Anniina Vainio,
Vaikuttamisen päällikkö
Naisjärjestöjen Keskusliitto
9.10.2024

Naisjärjestöjen Keskusliiton lausunto asiassa HE 130/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annetun lain muuttamisesta

Naisjärjestöjen Keskusliitto kiittää eduskunnan lakivaliokunta lausunto- ja kuulemispyynnöstä ja esittää kunnioittaen seuraavaa:

Naisjärjestöjen Keskusliitto kannattaa hallituksen esitystä perhe- ja lähisuhdeväkivallan sovittelun kieltämisestä, sillä lievien rikosten sovitteluun tarkoitettuna ja restoratiiviselle oikeudelle perustuvana sovittelu ei sovellu naisiin kohdistuvan väkivallan kaltaisten vakavien ihmisoikeusloukkausten käsittelyyn.

Lähisuhdeväkivalta on erittäin sukupuolittunut ilmiö ja lähisuhdeväkivallan sovittelussa kyse on pääsääntöisesti naisiin kohdistuvan väkivallan sovittelusta. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) vuoden 2019 selvityksen mukaan suurin osa sovitelluista lähisuhdeväkivaltatapauksista on parisuhdeväkivaltaa ja uhrina yhdeksässä tapauksessa kymmenestä nainen. Sovittelun kieltämisellä on tärkeä viesti: naisiin kohdistuva väkivalta otetaan Suomessa vakavasti.

Naisiin kohdistuva väkivalta on Suomessa hälyttävän yleistä, eikä sitä ole tilastojen perusteella onnistuttu viimeisten kymmenen vuoden aikana vähentämään lainkaan. Naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisen työn ja ennaltaehkäisyn epäonnistumisesta kertoo se, että entisten kumppanien tekemät henkirikokset ovat jopa lisääntyneet 2000-luvun alusta lähtien. 2010-luvulla on vuosittain kuollut 15 naista nk. parisuhdesurman uhrina. Kansainvälisessä vertailussa Suomi on henkirikollisuuden tasolla yksi EU:n vaarallisimmista maista naisille.

Naisiin kohdistuvan väkivallan yleisyys ja olematon kehitys väkivallan vähentymisessä antavat aihetta vaikuttavammille väkivallan vastaisille toimille. Perhe- ja lähisuhdeväkivallan kieltäminen on askel oikeaan suuntaan ja voi tehokkaasti toimeenpantuna parantaa naisten ihmisoikeuksien toteutumista.

Jotta kielto toimii mahdollisimman tehokkaasti, kannatamme myös eräiden lähisuhteissa tapahtuvien asianomistajarikosten sovittelun kieltämistä.

Yksityiskohtaiset perustelut:

Sovittelun kielto vastaa ihmisoikeuselinten suosituksiin

Suomi on jo vuosikymmeniä saanut ihmisoikeuselimiltä huomautuksia siitä, ettei väkivaltaa käsitellä väkivaltaa sukupuolistuneena ilmiönä ja ettei naisiin kohdistuvaa väkivaltaa tunnisteta ihmisoikeusongelmaksi. Viimeksi vuonna 2019 Istanbulin sopimuksen täytäntöönpanoa valvovan asiantuntijaryhmä GREVIO huomautti, että Suomen viranomaiset eivät riittävällä tavalla tunnista naisiin kohdistuneen väkivallan sukupuolistunutta luonnetta ja sen erityispiirteitä. Suomi on viime vuosina saanut useilta ihmisoikeuselimiltä huomautuksia myös erityisesti sovittelun käytöstä lähisuhdeväkivaltatapauksissa.

Istanbulin sopimus on keskeinen kansainvälinen instrumentti naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemissä ja torjumisessa. Istanbulin sopimuksen neljä keskeistä periaatetta ovat väkivallan ennaltaehkäisy, uhrien suojelu, tekijöiden saattaminen rikosoikeudelliseen vastuuseen ja väkivallan vastaisten toimien yhteensovittaminen. Sopimuksen 4 artiklan mukaan osapuolten tulee toteuttaa tarvittavat lainsäädäntö- ja muut toimet edistääkseen ja suojellakseen jokaisen, erityisesti naisten, oikeutta elää vapaana väkivallasta sekä julkisessa että yksityiselämässä. Sopimuksen 45 artiklan mukaan 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.

