

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

Hankkeen tunniste STM094:00/2023, asianumero VN/31917/2023

1. Yleinen kanta lähisuhdeväkivallan sovittelusta luopumiseen

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

- **Erittäin kielteinen**

Voitte perustella kantanne edelliseen kysymykseen.

Rikosasioiden sovittelun neuvottelukunta kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa. Neuvottelukunta on valtioneuvoston kolmeksi vuodeksi kerrallaan asettama poikkihallinnollinen kokoonpano, joka edustaa laajasti sovittelun sidosryhmiä.

Neuvottelukunnan kanta muutosehdotukseen on erittäin kielteinen, sillä lähisuhdeväkivallan sovittelusta on pääasiassa hyviä kokemuksia, ja restoratiivisen eli korjaavan oikeuden (mitä rikossovittelumme edustaa) lakisääteisellä palvelulla on perusteltu paikkansa suomalaisessa oikeus- ja sosiaalipalvelujärjestelmässä. Myös EU:n uhridirektiivi tunnistaa korjaavan oikeuden palvelut uhrin oikeutena: uhrilla pitää halutessaan olla oikeus laadukkaisiin korjaavan oikeuden palveluihin.

Neuvottelukunta on tuonut kantansa esiin jo aiemmin lausumalla mm. keväällä 2023 [lähisuhdeväkivallan sovittelun jatkamisen puolesta](#). Neuvottelukunta korostaa edelleen, että sovittelu on konfliktinratkaisumenetelmä, jolla ei ole tarkoitus korvata rikoksen osapuolten muita palveluita tai rikosprosessia virallisen syytteen alaisissa rikoksissa, kuten lähisuhdeväkivaltarikoksissa. Sovittelu on rikosprosessiviranomaisten toiminnasta erillinen, itsenäinen palvelu, jolla on oma tarkoituksensa osapuolten tahdonilmaisun tukemisessa, kohtaamisen mahdollistamisessa sekä jatko- ja tukipalveluihin ohjaamisessa – sovittelu on osa palvelupolkua.

Lähisuhdeväkivallan sovitteluun kohdistuviin huoliin on viime vuosina vastattu ja palvelua on kehitetty. THL on julkaissut vuonna 2023 [lähisuhdeväkivallan sovittelun hyvän käytännön mallin](#) (Autere et al. 2023). Neuvottelukunta toteaa, että lähisuhdeväkivallan sovittelupalvelua kohtaan on kohdistunut suhteettoman paljon kritiikkiä ottaen huomioon, että sovittelu ei ole erityisen laajalti hyödynnetty palvelu. Sovittelulain (1015/2005) esitöissä mainittu pidättäytyvä suhtautuminen lähisuhdeväkivallan sovitteluun on toteutunut. Neuvottelukunnan näkemyksen mukaan sekä lähisuhdeväkivallan uhrien että tekijöiden tukipalveluja tulisi edelleen kehittää. Lähisuhdeväkivallan sovittelun kiellon myötä palvelut vähenisivät.

2. Vaikutukset

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

Hallituksen esityksessä on tuotu kattavasti esiin monenlaisia vaikutuksia ja arvioitu näitä niin muutosta puoltavasta kuin vastustavastakin näkökulmasta. Neuvottelukunnalla ei ole näihin

lisättävää, mutta neuvottelukunta toteaa, että vaikutusten arvioinnin näkökulmasta esitetty sääntelyratkaisu ei ole perusteltu eikä johdonmukainen. Lisäksi neuvottelukunta katsoo, että koska aihe on vaikea, olisi lainvalmistelua ollut perusteltua toteuttaa työryhmämuotoisesti. Moniammatillinen työryhmä olisi voinut esittää vaihtoehtoisia keinoja toimeenpanna hallitusohjelman tavoitetta, jotta koko palvelua ei tarvitsisi kieltää niiltä, jotka siitä voisivat hyötyä.

Hallituksen esitys esimerkiksi tunnistaa, että tapausten kanssa käytännössä työskentelevät sovittelutoimijat sekä rikosprosessiviranomaiset (poliisi ja syyttäjä) ovat nähneet sovittelun soveltuvan tietyn edellytyksin hyvin myös lähisuhdeväkivaltarikosten käsittelyyn. Sovittelun edellytyksiä arvioidaan myös sovittelutoimistoissa sen jälkeen, kun oikeusviranomaiset ovat tehneet sovittelualoitteen: kuten esitysluonnoksessakin tunnustetaan, läheskään kaikkia sovitteluun ohjattuja asioita ei hyväksytä soviteltaviksi, vaan seulontaa tapahtuu, ensin poliisin tai syyttäjän, sitten sovittelutoimiston toimesta.

Lisäksi valtioneuvoston [tilaamassa tutkimuksessa](#) (Shemeikka et al. 2023) ja laajapohjaisessa STM:n ja THL:n toteuttamassa [raportissa](#) (Lähisuhdeväkivallan sovittelun selvitystyöryhmä, Työpaperi 2/2019) katsottiin, ettei lähisuhdeväkivallan sovittelua tulisi kieltää. Vapaaehtoisuuteen perustuva lähisuhdeväkivallan sovittelu ei myöskään ole kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vastaista.

Ihmisoikeustoimijoiden sovittelua kohtaan esittämä kritiikki otetaan jatkossakin huomioon ja palvelua kehitetään yhteistyössä eri tahojen ja -lähisuhdeväkivallan asiantuntijoiden kanssa. Korjaavan oikeuden kategorinen kieltäminen kaikissa lähisuhdeväkivaltatapauksissa ei kuitenkaan palvele kansalaisia. Kieltäminen heikentäisi palvelujen monipuolisuutta ja saatavuutta sekä uhrin oikeutta oman asiansa käsittelyyn etenkin nyt, kun sekä julkiselle että kolmannelle sektorille kohdistuu leikkauspaineita. Sovittelu on mitä kustannustehokkain palvelumuoto: palvelun tuottavat erityiskoulutetut vapaaehtoiset ammattihenkilöiden ja viranomaisten valvonnassa. Lisäksi myös ammattihenkilöstö sovittelee lähisuhdeväkivaltatapauksia tarvittaessa.

Neuvottelukunta kiinnittää huomiota siihen, että esityksessä mainitut taloudelliset vaikutukset hahmottuvat vielä heikosti ja ovat jossain määrin epäjohdonmukaisia.

3. Lakiehdotuksen 3 a § (henkilösuhteet)

Voitte kommentoida henkilösuhteita, joita lähisuhdeväkivallan sovittelun kieltäminen koskisi.

Neuvottelukunnan näkemyksen mukaan kiellon piiriin esitettyjä henkilösuhteiden kirjo on tarpeettoman laaja. Painavimmat perusteet lähisuhdeväkivallan sovittelun kieltämiselle liittyvät osapuolten väliseen painostusriskiin. Parisuhdeväkivalta on tyyppinen naisiin kohdistuvan väkivallan muoto, johon puuttumisen keinoja on haluttu viime vuosina koventaa. Parisuhdeväkivaltailmiöön tunnustetaan liittyväksi esimerkiksi pakottava kontrolli sekä parisuhdeterrori, joiden jo nyt katsotaan olevan soveltumattomia soviteltaviksi (ks. THL:n julkaisema ”Lähisuhdeväkivallan sovittelun hyvän käytännön malli” 2023).

Neuvottelukunnan näkemyksen mukaan ainakin sisarus- tai muissa sukulaisuussuhteissa tapahtuvaa väkivaltaa tulisi tilanteen mukaan hyväksyä soviteltavaksi. Sovitteluun lähettävän viranomaisen ja sovittelutoimiston arvioinnin huolellisuusvelvoitetta tulisi näissä tilanteissa kuitenkin korostaa entisestään. Lisäksi lainvalmisteluasiakirjoissa tulisi ohjata laintulkintaan, jossa erityisesti

läheisriippuvuutta sisältävissä lähisuhteissa tapahtuvan väkivallan sovitteluun tulisi suhtautua lähtökohtaisesti kielteisesti.

4. Lakiehdotuksen 3 a § (rikokset)

Voitte kommentoida rikoksia, joita lähisuhdeväkivallan sovittelun kieltä koskisi.

Neuvottelukunnan näkemyksen mukaan ei ole luontevaa perustaa sovittelun edellytyksiä rikosnimikkeisiin, vaan etenkin osapuoliin ja tekoon liittyvään kokonaisarvioon. Esitutinnan aikana nimike voi myös muuttua. Myös uhrin ja tekijän roolit voivat esitutinnan edetessä vaihtua. Sovittelussa keskitytään lähtökohtaisesti osapuolten tunnistamiin tapahtumiin, rikoksesta epäillyn vastuunottoon, uhrin turvallisuuskokemukseen ja osapuolten väliseen suhteeseen. Samalla tarkastellaan tämän kokonaisuuden edellytyksiä edetä korjaavan oikeuden prosessiin eli sovitteluun.

Kun sovittelulakia säädettiin, lähdettiin siitä, että ei ole tarkoituksenmukaista nimetä etukäteen tiettyjä nimikkeitä, joiden käsittelyyn sovittelumenettely sopii tai ei sovi. Se että lähisuhdeväkivaltarikosten osalta mentäisiin tähän tarkkuuteen, sotii suomalaisen lainsäädännön linjakkuutta vastaan: pykälästä tulisi varsin vaikeaselkoinen. Myös Euroopan neuvoston ministerikomitea (2018) suosittaa, että korjaavan oikeuden pitäisi olla yleisesti saatavilla oleva palvelu, jonka tarjoamista ei pitäisi estää pelkän rikosnimikkeen perusteella. Nimikelähtöisyyden sijaan neuvottelukunta suosittaakin hallitusta harkitsemaan muita vaihtoehtoja sovittelulain muutoksen toteuttamiseksi.

Jos sovittelua rajataan, on huomioitava myös suhteellisuusperiaate, jonka mukaan viranomaistoimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Viranomaisen toimenpiteen on oltava välttämätön ja oikein mitoitettu sen tavoitteen kannalta. Käytännössä suhteellisuusperiaate edellyttää, että viranomainen mitoittaa toimintansa alimmalle sellaiselle tasolle, jolla saadaan aikaan tarvittava vaikutus. Toiminta tai toimenpide ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeen asetetun tavoitteen toteuttamiseksi. Lakimuutoksen tavoitteet voisi paremmin ja suhteellisuusperiaatteen mukaisella tavalla saavuttaa esimerkiksi siten, että sovittelulakiin nostettaisiin nimenomainen maininta siitä, että osapuolilla on oltava riittävät henkiset edellytykset sovittelua varten tai että sama pari ei pääse sovitteluun toista kertaa.

5. Lakiehdotuksen 3 a § (muuta)

Onko teillä muuta kommentoitavaa esitysluonnoksen 3 a §:stä?

Neuvottelukunta katsoo, että asianomistajarikosten jättäminen esitellyn rajauksen ulkopuolelle on perusteltua.

6. Muuta

Onko teillä muuta kommentoitavaa esitysluonnoksesta?

Esitetyllä sovittelulain muutoksella ei vaikuteta syyttäjän syyteoikeuteen, joka edelleen sisältää mahdollisuuden perustaa syyttämättä jättäminen syntyneeseen sovintoon. Neuvottelukunta seuraa huolissaan tilannetta, jossa hallitus haluaa luopua säännelystä ja viranomaisvalvonnassa toteutetusta sovittelupalvelusta lähisuhdeväkivaltatapauksissa. Lakisääteisen sovittelun kieltäminen lisää riskiä monimuotoisen ja sääntelemättömän vapaan kentän toimijoiden aktivoitumiselle, ja siten myös esimerkiksi pakotettuna syntyneiden sovintojen lisääntymiselle näissä tapauksissa. Vaikka

esitysluonnoksessa tämä riski mainitaan, siinä päädytään silti esittämään lähisuhdeväkivallan uhrin näkökulmasta kaikista turvatuimman sovittelupalvelun kieltoa.

Esitetty kielto ei perustu tutkittuun tietoon. Tutkimukset lähisuhdeväkivallasta osoittavat, että lähisuhdeväkivalta ei ole muuhun rikollisuuteen ja väkivaltaan nähden täysin erillinen ilmiö, vaan samat lainalaisuudet koskevat pitkälti sekä muuta rikollisuutta että lähisuhdeväkivaltaa (Tanskanen, 2023). Tekijän ja uhrin roolit eivät ole aina toisiaan poissulkevia, vaan useissa tapauksissa he ovat samoja henkilöitä. Nykytiedon valossa sellaiset interventiot, jotka ovat tutkimustiedon perusteella toimivia muun rikollisuuden vähentämisessä ja jotka ottavat huomioon väkivallan monisyisen luonteen, saattavat olla myös lähisuhdeväkivallan ehkäisyyn hyödyllisiä. Lähisuhdeväkivallan sovittelusta luopuminen ilman vahvempaa tutkimusnäyttöä on näin ollen osin ristiriidassa tuoreimman lähisuhdeväkivaltaa ja sovittelua koskevan tutkimustiedon kanssa.

Hallitusohjelma sisältää useita kirjauksia erityisesti nuorisoriikollisuuden ja nuorten vakavan väkivallan vähentämiseksi. Myös nuoriso- ja jengirikollisuutta ehkäisevässä ja torjuvassa toimenpideohjelmassa (OM 2024:13) on nostettu esille ehkäisevien ja eri vaiheissa toteutettavien väkivaltaa vähentävien toimien tärkeys, ja sovittelu on yksi niistä. Myös sisarusten tai perheenjäsenten väliset riidat ja väkivalta ovat asioita, joihin pitäisi puuttua tehokkaasti mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Siksi on hämmentävää, että valtio ei halua kannustaa tai antaa mahdollisuutta tähän.

Neuvottelukunta on erityisen huolissaan lähisuhdeväkivallan sovittelun kategorisen kieltämisen negatiivisista vaikutuksista alaikäisten epäiltyjen asemaan ja oikeuksiin. On YK:n lapsen oikeuksien komitean suosituksen (CRC/C/FIN/CO/5–6, kohdat 19 a., 25 b. ja 41 d.) vastaista estää lasten ja nuorten epäiltyjen pääsy sovintomenettelyyn. Suosituksen mukaan Suomen tulisi päinvastoin taata lasten mahdollisuus ilmaista mielipiteensä ja tulla kuulluksi kaikessa heitä koskevassa päätöksenteossa sekä tehostaa lapsiperheille annettavaa tukea. Suositus edellyttää, että Suomi edistää aktiivisesti alaikäisten epäiltyjen pääsyä sovitteluun. Erityisen haavoittuvan ryhmän muodostavat alle 15-vuotiaat rikolliseen tekoon epäillyt. Neuvottelukunnan näkemyksen mukaan sovittelun kieltämistä lähisuhdeväkivaltatapauksissa, joissa epäilty ei ole rikosoikeudellisessa vastuussa teostaan, ei voida perustella asianomistajan oikeusturvakysymyksillä. Kuten muissakin tapauksissa, myös näissä, osapuolten kohtaaminen ja asian käsittely avustetun dialogin avulla, on omiaan tuomaan huomattavaa hyötyä lapsille ja nuorille itselleen, myös perheille ja yhteiskunnalle. Yhteiskunnallisessa tilanteessa, jossa lasten ja nuorten pahoinvointi sekä vakavillakin rikoksilla oireilu lisääntyy, tulee lainsäätäjän arvioida erittäin huolellisesti kaikkien säädösehdotustensa vaikutuksia lapsiin.

Perusteet, joita sinänsä kattavassa esitysluonnoksessa käsitellään, eivät riittävästi tue kieltoa. Oikeustieteellisen ultima ratio -periaatteen mukaisesti rikosoikeuden tulisi olla viimesijainen puuttumiskeino. Neuvottelukunta pitää erikoisena, että tässä kysymyksessä kyseinen periaate tulisi ohittaa. Lisäksi yleisesti ottaen kriminaalipolitiikkaan liittyvien ratkaisujen asiantuntijuus katsotaan sisältyvän oikeusministeriön hallinnonalaan. Orpon hallitusohjelman mukaan sovittelupalveluja ollaan siirtämässä oikeusministeriön hallinnonalalle, jonne siirtymisen yhteydessä olisi luontevin ajankohta käsitellä myös lähisuhdeväkivallan sovittelusta luopumisen mahdollinen toteuttamistapa.

Sovittelun oma identiteetti jää lakiehdotusluonnoksessa riittävää tunnustusta vaille. Jos sovittelumahdollisuus poistetaan, niin kohtaamisen ja korjaamisen mahdollisuutta edistävä kuin

yksilöllistä omaan elämään vaikuttamista tukeva palvelu häviää. Perustuslain 14§ mukaan ”Julksen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.” Edellyttäen, että sovittelun edellytysten arviointi toteutuu tehokkaasti ja edelleen kehittäen, lähisuhdeväkivallan sovittelu voi tukea uhreja, joilla on tarve ja halu käsitellä rikosta restoratiivisen oikeuden palvelua hyödyntämällä. Lähisuhdeväkivallan sovittelusta pääsääntöisesti luopuminen ei huomioi näitä uhreja, vaan evää kokonaan heidän toimijuutensa oman konfliktinsa asiantuntijoina. Yksilökohtaisen oppimisen ja voimaantumisen lisäksi sovittelupalvelu tukee myös yhteisöllisyyttä ainutlaatuisella vapaaehtoissovittelijoiden rakenteellaan. Polarisoituvassa yhteiskunnassa kaikki yhteisöllisyyttä ja osallisuutta sekä oman elämän hallintaa ja muutostahtoa tukevat mekanismit tulee säilyttää.

Polarisaatio liitettyä mm. erilaisiin kulttuureihin ja uskontoihin sekä niiden eroihin suhteessa toisiinsa, tekee lähisuhdeväkivallastakin entistä monimutkaisemman ja ongelmallisemman kokonaisuuden, semminkin jos asiaa tarkastellaan ylisukupolvisen väkivallan kautta, koskien sekä valtaväestöä että muita ryhmiä ja erilaisia vähemmistöjä. Koko yhteiskunnan kannalta olisi tärkeää säilyttää ja kehittää palveluita (ml. sovittelu), joilla voidaan ennalta estää ja torjua väkivaltaa - myös uusinta- ja ylisukupolvistaväkivaltaa sekä rakentaa yhteiskunnan sovinnollisuutta ja yhteisöllisyyttä sekä osallisuutta. Pelkkä rikosprosessi ja rikosvastuun toteutuminen ei yksin riitä.

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) ei ole lausunnossa mukana.

Sisäministeriön (SM) edustaja on ollut estynyt osallistumaan lausunnon valmisteluun.

Neuvottelukunnan jäsenistä Rikosuhripäivystyksen (RIKU) edustaja ei allekirjoita tätä lausuntoa, joka annetaan muiden varsinaisten jäsenten nimissä. RIKU antaa oman lausuntonsa.

Kuntaliitolla ei tällä hetkellä ole varsinaista jäsentä neuvottelukunnassa.

Helsingissä 12.8.2024

Aarne Kinnunen
Rikosasioiden sovittelun neuvottelukunnan puheenjohtaja

Lähteet

Autere, M., Halonen, A., Kiviperä, S. & Rimpilä, I. (2023). *Lähisuhdeväkivallan sovittelun hyvän käytännön malli: Suosituksia rikos- ja riita-asioiden sovittelun ammattihenkilöstölle*. Terveyden ja hyvinvoinninlaitos, THL 2023. <https://www.julkari.fi/handle/10024/147378>

Committee on the Rights of the Child. (2023). *Concluding observations on the combined fifth and sixth reports of Finland*. CRC/C/FIN/CO/5–6. United Nations. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2FC%2FFIN%2FCO%2F5-6&Lang=en

Järvinen, S., Alanko, M. & Piispa, M. (2024). *Toimenpideohjelma nuoriso- ja jengirikollisuuden ehkäisemiseksi ja torjumiseksi 2024–2027*. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2024:13. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165576>

Lähisuhdeväkivallan sovittelun selvitystyöryhmä (2019). *Lähisuhdeväkivaltarikosten sovittelu - Nykytila ja kehittämissuhteet*. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Työpaperi 2/2019. 94 sivua. Helsinki 2019. <https://www.julkari.fi/handle/10024/137475>

Shemeikka, R., Ramadan, F., Alitalo, E., Sihvonen, A-P., Lindroos, M., Laine, E., Kemppainen, J., Kommeri, H., Pietilä, P., Salakka, I. (2023). *Lähisuhdeväkivallan sovittelu: Yleiset piirteet ja osapuolten kokemukset prosessista*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:11. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164663>

Tanskanen, M. (2023). *Criminological Perspectives into Intimate Partner Violence: Uncovering Commonalities between Partner Violence and General Crime*. Helsingin yliopisto, kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti. <https://helda.helsinki.fi/items/331ddf18-03a7-4e7d-b324-9508f6294858>