



Oikeusministeriö
Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/26873/2024
16.7.2026

Amnesty International Suomen osasto
Hietaniemenkatu 7 A
00100 Helsinki
P: 09 8562 0600
E: amnesty@amnesty.fi
W: amnesty.fi

Lausunto Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjumisesta annetun direktiivin (NKV-direktiivi) täytäntöönpanoa koskevasta työryhmän mietinnöstä

Tiivistelmä

Amnesty International Suomen osasto pitää mietinnön ehdotuksia lämpimästi kannatettavina, mutta silti riittämättöminä. Lausuntopyynnössä pyydetään toistuvasti arvioimaan, täyttyvätkö NKV-direktiivin vähimmäisvaatimukset ehdotetuilla muutoksilla. Niillä ei vähennetä naisiin kohdistuvaa väkivaltaa, saati vahvisteta uhrien oikeuksien toteutumista, mukaan lukien oikeutta elämään, ellei lainsäädännön rinnalla aktiivisesti vaikuteta eri viranomaisten ja muiden tahojen asenteisiin naisiin kohdistuvaa väkivaltaa kohtaan. Systemaattinen, kokonaisvaltainen ja jatkuva koulutus keskeisille ammattiryhmille on välttämättömyys, jotta mietinnön ehdotuksilla olisi toivottu vaikutus. Vähimmäistasolla velvoitteiden saavuttamisen sijaan direktiiville – ja kaikelle naisiin ja tyttöihin kohdistuvan väkivallan vastaiselle työlle – on asetettava kunnianhimoiset tavoitteet, mikäli tavoitteeksi asetetaan sukupuolistuneen väkivallan merkittävä vähentäminen tulevinä vuosina. Ilman kunnianhimoa on vaarana, että mietinnössä esitetyt lainsäädäntömuutokset jäävät muodollisiksi toimenpiteiksi.

Direktiivin suhde nykytilaan

Mitä huomioita teillä on kansallisen nykytilan ja direktiivin suhteen arvioinnista? Pyydämme arviossanne keskittymään siihen, mitä direktiivi näkemyksenne mukaan edellyttää vähimmäistasolla.

Euroopan unionin naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjumista koskevan direktiivin (EU 2024/1385, nk. NKV-direktiivi) tarkoituksena on luoda kattava kehys naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemiseksi ja torjumiseksi tehokkaasti kaikkialla unionissa. Direktiivi pitää sisällään rikosoikeudellista sääntelyä, uhrien oikeuksia ja tukemista koskevaa sääntelyä sekä ennaltaehkäisyä ja eri toimijoiden yhteistyötä koskevaa sääntelyä.

Mietinnössä esitellään naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan yleisyysarviot ja tilastot varsin kattavasti. Naisiin ja tyttöihin kohdistunut väkivalta kaikissa muodoissaan sekä lähisuhdeväkivalta ovat voimakkaasti sukupuolistuneita, kuten mietinnössä osoitetaan (s. 19–23). Nykytilan arviointi sisältää myös esittelyn toimenpiteistä, joilla naisiin ja tyttöihin kohdistuvaa väkivaltaa on pyritty torjumaan (s. 23–25).

Mietintö sisältää ihmisoikeusnäkökulmasta kannatettavia ehdotuksia. Esimerkiksi: mietinnössä esitetään terveydenhuoltolakiin lisättäväksi uusi pykälä, jossa säädetään hyvinvointialueiden ja HUS-yhtymän velvoitteesta ylläpitää tukikeskuksia seksuaaliväkivaltaa kokeneille (ks. säännöskohtaiset perustelut s. 216–219). Erityisen kannatettava on ehdotus SERI-asiakkuuden maksuttomuudesta (s. 221) ja mietinnön linjaus siitä, että SERI-keskusten palvelut kuuluvat kaikille oleskelustatuksesta riippumatta – siis myös paperittomille (s. 218–219). Kannatettavia, mutta vielä kehittämistä kaipaavia ovat muutkin ehdotukset – niin esitutkintalakiin ehdotetut muutokset (ks. s. 200–212) kuin uuden rangaistussäännöksen lisääminen rikoslain 24 lukuun, jolla kriminalisoidaan henkilötietojen levittäminen toisen henkilön terveyden vahingoittamistarkoituksessa (s. 212–216).

Kuitenkin kansallisen nykytilan ja direktiivin suhteen vertailu antaa kirkkaan vastauksen: direktiivin toteutumisen arviointi yksinomaan lainsäädännön tasolla on riittämätöntä.

NKV-direktiivin toimeenpanolle on vähimmäistason tavoittelun sijaan asetettava kunnianhimoiset tavoitteet, mikäli tavoitteeksi asetetaan sukupuolistuneen väkivallan merkittävä vähentäminen tulevina vuosina.

Haasteet on tunnustettava, jotta voidaan edetä ratkaisuihin. Naisiin kohdistuvan väkivallan torjumisen esteet liittyvät lainsäädännön toimeenpanoon ja tulkintaan, palvelujen saatavuuteen, koulutuksen ja ihmisoikeuskasvatuksen riittämättömyyteen ja uhrien oikeuksien toteutumiseen. Myös palveluiden saavutettavuudessa ja alueellisessa yhdenvertaisuudessa on puutteita.

Haavoittavien olosuhteiden ja haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten tunnistaminen ei tällä hetkellä toteudu riittävästi. Tunnistamattomuus johtaa siihen, etteivät väkivallan eri osapuolet ohjaudu palveluiden piiriin eivätkä pääse nauttimaan oikeuksistaan. Viranomaiset eivät tunnista väkivallan eri muotoja ja niiden yhteisvaikutuksia.

