

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.

Suomi on lähtökohtaisesti valmistautunut hyvin direktiivin täytäntöönpanoon. Useita sen vaatimuksia on jo toteutettu. On myönteistä, että mietinnössä laajalti kuvataan nykyisiä palveluita.

Kaikin paikoin direktiivin minimitaso ei ehdotuksessa kuitenkaan toteudu. Ehdotuksessa on pääosin rajoitettu lainsäädännön muutoksia vaativiin seikkoihin. Käytännössä lainsäädännön käytännön toimivuus on lähes yhtä tärkeää.

Direktiivin minimivaatimusten toteutuminen on kyseenalaista pakkoavioliiton, rikoslain koventamisperusteiden, lähestymiskiellon rikkomisen rangaistusasteikon, turvakotien ja interventio-ohjelmien kohdalla.

Keskeiset ehdotukset

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

-

Asianomistajan suojelun tarpeen arviointia koskeva ehdotus

Riskinarviointi 16 art

Riskinarviointi ja siihen perustuvat turvallisuustoimet ovat selkeästi Suomen järjestelmän kehittämiskohde. Naisiin kohdistuvien henkirikosten määrä on länsieurooppalaisittain korkea. Useat tutkimukset (esim, Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2024; Suonpää et al. 2023) ovat osoittaneet, että poliisi ja terveysturvatoimet eivät tunnista vakavaa lähisuhdeväkivaltaa. Suonpään et al. tekemän tutkimuksen mukaan yli puolella parisuhde-henkirikosten uhreilla oli kontakteja terveydenhuoltoon, mutta väkivalta ei ollut tullut esiin. Lastensuojelukontaktit olivat tavallisia. Poliisin kotikäyntejä oli

myös runsaasti, mutta ne eivät olleet johtaneet rikostutkintaan. Tähän liittyi myös Helsingin Sanomissa alkuvuodesta 2026 käyty keskustelu lähisuhdeväkivallan uhreina kuolleista naisista.

Direktiivi edellyttää kahdenlaista riskinarviointia: Välitön riskinarviointi on tehtävä heti, kun väkivalta tulee (viranomais)toimijan tietoon, ja laajempi riskinarviointi sopivana ajankohtana, jolloin on mahdollista saada mukaan useita, rikoksen uhria tukevia ja tulevaisuudessa myös epäillyille/tekijöille interventio-ohjelmia tarjoavia tahoja.

Työryhmä ehdottaa, että lähisuhdeväkivallan ja seksuaalirikosten kohdalla riskinarviointi tulee tehdä heti, kun väkivalta tulee esitutkintaviranomaisen tietoon. Välittömässä riskinarvioinnissa pitäisi olla sekä rutiininomaisia että tapauskohtaisia piirteitä. Oleellista on myös se, mihin riskinarviointi johtaa ja kenelle siitä ilmoitetaan.

Tässä kohtaa on syytä huomata Euroopan ihmisoikeussopimuksen ratkaisu Kurt v. Itävalta 2021 (Application no. 62903/15). Itävallan ei katsottu rikkoneen EIS:sta, koska välittömän riskinarvioinnin menetelmä oli poliisin käytössä ja siitä annettiin kansallisen sääntelyn mukaisesti välittömästi tieto syyttäjälle. Rikkomusta ei siis todettu, vaikka riskinarviointi sinänsä epäonnistui ja epäilty tappoi puolisoiden yhteisen lapsen. Myös Suomessa tulisi edellyttää, että poliisi antaa riskinarvioinnin tiedoksi syyttäjälle.

Mainitussa tapauksessa käytiin pitkälinen keskustelu pidättämisen käytöstä lähisuhdeväkivallassa (vrt. Direktiivin johdanto (44)). Nykyisin lähisuhdeväkivallassa korostetaan lähestymiskiellon käyttöä, mikä onkin useassa tapauksessa tarkoituksenmukaista. Vaarana kuitenkin on, että vakavimmissakaan tapauksissa ei arvioida pidättämisen edellytyksiä, vaikka niissä rikollisen toiminnan jatkaminen on yksi keskeinen kriteeri. Sen vuoksi ehdottaisin sinänsä ansiokkaan välitöntä riskinarviointia koskevan ehdotuksen täydentämistä. 11:9b.2 lisättäväksi vielä yhdenkohdan eli pakkokeinolain mukaisten turvaamistoimien käyttö.

