

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.

RIKU on ollut jäsenenä direktiivin toimeenpanotyöryhmässä ja siten lähtökohtaisesti yhtyy siihen, miten mietinnössä on arvioitu sitä, mitä direktiivi lainsäädäntömuutosten osalta vähimmäistasolla edellyttää, mikä on ollut työryhmän tehtävä. RIKU katsoo kuitenkin, että direktiivin toimeenpano olisi hyvä tilaisuus toteuttaa direktiivin tavoitteet mahdollisimman korkealla tasolla eikä vain vähimmäistasolla. Direktiivin toteuttamisen tason tulisi Suomessa olla kunnianhimoisempi ottaen huomioon miten vakavasta ongelmasta on kyse.

Kuten mietinnössä julklausutaan, perheväkivalta ja naisiin kohdistuva väkivalta on Suomessa vakava ja laaja yhteiskunnallinen ongelma, jolla on kauaskantoisia vaikutuksia, minkä takia sen vähentämiseksi ja ennaltaehkäisemiseksi on tehtävä kaikki mahdollinen.

Keskeiset ehdotukset

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

RIKU on työryhmämietinnön täydentävässä lausumassaan todennut, että direktiivi tulisi toimeenpanna mahdollisimman korkealla tasolla, jotta uhrien oikeudet toteutuisivat täysimääräisesti direktiivin edellyttämällä tavalla, ja katsonut, että vaikka direktiivin toimeenpano vähimmäistasolla ei velvoittaisi säätämään moniammatillisen riskiarvioinnin rakenteista, niiden riittävä toteutuminen käytännössä ei ole todennäköistä ilman asiaa koskevaa lainsäädäntöä, eikä asiaa voi jättää hyvien käytäntöjen varaan.

Tilanne Suomessa on naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan ja uhrien tukemisen osalta muutenkin hyvin huolestuttava ottaen huomioon hyvinvointialueiden rahoitushaasteet ja

direktiivin kohderyhmälle erityistukipalveluja tarjoavien järjestöjen vakavasti heikentyneet rahoitusnäkymät. Ilman lisäresursseja ja lainsäädäntöä yhteistyörakenteista ei ole nähtävissä, että Suomessa olisi edellytykset kehittää sellaisia yhdenvertaisia koko maan kattavia moniammatillisia rakenteita, jotka systemaattisella tavalla toteuttaisivat direktiivin tarkoituksen uhrien suojelu- ja tukitarpeiden arvioimiseksi ja joilla voitaisiin tosiasiaassa estää lähisuhdeväkivaltaa.

Asianomistajan suojelun tarpeen arviointia koskeva ehdotus

Kuten olemme täydentävässä lausunnossamme todenneet, riskienarviointijärjestelmää koskevan esitutkintalain muutoksen (11 luvun uusi 9 b §) lisäksi uhrien suojelun ja tukemisen kokonaisvaltainen toteuttaminen edellyttää toimivia ja kansallisesti yhdenvertaisia rakenteita.

Direktiivin 16 ja 17 artikloissa säädetään henkilökohtaisesta arvioinnista uhrin suojelutarpeiden sekä tukitarpeiden määrittämiseksi. Nämä arvioinnit on 16 artiklan 6 kohdan mukaisesti ”tarvittaessa tehtävä yhteistyössä kussakin menettelyvaiheessa muiden asiaankuuluvien toimivaltaisten viranomaisten kanssa ja asiaankuuluvien tukipalvelujen kanssa, joita ovat muun muassa uhrien suojelukeskukset, erikoistuneet palvelut, sosiaalihuolto, terveydenhuollon ammattihenkilöt, turvakodit, erityistukipalvelut ja muut asiaankuuluvat sidosryhmät”.

Direktiivin 16 artiklan 2 kohdan mukaisesti ”Uhrin erityiset suojelutarpeet on selvitettävä henkilökohtaisella arvioinnilla mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, kuten silloin, kun uhri on ensimmäisen kerran yhteydessä toimivaltaisiin viranomaisiin, tai mahdollisimman pian sen jälkeen ja tarvittaessa yhteistyössä kaikkien asiaankuuluvien toimivaltaisten viranomaisten kanssa”. Uhrien kannalta tämä on erityisen tärkeää, koska väkivalta tulee harvoin ensimmäisen kerran esille poliisissa. Varhainen puuttuminen väkivaltaan edellyttää eri toimijoiden roolien ja vastuiden selkeyttä sekä kattavia ja tehokkaasti toimivia yhteistyörakenteita.

