YHDENVERTAISUUS
VALTUUTETTU
DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN
OVTTAVEARDÁSAŠVUOĐAÁITTARDEADDJI

21.9.2023 VVTDno-2023-1383

Lakivaliokunnalle

Asia: U 44/2023 Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle rikosuhridirektiivin (2012/29/EU) muuttamisesta

Yleistä

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on itsenäinen ja riippumaton viranomainen, jonka tehtävä on edistää yhdenvertaisuutta ja puuttua syrjintään. Yhdenvertaisuusvaltuutetun puoleen voi kääntyä, jos on kokenut tai havainnut syrjintää iän, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toimii Suomen kansallisena ihmiskaupparaportoijana ja valvoo maastapoistamisen täytäntöönpanoa. Valtuutetun tehtäviin kuuluu ulkomaalaisten aseman ja oikeuksien seuraaminen ja edistäminen. Valtuutetulle säädettiin uusi tehtävä naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana 1.1.2022 alkaen.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä sitä, että rikosten uhrien asemaa kehitetään. Rikoksen asianomistajan (uhrin) oikeudellinen asema on Suomessa eurooppalaisessa vertailussa vahva, mutta ongelmia on ilmennyt uhrien oikeuksiin pääsyssä, eli siinä miten oikeudet toteutuvat käytännössä. Vuonna 2012 annetulla rikosuhridirektiivillä on ollut myönteisiä vaikutuksia ja lainsäädäntöön tehdyillä muutoksilla lisättiin muun muassa viranomaisten toimintavelvollisuutta toteuttaa uhrien oikeuksia.

Rikosprosessiin osallistuminen on kuitenkin tällä hetkellä monille uhreille kuormittava kokemus. He eivät välttämättä ole tietoisia kaikista heille kuuluvista oikeuksistaan, rikosprosessi on liian hidas, rikosprosessin toimijat eivät aina ole riittävän sensitiivisiä, eivätkä uhrit saa rikosprosessin aikana tarvitsemaansa apua ja tukea. Ongelmia on ilmennyt erityisesti haavoittuvien uhriryhmien kohdalla, kuten lähisuhdeväkivaltaa tai seksuaaliväkivaltaa kokeneilla uhreilla. Myös oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen virastoissa on kiinnitetty

toistuvasti huomiota useisiin epäkohtiin. Esitutkintaa ei ole aina tehty riittävällä ammattitaidolla tai ripeydellä. Osassa virastoissa tutkituista tapauksista on ollut kyse lapsiin kohdistuneesta väkivallasta. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tiedossa on lisäksi tapauksia, jossa rikosprosessi ei ole ollut ymmärrettävä suomen kieltä taitamattomalle henkilölle, eikä maahanmuuttajataustainen henkilö ole saanut riittävästi tietoa hänelle kuuluneista oikeuksistaan. Valtuutettu toteaa, että huonosti toteutettu rikosprosessi kuormittaa rikoksen uhria, ja se vaikeuttaa ja hidastaa rikoksesta selviytymistä. Kokemus rikosprosessista vaikuttaa myös yleisemmin oikeusjärjestelmää kohtaan koettuun luottamukseen.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää kannatettavana rikosuhridirektiiviin sisältyviä muutosehdotuksia, joilla nykyisiä epäkohtia pyritään poistamaan. Direktiiviehdotuksessa nostetaan esille, että heikko luottamus rikosprosessin toimintaan voi johtaa rikosten ilmoittamatta jättämiseen. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on huolissaan monien, erityisesti läheisissä suhteissa tapahtuneiden väkivallan tekojen ilmoittamatta jättämisestä. Aliraportointi on valitettavan yleistä myös syrjinnästä. Valtuutettu toteaa, että rikosprosessi on järjestettävä siten, että esitutkinnasta oikeudenkäyntiin asti huolehditaan rikoksen uhrin oikeuksista ja uhrien tarvitsemasta tuesta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnittää lakivaliokunnan huomion siihen, että rikosuhridirektiivin toimeenpanoa valmisteltaessa on samalla perusteltua tehdä rikosprosessiin muita lainsäädännöllisiä muutoksia, joilla edistetään rikosten uhrien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Jatkovalmistelussa on arvioitava huolellisesti muutosesitysten yhdenvertaisuus- ja sukupuolivaikutuksia. Tämän lisäksi viranomaisille on turvattava riittävät resurssit huolehtia rikosten tutkimisesta, eteenpäin viemisestä rikosprosessissa ja uhrisensitiivisen rikosprosessin toteuttamisesta.

Euroopan komission ehdotuksesta rikosuhridirektiivin muuttamiseksi

Rikosten uhrien pääsy tuen piiriin

Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan rikosprosessin kuormittavuutta on syytä pyrkiä vähentämään. Direktiiviehdotus sisältää useita kohtia (artiklat 3a, 8, 9, 9a, 10 a, 22), joilla pyritään parantamaan uhrien saamaa tukea rikosprosessin aikana. Ehdotukset ovat valtuutetun mielestä kannettavia. Direktiiviehdotuksessa kiinnitetään huomiota tuen tarjoamisen oikea-aikaisuuteen, sujuvuuteen ja sen riittävän pitkään kestoon. Lähtökohtana on uhrien yksilöllisiin tarpeisiin vastaaminen. Ehdotuksessa korostuu psykologisen tuen riittävän pitkäaikainen saaminen (erityisesti artikla 9), mikä on yhdenvertaisuusvaltuutetun havaintojen mukaan tällä hetkellä erittäin puutteellista Suomessa.

Valtuutettu pitää tärkeänä, että tukipalvelujen saatavuutta koskevassa 9 artiklassa on otettu huomioon rikosten uhrien moninaisuus, ja erityisuhriryhmien tarvitsemat suojelu- ja erityisen tuen tarpeet. Valtuutettu pitää mahdollisena, että eri uhriryhmille kohdennettuja palveluja voidaan osin toteuttaa olemassa olevien palvelujen kautta, mutta uhrien tarvitseman tuen järjestäminen tulee edellyttämään myös uusia avauksia ja lisäresursointia. Valtuutettu kiinnittää lakivaliokunnan huomion tässä yhteydessä siihen, että erityisesti naisiin kohdistuvan väkivallan kohdalla uhrien palveluissa, avussa, tuessa ja suojelussa on vakavia puutteita. Valtuutetun mukaan uhridirektiivinkin näkökulmasta on tärkeä säätää niin sanottu rakennelaki, eli varmistaa lain tasolla väkivallan vastaiselle työlle koordinoitu ja poikkihallinnollinen rakenne.

SERI-keskukset tarjoavat tällä hetkellä tukea seksuaaliväkivaltaa kohdanneille (yli 16-vuotiaille) henkilöille. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että SERI-keskusten toiminta on turvattava, ja SERI-keskusten toimintaa voitaisiin laajentaa siten, että ne pystyisivät huolehtimaan rikosuhridirektiiviehdotuksen mukaisesta psykologisen tuen tarjoamisesta rikosprosessin aikana.

Rikosprosessissa on tärkeä tunnistaa myös muita tilanteita, jotka ovat erityisen kuormittavia uhreille. Jatkovalmistelussa on syytä pohtia, miten tukea järjestetään tilanteessa, jossa rikosprosessi päättyy esimerkiksi seksuaali- tai väkivaltarikoksissa syyttäjän tekemän syyttämättä jättämistä koskevaan päätökseen tai tuomioistuimessa syytteen hylkäävään tuomioon.

Suojelutarpeen arviointi

Direktiiviehdotuksen 22 artiklassa ehdotetaan laajennuksia uhrien suojelutarpeen arviointimenettelyyn, minkä tulisi kattaa myös uhrien tukitarpeiden selvittämisen. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä, että esitutkintaa koskevaa säännöstä täsmennetään tältä osin. Direktiivin ehdotus arvioinnin aloittamisesta, kestosta ja päivityksestä on kannatettava. Jatkovalmistelussa on kuitenkin perusteltua selvittää nykyisiä käytäntöjä suojelutarpeen arvioinnissa, jotta samalla voitaisiin korjata muutkin mahdolliset epäkohdat.

Osana suojelutarpeen arviointia: Rikoksentekijän rikoksen uhrille aiheuttaman riskinarviointi

Direktiiviehdotuksen 22 artiklassa kiinnitetään huomiota rikoksentekijän rikoksen uhrille aiheuttamaan riskiin, millä tarkoitetaan myös väkivallan riskiä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että arvioinnin laajentaminen ehdotetulla tavalla on erittäin kannatettavaa. Valtuutetun tiedossa on, että tällä hetkellä ongelmia on muun muassa eron jälkeisen väkivallan ja vainon aiheuttaman vakavan väkivallan ja sen uhan tunnistamisessa. Naisiin kohdistuva väkivalta on Suomessa eurooppalaisessa vertailussa korkealla tasolla ja parisuhteessa tapahtunut väkivalta voi johtaa äärimmillään henkirikoksen tapahtumiseen. Viranomaisten pitää johdonmukaisilla toimilla puuttua tiedossa oleviin väkivaltatapauksiin, saattaa rikoksentekijä rikosoikeudelliseen vastuuseen ja huolehtia tehokkaasti väkivallan uhrien suojelusta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnittää lakivaliokunnan huomion siihen, että vakavan parisuhdeväkivallan riskinarviointimenetelmä MARAK on yksi keino toteuttaa direktiiviehdotuksen mukaista riskinarviointia. Valtuutettu katsoo, että MARAK pitäisi valtakunnallistaa ja vakinaistaa laintasolla.

Osana suojelutarpeen arviointia: Uhrin kokema syrjintä

Direktiiviehdotuksen 22 artiklassa kiinnitetään huomiota uhrin kokemaan syrjintään, mikä pitäisi ottaa huomioon uhrin suojelutarvetta arvioitaessa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää erittäin tärkeänä, että muutosehdotuksessa on nostettu esille syrjintä. Uhrin henkilökohtaisia ominaisuuksia koskevassa arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota uhrin syrjintäkokemuksiin, ja erilaisiin risteävän syrjinnän tilanteisiin.

Direktiiviehdotuksessa puhutaan erikseen myös syrjintärikosten kohteiksi joutuneista uhreista. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä, että esitutkintakäytäntöjä kehitetään siten, että syrjinnän kohteena oleva rikoksen asianomistaja saa tietoa hänelle kuuluvasta oikeudestaan vaatia kärsimyskorvausta ja saada myös yhdenvertaisuuslain mukaista hyvitystä. Syrjinnän uhrille hyödyllistä olisi saada tietoa lisäksi siitä, että syyttäjä voi ajaa hänen puolestaan hyvitystä, mutta jos niin ei tapahdu, hyvitysvaatimus on esitettävä itse tai oikeudellisen avustajan välityksellä. Tällaiset muutokset edistäisivät haavoittuvassa asemassa olevien rikosten uhrien oikeuksien toteutumisesta, ja sopisivat hyvin osaksi rikosuhridirektiivin toimeenpanoa.

Vammaisyleissopimuksen velvoitteet osaksi rikosuhridirektiivin toimeenpanoa

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä, että direktiiviehdotuksen uudessa 26 c artiklassa kiinnitetään huomiota vammaisten rikosten uhrien oikeuksiin. Rikosuhridirektiiviä toimeenpantaessa on kiinnitettävä myös muutoin huomiota Suomea koskeviin ihmisoikeusvelvoitteisiin. YK:n vammaisyleissopimuksen 13 artiklan velvoitteita on noudatettava myös rikosprosessissa. Artiklan perusteella Suomen on varmistettava vammaisille henkilöille tehokas oikeussuojan saavutettavuus "yhdenvertaisesti muiden kanssa, muun muassa järjestämällä menettelyllisiä ja ikään perustuvia mukautuksia, helpottaakseen heidän tehokasta suoraa ja välillistä osallistumistaan, myös todistajina, kaikkiin oikeudellisiin menettelyihin, tutkintavaihe ja muut valmisteluvaiheet mukaan lukien". Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että rikosprosessissa on huolehdittava esteettömyydestä ja saavutettavuudesta siten kuin vammaisyleissopimuksen 9 artikla velvoittaa, ja tarvittaessa toteutettava yhdenvertaisuuslain ja vammaisyleissopimuksen 5 artiklan mukaiset kohtuulliset mukautukset. Mukautusvaatimus koskee niin esitutkintaa kuin oikeudenkäyntiä. Vammaisyleissopimuksen 13 artikla velvoittaa Suomea lisäksi edistämään lainkäytön alalla työskentelevien asianmukaista koulutusta vammaisten henkilöiden oikeussuojan saavutettavuuden takaamiseksi.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kannattaa direktiiviehdotuksen 3 a artiklaa, joissa kiinnitetään huomiota uhrien tukipuhelimen esteettömyysvaatimuksiin.

Kielellisten oikeuksien vahvistaminen

Rikosuhridirektiivin toimeenpanoa valmisteltaessa on samalla hyvä mahdollisuus tehdä esitutkintaa ja rikosprosessia koskeviin lakeihin asianosaisten oikeusturvaa sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviä muutoksia. Yhdenvertaisuusvaltuutettu tietää tapauksia, joissa esimerkiksi suomen kielen taitamattomuuden tai puutteellisten tulkkausjärjestelyjen takia kuulusteltavalle henkilölle on jäänyt epäselväksi, miten rikosprosessi etenee ja minkälaisia toimintavaihtoehtoja hänellä olisi käytettävissään. Epätietoisuus omista oikeuksista on johtanut siihen, että kyseessä oleva henkilö ei ole pystynyt valitsemaan niiden oikeuksien välillä, joita hänellä lain mukaan olisi rikosprosessissa ollut.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä, että rikosuhridirektiivin edellyttämien muutosten valmistelussa pohditaan huolellisesti rikosten uhrien kielellisten oikeuksien vahvistamista ja kielellisten oikeuksien käyttö turvataan sekä kansalliskielillä että muilla kielillä, myös viittomakielellä. Esimerkiksi 3 a artiklassa käsitellään tukipuhelinpalvelua, jonka pitää olla käyttäjäystävällinen, maksuton ja luottamuksellinen. Valtuutetun

mukaan kansainvälistyvässä Suomessa on syytä kiinnittää huomiota tukipuhelimen riittävän laajaan kielivalikoimaan, ja huolehtia maahanmuuttajataustaisten henkilöiden tiedonsaamisesta koskien rikosten uhrien oikeuksia.

Lapsiuhrien tuki ja oikeudet

Ehdotuksessa kiinnitetään huomiota lapsiystävällisiin tukipalveluihin (artikla 9a), joita toteutetaan Suomessa pitkälti Barnahus-mallin kautta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä, että rikosuhridirektiivin toimeenpanoa arvioidaan lasten oikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Voimassa olevan rikosuhridirektiivin artiklassa 24 tuodaan esille tilanteita, joissa lapsen vanhempi (huoltaja) on osallisena lapseen kohdistuneessa rikoksessa tai hänellä on muusta syystä eturistiriita lapsen kanssa.[1] Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että esitutkinnassa on tällä hetkellä ongelmia puolueettoman edunvalvojan saamisessa ja määräämisessä lapselle, mikä johtuu muun muassa käräjäoikeuksissa vaikeuksista sovittaa yhteen esitutkintalain ja holhousoikeudellisten lakien mukaisia säännöksiä. Valtuutetun mukaan lähtökohtana pitää olla, että jos lapsen epäillään joutuneen vanhempansa (huoltajansa) tekemän fyysisen tai seksuaalisen väkivallan kohteeksi, lapselle hankitaan jo ensimmäiseen esitutkintakuulusteluun puolueeton edunvalvoja.

Rikosilmoituksen tekeminen

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että direktiiviehdotuksen 5 a artikla rikosilmoituksen tekemisestä helposti ja saavutettavasti tieto- ja viestintäteknologian avulla on kannettava. Rikosten uhrien oikeuksien näkökulmasta on myös tärkeää, että rikosilmoituksen vastaanottamisen kynnys säilytetään matalana, ja esitutkintaviranomaisilla säilyy velvollisuus kirjata rikosilmoitus ja antaa siitä jäljennös asianomistajalle.

Kansallinen koordinointi ja yhteistyö

Direktiiviehdotuksen 26 a artiklan mukaan jäsenvaltioiden on huolehdittava kansallisesta koordinoinnista ja eri toimijoiden välisestä yhteistyöstä, jotta uhrien tiedonsaanti toteutuu. Artiklan voi katsoa ilmentävän eräänlaista palveluperiaatetta, jossa viranomaisilla on velvollisuus aktiivisilla toimilla vastata uhrien yksilöllisiin tarpeisiin. Oikeusministeriö on muistiossaan (6.9.2023) katsonut, että artiklan mukaisten määräysten toteuttaminen voi vaatia pysyvän toimielimen tai työryhmän perustamista taikka tehtävän sisällyttämistä johonkin jo olemassa olevaan toimielimeen tai työryhmään. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että uuden pysyvän toimielimen tai työryhmän perustaminen voi osoittautua tarpeelliseksi. Rikosten uhrien tehokas suojeleminen edellyttää poikkihallinnollisia toimia ja moniammatillista yhteistyötä eri toimijoiden välillä.

[1] Ks. myös Lanzaroten sopimus 31 artikla 4 kohta (Euroopan neuvoston yleissopimus lasten suojelemisesta seksuaalista riistoa ja seksuaalista hyväksikäyttöä vastaan, SopS 87–88/2011).

Tietojen kerääminen ja tilastointi

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnittää huomiota siihen, että rikosprosessiin osallistuneista rikosten uhreista ja viranomaisten toimista heidän kohdallaan on tällä hetkellä saatavilla liian vähän tietoa. Direktiiviehdotus (artikla 28) jäsenvaltioiden velvollisuudesta kerätä, tuottaa ja jakaa tietoja rikosten uhreista on kannatettava. Viranomaisten rekistereitä ja tilastointia on kehitettävä siten, että rikosten uhreista ja heitä koskevien rikosten käsittelemisestä rikosprosessissa saadaan nykyistä kattavammin tietoa. Tilastotietoa on julkaistava esimerkiksi siitä, kuinka monen uhrin kohdalla on tehty suojeluntarpeen arviointi ja minkälaisia suojelutoimia uhreille on järjestetty.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu Kristina Stenman

Erikoistutkija Heini Kainulainen