Laura Terho
neuvotteleva virkamies

VN/31917/2023

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Vastinepyyntönne 21.10.2024 vastinekuulemiseen 7.11.2024

Vastine hallituksen esityksestä HE 130/2024 vp (lähisuhdeväkivallan sovittelusta luopuminen) annettuihin lausuntoihin

Vastineena lausuntoihin, joita lakivaliokunnalle on annettu hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annetun lain muuttamisesta (HE 130/2024 vp), sekä muihin asian käsittelyssä esille nousseisiin seikkoihin todetaan kunnioittavasti seuraavaa.

Vastine on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriössä. Vastineen kohdat, jotka koskevat oikeusministeriön hallinnonalaa, on kuitenkin valmisteltu oikeusministeriössä.

Yleistä lausunnoista

Yleisesti ottaen voidaan todeta, että lausunnoissa suhtauduttiin hallituksen esitykseen pääosin varsin kriittisesti. Useimmat lausunnonantajat katsoivat, että lähisuhdeväkivallan sovittelusta ei tulisi luopua ainakaan esityksessä ehdotetussa laajuudessa vaan että lähisuhdeväkivallan sovittelua tulisi sen sijaan kehittää niin, että vielä nykyistä paremmin pystyttäisiin varmistumaan uhrin vapaaehtoisuudesta sovitteluun.

Toisaalta työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kannatti lausunnossaan (TyVL 13/2024 vp) esityksen tavoitteita sekä totesi, että lähisuhdeväkivallan sovittelusta luopuminen on selkeä viesti lähisuhteissa tapahtuvan ja naisiin kohdistuvan väkivallan moitittavuudesta, parantaa naisten asemaa ja edistää sukupuolten tasa-arvoa sekä vahvistaa Suomen toimimista sitä sitovien ihmisoikeussopimusten velvoitteiden mukaisesti. Myös yhdenvertaisuusvaltuutettu ja Naisjärjestöjen Keskusliitto ry suhtautuivat lähisuhdeväkivallan sovittelusta luopumiseen erittäin myönteisesti.

Vastineessa käsitellään eräitä kysymyksiä, jotka lausunnoissa nousivat keskeisimmin esiin. Vastineessa kuitenkin katsotaan, että valiokunnalle annetuissa lausunnoissa ei ole esitetty sellaisia olennaisia seikkoja, joita hallituksen esityksen valmistelussa ei olisi jo otettu huomioon.

Lähisuhdeväkivallan sovittelun nykytilasta

Lähisuhdeväkivaltatapausten sovitteluun käytetään hallituksen esityksen jaksossa 4.2.1 olevan laskennallisen arvion mukaan noin 1,0 miljoonaa euroa vuodessa. Laskelma on kuitenkin vain karkea arvio lähisuhdeväkivallan sovittelun kustannuksista.

Vuonna 2022 rikosasioiden sovittelun keskimääräinen kesto oli sovittelutilastojen mukaan 78 päivää.[1] Tilastoista ei käy ilmi, mikä oli nimenomaan lähisuhdeväkivaltarikosten sovittelun keskimääräinen kesto. Sen voidaan kuitenkin olettaa olleen pidempi kuin 78 päivää, sillä lähisuhdeväkivallan sovittelussa

[1] Rikos- ja riita-asioiden sovittelu 2022, THL:n tilastoraportti 63/2023, s. 6.

arvioidaan erityisen huolellisesti sovittelun aloittamisen edellytyksiä ja järjestetään vakiintuneesti muun muassa erillistapaamiset uhrin ja epäillyn kanssa ennen osapuolten yhteistapaamista.

Rikokset, joita lähisuhdeväkivallan sovittelun kielto koskisi

Useissa lausunnoissa (sisäministeriö, Poliisihallitus, THL, rikosasioiden sovittelun neuvottelukunta, Helsingin kaupungin sovittelutoiminta, OTT Henrik Elonheimo) katsottiin, että lähisuhdeväkivallan sovittelun kieltoa ei tulisi sitoa tiettyihin rikosnimikkeisiin vaan että sovittelun edellytyksiä ja tapausten soveltuvuutta sovitteluun tulisi voida arvioida tapauskohtaisesti.

