



Naisjärjestöjen Keskusliitto – Kvinnoorganisationernas Centralförbund ry

28.2.2019

LAUSUNTO

STM/449/2019

Naisjärjestöjen Keskusliitto vaatii lähisuhdeväkivallan sovittelusta luopumista

Naisjärjestöjen Keskusliitto kiittää sosiaali- ja terveysministeriötä lausuntopyynnöstä koskien lähisuhdeväkivaltarikosten sovittelua käsittelevää raporttia. **Lähisuhdeväkivallan sovittelun selvitystyöryhmän esityksen vastaisesti Naisjärjestöjen Keskusliitto vaatii lähisuhdeväkivallan sovittelusta luopumista ja sovittelun rajaamista lainsäädännöllä.** Naisjärjestöjen Keskusliitto katsoo, että sovittelun käyttö lähisuhdeväkivaltarikoksissa aliarvioi lähisuhteissa tehdyn väkivallan vakavuutta, uusintaa ja ylläpitää rakenteita, joissa naiseen kohdistuva väkivalta nähdään perheen sisäisenä asiana sekä vaarantaa uhrin ihmisoikeuksien toteutumisen.

Naisjärjestöjen Keskusliitto muistuttaa, että valtiolla on velvollisuus turvata ihmisoikeuksien toteutuminen myös yksityishenkilöiden välisissä suhteissa. Suomen valtion tulee kantaa vastuunsa naiseen kohdistuvien väkivallantekojen ehkäisemisestä, tutkimisesta, rankaisemisesta ja hyvittämisestä Istanbulin sopimuksen edellyttämällä tavalla. Sovittelun käyttö estää näiden velvollisuuksien ja vastuiden toteuttamisen ja naisten ihmisoikeuksien toteutumisen.

Naiseen kohdistuva väkivalta on Suomen merkittävin ihmisoikeusloukkaus

Lähes joka kolmas 15 vuotta täyttänyt suomalaisnainen on ollut väkivaltaisessa parisuhteessa. **Valtaosa lähisuhdeväkivallasta on naiseen kohdistuvaa väkivaltaa.** Vuonna 2017 viranomaisien tietoon tulleista perhe- ja lähisuhdeväkivallan uhreista lähes 70 prosenttia oli naisia ja syylliseksi epäillyistä noin 80 prosenttia miehiä. Entisten ja nykyisten avio- ja avopuolisoiden tekemän väkivallan uhreista naisia oli hieman yli 80 prosenttia.¹ Erityisesti 25–44 -vuotiaiden uhrien joukossa naisten osuus oli muihin ikäryhmiin verrattuna suuri.²

Lähisuhdeväkivallan sovittelu voimakkaassa kasvussa

Lähisuhteissa tapahtuneiden väkivaltarikosten ohjaaminen rikos- ja riita-asioiden sovitteluun on ollut viime vuodet voimakkaassa kasvussa. Lähisuhteissa tehtyjä väkivaltarikoksia ohjattiin vuonna 2017 rikosasioiden sovitteluun lähes 2500 tapauksessa, kun vuonna 2007 sovitteluun ohjattuja lähisuhdeväkivaltarikoksia oli 775 kappaletta. **Sovitteluun ohjattujen lähisuhdeväkivaltarikosten osuus on kymmenessä vuodessa kasvanut yli 200 prosenttia.** Lähisuhdeväkivalta on muiden väkivaltarikosten jälkeen toiseksi yleisin rikos- ja riita-asioiden sovitteluun ohjattu rikostyyppi.³ Lähisuhdeväkivallan sovittelun selvitystyöryhmän raportin mukaan⁴ suurin osa sovitteluun ohjatuista lähisuhdeväkivaltarikoksista on parisuhteissa tehtyä väkivaltaa.