Epäily väkivallasta voi tulla ensiksi myös terveydenhoidon, sosiaalitoimen tai lastensuojelun tietoon. Asiakastietolain 62 § antaa mahdollisuuden ilmoittaa poliisille uhkan arviointia ja uhkaavan teon estämistä varten välttämättömät tiedot. Epäily voi tulla myös palveluja tuottavan muun organisaation tietoon, kuten yksityisen palvelua tuottavan yrityksen tai järjestön. Tarvittaisiin myös sääntelyä, joka ohjaisi näitä tahoja riskinarvioinnin tekemisessä ja siitä ilmoittamisessa. Tulisi arvioida, milloin vakavimmissa tapauksissa tulisi olla velvollisuus ilmoittaa poliisille; jopa ilman uhrin suostumusta, jos se hengen suojaamiseksi on välttämätöntä (huomaa RL 10:15, joka vaatisi täsmentämistä).

Laajemmassa suojeluntarpeen arvioinnissa kartoitetaan eri toimijoiden roolit ja se, millaista tukea ne voivat tarjota. Tämä ei voi tapahtua välittömästi, mutta tietenkin mielellään mahdollisimman pian. Tästä sisältyy direktiiviin useita artikloita, kuten 17, 18 40, 41. Mietinnössä selostetaan ansiokkaasti Suomen toimintatapoja, kuten MARAK ym.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on ehdottanut (Kertomus 2026, 2. 258 ss.), että riskinarvioinnista säädettäisiin laissa. Ehdotus vaikutta hyvin perustellulta.

Rikoslain muuttamista koskeva ehdotus

Ehdotetusta muutoksesta ei ole lausuttavaa.

Sen sijaan pakkoavioliiton kriminalisointi (4 artikla) ihmiskauppasäännöksillä, kuten Suomessa tavoittaa vain osan pakkoavioliittotilanteista. Ihmiskaupan kriteeri ”ottaa toisen määräysvaltaansa” on ongelmallinen sellaisissa pakkoavioliittotilanteissa, joissa avioliittoon pakotettu muilta osin kuitenkin voi liikkua ja toimia melko normaalisti.

Raskauttavat asianhaarat 11 artikla

Direktiivin 11 artiklan luettelo ja rikoslain 6 luvun 5 §:n luettelo koventamisperusteista menevät osittain päällekkäin. RL 6:5:ssä ei kuitenkaan ole mainittu naiseen kohdistuvaa ja perheväkivaltaa (mukaan lukien asuinkumppani), uhrin haavoittuvaa asemaa, rikoksen kohdistumista lapseen eikä rikoksen tekemistä lapsen läsnä ollessa (Direktiivin johdanto (13)). Tämä on selkeästi ongelma, joka liittyy paitsi artiklan sisältöön, myös direktiivin tavoitteisiin. Siten RL 6:5:n täsmentäminen näiltä osin olisi direktiivin toimeenpanoa ajatellen tärkeää.

Keskeisenä argumenttina asiasta säätämistä vastaan työryhmä esittää, että koventamisperusteiden pitäisi olla yleisiä, ja Direktiivissä mainitut seikat koskisivat erityistilanteita. Ensinnäkin voi kysyä, onko rikoksen tekeminen lähisuhteessa erityistilanne, sehän on melko tavallista. Koventamisperuste RL 6:5:ssä koskisi kaikkia rikoksia eli olisi sillä tavoin yleinen. Osa RL 6:5:ssä mainituista koventamisperusteista osa koskee jo nyt varsin erityisiä tilanteita (rikollisryhmän jäsenyys, palkkio, syrjivä motiivi).

Koventamisperustetta puoltava argumentti liittyy siihen, että lähisuhteen pitäisi olla turvan ja luottamuksen lähde, jonka vahingoittaminen rikoksella on erityisen moitittavaa (esim. Direktiivin johdanto (11)). Jos kuitenkin ratkaiseva argumentti on rikosten erityisluonne, lähisuhde pitäisi lisätä pahoinpitelyn (mahdollisesti myös seksuaalirikosten) kvalifiointiperusteisiin.

Direktiivissä mainitaan muitakin ankaroittamisperusteita, joiden huomioon ottaminen Suomen rikosoikeudenkäynnissä ei toteudu parhaalla mahdollisella tavalla. Esimerkiksi rikosten toistumiseen olisi tärkeää kiinnittää huomiota ja esitutkintavaiheessa, ja sitä edistäisi se, että toistuminen mainittaisiin rikoslaissa rikostunnusmerkistöihin (vrt. Ruotsin rauharikos) tai rangaistuksen mittaamiseen liittyvänä seikkana. Nyt toistuminen otetaan huomioon rangaistusta mitattaessa, mutta tällä ei ole merkitystä, jos toistumiseen ei kiinnitetä huomiota esitutkinnassa.

Mietinnössä esitetään, että rikoslain 6 luvun yleisiin mittaamisperiaatteisiin (6:4) voitaisiin harkita täsmentävämpää periaatteiden määritelmää, jossa mainittaisiin direktiivissä lueteltuja seikkoja. Tämä vaikuttaa tarpeelliselta, kunhan muutoksen valmistelussa otetaan huomioon NKV-direktiivi.