THL lausui pitävänsä perustellumpana kieltää parisuhdeväkivallan ja seksuaaliväkivallan sovittelu kuin kategorisesti kaikkien lähisuhdeväkivaltatapausten sovittelu. Valtakunnansyyttäjän toimisto katsoi, että lähisuhdeväkivallan sovittelun kiellon tulisi koskea korkeintaan perusmuotoisia ja törkeitä pahoinpitelyitä ja vakavimpia seksuaalirikoksia. Suomen Asianajajaliitto lausui, että sovittelu voitaisiin kategorisesti kieltää esimerkiksi rikoslain 21 luvun 6 §:n mukaisen törkeän pahoinpitelyn tai suurimman osan rikoslain 20 luvun seksuaalirikosten osalta mutta kategorista sovittelukieltoa ei tulisi ulottaa esimerkiksi rikoslain 21 luvun 5 §:n mukaisiin pahoinpitelyihin tai 7 §:n mukaisiin lieviin pahoinpitelyihin.

Oikeusministeriö ja Suomen Asianajajaliitto huomauttivat lausunnoissaan, että ehdotetun 3 a §:n 1 momentin 1 kohta, jossa käytetään ilmaisua ”väkivaltaa sisältävä rikos”, on osittain päällekkäinen momentin myöhemmissä kohdissa yksilöityjen rikostyyppien kanssa. Suomen Asianajajaliitto ei pitänyt 3 a §:ää lakiteknisesti onnistuneena ja katsoi, että ilmaisu ”väkivaltaa sisältävä rikos” on liian epäselvä ja lain soveltajien kannalta hankala. Suomen Asianajajaliitto lausui myös, että ehdotetun 3 a §:n 1 momentin 3 kohdan kirjoitusasua tulisi tarkistaa, sillä kaikki rikoslain 21 luvussa tarkoitetut rikokset ovat nimenomaan henkeen tai terveyteen kohdistuvia rikoksia mutta osa niistä voisi silti tulla sovittelun piiriin. Lisäksi Suomen Asianajajaliitto lausui, että ehdotetun 3 a §:n soveltaminen vaatisi useiden eri rikoslain lukujen ja niiden syyteoikeuden tuntemista eikä pykälää voida pitää tältäkään osin onnistuneena.

Toisaalta professori Matti Tolvanen lausui, että esitys on lakiteknisesti säädettävissä sellaisena kuin hallitus esittää ja että pykälät on kirjoitettu riittävän täsmällisiksi.

Naisjärjestöjen Keskusliitto ry lausui, että myös tiettyjen pari- ja lähisuhteessa tapahtuneiden asianomistajarikosten sovittelu tulisi kieltää. Myös Rikosuhripäivystys katsoi, että lähisuhdeväkivallan sovittelun kiellon tulisi kattaa myös tietyt asianomistajarikokset.

Rikosuhripäivystys lausui, että lähisuhteessa tapahtuneen lähestymiskiellon rikkomisen sovittelu tulisi kieltää. Naisjärjestöjen Keskusliitto ry huomautti, että ehdotettu lähisuhdeväkivallan sovittelun kielto ei kattaisi pakottavaa kontrollia.

Vastineena todetaan, että väkivallan tai lähisuhdeväkivallan käsite ei ole yksiselitteinen mutta hallituksen esityksessä lähisuhdeväkivalta on ymmärretty ilmiönä laajasti. Sääntelyn ennustettavuuden ja yhdenmukaisen soveltamisen kannalta on kuitenkin tärkeää, että laissa luetellaan ne rikosnimikkeet, joita lähisuhdeväkivallan sovittelun kielto koskisi. Esityksessä on myös katsottu tärkeäksi, ettei sovittelun kieltoa rajattaisi koskemaan vain ankarimmin rangaistavaksi säädettyjä rikoksia, sillä kaikki lähisuhteessa tapahtuva väkivalta on vakavaa ja myös lievemmin rangaistavaksi säädettyihin rikoksiin voi liittyä vaaraa siitä, että uhria painostetaan sovitteluun.

Vaikka osa rikoksista, joiden sovittelu tulisi kielletyksi, voi sisältää väkivaltaa, niiden tunnusmerkistö voi täyttyä myös ilman väkivallan käyttämistä (esimerkiksi raiskaus tai ryöstö). Lisäksi esimerkiksi entiseen puolisoon kohdistuva vainoaminen voidaan mieltää melko tyypilliseksi esimerkiksi lähisuhdeväkivallasta, vaikka tekoon ei varsinaista väkivaltaa sisällykään. Väkivaltaa sisältävät rikokset kuitenkin mainittaisiin 3 a §:n 1 momentin 1 kohdassa nimenomaisesti, jotta sovittelulain sääntely seuraisi automaattisesti rikoslakiin

