Eduskunnan lakivaliokunnalle

U 32/2022 vp
2.5.22

RIKOSUHRIPÄIVYSTYKSEN LAUSUNTO EHDOTUKSESTA DIREKTIIVIKSI NAISIIN KOHDISTUVAN VÄKIVALLAN JA LÄHISUHDEVÄKIVALLAN TORJUMISEKSI

Yleistä

Rikosuhripäivystys (RIKU) pitää komission ehdotusta uudeksi rikoksen uhrien asemaa parantavaksi direktiiviksi hyvänä ja tärkeänä esityksenä. Sen myötä selkiintyisi myös Euroopan unionin lainsäädännön suhde Istanbulin sopimuksen asettamiin edellytyksiin. On kuitenkin selvää, että direktiivin implementointi ehdotetussa muodossa edellyttäisi Suomessa lainsäädännöllisiä muutoksia sekä käytännön järjestelmien kehittämistä.

Tässä lausunnossa on otettu kantaa etenkin uhrien suojelua ja tukipalveluita koskeviin osuuksiin. Näkemyksemme mukaan direktiivi toisi joitain muutoksia siihen, miten tukipalvelut on Suomessa tällä hetkellä järjestetty. Rikosuhripäivystys omalta osaltaan on valmis kehittämään palveluitaan nyt valmistelussa olevan direktiivin asettamien edellytysten toteuttamiseksi.

Yhtenä haasteena direktiivin toteuttamisessa pidämme sitä, että direktiivi toisi joiltain osin sen soveltamisalaan kuuluville uhreille paremmat oikeudet tiettyihin rikosprosessin vaiheisiin riippumatta esimerkiksi rikoksen vakavuudesta. Uhrien oikeuksien parantaminen ehdotetuilla tavoilla on hyvä asia, mutta tietyt uudistukset olisi ulotettava myös muihin vastaavassa asemassa oleviin rikosuhreihin.

Ehdotuksen soveltamisalan kannalta olisi myös tärkeää selkeyttää, koskevatko direktiiviehdotuksen mukaiset uhrien oikeudet kaikkia sukupuolia myös muissa kuin lähisuhdeväkivaltatilanteissa ottaen huomioon, että tietyt naisiin kohdistuvan väkivallan määritelmän mukaiset rikokset voivat kohdentua myös muihin kuin naisiin ottaen huomioon erityisesti seksuaali- ja sukupuolivähemmistöt.

Rikosuhripäivystys ei linjauksensa mukaisesti ota kantaa rangaistussäänteyyn.

Rikostyyppeihin ja rikosprosessiin liittyvät ehdotukset

Rikosuhripäivystys keskittyy lausunnossaan uhrin suojelua ja tukipalveluita koskeviin osioihin, emmekä ota tässä vaiheessa tarkemmin kantaa yksittäisiä rikostyyppejä (artiklat 5-11) koskeviin ehdotuksiin. Toteamme kuitenkin, että pidämme hyvänä sitä, että direktiivissä halutaan tarkemmin pureutua sellaisiin rikoksiin, joiden osalta toimintaympäristössä on tapahtunut muutoksia esimerkiksi teknologian kehittymisen johdosta ja jotka eivät tällä hetkellä välttämättä vastaa uhrien kohtaamaan todellisuuteen. Tästä hyvänä esimerkkinä ovat verkossa tapahtuva vaino ja häirintä.

Pidämme uhrin kanssa hyvänä myös 25 artiklassa ehdotettuja toimenpiteitä tiettyjen verkkomateriaalien poistamiseksi. Uhrin kannalta on hyvin raskasta tietää, että kerran verkkoon mennyttä materiaalia ei yleensä saa sieltä enää koskaan poistettua.

Rikoksesta ilmoittaminen (artikla 16)

Rikosuhripäivystys pitää hyvänä, että rikoksesta ilmoittamisesta säädettäisiin tarkemmin direktiivissä. Vaikka Suomen lainsäädäntö täyttäisi direktiivin edellytykset lain tasolla, on rikoksista ilmoittamisessa kuitenkin vielä käytännön haasteita, joten ilmoituksen tekeminen nykyistä helpommin ja saavutettavammin on tavoiteltavaa. Tämä on kuitenkin asia, joka koskee rikoksen uhreja yleisemmin eikä vain direktiiviehdotuksen soveltamisalaan kuuluvia uhreja.