Lisäksi Istanbulin sopimuksen selitysmuistiossa (kohta 252) muistutetaan, että lähisuhdeväkivallan dynamiikan seurauksena sen sovittelua tulisi välttää ja täsmennetään, että valtion vastuulla on huolehtia siitä, ettei sovittelun käyttö johda lähisuhdeväkivallan jäämiseen yksityisasiaksi. Muistiossa todetaan myös, että lähisuhdeväkivallan dynamiikan vuoksi väkivaltaa kokenut ei koskaan voi olla sovittelutilanteessa tasavertaisessa asemassa tekijän kanssa ja siksi tämäntyyppisen väkivallan sovittelua tulisi välttää. Selitysmuistio siis lähtee siitä, että sopimuksen kattamia väkivallan muotoja ei lähtökohtaisesti tulisi sovitella.

Vaikka uhrin suostumukseen perustuvaa sovittelua ei kielletä Istanbulin sopimuksessa tai EU:n tuoreessa naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisessa direktiivissä, edellyttävät molemmat rikosvastuun toteutumista naisiin kohdistuvissa väkivaltarikoksissa. Koska sovittelu johtaa käytännössä tilanteeseen, jossa väkivallantekijä ei joudu kantamaan teostaan rikosoikeudellista vastuuta, vaikeuttaa sovittelun käyttö velvoitteen toteuttamista.

Ihmisoikeuselimet katsovat, että naisiin kohdistuvassa väkivallassa rikosvastuun tulee ensisijainen, eivätkä valtiot voi käyttää sovittelua perusteena rikosprosessien keskeyttämiselle. Lisäksi ihmisoikeuselinten huoli on kohdistunut toistuvan väkivallan sovitteluun. GREVIO on kehottanut Suomea varmistamaan, ettei toistuvaa lähisuhdeväkivaltaa ohjata soviteltavaksi. Koska toistuvuus on lähisuhdeväkivallalle tyypillinen piirre ja väkivalta tulee viranomaisten tietoon vasta pidempään jatkuttuaan, on selvää, että myös toistuvaa väkivaltaa sovitellaan.

Myös kaikkinaisen naisten syrjinnän vastaisen 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 esitutkinnan ja syytetoimien lopettamiseen”. Suomi on sovittelua koskevien suositusten osalta CEDAW-komitean nopeutetussa seurannassa ja suositusten toteutumisesta tulee raportoida komitealle jo tämän vuoden aikana.

Samoin YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaista yleissopimusta valvovan CAT-komitea suosittaa, että lähisuhdeväkivaltatapauksissa nostetaan syyte. Lisäksi YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaa yleissopimusta valvova ihmisoikeuskomitea on esittänyt Suomelle huolensa toistuvan väkivallan ohjaamisesta sovitteluun.

Sekä Istanbulin sopimuksen, sen selitysmuistion että edellä mainittujen elinten kehotusten valossa selvää, että lähisuhdeväkivallan sovittelun nähdään vaarantavan naisten ihmisoikeuksien ja tekijöiden rikosoikeudellisen vastuun toteutuminen, ja sovittelun kielto vastaa siten näiden elinten antamiin suosituksiin.

Kansainvälisten ihmisoikeuselinten lisäksi myös kansalliset viranomaiset, kuten viranomaisten toiminnan lainmukaisuutta valvova apulaisoikeuskansleri on ottanut kantaa sovittelun käyttöön lähisuhdeväkivaltarikosten käsittelyssä. Myös korkein oikeus on katsonut monissa ratkaisuissaan, että lähisuhdeväkivaltaa ei tulisi sovitella.

Sovittelu voi johtaa puutteelliseen esitutkintaan ja syyttämättä jättämiseen

Kuten ihmisoikeuselinten Suomelle antamat huomautukset osoittavat, vaarantaa lähisuhdeväkivallan sovittelu rikosvastuun toteutumisen.

