

Asia: VN/27993/2024

Lausuntopyyntö Istanbulin sopimuksen toimeenpanosuunnitelman luonnoksesta vuosille 2026-2033

1 Johdanto

1. Johdanto

Istanbulin sopimus edellyttää naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisen työn olevan poikkihallinnollista ja johdonmukaisesti yhteensovittettua kaikilla päätöksenteon tasoilla (sopimuksen niin kutsuttu neljäs perusperiaate). Myös uusi EU-direktiivi naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjumisesta (NKV-direktiivi, 1385/2024) edellyttää väkivallan torjunnalta kansallista koordinoitua ja yhteistyötä (6 luku).

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on huolissaan siitä, että naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisia toimia suunnitellaan, toteutetaan, seurataan ja arvioidaan edelleen siiloutuneesti. Tämä eriytyminen ilmenee kaikilla tasoilla, eli valtioneuvostossa eri hallinnonaloilla sekä hyvinvointialueilla ja kunnissa eri toimialoilla. Yksikään viranomainen, työryhmä tai toimikunta ei koordinoi ja arvioi kokonaisuutta väkivallan vastaisessa työssä. Väkivallan aiheuttamia kustannuksia ja inhimillistä kärsimystä, mutta myöskään väkivallan vastaiseen työhön osoitettuja resursseja ja budjetoituja määrärahoja ei seurata eikä niiden riittävyyttä arvioida missään.

Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL) arvioi vuonna 2022 pelkästään lähisuhdeväkivallan vuosittaiseksi välittömäksi kustannukseksi 150 miljoonaa euroa. EU:n tasa-arvoinstituutin vuoden 2021 selvityksessä väkivallan kokonaiskustannukset arvioitiin huomattavasti suuremmiksi, kun laskelmaan lisättiin fyysisen ja emotionaalisen hyvinvoinnin haitat ja taloudellisen toiminnan menetykset.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on aiemminkin esittänyt huolensa siitä, että vallitseva talouskuriajattelu ja puutteellinen arviointi julkisten menoleikkausten vaikutuksista ihmisten yhdenvertaisuuteen, sukupuolten tasa-arvoon ja hyvinvointiin vaikeuttavat entisestään kokonaisvaltaista ja

sukupuolisensitiivistä väkivallan vastaista työtä. Tämä kehitys on kestävä, koska naisiin kohdistuva väkivalta on Suomessa eurooppalaisessa vertailussa huolestuttavan yleinen ilmiö.

1.1 Toimeenpanosuunnitelman valmistelu ja lähtökohdat

Nyt valmistelussa olevan Istanbulin sopimuksen toimeenpanosuunnitelman kausi päättyy vasta vuonna 2033. Suunnitelmaan on kuitenkin valittu lähtökohtaisesti toteutettavaksi vain sellaisia toimenpiteitä, jotka voidaan toteuttaa eri hallinnonalojen nykyisten määräraha-kehysten puitteissa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tällaista toimenpiteitä supistavaa lähtökohtaa erittäin haitallisena naisten ihmisoikeuksien toteutumiselle ja väkivallan vähentämiselle. Huomioiden ne merkittävät puutteet, joita Suomen naisiin kohdistuvan ja lähisuhdeväkivallan vastaisissa toimissa on, luonnossuunnitelman vaatimaton lähtökohta ei myöskään ole hyvässä sopusoinnussa Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja perustuslain 22 § perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamisvelvoitteen kanssa.

EU:n NKV-direktiivin kansallisen täytäntöönpanon valmistelu-aika päättyy 13.6.2027. Direktiivi tuo lisävelvoitteita Suomelle muun muassa verkkovälitteisen väkivallan torjuntaan, väkivallan riskinarviointiin sekä väkivallankokijoiden ja heidän lastensa saamaan oikeussuojaan ja palveluihin. Valtuutettu korostaa, että NKV-direktiivi asettaa Suomelle vastedes vähimmäistason väkivallan uhrin oikeudelliselle suojalle ja oikeuksiin pääsulle rikosprosessissa ja sen ulkopuolella. Suomi ei voi vedota valtiontalouteen tai hallitusohjelmakirjauksiin ja olla panematta direktiiviä täysimääräisesti täytäntöön.

Valtuutettu pitää hankalana tilannetta, jossa lainsäädäntöä ja politiikkaa arvioidaan ja toteutetaan erikseen ihmisoikeussopimuksen eli Istanbulin sopimuksen ja EU-direktiivin eli NKV-direktiivin näkökulmasta. Tässä lausunnossa valtuutettu pyrkiikin tuomaan esille Istanbulin sopimuksen, kansallisen toimeenpanosuunnitelman ja NKV-direktiivin säännösten yhteen liittymiä erityisesti väkivallankokijan suojelun ja tuen näkökulmasta.

