



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 5. kesäkuuta 2018
(OR. en)

9717/18

ENFOPOL 299
FREMP 92

YHTEENVETO ASIAN KÄSITTELYSTÄ

Lähetäjä:	Neuvoston pääsihteeristö
Päivämäärä:	4. kesäkuuta 2018
Vastaanottaja:	Valtuuskunnat
Ed. asiak. nro:	8972/18 + COR 1
Asia:	Neuvoston päätelmät poliisiyhteistyön parantamisesta perheväkivallan ja naisiin kohdistuvan väkivallan torjunnassa – Neuvoston päätelmät (4. kesäkuuta 2018)

Valtuuskunnille toimitetaan liitteessä neuvoston 3622. istunnossaan 4. kesäkuuta 2018 antamat päätelmät perheväkivallan ja naisiin kohdistuvan väkivallan torjunnassa.

Neuvoston päätelmät**poliisiyhteistyön parantamisesta perheväkivallan ja naisiin kohdistuvan
väkivallan torjunnassa****OTTAEN HUOMIOON SEURAAVAA:**

1. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 2 artiklassa vahvistetaan, että unionin perustana olevia arvoja ovat ihmisarvon kunnioittaminen, tasa-arvo ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen ja että nämä ovat yhteisiä arvoja sellaisen yhteiskunnan jäsenille, jolle on ominaista moniarvoisuus, syrjimättömyys, suvaitsevaisuus, oikeudenmukaisuus, yhteisvastuu sekä naisten ja miesten tasa-arvo.
2. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 8 artiklassa korostetaan, että unioni pyrkii kaikissa toimissaan poistamaan eriarvoisuutta miesten ja naisten välillä sekä edistämään miesten ja naisten välistä tasa-arvoa; ja 8 artiklaa koskevassa julistuksessa N:o 19 todetaan, että osana yleismaailmallisia pyrkimyksiä poistaa eriarvoisuutta naisten ja miesten väliltä unioni pitää tavoitteenaan eri politiikoissaan torjua kaikenlaista perheväkivaltaa ja että jäsenvaltiot toteuttavat kaikki tarvittavat toimenpiteet tällaisten rikosten estämiseksi ja niistä rankaisemiseksi sekä niiden uhrien tukemiseksi ja suojelemiseksi.
3. EU:lla on jo säädöksiä sukupuoliperusteisen väkivallan poistamiseksi ja sen varmistamiseksi, että perheväkivallan uhrit saavat suojelua ja tukea, tärkeimpinä niistä uhrien oikeuksia koskeva direktiivi¹ ja suojelumääräysten vastavuoroista tunnustamista koskevat välineet².

¹ Direktiivi 2012/29/EU

² Direktiivi 2011/99/EU ja asetus 606/2013/EU

4. Neuvosto hyväksyi 11. toukokuuta 2017 kaksi päätöstä naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemistä ja torjumista koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen (Istanbulin yleissopimus) allekirjoittamisesta. Kaikki jäsenvaltiot ovat jo allekirjoittaneet yleissopimuksen.
5. Neuvosto antoi vuonna 2012 neuvoston päätelmät "Naisiin kohdistuvan väkivallan torjuminen ja tukipalvelujen tarjoaminen perheväkivallan uhreille"³ ja vuonna 2014 neuvoston päätelmät "Naisiin ja tyttöihin kohdistuvan kaikenlaisen väkivallan, myös sukuelinten silpomisen, ehkäisy ja torjunta"⁴.
6. Naisiin kohdistuva väkivalta loukkaa naisten ihmisoikeuksia ja vapautta. Se on yksi esimerkki naisiin kohdistuvasta syrjinnästä (tai syrjinnän tulos) ja käsittää kaikki sellaiset sukupuoleen perustuvat väkivallanteot, jotka aiheuttavat tai voivat aiheuttaa naisille ruumiillista, seksuaalista, henkistä tai taloudellista haittaa tai kärsimystä, mukaan lukien tällaisilla teoilla uhkaaminen, pakottaminen tai mielivaltainen vapaudenriisto joko julkisessa tai yksityiselämässä⁵.
7. Kuten vuonna 2012 annetuissa päätelmissä "Naisiin kohdistuvan väkivallan torjuminen ja tukipalvelujen tarjoaminen perheväkivallan uhreille" todetaan, kaikkien naisiin ja heidän perheväkivaltaa todistamaan joutuneisiin lapsiinsa kohdistuvan väkivallan muotojen torjuminen ja kitkeminen edellyttää politiikkojen koordinoitua, muun muassa poliisiyhteistyötä sekä kokonaisvaltaista toimintatapaa. Näihin toimintapolitiikkoihin tulisi sisältyä myös toimenpiteitä, joilla rohkaistaan uhreja ilmoittamaan tapauksista poliisille, sillä tällä hetkellä vain yksi seitsemästä naisesta ilmoittaa vakavimmista väkivaltatapauksista⁶.

³ 16382/12

⁴ 9543/14

⁵ YK:n julistus 48/104, 1 artikla

⁶ Euroopan unionin perusoikeusvirasto (FRA) (2014). "Violence against women: an EU-wide survey. Main results report" (Naisiin kohdistuva väkivalta – EU:n laajuinen katsaus. Raportti tuloksista), Luxemburg, julkaisutoimisto. <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/violence-against-women-eu-wide-survey-main-results-report>; sivu 67, taulukko 3.10.

8. Yksi yleisimmistä naisiin kohdistuvan väkivallan muodoista on perheväkivalta, joka tarkoittaa kaikkia perheen tai kodin sisäisiä tai toistensa entisten tai nykyisten puolisoitten tai kumppanien välisiä ruumiillisen, seksuaalisen, henkisen tai taloudellisen väkivallan tekoja riippumatta siitä, asuuko väkivallantekijä tai onko hän asunut samassa asunnossa uhrin kanssa. Koska terminologia ja määritelmät ovat jäsenvaltioissa erilaiset, vertailukelpoisten tietojen kerääminen perheväkivallasta on vaikeaa.
9. Perheväkivaltatapauksissa uhrien tehokas suojeleminen toistuvalla uhriksi joutumiselta on lähtökohtaisesti toimivaltaisten viranomaisten tehtävä. Niille on Istanbulin yleissopimuksen 52 artiklan mukaisesti annettu valtuudet määrätä perheväkivallan tekijä poistumaan uhrin asunnosta sekä kieltää tekijää menemästä uhrin asuntoon, tai lähestymästä uhria tai muutoin ottamasta yhteyttä häneen kansallisen suojelutoimenpiteen perusteella tai toisen jäsenvaltion suojelutoimenpiteen täytäntöönpanon yhteydessä⁷ täytäntöönpanojäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Tällaisen puuttumisen tavoitteena on pysäyttää usein väkivallan kierteeksi kutsuttu ilmiö ja antaa uhrille oikeus elää tuntematta pelkoa. Puuttumisellaan toimivaltaisten viranomaisten on tehtävä selväksi se, että perheväkivalta on julkinen aihe, ei pelkästään yksityisasia, ja että perheväkivallan tekijän on vastattava teoistaan ja muutettava käyttäytymistään, ei uhrin. Näiden viestien välittäminen myös auttaa uhreja vapautumaan häpeän- tai syyllisyydentunteistaan.
10. Vaikka poliisin toiminta kohdistuu uhrin oikeuksien suojelemiseen loukkauksilta, poliisin toimivalta riippuu usein tällaisten loukkausten kriminalisoinnista. Näin ollen on erittäin tärkeää, että poliisi voi luottaa rikoslainsäädännön määritelmiin, jotka kattavat kaikki perheväkivallan näkökohdat. Niihin luetaan myös väkivallan psykologiset muodot, kuten pelon, avuttomuuden tai huonommuuden tunteiden juurruttaminen uhriin usein pitkän ajan kuluessa. Niihin luetaan myös seksuaalisen väkivallan muodot, jotka ovat uhreille usein erityisen halventavia ja traumatisoivia.

⁷ Kulloinkin asetuksen 606/2013 tai direktiivin 2011/99/EU mukaisesti.

11. Tähän mennessä saavutetusta edistymisestä huolimatta jäsenvaltioiden sisällä ja keskuudessa esiintyy huomattavia eroja tukipalvelujen valmiuksissa, laadussa ja maantieteellisessä jakautumisessa. Ratkaisua odottavien haasteiden edessä on syytä ryhtyä toimiin ja varmistaa lainvalvontaa koskevien palvelujen tehokas koordinointi ennaltaehkäisyohjelmien ja uhrien oikeuksia ja tarpeita käsittelevän järjestelmällisen koulutuksen suuntaamiseksi poliiseille, jotka työskentelevät perheväkivallan ja naisiin kohdistuvan väkivallan tekijöiden ja uhrien parissa.
12. Hallinnolliset tiedot – mukaan lukien poliisitiedot – eivät anna tarkkaa kuvaa perheväkivallan ja naisiin kohdistuvan väkivallan laajuudesta (esiintyvyydestä), koska useimmat uhrit eivät ilmoita asiasta poliisille. Hallinnollisten tietojen kerääminen on tärkeä keino saada tietoa eri valtioiden toimista tämänkaltaisen väkivallan torjumiseksi, erityisesti torjuntaan suunnattujen toimintapolitiikkojen arvioimiseksi. Korkealaatuisten hallinnollisten tietojen vaatimus noudattaa myös jäsenvaltioiden kansainvälisiä sitoumuksia torjua naisiin kohdistuvaa väkivaltaa. Sitoumukset on määritelty uhrien oikeuksia koskevassa direktiivissä 2012/29/EU ja Istanbulin yleissopimuksessa. Toimivaltaiset viranomaiset, mukaan lukien poliisi, 22 jäsenvaltiossa, pitävät yllä kansallisia tietokantoja⁸.
13. Naisiin ja tyttöihin kohdistettu kyberväkivalta on nopeasti kasvava naisiin kohdistuvan väkivallan muoto, jolla saattaa olla merkittäviä taloudellisia ja yhteiskunnallisia seurauksia. Ilmiöstä tehdään ilmoituksia vieläkin vähemmän, vastatoimiin ryhdytään vähemmän ja se tunnetaan huonommin kuin tosielämän väkivalta, mutta siihen on syytä kiinnittää erityishuomiota, onhan kyberrikollisuus yksi uuden toimintapolitiittisen syklin 2018–2021 prioriteeteista.
14. Useimmat jäsenvaltiot ovat perustaneet perheväkivallan torjuntaan erikoisyksiköitä tai nimenneet tätä varten syyttäjäviranomaisia rakenteidensa puitteissa, mistä on tiettyä hyötyä, esim. tehokkaampi organisaatio väkivallantekojen ennaltaehkäisyssä, havaitsemisessa ja tutkinnassa.
15. On syytä muistuttaa, että perheväkivaltaa tai naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ei voida sen missään muodossa perustella – eikä tekijöitä jättää syytetoimien ulkopuolelle – erilaisiin tapoihin, perinteisiin, kulttuuriin tai uskontoon perustuvista syistä.

⁸ Alankomaat, Belgia, Espanja, Irlanti, Itävalta, Kroatia, Kypros, Liettua, Luxemburg, Malta, Portugali, Puola, Ranska, Romania, Saksa, Slovakia, Slovenia, Suomi, Tanska, Unkari, Viro ja Yhdistynyt kuningaskunta

16. Naispuoliset muuttajat, pakolaiset ja turvapaikanhakijat sekä heidän lapsensa ovat vieläkin suuremmassa vaarassa joutua väkivallan uhreiksi epävarman asemansa ja usein vaikeiden elinolosuhteidensa vuoksi. Tässä yhteydessä jäsenvaltiot yleensä tarjoavat samantasoista suojaa näille haavoittuville ryhmille samalla kun pyritään ottamaan huomioon, että uskonnolliset, perinteisiin liittyvät tai kielelliset syyt usein heikentävät heidän mahdollisuuksiaan saada näitä palveluja.
17. Euroopan unionin lainvalvontakoulutusvirasto (CEPOL) tarjoaa jo nyt koulutusta ennaltaehkäisyssä ja naisten suojelemisessa perheväkivallalta. Nykyinen tilanne kuitenkin vaatii vaihtoehtojen tutkimista koulutuksen laajentamiseksi naisiin ja tyttöihin sekä naispuolisiin muuttajiin, pakolaisiin ja turvapaikanhakijoihin ja heidän lapsiinsa kohdistuvan kyberväkivallan torjuntaan.
18. Hyvin monet jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön lainvalvontaviranomaisten ja valtionhallinnon muiden yksiköiden sekä kansalaisjärjestöjen välisiä vuorovaikutusmekanismeja sekä riskinhallintamenettelyjä tai -välineitä perheväkivallan uhrien hengenvaaran tai terveysvaarojen mittaamiseksi.
19. Vaikka koko unionissa noudatetaan vakiintuneesti yleistä velvoitetta, jonka mukaan etulinjan poliisit antavat tarvittavaa tietoa ja apua perheväkivallan uhreille, muutamat jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön jäsennellyt ja proaktiiviset informointimuodot, kuten (myös monikieliset) esitteet saatavilla olevista tukipalveluista ja suojelutoimenpiteistä sekä uhrien oikeuksista ja asiaankuuluvista poliisin toimivaltuuksista.
20. Siinä, miten viranomaiset seuraavat olemassa olevia suojelutoimenpiteitä, näyttää esiintyvän paljon vaihtelua unionissa. Vaikka monet jäsenvaltiot ovat antaneet tämän tehtävän oikeusviranomaisille, muutamat jäsenvaltiot ovat säätäneet tiheästä yhteydenpidosta aikaisempien tai nykyisten uhrien sekä lähimpänä toimivan poliisin välillä, mikä saattaa sekä edistää nopeita toimia mahdollisissa rikkomuksissa että lisätä luottamusta uhrien ja viranomaisten välillä. Tämä saattaa puolestaan parantaa raportointia perheväkivaltatapauksista.

21. Perheväkivallan torjuntaa käsittelevien kansallisten yhteyspisteiden perustaminen voisi osaltaan edistää tämän ilmiön tehokasta käsittelyä. Tapauksen mukaan kansalliseksi yhteyspisteeksi olisi jäsenvaltioiden kansallisten rakenteiden ja lainsäädännön mukaisesti nimettävä asianomainen toimivaltainen viranomainen. Tällaiset kansalliset yhteyspisteet voisivat antaa kaikista perheväkivallan ja naisiin kohdistuvan väkivallan muodoista tietoa, jota tarvitaan uhrin suojelemiseksi tehokkaasti toisen jäsenvaltion alueella. Kansallisiin yhteyspisteisiin voitaisiin ottaa yhteyttä silloin, kun perheväkivallan ja naisiin kohdistuvan väkivallan uhri matkustaa jäsenvaltiosta toiseen jäsenvaltioon ja on olemassa vaara tai uhka, että hän joutuu uuden väkivallanteen kohteeksi kyseisen toisen jäsenvaltion alueella, tai kun tällainen väkivallanteko on jo tapahtunut. Kansallisten yhteyspisteiden välisen tiedonvaihdon avulla toisen jäsenvaltion lainvalvontaviranomaisten pitäisi voida reagoida välittömästi ja suorittaa tehokas riskinarviointi väkivaltatilanteesta.
22. Henkilöiden vapaan liikkuvuuden alueella rajat ylittävä poliisiyhteistyö on ehdottoman hyödyllistä tapauksissa, joissa rajoittamista koskevien määräysten tai suojelutoimenpiteiden täytäntöönpanon on määrä tapahtua ulkomailla täytäntöönpanevan jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

NEUVOSTO JA EUROOPAN UNIONIN JÄSENVALTIOIDEN HALLITUSTEN EDUSTAJAT

PYYTÄVÄT Euroopan komissiota

1. tukemaan jäsenvaltioiden toimia, kuten väkivallan uhriksi joutuneiden naisten tukemiseen tarkoitettua koulutusta poliiseille, ja edistämään sukupuolten tasa-arvoa myöntämällä nykyisten asiaankuuluvien ohjelmien kautta saatavilla olevaa rahoitusta.
2. toteuttamaan tarvittaessa etenemissuunnitelmasta uhrien oikeuksien ja heidän suojelunsa vahvistamiseksi erityisesti rikosoikeudellisissa menettelyissä 10. kesäkuuta 2011 annetun neuvoston päätöslauselman liitteessä olevan Toimenpiteen E mukaisia toimia, jotta SEUT 8 artiklasta annetun julistuksen N:o 19 mukaisesti voidaan vahvistaa perheväkivallan uhreiksi joutuneiden naisten oikeuksia saada tehokasta suojelua toistuvalla uhriksi joutumiselta.

NEUVOSTO JA EUROOPAN UNIONIN JÄSENVALTIOIDEN HALLITUSTEN EDUSTAJAT

KEHOTTAVAT jäsenvaltioita toimivaltuuksiensa mukaisesti

1. edelleen kehittämään, toteuttamaan ja parantamaan nykyisiä monialaisia koordinoituja mekanismeja, joiden tarkoituksena on torjua perheväkivaltaa ja naisiin kohdistuvaa väkivaltaa poliisiviranomaisten suorittaman ennaltaehkäisyn, havaitsemisen, tutkinnan ja suojelun avulla.
2. parantamaan kaikkiin perheväkivallan muotoihin liittyvien tapausten tunnistamista ja vertailukelpoisten, luotettavien ja säännöllisesti päivitettyjen, kaikkien perheväkivallan ja naisiin kohdistuvan väkivallan muotojen uhreja ja tekijöitä koskevien ja sukupuolen, iän sekä uhrin ja tekijän välisen suhteen mukaan eriteltyjen tilastotietojen keruuta ja jakelua poliisiviranomaisten toimesta yhteistyössä kansallisten ja eurooppalaisten tilastolaitosten kanssa sekä tukemaan alan tutkimusta ja hyvien käytäntöjen vaihtoa.
3. varmistamaan, että perheväkivallan uhrien suojelemisesta ja tukemisesta annettua voimassa olevaa EU:n lainsäädäntöä, mukaan lukien direktiivi 2012/29/EU sekä asetuksen 606/2013 ja direktiivin 2011/99/EU mukaiset EU:n säännöt suojelumääräysten tunnustamisesta, sovelletaan asianmukaisesti ja johdonmukaisesti.
4. hyödyntämään joidenkin jäsenvaltioiden poliisivoimien kokemusta jäsennellystä tiedosta, jota on perheväkivallan uhrien saatavilla tukipalveluista ja suojelutoimenpiteistä, mukaan lukien toistuvasti uhriksi joutumisen ja väkivaltakierteen ennaltaehkäisystä.
5. tehostamaan kaikenlaisten perheväkivallan ja naisiin kohdistuvan väkivallan tekojen uhreiksi joutuneiden ja niiden tekijöiden kanssa tekemisissä olevien, poliisiviranomaisiin lukeutuvien ammattilaisten asianmukaista koulutusta ja tapauksen mukaan sekä kansallisen lainsäädännön ja käytäntöjen mukaisesti vahvistamaan kaikkien tällaisten väkivallantekojen uhreiksi joutuneiden kanssa tekemisissä olevia poliisiyksiköitä tai -ohjelmia ja toimintaryhmiä.
6. lisäämään tietoa ja toteuttamaan toimenpiteitä poliisihallinnon rakenteissa naisiin ja tyttöihin kohdistetun kyberväkivallan ja siitä aiheutuvien uhkien torjumiseksi. Toteuttamaan ennaltaehkäisytoimenpiteitä ja lisäämään tietoisuutta poliisiviranomaisille suunnatun, kyberväkivaltaa käsittelevän sukupuolisensitiivisen koulutuksen muodossa.

7. parantamaan rajat ylittävää poliisiyhteistyötä nimeämällä tapauksen mukaan kansallisten rakenteiden ja lainsäädännön mukaisesti asianomainen viranomainen kansalliseksi yhteyspisteeksi. Kansalliset yhteyspisteet voisivat tarjota oikea-aikaista tietojenvaihtoa kaikenlaisista perheväkivallan sekä naisiin ja heidän lapsiinsa kohdistuvan väkivallan muodoista, jotta voidaan luoda tehokas mekanismi, jolla voidaan vaihtaa tarvittavia tietoja uhrien suojelemiseksi tehokkaasti toisen jäsenvaltion alueella. Tämä koskee myös tapauksia, joissa perheväkivallan ja naisiin kohdistuvan väkivallan uhri matkustaa jäsenvaltiosta toiseen jäsenvaltioon ja on olemassa vaara tai uhka, että hän joutuu uuden väkivallanteon kohteeksi kyseisen toisen jäsenvaltion alueella, tai kun tällainen väkivallanteko on jo tapahtunut.

NEUVOSTO JA EUROOPAN UNIONIN JÄSENVALTIOIDEN HALLITUSTEN EDUSTAJAT

KEHOTTAVAT Euroopan unionin lainvalvontakoulutusvirastoa (CEPOL) toimivaltuuksiensa mukaisesti

1. kehittämään nykyisessä muuttoliiketilanteessa perheväkivallan torjuntaa käsitteleviä koulutusmoduuleja (esimerkiksi nykyinen "sukupuoliperusteisen väkivallan" verkkomoduli), joissa käsitellään muita näkökohtia, kuten naisiin ja tyttöihin kohdistettua kyberväkivaltaa, vastaanottokeskuksissa oleviin naisiin sekä pakolaisiin ja turvapaikanhakijoihin ja heidän lapsiinsa kohdistuvaa väkivaltaa ja joihin kuuluu tapausten käsittelyä koskevien parhaiden poliisikäytäntöjen vaihto.
2. tarkastelemaan mahdollisuutta järjestää erityinen työpajatapaaminen tai ad hoc -verkkoseminaari perheväkivallasta ja naisiin kohdistuvasta väkivallasta muuttajien, pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden ja heidän lastensa parissa ammatikseen työskenteleville tahoille.
3. hyödyntämään koulutuksensa kehittämisessä Euroopan unionin perusoikeusviraston ja tasa-arvoinstituutin määräaikauskertomuksiinsa kokoamaa näyttöä, joka sisältää tietoa perheväkivallasta sekä naisiin ja heidän lapsiinsa kohdistuvasta väkivallasta vastaanottokeskuksissa sekä pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden keskuudessa.