

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.

Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjumista koskeva direktiivi asettaa jäsenvaltioille vähimmäisvelvoitteet, mutta niiden toimeenpano edellyttää Suomessa myös kansallisia toimia. Tehy korostaa, että direktiivin tavoitteiden toteutuminen edellyttää yhdenvertaisesti saatavilla olevia erikoistuneita palveluja, pitkäkestoisen psykososiaalisen tuen turvaamista, toimivia palveluketjuja sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisten velvoittavaa ja yhtenäistä koulutusta. Ilman riittävää ohjausta ja resursointia on vaarana, että uhrien oikeuksien toteutuminen vaihtelee alueittain.

Tehyn näkemyksen mukaan direktiivin toimeenpanon keskeinen haaste Suomessa ei ole niinkään sääntelyn puute vaan palvelujen, osaamisen ja toimintamallien yhdenvertainen toteutuminen koko maassa.

Erityisesti nyt, kun Suomessa sote-alan järjestökenttään kohdistuu mittavia leikkauksia, tulee varmistaa, että julkisessa palvelujärjestelmässä on tosiasiallisesti riittävä henkilöstö- ja osaamisresurssi vastata direktiivin edellyttämiin vaateisiin. Suomalaiset sote-järjestöt ovat tällä toimintakentällä perinteisesti ja ansiokkaasti täydentäneet julkisia palveluita.

THL:n selvitys osoittaa, että terveyden- ja sosiaalihuollon ammattilaisten osaaminen väkivallan tunnistamisessa, puheeksi ottamisessa ja palveluihin ohjaamisessa ei ole riittävän systemaattista. Nykyinen koulutus on hajanaista ja määrältään riittämätöntä, mikä heikentää ammattilaisten valmiuksia toimia käytännön tilanteissa.

Väkivaltatyössä tarvittava osaaminen edellyttää selkeitä ja yhtenäisiä toimintamalleja, moniammatillisen yhteistyön hallintaa sekä traumainformoitua kohtaamisosaaamista. Terveysten- ja sosiaalihuollon ammattilaisilla tulisi olla osaaminen väkivallan tunnistamiseen, puheeksi ottamiseen ja palveluihin ohjaamiseen. Nykyinen koulutus on hajanaista ja määrältään riittämätöntä, mikä heikentää ammattilaisten valmiuksia toimia käytännön tilanteissa. Väkivaltatyö edellyttää lisäksi konkreettisia toimintamalleja, moniammatillisen yhteistyön hallintaa sekä traumainformoitua kohtaamisosaaamista, joiden tulisi olla osa kaikkien keskeisten ammattiryhmien pakollista perus- ja täydennyskoulutusta.

Lähisuhdeväkivaltaan puuttuminen edellyttää valtakunnallisesti koordinoituja ja riittävän kattavia tukipalveluja, jotta väkivaltaan johtavaa käyttäytymistä voidaan ehkäistä ennalta. Vaikuttavien toimien kannalta keskeistä on kohdentaa toimenpiteitä myös väkivaltaa käyttävän henkilön toimintaan.

Uhrien auttaminen on välttämätöntä, mutta yhtä tärkeää on vaikuttaa väkivaltaan syyllistyneen henkilön käyttäytymisen taustalla oleviin tekijöihin. Ilman tekijöihin kohdistuvia toimia väkivallan uusiutuminen ja kohdentuminen uusiin uhreihin jäävät todennäköisiksi.

Väkivallan ennaltaehkäisy ja katkaiseminen edellyttävätkin systemaattisia ja saavutettavia palveluja, jotka tukevat sekä uhrien toipumista että väkivaltaa käyttävien henkilöiden käyttäytymisen muuttumista.

Erityistä huomiota tulee kiinnittää haavoittuvassa asemassa oleviin uhreihin, kuten maahan muuttaneisiin naisiin, ihmiskaupan uhreihin sekä kunniaan liittyvän väkivallan ja pakkoavioliittojen kohteena oleviin henkilöihin. Lisäksi on tunnistettava tilanteet, joissa väkivallan tekijän harjoittama pakottava kontrolli rajoittaa uhrin mahdollisuuksia hakea apua. Näiden ilmiöiden tunnistaminen ja asianmukainen käsittely edellyttävät erityisosaamista, jota ei tällä hetkellä ole riittävästi saatavilla kaikissa viranomais- ja palvelujärjestelmän toimipisteissä.

