



Sosiaali- ja terveysministeriö  
Lausuntopyyntö STM/449/2019, 1.2.2019

## LAUSUNTO LÄHISUHDEVÄKIVALTARIKOSTEN SOVITTELU -RAPORTISTA

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa Lähisuhdeväkivaltarikosten sovittelu – Nykytila ja kehittämissuhteet -raportista sekä siinä esitetyistä kehittämissuhteista.

Oikeusministeriö on osallistunut lausuntopyynnön kohteena olevan työryhmän raportin valmisteluun työryhmässä olleen sovittelutoimintaan perehtyneen edustajansa kautta. Oikeusministeriö pitää aiheellisena kiinnittää lausunnossaan erityisesti huomiota niihin asiakohtiin, jotka liittyvät ministeriön toimialalle kuuluviin uhrin aseman kehittämiseen, uhridirektiivin täytäntöönpanoon sekä syyttäjätöimintaan. Oikeusministeriö lausuu seuraavaa:

### 1. Yleistä

Oikeusministeriö toteaa yleisenä huomiona, että työryhmän raportti painottuu lähisuhdeväkivallan sekä sen sovittelun ja sovittelun ohjaamisen kuvaukseen sekä näitä koskevan selvityksen raportointiin. Raportti sisältää haastatteluihin (sovittelutoimistot), asiakirja-aineistoihin ja webropol-kyselyihin (poliisit ja syyttäjät) pohjaavaa arvokasta käytännön tietoa siitä, millaisin kriteerein lähisuhdeväkivallan tapauksia ohjataan sovitteluun ja hyväksytään soviteltavaksi sekä siitä, miten sovitteluprosessi etenee. Näiltä osin työ on ansiokkaasti ja kattavasti laadittu. Tehdyt havainnot antavat tärkeää tietopohjaa lähisuhdeväkivallan sovittelun ja sovittelun ohjaamisen edelleen kehittämiseen.

Muilta osin työryhmän työ vaikuttaa jääneen jossain määrin kesken ottaen huomioon työryhmälle asetetut tehtävät liittyen hallituskaudelle asetettuihin tavoitteisiin naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan sovittelun tarkemmaksi rajaamiseksi. Tämän raportin oli tarkoitus vastata hallituksen tasa-arvo-ohjelmaan 2016–2019 kirjatun toimenpiteeseen 5.3., jonka mukaan selvitetään, millaisin kriteerein naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan tapauksia ohjataan sovitteluun ja hyväksytään soviteltavaksi sekä miten sovitteluprosessi etenee. Työryhmä on ehdottanut yhteisistä kriteereistä sopimista sisällyttämättä raporttiin selkeää ehdotusta näistä kriteereistä.

Sovitteluun ohjaamisen, sovittelun keskeyttämisen ja riskiryhmien tunnistamisen kriteereitä tuodaan kyllä esiin työryhmän tekemiin kehittämis ehdotuksiin liittyvinä tarkennuksina taulukoissa 2 ja 3, mutta kokonaisuutta on vaikea hahmottaa.

Raporttiin on koottu kansallisen säädöspohjan ja kansainvälisten sääntelyn asettamat sovittelun reunaehdot ja tilastotietoa aihepiiristä. Raportista ei kuitenkaan ilmene toimeksiannon mukaista arviointia siitä, kuinka kansainväliset velvoitteet huomioidaan sovittelun ohjaamista ja sovittelua koskevassa ohjeistuksessa. Tämän varmistaminen näyttääkin olevan keskeinen lähtökohta työryhmän ehdottamille jatkotoimille.

Työryhmä ei myöskään ole selvityksen pohjalta tai kansainväliset velvoitteet huomioon ottaen arvioinut mahdollisia lainsäädännön muutostarpeita, kuten toimeksiannossa on edellytetty. Yhtenä kehittämis ehdotuksena työryhmä on silti esittänyt toimijoiden kouluttamista uusista ohjeista ja *mahdollisista lakimuutoksista* (taulukko 4, kohta 1). Oikeusministeriö toteaa viitaten raportissa sivulla 19 mainittuun, että ainakin EU:n uhridirektiivin 2012/29/EU edellyttämät lainsäädäntömuutokset on toteutettu lisäämällä muutokset sovittelulakiin jo vuonna 2016 direktiiviä implementoitaessa. Jos työryhmä on tosiasiallisesti lainsäädäntötarpeita laajemminkin arvioinut muttei niitä havainnut, tämä olisi ollut hyvä näkyä raportissa.

