

## Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

**Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan torjumisesta**

Suurelle valiokunnalle

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan torjumisesta (U 32/2022 vp): Asia on saapunut työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Sami Kiriakos, oikeusministeriö
- erityisasiantuntija Katja Repo, oikeusministeriö
- poliisitarkastaja Kimmo Halme, sisäministeriö
- poliisitarkastaja Pekka Heikkinen, Poliisihallitus
- erikoissuunnittelija Hanna-Leena Laitinen, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- toiminnanjohtaja Leena-Kaisa Åberg, Rikosuhripäivystys

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- sosiaali- ja terveysministeriö
- Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto

### VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

#### *Ehdotus*

Euroopan komissio on 8.3.2022 tehnyt ehdotuksen (COM(2022) 105 lopullinen) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan torjumisesta.

Direktiiviehdotuksen pääasiallinen sisältö ilmenee valtioneuvoston kirjelmästä.

## Valiokunnan lausunto TyVL 7/2022 vp

### *Valtioneuvoston kanta*

Valtioneuvosto suhtautuu direktiiviehdotuksen tavoitteisiin lähtökohtaisesti myönteisesti. Valtioneuvosto pitää yleisesti tärkeänä toimia tehokkaasti naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan torjumiseksi. Direktiiviehdotuksessa on samoja tavoitteita kuin pääministeri Marinin hallitusohjelmaan sisältyvässä naisiin kohdistuvan väkivallan torjuntaohjelmassa ja hallituksen esityksessä eduskunnalle seksuaalirikoksia koskevaksi lainsäädännöksi (HE 13/2022 vp).

Valtioneuvosto pitää periaatteellisesti kannatettavana, että EU:ssa on yhteiset vähimmäissäännökset vakavista naisiin ja lapsiin kohdistuvista seksuaalirikoksista. Direktiiviehdotuksen sisältämät vähimmäissäännöt rikosten määrittelystä ovat laaja-alaisia ja joiltain osin soveltamisalaltaan epätasällisia. Jatkoneuvotteluissa säännöksiä tulisi vielä arvioida ja pyrkiä tarkentamaan niitä niin, että ne ovat soveltamisalaltaan tarkoituksenmukaisia ja yleisten perusoikeuksien rajoitusedellytysten mukaisia. Lisäksi tulisi varmistua siitä, että säännökset on mahdollista antaa oikeusperustansa nojalla.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan rangaistuksia koskevia velvoitteita tulisi arvioida yhdessä rikolliseksi säädettävien tekojen kanssa ja pyrkiä siihen, että rangaistukset ovat rikosoikeudellisen suhteellisuusperiaatteen mukaiset. Huomioon tulee ottaa myös direktiivin soveltamisalaan kuuluvan rikollisuuden kehitys ja unionin yhteiset tavoitteet sen tehokkaassa torjunnassa.

Valtioneuvosto katsoo, että rikosten syyteoikeuden vanhentumisaikojen tulee olla riittävän pitkiä rikosvastuun toteutumiseksi. Erityisesti lapsiin kohdistuvien rikosten osalta on tärkeää, että vanhentumisaajat ovat riittäviä vielä sen jälkeen, kun uhri on tullut täysi-ikäiseksi. Direktiivissä säädettävien vanhentumisaikojen määrittelyssä tulisi pyrkiä tarkoituksenmukaisiin ratkaisuihin niin, että rikosprosessit voidaan kohdistaa sellaisiin rikosasioihin, joissa on mahdollista vielä saada luotettavaa näyttöä.

