

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.

Direktiivi määrittelee vähimmäissäännöt tiettyjen rikosten ja seuraamusten määrittelylle, uhrien oikeuksille ja suojelulle sekä rikosten ennaltaehkäisyyn ja varhaiseen tilanteeseen puuttumiseen (1 artikla). Direktiivin johdannossa todetaan, että jäsenvaltioiden tulee nimenomaisesti kriminalisoida tietyt teot (naisten sukupuolielinten silpominen, pakkoavioliitto sekä verkkoväkivallan muodot, jotka hyödyntävät TVT-teknologioita. Rikoksista tulee määrätä tietty vähimmäisrangaistus ainakin näiden rikosten vakavimpien muotojen osalta. Direktiivin tarkoitus on luoda kattava kehys naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjumiseksi. Ottaen huomioon, että tällainen väkivalta on Suomessa erittäin yleistä, Suomelta on edellytettävä tehokasta täytäntöönpanoa.

Uhrin aseman vahvistamiseen tähtäävän direktiivin säännökset saattavat olla välittömästi sovellettavia, koska niiden kautta syntyy rikoksen uhrille selvästi määriteltyjä oikeuksia. Osittain direktiivin velvoitteet kytkeytyvät siihen, onko jäsenvaltio kriminalisoinut tietyn teon. Direktiivin vähimmäisvaatimusten tulkintaan vaikuttaa myös se, että EU on liittynyt Istanbulin sopimukseen ja on siis velvollinen ottamaan huomioon yleissopimuksen vaatimukset sisäisessä ja ulkoisessa toiminnassaan sekä toimivaltansa puitteissa säätämänsä lainsäädännön suhteen. GREVION ensimmäinen arviointi EU:n toimista ei vielä ole valmistunut. Tulkinta siitä, mitä NKV-direktiivin vaatimukset edellyttävät liittyy joka tapauksessa läheisesti Istanbulin sopimuksen asettamiin vaatimuksiin.

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

-

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

-

Seri-tukikeskuksia koskeva ehdotus

-

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)

-

Vaihtoehtoiset ratkaisut

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

Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

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

NKV-direktiivin täytäntöönpano liittyy ennen kaikkea valtion velvollisuuteen huolehtia kansalaisten oikeuksien toteutumisesta. Naisiin kohdistuva väkivalta on määritelty syrjinnäksi kansainvälisessä oikeudessa mm. CEDAW -sopimuksen suositusten ja Istanbulin sopimuksen yhteydessä. Valtion riittämättömät toimet naisten ihmisoikeuksien suojelemiseksi naisiin kohdistuvalta väkivallalta on todettu Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan valtion velvollisuudeksi. Istanbulin sopimus velvoittaa siihen liittyneet valtiot noudattamaan ns. huolellisuusvelvollisuutta (due diligence) naisiin kohdistuvan väkivallan vastustamiseksi. Kuten mietinnössä todetaan, direktiivin täytäntöönpanolla pyritään puuttumaan vakavaan ihmisoikeusongelmaan. Perustuslain yhdenvertaisuutta koskevan 6 §:n ja perusoikeuksien turvaamista koskevan 22 §:n mukaisesti julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen ilman syrjintää. Tämä edellyttää tehokasta suojaa väkivaltaa vastaan. Esimerkiksi uhrien suojelutarpeen määrittämistä koskeva direktiivin 16 artikla tulisi mielestäni panna täytäntöön lain tasoinen säännöksi sekä ihmisoikeuksiin perustuvan valtion huolellisuusvelvollisuuden että perustuslain syrjintää ja perusoikeuksien turvaamista koskevien säännösten vuoksi.

En pidä tietosuojaa koskevia ehdotuksia perustuslain tai EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (2016/679/EU) kannalta ongelmallisina.

Muut havaintonne ja kommenttinne esitysluonnoksesta

Voitte lausua tämän väliotsikon aiheesta alla.

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

Voitte lausua tämän väliotsikon aiheesta alla.

Suomen ei tulisi pitäytyä vähimmäisvelvoitteisiin NKV-direktiivin täytäntöönpanossa. Tilastojen perusteella naisiin kohdistuva väkivalta on erittäin yleistä. Tämä koskee lähisuhdeväkivaltaa, mutta myös muuta naisiin kohdistuvaa väkivaltaa. Esimerkiksi muu kuin parisuhteessa tapahtuva seksuaalinen väkivalta oli Suomessa yleisempää kuin missään muussa EU:n jäsenvaltiossa. Vaikka muu väkivalta Suomessa on vähentynyt, näin ei ole naisiin kohdistuvan väkivallan laita.

