



25.6.2024

YVV/1136/2024

Sosiaali- ja terveysministeriö

Asia: VN/31917/2023

Lausunto rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annetun lain muuttamista koskevasta hallituksen esityksen luonnoksesta

1. Yleinen kanta lähisuhdeväkivallan sovittelusta luopumiseen

Mikä on yleinen kantanne siihen, että lähisuhdeväkivallan sovittelusta luovuttaisiin pääsääntöisesti?

Erittäin myönteinen

Voitte perustella kantaanne edelliseen kysymykseen.

Suomi ei ole onnistunut vähentämään naisiin kohdistuvaa väkivaltaa

Lähisuhdeväkivalta ja erityisesti parisuhdeväkivalta yhtenä lähisuhdeväkivallan muotona on tyypillistä naisiin kohdistuvaa väkivaltaa. Myös hallituksen esityksen luonnoksessa tuodaan esille, että lähisuhdeväkivalta on Suomessa hyvin yleistä ja että se kohdistuu tyypillisesti naisiin. Luonnoksesta käy edelleen ilmi, että suurin osa läheisissä suhteissa tapahtuneesta väkivallasta ei tule milloinkaan minkään viranomaisen tietoon. Väkivaltaa ei ilmoiteta poliisille, eikä siitä puhuta sosiaali- ja terveydenhuollon vastaanotolla. (HE-luonnos s. 7–9.) Rikollisuuden torjunnan näkökulmasta kyseessä on huomattava piilorikollisuuden muoto. Naisten

ihmisoikeuksien näkökulmasta kyseessä on vakava rakenteellinen sukupuolten tasa-arvon toteutumisen este.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että lähisuhdeväkivallan sovittelusta luopuminen on selvä ja vahva signaali sille, että Suomi ei hyväksy naisiin kohdistuvaa väkivaltaa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on toiminut naisiin kohdistuvan väkivallan raportoinnista vuodesta 2022 alkaen ja kiinnittänyt huomiota viranomaisten vaikeuksiin tunnistaa ja torjua naisiin kohdistuvaa väkivaltaa (YVV 2024 ja 2023). Lisäksi yhdenvertaisuusvaltuutettu on todennut yhdessä tasa-arvovaltuutetun kanssa, että lähisuhdeväkivallan sovittelu on kansallinen tasa-arvo-ongelma (HS 15.5.2023, ks. YVV:n verkkosivut).

Parisuhdeväkivallassa naiset kokevat usein toistuvaa väkivaltaa, pelottelua, uhkailua, vapaudenrajoittamista ja muunlaista kontrolloivaa vallankäyttöä. Naiset voivat kokea häpeää ja syyllisyyttä, vaikka vastuu väkivallankäytöstä on väkivallantekijällä. Tiedossa on, että väkivaltaa piilotellaan, avunhakemisen kynnyks on korkealla ja vain harva kertoo viranomaiselle väkivallasta ilman viranomaisaloitteellista puheeksi ottoa. Myös hallituksen esityksen luonnoksessa todetaan, että lähisuhdeväkivallassa ja parisuhdeväkivallassa kokijoilla on korkea kynnyks kertoa kokemuksistaan (HE-luonnos s. 8–9). Lisäksi esityksessä tuodaan esille lähisuhdeväkivallalle ominainen vinoutunut valta-asema, mahdollinen pakottavan kontrollin elementti ja kokijan pelko, mikä rajoittaa hänen toimimismahdollisuuksiaan.

