

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.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksella (THL) on ollut oma jäsen mietinnön valmistelleessa työryhmässä. THL on siten toimittanut oikeusministeriölle työryhmätyöskentelyn eri vaiheissa kommentteja ja sisältöjä mietintöön erityisesti väestön hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden näkökulmasta, väkivallan uhrien palvelujen näkökulmasta sekä omaa hallinnonalaansa koskeviin kohtiin.

THL:n näkemyksen mukaan työryhmän arvio siitä, että kansallinen lainsäädäntö täyttää pääosin direktiivin vähimmäisvaatimukset, on perusteltu. Direktiivin tavoitteiden toteutumista ei kuitenkaan tule arvioida yksinomaan lainsäädännön tasolla, vaan keskeistä on, että väkivallan uhrit ja tekijät tunnistetaan käytännössä, ohjataan palveluihin ja he saavat tarvitsemansa tuen yhdenvertaisesti.

Erityistä huomiota tulee kiinnittää haavoittuvassa asemassa oleviin ryhmiin, kuten lapsiin, maahan muuttaneisiin naisiin, ihmiskaupan uhreihin, kunniaan liittyvän väkivallan ja pakkoavioliittojen uhreihin sekä henkilöihin, joiden mahdollisuuksia hakea apua rajoittaa tekijän harjoittama pakottava kontrolli. Näiden ilmiöiden tunnistaminen edellyttää sellaista erityisosaamista, jota ei kaikissa viranomaispalveluissa nykytilassa ole riittävästi. Ilman uhrien tunnistamisen ja palveluihin pääsyn vahvistamista on olemassa riski, että direktiivin vähimmäisvaatimukset eivät toteudu tosiasiallisesti

kaikkien uhriryhmien osalta.

Keskeiset ehdotukset

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

Seksuaalirikosten uhrien lisäksi myös lähisuhdeväkivallan uhreilla tulisi olla vahvempi oikeus saada tarpeen mukaista traumakokemuksen

huomioivaa psykososiaalista tukea silloinkin, kun kyseessä ei ole sosiaalipäivityksen piiriin kuuluva kiireellinen tilanne. Sekä ruumiillinen että henkinen väkivalta ovat vakavia terveysriskejä uhrille, ja voivat aiheuttaa eriasteisia psyykkisiä oireita. Varhaisella psykososiaalisella tuella voidaan ehkäistä oireilun vakavoitumista sekä pitkäkestoisemman mielenterveystuen tarvetta. Nykytilanteessa tukea tarjoavat lähinnä järjestöt, mutta niiden tarjoama tuki ei ole lakisääteistä, eikä yhdenvertaisesti saatavilla ja riskinä on, että järjestöjen rahoitukseen kohdentuvien leikkausten myötä tukipalvelut voivat kaventua.

Asianomistajan suojelun tarpeen arviointia koskeva ehdotus

Ehdotus on kannatettava ja keskeinen direktiivin tehokkaan täytäntöönpanon kannalta. On kuitenkin tärkeää korostaa, että arvioinnissa tulee tunnistaa myös sellaiset väkivallan muodot, jotka eivät ilmene yksittäisinä tekoina tai fyysisenä väkivaltana. Erityisesti pakottava kontrolli, kunniaan liittyvä väkivalta, pakkoavioliitot sekä ihmiskauppaan liittyvä hyväksikäyttö voivat aiheuttaa merkittävän turvallisuusuhan ilman näkyviä vammoja. Näiden ilmiöiden tunnistaminen edellyttää erityisosaamista sekä mahdollisuutta hyödyntää moniammatillista yhteistyötä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä asiaan erikoistuneiden toimijoiden kanssa. Uhrien yhdenvertaisen kohtelun ja turvallisuuden varmistamiseksi arviointikäytäntöjen tulee olla valtakunnallisesti

yhtenäisiä.

Rikoslain muuttamista koskeva ehdotus

Ei lausuttavaa

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

Ei lausuttavaa

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

Tietosuojaan lisäksi tulee huolehtia erityisesti asianomistajan suostumuksesta ja ymmärryksestä ennen yhteystietojen välittämistä.

Epäselväksi jää, huomioidaanko tässä myös alaikäiset lapset ja heidän oikeutensa tukipalveluihin ilman huoltajan suostumusta.

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

Ehdotus vahvistaa naisiin kohdistuvan väkivallan sekä perhe- ja lähisuhdeväkivallan ehkäisemiseen ja torjuntaan liittyvien toimintapolitiikkojen riippumatonta seuranta ja arviointia Suomessa.

