

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.

Naisten Linja Suomessa ry kannattaa esitystä lähisuhdeväkivallan sovittelusta luopumiseksi.

Naisten Linjan kanta on, että lähisuhdeväkivallan sovittelusta tulee luopua kokonaan, sillä rikosasioiden sovittelu perustuu ajatukselle osapuolten tasavertaisuudesta, eikä tasavertaisuus lähtökohtaisesti toteudu tilanteessa, jossa väkivallan tekijä on uhrin läheinen.

Lähisuhdeväkivallan sovittelun ongelmallisuus korostuu erityisesti parisuhdeväkivallassa, jossa intiimin ja luotetun kumppanin tekemä väkivalta horjuttaa väkivaltaa kokeneen turvallisuudentunnetta ja minäkuva erityisen voimakkaasti. Parisuhdeväkivallalle tyypillinen väkivallan kierre ja väkivallan vaiheittainen eskaloituminen johtavat tyypillisesti väkivallan kohteena olevan toimintakyvyn ja itsemääräämisoikeuden heikentymiseen. Kokemukseen liittyvät pelon, häpeän ja syyllisyyden tunteet estävät usein väkivaltaa kokenutta tunnistamasta itseensä kohdistuvaa väkivaltaa ja heikentävät uhrin kykyä kertoa kokemastaan väkivallasta ja puolustaa oikeuksiaan rikoksen tai rikosten uhrina. Väkivallan tekijän ja kokijan välistä vääristynyttä valtdynamiikkaa ei käytännössä voida poissulkea siten, että sovittelulle olisi mahdollista järjestää sen edellyttämä tasavertainen neuvotteluasema ja osapuolten todellinen suostumus ja vapaaehtoisuus olisi mahdollista varmistaa.

Lähisuhdeväkivallan sovittelun kieltämistä puoltaa myös käytännön kokemus. Vaikka toistuvan lähisuhdeväkivallan sovittelu on ollut kiellettyä jo aiemmin, on sovitteluun ohjattu myös toistuvaa lähisuhdeväkivaltaa, mikä osoittaa, että väkivallan tunnistamisessa on yhä puutteita sekä poliisissa

että sovittelutoiminnassa. Vaikeus tunnistaa toistuvaa lähisuhdeväkivaltaa ja erityisesti parisuhdeväkivaltaa liittyy sekä väkivaltakokemusten vähättelyyn että toisaalta läheisen tekemän väkivallan dynamiikkaan ja puheeksioton haasteisiin. Lähisuhdeväkivallan tunnistamisessa on keskeistä tunnistaa tekokokonaisuus, joka alkaa usein matalan intensiteetin lievistä teoista, ja eskaloituu ajan kuluessa. Rikosprosessissa ja sovitteluun ohjaamisessa arvioidaan kuitenkin usein pääasiassa niitä tekoja, jotka ylittävät poliisin esitutkintakynnyksen. Matalan intensiteetin teoista muodostuva väkivallan jatkumo ja sen toistuvuus saatetaan tällöin ohittaa arvioinnissa kokonaan, erityisesti, jos rikoksen uhri ei saa tilaisuutta tulla asiassaan riittävästi kuulluksi. Pahimmillaan lähisuhdeväkivallan sovittelu vaarantaa väkivaltaa kokeneen mahdollisuuden saada tilanteessaan asianmukaista neuvontaa ja palveluohjausta.

Vakavimmillaan sovittelu on heikentänyt uhrin oikeusturvaa ja estänyt rikosvastuun toteutumista, kun saavutettu sovinto on ollut peruste syyttämättä jättämiselle tai sovinto on voitu ottaa huomioon rangaistuksen lieventämisperusteena. Lisäksi Euroopan neuvoston naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan asiantuntijaryhmä GREVIO on arvioinut, että sovitteluun ohjaaminen on voinut vaikuttaa siihen, kuinka perusteellisesti rikoksen esitutkinta on toteutunut.

Sovittelun perusidea osapuolten tasavertaisesta kohtaamisesta on lähtökohtaisesti ristiriidassa lähisuhdeväkivallan luonteen kanssa, eivätkä lähisuhdeväkivallan monet ongelmat ole ratkaistavissa sovittelumallia kehittämällä. Kiitämme valmistelijoita siitä, että tämä ajatus kulkee läpileikkaavasti mukana esitysluonnoksessa.

Naisten Linja perustaa kantansa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten lisäksi yli 20 vuoden kokemukseen palveluiden järjestämisestä väkivaltaa kokeneille naisille ja heidän kokemuksiinsa lähisuhdeväkivallan sovittelusta. Vuosittain Naisten Linjan päivystyspalveluissa ja vertaisryhmissä kohdataan noin 1000 väkivaltaa kokenutta naista tai tyttöä ja heidän läheisiään.