Vaikka sovittelu ja syyteharkinta ovat erillisiä prosesseja, on todennäköistä, että sovittelu johtaa syyttämättä jättämiseen ja että sitä pidetään oikeudenkäynnille vaihtoehtoisena tapana käsitellä rikosta. Sovittelu estääkin käytännössä rikosvastuun toteutumista, kun saavutettu sovinto voi toimia perusteena syyttämättä jättämiselle tai

rangaistuksen lieventämiselle. Tällöin väkivallantekijälle ei kohdisteta rikosoikeudellista moitetta, eikä häntä rangaista väkivaltarikoksesta. THL:n lähisuhdeväkivallan selvitystyöryhmän raportin (2019) mukaan osa syyttäjistä lähetti sovitteluun pääsääntöisesti juuri sellaisia rikoksia, joissa sovinto voi mahdollistaa syyttämättäjättämispäätöksen. Syyttäjistä jopa 71 prosenttia arvioi sovitteluun lähettämistä sillä perusteella, että sillä voi olla vaikutusta syyteharkintaan.

Lisäksi poliisi esittää sovittelua usein rikosilmoituksen tekemisen yhteydessä, mikä voi johtaa tutkinnan puutteelliseen suorittamiseen. Euroopan neuvoston naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan asiantuntijaryhmä GREVIO onkin arvioinut, että sovitteluun ohjaaminen on voinut vaikuttaa siihen, kuinka perusteellisesti rikoksen esitutkinta on toteutunut.

Toistuvaa väkivaltaa ei tule sovitella

Toinen ihmisoikeuselinten Suomelle antamien huomautusten kärki on kohdistunut toistuvan väkivallan sovitteluun.

Nykyisen sovittelua koskevan lain esitöissä suhtauduttiin varauksella lähisuhdeväkivallan ja seksuaaliväkivallan sovitteluun. Laista annetussa lakivaliokunnan mietinnössä korostettiin myös, ettei toistuvaa lähisuhdeväkivaltaa tule sovitella. Parisuhdeväkivalta on kuitenkin usein toistuvaa ja moninaista väkivaltaa, ja harvoin yksittäisiä tekoja. Koska toistuvuus ja syklisyys on lähisuhdeväkivallalle tyypillistä, on myös sen sovittelu lähtökohtaisesti ongelmallista.

Vaikeutta lähisuhdeväkivallan toistuvuuden tunnistamiselle aiheuttaa se, että vain pieni osa lähisuhdeväkivallasta tulee poliisin tietoon, sillä kynnys läheisen tekemästä väkivallasta ilmoittamiselle on usein suuri. Tilastokeskuksen selvityksen (2021) mukaan vain noin joka kymmenes parisuhdeväkivaltaa kokeneista naisista kertoi kokemastaan poliisille. Korkean ilmoittamiskynnyksen vuoksi on myös tavallista, että väkivalta lähisuhteessa 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 pitkäaikaisen lähisuhdeväkivallan jatkumoa.

Kuitenkaan edes se, että väkivallan toistuvuus tulee ilmi, ei vaikuta suojaavan uhria sovittelun käytöltä. Sovittelun selvitystyöryhmän raportista (THL 2019) ilmenee, että lähisuhteessa aiemmin tehtyä väkivaltaa ei ole tulkittu esteeksi sovittelun käytölle. Myös siitä, mitä väkivallan toistuvuudella tarkoitetaan, on raportin mukaan epäselvyyttä sekä sovitteluun ohjaavilla tahoilla että sovittelutoimistoissa.

Se, että sovitteluun ohjataan myös toistuvaa lähisuhdeväkivaltaa osoittaa, että ilmiön tunnistamisessa on yhä puutteita sekä poliisissa että sovittelutoiminnassa. THL:n (2019) lähisuhdeväkivallan sovittelun selvitystyöryhmäraportin mukaan vain 54 prosenttia poliiseista ja 42 prosenttia syyttäjistä ilmoitti saaneensa koulutusta lähisuhdeväkivallan sovittelusta, mutta heistä suurin osa ohjasi lähisuhdeväkivaltarikoksia sovitteluun tästä huolimatta. Lisäksi THL:n raportin (2019) mukaan poliisin ja syyttäjän kriteerit sovitteluun ohjaamisessa vaihtelevat. Tämä on ongelmallista yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta.

