

Lausunto

09.04.2021

Asia: VN/2750/2020

Rikosasioiden sovittelupalveluiden siirto oikeusministeriön hallinnonalalle. Ohjausryhmän raportti ja esitys.

Lausunnonantajan lausunto

Pidättekö perusteltuna rikos- ja riita-asioiden sovittelun siirtämistä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalta oikeusministeriön hallinnonalalle?

En ota kantaa

Miten perustelette vastauksenne?

Marinin hallitusohjelmassa korostetaan, ettei sovittelu saa käyttää tilanteissa, jossa se saattaa uhata uhrin oikeusturvaa. Tämä mainitaan myös lausuntopyyntöön saatteessa. Oikeusministeriön hallinnonalalla oikeudelliset kysymykset saattaisivat painottua sovittelun vaikutusten arvioinnissa tavalla, joka vahvistaisi uhrin oikeusturvaa ja yhtenäistäisi sovittelumenettelyä. Tämä ei kuitenkaan ole itsestään selvää, vaan riippuu hyvin pitkälle siitä, miten sovittelutoiminta toteutuu.

Lähisuhdeväkivaltatapauksissa — joista suurin osa kohdistuu naisiin — sovittelu ylläpitää rankaisemattomuuden kulttuuria, joka on karkeassa ristiriidassa sekä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten että Suomen oman lainsäädäntökehityksen kanssa. Lainsäädäntöämme on kehitetty tunnistamaan tyypillisesti naisiin kohdistuvan väkivallan muodot entistä paremmin. Muutoksilla on myös pyritty korostamaan sitä, että esimerkiksi lähisuhteissa tapahtuva väkivalta ei ole yksityisasia, vaan virallisen syytteen alainen rikos. Vuonna 2019 julkaistussa Lähisuhdeväkivaltarikosten sovittelu – Nykytila ja kehittämissuhteet -raportissa (<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-269-7>) todetaan, että sovittelukäytäntö nykyisellään johtaa naisiin kohdistuvien rikosten rikosprosessien päättymiseen.

Ohjausryhmän raportissa todetaan, että siirto voisi vahvistaa uhrien oikeuksien turvaamista (s. 23). Sitä, mihin tämä väite perustuu, ei ole avattu. Raportissa esitellään eri toimijoiden näkemyksiä ja historiaa, jolla toimenpidettä perustellaan (s. 23-26), mutta hallitusohjelman rajauksen toteutumista koskien — ettei sovittelua käytetä tilanteissa joissa uhrin oikeusturva saattaisi vaarantua — raportti ei anna mitään vastauksia.

Raportissa kerrotaan, että oikeusministeriön vaihtoehtoina selvitettiin mahdollisuutta siirtää hallintovastuu muun muassa Syyttäjälaitokselle tai Rikosuhripäivystykselle. Raportissa kerrotaan, että vaihtoehdot jäivät tarkastelusta pois, koska ”niissä ei toteutunut ns. tasapainomalli, jossa kumpaakin sovittelun osapuolta olisi lähtökohtaisesti ajateltu tasavertaisiksi” (s. 23).

Lähisuhdeväkivaltarikosten sovittelu – Nykytila ja kehittämisehdotukset -raportista (2019) kävi ilmi, että vaikka suurin osa selvityksessä mukana olleista syyttäjistä (86%) oli ohjannut lähisuhdeväkivaltarikoksia sovitteluun joidenkin syyttäjien mielestä lähisuhdeväkivalta ei soveltunut soviteltavaksi, koska osapuolet ovat harvoin tasavertaisessa asemassa. Nämä syyttäjät vastasivat, että sovittelu voi luoda tekijälle käsityksen, että rikoksesta selviää puhumalla, mikäli parisuhdeväkivallasta ei seuraa samanlaista rangaistusta kuin muustakin väkivallasta. Vastauksissa tuotiin myös esille, että syyttäjän on toisinaan vaikea arvioida, onko tekijä painostanut uhria sovitteluun, sillä syyttäjä tekee päätökset asiakirjojen perusteella. Kuten osa poliiseista, myös osa syyttäjistä luotti sovittelutoimiston kykyyn arvioida tapausten sopivuus sovitteluun (s. 29).

Ajatustapa, jossa lähtökohtaisesti pidetään sovittelun kaikkia osapuolia tasavertaisina, riippumatta rikostyypistä, johtaa uhrin oikeusturvan sivuuttamiseen ja ihmisoikeusloukkauksiin. Amnesty katsoo, etteivät väkivaltarikokset sovellu nykymuotoiseen sovitteluun, jossa uhrin ja tekijän rooli hämärretään ”tasavertaisiksi”. Erityisen vaarallista on sovittelun käyttäminen pari- ja lähisuhdeväkivaltarikoksissa, joissa leimallista on väkivallan uusiutuvuus.

Sovittelun sopimattomuuteen pari- ja lähisuhdeväkivallan ollessa kyseessä on kiinnittänyt huomiota muun muassa apulaisoikeuskansleri arvioinnissaan koskien poliisin ohjeistusta lähisuhdeväkivaltatapauksissa vuonna 2019 (https://www.okv.fi/media/filer_public/91/d9/91d93319-8df9-4a37-a949-7cf22426b382/okv_11_50_2019.pdf).

Ohjausryhmän raportissa siirtoa perustellaan uskottavuuden kasvattamisella median, suuren yleisön, potentiaalisten asiakkaiden ja asioita sovitteluun lähettävien viranomaisten silmissä. Siirron uskotaan myös kasvattavan sovittelutoiminnan kriminaalipoliittista vaikutusvaltaa.

Uskottavuuden ja kriminaalipoliittisen vaikutusvallan kasvamisen sijaan olennaisempi kysymys on, johtaisiko hallinnonalan muutos pari- ja lähisuhdeväkivallan rajaamiseen sovittelun ulkopuolelle? Mikäli oikeusministeriön sisällä ymmärretään uhrin oikeusturvaan kohdistuvat riskit paremmin kuin sosiaali- ja terveysministeriössä, ja siirron yhteydessä sovittelutoimintaa muutetaan vastaamaan ihmisoikeussopimusten velvoitteita — erityisesti naiseen kohdistuvien rikosten kohdalla — hallinnonalan muutos on kannatettava.

Euroopan neuvoston ministerikomitea (2018) on suositustasolla kannustanut valtioita restoratiivisten menetelmien kehittämiseen. Euroopan neuvoston ihmisoikeusinstrumenteissa sovitteluun liittyvät vaarat kuitenkin tunnistetaan ja esim. Istanbulin sopimuksen (Euroopan

neuvoston naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan vastainen yleissopimus) toimeenpanoa valvova GREVIO-komitea on ilmaissut huolensa toistuvan väkivallan sovittelusta Suomessa sekä naisten oikeusturvasta, kun parisuhdeväkivallan sovitteluun ohjaaminen saattaa johtaa rikostutkinnan laiminlyömiseen (<https://rm.coe.int/grevio-report-on-finland/168097129d>).

Ohjausryhmän raportissa nostettu vaihtoehto siitä, että hallinto siirrettäisiin Rikosuhripäivystykseen (RIKU), olisi Amnestyn näkökulmasta kiinnostava vaihtoehto. Rikoksen uhrin asemaan perehtynyt järjestö oletettavasti ottaisi uhrin oikeusturvaan liittyvät kysymykset vakavasti, ja kehittäisi toiminnan sisältöä ihmisoikeusperustaiseen suuntaan.

Raportissa kerrotaan, että sovittelun ohjausta, valvontaa ja kehittämistä varten oikeusministeriöön tarvitaan sovittelun asiantuntijoita nykyisten asiantuntijoiden lisäksi (s.32). Amnestyn näkemys on, että kyseisten asiantuntijoiden tulisi tuntea myös ihmisoikeusnormistoa laajasti, jotta ohjauksen, valvonnan ja kehittämisen ihmisoikeusperustaisuus vahvistuisi.

Pidättekö perusteltuna sitä, että sovittelupalvelut tuotetaan oikeusapu- ja edunvalvontapalvelujen yhteydessä, mahdollisesti perustettavassa valtakunnallisessa oikeusapu- ja edunvalvontavirastossa?

En ota kantaa

Miten perustelette vastauksenne?

Perustettavassa valtakunnallisessa oikeusapu- ja edunvalvontavirastossa yhteisesti sovittujen, yhtenäisten toimintamallien toteuttaminen ja valvonta saattaisi olla toteutettavissa läpinäkyvästi, jolloin sovittelutoiminnan ihmisoikeusperustaisuutta olisi mahdollista vahvistaa.

Kuten edellä, olennaista on se, miten sovittelu sisällöllisesti toteutetaan, rajataanko väkivaltarikokset — erityisesti lähisuhteissa toistuva väkivalta — nykymuotoisen sovittelun ulkopuolelle.

Pidättekö perusteltuna sitä, että sovittelupalvelut tuotetaan valtion palveluina siten, että sovitteluhenkilöstö olisi valtion virkamiehiä?

Kyllä

Miten perustelette vastauksenne?

Viranhaltijoita sitovat ihmisoikeusvelvoitteet, mikä saattaisi vahvistaa ihmisoikeusperustaisuutta sovittelutoiminnassa. Julkisen vallan edustajina virkavastuulla toimivien henkilöiden on valittava tarjolla olevista toimintamalleista aina ihmisoikeusmyönteisin vaihtoehto ja turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen, kuten perustuslain 22 § velvoittaa.

Pidätteko perusteltuna, että joissakin erityistilanteissa palvelu voitaisiin tuottaa ostopalvelusopimuksin, kun palveluntarve sitä edellyttää?

En ota kantaa

Miten perustelette vastauksenne?

Tämänkin esityksen kannattaminen tai vastustaminen riippuu sovittelutoiminnan sisällöistä.

Sovittelupalveluiden toteuttamisessa on, myös silloin kun ne toteutetaan ostopalvelusopimuksilla, turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Lisäksi ostopalvelusopimuksia käytettäessä on rajattava lähisuhdeväkivallan sovittelu sovittelutoiminnan ulkopuolelle.

Millä keinoin voidaan mielestänne varmistaa, että sovittelun erityispiirteet säilyvät vaihtoehtoisten konfliktinratkaisumenetelmien periaatteiden mukaisina, jos sovittelupalvelut siirretään oikeusapu- ja edunvalvontapalveluiden yhteyteen?

-

Millä keinoin vapaaehtoisten sovittelijoiden toimintaedellytyksiä voidaan vahvistaa oikeusapu- ja edunvalvontapalveluiden yhteydessä?

-

Miten arvioitte sovittelun siirron oikeusapu- ja edunvalvonnan yhteyteen vaikuttavan paikallisen, alueellisen tai valtakunnallisen sidosryhmäyhteistyön hoitamiseen?

-

Millaisia keinoja ehdotatte oikeusavun esteellisyyden periaatteiden huomioon ottamiseksi ehdotetussa järjestämismallissa?

-

Ehdotettu järjestämismalli parantaa sovittelupalveluiden yhdenmukaisuutta ja saatavuutta?

Kyllä

Miten perustelette vastauksenne?

Mikäli sovittelutoimintaa kehitetään samalla ihmisoikeusperustaisuutta vahvistaen, niin kyllä.

Kun rajataan parisuhdeväkivalta ja lähisuhdeväkivalta, ja ylipäätään toistuva väkivalta, sovittelun ulkopuolelle, yhdenmukaistetaan sovittelutoimintaa tässä järjestämismallissa. Saatavuuden osalta raportti esittää, että se paranisi.

Miten arvioitte sovittelupalveluiden siirron vaikuttavan julkisen oikeusavun, yleisen edunvalvonnan sekä talous- ja velkaneuvonnan palveluihin?

-

Pidättekö perusteltuna sovittelun siirrolle suunniteltua aikataulua vuoden 2024 alussa?

En ota kantaa

Miten perustelette vastauksenne?