2. Vaikutukset

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

Esityksen tavoite on kieltää lähisuhdeväkivallan sovittelu ja täten vahvistaa lähisuhdeväkivaltarikosten uhrien asemaa. Tämän tavoitteen edelleen vahvistamiseksi Naisten Linja haluaa kiinnittää huomiota esityksen taloudellisten vaikutusten arviointiin.

Lähisuhdeväkivallan sovittelusta luopumisesta ei ole arvioitu koituvan merkittäviä vaikutuksia julkiseen talouteen, eikä esityksessä esitetä sovittelumäärärahojen pienentämistä vaan niiden uudelleenohjaamista nuorten tekemien rikosten sovitteluun. Kaikista sovitteluun ohjatuista rikoksista 20 % eli joka viides on koskenut lähisuhdeväkivaltarikoksia (THL:n sovittelutilastot 2022). Vaikka nuorten tekemien rikosten sovittelun lisääminen saattaa itsessään olla kannatettava tavoite, tulee lähisuhdeväkivallan sovittelun kieltoon tähän asti ohjattujen varojen uudelleenkäyttöä arvioida ennen kaikkea lähisuhdeväkivaltarikosten uhrien näkökulmasta.

Väkivaltaa kokeneille suunnatut palvelut ovat jo nyt alirahoitettuja ja niihin kohdistuu tulevina vuosina merkittäviä leikkauksia. Myös oikeusministeriö on vähentämässä niiden rikosten uhreille suunnattujen palveluiden valtionavustuksia, jotka eivät ole rikosuhrimaksun piirissä. Samanaikaisesti oikeusministeriö valmistelee hallitusohjelman mukaista uhripoliittista toimenpideohjelmaa, jonka on tarkoitus vahvistaa myös järjestöjen tarjoamia palveluita rikosten uhreille, mutta tähän ei vaikuttaisi olevan odotettavissa erillistä määrärahaa eikä rikosuhrimaksun korotukseen riittäisi kattamaan tarvetta.

Naisten Linja esittääkin, että lähisuhdeväkivaltarikosten sovittelusta säästyvät varat ohjataan uhripoliittisen toimenpideohjelmassa määriteltävän kriteeristön perusteella valtionavustuksina lähisuhdeväkivaltarikosten uhreja tukeville järjestöille vahvistamaan uhreille suunnattuja tukipalveluita.

Erytisesti tätä voi perustella esityksessä ilmaistulla huolella siitä, että sovittelun kieltö vähentää uhreille ja tekijöille tarjolla olevia palveluita. Siinä missä järjestöjen tuottamille tekijöille suunnatuille tukipalveluille osoitetaan rahoitusta myös pitkäkestoisempiin katkaisuojelmiin Sosiaali- ja terveysministeriön avustuskeskuksen (Stea) avustusohjelmasta, ei lähisuhdeväkivaltarikosten uhreille voida tällä hetkellä mm. avustusehdoista ja rahoituksen puutteesta johtuen tarjota vastaavaa pitkäkestoista tukea Stean rahoituksella. Tällainen tuki voitaisiin mahdollistaa edellämainitun uhripoliittisen toimenpideohjelman ja sille korvamerkityn riittävän rahoituksen kautta.

Viranomaisvaikutuksia ja eri viranomaisille koituvia taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa on lisäksi huomioitava, että sovittelua on tyypillisesti pidetty edullisempänä vaihtoehtona kalliille ja hitaalle oikeusprosessille ja poliisin aloitteesta tehty ohjaus sovitteluun on näkynyt mm. esitutkintojen rajaamisena ja syyttämättäjäättämispäätöksinä. Rikosprosessin hitautta ja kallista hintaa voidaan pitää yhtenä rakenteellisen epätasa-arvon muotona, koska se on tosiasiallisesti estänyt väkivaltaa kokeneita saamasta asiansa riittävällä tavalla käsitellyksi.

Jotta tilanne voidaan aidosti korjata, on ensiarvoisen tärkeää, että sovittelun kiellon vaikutukset arvioidaan riittävän laajasti ja esityksessä otetaan huomioon tarve paikata rikosprosessin puutteita eli parantaa nimenomaisesti lähisuhdeväkivaltarikosten esitutkintaa ja nopeuttaa lähisuhdeväkivaltarikosten oikeusprosessia, sen sijaan että esityksen vaikutusarvioinnissa viitataan tällä hetkellä ainoastaan rikosprosessin paranemiseen nuorten tekemien rikosten sovittelun osalta. Jo nykyisellään lähisuhdeväkivaltarikosten esitutkinnan ja oikeusprosessin kestossa on haasteita, jotka vaarantavat rikosuhrien oikeusturvan toteutumisen, kun rikoksen osateot jäävät tutkimatta tai vanhenevat ennen oikeudenkäyntiä.