mahdollisesti tulevaisuudessa tehtäviä muutoksia eli jotta kaikkien väkivaltaa sisältävien rikosten sovittelu olisi kiellettyä silloin, jos rikos on kohdistunut epäillyn läheiseen. Tästä lakiteknisestä ratkaisusta seuraa, että ehdotetun 3 a §:n 1 momentissa luetellut rikokset ovat osittain päällekkäisiä keskenään. Todettakoon lisäksi, että myös voimassa olevassa sovittelulaissa (13 §:n 2 momentti) käytetään ilmaisua ”väkivaltaa sisältävä rikos”, eikä sen soveltamisessa ole tiettävästi ollut tulkintaongelmia.

Lähisuhdeväkivallan sovittelun kielto koskisi ehdotetun 3 a §:n 1 momentin johdantokappaleen mukaan vain tahallisia rikoksia. Siten on selvää, että ehdotettu sääntely ei estäisi sovittelemasta esimerkiksi läheiseen kohdistunutta vammantuottamusta (lisäksi vammantuottamus on asianomistajarikos, ja ehdotetun 3 a §:n 3 momentin mukaan lähisuhteissa tapahtuneita asianomistajarikoksia saisi jatkossakin sovitella).

Joka tapauksessa olennaista on, että THL, joka on vastuussa sovittelupalvelujen järjestämisestä, ohjaa ja kouluttaa sovittelutoimistoja ja vapaaehtoissovittelijoita lakimuutoksen soveltamisesta.

Ehdotettu lähisuhdeväkivallan sovittelun kielto ei koskisi asianomistajarikoksia. Esimerkiksi läheisen henkilön halventamista niin, että teko täyttää kunnianloukkauksen tunnusmerkistön, voitaneen pitää esimerkkinä niin sanotusta henkisestä lähisuhdeväkivallasta. Esimerkkinä taloudellisesta lähisuhdeväkivallasta voidaan puolestaan nähdä varastaminen tai kavaltaminen puolisolta tai muulta läheiseltä. Tästä huolimatta näiden rikosten sovittelua ei ehdoteta kiellettäväksi, sillä kyse on asianomistajarikoksista ja niiden kohdalla painostamista voi liittyä jo siihen, ettei uhri ilmoittaisi rikosta syytteeseen pantavaksi.

Vaikka esityksessä ehdotettu lähisuhdeväkivallan sovittelun kielto on varsin kattava, se ei siis kuitenkaan kattaisi kaikkia tekoja, jotka voidaan mieltää lähisuhdeväkivallaksi. Ehdotettu sääntely toteuttaisi näin ollen hallitusohjelman kirjausta, jonka mukaan perhe- ja lähisuhdeväkivallan sovittelusta luovutaan ”pääsääntöisesti”.

Lähestymiskiellon rikkomisen sovittelua ei ole ehdotettu kiellettäväksi, sillä lähestymiskiellon rikkominen voi käytännössä olla hyvin lähellä eräitä asianomistajarikoksia. Esimerkiksi viestien lähettäminen lähestymiskiellon vastaisesti on lähellä viestintärauhan rikkomista, ja kotirauhan rikkomista lähellä on puolestaan häiriköinti sen henkilön ovella, jota lähestymiskiellolla turvataan. Viestintärauhan rikkominen ja kotirauhan rikkominen ovat molemmat asianomistajarikoksia, ja vaikka lähestymiskiellon rikkominen ei ole asianomistajarikos, esityksessä ei ole katsottu tarpeelliseksi kieltää hyvin lähellä asianomistajarikoksia olevan rikoksen sovittelua. Jos kuitenkin yhteydenotot ovat toistuvia ja ovat omiaan aiheuttamaan uhrissa pelkoa tai ahdistusta, kyse voi olla vainoamisesta, jonka sovittelu olisi esityksen mukaan lähisuhteessa kiellettyä.

Hallitusohjelman mukaan tarve pakottavan kontrollin kriminalisoinnille selvitetään. Jos kriminalisointiin päädyttäisiin, samassa yhteydessä olisi perusteltua selvittää myös lähisuhdeväkivallan sovittelun kiellon ulottamista pakottavaan kontrolliin.