Sensitiivisyyden ja tiedon puute heikentää väkivaltaa kokeneiden luottamusta viranomaisiin. Amnesty Suomen osaston toteuttaman Asenne esiin -tutkimuksen perusteella suuri osa Suomessa asuvista ihmisistä ei luota viranomaisten kohtelevan oikeudenmukaisesti seksuaaliväkivaltaa kokeneita. Tutkimuksen osa-aineistona olleen kansalaiskyselyn mukaan reilu 55 % vastanneista ei luota oikeuslaitoksen oikeudenmukaisuuteen raiskauksen kokeneiden kohtelussa. Viranomaisiin, kuten poliisiin ja terveydenhuoltoon, luotti vähän tai ei lainkaan 36 % kansalaiskyselymme vastaajista.

Tutkimuksen toisen osa-aineiston muodostivat ryhmäkeskustelut. Ryhmäkeskusteluihimme osallistui naisvankeja, maahanmuuttaneita naisia, ruskeita naisia, vammaisia naisia, transtaustaisia naisia ja seksityötä tekeviä naisia. Ryhmäkeskusteluiden perusteella luottamusta viranomaisiin heikentävät seksuaaliväkivallan vähättely ja sitä kokeneiden syyllistäminen, riittämättömät tukipalvelut, pitkät rikosoikeusprosessit, tutkintaviiveet, puutteet viranomaisten osaamisessa ja uhrien sensitiivisessä kohtaamisessa sekä eri

instituutioissa ilmenevä vähemmistövihamielisyys ja rasismi. Ryhmäkeskusteluissa luottamus poliisia kohtaan oli erittäin heikkoa. (Viini, M., Oksanen, P. ja Lyytikä, H. 2025: Asenne esiin - Suostumuksen ymmärrys ja luottamus viranomaisiin Suomessa. Amnesty International Suomen osasto)

Tutkimuksemme tulokset ovat merkittäviä, sillä yleisesti ottaen luottamus viranomaisiin ja oikeuslaitokseen on Suomessa ollut varsin korkealla tasolla. Seksuaaliväkivallan osalta voidaan puhua merkittävästä säröstä suomalaisessa luottamusyhteiskunnassa ja oikeusvaltiossa. Tuloksilla on merkitystä myös lausuttavana olevan mietinnön sisällön kannalta. Jotta asianomistajan suojelutarvetta on mahdollista arvioida, on olennaista, että väkivaltaa kokenut luottaa viranomaisiin, erityisesti poliisiin.

Luottamuksen puute viranomaisia kohtaan ei viimeisimpien kyselytutkimusten perusteella kuitenkaan rajoitu seksuaaliväkivaltaa kokeneisiin. Raiskauskriisikeskus Tukinainen ja Amnestyn Suomen osasto kartoittivat vuonna 2025 väkivaltaa kokeneiden kokemuksia verkkokyselyllä, johon saatiin vastauksia eri puolilta Suomea (N=118, analyysissä mukana 114). Vastanneet olivat kokeneet lukuisia eri väkivallan muotoja. Vastaajista valtaosa oli hakenut apua kokemaansa väkivaltaan usealta eri taholta. Apua oli haettu eniten poliisilta (62 % vastaajista), järjestöiltä (61 %) sekä terveysasemalta (42 %). Kyselyssä mainittujen tahojen lisäksi apua oli haettu esimerkiksi sosiaalipalveluista (37 %) ja SERI-tukikeskuksista (17 %). Vastaajista 54 prosenttia oli tehnyt tapahtuneesta rikosilmoituksen.

Erityisesti lähisuhdeväkivaltaa kokeneilla avun hakemista oli usein edeltänyt monisyinen ja pitkäaikainen ongelmien vyyhti. Vastaajat kertoivat jopa vuosia kestäneistä väkivallan kierteistä, joita on toistuvista yrityksistä, avunpyynnöistä ja viranomaisyhteydenotoista huolimatta ollut vaikea katkaista. Moni entisessä tai nykyisessä parisuhteessaan seksuaaliväkivaltaa kokenut kertoi, ettei heidän kohtaamaansa väkivallan dynamiikkaa ole ymmärretty palvelujärjestelmässä. Tilanteet olivat pitkittyneet erityisesti silloin, kun väkivallan tekijä oli vastaajan nykyinen tai entinen puoliso ja heillä oli yhteisiä lapsia. Vastaajien epäoikeudenmukainen kohtelu oli heikentänyt luottamusta tukea tarjoavaan järjestelmään ja vaikeuttanut avun hakemista toisaalla. (Viini, M. 2025: Ohittamisesta kunnioittavaan kohtaamiseen. Väkivaltaa kokeneiden kokemuksia toipumisen ja oikeuksien toteutumisen polulta. Raiskauskriisikeskus Tukinainen ja Amnesty International Suomen osasto)

Kaiken edellä mainitun valossa on vaarana, että mietinnössä esitetyt lainsäädäntömuutokset jäävät muodollisiksi toimenpiteiksi. Niillä ei vähennetä naisiin kohdistuvaa väkivaltaa, saati vahvisteta uhrien oikeuksien toteutumista, mukaan lukien oikeutta elämään, ellei lainsäädännön rinnalla aktiivisesti vaikuteta eri viranomaisten ja muiden tahojen asenteisiin naisiin kohdistuvaa väkivaltaa kohtaan. Systemaattinen, kokonaisvaltainen ja jatkuva koulutus keskeisille ammattiryhmille on välttämättömyys, jotta mietinnön ehdotuksilla olisi toivottu vaikutus.

Ihmisoikeudet ovat keskinäisriippuvia: joidenkin oikeuksien toteutumattomuus johtaa oikeuksien hapertumiseen myös toisaalla. Hallituskaudellaan pääministeri Orpon hallitus on harjoittanut politiikkaa, joka horjuttaa naisiin ja tyttöihin kohdistuvan väkivallan vähentämiseksi tehtyjen toimenpiteiden tehokkuutta. Orpon hallitus on heikentänyt politiikallaan kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksia, syventänyt entisestään

suomalaisen yhteiskunnan rakenteellista rasismia ja lisännyt eriarvoistavalla sosiaalipolitiikallaan esimerkiksi asunnottomuutta.

