



8.10.2024

YVV/1823/2024

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

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 ihmiskaupparaportoijana, naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana ja maasta poistamisen täytäntöönpanon valvojana. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävistä säädetään yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014), laissa yhdenvertaisuusvaltuutetusta (1326/2014) ja ulkomaalaislaissa (301/2004).

Valtuutettu kiittää työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaa lausuntopyynnöstä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kannattaa lähisuhdeväkivallan sovittelun kieltämistä

Yhdenvertaisuusvaltuutettu suhtautuu erittäin myönteisesti hallituksen esitykseen, jossa ehdotetaan lähisuhdeväkivallan sovittelusta luopumista. Lähisuhdeväkivalta ja erityisesti parisuhdeväkivalta yhtenä lähisuhdeväkivallan muotona on tyypillistä naisiin kohdistuvaa väkivaltaa.

Valtioneuvoston tasa-arvopoliittisessa selonteossa (VNS 5/2022 vp) sukupuolistunut väkivalta ja naisiin kohdistuva väkivalta nostettiin yhdeksi seitsemästä kansalli-

sesta tasa-arvoon vaikuttavasta teemasta. Tältä osin selonteossa asetettiin tavoitteeksi, että 2020-luvun loppua kohden Suomessa jokainen voi elää ilman sukupuolistunutta väkivaltaa tai väkivallan uhkaa eikä kenenkään oikeutta vapauteen ja koskemattomuuteen loukata.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta totesi tuolloin, että sukupuolistunut väkivalta ja naisiin kohdistuva väkivalta on selonteossa mainituista tasa-arvo-ongelmista sellainen, joka edellyttää ripeitä ja tehokkaita toimenpiteitä. (TyVM 22/2022 vp, s. 3) Valiokunta totesi lisäksi, että sovittelu ei sovi lähisuhdeväkivaltaan tai kunniaan liittyvän väkivaltaan. (TyVM 22/2022 vp, s. 7.)

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää lähisuhdeväkivallan sovittelusta luopumista selvänä ja vahvana signaalina sille, että Suomi ei hyväksy naisiin kohdistuvaa väkivaltaa.

Suomi ei ole onnistunut vähentämään naisiin kohdistuvaa väkivaltaa

Hallituksen esityksessä todetaan, että lähisuhdeväkivalta on Suomessa hyvin yleistä ja että se kohdistuu tyypillisesti naisiin. Esityksessä todetaan myös, että naisiin kohdistuva väkivalta on ilmiönä piiloutuva eli se ei näy todellisessa laajuudessaan viranomaistilastoissa. Väkivallan kokemuksiin liittyy usein häpeää ja pelkoa, mikä vaikeuttaa avun hakemista. Tiedossa on, että väkivaltaa piilotellaan, avunhakemisen kynnyks on korkealla ja vain harva kertoo viranomaiselle väkivallasta ilman viranomaisen aloitetta. Myös hallituksen esityksessä tuodaan esille lähisuhdeväkivallalle ominainen epätasa-arvoinen valta-asema, pakottavan kontrollin käyttö ja väkivallankokijan pelko, mikä rajoittaa hänen toimimismahdollisuuksiaan.

Rikollisuuden torjunnan näkökulmasta kyseessä on huomattava piilorikollisuuden muoto. Naisten ihmisoikeuksien näkökulmasta kyseessä on vakava rakenteellinen sukupuolten tasa-arvon toteutumisen este.

Tilastokeskuksen vuonna 2023 julkaiseman väestötutkimuksen mukaan 16–74-vuotiaista suomalaisista naisista 34 prosenttia oli joskus elämänsä aikana kokenut parisuhteessa kumppaninsa tekemää fyysistä väkivaltaa. Miehillä vastaava luku oli 18 prosenttia. Väestötasolla tämä tarkoittaa, että noin 625 000 naista on kokenut elämänsä aikana fyysistä väkivaltaa ja miehillä vastaava luku on noin 309 000. (Tilastokeskus 2023, s. 8, 17) Väkivallankokijat kertovat kokemuksistaan vain harvoin ulkopuolisille, ja huomattavan harva viranomaisille. Tilastokeskuksen tutkimuksen mukaan vain noin puolet naisista oli kertonut väkivallasta jollekin, ja vain noin joka kymmenes naisista oli ilmoittanut väkivallasta viranomaiselle. Parisuhdeväkivaltaa

kokeneista naisista noin 20 prosenttia kertoi siitä terveystalvissa ja vain 11 prosenttia ilmoitti poliisille. Myös tukipalveluihin hakeutuminen oli vähäistä, sillä vain 8 prosenttia naisista kertoi ottaneensa yhteyttä tukipalveluihin. (Tilastokeskus 2023, s. 38–39)

