjestöt tavoittavat myös uhreja, jotka eivät luota viranomaisiin tai joiden tilanne jää viranomaispalveluissa tunnistamatta.

Naisjärjestöjen Keskusliitto katsoo, että hallituksen esityksessä tulee arvioida direktiivin toimeenpanoa suhteessa hyvinvointialueiden ja järjestöjen tarjoamiin palveluihin, niiden tosiasialliseen saatavuuteen eri alueilla ja resursointiin. Ehdotuksen seurauksena yhä useampia uhreja voidaan ohjata järjestöjen tarjoaman tuen piiriin, mikä lisää palveluiden kysyntää tilanteessa, jossa väkivaltatyötä tekevien järjestöjen rahoitukseen kohdistuu samanaikaisesti merkittäviä leikkauksia. Ilman järjestöjen tarjoamia erityistukipalveluita moni väkivallan uhri ja tekijä jää ilman apua ja tukea. Esimerkiksi väkivallantekijöille tarkoitettua työtä tehdään pääosin järjestöissä.

Ehdotus yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävästä jatkossa seurata ja arvioida Istanbulin sopimuksen ohella NKV-direktiivin tarkoittamia toimintapolitiikkoja ja toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on ehkäistä ja torjua direktiivin soveltamisalaan kuuluvan väkivallan kaikkia muotoja

Naisjärjestöjen Keskusliitto kannattaa yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävän laajentamista.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on esittänyt, että väkivallan riskinarvioinnista ja turvallisuudenhallinnasta säädetään laissa, lähisuhdeväkivallan erityispiirteet tunnistetaan nykyistä paremmin rikoslaissa, pakottava kontrolli kriminalisoidaan, naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisytyölle säädetään erillinen rakennelaki ja perustettava kuolemaan johtavan lähisuhdeväkivallan tutkimustoiminto. Lisäksi valtuutettu on korostanut järjestöjen keskeistä roolia väkivallan vastaisessa työssä ja tarvetta turvata niiden toimintaedellytykset.

Valtuutetulle tulee turvata riittävät henkilö- ja taloudelliset resurssit. Ilman lisäresursseja uusi tehtävä voi heikentää valtuutetun mahdollisuuksia toteuttaa nykyisiä ja uusia tehtäviään vaikuttavasti.

Seri-tukikeskuksia koskeva ehdotus

Naisjärjestöjen Keskusliitto kannattaa vahvasti seri-tukikeskusten lakisääteistämistä. Lakisääteinen asema vahvistaa seksuaaliväkivallan uhrien yhdenvertaista oikeutta palveluihin ja tukee palvelujen pitkäjänteistä kehittämistä koko maassa.

GREVIO on suositellut Suomelle seri-tukikeskusten palveluihin pääsyä rajoittavien esteiden poistamista. Moni uhri hakee apua vasta pitkän ajan kuluttua tapahtuneesta, minkä vuoksi palvelujärjestelmän tulee mahdollistaa tuen saaminen myös akuutin vaiheen jälkeen. Kuukauden aikaraja seri-keskuksiin hakeutumisesta tulisi poistaa.

Lisäksi palveluketjuissa tulee huomioida jatkotuen saatavuus ja järjestöjen tarjoaman tuen kytkeytyminen osaksi uhrin hoito- ja tukipolkua. Naisjärjestöjen Keskusliitto pitää tärkeänä myös seri-keskusten pysyvän ja ennakoitavan rahoituksen turvaamista turvakotirahoituksen tapaan.

Seri-tukikeskuksiin liittyvä muutosehdotus sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annettuun lakiin

Naisjärjestöjen Keskusliitto kannattaa ehdotusta. Seksuaaliväkivallan uhrien tarvitsemien palvelujen maksuttomuus on tärkeä osa palvelujen saavutettavuutta ja uhrien oikeuksien toteutumista.

Samalla korostamme, että maksuttomuus on vain yksi palveluihin pääsyn edellytys. Palvelujen tosiasiallinen saavutettavuus edellyttää myös alueellista saatavuutta, tietoa palveluista, turvallista yhteydenottotapaa, esteettömyyttä, tulkkausta, traumainformoitua kohtaamista ja mahdollisuutta hakea apua myös viiveellä.

