

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.

Tarve lähisuhdeväkivallan riskinarvioinnin systematisoinnille on ilmeinen ja Ensi- ja turvakotien liitto (ETKL) suhtautuu erittäin myönteisesti pyrkimykseen vahvistaa riskinarvioinnin käytäntöjä. Kansallisen sääntelyn voidaan arvioida vastaavan pääosin direktiivin vähimmäistasoa erityisesti rikosoikeudellisen sääntelyä koskevien velvoitteiden osalta. Suomessa väkivallan eri muotoja on kriminalisoitu ja uhrien suojeluun liittyviä keskeisiä mekanismeja – kuten turvakodit, lähestymiskiellot, viranomaisvastuu ja tukipalveluja – on olemassa, vaikkakin niihin liittyy edelleen olennaisia puutteita erityisesti uhrien suojelun, palveluihin ohjautumisen, moniammatillisen yhteistyön ja alueellisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

Käytännössä väkivallan riskin arviointi kuuluu usean ammattilaisen ja toimijan työhön, mutta esitys ei ota kantaa siihen, mitä riskiä käsillä oleva ehdotus käytännössä koskee ja miten käsillä oleva riskinarviointi liittyy kokonaisriskinarvioinnin osaksi. Direktiivin hyvä täytäntöönpano edellyttää, että riskinarvioinnin sisältö kirjoitetaan auki, mitä sillä tarkalleen ottaen tarkoitetaan tässä yhteydessä. Riskinarviointi voi kohdistua eri asioihin, sitä voidaan tehdä eri välinein ja se merkitsee eri ammattilaisille erilaisia asioita. Mitä riskiä tarkalleen selvitetään, keiden kanssa ja millä välineillä riskinarviointi aiotaan tässä toteuttaa? Jotta lähisuhdeväkivallan uhriin kohdistuvan väkivallan uusiutumisenriski selvitetään, on työskenneltävä sekä uhrin, tekijän että tapaukseen mahdollisesti liittyvän lapsen kanssa. On selvítettävä kunkin kanssa riski väkivallalle ja samalla mietittävä suojelun toteuttaminen. Kyseisen ehdotuksen puute on se, että se rajaa riskinarviointia koskevat muutokset esitutkintalakiin ja rikosoikeudellisen prosessin viranomaisten käytäntöihin, vaikka riskinarviointi on uhrin suojelun kannalta huomattavasti laajempi kysymys.

Eettisesti on erittäin tärkeää valmistella myös toimintatavat ja välineet riskinarvioinnin jälkeiselle työlle. Miten toimitaan, kun riski arvioidaan kohtuullisen korkeaksi, korkeaksi tai erittäin korkeaksi? Ketkä toimijat ovat yhteistyössä valmiita tai velvoitettuja toimimaan uhrin, potentiaalisen tekijän ja

lapsen kanssa näissä erilaisen riskin tilanteissa? Mitä turvaamistekoja tarvitaan ja miten ne toteutetaan? Nämä kysymykset vaativat ratkaisuja. Uhrien yhdenvertaisen kohtelun turvaamiseksi ja työntekijöiden tueksi on käytäntöön luotava yhdenmukaiset välineet arviointiin sekä sen jälkeiseen reagointiin. Uhreille on tarjottava turvaa ja tekijän toimintaa on voitava rajoittaa yhdenmukaisesti ympäri Suomen.

Kokonaisuudessaan direktiivin vähimmäistaso suhteessa käytännön tilanteisiin nostaa esiin merkittäviä katvealueita. Esityksessä väkivaltaa tarkastellaan edelleen pitkälti yksittäisten tekojen ja toisaalta vain rikosprosessin näkökulmasta. Tämä vaikeuttaa erityisesti pakottavan kontrollin, pitkäkestoisen vallankäytön sekä eron jälkeisen väkivallan tunnistamista ja niihin puuttumista. Lähisuhdeväkivallan luonne on intiimi ja väkivallan uhkaa sekä uhrin turvallisuutta tulisi arvioida erityisen matalalla kynnyksellä ja nykyistä selkeämmillä ohjeistuksilla, jotka ohjaisivat eri ammattilaisten yhteistä työtä. Direktiivin tavoitteiden toteutuminen edellyttää käytännössä lähisuhdeväkivallan pitkäkestoisuuden tunnistamista osana riskinarviointia, viranomaistoimintaa ja palvelujärjestelmää yhteisenä työnä.

Kansallisen nykytilan arvioinnissa on lisäksi huomioitava lapsen ja nuoren asema väkivallan vaikutuspiirissä. Vaikka lapsen suojaa koskevia säännöksiä on kehitetty, lapsen altistumista lähisuhdeväkivallalle ei systemaattisesti tarkastella uhrikokemuksena. Direktiivin vähimmäistason voidaan katsoa täyttyvän, mutta lapsen turvallisuuden näkökulmasta nykyjärjestelmässä on edelleen kehittämistarpeita erityisesti riskinarvioinnin ja suojelutoimien osalta. Lähisuhdeväkivallan tapahtuessa lapsen läsnä ollessa tulisi olla rangaistuksen koventamisperuste, ellei peräti erikseen rangaistava teko.

Myös lasten ja nuorten keskinäiset lähisuhdeväkivaltatilanteet kuten seurusteluväkivalta, tulee huomioida erityisenä. Kun sekä uhri että tekijä tai jompikumpi ovat alaikäisiä, riskinarviointitoimintatapojen tulee huomioida tämä.

Arvioitaessa kansallisen sääntelyn ja direktiivin suhdetta on lisäksi huomioitava, että direktiivin valmistelussa ei ole tarkasteltu vaativia ja konfliktoituneita erotilanteita erillisenä ilmiönä, vaikka se kattaakin väkivallan myös entisten kumppaneiden välillä. Direktiivin lähestymistapa painottuu yksittäisiin rikoksiin ja uhrien suojeluun yleisellä tasolla, eikä se riittävästi tunnista väkivallan erityistä dynamiikkaa erotilanteissa, joissa väkivalta on usein pitkäkestoista, muuntuvaa ja kietoutuu perheoikeudellisiin prosesseihin. Tässä suhteessa direktiivin vähimmäistaso jää osin jälkeen Istanbulin sopimuksen tulkintakäytännöstä, jossa väkivalta kytketään selkeämmin myös huoltajuus-, tapaamisoikeus- ja lapsen turvallisuutta koskeviin kysymyksiin.

Keskeiset ehdotukset

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

Ehdotus vahvistaa systemaattista riskinarviointia rikosprosessin osana, mutta lähisuhdeväkivallan uhrin erityinen haavoittuvuus, väkivallan toistuvuuden riski sekä lapsiin kohdistuvat välilliset vaikutukset sekä monitoimijainen yhteinen riskien arviointi edellyttäisivät vahvempaa sääntelyä ja painotusta kuin mietinnössä on esitetty. Arvioimme, että esitys toteuttaa direktiivin vähimmäisvaatimuksen yksilöllisestä riskinarvioinnista ja uhrien suojelusta rikosprosessin osalta.

Asianomistajan suojelun tarpeen arviointia koskeva ehdotus

Ehdotus vahvistaa systemaattista riskinarviointia, mikä on keskeinen ja erittäin kannatettava uudistus, mutta lähisuhdeväkivallan uhrin erityinen haavoittuvuus, väkivallan toistuvuuden riski sekä lapsiin kohdistuvat välilliset vaikutukset edellyttäisivät vahvempaa sääntelyä ja painotusta kuin mietinnössä on esitetty. Esitys toteuttaa direktiivin vähimmäisvaatimusta yksilöllisestä riskinarvioinnista ja uhrien suojelusta. Keskeiset haasteet liittyvät riskinarvioinnin sisältöön ja käyttöön sekä myös riskiarviointitehtävän rajaamisen esitutkintaviranomaisiin. Arviointi painottuu yksittäisiin tekoihin eikä huomioi väkivallan jatkuvuutta, lapsen altistuminen väkivallalle ei systemaattisesti näyttäyty riskitekijänä eikä arviointi ole riittävästi kytköksissä perheoikeudellisiin prosesseihin. Uhria suojeleva riskinarviointi tulisi tehdä monitoimijaisesti, jolloin esitutkintaviranomaisten lisäksi tulisi säätää myös muiden toimijoiden velvollisuudeksi arvioida väkivallan riskiä ja suojelun tarvetta, esimerkiksi lastensuojelussa ja muussa sosiaalityössä.

