

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 kohdistuva väkivalta on laaja ja pitkäkestoinen ongelma Suomessa. Sitä käsitteleviä huomautuksia, suosituksia ja esityksiä ovat antaneet lähes kaikki kansainväliset ihmisoikeussopimusten kansallista täytäntöönpanoa valvovat komiteat ja asiantuntijaryhmät, Euroopan unionin perusoikeusvirasto FRA sekä kansalliset viranomaistoimijat ja kansalaisjärjestöt.

NKV-direktiivi osaltaan täydentää Euroopan neuvoston ns. Istanbulin sopimuksen sisältämiä ihmisoikeusvelvoitteita. Direktiivissä ja sopimuksessa on paljon yhtymäkohtia. Keskeisiä ongelmia Istanbulin sopimuksen täytäntöönpanon osalta sekä naisiin kohdistuvan väkivallan osalta yleisemminkin on huomioitu niin GREVION kuin esimerkiksi YK:n CEDAW-komitean ja muiden YK:n sopimusvalvontaelinten toimesta.

Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjumisesta annetun direktiivin (NKV-direktiivi) täytäntöönpanoa valmistellut oikeusministeriön työryhmä on arvioinut, että voimassa oleva lainsäädäntö täyttää suurimman osan NKV-direktiivin velvoitteista. Näin ollen lainsäädäntömuutoksia on ehdotettu vain vähän. Ylipäättään esityksestä ja lausuntopyynnössä esitetyistä kysymyksistä käy ilmi, että direktiivi on tarkoitus laittaa täytäntöön ns. minimitasoa noudattaen.

On huomattava, että lainsäädännön puutteet eivät yleensä ole keskeisin ongelma, vaan väkivallan tunnistamattomuus, resurssien vähyys sekä eri viranomaisten osaamisen rajallisuus väkivaltakysymyksissä. Riskiarvioiden ja palvelujen puute ja epäselvät toimivaltuuksien rajat vaikeuttavat osaltaan palveluketjujen toimintaa ja uhrien pääsyä oikeuksiinsa.

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

Ehdotus on sisällöllisesti kannatettava. Puutteellinen riskinarviointi on yksi naisten kokemaa väkivaltaa ja lähisuhdeväkivaltaa lisäävä tekijä. On tärkeää säätää lain tasoisesti riskinarvioinnista. Toimivaltaiset/velvolliset viranomaiset ja arvioinnin laajuus ja tekotapa tulee määritellä ja esimerkiksi järjestötoimijoiden rooli tulee tunnistaa. Tiedonvaihto viranomaisten kesken on välttämätöntä, ja uudistus tervetullut, joskin käytäntö vaatii ohjausta, jotta prosessit ja toimet ovat yhtenevät koko maassa.

Arvioinnit tulevat velvoittavuuden myötä lisääntymään. Tällä on suoraan vaikutusta esimerkiksi poliisin sekä sosiaali- ja terveystieteiden viranomaisten resurssitarpeisiin, joita ei tule jättää huomioimatta. Kustannuksia syntyy itse arviointien suorittamisen lisäksi muun muassa koulutuksesta, suojelun tarpeen, kuten väkivallankin tunnistaminen vaatii koulutusta kaikilla viranomaistahoilla.

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

-

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

Sisällöllisesti ehdotus (direktiivin 38 ja 39 artikloiden mukaisten tehtävien antaminen NAPE-toimikunnalle ja yhdenvertaisuusvaltuutetulle) on kannatettava. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toimii jo nyt Istanbulin sopimuksen 10 artiklan mukaisen itsenäisenä naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana ja toimii myös yhteistyössä NAPE-toimikunnan kanssa. Uusi tehtävä edistäisi

ajantasaisen teemaan liittyvän yleiskuvan ylläpitoa riippumatta perusteesta (direktiivi, sopimus, lainsäädäntö). Koordinaatio on tehokkaampaa ja asiantuntijuutta voidaan keskittää.