Työryhmän ehdotus sisältää kolme laajaa kehittämiskohdetta lukuisine yksittäisine kehittämiskohteineen ja vastuutahoineen. Useissa kohdissa vastuutahoiksi on nimetty syyttäjät, minkä lisäksi koulutusosuudessa yhdeksi vastuutahoksi on merkitty Valtakunnansyyttäjänvirasto (VKSV). Oikeusministeriö toteaa lausuntopyynnön jakelulistan olevan vaillinaisen: siitä puuttuu Valtakunnansyyttäjänvirasto. Sosiaali- ja terveysministeriöstä saadun tiedon mukaan lausuntopyyntö on kuitenkin toimitettu erikseen VKSV:lle, jolle on näin ollen varattu mahdollisuus lausunnon antamiseen.

## 2. Erityisiä huomioita raportista

### ***Sovitteluohjausta ja sovittelua koskevat ohjeet***

Luvussa 4.1 lopussa s. 21 mainitaan sovitteluohjausta tekevien viranomaisten ohjeista, mutta tieto ei ole täysin ajantasaista. Sivulla viitataan Poliisihallituksen ohjeeseen 2.2.2013 (2020/2013/4355) rikosasioiden sovittelusta. Oikeusministeriön tiedossa on, että Poliisihallitus on 17.12.2018 antanut rikoksen uhrien ohjaamisesta ja rikosasioiden sovittelusta uuden ohjeen, joka on voimassa 1.1.2019 lukien.

*Sovittelua* koskevaa ohjeistusta käsitellään raportin sivulla 15, luvussa 3.3. Selvytyden vuoksi olisi hyvä laittaa tästä viittaus esim. luvun 4.1. loppuun sivulle 21.

### ***Uhridirektiiviä ja uhrien tukipalveluita koskeva tekstiosuus***

Rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista annetun direktiivin 2012/29/EU vaikutuksia sovittelulakiin ja esitutkintalakiin on käsitelty raportissa osana kansallisen säädöspohjan kuvausta (s. 19-21). Uhridirektiiviä, etenkin sen

artikloita 12 (oikeus suoja-toimiin korjaavan oikeuden palvelujen yhteydessä) ja 8 (oikeus käyttää uhrien tukipalveluita) on esitelty myös EU-oikeudellisen sääntelyn kuvauksessa (s. 23). Näiltä osin oikeusministeriö esittää pieniä täsmennyksiä.