Riskinarvioinnin tulisi tunnistaa väkivallan jatkumo eri tilanteissa (esim. pitkittynyt erotilanne), pakottava kontrolli ja lapsen kautta tapahtuva vallankäyttö. Riskinarvioinnin tulee myös perustua moniammatilliseen yhteistyöhön, jossa väkivallan riskiä arvioidaan eri viranomaisten ja toimijoiden tuottaman tiedon pohjalta. Väkivallan dynamiikka, turvallisuusriskit ja lasten tilanteeseen liittyvät huolenaiheet tulevat harvoin näkyviin yhden toimijan näkökulmasta, minkä vuoksi tiedonvaihdon ja yhteistyön merkitys korostuu erityisesti vaativissa lähisuhdeväkivalta- ja erotilanteissa. Esitetty ehdotus kattaa vähimmäistason, mutta ei vastaa Istanbulin sopimuksen edellyttämää kokonaisvaltaista riskienhallintaa.

Rikoslain muuttamista koskeva ehdotus

Ehdotettu uusi rikossäännös henkilötiedon levittämisestä toisen terveyden vahingoittamista varten on kannatettava ja tukee direktiivin vähimmäisvelvoitteiden täyttämistä erityisesti digitaalisen väkivallan ja turvallisuutta vaarantavan häirinnän torjumisessa. Tämä tulee edellyttämään viranomaisten ja muiden toimijoiden kouluttamista ja toisaalta tosiasiallista tukea digitaalisen väkivallan uhreille.

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 on merkittävä ja selkeästi myönteinen. Se vahvistaa haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden, erityisesti lasten, suojaa ja parantaa rikosprosessin kykyä huomioida väkivallan vaikutukset lähipiiriin. Säännösten laajentaminen tukee direktiivin vähimmäistason toteutumista.

Erityisen myönteistä on, että ehdotetun muutoksen myötä tunnistetaan paremmin väkivallan vaikutusten ulottuminen asianomistajan välittömän kokemuksen ulkopuolelle myös perheenjäseniin ja muihin riippuvaisessa asemassa oleviin henkilöihin.

Ehdotuksen keskeiset haasteet liittyvät kuitenkin edelleen lapsen asemaan rikosprosessissa, väkivallan dynamiikan ja laajuuden tunnistamiseen sekä Istanbulin sopimuksen tiukempiin vaatimuksiin. Lapsi nähdään edelleen pääsääntöisesti todistajan asemassa eikä väkivallalle altistumista nähdä rakenteellisesti tunnistettuna uhrikokemuksena. Näin ollen ehdotus voidaan katsoa direktiivin vähimmäistason täyttäväksi ja sitä osin vahvistavaksi, mutta sen vaikuttavuus jää rajalliseksi ilman, että lapsen altistuminen väkivallalle tunnistetaan systemaattisesti uhrikokemuksena, väkivallan jatkuva ja muuntuva luonne huomioidaan erityisesti erotilanteissa ja lapsen asema kytkeytyy laajemmin riskinarviointiin ja suojelutoimiin.

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

Ehdotus on kannatettava ja keskeinen direktiivin vähimmäisvaatimusten näkökulmasta. Yhteystietojen välittämisen laajentaminen erityisen suojelun tarpeessa oleviin asianomistajiin vahvistaa uhrien ohjautumista tukipalveluihin ja parantaa tosiasiallista pääsyä avun piiriin.

Erityisen tärkeää on, että ohjaus tukipalveluihin tapahtuu aktiivisesti eikä jää yksinomaan uhrin oman toiminnan varaan. Tämä on keskeistä tilanteissa, joissa väkivaltaan liittyy pelkoa, riippuvuutta tai kontrollia, jotka voivat estää avun hakemista.

Vaativissa ja konfliktoituneissa erotilanteissa säännöksen merkitys korostuu. Näissä väkivalta voi jatkua eron jälkeen ja ilmetä pitkäkestoisena, muuntuvana ja usein pakottavaan kontrolliin liittyvänä toimintana. Tällöin tuen tarve ei ole kertaluonteinen, vaan usein pitkäaikainen ja monialainen.

Lapsen näkökulmasta ehdotus on myönteinen, mutta rajallinen. Vaikka huoltajan yhteystietojen välittäminen tukipalveluihin voi välillisesti parantaa myös lapsen asemaa, lapsi ei edelleenkään tule systemaattisesti huomioiduksi itsenäisenä tuen tarvitsijana tilanteissa, joissa hän altistuu väkivallalle. On tärkeä huolehtia siitä, että lähisuhdeväkivaltaa kokenut lapsi saa tosiasiallisesti tarvitsemansa avun pysyäksään turvassa ja selviytyäkseen kokemastaan väkivallasta. Väkivaltaa käyttäneen huoltajan ei tule saada estää lapselle tarjottavaa apua.

Istanbulin sopimuksen näkökulmasta tukipalveluihin ohjautumisen tulisi olla osa laajempaa kokonaisuutta, jossa väkivallan monimuotoisuus tunnistetaan, palvelut ovat pitkäkestoisia ja helposti saavutettavia ja lapsen asema ja tuen tarve huomioidaan systemaattisesti.

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 on kannatettava ja tarpeellinen, sillä se vahvistaa kansallista koordinaatiota sekä yhdenmukaistaa NKV-direktiivin ja Istanbulin sopimuksen seurantaan. Seurannan vaikuttavuuden kannalta on kuitenkin olennaista, että tarkastelu ei rajoitu vain tilastoituihin rikoksiin tai yksittäisiin väkivaltatilanteisiin, vaan kattaa myös vähemmän tunnistetut väkivallan muodot, kuten pakottavan kontrollin ja digitaalisen väkivallan. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää tilanteisiin, joissa väkivalta jatkuu eron jälkeen pitkäkestoisena kontrollina, vainoamisena tai muuna turvallisuutta heikentävänä toimintana. Nämä ilmiöt jäävät helposti näkymättömiksi, ellei niitä tarkastella seurannassa omana riskikontekstinaan. Lisäksi lapsiin kohdistuvia vaikutuksia ja lasten altistumista väkivallalle tulisi seurata systemaattisesti osana väkivallan torjunnan kokonaisuutta. Ilman riittävän laaja-alaista seurantaan on vaarana, että väkivallan ilmiöstä muodostuu puutteellinen kuva ja osa merkittävästä turvallisuusriskeistä jää tunnistamatta. Lisäksi on varmistettava, että yhdenvertaisuusvaltuutetulla on tehtävään tarvittavat tosiasialliset lisäresurssit.

Seri-tukikeskuksia koskeva ehdotus

SERI-tukikeskuksia koskeva ehdotus on kannatettava ja tukee direktiivin vähimmäisvelvoitteiden toteutumista. Seksuaaliväkivallan uhreille suunnattujen erityispalvelujen saatavuuden turvaaminen valtakunnallisesti vahvistaa uhrien oikeutta saada oikea-aikaista tukea, hoitoa ja ohjausta. Maksuttomuus madaltaa avun hakemisen kynnystä ja tukee yhdenvertaista palveluihin pääsyä.