Sovittelujärjestelmä luotiin alun perin ehkäisemään nuorisorikollisuutta ja lieviä rikoksia. **Sovittelun käyttö lähisuhteissa tehtyjen väkivaltarikosten käsittelyyn kuvastaa näkemystä, jonka mukaan lähisuhdeväkivalta on rikoksena lievä.** Nykyisen sovittelua koskevan lain esitöissä suhtauduttiin varauksella lähisuhdeväkivallan ja seksuaalisen väkivallan sovitteluun. **Laista annetussa lakivaliokunnan mietinnössä korostettiin myös, ettei toistuvaa lähisuhdeväkivaltaa tule sovittaa.** Toistuvuus ja syklisyys on kuitenkin lähisuhdeväkivallalle tyyppillistä⁵, mikä tekee sen sovittelusta lähtökohtaisesti ongelmallista.

¹ https://www.stat.fi/til/rpk/2017/15/rpk_2017_15_2018-05-31_tie_001_fi.html.

² http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/137215/Tr%2040_18.pdf?sequence=1&isAllowed=y, 7.

³ http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/137215/Tr%2040_18.pdf?sequence=1&isAllowed=y, 10, kuvio 7.

⁴ Lähisuhdeväkivallan sovittelun selvitystyöryhmä. Lähisuhdeväkivaltarikosten sovittelu - Nykytila ja kehittämissuhteet.

Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Työpäperi 2/2019.

http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/137475/URN_ISBN_978-952-343-269-7.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

⁵ Kaittila, Anniina: Parisuhdeväkivaltaa kokeneet naiset avun hakijoina. Teoksessa Niemi, Johanna; Kainulainen, Heini;

Honkatukia, Päivi (toim.): Sukupuolistunut väkivalta. Oikeudellinen ja sosiaalinen ongelma. Vastapaino 2017, 93.





Sovittelu vaarantaa uhrin oikeudet

Kansainväliset ihmisoikeustoimijat ja -sopimukset, kuten CEDAW-komitea ja Istanbulin sopimus, sekä kotimaiset naisjärjestöt suhtautuvat naisiin kohdistuvan väkivallan sovitteluun kielteisesti, koska sovittelu voi vaarantaa uhrin ihmisoikeudet. Istanbulin sopimuksen selvitysmuistiossa painotetaan, että sovittelun kaltaisilla vaihtoehdoilla menetelmillä on kielteinen vaikutus lähisuhdeväkivallan uhriin, sillä uhri ei koskaan ole neuvottelutilanteessa tasavertaisessa asemassa tekijän nähden. **Sopimuksessa korostetaan erityisesti lähisuhdeväkivallan rangaistusarvoa ja edellytetään, että rikoksen kohdistaminen esimerkiksi entiseen tai nykyiseen puolisoon tai kumppaniin sekä rikoksen toistuvuus huomioidaan tuomiota annettaessa raskauttavina seikkoina.** Sopimus ei tältä osin toteudu Suomessa.⁶

Sovittelun käyttö lähisuhdeväkivaltarikoksissa viestii, ettei tehtyä väkivaltaa pidetä vakavana rikoksena ja ettei tekijän tarvitse kantaa teostaan rikosoikeudellista vastuuta. **Rikosoikeudellisesti väkivallan tulisi kuitenkin vain poikkeustapauksissa, kuten hätävarjelutilanteissa olla anteeksiannettavaa.**⁷

Sovittelu pohjautuu restoratiiviselle eli epäviralliselle oikeudelle, jossa rikokset nähdään osapuolten välisinä ongelmatilanteina, jotka ovat ratkaistavissa osapuolten välillä. **Ihmisoikeusnäkökulmasta tulkinta lähisuhdeväkivallasta tasavertaisiksi oletettujen osapuolten välisenä konfliktina on kestävä, sillä perhe- ja lähisuhdeväkivaltatilanteissa uhri on helposti tekijään nähden alisteisessa asemassa, eivätkä osapuolet ole tasa-arvoisia keskenään⁸.** Naisiin lähi-suhteissa kohdistuva väkivalta on vallankäyttöä, jolla on rakenteellinen perusta.⁹ Sovittelun on katsottu toistavan Vastuu lähisuhdeväkivaltarikoksesta on aina tekijällä eikä uhria tule vastuuttaa häneen kohdistetusta rikoksesta.

