

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.

Tasa-arvovaltuutettu kiittää mahdollisuudesta lausua naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjumisesta annetun direktiivin täytäntöönpanoon liittyvästä työryhmän mietinnöstä. Naisiin kohdistuva väkivalta on sukupuolten tasa-arvoa vakavasti heikentävä ihmisoikeusongelma. Direktiivin tehokkaalla täytäntöönpanolla voi siten olla merkittävää vaikutusta tasa-arvon edistämiseen Suomessa.

Tasa-arvovaltuutetun tehtävänä on valvoa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986, jäljempänä tasa-arvolain) noudattamista. Tasa-arvovaltuutettu edistää myös tasa-arvolain tarkoituksen toteuttamista ja antaa tietoja tasa-arvolainsäädännöstä.

Tasa-arvovaltuutettu on arvioinut työryhmän mietintöä toimivaltansa mukaisesti sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta.

Valtuutettu pitää positiivisena, että Suomessa on jo toteutettu merkittäviä lainsäädännöllisiä muutoksia naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan torjumiseksi. Naisiin kohdistuva väkivalta on kuitenkin Suomessa edelleen vakava tasa-arvo-ongelma, jonka torjumiseksi tarvitaan NKV-direktiivin vähimmäisvaatimustasoa laajempia toimenpiteitä.

Valtuutettu pitää valitettavana, että NKV-direktiivin täytäntöönpano jää vähimmäisvelvoitteiden tasolle. Direktiivin täytäntöönpano olisi hyvä tilaisuus rakentaa kansallinen järjestelmä, joka vastaa paremmin naisiin kohdistuvan väkivallan laajuuteen ja Istanbulin sopimuksen tavoitteiden toteutumiseen.

Direktiivin tavoitteena ei ole ainoastaan tehostaa rikosoikeudellista järjestelmää ja uhrien suojelua, vaan myös ehkäistä väkivaltaa ennakolta. Tasa-arvovaltuutettu pitää tärkeänä, että jatkovalmistelussa kiinnitetään nykyistä enemmän huomiota myös väkivallan ennaltaehkäisyyn ja niihin rakenteellisiin tekijöihin, joilla voidaan vähentää naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ennen sen ilmenemistä.

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

Mietinnössä ehdotetaan esitutkintalakiin uutta 9 b §:ää, joka koskisi seksuaalirikoksen tai lähisuhdeväkivallan asianomistajaan kohdistuvan väkivallan riskin ja suojelun tarpeen arviointia. Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin velvollisuudesta tehdä seksuaalirikosten tai lähisuhdeväkivallan asianomistajista luvun 9 a §:ssä säädettyä henkilökohtaista arviointia laajempi arvio asianomistajan suojelutarpeiden määrittämiseksi.

Työryhmä on kuitenkin katsonut, että direktiivi ei velvoita perustamaan monialaista ammattilaisverkostoa tai säätämään moniammatillisen riskinarvioinnin rakenteista hyvinvointialueilla. Työryhmä toteaa, että tarvetta laajemmalle moniammatillista riskinarviointia koskevalle sääntelylle tulisi selvittää tarkemmin, mutta perustuen kuitenkin kansalliseen tarpeeseen, eikä käsillä olevan direktiivin täytäntöönpanoon.

Tasa-arvovaltuutettu pitää riskinarvioinnin laajentamista asianomistajan suojelutarpeiden määrittämiseksi kannatettavana. Naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan tehokas torjunta edellyttää kuitenkin toimia myös rikosprosessin ulkopuolella. Valtuutettu yhtyy yhdenvertaisuusvaltuutetun huoleen siitä, että valtava osa naisista jää vaille direktiivin edellyttämiä toimia, mikäli suojelutarpeen arviointi rajataan esitutkintaviranomaisiin ja vain niihin lähisuhdeväkivallan ja seksuaaliväkivallan kokijoihin, jotka ovat onnistuneet ja uskaltaneet tehdä rikosilmoituksen. Valtuutettu kannattaa näin ollen moniammatillisen riskinarvioinnin tarpeen selvittämistä.

Tehokas riskinarviointi edellyttää, että siinä huomioidaan naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan sukupuolistunut luonne ja erityispiirteet. Sukupuolistuneen väkivallan erityispiirteiden tunnistaminen vaatii erityisosaamista. Sääntelyn tulee olla mahdollisimman selkeää sen osalta, millaisia riskitekijöitä suojelun tarpeen arvioinnissa tulee ottaa huomioon, jotta voidaan varmistua siitä, että riskinarviointi on valtakunnallisesti systemaattista ja uhrien suojelua koskevat käytännöt ovat yhdenvertaisia asuinpaikasta riippumatta.

Huomiota on syytä kiinnittää ehdotetun 9 b §:n kohtaan, jonka mukaan suojelun tarpeen ilmetessä esitutkintaviranomaisen on arvioitava toimenpiteiden tarpeellisuutta väkivallan ennalta estämiseksi ja asianomistajan tai huollettavan suojelemiseksi sekä toteutettava toimenpiteitä sen mukaan kuin erikseen säädetään. Tasa-arvovaltuutettu korostaa, että toimenpiteiden tarpeellisuuden arviointi ei riitä uhrin suojelemiseksi, vaan tunnistettujen riskien on johdettava konkreettisiin toimenpiteisiin.

Tasa-arvovaltuutettu yhtyy lisäksi oikeuskanslerinviraston näkemykseen siitä, että ehdotettu säännös ei tulisi vastaamaan apulaisoikeuskanslerin päätöksessä (OKV/1905/10/2022) esiin nostettuun ongelmaan liittyen riskinarvioinnin dokumentointiin, sillä ehdotettu säännös ei vaikuttaisi sisältävän velvollisuutta dokumentoida arviointia. Tasa-arvovaltuutetun näkemyksen mukaan dokumentointivelvollisuutta olisi syytä käsitellä jatkovalmistelussa.

Lisäksi myös riskinarvioinnin laatua ja yhtenäisyyttä olisi syytä seurata valtakunnallisesti, jotta voidaan arvioida sääntelyn tosiasiallista vaikuttavuutta.

Rikoslain muuttamista koskeva ehdotus

Esityksessä ehdotetaan rikoslakiin uutta rangaistussäännöstä, joka koskisi henkilötiedon levittämistä toisen terveyden vahingoittamista varten.

Tasa-arvovaltuutettu kannattaa ehdotusta. Valtuutettu toteaa kuitenkin, että digitaalinen väkivalta osana sukupuolistuneen väkivallan kokonaisuutta on laaja kokonaisuus, johon tulee kiinnittää jatkovalmistelussa sekä erillisen hankkeen (OM032:00/2025) valmistelussa erityistä huomiota. Digitaalinen väkivalta kohdistuu erityisesti naisiin ja tyttöihin sekä sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöihin. Sääntelyn kehittämisessä tulee huomioida ilmiön jatkuvasti muuttuvat muodot.

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

-

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

-

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

Tasa-arvovaltuutettu pitää tärkeänä, että eri valvonta- ja seurantaviranomaisten tehtävät muodostavat selkeän ja johdonmukaisen kokonaisuuden. Direktiivin täytäntöönpanossa on tärkeää huolehtia siitä, että viranomaisten vastuut ovat riittävän selkeästi määriteltyjä ja että yhteistyö eri toimijoiden välillä toimii käytännössä.

Seri-tukikeskuksia koskeva ehdotus

Tasa-arvovaltuutettu kannattaa ehdotusta säätää SERI-tukikeskusten ylläpitämisestä lailla sekä niiden palveluiden maksuttomuudesta. Seksuaaliväkivallan uhrien oikea-aikainen pääsy tutkimuksiin, hoitoon ja psykososiaaliseen tukeen on keskeinen osa uhrien oikeuksien toteutumista. Maksuttomuus madaltaa avun hakemisen kynnystä ja tukee palveluiden yhdenvertaista saavutettavuutta.

Jotta sääntelyllä saavutetaan sille asetetut tavoitteet, on samalla huolehdittava siitä, että SERI-tukikeskuksilla on käytettävissään riittävät voimavarat palvelujen tosiasialliseen järjestämiseen koko maassa.

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

-

Vaikutukset

Millaisia taloudellisia vaikutuksia arvioitte esityksellä olevan?

Tasa-arvovaltuutettu esittää huolensa siitä, että direktiivin tavoitteita ei tulla saavuttamaan ilman pysyvää ja riittävää rahoitusta. Valtuutettu muistuttaa lisäksi, että naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan aiheuttamien kustannusten on arvioitu olevan yhteiskunnalle merkittävät. Vaikutusarvioinnissa olisi syytä käsitellä myös mahdollisia väkivallan ehkäisyllä saavutettavia säästöjä. Direktiivin riittämätön täytäntöönpano voi pitkällä aikavälillä kasvattaa sekä inhimillisiä että julkistaloudellisia kustannuksia.