Palvelujen alueellinen saavutettavuus sekä riittävät resurssit ovat keskeisiä edellytyksiä sille, että ehdotuksen tavoitteet toteutuvat käytännössä. Pelkkä lakisääteinen velvoite ei yksin riitä, ellei palvelujen tosiasiallista saatavuutta ja niiden kytkeytymistä muuhun tuki- ja palvelujärjestelmään varmisteta. Vaikuttavuuden kannalta on tärkeää, että SERI-tukikeskukset kytkeytyvät saumattomasti muihin väkivaltatyön palveluihin, jotta uhri saa tarvitsemansa tuen myös tilanteissa, joissa seksuaaliväkivalta liittyy lähisuhdeväkivaltaan, vainoon tai muihin turvallisuutta vaarantaviin ilmiöihin.

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

Ehdotus on perusteltu ja kannatettava. Seksuaaliväkivallan uhrien palvelujen maksuttomuus tukee direktiivin tavoitteita ja vahvistaa yhdenvertaista pääsyä erityispalveluihin.

Vaikutukset

Millaisia taloudellisia vaikutuksia arvioitte esityksellä olevan?

Esityksen keskeiset ehdotukset lisäävät todennäköisesti viranomaistyön resurssitarvetta (poliisi, sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut), koulutuksen ja osaamisen kehittämisen kustannuksia sekä monialaisen yhteistyön ja tiedonvaihdon kehittämistarpeita. Lisäksi riskinarvioinnin systematisointi laajentaa työmäärä ja lasten aseman entistä parempi huomioiminen vaatii erityisosaamista ja –palveluja. Esityksellä voidaan näin ollen katsoa olevan lyhyen aikavälin kustannuksia lisäävä vaikutus.

Taloudellisia vaikutuksia tulee kuitenkin tarkastella suhteessa väkivallan nykyisiin kustannuksiin. Suomalaisessa tutkimuksessa on osoitettu, että lähisuhdeväkivalta lisää merkittävästi sosiaali-, terveys- ja oikeuspalveluiden käyttöä. Esimerkiksi terveydenhuollon lisäkustannukset ovat keskimäärin 1024€/hlö vuosittain ja naisten kokeman fyysisen lähisuhdeväkivallan suorat lisäkustannukset terveydenhuollossa ovat noin 150 miljoonaa euroa (Lähde: Valtioneuvosto). Lisäksi väkivaltaa kokeneiden sosiaalipalvelujen kustannukset ovat 60-90% korkeammat ja oikeuspalvelujen 70% korkeammat kuin muilla. (Lähde: valtioneuvosto)

Keskeinen taloudellinen näkökulma onkin väkivallan ennaltaehkäisy, joka on tutkimusten mukaan huomattavasti kustannustehokkaampaa. Varhainen tunnistaminen, riskinarviointi ja oikea-aikainen puuttuminen voivat tuottaa merkittäviä säästöjä pitkällä aikavälillä. Lisäksi vaativiin erotilanteisiin liittyy erityisiä kustannusvaikutuksia, joita esityksessä ei ole riittävästi huomioitu, kuten pitkittyneet oikeusprosessit, viranomaisten päällekkäinen työ ja lasten ja vanhempien kasautuva palveluiden käyttö. Lisäksi riskien tunnistamatta jättäminen johtaa usein tilanteen eskaloitumiseen, mikä aiheuttaa sekä inhimillisiä että taloudellisia vaikutuksia. Näitä kaikkia voidaan ehkäistä, joten arvioimme pitkän aikavälin taloudelliset vaikutukset myönteisiksi.

Millaisia vaikutuksia viranomaisten toimintaan arvioitte esityksellä olevan?

Esityksellä on potentiaalia saada aikaan merkittäviä vaikutuksia viranomaistoimintaan erityisesti riskinarvioinnin, uhrien suojelun sekä mahdollisesti monialaisen yhteistyön vahvistumisen kautta. Esitys lisää esitutkintaviranomaisen velvoitetta tunnistaa väkivaltaa, arvioida riskejä systemaattisesti ja ohjata uhreja palveluihin, mikä on keskeinen ja kannatettava kehityssuunta.

Direktiivi vahvistaa rikosoikeudellisen prosessin viranomaisten roolia väkivallan ehkäisyssä ja uhrien suojelussa vahvistaen erityisesti riskinarvioinnin merkitystä tuossa prosessissa. Tämä on keskeinen ja tarpeellinen kehityssuunta. Vaativien erotilanteiden näkökulmasta vaikutukset ovat kuitenkin kaksijakoiset; viranomaisten velvoitteet ja välineet vahvistuvat, mutta väkivallan jatkuvaa ja muuntuvaa luonnetta ei vielä riittävästi tunnisteta rakenteellisesti. Näin ollen direktiivin toimeenpano lisää viranomaisten kykyä tunnistaa väkivaltaa, mutta sen vaikuttavuus erityisesti erotilanteissa edellyttää, että viranomaistoiminta kykenee tunnistamaan väkivallan dynamiikan, kytkemään riskinarvioinnin eri prosesseihin ja huomioimaan systemaattisesti myös lapsen aseman.

Esityksen toteuttamiseen sellaisenaan liittyy vaara, että rikosoikeudellisen prosessin viranomainen jää yksin riskinarviointitehtävän kanssa. Toisaalta avoimeksi jää, miten muiden toimijoiden tekemät uhrin tilanteen riskinarvioinnit huomioidaan esitutkinnassa ja rikosprosessin jatkossa tai miten ne suhteutuvat toisiinsa. Esityksen luontainen vaikutus on, että esitutkintaviranomainen tarvitsee muita toimijoita, esimerkiksi järjestötoimijoita, tarjotakseen tosiasiallisesti riskissä olevalle turvaa ja väkivaltaa mahdollisesti käyttävälle apua, jotta hän voi muuttaa käytöstään. Yhteistyön näkökulma puuttuu esityksestä, vaikka muiden toimijoiden liittyminen riskiarviointi- ja suojelutyöhön on ilmeistä. Kuten työryhmän esityksessä tuodaan esiin mahdollisena tarpeena, moniammatillinen riskinarviointi tarvitsee säätelyä, jotta yhteistyö voi toteutua ja uhri saa tarvitsemaansa suojelua.

Millaisia muita yhteiskunnallisia vaikutuksia arvioitte esityksellä olevan?

Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esityksellä on parhaimmillaan merkittäviä yhteiskunnallisia vaikutuksia erityisesti väkivallan tunnistamiseen, uhrien aseman vahvistumiseen sekä viranomaisten kykyyn ehkäistä ja torjua väkivaltaa. Vaikutukset ulottuvat yksilötasolta perheisiin ja edelleen yhteiskunnan turvallisuuteen ja hyvinvointiin.

Lähisuhdeväkivallan riskin- ja suojeluntarpeen arviointi on käytännössä useiden toimijoiden tehtävä. Nyt käsillä oleva esitys ei ota kantaa muiden toimijoiden kuin esitutkintaa tekevien tehtäviin ja velvollisuuksiin, mutta niille on tarve. Sosiaalialan, lastensuojelun ja väkivaltatyötä tekevien järjestöjen asiakastyössä väkivallan riskin arviointi on keskeinen tehtävä jo nyt. Lähisuhdeväkivallan uhrin turvallisuuden arviointia tulisi tehdä yhteistyönä ja selkeyttää riskiarvioinnin rakentumista osana eri toimijoiden kanssa tehtävänä yhteistyötä, erityisesti sosiaalialan (hyvinvointialueiden ja järjestötoimijoiden) kanssa.

Väkivallan laajempi tunnistaminen

Esitys vahvistaa käsitystä väkivallasta laaja-alaisena ilmiönä, joka voi ilmetä fyysisenä, psyykkisenä, taloudellisena tai digitaalisena väkivaltana. Tämä tukee väkivallan aiempaa kokonaisvaltaisempaa tunnistamista sekä palveluissa että viranomaistoiminnassa. Kehitystä kuitenkin rajoittaa se, että pakottava kontrolli, väkivallan pitkäkestoinen luonne ja vallan käyttö sekä lapsen altistuminen aikuisten väliselle väkivallalle eivät vielä tule riittävästi näkyviksi.