- Sivulla 15 todetaan, että ”Sovittelu voi edesauttaa uhrin uudelleen uhuriutumista, mikäli pyritään sovitteluun tapauksia, joissa kontrolli ja vallan käyttö ovat osa väkivaltaa” ja viitataan uhridirektiivin täytäntöönpanoa koskevaan hallituksen esitykseen HE66/2015. Kyseisessä esityksessä ei ole tällaista lausetta, joten suora viittaus hallituksen esitykseen tulisi poistaa.
- Sivulla 16 todetaan, että uhridirektiivin myötä myös poliisilla on velvollisuus ohjata rikoksen uhrin tarpeenmukaisesti tukipalveluihin riippumatta siitä, ohjaako poliisi rikoksen sovitteluun ja viitataan uhridirektiivin 8 artiklaan. Oikeusministeriö toteaa, että uhridirektiivin täytäntöönpanon yhteydessä tukipalveluihin ohjaamista muutettiin ainoastaan niin, että esitutkintalain 4 luvun 10 §:ää täydennettiin siten, että ohjaamisvelvollisuus on aina, jos uhrin todetaan olevan erityisen suojelun tarpeessa tai asianomistajan henkilökohtaiset olosuhteet sitä edellyttävät.
- Sivun 23 neljännessä kappaleessa mainitusta uhrien tukipalveluista saatavan tuen vähimmäissisällöstä on säädetty uhridirektiivin 9 artiklassa, mikä olisi hyvä mainita. Lisäksi, koska tukipalveluihin ja muihin tarpeenmukaisesti palveluihin ohjaamista sekä tukihenkilön käyttöä esitetään työryhmän kehittämissuosituksissa (taulukot 2 ja 3), oikeusministeriö pitää perusteltuna täsmentää raporttiin, että uhridirektiivin mukaiset uhrien yleiset tukipalvelut tuotetaan kansallisesti Rikosuhripäivystys-toiminnassa julkisena palveluveloitteena vuosina 2018-2027. Tukipalveluihin kohdennettavan valtionrahoituksen vahvistamista oikeusministeriön momentilta on edistännyt 1.12.2016 voimaan tullut laki rikosuhrimaksusta (669/2015).
- Sivulla 20 mainittu esitutkintalain 4 luvun 18 §:n muutos (10/2016) liittyy uhridirektiivin 4 artiklaan, jossa edellytetään tiedottamista myös mm. saatavilla olevista korjaavan oikeuden palveluista. Uhrin tiedonsaantioikeuksien parantamiseksi käytännössä oikeusministeriö julkaisi Tietoa rikoksen uhrin oikeuksista -esitteen, joka on tarkoitettu uhreille jaettavaksi ja tiedottamisen tueksi etenkin poliisin toiminnassa (<https://oikeus.fi/fi/index/esitteet/tietoarikoksenuhrinoikeuksista.html>). Esitteessä kerrotaan lyhyesti myös rikosasioiden sovittelusta.

### 3. Kehittämissuositukset

Oikeusministeriön mukaan on ilmeistä, että raportissa esitettyjen havaintojen perusteella lähisuhdeväkivaltarikoksen sovittelun käytänteisiin liittyy nykyisellään uhrin aseman kannalta useita epäkohtia. Kehittämistyölle on selkeä tarve. Yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallisia ovat alueelliset vaihtelut ja yhtenäisten käytäntöjen puute. So-

vitteluun ohjaamisen kriteerit vaihtelevat, samaten sovitteluun ohjautuneiden lähisuhdeväkivaltarikosten osuus toimialueilla. Vaihtelua ilmenee myös siltä osin, missä vaiheessa tutkintaa sovittelualoite ohjautuu sovittelutoimistoon, ohjataanko asianosaiset palveluiden piiriin ja seurataanko sovittelusopimusten toteutumista. Suurin osa poliiseista ja syyttäjistä ohjaa lähisuhdeväkivaltarikoksia sovitteluun, mutta poliisien ja syyttäjien koulutuksessa lähisuhdeväkivallan sovittelusta ja sovitteluun ohjaamisesta oli puutteita. Aineisto sisältää tapauksia, joita uhrin oikeusturvan ja edun vuoksi ei olisi pitänyt saattaa sovitteluun lainkaan.

Oikeusministeriö katsoo, että **yhteisen kriteeristön luominen lähisuhdeväkivallan sovitteluun ohjaamiselle ja työvälinaet sovittelun edellytysten arviointiin** edistäisivät uhrin etuja suojaavia hyviä käytänteitä, joita Euroopan komission ohjeistuksessa uhridirektiivin 12 artiklan täytäntöönpanosta suositellaan (*DG Justice Guidance Document related to the transposition and implementation of the Directive 2012/29/EU. European Commission DG Justice, 2013*). Oikeusministeriö pitäisi hyvänä, että jatkotyössä huomioitaisiin soveltuvin osin kyseiset suositukset. Niissä todetaan mm. että uhrin etua tulee punnita tarkkaan ennen sovittelua ja sovitteluprosessin aikana. Harkinnassa tulee huomioida uhrin haavoittuvuus ja hänelle aiheutuvat mahdolliset riskit. Pitää varmistaa, että uhrin suostumus on aidosti vapaaehtoinen.

