



8.10.2024

YVV/1822/2024

Eduskunnan lakivaliokunta

Lausunto hallituksen esityksestä laiksi rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annetun lain muuttamisesta (HE 130/2024 vp)

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on itsenäinen ja riippumaton viranomainen, jonka tehtävänä on syrjintään puuttuminen ja yhdenvertaisuuden edistäminen erityisesti vähemmistöjen osalta. Valtuutetun tehtävänä on myös ulkomaalaisten aseman ja oikeuksien edistäminen. Valtuutettu toimii lisäksi kansallisena ihmiskaupparaportoitijana, naisiin kohdistuvan väkivallan raportoitijana ja maasta poistamisen täytäntöönpanon valvojana. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävistä säädetään yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014), laissa yhdenvertaisuusvaltuutetusta (1326/2014) ja ulkomaalaislaissa (301/2004).

Valtuutettu kiittää lakivaliokuntaa lausuntopyynnöstä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kannattaa lähisuhdeväkivallan sovittelun kieltämistä

Yhdenvertaisuusvaltuutettu suhtautuu erittäin myönteisesti hallituksen esitykseen, jossa ehdotetaan lähisuhdeväkivallan sovittelusta luopumista. Istanbulin sopimuksessa eli naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyssä Euroopan neuvoston yleissopimuksessa on valtiolle asetettu velvollisuus suojella naisia väkivallalta. Sopimuksessa korostetaan väkivallantekijöiden syytteeseen ja rikosvastuuseen asettamista. Suomalainen käytäntö ohjata pari- ja lähisuhdeväkivallan osapuolia sovitteluun ja tehdä sen perusteella esitutkinnan rajoittamista tai syyttämättä

jättämistä koskeva päätös heikentää erityisesti naisten suojelua ja rikosvastuun toteuttamista lähisuhteissa väkivaltaa käyttäneitä henkilöitä vastaan. Kansainväliset ihmisoi-
keuselimet ovat kiinnittäneet huomiota tähän epäkohtaan huomiota ja vaatineet Suo-
melta korjaavia toimenpiteitä.

Myös eduskunnan lakivaliokunta on kiinnittänyt aikaisemmissa kannanotoissaan huo-
miota siihen, että lähisuhdeväkivallan sovitteluun on suhtauduttava pidättyvästi (LaVM
5/2005 vp, s. 5). Lakivaliokunta on tuonut esille, että lainsoveltamiskäytännöissä asian-
omistajan mielipiteelle luopua rikosprosessin jatkamisesta on annettu liian paljon pai-
noarvoa, vaikka tosiasiallisesti on vaikea arvioida, minkälaisia tekijöitä tai vaikuttimia
on pyynnön taustalla (LaVM 2/2024 vp, s. 6–7). Lakivaliokunta on lisäksi korostanut lie-
vänkin lähisuhteissa tapahtuneen väkivallan saattamista rangaistusjärjestelmän piiriin
(LaVM 78/2010 vp, s. 10), mitä nykyinen sovittelukäytäntö ei tue.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kannattaa lähisuhdeväkivallan sovittelusta luopumista.
Valtio pystyy näin paremmin toteuttamaan sille kansainvälisten sopimusten perusteella
kuuluvaa aktiivista toimintavelvollisuuttaan ja sovittelusta luopuminen on johdonmu-
kainen jatkumo korjata rikosoikeusjärjestelmässä tällä hetkellä vallitsevia puutteita
pari- ja lähisuhdeväkivallan torjunnassa.

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

Suomi ei ole onnistunut vähentämään naisiin kohdistuvaa väkivaltaa

Lähisuhdeväkivalta ja erityisesti parisuhdeväkivalta on tyypillistä naisiin kohdistuvaa
väkivaltaa. Myös hallituksen esityksessä tuodaan esille lähisuhdeväkivallan yleisyys ja
sen kohdistuminen tyypillisesti naisiin. Valtuutettu toteaa, että 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 pii-
lotellaan, avunhakemisen kynnys on korkealla ja vain harva kertoo viranomaiselle väki-
vallasta ilman viranomaisen aloitetta. Hallituksen esityksessä tuodaan esille lähisuhde-
väkivallalle ominainen epätasa-arvoinen valta-asema, pakottavan kontrollin käyttö ja
väkivallankokijan pelko, mikä rajoittaa hänen toimimismahdollisuuksiaan.

Hallituksen esityksessä on tunnistettu pari- ja lähisuhdeväkivallan piiloutuva luonne, minkä seurauksena rikoksia ei ilmoiteta poliisille. Tämä on huolestuttavaa rikollisuuden torjunnan näkökulmasta. Naisten ihmisoikeuksien näkökulmasta kysymys on vakavasta rakenteellisesta sukupuolten tasa-arvon toteutumisen esteestä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että lähisuhdeväkivallan sovittelusta luopuminen on selvä ja vahva signaali sille, että Suomi ei hyväksy naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja että naisia pyritään suojelemaan aikaisempaa tehokkaammin saattamalla väkivallanteijät rikosvastuuseen.

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.