Kokonaisvaltainen, johdonmukainen ja vakaa kansallinen ihmisoikeuspolitiikka vähentää myös sukupuolistunutta väkivaltaa. Tarvitsemme holistista, ihmisoikeusperustaista lähestymistapaa, haavoittuvuuden ja haavoittavien olosuhteiden, risteävän ja moniperustaisen syrjinnän ymmärrystä, jotta nykytilaan tulisi muutos. Direktiivin ohella ihmisoikeussopimukset – kuten esimerkiksi Euroopan neuvoston yleissopimus naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjumisesta (Istanbulin sopimus), YK:n vammaisten ihmisten oikeuksien sopimus (CRPD), erityisesti sen artikla 6 (Vammaiset naiset) ja YK:n naisten oikeuksien sopimus (CEDAW) lisäpöytäkirjoineen – asettavat vähimmäisvelvoitteet. Yhtenä maailman vakaimmista ja rikkaimmista valtioista Suomella on varaa ylittää ihmisoikeussopimusten – ja lausuttavana olevan NKV-direktiivin – sisältämät velvoitteet moninkertaisesti.

Keskeiset ehdotukset

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

Mietinnön keskeisissä ehdotuksissa on vahvasti kannatettavia sekä jatkokehittelyä kaipaavia lainsäädäntöehdotuksia. Kuten edellä on todettu, vähimmäistasoon ja säännöstason muokkaukseen tyytyminen ei ole riittävä direktiivin tavoitteen toteutumiseksi.

Yleiskommenttina toteamme, että direktiivin edellyttämä vähimmäistasokaan ei Amnestyn näkemyksen mukaan tällä hetkellä täyty esimerkiksi seuraavien artiklojen osalta. Myös Setlementti Tampere, Tilastokeskus ja Oikeuskanslerinvirasto ovat nostaneet kyseisiä artiklakohtia esille lausunnoissaan:

- Artikla 11, mietinnössä s. 47: Nykyinen rikoslaki ei riittävästi korosta rikos- ja rangaistusvastuuta läheisissä suhteissa tapahtuneesta väkivallasta, ja rangaistuskäytäntö on ollut epäyhtenäistä. Rikoksen kohdistaminen läheiseen henkilöön on otettava väkivalta- ja seksuaalirikoksissa törkeiden rikosten tunnusmerkistöihin ankaroittamisperusteeksi. Myös rangaistuksen yleisiin koventamisperusteisiin on lisättävä säännökset läheisestä suhteesta, rikoksen kohdistamisesta haavoittuvassa asemassa olevaan henkilöön ja rikoksen tekemisestä lapsen läsnä ollessa.
- Artikla 15.3, s. 59–62: Viivytyksetön poliisitutkinta ei toteudu, ellei laissa ei säädetä tarkemmin tutkinnan aikarajoista.
- Artikla 19, s. 84–86: Vaikka lainsäädäntö mahdollistaa väliaikaisen lähestymiskiellon määräämisen viranomaisaloitteisesti, niin poliisi ei useinkaan käytä tätä mahdollisuutta.
- Artikla 25, s. 104–116: Direktiivin edellyttämä riittävä resursointi ei toteudu nykytilassa, koska julkinen palvelujärjestelmä ei tarjoa riittävästi väkivalltaan erikoistuneita palveluja. Erikoistuneita palveluja tarjoavien järjestöjen rahoitus ei ole tarvetta vastaavalla tasolla, vaan siitä on jo leikattu ja uhkana ovat lisäleikkaukset.



- Artikla 34, s. 143–153: Naisiin kohdistuvan ja lähisuhdeväkivallan ehkäisyn toimenpiteet eivät toteudu ilman yhteistyörakenteita. Tarvitaan lainsäädäntö, joka velvoittaa valtion, kunnat ja hyvinvointialueet toteuttamaan ehkäisytöimenpiteitä moniammatillisessa yhteistyössä. Myöskään väkivaltaa ennaltaehkäisevät kampanjat eivät toteudu direktiivin edellyttämällä tavalla, jos niihin ei osoiteta rahaa valtion budjetista vaan toteutus on erillisrahoituksen varassa.
- Artikla 37, s. 162–164: Väkivallan katkaisuoohjelmia on tarjottava sellaisille henkilöille, jotka ovat syyllistyneet naisiin kohdistuvaan väkivaltaan tai lähisuhdeväkivaltaan ja myös henkilöille, joilla arvioidaan olevan riski käyttää väkivaltaa. Mietinnössä korostuu Rikosseuraamuslaitoksen vastuu interventioista, mutta mietinnössä ei pohdita velvoitteiden toteutumista tilanteissa, joissa rangaistuksena on sakko.
- Artikla 44, s. 174–176: Tiedonkeruun ja tutkimuksen osalta Tilastokeskuksen tuottamien tilastojen kohtalo on tällä hetkellä epäselvä. Tällä hetkellä merkinnän tekeminen poliisin tietojärjestelmissä jää vapaaehtoisuuden varaan ja järjestelmä mahdollistaa vaihtelevat kirjaamiskäytännöt. Poliisin olisi systemaattisesti ja selvästi kirjattava lähisuhde – myös nykyinen tai entinen seurustelusuhde – tietojärjestelmiin.

Asianomistajan suojelun tarpeen arviointia koskeva ehdotus

Mietinnössä ehdotetaan esitutkintalain 11 lukuun uusi 9 b §. Lisäyksellä tavoitellaan seksuaalirikoksen ja lähisuhdeväkivallan uhrin parempaa suojelua myös rikosprosessin ulkopuolella. Ehdotettu pykälä sisältää veloitteen tehdä seksuaalirikosten tai lähisuhdeväkivaltarikosten asianomistajille ja huollettaville 9 a §:ssä säädettyä henkilökohtaista arviointia laajempi arvio suojelutarpeen määrittämiseksi (ks. säädöskohtaiset perustelut s. 201–212).