Lapsiin kohdistuvat vaikutukset ovat merkittäviä myös tilanteissa, joissa lapsi ei ole väkivallan välitön uhri. Lähisuhdeväkivallan näkeminen, kuuleminen tai väkivallan ilmapiirissä eläminen heikentävät lapsen turvallisuuden tunnetta, hyvinvointia ja kehitysedellytyksiä.

Keskeiset ehdotukset

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

Tehy pitää tärkeänä, että direktiivin toimeenpanossa keskitytään sääntelyn lisäksi sen käytännön toteutumiseen. Uhrin oikeuksien toteutuminen riippuu viime kädessä siitä, tunnistetaanko väkivalta riittävän varhain, saadaanko suojelutarve arvioitua yhdenmukaisesti ja pääseekö uhri tarvitsemiensa palvelujen piiriin viiveettä asuinpaikastaan riippumatta

Esitysluonnoksen keskeiset ehdotukset toteuttavat pääosin naiseen kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjumista koskevan direktiivin edellyttämän vähimmäistason. Direktiivin mukaisesti uhrin suojelutarpeen arviointi, pääsy tukipalveluihin, rikosoikeudellinen sääntely sekä toimijoiden välinen yhteistyö on tunnistettu keskeisinä sääntelykohteina. Sääntely jää kuitenkin useilta osin yleisluonteiseksi, eikä kaikilta osin riittävästi varmistaa velvoitteiden toteutumista käytännössä.

Tehy katsoo, että myös sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisilla tulee olla selkeä rooli väkivallan riskien tunnistamisessa ja suojelutarpeen arviointiin liittyvän tiedon tuottamisessa. Uhrin palvelutarpeet ja turvallisuusriskit ilmenevät usein ensimmäisenä sosiaali- ja terveyspalveluissa.

Tehy korostaa, että lapsi tulee tunnistaa väkivallan itsenäisenä uhrina myös silloin, kun hän ei ole rikoksen välitön kohde. Väkivallalle altistumisen vaikutukset lapsen turvallisuuteen, hyvinvointiin ja kehitykseen tulee huomioida nykyistä vahvemmin sekä palveluissa että viranomaistoiminnassa.

Asianomistajan suojelun tarpeen arviointia koskeva ehdotus

Asianomistajan suojelutarpeen arviointia koskeva ehdotus vastaa direktiivin vähimmäisvaatimusta yksilöllisestä arvioinnista, mutta sääntelyä tulisi täsmentää arvioinnin toteuttamisen, menetelmien, jatkuvuuden ja vastuutahojen osalta. Ilman täsmällisempää sääntelyä on riski, että arviointi jää epätasaiseksi ja riippuvaiseksi paikallisista käytännöistä. Suojelutarpeen arviointi on vaikuttava vain, jos sen tulokset johtavat konkreettisiin suojelutoimiin, palveluihin ohjautumiseen ja tilanteen seurantaan.

Rikoslain muuttamista koskeva ehdotus

Rikoslain muuttamista koskeva ehdotus näyttää täyttävän direktiivin edellyttämän vähimmäistason rikosoikeudellisen sääntelyn osalta. On kuitenkin tärkeää varmistaa, että kaikki direktiivin soveltamisalaan kuuluvat väkivallan muodot tulevat kattavasti huomioituiksi, jotta sääntely ei jää osittaiseksi.

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

Kuulustelua koskevien säännösten laajentaminen koskemaan erityisen suojelun tarpeessa olevia asianomistajan läheisiä vastaa direktiivin tavoitetta suojata haavoittuvia ja väkivallan vaikutuspiirissä olevia henkilöitä. Ehdotus on perusteltu ja tukee direktiivin vähimmäistasoa.

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

Asianomistajan yhteystietojen välittäminen tukipalveluihin on direktiivin näkökulmasta keskeinen keino varmistaa palveluihin ohjautuminen. Pelkkä tietojen välittäminen ei kuitenkaan riitä takaamaan palvelujen tosiasiallista saavutettavuutta, vaan sääntelyä tulisi täydentää velvoitteella aktiiviseen ohjaukseen ja varmistamiseen, että uhri pääsee palvelujen piiriin.

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

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävän laajentaminen tukee direktiivin edellyttämää kansallista seurantaa ja koordinaatiota. Tehtävän onnistunut toteuttaminen edellyttää riittäviä resursseja sekä selkeää työnjakoa suhteessa muihin toimijoihin.