Henkilösuhteet, joita lähisuhdeväkivallan sovittelun kielto koskisi

Useissa lausunnoissa (oikeusministeriö, sisäministeriö, valtakunnansyyttäjän toimisto, THL, rikosasioiden sovittelun neuvottelukunta, Kymi-Saimaan sovittelutoimisto, OTT Henrik Elonheimo) katsottiin, että lähisuhdeväkivallan sovittelun kiellon ei tulisi koskea niin monia henkilösuhteita kuin hallituksen esityksessä ehdotetaan tai että lähisuhteen määritelmää ei tulisi sovittelulaissa sitoa rikoslain 21 luvun 16 §:n 1 momentin 2 kohtaan. Erityisesti lausunnoissa nousi esiin se, että lähisuhdeväkivallan sovittelun kielto koskisi esityksen mukaan myös sisarusten välisiä suhteita. Osa lausunnonantajista katsoi, että jos

lähisuhdeväkivallan sovittelu kielletään, kiellon tulisi koskea vain parisuhteita eikä muita perhe- tai lähisuhteita.

Toisaalta Rikosuhripäivystys piti viittausta mainittuun rikoslain säännökseen johdonmukaisena ja professori Matti Tolvanen lausui, että lähisuhde on määritelty esityksessä täsmällisesti.

Naisjärjestöjen Keskusliitto ry puolestaan lausui, että kaikkien seksuaalirikosten – myös sellaisten, jotka eivät ole tapahtuneet lähisuhteessa – sovittelu tulisi kieltää.

Vastineena todetaan, että myös muissa läheisissä henkilösuhteissa kuin parisuhteissa voi olla vaarana, että uhri suostuu sovitteluun painostuksen tai pelottelun alaisena. Lisäksi hallitusohjelman kirjaus koskee perhe- ja lähisuhdeväkivallan sovittelusta luopumista, eikä sovittelun kiellon rajaaminen pelkästään parisuhdeväkivaltaan toteuttaisi hallitusohjelmaa.

Rikoslain 21 luvun 16 §:n 1 momentin 2 kohdan ja sovittelulakiin ehdotettavien muutosten taustalla on samanlainen tavoite: rikoksentekijän läheiseen ihmiseen kohdistaman väkivallan erityispiirteiden huomioiminen. Myös rikoslain 21 luvun 16 §:n muutosta koskevissa esitöissä ongelmiksi oli tunnistettu esimerkiksi uhrin haavoittuva ja tekijästä riippuvainen asema sekä rikoksentekijän mahdollisuus kohdistaa uhriin painostusta.[2] Olisi siksi loogista, että ehdotettu sovittelulain 3 a § seuraisi henkilösuhteiden osalta rikoslain 21 luvun 16 §:n 1 momentin 2 kohtaa.

Rikoslain 21 luvun 16 §:n 1 momentin 2 kohtaa koskevaan viittaukseen ei myöskään olisi perusteltua sisällyttää sisarussuhteita koskevaa poikkeusta. Mainittu rikoslain säännös ei sisällä tyhjentävää luetteloa läheisistä henkilöistä vaan muukin kuin säännöksessä nimenomaisesti mainittu henkilö voidaan olosuhteista riippuen katsoa epäillylle läheiseksi. Jos siis sovittelulakiin säädettäisiin sisarussuhteita koskeva poikkeus, voisi syntyä tilanne, jossa joku muu henkilö, esimerkiksi epäillyn serkku, katsottaisiin epäillylle niin läheiseksi, että tähän kohdistunutta rikosta ei saisi sovitella, mutta epäillyn sisarukseen kohdistunutta rikosta puolestaan saisi. Tällaista lopputulosta ei voida pitää johdonmukaisena.

Kysymystä myös muiden seksuaalirikosten kuin lähisuhteessa tapahtuneiden seksuaalirikosten sovittelun kieltämisestä olisi arvioitava erikseen. Todettakoon kuitenkin, että sovittelulain mukaan sovittelun edellytyksenä on aina muun muassa se, että molemmat osapuolet suostuvat sovitteluun sekä että rikoksesta epäilty vahvistaa tapahtumainkulun pääasialliset tosiseikat ja sovittelu on uhrin edun mukaista. Silloin, kun seksuaalirikoksen uhri ei ole lähisuhteessa rikoksesta epäiltyyn, epäillyllä ei lähtökohtaisesti ole samanlaista mahdollisuutta painostaa uhria sovitteluun kuin lähisuhteessa olisi. Vuonna 2022 sovittelualoite tehtiin 108 sellaisesta seksuaalirikoksesta, joka ei ollut tapahtunut lähisuhteessa.[3] Tilastotietoa ei kuitenkaan ole siitä, kuinka monen tällaisen rikoksen kohdalla sovittelu aloitettiin.