Tekijän ja uhrin asema on sitä epätasavertaisempi mitä haavoittuvammassa asemassa uhri on esimerkiksi vammaisuuden tai oleskeluluvan voimassaolon perusteella. On ongelmallista, että Maahanmuuttovirasto tulkitsee väkivallan lieväksi, mikäli uhri osallistuu lähisuhdeväkivallan sovitteluun. Jos puolisoista toinen on Suomen kansalainen ja toisen tilapäinen tai määräaikainen oleskelulupa perustuu perhesiteeseen, voi lähisuhdeväkivallan sovitteluun osallistuminen toimia perusteena uhrin oleskeluluvan jatkon epäämiselle erotilanteessa. Vammaisen naisen haavoittuvainen asema voi lisätä väkivallan vakavuutta ja altistaa hoidon ja huolenpidon laiminlyönnille.

Toistuvuus on lähisuhdeväkivallalle tyypillistä

Vain pieni osa lähisuhdeväkivallasta tulee poliisin tietoon, sillä kynnys läheisen tekemästä väkivallasta ilmoittamiselle on usein suuri. Tutkimusten mukaan viralliseen apuun turvaudutaan vasta, kun väkivalta lähi-suhteessa jatkuu epäviralliseen apuun, kuten sukulaisiin tai ystäviin, turvautumisesta huolimatta.¹⁰ On siis tavallista, että väkivalta lähi-suhteessa on jatkunut jo pitkään silloin, kun asiasta ilmoitetaan viranomaisille ensimmäisen kerran. Tällöin viranomaiselle saattaa

⁶ Kainulainen, Heini & Niemi, Johanna: Parisuhdeväkivallan tunnistaminen rikosoikeudellisessa järjestelmässä. Teoksessa Niemi, Johanna; Kainulainen, Heini; Honkatukia, Päivi (toim.): Sukupuolistunut väkivalta. Oikeudellinen ja sosiaalinen ongelma. Vastapaino 2017, 141; Euroopan neuvoston yleissopimus naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta, artikla 46. <https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/2015/20150053#idp447993936>.

⁷ Kainulainen, Heini & Niemi, Johanna: Parisuhdeväkivallan tunnistaminen rikosoikeudellisessa järjestelmässä. Teoksessa Niemi, Johanna; Kainulainen, Heini; Honkatukia, Päivi (toim.): Sukupuolistunut väkivalta. Oikeudellinen ja sosiaalinen ongelma. Vastapaino 2017, 142.

⁸ Riski, Taina: Naisiin kohdistuva väkivalta ja tasa-arvopolitiikka. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen selvityksiä 2009:50, 39.

⁹ Kainulainen, Heini & Niemi, Johanna: Parisuhdeväkivallan tunnistaminen rikosoikeudellisessa järjestelmässä. Teoksessa Niemi, Johanna; Kainulainen, Heini; Honkatukia, Päivi (toim.): Sukupuolistunut väkivalta. Oikeudellinen ja sosiaalinen ongelma. Vastapaino 2017, 138-139.

¹⁰ Kaittila, Anniina: Parisuhdeväkivaltaa kokeneet naiset avun hakijoina. Teoksessa Niemi, Johanna; Kainulainen, Heini; Honkatukia, Päivi (toim.): Sukupuolistunut väkivalta. Oikeudellinen ja sosiaalinen ongelma. Vastapaino 2017, 91.



muodostua virheellinen käsitys siitä, että ilmoitettu väkivallanteko on kertaluonteinen, vaikka todennäköisimmin teko on osa lähisuhdeväkivallan jatkumoa.

Kuitenkaan edes se, että väkivallan toistuvuus tulee ilmi, ei vaikuta suojaavan uhria sovittelun käytöltä. Vaikka ennen sovitteluprosessin alkua ja sen kuluessa tulisi sovittelun hyvän käytännön mallinnuksen mukaisesti arvioida täyttyvätkö sovittelun edellytykset vai onko olemassa jokin tekijä, esimerkiksi väkivallan toistuvuus, joka estää sovittelun käytön tai vaatii sovitteluprosessin keskeyttämistä, ilmenee sovittelun selvitystyöryhmän raportista, että lähisuhteessa aiemmin tehtyä väkivaltaa ei ole tulkittu esteeksi sovittelun käytölle. Myös siitä, mitä väkivallan toistuvuudella tarkoitetaan, on epäselvyyttä sekä sovitteluun ohjaavilla tahoilla että sovittelutoimistoissa.¹¹

Viranomaisten tietämys puutteellista ja käytännöt vaihtelevia

Vain poliisilla ja syyttäjällä on oikeus tehdä sovittelualoite lähisuhdeväkivaltarikoksissa. **Valtaosa poliiseista ja syyttäjistä myös ohjaa lähisuhdeväkivaltaa sovitteluun, vaikka selvitystyöryhmän raportin mukaan vain kaksi viidestä syyttäjistä ja noin puolet poliiseista oli saanut koulutusta lähisuhdeväkivallan sovittelusta ja sovitteluun ohjaamisen kriteereistä.** Sovitteluun ohjaamiselle ei myöskään koettu olevan yhteneväisiä ja kattavia valtakunnallisia tai viranomaisten sisäisiä ohjeita, minkä seurauksena kriteerit lähisuhdeväkivallan sovitteluun ohjaamiselle vaihtelevat huomattavasti. **Raportti vahvistaa jo aiempien selvitysten¹² perusteella tehtyä havaintoa siitä, että poliisin tietämys ja osaaminen naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan ilmiöistä on kokonaisuudessaan puutteellinen.**

Myös sovittelutoimistojen käytännöt sovittelun edellytysten arvioinnille, sovitteluprosessille ja sovittelusopimusten seurannalle ovat raportin perusteella epäyhteneväiset. Sovittelijat ovat pääsääntöisesti maallikoita, joiden koulutustausta vaihtelee ja jotka toimivat vapaaehtois pohjalta. Uhrilla välttämättä ole sovittelussa mukanaan avustajaa tai tukihenkilöä, sillä väkivallan tekijä voi halutessaan estää tukihenkilön osallistumisen. Tämä vaarantaa uhrin oikeusturvan ja eikä ole linjassa rikos- ja riita-asioiden sovittelun oppaan¹³ kanssa.

Sovittelu johtaa syyttämättä jättämiseen

Vaikka sovittelu ja syyteharkinta ovat prosesseina erillisiä, on todennäköistä, että sovittelu johtaa syyttämättä jättämiseen. Uhrin eivät kuitenkaan välttämättä ole asiasta tietoisia. Uhrien kokemukset osoittavat lisäksi, ettei sovittelun vapaaehtoisuutta tai mahdollisuutta keskeyttää sovitteluprosessi tuoda riittävän selvästi esille. Kokemukset saavat vahvistusta selvitystyöryhmän raportista, jonka mukaan syyttäjistä ainoastaan puolet ilmoitti kysyvänsä ennen sovitteluun ohjaamista osapuolten halukkuutta sovitteluun.