Vaikeus tunnistaa toistuvaa lähisuhdeväkivaltaa ja erityisesti parisuhdeväkivaltaa liittyy sekä väkivaltakokemusten vähättelyyn että toisaalta läheisen tekemän väkivallan dynamiikkaan ja puheeksioton haasteisiin. Vaikka lähisuhdeväkivalta on usein alussa matalan intensiteetin lieviä tekoja, jotka eskaloituvat ajan kuluessa, arvioidaan rikosprosessissa ja sovitteluun ohjaamisessa 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.

Sovittelun jälkeen väkivallan tekijän ja uhrin oletetaan jatkavan yhteistä elämäänsä, mikä voi mahdollistaa väkivallan jatkumisen ja luoda uhan uhrin hengelle ja terveydelle. Koska väkivallalla on jatkuessaan tapana raaistua, voi lähisuhdeväkivallan sovittelusta luopuminen osaltaan tukea väkivallan kierteen katkeamista lähisuhteissa ja myös väkivallan traagisimman lopputuloksen eli parisuhdesurmien vähenemistä. Parisuhdesurmien uhrit ovat poliisin tietojen mukaan joutuneet usein ennen surmaa tekijän aikaisemman väkivallan ja väkivallalla uhkailun kohteeksi.

Sovittelun käyttö väheksyy lähisuhdeväkivallan vakavuutta

Sovittelujärjestelmä luotiin alun perin ehkäisemään nuorisorikollisuutta ja lieviä rikoksia. Sovittelun käyttö lähisuhteissa tehtyjen väkivaltarikosten käsittelyyn kuvastaa näkemystä, jonka mukaan lähisuhdeväkivalta on rikoksena lievä. Sovittelun käyttö lähisuhdeväkivaltarikoksissa aliarvioi lähisuhteissa tehdyn väkivallan vakavuutta sekä uusintaa ja ylläpitää väkivaltakulttuurille pohjautuvia rakenteita, joissa naisiin kohdistuva väkivalta nähdään perheen sisäisenä asiana. Samalla se vaarantaa uhrin ihmisoikeuksien toteutumisen ja heikentää uhrin oikeusturvaa ja voi mahdollistaa väkivallan jatkumisen.

Istanbulin sopimuksen toteutumisen näkökulmasta on ongelmallista, että sovittelun lopputuloksena ei ole tekijän rikosoikeudellinen vastuuttaminen väkivallasta vaan sovittelusopimus, joka sisältää useimmiten anteeksipyynnön ja/tai käyttäytymissopimuksen (SOPU-tietokannan mukaan 63 prosenttia). Väkivallan

loppumisen arvioinnin kannalta on merkittävää, että SOPU-tietokannan mukaan 75 prosentista sovittelusopimuksista ei ole kirjattu jälkiseurantaa. Kun seurantaa ei ole, ei myöskään ole mahdollista seurata noudatetaanko käyttäytymissopimusta. Väkivallan uhrien kanssa työskentelevien järjestöjen kokemus on, ettei väkivallan kierrettä pystytä katkaisemaan sovittelulla.

Anteeksipyyntö ja käyttäytymissopimus väheksyvät lähisuhdeväkivallan vakavuutta ja rikosoikeudellista luonnetta eivätkä täytä Istanbulin sopimuksen velvoitetta tehokkaista, oikeasuhteisista ja varoittavista seuraamuksista. Rikosoikeudellisesti väkivallan tulisi olla anteeksiannettavaa vain poikkeustapauksissa, kuten hätävarjelutilanteissa. Naisiin kohdistuva väkivalta ei ole poikkeustapaus vaan vakava ihmisoikeusongelma, jonka kitkemisessä Suomen valtio on epäonnistunut.

Sovittelun osapuolet eivät ole tasavertaisessa asemassa

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, lähisuhdeväkivallan dynamiikan vuoksi osapuolet eivät aina ole tasavertaisessa asemassa. Sovittelu, joka pohjautuu restoratiiviselle eli epäviralliselle oikeudelle ja jossa rikokset nähdään osapuolten välisinä ongelmatilanteina, jotka ovat ratkaistavissa osapuolten välillä on lähisuhdeväkivallan käsittelyn menetelmänä tämän asetelman vuoksi hankala. Ihmisoikeusnäkökulmasta tulkinta lähisuhdeväkivallasta tasavertaisiksi oletettujen osapuolten välisenä konfliktina on kestämätön, sillä perhe- ja lähisuhdeväkivaltatilanteissa uhri on helposti tekijään nähden alisteisessa asemassa.

