

Oikeusministeriö

Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/26873/2024

Naisjärjestöt yhteistyössä NYTKIS ry:n lausunto Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjumisesta annetun direktiivin (NKV-direktiivi) täytäntöönpanoon

Huomiot kansallisen nykytilan ja direktiivin suhteen arvioinnista

Naisjärjestöt yhteistyössä NYTKIS ry kiittää työryhmää mahdollisuudesta lausua hallituksen esitysluonnoksesta, jolla pannaan täytäntöön Euroopan unionin naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjumista koskeva direktiivi (EU) 2024/1385.

NYTKIS pitää myönteisenä, että mietinnössä on tehty perusteellinen arvio Suomen lainsäädännön suhteesta direktiivin velvoitteisiin. Mietintö osoittaa, että Suomessa on viime vuosina toteutettu useita merkittäviä uudistuksia naisiin kohdistuvan väkivallan torjumiseksi. Paljon kuitenkin on vielä tehtävänä, jotta uhrien oikeudet toteutuvat ja Istanbulin sopimuksen velvoitteet täyttyvät. NYTKIS peräänkuuluttaakin Suomelta Istanbulin sopimuksen velvoitteiden täysimääräistä toimeenpanoa NKV-direktiivin kunnianhimoisen toimeenpanon ohella.

Naisiin kohdistuva väkivalta on Suomessa vakava ihmisoikeus- ja tasa-arvo-ongelma. Suomi on edelleen yksi EU:n väkivaltaisimmista maista naisille: tilastojen mukaan yli puolet suomalaisista naisista on kokenut fyysistä tai seksuaalista väkivaltaa tai sillä uhkailua elämänsä aikana. Noin 20 naista kuolee vuosittain naismurhan seurauksena. Yhdeksän kymmenestä naisesta on kokenut seksuaalista häirintää elämänsä aikana. Väkivaltaa tavalla tai toisella oikeuttavat asenteet ovat huolestuttavan yleisiä erityisesti nuorilla miehillä.

NYTKIS esittääkin huolensa siitä, että mietinnön lähestymistapa jää pääosin direktiivin vähimmäisvelvoitteiden täyttämisen tasolle. Vaikka Suomen lainsäädäntö monilta osin täyttää direktiivin vaatimukset, väkivallan yleisyys, uhrien palveluihin pääsyssä havaitut ongelmat, puutteellinen tekijöiden kanssa tehtävä väkivallan katkaisutyö sekä viranomaistoiminnan puutteet osoittavat, että kansalliset tarpeet ovat monin paikoin direktiivin vähimmäistasoa laajemmat.

Direktiivin tavoitteiden toteutumista ei tulekaan arvioida pelkästään lainsäädännön näkökulmasta. Toimeenpanossa on siksi arvioitava myös palvelujen tosiasiallista saatavuutta, alueellista yhdenvertaisuutta ja erikoistuneiden palvelujen riittävyttä. Ilman riittäviä palveluita vaarana on, että

Naisjärjestöt Yhteistyössä – Kvinnoorganisationer i Samarbete NYTKIS ry on kattojärjestö, johon kuuluvat Kokoomuksen Naisten Liitto ry, Kristillisdemokraattiset Naiset ry, Naisasialiitto Unioni ry, Naisjärjestöjen Keskusliitto ry, Perussuomalaiset Naiset ry, Sosialidemokraattiset Naiset, Sukupuolentutkimuksen seura ry, Suomen Keskustanaiset ry, Svenska Kvinnoförbundet r.f, Vasemmistonaiset ja Vihreät Naiset ry.

direktiivin tavoitteet toteutuvat vain muodollisesti eivätkä paranna väkivaltaa kokeneiden naisten ja tyttöjen asemaa käytännössä. Erityistä huomiota on kiinnitettävä erityisen haavoittuvassa asemassa olevien naisten ja tyttöjen asemaan.

Maassa, jossa naisiin kohdistuva väkivalta on edelleen vakava ongelma, direktiivin täytäntöönpanon tulisi olla vähimmäistasoa kunnianhimoisempi ja toimia ennen kaikkea mahdollisuutena vahvistaa väkivallan vastaista työtä ja uhrien oikeuksien toteutumista.