Vaikutukset

Millaisia taloudellisia vaikutuksia arvioitte esityksellä olevan?

Naisjärjestöjen Keskusliitto katsoo, että taloudellisia vaikutuksia arvioidaan liian kapeasti, jos tarkastelu kohdistuu ainoastaan ehdotusten toimeenpanosta aiheutuviin kustannuksiin. Vaikutusarvioissa tulisi arvioida myös niitä taloudellisia vaikutuksia, jotka aiheutuvat väkivaltaan puuttumattomuudesta tai liian myöhäisestä reagoinnista.

Väkivallan ehkäisemättä jättäminen, riskien tunnistamatta jääminen ja puutteellinen tuki aiheuttavat merkittäviä kustannuksia muun muassa terveydenhuollolle, sosiaalihuollolle, lastensuojelulle, poliisille, oikeusjärjestelmälle ja työelämälle. THL:n karkeiden laskelmien mukaan esimerkiksi yhden lähisuhdeväkivaltaan liittyvän henkirikoksen seuraukset voivat aiheuttaa yhteiskunnalle miljoonaluokan kustannukset. Vaikutusarvioiden tulisi siksi huomioida myös ne taloudelliset säästöt ja inhimilliset hyödyt, joita voidaan saavuttaa väkivallan ehkäisyllä, uhrien suojelulla ja väkivallan uusiutumisen estämisellä.

Millaisia vaikutuksia viranomaisten toimintaan arvioitte esityksellä olevan?

Uudet velvoitteet edellyttävät merkittävää osaamisen vahvistamista eri viranomaisissa ja ammattiryhmissä. Ilman riittävää koulutusta riskinarviointi voi jäädä pinnalliseksi, henkinen väkivalta ja pakottava kontrolli tunnistamatta sekä digiväkivaltaan liittyvä todistusaineisto hyödyntämättä. Myös moniammatillisen yhteistyön puute voi estää viranomaisia muodostamasta kokonaiskuvaa uhrin tilanteesta ja turvallisuusriskeistä.

Naisjärjestöjen Keskusliitto katsoo, että direktiivin tehokas toimeenpano edellyttää valtakunnallista, säännöllistä ja velvoittavaa koulutusta sekä yhtenäisiä ohjeistuksia. Koulutuksessa tulee käsitellä erityisesti naisiin kohdistuvaa väkivaltaa sukupuolistuneena ilmiönä, lähisuhdeväkivallan dynamiikkaa, henkistä väkivaltaa, pakottavaa kontrollia, eron jälkeistä väkivaltaa, seksuaaliväkivaltaa, digiväkivaltaa ja digitaalista todistusaineistoa, kunniaan liittyvää väkivaltaa, ihmiskauppaa, lapsen asemaa väkivallan välillisenä uhrina, moniperustaista syrjintää sekä vammaisiin naisiin, maahan muuttaneisiin naisiin, paperittomiin naisiin ja sateenkaari-ihmisiin kohdistuvan väkivallan erityispiirteitä.

Koulutuksen tulee koskea poliisia, syyttäjiä, tuomareita, oikeudellisia avustajia, sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisia, lastensuojelua, maahanmuuttoviranomaisia ja muita keskeisiä toimijoita. Lisäksi Naisjärjestöjen Keskusliitto pitää tärkeänä, että naisiin kohdistuvaa väkivaltaa, lähisuhdeväkivaltaa, seksuaaliväkivaltaa, pakottavaa kontrollia ja digiväkivaltaa koskevaa opetusta vahvistetaan oikeustieteellisessä koulutuksessa sekä muissa keskeisissä tutkinnoissa, kuten sote-aloilla, jotta tulevilla ammattilaisilla olisi riittävät valmiudet tunnistaa ja käsitellä ilmiöitä jo työuransa alusta lähtien.

Millaisia muita yhteiskunnallisia vaikutuksia arvioitte esityksellä olevan?

Naisjärjestöjen Keskusliitto katsoo, että esityksellä voi olla merkittäviä myönteisiä yhteiskunnallisia vaikutuksia, jos direktiivin toimeenpanoon osoitetaan riittävät resurssit ja sen sukupuolistunutta väkivaltaa koskevat lähtökohdat näkyvät käytännön toteutuksessa.