Yksi huolestuttavista tutkimustuloksista liittyi siihen, että monilla naisilla lähisuhdeväkivaltaa oli esiintynyt läpi heidän elämänsä, eli väkivalta oli jatkuvasti läsnä eri elämänvaiheissa. Väkivallan kierre oli myös ylisukupolvinen. Lapsuudessa koettu ja todistettu väkivalta altisti selkeästi myöhemmin elämässä tapahtuvalle väkivallalle. (Tilastokeskus 2023, s. 8–10, 33–35)

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on aiemmin pitänyt tarpeellisena väestötason tutkimusta sukupuolistuneeseen väkivaltaan liittyen. (TyVM 22/2022 vp, s. 7) Tutkimustulosten perusteella on selvää, että nykyisissä rakenteissa tehty väkivallan vastainen työ ei ole ollut riittävää, vaan siihen on panostettava enemmän. Myös valiokunta on kiinnittänyt huomiota väkivallan vastaisen työn rakenteiden puutteisiin.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on toiminut naisiin kohdistuvan väkivallan raportointijana vuodesta 2022 alkaen ja todennut viranomaisilla olevan vaikeuksia tunnistaa ja torjua naisiin kohdistuvaa väkivaltaa (YVV 2024 ja 2023). Lisäksi yhdenvertaisuusvaltuutettu on todennut yhdessä tasa-arvovaltuutetun kanssa, että lähisuhdeväkivallan sovittelu on kansallinen tasa-arvo-ongelma (HS 15.5.2023, ks. YVV:n verkkosivut).

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.

Valtion velvollisuudesta suojella naisia väkivallalta on nimenomainen säännös Istanbulin sopimuksessa eli naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyssä Euroopan neuvoston yleissopimuksessa. Sopimus on ollut Suomessa voimassa pian kymmenen vuotta ja se edellyttää Suomelta aktiivisia toimia niin ennaltaehkäisyssä, suojelussa kuin rikosvastuun toteuttamisessa.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan on selvää, että ihmisoikeuselimet suhtautuvat kielteisesti naisiin kohdistuvan väkivallan sovitteluun. Ihmisoikeuselimet ovat hyvin yksiselitteisesti todenneet, että naisiin kohdistuvan väkivallan osalta väkivallantekijöiden rikosvastuu on aina ensisijaista, eikä valtio voi milloinkaan perustella rikosprosessin keskeyttämistä sovitteluun vedoten. (YK:n kidutuksen vastainen komitea 2024, Istanbulin sopimuksen osapuolten komitea 2023, CEDAW-komitea 2022, YK:n ihmisoikeuskomitea 2021, GREVIO 2019.) Viimeksi toukokuussa 2024 YK:n kidutuksen vastainen komitea totesi 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).

Ihmisoikeuselimet ovat lisäksi kiinnittäneet huomiota viranomaisten koulutustarpeeseen ja puutteelliseen osaamiseen tunnistaa ja käsitellä naisiin kohdistuvaa väkivaltaa. (CEDAW-komitea 2022, GREVIO 2019 ja GREVION temaattinen valvontakierros, kyselylomake 2022 ja maavierailu 2023).

Kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta lähisuhdeväkivallan sovittelusta luopumisessa on kyse ennen kaikkea rikosvastuun toteuttamisesta. Tavoitteena on, että väkivaltaa käyttänyt henkilö joutuu kantamaan rikosvastuun, millä korostetaan läheisissä suhteissa tapahtuneen väkivallan moitittavuutta. Vaikka ihmisoikeuselimet eivät suoraan kiellä sopimusvaltioilta lähisuhdeväkivallan sovittelua, siihen suhtaudutaan hyvin kielteisesti ottaen huomioon naisiin kohdistuvan väkivallan erityispiirteet ja Suomen vaikeudet torjua tehokkaasti naisiin kohdistuvaa väkivaltaa.

Lainsäätäjä on halunnut tehostaa pari- ja lähisuhdeväkivallassa rikosvastuun toteuttamista

Valtion aktiivisen toimintavelvollisuuden korostamiseksi yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää ehdotusta luopua lähisuhdeväkivallan sovittelusta johdonmukaisena

jatkumona valtiovallan yrityksille korjata rikosoikeusjärjestelmän puutteita lähisuhdeväkivallan torjunnassa.