1 Keskeiset ehdotukset

1.1 Asianomistajan suojelun tarpeen arviointia koskeva ehdotus

NYTKIS kannattaa ehdotusta esitutkintalain muuttamisesta siten, että seksuaalirikosten ja lähisuhdeväkivallan asianomistajien riski joutua uudelleen väkivallan kohteeksi arvioidaan systemaattisesti. Uudistus vahvistaisi uhrien turvallisuutta ja yhdenmukaistaisi käytäntöjä kaikkialla Suomessa. Lisäksi se parantaisi uhrin turvallisuutta rikosprosessin aikana.

NYTKIS pitää erityisen tärkeänä, että arviointivelvollisuus kirjataan lakiin ja että viranomaisille asetetaan selkeä velvollisuus dokumentoida suojelun tarpeen arviointi sekä ryhtyä tarvittaviin suojelutoimiin. Muutoksen onnistuminen edellyttää kuitenkin riittäviä resursseja, koulutusta sekä valtakunnallisesti yhdenmukaisia toimintatapoja ja riskinarviointimenetelmiä. Pelkkä suojelutarpeen arvioinnin tekeminen ei lisää uhrin turvallisuutta, vaan tunnistettujen riskien on johdettava konkreettisiin, oikea-aikaisiin ja vaikuttaviin suojelutoimenpiteisiin.

On myös tärkeää huomioida sellaiset väkivallan muodot, jotka eivät ilmene yksittäisinä rikoksina tai fyysisenä väkivaltana: esimerkiksi pakottava kontrolli ja kunniaan liittyvä väkivalta. Näiden väkivallan muotojen tunnistaminen vaatii erityisosaamista, jota tulee vahvistaa koulutusten avulla sekä hyödyntää relevanttien järjestöjen ja muiden toimijoiden teemaan liittyvää osaamista.

1.2 Rikoslain muuttamista koskeva ehdotus

NYTKIS kannattaa ehdotusta säätää rangaistavaksi henkilötiedon levittäminen toisen terveyden vahingoittamista varten. Teknologiyvälitteinen väkivalta on kasvava ja sukupuolittunut naisiin kohdistuvan väkivallan muoto, joka kohdistuu erityisen usein nuoriin naisiin, tyttöihin sekä sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöihin. Eситetty rikoslain muutos vahvistaisi rikosoikeudellista suojaa vakavissa häirinnän ja vainon muodoissa.

Samalla korostamme tarvetta jatkaa teknologiyvälitteisen väkivallan eri ilmenemismuotojen arviointia ja kehittää viranomaisten valmiuksia tunnistaa ja tutkia näitä rikoksia.

NYTKIS painottaa myös tarvetta rikoslain arviointiin ja uudistamiseen laajemmin sukupuolinäkökulmasta, sillä rikoslaki ei ota tällä hetkellä riittävästi huomioon naisten kokemassa väkivallassa pari- ja lähisuhteen kontekstia. Esimerkiksi Istanbulin sopimuksen vaatimat raskauttavat seikat, kuten läheinen suhde ja uhrin haavoittuva asema, on lisättävä rikoslakiin rikosta koventavina tekijöinä. Lisäksi pakottavan kontrollin erilaiset muodot tulee säätää rangaistavaksi.

1.3 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

NYTKIS pitää ehdotusta erittäin kannatettavana. On tärkeää, että asianomistajan lapset ja muut hänen kanssaan samassa kotitaloudessa ja riippuvaisessa asemassa elävät henkilöt tunnistetaan paremmin lähisuhde- ja seksuaaliväkivallan vaikutusten kohteina, vaikka he olisivat rikosprosessissa todistajan asemassa. Ylipäätään NYTKIS pitää tärkeänä, että lapsen asemaa, suojelua ja tukea vahvistetaan tilanteissa, joissa lapsi tavalla tai toisella altistuu väkivallalle.