1.2 Toimeenpanosuunnitelman rakenne

Suunnitelman yhtenä läpileikkaavana tavoitteena on erilaisten risteävien haavoittuvuustekijöiden huomioiminen. Myös yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä, että erityisesti palvelujärjestelmässä tunnistetaan sukupuolen lisäksi muita haavoittuvuutta lisääviä ja väkivallan kokemuksille altistavia tekijöitä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu esittää, että naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisessa työssä marginalisoidut naiset tunnistettaisiin selkeästi omaksi, nais erityisiä palveluja tarvitseväksi ryhmäksi. Valtuutetun vuonna 2023 järjestämässä pyöreän pöydän tilaisuudessa käsiteltiin yhdessä tutkijoiden, viranomaisten ja järjestöjen kanssa marginalisoitujen naisten asemaa ja heidän kohtaamansa väkivaltaa. Marginalisoiduilla naisilla tarkoitetaan naisia vaikeissa elämäntilanteissa, joissa asunnottomuus, päihteiden käyttö ja rikoskierre altistavat väkivallalle ja hyväksikäytölle. Pyöreän pöydän keskustelun perusteella vaikuttaa selvältä, että suomalainen palvelujärjestelmä ei

tunnista nais erityisen työn tarpeita, ja että sukupuolineutraaleiksi oletetut palvelut ja käytännöt esimerkiksi asunnottomuuteen, vankeuteen sekä päihde- ja mielenterveysongelmiin liittyen vastaavat paremmin keskimääräisten miesasiakkaiden tarpeisiin. Myös Istanbulin sopimuksen noudattamista valvova asiantuntijaryhmä GREVIO mainitsee päihdeongelmaiset naiset yhtenä erityisryhmänä Suomen vuoden 2024 arviointiraportissaan.

Valtuutettu toteaa lisäksi, että tyttöjen ja naisten kokema fyysinen, psyykkinen ja seksuaalinen väkivalta tai sen uhka tulee tunnistaa ja huomioida Istanbulin sopimuksen edellyttämällä tavalla turvapaikkamenettelyssä ja yleisemmin oleskelulupia koskevassa päätöksenteossa. Valtuutettu on jo aiemmin esittänyt huolensa esimerkiksi siitä, että ulkomaalaislain 54 §:n 7 momentin mukaiset määräaikaisten oleskeluluvan jatkamisen edellytykset saattavat käytännössä olla melko korkeat ja luvan myöntäminen on arvaamatonta. Tämä vaikeuttaa väkivallan paljastamista ja väkivaltaisen suhteen päättämistä.

Valtuutettu haluaa korostaa, että Suomessa järjestöjen väkivaltatyön asiantuntemus erilaisten naisryhmien ja vähemmistöryhmien tilanteesta ja tarpeista on keskeistä, ja järjestöissä on pystytty erikoistumaan ja tuottamaan palveluita eri väestöryhmille, kuten maahanmuuttaneille naisille. Järjestöjen merkityksen tunnistaminen ja toimintaedellytysten turvaaminen tältä osin on keskeistä. Yhdenvertaisuutta edistää lisäksi esimerkiksi monikielisenä saatavat palvelut sekä monikielinen ja -kanavainen viestintä. Viestinnässä tulee huomioida eri vähemmistöt kuten saamelaiset ja haavoittuvammassa asemassa olevat henkilöt, kuten vammaiset henkilöt ja ikääntyneet.

1.3 Toimeenpanosuunnitelman toteutuksen koordinointi ja seuranta

NKV-direktiivin 39 artiklassa jäsenvaltioilta edellytetään kansallisia toimintasuunnitelmia viimeistään kesäkuussa 2029. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että Istanbulin toimeenpanosuunnitelma tulisi päivittää tätä ennen siten, että päivitetty suunnitelma vastaisi myös direktiivissä edellytettyä toimintasuunnitelmaa.

1.4 Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan esiintyvyys

NKV-direktiivin 44 artiklassa jäsenvaltiot velvoitetaan tiedonkeruuseen ja tutkimukseen. Jäsenvaltiolla on oltava käytössä järjestelmä naisiin kohdistuvaa väkivaltaa tai lähisuhdeväkivaltaa koskevien tilastojen keräämistä, kehittämistä, tuottamista ja levittämistä varten. Uhrin ja rikosentekijän välinen suhde ja rikostyyppi tulisi käydä tilastoista ilmi silloin, kun se on mahdollista ja tarkoituksenmukaista.

Istanbulin sopimuksen osapuolten komitea puolestaan totesi kesäkuussa 2025, että tiedonkeruun osalta Suomen tulisi välittömästi laatia pakollisia ja standardoituja tietoluokkia lainvalvontaviranomaisille, syyttäväviranomaisille ja oikeuslaitokselle, jotta tekijän ja uhrin välisen suhteen tyyppi voidaan dokumentoida tarkasti; ja että tiedonkeruuta tulee yhdenmukaistaa näiden yksiköiden välillä, jotta voidaan arvioida tuomioiden, rikosten keskeyttämisen ja uusimisrikollisuuden määrää sekä seurata naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan tapausten etenemistä oikeusjärjestelmässä (artikla 11).