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla (YVV) on jo nykyisin Istanbulin sopimuksen kansalliseen seurantaan ja arviointiin liittyviä tehtäviä, joten NKV-direktiivin seurannan ja arvioinnin keskittäminen samalle toimijalle on johdonmukaista. Ehdotus täydentää NAPE-toimikunnan tehtävää Istanbulin sopimuksen edellyttämänä kansallisena koordinaatioelimenä, vahvistaa kokonais kuvan muodostamista väkivallan ehkäisemisestä ja torjunnasta ja edistää toimenpiteiden vaikuttavuuden arviointia.

Seri-tukikeskuksia koskeva ehdotus

Esitetyt muutokset vahvistavat uhrien asemaa ja oikeutta saada tukea, mukaan lukien seksuaalirikosten uhrien oikeutta saada traumakokemuksen huomioivaa psyykkistä tukea ja tarpeen mukaan erityistä tukea, kuten traumaperäisten oireiden tai häiriöiden hoitoa.

Ehdotus varmistaa Seri-tukikeskusten toimintaa ja pysyvyyttä niin, että seksuaaliväkivallan uhreille tarkoitetut palvelut on keskitetty samaan paikkaan. Järjestämisvastuun kirjaaminen lakiin mahdollistaisi nykyistä vahvemmin tukikeskusten palveluiden pitkäjänteisen kehittämisen. Suomen kansallisesti koordinoitu Seri-tukikeskusmalli varmistaa palvelun laadun ja yhdenmukaisuutta tukikeskusten välillä. Se mahdollistaa tukikeskusten keskinäistä yhteistyötä, jolloin seksuaaliväkivallan uhri voi siirtyä seuranta-aikana tukikeskuksesta toiseen saaden edelleen saman tuen ja avun yhtenäisten käytänteiden

mukaisesti.

Tukikeskusverkoston perustamis- ja kehittämisvaiheessa THL on koordinoanut työtä kansallisesti ja tarjonnut ammattilaisille muun muassa koulutusta, ohjeita ja konsultaatiota, järjestänyt säännöllisiä verkostotapaamisia sekä edistänyt Istanbulin sopimuksen toimeenpanon toteutumista seksuaaliväkivallan uhrien näkökulmasta. Ehdotuksessa ei ole kuitenkaan huomioitu kansallista koordinaatio- ja kehittämisvastuuta, joka tulisi THL:n näkemyksen mukaan määritellä

THL:n vastuulle ja varmistaa sillä myös kansallisen työn jatkuvuus.

Seri-tukikeskuksia koskevan ehdotuksen tarkoituksena on muun muassa turvata seksuaaliväkivallan uhrien asemaa. Asuinpaikasta riippuen alle 16-vuotiaat seksuaaliväkivallan uhrit eivät kuitenkaan ole yhdenvertaisessa asemassa vanhempien uhrien kanssa. Ratkaisussaan Apulaisoikeusasiames (EOAK/1537/2025) katsoo, että alle 16-vuotiaiden seksuaaliväkivallan uhrien jatkohoito ja seuranta eivät toteudu riittävällä ja yhdenvertaisella tavalla. Vaikka akuutti tutkimus on pääosin asianmukaisesti järjestetty, valtakunnallisesti yhtenäinen palvelupolku puuttuu, ja vastuu hajautuu hyvinvointialueille ilman Seri-tukikeskusten kaltaista rakenteellista tukea. Lainsäädännössä on tärkeä varmistaa, että Istanbulin sopimuksessa tarkoitettu seksuaaliväkivallan uhreille tarjottava apu ja

tuki järjestetään myös nuorille, iästä riippumatta.

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

Ei lausuttavaa

Vaikutukset

Millaisia taloudellisia vaikutuksia arvioitte esityksellä olevan?

Esitys lisää eri viranomaisten ja tahojen tehtäviä, jolla voidaan arvioida olevan taloudellisia vaikutuksia resurssitarpeen kasvaessa. Muutosten läpivienti ja henkilöstön kouluttaminen tuonee lisäkustannuksia eri sektoreille. Muun muassa sekä yhdenvertaisuusvaltuutetun että NAPE-toimikunnan

tehtävien lisääntyminen voi muodostaa lisäresurssitarpeita.

Millaisia vaikutuksia viranomaisten toimintaan arvioitte esityksellä olevan?

Ei lausuttavaa

Millaisia muita yhteiskunnallisia vaikutuksia arvioitte esityksellä olevan?