Hyviä rikosprosessikäytäntöjä pohtinut oikeusministeriön työryhmä ei ottanut vuonna 2018 julkaistussa mietinnössään kantaa lähisuhdeväkivallan sovitteluun (Uhri rikosprosessissa – ehdotus hyvistä menettelytavoista uhrien tarpeiden huomioon ottamiseksi. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 44/2018, s. 43-47). Mietinnössä nostettiin kuitenkin esiin joitakin **hyviä sovittelukäytänteitä** ja pidettiin tärkeänä, että lähisuhdeväkivallan sovittelukäytäntöjä pohtiva työryhmä kiinnittää **huomiota uhrin asemaan vaikuttaviin seikkoihin**. Tukihenkilön roolia sovittelussa ja uhrin ohjaamista Rikosuhripäivystykseen ja muihin palveluihin on hyvä vahvistaa. Väkivallan toistuvuutta tulisi selvittää myös uhrilta kysymällä. Mahdolliset uhrille aiheutuvat riskit tulisi arvioida ja tarvittaessa tehdä turvasuunnitelma uhkaavien tilanteiden varalle. On tärkeää, että uhrille annetaan jo ennen sovitteluun ryhtymistä riittävästi tietoa sovittelun mahdollisista vaikutuksista. Erillistapaaminen on tärkeä, mahdollisesti jopa välttämätön menetelmä uhrin turvallisuuden arvioimiseksi lähisuhdeväkivaltatapauksissa. Oikeusministeriö puoltaa uhrin asemaa parantavia toimien käyttöönottoa sovittelussa todeten, että lausuttavana olevan työryhmän ehdotukset sisältävät runsaasti toimenpiteitä sovitteluprosessin kehittämiseksi tähän suuntaan.

Oikeusministeriö katsoo, että valtakunnallinen yhdenmukaisuus olisi tärkeää lähisuhdeväkivallan sovittelussa. **Yhtenäisillä ohjeistuksilla** voidaan vaikuttaa käytäntöihin ja yhdenmukaistaa prosesseja. Asiaa tulisi edistää lisäksi **koulutuksella**, johon olisi hyvä sisällyttää myös uhridirektiivin 25 artiklan mukaista tietoisuuden lisäämistä uhrin tarpeista ja sovittelupalveluiden tarjoamisesta ammattitaitoisesti. Myös eri toimijoiden välisen **yhteistyön lisääminen** edistäisi oikeusministeriön näkemyksen mukaan koordinoitumpaa lähestymistapaa lähisuhdeväkivallan sovitteluun.

Työryhmä esittää sovitteluun soveltumattomien tapausten rajaamisen täsmentämiseksi uuden työryhmän nimeämistä, jolle annettaisiin tehtäväksi kehittää työvälineet lähisuuhdeväkivallan sovittelun edellytysten arviointiin. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan kehittämiskokonaisuuksien hahmottamista ja jatkotyötä voisi helpottaa, jos sovitteluun ohjaamisen kriteereitä ja sovittelun edellytysten arvioinnin edistämistä koskevat ehdotukset koottaisiin yhteen taulukkoon (taulukosta 2 ehdotus 2 + taulukosta 3 ehdotukset 2, 4, 8). Niissä on kysymys sovittelun edellytysten arvioinnista ja sitä helpottavista kriteereistä (= MITÄ voidaan sovittaa). Vastaavasti toisen taulukon ja kehittämiskokonaisuuden muodostaisi sovitteluprosessin hyvien käytäntöjen edistäminen poliisissa, syyttäjäpuolella ja sovittelutoimistoissa (=MITEN?). Tähän kokonaisuuteen voisi sopia taulukosta 2 kohdat 1, 3, 4, 5 ja taulukosta 3 kohdat 1, 3, 5, 6, 7, 9, 10.

Työryhmä on ehdottanut lisäksi lähisuuhdeväkivallan sovitteluun liittyvän **tutkimuksen** lisäämistä ja **tilastoinnin** kehittämistä. Selvityksen perusteella oikeusministeriö pitää tutkimuksen lisäämistä ja tilastoinnin kehittämistä tärkeänä.

Osastopäällikkö, ylijohdaja



Arto Kujala

Erityisasiantuntija



Elina Ruuskanen