Henkilökohtaisten arviointien yhdenvertaisen toteutumisen kannalta haasteena on myös muun muassa se, että sosiaali- ja terveysviranomaisten rooli uhrin suojelutarpeen arvioinnissa jää epäselväksi. Myös tukipalveluiden tehtäviä arvioinneissa tulee jatkovalmistelussa tarkentaa.

Mitä tulee ehdotetun pykälän listaan poliisin toimenpiteistä, RIKU toteaa hyväksi, että kohdassa 2 mainitaan lähestymiskielto. RIKUn käytännön asiakastyössä on kuitenkin ilmennyt tämänkin kevään aikana, että Poliisihallituksen uusista ohjeista (POL-2023-141272) huolimatta yksittäiset poliisit ovat lähisuhdeväkivaltilanteissa todenneet, että ”poliisi ei lähtökohtaisesti määrää väliaikaisia lähestymiskieltoja”, vaikka lähestymiskiellolle on ollut perusteet ja tarve. Lainsäädännön lisäksi tarvitaankin jatkuvaa koulutusta ja lähisuhdeväkivallan vaarallisuuden parempaa tiedostamista.

Lisäksi RIKUn asiakastyössä tulee ilmi tilanteita, joissa poliisi on ryhtynyt pakkokeinolaissa säädettyihin toimenpiteisiin (mm. vangitsemiseen) väkivallan ennalta estämiseksi, mutta toisaalta myös tilanteita, jolloin tällaisiin ei ole ryhdytty. Tältä osin vaikuttaa siltä, että lähisuhdeväkivallan uhreja ei suojella tasapuolisesti. Onkin erittäin tärkeää, että uhrien suojelua ja suojelutarpeiden

arviointia koskevan suhteellisen vaikeaselkoisen pykäläkokonaisuuden lisäksi eri säädöksistä ja niiden soveltamisesta laaditaan selkeä opas ja koulutuskokonaisuus poliisien käyttöön.

RIKU haluaa myös tuoda esille, että pykälän toimien rajoittaminen koskemaan vain seksuaalirikoksia ja lähisuhdeväkivaltaa on ongelmallinen, koska samanlaisia tarpeita erityisen riskienarvioinnin toteuttamiseen on myös muilla uhriryhmillä. Nyt tämä rajausta on tehty siksi, että tarkoituksena on ollut täyttää direktiivin vähimmäisvaatimukset, mikä ei kuitenkaan pidemmän päälle ole johdonmukainen ratkaisu ottaen huomioon perustuslaissa ja ihmisoikeussopimuksissa jokaiselle turvattu oikeus elämään. Rajausta voi myös luoda vääränlaista käsitystä siitä, että poliisin tehtäviin kuuluvat suojelutoimet koskisivat vain joitain uhriryhmiä.

Rikoslain muuttamista koskeva ehdotus

-

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

RIKU katsoo ehdotuksen parantavan myös todistajan asemassa olevan henkilön suojelua rikosprosessin mahdollisesti aiheuttamalta kärsimykseltä ja huomioivan lasten tilanteen aiempaa paremmin. Poliisin kuulustelu voi jännittää myös todistajaa, ja mielikuvat kuulusteluhuoneesta sekä itse kuulustelusta voivat lisätä jännitystä - ja jopa pelkoa - entisestään. On ensiarvoisen tärkeää, että myös todistajan asemassa olevia kuultavia voidaan kuulustella miellyttävimmissä kuulustelutiloissa ja että kuulustelijana on sama todistajalle tuttu henkilö, mikäli on tarve lisäkuulusteluille. Kaikki nämä toimenpiteet voivat parantaa myös kuultavan kertomuksen laatua ja siten varmistaa omalta osaltaan oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä. Myös se, että kuulustelija on samaa sukupuolta todistajan kanssa, voi helpottaa todistajaa avautumaan ja kertomaan havainnoistaan ja tiedoistaan.

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

Poliisi ohjaa rikosten uhreja RIKUun jo voimassa olevan esitutkintalain 4 luvun 10 §:n 3 momentin perusteella ja ohjaukset ovat lukumääräisesti nousseet vuosittain. RIKUn asiakkaista valtaosa on lähisuhdeväkivallan ja seksuaalirikosten uhreja. Ohjauksissa on kuitenkin edelleen poliisilaitos- ja poliisiasemakohtaisia eroja.

Nyt esitetty muutos vahvistaa tukipalveluihin ohjaamisen säädöspohjaa ja varmistaa nykyistä paremmin uudistuksen soveltamisalaan kuuluvien uhrien ohjautumista tukipalveluihin, vaikka seksuaalirikosten ja lähisuhdeväkivallan uhrit ovatkin jo nyt se uhriryhmä, joita ohjataan RIKUn palveluihin kaikkien eniten. Lähtökohtaisesti pitäisimme parempana sitä, että eri uhriryhmiä ei palveluihin ohjaamiseen liittyvissä menettelyissä asetettaisi eri asemaan rikostyyppin mukaan, koska uhrien yksilölliset tarpeet ovat merkittävä tukipalveluihin tarvetta määrittävä tekijä.

RIKU haluaa tässä yhteydessä tuoda esille, että tämän pykälän toteutumisen seurannan kannalta olisi erittäin tärkeää, että myös poliisihallinto itse tilastoisi poliisin tekemät yhteystietojen välittämiset tukipalveluihin. Tällä hetkellä tilanne on se, että RIKU kerää tiedot RIKUun tulevien ohjausten osalta ja välittää nämä tiedot poliisille.

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

RIKU huomauttaa, että ehdotuksen täysipainoinen toteuttaminen edellyttäisi lisäresursseja yhdenvertaisuusvaltuutetulle.

Seri-tukikeskuksia koskeva ehdotus

-

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

-

Vaikutukset

Millaisia taloudellisia vaikutuksia arvioitte esityksellä olevan?

Kuten RIKU on täydentävässä lausunnossaan todennut, muutosten toimeenpanoon tulee varata riittävät resurssit. Taloudellisia vaikutuksia tulee olemaan rikosprosessitoimijoiden, hyvinvointialueiden ja uhrien tukipalveluiden osalta.

Rikosprosessitoimijoiden tarvitsemia lisäresursseja on kuvattu mietinnössä. RIKU arvioi, että taloudellisia vaikutuksia tulee olemaan myös Rikosseuraamuslaitoksen toimintaan.

Seri-tukikeskusten osalta mietintöön on kirjattu, että taloudellisia vaikutuksia ei arvioida olevan. Tämä lienee optimistinen arvio, koska direktiivin toimeenpanolla on kuitenkin tarkoitus vahvistaa seksuaalirikosten uhrien asemaa ja jo pelkästään poliisin lisääntyvät ohjaukset tukipalveluihin näkyvät todennäköisesti myös Seri-tukikeskuksissa.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun osalta mietinnössä todetaan, että jos ongelmakenttää halutaan tarkastella direktiivin edellyttämää vähimmäistasoa laajemmin, se edellyttäisi lisäresursseja. Kuten olemme lausunnossa aiemmin todenneet, direktiiviä ei tulisi toteuttaa aivan vähimmäistasolla johtuen ongelman laajuudesta Suomessa. Yhdenvertaisuusvaltuutetun työ tulee käytännössä jonkin verran laajentumaan direktiivin voimaantulon myötä, joten raportioijan työ tarvitsee lisärahoitusta.

Hyvinvointialueilla on merkittävä tehtävä direktiivin soveltamisalaan kuuluvien uhrien auttamisessa ja tukemisessa, mihin viitataan useissa mietinnön kohdissa. Tämä edellyttää riittäviä resursseja.