Selvitystyöryhmän raportin mukaan osa syyttäjistä piti sovittelua oikeuskäsittelyä parempana vaihtoehtona lähisuhdeväkivaltaan puuttumiselle ja kertoi lähettävänsä sovitteluun pääsääntöisesti rikoksia, joissa sovinto voi mahdollistaa syyttämättä jättämispäätöksen. **Noin 70 prosenttia syyttäjistä arvioi sovitteluun lähettämistä sillä perusteella, että sillä voi olla vaikutusta syyteharkintaan.** Raportin perusteella osa syyttäjistä ohjaa erityisesti "ei-lieviä"

¹¹ Lähisuhdeväkivallan sovittelun selvitystyöryhmä. Lähisuhdeväkivaltarikosten sovittelu - Nykytila ja kehittämisehdotukset. Terveystieteiden tutkimuskeskus (THL). Työpöytä 2/2019.

http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/137475/URN_ISBN_978-952-343-269-7.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

¹¹ https://www.stat.fi/til/rpk/2017/15/rpk_2017_15_2018-05-31_tie_001_fi.html.

¹² Sinikka Törmä ja Merja Pentikäinen (toim.): Tavoitteena naisiin kohdistuvasta väkivallasta ja perheväkivallasta vapaa Suomi. Naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelmasta Istanbulin sopimuksen toimeenpanoon. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus (THL). Työpöytä 2/2016.

¹³ Oppaan mukaan "lähtökohta on, että sovittelija toiminnallaan tukee tukihenkilön tai avustajan läsnäoloa sovittelussa. Tukihenkilön tai avustajan käyttö voi estyä ainoastaan siinä tapauksessa, että se vaarantaa sovittelun häiriötöntä kulkua."

https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/110568/THL_OPA2013_023_verkko.pdf?sequence=1.



lähisuhdeväkivaltarikoksia sovitteluun. Myös poliisin käytännön opas¹⁴ väkivaltarikoksen uhrille ohjaa tulkintaan, jonka mukaan sovittelu on oikeusprosessille vaihtoehtoinen ja että sen tavoitteena on välttää oikeudenkäynti.

Ajantasaista ja koko maan kattavaa tietoa siitä, mikä sovittelusopimusten tai saavutettujen sovintojen vaikutus syyttämättäjättämispäätöksiin on, ei ole.¹⁵ Vuodelta 2004 olevan Stakesin arviointitutkimuksen¹⁶ mukaan puolessa tutkituista tapauksista sovittelu mainittiin tuomiolauselmassa rangaistusta lieventävänä tai rangaistukseen tuomitsematta jättämisen perusteena. **Selvitystyöryhmän raportin perusteella sovittelu on toiminut syyttämättä jättämisen perusteena myös vakavan parisuhdeväkivallan kohdalla. Tämä on ihmisoikeusnäkökulmasta kestäväntöntä.** Lisäksi on erityisen ongelmallista, että syyttäjät asettavat selvitystyöryhmän raportin perusteella naisten ihmisoikeudet ja taloudelliset resurssit vastakkain kuvaamalla sovittelulla saavutettavien kustannussäästöjen merkitystä yhtenä sovittelun käyttöä puoltavana tekijänä tuomioistuinkäsittelyn sijaan.

Sovittelu ei katkaise väkivallan kierrettä

Sovittelutyöryhmän raportin mukaan syyttäjät katsoivat sovittelun ehkäisevän väkivallan uusiutumista. Tietoa siitä, että väkivalta katkeaa sovittelun myötä, ei kuitenkaan ole, sillä esimerkiksi sovittelusopimusten toteutumisen seuraamisessa on vakavia puutteita. Väkivallan uhrien kanssa työskentelevien järjestöjen kokemus on, ettei väkivallan kierrettä pystytä katkaisemaan sovittelulla.¹⁷

Vapaaehtois pohjalta toimivien sovittelijoiden ohjaaman sovittelun sijaan väkivallasta tulee antaa rikoslain mukainen rangaistus ja väkivaltaisen käytöksen syihin puuttua velvoittamalla tekijä osallistumaan väkivallan sukupuolistuneen luonteen tunnistaviin katkaisu- ja ehkäisyohjelmiin. Myös uhrin pääsy apu- ja tukipalveluiden piiriin tulee taata ja hänen sekä mahdollisten lasten turvallisuudesta huolehtia. Sovittelu ei ole eikä sen tule olla tällainen apu- tai tukipalvelu. Huolimatta EU:n uhridirektiivistä niin väkivallan tekijän kuin sen uhrinkin ohjaamisessa tarpeenmukaisesti tukipalveluihin on raportin perusteella puutteita sekä poliisissa että sovittelutoimistoissa.

