

Asia: VN/31917/2023

Lausuntopyyntö rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annetun lain muuttamista koskevasta hallituksen esityksen luonnoksesta

1. Yleinen kanta lähisuhdeväkivallan sovittelusta luopumiseen

Mikä on yleinen kantanne siihen, että lähisuhdeväkivallan sovittelusta luovuttaisiin pääsääntöisesti?

Jokseenkin myönteinen

Voitte perustella kantanne edelliseen kysymykseen.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa. THL:n kanta muutosehdotukseen on jokseenkin myönteinen.

THL:n asiantuntijoilla on keskenään eriäviä näkemyksiä siitä, onko lähisuhdeväkivallan sovittelusta luopuminen kannatettavaa. Esitysluonnoksessa on ansiokkaasti nostettu esiin erilaisia näkökulmia sovittelusta luopumiseen liittyen. Toisaalta esitys tunnistaa myös sovittelupalvelun merkityksen ja arvon, sekä oikaisee lähisuhdeväkivallan sovitteluun julkisuudessa liitettyjä, virheellisiä käsityksiä. THL tuo lausunnossa esiin sekä lainmuutosta puoltavia ja vastustavia huomioita sekä yleisiä huomioita. THL on toimittanut valmistelijoille jo aikaisemmin vaikutustentarviointia sekä muuta materiaalia

valmistelun tueksi eikä tuota tähän lausuntoon kaikkia näitä huomioita ja näkemyksiä.

Lakimuutosta puoltavia näkemyksiä:

THL:n näkemyksen mukaan lähisuhdeväkivallan uhrin todellista kantaa sovitteluun voi olla vaikea varmistaa lähisuhdeväkivallan dynamiikan vuoksi. Lähisuhdeväkivallassa uhri ja väkivallan tekijä eivät ole tasaveroisessa asemassa toisiinsa nähden. Lähisuhdeväkivaltaan liittyy vallan käyttöä, jonka havaitseminen voi olla vaikeaa, sillä toisinaan sitä ilmaistaan pienin elein ja ilmein, jonka vain uhri ja tekijä voivat tunnistaa. Lähisuhdeväkivaltaa pyritään tyyppillisesti vähätteleämään ja piilottelemaan sekä väkivallan uhrin että tekijän toimesta. On mahdollista, ettei uhri pysty kertomaan todellista

kantaansa sovitteluun, vaan on joko uhkailun tai painostamisen tai niistä johtuvan pelon seurauksena ilmaissut olevansa vapaaehtoinen sovitteluun, vaikka ei sitä todellisuudessa olisi. Sovittelussa ei välttämättä pääse muodostumaan todellista tilannekuvaa väkivallan toistuvuuden, keston ja laadun osalta, koska asioista kertominen traumaattisten kokemusten jäljitä on vaikeaa ja luottamuksellisen suhteen muodostuminen ottaa aikaa sekä edellyttää erityisymmärrystä väkivaltailmiöstä.

Lähisuhdeväkivaltakokemukset aiheuttavat uhrissa usein ahdistusta, pelkoa, häpeää ja syyllisyyttä, jotka tutkimuksen perusteella estävät uhria kertomasta kokemuksistaan. Voi olla vaikea varmistaa, että uhri pystyy kertomaan kaikesta väkivaltaan liittyvästä sovittelijalle tai sovittelun työntekijälle. Siten on hyvin vaatava tehtävä varmistaa, ettei uhri ole päätenyt myös muunlaisen väkivallan kuten esimerkiksi seksuaaliväkivallan

uhriksi tekijän toimesta.

THL on esityksen kanssa samaa mieltä siitä, että lähisuhdeväkivallan sovittelusta luopumisella voidaan ehkäistä uudelleen uhriutumista, jota sovittelusta voi aiheutua silloin, kun uhri ja epäilty eivät ole keskenään riittävän tasavertaisessa asemassa. THL tuo kuitenkin esiin, että väkivallan käyttöön liittyy hyvin usein vallan väärinkäyttö. Tähän voi vaikuttaa parisuhdeväkivallan dynamiikan lisäksi esimerkiksi erilaisiin lähisuhteisiin ja elämäntilanteisiin liittyvä osapuolten keskinäinen riippuvuussuhde.