Suomea sitovat jo nykyisin Istanbulin sopimus, CEDAW-sopimus ja muut kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet, jotka edellyttävät tehokkaita toimia naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseksi, tunnistamiseksi ja uhrien suojelemiseksi. Kansainväliset valvontaelimet ovat kuitenkin toistuvasti kiinnittäneet huomiota puutteisiin esimerkiksi riskinarvioinnissa, uhrien suojelussa ja palvelujen saatavuudessa Suomessa.

Direktiivin toimeenpano tarjoaa tärkeän mahdollisuuden vahvistaa väkivallan vastaista työtä tilanteessa, jossa nykyiset toimet eivät ole riittäneet ehkäisemään väkivaltaa tai turvaamaan kaikkien uhrien oikeuksia. Väkivallan parempi tunnistaminen, systemaattinen riskinarviointi ja oikea-aikainen tuki voivat vähentää väkivallan uusiutumista, ehkäistä vakavaa väkivaltaa ja vahvistaa luottamusta viranomaisiin.

Naisiin kohdistuva väkivalta on myös sisäisen turvallisuuden kysymys. Naiselle kaikkein vaarallisin paikka on usein oma koti ja väkivallan tekijä nykyinen tai entinen kumppani.

Esityksen yhteiskunnallisia vaikutuksia tulee arvioida myös lasten näkökulmasta, sillä lähisuhdeväkivallan seuraukset ulottuvat koko perheeseen, voivat vaikuttaa lapsen hyvinvointiin pitkälle aikuisuuteen ja ovat usein ylisukupolvisia.

Millaisia muita vaikutuksia arvioitte esityksellä olevan? (Esimerkiksi ihmisryhmiin kohdistuvat vaikutukset)

Naisjärjestöjen Keskusliitto katsoo, että ihmisryhmiin kohdistuvia vaikutuksia tulee arvioida huomattavasti kattavammin. Direktiivi edellyttää moniperustaisen syrjinnän ja erityisen haavoittuvassa asemassa olevien uhrien huomioimista. Mietinnössä tämä jää liian yleiselle tasolle.

Erityistä huomiota tulee kiinnittää ryhmiin, jotka kohtaavat väkivallan lisäksi muita haavoittuvuutta lisääviä tekijöitä tai esteitä avun saamiselle. Tällaisia ryhmiä ovat muun muassa maahan muuttaneet naiset, paperittomat naiset, turvapaikanhakijanaiset, oleskeluluvan, toimeentulon tai asumisen vuoksi väkivaltaisesta puolisoista riippuvaiset naiset, vammaiset naiset, romaninaiset, saamelaisnaiset, uskonnollisiin ja etnisiin vähemmistöihin kuuluvat naiset, seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvat henkilöt, ikääntyneet naiset, päihteitä käyttävät naiset, asunnottomat naiset sekä nuoret naiset ja tytöt. Lisäksi tulee huomioida lapset, jotka elävät väkivallan keskellä ja kärsivät sen seurauksista, vaikka väkivalta ei kohdistuisi heihin suoraan.

Vammaisten naisten osalta tulee arvioida palvelujen fyysinen esteettömyys, viestinnällinen saavutettavuus, riippuvuussuhteisiin liittyvä väkivalta, avustamiseen ja hoivaan liittyvä kontrolli sekä mahdollisuus hakea apua ilman väkivallan tekijän estämistä.

Myös viittomakieliset ihmiset kohtaavat usein haasteita palveluihin pääsyssä ja tiedon saannissa. Viittomakielisille on turvattava yhdenvertaiset mahdollisuudet palveluihin pääsyssä ja tiedon saannissa. Tämä edellyttää laadukkuutta myös viittomakielen tulkkaukselta.

Maahan muuttaneiden naisten osalta tulee arvioida oleskeluaseman, kielitaidon, tulkkauksen, yhteisön paineen, taloudellisen riippuvuuden ja viranomaispelon vaikutusta palveluihin pääsyyn. Väkivaltaa kokeneiden maahan muuttaneiden naisten oikeus väkivallattomaan elämään ja tarvittaessa itsenäiseen oleskelulupaun tulee turvata.