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 puolisosta eronnut ulkomaalainen on hakenut itsenäistä oleskelulupaa lähisuhdeväkivallan perusteella, sillä sovitteluun osallistumisen voitu tulkita tarkoittavan sitä, ettei uhriin kohdistunut väkivalta ole luonteeltaan vakavaa.

Väkivaltaa käytettäessä loukataan toisen ruumiillista koskemattomuutta, mitä suojataan rikoslaissa. Väkivallan käyttäminen on rikos, vaikka väkivaltaa olisi edeltänyt riita. Vastuu lähisuhdeväkivaltarikoksesta on aina tekijällä, eikä uhria tule vastuuttaa häneen kohdistetusta rikoksesta. 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.

Myös ihmiskaupan ja pakkoavioliiton uhreja on ohjattu sovitteluun. Oikeusministeriön selvityksen mukaan näissä tapauksissa viranomaiset ovat usein suositelleet sovittelua, koska ovat tulkinneet tilanteen lähisuhdeväkivallaksi. Edellä mainituissa tapauksissa väkivaltaa kokeneet olivat kokeneet painostusta sovitteluun viranomaisilta, omalta perheeltä ja väkivallan tekijältä.

Sovitteluun osallistumisen vapaaehtoisuuden varmistamisessa on ongelmia

Sovittelun tulisi aina perustua suostumukseen, mutta vapaaehtoisuuden varmistaminen on käytännössä hankalaa. Väkivaltaa kokeneiden naisten mukaan heitä on painostettu osallistumaan sovitteluun.

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.

Naisiin kohdistuvan väkivallan käsittely kuuluu oikeuslaitokselle

Sovittelun käyttöä saatetaan puolustaa sen rikosprosessiin nähden matalammilla kustannuksilla. On hyvin ongelmallista, mikäli naisten ihmisoikeudet ja taloudelliset resurssit asetetaan tällä tavoin vastakkain etenkin, kun lopputuloksena on rikosvastuun toteutumattomuus. Valtiolla on velvollisuus turvata ihmisoikeuksien toteutuminen myös yksityishenkilöiden välisissä suhteissa. Sovittelu vaarantaa tämän velvollisuuden toteutumisen, samoin kuin se voi vaarantaa uhrin turvallisuuden sovittelun aikana. Sovitteluprosessiin ei voida liittää samanlaisia asianomistajan turvallisuutta takaavia elementtejä kuin esitutkintaan ja rikosoikeudenkäyntiin (OKV 11/50/2019).

Vakavien ihmisoikeusloukkausten kuten naisiin kohdistuvan väkivallan käsittely kuuluu oikeuslaitokselle. Suomi on saanut huomautuksia kansainvälisiltä ihmisoikeustoimielimiltä liittyen rikosprosessien hitauteen. Lisäksi apulaisoikeuskansleri on vuonna 2022 ratkaisussaan OKV/325/70/2022 huomauttanut useita poliisilaitoksia tutkinnan hitaudesta ja suoranaisista laiminlyönneistä lähisuhdeväkivalta- ja seksuaalirikosten tutkinnassa. Apulaisoikeuskansleri on huomauttanut, että seksuaalirikosten ja lähisuhdeväkivaltaa koskevat esitutkinnat on toimitettava viivytyksettömästi rikosoikeudellisen järjestelmän uskottavuuden kannalta, rikosvastuun toteuttamiseksi tehokkaasti sekä uhrien oikeuksien kunnioittamiseksi.

Sovittelun kieltämisen yhteydessä tulisikin varmistaa poliisin osaaminen lähisuhdeväkivallan erityispiirteistä sekä se, että kaikki naisiin kohdistuva väkivalta

tutkitaan ilman aiheetonta viivästystä. Apulaisoikeuskanslerin (OKV 11/50/2019) mukaan olisi Istanbulin sopimuksen ja uhridirektiivin velvoitteiden noudattamisen kannalta perusteltua, että poliisin perus-, ja esimies-, täydennys- ja erityiskoulutukseen sisältyisi pakollista koulutusta naisiin kohdistuvan väkivallan tai perheväkivallan muodoista ja ehkäisystä. Lisäksi tulee kiinnittää huomiota rikosprosessien kestoon ja sujuvuuteen. Prosessien pituus aiheuttaa väkivaltaa kohdanneille kohtuutonta kuormitusta ja voi estää rikosten viemisen eteenpäin.

Palveluohjausta ja palveluiden tarjontaa tulee vahvistaa

Lakimuutoksen yhteydessä on erityisen tärkeää kiinnittää huomiota tukipalvelujen saatavuuteen sekä palveluohjaukseen. Istanbulin sopimuksen artikla 20 edellyttää, että osapuolet ryhtyvät toimiin sen varmistamiseksi, että väkivallan uhrit voidaan ohjata tarpeellisiin palveluihin väkivallasta toipumiseksi ja artikla 22 edellyttää osapuolia tarjoamaan tai järjestämään kaikille väkivallan naisuhreille ja heidän lapsilleen naisille tarkoitettuja erityistukipalveluja.

Sovittelun käyttöä perustellaan joskus sillä, että esitutkinta- ja oikeusviranomaisten resurssit eivät riitä käsittelemään lähisuhdeväkivaltaa. Suomella on kuitenkin vastuu suojella kansalaisiaan myös ei-valtiolliselta uhalta ja siksi varmistettava Istanbulin sopimuksen mukaan sellaiset resurssit poliisille, syyttäjille ja tuomioistumille, joilla lähisuhdeväkivalta käsitellään rikoksena oikeudessa ja jossa rikoksentekijät saatetaan rikosoikeudelliseen vastuuseen. Rikoksentekijän rankaiseminen rikoslain mukaisesti on keskeinen osa Istanbulin sopimuksen edellyttämää valtion huolellisuusvelvoitteen toteutumista eikä taloudellisten tekijöiden voida antaa vaarantaa naisten oikeuksien toteutumista. Suomen valtion tulee kantaa vastuunsa naisiin kohdistuvien väkivallantekojen ehkäisemisestä, tutkimisesta, rankaisemisesta ja hyvittämisestä Istanbulin sopimuksen edellyttämällä tavalla.

Perusteluna lähisuhdeväkivallan sovittelun puolesta käytetään myös argumenttia, jonka mukaan sovittelutoimistoilla olisi merkittävä rooli uhrien ja tekijöiden ohjaamisessa tukipalveluihin. Lain mukaan poliisi on kuitenkin velvollinen ohjaamaan rikoksen uhrin tukipalveluihin, joten sovittelun hyötyjen perusteleminen palveluohjauksella on tästä näkökulmasta vailla perusteita. Järjestöjen käytännön työssä on lisäksi syntynyt huoli siitä, että sovittelu itsessään tulkitaan tukipalveluksi ja siten uhri ohjataan joko sovitteluun tai tukipalveluun, eikä samanaikaisesti molempiin.

Vaikka tekijän rankaiseminen on keskeinen osa ihmisoikeusvelvoitteiden toteuttamista, ei se kuitenkaan yksinään riitä väkivaltaongelman ratkaisemiseen vaan sekä väkivallan kokijat että tekijät tarvitsevat lisäksi tukipalveluita. Lähisuhdeväkivalta tulee käsitellä rikosoikeudellisessa prosessissa ja tämän prosessin rinnalla tarjota sekä uhrille että

tekijälle palveluohjausta. Kaikkien viranomaisten valmiuksia tunnistaa väkivaltaa ja antaa palveluohjausta tulee vahvistaa ja varmistaa, että sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaiset, poliisit ja syyttäjät myös käytännössä antavat lähisuhdeväkivallan uhreille ja tekijöille tietoa auttavista tahoista ja tukipalveluista.

Palveluihin pääsy edellyttää palveluiden olemassaoloa ja niiden asianmukaista resursointia. Olemme huolissamme väkivallan vastaisten palveluiden pitkään jatkuneesta aliresursoinnista sekä palveluita tarjoavien järjestöjen avustuksiin suunnitelluista leikkauksista. Apua lähisuhdeväkivallasta toipumiseen tarjotaan julkisissa palveluissa riittämättömästi ja avun saaminen on pitkälti järjestöjen tekemän työn varassa. Lähisuhdeväkivallan sovittelun kiellon yhteydessä tuleekin 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 ja lähisuhdeväkivallan sovitteluun osoitetut määrärahat kohdentaa palveluiden rahoittamiseen.