GREVIO totesi (GREVIO/Inf(2019)9 6 Finland) Istanbulin sopimuksen täytäntöönpanoa koskevassa raportissaan, että sukupuolineutraali tapa käsitellä mm. perheväkivaltaa ei tee oikeutta naisuhrien kokemuksille. Virkamiehiä (syyttäjät ja poliisi) ei systemaattisesti kouluteta naisiin kohdistuvan väkivallan kysymyksissä. Koulutus on vapaaehtoista, eikä käsittele kaikkia naisiin kohdistuvan väkivallan osa-alueita. Sitovien ohjeistusten puute vaikeuttaa naisiin kohdistuvan väkivallan

tunnistamista ja laadukkaan rikosprosessin toteuttamista ja vaikeuttaa myös uhrien ohjaamista erityispalveluihin. Koulutuksen puute ilmenee myös siinä, miten lähestymiskieltoja määrätään. Sukupuolisensitiivistä lähestymistapaa tulisi vahvistaa etenkin perheväkivaltaa koskevien säännösten osalta ja varmistaa että yleissopimusta sovelletaan syrjimättömällä tavalla, mm. koskien alueellista ja esteetöntä pääsyä turvakoteihin. Toimenpideohjelmille ja lainsäädännön täytäntöönpanolle on osoitettava resurssit ja kansalaisjärjestöjen toimintaa on tuettava. Raiskauksen, seksuaalisen väkivallan, vainoamisen, seksuaalisen häirinnän ja pakkoavioliittojen osalta olisi arvioitava rikoslakia uudelleen ja arvioitava syytä siihen, että suuri osa poliisille ilmoitetuista perheväkivalta- ja raiskaustapauksista jää käsittelemättä. Nämä havainnot pitävät edelleen paikkansa.

Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalaisen tiedotteessa (2025) todetaan, että naisia on suojeltava tehokkaammin väkivallalta. Apulaisoikeuskanslerin tutkimissa tapauksissa poliisi ei arvioinut naiseen kohdistuvaa väkivallan riskiä asianmukaisesti, vaikka poliisin tiedossa oli väkivallan riskiä ennakoivia tietoja. Poliisi ei kirjannut turvakodin ilmoittamaa pahoinpitelyä, koska uhri ei tehnyt rikosilmoitusta. Näin tapahtui siitä huolimatta, että poliisihallitus on antanut lähisuhdeväkivaltaa koskevat ohjeet. Puutteellista lainsäädäntöä on paikannut myös korkein oikeus, joka on ratkaisuisaan todennut, että perheväkivallan tekijä ja uhri eivät ole tasa-arvoisessa asemassa keskenään, minkä tulee vaikuttaa rangaistusten ankaruuteen (KKO 2002:2, KKO 2012:9, KKO 2018:22 ja KKO 2020:20). Vaikka rangaistuksen koventamisperusteita koskevaa pykälää (RL 6:5) uudistettiin vuonna 2025, pykälään ei lisätty sekä Istanbulin sopimuksen että NKV-direktiivin edellyttämiä lähisuhdeväkivaltaan liittyviä koventamisperusteita.

NKV-direktiivi velvoittaa jäsenvaltioiden vaikuttamaan väkivaltaa ylläpitäviin asenteisiin. Vuonna 2024 tehdyn kyselytutkimuksen mukaan neljännos nuorista suomalaisista miehistä uskoi, että nainen voi ansaita heihin kohdistuvan väkivallan esimerkiksi pukeutumisellaan. Puolet miehistä uskoi, että #Metoo:n kaltaiset feministiset liikkeet rajoittavat miesten oikeuksia. Direktiivin mukaisia ennaltaehkäiseviä toimia pitää selvästi vahvistaa.

Direktiivin artikla 16 täytäntöönpano jäisi perustumaan kansallisesti epäyhtenäisiin ja lakia alemman tasoisiin säännöksiin. Mietinnössä kuvataan sinänsä tärkeitä kehitystä mm. MARAK-järjestelmän laajemman käytön osalta. Sekä valtion huolellisuusveloitteen että kansalaisten yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta on ongelmallista, että direktiivin täytäntöönpano jätettäisiin hyvin ohueksi.

Suomessa on suosittu rikosoikeudellisessa sääntelytekniikassa yleisiä rikostunnusmerkistöjä ja abstrakteja ilmaisuja, jotka periaatteessa kattavat naiseen kohdistuvan väkivallan, mutta eivät keskity tämän rikollisuuden kannalta olennaisiin kysymyksiin. EU:n komissio teetti vuonna 2021 raportin siitä, miten sukupuolistunutta väkivaltaa eri EU-maissa säännellään. Raportin mukaan Suomi käyttää naiseen kohdistuvan väkivallan erityiskriminalisointeja vähemmän kuin muut EU-maat. Suomi oli ainoa jäsenvaltio, jonka lainsäädännössä ei ole erityistä perheväkivaltaa koskevaa säännöstä. Komission selvityksen mukaan suuri enemmistö jäsenvaltioista on kriminalisoinut pakkoavioliiton erityisenä rikoksena. Niistä maista, jotka eivät olleet tehneet näin, useimmat ovat lisänneet esimerkiksi ihmiskaupan tunnusmerkistöön nimenomaisen viittauksen pakkoavioliittoon.