Sateenkaari-ihmisten osalta tulee huomioida seksuaaliseen suuntautumiseen, sukupuoli-identiteettiin, sukupuolen ilmaisuun ja kehon sukupuolitettuihin piirteisiin liittyvä häirintä, väkivalta

ja vihapuhe sekä viranomaisten ja palveluntarjoajien valmiudet sateenkaarisensitiiviseen kohtaamiseen.

Naisjärjestöjen Keskusliitto ehdottaa, että esitykseen lisätään erillinen yhdenvertaisuusvaikutusten arviointi, jossa arvioidaan risteävät erot huomioiden direktiivin täytäntöönpanon vaikutuksia mm. edellä esitettyihin ihmisryhmiin.

Vaihtoehtoiset ratkaisut

Onko jokin muu tapa, jolla direktiivin edellyttämät vähimmäisvelvoitteet voitaisiin toteuttaa?

Riskinarvioinnin osalta vaihtoehtoinen tai täydentävä ratkaisu olisi ollut säätää laajemmin moniammatillisesta riskinarvioinnista ja turvallisuudenhallinnasta. Esitutkintalakiin ehdotettu säännös on tärkeä, mutta se ei kata tilanteita, joissa uhri ei tee rikosilmoitusta tai joissa apu haetaan muista palveluista. Direktiivin ja Istanbulin sopimuksen tavoitteiden kannalta vaikuttavampi malli olisi valtakunnallinen, velvoittava ja sukupuolisensitiivinen riskin- ja suojeluntarpeen arviointi.

Palveluihin ohjauksen tulee muodostaa selkeä ja toimiva palvelupolku, jossa uhri ei jää yksin etsimään tarvitsemiaan palveluja. Pelkkä yhteystietojen välittäminen ei riitä, jos palveluihin ei pääse kohtuullisessa ajassa tai jos tuki katkeaa liian aikaisin.

Naisjärjestöjen Keskusliitto pitää ongelmallisena, että merkittävä osa direktiivin teknologiavälitteistä väkivaltaa koskevasta kokonaisuudesta on siirretty erilliseen jatkovalmisteluun. Digiväkivalta on nopeasti yleistynyt ja voimakkaasti sukupuolistunut väkivallan muoto, minkä vuoksi sen sääntelyä olisi ollut perusteltua tarkastella osana direktiivin kokonaisvaltaista toimeenpanoa.

Jatkovalmistelussa tulee vähintään arvioida intiimin aineiston levittämisen uhkaamisen kriminalisointia, seksuaalisten deepfake-väärennösten valmistamisen rangaistavuutta sekä digitaalisen pakottavan kontrollin huomioimista lainsäädännössä.

Seri-tukikeskusten osalta vaihtoehtoinen tai täydentävä ratkaisu olisi ollut säätää samalla palvelujen rahoituksesta, alueellisesta saavutettavuudesta ja jatkotuen kytkemisestä järjestöjen palveluihin.

Naisjärjestöjen Keskusliitto katsoo, että vaihtoehtoisia ratkaisuja koskevassa jaksossa tulisi arvioida selkeämmin myös sitä, milloin direktiivin vähimmäisvelvoitteet voidaan täyttää muodollisesti mutta tavoitteet jäävät käytännössä toteutumatta.

Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Miten kommentoitte mietinnön näkemyksiä, jotka koskevat suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä (mietinnön jakso 11)?

Pidämme mietinnön kuvausta esityksen suhteesta perustuslakiin asianmukaisena.

Esityksessä arvioidaan, että seri-tukikeskuksia koskeva esitys voisi osaltaan kaventaa seksuaaliväkivallan uhrien mahdollista alueellista eriarvioisuutta. Huomautamme, että myös muiden väkivallan uhrien pääsyssä palveluihin on alueellisia eroja ja myös niitä tulee kaventaa.

Muut havaintonne ja kommenttinne esitysluonnoksesta

Voitte lausua tämän väliotsikon aiheesta alla.

-

Muut havaintonne ja kommenttinne direktiivin vähimmäisvelvoitteita pidemmälle menevistä (kansallisista) tarpeista naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjumiseksi?

Voitte lausua tämän väliotsikon aiheesta alla.

Naisiin kohdistuvan väkivallan heikentyvä tilanne edellyttää Suomen valtiolta kunnianhimoisempia toimia kuin direktiivin minimitäytäntöönpano. Huomautamme, että koska valtioilla on velvollisuus toimia aktiivisesti ja suojella vakavalta uhalta, tulisi direktiivin täytäntöönpanoa ja resursointia arvioida uudelleen - myös ottamalla huomioon kansallinen tilanne.

Ehdotamme, että Suomessa

- säädetään lähisuhdeväkivallan ehkäisytyötä koskeva rakennelaki
- perustetaan kuolemaan johtavan lähisuhdeväkivallan tutkimustoiminto,
- kriminalisoidaan pakottava kontrolli
- tehdään moniammatillisesta riskinarvioinnista lakisääteistä
- lisätään Istanbulin sopimuksen 46 artiklan ja direktiivin 11 artiklan mukaiset raskauttavat asianhaarat rangaistuksen yleiseksi koventamisperusteiksi
- torjutaan digiväkivaltaa laajemmin ja kunnianhimoisemmin ja
- turvataan järjestöjen rahoitus ja toimintaedellytykset ml. tekijätyö.

Lisäksi ehdotamme, että turvakotipaikkojen määrä nostetaan Euroopan neuvoston suositusten mukaiselle tasolle ja että turvakodeista tehdään esteettömiä.

Erityistukipalveluita, jotka vastaavat Istanbulin sopimuksen veloitteeseen nais erityisyydestä, tuottavat vain järjestöt. GREVIO on jo vuosia sitten huomauttanut Suomea siitä, että Istanbulin sopimuksen edellyttämät erityistukipalvelut väkivaltaa tai sen uhkaa kokeville naisille ja tytöille ovat riittämättömät. Viimeksi joulukuussa 2024 GREVIO kehotti Suomea kehittämään kestäviä ja pitkän aikavälin rahoitusratkaisuja kansalaisjärjestöille, jotka tarjoavat erikoistukipalveluita naisiin kohdistuvan väkivallan uhreille.

Direktiivissä jäsenvaltioita veloitetaan ehkäisemään väkivallan uusiutumista ja vähentämään uusien rikosten riskiä. Direktiivi korostaa erityisesti ohjelmia henkilöille, jotka ovat syyllistyneet naisiin kohdistuvaan väkivaltaan tai lähisuhdeväkivaltaan.

Kuten esitysluonnoksessa (s. 162) tuodaan esiin, on GREVIO Suomea koskevassa arviointiraportissaan kehottanut painokkaasti Suomen viranomaisia ottamaan koko maassa käyttöön perheväkivallan tekijöille tarkoitettuja ohjelmia sekä varmistamaan laajan osallistumisen väkivallantekijöille tarkoitettuihin ohjelmiin.

Esitysluonnoksessa katsotaan, ettei direktiivi näiltä osin edellytä lainsäädäntömuutoksia, koska direktiivi edellyttää tarjoamaan interventio-ohjelmia vain henkilöille, jotka ovat jo syyllistyneet väkivaltaan ja näille henkilöille ohjelmia tarjoaa Rikosseuraamuslaitos. Rikosseuraamuslaitoksen ohjelmilla ei kuitenkaan tavoiteta niitä lähisuhdeväkivallasta tuomittuja, joille tuomitaan esim. sakkoa. Lisäksi, kuten esitysluonnoksessa todetaan, direktiivi jättää jäsenvaltioille mahdollisuuden tarjota interventio-ohjelmia myös muille henkilöille kuin jo väkivaltaan syyllistyneille. Naisiin kohdistuvista parisuhdetappoja käsittelevässä selvityksessä (2023) todetaan, että erityisesti henkirikosten ennaltaehkäisyn näkökulmasta voisi olla hyödyllistä huomioida myös potentiaaliset rikoksen tekijät ja kehittää heille suunnattuja interventioita ja riskinarviointia.

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Naisjärjestöjen Keskusliitto (NJKL) kiittää mahdollisuudesta lausua oikeusministeriön työryhmän mietinnöstä.