Lisäksi NKV-direktiivissä todetaan, että jäsenvaltioiden tulisi tehdä säännöllisin väliajoin väestöpohjaisia kyselytutkimuksia, jotta voidaan arvioida tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluvan väkivallan kaikkien muotojen yleisyyttä ja suuntauksia.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on toistuvasti tuonut esille huolensa riittämättömästä tietopohjasta. Naisten turvallisuudesta ja hyvinvoinnista on tuotettava säännöllisesti kyselytietoa. Lisäksi eri viranomaisten käytössä olevia tietojärjestelmiä on kehitettävä niin, että väkivallan takia palveluihin hakeutuneiden määrää ja tilanteita on mahdollista seurata. Erityisen tärkeää on pystyä arvioimaan rikosprosessissa naisiin kohdistuvan väkivallan käsittelyä. Tällä hetkellä poliisi- ja oikeusviranomaisten tietojärjestelmät eivät mahdollista tilastollista seurantaa, jossa pystyttäisiin selvittämään, miten pari- ja lähisuhteissa tapahtuneet seksuaali- ja väkivaltarikokset etenevät esitutkinnasta tuomioistuimiin. Valtuutettu toteaa, että rikosvastuun tehokkaan toteutumisen seuranta ja arvioiminen edellyttää tietojärjestelmien pikaista kehittämistä.

2 Tavoitteet ja toimenpiteet

2 Tavoitteet ja toimenpiteet

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että alkavalla toimikaudella tulee panostaa väkivallan riskinarviointiin ja -hallintaan.

Sekä apulaisoikeuskansleri että yhdenvertaisuusvaltuutettu ovat todenneet vallitsevan lainsäädännön tältä osin puutteelliseksi. Apulaisoikeuskansleri huomautti keväällä 2025 kantelua koskevassa ratkaisussaan, että nykyiset puutteet lainsäädännössä ja viranomaisten toiminnassa maksavat pahimmillaan ihmishenkiä. Valtuutettu on samaa mieltä ja suosittaa vahvasti lainsäädäntötyön välitöntä aloittamista.

Suomessa henkirikoksia käsitellään pääsääntöisesti sukupuolineutraalisti eikä kuolemaan johtaneita lähisuhdeväkivallan tapauksia ja niin sanottuja läheltä piti -tapauksia analysoida jälkikäteen, jolloin tapauksista oppiminen jää vähäiseksi. Kuitenkin tutkimuksessa on tunnistettu, että naisten kuolemaan johtava parisuhdeväkivalta muistuttaa dynamiikaltaan lievempää parisuhdeväkivaltaa. Tämä tekijän ja uhrin suhteen merkitys henkirikoksissa on huomattava, jos naisten parisuhdeväkivallan kokemuksia ja parisuhdekuolleisuutta verrataan miesten väliseen lievempään ja miesten väliseen kuolemaan johtavaan väkivaltaan.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että Suomeen tulee perustaa naisten ja lähisuhdeväkivallan kuolemantapausten tutkimustoiminto.

Tutkimustoiminnon perustamisesta oli jo sovittu nykyisessä toimeenpanosuunnitelmassa 2022–2025, mutta tästä luovuttiin eikä tällaista toimintoa ole kirjattu seuraavallekaan toimikaudelle. Toiminto edellyttäisi lainsäädäntömuutoksia ja lisäresursseja. Jos toiminnon perustamatta jättämistä perustellaan lisäkustannuksilla, yhdenvertaisuusvaltuutettu peräänkuuluttaa hallitusta huomioimaan

nykyiset toistuvat merkittävät kustannukset ja syvän inhimillisen kärsimyksen, jota naisen – usein perheellisen – ennenaikainen väkivaltainen kuolema aiheuttaa.

Suomelle on suositeltu jo vuonna 2013 vakavien lähisuhteessa tapahtuneiden väkivaltatapausten tutkintaa, kun Onnettomuustutkintakeskus tutki valtioneuvoston poikkeuspäätöksellä 8-vuotiaan lapsen kuolemaan johtaneita tapahtumia. Tuolloin tutkimusryhmä totesi, että vakavista tapauksista ja niiden taustoista ei kerätä, tuoteta ja julkaista systemaattisesti tietoa ehkäisevän työn tarpeisiin. Tutkimusryhmän suositus, jonka mukaan ”sosiaali- ja terveysministeriön tulisi antaa Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen pysyväksi tehtäväksi kerätä tiedot kaikista lapsen kuolemaan johtaneista perheväkivaltatapauksista, raportoida niistä säännöllisesti ja esittää johtopäätöksiä, joiden avulla vastaavanlaiset tapaukset voitaisiin välttää” on jäänyt toteuttamatta.