Ei lausuttavaa

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

Ei lausuttavaa

Vaihtoehtoiset ratkaisut

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

Ei lausuttavaa

Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

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

Ei lausuttavaa

Muut havaintonne ja kommenttinne esitysluonnoksesta

Voitte lausua tämän väliotsikon aiheesta alla.

Esitysluonnoksessa tuodaan esille haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä, joiden naiseen kohdistuvasta väkivallasta ja lähisuhdeväkivallasta aiheutuvan tuen tarpeen yhteydessä on huomioitava henkilön asemaan liittyviä erityistekijöitä. Esityksessä ei mainita romaneja tällaisena henkilöryhmänä. Heidän avun tarpeisiinsa ja työskentelyn kehittämiseen heidän auttamisekseen tulisi kiinnittää aikaisempaa enemmän huomiota.

Väkivallan uhrien oikeus suojeluun turvakodeissa ei toteudu riittävällä tavalla, jos väkivallan tekijä saa lastensuojeluilmoitukseen liittyen sosiaalityön kautta tiedon turvakodin osoitteesta. Tieto osoitteesta lisää riskiä sille, että väkivallan tekijä tai muu henkilö pyrkii vaikuttamaan turvakodissa olevaan henkilöön ja hänen turvallisuuteensa. Tieto turvakodissa olemisesta ilman tarkkaa osoitetta tulisi olla riittävä.

Työryhmä on arvioinut, ettei rikoksen tekemistä lapsen läsnä ollessa (ns. lapsirauharikos) tule erikseen kriminalisoida taikka pitää tuomion koventamisperusteena. Valmistelussa kuultiin THL:n tutkimusprofessori Taina Laajasaloa, joka oli muun muassa kuvannut sitä, kuinka esimerkiksi vanhempien välisen väkivallan havaitseminen vahingoittaa lapsen psykologista kehitystä ja millaisia riskejä se lisää. Työryhmän mietinnössä oli perustellusti kuvattu haasteita muun muassa psyykkisen haitan todentamisessa, mutta tämän ei kuitenkaan tulisi johtaa siihen, että asia jätettäisiin rikosta arvioitaessa kokonaan huomiotta. Lähtöoletuksena tulisi pitää tutkimusnäyttöön pohjautuvaa tietoa esimerkiksi siitä, että väkivallan kohdistuminen muihin perheenjäseniin on vaikutuksiltaan yhtä vahingollista kuin se, että lapsi itse olisi väkivallan kohteena, jolloin väkivaltarikoksen tekeminen lapsen läsnä ollessa voitaisiin katsoa

erityisen haitalliseksi.

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

Voitte lausua tämän väliotsikon aiheesta alla.

NKV-direktiivin täytäntöönpano jää vähimmäisvelvoitteiden tasolle työryhmän toimeksiannon mukaisesti. THL pitää keskeisenä direktiivin toimeenpanoa myös muilta osin kuin lakimuutosten osalta sekä sen suunnitelmallista toteutusta, jotta direktiivin tavoitteet voisivat toteutua mahdollisimman täysimääräisesti.

Esitetyillä toimilla saavutetaan todennäköisesti NKV-direktiivin edellyttämä vähimmäistaso. Esityksessä korostuu ensisijaisesti rikoksen uhrin välitön asema. Väkivallan vaikutukset ulottuvat usein lähipiiriin ja erityisesti lapsiin. Esityksessä jää vähäiselle huomiolle nämä rikosprosessissa asianomistajan aseman ulkopuolelle jäävät perheenjäsenet, etenkin lapset.

Lasten altistuessa väkivallalle tulisi kiinnittää merkittävästi nykyistä enemmän huomioita lapsen oikeuksiin, asemaan, tuen tarpeeseen ja käytännön toimintatapoihin. Näihin tilanteisiin tulisi kehittää selkeitä toimintamalleja tai vähintään kuvata konkreettisesti, miten nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa niihin puuttumisen, erityisesti niissä tilanteissa, joissa lapsirauharikoksen säättämisen tarvetta on tarkasteltu.

Lisäksi kansallisesti tulisi kehittää muita lapsen etua ja hyvinvointia tukevia toimia rikosprosessin rinnalle tai vaihtoehtoksi tilanteissa, joissa lapsi altistuu väkivallan kokemuksille. Tutkimustiedon perusteella tällaiset tilanteet ovat lapselle vahingollisia, mikä korostaa ennaltaehkäisevien ja tukevien toimintatapojen merkitystä. Eri toimijoiden väliseen sääntelyyn em. tilanteissa ei ole tässä esityksessä otettu kantaa.