Väkivallan lopettamiseksi myös tekijän väkivaltaisen käytöksen syihin tulee puuttua ja velvoittaa tekijä osallistumaan väkivallan sukupuolistuneen luonteen tunnistaviin katkaisu- ja ehkäisyohjelmiin. Koska tällaisia ohjelmia ei juurikaan ole tarjolla, tulee lähisuhdeväkivallan sovittelusta luopumisen yhteydessä varmistaa, että palveluita perustetaan, niillä on riittävät resurssit ja että niihin osallistuminen on tekijälle pakollista.

Sovittelun kieltoa tulee laajentaa myös lähisuhteissa tapahtuviin asianomistajarikoksiin

Nykyisen esityksen vaarana on, että jopa toistuvaa ja pitkään jatkunutta lähisuhdeväkivaltaa päädytään tosiasiallisesti sovittelemaan, kun kaikkia väkivallan muotoja ei oteta sovittelun kiellossa huomioon. Sovittelutoiminnasta olisi siis rajattava pois myös tietyt pari- ja lähisuhteessa tapahtuneet asianomistajarikokset sekä kaikki seksuaalirikokset, riippumatta siitä onko kyseessä lähisuhde ja onko seksuaalirikoksessa käytetty erikseen muuta väkivaltaa. 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, etenkään pakottavaa kontrollia. Se on pitkäkestoista henkistä väkivaltaa, jolla henkilö pyrkii rajoittamaan toisen ihmisen toimintavapautta. Pakottava kontrolli on yleinen parisuhdeväkivallan muoto, joka johtaa usein vakaviin henkisiin ja fyysisiin terveysongelmiin ja yritykset vapautua siitä voivat altistaa vakavalle väkivallalle.

Sovittelukieltoa tulisikin 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 kielto voisi tosiasiallisesti toteutua, on kieltoa sovellettava myös esimerkiksi sellaisten henkisen, digitaalisen ja kunniaan liittyvän väkivallan muotojen kohdalla, jotka on rajattu syyttäjän syyteoikeuden ulkopuolelle.

Perhe- ja huoltoriitojen sovittelu on jätetty ulkopuolelle, koska esitys koskee rikos- ja riita-asioiden sovittelua. On huomioitava, että perhe- ja huoltoriitojen sovittelussa sovitellaan kuitenkin välillisesti myös väkivaltaa.

Istanbulin sopimuksen ankaroittamisperusteet tulee huomioida rangaistusta määrättäessä

Sekä Istanbulin sopimuksessa (46 artikla) että EU:n naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisessa direktiivissä 2024/1385 (11 artikla) luetellaan lukuisia raskauttavia tekijöitä, jotka tulisi voida 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-direktiiveihin sisältyviä raskauttavia tekijöitä voida huomioida rangaistuksen määräämisessä. Jotta Istanbulin sopimuksen 46 artikla toteutuisi Suomessa, tulee lähisuhdeväkivallan sovittelun kieltämisen lisäksi Istanbulin sopimuksessa luetellut ankaroittamisperusteet säätää rikoslailla rangaistuksen koventamisperusteiksi.

Lähisuhdeväkivaltaa voidaan ehkäistä rakennelailla

Valtion viranomaiset, kuten THL ja sosiaali- ja terveysministeriö, ovat julkaisseet kansallisia suosituksia lähisuhdeväkivallan ehkäisyn järjestämiseksi jo muutaman vuosikymmenen ajan, mutta niiden toimeenpano on ollut puutteellista ja alueellisesti vaihtelevaa.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, sosiaali- ja terveysministeriö sekä useat kansalaisjärjestöt ovat suositelleet lähisuhdeväkivallan ehkäisytyötä selkiyttävän lain säätämistä. Oikeusministeriön teettämän arvioinnin (2024) mukaan lähisuhdeväkivallan torjumisessa tarvitaan enemmän velvoittavuutta.