Valtioneuvosto katsoo tarpeelliseksi arvioida uhrien suojelua ja oikeussuojan saatavuutta sekä uhrien tukemista koskevia ehdotuksia sekä suhdetta Suomen palvelujärjestelmiin huolellisesti ja tarkoituksenmukaisuusperustaisesti. Ehdotusten yksityiskohtia tulee harkita ja on pyrittävä huolehtimaan siitä, että sääntely on tarkoituksenmukaista ja sovitettavissa yhteen kansallisen järjestelmän kanssa. Niin ikään tulee tarkastella ehdotettujen uhrin suojelutarpeita ja tuen tarvetta koskevien arviointien suhdetta nykyiseen uhridirektiivin mukaiseen suojelutarpeiden arviointiin sekä ehdotettua uutta sääntelyä verkkomateriaalin poistamisesta. Ehdotettuja säännöksiä, kuten uhrin yhteystietojen välittämistä tukipalveluihin, tulee arvioida myös tietosuojavaatimusten kannalta. Lisäksi rikokseen perustuvan vahingonkorvausvastuun vanhentumisen osalta tulisi vastuun toteutumisen ohella kiinnittää huomiota sääntelyn riittävään selkeyteen ja ennakoitavuuteen sekä pyrkiä siihen, että sääntely voidaan sovittaa yhteen kansallisen vanhentumissääntelyn kanssa direktiivin tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi.

## Valiokunnan lausunto TyVL 7/2022 vp

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

#### *Yleistä*

Direktiiviehdotus naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan torjumisesta sisältää vähimmäissäännökset suostumuksen puutteeseen perustuvan raiskauksen, naisten sukuelinten silpomisen sekä verkossa tapahtuvaa häirintää koskevien tekojen säätämisestä rangaistavaksi. Lisäksi ehdotuksessa on säännökset naisiin kohdistuvien väkivalta- ja lähisuhdeväkivaltarikosten uhrien oikeussuojan saatavuudesta, uhrien suojelusta, uhrien tukipalveluista, rikosten ehkäisystä sekä eri toimijoiden koordinaatiosta ja yhteistyöstä.

Direktiiviehdotuksella pyritään saavuttamaan Istanbulin sopimuksen EU:n toimivaltaan kuuluvat tavoitteet täydentämällä voimassa olevaa EU:n säännöstöä ja jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä yleissopimuksen kattamilla aloilla. Direktiiviehdotuksen perusteluiden mukaan toimia tarvitaan sekä niissä jäsenvaltioissa, jotka ovat ratifioineet sopimuksen, että niissä, jotka eivät ole sitä tehneet. Suomessa Istanbulin sopimus on tullut voimaan 1.8.2015. EU allekirjoitti Istanbulin sopimuksen 13.6.2017.

Ehdotus sisältää tärkeitä säännöksiä ja aikaisempaa tehokkaampia toimenpiteitä naisiin kohdistuvaan väkivaltaan ja lähisuhdeväkivaltaan puuttumiseksi ja uhrien suojelemiseksi ja tukemiseksi. Osa ehdotetuista säännöksistä edellyttää kansallisen sääntelyn tarkistamista ja eri viranomaisten ja tahojen yhteistyön määrätietoista kehittämistä. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta käsittelee direktiiviehdotusta oman toimialansa osalta keskittyen uhrien suojelua ja tukipalveluita koskeviin osuuksiin.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kannattaa direktiin tavoitteita ja katsoo, että direktiivi ja sen tehokas täytäntöönpano ovat omiaan parantamaan direktiivissä tarkoitettun väkivallan uhrien oikeuksia ja suojelua. Valiokunta tähdentää ja pitää tärkeänä huomioida, että ehdotuksessa ei suljeta pois miesten tai muunsukupuolisten henkilöiden mahdollisuutta hyötyä uhrien oikeuksista, jos he joutuvat tällaisen väkivallan, kuten lähisuhdeväkivallan, uhreiksi.