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

NYTKIS pitää muutosta kannatettavana. Väkivallan uhrien oikeuksien toteutumisen kannalta on keskeistä, että uhrin ohjautuvat mahdollisimman varhaisessa vaiheessa tukipalvelujen piiriin. Ehdotus voisikin toteutuessaan parantaa palvelujen saavutettavuutta ja ehkäistä väkivallan uusiutumista merkittävästi. Keskeistä tukipalveluihin ohjaamisessa on oikea-aikaisuus sekä uhrilähtöisyys – tämä vaatii palveluohjauksesta vastaavilta virkahenkilöiltä riittävää osaamista, joka on varmistettava koulutuksella.

1.5 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

NYTKIS kannattaa ehdotusta siitä, että yhdenvertaisuusvaltuutettu seuraisi ja arvioisi myös direktiivin tarkoittamia toimintapolitiikkoja ja toimenpiteitä. Riippumattoman seurannan vahvistaminen tukisi direktiivin toimeenpanoa ja lisäisi viranomaistoimien vaikuttavuuden arvioitavuutta.

Mietinnön mukaan muutos ei käytännössä lisää valtuutetun tehtäviä eikä aiheuta lisäkustannuksia. NYTKIS kuitenkin korostaa, että seurannan vaikuttavuus edellyttää riittäviä resursseja. Mietinnössään todetaankin selkeästi, että direktiivin vähimmäistasoa laajempi tarkastelu vaatisi lisäresursseja. Mikäli siis direktiivin toimeenpanoa ja sen vaikutuksia halutaan arvioida perusteellisemmin – mitä NYTKIS kannattaa – tulee yhdenvertaisuusvaltuutetun resursseja tarkastella uudelleen.

1.6 Seri-tukikeskuksia koskeva ehdotus

NYTKIS pitää erittäin tärkeänä ehdotusta säätää lailla hyvinvointialueiden ja HUS-yhtymän velvollisuudesta ylläpitää Seri-tukikeskuksia. Seri-tukikeskukset ovat muodostuneet keskeiseksi osaksi seksuaaliväkivallan uhrien palvelujärjestelmää. Lakisäätäinen järjestämisvastuu vahvistaa palvelujen jatkuvuutta, yhdenvertaista saatavuutta sekä uhrien oikeuksien toteutumista.

Korostamme, että palvelujen alueellinen saavutettavuus sekä keskusten riittävät resurssit on turvattava myös tulevaisuudessa. Käytännössä hyvinvointialueille tulee ohjata lisärahoitusta, sillä ilman sitä on vaarana, että lainsäädännölliset tavoitteet eivät toteudu yhdenvertaisesti koko maassa. Apua on saatava asuinpaikasta riippumatta.

Lisäksi NYTKIS peräänkuuluttaa yleisellä tasolla hyvinvointialueiden lähisuhdeväkivallan ehkäisyn eri toimijoiden roolien ja vastuiden selkeyttämistä erillisellä lailla (nk. rakennelaki), joka varmistaisi väkivallan eri osapuolten yhdenvertaiset ehkäisy- ja tukipalvelut eri puolilla Suomea. Samalla NYTKIS painottaa väkivallan tukipalveluita tarjoavien järjestöjen rahoituksen turvaamista ja varmistamista.

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

Kannatamme ehdotusta. Pidämme tärkeänä, ettei seksuaaliväkivallan uhrien tarvitse kohdata taloudellisia esteitä tarvitsemiensa palvelujen saamisessa.

2 Vaikutukset

2.1 Taloudelliset vaikutukset

Mietinnössä arvioidaan ehdotusten kustannusvaikutusten olevan pääosin vähäisiä, sillä suuri osa direktiivin vähimmäistason täyttävästä toiminnasta on jo toiminnassa. Direktiivin toimeenpanolla on osoitettava riittävät resurssit – erityisesti hyvinvointialueiden toimintaedellytykset on turvattava.

NYTKIS korostaa, että naisiin kohdistuvan väkivallan yhteiskunnalliset kustannukset ovat merkittäviä. Esimerkiksi pelkästään fyysisen parisuhdeväkivallan vuosittain aiheuttamat terveydenhuollon suorat lisäkustannukset ovat vähintään 150 miljoonaa euroa, jonka lisäksi kustannuksia tulee mm. tukipalveluista, kuten turvakoti- ja muista kriisipalveluista, sekä poissaoloista työelämästä.