Artiklan kohdassa 5 edellytetään varmistamaan, että naisiin kohdistuvista väkivaltarikoksista tai lähisuhdeväkivaltarikoksista ilmoittavaan uhriin yhteydessä olevia viranomaisia kielletään siirtämästä uhrin oleskelustatusta koskevia henkilötietoja maahanmuuttoviranomaisille vähintään siihen asti, kunnes 18 artiklassa tarkoitettu ensimmäinen henkilökohtainen arviointi on saatu tehtyä. Rikosuhripäivystys pitää tätä esitystä tarpeellisena, koska monet uhrit, joiden oleskelulupa on riippuvainen perhesiteestä tai jotka oleskelevat Suomessa ns. paperittomina, pelkäävät ilmoittaa heihin kohdistuneista rikoksista poliisille maastapoistamistoimien käynnistämisen pelossa. Suomessakin olisi varmasti mahdollista kehittää tietojärjestelmiä siten, että tieto rikosilmoituksesta ei automaattisesti siirry maahanmuuttoviranomaisille edes poliisin sisällä.

Uhrin suojelu ja tukipalvelut

Suojelutarpeen arviointi (artiklat 18-19)

Uhrin suojelutarpeiden arvioinnin osalta direktiiviehdotus laajentaa uhrin oikeuksia merkittävällä tavalla. Suojelutarpeen arvioinnin sisältö laajenee riskiarvioinnin tekemiseen, mikä on hyvin tarpeellinen muutos. Nykyisellään uhridirektiivistä tuleva esitutkintalain 11 luvun 9 a §:ssä määritelty menettely on selvästi kapeampi ja itse suojelutoimet koskevat vain poliisikuulustelua ja oikeudenkäyntiä. Varsinaisen riskiarvioinnin puuttuminen hämärtää suojelutarpeen arvioinnin merkitystä, koska siitä puuttuu nyt esitetty konkreettinen arviointi siitä, mitä riskejä rikoksentekijän tai epäillyn toimintaan liittyy suhteessa uhrin turvallisuuteen. Suora yhteys esimerkiksi lähestymiskiellon määräämisen on tarpeellinen lisäys.

Tämä laajennus on siis hyvin kannatettava, mutta pohdittavaksi tulee tarve soveltaa laajennettua arviointimenettelyä myös muihin kuin nyt käsittelyssä olevan direktiivin mukaisiin tilanteisiin. Myös muissa vakavan väkivallan uhkatilanteissa uhrilla voi olla suuri tarve vastaavanlaiseen riskiarviointiin turvallisuusuhkien ja tästä syntyvien toimenpiteiden arvioimiseksi.

Artiklan 6-kohdassa esitetään, että arviointi tulisi tehdä yhteistyössä asiaankuuluvien viranomaisten ja tukipalveluiden kanssa. Tukipalveluiden tehtäviä ja roolia tällaisessa arviointimenettelyssä tulisi tarkentaa siitä, miten se on nyt kuvattu direktiivin tekstissä. Arvioinnin tekeminen yhteistyössä tukipalveluiden kanssa edellyttäisi muun muassa sitä, että asiakas on jo asiakkaana tukipalvelussa ja siellä on ehditty perehtyä asiakkaan tilanteeseen. Osallistuminen arviointien toteuttamiseen edellyttäisi todennäköisesti myös tukipalveluiden resurssien lisäämistä, ellei kyse ole vain yleisemmän tason konsultaatioista.

Artiklassa 19 säädettäisiin siitä, että osana henkilökohtaista arviointia arvioitaisiin myös uhrin ja hänen huollettavansa tukea koskevat yksilölliset tarpeet. Tuen tarpeen arvioinnin yhdistäminen suojelutarpeiden arviointiin on hyvin perusteltua kuin myös sen laajentaminen koskemaan uhrin huollettavia.