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

Lainsäätäjä on vuodesta 1994 toteuttanut uudistuksia, joissa on syyteoikeuden järjestelyllä pyritty tehostamaan pari- ja lähisuhdeväkivaltaan puuttumista. Lakimuu-
tosten perusteluissa on korostettu toistuvasti viranomaisten velvollisuutta puuttua pari- ja lähisuhdeväkivaltaan.

- Vuonna 1994 pahoinpitely yksityisellä paikalla muutettiin virallisen syytteen alaiseksi. Syyteoikeuden muuttamisella haluttiin korostaa, että lähisuhdeväkivalta ei ole enää yksityisasia. (HE 93/1993 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 jättämistä koskeva päätös, jos pahoinpitelyrikoksen asianomistaja sitä omasta vakaasta tahdosta pyysi. Asianomistajan mielipide ja hänen esittämänsä pyyntö syyttäjälle oli saanut syyttäjien tekemässä syyteharkinnassa liian suuren painoarvon. (HE 144/2003 vp, esim. s. 7, 13–16.)
- Vuonna 2011 voimaan tulleessa rikoslain uudistuksessa lähisuhteessa tapahtunut lievä pahoinpitely muutettiin virallisen syytteen alaiseksi. Poliisin ja syyttäjien lainsoveltamiskäytännöissä oli ilmennyt vaikeuksia tunnistaa parisuhde- ja lähisuhdeväkivaltaa, arvioida sitä tunnusmerkistöjen mukaisesti oikein ja toteuttaa rikos- ja rangaistusvastuuta. Lieväkin parisuhde- ja lähisuhdeväkivalta haluttiin saattaa rangaistusjärjestelmän piiriin. (HE 78/201 vp, esim. s. 10–11, 14–15, 22.)

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.

Sovittelulla ei torjuta lähisuhdeväkivaltaa

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että lainsäätäjän vuodesta 1994 ilmaisema tarkoitus tehokkaasta rikosvastuusta ei ole kuitenkaan vielä toteutunut. Sen sijaan että Suomi olisi osoittanut ottavansa naisten oikeudet vakavasti, lähisuhdeväkivaltaa sovitellaan edelleen ja sovitteluun ohjattujen lähisuhdeväkivaltatapausten määrä on päin vastoin viime vuosina kasvanut. Lähisuhdeväkivallan sovittelu on

ristiriidassa sen ajatuksen kanssa, että naisiin kohdistuva väkivalta on selvästi tuomittavaa ja väärin. Poliisi- ja syyttäjäkäytännöissä on tapahtunut myönteistä kehitystä pari- ja lähisuhdeväkivallan tunnistamisessa ja näytön hankkimisessa, mutta kokonaisuutena arvioiden rikosvastuun toteuttamisessa on yhä edelleen selkeitä puutteita. Yksi rikoslain puuttumattomuutta ylläpitävä käytäntö on lähisuhdeväkivallan sovittelu, jonka seurauksena on luovuttu syytteen nostamisesta ja väkivallantekijän saattamisesta rikosoikeudelliseen vastuuseen.

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 huomiota siihen, että lähisuhdeväkivallan sovittelusta luopumisen tulee näkyä myös syyttäjien ratkaisukäytännössä. Esityksen toteutumisen tulisi johtaa siihen, että parisuhde- ja lähisuhdeväkivallasta ryhdytään nostamaan aikaisempaa useammin syytteitä ja väkivallantekijät saatetaan tekemänsä pahoinpitelyn tai muun rikoksen takia rikos- ja rangaistusvastuuseen.

Palvelujärjestelmää on kehitettävä vastaamaan väkivallankokijoiden ja -tekijöiden tarpeisiin – Muutoksissa huomioitava EU-direktiivi 2024/1385

Suomella on kolme vuotta aikaa panna täytäntöön kesällä 2024 voimaan tullut Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2024/1385 naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjumisesta (niin kutsuttu NKV-direktiivi). Valtuutetun näkemyksen mukaan direktiivin täysimääräinen toimeenpano edellyttää nykyistä kattavampaa palvelujärjestelmää ja ammattihenkilöiden ammattitaidon ja riittävän koulutuksen varmistamista.

Hallituksen esityksen mukaan sovittelusta luopuminen vähentää palveluntarjontaa lähisuhdeväkivaltarikoksen osapuolille, mikä nähdään ongelmallisena varsinkin, jos osapuolten välinen lähisuhde jatkuu väkivallasta huolimatta. Valtuutettu haluaa kuitenkin huomauttaa, ettei sovittelu ole väkivallantekijöille tai uhreille suunnattu tukipalvelu. Viranomaisilla on jo nykyisin velvollisuus neuvoa ja ohjata tukipalveluihin, ja tämä velvollisuus laajentuu ja täsmentyy EU-direktiivissä.