Millaisia vaikutuksia viranomaisten toimintaan arvioitte esityksellä olevan?

Ehdotettujen muutosten tehokas toteuttaminen tulisi edellyttämään viranomaisten osaamisen vahvistamista ja kouluttamista, mikä edellyttää riittävien resurssien varaamista.

Millaisia muita yhteiskunnallisia vaikutuksia arvioitte esityksellä olevan?

Tasa-arvovaltuutetun näkemyksen mukaan esityksellä voi olla tosiasiallisia sukupuolten tasa-arvoa edistäviä vaikutuksia, sillä ehdotetuilla muutoksilla tavoitellaan sukupuolistuneen väkivallan uhrien parempaa suojelua, oikeussuojaa sekä tukipalveluita. Tasa-arvovaltuutettu kuitenkin huomauttaa, että sukupuolten tasa-arvoa edistävät vaikutukset on mahdollista saavuttaa ainoastaan, mikäli ehdotusten toteuttamiseksi varataan riittävät resurssit.

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

Tasa-arvovaltuutettu muistuttaa, että viranomaisilla on tasa-arvolain mukainen velvollisuus edistää tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti. Viranomaisten tulee esimerkiksi luoda ja vakiinnuttaa sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan naisten ja miesten tasa-arvon edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa (4 §). Velvollisuus edistää tasa-arvoa koskee myös lainsäätäjää. Tasa-arvon edistämistä voidaan toteuttaa esimerkiksi arvioimalla ehdotettujen muutoksien sukupuolivaikutuksia. Arvioinnin tavoitteena on varmistaa, että lainsäädäntö tukee tasa-arvon toteutumista käytännössä.

Naisiin kohdistuva väkivalta ja lähisuhdeväkivalta on vakava tasa-arvo-ongelma ja sukupuolistunut ilmiö, minkä vuoksi sukupuolivaikutusten arvioinnin tarve korostuu entisestään. Työryhmän mietinnössä on todettu ihmisryhmiä koskevassa vaikutusarvioinnissa, että ehdotettu esitutkintalain suojelun tarpeen arviointia koskeva säännös todennäköisesti kohdistuu suuremmalta osin parisuhdeväkivallan uhreihin, joista suurin osa on täysi-ikäisiä naisia. Tosiasiallisia vaikutuksia eri sukupuoliin ja sukupuolten tasa-arvoon ei kuitenkaan ole arvioitu.

Kun kyse on ilmiöstä, joka kohdistuu sukupuoliin voimakkaasti eri tavoin, sukupuolivaikutusten arviointi ei ole pelkästään hyvää lainvalmistelua vaan myös tasa-arvolain 4 §:n mukaisen edistämisvelvollisuuden toteuttamista. Tasa-arvovaltuutetun näkemyksen mukaan

sukupuolivaikutuksia tulee arvioida huolellisesti jatkovalmistelussa. Valtuutettu muistuttaa lisäksi, että vaikutusarvioinnissa olisi hyvä huomioida myös sukupuolivähemmistöihin kuuluvat henkilöt.

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)?

-

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.

Tasa-arvovaltuutettu katsoo, että uhrien oikeussuojan vahvistaminen on välttämätöntä, mutta se ei yksinään riitä vähentämään naisiin kohdistuvaa väkivaltaa. Kestävimmät tulokset saavutetaan ehkäisemällä väkivaltaa jo ennen sen ilmenemistä. Valtuutetun näkemyksen mukaan naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyssä tulisi nykyistä vahvemmin painottaa ennaltaehkäisyä.

Direktiivin tavoitteena on rikosoikeudellisten keinojen lisäksi vaikuttaa väkivallan taustalla oleviin rakenteisiin, asenteisiin ja käyttäytymismalleihin. Pitkäjänteinen ennaltaehkäisy edellyttää muun muassa tietoisuuden lisäämistä, sukupuolten tasa-arvon edistämistä, viranomaisten osaamisen vahvistamista sekä väkivallan riskitekijöiden tunnistamista mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Tasa-arvovaltuutettu pitää direktiivin täytäntöönpanoa tärkeänä mahdollisuutena vahvistaa naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyä ja uhrien oikeussuojaa Suomessa. Tavoitteiden saavuttaminen edellyttää kuitenkin, että lainsäädännön lisäksi huolehditaan riittävästä resursoinnista, viranomaisten osaamisesta sekä vaikutusten systemaattisesta seurannasta.

Spolander Mia
Tasa-arvovaltuutetun toimisto

Ratilainen Ella
Tasa-arvovaltuutetun toimisto