Rikosuhripäivystys haluaa tässä yhteydessä myös todeta, että uudistuksen toteuttaminen vaatii nykyisten käytäntöjen kehittämistä. Tällä hetkellä käytössä oleva edellä mainittu esitutkintalain mukainen suojelutarpeen arviointimenettely ei toteudu tasapuolisesti eri puolilla maata. Myöskään U-kirjelmässä (s. 17) mainittua MARAK-riskinarviontia ei sovelleta yhdenvertaisesti eri puolella Suomea, vaikka se on monin paikoin hyväksi ja hyödylliseksi koettu järjestelmä vakavan lähisuhdeväkivallan riskissä olevien uhrien tilanteen turvaamiseen ja tukemiseen. Näiden osalta olisi myös tarpeen kehittää tilastointia. Poliisin tietojärjestelmissä ei tällä hetkellä tilastoida tehtyjä suojelutarpeen arviointeja.

Tukipalveluiden ohjaaminen (artikla 20)

Uhrin ohjaaminen poliisista tukipalveluihin on Suomessa kehittynyt selvästi parempaan suuntaan. Poliisin ohjaukset Rikosuhripäivystykseen ovat kasvaneet viime vuosina noin 20–30 % vuosittain. Viime vuonna jo lähes 5 900 Rikosuhripäivystyksen asiakasta oli tullut palveluun poliisin ohjaamana, kun asiakkaiden kokonaismäärä eri palveluissa oli 26 700. Poliisilaitosten ja -asemien ohjauskäytännöissä ja -määrissä on kuitenkin edelleen eroja. Poliisin järjestelmät eivät myöskään nykyisellään mahdollista ohjausten tilastomista.

Ohjauksen tarkempi sääntely olisikin Rikosuhripäivystyksen mielestä tarpeellista. Sääntelyä ei tulisi kuitenkaan ulottaa vain nyt käsittelyssä olevan direktiiviehdotuksen soveltamisalan mukaisiin rikoksiin, koska ohjauksen tarve koskee paljon laajempaa joukkoa rikoksen uhreja. Ei olisi myöskään käytännön prosessien osalta tarkoituksenmukaista luoda kahta eri ohjausjärjestelmää.

Direktiivin johdanto-osan 32-perustelukappaleen mukaan tukipalvelujen olisi voitava ottaa yhteyttä uhriin myös ilman tämän suostumusta. Artiklan 3-kohdassa puolestaan säädettäisiin, että lapsiuhreja sekä todistajia voitaisiin ohjata uhripalveluihin ilman ennakkosuostumusta. Lasten osalta tämä on perusteltua, mutta aikuisten uhrien osalta asiaa olisi harkittava tarkkaan. Käytännön kokemus on osoittanut, että sellaista asiakasta, joka ei itse ole halukas palveluun, on hyvin vaikea motivoida ottamaan tukea vastaan.

RIKU pitää hyvänä sitä, että direktiiviehdotuksessa tuodaan esille todistajien asema. Myös todistajat voivat tarvita monenlaista tukea ja neuvoja, koska todistaminen on monille hyvin vieras tilanne ja pelottavakin. Lasten osalta perheväkivallan todistaminen voi olla hyvin traumatisoivaa. Toisaalta todistaminen on erittäin tärkeää oikeuden toteutumisen kannalta. Suomeen tarvittaisiinkin nykyistä selkeämmät todistajien tukijärjestelmät. Tällä hetkellä todistajien neuvonta ja tuki on osa Rikosuhripäivystyksen perustoimintaa, mutta toteutuu rahoituksen vähäisyyden vuoksi hyvin pienimuotoisesti.

Kannatamme myös sitä, että direktiivissä säädeltäisiin rikoksen uhrien henkilötietojen tietosuojasta liittyen niiden siirtämiseen viranomaiselta tukipalveluun palveluun ohjaamisen yhteydessä ja säilyttämiseen tukipalvelun tietojärjestelmissä. On kuitenkin todettava, että tämäkään kysymys ei voi koskea vain ehdotetun direktiivin soveltamisalan mukaisia tilanteita vaan tulisi laajentaa koskemaan kaikkia tukipalveluihin ohjattavia uhreja.

Lähestymiskiellot (artikla 21)

Rikosuhripäivystys kannattaa direktiivissä esitettyjä lähestymiskieltoja koskevia säädöksiä. Pääosin Suomen järjestelmä lainsäädännön näkökulmasta ilmeisesti vastaakin tekstiehdotusta. Lähestymiskieltojen välitön käyttäminen uhrien turvallisuuden takaamiseksi viranomaisten aloitteesta olisi kuitenkin tärkeä saada Suomessakin nykyistä laajemmin ja tehokkaammin käyttöön.

Tässä yhteydessä todettakoon, että meneillään on lähestymiskieltojärjestelmäämme koskeva uudistusprosessi, joka toteutuessaan tulee parantamaan uhrien suojelua lähestymiskieltojen avulla. Uudistuksen esitykset sisältyvät raporttiin *Lähestymiskiellon tehostaminen* (Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2021:26). Olisi tärkeää, että raportissa ehdotettu lähestymiskieltojärjestelmän parantaminen etenisi Suomessa nopeasti ja sen toteuttamiseen löytyisi riittävät resurssit.

Erityistukipalvelut (artikla 27)

Erityistukipalveluita koskeva 27 artikla sisältää joitain kohtia, joita on syytä peilata Suomen nykyiseen tukipalvelujärjestelmään sen selkeyttämiseksi, mitä mahdollisia muutoksia artiklan toteutuminen Suomessa tarkoittaisi.

Rikosuhripäivystyksen palvelut ovat oikeusministeriön antaman julkisen palveluvelvoitteen mukaan uhridirektiivin 8 artiklan 1 kohdan ja 9 artiklan 1 kohdan mukaisia yleisiä uhrien tukipalveluita rikoksen uhreille ja heidän läheisilleen. RIKU tuottaa lisäksi STEA:n rahoittamana erityistukipalvelua ihmiskaupan ja sen lähirikosten uhreille.

Direktiiviehdotuksen 27 artiklan 1 a -kohdassa todetaan, että direktiivin soveltamisalaan kuuluville uhreille tulisi tarjota erityistukipalveluna neuvontaa ja tietoa (*advice and information)* mm. rikokseen liittyvistä oikeudellisista ja käytännöllisistä kysymyksistä pitäen sisällään myös mm. asumiseen, opiskeluun, harjoitteluun tai työllistymiseen liittyviä tarpeita. Rikosuhripäivystys kattaa yleisten tukipalveluiden puitteissa mainitun oikeudellisiin kysymyksiin liittyvän neuvonnan, mutta julkinen palveluvelvoite ei suoranaisesti sisällä esimerkiksi työllistymiseen, opiskeluun tai asumiseen liittyvää neuvontaa, vaikka näitä kysymyksiä saatetaankin yksittäisten asiakkaiden kohdalla käsitellä. Toisaalta, jos tätä direktiiviehdotuksen kohtaa tulkitaan siten, että kohta täyttyisi jo sillä, että yleisestä tukipalvelusta neuvottaisiin eteenpäin niihin tahoihin, jotka mm. työllistymisestä, opiskelusta ja asumisesta vastaavat, voisi RIKUn palveluiden katsoa täyttävän artiklan edellytykset.

Edellä kuvattujen palveluiden tarkempi sisältö on kuitenkin tässä vaiheessa vielä epäselvä ja toisaalta olisi selkeytettävä sitä, mitä tarkalleen ottaen tässä kohtaa tarkoitetaan sillä, että tämä neuvonta ja tieto tulisi tarjota nimenomaan *erityistukipalveluna*. Johdanto-osan 47-perustelukappaleessa todetaan, että nämä palvelut voidaan toteuttaa myös osana yleisiä tukipalveluita. Näin ollen yksi vaihtoehto olisi Rikosuhripäivystyksen palveluvelvoitteen muuttaminen siten, että se kattaisi myös direktiivin edellyttämät uudet palvelusisällöt. RIKU on valmis kehittämään ja laajentamaan palveluitaan direktiivin edellytyksen mukaisesti, mutta tämä tarkoittaisi käytännössä tarvetta resurssien vahvistamiseen.

Rikosuhripäivystyksen asiakkaista oli naisia viime vuonna 77 % ja tämä osuus on pysynyt vuosien varrella hyvin tasaisena. Lähisuhdeväkivalta on aina ollut kaikkein yleisin rikostyyppi RIKUn asiakaskunnassa muodostaen noin neljänneksen RIKUn asiakkasta. Seuraavaksi suurin ryhmä ovat seksuaalirikosten uhrit. Näin ollen voi todeta, että RIKUn palvelut kohdentuvat käytännössä hyvin pitkälti nyt käsittelyssä olevan direktiiviehdotuksen soveltamisalan mukaisiin rikosuhreihin.