Esityksessä tuodaan esille nykyisen sosiaalihuollon puutteellista palveluntarjontaa erityisesti tilanteissa, joissa lähisuhdeväkivallan osapuolilla ei ole alaikäisiä lapsia. Toisaalta esityksessä mainitaan, että väkivaltaa voitaisiin käsitellä esimerkiksi päihde- ja mielenterveyspalveluissa taikka terveydenhuollon puolella mielenterveystyössä. Siinä tapauksessa, että lähisuhteen osapuolilla on lapsia, väkivaltaa

voitaisiin käsitellä osana muita tuen tarpeita esimerkiksi perhetyössä, perhesosiaalityössä, kasvatusta ja perheneuvonnassa ja perheoikeudellisissa palveluissa sekä lastensuojelulain (417/2007) nojalla järjestettävissä palveluissa. Lisäksi pariterapiaa annetaan terveydenhuollossa muun hoidon lisänä tilanteissa, jossa siitä on hyötyä potilaan hoidossa.

Sosiaalihuoltolain esitöissä on puolestaan tuotu esille, että koska lähisuhdeväkivallan tekijä on läheinen, tavallisesti puoliso, ja väkivallasta on usein toistuvaa ja pitkäkestoista, teon vaikutukset ovat traumatisoivia. Tuen tarve tarkoittaa yleensä suojan, turvan ja kriisiavun tarvetta. Uhrin tuen tarve voi väkivallan aiheuttamien fyysisten ja henkisten vammojen hoitamisen lisäksi liittyä lapsen kasvun, kehityksen ja hyvinvoinnin turvaamiseen, esimerkiksi avun järjestämiseen lasten huoltoon ja tappaamiseen liittyvissä asioissa erotilanteissa, toimeentuloon ja asumisen järjestämiseen. Väkivallan uhri voi olla niin traumatisoitunut, ettei hän kykene yksin selviytymään käytännön järjestelyistä. (HE 164/2014 vp s. 106)

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on todennut jo aiemmin, että naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisen työn arvioiminen edellyttää tietoa siitä, miten palvelujärjestelmässä on vastattu väkivallankokijoiden ja -tekijöiden tarpeisiin. Tietopohjassa on useita puutteita koskien sosiaali- ja terveystieteiden palvelujen saatavuutta sekä rikosoikeudellisen järjestelmän kykyä suojella väkivallan kohteeksi joutuneita. (YVV 2022, s. 61–62 ja 2023 s. 63–64)

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) on arvioinut yleisemmin hyvinvointialueiden osalta, että lähisuhdeväkivallan osapuolten palveluohjaus toteutuu heikosti (THL 2023). THL on suositellut, että väkivallan eri osapuolille ja erityisryhmille tulee varmistaa yhdenvertaiset ja saavutettavat palvelut (THL 2024). Yhdenvertaisuusvaltuutettu kannattaa THL:n suosituksia, ja on THL:n kanssa yhtä mieltä siitä, että suositusten lisäksi tarvitaan lainsäädäntöä, jolla vahvistetaan viranomaisten väkivallan vastaisen työn rakenteita ja varmistetaan moniammatilliset, katkeamattomat palveluketjut lähisuhdeväkivallan osalta niin väkivallankokijoille kuin -tekijöille.

Lopuksi yhdenvertaisuusvaltuutettu haluaa korostaa, että lähisuhdeväkivallan soveltamisesta luopuminen tulee nähdä ennen kaikkea selkeänä viestinä naisiin kohdistuvan väkivallan moitittavuudesta. Lakimuutos parantaa naisten asemaa ja edistää sukupuolten tasa-arvoa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Kristina Stenman

Erityisasiantuntija

Marjo Rantala

Lähteet

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

THL (2024): Niklander, Elisa; & Krogell, Jenni, Lähisuhdeväkivallan vastaisen työn rakenteita tulee vahvistaa: suosituksia nykytilan korjaamiseksi, Päätösten tueksi 3/2024, THL

THL (2023): Krogell, Jenni & Niklander, Elisa, Lähisuhdeväkivallan ehkäisyn rakenteet vaihtelevat eri puolilla maata: koordinaattoriverkostosta tukea ohjeiden toimeenpanoon, Tutkimuksesta tiiviisti 64/2023, THL

Tilastokeskus (2023): Sukupuolistunut väkivalta ja lähisuhdeväkivalta Suomessa 2021. Loppuraportti.

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

YVV (2024): Yhdenvertaisuusvaltuutetun vuosikertomus 2023

YVV (2023): Yhdenvertaisuusvaltuutetun vuosikertomus 2022