Viime vuosina rikoslakiin on lisätty erityiskriminalisointi naisen sukuelinten silpomisesta (RL 21:6 b) ja sen valmistelusta (RL 21:6 c). Pakkoavioliitto on kriminalisoitu ihmiskauppaa koskevan kriminalisoinnin osana (RL 25:3), ja työryhmä pitää tätä ratkaisua hyvänä. Työryhmän mielestä NKV-direktiivin 7 artiklan a ja b kohdat eivät edellytä lainsäädäntömuutoksia, koska RL 25:7 (pakottaminen) kattaa artiklan tarkoittamat teot. Sanamuodoltaan rikoslain pakottamista koskeva säännös kuitenkin käsitteellistää hyvin erityyppisen uhkakuvan kuin direktiivin säännös. Sama koskee

7 artiklan b kohdan loukkaavan käyttäytymisen kattaminen kunnianloukkausrikoksen tunnusmerkistöllä. Ottaen huomioon, että TVT-välitteinen häirintä on yleistä olisi perusteltua vähintään viitata tähän olosuhteeseen. Direktiivin 8 artiklan yllyttäminen vihaan joka perustuu sukupuolen perusteella määriteltyyn ihmisryhmään tai ryhmän jäseneen on erikseen valmisteltavana. Mielestäni näyttää ilmeiseltä, että RL 11 luvun kansanryhmää vastaan kiihottamista koskeviin säännöksiin on lisättävä sukupuoleen perustuva kiihottaminen.

En ymmärrä mietinnön perustelua sille, ettei rangaistuksen koventamisperusteita koskeva 11 artikla edellyttäisi lainsäädäntöä. Rikoslain rangaistusten koventamisperusteita koskeva säännös ei kata läheskään kaikkia artiklan mukaisia koventamisperusteita. En näe syytä mietinnön oletukselle, jonka mukaan minimitäytäntöönpanon edellyttäisi vain jonkin artiklan kohdan mukaisen raskauttavan seikan sisältymisestä kansalliseen lainsäädäntöön riittäisi täyttämään minimivaatimukset. Esimerkiksi se, että kyse on lähisuhdeväkivallasta, olisi lisättävä koventamisperusteisiin. On ongelmallista, että korkein oikeus on joutunut täydentämään lainsäädäntöä tässä suhteessa. Mietinnössä ei mitenkään pohdita sitä, olisiko yleisestäävyyden kannalta tärkeätä laajentaa koventamisperusteiden naiseen kohdistuvana väkivaltaan liittyvillä olosuhteilla.

Pitäytyminen yleiskriminalisointeihin perustuvaan lainsäädäntötekniikkaan aiheuttaa mielestäni ongelmia. Maallikoiden ja jopa rikosoikeuden piirissä työskentelevien henkilöiden voi olla vaikeata tunnistaa yleiskriminalisointien kattavan myös erityisen naiseen kohdistuvan väkivallan muotoja. Väkivalta voi jäädä piiloon, tutkimatta eikä johda oikeusprosessiin.

Nostan esiin yhden BJV-direktiivin alaan liittyvän esimerkin. Työssä tapahtuvan seksuaalisen häirinnän osalta direktiivin 34 (9) artikla velvoittaa toteuttamaan kansallisesti riittäviä ja asianmukaisia toimenpiteitä, jos häirintä on säädetty kansallisessa lainsäädännössä rikokseksi. Suomen rikoslaissa on säädetty rikokseksi sekä seksuaalinen ahdistelu (RL 20:6) että työturvallisuusrikos (RL 47:1). Työnantajan tulee työturvallisuuslain 28 §:n(Häirintä) mukaan estää hänen tietoonsa tuleva häirintä, ja velvollisuuden laiminlyönti voi täyttää rikoslain työturvallisuusrikoksen tunnusmerkistön. Ahdistelurikos käsitti ennen vuonna 2022 toteutettua uudistusta vain fyysisen seksuaalisen ahdistelun. Uudistuksen jälkeen myös yleisesti seksuaaliseksi häirinnäksi ymmärretty toiminta voi täyttää rikoksen tunnusmerkistön. Rikosnimikkeen perusteella tämä ei ole ilmeistä. Työturvallisuuslain mukaisen häirinnän katsotaan kattavan myös seksuaalisen häirinnän, mutta pykälän sanamuoto viittaa pikemminkin työpaikkakiusaamiseksi ymmärrettyyn käyttäytymiseen. Häirinnän valvontaa koskevan raportin mukaan häirintään liittyviä yhteydenottoja tehtiin työsuojeluhallinnolle vuonna 2023 noin 1700. Näistä vain 40 koski seksuaalista häirintää – siitä huolimatta, että seksuaalinen häirintä työpaikoilla on hyvin yleistä.

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

-

Kevät Nousiainen
Professori emerita, OTT