YK:n huumeiden ja rikollisuuden torjunnan toimisto (UN Office on Drugs and Crime, UNODC) kannustaa puolestaan valtioita perustamaan kansallisia naisiin kohdistuvien henkirikosten tutkimustoimintoja (”Femicide reviews”). Myös EU:n tasa-arvoinstituutti (European Institute of Gender Equality, EIGE) on tuottanut tietoa naisiin kohdistuvista henkirikoksista ja kannustanut jäsenvaltiota torjumaan ponnekkaammin naisten kuolemaan johtavaa väkivaltaa.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun vuonna 2024 järjestämässä pyöreän pöydän tilaisuudessa tuotiin esille, että kansainvälisten mallien mukaisesti naisiin kohdistuvia henkirikoksia olisi perusteltua seurata myös Suomessa. Analysoimalla henkirikoksia ja niiden yrityksiä olisi mahdollista saada parempi käsitys tapahtumien toistuvista piirteistä ja siitä, minkälaisia puuttumisen mahdollisuuksia viranomaisilla voisi olla. Tutkimustoiminnon avulla olisi mahdollista kehittää vakavien rikosten ennaltaehkäisyä ja riskinarviointia, mitä myös THL on tukenut. Toiminnon edellyttämien, erityisesti viranomaisten tiedonvaihtoa koskevien lainsäädäntömuutosten valmistelu ja toiminnan käynnistäminen tulisi toteuttaa osana seuraavaa Istanbulin sopimuksen toimeenpanosuunnitelmaa.

Suomessa ei ole tällä hetkellä käytössä valtakunnallista standardisoitua ja systemaattista mallia, jossa huomioitaisiin erilaiset naisiin kohdistuvan väkivallan muodot. Valtakunnallisia ohjeita on, mutta niiden noudattaminen on vaihtelevaa ja puutteellista. Esimerkiksi THL selvitti vuonna 2024 uhrilähtöistä vakavan parisuhdeväkivallan riskinarvioinnin menetelmää (MARAK), jossa väkivallan kokijan turvallisuutta pyritään parantamaan moniammatillisen riskinarviointikokouksen avulla. THL:n selvityksen mukaan MARAK-toiminnalla on ollut merkittävä vaikutus asiakkaan turvallisuuden parantumiseen ja turvallisuuden tunteen vahvistumiseen. Epäkohtana tuotiin toisaalta esille, että eri viranomaiset eivät vielä riittävästi tunteneet työryhmän toimintaa, mikä takia asiakkaiden ohjaamisessa ja palvelun piiriin pääsemisessä ilmeni kehittämisen tarpeita. THL ehdotti riskinarvioinnin saattamista lakisääteiseksi velvollisuudeksi, mikä vastaisi myös GREVIO:n suosituksia. Myös valtuutettu tukee MARAK-työryhmien valtakunnallistamista ja vakinaistamista. Toisaalta valtuutettu huomauttaa, ettei MARAK sovellu esimerkiksi lievemmän parisuhdeväkivallan, seksuaaliväkivallan tai kunniaan liittyvän väkivallan uusiutumisen estämiseen.

GREVION lisäksi Istanbulin sopimuksen osapuolten komitea on suositellut Suomea ryhtymään välittömiin lainsäädäntö- ja muihin toimenpiteisiin standardoidun ja sukupuolisensitiivisen riskinarviointi- ja turvallisuusmekanismin perustamiseksi. Mekanismeja sovellettaisiin järjestelmällisesti ja valtakunnallisesti kaikkiin Istanbulin sopimuksen (artikla 51) piiriin kuuluviin naisiin kohdistuvan väkivallan tapauksiin (Osapuolten komitean suositukset Suomelle, A. 14 kohta).

Riskinarviointia ja -hallintaa tulee kehittää ottaen huomioon myös NKV-direktiivi. Direktiivissä veloitetaan viranomaiset arvioimaan toisaalta väkivallankokijoiden suojelun ja toisaalta tuen tarpeita. Valtuutettu katsoo, että nämä veloitteet olisi tarkoituksenmukaisinta toimeenpanna osana Istanbulin sopimuksen toimeenpanosuunnitelmaa.

2.1 Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ennaltaehkäisy

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kannattaa luonnoksessa ehdotettuja toimenpiteitä, kuten valtakunnallista kampanjointia naisiin kohdistuvasta väkivallasta (toimenpide nro. 1.2) ja ammattilaisten tiedottamista ja koulutusta seksuaaliväkivallasta ja seksuaalisesta häirinnästä (toimenpide nro. 1.3).