Lasten ja perheiden turvallisuuden vahvistuminen

Esitys vahvistaa lasten huomioimista väkivallan vaikutuspiirissä ja tukee lasten suojelua. Vaikutukset voivat olla merkittäviä myös perheiden turvallisuuden näkökulmasta erityisesti tilanteissa, joissa väkivalta jatkuu eron jälkeen. Lapsen altistumista väkivallalle ei kuitenkaan vielä tunnisteta systemaattisesti uhrikokemuksena eikä lapsen kokema riski aina ohjaa päätöksentekoa riittävällä tavalla. Lapsen edun ensisijaisuus tarkoittasi lapsen kokeman riskin arvioimisen asettamista keskiöön ja tässä yhteistyötä erityisesti lastensuojelun kanssa tulisi vahvistaa.

Luottamus palveluihin ja avun saaminen

Esityksellä voi olla myönteisiä vaikutuksia siihen, miten väkivaltaa kokeneet hakeutuvat avun piiriin. Uhrien aseman vahvistuminen, riskinarvioinnin kehittäminen ja palveluihin ohjautumisen paraneminen voivat lisätä luottamusta palvelujärjestelmään ja tukea avun saamista aiempaa varhaisemmassa vaiheessa. Vaikuttavuus edellyttää kuitenkin sitä, että väkivallan eri muodot ja niiden dynamiikka tunnistetaan riittävän hyvin käytännön työssä.

Pitkän aikavälin vaikutukset

Pitkällä aikavälillä esitys voi osaltaan vähentää väkivaltaa, ehkäistä sen ylisukupolvisia vaikutuksia sekä keventää palvelujärjestelmän kuormitusta. Näiden tavoitteiden saavuttaminen edellyttää kuitenkin, että riskinarviointi on vaikuttavaa, viranomaisten yhteistyö toimii ja lasten asema huomioidaan systemaattisesti osana väkivallan ehkäisyä ja torjuntaa.

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

Esityksellä on pääosin myönteisiä vaikutuksia eri ihmisryhmiin, erityisesti väkivaltaa kokeneisiin henkilöihin, lapsiin sekä vaativissa ja konfliktoituneissa erotilanteissa oleviin perheisiin. Uhrien asema vahvistuu, riskinarviointi ja palveluihin ohjautuminen paranevat, ja väkivallan eri muodot tulevat aiempaa näkyvämmiksi.

Kuitenkin keskeiset puutteet liittyvät siihen, että väkivallan jatkuvaa ja muuntuvaan luonnetta ei tunnisteta riittävästi, erityisesti erotilanteissa. Lapsi jää edelleen usein todistajan asemaan, eikä hänen altistumistaan väkivallalle tunnisteta systemaattisesti uhrikokemuksena. Myös pakottavan kontrollin kaltaiset väkivallan muodot voivat jäädä osin tunnistamatta.

Vaihtoehtoiset ratkaisut

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

Direktiivin vähimmäisvelvoitteet voidaan pääosin toteuttaa esityksen mukaisesti, mutta niiden vaikuttavuutta voitaisiin vahvistaa täydentämällä sääntelyä toimintamallisilla ja rakenteellisilla ratkaisuilla. Erityisesti olisi perusteltua:

- Vahvistaa lapsilähtöistä ja toistuvaa riskinarviointia, joka huomioi väkivallan jatkuvan ja muuntuvan luonteen.
- Varmistaa riskinarvioinnin moniammatillinen toteuttaminen sekä sen kytkeytyminen perheoikeudelliseen päätöksentekoon, kuten huoltajuus- ja tapaamiskysymyksiin.
- Vahvistaa poliisin, lastensuojelun sekä väkivaltatyötä tekevien järjestöjen yhteisiä arviointikäytäntöjä, jotka turvaavat lapsen ja aikuisen uhrin turvallisuuden.
- Kehittää monialaisia toimintamalleja, joissa tieto siirtyy systemaattisesti eri viranomaisten välillä.
- Vahvistaa pakottavan kontrollin tunnistamista ja huomioimista osana viranomaistoimintaa.
- Vahvistaa väkivallan käyttäjille suunnattujen palveluiden saatavuutta osana väkivallan uusiutumisen ehkäisyä.
- Moniammatillisissa haastavat erot -työryhmien ja niissä tehtävien systemaattisten lapsinäkökulmaisten riskinarviointien hyödyntäminen. Poliisin ja käräjäoikeuksien mahdollisuudet hyödyntää työryhmien konsultaatiota tulisi olla valtakunnallista.

Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

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

Ensi- ja turvakotien liitolla ei ole erityistä huomautettavaa mietinnössä esitettyyn arvioon perustuslain ja säätämisyjärjestyksen suhteesta. Liitto pitää kuitenkin tärkeänä, että direktiivin toimeenpanossa varmistetaan väkivallan uhrien tehokas suojeleminen, palvelujen tosiasiallinen saavutettavuus sekä lasten oikeuksien ja edun riittävä huomioiminen.

Muut havaintonne ja kommenttinne esitysluonnoksesta

Voitte lausua tämän väliotsikon aiheesta alla.

Toimeenpanossa tulee huomioida säätelyn lisäksi käytännön toteuttamisen eettiset edellytykset. Kun riskiä arvioidaan, on myös varauduttava toimimaan riskiä vähentäen tai se eliminoiden. Nämä tulee tehdä kansalaisten näkökulmasta yhdenvertaisesti eli valtakunnallisesti. Toimeenpanon toteuttamista on myös seurattava ja arvioitava aktiivisesti sekä korjattava puutteita.

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

Voitte lausua tämän väliotsikon aiheesta alla.

Kansallisesti olisi tärkeää vahvistaa myös väkivallan käyttäjille suunnattujen interventio-ohjelmien saatavuutta, laatua ja alueellista kattavuutta. Uhrien suojeleminen ja väkivallan uusiutumisen ehkäisy eivät ole toisilleen vaihtoehtoisia tavoitteita, vaan ne muodostavat yhdessä vaikuttavan väkivallan vastaisen työn kokonaisuuden.

Lapsen ja nuoren oikeus apuun koettuaan lähisuhdeväkivaltaa tai altistuttuaan sille, tulisi olla aina mahdollista. Rikosoikeudellisen näkökulman lisäksi tarvitaan turvan uudelleen rakentamiseksi sosiaalista apua, jota tulisi aina tarjota ja olla saatavilla. Huoltajien ei tule voida kieltää lapsen lähisuhdeväkivaltakokemuksen käsittelyä.

Kansallisessa toimeenpanossa on tärkeää huolehtia myös siitä, että väkivaltatyötä tekevien järjestöjen toimintaedellytykset ja riittävä resursointi turvataan pitkäjänteisesti. Järjestöillä on keskeinen rooli väkivaltaa kokeneiden henkilöiden tukemisessa, tekijöiden auttamisessa väkivallattomuuteen, matalan kynnyksen palveluiden tarjoamisessa sekä erityisosaamisen tuottamisessa. Direktiivin tavoitteiden toteutuminen käytännössä edellyttää, että palvelujärjestelmän osana toimivien järjestöjen osaaminen ja resurssit tunnustetaan osana väkivallan vastaista työtä.