Alaikäisiä koskevia näkökohtia

Useissa lausunnoissa (sisäministeriö, Poliisihallitus, THL, rikosasioiden sovittelun neuvottelukunta, Itä-Uudenmaan poliisilaitos, Helsingin kaupungin sovittelutoiminta, Kymi-Saimaan sovittelutoimisto) pidettiin ongelmallisena sitä, että lähisuhdeväkivallan sovittelun kielto koskisi myös tilanteita, joissa epäilty on alaikäinen. Lausunnoissa todettiin esimerkiksi, että nuorten kohdalla sovittelu on vielä tärkeämpää eikä rikosprosessissa ole samanlaista mahdollisuutta vastuunottoon kuin sovittelussa. Alaikäisten kohdalla sovittelun etuna nähtiin myös sen nopeus.

---

[2] Ks. hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rikoslain 21 luvun 16 §:n muuttamisesta (HE 78/2010 vp), s. 11 ja 14.
[3] Rikos- ja riita-asioiden sovittelu 2022, THL:n tilastoraportti 63/2023, s. 24 ja 28.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta piti lausunnossaan tärkeänä, että lakivaliokunta kiinnittää huomiota hallituksen esityksessä tunnistettuihin kielteisiin lapsivaikutuksiin ja arvioi esityksen suhdetta YK:n lapsen oikeuksien yleissopimukseen (SopS 59 ja 60/1991), kun on kyse lapsesta rikoksen tekijänä.

Vastineena todetaan, että YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 40 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaan sopimusvaltiot pyrkivät edistämään sellaisten lakien säätämistä, menettelytapojen ja viranomaisten asettamista ja laitosten perustamista, jotka soveltuvat erityisesti lapsiin, joiden väitetään syyllistyneen, joita syytetään tai joiden on todettu rikkoneen rikoslakia, ja erityisesti aina milloin mahdollista ja toivottavaa, ryhtymään muihin kuin oikeudellisiin toimenpiteisiin tällaisten lasten kohdalla, edellyttäen, että ihmisoikeuksia ja oikeusturvaa kunnioitetaan täydellisesti.

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen sanamuoto on näiltä osin varsin avoin ja jättää sopimusvaltioille harkintavaltaa. Se, että alle 18-vuotiaiden tekemiä lähisuhdeväkivaltarikoksia on nykyään mahdollista sovitella, ei estä rikosten käsittelyä rikosprosessissa: alaikäisen tekemä lähisuhdeväkivaltarikos voidaan sovittelusta huolimatta viedä tuomioistuimeen, jos syyttäjä katsoo sen aiheelliseksi. Toisaalta jatkossakin esitutkintaa voitaisiin rajoittaa tai voitaisiin tehdä syyttämättäjättämispäätös esimerkiksi niin sanotulla nuoruusperusteella. Lähisuhdeväkivallan sovittelun kieltämisestä tilanteissa, joissa epäilty on alaikäinen, ei siis automaattisesti seuraisi, että asia etenisi rikosprosessissa. Lisäksi silloin, kun epäilty on alaikäinen, poliisi käytännössä aina tekee lastensuojelulain 25 §:n nojalla lapsesta lastensuojeluilmoituksen, joten lähisuhdeväkivaltarikoksesta epäillyn lapsen asiaa voitaisiin jatkossakin käsitellä lastensuojelun keinoin.

Edellä sanotun vuoksi vastineessa katsotaan, että lähisuhdeväkivallan sovittelun kieltäminen myös tilanteissa, joissa epäilty on alaikäinen, ei olisi vastoin YK:n lapsen oikeuksien yleissopimusta. Lisäksi myös alaikäisten tekemiin lähisuhdeväkivaltarikoksiin (esimerkiksi sisarus- tai seurusteluväkivaltaan tai kunniaan liittyvään väkivaltaan) voi liittyä vaara siitä, että epäilty tai epäillyn ja uhrin yhteinen lähipiiri painostaa uhrin suostumaan sovitteluun.

Vaikutusarvioita koskevia näkökohtia

Useissa lausunnoissa (Poliisihallitus, Itä-Uudenmaan poliisilaitos) tuotiin esiin huolta siitä, että lähisuhdeväkivallan sovittelusta luopuminen lisäisi poliisin, syyttäjän ja tuomioistuinten työmäärää ja että rikosten käsittelyajat eri viranomaisissa voisivat pidentyä. Lisäksi Kymi-Saimaan sovittelutoimisto lausui, että jos sovittelutoiminnan rahoitusta pienennetään, sovittelutoimintaa joudutaan supistamaan eri tavoin.