Uhrien suojeluun, palveluihin ja väkivallan ehkäisyyn tehtävät investoinnit ovatkin sekä inhimillisesti että taloudellisesti perusteltuja, eikä niistä ole pitkällä tai aikavälillä inhimillisesti eikä taloudellisesti järkevää säästää.

2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Ehdotukset lisäävät ja yhdenmukaistavat viranomaisten velvollisuuksia erityisesti riskinarvioinnin, tiedonvaihdon ja uhrien tunnistamisen osalta. Tämä on väkivallan kokijoiden näkökulmasta positiivinen asia: apua ja tukea on saatava yhdenvertaisesti kaikkialla Suomessa.

NYTKIS korostaa, että muutosten onnistunut toimeenpano edellyttää huomattavaa lisäkoulutusta sekä riittäviä henkilöstöresursseja: kaikilla väkivallan osapuolten kanssa toimivilla viranomaisilla tulee olla kattava osaaminen naisiin kohdistuvasta väkivallasta ja lähisuhdeväkivallasta. NYTKIS peräänkuuluttaa velvoittavan täydennyskoulutuksen järjestämisen tärkeyttä niille väkivallan osapuolten kanssa toimiville viranomaisille, joiden koulutukseen ei ole kuulunut koulutusta naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan tunnistamisesta. Vastaava koulutusosio tulisi sisällyttää uhreja työssään kohtaavien ammattilaisten tutkintovaatimukseen, erityisesti poliisin, syyttäjälaitoksen ja tuomioistuinten henkilöstölle.

Lisäksi on tärkeää varmistaa väkivallan uhrien sensitiivinen kohtaaminen kaikissa viranomaispalveluissa ja ottaa käyttöön **yhtenäiset uhrilähtöiset toimintamallit** lähisuhde- ja seksuaaliväkivallan oikeusprosesseissa.

2.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitetyillä muutoksilla voi arvioida olevan erityisesti seksuaali- ja lähisuhdeväkivallan uhrien turvallisuutta, palveluihin pääsyä sekä luottamusta viranomaisiin vahvistavia vaikutuksia. Myönteisiä vaikutuksia kohdistuu myös asianomistajien lapsiin sekä muihin riippuvaisessa asemassa oleviin henkilöihin. Muutokset ovat askel oikeaan suuntaan ja ne tukevat myös kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumista Suomessa. Toimeenpanolle on kuitenkin osoitettava riittävät resurssit.

Lisäksi NYTKIS muistuttaa, että esityksessä ehdotetut toimet eivät poista väkivallan juurisyytä tai ennaltaehkäise väkivaltaa, vaan vahvistavat uhrien asemaa tilanteissa, joissa väkivaltaa on jo tapahtunut. On kuitenkin äärimmäisen tärkeää, että hallitus ryhtyy ennaltaehkäiseviin toimiin sen sijaan, että tilanteeseen puututaan vasta väkivallan jo tapahduttua. Usein väkivalta tulee viranomaisten tietoon sen jatkuttua jo pitkään ja sen vakavoiduttua. NYTKIS peräänkuuluttaakin mm. väkivaltaan sallivasti suhtautuviin asenteisiin puuttumista mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, tekijöiden kanssa tehtävään väkivallan katkaisutyöhön panostamista sekä kasvatuksen ja koulutuksen merkityksen tunnistamista väkivallan ennaltaehkäisyssä.

3 Vaihtoehtoiset ratkaisut

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

Ehdotetut muutokset ovat perusteltuja direktiivin vähimmäisvelvoitteiden täytäntöönpanemiseksi. Keskeinen kysymys ei kuitenkaan NYTKISin näkökulmasta ole vaihtoehtoisten toteuttamistapojen etsiminen vaan se, että esitettyjen muutosten tehokas ja aikataulussa etenevä toimeenpano turvataan riittävällä resursoinnilla.