Turvakotien osalta tarvitaan enemmän salaisissa osoitteissa olevia turvakoteja. Tämä on keskeistä varsinkin osalle naisista, joilla on riskinä väkivallan tekijän tai muiden henkilöiden pyrkimys tulla turvakodin lähistölle. Esimerkiksi kunniaan liittyvän väkivallan tapauksissa salaisessa osoitteessa olevat turvakodit olisivat tärkeitä.

Väkivallan uhrien auttaminen ja oikeuksien toteutuminen on tärkeä lähtökohta. THL tuo kuitenkin esiin, ettei väkivallan uhrien auttaminen ja palvelut riitä väkivallan torjumiseksi, vaan väkivallan tekijöiden auttaminen, palvelut ja palvelupolut on keskeistä saattaa yhdenvertaisesti kuntoon siten, että ne ovat aidosti kaikkien ihmisryhmien saavutettavissa.

THL on jo työryhmätyöskentelyssä tuonut esiin näkökulmiaan riskinarviointiin ja -hallintaan liittyen mutta kuvaa joitakin niistä vielä lyhyemmin lausunnossa. Istanbulin sopimuksen 51 artiklan mukaan osapuolet toteuttavat tarvittavat lainsäädäntö- tai muut toimet varmistaakseen, että kaikki asianomaiset viranomaiset arvioivat väkivaltatilanteiden vakavuuden sekä niihin liittyvän kuolemanvaaran ja väkivallan toistumisen vaaran hallitakseen riskejä ja tarjotakseen tarvittaessa turvallisuutta ja tukea yhteensovitetuin toimin. THL pitää tärkeänä, että moniammatillista riskinarvioinnin ja -hallinnan kokonaisuutta kehitettäisiin Suomessa ja sitä koskevaa sääntelyn tarvetta selvitettäisiin tarkemmin.

Vakavan parisuhdeväkivallan (ei kaiken lähisuhdeväkivallan) riskinarvioinnin uhrilähtöisessä MARAK menetelmässä on omat rajoituksensa, sillä riskinarviointi rajoittuu pääosin uhrin kertomaan tilanteesta, ei tosiasialiseen riskiin. Siten riskinarviointia ja -hallintaa tulisi kehittää kohti kokonaisvaltaisempaa riskinarviointia, jossa huomioidaan väkivallan tekijään liittyvä riskinarviointi, lapsen riskinarviointi ja moniammatillinen riskinhallinta. MARAKissa käytettävä

DASH riskinarviointityökalu ei sellaisenaan ole riittävä esimerkiksi seksuaaliväkivallan riskinarviointiin eikä se sovellu kaikkiin kunniaan liittyvän väkivallan tapauksiin. MARAK rakenne vaikuttaa itsessään toimivalle, mutta riskinarvioinnin kokonaisuuden kehittämiseksi ja siinä käytettävien työkalujen monipuolistamiselle on selkeä tarve. THL koordinoi nykyisellään MARAK menetelmän käyttöönottoa ja verkostoa, mutta kansallinen riskinarvioinnin ja -hallinnan kokonaisvaltainen kehittäminen edellyttäisi koulutusta ja lisäresursseja useammille eri toimijoille.

Riskien tunnistaminen sekä suojelun ja hoidon turvaaminen erityisen haavoittuvassa asemassa olevien, kuten maahan muuttaneiden naisten ja yhteisöllisen väkivallan uhrien, osalta on tärkeää. Näiden ryhmien kohdalla tulisi erityisesti kiinnittää huomiota myös riskinhallinnan toteutumiseen, jotta uhrin saivat oikea-aikaisesti ja yhdenvertaisesti riittävää apua. Direktiivi luo pohjan tämän varmistamiseksi, mutta ei takaa, että kaikilla alueilla olisi tosiasiallisia resursseja suojelun, tuen ja hoidon toteuttamiseksi.

THL tuo esiin vahvan huolensa Suomessa lähisuhdeväkivallan vuoksi kuolevien määrästä ja pitää riskinhallinnan kokonaisuuden kehittämistä tärkeänä tästäkin syystä. THL ehdottaa lähisuhdesurmien selvitystoiminnon perustamista Suomeen, jotta väkivaltaa ja surmia voitaisiin

ehkäistä entistä paremmin tietoon perustuen. Lisäksi THL on suositellut jo vuosia, että väkivallan ehkäisyn rakenteista säädettäisiin lailla (<https://thl.fi/ajankohtaista/hallitusohjelmaratkaisut/arjen-turvanparantaminen>).

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

-

Niklander Elisa
Terveiden ja hyvinvoinnin laitos THL