Valtuutettu esittää kuitenkin tämän lisäksi, että toimeenpanosuunnitelmaan sisällytettäisiin kokonaisvaltaiseen seksuaalikasvatukseen liittyviä toimia. Seksuaalikasvatus tulisi nostaa nimenomaisesti naisiin kohdistuvan väkivallan torjunnan välineeksi ja kansallisesti tulisi vahvistaa sitä hyvää seksuaali- ja lisääntymisoikeuksien puolesta tehtyä työtä, jota eri toimijat Suomessakin ovat tehneet pitkäjänteisesti. Esimerkiksi THL on vastannut seksuaaliterveyden kansallisesta ohjauksesta ja kehittämistyöstä sekä kuntien tukemisesta. Väestöliitto edistää seksuaali- ja lisääntymisterveyttä ja -oikeuksia ja Väestöliiton aloitteesta perustettiin vuonna 2018 Seksuaalioikeusverkosto edistämään seksuaalioikeuksia. Verkoston toiminnan painopisteet ovat kokonaisvaltainen seksuaalikasvatus ja seksuaaliväkivalta, ja verkoston avulla kansalaisyhteiskunta voi valvoa seksuaalioikeuksien toteutumista.

Valtuutettu on todennut jo aiemmin, että ennaltaehkäisevä työ on aloitettava lapsista ja lasten kanssa toimivista ammattilaisista. Valtuutetun vuonna 2023 järjestämässä pyöreässä pöydässä tarkasteltiin seksuaalikasvatuksen nykytilaa kouluissa ja varhaiskasvatuksessa, ja esille nostettiin myös lasten omia kokemuksia tutkimusten sekä lasten ja nuorten kanssa toimivien järjestöjen kautta. Lasten ja nuorten kokemuksissa sukupolvien välillä vallitsee kuilu, eivätkä aikuiset ymmärrä heidän maailmaansa, sosiaalista mediaa tai digitaalisen vuorovaikutuksen todellisuutta. Häirintä varsinkin verkossa on erityisesti tytöille arkipäiväistä, mutta vain harva kertoo ikävistä tai edes vakavimmista tapauksista aikuisille.

Pyöreän pöydän perusteella vaikuttaa selvältä, että alaikäisten kanssa toimivien ammattikasvattajien ja opettajien kyky toimia turvallisena aikuisena ja seksuaalikasvattajana ei ole aina riittävällä tasolla. Haitallisia stereotyyppioita kyseenalaistava ja kitkevä sukupuolisensitiivinen seksuaalikasvatus ja pienten lasten kehotunnekasvatus toteutuvat vaihtelevasti eri puolella Suomea. Ammattilaisille on tarjolla laadukasta, usein järjestöjen tuottamaa koulutusta seksuaalikasvatuksesta, mutta koulutus

on pääasiassa täydentävää ja vapaaehtoista. Opetushallitus on puolestaan koonnut tietoa Ei kaikelle väkivallalle -sivustolle tietoa, ohjeita ja työkaluja siihen, miten tunnistaa ja puuttua kiusaamiseen, häirintään, syrjintään ja väkivaltaan, mutta tiedossa ei ole, miten hyvin sivustoa hyödynnetään.

Seuraavalla Istanbulin sopimuksen toimeenpanosuunnitelman toimikaudella tulisi tavoitella sitä, että seksuaalikasvatus tunnistettaisiin valtakunnallisesti väkivallan vastaisen työn kulmakiveksi varhaiskasvatuksessa ja opetuksessa. Seksuaalikasvatus voitaisiin luontevasti kytkeä osaksi varhaiskasvatuksen ja oppilaitosten tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden lakisääteistä edistämistyötä. Tasa-arvolaki ja yhdenvertaisuuslaki velvoittavat viranomaisia, opetuksen ja varhaiskasvatuksen järjestäjiä sekä työnantajia edistämään aktiivisesti yhdenvertaisuutta ja sukupuolten tasa-arvoa sekä torjumaan syrjintää.

Koska näillä lakisääteisillä edistämisvelvoitteilla on jo vakiintunut asema lainsäädännössä ja ne tunnetaan suhteellisen hyvin, yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo säännösten muodostavan hyvän kehikon väkivaltaa ennaltaehkäiseville toimille. Varhaiskasvatuksessa ja koulumaailmassa velvoitteiden noudattamista tukee Opetushallitus, ja sitä valvoo omalta osaltaan tasa-arvovaltuutettu ja yhdenvertaisuusvaltuutettu. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitääkin tarkoituksenmukaisena, että Istanbulin sopimuksessa tarkoitettuja ennaltaehkäisyn toimia, mukaan lukien seksuaali- ja kehotunnekasvatus, sisällytettäisiin järjestelmällisesti laissa määriteltyihin yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelmiin.

Ammattilaisten osaamista vahvistaisi lisäksi se, että seksuaalikasvatukseen liittyviä koulutussisältöjä, joissa painotetaan ihmisoikeuksia ja sukupuolistuneen väkivallan torjumista, olisi eri tutkintojen peruskoulutusvaiheessa. Tärkeää on myös seurata ja arvioida digitalisaation vaikutuksia ja pohtia, vastaako nykyinen häirinnän ja väkivallan vastainen sääntely riittävästi lasten ja nuorten suojan tarpeeseen.