Lähisuhdeväkivallan sovittelu voi johtaa väkivallan kierteen jatkumiseen ja raaistumiseen, sillä väkivallalla on taipumus muuttua vakavammaksi, ellei siihen puututa¹⁸. Tämä pätee myös lähisuhdeväkivaltaan. Suomen toiseksi yleisin henkirikostyyppi on parisuhdekumppanin tai entisen kumppanin surmaama nainen (16 %).¹⁹ Vuosien 2011-2017 välillä 131 henkilöä kuoli parisuhdekumppaninsa surmaamana. Heistä naisia oli lähes 80 prosenttia ja miehiä 20 prosenttia.²⁰

¹⁴Oppaan mukaan ”sovittelu on vaihtoehtoinen/rinnakkainen tapa käsitellä rikosasiaa suhteessa perinteiseen tuomioistuinkäsittelyyn. Sovinnon syntyessä oikeudenkäynti saatetaan välttää usein kokonaan.”

https://www.poliisi.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/intermin/embeds/poliisiwwwstructure/14927_Oikeusopas2008.pdf?4c43a331038dd688, 34-35.

¹⁵Tieto perustuu oikeusministeriöstä ja valtakunnansyyttäjävirstosta joulukuussa 2018 saatuihin tietoihin.

¹⁶Aune Flinck ja Juhani Iivari: Lähisuhdeväkivalta sovittelussa. Tutkimus- ja kehittämishankkeen realistinen arviointi. Stakes, FinSoc Arviointiraportteja 5/2004.

http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/75370/Arviointiraportti5_04.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

¹⁷<https://seta.fi/2018/12/13/jarjestojen-yhteinen-kannanotto-lahisuhdevakivallan-sovitteluun/>.

¹⁸Kaittä, Anniina: Parisuhdeväkivaltaa kokeneet naiset avun hakijoina. Teoksessa Niemi, Johanna; Kainulainen, Heini; Honkatukia, Päivi (toim.): Sukupuolistunut väkivalta. Oikeudellinen ja sosiaalinen ongelma. Vastapaino 2017, 102.

¹⁹<https://thl.fi/fi/web/sukupuolten-tasa-arvo/hyvinvointi/sukupuolistunut-vakivalta/sukupuolistuneen-vakivallan-yleisyys-suomessa>.

²⁰http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/137215/Tr%2040_18.pdf?sequence=1&isAllowed=y, 8.



Helsingissä 28.2.2019

Eva Biaudet
puheenjohtaja

Terhi Heinilä
pääsihteeri

Lisätietoja:

Eva Biaudet, puheenjohtaja, puh. 050 5121846

Terhi Heinilä, pääsihteeri, terhi.heinila@naisjarjestot.fi, puh. 040 530 5544

Anniina Vainio, järjestöpäällikkö, anniina.vainio@naisjarjestot.fi, puh. 050 388 8868

Vuonna 1911 perustettu Naisjärjestöjen Keskusliitto on sukupuolten tasa-arvoa edistävien naisjärjestöjen kattojärjestö. Naisjärjestöjen Keskusliittoon kuuluu 60 jäsenjärjestöä, joissa on yhteensä yli 400 000 jäsentä. Keskusliitto toimii naisten aseman, sukupuolten tasa-arvon ja tyttöjen ja naisten ihmisoikeuksien edistämiseksi yhdessä jäsenjärjestöjen kanssa.

www.naisjarjestot.fi

| [NJKL Facebookissa](#)

| [NJKL Twitterissä](#)