Kansainväliset ihmisoikeuselimet suhtautuvat kielteisesti naisiin kohdistuvan väkivallan sovitteluun

Suomi on saanut kansainvälisiltä ihmisoikeuselimiltä jo kolmenkymmenen vuoden ajan huomautuksia kyvyttömyydestä käsitellä väkivaltaa sukupuolistuneena ilmiönä ja tunnistaa naisiin kohdistuva väkivalta ihmisoikeusongelmaksi. Kansainvälisessä oikeudessa YK:n ihmisoikeussopimuksia on tulkittu vakiintuneesti 1990-alkaen siten, että sukupuolistunut naisiin kohdistuva väkivalta estää naisten ihmisoikeuksien ja vapauksien nauttimisen. Väkivalta loukkaa muun muassa naisten

- oikeutta ruumiilliseen koskemattomuuteen
- oikeutta vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen
- oikeutta tasa-arvoiseen oikeussuojaan
- oikeutta tasa-arvoon perheessä

- oikeutta parhaimpaan mahdolliseen saavutettavissa olevaan fyysiseen ja henkiseen terveyteen
- oikeutta olla joutumatta kidutuksen tai julman, epäinhimillisen ja halventavan kohtelun tai rangaistuksen kohteeksi
- oikeutta elämään.

Valtion velvollisuudesta suojella naisia väkivallalta on nimenomainen säännös Istanbulin sopimuksessa eli naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyssä Euroopan neuvoston yleissopimuksessa. Sopimus on ollut Suomessa voimassa pian kymmenen vuotta ja se edellyttää Suomelta aktiivisia toimia niin ennaltaehkäisyssä, suojelussa kuin rikosvastuun toteuttamisessa.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan on selvää, että ihmisoikeuselimet suhtautuvat kielteisesti naisiin kohdistuvan väkivallan sovitteluun. Ihmisoikeuselimet ovat hyvin yksiselitteisesti todenneet, että naisiin kohdistuvan väkivallan osalta väkivallantekijöiden rikosvastuu on aina ensisijaista, eikä valtio voi milloinkaan perustella rikosprosessin keskeyttämistä sovitteluun vedoten. (YK:n kidutuksen vastainen komitea 2024, Istanbulin sopimuksen osapuolten komitea 2023, CEDAW-komitea 2022, YK:n ihmisoikeuskomitea 2021, GREVIO 2019.) Viimeksi toukokuussa 2024 YK:n kidutuksen vastainen komitea totesi olevansa huolestunut Suomen osalta naisiin kohdistuvan väkivallan ja parisuhdeväkivallan yleisyydestä sekä siitä, miten paljon parisuhdeväkivaltaa sovitellaan Suomessa (kappale 40 kohdat a ja b, kappale 41).

Ihmisoikeuselimet ovat lisäksi kiinnittäneet huomiota viranomaisten koulutustarpeeseen ja puutteelliseen osaamiseen tunnistaa ja käsitellä naisiin kohdistuvaa väkivaltaa. (CEDAW-komitea 2022, GREVIO 2019 ja GREVION temaattinen valvontakierros, kyselylomake 2022 ja maavierailu 2023).

Kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta lähisuhdeväkivallan sovitelusta luopumisessa on kyse ennen kaikkea rikosvastuun toteuttamisesta. Tavoitteena on, että väkivaltaa käyttänyt henkilö joutuu kantamaan rikosvastuun, millä korostetaan läheisissä suhteissa tapahtuneen väkivallan moitittavuutta. Vaikka ihmisoikeuselimet eivät suoraan kiellä sopimusvaltioilta lähisuhdeväkivallan sovitte-
lua, siihen suhtaudutaan hyvin kielteisesti ottaen huomioon naisiin kohdistuvan väkivallan erityispiirteet ja Suomen vaikeudet torjua tehokkaasti naisiin kohdistuvaa väkivaltaa.

Lainsäätäjä on halunnut tehostaa pari- ja lähisuhdeväkivallassa rikosvastuun toteuttamista

Valtion aktiivisen toimintavelvollisuuden korostamiseksi yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää ehdotusta luopua lähisuhdeväkivallan sovittelusta johdonmukaisena jatkumona valtiovallan yrityksille korjata rikosoikeusjärjestelmän puutteita lähisuhdeväkivallan torjunnassa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että nykyisellä hallituksella on pääministeri Orpon hallitusohjelman kirjausten perusteella vahva poliittinen tahtotila torjua aikaisempaa tehokkaammin naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja lähisuhdeväkivaltaa.