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Ensi- ja turvakotien liitto kiittää mahdollisuudesta lausua työryhmän mietinnöstä. Liitto pitää ehdotuksia pääosin perusteltuina ja direktiivin tavoitteita tukevin. Erityistä huomiota tulee kuitenkin kiinnittää väkivallan jatkuvan ja muuntuvan luonteen tunnistamiseen riskinarvioinnissa sekä tilanteisiin, joissa väkivalta jatkuu eron jälkeen. Toimeenpanon vaikuttavuuden kannalta keskeistä on moniammatillinen riskinarviointi, uhrille tarjottava eri tilanteisiin tarkoituksenmukainen suojelu ja turvallisuus, lapsen aseman systemaattinen huomioiminen, pakottavan kontrollin tunnistaminen sekä väkivallan käyttäjille suunnattujen palveluiden saatavuus. Lisäksi väkivaltatyötä tekevien järjestöjen pitkäjänteinen resursointi on tärkeä osa direktiivin tavoitteiden toteutumista käytännössä.

Tarve lähisuhdeväkivallan riskinarvioinnin systematisoinnille on ilmeinen ja Ensi- ja turvakotien liitto (ETKL) suhtautuu erittäin myönteisesti pyrkimykseen vahvistaa riskinarvioinnin käytäntöjä. Kansallisen sääntelyn voidaan arvioida vastaavan pääosin direktiivin vähimmäistasoa erityisesti rikosoikeudellisen sääntelyä koskevien velvoitteiden osalta. Suomessa väkivallan eri muotoja on kriminalisoitu ja uhrin suojeluun liittyviä keskeisiä mekanismeja – kuten turvakodit, lähestymiskiellot, viranomaisvastuu ja tukipalveluja – on olemassa, vaikkakin niihin liittyy edelleen olennaisia puutteita erityisesti uhrin suojelun, palveluihin ohjautumisen, moniammatillisen yhteistyön ja alueellisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

Käytännössä väkivallan riskin arviointi kuuluu usean ammattilaisen ja toimijan työhön, mutta esitys ei ota kantaa siihen, mitä riskiä käsillä oleva ehdotus käytännössä koskee ja miten käsillä oleva riskinarviointi liittyy kokonaisriskinarvioinnin osaksi. Direktiivin hyvä täytäntöönpano edellyttää, että riskinarvioinnin sisältö kirjoitetaan auki, mitä sillä tarkalleen ottaen tarkoitetaan tässä yhteydessä. Riskinarviointi voi kohdistua eri asioihin, sitä voidaan tehdä eri välinein ja se merkitsee eri ammattilaisille erilaisia asioita. Mitä riskiä tarkalleen selvitetään, keiden kanssa ja millä välineillä riskinarviointi aiotaan tässä toteuttaa? Jotta lähisuhdeväkivallan uhriin kohdistuvan väkivallan uusiutumisenriski selvitetään, on työskenneltävä sekä uhrin, tekijän että tapaukseen mahdollisesti liittyvän lapsen kanssa. On selvittävä kunkin kanssa riski väkivallalle ja samalla mietittävä suojelun toteuttaminen. Kyseisen ehdotuksen puute on se, että se rajaa riskinarviointia koskevat muutokset esitutkintalakiin ja rikosoikeudellisen prosessin viranomaisten käytäntöihin, vaikka riskinarviointi on uhrin suojelun kannalta huomattavasti laajempi kysymys.

Eettisesti on erittäin tärkeää valmistella myös toimintatavat ja välineet riskinarvioinnin jälkeiselle työlle. Miten toimitaan, kun riski arvioidaan kohtuullisen korkeaksi, korkeaksi tai erittäin korkeaksi? Ketkä toimijat ovat yhteistyössä valmiita tai velvoitettuja toimimaan uhrin, potentiaalisen tekijän ja lapsen kanssa näissä erilaisen riskin tilanteissa? Mitä turvaamistekoja tarvitaan ja miten ne toteutetaan? Nämä kysymykset vaativat ratkaisuja. Uhrien yhdenvertaisen kohtelun turvaamiseksi ja työntekijöiden tueksi on käytäntöön luotava yhdenmukaiset välineet arviointiin sekä sen jälkeiseen reagointiin. Uhreille on tarjottava turvaa ja tekijän toimintaa on voitava rajoittaa yhdenmukaisesti ympäri Suomen.

Kokonaisuudessaan direktiivin vähimmäistaso suhteessa käytännön tilanteisiin nostaa esiin merkittäviä katvealueita. Esityksessä väkivaltaa tarkastellaan edelleen pitkälti yksittäisten tekojen ja toisaalta vain rikosprosessin näkökulmasta. Tämä vaikeuttaa erityisesti pakottavan kontrollin, pitkäkestoisen vallankäytön sekä eron jälkeisen väkivallan tunnistamista ja niihin puuttumista. Lähisuhdeväkivallan luonne on intiimi ja väkivallan uhkaa sekä uhrin turvallisuutta tulisi arvioida erityisen matalalla kynnyksellä ja nykyistä selkeämmillä ohjeistuksilla, jotka ohjaisivat eri ammattilaisten yhteistä työtä. Direktiivin tavoitteiden toteutuminen edellyttää käytännössä lähisuhdeväkivallan pitkäkestoisuuden tunnistamista osana riskinarviointia, viranomaistoimintaa ja palvelujärjestelmää yhteisenä työnä.

Kansallisen nykytilan arvioinnissa on lisäksi huomioitava lapsen ja nuoren asema väkivallan vaikutuspiirissä. Vaikka lapsen suojaa koskevia säännöksiä on kehitetty, lapsen altistumista lähisuhdeväkivallalle ei systemaattisesti tarkastella uhrikokemuksena. Direktiivin vähimmäistason voidaan katsoa täyttyvän, mutta lapsen turvallisuuden näkökulmasta nykyjärjestelmässä on edelleen kehittämistarpeita erityisesti riskinarvioinnin ja suojelutoimien osalta. Lähisuhdeväkivallan tapahtuessa lapsen läsnä ollessa tulisi olla rangaistuksen koventamisperuste, ellei peräti erikseen rangaistava teko.

Myös lasten ja nuorten keskinäiset lähisuhdeväkivaltatilanteet kuten seurusteluväkivalta, tulee huomioida erityisenä. Kun sekä uhri että tekijä tai jompikumpi ovat alaikäisiä, riskinarviointitoimintatapojen tulee huomioida tämä.

Arvioitaessa kansallisen sääntelyn ja direktiivin suhdetta on lisäksi huomioitava, että direktiivin valmistelussa ei ole tarkasteltu vaativia ja konfliktoituneita erotilanteita erillisenä ilmiönä, vaikka se kattaakin väkivallan myös entisten kumppaneiden välillä. Direktiivin lähestymistapa painottuu yksittäisiin rikoksiin ja uhrien suojeluun yleisellä tasolla, eikä se riittävästi tunnista väkivallan erityistä dynamiikkaa erotilanteissa, joissa väkivalta on usein pitkäkestoista, muuntuvaa ja kietoutuu perheoikeudellisiin prosesseihin. Tässä suhteessa direktiivin vähimmäistaso jää osin jälkeen Istanbulin sopimuksen tulkintakäytännöstä, jossa väkivalta kytketään selkeämmin myös huoltajuus-, tapaamisoikeus- ja lapsen turvallisuutta koskeviin kysymyksiin.

Mikä on näkemyksenne esityksen keskeisistä ehdotuksista ja suhteesta direktiivin edellyttämään vähimmäistasoon?

Ehdotus vahvistaa systemaattista riskinarviointia rikosprosessin osana, mutta lähisuhdeväkivallan uhrin erityinen haavoittuvuus, väkivallan toistuvuuden riski sekä lapsiin kohdistuvat välilliset vaikutukset sekä monitoimijainen yhteinen riskien arviointi edellyttäisivät vahvempaa sääntelyä ja painotusta kuin mietinnössä on esitetty. Arvioimme, että esitys toteuttaa direktiivin vähimmäisvaatimuksen yksilöllisestä riskinarvioinnista ja uhrien suojelusta rikosprosessin osalta.