Ehdotus on kannatettava, mutta vaatii vielä huolellista jatkokehittelyä. Lähtökohta, jossa sukupuolistuneen väkivallan uhria suojellaan toistuvalla väkivallalta ja rikosoikeudellisesta menettelystä hänelle aiheutuvasta kärsimyksestä, on ihmisoikeusnäkökulmasta perusteltu (s. 203).

Poliisilla on jo nyt erinäisten kansainvälisten ihmisoikeussopimusten (esim. Istanbulin sopimus) ja EU:n uhridirektiivin (2012/29/EU) perusteella velvollisuus arvioida suojelutarve rikosten yhteydessä. Amnestyn näkemys on, että uusi pykälä korostaa suojelutarpeen arvioinnin merkitystä seksuaalirikosten ja lähisuhdeväkivaltarikosten uhreilla, mutta esitetyn kaltaisena ei tuo riittävän konkreettisella tavalla uusia velvoitteita. Yksi konkreettinen parannus olisi suojelutarpeen arvioinnin kirjaamisveloitteen lisääminen pykälään. Kirjaukseen olisi avattava suojelutarvapäätökseen vaikuttaneet seikat. Näin päätösketjut ja niiden johdosta tehtävät toimenpiteet tulisivat dokumentoiduksi. Prosessin läpinäkyvyyden lisääminen mahdollistaisi suojelutarpeen arvioinnin seurannan ja kehittämisen.

Puute, jota muun muassa Rikosuhripäivystys korostaa mietintöä täydentävässä lausunnossaan, on moniammatillisen riskinarvioinnin säatelemättömyys. Eduskunnan lakivaliokunta on todennut, että tarve moniammatilliselle riskinarvioinnin säätelylle arvioitaisiin NKV-direktiivin yhteydessä (LaVM 19/2022 vp, s. 7). Kun moniammatillisen

riskinarvioinnin menettelytapojen tarkempi pohdinta mietinnössä sivuutetaan, on riskinä, että suojelutarpeen arviointi ja siitä johdettavat toimenpiteet eivät tulevaisuudessakaan perustu naiseen kohdistuvan väkivallan ymmärrykseen. Tällöin suojelutarvetta ei arvioida kokonaisvaltaisesti, huomioon ottaen haavoittavat olosuhteet ja/tai moniperustaisen syrjinnän ja alisteisen aseman.

Mietinnön ehdotus laajemmasta suojelutarpeen arvioinnista ei takaa sitä, että standardoidut riskinarvioinnin menetelmät ja turvaamisen menettelyt tulisivat yhdenvertaisesti käyttöön valtakunnallisesti.

Lisäksi jatkovalmistelussa olisi pohdittava, nostaako säännösehdotuksessa suojelutarpeen arvioinnin yhteydessä määritelmä ”erityisen suojelun tarve” kynnyksen turvaamistoimenpiteille liian korkealle. Erityisyyden vaatimus luo riskin, että yksittäinen viranhaltija esitutkintaviranomaisen roolissaan toteaa suojelutarpeen kyllä olevan olemassa, mutta olevan ns. ei-erityinen. Harkintaa erityisen ja ei-erityisen välille ei pidä säilyttää yksittäisen viranhaltijan vastuulle, jonka omat asenteet ja tietopohja saattavat vaikuttaa haitallisella tavalla arviointiin.

Ristiriita ”erityisyys”-vaatimuksen kanssa syntyy esimerkiksi tilanteessa, jossa riski ei synny fyysisen väkivallan uhasta vaan esimerkiksi pakottavasta kontrollista, jonka alla uhri elää. Pakottava kontrolli on yksi henkirikosriskiä kasvattava tekijä, mutta sitä ei vielä ole kriminalisoitu, mikä voi estää sen aiheuttaman suojelutarpeen tunnistamisen. Kuten mietinnössä todetaan (s. 201), pykälässä tarkoitettu väkivalta kattaa ruumiillisen, seksuaalisen, digitaalisen, kunniaan liittyvän/yleisöllisen, henkisen ja taloudellisen väkivallan – keskeistä on, että sillä vahingoitetaan toisen henkistä tai fyysistä terveyttä. Jotta esimerkiksi lemmikkieläimeen kohdistuva väkivalta tunnistetaan suojelutarpeen aiheuttajaksi, on tehtävä systemaattista koulutusta kaikille viranomaisille, jotka tekevät riskinarviointia.

Myönteistä esityksessä on se, että suojelun tarpeessa olevien asianomistajien suojaa laajennetaan koskemaan myös lapsia ja muita asianomistajasta riippuvaisessa asemassa olevia henkilöitä.

Ihmisoikeusnäkökulmasta on tärkeää, että suojelun tarpeen arviointi olisi aloitettava, vaikka esitutkintakynnys ei ole ylittynyt tai, että poliisi katsoo, ettei rikosta ole tapahtunut (s. 204).

Huomio siitä, että rikosprosessi itsessään voi aiheuttaa kärsimystä, on tärkeä. Tätä kärsimystä lisäävät pitkät käsittelyajat. Mietinnössä todetaan, että suojelutarpeen arviointi olisi toteutettava ilman aiheetonta viivytystä. Sama aiheettoman viivyttelyn kieltä koskee esitutkintaa ja koko oikeusprosessia, mutta kuten apulaisoikeuskansleri on ratkaisuihissaan todennut, aiheettomat viivytykset ja lainvastaiset päätökset rikosilmoitusten tekemättä jättämisestä ja esitutkintojen päättämisestä ovat poliisipiireissä yleisiä (OKV/2205/10/2024, OKV/934/70/2025).