#### *Rikoksesta ilmoittaminen*

Naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan ilmoittamisesta säännellään 16 artiklassa. Säännöksen tarkoituksena on, että uhri tai rikoksesta tietävät henkilöt voivat tehdä ilmoituksen rikoksesta helpolla ja saavutettavissa olevalla tavalla. Lisäksi jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansallisessa lainsäädännössä asetetut salassapitosäännökset eivät estä ammattihenkilöä, kuten esimerkiksi terveydenhoitohenkilöä, tekemästä ilmoitusta viranomaisille silloin, kun on perusteltua syytä epäillä, että henkilöä uhkaa vakava vaara rikoksen kohteeksi joutumisen vuoksi. On myös varmistettava, että direktiivin soveltamisalaan kuuluvan rikoksen uhrin oleskelustatusta koskevia henkilötietoja ei siirretä maahanmuuttoviranomaisille ainakaan ennen kuin 18 artiklassa tarkoitettu uhrin henkilökohtainen arviointi on tehty.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta huomauttaa, että vaikka Suomen lainsäädäntö täyttäisi lain tasolla direktiivin edellytykset, on rikoksista ilmoittamisessa Suomessa useita käytännön ongelmia. Valiokunta katsoo, että ilmoituksen tekeminen nykyistä helpommin ja saavutettavammin on jatkokäsittelyssä vielä varmistettava.

## Valiokunnan lausunto TyVL 7/2022 vp

### *Suojelutarpeen arviointi ja tukipalvelut*

*Suojelutarpeen arviointi.* Direktiiviehdotuksen 18 artiklan mukaan uhrin henkilökohtaisen suojelutarpeen arvioinnin tulee keskittyä riskinarviointiin, jossa on otettava huomioon uhrin yksilölliset olosuhteet sekä uhrin oma kertomus ja arvio tilanteestaan. Arviointi on tehtävä yhteistyössä toimivaltaisten viranomaisten ja tukipalvelujen kanssa ja jäsenvaltioiden on varmistettava, että arvioinnin perusteella ryhdytään riittäviin suojelutoimenpiteisiin. Uhrin huollettavien osalta oleksena tulee olla, että he ovat erityisen suojelun tarpeessa.

U-kirjelmän (s. 17) mukaan Suomessa poliisin ohjeistuksen määrittämä riskinarviointi vastaa osittain artiklassa edellytettyä riskinarviointia, mutta ehdotetun kaltaisesta henkilökohtaisesta, moniammatillisesti tehtävästä arvioinnista ei ole säädetty esitutkintalaissa tai muussa laissa. Kirjelmässä todetaan, että neuvotteluissa tulee vielä tarkemmin tarkastella artiklassa ehdotetun arvioinnin sisältöä ja menettelysäännöksiä.

Suomessa on käytössä vakavan parisuhdeväkivallan riskinarvioinnin ja uhrin auttamisen moniammatillinen MARAK-menetelmä, joka kokoaa alueella toimivat uhrin auttamiseksi työskentelevät viranomaiset ja järjestöt yhteen ja koordinoi uhrille annettavaa tukea. MARAK-työryhmiä on Suomessa kymmenillä eri paikkakunnilla.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan MARAK-menettely olisi käyttökelpoinen toimintamalli suojeluarvioinnin tekemiseksi, mutta valiokunta huomauttaa, että se on käytössä vain osassa paikkakuntia. Valiokunta katsoo, että direktiiviehdotuksen jatkovalmistelussa on selvitettävä, voidaanko MARAK-menettely vakiinnuttaa ja ottaa käyttöön koko Suomessa.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta pitää ehdotettua moniammatillisessa yhteistyössä tehtävää riski- ja suojeluarviointia ehdottoman tärkeänä. Valiokunta pitää tärkeänä vielä selvittää, edellyttäväkö direktiivissä ehdotettu menettely viranomaisia koskevaa kansallista sääntelyä. Toiminnallisia rakenteita tulee lisäksi kehittää siten, että viranomaisten työtä voidaan ohjata keskitetysti.

Direktiiviehdotuksen 19 ja 20 artikla sisältävät säännökset uhrin henkilökohtaisesta arvioinnista tukipalvelujen määrittämiseksi ja niihin ohjaamiseksi. Valiokunta pitää tärkeänä, että viranomaisten ja tukipalvelujen tuottajien välistä yhteistyötä kehitetään tarvittaessa myös lainsäädännöllisin keinoin.

Valiokunta kannattaa direktiiviehdotuksen 21 artiklan lähestymiskieltoja koskevia säännöksiä. Suomen järjestelmä lainsäädännön näkökulmasta vastaa U-kirjelmän mukaan pääosin tekstiehdotusta. Valiokunta katsoo, että lähestymiskieltojen välitön käyttäminen uhrien turvallisuuden takaamiseksi viranomaisten aloitteesta olisi kuitenkin tärkeä saada Suomessa nykyistä laajemmin ja tehokkaammin käyttöön.

*Tukipalvelut.* Direktiiviehdotuksen 4 luvussa määritetään uhrien tukipalvelut. Artiklan 27 mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että direktiivin soveltamisalaan kuuluvien väkivallantekojen uhreille on saatavilla uhridirektiivissä tarkoitettuja erityistukipalveluja.

## Valiokunnan lausunto TyVL 7/2022 vp

Direktiivin 27 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on tarjottava suojele- ja erityistukipalveluja, jotka ovat tarpeen, jotta uhrien moninaisiin tarpeisiin voidaan vastata kattavasti samoissa tiloissa, tai järjestettävä tällaisten palvelujen koordinointi keskitetyn yhteyspisteen kautta tai näitä palveluja tarjoavan keskitetyn verkossa toimivan yhteyspisteen kautta. Tällaiseen yhdistettyyn palvelujen tarjontaan on kuuluttava ainakin ensivaiheen lääketieteellinen hoito ja sosiaalipalvelut, psykososiaalinen tuki sekä oikeudelliset ja poliisipalvelut.

U-kirjelmän mukaan 27 artiklan 4 kohdan edellyttämiä samoissa tiloissa toimivia palveluiden yhdistelmiä tai yhteyspisteitä, jotka koordinoisivat kaikkia artiklassa mainittuja palveluita, ei Suomessa ole. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kirjelmässä (s. 21) todettuun näkemykseen siitä, että neuvotteluissa tulee vielä tarkasti arvioida ehdotuksen sisältöä ja suhdetta Suomen palvelujärjestelmiin. Valiokunta pitää tärkeänä selvittää, tarvitseeko ehdotettu moniviranomais- ja toimijayhteistyö toimintaa sääntelevää kansallista lainsäädäntöä.

Artiklan 3 kohta edellyttää, että jäsenvaltiot varmistavat riittävät henkilöstö- ja taloudelliset resurssit 1 kohdassa tarkoitettujen palvelujen tarjoamiseksi, mukaan lukien silloin, kun tällaisia palveluja tarjoavat valtiosta riippumattomat järjestöt. Valiokunta katsoo, että Suomen nykyinen tukipalvelujärjestelmä ja sen resursointi on tarpeen selvittää. Suomessa osaa rikosten uhrien palveluista tuottavat järjestöt tai muut kolmannen sektorin toimijat, joiden rahoitus ei ole pysyvä.

### *Koulutus*

Direktiiviehdotuksen 37 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että ammattihenkilöt, jotka todennäköisesti kohtaavat uhreja, saavat sekä yleistä että erityiskoulutusta ja sen tasoista kohdennettua tietoa, joka soveltuu heidän yhteyksiinsä uhrien kanssa, jotta he voivat tunnistaa naisiin kohdistuvan väkivallan tai lähisuhteiden väkivallan tapaukset, ehkäistä niitä ja puuttua niihin sekä kohdella uhreja trauma-, sukupuoli- ja lapsisensitiivisellä tavalla.