Asianomistajan suojelun tarpeen arviointia koskeva ehdotus

Ehdotus vahvistaa systemaattista riskinarviointia, mikä on keskeinen ja erittäin kannatettava uudistus, mutta lähisuhdeväkivallan uhrin erityinen haavoittuvuus, väkivallan toistuvuuden riski sekä lapsiin kohdistuvat välilliset vaikutukset edellyttäisivät vahvempaa sääntelyä ja painotusta kuin mietinnössä on esitetty. Esitys toteuttaa direktiivin vähimmäisvaatimusta yksilöllisestä riskinarvioinnista ja uhrien suojelusta. Keskeiset haasteet liittyvät riskinarvioinnin sisältöön ja käyttöön sekä myös riskiarviointitehtävän rajaamisen esitutkintaviranomaisiin. Arviointi painottuu yksittäisiin tekoihin eikä huomioi väkivallan jatkuvuutta, lapsen altistuminen väkivallalle ei systemaattisesti näyttäyty riskitekijänä eikä arviointi ole riittävästi kytköksissä perheoikeudellisiin prosesseihin. Uhria suojeleva riskinarviointi tulisi tehdä monitoimijaisesti, jolloin esitutkintaviranomaisten lisäksi tulisi säätää myös muiden toimijoiden velvollisuudeksi arvioida väkivallan riskiä ja suojelun tarvetta, esimerkiksi lastensuojelussa ja muussa sosiaalityössä.

Riskinarvioinnin tulisi tunnistaa väkivallan jatkumo eri tilanteissa (esim. pitkittynyt erotilanne), pakottava kontrolli ja lapsen kautta tapahtuva vallankäyttö. Riskinarvioinnin tulee myös perustua moniammatilliseen yhteistyöhön, jossa väkivallan riskiä arvioidaan eri viranomaisten ja toimijoiden tuottaman tiedon pohjalta. Väkivallan dynamiikka, turvallisuusriskit ja lasten tilanteeseen liittyvät huolenaiheet tulevat harvoin näkyviin yhden toimijan näkökulmasta, minkä vuoksi tiedonvaihdon ja yhteistyön merkitys korostuu erityisesti vaativissa lähisuhdeväkivalta- ja erotilanteissa. Esitetty ehdotus kattaa vähimmäistason, mutta ei vastaa Istanbulin sopimuksen edellyttämää kokonaisvaltaista riskienhallintaa.

Rikoslain muuttamista koskeva ehdotus

Ehdotettu uusi rikossäännös henkilötiedon levittämisestä toisen terveyden vahingoittamista varten on kannatettava ja tukee direktiivin vähimmäisvelvoitteiden täyttämistä erityisesti digitaalisen väkivallan ja turvallisuutta vaarantavan häirinnän torjumisessa. Tämä tulee edellyttämään viranomaisten ja muiden toimijoiden kouluttamista ja toisaalta tosiasiallista tukea digitaalisen väkivallan uhreille.

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 on merkittävä ja selkeästi myönteinen. Se vahvistaa haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden, erityisesti lasten, suojaa ja parantaa rikosprosessin kykyä huomioida väkivallan vaikutukset lähipiiriin. Säännösten laajentaminen tukee direktiivin vähimmäistason toteutumista. Erityisen myönteistä on, että ehdotetun muutoksen myötä tunnistetaan paremmin väkivallan vaikutusten ulottuminen asianomistajan välittömän kokemuksen ulkopuolelle myös perheenjäseniin ja muihin riippuvaisessa asemassa oleviin henkilöihin.

Ehdotuksen keskeiset haasteet liittyvät kuitenkin edelleen lapsen asemaan rikosprosessissa, väkivallan dynamiikan ja laajuuden tunnistamiseen sekä Istanbulin sopimuksen tiukempiin vaatimuksiin. Lapsi nähdään edelleen pääsääntöisesti todistajan asemassa eikä väkivallalle altistumista nähdä rakenteellisesti tunnistettuna uhrikokemuksena. Näin ollen ehdotus voidaan katsoa direktiivin vähimmäistason täyttäväksi ja sitä osin vahvistavaksi, mutta sen vaikuttavuus jää rajalliseksi ilman, että lapsen altistuminen väkivallalle tunnistetaan systemaattisesti uhrikokemuksena, väkivallan jatkuva ja muutuva luonne huomioidaan erityisesti erotilanteissa ja lapsen asema kytkeytyy laajemmin riskinarviointiin ja suojelutoimiin.

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

Ehdotus on kannatettava ja keskeinen direktiivin vähimmäisvaatimusten näkökulmasta. Yhteystietojen välittämisen laajentaminen erityisen suojelun tarpeessa oleviin asianomistajiin vahvistaa uhrien ohjautumista tukipalveluihin ja parantaa tosiasiallista pääsyä avun piiriin.

Erityisen tärkeää on, että ohjaus tukipalveluihin tapahtuu aktiivisesti eikä jää yksinomaan uhrin oman toiminnan varaan. Tämä on keskeistä tilanteissa, joissa väkivaltaan liittyy pelkoa, riippuvuutta tai kontrollia, jotka voivat estää avun hakemista.

Vaativissa ja konfliktoituneissa erotilanteissa säännöksen merkitys korostuu. Näissä väkivalta voi jatkua eron jälkeen ja ilmetä pitkäkestoisena, muuntuvana ja usein pakottavaan kontrolliin liittyvänä toimintana. Tällöin tuen tarve ei ole kertaluonteinen, vaan usein pitkäaikainen ja monialainen.

Lapsen näkökulmasta ehdotus on myönteinen, mutta rajallinen. Vaikka huoltajan yhteystietojen välittäminen tukipalveluihin voi välillisesti parantaa myös lapsen asemaa, lapsi ei edelleenkään tule systemaattisesti huomioiduksi itsenäisenä tuen tarvitsijana tilanteissa, joissa hän altistuu väkivallalle. On tärkeä huolehtia siitä, että lähisuhdeväkivaltaa kokenut lapsi saa tosiasiallisesti tarvitsemansa avun pysyäkseen turvassa ja selviytyäkseen kokemastaan väkivallasta. Väkivaltaa käyttäneen huoltajan ei tule saada estää lapselle tarjottavaa apua.

Istanbulin sopimuksen näkökulmasta tukipalveluihin ohjautumisen tulisi olla osa laajempaa kokonaisuutta, jossa väkivallan monimuotoisuus tunnistetaan, palvelut ovat pitkäkestoisia ja helposti saavutettavia ja lapsen asema ja tuen tarve huomioidaan systemaattisesti.

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 on kannatettava ja tarpeellinen, sillä se vahvistaa kansallista koordinaatiota sekä yhdenmukaistaa NKV-direktiivin ja Istanbulin sopimuksen seurantaan. Seurannan vaikuttavuuden kannalta on kuitenkin olennaista, että tarkastelu ei rajoitu vain tilastoituihin rikoksiin tai yksittäisiin väkivaltatilanteisiin, vaan kattaa myös vähemmän tunnistetut väkivallan muodot, kuten pakottavan kontrollin ja digitaalisen väkivallan. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää tilanteisiin, joissa väkivalta jatkuu eron jälkeen pitkäkestoisena kontrollina, vainoamisena tai muuna turvallisuutta heikentävänä toimintana. Nämä ilmiöt jäävät helposti näkymättömiksi, ellei niitä tarkastella seurannassa omana riskikontekstinaan. Lisäksi lapsiin kohdistuvia vaikutuksia ja lasten altistumista väkivallalle tulisi seurata systemaattisesti osana väkivallan torjunnan kokonaisuutta. Ilman riittävän laaja-alaista seurantaan on vaarana, että väkivallan ilmiöstä muodostuu puutteellinen kuva ja osa merkittävästä turvallisuusriskeistä jää tunnistamatta. Lisäksi on varmistettava, että Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on tehtävään tarvittavat tosiasialliset lisäresurssit.

Seri-tukikeskuksia koskeva ehdotus

SERI-tukikeskuksia koskeva ehdotus on kannatettava ja tukee direktiivin vähimmäisvelvoitteiden toteutumista. Seksuaaliväkivallan uhreille suunnattujen erityispalvelujen saatavuuden turvaaminen valtakunnallisesti vahvistaa uhrien oikeutta saada oikea-aikaista tukea, hoitoa ja ohjausta. Maksuttomuus madaltaa avun hakemisen kynnyistä ja tukee yhdenvertaista palveluihin pääsyä.

Palvelujen alueellinen saavutettavuus sekä riittävät resurssit ovat keskeisiä edellytyksiä sille, että ehdotuksen tavoitteet toteutuvat käytännössä. Pelkkä lakisääteinen velvoite ei yksin riitä, ellei palvelujen tosiasiallista saatavuutta ja niiden kytkeytymistä muuhun tuki- ja palvelujärjestelmään varmisteta. Vaikuttavuuden kannalta on tärkeää, että SERI-tukikeskukset kytkeytyvät saumattomasti muihin väkivaltatyön palveluihin, jotta uhri saa tarvitsemansa tuen myös tilanteissa, joissa seksuaaliväkivalta liittyy lähisuhdeväkivaltaan, vainoon tai muihin turvallisuutta vaarantaviin ilmiöihin.

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

Ehdotus on perusteltu ja kannatettava. Seksuaaliväkivallan uhrien palvelujen maksuttomuus tukee direktiivin tavoitteita ja vahvistaa yhdenvertaista pääsyä erityispalveluihin.

Millaisia taloudellisia vaikutuksia arvioitte esityksellä olevan?

Esityksen keskeiset ehdotukset lisäävät todennäköisesti viranomaistyön resurssitarvetta (poliisi, sosiaali- ja terveystoimen palvelut), koulutuksen ja osaamisen kehittämisen kustannuksia sekä monialaisen yhteistyön ja tiedonvaihdon kehittämistarpeita. Lisäksi riskinarvioinnin systematisointi laajentaa

työmäärä ja lasten aseman entistä parempi huomioiminen vaatii erityisosaamista ja –palveluja. Esityksellä voidaan näin ollen katsoa olevan lyhyen aikavälin kustannuksia lisäävä vaikutus.

Taloudellisia vaikutuksia tulee kuitenkin tarkastella suhteessa väkivallan nykyisiin kustannuksiin. Suomalaisessa tutkimuksessa on osoitettu, että lähisuhdeväkivalta lisää merkittävästi sosiaali-, terveys- ja oikeuspalveluiden käyttöä. Esimerkiksi terveydenhuollon lisäkustannukset ovat keskimäärin 1024€/hlö vuosittain ja naisten kokeman fyysisen lähisuhdeväkivallan suorat lisäkustannukset terveydenhuollossa ovat noin 150 miljoonaa euroa (Lähde: Valtioneuvosto). Lisäksi väkivaltaa kokeneiden sosiaalipalvelujen kustannukset ovat 60-90% korkeammat ja oikeuspalvelujen 70% korkeammat kuin muilla. (Lähde: valtioneuvosto)

Keskeinen taloudellinen näkökulma onkin väkivallan ennaltaehkäisy, joka on tutkimusten mukaan huomattavasti kustannustehokkaampaa. Varhainen tunnistaminen, riskinarviointi ja oikea-aikainen puuttuminen voivat tuottaa merkittäviä säästöjä pitkällä aikavälillä. Lisäksi vaativiin erotilanteisiin liittyy erityisiä kustannusvaikutuksia, joita esityksessä ei ole riittävästi huomioitu, kuten pitkittyneet oikeusprosessit, viranomaisten päällekkäinen työ ja lasten ja vanhempien kasautuva palveluiden käyttö. Lisäksi riskien tunnistamatta jättäminen johtaa usein tilanteen eskaloitumiseen, mikä aiheuttaa sekä inhimillisiä että taloudellisia vaikutuksia. Näitä kaikkia voidaan ehkäistä, joten arvioimme pitkän aikavälin taloudelliset vaikutukset myönteisiksi.

Millaisia vaikutuksia viranomaisten toimintaan arvioitte esityksellä olevan?

Esityksellä on potentiaalia saada aikaan merkittäviä vaikutuksia viranomaistoimintaan erityisesti riskinarvioinnin, uhrien suojelun sekä mahdollisesti monialaisen yhteistyön vahvistumisen kautta. Esitys lisää esitutkintaviranomaisen velvoitetta tunnistaa väkivaltaa, arvioida riskejä systemaattisesti ja ohjata uhreja palveluihin, mikä on keskeinen ja kannatettava kehityssuunta.

Direktiivi vahvistaa rikosoikeudellisen prosessin viranomaisten roolia väkivallan ehkäisyssä ja uhrien suojelussa vahvistaen erityisesti riskinarvioinnin merkitystä tuossa prosessissa. Tämä on keskeinen ja tarpeellinen kehityssuunta. Vaativien erotilanteiden näkökulmasta vaikutukset ovat kuitenkin kaksijakoiset; viranomaisten velvoitteet ja välineet vahvistuvat, mutta väkivallan jatkuvaa ja muuntuvaa luonnetta ei vielä riittävästi tunnisteta rakenteellisesti. Näin ollen direktiivin toimeenpano lisää viranomaisten kykyä tunnistaa väkivaltaa, mutta sen vaikuttavuus erityisesti erotilanteissa edellyttää, että viranomaistoiminta kykenee tunnistamaan väkivallan dynamiikan, kytkemään riskinarvioinnin eri prosesseihin ja huomioimaan systemaattisesti myös lapsen aseman.

Esityksen toteuttamiseen sellaisenaan liittyy vaara, että rikosoikeudellisen prosessin viranomainen jää yksin riskinarviointitehtävän kanssa. Toisaalta avoimeksi jää, miten muiden toimijoiden tekemät uhrin tilanteen riskinarvioinnit huomioidaan esitutkinnassa ja rikosprosessin jatkossa tai miten ne suhteutuvat toisiinsa. Esityksen luontainen vaikutus on, että esitutkintaviranomainen tarvitsee muita toimijoita, esimerkiksi järjestötoimijoita, tarjotakseen tosiasiallisesti riskissä olevalle turvaa ja väkivaltaa mahdollisesti käyttävälle apua, jotta hän voi muuttaa käytöstään. Yhteistyön näkökulma

puuttuu esityksestä, vaikka muiden toimijoiden liittyminen riskiarviointi- ja suojelutyöhön on ilmeistä. Kuten työryhmän esityksessä tuodaan esiin mahdollisena tarpeena, moniammatillinen riskinarviointi tarvitsee säätelyä, jotta yhteistyö voi toteutua ja uhri saa tarvitsemaansa suojelua.

Millaisia muita yhteiskunnallisia vaikutuksia arvioitte esityksellä olevan?

Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esityksellä on parhaimmillaan merkittäviä yhteiskunnallisia vaikutuksia erityisesti väkivallan tunnistamiseen, uhrien aseman vahvistumiseen sekä viranomaisten kykyyn ehkäistä ja torjua väkivaltaa. Vaikutukset ulottuvat yksilötasolta perheisiin ja edelleen yhteiskunnan turvallisuuteen ja hyvinvointiin.

Lähisuhdeväkivallan riskin- ja suojelutarpeen arviointi on käytännössä useiden toimijoiden tehtävä. Nyt käsillä oleva esitys ei ota kantaa muiden toimijoiden kuin esitutkintaa tekevien tehtäviin ja velvollisuuksiin, mutta niille on tarve. Sosiaalialan, lastensuojelun ja väkivaltatyötä tekevien järjestöjen asiakastyössä väkivallan riskin arviointi on keskeinen tehtävä jo nyt. Lähisuhdeväkivallan uhrin turvallisuuden arviointia tulisi tehdä yhteistyönä ja selkeyttää riskiarvioinnin rakentumista osana eri toimijoiden kanssa tehtävänä yhteistyötä, erityisesti sosiaalialan (hyvinvointialueiden ja järjestötoimijoiden) kanssa.