Kyseessä on kuitenkin laaja ja vaativa seuranta- ja arviointitehtävä, joka monelta osin myös poikkeaa Istanbulin sopimuksen seurannasta. Tehtävä edellyttää lisätyötä ja vaatii lisäresursseja, toisin kuin esityksessä todetaan. Tehtävällä on myös paikallis- ja aluetason ulottuvuuksia.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäväkenttää on viime vuosina ja aivan viime aikoinakin toistuvasti laajennettu kattamaan uusia seuranta-, arviointi- ja raportointitehtäviä. Kuitenkaan lisäresursseja uusien tehtävien hoitamiseen ei ole juurikaan myönnetty. Tämä johtaa ajan kuluessa kaikkien teemojen tehtävien hoitamisen heikkenemiseen, kun henkilöstö joutuu venymään eivätkä resurssit anna mahdollisuutta esimerkiksi ulkopuolisten asiantuntijoiden tai tutkijoiden käyttämiseen.

Seri-tukikeskuksia koskeva ehdotus

SERI-tukikeskuksista säättäminen lailla on välttämätön ja toivottu uudistus. Samassa yhteydessä tulee huomioida myös keskusten rahoitus, palveluiden ollessa asiakkaille ilmaisia, tulee varmistaa, etteivät säästötarpeet muussa terveydenhuollossa vaikuta keskusten toimintamahdollisuuksiin.

SERI-tukikeskusten sijoittelun osalta on huomioitavaa, että keskuksia on vain harvoilla paikkakunnilla ja tulisikin miettiä miten vastaavatyypisiä palveluita uhreille voidaan tarjota esimerkiksi paikallisessa terveyskeskuksessa, jos tukikeskus sijaitsee kohtuuttoman kaukana maantieteellisesti. Tulee myös taata tukikeskuksen palvelut vammaisille, ikääntyneille tai esimerkiksi saamelaisille, romaneille, maahanmuuttajille tai vieraskielisille voidaan taata yhdenvertaisesti.

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

-

Vaikutukset

Millaisia taloudellisia vaikutuksia arvioitte esityksellä olevan?

-

Millaisia vaikutuksia viranomaisten toimintaan arvioitte esityksellä olevan?

-

Millaisia muita yhteiskunnallisia vaikutuksia arvioitte esityksellä olevan?

-

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

Esityksessä ei ole arvioitu erityisesti direktiivin täytäntöönpanon vaikutuksia erityisryhmiin, esimerkiksi vammaisiin ja ikääntyneisiin naisiin. Nämä, kuten monet muutkin ryhmät, tarvitset erityisiä tukitoimia. Näillä ja muilla ns. hiljaisilla ryhmillä on keskimääräistä korkeampi riski joutua väkivallan uhriksi ja heidän on keskimääräistä vaikeampi etsiä apua ja päästä oikeuksiinsa.

Direktiivin täytäntöönpano edellyttää erilaisia palveluita ja tukitoimia, joissa palveluntuottajana nykyisin toimivat kansalaisjärjestöt. Budjettileikkausten ja STEA-rahoituksen vähenemisen myötä järjestökenttä supistuu merkittävästi, eikä järjestöillä ole jatkossa edellytyksiä tuottaa nykyisentasoisia palveluita. Nähtävissä ei ole myöskään, että hyvinvointialueilla olisi rahoitus ottaa hoidettavakseen järjestöjen tuottamat palvelut. Palveluketjut eivät enää jatkossa vastaa nykyistä, direktiivin velvoitteiden toteutumista ei voida säilyttää edes osittain järjestöjen vastuulle ilman julkista rahoitusta.

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.

Oikeusministeriön työryhmä on käsitellyt direktiivin vaatimat muutostarpeet muutoin, paitsi sen 8 artiklan (verkon kautta vihaan tai väkivaltaan yllyttäminen) osalta.

Työryhmän tehtävänantoa täsmennettiin asettamispäätöksen muutoksella helmikuussa 2026 ja samalla työryhmän toimikautta jatkettiin 30.4.2026 saakka. Täsmennyksen mukaan NKV-direktiivin 8 artiklasta johtuvat lainsäädännön muutostarpeet valmistellaan erillisessä hankkeessa (OM032:00/2025).

Ko. hanke liittyy Euroopan komission vuonna 2021 Suomea vastaan käynnistämään rikkomusmenettelyyn. Komissio on katsonut, ettei Suomen rangaistussääntely ole kaikilta osin tarpeeksi kattavaa suhteessa EU:n rasismipuitepäätöksen velvoitteiden vähimmäisedellytyksiin nähden.

Professori Sakari Melanderin OM:n tilauksesta tekemä arviointi rangaistussääntelyn mahdollisista muutostarpeista valmistui syyskuussa 2024 ja siinä esitettyjen vaihtoehtojen arviointi on oikeusministeriössä tarkastelussa edelleen erillisenä hankkeena. Hanke on perustettu kesäkuussa 2025 ja sen tarkoituksena on arvioida näitä vähimmäisedellytyksiä ja tarvittavia lainsäädäntömuutoksia. Hankeikkunasta ei kuitenkaan käy ilmi, mitä toimia ko. asiassa on tehty vuoden 2024 jälkeen.

Vihaan ja väkivaltaan yllyttämisen teemaa käsitellään rasismipuitepäätöksen lisäksi nyt myös tässä uudemmassa NKV-direktiivissä. Kansallinen lainsäädäntö vaatii siis tarkentamista molempien osalta. Tehdyn rikosoikeudellisen arvioinnin mukaan ko. rikoksen rangaistavuutta muun muassa tulisi laajentaa ryhmästä yksittäiseen henkilöön ja teko tulisi saattaa virallisen syytteen alaiseksi. Näin on tehty esim. Ruotsissa. Asianomistajalle tulisi tämän seurauksena myös oikeus rikosperusteiseen vahingonkorvaukseen.

NKV-direktiivin osalta rikosoikeudellinen kysymys on vastaava, mikä on vaikuttanut oletettavasti hankkeiden yhdistämiseen. Olisi suotavaa, että ko. hanke arviointineen ja lainsäädäntömuutoksineen valmistuisi nyt käsittelyssä olevien lainsäädäntömuutosten aikataulussa ja vielä tämän hallituskauden kuluessa. Uudistuksella on muun muassa kustannusvaikutuksia, mikä oletettavasti hidastaa hankkeen valmistumista.

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

Voitte lausua tämän väliotsikon aiheesta alla.

Pakottava kontrolli ja henkinen väkivalta jäävät käytännössä käsittelemättä. OM:n aiemmin tilaamassa selvityksessä on todettu, ettei mikään rikostunnusmerkistö sovellu pakottavaan kontrolliin. Selvityksessä on esitetty teon kriminalisointia. Näin ei kuitenkaan nyt olla tekemässä. Tämä jättää henkisen väkivallan kaikki eri muodot kriminalisoimatta.

Pakottavan kontrollin kriminalisointitarpeeseen on myös GREVIO kiinnittänyt huomiota suosituksissaan. GREVIO on ollut myös huolissaan poliisin, syyttäjien ja tuomioistuinten osaamisesta pakottavan kontrollin tapauksissa, ja erityisesti tapauksissa missä käytetään teknologiaa kontrollin tehostamiseen.

Ammattilaisten koulutuksen osalta ei esitetä uusia velvoitteita, vaikka direktiivissä niitä onkin ja GREVIO on pitänyt juuri ammattilaisten koulutusta yhtenä tärkeänä kehityskohteena Suomessa. Muutenkin esityksen koulutus keskittyy pitkälti poliisin sekä THL:n järjestämiin koulutuksiin, vaikka muillakin viranomaisilla on kehitystarpeita tämän osalta.

Tiedonkeruu ja tutkimus jätetään myös nykytilaan, joka vain todetaan. Vaikka tiedetään, että tietoaukkoja on, ei uusia tietojen keruuta tai tilastointia koskevia velvoitteita ehdoteta. Direktiivissä tiedonkeruu ja tutkimus ovat keskeisessä asemassa ja tiedetään että jo nyt säästösyistä esimerkiksi Tilastokeskus on joutunut lopettamaan monien rikostilastojen jne. keräämisen ja analysoimisen. Myös kv. sopimusvalvontaelimet ovat toistuvasti huomauttaneet tutkitun tiedon ja tilastojen merkityksestä.

Ennaltaehkäisy, informaatiokampanjoiden ja esimerkiksi interventio-ohjelmien osalta katsotaan, että nykytila, ohjelmat ja rakenteet ovat riittäviä, eikä uudistuksia ehdoteta. Kuitenkin on tunnistettu, että esimerkiksi asenneilmapiiri ja yhteiskunnan kasvava naisvihamielisyys vaativat nimenomaan uusia ja tehokkaita toimia väkivallan ehkäisyä tehostamiseksi ja mahdollistamiseksi.

Turvakotiverkostoon ei esitetä muutoksia, vaikka esimerkiksi GREVIO on toistuvasti ollut huolissaan riittämättömistä ja harvakseltaan sijoitetuista turvakodeista. Tarvetta olisi erityisen tuen turvakotipaikoille sekä eri kulttuurien erityispiirteiden ymmärtäville ja nais erityisille turvakotipaikoille. Lisäksi vaikka esityksessä huomioidaan joltain osin lemmikkieläimet, ei kuitenkaan esimerkiksi ehdoteta lisättäväksi paikkoja, johon uhri voi majoittua lemmikin kanssa. Lemmikin jättäminen turvakotiin siirtymisen takia voi usein estää turvakotiin lähtemisen.

Resurssikysymykset jätetään esityksessä pitkälti käsittelemättä tai todetaan, että direktiivin täytäntöönpano ei aiheuta resurssivaikutuksia. GREVIO on nostonut esiin niin palvelujen kuin järjestöjenkin pitkäkestoisen ja turvatuksen rahoituksen tärkeyden. Esityksessä tuodaan uusia tehtäviä muun muassa NAPE-toimikunnalle, yhdenvertaisuusvaltuutetulle, sosiaali- ja terveystoimijoille, esitutkintaviranomaisille, syyttäjille, tuomioistuimille ja järjestötoimijoille. Resursseja ei kuitenkaan luvata.

Jo nyt tilanne naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan ja uhrien tukemisen osalta on heikolla taloudellisella pohjalla. Hyvinvointialueiden rahoitusongelmat ja (erityis)(tuki)palveluja tarjoavien järjestöjen rahoituksen leikkaukset estävät yhdenvertaisten koko maan kattavien moniammatillisten rakenteiden luomisen.

Tällä periaatteella direktiiviä ei voida täysimääräisesti, systemaattisesti ja tehokkaasti panna täytäntöön. Uhrit jäävät ilman suojelua, tukitarpeita ei pystytä arvioimaan riittävästi eikä palveluja ole tarjolla niitä tarvitseville. Sukupuolittuneen ja rakenteellisen lähisuhdeväkivallan estäminen ja lopettaminen on mahdotonta ilman kohdennettuja lisäresursseja, yhteistyötä ja asennemuutosta

niin kansalaisissa kuin hallinnossa, oikeuslaitoksessa sekä ruohonjuuritason toimijoissa. Kansalaiset ovat keskenään eriarvoisessa asemassa riippuen hyvinvointialueen taloustilanteesta ja epäselvistä toimintatavoista. GREVIO on kiinnittänyt tähän huomiota arviointiraportissaan. Rakennelain laatiminen toisi apua tähän ongelmaan.

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

-

Leikas Leena
Ihmisoikeuskeskus