Seri-tukikeskuksia koskeva ehdotus

Seri-tukikeskuksia koskeva ehdotus vastaa direktiivin veloitetta järjestää erikoistuneita tukipalveluja seksuaaliväkivallan uhreille. Suomessa nykyinen järjestelmä täyttää pääosin vähimmäistason, mutta palvelujen alueellisessa saatavuudessa, jatkuvuudessa ja pitkäkestoisen tuen järjestämisessä on edelleen kehittämistarpeita.

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

Asiakasmaksuja koskeva muutosehdotus, jolla turvataan palvelujen maksuttomuus, on direktiivin vähimmäistason toteutumisen kannalta perusteltu ja välttämätön, koska maksullisuus voisi muodostaa esteen palvelujen käytölle.

Vaikutukset

Millaisia taloudellisia vaikutuksia arvioitte esityksellä olevan?

Esityksellä on taloudellisia vaikutuksia erityisesti palveluiden järjestämisen, henkilöstön koulutuksen ja viranomaisyhteistyön vahvistamisen kautta. Toisaalta toimenpiteet voivat pitkällä aikavälillä vähentää väkivallasta aiheutuvia kustannuksia.

Millaisia vaikutuksia viranomaisten toimintaan arvioitte esityksellä olevan?

Viranomaisten toimintaan kohdistuvat vaikutukset liittyvät velvoitteiden lisääntymiseen, erityisesti uhrien suojelutarpeen arvioinnissa, palveluihin ohjauksessa sekä moniammatillisessa yhteistyössä. Tämä edellyttää toimivien käytäntöjen ja riittävän osaamisen varmistamista.

Millaisia muita yhteiskunnallisia vaikutuksia arvioitte esityksellä olevan?

Yhteiskunnallisesti esitys parantaa uhrien asemaa, oikeusturvaa ja yhdenvertaisuutta sekä vahvistaa luottamusta viranomaisjärjestelmään.

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

Muita vaikutuksia kohdistuu erityisesti haavoittuvassa asemassa oleviin ryhmiin, joiden mahdollisuudet saada tukea paranevat, mikäli sääntely toteutetaan tehokkaasti myös käytännössä.

Vaihtoehtoiset ratkaisut

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

Direktiivi jättää jäsenvaltioille liikkumavaraa toteutustapojen osalta, mutta keskeiset velvoitteet, kuten yksilöllinen riskinarviointi, pääsy tukipalveluihin ja erikoistuneiden palvelujen järjestäminen, on joka tapauksessa toteutettava. Esitetty sääntely on pääosin tarkoituksenmukainen, mutta sitä tulisi täsmentää velvoittavuuden ja konkretian osalta, jotta direktiivin vähimmäisvaatimukset toteutuvat yhdenmukaisesti.

Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

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

Esityksen arviot suhteesta perustuslakiin ja säätämisyjärjestykseen ovat pääosin perusteltuja. Uhrien suojelua ja palveluihin pääsyä koskevat ehdotukset tukevat perusoikeuksien toteutumista eikä esityksessä tunnisteta merkittäviä perustuslaillisia ongelmia.

Muut havaintonne ja kommenttinne esitysluonnoksesta

Voitte lausua tämän väliotsikon aiheesta alla.

Esitysluonnoksessa keskeiset direktiivin edellyttämät osa-alueet on tunnistettu, mutta sääntely jää osin yleiselle tasolle. Tehyn näkemyksen mukaan lähisuhdeväkivallan uhrien suojelutarpeen arviointia tulee vahvistaa erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa, joissa uhrilla on usein ensimmäinen kontakti viranomaisiin.

Tehyn näkemyksen mukaan velvoitteita tulee täsmentää siten, että suojelutarpeen arvioinnille määritellään yhtenäiset, valtakunnallisesti sovellettavat toimintamallit sekä selkeät vastuutahot. Samalla on varmistettava, että palvelujärjestelmässä on toimivat ja selkeästi kuvatut hoitopolut, toimiva moniammatillinen yhteistyö sekä riittävät resurssit palvelujen toteuttamiseen kaikilla hyvinvointialueilla.

Lisäksi Tehy korostaa, että direktiivin vaikuttava toimeenpano edellyttää riittävää kansallista ohjausta, velvoittavuutta ja resursointia. Ilman näitä on olemassa riski, että sääntelyn tavoitteet jäävät toteutumatta käytännössä ja alueellinen yhdenvertaisuus ei toteudu.

Tehy katsoo, että ammattilaisten lähisuhdeväkivallan koulutusta koskevat velvoitteet tulee määritellä nykyistä konkreettisemmin, mukaan lukien vähimmäisvaatimukset lähisuhdeväkivallan koulutuksen sisällöstä, laajuudesta ja jatkuvuudesta. Ilman näitä täsmennyksiä on merkittävä riski, että direktiivin tavoitteet eivät toteudu yhdenvertaisesti eri hyvinvointialueilla.

Tehy pyytää arvioimaan, tarjoaako nykyinen sääntely riittävät mahdollisuudet rajoittaa väkivallan uhria koskevien potilasasiakirjamerkintöjen näkyvyyttä tilanteissa, joissa tekijällä voi olla pääsy uhrin sähköisiin tietoihin. Kysymys on erityisen merkityksellinen lähisuhdeväkivallan uhrien turvallisuuden kannalta.

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

Voitte lausua tämän väliotsikon aiheesta alla.

Direktiivi asettaa jäsenvaltioille vähimmäisvelvoitteet, mutta väkivallan uhrien oikeuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttää Suomessa myös tätä laajempia toimia. Tehy korostaa erityisesti palvelujen alueellisen yhdenvertaisuuden, pitkäkestoisen psykososiaalisen tuen ja toimivien palveluketjujen merkitystä. Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön osaamista väkivallan tunnistamisessa, puheeksi ottamisessa ja siihen puuttumisessa tulee vahvistaa valtakunnallisesti yhtenäisellä koulutuksella. Näiden tekijöiden toteutuminen ratkaisee, kuinka vaikuttavasti väkivaltaa voidaan ehkäistä ja kuinka hyvin uhrien turvallisuus, hyvinvointi ja toipuminen turvataan käytännössä.

Tehy pitää erityisen tärkeänä, että väkivallan ehkäisyä vahvistetaan nykyistä enemmän varhaisen tuen keinoin. Lastensuojelun, perhetyön, neuvolapalvelujen, koulujen, opiskeluhuollon sekä mielenterveyspalvelujen edellytyksiä tunnistaa väkivallan riskitekijöitä ja tarjota tukea riittävän varhaisessa vaiheessa on vahvistettava. Tämä edellyttää riittäviä resursseja, selkeitä toimintamalleja sekä henkilöstön osaamisen kehittämistä.

Tehy korostaa, että lapsi tulee tunnistaa nykyistä vahvemmin väkivallan itsenäisenä uhrina myös tilanteissa, joissa hän ei ole väkivallan välitön kohde. Väkivallalle altistuminen, väkivallan todistaminen sekä jatkuvassa pelon ilmapiirissä eläminen voivat aiheuttaa vakavia ja pitkäkestoisia

seurauksia lapsen kehitykselle, mielenterveydelle ja turvallisuuden tunteelle. Näiden vaikutusten nykyistä selkeämpi huomioiminen lainsäädännössä ja viranomaiskäytännöissä on perusteltua.

Lisäksi Tehy pitää tärkeänä, että väkivallan ehkäisyssä huomioidaan nykyistä paremmin nuoriin kohdistuva digitaalinen väkivalta, kontrollointi, häirintä sekä teknologian avulla toteutettu vainoaminen. Erityisesti nuorten tyttöjen ja nuorten naisten kokemukset verkkoväkivallasta edellyttävät lainsäädännön ja viranomaisosaamisen jatkuvaa kehittämistä.

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Lähisuhdeväkivalta ja naisiin kohdistuva väkivalta muodostavat Suomessa merkittävän ihmisoikeuskysymyksen. Uhrien suojelun ja väkivallan ehkäisyn näkökulmasta keskeistä on vahvistaa ohjeistusta, sääntelyä sekä viranomaisten koulutusta ja yhtenäistää toimintakäytäntöjä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon näkökulmasta väkivallan ehkäiseminen ja vähentäminen edellyttävät nykyistä systemaattisempaa panostusta väkivallan kaikkien osapuolten tunnistamiseen sekä oikea-aikaiseen ohjaamiseen tarkoituksenmukaisten palvelujen piiriin heidän suostumuksellaan. Tämä puolestaan edellyttää, että ammattilaisilla on käytettävissään ajantasainen ja kattava tieto palvelujärjestelmästä sekä riittävät valmiudet palveluohjaukseen. Ilman tehokasta tunnistamista ja oikea-aikaista ohjausta sekä väkivaltaa kokeneet, että väkivaltaa käyttävät henkilöt jäävät helposti tarvitsemansa tuen ulkopuolelle.