3. Lakiehdotuksen 3 a § (henkilösuhteet)

Voitte kommentoida henkilösuhteita, joita lähisuhdeväkivallan sovittelun kieltö koskisi.

Naisten Linja pitää rikoslain 21 luvun 16 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaista syyttäjän syyteoikeutta lievässä pahoinpitelyssä koskevaa henkilösuhteiden määritelmää riittävänä läheissuhteen määrittelemiseksi.

4. Lakiehdotuksen 3 a § (rikokset)

Voitte kommentoida rikoksia, joita lähisuhdeväkivallan sovittelun kieltö koskisi.

Esitys ei kata kaikkea lähisuhdeväkivaltaa, vaan rajaa kiellon ulkopuolelle asianomistajarikokset, joita saatetaan kohdistaa myös läheiseen, erityisesti osana parisuhdeväkivaltaa ja yhteisöllistä väkivaltaa, joille ovat tyyppillisiä erilaiset henkisen väkivallan muodot.

Rikoksia, joissa sovittelu olisi yhä sallittua olisivat mm. ilman asetta eli esimerkiksi suullisesti tai tekstiviestillä tehty laiton uhkaus sekä pakottaminen, joita tyyppillisesti ilmenee lähisuhdeväkivallassa pakottavana kontrollina. Lisäksi sovittelukiellon ulkopuolelle jäisivät seksuaalinen ahdistelu ja seksuaalisen kuvan luvaton levittäminen, joista etenkin jälkimmäinen on tyyppillinen seurusteluväkivallan piiriin kuuluva teknologiavälitteinen rikos.

Asianomistajarikosten rajaaminen sovittelukiellon ulkopuolelle jättää huomiotta, että sekä henkinen väkivalta että digitaalinen väkivalta liittyvät pääsääntöisesti kaikkeen väkivaltaan ja edeltävät usein raaempia väkivallan tekoja. Tappouhkauksilla on yhteys henkirikoksiin ja väkivallalla uhkailu johtaa usein väkivallan eskaloitumiseen fyysiseksi väkivallaksi.

Naisten Linja toivoo, että esityksen käsittelyssä harkitaan vielä tiettyjen lähisuhdeväkivaltaan tyyppisesti kuuluvien asianomistajarikosten mukaanottamista kiellon piiriin silloin kun ne kohdistuvat läheiseen, sen sijaan, että kiellon piiriin kuuluviksi on nyt rajattu ainoastaan virallisen syytteen alaiset rikokset. Väkivallan muotojen tarkempi määrittely on olennaista, jotta esitys tosiasiallisesti kieltää lähisuhdeväkivallan sovittelun sen kaikissa muodoissa.

Lähisuhdeväkivaltaan liittyvien asianomistajarikosten säilyttäminen sovittelun piirissä aiheuttaa myös riskin, että toistuvaa väkivaltaa käytännössä yhä soviteltaisiin, mikäli asianomistajarikoksiksi luettavien tekojen toistuvuutta ei arvioitaisi kokonaisuutena ja menettelytapana, vaan erillisinä osatekoina. Väkivallalle on sen eri vaiheissa tyyppillistä, että väkivalta koostuu useista eri osateoista, joista osa on asianomistajarikoksia. Erityisesti tämä näkyy sellaisissa rikosmuodoissa kuin henkinen väkivalta, digitaalinen ja teknologiavälitteinen väkivalta ja vaino, jotka tyyppillisesti tulevat rangaistaviksi useamman kuin yhden tekemuodon kautta. Valitettavasti on erittäin tyyppillistä, että lievästä osateoista koostuvaa lähisuhdeväkivaltaa ei edelleenkään tunnusteta väkivallaksi eri viranomaisissa, perusterveydenhuollossa tai sovittelijoiden toimesta.

Läheisyydessä tapahtuvaa väkivaltaa tulisi aina arvioida kokonaisuutena, jossa eri teot synnyttävät kokijassa kokemuksen väkivallan uhasta ja sen jatkuvuudesta ja toistuvuudesta, vaikka yksittäiset teot olisivat rikosoikeudellisesti vähäisinä rajattu syyttäjän syyteoikeuden ulkopuolelle. Jos

sovittelun kieltoa ei uloteta asianomistajarikoksiin ja sovittelun kieltoa arvioida ensisijaisesti lähisuhteen perusteella, on riski, että sovitteluun ohjautuu yhä lähisuhdeväkivaltaa sen eri muodoissa ja myös toistuvaa pitkäkestoista väkivaltaa.