2.2 Väkivallan uhrien tuki ja palvelut väkivallan kaikille osapuolille

Suunnitelmassa olisi hyvä huomioida erityisesti NKV-direktiivin 3 luku uhrien suojelusta sekä 4 luku uhrien tukemisesta.

NKV-direktiivin mukaan kaikkien seksuaaliväkivallan ja lähisuhdeväkivallan sekä direktiivissä erikseen määriteltyjen rikosten uhrien suojelutarpeet on lähtökohtaisesti arvioitava aina (16 artikla). Suojelutarpeen arviointi on rikosuhridirektiiviä ja esitutkintalain voimassa olevia säännöksiä laajempi velvollisuus. Suojelutarpeen lisäksi viranomaisille asetetaan erikseen velvollisuus arvioida tuen tarve (17 artikla). Pääsääntönä on tukipalveluiden tarpeen arviointi, mutta pääsäännöstä poikkeaminen on joustavampaa kuin suojelutarpeen arvioinnista poikkeaminen. Tukipalveluihin ohjaamisesta säännellään tarkemmin 18 artiklassa.

Lisäksi väkivallantekijöiden osalta NKV-direktiivissä on oma 37 artikla interventio-ohjelmista. Interventio-ohjelmat koskevat NKV-direktiivissä kaikkea naiseen kohdistuvaa väkivaltaa, ei pelkästään

lähisuhdeväkivaltaa. Artikla olisi hyvä huomioida toimintasuunnitelman tekijätööhön liittyvissä toimissa.

2.3 Väkivallan uusiutumisen estäminen ja rikosvastuun toteutuminen

Luonnoksessa toimenpide 3.1. koskee naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan riskinarviointia. Kohdan mukaan viranomaisten systemaattista riskinarviointia ja riskinhallintaa edistetään lainsäädännön muutostarpeet huomioiden. Käytännön keinoksi on mainittu hyvinvointialueiden osalta ammattilaisten tietoisuuden ja osaamisen edistäminen vuosina 2026–2029. Muina mahdollisina toimijoina on mainittu Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, sosiaali- ja terveysministeriö, Poliisihallitus ja oikeusministeriö.

EU:n NKV-direktiivin 16 artiklan mukaan Suomen velvollisuutena on varmistaa, että vähintäänkin seksuaaliväkivallan ja parisuhde- ja muun lähisuhdeväkivallan uhrien osalta tehdään henkilökohtainen suojelutarpeiden arviointi mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, kun henkilö on ollut yhteydessä toimivaltaiseen viranomaiseen. Arvioinnissa on keskityttävä rikoksentekijän tai rikoksesta epäillyn henkilön aiheuttamaan riskiin (16 artikla 3 kohta). Direktiivin mukainen suojelutarpeen arviointi ei edellytä rikosilmoituksen tekemistä ensin eikä velvoitettu viranomainen ole välttämättä poliisi. Lisäksi arviointi on tehtävä ”tarvittaessa yhteistyössä kaikkien asiaankuuluvien toimivaltaisten viranomaisten kanssa” (16 artikla 2 kohta).

Toimintasuunnitelman kirjaus tietoisuuden ja osaamisen edistämisestä yleisesti viranomaisten ja määrittelemättömien ammattiryhmien osalta ei korjaa yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemyksen mukaan nykytilan puutteita eikä vastaa täysimääräisesti NKV-direktiivin vaatimuksiin.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että tulevalla toimeenpanosuunnitelman toimikaudella tulisi ensi kädessä määritellä, ketkä viranomaiset kuuluvat tällaisen henkilökohtaisen suojelutarpeen ja väkivallan riskinarvioinnin velvollisuuden piiriin ja miten tarvittava monialainen ja moniammatillinen yhteistyö varmistetaan. NKV-direktiivin velvoite lisää selvästi viranomaisten toimintavelvoitteita. Lisäksi rikosuhridirektiivin mukaisesta erityisen suojelutarpeen arvioinnista on säädetty esitutkintalaissa, mutta naisiin kohdistuvan ja lähisuhdeväkivallan riskinarvioinnista ja -hallinnasta ei ole toistaiseksi säädetty laissa.