4 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS

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

Pidämme mietinnön arviota perustuslainmukaisuudesta pääosin perusteltuna. NYTKIS korostaa, että ehdotuksilla vahvistetaan erityisesti perustuslain 7 §:n turvattua oikeutta henkilökohtaiseen turvallisuuteen sekä julkisen vallan velvollisuutta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

5 MUUT HAVAINNOT JA KOMMENTIT ESITYSLUONNOKSESTA

NYTKIS pitää tärkeänä, että direktiivin toimeenpanoa tarkastellaan osana laajempaa naisiin kohdistuvan väkivallan vastaista politiikkaa sekä Istanbulin sopimuksen täytäntöönpanoa. Suomessa naisiin kohdistuvan väkivallan yleisyys edellyttää kunnianhimoisempia toimia kuin mitä pelkällä vähimmäisvelvoitteiden täyttämällä voidaan saavuttaa.

Lisäksi NYTKIS korostaa, että erityisesti luottamustehtävissä tai muuten yhteiskunnallisesti aktiivisiin naisiin ja vähemmistöihin kohdistuva häirintä ja väkivalta muodostavat todellisen uhan demokratialle. Tutkimusten mukaan erityisen paljon häirintää ja vihapuhetta kohdistuu nuoriin naisiin ja päätöksenteossa aliedustettuihin henkilöihin. Päättäjiin kohdistuva häirintä ja vihapuhe kaventavat osallistumismahdollisuuksia, heikentävät edustuksellisuutta ja voivat estää ihmisiä hakeutumasta ehdolle tai osallistumasta yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Ongelmaan on puututtava nykyistä tehokkaammin, ja tärkeitä toimenpiteitä olisivat mm. maalittamisen ja vihapuheen kriminalisointi.

6 muut havainnot ja kommentit direktiivin vähimmäisvelvoitteita pidemmälle menevistä (kansallisista) tarpeista naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjumiseksi

Naisiin kohdistuvan väkivallan tilanne on Suomessa huolestuttava, minkä takia Suomessa tarvitaan direktiivin vähimmäistasoa kunnianhimoisempia toimia naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseksi ja torjumiseksi. Tällaisia toimia ovat muun muassa:

- Istanbulin sopimuksen velvoitteiden täysimääräinen toimeenpano.
- Lain säätäminen lähisuhdeväkivallan ehkäisyn rakenteista, jolla selkeytetään kuntien ja hyvinvointialueiden vastuita ja velvollisuuksia lähisuhdeväkivallan ehkäisytyössä ja tukipalvelujen järjestämisessä, samalla tunnistetaan ja varmistetaan väkivallan eri osapuolten tukipalveluita tuottavien järjestöjen pitkäjänteinen ja ennustettava rahoitus (rahoitus palautettava vähintään vuoden 2024 tasolle).
- Pakottavan kontrollin kriminalisointi ja kunniaan liittyvän väkivallan torjuminen.
- Sukupuolistuneen teknologiavälitteisen väkivallan torjunnan vahvistaminen, ml. vihapuheen ja maalittamisen kriminalisointi.
- Viranomaisten osaamisen kehittäminen tunnistamaan paremmin sukupuolistuneen väkivallan eri muotoihin, tarvittaessa velvoittavalla täydennyskoulutuksella.
- Valtakunnallisen toimenpideohjelman laatiminen ja toimeenpano väkivallan katkaisuun tähtäävän tekijätyön vahvistamiseksi.
- Seurantatutkimuksen toteuttaminen sukupuolistuneeseen väkivaltaan liittyvistä haitallisista asenteista ja ryhtyminen tarvittaviin toimenpiteisiin niiden muuttamiseksi, tunnistetaan erityisesti kasvatuksen ja koulujen roolin.
- Istanbulin sopimuksen raskauttavien seikkojen, kuten uhrin ja tekijän läheisen suhteen ja uhrin haavoittuvan aseman, säätäminen rikosta koventaviksi tekijöiksi rikoslaissa.
- Pysyvän lähisuhdesurmien selvitystoiminnon perustaminen noudattaen pohjoismaisia ja eurooppalaisia hyviä malleja.

Naisiin kohdistuvan väkivallan vähentäminen edellyttää pitkäjänteistä, poikkihallinnollista ja riittävästi resursoitua työtä. Direktiivin toimeenpano tarjoaa tähän tärkeän mahdollisuuden, jota ei tule rajata ainoastaan vähimmäisvelvoitteiden täyttämiseen.