Istanbulin sopimuksessa valtiolle on asetettu velvollisuus suojella naisia väkivallalta. Sopimus on ollut Suomessa voimassa pian kymmenen vuotta ja se edellyttää Suomelta aktiivisia toimia väkivallan ennaltaehkäisyssä, suojelussa ja rikosvastuun toteuttamisessa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että vaikka ihmisoikeuselimet eivät suoraan kiellä sopimusvaltioilta lähisuhdeväkivallan sovittelua, siihen suhtaudutaan hyvin kielteisesti ottaen huomioon naisiin kohdistuvan väkivallan erityispiirteet ja Suo-

men vaikeudet torjua tehokkaasti naisiin kohdistuvaa väkivaltaa. Ihmisoikeuselimet ovat yksiselitteisesti todenneet, että naisiin kohdistuvassa väkivallassa väkivallantekijöiden rikosvastuu on aina ensisijaista, eikä valtio voi milloinkaan perustella rikosprosessin keskeyttämistä vetoamalla sovitteluun. (YK:n kidutuksen vastainen komitea 2024, Istanbulin sopimuksen osapuolten komitea 2023, CEDAW-komitea 2022, YK:n ihmisoikeuskomitea 2021, GREVIO 2019.) YK:n kidutuksen vastainen komitea totesi toukokuussa 2024 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).

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta lähisuhdeväkivallan sovittelusta luopumisessa on kyse ennen kaikkea aikaisempaa tehokkaammasta rikosvastuun toteuttamisesta. Tavoitteena on, että väkivaltaa käyttänyt henkilö joutuu kantamaan rikosvastuun, millä pidetään yllä rangaistusjärjestelmän yleisestäävyyttä ja korostetaan läheisissä suhteissa tapahtuneen väkivallan moitittavuutta.

Lainsäätäjä on halunnut tehostaa pari- ja lähisuhdeväkivallassa rikosvastuun toteuttamista

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 yksityisasiä. 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 94/1993 vp, esim. s. 15, 91–92, 100.)

Vuonna 2004 rikoslaista poistettiin pahoinpitelyrikoksia koskeva niin sanottu vakaan tahdon säännös, jonka mukaan syyttäjällä oli mahdollisuus tehdä syyttämättä jättämisestä 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 puututtava. 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.) Myös lakivaliokunta kiinnitti mietinnössään huomiota vastaaviin tekijöihin (LaVM 2/2004).

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 tunnusmerkistön 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.) Lakivaliokunta toi esille, että läheiseen henkilöön kohdistuvassa lievässä väkivallassa oli erityispiirteitä, jotka tekivät rikoksesta erityisen moitittavan. Syyteoikeutta koskevan muutoksen katsottiin parantavan väkivallan uhrin asemaa ja olevan selkeä signaali sen puolesta, että lieväkään väkivalta ei ole läheisissä suhteissa hyväksyttävää, eikä se ole osapuolten yksityisasia. (LaV; 21/2010 vp.).

Yhteenvetona 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 ja lakivaliokunnan mietinnöissä 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 saatettu rikosvastuuseen. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on huolissaan tästä käytännöstä ja katsoo, että sovittelusta luopuminen lähisuhdeväkivallassa tulee paremmin vastaamaan lainsäätäjän tavoitteeseen toteuttaa rikosvastuuta.

Sovittelulla ei torjuta lähisuhdeväkivaltaa

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että lainsäätäjän vuodesta 1994 ilmaisema tarkoitus tehokkaasta rikosvastuusta ei ole vielä toteutunut. Lähisuhdeväkivaltaa sovitellaan yhä edelleen ja sovitteluun ohjattujen lähisuhdeväkivaltatapausten määrä on päin vastoin viime vuosina kasvanut. Tämä on huolestuttava kehityspiirre naisten oikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Lähisuhdeväkivallan sovittelulla heikennetään rangaistusjärjestelmän yleisestävyyttä ja sen osoittamista, että lähisuhhteessa käytetty väkivalta on erityisen moitittavaa. Poliisi- ja syyttäjäkäytännöissä on tapahtunut myönteistä kehitystä pari- ja lähisuhdeväkivallan tunnistamisessa ja näytön hankkimisessa, mutta kokonaisuutena arvioiden rikosvastuun toteuttamisessa on selkeitä puutteita. Yksi rikoslain puuttumattomuutta ylläpitävä käytäntö on lähisuhdeväkivallan sovittelu, jonka seurauksena on luovuttu syytteen nostamisesta ja väkivallantekijän saattamisesta rikosoikeudelliseen vastuuseen.

Lähisuhdeväkivallan sovittelusta luopumisen on vaikutettava poliisin ja syyttäjien ratkaisukäytäntöön

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on tekemässä selvitystä esitutinnan rajoittamisesta ja syyttämättä jättämisestä pari- ja lähisuhdeväkivallassa. Selvitys osoittaa, että erityisesti parisuhdeväkivallassa osapuolten keskinäiselle sopimiselle tai sovitteluun osallistumiselle on annettu varsin paljon painoarvoa ja se on johtanut siihen, että rikosvastuuta ei ole toteutettu väkivallantekijää vastaan.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnittää lopuksi huomiota siihen, että lähisuhdeväkivallan sovittelusta luopumisen tulee näkyä poliisien ja syyttäjien ratkaisukäytännössä. Lain voimaantulon myötä selkeänä tavoitteena täytyy olla, että parisuhde- ja lähisuhdeväkivallasta ryhdytään nostamaan aikaisempaa useammin syytteitä ja väkivallantekijät saatetaan aikaisempaa useammin rikosvastuuseen. Tämä tarkoittaa sitä, että esitutinnan rajoittamiseen ja syyttämättä jättämiseen on suhtauduttava pidättyvästi, kun kysymys on pari- ja lähisuhdeväkivallasta. Myös asianomistajan toiveille rikosprosessin päättämisestä annettavaa merkitystä on selkeästi vähennettävä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Kristina Stenman

Erityisasiantuntija

Marjo Rantala

Lähteitä

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

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