Oikeusministeriö totesi lausunnossaan, että on arvioitava erikseen, onko lähisuhdeväkivallan sovittelusta vapautuvaa määrärahaa tarkoituksenmukaista käyttää sovittelutoiminnan laajentamiseen vai jatkossa nykyistä kevyemmin resursoidun sovittelutoiminnan kehittämiseen.

Helsingin kaupungin sovittelutoimisto totesi lausunnossaan, että lakimuutoksessa ei ole riittävästi huomioitu ehdotetun sääntelyn vaikutuksia muiden kuin naisten ja miesten väliseen tasa-arvoon ja että arvioitavaksi tulisi ottaa muun muassa sukupuolten moninaisuuteen ja mahdolliseen vähemmistöasemaan liittyvät näkökulmat.

Vastineena todetaan, että vuoden 2025 talousarvioesityksessä ehdotetaan poliisille, syyttäjälle ja tuomioistuimille lisärahoitusta lähisuhdeväkivallan sovittelusta luopumisen vuoksi.

Vuoden 2025 talousarvioesityksessä ei ehdoteta leikkauksia sovittelutoiminnan rahoitukseen vaan ehdotetaan, että momentille 33.60.64 (Valtion korvaus rikosasioiden sovittelun järjestämisen kustannuksiin) myönnetään myös ensi vuonna 7 100 000 euroa. Määrärahan käytöstä arvioidaan siirtomenojen osuudeksi noin 6 950 000 euroa, jonka THL jakaa sovittelutoimistoille, ja kulutusmenojen osuudeksi noin 150 000 euroa, jonka THL käyttää sovittelutoiminnan kehittämiseen ja sovittelun tietojärjestelmän ylläpitoon.

Jos haluttaisiin, että lähisuhdeväkivallan sovittelusta luopumisen myötä sovittelutoiminnan rahoituksesta ”vapautuvaa” 1,0 miljoonaa euroa käytettäisiin sovittelupalvelujen tuottamisen sijasta sovittelutoiminnan kehittämiseen, tämä vähentäisi käytännön sovittelutoimintaan kohdennettavaa rahoitusta. Tällaista muutosta ei kuitenkaan voida pitää kannatettavana, sillä sovittelutoimistojen taloustilanne on jo nyt heikko ja rahoituksen leikkaaminen sovittelutoimistoilta johtaisi siihen, että palveluntuotanto voisi vaarantua.

Sovittelutoimistot eivät rekisteröi tietoa siitä, kuuluuko henkilö mahdollisesti johonkin sukupuolivähemmistöön. Siksi saatavilla ei ole tilastoja siitä, kuinka paljon sukupuolivähemmistöihin kuuluvia henkilöitä lähisuhdeväkivallan sovittelussa on ollut. Tämän vuoksi esityksessä ei myöskään ole voitu arvioida, kohdistuisivatko esityksen vaikutukset sukupuolivähemmistöihin mahdollisesti voimakkaammin tai heikommin kuin muuhun väestöön. Ehdotettu sääntely on joka tapauksessa sukupuolineutraalia, ja lähisuhdeväkivallan sovittelu olisi kiellettyä riippumatta siitä, mitä sukupuolta uhri ja epäilty ovat.

Vaihtoehtoisista toteuttamistavoista

Useissa lausunnoissa tuotiin esiin eri tapoja, joilla lähisuhdeväkivallan sovittelua voitaisiin rajoittaa ilman, että sitä varsinaisesti kiellettäisiin. Yhtenä ehdotuksena oli sovittelulain muuttaminen niin, että lähisuhdeväkivaltarikosten kohdalla vain syyttäjä voisi tehdä sovittelua koskevan aloitteen (oikeusministeriö, valtakunnansyyttäjän toimisto, THL, rikosasioiden sovittelun neuvottelukunta, Kymi-Saimaan sovittelutoimisto, Suomen Asianajajaliitto, OTT Henrik Elonheimo). Nykyisin aloiteoikeus on poliisilla ja syyttäjällä, ja poliisi tekee lähes 90 % lähisuhdeväkivallan sovittelua koskevista aloitteista.