Kuten esityksessä todetaan, lähisuhdeväkivallan sovittelusta luopumisella on positiivinen vaikutus sellaisille uhreille, jotka elävät vaikeasti tunnistettavan pakottavan kontrollin tai parisuhdeterrorin alla. Esimerkiksi näissä tilanteissa sovittelun lopputulosta on mahdollista käyttää jälkikäteen henkisen väkivallan muotona. Myös mahdollinen rankaisematta jättäminen, johon rikosprosessi voi johtaa myös lakisääteisessä sovittelupalvelussa syntyneen sovinnon seurauksena, voi joidenkin väkivallan tekijöiden osalta näyttäytyä oikeutuksena käyttää väkivaltaa jatkossakin. Kuten esityksessäkin todetaan, sovintoa ei sinänsä kielletä, vaan ainoastaan sovittelutoimiston tarjoama lakisääteinen sovittelupalvelu näissä tapauksissa.

Lähisuhdeväkivallan sovittelusta luopumisella voidaan varmistaa, ettei yhteiskunnan tarjoama sovittelupalvelu mahdollista lähisuhdeväkivallan uhrille mahdollisesti haitallisia kokemuksia ja uudelleen uhriutumista. Lisäksi luopuminen lähisuhdeväkivallan sovittelusta vahvistaisi viestiä siitä, että yhteiskunnan antaman rankaisun tulee aina toteutua lähisuhteessa olevien osapuolten tilanteesta riippumatta.

Lakimuutosta vastustavia näkemyksiä:

Lausunnon toisena valmistelijana toimineen sovitteluasiantuntijan kanta lakimuutokseen ei ole THL:n kannan mukainen ”jokseenkin myönteinen” vaan ”jokseenkin kielteinen”. THL tuo esiin, että sovittelulain (1015/2005) vaatimaa edellytysten selvitystyötä (15 §) on kehitetty viime vuosina ja THL on antanut ohjeita sekä suosituksia erityisesti lähisuhdeväkivaltatapausten sovittelun edellytysten selvitystyön toteuttamiseen. Mm. vapaaehtoisuuden varmistamista on tuettu edellisen hallituskauden aikana annettujen toimenpide-ehdotusten mukaisesti. Toistaiseksi ei ole ehditty tutkia sitä, mikä suositusten vaikutus on ollut. Mikäli lähisuhdeväkivallan sovittelu esityksen perusteella kuitenkin kielletäisiin, THL kannattaa suositusta, jonka mukaan rajauksen ulkopuolelle jäävien, muiden lähisuhhteissa tapahtuneiden rikosten sovittelussa noudatettaisiin jatkossakin samoja periaatteita kuin nykyisin lähisuhdeväkivallan sovittelussa.

Nykymuodossaan toteutettavan sovittelupalvelun osalta vapaaehtoisuuden toteutumisesta on osoitettua näyttöä. Kuten esityksessäkin on todettu, sovittelua koskevat tilastot ja viimeisin suomalaistutkimus osoittavat, että lähisuhdeväkivallan sovittelun osapuolet käyttävät varsin paljon mahdollisuuttaan kieltäytyä sovittelusta tai keskeyttää sovitteluprosessi. Tämä on merkittävä vapaaehtoisuuden indikaattori, joka kertoo asian nykytilasta, puhuen palvelun kieltämisen tarvetta vastaan. Lisäksi lähisuhdeväkivallan sovittelusta kerätty asiakaspalaute on pääasiassa erittäin myönteistä. Istanbulin sopimusta toimeenpantaessa on myös tarkastettu, että suomalainen sovittelulainsäädäntö ei ole ristiriidassa sopimuksen kanssa: Suomessa ei ole pakollista sovittelua. Vapaaehtoinen osallistuminen turvataan jo nyt sekä lain tasolla että viimeisimmän tutkimuksen perusteella myös käytännössä. Jos yksittäisissä tapauksissa uhrin todellista tahtoa ei ole pystytty luotettavasti selvittämään, on erikoista, että sellainen voisi toimia perusteena kieltää palveluun pääsy kokonaisilta ihmis- tai asiaryhmiltä poliisin antamien alustavien tekonimikkeiden perusteella.

Hallituksen esitys tunnistaa nämä tosiseikat, mutta ei kerro, minkälaiset indikaattorit olisivat riittäviä osoittamaan aidon, vapaaehtoisen osallistumisen toteutumisen. Käytännössä esitys viestii, että lähisuhdeväkivaltatapauksissa uhrin vapaaehtoisuudesta varmistuminen on mahdotonta. Siksi kiellon perustelu uhrin suojaamisella voi myös näyttäytyä valtiovallan epäluottamuksena uhrin itsenäisen vapaan tahdon ilmausta kohtaan sen sijaan, että se turvaisi sitä. Lisäksi lakimuutoksen todellista vaikutusta esimerkiksi lähisuhdeväkivallan vähenemiseen voi olla mahdoton osoittaa. Lähisuhdeväkivallan sovittelun lopettamisen myötä restoratiivisen oikeuden palvelut lähisuhdeväkivallan uhreille ja tekijöille vähenevät. On ristiriitaista pyrkiä parantamaan jonkin ryhmän asemaa poistamalla siltä pitkään viranomaisjohtoisesti kehitettyjä palveluita.

Tutkimuslaitoksena THL haluaa yllä mainitun lisäksi korostaa esityksessä jo esiin tuotua faktaa siitä, että ”tämänhetkinen tutkimustieto, joka on laadultaan ja määrältään rajallista, ei suoraan tue lähisuhdeväkivallan sovittelun kategorista kieltämistä”. Näin ollen kaiken lähisuhdeväkivallan sovittelun kieltäminen ei näyttäytyä tutkimusperustaisena. Toisaalta THL toteaa, ettei tutkimus myöskään suoraan tue lähisuhdeväkivallan sovittelun jatkamista nykymuodossaan, vaan se korostaa sovittelun soveltuvuuden tapauskohtaisen arvioinnin merkitystä haittojen minimoimiseksi ja hyötyjen maksimoimiseksi.

Naisiin kohdistuvaan väkivaltaan, lähisuhdeväkivaltaan ja lähisuhdeväkivallan sovitteluun liittyvä kansallinen tietopohja ja tutkimus ei ole Suomessa riittävällä tasolla, jotta selkeää sovittelun vaikutustenarviointia väkivallan uhrien näkökulmasta voitaisiin tehdä. Väkivaltatyön keskiössä on ja tulee olla uhrin turvallisuuden varmistaminen ja suojeleminen. THL pitää tärkeänä kansallisen tietopohjan vahvistamista ja tutkimuksen lisäämistä sekä lakimuutoksen jälkeistä vaikutustenarviointia.

2. Vaikutukset

Voitte kertoa kantanne esityksen vaikutusten arvioinnista. Onko esityksellä joitain sellaisia vaikutuksia, joita esitysluonnoksessa ei vielä ole kuvattu?

THL:n näkemyksen mukaan lainmuutoksen vaikutuksia on arvioitu esityksessä useasta eri näkökulmasta. THL on saattanut lainvalmistelun tueksi erillisen vaikutustenarviointidokumentin. Dokumentin sisältämiä arvioita on hyödynnetty osittain myös lausuttavana olevassa hallituksen esityksessä.

Mikäli lähisuhdeväkivallan sovittelusta luovutaan ja resursseja kohdentuu enemmän esimerkiksi nuorten tekemien muiden väkivaltarikosten sovittelun kehittämiseen ja lisäämiseen, voi sillä osaltaan olla positiivisia vaikutuksia tulevaisuuden lähisuhdeväkivallan ennaltaehkäisyyn osalta. Muu väkivaltarikollisuus lisää riskiä käyttää vakavaa tai toistuvaa väkivaltaa myös lähisuhteissa, joten siihen puuttumisella voi olla ennaltaehkäisevä positiivinen vaikutus lähisuhdeväkivallan osalta.

3. Lakiehdotuksen 3 a § (henkilösuhteet)

Voitte kommentoida henkilösuhteita, joita lähisuhdeväkivallan sovittelun kieltö koskisi.

THL toteaa, että suomalaisen lainsäädännön näkökulmasta on linjakasta ottaa lähisuhteen määritelmäksi rikoslaisissa mainittu, lievän pahoinpitelyn syyteoikeutta sääntelevästä säännöksestä löytyvä lähisuhteen määritelmä. Kyseinen lähisuhteen määritelmä vastaa pääosin myös THL:n näkemystä lähisuhteesta.

Viimeisimmän tutkimuksen mukaan seurusteluväkivalta on hälyttävän yleistä. THL:n mielestä olisikin tärkeää, että myös seurustelusuhteissa tehty lähisuhdeväkivalta eriteltäisiin lakiehdotuksen henkilösuhteissa, vaikka se sisältyneekin jo ehdotuksessa käytettyihin käsitteisiin. Aikaisemmat väkivaltakokemukset lisäävät riskiä päätyä uudelleen väkivallan kokijaksi tai käyttäjäksi, ja väkivalta seurustelusuhteessa voi sisältää pakottavaa kontrollia ja tapahtuu hyvin merkittävässä nuoren ihmisen kehitysvaiheessa.