Työryhmä ehdottaa esitutkintalakiin uutta seksuaalirikoksen tai lähisuhdeväkivallan asianomistajaan kohdistuvan väkivallan riskin ja suojelun tarpeen arviointia koskevaa pykälää, joka velvoittaisi arvioimaan riskin joutua uudelleen väkivallan uhriksi sekä toteuttamaan tarvittavia toimenpiteitä asianomistajan suojelemiseksi. Yhtä lailla olisi tärkeää tunnistaa väkivallan tekijän riski uuteen väkivallan tekoon ja tarvittavat ennaltaehkäisevät toimet, myös rangaistusten ankaruuden riittävyyttä on arvioitava.

Väkivallan ehkäisemiseksi on vahvistettava väkivallan tekijöille suunnattuja palveluja ja turvattava niiden yhdenvertainen saavutettavuus kaikille sukupuolille. Tunnistamiseen, puheeksi ottamiseen ja palveluohjaukseen tulee kiinnittää nykyistä enemmän huomiota.

Väkivaltaiselle käytökselle voi altistaa erilaiset yksilölliset-, sosiaaliset-, kulttuuriset- ja ympäristötekijät, joiden ymmärtäminen on tärkeää väkivallan ja sen juurisyiden ehkäisemiseksi. Nostamme tässä yhteydessä esille huolen syrjäytymiskehityksestä, joka kohdistuu kasvavasti osaan nuoristamme. Kehityskulkuun voi kietoutua työttömyyttä, opiskelupaikan puuttuminen tai opintojen keskeytymisiä, näköalattomuutta, yksinäisyyttä ja ulkopuolelle jäämistä, kiusaamiskokemuksia,

kaltoin kohtelua, ylisukupolvisen väkivallan kokemuksia, neuro- ja oppimishaasteita, ahdistusta ja muita mielenterveyden pulmia sekä päihteiden ja digi-laitteiden haitallista käyttöä. Syrjäytymisen kehityskulut tulisi tunnistaa ja pysäyttää mahdollisimman varhain. Tulee luoda mahdollisuuksia niin terveelle ja turvalliselle osallisuudelle kuin toimivan vuorovaikutuksen ja tunneilmaisun oppimiselle. Työ edellyttää poikkihallinnollista monitoimijaisuutta, toimia niin primaari-, sekundaari- kuin tertiaariprevention tasoilla. Nuorten palveluita tulee kehittää siten, että hyödynnetään käyttäjien kokemusta niiden tarkoituksenmukaisuudesta, vrt. Tuore väitöstutkimus väkivaltarikoksia tehneiden nuorten palveluista lapsuuden ja nuoruuden aikana (Eeva Huikko, 2026). Lasten ja nuorten terveen kasvun mahdollisuudet ovat myös osa tulevaisuuden väkivallan ehkäisytyötä. Näemme nykyiset sosiaaliturvan leikkaukset ja lapsiperheiden sekä nuorten eriarvoisuuden ja köyhyyden syvenemisen riskinä syrjäytymiskehityksen ja mahdollisesti myös väkivallan kasvulle.

Varhaisen puuttumisen merkitys on keskeinen väkivallan katkaisemiseksi ja uusiutumisen ehkäisemiseksi. Pelkkä rikosoikeudellinen seuraamusjärjestelmä ei riitä muuttamaan väkivaltaista käyttäytymistä, vaan rinnalle tarvitaan pitkäjänteisiä ja vaikuttavia palveluja, jotka tukevat väkivaltaa käyttävän henkilön käyttäytymisen muutosta.

Tehy katsoo, että direktiivin toimeenpanon onnistumista ei ratkaise yksinomaan lainsäädännön sisältö vaan sen käytännön toteutuminen. Tämä edellyttää valtakunnallisesti yhtenäisiä toimintamalleja, riittävää kansallista ohjausta, henkilöstön osaamisen vahvistamista sekä yhdenvertaisesti saatavilla olevia palveluja. Ilman riittävää resursointia on vaarana, että väkivallan uhrien oikeudet ja palvelut toteutuvat eri puolilla maata eri tavoin.

Tehy pitää tärkeänä, että direktiivin toimeenpanossa painopiste asetetaan vaikuttavaan ennaltaehkäisyyn, yhdenvertaisiin palveluihin sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisten osaamisen vahvistamiseen. Näiden edellytysten toteutuminen ratkaisee, paraneeko väkivaltaa kokeneiden henkilöiden asema käytännössä.

Marjamaa Petra
Tehy ry