Se, ketkä ovat mietinnössä mainittuja toimivaltaisia viranomaisia, joiden vastuulla on suojelutarpeen määrittely, jää mietinnössä epäselväksi. Mikäli toimivaltaisuus ja siten velvoite tehdä arviointi koskee sosiaali- ja terveysviranomaisia, on entistä olennaisempaa määritellä moniammatillisen riskinarvioinnin rooli prosessissa.

Keskeinen kehittämiskohde esityksessä koskee arvioinnin prosessuaalisuutta ja kokonaisvaltaisuutta. Pelkkä riskien tunnistaminen ei riitä turvaamaan uhria, vaan tunnistamisen tulee johtaa konkreettisiin, oikea-aikaisiin ja vaikuttaviin toimenpiteisiin riippumatta siitä, missä päin maata uhri asuu ja millä poliisilaitoksella tai hyvinvointialueella hän asioi. Uhrin oikeusturvan toteutuminen edellyttää mahdollisuutta turvalliseen asumiseen, oikeudellista neuvontaa sekä pitkäjänteistä psykososiaalista tukea. Suojelutarvetta kartoittavan lomakkeen rutiininomainen täyttäminen ei ole riittävä suojelutarpeen arvioimiseksi. Kokonaisvaltainen arviointi edellyttää haavoittavien olosuhteiden, syrjinnän ja moniperustaisen syrjinnän yhteisvaikutusten ymmärrystä, sekä tietoa alistamisen ja kontrolloinnin dynamiikoista.

Mahdollisimman varhaisen arvioinnin lisäksi on toteutettava moniammatillinen arviointi. Myös moniammatillisen arvioinnin säätelyssä (eikä pelkästään rikosprosessissa) on otettava huomioon asianomistajan suostumuksen merkitys viranomaisten välisessä tiedonvaihdoissa.

Rikoslain muuttamista koskeva ehdotus

Mietinnössä ehdotetaan rikoslain 24 lukuun uutta rangaistussäännöstä (8 b §), joka kriminalisoisi henkilötiedon levittämisen toisen terveyden vahingoittamista varten. Perusteluissa todetaan, että tunnusmerkistön täyttymisen kannalta ei olisi merkitystä, onko tarkoitettu vahinko luonteeltaan fyysinen vai psyykinen. Henkilötietoja voidaan levittää kontrollointitarkoituksessa, tai vainoamisen keinona.

Ehdotus on kannatettava, mutta sen jatkovalmistelussa olisi pohdittava, olisiko ”on omiaan” -muotoilu tarkoituksenmukaisempi.

Mietinnössä todetaan, että rangaistussäännöksen soveltaminen ei riipu siitä, toimiiko asianomistaja politiikassa tai julkisessa virassa tai liittykö oikeudettomasti levitetty sisältö sinänsä yhteiskunnallisesti merkittävään asiaan (s. 215). Sukupuolistunut väkivalta kaventaa naisten ja tyttöjen sanan- ja ilmaisunvapautta sekä osallistumismahdollisuuksia yhteiskunnalliseen toimintaan, siten ehdotettu rangaistussäännös voi vahvistaa näiltä osin myös demokratiaa.

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 kannatettava. Erityisyyden vaatimus suojelun tarpeen yhteydessä voi vesittää velvoitteen vastata suojelutarpeeseen asianmukaisella tavalla.

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

Mietinnössä esitetään, että asianomistajan suostumuksella hänen yhteystietonsa välitetään tukipalveluihin silloin, kun kyse on erityisen suojelun tarpeessa oleva seksuaaliväkivaltaa tai lähisuhdeväkivaltaa kokenut henkilö.

Ehdotus on kannatettava, mutta vaatii huolellista punnintaa ja jatkokehittämistä. Mietinnössä pohditaan esitysten suhdetta perustuslain 10 §:ään, joka koskee yksityiselämän suojaa (s. 231–236). Mietinnössä todetaan, että perusoikeussuojaa ei voida millaisessa asiassa tahansa jättää riippumaan asianomaisen suostumuksesta (s. 236).

Rikosprosessissa ja palvelujärjestelmässä väkivallan uhrilta on odotettu kyvykkyyttä. Tämä oletus sivuuttaa väkivallan aiheuttaman trauman vaikutukset: uhrin kyky ongelmanratkaisuun, kyky tehdä päätöksiä ja pysyä niissä voi olla väliaikaisesti heikentynyt. Myönteistä esityksessä on se, että palveluihin ohjaamisen sijaan yhteystietojen välittäminen palveluntarjoajalle ja sitä kautta palveluntarjoajan yhteydenotto voi saada väkivaltaa kokeneelle aikaan tunteen, että häntä uskotaan ja hänelle tarjotaan aktiivisesti apua kuormittavassa tilanteessa. Mietinnössä ehdotettu muutos vierittää vastuuta oikeaan suuntaan: on valtion vastuulla tarjota aktiivisesti suojelutoimia.

Sukupuolistuneen väkivallan uhrin ei kuitenkaan aina kykene itse arvioimaan turvallisuuttaan tai tuomaan sitä esille viranomaisille. Väkivaltaa kokeneet naiset voivat jopa pitää kokemustaan parisuhteessa tai lähisuhteessa ”normaalina” tai heillä ei ole tietoa siitä, että kyseessä on rikos. Uhrit voivat myös pelätä viranomaisia tai tuntea epäluottamusta viranomaisia kohtaan. Siten viranomaisilla on oltava korostunut vastuu riskien tunnistamisesta ja suojelutoimien käynnistämisestä myös silloin, kun uhri ei niitä aktiivisesti itse vaadi. Tämä edellyttää riittävää osaamista; väkivallan eri muotojen tunnistamista, väkivallan puheeksi ottoa sekä moniammatillista yhteistyötä uhrin hyväksi. Niin sääntelyssä kuin toiminnassa on kuitenkin kunnioitettava väkivaltaa kokeneen itsemääräämisoikeutta. Samaan aikaan uhrin suojelu ei saa olla kiinni uhrin ”vakaasta tahdosta” silloin, kun suojelutarve on ilmeinen.