Väkivallan laajempi tunnistaminen

Esitys vahvistaa käsitystä väkivallasta laaja-alaisena ilmiönä, joka voi ilmetä fyysisenä, psyykkisenä, taloudellisenä tai digitaalisena väkivaltana. Tämä tukee väkivallan aiempaa kokonaisvaltaisempaa tunnistamista sekä palveluissa että viranomaistoiminnassa. Kehitystä kuitenkin rajoittaa se, että pakottava kontrolli, väkivallan pitkäkestoinen luonne ja vallan käyttö sekä lapsen altistuminen aikuisten väliselle väkivallalle eivät vielä tule riittävästi näkyviksi.

Lasten ja perheiden turvallisuuden vahvistuminen

Esitys vahvistaa lasten huomioimista väkivallan vaikutuspiirissä ja tukee lasten suojelua. Vaikutukset voivat olla merkittäviä myös perheiden turvallisuuden näkökulmasta erityisesti tilanteissa, joissa väkivalta jatkuu eron jälkeen. Lapsen altistumista väkivallalle ei kuitenkaan vielä tunnisteta systemaattisesti uhrikokemuksena eikä lapsen kokema riski aina ohjaa päätöksentekoa riittävällä tavalla. Lapsen edun ensisijaisuus tarkoittasi lapsen kokeman riskin arvioimisen asettamista keskiöön ja tässä yhteistyötä erityisesti lastensuojelun kanssa tulisi vahvistaa.

Luottamus palveluihin ja avun saaminen

Esityksellä voi olla myönteisiä vaikutuksia siihen, miten väkivaltaa kokeneet hakeutuvat avun piiriin. Uhrien aseman vahvistuminen, riskinarvioinnin kehittäminen ja palveluihin ohjautumisen paraneminen voivat lisätä luottamusta palvelujärjestelmään ja tukea avun saamista aiempaa varhaisemmassa vaiheessa. Vaikuttavuus edellyttää kuitenkin sitä, että väkivallan eri muodot ja niiden dynamiikka tunnistetaan riittävän hyvin käytännön työssä.

Pitkän aikavälin vaikutukset

Pitkällä aikavälillä esitys voi osaltaan vähentää väkivaltaa, ehkäistä sen ylisukupolvisia vaikutuksia sekä keventää palvelujärjestelmän kuormitusta. Näiden tavoitteiden saavuttaminen edellyttää kuitenkin, että riskinarviointi on vaikuttavaa, viranomaisten yhteistyö toimii ja lasten asema huomioidaan systemaattisesti osana väkivallan ehkäisyä ja torjuntaa.

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

Esityksellä on pääosin myönteisiä vaikutuksia eri ihmisryhmiin, erityisesti väkivaltaa kokeneisiin henkilöihin, lapsiin sekä vaativissa ja konfliktoituneissa erotilanteissa oleviin perheisiin. Uhrien asema vahvistuu, riskinarviointi ja palveluihin ohjautuminen paranevat, ja väkivallan eri muodot tulevat aiempaa näkyvämmiksi.

Kuitenkin keskeiset puutteet liittyvät siihen, että väkivallan jatkuvaa ja muuntuvaa luonnetta ei tunnisteta riittävästi, erityisesti erotilanteissa. Lapsi jää edelleen usein todistajan asemaan, eikä hänen altistumistaan väkivallalle tunnisteta systemaattisesti uhrikokemuksena. Myös pakottavan kontrollin kaltaiset väkivallan muodot voivat jäädä osin tunnistamatta.

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

Direktiivin vähimmäisvelvoitteet voidaan pääosin toteuttaa esityksen mukaisesti, mutta niiden vaikuttavuutta voitaisiin vahvistaa täydentämällä sääntelyä toimintamallisilla ja rakenteellisilla ratkaisuilla. Erityisesti olisi perusteltua:

- Vahvistaa lapsilähtöistä ja toistuvaa riskinarviointia, joka huomioi väkivallan jatkuvan ja muuntuvan luonteen.
- Varmistaa riskinarvioinnin moniammatillinen toteuttaminen sekä sen kytkeytyminen perheoikeudelliseen päätöksentekoon, kuten huoltajuus- ja tapaamiskysymyksiin.
- Vahvistaa poliisin, lastensuojelun sekä väkivaltatyötä tekevien järjestöjen yhteisiä arviointikäytäntöjä, jotka turvaavat lapsen ja aikuisen uhrin turvallisuuden.
- Kehittää monialaisia toimintamalleja, joissa tieto siirtyy systemaattisesti eri viranomaisten välillä.
- Vahvistaa pakottavan kontrollin tunnistamista ja huomioimista osana viranomaistoimintaa.

- Vahvistaa väkivallan käyttäjille suunnattujen palveluiden saatavuutta osana väkivallan uusiutumisen ehkäisyä.
- Moniammatillisissa haastavat erot -työryhmien ja niissä tehtävien systemaattisten lapsinäkökulmaisten riskinarviointien hyödyntäminen. Poliisin ja käräjäoikeuksien mahdollisuudet hyödyntää työryhmien konsultaatiota tulisi olla valtakunnallista.

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

Ensi- ja turvakotien liitolla ei ole erityistä huomautettavaa mietinnössä esitettyyn arvioon perustuslain ja säätämisyjärjestyksen suhteesta. Liitto pitää kuitenkin tärkeänä, että direktiivin toimeenpanossa varmistetaan väkivallan uhrien tehokas suojeleminen, palvelujen tosiasiallinen saavutettavuus sekä lasten oikeuksien ja edun riittävä huomioiminen.

Muut havaintonne ja kommenttinne esitysluonnoksesta

Toimeenpanossa tulee huomioida säätelyn lisäksi käytännön toteuttamisen eettiset edellytykset. Kun riskiä arvioidaan, on myös varauduttava toimimaan riskiä vähentäen tai se eliminoiden. Nämä tulee tehdä kansalaisten näkökulmasta yhdenvertaisesti eli valtakunnallisesti. Toimeenpanon toteuttamista on myös seurattava ja arvioitava aktiivisesti sekä korjattava puutteita.

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

Kansallisesti olisi tärkeää vahvistaa myös väkivallan käyttäjille suunnattujen interventio-ohjelmien saatavuutta, laatua ja alueellista kattavuutta. Uhrien suojeleminen ja väkivallan uusiutumisen ehkäisy eivät ole toisilleen vaihtoehtoisia tavoitteita, vaan ne muodostavat yhdessä vaikuttavan väkivallan vastaisen työn kokonaisuuden.

Lapsen ja nuoren oikeus apuun koettuaan lähisuhdeväkivaltaa tai altistuttuaan sille, tulisi olla aina mahdollista. Rikosoikeudellisen näkökulman lisäksi tarvitaan turvan uudelleen rakentamiseksi sosiaalista apua, jota tulisi aina tarjota ja olla saatavilla. Huoltajien ei tule voida kieltää lapsen lähisuhdeväkivaltakokemuksen käsittelyä.

Kansallisessa toimeenpanossa on tärkeää huolehtia myös siitä, että väkivaltatyötä tekevien järjestöjen toimintaedellytykset ja riittävä resursointi turvataan pitkäjänteisesti. Järjestöillä on keskeinen rooli väkivaltaa kokeneiden henkilöiden tukemisessa, tekijöiden auttamisessa väkivallattomuuteen, matalan kynnyksen palveluiden tarjoamisessa sekä erityisosaamisen

tuottamisessa. Direktiivin tavoitteiden toteutuminen käytännössä edellyttää, että palvelujärjestelmän osana toimivien järjestöjen osaaminen ja resurssit tunnistetaan osana väkivallan vastaista työtä.

Muukkonen Tiina
Ensi- ja turvakotien liitto ry