Lainsäätäjä on vuodesta 1994 toteuttanut uudistuksia, joissa on syyteoikeuden järjestelyllä pyritty tehostamaan pari- ja lähisuhdeväkivaltaan puuttumista. Kun vuonna 1994 pahoinpitely yksityisellä paikalla muutettiin virallisen syytteen alaiseksi, hallituksen esityksessä kiinnitettiin huomiota yksityisessä tilassa tapahtuvaan lähisuhdeväkivaltaan. Syyteoikeuden muuttamisella haluttiin korostaa, että lähisuhdeväkivalta ei ole enää yksityisasiaa. Hallituksen esityksessä tunnistettiin läheisissä suhteissa vallitsevia valtasuhteita. Esityksen mukaan osapuolten välinen sovinto syntyy usein painostamisen tuloksena, joka on jatkoa lähisuhdeväkivallan käytölle. Syyteoikeutta muuttamalla korostettiin viranomaisaloitteista puuttumista lähisuhdeväkivaltaan. (HE 93/1994 vp, esim. s. 15, 91–92, 100.)

Vuonna 2004 rikoslain poistettiin pahoinpitelyrikoksia koskeva niin sanottu vakaan tahdon säännös, jonka mukaan syyttäjällä oli mahdollisuus tehdä syyttämättä jättämistä koskeva päätös, jos pahoinpitelyrikoksen asianomistaja sitä omasta vakaasta tahdosta pyysi. Hallituksen esityksessä tuotiin esille, että asianomistajan mielipide ja hänen esittämänsä pyyntö syyttäjälle oli saanut syyttäjien tekemässä syyteharkinnassa liian suuren painoarvon. Hallituksen esityksessä tuotiin jälleen kerran esille, että lähisuhdeväkivalta ei ole perheen sisäinen ongelma, vaan asia, johon yhteiskunnan on puuttettava. Rikoslakia muuttamalla pyrittiin parantamaan pahoinpitelyrikoksen uhrien saamaa rikosoikeudellista suojaa. Kun vakaan tahdon pykälä kumottaisiin, vähenisi väkivallantekijän mahdollisuus vaikuttaa uhrin kautta syyttäjän ratkaisuun ja hänelle määrättävään rikosoikeudelliseen seuraamukseen. (HE 144/2003 vp, esim. s. 7, 13–16.)

Vuonna 2011 voimaan tullessa rikoslain uudistuksessa lähisuhteessa tapahtunut lievä pahoinpitely muutettiin virallisen syytteen alaiseksi. Rikoslakia muutettiin siitä syystä, että poliisin ja syyttäjien lainsoveltamiskäytännöissä oli ilmennyt vaikeuksia tunnistaa parisuhde- ja lähisuhdeväkivaltaa, arvioida sitä tunnusmerkistöjen mukaisesti oikein ja toteuttaa rikos- ja rangaistusvastuuta. Hallituksen esityksessä syyteoikeuden muuttamista perusteltiin sillä, että lähisuhteessa tapahtunut rikosoikeudellisessa tarkastelussa lieväkin väkivalta haluttiin saattaa

rangaistusjärjestelmän piiriin. Virallisen syyteoikeuden ulottaminen lähisuhteissa tapahtuneeseen lievään väkivaltaan tulisi tarkoittamaan, että viranomaiset tulevat puuttumaan myös lieviin pahoinpitelyihin. (HE 78/201 vp, esim. s. 10–11, 14–15, 22.)

Yhteenvedona voi todeta, että lainsäätäjä on pyrkinyt useilla rikoslakiin tehdyillä muutoksilla vaikuttamaan ennen kaikkea poliisi- ja syyttäjäkäytäntöihin siinä, miten lähisuhdeväkivaltaa tunnistetaan, miten sitä tutkitaan ja miten lähisuhteissa tapahtuneessa väkivallassa olisi tärkeä toteuttaa rikos- ja rangaistusvastuuta. Hallituksen esityksissä on kiinnitetty huomiota siihen, että pari- ja lähisuhdeväkivalta ei ole yksityisasia, vaan nimenomaisesti viranomaisten tehtävänä on suojella lähisuhdeväkivallan kohdetta, ja toteuttaa rikos- ja rangaistusvastuuta. Vallalla oleva sovittelukäytäntö lähisuhdeväkivallassa ei toteuta näitä lainsäätäjän tavoitteita. Käytännössä sovittelu on johtanut hyvin suuressa osassa tapauksia rikosprosessin päättymiseen ilman, että väkivallantekijää vastaan olisi nostettu syyte ja hänet olisi saattettu rikosvastuuseen.