-

Onko teillä vielä mielessänne ohjausryhmän esitykseen liittyen joitakin riskejä tai etuja, joita raportissa ei ole käsitelty?

Ohjausryhmän raportti koskee rikosasioiden sovittelupalvelujen siirtoa oikeusministeriön hallintoon. Siirron tavoitteena on vakiinnuttaa valtakunnallinen sovittelutoiminta osaksi valtakunnallista edunvalvonta- ja oikeusapuvirastoa. Lisäkustannuksia tästä siirrosta tulisi 2 miljoonaa euroa. Valtion talousarviossa sovittelulle kohdennettu määräraha on 7,4 miljoonaa euroa. Raportissa arvioidaan, että sovittelutoiminnan vuosittaisen määrärahan kasvu on 1,5 – 2,4 miljoonaa euroa.

Pandemia on synnyttänyt väkivaltapalvelujen suhteen palveluvajeen, johon valtiolla on velvollisuus vastata lähikuukausina ja -vuosina. Valtion kehysmenettelyssä on arvioitava kriittisesti sitä, suunnataanko valtion varoja sovitteluun, vai vahvistetaanko tukipalveluja tuottavien järjestöjen rahoitus pohjaa.

Ohjausryhmän raportti tai sen tueksi hankittu aineisto ei sisällä lainkaan vaihtoehtojen vaikutuksia sukupuolten tasa-arvoon eikä sen tueksi teetetyssä kyselytutkimuksessa ole vastaanottajana lainkaan tasa-arvotoimijoita tai sovitteluun rikosasioiden käsittelymuotona kriittisesti suhtautuvia tahoja.

Riski, johon raportissa ei kiinnitetä huomiota lainkaan, liittyy sovittelutoiminnan sisältöön. Nykymuotoisen sovittelutoiminnan ulkopuolelle on rajattava pari- ja lähisuhdeväkivalta sekä seksuaalirikokset ja muu väkivalta, johon liittyy uusimisriski. Jos sovittelutoiminnan kehittäminen typistyy hallinnollisten kehysten hahmottelemiseen, eikä sovittelutoiminnan varsinaisen sisällön kehittämiseen, ristiriita ihmisoikeussopimusten velvoitteiden ja kansallisen lainsäädäntökehityksemme välillä syvenee.

Amnestyn Suomen osasto on omissa lausunnoissaan tuonut esiin, ettei lähisuhdeväkivallan sovittelun tule missään tilanteessa korvata huolellista esitutkintaa, saati muuta rikosprosessia. Itse rikosprosessia on kehitettävä prosessuaalisen oikeudenmukaisuuden vahvistamiseksi ja uhrinäkökulmaa on vahvistettava rikosprosessissa kauttaaltaan.

Väkivaltarikokseen syyllistyneen on kannettava rikosoikeudellinen vastuu teostaan. Rikosoikeudellisen prosessin päätyttyä osapuolille voidaan tarjota sovittelumahdollisuus, jos väkivallan uusiutumiskäsiä ei ole.

Samaan johtopäätökseen ovat päätyneet lukuisat toimijat niin Suomessa kuin kansainvälisesti, YK:n alaisista sopimusvalvontaelimistä suomalaisiin järjestöihin ja apulaisoikeuskansleriin.

Arvioidessaan poliisin ohjeistusta apulaisoikeuskansleri pitää ongelmallisena, että sovitteluun ohjaamisesta päättää yksittäinen viranhaltija, poliisi. Poliisin ohjeissa olisi selkeästi todettava Istanbulin sopimuksen vaatimus, että toistuvaa parisuhdeväkivaltaa ei tule sovittaa. Apulaisoikeuskansleri toteaa arvioinnissaan seuraavasti:

”[Poliisin] Ohjeiden mukaisen ”erityisen harkinnan” pohjana tulisi vähintään olla riittävästi tietoa sekä yleisesti parisuhdeväkivallasta, että väkivaltahistoriasta ja asianomistajan henkilökohtaisista olosuhteista kyseisessä tapauksessa. Tästä syystä ohjeissa tulisi nykyistä kattavammin tuoda esiin, mitä riskejä sovitteluun parisuhdeväkivaltilanteissa sisältyy ja harkinnan pohjaksi tuoda esiin myös parisuhdeväkivallan tyypillisiä piirteitä kuten väkivallan toistuvuus, uhrin alisteinen asema ja sekä uhrin että tekijän taipumus vähätellä väkivaltaa. Erityisen tärkeää ohjeissa olisi ottaa huomioon se, pystytäänkö asianomistajan turvallisuus takaamaan sovitteluprosessin aikana ottaen huomioon, että sovitteluprosessiin ei voida liittää samanlaisia asianomistajan turvallisuutta takaavia elementtejä kuin esitutkintaan ja rikosoikeudenkäyntiin. Tällöin yhtenä harkinnan elementtinä on asianomistajan turvallisuus myös sovitteluprosessin jälkeen, minkä huomioonottaminen edellyttää jälleen parisuhdeväkivallan erityispiirteiden tuntemista.” (Ote AOK:n arvioinnista koskien poliisin lähisuhdeväkivaltaohjeistusta vuodelta 2019, s. 13).

Istanbulin sopimuksen toimeenpanoa valvova GREVIO kyseenalaistaa poliisin oikeuden ohjata tapauksia sovitteluun. GREVIO huomauttaa raportissaan, että sen saamien tietojen mukaan suurimmassa osassa parisuhdeväkivaltatapauksia (80 %) juuri poliisi ohjaa sovitteluun. Tämä herättää kysymyksen siitä, mikä merkitys sovitteluun ohjaamisella on suoritettavan esitutkinnan kannalta. GREVION mukaan sovitteluun ohjaaminen on voinut vaikuttaa siten, että rikoksen esitutkintaan ei ole panostettu. Tästä syystä GREVIO vaatii, että poliisia selkeästi ohjeistetaan siitä, että sovitteluun ei saa ohjata, mikäli väkivalta on toistuvaa. Sovitteluun ohjaamisella tai mahdollisella sovittelulla ei myöskään saa olla vaikutusta siihen, miten rikoksen esitutkinta toteutetaan (raportti, s. 48).

Myös Terveyden- ja hyvinvoinnin laitoksen julkaisu Lähisuhdeväkivaltarikosten sovittelu – Nykytila ja kehittämisehdotukset -raportti (<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-269-7>) nosti esille riskejä, joita pari- ja lähisuhdeväkivallan sovitteluun liittyy. Raportin mukaan:

- Toistuvaa lähisuhdeväkivaltaa sovittellaan Suomessa.
- Saman tekijän uudessa parisuhteessa harjoittamaa parisuhdeväkivaltaa sovittellaan.
- Vaikka Suomessa seksuaalirikoksia ei muuten sovittaa, niitä voidaan ohjata sovitteluun silloin kun ne ovat osa laajemman lähisuhdeväkivallan sovittelua.

- Sovittelusopimukset ovat pääsääntöisesti käyttäytymissopimuksia, anteeksipyyntöjä. Rahakorvauksia oli sovittu vain 8% tapauksia ja korvaussummat ovat pieniä.
- Sovittelusopimuksen toteutumista seurataan vain noin viidesosassa tapauksista.
- Syyttämättä jättäminen sovittelusopimuksen perusteella ulottuu myös vakavaan parisuhdeväkivaltaan.

Nämä ovat keskeisiä sovittelutoimintaan liittyviä ongelmia, joka on ratkaistava samalla — tai mieluummin ennen, kuin suunnitellaan hallinnollisia muutoksia.

Nykyinen sovittelukäytäntö vaarantaa lähi- ja parisuhdeväkivallan uhrien – tyypillisesti naisten – oikeusturvan ja oikeuksien toteutumisen, niin prosessin aikana kuin sen jälkeen. Tämä on ihmisoikeusongelma, jonka ratkaisun viivästymisen hinnan maksavat väkivaltaa lähi- ja parisuhteessaan kokevat.

Oksanen Pia
Amnesty International Suomen osasto