Lausunnoissa ehdotettiin myös, että lähisuhdeväkivallan sovittelua ei kiellettäisi vaan että osapuolten erillistapaamiset ja tukihenkilön tarjoaminen uhrille säädettäisiin pakolliseksi. Lisäksi ehdotettiin esimerkiksi, että sovittelutoimiston ammattihenkilöstöön kuuluvan työntekijän olisi aina oltava toisena sovittelijana lähisuhdeväkivaltarikosten sovittelussa tai että lähisuhdeväkivallan sovittelu rajattaisiin vain ammattisovittelijoille.

Helsingin käräjäoikeuden lausunnon mukaan lähisuhdeväkivallan sovittelun kieltämisen sijaan tulisi harkita, voisiko toimintaa kehittää esimerkiksi siirtämällä sovittelu tapahtuvaksi yleisissä tuomistuimissa.

Miesjärjestöjen keskusliitto ry:n lausunnon mukaan lähisuhdeväkivallan sovittelun kieltämisen sijasta tulisi muuttaa esitutkintalakia, oikeudenkäynnistä rikosasioissa annettua lakia ja rikoslakia niin, että lähisuhdeväkivaltarikoksissa sovinnolla ei voisi olla vaikutusta rikosprosessiin. Poliisihallitus lausui, että nykytilannetta korjaisi lain muuttaminen niin, että syyttäjän olisi sovittelusta huolimatta nostettava syyte tietyt kriteerit täyttävässä lähisuhdeväkivalta-asiassa.

Professori Matti Tolvanen ehdotti pakkokeinojen käytön tehostamista vaihtoehtona lähisuhdeväkivallan sovittelun kieltämiselle siten, että arvioitaisiin pakkokeinolakiin tarvittavia muutoksia, jotta asianomistajan kuuleminen olisi järjestettävissä ilman epäillyn taholta tulevaa painostusta (esimerkkinä epäillyn pidättäminen tai vangittuna pitäminen niin kauan, että rikoksen uhri on saatu kuultua esitutkinnassa).

Vastineena todetaan, että vaikka aloiteoikeuden rajaaminen vain syyttäjälle todennäköisesti kokonaisuutena vähentäisi lähisuhdeväkivallan sovittelua koskevia aloitteita, voidaan samalla olettaa, että syyttäjän tekemien sovittelualoitteiden määrä kasvaisi nykyisestä. Vaikka aloiteoikeus rajattaisiin vain syyttäjälle, lähisuhdeväkivallan sovittelu säilyisi silti sallittuna, eikä muutos siten riittävällä tavalla toteuttaisi hallitusohjelman kirjausta, jonka mukaan perhe- ja lähisuhdeväkivallan sovittelusta luovutaan pääsääntöisesti. Lisäksi lähisuhdeväkivallan sovittelun yhtenä etuna on ollut sen nopeus, ja aloiteoikeuden rajaamisesta syyttäjälle puolestaan seuraisi, että osapuolten pääseminen sovitteluun tapahtuisi paljon myöhäisemmässä vaiheessa rikosprosessia kuin nykyisin.

Myöskään lähisuhdeväkivallan sovittelua koskevat kehittämisehdotukset eivät toteuttaisi hallitusohjelman kirjausta, jonka mukaan perhe- ja lähisuhdeväkivallan sovittelusta luovutaan pääsääntöisesti. Lähisuhdeväkivallan sovittelussa järjestetään vakiintuneesti jo nykyisin molempien osapuolten kanssa erillistapaamiset ennen kuin sovittelutoimisto päättää asian ottamisesta soviteltavaksi, minkä lisäksi uhrille tarjotaan nykyisinkin mahdollisuutta tukihenkilöön. Näiden asioiden kirjaaminen lakiin ei siis käytännössä toisi muutosta nykytilaan nähden.

Sovittelun siirtäminen tuomioistuimiin ei toteuttaisi esityksen taustalla olevaa tarvetta varmistaa uhrin vapaaehtoinen osallistuminen sovitteluun, sillä vapaaehtoisuuden arviointi siirtyisi tällöin ainoastaan toimijalta toiselle. Lisäksi on huomattava, että rikosasiat tulevat tuomioistuimessa vireille, kun syyttäjä on laatinut asiasta haastehakemuksen ja siirtänyt asian käräjäoikeuteen. Ottaen huomioon sekä Syyttäjälaitoksen että tuomioistuinten nykyinen työkuorma ja alueelliset jutturuuhkat sekä ajan kuluminen teosta mahdolliseen sovitteluun vasta tuomioistuimessa, ehdotusta ei voida pitää kannatettavana tai hallitusohjelmakirjausta toteuttavana. Lisäksi sovittelun siirtäminen tuomioistuimiin saattaisi hämärtää kuvaa sovittelulain mukaisesta sovittelusta, jossa on kyse nimenomaan rikosoikeusjärjestelmän ulkopuolella tapahtuvasta konfliktinratkaisusta.