Sovittelulla ei torjuta lähisuhdeväkivaltaa

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että lainsäätäjän vuodesta 1994 ilmaisema tarkoitus tehokkaasta rikosvastuusta ei ole kuitenkaan vielä toteutunut. Sen sijaan että Suomi olisi osoittanut ottavansa naisten oikeudet vakavasti, lähisuhdeväkivaltaa sovittellaan edelleen ja sovitteluun ohjattujen lähisuhdeväkivaltatapausten määrä on päin vastoin viime vuosina kasvanut. Lähisuhdeväkivallan sovittelu on ristiriidassa sen ajatuksen kanssa, että naisiin kohdistuva väkivalta on selvästi tuomittavaa ja väärin. Poliisi- ja syyttäjäkäytännöissä on tapahtunut myönteistä kehitystäkin pari- ja lähisuhdeväkivallan tunnistamisessa ja näytön hankkimisessa, mutta kokonaisuutena arvioiden rikosvastuun toteuttamisessa on yhä edelleen selkeitä puutteita. Yksi rikoslain puuttumattomuutta ylläpitävä käytäntö on lähisuhdeväkivallan sovittelu, jonka seurauksena on luovuttu syytteen nostamisesta ja väkivallantekijän saattamisesta rikosoikeudelliseen vastuuseen.

2. Vaikutukset

Voitte kertoa kantanne esityksen vaikutusten arvioinnista. Onko esityksellä joitain sellaisia vaikutuksia, joita esitysluonnoksessa ei vielä ole kuvattu?

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnittää huomiota siihen, että lähisuhdeväkivallan sovittelusta luopumisen tulee näkyä myös syyttäjien ratkaisukäytännössä. Esityksen toteutumisen tulisi johtaa siihen, että parisuhde- ja lähisuhdeväkivallasta ryhdytään nostamaan aikaisempaa useammin syytteitä ja väkivallantekijät saatetaan tekemänsä pahoinpitelyn tai muun rikoksen takia rikos- ja rangaistusvastuuseen.

3. Lakiehdotuksen 3 a § (henkilösuhteet)

Voitte kommentoida henkilösuhteita, joita lähisuhdeväkivallan sovittelun kieltö koskisi.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että esityksen perusteluissa on tärkeää mainita juuri voimaan tullut Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2024/1385 naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjumisesta (niin kutsuttu NKV-direktiivi) sekä Istanbulin sopimus. Molemmissa säädöksissä otetaan kantaa niiden henkilöiden piiriin, joiden välinen väkivalta katsotaan erityisen moitittavaksi. Esityksessä olisi hyvä tuoda esille näiden säännösten suhde rikoslain (39/1889) 21 luvun 16 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuun henkilöön.

EU:n NKV-direktiivin 11 artiklassa luetellaan lukuisa joukko ”raskauttavia asianhaaroja”, jotka EU-jäsenvaltioiden tulee sisällyttää joko rikosten tunnusmerkistötekijöihin tai muuten huomioida kansallisessa lainsäädännössä. Tällaisia seikkoja ovat muun muassa:

- rikos tai muu naisiin kohdistuvaa väkivaltaa tai perheväkivaltaa koskeva rikos on tehty toistuvasti (a kohta);
- rikos on kohdistettu henkilöön, joka on haavoittuvassa asemassa erityisten olosuhteiden, esimerkiksi riippuvuusaseman taikka ruumiillisen, henkisen, älyllisen tai aisteihin liittyvän vamman, vuoksi (b kohta);
- rikos on kohdistettu lapseen (c kohta);
- rikos on tehty lapsen läsnä ollessa (d kohta);
- rikos on kohdistettu entiseen tai nykyiseen puolisoon tai kumppaniin (k kohta);

- rikoksen on tehnyt perheenjäsen tai uhrin kanssa asuva henkilö (l kohta).