5. Lakiehdotuksen 3 a § (muuta)

Onko teillä muuta kommentoitavaa esitysluonnoksen 3 a §:stä?

Esityksellä ei olisi vaikutusta perheasioiden ja huoltoriidan sovitteluun tuomioistuimessa. Käytännössä perheasioiden ja huoltoriidan sovittelussa käsitellään kuitenkin myös tapauksia, joissa yhteen tai useampaan perheenjäseneseen on kohdistettu pitkäkestoistakin väkivaltaa. Näissä tilanteissa huoltoriidan sovittelu ja lasten kautta tapahtuva uhkailu ja kiristys voivat itsessään olla osa prosessuaalista väkivaltaa, jolla lähisuhdeväkivallan kohdetta pyritään kontrolloimaan pitkittämällä parisuhteeseen liittyvien asioiden käsittelyä eri oikeusasteissa.

Naisten Linjan näkemyksen mukaan sovittelun rajoittamista tulisi harkita myös perheasioiden ja huoltoriitojen sovittelussa tilanteissa, joissa perheessä on esiintynyt väkivaltaa.

6. Muuta

Onko teillä muuta kommentoitavaa esitysluonnoksesta?

Esityksen valmistelussa on ansiokkaasti huomioitu lähisuhdeväkivallan eri puolia ja pyritty vahvistamaan lähisuhdeväkivaltarikosten uhrien asemaa merkittävällä tavalla. Esityksen tavoite on vahvistaa lähisuhdeväkivaltarikosten uhrien oikeuksia. Jotta tämä tavoite toteutuisi, pidämme ensiarvoisen tärkeänä, että valmistelussa huomioidaan esittämämme kriittiset huomiot koskien mm. sovittelua korvaavien uhreille suunnattujen palveluiden turvaamista ja tiettyjen asianomistajarikosten rajausta sovittelukiellon ulkopuolelle. Nämä muutokset olisivat näkemyksemme mukaan mahdollisia toteuttaa sekä kustannusneutraalisti että tarkkarajaisesti.

Esityksessä käsitellyt vaihtoehtoiset ratkaisumallit tuovat näkyviin sen, että lainsäädäntömme ei edelleenkään tunnista riittävästi kaikkea lähisuhdeväkivaltaa, eikä etenään henkistä väkivaltaa. Ongelma liittyy paitsi erikseen kriminalisoitujen tekemuotojen ja niiden tunnusmerkistön riittämättömyyteen, myös siihen, että rikoslainsäädäntö ja rikosoikeudelliset prosessit eivät edelleenkään tunnista riittävästi lähisuhdeväkivallan luonnetta toistuvana ja useista eri osateoista koostuvana menettelytapana.

Euroopan neuvoston yleissopimus naiseen kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemiseksi ja torjumiseksi eli Istanbulin sopimus sisältää vaatimuksen henkisen väkivallan kriminalisoinnista siten, että lainsäädännössä kriminalisoidaan myös toisen ihmisen henkisen eheyden vakava vahingoittaminen menettelytapana, ei ainoastaan yksittäisinä tekoina. Istanbulin sopimuksen toimeenpanoa valvova GREVIO on huomauttanut, että virallisen syytteen alaisena pahoinpitelyrikoksena on soveltamiskynnys pakottamisen ja laittoman uhkauksen osalta asetettu liian korkeaksi, eivätkä niiden tunnusmerkistöt GREVION mukaan kata useasta intensiteetiltään matalasta teosta koostuvaa menettelytapaa, joka usein liittyy lähisuhdeväkivaltaan. Pakottavan

kontrollin kriminalisointi selkeyttäisi tilannetta tältä osin, kuten Matti Tolvasen ja Elisa Silvennoisen Oikeusministeriölle laatima selvitys henkisen väkivallan rangaistavuudesta ja vainoamisen oikeuskäytännöistä vuodelta 2023 esittää.

Mikäli esityksessä ei nyt päädytä laajentamaan sovittelukieltoa koskemaan myös tiettyjä asianomistajarikoksia, tulee tavoitteena pitää esitykseen kirjattua huomiota siitä, että viimeistään rikoslainsäädännön kehittyessä myös lähisuhdeväkivallan muita muotoja saadaan tulevaisuudessa kattavammin sovittelun kiellon piiriin.

Aro Katju
Naisten Linja Suomessa ry