LAPS/138/2024, 12.11.2024

Lapsiasiavaltuutetun lausunto eduskunnan lakivaliokunnalle rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annetun lain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä

Viite: Lakivaliokunta torstai 14.11.2024 klo 10.00 / HE 130/2024 vp / Asiantuntijapyyntö

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991, LOS), joka on lailla voimaan saatettu ihmisoikeussopimus. Sopimus koskee kaikkia alle 18-vuotiaita. Lapsiasiavaltuutettu arvioi hallituksen esitystä yleissopimuksen näkökulmasta.

Yhteenveto lapsiasiavaltuutetun kannanotoista

- Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että lähisuhdeväkivallan sovittelusta luopuminen ei lasten oikeuksien näkökulmasta ole täysin ongelmatonta.
- YK:n lapsen oikeuksien komitea on kehottanut sopimusvaltioita kehittämään ja ottamaan käyttöön korjaavan oikeuden toimenpiteitä, kuten sovittelua, erityisesti silloin, kun kyse on lapsesta rikoksen tekijänä.
- Lapsiasiavaltuutettu kiinnittää huomiota hallituksen esityksen lapsivaikutusten arviointiin, jonka perusteella muodostuu käsitys, että sovittelusta luopumisen vaikutukset painottuvat negatiivisten vaikutusten puolelle. Lapsiasiavaltuutettu kehottaa vakavasti puuttumaan tunnistettuihin negatiivisiin vaikutuksiin mahdollisimman pikaisesti.
- Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että jatkossa seurataan ja arvioidaan edelleen sovitteluun ohjautuvan, asianomistajarikoksiin lukeutuvan lähisuhdeväkivallan soveltuvuutta sovitteluun ja sovittelun toimivuutta, myös erityisesti ja eriteltynä lapsiuhrien ja alaikäisten epäiltyjen osalta.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annettua lakia (1015/2005, sovittelulaki) muutettaisiin siten, että soviteltavaksi ei saisi ottaa väkivaltaa sisältäviä rikoksia eikä eräitä muita rikoksia, jotka ovat kohdistuneet rikoksesta epäillyn läheiseen.

Lapsiasiavaltuutettu toistaa lausunnossaan pääsääntöisesti samat huomionsa, jotka se esitti oikeusministeriölle lain muutosten valmisteluvaiheessa. **Hallituksen esitykseen ei ole tehty luonnosvaiheen lausuntokierroksen jälkeen muutoksia, jotka olisivat vähentäneet esityksessä arvioituja negatiivisia vaikutuksia lapsiin.** Lapsiasiavaltuutettu on antanut myös pääosin samansisältöisen lausunnon hallituksen esityksestä eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle[1].

Lähisuhdeväkivalta on tyypillisesti toistuvaa ja usein pidempiaikaista (HE s. 8–9). Lapsille lähisuhdeväkivalta on aina vahingollista: silloin, kun lapsi on sen uhri, mutta myös silloin, kun lapsi todistaa läheistensä välistä väkivaltaa. Kuten esityksessäkin tutkimuksiin viitaten (s. 8) todetaan, lapsilla, jotka ovat altistuneet väkivallalle, on kohonnut riski terveys- ja muille ongelmille. Lapsella on aikuista heikommat valmiudet kertoa väkivallasta ja myös tunnistaa häneen kohdistunutta väkivaltaa. Lapsiystävällisiä oikeusturvakeinoja on heikosti saatavilla eikä monikaan lapsi edes ole tietoinen, miten ja kenelle hänen tulisi väkivallasta kertoa. Erityisen ongelmallinen tilanne on silloin, kun väkivallan tekijä on lapselle läheinen aikuinen, jonka tulisi olla juuri se luotettava ja turvallinen ihminen, jolle kaltoinkohtelusta voisi kertoa. Lähisuhdeväkivaltatilanteissa lapsi voi pitkäänkin suojella väkivaltaista läheistään ja pelätä esimerkiksi joutuvansa pois kodistaan. Lapsen asema on monella tavalla alisteinen ja heikko suhteessa aikuisiin.

Hallituksen esityksessä on nostettu esiin lähisuhdeväkivallan sovittelusta luopumista koskevia, kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten suosituksia Suomelle. YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen toimeenpanoa valvova YK:n lapsen oikeuksien komitea antoi Suomelle viimeiset päätelmänsä kesällä 2023.[2] Vaikka näissä päätelmissä ei ole nimenomaisia lähisuhdeväkivallan sovittelua koskevia suosituksia, komitea otti kantaa useammassa kohdassa siihen läheisesti liittyviin asioihin.