Mietinnössä todetaan, että joillain hyvinvointialueilla on erikseen perhe- ja lähisuhdeväkivallan uhreille tarkoitettuja palveluita. Tämä olisi laajemmin toteutettuna hyvä toimintamalli palveluiden yhdenvertaisen toteutumisen kannalta. Samaan aikaan hyvinvointialueiden rahoitusongelmat ovat johtaneet siihen, että joillain alueilla lähisuhdeväkivallan uhrien auttamiseksi tehtävää työtä on jopa vähennetty. Lienee siis selvää, että hyvinvointialueiden rahoitusta ns. väkivaltatyöhön tulisi vahvistaa ja rahoituksen tulisi olla tähän työhön kohdennettua, jotta sitä ei voitaisi leikata muiden rahoitusvajeiden johdosta. Onkin tärkeää, että ns. rakennelakia koskeva valmistelu etenee. Rakennelaki ei kuitenkaan saa vaarantaa matalan kynnyksen järjestölähtöisten tukipalveluiden rahoitusta, koska järjestöt tarjoavat merkittävällä tavalla sellaisia kohdennettuja erityistukipalveluita, joita viranomaisten taholta ei ole mahdollista saada.

Hyvinvointialueilla on myös tärkeä tehtävä arvioida direktiivin soveltamisalaan kuuluvien uhrien suojelu- ja tukitarpeita ja tarvittaessa käynnistää suojelutoimet, koska poliisi ei ole läheskään aina ensimmäinen taho, joka saa tietää lähisuhdeväkivallasta. Perheen tilanne voi myös muuttua esim. tehdyn rikosilmoituksen ja uhrin kuulustelun jälkeen tavalla, joka ei liity esitutkintaan, jolloin poliisi ei välttämättä tiedä kasvaneesta väkivallan riskistä (esim. tuomioistuimen päätös lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevassa asiassa tai Maahanmuuttoviraston päätös oleskelulupa-asiassa) vaan tämä tieto on esim. lastensuojelulla tai muulla perheen kanssa työskentelevällä taholla. Onkin ensiarvoisen tärkeää, että lainsäädäntötasolla määritettäisiin, miten vastuut tällaisissa tilanteissa menevät ja miten poliisiin tulee olla yhteydessä, jos tällainen kohonneen riskin tilanne tulee muun tahon tietoon. Tältä osin sote-puolen vastuiden määrittäminen jää mietinnössä puutteelliseksi, mikä johtunee osittain siitä, että sote-viranomaisten tehtäviä ei rahoitusvajeesta johtuen haluta enää lisätä.

Koska hyvinvointialueet eivät pääsääntöisesti tällä hetkellä pysty toteuttamaan kohdennettua erityistukipalvelua perhe- ja lähisuhdeväkivallan uhreille, on vastuu näiden palveluiden toteutumisesta hyvin pitkälti järjestöjen tuottamien erityistukipalveluilla. Vaikka STEA-rahoitteisten järjestöpalveluiden ei voida katsoa täyttävän direktiivin velvoitteita, jättää nykytilanne vakavan aukon naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan uhrien tukipalvelurakenteeseen. Tämä on erityisen huolestuttavaa, koska tiedossa on, että STEA-rahoitusta sosiaali- ja terveysjärjestöille ollaan leikkaamassa ja leikkaukset tulevat todennäköisesti kohdistumaan myös ns. kohtaavaa palvelua tuottaviin järjestöihin.

Millaisia vaikutuksia viranomaisten toimintaan arvioitte esityksellä olevan?

Esityksellä on vaikutusta sekä rikosprosessiviranomaisten että sote-viranomaisten työhön. Viranomaisten tulee nykyistä paremmin pystyä tunnistamaan naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan uhreja ja arvioida heidän suojelu- ja tukitarpeensa.

Poliisin työhön uhrien suojelemista ja tuen arviointia ja tukipalveluihin ohjaamista koskevat muutokset tuovat merkittäviä vaikutuksia. Olemme lausunnossa jo aiemmin tuoneet esille laajat koulutusta ja tiedon lisäämistä koskevat tarpeet. Lisäksi direktiivin toimeenpano edellyttää järjestelmien ja prosessien kehittämistä.

Direktiivi tulee vaikuttamaan myös syyttäjien ja tuomioistuimien toimintaan, joita koskevat samat koulutusta ja tiedon lisäämistä sekä järjestelmien kehittämistä koskevat tarpeet kuin poliiseja.

Sote-viranomaisten tehtäviin kohdistuvia vaikutuksia on kuvattu enemmän taloudellisia vaikutuksia koskevassa kohdassa. Niiden lisäksi on erityisen tärkeää, että tietoisuus ja osaaminen tunnistaa uhreja ja arvioida heidän tarpeensa ja huolehtia jatko-ohjauksesta vahvistuu.

Millaisia muita yhteiskunnallisia vaikutuksia arvioitte esityksellä olevan?

Merkittävimpänä muutoksena naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan kannalta pidämme esitystä riskiarviointia koskevasta uudesta säädöksestä (ETL 9 b §). Mikäli säädös toteutuu sen tarkoittamalla tavalla, voi se ehkäistä monien väkivaltatilanteiden eskaloitumista ja pahimmillaan niiden päätymistä henkirikokseen. Uuden säädöksen toteutuminen sen tarkoittamalla tavalla edellyttää kuitenkin selkeitä ohjeistuksia ja riittäviä resursseja poliisille toteuttaa säädöksen tarkoittamia toimenpiteitä sekä aiemmin esille nostamaamme moniammatillisen yhteistyön selkeitä ja yhdenvertaisia rakenteita.

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

Esitys sellaisenaan ilman tarkempia ohjeistuksia ja käytäntöjen kehittämistä ei riittävästi huomioi esimerkiksi eri vähemmistöjen asemaa palveluiden saamisessa tai riskien arvioinnissa. Tarvitaankin paljon erilaista ohjeistusta, koulutusta ja kohdennettua resurssia niiden ihmisten tarpeiden huomioimiseen ja palveluiden saavutettavuuden varmistamiseen, jotka eivät ole tietoisia olemassa olevista palveluista tai joiden pääsy niihin voi olla vaikeaa tai joiden luottamus viranomaisiin voi oman vähemmistöaseman johdosta olla heikentynyt.

Vaihtoehtoiset ratkaisut

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

-

Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

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

-

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.

Lausunrossamme aiemmin mainittujen tarpeiden kuten rahoitukseen liittyvien merkittävien puutteiden sekä moniammatillisten yhteistyörakenteiden vahvistamisen lisäksi naisiin kohdistuvan ja perheväkivallan torjumiseksi tarvittaisiin useita direktiivin vähimmäisvelvoitteita pidemmälle meneviä toimenpiteitä, jota ovat muun muassa:

- Rakennelain säätäminen sen varmistamiseksi, että hyvinvointialueet ja kunnat järjestävät lähisuhdeväkivallan ehkäisy- ja tukipalvelut yhdenvertaisesti kaikkialla Suomessa varmistamalla kuitenkin, ettei laki estä järjestölähtöisten matalan kynnyksen tukipalveluiden rahoitusmahdollisuuksia
- Uhrien matalan kynnyksen tukipalveluiden yhdenvertaisen saatavuuden varmistaminen ottaen huomioon vähemmistöryhmien erityistarpeet
- Väkivallan tekijöiden palveluiden yhdenvertaisen saatavuuden varmistaminen
- Turvakotipaikkojen riittävyys varmistaminen koko maassa saamelaisten asema huomioiden sekä päihderiippuvaisten naisten tarpeisiin olevien turvakotipaikkojen lisääminen
- Pakottavan kontrollin kriminalisointi
- Lähestymiskiellon teknisen valvonnan tehostaminen ja sen mahdollistaminen, että myös suojeltava henkilö voi hakea lähestymiskieltoa
- Lähestymiskieltohakemusten käsittelyn nopeuttaminen ja poliisin määräämien väliaikaisten lähestymiskieltojen tehokkaampi käyttö
- Lähisuhdesurmien tutkimustoiminnon perustaminen
- Tutkimuksen, tilastoinnin ja tiedonkeruun vahvistaminen ilmiön eri osa-alueista
- Pakollinen koulutus naisiin kohdistuvasta väkivallasta ja lähisuhdeväkivallasta rikosprosessitoimijoiden, sote- ja pelastusalan sekä opettajien koulutuksiin
- Poliisin tutkinnan tehostaminen perustamalla erikoistuneet yksiköt lähisuhde- ja seksuaalirikosten tutkintaan
- Perheväkivaltaa todistavien lasten nykyistä parempi tunnistaminen ja huomioiminen rikosprosessissa, rikosten motittavuuden arvioinnissa sekä lasten suojelutoimissa

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

-

Åberg Leena-Kaisa
Rikosuhripäivystys