2.4 Toimien yhteensovittaminen ja tiedonkeruu

Istanbulin sopimuksen noudattamista valvova asiantuntijakomitea GREVIO on ehdottanut, että sosiaali- ja terveysministeriön yhteyteen sijoitettu, valtioneuvoston asetuksella perustettu poikkihallinnollinen naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunta (NAPE) käyttäisi toimivaltuuksiaan nykyistä laajemmin. NApEn nykyinen vakituinen rahoitus kattaa käytännössä Terveiden ja hyvinvoinnin laitokseen sijoitetun pääsihteerin palkan. Myös EU:n NKV-direktiivi edellyttää, että jäsenvaltioilla on nimetty elin, joka vastaa direktiivin soveltamisalaan kuuluvan väkivallan torjunnan koordinoinnista. Toisin kuin Euroopan neuvostossa ja Euroopan unionissa, joissa naisiin kohdistuva väkivalta ja lähisuhdeväkivalta ovat olennainen osa tasa-arvopolitiikkaa, Suomessa naisiin kohdistuvan väkivallan vastaiset toimet eivät ole vakiintuneet keskeiseksi osaksi tasa-arvopolitiikkaa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on katsonut jo aiemmin, että NAPE:n roolia tulisi vahvistaa ja yhtenä toimenä olisi esimerkiksi NAPE:n pääsihteerin siirto valtioneuvostotasolle. Osin vastaavasti kansallisen ihmiskaupparaportoinnin tehtävästä käsin yhdenvertaisuusvaltuutettu on arvioinut ihmiskaupan vastaisia rakenteita ja pitänyt valtioneuvostotason koordinaatiota tärkeänä. Valtuutettu on todennut, että ihmiskaupan vastaisessa työssä valtioneuvostotason koordinaation tulisi koostua oikeusministeriöön sijoitetusta koordinaattorista sekä poikkihallinnollisesta asetusperustaisesta pysyvästä työryhmästä.

Rakenteiltaan ja rahoitukseltaan pysyvä, valtioneuvostotasoinen poikkihallinnollinen koordinointi varmistaisi, että hallituskausien väkivallan vastaiset tasa-arvo- ja muut politiikkatoimet sekä EU- ja kansainvälisoikeudelliset ihmisoikeusvelvoitteet olisivat nykyistä paremmin yhteensovitettu.

Naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisen työn rakenteen osalta valtuutettu ehdottaa, että NApEn pääsihteerin sijoitettaisiin ministeriöön, esimerkiksi sosiaali- ja terveystieteiden tasa-arvoyksikköön. Tämä hallinnollinen muutos voitaisiin toteuttaa osana Istanbulin sopimuksen toimeenpanosuunnitelmaa ja siinä otettaisiin huomioon NKV-direktiivin vaatimukset kansallisesta elimestä.

Yleisiä huomioita

Yleisiä huomioita

Istanbulin sopimuksen yksi perusperiaate on väkivallantekijöiden rikosvastuun toteutuminen. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää välttämättömänä, että seuraavalla toimeenpanosuunnitelman kaudella rikoslakia arvioidaan kokonaisuutena naisiin kohdistuvan väkivallan näkökulmasta yksittäisten arviointien ja pienten lakimuutosten sijaan.

Väkivallan torjunnassa rikoslailla on keskeinen rooli, mutta suomalainen kriminaalipolitiikka ei ole ollut sukupuolisensitiivistä eikä rikoslakia ole arvioitu perusteellisesti naisten oikeuksien näkökulmasta edes Istanbulin sopimuksen ratifiointiprosessin aikana. Rikoslakia on toki uudistettu moneen otteeseen ja lakiin on lisätty uusia yksittäisiä kriminalisointeja. Nytkin toimeenpanosuunnitelman luonnoksessa mainitaan hallitusohjelmakirjaus pakottavan kontrollin kriminalisoinnin tarpeen arvioinnista (toimenpide 3.5). Valtuutettu kannattaa pakottavan kontrollin kriminalisointia, mutta seuraavalla toimeenpanosuunnitelman kaudella olisi tärkeää arvioida rikoslakia ja sen vaikutuksia eri sukupuolille myös kokonaisuutena.

Rikoslaissa tulisi tunnistaa nykyistä paremmin lähisuhdeväkivallan ominaispiirteitä ja varmistaa pari- ja lähisuhteessa tapahtuvan väkivallan erityinen moitittavuus. Väkivallantekijän ja väkivallankokijan läheisen suhteen huomioimista edellytetään Istanbulin sopimuksessa ja NKV-direktiivissä. Myös YK:n naisten syrjinnän vastaisen sopimuksen (CEDAW) ja Istanbulin sopimuksen valvontaelimet ovat

kehottaneet Suomea osoittamaan nykyistä selvemmin lainsäädännön ja lainsoveltamiskäytäntöjen tasolla, että naisiin kohdistuva väkivalta, mukaan lukien parisuhdeväkivalta, otetaan vakavasti.

Valtuutettu katsoo, että rikoslakia on muutettava esimerkiksi siten, että Istanbulin sopimuksessa mainitut niin sanotut raskauttavat tekijät saatetaan osaksi rikoslakia (46 artikla). Tämä tarkoittaa esimerkiksi läheisen suhteen lisäämistä rikoslakiin siten, että se lisää rikoksen moitittavuutta niin pahoinpitelyrikosten törkeysarvioinnissa kuin myös rangaistuksen mittaamisessa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on toiminut naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana vuodesta 2022 lähtien. Valtuutettu on joka vuosi kiinnittänyt vuosikertomuksissaan huomiota rikosoikeudellisen järjestelmän puutteisiin ja järjestelmän käyttöä koskevan tiedon puutteisiin. Kokonaiskuvan muodostaminen rikosprosessista niin, että tarkasteluun nostettaisiin naisiin kohdistuva pari- ja lähisuhdeväkivalta, on vaikeaa. Tämän totesi myös GREVIO vuonna 2024 Suomelle antamassaan raportissa.