Istanbulin sopimuksen 46 artikla on osin samansisältöinen EU-direktiivin kanssa. Sopimuksen 46 artiklan mukaan ”raskauttavana seikkana” rangaistusta määrättäessä on pidettävä muun muassa sitä, että

a. rikoksen on kohdistanut entiseen tai nykyiseen kansallisessa laissa tunnustettuun puolisoon tai kumppaniin perheen jäsen, uhrin kanssa yhdessä asuva henkilö tai valta-asemaansa väärin käyttänyt henkilö.

Myös lapsen kohdistettu rikos ja rikos, joka on tehty lapsen läsnä ollessa, on Istanbulin sopimuksen mukainen raskauttava seikka (46 artikla d kohta).

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on jo aiemmin arvioinut, ettei kansallinen lainsäädäntö ole ollut sopimusvelvoitteen mukainen ja että EU-direktiivin kansallinen toimeenpano edellyttää lakimuutoksia (YVV:n lausunto VTDno-2019-579).

Valtuutettu toteaa, että edellä mainituista sopimusvelvoitteista saa tukea sille, keitä henkilöitä pitäisi suojella rikosoikeuden avulla ja sulkea heidät sovittelunettelyn ulkopuolelle.

4. Lakiehdotuksen 3 a § (rikokset)

Voitte kommentoida rikoksia, joita lähisuhdeväkivallan sovittelun kielto koskisi.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu haluaa huomauttaa, että rikoslainsäädännön lisäksi muuallakin lainsäädännössä ja lain esitöissä käsitellään ja kuvataan lähisuhdeväkivaltaa, ja tämä voitaisiin huomioida esityksen perusteluissa. Esimerkiksi sosiaalihuoltolain (1301/2014) sosiaalipalveluja ja tuen tarvetta koskevassa 11 §:n 5 kohdassa todetaan, että sosiaalipalveluja on järjestettävä lähisuhde- ja perheväkivallasta sekä muusta väkivallasta, hyväksikäytöstä ja kaltoinkohtelusta aiheutuvaan tuen tarpeeseen. Kyseistä säännöstä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 164/2014 vp) puolestaan todetaan, että väkivaltaa esiintyy monissa muodoissa: fyysisenä, psyykkisenä, sosiaalisena, taloudellisena ja seksuaalisena väkivaltana. Psyykkisen väkivallan osalta väkivaltaan liittyy toisen henkilön uhkailua, vähätelyä, nimittelyä ja pilkkaamista. Sosiaalinen väkivalta kattaa liikkumisen rajoittamisen ja eristämisen siten, että esimerkiksi mahdollisuus tavata ystäviä tai osallistua harrastuksiin kapeutuu. Taloudellinen väkivalta kohdistuu esimerkiksi puolison varallisuuden ja omaisuuden käyttämiseen omiin tarkoituksiin. Seksuaalisessa

väkivallassa on toisen osapuolen pakottamista seksuaaliseen kanssakäymiseen vastoin hänen tahtoaan. (HE 164/2014 vp s. 105–106)

5. Lakiehdotuksen 3 a § (muuta)

Onko teillä muuta kommentoitavaa esitysluonnoksen 3 a §:stä?

-

6. Muuta

Onko teillä muuta kommentoitavaa esitysluonnoksesta?

Hallituksen esityksen luonnoksessa tuodaan esille sovittelutoiminnassa tunnistettu väkivallankokijoiden ja -tekijöiden tuen tarve kohti väkivallatonta elämää (HE-luonnos esim. s. 21–22). Toisaalta esityksessä todetaan, että sovittelu ei ole tukipalvelu. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on tästä samaa mieltä.