Lapsen oikeuksien komitea suositteli, että Suomi tehostaa perheille annettavaa tukea, kuten sovittelupalveluja avio- ja avoerotapauksissa, ja tarjoaa lapsille tarvittaessa asianmukaista

neuvontaa ja traumatukea (kohta 25. b)). Komitea esitti huolensa siitä, että sosiaalipalveluihin ja sosiaalivirastojen saavutettavuuteen ei ole osoitettu riittävästi resursseja käsiteltäessä lapsiin kohdistettuun hyväksikäyttöön ja perheväkivaltaan liittyviä asioita (kohta 22. e)). Suomen tulisi myös taata, että kaikki lapset voivat ilmaista mielipiteensä ja tulla kuulluksi kaikessa heitä koskevassa päätöksenteossa, tuomioistuimissa ja hallintomenettelyissä edellyttämättä vanhemman tai huoltajan suostumusta, kiinnittäen erityistä huomiota päätöksentekoon, joka koskee muun muassa sosiaalipalveluja ja perheväkivaltaa (kohta 19. a)). Lisäksi komitea suositteli (kohta 41. d)), että Suomi edistää aktiivisesti rikoksista syytetyille lapsille kohdennettuja tuomioistuinten ulkopuolisia toimenpiteitä, kuten oikeudenkäynnille vaihtoehtoisia ratkaisumenettelyjä, **sovittelua**, neuvontaa ja näyttöön perustuvia terapiapalveluja, sekä mahdollisuuksien mukaan muiden kuin vapausrangaistusten, kuten ehdollisen vankeuden tai yhdyskuntapalvelun käyttöä.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) tilastokatsauksen[3] mukaan lähisuhdeväkivalta kohdistuu valitettavan usein myös lapsiin. Vuonna 2021 tilastoitiin lähes 2600 alle 18-vuotiasta uhria. Näissä tilanteissa epäiltynä oli useimmiten lapsen vanhempi (2245). Myös sisarukset ja muut läheiset tai samassa taloudessa asuvat ovat olleet epäiltynä. Sovittelussa vuonna 2022 käsitellyistä lähisuhderikos ja -riita-asioista 65 prosenttia on ollut rikoslain 21 luvun mukaisia henkeen tai terveyteen kohdistuneita väkivaltarikoksia, 32 prosenttia muita väkivaltarikoksia ja loput riita-asioita. Yleisimmät rikosnimikkeet ovat olleet pahoinpitely ja lievä pahoinpitely, muita nimikkeitä ovat olleet vapaudenriisto ja laiton uhkaus, anastusrikos, kotirauhan rikkominen, omaisuuden vahingoittaminen ja kunnianloukkaus.[4]

THL:n edellä mainitusta tilastoraportista ei käy ilmi, miten paljon sovittelussa on käsitelty lapsiin kohdistuneita lähisuhderikoksia tai sellaisia lähisuhderikoksia, joissa epäiltynä olisi lapsi. Hallituksen esityksen mukaan (s.11) väkivaltarikoksia, joita aikuiset ovat kohdistaneet omiin alaikäisiin lapsiinsa, on sovittelutoimistoista saatujen tietojen perusteella soviteltu valtakunnallisesti yhteensä muutamia kymmeniä vuodessa. Näissä tapauksissa uhri on ollut yleensä lähellä täysi-ikäisyyttä, ja väkivalta on ollut luonteeltaan lievää ja mahdollisesti molemminpuolista.

Lapsi on aina alisteisessa asemassa suhteessa aikuiseen ja lapsiuhri on alisteisessa asemassa korostuneesti myös silloin, kun epäilty/tekijä on alaikäinen. Vaikka sovittelun edellytyksenä on alaikäisen henkilökohtainen ja vapaaehtoinen suostumus (sovittelulaki 2 §), vapaaehtoisuudesta voi olla vaikea lähisuhdeväkivaltatilanteissa varmistua, joka on jossain

määrin ongelmallista. Tähän vaikuttanee muun muassa se, että lapsen sovitteluun osallistuminen edellyttää huoltajien suostumusta. Sovittelulaki sisältää kuitenkin muitakin säännöksiä, joilla pyritään turvaamaan lapsen asemaa sovittelussa. Esimerkiksi sovittelulain 3.2 §:n mukaan soviteltavaksi ei saa ottaa alaikäiseen kohdistunutta rikosta, jos uhrilla on rikoksen laadun tai ikänsä vuoksi erityinen suojan tarve. Sovittelu on myös keskeytettävä, jos sen jatkaminen on selvästi vastoin alaikäisen osapuolen etua (19.1 §). Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen mukaan alaikäisten osalta sovittelussa edellytetään nykyisellään edunvalvojan käyttöä, jolla pyritään suojaamaan alaikäisen oikeuksia ja ehkäisemään esimerkiksi painostuksen riskiä.[5] Kynnys lähisuhdeväkivallan sovitteluun asettuu siten jo nykytilassa varsin korkealle eikä sovitteluun ryhdytä ilman huolellista harkintaa sen soveltuvuudesta kulloinkin kyseessä olevaan tilanteeseen.

Lapsiin kohdistuvat negatiiviset vaikutukset vaativat ratkaisuja

Lapsiasiavaltuutettu kiinnittää erityisesti huomiota lapsivaikutusten arviointiin (s. 36–37), jonka perusteella muodostuu käsitys, että sovittelusta luopumisen vaikutukset painottuvat negatiivisten vaikutusten puolelle. Asioilla on luonnollisesti usein vaikutuksia molempiin suuntiin ja tilanteet ovat hyvin yksilöllisiä. Jos lakimuutos saatetaan esityksen mukaisena voimaan, **lapsiasiavaltuutettu kehottaa vakavasti puuttumaan tunnistettuihin, lapsiin kohdistuviin negatiivisiin vaikutuksiin tavalla tai toisella mahdollisimman pikaisesti.**

Ensinnä, vaikutusarvioinnin perusteella lähisuhdeväkivallan sovittelun kieltäminen merkitsee sitä, että huoltajilla olisi jatkossa käytettävissään vähemmän sellaisia palveluja, joissa heidän välejään olisi mahdollista käsitellä. Asian käsittely tuomioistuimessa ei välttämättä poista konfliktia vaan voi jopa kärjistää sitä. Asioiden käsittelyn pitkittyminen on omiaan lisäämään konfliktien kärjistymistä. Tästä voi olla kielteisiä vaikutuksia lapsen hyvinvoinnille, sillä hän on mitä todennäköisimmin huoltajien välisen väkivallan välillinen uhri. Tässä kohdin on myös huomattava, että sovittelusta luopuminen tulee todennäköisesti lisäämään juttumääriä tuomioistuimissa, joissa käsittelyajat ovat jo valmiiksi usein kohtuuttoman pitkiä. Kiireellisyysvaatimus syytteen nostamiseksi (laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa 68971997, 1:8 a) ja pääkäsittelyn aloittamiseksi (5:13) koskee niitä rikoksia, joissa epäilty tai asianosainen on alle 18-vuotias, mutta ei niitä, joissa on kyse aikuisten välisestä väkivallasta ja lapsi ei ole asianosainen.

Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että jatkossa pohditaan tarkkaan, miten edellä mainittua konfliktien pitkittymistä ja kärjistymisiä, nyt todennäköisesti entistä useammin tuomio-

istuimen käsiteltäväksi siirtyvissä lähisuhdeväkivaltatilanteissa voidaan estää lasten suojelemiseksi. Pohdinnassa on tärkeää ottaa huomioon myös lapsi väkivallan välillisenä uhrina.

Toiseksi lapsivaikutusten arvioinnissa arvioidaan sitä, että alaikäisten välinen lähisuhdeväkivalta ei enää jatkossa olisi sovittelun piirissä. Nämä tapaukset eivät välttämättä etene myöskään tuomioistuimeen, joten on mahdollista, että sisarusten tai muiden läheisten alaikäisten välinen väkivalta jää kokonaan käsittelemättä ja ongelmat jatkuvat. Positiivisena vaikutuksena todetaan, että perheessä ei enää voitaisi painostaa lapsiuhria sovitteluun toisen lapsen suojelemiseksi rikosprosessilta. Esimerkkinä mainitaan kunniaväkivalta, jossa uhri on voitu painostaa sovitteluun. Riskiksi on kuitenkin tunnistettu, että jatkossa uhria painostetaan johonkin muuhun menettelyyn, jossa pyritään sovintoon uhrin ja epäillyn välillä. Lapsiasiavaltuutettu pitää välttämättömänä, että tähänkin ongelmatilanteeseen perehdytään tarkemmin ja etsitään siihen tehokkaita ratkaisuja. Nuoren väkivaltakierteen katkaiseminen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa on tärkeää sekä nuoren itsensä että hänen läheistensä kannalta.

Kolmanneksi on tunnistettu, että lähisuhdeväkivallan sovittelun kieltäminen vaikuttaisi myös huoltajien omiin alaikäisiin lapsiinsa kohdistaman väkivallan käsittelyyn. Se poistaisi riskin siitä, että huoltaja painostaa valta-asemaansa käyttäen lapsen suostumaan sovitteluun. Lapsivaikutusten arvioinnissa tosin todetaan, että näissä tilanteissa sovittelussa mukana oleva edunvalvoja tai sosiaalityöntekijä on jo nykyisellään vähentänyt painostamisen mahdollisuutta. Lapsen tukena olevan edunvalvojan tai sosiaalityöntekijän roolia sovittelussa tai heidän vaikutustaan prosessin etenemisessä tai lopputulokselle ei ole hallituksen esityksessä kuitenkaan tarkemmin käsitelty.

Vaikutusten arvioinnissa todetaan negatiiviseksi vaikutukseksi lisäksi se, että sovittelusta luopuminen tarkoittaa sitä, että luovuttaisiin yhdestä keinosta ryhtyä muihin kuin oikeudellisiin toimenpiteisiin sellaisissa tilanteissa, joissa rikoksesta epäilty tai syytetty on lapsi. Esityksen mukaan tämäkin on lapsen oikeuksien kannalta heikennys. Ehdoton kielto sovittelulle on myös vastoin YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 40 artiklan mukaista velvoitetta edistää rikoksista epäiltyjen ja niihin syyllistyneiden lasten kohdalla turvautumista muihin kuin oikeudellisiin toimenpiteisiin aina kun se on mahdollista ja toivottavaa, kunhan ne kunnioittavat ihmisoikeuksia ja oikeusturvaa täydellisesti.

Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan kyseisestä LOS 40 artiklan 3 kohdasta voidaan johtaa velvoite selvittää ja arvioida entistä tarkemmin, miten lasten tekemää lähisuhdeväki-

valtaa tulisi käsitellä rikosprosessissa ja myös sovittelussa, erityisesti siksi, kun sovittelusta luopumisesta on jo nyt tunnistettu seuraavan selkeitä negatiivisia vaikutuksia lapsiin.

YK:n lapsen oikeuksien komitea on yleiskommentissaan nro 24 lapsen oikeuksista rikosjärjestelmässä (CRC/C/GC/24, kohdat 13-14)[6] todennut, että 40 artiklan 3 kohdan b alakohdassa tarkoitetut puuttumistoimenpiteet on käytännössä kahdenlaisia: 1) toimenpiteet, joilla lapset ohjataan pois tuomioistuinjärjestelmästä milloin tahansa ennen asianmukaista menettelyä tai sen aikana ja 2) toimenpiteet oikeudellisissa menettelyissä. ”Komitea muistuttaa sopimusvaltioita siitä, että kumpaa tahansa puuttumistoimea soveltaessaan niiden on noudatettava äärimmäistä huolellisuutta sen varmistamiseksi, että lapsen ihmisoikeuksia ja oikeusturvaa kunnioitetaan ja suojellaan täysimääräisesti”. Komitea kehottaa sopimusvaltioita kehittämään toimenpiteitä ja menettelyjä, joihin ei sisälly vapaudenmenetystä, kuten korjaavan oikeuden (mm. sovittelu) toimenpiteitä (kohta 74).

Komitea painottaa (kohta 76), että ”rikokseen puuttumisen tulisi aina olla suhteutettu olosuhteiden ja rikoksen vakavuuden lisäksi henkilökohtaiseen tilanteeseen (lapsen ikään, alentuneeseen syyntakeisuuteen, olosuhteisiin ja tarpeisiin, tarvittaessa myös mielenterveyden tarpeisiin) sekä yhteiskunnan erilaisiin, etenkin pitkän aikavälin tarpeisiin. Pelkästään rankaiseva lähestymistapa ei vastaa yleissopimuksen 40 artiklan 1 kohdassa esitettyjä periaatteita, jotka koskevat lapsen oikeuksia rikosoikeusjärjestelmässä”. Komitea katsoo edelleen, että ”lasten tekemissä vakavissa rikoksissa voidaan harkita toimenpiteitä, jotka ovat suhteessa rikoksentekijän tilanteeseen ja rikoksen vakavuuteen. Tällöin voidaan ottaa huomioon myös yleiseen turvallisuuteen ja seuraamuksiin liittyvät tarpeet. Lapsen etua tulisi painottaa ensisijaisesti huomioon otettavana seikkana samoin kuin tarvetta edistää lapsen sopeutumista yhteiskuntaan.”

Yhteenvetona lapsiasiavaltuutettu toteaa, että lähisuhdeväkivallan sovittelusta luopuminen ei lapsen oikeuksien näkökulmasta ole täysin ongelmatonta. Lapsivaikutusten arvioinnin perusteella jää käsitys, että valmistelussa olisi ollut perusteltua miettiä vielä tarkemmin vaihtoehtoja, jotka täysimääräisemmin voisivat toteuttaa lapsen oikeuksia – ja siis lapsen etua. Hallituksen esityksen kohdassa 5 Muut toteuttamisvaihtoehdot ei kuitenkaan edes pohdita vaihtoehtoja, joilla lapsiin kohdistuvia negatiivisia vaikutuksia voitu vähentää. Pääministeri Orpon hallitusohjelman kirjauksen mukaan[7] lähisuhdeväkivallan sovittelusta luovutaan ”pääsääntöisesti”, joten se nähdäksemme olisi sallinut myös tarkemman pohdinnan lapsen oikeuksien näkökulmasta ja muunlaistenkin sääntelyvaihtoeh-

tojen valinnan. Sovittelusta luopumista edistetään nyt varsin tiukasti hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti[8], vaikka lapsivaikutusten arviointi osoittaa, että sillä voi olla myös selkeitä kielteisiä vaikutuksia lapsiin.

Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että jatkossa hallituksen esityksen vaikutuksia seurataan ja arvioidaan nimenomaisesti sekä suoraan että välillisesti lähisuhdeväkivallan uhreiksi joutuneiden lasten sekä alaikäisten epäiltyjen näkökulmasta. Vastaavalla tavalla seurantaa ja arviointia on tehtävä sovitteluun edelleen ohjautuvan, asianomistajarikoksiin lukeutuvan lähisuhdeväkivallan sovitteluun soveltuvuuden osalta.

Jyväskylässä 12.11.2024

Elina Pekkarinen
lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
juristi

---

[1] Lapsiasia-valtuutetun lausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvo-valiokunnalle rikos-asioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annetun lain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä. LAPS/109/2024, 8.10.2024. https://lapsiasia.fi/-/laps_lausunto_tyv_he1302024vp

[2] Loppupäätelmät Suomen yhdistetyistä viidennestä ja kuudennesta raportista. CRC/C/FIN/CO/5-6, epävirallinen suomennos https://um.fi/documents/35732/0/CRC_C_FIN_CO_5-6_fi+%281%29.pdf/f8e9c156-5172-0834-d6c7-201066cbc9f2?t=1691047057189

[3] Lähisuhdeväkivalta 2021: Suurin osa lähisuhdeväkivallan uhreista on edelleen naisia tai tyttöjä, seksuaaliväkivallan uhreilla usein myös aiempia väkivaltakokemuksia. Tilastoraportti 43/2023, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2023062965892

[4] Rikos- ja riita-asioiden sovittelu 2022: Sovitteluun ohjattujen asioiden määrä kasvoi hieman. Tilastoraportti 63/2023, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe20231120147704

[5] Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen lausunto työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle 4.10.2024. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2024-AK-41422.pdf

[6] Yleiskommentin epävirallinen suomennos verkossa https://lapsiasia.fi/yleiskommentit

[7] Vahva ja välittävä Suomi. Neuvottelutulos hallitusohjelmasta 16.6.2023. s. 194: ” Perhe- ja lähisuhdeväkivallan sovittelusta pääsääntöisesti luovutaan.”

[8] Vahva ja välittävä Suomi. Neuvottelutulos hallitusohjelmasta 16.6.2023. s. 194: ” Perhe- ja lähisuhdeväkivallan sovittelusta pääsääntöisesti luovutaan.”