Mikäli Suomessa olisi maantieteellisesti kattava väkivallan katkaisuohjelmien verkosto, tai pitkäjänteisiä uhrien tukipalveluja yhdenvertaisesti saatavilla, mietinnön esitys olisi vaikuttavampi. Ennusteet rahoitusleikkausten vaikutuksista järjestöjen toiminnalle kertovat, että tukipalveluiden resurssit tulevat kapenemaan.

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, mutta luonnollisesti edellyttää Yhdenvertaisuusvaltuutetulle lisärahoitusta tehtäväkentän laajentuessa.

Seri-tukikeskuksia koskeva ehdotus

Mietinnössä ehdotetaan terveydenhuoltolakiin lisättäväksi uusi pykälä, jossa säädetään hyvinvointialueiden ja HUS-yhtymän velvoitteesta ylläpitää tukikeskuksia seksuaaliväkivallan uhreille. Tukikeskuksia olisi oltava kullakin hyvinvointialueella vähintään yksi. Uudellamaalla HUS-yhtymä voisi keskittää yhteen tai useampaan tukikeskukseen, joista vähintään yhden on oltava toiminnassa viikon jokaisena päivänä. Pykälässä ei säädetä ikärajaa tukikeskuksen asiakkaille, eikä aikarajaa yhteydenoton ja seksuaaliväkivallan kokemuksen välille. Nykyään seksuaaliväkivallan kokemuksen on pitänyt tapahtua kuukauden sisällä yhteydenotosta.

Mietinnössä todetaan, että ”ensivaiheen hoito seksuaaliväkivallan uhreille on välittömästi arviota ja hoitoa edellyttävää kiireellistä hoitoa, johon jokaisella on oleskelustatuksesta riippumatta oikeus.” (s. 218). Myös välttämättömät ja kiireettömät palvelut kuuluvat kaikille Suomessa, oleskelustatuksesta riippumatta.

Amnestyn Suomen osasto kannattaa esitystä sellaisenaan ja pitää sitä ihmisoikeusnäkökulmasta tervetulleena ja tärkeänä. Kuten HUS SERI-keskus lausunnossaan toteaa, asiakkuuksien laajentaminen vaatii lisäresursseja. Tämä kasvanut resurssitarve pätee myös hyvinvointialueiden ylläpitämiin SERI-tukikeskuksiin.

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

Mietinnössä esitetään, että lakiin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista säädetään 5 § 1 C kohdassa SERI-tukikeskusten palvelujen maksuttomuudesta. Palvelut olisivat maksuttomia myös siinä tapauksessa, että SERI-tukikeskuksen palvelut toteutetaan jossakin toisessa yksikössä (esim. jos hoito vaatii kirurgisia toimenpiteitä).

Amnestyn Suomen osasto kannattaa esitystä sellaisenaan ja pitää sitä ihmisoikeusnäkökulmasta tervetulleena ja tärkeänä.

Vaikutukset

Millaisia taloudellisia vaikutuksia arvioitte esityksellä olevan?

Esityksellä on useita kustannusvaikutuksia. Kuten edellä on todettu, esitetyistä toimenpiteistä puuttuu muun muassa järjestöjen työn rahoituksen nostaminen vastaamaan väkivallan laajuutta ja siitä aiheutuvaa tarvetta erilaisille palveluille, vaikuttamistyölle ja kansalaisaktivismille.

Sukupuolistuneen väkivallan vähentyminen kuitenkin säästää pitkällä tähtäimellä yhteiskunnan varoja. Naisiin kohdistuvan väkivallan hinta on kansainvälisten lähteiden (mm. WHO) mukaan 1–2 % bruttokansantuotteesta. Vuonna 2026 VM arvioi BKT:n olevan 295 miljardia, tällöin naisiin kohdistuvan väkivallan hinta yhteiskunnalle olisi noin 2,95–5,90 miljardia euroa vuodessa Suomessa.

Suomalaisessa tutkimuksessa on arvioitu, että pelkästään fyysisen lähisuhdeväkivallan suorat terveydenhuollon kustannukset ovat vuodessa noin 150 miljoonaa euroa, mittavia kustannuksia syntyy myös muun muassa sosiaalihuollolle ja oikeusjärjestelmälle (Siltala H. et al, Lähisuhdeväkivallasta aiheutuva palveluiden käyttö ja kustannukset terveys-, sosiaali- ja oikeuspalveluissa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:52). Kustannuksia syntyy myös verotulojen menetyksistä, valtion palveluista (turvakodit, auttava puhelin) ja järjestöjen tekemästä työtä muun muassa väkivallan tekijöiden parissa.

Lähisuhdeväkivaltaa kokeneet käyttävät terveydenhuollon palveluita 80 % muuta väestöä enemmän. Tutkimus osoittaa, että käyntimäärät ja sen myötä kustannukset laskevat, kun väkivalta tunnistetaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ja ehkäistään väkivaltaa tehokkaasti. Tehokas ennaltaehkäisy katkaisee myös väkivallan ylisukupolvista kierrettä ja vähentää kalliiden erityispalvelujen tarvetta.

Millaisia vaikutuksia viranomaisten toimintaan arvioitte esityksellä olevan?

Suojelutarpeiden sensitiivinen ja kokonaisvaltainen arviointi voi parhaimmillaan rakentaa luottamusta eri viranomaisiin. Luottamus etenkin poliisia kohtaan vaatii vahvistamista. Esitys voi lisätä väliaikaisen lähestymiskiellon käyttöä. Tällä hetkellä väliaikaisen lähestymiskiellon mahdollisuutta alikäytetään suojaamistoimenpiteenä.

On mahdollista, että poliisi ohjaa väkivaltaa kokeneita MARAK-työryhmään aiempaa useammin. Vuonna 2024 poliisi ohjasi MARAK-työryhmään ainoastaan 10 asiakasta.

Asenteet eivät muutu samaa tahtia lainsäädännön kanssa. Joskus lainsäädäntö laahaa perässä, kun ihmiset ja yhteiskunta ovat jo muuttaneet toimintatapojaan. Parhaimmassa tapauksessa laki on asennemuutoksen edistäjä, uudenlaisen ajattelun herättäjä. Ei siis riitä, että lainsäädäntöä kehitetään. Luottamuksen rakentaminen vaatii asennemuutosta, joka on rakennettava instituutioiden sisältä käsin. Systemaattinen koulutus keskeisille toimialoille ja viranhaltijoille on toteutettava rinnan lakimuutosten kanssa.

Millaisia muita yhteiskunnallisia vaikutuksia arvioitte esityksellä olevan?

Mikäli toimenpiteiden rahoitustaso vastaa jatkossa poliitikkojen esittämää syvää huolta ja tahtoa torjua sukupuolistunutta väkivaltaa, mietinnössä esitetyillä ehdotuksilla on mahdollista vaikuttaa keskeisten ammattiryhmien asenteisiin ja osaamiseen.

Lisäksi, mikäli esitettyjä toimenpiteitä jatkokehitetään eri lausuntojen sisältämien ehdotusten mukaisesti (ks. esim. Yhdenvertaisuusvaltuutettu, Oikeuskanslerinvirasto, HEUNI, Rikosuhripäivystys, Rusetti ry, HUS, NYTKIS, NJKL, Naisten Linja, Tukinainen, Setlementti Tampere ry), naisten ja tyttöjen oikeus elää ilman väkivaltaa tai sen uhkaa vahvistuu.

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

Mikäli mietinnön esitykset toteutetaan tavalla, joka syventää viranomaisten ymmärrystä haavoittavista olosuhteista ja syrjinnän vaikutuksista, esityksillä voi olla esimerkiksi eri vähemmistöryhmille ihmisoikeusnäkökulmasta myönteinen vaikutus.

Suojelutarpeen arvioinnin on kuitenkin johdettava oikea-aikaisiin ja konkreettisiin tukitoimiin sekä siihen, että väkivaltaa kokeneiden oikeudet tosiasiallisesti toteutuvat. Tällä hetkellä esimerkiksi perhesiteen kautta Suomeen tulleiden, väkivaltaa kokeneiden naisten oikeus itsenäiseen oleskelulupaansa ei toteudu, vaikka lainsäädäntömme antaa periaatteen tasolla mahdollisuuden tämän oikeuden turvaamiseen. Esimerkkejä tilanteista, joissa oikeudet jäävät toteutumatta, on useilla syrjintää kokevilla ryhmillä (ks. esim. Rusetti ry:n lausunto).

On tehtävä vielä paljon, jotta esimerkiksi ikääntyneet naiset, köyhät naiset, näkyviin vähemmistöihin kuuluvat naiset, päihdesairauksista kärsivät naiset, maahanmuuttaneet naiset, turvapaikkaa hakevat naiset, transtaustaiset naiset, naisvangit, seksuaalivähemmistöihin kuuluvat naiset, romaninaiset, saamelaiset naiset, vammaiset naiset ja seksityötä tekevät naiset pääsevät oikeuksiinsa.

Vaihtoehtoiset ratkaisut

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

Vähimmäisvelvoitteiden täyttämisen sijaan on pohdittava, millaiset ihmisoikeuspoliittiset ratkaisut tosiasiallisesti vähentävät sukupuolistunutta väkivaltaa. Kaikki mietinnössä esitetyt ehdotukset edellyttävät kaikkien mainittujen tahojen rahoituksen kasvattamista, korvamerkittyä budjetointia ja järjestöjen toimintaedellytysten turvaamista. Tämän lisäksi suojelutarpeen arvioinnin prosessuaalisuutta olisi korostettava. Olisi erotettava välitön suojelutarpeen arviointi, jonka voi tehdä yksittäinen viranhaltija, moniammatillisesta riskinarvioinnista, joka olisi suojelutarpeen arvioinnissa seuraava askel. Moniammatillinen riskinarviointi olisi säänneltävä lailla. Sääntely olisi sisällytettävä ns. rakennelakiin, joka velvoittaisi eri hallintorakenteet suunnittelemaan ja toteuttamaan väkivallan ehkäisyn rakenteet ja toimenpiteet yhteistyössä järjestöjen kanssa.

Väkivallan aiheuttamat vauriot vaativat usein pitkäjänteistä työtä. Tällä hetkellä pitkäjänteiset tai pitkäkestoiset palvelut ovat pirstaleisia tai olemattomia (ks. Amnestyn Suomen osaston selvitys, 2022: Järjestökentän arvio: Väkivaltaa kokeneiden naisten ja tyttöjen tarvetta pitkäkestoiseen tukeen ei tunnisteta, palvelut ovat sirpaleisia eikä palvelujen järjestämistä resursoida). Järjestöjen tuottamien palvelujen STEA-rahoitus on kasvatettava vastaamaan ongelman laajuutta. Rahoituksen on turvattava järjestöjen tekemä vaikuttamistyö ja kansalaistoiminta. Rahoituksella on resursoitava tarjottavien palvelujen monipuolisuus akuuteista kohtaamisista pitkäjänteiseen tukeen, unohtamatta tekijätyön merkitystä väkivallan vähentämisessä.

Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

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

Muut havaintonne ja kommenttinne esitysluonnoksesta

Voitte lausua tämän väliotsikon aiheesta alla.

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

Voitte lausua tämän väliotsikon aiheesta alla.

Amnestyn Suomen osasto on julkaissut ehdotukset hallitusohjelmakirjauksiksi tulevalle hallitukselle. Seuraavat kirjausehdotukset summaavat tiiviisti tarvittavat toimenpiteet naisiin ja tyttöihin kohdistuvan väkivallan torjumiseksi.

1. KIRJAUSEHDOTUS: Tehdään sukupuolistunutta väkivaltaa ehkäiseviä lainsäädäntömuutoksia, kuten rakennelain säätäminen ja pakottavan kontrollin

kriminalisointi. Myös väkivallan riskin arvioimisesta ja turvallisuuden hallinnasta on säädettävä lailla. Väkivaltarikoksissa läheinen suhde on lisättävä rikoslakiin koventamisperusteeksi.

Hallituksen tulee säätää rakennelaki, joka velvoittaa väkivallan ehkäisyyn. Rakennelaki varmistaa muun muassa väkivallan ehkäisyn alueellisen koordinaation ja vähimmäiskriteerit sille, millainen väkivallan ehkäisyn koordinaatorakenteen tulee olla. Pakottava kontrolli tulee kriminalisoida. Kriminalisoinnissa on otettava huomioon laajasti pakottavan kontrollin eri ilmenemismuodot. Ulkomaalaislaista tulee poistaa käännätysperuste seksuaalipalvelujen myymisen tai myyntiepäilyn perusteella. Suomeen tarvitaan lainsäädäntö, joka velvoittaa arvioimaan väkivallan riskiä ja turvaamaan tehokkaasti väkivallan uhria. Rikoksen osapuolten välinen läheinen suhde on lisättävä rikoslakiin tuomion koventamisperusteeksi.

2. KIRJAUSEHDOTUS: Väkivallan vastaisessa politiikassa tunnistetaan vähemmistöryhmiin kuuluvien naisten ja tyttöjen tarpeet ja vastataan niihin. Toteutetaan tutkimusta eri vähemmistöryhmien kokemasta väkivallasta yhteistyössä yhteisöjen kanssa. Perustetaan yksikkö, joka keskittyy kuolemaan johtaneen pari- ja lähisuhdeväkivallan kokonaisvaltaiseen tutkimukseen.

Väkivallan vastaisten toimien tavoitteena on rakentaa luottamusta, jotta yhä useampi saa tarvitsemaansa tukea ja pääsee oikeuksiinsa. Esteettömien, riittävän pitkäkestoisten palvelujen on oltava saatavilla kaikille väkivaltaa kokeneille. Palvelujen kehittämisessä on otettava huomioon vähemmistöryhmiin kuuluvien naisten ja tyttöjen tarpeet. Julkisilla varoilla tulee rahoittaa tutkimusta, jolla kartoitetaan vähemmistöryhmiin kuuluvien naisten ja tyttöjen väkivaltakokemuksia. Tutkimukset pitää toteuttaa yhteistyössä yhteisöjen kanssa. Tutkimusten toteutuksessa tulee sitoutua edistämään syrjimättömyyttä, antirasismia ja ihmisoikeusvelvoitteita. Tarvitaan tutkimusyksikkö, joka keskittyy tutkimaan kuolemaan johtanutta pari- ja lähisuhdeväkivaltaa kokonaisvaltaisesti. Tavoitteena on henkirikosriskin parempi tunnistaminen ja pari- ja lähisuhteessa tapahtuvien surmien ehkäiseminen.

3. KIRJAUSEHDOTUS: Varmistetaan, että väkivaltaa kokeneiden, maahanmuuttaneiden naisten oikeus itsenäiseen oleskelulupaan tosiasiallisesti toteutuu.

Istanbulin sopimuksen ja uudistetun ulkomaalaislain mukaisesti itsenäinen oleskelulupa tulee myöntää maahanmuuttajataustaisille lähisuhdeväkivallan uhreille, joiden oleskelulupa on sidoksissa avioliittoon tai parisuhteeseen. Liian korkea näyttökynnys ja prosessin ennakoimattomuus eivät saa toimia esteenä itsenäisen oleskeluluvan hakemiselle. Maahanmuuttaneille parisuhde- tai perheväkivaltaa kokeneille naisille tulee tarjota tietoa ja tukea rikosilmoituksen tekemiseen. Traumaattisten kokemusten selvittämistä, tunnistamista ja huomioon ottamista tulee parantaa sekä turvapaikkamenettelyssä että muussa oleskelulupamenettelyssä.

Maahanmuuttoviraston tulee tilastoida kyseisen lainkohdan perusteella tehtyjä hakemuksia.

4. KIRJAUSEHDOTUS: Varmistetaan naisiin kohdistuvan väkivallan torjuntaan riittävät resurssit rakenne- ja ihmisoikeuspolitiikassa sekä järjestöjen toiminnassa.

Väkivallan vähentäminen vaatii ilmiön laajuutta vastaavaa resurssointia. Hallituksen tulee kohdentaa Istanbulin sopimuksen toimeenpano-ohjelmalle (2026–2033) erillinen rahoitus,



jotta ohjelman tavoitteet saavutetaan. Naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisen direktiivin toimeenpano tulee turvata riittävällä rahoituksella. Väkivallan eri osapuolten tukipalveluja tuottavien järjestöjen avustukset pitää nostaa vastaamaan tosiasiallista tarvetta. Järjestöille tulee mahdollistaa pitkäkestoisen tuen tarjoaminen väkivallan eri osapuolille.

Kunnioittavasti

Frank Johansson
Toiminnanjohtaja, Amnesty International Suomen osasto

Lisätietoja antavat:
Pia Puu Oksanen, sukupuoleen ja seksuaalisuuteen perustuvan syrjinnän vastaisen työn asiantuntija, pia.oksanen@amnesty.fi