Sosiaalihuoltolain esitöissä on tuotu esille, että koska lähisuhdeväkivallan tekijä on läheinen, tavallisesti puoliso, ja väkivalta on usein toistuvaa ja pitkäkestoista, teon vaikutukset ovat traumatisoivia. Tuen tarve tarkoittaa yleensä suojan, turvan ja kriisiavun tarvetta. Uhrin tuen tarve voi väkivallan aiheuttamien fyysisten ja henkisten vammojen hoitamisen lisäksi liittyä lapsen kasvun, kehityksen ja hyvinvoinnin turvaamiseen, esimerkiksi avun järjestämiseen lasten huoltoon ja tapaamiseen liittyvissä asioissa erotilanteissa, toimeentuloon ja asumisen järjestämiseen. Väkivallan uhri voi olla niin traumatisoitunut, ettei hän kykene yksin selviytymään käytännön järjestelyistä. (HE 164/2014 vp s. 106)

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on todennut jo aiemmin, että naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisen työn arvioiminen edellyttää tietoa siitä, miten palvelujärjestelmässä on vastattu väkivallankokijoiden ja -tekijöiden tarpeisiin. Tietopohjassa on useita puutteita koskien sosiaali- ja terveystalvelujen saatavuutta sekä rikosoikeudellisen järjestelmän kykyä suojella väkivallan kohteeksi joutuneita. (YVV 2022, s. 61–62 ja 2023 s. 63–64)

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) on arvioinut yleisemmin hyvinvointialueiden osalta, että lähisuhdeväkivallan osapuolten palveluohjaus toteutuu heikosti (THL 2023). THL on suositellut, että väkivallan eri osapuolille ja erityisryhmille tulee varmistaa yhdenvertaiset ja saavutettavat palvelut (THL 2024). Yhdenvertaisuusvaltuutettu kannattaa THL:n suosituksia, ja on THL:n kanssa yhtä mieltä siitä, että suositusten lisäksi tarvitaan lainsäädäntöä, jolla vahvistetaan viranomaisten väkivallan vastaisen työn rakenteita ja varmistetaan moniammatilliset, katkeamattomat palveluketjut lähisuhdeväkivallan osalta niin väkivallankokijoille kuin -tekijöille.

Lopuksi yhdenvertaisuusvaltuutettu haluaa korostaa, että lähisuhdeväkivallan sovitteista luopuminen tulee nähdä ennen kaikkea selkeänä viestinä naisiin kohdistuvan väkivallan moitittavuudesta. Tästä syystä on erittäin tärkeää mainita hallituksen esityksessä ja tunnistaa lainmuutoksen nimenomaiseksi tavoitteeksi naisten aseman parantaminen ja sukupuolten tasa-arvon edistäminen.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu Kristina Stenman

Erityisasiantuntija Marjo Rantala

Lähteet

GREVIO Istanbulin sopimuksen asiantuntijaryhmä (2022): GREVIO/Inf(2022)31

GREVIO Istanbulin sopimuksen asiantuntijaryhmä (2019): GREVIO/Inf(2019)9

Istanbulin sopimuksen osapuolten komitea (2023): IC-CP/Inf(2023)7

THL (2024): Niklander, Elisa; & Krogell, Jenni, Lähisuhdeväkivallan vastaisen työn rakenteita tulee vahvistaa: suosituksia nykytilan korjaamiseksi, Päätösten tueksi 3/2024, THL

THL (2023): Krogell, Jenni & Niklander, Elisa, Lähisuhdeväkivallan ehkäisyn rakenteet vaihtelevat eri puolilla maata: koordinaattoriverkostosta tukea ohjeiden toimeenpanoon, Tutkimuksesta tiiviisti 64/2023, THL

YK:n CEDAW-komitea (2022): CEDAW/C/FIN/CO/8

YK:n ihmisoikeuskomitea (2021): CCPR/C/FIN/CO/7

YK:n kidutuksen vastainen komitea (2024): INT_CAT_COC_FIN_58381_E

YW (2024): Yhdenvertaisuusvaltuutetun vuosikertomus 2023

YW (2023): Yhdenvertaisuusvaltuutetun vuosikertomus 2022