Syyteoikeuden osalta lainsäätäjä on vuodesta 1994 lähtien tehnyt rikoslakiin muutoksia, joissa pahoinpitelyrikoksen syyteoikeutta on laajennettu, ja uudistuksissa on korostettu läheisissä suhteissa tapahtuneen väkivallan moitittavuutta. Kun vuonna 2011 lähisuhteessa tapahtunut lievä pahoinpitely muutettiin virallisen syytteen alaiseksi, pyrittiin saattamaan lieväkin läheisten välinen väkivalta rangaistusjärjestelmän piiriin. Siitä, miten uudistukset ovat vaikuttaneet poliisien ja syyttäjien toimintaan, on kuitenkin saatavilla vain vähän tutkittua tietoa. Nyt kun lähisuhdeväkivallan sovittelu on lailla kielletty, tämänkin muutoksen vaikutuksista tulisi saada kattavasti seurantatietoa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu teki vuonna 2024 ensimmäisen selvityksen naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana, jossa arvioitiin voimassa olevan rikoslain toimivuutta. Selvityksessä tarkasteltiin syyttäjien esitutkinnan rajoittamista ja syyttämättä jättämistä koskevia päätöksiä pari- ja lähisuhdeväkivallassa. Esitutkinnan rajoittamista tai syyttämättä jättämistä koskevista päätöksistä muodostetun aineiston mukaan lähisuhdeväkivallasta lähes 60 prosenttia tapahtui parisuhteessa, noin 30 prosenttia kohdistui lapseen ja 10 prosentissa oli kyse muista lähisuhteista. Parisuhdeväkivalta oli voimakkaasti sukupuolittunutta. Rikoksesta epäiltynä oli tavallisesti mies ja rikoksen asianomistajana nainen. Lähes kaikissa tapauksissa, joissa nainen oli rikoksesta epäiltynä, epäiltiin parisuhteen molempia osapuolia toisiinsa kohdistuneesta väkivallasta. Päätöksissä kuvattiin tyypillistä parisuhdeväkivaltaa: lyömistä, retuuttamista, tönimistä, kaatamista ja potkimista. Osassa päätöksiä oli kysymys vakavammista väkivallan muodoista, kuten kuristamisesta, potkimisesta päähän tai teräaseen käytöstä. Muutamissa tapauksissa mainittiin lapsen olleen läsnä vanhempiensa välisissä väkivaltaisissa tilanteissa.

Esitutkinnan rajoittaminen tai syyttämättä jättäminen tehtiin yleensä kohtuus- ja tarkoituksenmukaisuussyistä. Rikoksen osapuolten kerrottiin sopineen asian keskenään tai osallistuneen rikoksen sovitteluun. Asianomistaja oli yleensä luopunut rangaistus- ja vahingonkorvausvaatimuksista. Päätöksissä tuotiin usein esille, että pariskunnan välillä ei ollut

esiintynyt aikaisemmin väkivaltaa tai se ei ollut toistuvaa. Lapsiin kohdistuneissa pahoinpitelyissä rikoksesta epäiltynä oli lapsen vanhempi tai samassa taloudessa asuva aikuinen, kuten isäpuoli. Lapsiin kohdistuneissa pahoinpitelyissä rikoksista epäillyistä miehiä oli 60 ja naisia 40 prosenttia. Rikoksen asianomistajista hieman suurempi osa oli tyttöjä kuin poikia. Pahoinpitelyissä oli kysymys ruumiillisen väkivallan käyttämisestä kasvatuksellisissa tai konfliktitilanteissa. Rikosprosessin jatkamisesta luovuttiin yleensä kohtuus- ja tarkoituksen-mukaisuussyistä. Perustelujen mukaan päätöstä puolsi se, että lapsi ja perhe oli lastensuojelun tai sosiaalitoimen tukitoimien kohteena. Kun vanhemmalle oli tarjottu apua lapsen kasvatustilanteita varten, lapsen katsottiin olevan suojelun piirissä.

Selvityksen tulokset ovat huolestuttavia. Valtuutettu esittää, että pari- ja lähisuhdeväkivallassa on nostettava syytteitä nykyistä useammissa tapauksissa. Myöskään lapsiin kohdistuvissa rikoksissa lastensuojelu- tai sosiaalitoimia ei pitäisi käyttää vaihtoehtona syytteen nostamiselle. Naisiin kohdistuvan väkivallan tehokas ja määrätietoinen torjuminen edellyttää nykyistä tehokkaampaa rikosvastuun toteuttamista.

Hiltunen Rainer
Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto

Rantala Marjo
Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto