

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 kielteinen

Voitte perustella kantaanne edelliseen kysymykseen.

Helsingin kaupunki toteaa, että rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annetun lain muuttamista koskeva hallituksen esityksen luonnos on huomionut hyvin erilaisia näkökulmia lainmuutostyön pohja-aineistoksi ja tuo myös korjaavan oikeuden hyötyjä esiin. Helsinki näkee erityisen tärkeäksi luonnoksen nykytilan arvioinnissa erottaa, mitkä kysymykset liittyvät itse sovitteluun ja mitkä puolestaan siihen, millaisia vaikutuksia sovittelun lopputuloksella saattaa olla rikosprosessiin ja rikosvastuun toteutumiseen. Keskeinen ja tärkeä näkökulma luonnoksen nykytilan arvioinnissa on se, että sovinnolla voi myös lähisuhdeväkivaltatapauksissa olla vaikutusta rikosprosessin lopputulokseen, joka ei suoranaisesti liity sovittelulakiin vaan muuhun lainsäädäntöön.

Helsingin kaupunki on sitoutunut varmistamaan, että lähisuhdeväkivallan sovittelua toteutetaan kaikissa tapauksissa poliisihallituksen ohjeen (POL-2020-28566) mukaan siten, että sovitteluun ei ohjata, jos väkivalta on toistuvaa. Lisäksi Helsinki vahvistaa sovittelutoiminnan henkilöstön osaamista varmistamalla, että jokaisessa sovitteluprosessissa on varmistettu sovittelun edellytysten täyttyminen väkivallan toistuvuuden osalta, ja että henkilöstö huolehtii asianosaisten oikeusturvan toteutumisesta (Laki rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelu, §2) suhteessa vapaaehtoisuuteen sekä asianosaisten ymmärrykseen sovittelussa tehtävien ratkaisujen merkityksestä.

Helsingin kaupunki on samaa mieltä siitä, että sovittelupalvelun myöntämisestä tulee rajata lähisuhdeväkivallan ollessa toistuvaa, vapaaehtoisen suostumuksen puuttuessa sekä mikäli asianomistajan oikeusturva vaarantuu. Vakavaa lähisuhdeväkivaltaa ei Helsingin kaupungin näkemyksen mukaan tule myöskään sovittaa.

Helsingin kaupunki on huolissaan siitä, että lainmuutoksella rajataan laajasti eri ikäryhmien, etenkin alaikäisten, osalta kuntalaisten oikeuksia osallistua restoratiivisiin palveluihin, kuten sovitteluun. Tästä syystä Helsingin kaupungin kanta siihen, että lähisuhdeväkivallan sovittelusta pääsääntöisesti luovuttaisiin, on jokseenkin kielteinen.

Lähisuhdeväkivallan sovittelu on lievemmissä tapauksissa ollut kiinteä osa restoratiivisia sovittelupalveluita. Helsingin kaupunki esittää huolensa siitä, että mikäli lähisuhdeväkivallan sovittelu sovittelutoimistoissa kielletään, menetetään myös sovittelutoimistojen rikosten asianomistajille ja rikoksesta epäillyille tekemä palveluohjaus rikosprosessien aikana. Helsingin kaupunki toteaa, että sovittelupalvelutuottajilla on erinomainen ammatillinen osaaminen arvioida sovittelun edellytyksiä sekä ohjata sovitteluprosessin aikana tukipalveluihin. Sovittelutoimiston ammattihenkilöstöllä on pääsääntöisesti sosiaalialan tai muu sovittelulain 10 §:n mukainen korkeakoulututkinto ja alueelliset verkostot, joiden kanssa tehdään jatkuvaa yhteistyötä ja joiden palveluihin lähisuhdeväkivallan osapuolia ohjataan ja kiinnitetään palveluihin. Näin uhrin, mutta myös epäillyn, mahdollisuudet saada tukea paranevat, kun palveluohjausta toteutetaan myös muun kuin poliisin toimesta rikosprosessin aikana. Sovittelutoimisto myös seuraa osapuolten välisten sopimusten toteutumista.

Helsingin kaupunki esittää huolensa hallituksen esityksessä esiin tuodun lähisuhdeväkivallan osapuolten tukipalveluihin ohjautumisesta pelkästään poliisin taholta, mikäli lähisuhdeväkivallan sovittelu lopetetaan. Poliisin ja syyttäjän käytäntöjä ja perusteita lähettää lähisuhdeväkivaltarikoksia sovitteluun selvitettiin vuonna 2017 poliiseille ja syyttäjille lähetetyillä kyselyillä. Kyselyiden tuloksia on kuvattu selvityksessä ”Lähisuhdeväkivaltarikosten sovittelu — Nykytila ja kehittämisehdotukset” (THL:n työpaperi 2/2019). Suurin osa poliiseista kertoi ohjaavansa rikoksen osapuolia jatko- ja tukipalveluihin, joilla kyselyssä tarkoitettiin esimerkiksi Rikosuhripäivystystä, velkaneuvontaa, Lyömätöntä Linjaa ja turvakoteja. Noin viidesosa vastanneista kertoi, ettei ohjaa osapuolia palveluihin. Syyksi mainittiin muun muassa, ettei jatko- ja tukipalveluihin ohjaaminen kuulu poliisin toimenkuvaan tai että sovittelutoimistot hoitavat palveluohjauksen.

Helsingin kaupunki toteaa, että lainmuutosehdotusta, jossa soviteltavaksi ei saisi ottaa lähisuhteissa tapahtuvia väkivaltarikoksia eikä eräitä muita rikoksia, jotka ovat kohdistuneet rikoksesta epäillyn läheiseen, on syytä tarkastella etenkin niiden negatiivisten taloudellisten, henkisten, rakenteellisten ja yksilöiden oikeusturvaan kohdentuvien vaikutusten osalta, mikäli restoratiivista sovittelupalvelua rajoitetaan.

Esityksessä on hyvin tuotu esiin lähisuhdeväkivallan sovitteluun liittyviä myönteisiä, tutkimisperustaisia ja ihmis- ja perusoikeuksiin liittyviä seikkoja. Helsingin kaupunki esittää huolensa siitä, että toteutuessaan lakimuutos heikentäisi lähisuhteessa tapahtuvien rikosten uhrien yhdenvertaista mahdollisuutta käsitellä rikoksesta aiheutuneita henkisiä ja fyysisiä haittoja. Helsingin kaupunki toteaa, että esitys on ristiriitainen esittäessään lähisuhdeväkivallan sovittelusta pääsääntöistä luopumista lähisuhdeväkivallan sovittelun myönteisistä vaikutuksista huolimatta.

Helsingin kaupungin näkemyksen mukaan sovittelutoimistojen ammattihenkilöstöllä on riittävä ammattitaito selvittää sovittelulain mukaiset edellytykset ja huomioida osapuolten oikeusturva, vapaaehtoisuus ja väkivallan toistuvuus. Synnä sovittelutoimiston tekemään kielteiseen päätökseen tai sovittelun keskeyttämiseen on usein joko toisen osapuolen kieltäytyminen sovittelusta, väkivallan toistuvuus, joka on ilmennyt ammattihenkilöstön edellytysten arvioinnin yhteydessä tai toisen osapuolen halu keskeyttää sovitteluprosessi.

Lähisuhdeväkivallan sovittelua käytännössä jo rajoitetaan sovittelutoimistojen toimesta. Helsingin kaupungin sovittelupalvelun käynnistämistä tai keskeyttämistä koskevista päätöksistä tehdään vuosittain joitakin valituksia hallinto-oikeuteen. Vuosina 2019–2023 lähisuhdeväkivaltaa sisältäneitä kielteisiä tai keskeytyspäätöksiä koskevia valituksia tehtiin viisi. Hallinto-oikeus katsoi näissä asioissa sovittelutoimiston tekemän edellytysten arvion oikeaksi, eikä muuttanut päätöstä. Näille lähisuhdeväkivallan osapuolille ei myönnetty sovittelupalvelua, vaikka he olisivat sitä halunneet. Asiakaspalautteet rikossovittelun osapuolilta lähisuhdeväkivaltaa sisältäneissä tapauksissa, joissa sovittelu on toteutettu tai siitä on tehty kielteinen tai keskeytyspäätös, ovat olleet pääsääntöisesti positiivisia.

2. Vaikutukset

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

Lakiluonnoksessa todetaan, että lähisuhdeväkivallan sovittelun kieltämisellä voi olla negatiivisia vaikutuksia lasten hyvinvoinnin kannalta esimerkiksi tapauksissa, joissa hänen vanhempansa eivät saa mahdollisuutta löytää sovittelun kautta keinoja tilanteen purkamiseen. Esityksessä todetaan lapsen oikeuksia heikentävänä se, että, ehdotettujen muutosten myötä ei olisi enää mahdollista sovittaa esimerkiksi lievää pahoinpitelyä, jonka alaikäinen henkilö on kohdistanut huoltajaansa tai sisarukseensa. Esityksellä siis luovuttaisiin (LOS 40 artiklan 3 kohta) mahdollisuudesta lähisuhdeväkivallan sovittelun keinoin ryhtyä muihin kuin oikeudellisiin toimenpiteisiin sellaisissa tilanteissa, joissa rikoksesta epäilty tai syytetty on lapsi. Esityksessä tulisi paremmin huomioida lapsivaikutukset ja toimenpiteet negatiivisten vaikutusten osalta.

Esityksen mukaan, ehdotettujen muutosten seurauksena lähisuhdeväkivallan sovittelu poistuisi. Tämä voisi kasvattaa muiden, vastaavantyyppisten palvelujen kysyntää. Sosiaalihuoltolain (1301/2014) 11 §:n 5 kohdan mukaan sosiaalipalveluja on järjestettävä lähisuhde- ja perheväkivallasta sekä muusta väkivallasta, hyväksikäytöstä ja kaltoinkohtelusta aiheutuvaan tuen tarpeeseen, ja väkivallan uhrin tuen tarpeita voitaisiin käsitellä esimerkiksi päihde- ja mielenterveyspalveluissa taikka terveydenhuollon puolella mielenterveytyössä. Sosiaalihuollossa ei kuitenkaan ole sovittelua vastaavaa palvelua, joka olisi tarkoitettu lähisuhteen molemmille osapuolille.

Esityksessä ei ole arvioitu millaisia mahdollisesti negatiivisia vaikutuksia on, jos jatkossa lähisuhdeväkivallan sovittelua tarjoaisivat esimerkiksi yksityiset yritykset, järjestöt tai muut toimijat. Tämä voisi heikentää kansalaisten yhdenvertaisuutta saada restoratiivista palvelua lähisuhdeväkivaltaan sekä voisi tuottaa epäyhtenäisiä, lähisuhdeväkivallan uhrien ja tekijöiden oikeuksia ja hyvinvointia heikentäviä käytäntöjä.

Helsingin kaupunki pitää tärkeänä, että lähisuhdeväkivallan sovittelun valtakunnallinen ohjaus, kehittäminen ja valvonta koskee jatkossakin kaikkia sovittelupalvelua tuottavia toimijoita, jotta varmistetaan sovitteluosapuolten yhdenvertaisuus ja oikeusturva.

Esityksessä todetaan, että esimerkiksi koulussa tapahtunutta sisarusten välistä lievän pahoinpitelyn sovittelua ei estetä. Esityksessä ei kuitenkaan oteta kantaa, kuka toimisi sovittelijana näissä tapauksissa. Sovittelutoimistojen osaamispääoma lähisuhdeväkivallan sovittelussa, sovittelun edellytysten arvioinnissa sekä sovitteluun kytkeytyvässä palveluohjauksessa jäisi käyttämättä ja tosiasiaa sovittelua voitaisiin toteuttaa hyvin vaihtelevalla osaamistalustalla.

Sovittelutoimistot ovat ainoa toimija tällä hetkellä Suomessa, jotka järjestävät erikoitumiskoulutuksia lähisuhdeväkivallan sovitteluun. Esityksessä ei ole arvioitu, mikä vaikutus sillä on lähisuhdeväkivallan osapuoliin, mikäli jatkossa lähisuhdeväkivaltaa sovittelaa muualla kuin sovittelutoimistossa ja ilman siihen liittyvää erikoistumiskoulutusta.

Esitys ei koske muita sovitteluita, kuten perheasioiden sovittelua tai niin sanottua katusovittelua. Useat sovittelutoimistot tekevät katusovittelijoiden kanssa yhteistyötä ja katusovittelijat voivat toimia myös sovittelulain mukaisissa rikos- ja riita-asioissa sovittelijana vapaaehtoissovittelijan työparina. Käytännössä siis lakimuutoksen jälkeen katusovittelijat voisivat toteuttaa lähisuhdeväkivallan sovittelua nuoriin liittyvissä asioissa ilman yhteistyötä sovittelutoimistojen kanssa. Pääsääntöisesti katusovittelijat ovat hoitaneet nuoriin liittyviä muita kuin lähisuhdeväkivaltarikossovitteluita. Lähisuhdeväkivaltaa sovittelevat katusovittelijat ovat esimerkiksi Helsingissä käyneet sovittelutoimiston toteuttaman erikoistumiskoulutuksen. Jatkossa lakimuutos poistaisi sovittelutoimistojen toimivaltuudet kouluttaa lähisuhdeväkivaltaan erikoistuvia sovittelijoita ja katusovittelijoita.

Nuorisoriikollisuus ja etenkin alaikäisten tekemät pahoinpitely- ja ryöstörikokset ovat olleet viimevuodet ajankohtaisesti esillä. Helsingin kaupunki näkee hyvänä sen, että mikäli esityksen mukaisesti lähisuhdeväkivallan sovittelu rajataan sovittelulain ulkopuolelle, voidaan tästä jäävä arviolta 1 miljoonaa euroa kohdentaa alaikäisten sovittelun kehittämiseen. Sovittelulla voidaan tutkimusten mukaan ehkäistä nuorten syrjäytymistä ja myöhempää rikollisuutta, johon voidaan katsoa kuuluvaksi myös nuoren aikuistuuksaan tekemä tai kokemana lähisuhdeväkivalta. Nuorten sovitteluprosessien kehittämiseen ja lisäämiseen panostamalla voi siis olla myös myönteisiä vaikutuksia.

Esityksessä on arvioitu vaikutukset sukupuolten väliseen tasa-arvoon. Esityksessä sen sijaan ei ole arvioitu lainkaan vaikutuksia sukupuolten moninaisuuden osalta, eikä riittävästi vähemmistöasemassa olevien väestöryhmien oikeuksien ja hyvinvoinnin kannalta. Syrjintää kohdanneiden henkilöiden käytössä olevien oikeussuojakeinojen pitää olla helposti saavutettavia ja toimivia luottamuksen vahvistamiseksi viranomaisiin. Sovittelu voidaan katsoa yhdeksi matalan kynnyksen keinoksi saada oikeutta rikos- ja riita-asioissa.

Esityksen ehdotuksessa uudeksi laiksi 3 a §:ksi, rajoitettaisiin läheiseen kohdistuneiden rikosten sovittelua. Lakiehdotuksessa läheisellä viitataan rikoslain 21 luvun 16 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuun henkilöön eli tekijän aviopuolisoon tai entiseen aviopuolisoon, sisarukseen tai sukulaiseen suoraan ylenevässä tai alenevassa polvessa taikka henkilöön, joka asuu tai on asunut tekijän kanssa yhteistaloudessa tai on tai on ollut muuten näihin rinnastettavan henkilökohtaisen suhteen takia hänelle läheinen. Muutosten osalta sovittelu kiellettäisiin näin ollen myös sisarusten väliltä sekä alaikäisten seurustelusuhteista.

3. Lakiehdotuksen 3 a § (henkilösuhteet)

Voitte kommentoida henkilösuhteita, joita lähisuhdeväkivallan sovittelun kieltö koskisi.

Helsingin kaupunki suhtautuu erityisen kielteisesti siihen, että alaikäisten mahdollisuuksia käsitellä rikosasioita sovittelussa seurustelu-, sisarus- tai perheväkivaltatapauksissa asianomistajana tai rikoksesta epäiltynä heikennettäisiin, sillä sovittelu voidaan alaikäisten osapuolten osalta nähdä vahvana pedagogisena varhaisen tuen interventiona, jossa epäilty ottaa vastuun teoistaan ja

asianomistaja saa mahdollisuuden käsitellä rikokseen liittyviä ajatuksia ja tunteita sekä saada hyvitystä. Esimerkiksi sisarus- ja perhesuhteet ovat elinikäisiä suhteita, joiden vaaliminen on tärkeää. Helsingin sovittelutoiminnassa on hyviä kokemuksia moninaisten lähisuhdeväkivaltatapausten sovittelusta myös aikuisten välillä.

4. Lakiehdotuksen 3 a § (rikokset)

Voitte kommentoida rikoksia, joita lähisuhdeväkivallan sovittelun kielto koskisi.

Lakiesityksessä ehdotetaan kiellettäväksi lähisuhteessa tapahtuneiden väkivaltarikosten sovittelu, rikoslain 20 luvun seksuaalirikosten sovittelu, rikoslain 21 luvun henkeen ja terveyteen kohdistuvien rikosten sovittelu sekä 25 luvun vapaudenriiston, törkeän vapaudenriiston, ihmiskaupan, törkeän ihmiskaupan, laittoman uhkauksen, vainoamisen ja pakottamisen sovittelu sekä rikoslain 31 luvun ryöstön ja törkeän ryöstön sovittelu. Poikkeuksena kuitenkin todetaan, että rikoksen saa ottaa soviteltavaksi, jos syyttäjä ei saa nostaa rikoksesta syytettä, ellei asianomistaja ilmoita rikosta syytteeseen pantavaksi. Käytännössä tällä tarkoitetaan asianomistajarikoksia, joita edellä mainituista ovat vain laitton uhkaus (pois lukien rikokset, joissa on käytetty hengenvaarallista esinettä uhkaamisessa), vapaudenriisto, pakottaminen ja yli 18-vuotiaaseen kohdistunut seksuaalinen ahdistelu ja seksuaalisen kuvan levittäminen. Helsingin kaupunki pitää tärkeänä, että jatkossakin alaikäisillä on halutessaan ja lisäksi huoltajien ja tarvittaessa edunvalvojan sijaisen suostuessa sovitteluun, mahdollisuus käsitellä myös tämänkaltaisia rikoksia oikeudenkäynnin lisäksi myös sovittelussa.

Vaarana on, että lakiehdotus esitetyssä muodossa rajaisi lähes kaiken väkivallan lähisuhteissa sovittelun ulkopuolelle. Lievät pahoinpitelyt ja pahoinpitelyt ovat tyypillisimpiä soviteltavia rikoksia, joita on arvioitu lähisuhdeväkivallan sovitteluun soveltuvaksi. Rikosnimikkeet eivät täysin kuvaa asianosaisten välillä epäiltyjä tapahtumia. Yksittäisten rikosnimikkeiden sijaan tärkeämpää edellytysten arvioinnissa on arvioida osapuolten oikeusturvaa, vapaaehtoisuutta, väkivallan toistuvuutta ja henkisiä voimavaroja. Esimerkiksi alaikäisten välillä on soviteltu suusanallisesti tapahtuneita seksuaalirikosepäilyjä tai seksuaalista materiaalia esittävien kuvien, kuten tekoälyllä tehtyjen kuvien, levittämistä.

Ryöstörikoksia on Helsingin sovittelutoiminnassa soviteltu muutamia tapauksia vuositasolla. Nämä useimmiten eivät ole lähisuhdeväkivaltarikoksia, vaan muita esimerkiksi alaikäisten välisiä rikosasioita. Ryöstörikosten sovittelu voi alaikäisiin liittyvissä tapauksissa olla tärkeää koston kierteen katkaisemiseksi, uusintarikosten ehkäisemiseksi sekä uhrien mahdollisuudeksi saada hyvitystä tai henkilö- ja aineellisiin vahinkoihin tai kärsimyksiin liittyvä korvauksia.

E erityisen huolestuttava Helsingin kaupunki pitää niitä tapauksia, jotka eivät etenisi esitutkinnasta syyteharkintaan tai syyteharkinnasta oikeudenkäyntiin siitä huolimatta, järjestetäänkö sovittelua tai ei. Näissä tapauksissa sovittelu voi olla ainoa mahdollisuus lähisuhdeväkivallan käsittelylle ja uhrin saamalle hyvitykselle.

5. Lakiehdotuksen 3 a § (muuta)

Onko teillä muuta kommentoitavaa esitysluonnoksen 3 a §:stä?

Ei muuta kommentoitavaa.

6. Muuta

Onko teillä muuta kommentoitavaa esitysluonnoksesta?

Helsingin kaupunki suhtautuu lähisuhdeväkivaltaan vakavasti ja näkee tärkeänä monitasoiset toimet lähisuhdeväkivallan ennaltaehkäisemiseksi ja väkivallan kokijoiden sekä tekijöiden tukemiseksi. Helsingin kaupunki korostaa kuitenkin, että sovittelun ei tule heikentää rikosvastuun toteutumista sovitteluun ohjautuvissa tapauksissa. Asianomistajan ymmärrys sovitteluprosessin merkityksestä on keskeisessä asemassa, jotta asianomista voi harkita osallistumisestaan sovitteluun ja ymmärtää mihin on sitoutumassa. Sovittelutoiminnalla on rooli rikosten osapuolten sujuvien jatkopalveluiden toteutumiseksi. Helsinkiin on muodostunut valtakunnan yleiseen tilanteeseen verrattuna erityistä osaamista lasten ja nuorten, lähisuhdeväkivallan osapuolten ja maahanmuuttajataustaisten osapuolten sovitteluiden osalta. Helsingin sovittelutoiminta kutsuu koolle säännöllisesti omaa lähisuhdeväkivallan sovittelun yhteistyöryhmää ja sovittelun edustaja kuuluu kaupunkitasoiseen lähisuhdeväkivallan ehkäisyryhmään. Keskeisellä sijalla sovittelun verkostoyhteistyössä on asiakaslähtöisen monialaisen yhteistyön, viranomaisten ja kolmannen sektorin toimijoiden yhteistyön vahvistaminen ja tiivistäminen. Helsingin kaupungin lähisuhdeväkivallan ehkäisytyön toimintaohjelma käynnistyy syksyllä ajalle 2024–2025 ja sen tehtävänä on vahvistaa lähisuhdeväkivallan ehkäisytyötä erilaisin toimin.

Salminen Kaarina
Helsingin kaupunki - Pormestari § 43