Mietinnössä todetaan ko. artiklasta, että sen voidaan katsoa ”velvoittavan jäsenvaltioita siihen, että niiden lainsäädännössä on säädetty ainakin yhdestä a-p kohdassa mainitusta raskauttavasta seikasta...” Tämä on yllättävä tulkinta artiklasta, jota voidaan tulkita myös siten, että tuomioistuimen tulee voida pitää raskauttavana seikkana yhtä tai useampaa seikkaa luetelluista. Olisi hyvä selkiyttää, mihin direktiivin tulkinta perustuu.

Lähestymiskielto 19 art

Direktiivin mukaan lähestymiskiellon rikkomisen seuraamusten tulee olla tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia, rikosoikeudellisia tai muita kuin rikosoikeudellisia seuraamuksia (Direktiivin johdanto (28; 47)).

Lähestymiskiellon rikkomisesta voi seurata korkeintaan yhden vuoden vankeusrangaistus. On syytä arvioida, täyttääkö rangaistusasteikko direktiivin edellyttämän tehokkaan, oikeasuhtaisen ja varoittavan tavoitteen.

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

Kannatan uudistusta.

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

Kannatan uudistusta.

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

Kannatan uudistusta.

Seri-tukikeskuksia koskeva ehdotus

Kannatan uudistusta. Se voisi ehkä olla selkeämpi sen suhteen, että tutkimukset voidaan soveltuvin osin tehdä muussakin, uhria lähempänä olevassa terveydenhuollon päivystyspaikassa. Etäisyydet ovat maassamme kovin pitkiä.

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

Direktiivi edellyttäneen tätä.

Vaikutukset

Millaisia taloudellisia vaikutuksia arvioitte esityksellä olevan?

Arvioini mukaan poliisin ja syyttäjän lisätyön tarve on arvioitu yläkanttiin. Esimerkiksi systemaattinen riskinarviointi tukee sitä työtä, jota he jo nykyisin tekevät. Siten lisätyötä ei juurikaan pitäisi aiheutua, vaan työn tehostumista. Väkivallan ehkäisemisen ja käsittelyn kehittäminen maksaa

yleensä itsensä takaisin parantuneena työtehona, vähentyneinä terveydenhoito- ja sosiaalikustannuksina ja kun asioihin puututaan ajoissa, jopa vähentyneinä rikosoikeuskoneiston ja vankiloiden kustannuksina.

Interventio-ohjelmien kehittäminen (niistä jäljempänä) vaatii jonkin verran lisäresurssia. Useat interventio-ohjelmat nojaavat vertaistukeen ja koulutettujen maallikkojen panokseen. Siten kyse ei ole kovin suurista resursseista. Sovittelutoiminnasta vapautunutta resurssia voisi suunnata tähän. Ja interventio-ohjelmatkin maksavat itsensä takaisin, kun väkivalta vähenee.

Millaisia vaikutuksia viranomaisten toimintaan arvioitte esityksellä olevan?

Vaikka direktiivi ei kovin paljon muuta lainsäädäntöä, on ensiarvoisen tärkeää, että väkivalta on huomioitu EU:n tasolla. Ihmiset liikkuvat EU:n sisällä vapaasti, ja väkivalta ja sen pelko voi olla merkittävä liikkuvuuden este. Sen vuoksi on luontevaa, että direktiivissä korostetaan sähköiseen tiedonvälitykseen liittyviä rikoksia.

Direktiivi ansiosta väkivaltaan suhtaudutaan jatkossa vakavammin kuin aikaisemmin.

Millaisia muita yhteiskunnallisia vaikutuksia arvioitte esityksellä olevan?

Suhtautuminen väkivaltaan muuttuu. sitä ei enää pidetä perheen sisäisenä asiana. Direktiivi vahvistaa tätä kehityskulkua.

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

Artiklan 14 kohta 1 koskee rikosilmoituksen tekemistä. Lapsen mahdollisuutta tehdä rikosilmoitus käsitellään raportissa. Toisaalta todetaan, että ilmoituksen tekeminen sähköisesti edellyttää tunnistautumista. Tämä herättää kysymyksen, kuinka realistista ilmoituksen tekeminen on alaikäisen ja erityisesti alle 15-vuotiaan näkökulmasta. Nuoret kohtaavat paljon nettiväkivaltaa, joten mahdollisuus ilmoittaa rikoksesta sähköisesti on heidän näkökulmastaan erityisen tärkeä. Tätä problematiikkaa olisi hyvä vielä tarkastella lähemmin.