NJKL pitää direktiivin kansallista täytäntöönpanoa erittäin merkittävänä mahdollisuutena vahvistaa naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyä, uhrien oikeuksia, viranomaisten velvoitteita, palvelujärjestelmää sekä väkivallan vastaisten toimien koordinoitua Suomessa.

Erityisen myönteisinä pidämme:

- väkivallan riskin ja suojelun tarpeen arvioinnin vahvistamista esitutkintalaissa
- seri-tukikeskusten lakisääteistämistä
- uhrien palveluihin ohjaamisen vahvistamista
- lapsen ja riippuvaisessa asemassa olevan henkilön aseman vahvistamista rikosprosessissa sekä
- digitaalisen väkivallan huomioimista uudella rikossäännöksellä.

Samalla Naisjärjestöjen Keskusliitto katsoo, että esityksen kunnianhimo jää kokonaisuutena liian matalaksi suhteessa direktiivin tavoitteisiin, Istanbulin sopimuksen velvoitteisiin ja naisiin kohdistuvan väkivallan vakavuuteen Suomessa.

Direktiiviä lähdetään toteuttamaan vähimmäistasolla tilanteessa, jossa viranomaisten tietoon tulleiden pari- ja lähisuhdeväkivaltarikosten uhrien määrä kohosi viime vuonna ennätykseen. Valtaosa uhreista on naisia. Myös entisten kumppaneiden tekemät henkirikokset ovat jatkaneet kasvuaan. Naisia kuolee parisuhteessa tai sen jälkeen noin joka toinen viikko.

Naisjärjestöjen Keskusliiton keskeiset huomiot:

1. Direktiivi tulisi toimeenpanna kunnianhimoisesti, ei vähimmäistasolla. Direktiivi tarjoaa mahdollisuuden tehostaa toimia naisiin kohdistuvan väkivallan torjumiseksi, mutta mietintö ehdottaa vain muutamaa muutosta. Ne eivät riitä.
2. Direktiivin sukupuolistunutta väkivaltaa koskeva lähtökohta ei näy mietinnön konkreettisissa toimeenpanoratkaisuissa riittävän vahvasti. Naisiin kohdistuva väkivalta tulee tunnistaa sukupuolistuneena, rakenteellisenä ja ihmisoikeuksia loukkaavana ilmiönä, ei vain yksittäisinä rikoksina tai rikosprosessin kysymyksinä.
3. Riskinarvioinnin kirjaaminen esitutkintalakiin on erittäin tärkeä uudistus, mutta se ei yksin riitä. Suomi tarvitsee valtakunnallisen, yhdenmukaisen, sukupuolisensitiivisen ja moniammatillisen riskinarviointi- ja suojelumallin, joka koskee myös muita viranomaisia kuin poliisia ja muita esitutkintaviranomaisia.

4. Palveluihin ohjaaminen, seri-tukikeskusten lakisääteistäminen ja muut uhrien oikeuksia vahvistavat ehdotukset uhkaavat jäädä muodollisiksi, jos niihin ei kytketä riittäviä resursseja, koulutusta ja järjestöjen toimintaedellytysten turvaamista.

5. Vaikutusarvioita tulee täydentää erityisesti sukupuolivaikutusten, yhdenvertaisuusvaikutusten, lasten aseman, järjestöjen roolin ja resurssivaikutusten osalta.

6. Direktiivin puitteissa olisi hyödyllistä valmistella väkivaltaa ehkäiseviä uudistuksia, jotka on jo kirjattu Istanbulin sopimuksen toimeenpanosuunnitelmaan. Näitä ovat esimerkiksi lähisuhdeväkivallan ehkäisyyötä koskeva rakennelaki ja pakottavan kontrollin kriminalisointi.

7. Esitys uhkaa jättää toteuttamatta Istanbulin sopimuksen raskauttavien asianhaarojen huomioimisen rikoslaissa. Näitä on mm. rikoksen tekeminen lapsen läsnäollessa. Istanbulin sopimuksen ja direktiivin raskauttavat tekijät tulee lisätä rikoslain yleisiin rangaistuksen koventamisperusteisiin.

Vainio Anniina
Naisjärjestöjen Keskusliitto