Hallituksen esityksessä ei ole päädytty ehdottamaan esitutkintalakiin, oikeudenkäynnistä rikosasioissa annettuun lakiin tai rikoslakiin muutoksia, jotka koskisivat sovinnon huomioimista rikosprosessin eri vaiheissa. Tulisikin voida esittää erittäin hyvät perusteet sille, että yksi rikostyyppi tietyssä henkilörelaatiossa (lähisuhdeväkivalta) säädettäisiin erityisasemaan sulkemalla pois säännösten sovellettavuus juuri tuon tilanteen osalta. Tältä osin viitataan myös valtakunnansyyttäjän ohjeistukseen, jolla edistetään syyttäjäntoiminnan yhdenmukaisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Ohjeistusta laadittaessa ja päivitettäessä valtakunnansyyttäjän toimesta otetaan huomioon lainsäädännön muutokset.

Pakkokeinolain tärkeitä periaatteita ovat muun ohella suhteellisuusperiaate ja vähimmän haitan periaate. Ottaen huomioon, että lähisuhteissa tapahtuneet väkivallanteot, joita sovittelutoimistoissa on soviteltu, ovat suurelta osin olleet lieviä tai perusmuotoisia pahoinpitelyitä, joissa rangaistukset eivät ole pääsääntöisesti kovin ankaria, suhteellisuusperiaate huomioiden ei liene tarkoituksenmukaista, että epäilty olisi näissä olosuhteissa vapautensa menettäneensä yhtään pidempään kuin on välttämätöntä. Asianomistajan esitutkinnassa antaman kuulemisen turvaaminen ei myöskään takaa rikosvastuun toteutumista, sillä asianomistaja voi tästä huolimatta kieltäytyä kertomasta tapahtumista tuomioistuimessa.

Eräitä muita huomioita

Useissa lausunnoissa (oikeusministeriö, sisäministeriö, valtakunnansyyttäjän toimisto, Kymi-Saimaan sovittelutoimisto, OTT Henrik Elonheimo) viitattiin EU:n ns. uhridirektiiviin, jonka 12 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on helpotettava tapausten siirtämistä tilanteen mukaan korjaavan oikeuden palveluihin muun muassa vahvistamalla tällaisen siirtämisen edellytyksiä koskevat menettelyt tai suuntaviivat.

OTT Henrik Elonheimo totesi lausunnossaan, että rankaisevan rikosoikeuden käyttöalan lisääminen on oikeusministeriön hallinnonalan asia ja että katse pitäisi kohdistaa muualle kuin sovittelupalveluun, joka ei vastaa rankaisemisesta vaan siitä, että osapuolille tarjotaan mahdollisuus turvalliseen dialogiin.

Vastineena todetaan, että uhridirektiivin 12 artiklan 1 kohdassa säädetään suojatoimista, joita jäsenvaltioiden on toteutettava uhrin suojelemiseksi toissijaiselta ja toistuvalta uhriksi joutumiselta, pelottelulta ja kostotoimilta tarjottaessa *mahdollisia* korjaavan oikeuden palveluja (kursivointi tässä). Ehdotetulla sovittelulain muutoksella pyritään nimenomaan suojelemaan lähisuhdeväkivallan uhria sovittelua koskevalta painostukselta sekä siltä, että vastoin tahtoaan sovitteluun osallistuva uhri kokisi joutuvansa sovittelussa uudelleen väkivallan uhriksi. Ehdotetun muutoksen voidaan siis nähdä toteuttavan

uhridirektiivin tavoitteita. Todettakoon lisäksi, että lähisuhdeväkivallan sovittelu on ainakin jossain muodossa kielletty EU-maista ainakin Ranskassa, Espanjassa ja Maltalla.

Esityksen tavoitteena ei ole lisätä rankaisevan rikosoikeuden käyttöalaa, eikä sovittelun lopputulos myöskään automaattisesti vaikuta siihen, eteneekö juttu rikosprosessissa vai ei. Sen sijaan esityksen tavoitteena on, ettei soviteltavaksi enää otettaisi rikoksia, joissa epäillyllä tyypillisesti on uhriin nähden valta-asema ja joissa on vaikea selvittää, onko uhri suostunut sovitteluun vapaaehtoisesti.