Kuten U-kirjelmässä (s. 21) todetaan, 27 artiklan 4-kohdan mukaisia samoissa tiloissa toimivia palveluiden yhdistelmiä tai yhteyspisteitä, jotka koordinoisivat kaikkia artiklassa mainittuja palveluita (ensivaiheen lääketieteellinen hoito, sosiaalipalvelut, psykososiaalinen tuki, oikeudelliset ja poliisin palvelut), ei Suomessa ole. Tämä palvelumalli voitaisiin kuitenkin johdanto-osan 48-perustelukappaleen mukaan toteuttaa verkkopalveluna. Asia vaatii selkeyttämistä.

Rikosuhripäivystys pitää artiklassa esitettyjä ehdotuksia hyvinä ja tarpeellisina rikoksen uhrien kannalta, mutta käytännön näkökulmasta on tärkeää pohtia, minkälainen palvelurakenne olisi uhrin sekä palveluihin ohjaavien tahojen kannalta mahdollisimman selkeä ja tehokas. Myös tähän kohtaan liittyy kysymyksiä siitä, mitä uhriryhmiä varten nämä direktiiviehdotuksessa mainitut palvelut rajattaisiin.

Erityistukea tarvitsevat (artikla 35)

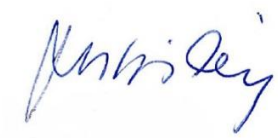
Artiklassa nostetaan esille sellaisia erityisryhmiä, joilla tiedetään olevan erityisiä tarpeita naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan tilanteissa. Esimerkiksi naiset, joiden oleskelulupa on riippuvainen perhesiteestä, tai paperittomat naiset, jotka eivät maasta poistamisen pelossa uskalla tehdä rikosilmoitusta, tai ylipäätään erilaisiin vähemmistöihin kuuluvat uhrit kuten vammaiset naiset, joilla voi olla erityisiä tarpeita. Näiden erityisryhmien huomioiminen on tärkeää ja tarpeellista.

Direktiiviä koskevissa neuvotteluissa olisi kuitenkin hyvä konkretisoida sitä, että mitä parannuksia näiden henkilöiden asemaan tulisi käytännössä tehdä. Yksi tärkeä konkreettinen asia ovat matalan kynnyksen palvelut, jotka jalkautuvat niiden uhrien pariin, jotka eivät ehkä tunne palvelujärjestelmää tai jotka pelkäävät viranomaisia. Tällaisten palveluiden avulla voitaisiin nykyistä paremmin tavoittaa monia artiklan 1-kohdassa mainittuja ryhmiä.

Jonkin verran ongelmallisena pidämme kuitenkin tiettyjen uhriryhmien luetteloimista. Ainakin olisi varmistettava, että luettelo ei sulje pois muita vastaavassa asemassa olevia avun tarvitsijoita tai esimerkiksi vastaavassa tilanteessa olevia seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvia henkilöitä, joiden asema ja tilanne voi olla hyvin samanlainen kuin joidenkin lueteltujen ryhmien. Esimerkiksi seksuaalirikoksen uhriksi joutuva turvapaikanhakijana oleskeleva, seksuaali- tai sukupuolivähemmistöön kuuluva seksityötä tekevä henkilö voi olla hyvin vaikeassa tilanteessa avun saannin näkökulmasta.

Lopuksi

Rikosuhripäivystys haluaa lopuksi tuoda esille sen, että nyt käsittelyssä olevassa direktiiviesityksessä on useita sellaisia kohtia, joiden toteutuminen merkitsisi tarvetta muokata myös voimassa olevaa EU:n uhridirektiiviä. Tämä koskee ainakin sellaisia uhrien oikeuksia, suojelua tai tukipalveluita, joiden ei voida katsoa perustellusti kuuluvan vain naisiin kohdistuvan väkivallan tai lähisuhdeväkivallan soveltamisalan piiriin. Komissio onkin valmistelemassa uhridirektiivin muuttamista vastaamaan paremmin rikoksen uhrien tarpeita. Nyt käsiteltävänä olevan naisiin kohdistuvaan väkivaltaan ja lähisuhdeväkivaltaan keskittyvän direktiiviehdotuksen ja uhridirektiivin välinen suhde on tärkeä varmistaa neuvotteluiden kuluessa.



Leena-Kaisa Åberg
toiminnanjohtaja
Rikosuhripäivystys