Vaihtoehtoiset ratkaisut

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

-

Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

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

Varsin perusteellisessa katsauksessa on pohjimmiltaan kysymys siitä, että valtion tulee PL 22 §:n mukaisesti turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. EIT:n nykyisin jo varsin vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltioilla tulee olla asianmukaiset lainsäädännökset, toimintatavat ja käytännöt henkilöiden välisen väkivallan torjumiseksi ja sen käsittelemiseksi. Valtion tulee myös toimia, jos sen tiedossa on henkeä, terveyttä tai yksityisyyttä loukkaava ja vaarantava väkivalta.

Direktiivin tarve kumpuaa siitä, että naisiin kohdistuvan väkivallan kohdalla kaikissa näissä suhteissa on ollut ja osittain on edelleen suuria puutteita. Miski juuri naisiin kohdistuvan väkivallan? Siksi että yhteiskunnan rakenteet ovat epätasa-arvoisia, ja sen vuoksi pelkästään muodollisesti neutraali lainsäädäntö on jättänyt naisiin kohdistuvaa väkivaltaa pimentoon tai siihen ei vain ole reagoitu. Tämä kytkentä historialliseen ja vielä tänä päivänä, toki Suomessa jo vähemmän vallitsevaan epätasa-arvoon on Direktiivin kuten myös Istanbulin sopimuksen taustalla. Niillä toimilla, joita direktiivissä edellytetään, pääsääntöisesti pyritään korjaamaan puutteellista suojaa väkivaltaa vastaan eli toteuttamaan hengen, terveyden ja/tai yksityisyyden suojaa. Sen vuoksi tässä ei ole perustuslaillisia ongelmia. Lainsäädäntötoimet ovat sitä paitsi sukupuolineutraaleja, joten ne tulevat myös miesuhrien hyväksi.

Muut havaintonne ja kommenttinne esitysluonnoksesta

Voitte lausua tämän väliotsikon aiheesta alla.

Turvakodit art 30

Kuten Direktiivin johdannostakin selviää, Suomi ei ole läheskään saavuttanut kansainvälisten tarvearvioiden mukaista turvakotipaikkojen määrää. Niukkenevien resurssien johdosta tämä tosiasia olisi tunnistettava ja ryhdyttävä ripeästi kehittämään vaihtoehtoisia turvaamistoimia. Laajassa maassa turvakoti on monelle väistämättä liian kaukana. Sen sijaan pitäisi kehittää turvakotien, turvaton asumisen, jalkapannalla valvotun lähestymiskiellon, turvakameroiden ja paikallistason yhteisöjen, mukaan lukien kunnat, yhteistoimin ja näiden keinojen yhdistelminä toteutettuja suojaamismenetelmiä, varsinkin harvaan asutuissa osissa maata. Tämä edellyttäneekin lakimuutoksia turvakotilakiin.

Interventio-ohjelmat 37

Direktiivin 37 artiklan 2 kohdan mukaan interventio-ohjelmaa on tarjottava henkilölle, joka on syyllistynyt direktiivissä tarkoitettuun väkivaltaan. Mietinnössä selostetaan pääosin rikosseuraamuslaitoksen tarjoamia ohjelmia. Rikosseuraamusviraston toiminnan pääpaino on vankeusrangaistuksissa ja yhdyskuntaseuraamuksissa.

Lähisuhdeväkivallasta tuomitaan kuitenkin yleensä sakkoa tai ehdollista vankeutta. Näihin seuraamuksiin tuomituille on tarjolla vähäisessä määrin lähinnä järjestöjen tuottamia interventio-ohjelmia. Järjestöt tekevät ansiokasta työtä, suurelta osin vapaaehtoisvoimin ja pienin resurssein. Tämän tarjonnan riittävyttä ei mietinnössä arvioida. Tällainen arviointi olisi välttämätön, jotta voitaisiin arvioida, täyttääkö Suomen tilanne artiklan 37 vaatimuksen.

Minimivaatimusten ylimenevä huomio: Interventio-ohjelmia tulisi olla tarjolla jo ennen rangaistuksen määräämistä, jotta se voisi ehkäistä väkivaltaa ilman, että tarvitsee odottaa ehkä pitkääkin tuomioistuinkäsittelyä.

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

Voitte lausua tämän väliotsikon aiheesta alla.

Suomi kuten EU-maat yleisemminkin ovat vähän laajemmassa katsannossa hyvinvoivia valtioita. Meillä pitäisi olla kunnianhimoa ylittää minimivaatimukset. Toki osin jo näin on tehty, esimerkkinä suostumusperustainen seksuaalirikoslaki. Onnistuneita uudistuksia tulisi myös käyttää kansainvälisessä yhteistyössä esimerkkeinä siitä, mitä voidaan ja kannattaa tehdä.

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

-

Johanna Niemi
Professori, emerita