Saadun selvityksen mukaan nykyinen koulutus uhrien sensitiiviseksi kohtaamiseksi ei Suomessa ole riittävää. Tarvittava koulutus tulisi jatkossa saada osaksi ammatillista peruskoulutusta, mutta myös säännöllisellä täydennyskoulutuksella olisi huolehdittava eri toimijatahojen ammatillisesta osaamisesta. Koulutukseen tulee varata riittävät resurssit. Valiokunta tähdentää, että parisuhdeväkivaltaan, lähisuhteissa tapahtuneeseen väkivaltaan ja seksuaaliseen väkivaltaan liittyy erityispiirteitä, joiden tunteminen on välttämätöntä väkivallan tunnistamiseksi ja uhrien sensitiiviseksi kohtaamiseksi eri viranomaisissa.

### *Muita huomioita*

Direktiiviehdotuksen 13 artiklassa määritellään rikoksen tunnusmerkistössä raskauttavina pidettäviä olosuhteita, jos ne eivät jo kuulu rikoksen tunnusmerkistöön. Artiklassa on lueteltu kaikkiaan 15 erilaista olosuhdetta. Saadun selvityksen mukaan useat artiklassa mainituista olosuhteista eivät sisälly hallituksen esityksessä (HE 13/2022 vp) ehdotetun törkeän raiskauksen ankaroitamisperusteisiin. Artiklassa mainittuja olosuhteita otetaan kuitenkin huomioon rangaistuksen mittaamisessa tai ne täyttävät jonkin muun rikoksen tunnusmerkistön.

## Valiokunnan lausunto TyVL 7/2022 vp

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta toteaa saadun selvityksen perusteella, että osa direktiivissä mainituista raskauttavista olosuhteista tulisi edellyttämään muutoksia rikoslakiin. Valiokunta katsoo, että uhrin haavoittuva asema, rikoksen tekeminen lapsen läsnä ollessa sekä rikoksen kohdistuminen nykyiseen tai entiseen puolisoon tai perheenjäseneseen pitäisi olla ankaroittamisperusteena niin raiskauksissa kuin pahoinpitelyissä.

Valiokunta toteaa, että jatkokäsittelyssä on tarpeellista huolellisesti arvioida, kuinka kattavasti nykyinen lainsäädäntö uhrien ja tekijöiden osalta vastaa direktiiviehdotuksen palvelujen järjestämisen velvoitteita. Valiokunta katsoo, että lainsäädännön täsmentämiseen tulee varautua ainakin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisen, uhrin tarpeiden arvioimisen ja moniviranomaisyhteistyön velvoitteiden osalta.

Valiokunta tähdentää, että rikosten torjuntaan kuuluu oleellisesti ennalta estävä toiminta, joka sisältää myös uusintarikollisuuden torjunnan. Suomea sitovat Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimukset edellyttävät riittävää määrää väkivallan tekijöille suunnattuja väkivallan katkaisuohjelmia myös vankilaolosuhteiden ulkopuolella. Tällä hetkellä väkivallan vastainen työ ja rikosentekijöille kohdistetut palvelut ovat Suomessa lähinnä järjestöjen varassa, eikä julkinen valta kannan niistä suoraa vastuuta. Valiokunta katsoo, että hyvinvointialueiden vastuu ja velvoitteet myös väkivallan tekijöille suunnattujen palveluiden järjestämisestä tulisi määritellä selkeästi lain tasolla.

### VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ilmoittaa,

*että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.*

## Valiokunnan lausunto TyVL 7/2022 vp

Helsingissä 25.5.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Aino-Kaisa Pekonen vas  
varapuheenjohtaja Katja Taimela sd  
jäsen Kim Berg sd  
jäsen Atte Kaleva kok  
jäsen Tuomas Kettunen kesk  
jäsen Rami Lehto ps  
jäsen Markus Lohi kesk  
jäsen Niina Malm sd  
jäsen Hanna-Leena Mattila kesk  
jäsen Jukka Mäkynen ps  
jäsen Anders Norrback r  
jäsen Ilmari Nurminen sd  
jäsen Arto Satonen kok  
jäsen Ruut Sjöblom kok  
jäsen Riikka Slunga-Poutsalo ps  
jäsen Sofia Virta vihr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marjaana Kinnunen