Alaikäisten seurusteluväkivallan osalta asiaan liittyy kuitenkin myös alaikäisten väkivallantekijöiden asema ja mahdollisuudet rikosasioidensa käsittelyyn muualla kuin rikosprosessissa. Kuten esityksessä todetaan, lailla voisi olla joissain tapauksissa negatiivisia vaikutuksia lapsen oikeuksien toteutumiseen. Lapsilla tarkoitetaan alle 18-vuotiaita. Lasten oikeuksien sopimuksen näkökulmasta on myös THL:n mielestä huomioitava, että etenkin alaikäisten rikosentekijöiden näkökulmasta oikeudellisiin toimenpiteisiin ryhtyminen tulisi olla viimesijainen keino käsitellä rikosasiaa. Tämän lakimuutoksen myötä alaikäiset lähisuhdeväkivallan tekijät eivät välttämättä pääsisi käsittelemään asiaansa ensisijaisesti muualla kuin tuomioistuimessa. Kielto edellyttäisi

heidän, kuten esimerkiksi alaikäisten seurusteluväkivaltaan syyllistyneiden, osalta painavampia perusteita. Tällä hetkellä alaikäisten osalta sovittelussa edellytetään edunvalvojan käyttöä, joka on omiaan suojaamaan osapuolen oikeuksia ja ehkäisemään esimerkiksi painostuksen riskiä.

THL huomauttaa myös, että lähisuhde- ja perheväkivalta on hyvin monimuotoista, eikä esityksessä kuvattua painostamisen riskiä välttämättä sisälly kaikkiin läheisiin ihmissuhteisiin, kuten esimerkiksi aikuisten, eri osoitteissa asuvien sisarusten väliseen suhteeseen. Lähisuhdeväkivallan sovittelun kieltäminen heidän osaltaan ei ole yhtä vahvasti perusteltua (pl. kunniaväkivalta) kuin esimerkiksi parisuhdeväkivallan sovittelun kieltäminen painostuksen riskiin perustuen.

4. Lakiehdotuksen 3 a § (rikokset)

Voitte kommentoida rikoksia, joita lähisuhdeväkivallan sovittelun kieltö koskisi.

THL katsoo, että rajauksessa eriteltyt nimikkeet voivat käytännössä sisältää väkivaltaisia tapahtumia, vaikka rikoslaissa esimerkiksi vainon tunnusmerkistöön ei sisälly (fyysisen) väkivallan edellytystä. Rikos- ja prosessioikeus vaikuttaa tulkitsevan väkivallan käsitettä edelleen pääsääntöisesti fyysiseen väkivaltaan pohjautuvan ymmärryksen kautta.

Läheinen suhde voi sisältää kuitenkin hyvin monimuotoista, pitkäkestoista, myös molemminpuolista väkivaltaa, joka voi näyttäytyä rikoslain näkökulmasta vain yksittäisinä tekoina. Siksi on hyvä, että väkivallan käsitteen määrittelyyn on otettu tässä esityksessä vaikutteita myös väkivaltatutkimuksesta. Väkivaltatutkimuksessa väkivaltaa lähestytään ilmiöpohjaisesti. Myös sovittelupalveluissa väkivaltaa lähestytään ja käsitellään kokonaisvaltaisesti, ja pureudutaan laajemmin osapuolten tilanteeseen esitutkintaviranomaisen määrittelemän, joskin prosessin aikana myös muutosalttiin,

kategorisen rikosnimikkeen taustalla.

THL toteaa, että rajauksen sitominen rikosnimikkeisiin on ongelmallista, mutta tässä lähtökohtana olevan sääntelyratkaisun näkökulmasta se edustaa käytännössä ainoaa mahdollisuutta tehdä lähisuhdeväkivallan sovittelun kiellon osalta jonkinlainen raja. Määrällisestä näkökulmasta nimikelähtöinen rajausta toteuttaa myös hallitusohjelmakirjausta siitä, että ”pääsääntöisesti” sovittelusta luovutaan näissä tapauksissa: sovitteluun ohjatusta lähisuhdeväkivallasta suurin osa on nimikkeiltään lieviä tai perusmuotoisia pahoinpitelyitä. Muiden esityksessä listattujen nimikkeiden osalta muutos ei tule olemaan sovittelun kannalta määrällisesti merkittävä

5. Lakiehdotuksen 3 a § (muuta)

Onko teillä muuta kommentoitavaa esitysluonnoksen 3 a §:stä?

-

6. Muuta

Onko teillä muuta kommentoitavaa esitysluonnoksesta?

Vaikeasta aiheesta ja polarisoituneista näkemyksistä sekä kieltotavoitteestaan huolimatta esitys tunnistaa myös sovittelun merkityksen ja edut. Samalla se oikaisee ja toisaalta tarkentaa lähisuhdeväkivallan sovittelusta lausuttuja erilaisia väitteitä ja uskomuksia.

Esityksessä todetaan, ettei sovittelun budjetista leikata, vaan lähisuhdeväkivallan sovittelusta vapautuva resurssi tulisi kohdentaa nuorten sovitteluun. Esitys tunnistaa sovittelun kasvavan merkityksen osana nuorisorikollisuuden käsittelyä, ja valtio haluaa turvata siihen resursseja tällä painopisteen muutoksella. THL pitää tätä tärkeänä ja merkittävänä kehityskulkuna, joka myös ehkäisee väkivaltaa.

Esityksessä on kuitenkin joitakin puutteita. Esitys jättää esimerkiksi perusteetta sen, miksi vaihtoehtoisista sääntelyratkaisuista valittiin juuri kyseinen, laajasti sovittelun kieltävä, rikosnimikelmähtöinen vaihtoehto. Esimerkiksi kansainvälisten sopimusten valvontaelinten suositusten mukaan lähisuhdeväkivallan sovitteluun tulisi puuttua mm. rajaamalla poliisin aloiteoikeutta näissä tapauksissa. Hallitus kuitenkin katsoi, että tämä olisi ollut riittämätön ratkaisu hallitusohjelmakirjauksen toteuttamiseksi. THL katsoo, että esitetyn sääntelyratkaisun valintaan olisi siksi hyvä saada hallitukselta tarkempia

perusteluita.

THL:n mukaan edellä kuvattu, vaihtoehtoinen rajausehdotus olisi ollut tarkoituksenmukaisempi. Se olisi supistanut aloiteoikeuden syyttäjiin, jotka tähänkin

mennessä tekevät vain reilut 10 % lähisuhdeväkivallan sovittelualoitteista. Pääsääntöinen luopuminen olisi THL:n mukaan toteutunut myös tässä vaihtoehdossa ja toisaalta tukenut edelleen syyttäjien laajaa harkintavaltaa sekä säilyttänyt nykylainsäädännön mukaisen, sovittelupalveluiden itsenäisen oikeuden arvioida sovitteluun soveltuvia tapauksia. Myöskään rikosnimikelmähtöiseen, hankalaan rajaamiseen ei olisi välttämättä täytynyt ryhtyä. Poliisin aloiteoikeuden rajaava malli olisi turvannut sen, että esitutkinta hoidetaan aina loppuun ja painotus siirtäisi Istanbulin sopimuksen hengen mukaisesti kaikki asiat syyttäjän ratkaistavaksi. Tässä mallissa sovitteluun ohjattujen lähisuhdeväkivalta-asioiden määrän romahtaminen ehkäisisi todennäköisesti myös sitä, että prosessiin ohjautuisi asioita, joihin sisältyy painostuksen riskiä tai jotka eivät muutoin sovellu soviteltaviksi. Tämän vaihtoehtoisen mallin heikoin puoli on, että mikäli samalla ei turvata poliisin varhaisessa vaiheessa toteuttamaa palveluohjausta väkivallan vastaisen työn palveluihin niin

tekijöiden kuin uhrienkin osalta, osapuolet eivät välttämättä saa apua ja tukea ajoissa. Stressille altistava rikosprosessi esitutkintoineen voi venyä pitkäksi.

Esityksessä ei ole kovin laajasti käsitelty lähisuhdeväkivaltaa naisiin kohdistuvan väkivallan ilmiönä ja tasa-arvokysymyksenä. Siten jää osin tulkinnanvaraiseksi joidenkin naisiin kohdistuvan väkivallan muotojen osalta tulkitaanko ne jatkossa lähisuhdeväkivallaksi vai naisiin kohdistuvaksi väkivallaksi ja tällöin myös jää epäselväksi se voidaanko sellaisia väkivallan muotoja jatkossa sovitella vai ei.

Rimpilä Ilona
Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL