

Asia: VN/31917/2023

Lausuntopyyntö 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 kantanne edelliseen kysymykseen.

Naisjärjestöjen Keskusliitto kannattaa hallituksen esitystä lähisuhdeväkivallan sovittelusta luopumisesta.

Esitysluonnoksessa on kuvattu laajasti sekä lähisuhdeväkivallan sovittelun myönteisiä että kielteisiä puolia. Sovittelun hyvistä tavoitteista huolimatta Naisjärjestöjen Keskusliitto katsoo, että lähisuhteissa tapahtuvaan väkivaltaan liittyy sellaisia erityispiirteitä, jotka tekevät sovittelun lähtökohtaisesti ongelmalliseksi tällaisissa tapauksissa. Näkemysmme mukaan sovittelun käyttö lähisuhdeväkivaltarikoksissa aliarvioi lähisuhteissa tehdyn väkivallan vakavuutta sekä uusintaa ja ylläpitää rakenteita, joissa naisiin kohdistuva väkivalta nähdään perheen sisäisenä asiana. Samalla se vaarantaa uhrin ihmisoikeuksien toteutumisen.

Kuten esitysluonnoksessa todetaan, lähisuhdeväkivallan dynamiikan vuoksi osapuolet eivät aina ole tasavertaisessa asemassa, vaan uhri usein tekijään nähden alisteisessa asemassa. Nykyisinkin sovittelun tulisi aina perustua suostumukseen, eikä toistuvaa väkivaltaa tulisi sovittaa. Lähisuhdeväkivallalle on kuitenkin tyypillistä toistuvuus, uhrin alisteinen asema sekä vallan epätasainen jakautuminen. Näin ollen lähisuhdeväkivallan sovitteluun liittyy riski siitä, että sovitteluun päätyy tapauksia, joissa se on uhrin edun ja tahdon vastaista, tai joissa väkivalta on toistuvaa tai pitkäaikaista. Sovittelu voi myös johtaa syyttämättä jättämiseen ja väkivaltaa kohdanneen henkilön oikeusturvan heikkenemiseen.

Naisiin kohdistuva väkivalta eri muodoissaan on 1990-luvulta lähtien tunnistettu ja tunnustettu ihmisoikeusongelmaksi kansainvälisessä ihmisoikeuskeskustelussa ja oikeudessa. Istanbulin sopimus on ensimmäinen eurooppalainen oikeudellinen instrumentti, joka asettaa sopimukseen sitoutuneille valtioille sitovia velvoitteita naisiin kohdistuvan väkivallan eri muotoja vastaan. Toinen keskeinen oikeudellisesti sitova väline on Euroopan Unionin tuore direktiivi 2024/1385 naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjumisesta. Naisiin kohdistuva väkivalta ja perheväkivalta määritellään sekä Istanbulin sopimuksessa että EU-direktiivin 2024/1385 2 artiklassa hyvin laajasti.

Yksi molempia edellä mainittuja oikeudellisia instrumentteja yhdistävä tekijä on naisiin kohdistuvan väkivallan rangaistavuuden korostaminen. Istanbulin sopimus velvoittaa sopimukseen sitoutuneita valtioita toimimaan naisiin kohdistuvan väkivallan ennaltaehkäisemiseksi, uhrien suojelemiseksi ja tekijöiden syyteeseen asettamiseksi. Sopimuksen artikla 5 (2) velvoittaa osapuolia toteuttamaan ”tarvittavat lainsäädäntö- ja muut toimet, joilla varmistetaan huolellisuusvelvoitteen noudattaminen tarkoituksena ehkäistä, tutkia, rangaista ja hyvittää tämän yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvat valtiosta riippumattomien toimijoiden väkivallanteot”. Lisäksi sopimuksessa (45 (1) artikla) korostetaan, että osapuolten tulee toteuttaa ”tarvittavat lainsäädäntö- tai muut toimet varmistaakseen, että [...] yleissopimuksen mukaisesti rangaistaviksi säädettävistä teoista voidaan määrätä tehokkaat, oikeasuhteiset ja varoittavat seuraamukset niiden vakavuuden mukaan”. Naisiin kohdistuvan väkivallan vakavuutta ja rangaistavuutta korostetaan myös sopimuksen kappaleessa VI, jossa veloitetaan valtioita tutkimaan ja panemaan sopimuksessa rangaistaviksi säädetyt teot syyteeseen tehokkaasti ja suorittamaan niitä koskevat oikeudenkäynnit ilman tarpeetonta viivästystä.

Vaikka uhrin suostumukseen perustuvaa sovittelua ei kielletä direktiivissä tai Istanbulin sopimuksessa, edellyttävät molemmat rikosvastuun toteutumista naisiin kohdistuvissa väkivaltarikoksissa. Koska sovittelu johtaa käytännössä tilanteeseen, jossa väkivallantekijä ei joudu kantamaan teostaan rikosoikeudellista vastuuta, vaikeuttaa sovittelun käyttö Istanbulin sopimuksen velvoitteiden toteuttamista. Huolimatta siitä, että Istanbulin sopimus ei suoraan kiellä sovittelun käyttöä silloin kun se ei ole pakollista, on asiantuntijakomitea GREVIO vuonna 2019 antamissaan suosituksissa kehottanut Suomea varmistamaan, ettei toistuvaa lähisuhdeväkivaltaa ohjata sovittelavaksi. Lisäksi Istanbulin sopimuksen selitysmuistiossa muistutetaan (kohta 252), että lähisuhdeväkivallan dynamiikan seurauksena sen sovittelua tulisi välttää ja täsmennetään, että valtion vastuulla on huolehtia siitä, ettei sovittelun käyttö johda lähisuhdeväkivallan jäämiseen yksityisasiaksi. Samoin CEDAW-sopimuksen toteutumista valvova CEDAW-komitea on suositellut vuonna 2022, että Suomen tulisi ”asettaa lähisuhde- ja perheväkivaltatapauksissa syytetoimet sovittelun edelle sekä varmistaa, ettei sovitteluun ohjaaminen näissä tapauksissa johda rikoksen esitutinnan ja syytetoimien lopettamiseen”. Suomi on sovittelua koskevien suositusten osalta CEDAW-komitean nopeutetussa seurannassa ja suositusten toteutumisesta tulee raportoida komitealle jo tämän vuoden aikana.

Sekä Istanbulin sopimuksessa (46 artikla) että direktiivissä 2024/1385 (11 artikla) luetellaan lukuisia raskauttavia tekijöitä, jotka tulisi ottaa huomioon rangaistusta määrättäessä. Tällaisia tekijöitä ovat muun muassa teon toistuvuus, rikoksen kohdistaminen entiseen tai nykyiseen puolisoon ja se että rikoksen tekijä on uhrin perheenjäsen tai uhrin kanssa asuva henkilö. Koska sovittelu käytännössä

usein johtaa syyttämättä jättämiseen ja siten rikosvastuun toteutumattomuuteen, on lähisuhdeväkivallan sovittelun yhtenä seurauksena se, ettei Istanbulin sopimukseen ja EU-direktiivien sisältyviä raskauttavia tekijöitä voida huomioida rangaistuksen määräämisessä.

2. Vaikutukset

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

Kuten esitysluonnoksesta käy ilmi, lähisuhdeväkivalta on erittäin sukupuolittunut ilmiö ja lähisuhdeväkivallan sovittelussa kyse on pääsääntöisesti naisiin kohdistuvan väkivallan sovittelusta. Siksi on erityisen hienoa, että mahdollisen lakimuutoksen sukupuolivaikutuksia on arvioitu kattavasti.

Esitysluonnoksessa olisi hyvä arvioida mahdollisuutta sisällyttää tietyt asianomistajarikokset lähisuhdeväkivallan sovittelun kiellon piiriin. Nykyisellään esitys kattaa ainoastaan virallisen syytteen alaiset rikokset, jolloin esimerkiksi ilman hengenvaarallista välinettä tehty pakottaminen tai laiton uhkaus jäävät sovittelun kiellon ulkopuolelle. Esitys ei siis huomio kaikkia lähisuhdeväkivallan muotoja, etenkin pakottavaa kontrollia.

3. Lakiehdotuksen 3 a § (henkilösuhteet)

Voitte kommentoida henkilösuhteita, joita lähisuhdeväkivallan sovittelun kiello koskisi.

Lähi-suhteisiin, joita sovittelun kiello koskisi, liittyy vallankäyttöä, joka vaikuttaa voimakkaasti suhteen dynamiikkaan. Lähisuhdeväkivaltilanteissa uhri on usein tekijään nähden alisteisessa asemassa, eivätkä osapuolet ole tasa-arvoisia keskenään. Tekijän ja uhrin asema on sitä epätasavertaisempi mitä haavoittuvammassa asemassa uhri on esimerkiksi vamman tai oleskeluluvan voimassaolon perusteella. Lähisuhdeväkivallan sovitteluun osallistuminen on esimerkiksi voinut koitua esteeksi oleskeluluvan saannille tilanteissa, joissa suomalaisesta puolisoista eronnut ulkomaalainen on hakenut oleskelulupaa lähisuhdeväkivallan perusteella.

Lähisuhdeväkivalta on tyypillisesti toistuvaa ja syklistä. Lisäksi vain pieni osa lähisuhdeväkivallasta tulee poliisin tietoon, sillä kynnys läheisen tekemästä väkivallasta ilmoittamiselle on usein suuri. On siis tavallista, että väkivalta lähi-suhteessa on jatkunut jo pitkään silloin, kun asiasta ilmoitetaan viranomaisille ensimmäisen kerran. Tällöin viranomaiselle saattaa muodostua virheellinen käsitys siitä, että ilmoitettu väkivallanteko on kertaluonteinen, vaikka todennäköisimmin teko on osa lähisuhdeväkivallan jatkumoa. Tämä voi johtaa siihen, että myös pidempään jatkunutta väkivaltaa sovitellaan.

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 se jättää huomiotta suhteessa vallitsevat valtasuhteet ja lähisuhdeväkivallan dynamiikan. Naisiin lähisuhteissa kohdistuva väkivalta on vallankäyttöä, jolla on rakenteellinen perusta. Vastuu lähisuhdeväkivaltarikoksesta on aina tekijällä eikä uhria tule vastuuttaa häneen kohdistetusta rikoksesta.

4. Lakiehdotuksen 3 a § (rikokset)

Voitte kommentoida rikoksia, joita lähisuhdeväkivallan sovittelun kieltö koskisi.

Naisjärjestöjen Keskusliitto pitää hyvänä ja tärkeänä, että jatkossa lähisuhteissa tapahtuneita lieviä pahoinpitelyjä ei enää soviteltaisi.

Mielestämme sovittelukieltöä tulisi harkita myös tiettyjen lähisuhteissa tapahtuvien asianomistajarikosten kohdalla, jotta muutkin kuin virallisen syytteen alaiset lähisuhdeväkivallan muodot tulisivat huomioiduiksi. Lähisuhdeväkivalta koostuu tyypillisesti osateoista, joista osa on virallisen syytteen alaisia rikoksia ja osa asianomistajarikoksia. Jotta lähisuhdeväkivallan sovittelun kieltö voisi tosiasiallisesti toteutua, on kieltöä sovellettava myös esimerkiksi sellaisten henkisen, digitaalisen ja kunniaan liittyvän väkivallan muotojen kohdalla, jotka on rajattu syyttäjän syyteoikeuden ulkopuolelle. Nykyisen esityksen vaarana on, että jopa toistuvaa ja pitkään jatkunutta lähisuhdeväkivaltaa päädytään tosiasiallisesti sovittelemaan, kun kaikkia väkivallan muotoja ei oteta sovittelun kiellossa huomioon.

5. Lakiehdotuksen 3 a § (muuta)

Onko teillä muuta kommentoitavaa esitysluonnoksen 3 a §:stä?

-

6. Muuta

Onko teillä muuta kommentoitavaa esitysluonnoksesta?

Lakimuutoksen yhteydessä on erityisen tärkeää kiinnittää huomiota tukipalvelujen saatavuuteen sekä palveluohjaukseen. Esitysluonnoksesta käy ilmi, että lakimuutokseen liittyy huoli väkivaltaa kohdanneiden palveluntarjonnan heikkenemisestä.

Vaikka Naisjärjestöjen Keskusliitto kannattaa lähisuhdeväkivallan sovittelun kieltöä, olemme huolissamme väkivallan vastaisten palveluiden pitkään jatkuneesta aliresursoinnista sekä palveluihin kohdistuvista tulevista leikkauksista, kuten oikeusministeriön valtionavustusten vähentämisestä. Lähisuhdeväkivallan sovittelun kiellon yhteydessä tulisi vahvistaa väkivaltaa kohdanneiden palveluita ja palveluohjausta sekä panostaa ennaltaehkäisyyn ja väkivallan tekijöille suunnattuihin palveluihin. Esimerkiksi oikeusministeriön tällä hetkellä valmisteleman uhripoliittisen toimenpideohjelman toimeenpano tulee rahoittaa täysimääräisesti.

Lisäksi tulisi kiinnittää huomiota rikosprosessien keston ja sujuvuuteen. Prosessien pituus aiheuttaa väkivaltaa kohdanneille kohtuutonta kuormitusta ja voi estää rikosten viemisen eteenpäin.

Foster Oona
Naisjärjestöjen Keskusliitto