

Luonnos

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annettua lakia. Esityksellä toteutetaan pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman kirjausta, jonka mukaan perhe- ja lähisuhdeväkivallan sovittelusta pääsääntöisesti luovutaan.

Esityksessä ehdotetaan, että soviteltavaksi ei saisi ottaa väkivaltaa sisältäviä rikoksia eikä eräitä muita rikoksia, jotka ovat kohdistuneet rikoksesta epäillyn läheiseen. Sovittelun kieltö ei kuitenkaan koskisi asianomistajarikoksia.

Esityksen tavoitteena on, että soviteltavaksi ei enää otettaisi rikoksia, joissa rikoksesta epäillyllä on tyypillisesti valta-asema uhriin nähden ja joissa on vaikeaa selvittää, onko uhri suostunut sovitteluun vapaaehtoisesti.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2025 alusta. Ehdotettuun lakiin sisältyy kuitenkin siirtymäsäännös, jonka mukaan rikoksen, joka on kohdistunut epäillyn läheiseen, saisi ehdotetusta sääntelystä huolimatta sovitella loppuun, jos sovittelua koskeva aloite on tehty ennen ehdotetun lain voimaantuloa.

Luonnos

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
2.1 Nykytila.....	4
2.1.1 Lainsäädäntö	4
2.1.2 Käytäntö	7
2.1.2.1 Tilastoja ja tutkimuksia lähisuhdeväkivallasta ja sen sovittelusta	7
2.1.2.2 Eri tahojen kannanottoja lähisuhdeväkivallan sovittelusta	17
2.1.2.3 Lähisuhdeväkivallan sovittelua koskevia viranomaisohjeita	21
2.2 Nykytilan arviointi	24
3 Tavoitteet	29
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	29
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	29
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	30
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	30
4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	31
4.2.3 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset.....	34
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	39
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	39
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	41
6 Lausuntopalaute.....	44
7 Säännöskohtaiset perustelut	44
8 Voimaantulo	49
9 Toimeenpano ja seuranta	49
10 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys	50
LAKIEHDOTUS	52
rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annetun lain muuttamisesta	52
LIITE	54
RINNAKKAISTEKSTI.....	54
rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annetun lain muuttamisesta	54

Luonnos

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Lähisuhdeväkivalta on väkivaltaa, jonka tekijä ja uhri ovat tai ovat olleet läheisessä suhteessa keskenään. Lähisuhdeväkivalta voi kohdistua esimerkiksi nykyiseen tai entiseen parisuhdekumppaniin, lapseen, vanhempaan tai muuhun läheiseen. Lähisuhdeväkivaltaan läheisesti liittyviä käsitteitä ovat esimerkiksi perheväkivalta, parisuhdeväkivalta, seurusteluväkivalta ja sisarusväkivalta. Ne ovat lähisuhdeväkivallan eri muotoja, ja tässä hallituksen esityksessä niistä kaikista käytetään lähtökohtaisesti lähisuhdeväkivallan käsitettä.

Lähisuhdeväkivaltaa voidaan pitää erityisen moitittavana, koska se on yleensä toistuvaa ja uhri on usein tekijästä jollain tapaa riippuvaisessa asemassa. Lisäksi lähisuhdeväkivalta tapahtuu tyypillisesti kotona, jonka tulisi olla jokaiselle turvallinen ympäristö. Lähisuhteessa lieväkin väkivalta voi aiheuttaa uhrissa ahdistuneisuutta. Näin on etenkin, jos väkivalta jatkuu pitkään.

Rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annetussa laissa (1015/2005), jäljempänä *sovittelulaki*, tarkoitettussa sovittelussa on kysymys rikosprosessille rinnakkaisesta tai sitä täydentävästä menettelystä, jossa vapaaehtoiset sovittelijat toimivat välittäjinä rikoksen osapuolten välillä ja auttavat heitä kohtaamisessa ja vuoropuhelussa. Tarkoituksena on käsitellä uhrille aiheuttuneita henkisiä ja aineellisia haittoja sekä pyrkiä sopimaan toimenpiteistä niiden hyvittämiseksi. Myös lähisuhdeväkivaltaa voidaan tietyn rajauksin sovittaa.

Hallituksen esitys perustuu pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman kirjaukseen, jonka mukaan perhe- ja lähisuhdeväkivallan sovittelusta pääsääntöisesti luovutaan.¹ Lähisuhdeväkivallan sovittelu mainittiin hallitusohjelmakirjauksissa ja niihin kytkeytyvissä ohjelmissa kuitenkin jo läpi 2010-luvun. Sovittelun käytön rajaaminen lähisuhdeväkivaltarikoksissa sisältyi pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelmaan,² mutta kirjaus ei johtanut lakimuutoksiin. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen tasa-arvo-ohjelmaan oli kirjattu toimenpiteeksi selvittää, millaisin kriteerein naiseen kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan tapauksia ohjataan ja hyväksytään sovitteluun sekä miten sovitteluprosessi etenee.³ Lisäksi pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelmaan oli kirjattu, että lähisuhdeväkivallan sovittelun jatkamista tulee arvioida.⁴

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu virkatyönä sosiaali- ja terveysministeriössä. Esityksen vaikutuksia on arvioitu yhteistyössä Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (jäljempänä THL), oikeusministeriön ja muiden keskeisten sidosryhmien kanssa. Esivalmistelu alkoi lokakuussa 2023, jolloin sosiaaliturvaministeri Sanni Grahn-Laasonen järjesti lähisuhdeväkivallan sovittelua koskevan pyö-

¹ Neuvottelutulos hallitusohjelmasta 16.6.2023 — Vahva ja välittävä Suomi, s. 194.

² Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011 — Avoin, oikeudenmukainen ja rohkea Suomi, s. 26.

³ Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2016—2019. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2016:4, s. 16.

⁴ Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019 — Osallistava ja osaava Suomi — sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta, s. 88.

Luonnos

reän pöydän keskustelutilaisuuden. Tilaisuudessa oli edustettuna asian kannalta keskeisiä viranomaisia, sovittelutoimistoja ja kansalaisjärjestöjä sekä lähisuhdeväkivallan sovittelusta tutkimesta tehneitä tahoja.

Hallituksen esityksen luonnoksesta järjestettiin lausuntokierros ###.2024. Lausuntopyyntö julkaistiin Lausuntopalvelu.fi-palvelussa, ja lausuntopyyntö lähetettiin asian kannalta keskeisille ministeriöille ja muille valtion viranomaisille ja tutkimuslaitoksille, sovittelutoimistoille sekä kansalaisjärjestöille. Lausuntopalautetta käsitellään jaksossa 6.

Hallituksen esitystä koskevat asiakirjat ovat saatavilla osoitteessa <https://valtioneuvosto.fi/hankkeet/tunnuksella/STM094:00/2023>.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Nykytila

2.1.1 Lainsäädäntö

Sovittelulaki

Sovittelu on yksi restoratiivisen eli korjaavan oikeuden menetelmistä. Sovittelulaki tuli voimaan 1.1.2006, mutta sovittelutoiminta oli alkanut Suomessa jo 1980-luvulla. Sovittelulain 1 §:n 1 momentin mukaan rikosasioiden sovittelulla tarkoitetaan maksutonta palvelua, jossa rikoksesta epäillylle ja rikoksen uhrille järjestetään mahdollisuus puolueettoman sovittelijan välityksellä kohdata toisensa luottamuksellisesti, käsitellä rikoksesta sen uhrille aiheutuneita henkisiä ja aineellisia haittoja sekä pyrkiä omatoimisesti sopimaan toimenpiteistä niiden hyvittämiseksi.

Vastuu sovittelupalvelujen järjestämisestä on sovittelulain 7 §:n mukaan THL:llä. Sovittelupalvelua tarjotaan sovittelutoimistoissa, ja palveluntuottajina on kuntia, hyvinvointialueita ja järjestöjä. Sovittelutehtäviä hoitavat pääsääntöisesti vapaaehtoissovittelijat, joita sovittelutoimiston henkilöstö ohjaa ja valvoo.

Sovittelulain 2 §:ssä säädetään sovittelun yleisistä edellytyksistä. Pykälän 1 momentin mukaan sovittelu voidaan toteuttaa vain sellaisten osapuolten kesken, jotka ovat henkilökohtaisesti ja vapaaehtoisesti ilmaisseet suostuvansa sovitteluun ja jotka pystyvät ymmärtämään sovittelun sekä siinä tehtävien ratkaisujen merkityksen. Ennen kuin osapuoli antaa suostumuksensa sovitteluun, hänelle tulee selvittää hänen sovitteluun liittyvät oikeutensa ja asemansa sovittelussa. Osapuolella on oikeus peruuttaa suostumuksensa milloin tahansa sovittelun aikana, ja sovittelulain 19 §:n 1 momentin mukaan sovittelutoimiston on keskeytettävä sovittelu välittömästi, jos osapuoli peruuttaa suostumuksensa tai jos on syytä epäillä, ettei suostumus ole vapaaehtoinen.

Sovittelulain 2 §:n 2 momentissa säädetään sovittelun edellytyksistä silloin, kun rikoksesta epäilty tai rikoksen uhri on alaikäinen tai vajaavaltaiseksi julistettu täysi-ikäinen henkilö. Alaikäisen henkilön on annettava suostumuksensa sovitteluun henkilökohtaisesti. Alaikäisen henkilön osallistuminen sovitteluun edellyttää lisäksi, että myös hänen huoltajansa tai muut lailliset edustajansa suostuvat siihen. Vajaavaltaiseksi julistettu täysi-ikäinen henkilö voi osallistua sovitteluun, jos hän ymmärtää asian merkityksen ja antaa henkilökohtaisesti suostumuksensa sovitteluun.

Sovittelulain 3 §:n 1 momentin mukaan sovittelussa voidaan käsitellä rikoksia, joiden arvioidaan soveltuvan soviteltaviksi, kun otetaan huomioon rikoksen laatu ja tekotapa, rikoksesta epäillyn ja uhrin keskinäinen suhde sekä muut rikokseen liittyvät seikat kokonaisuutena. Rikok-

Luonnos

sen sovittelu edellyttää, että rikoksesta epäilty vahvistaa tapahtumainkulun pääasialliset tosiseikat ja että sovittelu on uhrin edun mukaista. Soviteltavaksi ei saa ottaa alaikäiseen kohdistunutta rikosta, jos uhrilla on rikoksen laadun tai ikänsä vuoksi erityinen suojan tarve. Jos rikosta ei voida sovittaa, myöskään siitä aiheutuneen vahingon korvaamista koskevaa asiaa ei saa ottaa soviteltavaksi.

Edellä todettu koskee myös lähisuhdeväkivallan sovittelua. Sovittelulaissa ei ole nimenomaista sääntelyä lähisuhdeväkivallan sovittelusta lukuun ottamatta 13 §:n 2 momenttia, jonka mukaan vain poliisi- tai syyttäjäviranomaisella on oikeus tehdä aloite sovitteluun ryhtymisestä, jos kyseessä on väkivaltaa sisältävä rikos, joka on kohdistunut rikoksesta epäillyn puolisoon, lapseen, vanhempaan tai muuhun heihin rinnastettavaan läheiseen. Sen sijaan muiden rikosten kohdalla sovittelualoitteen voi tehdä rikoksesta epäilty, rikoksen uhri, poliisi- tai syyttäjäviranomainen taikka muu viranomainen.

Voimassa olevassa sovittelulaissa ei edellä mainittua 13 §:n 2 momenttia lukuun ottamatta rajoiteta sovittelun käyttämistä lähisuhdeväkivaltarikoksissa. Kuitenkin hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi rikosasioiden sovittelusta todetaan, että lähisuhdeväkivaltaa sisältävien rikosten sovitteluun tulisi suhtautua pidättyvästi.⁵ Lisäksi sovittelulakia säädettäessä eduskunnan lakivaliokunta otti mietinnössään kantaa lähisuhdeväkivallan sovitteluun.⁶ Vaikka valiokunta yhtyi hallituksen esityksen pidättyvään suhtautumiseen lähisuhdeväkivallan sovitteluun, valiokunta samalla korosti, että sovittelu voi tarjota varteenotettavan keinon perhesuhteen tai muun lähisuhteen korjaamiseksi etenkin niissä tilanteissa, joissa rikoksentehtyjä tunnustaa menetelleensä väärin ja aidosti katu tekoaan. Valiokunta katsoi, että lähisuhdeväkivaltaa sisältäviä tapauksia ei sen sijaan pidä ottaa soviteltaviksi esimerkiksi silloin, kun väkivalta on kyseisessä suhteessa toistuvaa tai kun osapuolet ovat jo aiemminkin osallistuneet sovitteluun lähisuhdeväkivallan vuoksi. Mietinnön mukaan tällaiset tapaukset eivät sovellu soviteltaviksi myöskään, jos tekijän suhtautuminen tapahtuneeseen rikokseen tai tekijän ja uhrin välinen suhde muutoin osoittaa tekijän pitävän väkivallan käyttöä hyväksyttävänä keinona lähisuhteessa ilmenevien ristiriitojen ratkaisemiseksi.

Sovittelulaissa ei säädetä siitä, miten sovittelumenettelyssä mahdollisesti saavutettu sovinto vaikuttaa rikosprosessin kulkuun. Sovinnon myötä esitutkintalain (805/2011) 3 luvun 10 §:n 1 momentin mukaisesti esitutkinta saatetaan kuitenkin rajoittaa, oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997), jäljempänä *rikosoikeudenkäyntilaki*, 1 luvun 8 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisesti syyte saatetaan jättää nostamatta, rikoslain (39/1889) 6 luvun 6 §:n 3 kohdan mukaisesti rangaistusta voidaan lieventää, rikoslain 6 luvun 12 §:n 4 kohdan mukaisesti tekijä voidaan jättää tuomitsematta rangaistukseen, rikoslain 6 luvun 8 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaisesti rangaistusasteikkoa voidaan lieventää ja rikoslain 6 luvun 8 §:n 4 momentin mukaisesti rangaistuslajia voidaan vaihtaa. Edellä sanottu koskee myös muuta sovintoa kuin sovittelulain mukaisessa sovittelussa saavutettua sovintoa.

Istanbulin sopimus

Suomi ratifioi vuonna 2015 naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen (SopS 53/2015), jäljempänä *Istanbulin sopimus*. Kyseessä on Euroopan tasolla ensimmäinen oikeudellisesti sitova kansainvälinen sopimus, jonka tarkoituksena on suojata naisia ja perheitä väkivallalta. Istanbulin sopimus rakentuu neljälle periaatteelle, jotka ovat väkivallan ennaltaehkäisy, uhrien suojelu, tekijöiden

⁵ Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikosasioiden sovittelusta (HE 93/2005 vp), s. 16.

⁶ Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi rikosasioiden sovittelusta (LaVM 13/2005 vp), s. 5.

Luonnos

saattaminen rikosoikeudelliseen vastuuseen sekä väkivallan vastaisten toimien yhteensovittaminen.

Istanbulin sopimuksessa tarkoitetaan 3 artiklan a kohdan mukaan naisiin kohdistuvalla väkivallalla naisiin kohdistuvaa ihmisoikeusloukkausta ja yhtä syrjinnän muotoa, ja se käsittää kaikki sellaiset sukupuoleen perustuvat väkivallanteot, jotka aiheuttavat tai voivat aiheuttaa naisille ruumiillista, seksuaalista, henkistä tai taloudellista haittaa tai kärsimystä, mukaan lukien tällaisilla teoilla uhkaaminen, pakottaminen tai mielivaltainen vapaudenriisto joko julkisessa tai yksityiselämässä. Saman artiklan b kohdan mukaan perheväkivallalla tarkoitetaan kaikkia perheen tai kodin sisäisiä tai toistensa entisten tai nykyisten puolisoitten tai kumppanien välisiä ruumiillisen, seksuaalisen, henkisen tai taloudellisen väkivallan tekoja riippumatta siitä, asuuko väkivallantekijä tai onko hän asunut samassa asunnossa uhrin kanssa.

Istanbulin sopimuksen 48 artiklan 1 kohdan mukaan osapuolet toteuttavat tarvittavat lainsäädäntö- tai muut toimet kieltääkseen pakolliset vaihtoehtoiset ratkaisumenettelyt, mukaan lukien välitys- ja sovittelumenettely, kaikkien yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvien väkivallan muotojen osalta. Istanbulin sopimuksen selitysmuistion 252. kappaleessa todetaan, että naisiin kohdistuvan ja perheväkivallan uhrin eivät lähtökohtaisesti pysty osallistumaan tekijän kanssa tasaveroisesti vaihtoehtoisin riidanratkaisuprosesseihin, mikä johtuu naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan aiheuttamasta häpeästä, avuttomuudesta ja haavoittuvuudesta.⁷ Tämän vuoksi selitysmuistiossa katsotaan, että valtion velvollisuutena on mahdollistaa uhrin pääsy tuomioistuimeen.

Istanbulin sopimuksen selitysmuistion 251. kappaleessa toisaalta todetaan, että erityisesti perheoikeuden saralla oikeusprosessille vaihtoehtoisten riidanratkaisumenettelyjen voidaan katsoa sopivan paremmin perhesuhteiden hoitamiseen sekä johtavan kestävämpään riitojenratkaisuun. Lisäksi 253. kappaleessa tuodaan esiin, että oikeudelliset keinot voivat vahingoittaa epäsuorasti myös uhria sellaisissa tapauksissa, kun rangaistuksen kohde on perheen ainoa elättäjä.

Istanbulin sopimuksen ratifioinnin yhteydessä sovittelulakiin ei tehty muutoksia. Istanbulin sopimuksen mukaan pakolliset vaihtoehtoiset ratkaisumenettelyt on kiellettävä naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan osalta. Sovittelulain mukainen sovittelu perustuu sen sijaan vapaaehtoisuudelle eikä ole koskaan pakollista. Sovittelu ei myöskään estä uhrin pääsyä tuomioistuimeen.

CEDAW-sopimus

Yhdistyneiden Kansakuntien kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen (SopS 67/1986), jäljempänä *CEDAW-sopimus*, tavoitteena on edistää ihmisoikeuksien tasa-arvoista toteutumista naisten osalta. Naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ei ole CEDAW-sopimuksessa nimenomaisesti mainittu naisiin kohdistuvan syrjinnän muotona, mutta CEDAW-sopimuksen toimeenpanoa valvova CEDAW-komitea on antanut aiheesta yleissuosituksia. Nykyisin CEDAW-sopimuksessa olevan syrjinnän määritelmän katsotaan kattavan myös sukupuolistuneen väkivallan.

CEDAW-sopimukseen ei sisälly nimenomaisia määräyksiä lähisuhdeväkivallan sovittelusta, mutta CEDAW-komitea on antanut Suomelle suosituksia lähisuhdeväkivallan sovitteluun liittyen (ks. jakso 2.1.2).

⁷ Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence. Council of Europe 2011.

Luonnos

Uhridirektiivi

Rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä neuvoston puitepäätöksen 2001/220/YOS korvaamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2012/29/EU, jäljempänä *uhridirektiivi*, velvoitetaan EU:n jäsenvaltioita huomioimaan lainsäädännössään rikoksen uhrin asema.

Korjaavalla oikeudella tarkoitetaan uhridirektiivin 2 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaan mitä tahansa menettelyä, jonka avulla uhrille ja rikoksenteikijälle tehdään mahdolliseksi heidän siihen vapaasti suostuessaan osallistua aktiivisesti rikoksesta aiheutuvien asioiden ratkaisemiseen puolueettoman kolmannen osapuolen avulla.

Uhridirektiivin johdanto-osan 46 kappaleessa todetaan, että korjaavan oikeuden palvelut, kuten uhrin ja rikoksenteikijän välinen sovittelu, läheisneuvonpito tai asian selvittelypiirit, voivat olla uhrille hyvin hyödyllisiä mutta ne edellyttävät suojatoimia toissijaisen ja toistuvan uhriksi joutumisen, pelottelun ja kostotoimien välttämiseksi. Siksi näissä palveluissa olisi ensisijaisesti otettava huomioon uhrin etu ja tarpeet, uhrille aiheutuneen vahingon korjaaminen ja uuden vahingon estäminen. Sellaiset tekijät kuin rikoksen luonne ja vakavuus, siitä seuranneen vamman aste, uhrin fyysisen, seksuaalisen tai henkisen koskemattomuuden toistuva loukkaaminen, vallan epätasapaino ja uhrin ikä, kypsyys tai älyllinen kapasiteetti, jotka voisivat rajoittaa tai vähentää uhrin kykyä tehdä tietoon perustuva valinta tai vaarantaa uhrin kannalta myönteisen lopputuloksen, olisi otettava huomioon siirrettäessä asia korjaavan oikeuden palveluihin ja korjaavan oikeuden toteutuksessa.

Uhridirektiivin 12 artiklassa säädetään uhrin oikeudesta suojatoimiin korjaavan oikeuden palvelujen yhteydessä. Artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on uhrin suojelemiseksi toissijaiselta ja toistuvulta uhriksi joutumiselta, pelottelulta ja kostotoimilta toteutettava toimenpiteitä, joita sovelletaan tarjottaessa mahdollisia korjaavan oikeuden palveluja. Tällaisilla toimenpiteillä on huolehdittava siitä, että uhrilla, joka päättää haluta osallistua korjaavan oikeuden menettelyihin, on pyynnöstä oikeus turvallisiin ja päteviin korjaavan oikeuden palveluihin edellyttäen, että tietyt edellytykset täyttyvät. Artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan edellytyksenä on, että korjaavan oikeuden palveluja käytetään ainoastaan, jos ne ovat uhrin edun mukaisia, niissä otetaan huomioon turvallisuusnäkökohdat ja uhri on antanut niiden osalta vapaaehtoisen ja tietoon perustuvan suostumuksensa, joka voidaan peruuttaa milloin tahansa. Kohdan c alakohdan mukaan edellytyksenä on, että rikoksenteikijä on tunnustanut tapaukseen liittyvät tosiseikat pääpiirteissään.

Uhridirektiivin täytäntöön panemiseksi sovittelulain 3 §:n 2 momenttiin lisättiin lailla 18/2016 säännös siitä, että rikoksen sovittelu edellyttää, että rikoksesta epäilty vahvistaa tapahtumainkulun pääasialliset tosiseikat ja että sovittelu on uhrin edun mukaista.

2.1.2 Käytäntö

2.1.2.1 Tilastoja ja tutkimuksia lähisuhdeväkivallasta ja sen sovittelusta

Lähisuhdeväkivalta

Lähisuhdeväkivalta on vakava ja Suomessa varsin yleinen ongelma. Vuonna 2021 viranomaisien tietoon tulleissa pari- ja lähisuhdeväkivaltarikoksissa oli 10 900 uhria.⁸ Lähisuhdeväkivalta

⁸ THL:n tilastoraportti 43/2023, Lähisuhdeväkivalta 2021. 29.6.2023, s. 3.

Luonnos

on kuitenkin pitkälti piilorikollisuutta: vain murto-osa lähisuhdeväkivaltaa kokeneista on ottanut yhteyttä lääkäriin, poliisiin tai muihin palveluihin.

Tilastojen mukaan lähisuhteissa tapahtuva väkivalta on useimmiten nykyisissä tai entisissä parisuhteissa tapahtuvaa väkivaltaa, joka kohdistuu naiseen. Naisista 34 prosenttia ja miehistä 18 prosenttia on kokenut parisuhteessaan joskus elämänsä aikana fyysistä väkivaltaa tai sillä uhkailua. Lisäksi 49 prosenttia naisista ja 42 prosenttia miehistä on kokenut parisuhteessaan henkistä väkivaltaa ja 11 prosenttia naisista ja 2 prosenttia miehistä seksuaalista väkivaltaa.⁹ Fyysistä väkivaltaa, uhkailua tai seksuaaliväkivaltaa nykyisen tai entisen parisuhdekumppanin taholta on kokenut 34 prosenttia naisista ja 18 prosenttia miehistä.¹⁰

Tuoreen tilastoraportin mukaan täysi-ikäisistä lähisuhdeväkivallan uhreista 75 prosenttia oli naisia ja epäillyistä 77 prosenttia miehiä.¹¹ Toisaalta vuonna 2010 tehdyn kyselytutkimuksen mukaan naiset ja miehet olivat kokeneet nykyisen kumppanin tekemää väkivaltaa lähes yhtä usein, mutta väkivallan muodoissa oli eroja: naiset olivat kokeneet enemmän kiinni tarttumista, kuristamista ja liikkumisen estämistä, miehet puolestaan kovalla esineellä heittämistä ja läimäisyjä. Entisten kumppanien tekemää väkivaltaa naiset olivat kokeneet kaksi kertaa niin usein kuin miehet.¹² Lisäksi parisuhdeväkivaltaa tehneiden ja sen uhrien on havaittu olevan usein samoja ihmisiä.¹³

Vuonna 2020 aikuisiin kohdistuneesta perhe- ja lähisuhdeväkivaltatapauksista noin 50 prosenttia oli tapahtunut avio- tai avopuolisoiden välillä ja noin 25 prosenttia entisten avio- tai avopuolisoiden välillä. Aikuisiin kohdistuneesta lähisuhdeväkivallasta noin 75 prosenttia oli pahoinpitelyjä ja noin 20 prosenttia laittomia uhkauksia.¹⁴

Lähisuhdeväkivalta vaikuttaa myös esimerkiksi lapsiin, jotka joutuvat seuraamaan huoltajiensa välistä väkivaltaa. Tutkimusten mukaan lapsilla, jotka ovat altistuneet väkivallalle, on kohonnut riski terveys- ja muille ongelmille.¹⁵

⁹ SHEMEIKKA, Riikka — RAMADAN, Farid — ALITALO, Erna — SIHVONEN, Ari-Pekka — LINDROOS, Maria — LAINE, Emma — KEMPPAINEN, Jaana — KOMMERI, Hanna — PIETILÄ, Pii — SALAKKA, Ilja, Lähisuhdeväkivallan sovittelu: Yleiset piirteet ja osapuolten kokemukset prosessista. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:11, Valtioneuvoston kanslia, Helsinki 2023 (jäljempänä VN TEAS), s. 18.

¹⁰ ATILA, Henna — KESKI-PETÄJÄ, Miina — PIETILÄINEN, Marjut — LIPASTI, Laura — SAARI, Juhani — HAAPAKANGAS, Kimmo, Sukupuolistunut väkivalta ja lähisuhdeväkivalta Suomessa 2021 loppuraportti. Tilastokeskus, Helsinki 2023, s. 17.

¹¹ THL:n tilastoraportti 43/2023, s. 3.

¹² HEISKANEN Markku — RUUSKANEN Elina, Tuhansien iskujen maa. Miesten kokema väkivalta Suomessa. Yhdistyneiden Kansakuntien yhteydessä toimiva Euroopan Kriminaalipolitiikan Instituutti (HEUNI), Julkaisusarja No. 66, Verkkojulkaisu, Helsinki 2010, s. 45–46.

¹³ TANSKANEN Maiju — AALTONEN Mikko, Social correlates of specialized versus versatile offending patterns in intimate partner violence: A register-based study in Finland. *Journal of Criminal Justice* 81, 2022, s. 8.

¹⁴ Suomen virallinen tilasto (SVT), Rikos- ja pakkokeinotilasto. ISSN=2342-9151. 15 2020. Tilastokeskus, Helsinki 2020. Saatavilla osoitteessa: https://www.stat.fi/til/rpk/2020/15/rpk_2020_15_2021-06-01_tie_001_fi.html

¹⁵ SILTALA, Heli — HISASUE, Tomomi — HIETAMÄKI, Johanna — SAARI, Juhani — LAAJASALO, Taina — OCTOBER, Martta — LAITINEN, Hanna-Leena — RAITANEN, Jani, Lähisuhdeväkivallasta aiheutuva palveluiden käyttö ja kustannukset terveys-, sosiaali- ja oikeuspalveluissa. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja

Luonnos

Tyypillistä lähisuhdeväkivallalle on sen toistuvuus. Esimerkiksi vuonna 2020 viranomaisten tietoon tulleista lähisuhdeväkivaltatapausten uhreista 20 prosenttia oli joutunut kyseisen vuoden aikana lähisuhdeväkivallan uhriksi useammin kuin kerran,¹⁶ ja vuonna 2016 tehdyn selvityksen mukaan reilu neljännes kotihälytyksistä tuli osoitteisiin, joihin poliisilla oli vähintään kaksi perhe- tai lähisuhdeväkivaltatehtävää puolen vuoden aikana.¹⁷ Vuonna 2020 toistuvan väkivallan uhreista naisia oli hieman yli 80 prosenttia.¹⁸

Tutkimusten mukaan on tyypillistä, että lähisuhdeväkivalta tulee viranomaisten tietoon vasta, kun se on jatkunut pidempään. Kun uhri ja tekijä ovat toisilleen läheisiä, uhrin kynnyksellä kertoma väkivallasta ulkopuolisille on korkea. Tämä korostuu entisestään, jos uhri on jollain tapaa riippuvainen tekijästä.¹⁹ Vammaisiin ja muihin toimintarajoitteisiin henkilöihin kohdistuukin tutkimusten perusteella lähisuhdeväkivaltaa yleisemmin kuin muuhun väestöön.²⁰

Lapsiin kohdistuva perheväkivalta on yksi lähisuhdeväkivallan muoto. Vuonna 2022 viranomaisten tietoon tuli noin 2 400 tapausta, joissa vanhempi oli kohdistanut väkivaltaa alaikäiseen lapseensa. Tämä oli noin seitsemän prosenttia enemmän kuin vuotta aiemmin. Lisäksi noin 300 lähisuhdeväkivaltatapauksessa tekijä oli joku muu kuin lapsen vanhempi.²¹

Muuta lähisuhdeväkivaltaa kuin nykyisten tai entisten puolisojen välistä väkivaltaa ja lapsiin kohdistuvaa perheväkivaltaa on tutkittu vähemmän. Sisarusten välistä väkivaltaa on selvitetty esimerkiksi nuorisoriikollisuuskyselyillä, joiden mukaan vuonna 2020 fyysisistä väkivaltaa nuoriin kohdistivat yleisimmin heidän sisaruksensa ja sisaruksen tekemä väkivalta oli yleisempää tyttöihin kuin poikiin kohdistuneissa teoissa.²²

Sisarusten väliseen väkivaltaan liittyy osaltaan kunniaan liittyvä väkivalta, jolla voidaan tarkoittaa henkistä tai sosiaalista painostusta tai fyysisistä voimankäyttöä tilanteessa, jossa henkilöä tai ryhmää epäillään siveysperiaatteiden loukkaamisesta ja jota yritetään selittää ja oikeuttaa perheen, suvun tai yhteisön kunnian palauttamisella. Aihetta ei ole Suomessa vielä juurikaan tutkittu, mutta vuoden 2021 tilastojen perusteella kunniaan liittyvä väkivalta koskettaa ennen kaikkea ulkomaalaistaustaisia henkilöitä. Kaikkiaan 17 prosentilla ulkomaalaistaustaisista hen-

2022:52, Valtioneuvoston kanslia, Helsinki 2022; Nipuli, Suvi, Lähisuhdeväkivaltaan puuttumisen ja ehkäisyprosessit — Lähisuhdeväkivaltatyön hyvät käytännöt rakenteisiin. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2019:55.

¹⁶ SVT 2020.

¹⁷ Fagerlund, Monica, Lähisuhdeväkivalta poliisin perheväkivaltatehtävillä. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 123 2016, s. 54.

¹⁸ SVT 2020.

¹⁹ VN TEAS, s. 16.

²⁰ Luoma, Minna-Liisa — Valtokari, Maria — Väre, Anna — Holm, Marja — Sainio, Päivi — Ervasti, Eetu — Vuorenmaa, Maaret — Hiekkala, Sinikka — Leppäjoki-Tiistola, Sanna — Heini, Annina — Purhonen, Sanni, Vammaisten henkilöiden kokemaa lähisuhdeväkivaltaa ja palvelujen saatavuus: Määrällinen ja laadullinen tarkastelu. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:24, Valtioneuvoston kanslia, Helsinki 2022, s. 104.

²¹ Tilastokeskus, Viranomaisten tietoon tulleet avopuolison tekemät perheväkivaltatapaukset lisääntyivät 21,2 % vuonna 2022. Tiedote 5.10.2023. Saatavilla osoitteessa <https://stat.fi/julkaisu/cl8lc4yhfm4e60dukctz741r7>

²² Kaakinen, Markus — Näsi, Matti, Nuorten rikoskäyttäytyminen ja uhrikokemukset 2020. Helsingin yliopisto, Valtiotieteellinen tiedekunta, Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti, Katsauksia 47/2021, s. 19.

Luonnos

kilöistä oli yhteenlaskettuja kokemuksia tai havaintoja kunniaan liittyvästä väkivallasta ja 8 prosentilla omakohtaisia kokemuksia, kun suomalaistaustaisilla henkilöillä kokemuksia tai havaintoja oli yhteensä 7 prosentilla ja omakohtaisia kokemuksia 2 prosentilla.²³

Myös aikuisten henkilöiden vanhempiinsa tai isovanhempiinsa kohdistamaa väkivaltaa on tutkittu vain vähän. Tilastojen mukaan vuonna 2022 tietoon tuli kuitenkin yhteensä 275 tapausta, joissa täysi-ikäinen henkilö oli kohdistanut väkivaltaa 60 vuotta täyttäneeseen vanhempaansa. Samana vuonna tietoon tuli yhteensä 29 tapausta, joissa täysi-ikäinen henkilö oli kohdistanut väkivaltaa 60 vuotta täyttäneeseen isovanhempaansa.²⁴

Lähisuhdeväkivallan sovittelu

THL julkaisee vuosittain sovittelulain mukaista sovittelua koskevat tilastot, ja tilastot sisältävät tietoa myös lähisuhdeväkivallan sovittelusta. THL:n sovittelutilastot kertovat kuitenkin vain sovitteluun ohjatuista asioista. Kaikista sovitteluun ohjatuista asioista ei käynnistetä sovittelua, eikä esimerkiksi lähisuhdeväkivaltaa koskevien sovittelualoitteiden määrä kerro suoraan siitä, paljonko lähisuhdeväkivaltatapauksia on lopulta soviteltu.²⁵

Sovittelutilastoissa lähisuhdeväkivaltarikoksiksi on tilastoitu tahalliset henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset, ja niistä yleisimpiä ovat pahoinpitelyrikokset. Vuodesta 2022 alkaen lähisuhteessa tapahtuneiden rikosten tilastointia on monipuolistettu niin, että lähisuhdeväkivaltarikoksiksi on alettu tilastoida myös eräitä muita lähisuhteissa tapahtuneita rikoksia, kuten vapaudenriisto ja laitton uhkaus. Sen sijaan lähisuhteessakin tapahtuneet raiskaukset ja ryöstöt on tilastoitu erillisiin seksuaali- ja omaisuusrikosten luokkiin, ei siis lähisuhdeväkivaltarikoksiksi. Niiden osuus on kuitenkin hyvin pieni kaikista sovitteluun ohjatuista rikoksista, eikä tietoa ole siitä, paljonko niitä on lopulta soviteltu.

THL:n mukaan vuonna 2022 rikos- ja riita-asioiden sovitteluun ohjattiin noin 10 000 sovittelualoitetta, jotka sisälsivät yhteensä noin 13 500 asiaa.²⁶ Sovitteluun ohjattujen rikos- ja riita-asioiden määrä kasvoi runsaan 2 prosenttia edelliseen vuoteen verrattuna. Lähisuhdeväkivaltarikoksia ohjattiin sovitteluun 2 663 tapausta (edellisenä vuonna 2 478 tapausta), mikä oli noin 20 prosenttia kaikista sovitteluun ohjatuista rikoksista. Kaikista sovitteluun ohjatuista asioista noin 54 prosenttia oli väkivaltarikoksia, ja sovitteluun ohjatuista väkivaltarikoksista noin 36 prosenttia oli lähisuhteessa tapahtuneita henkeen tai terveyteen kohdistuneita rikoksia.

Vuonna 2022 yhteensä 4 095 sovitteluun ohjattua rikos- ja riita-asiaa luokiteltiin lähisuhteessa tapahtuneiksi, mikä vastasi noin 30 prosenttia kaikista sovitteluun ohjatuista rikos- ja riita-asioista. On huomattava, että näissä luvuissa ovat mukana muutkin kuin lähisuhdeväkivaltarikosten luokkaan tilastoidut aloitteet. Vuonna 2022 lähisuhteessa tapahtuneista rikos- ja riita-asioista 65 prosenttia oli rikoslain 21 luvussa tarkoitettuja henkeen tai terveyteen kohdistuneita väkivaltarikoksia, joita lähisuhderikoksissa tarkastellaan omana pääluokkana. Kaikista lähisuhteessa tapahtuneista rikos- ja riita-asioista muita kuin rikoslain 21 luvun mukaisia väkivaltarikoksia oli 32 prosenttia, ja loput 2,6 prosenttia olivat riita-asioita.

²³ Attila ym. 2023, s. 103.

²⁴ Tilastokeskus, Rikos- ja pakkokeinotilasto, 13rc — Viranomaisten tietoon tulleen perhe- ja lähisuhdeväkivallan uhrin sukupuolen, iän, rikosnimikkeen, suhteen, asumismuodon ja ilmoitusvuoden mukaan, 2009—2022.

²⁵ VN TEAS, s. 49—50.

²⁶ THL:n tilastoraportti 63/2023, Rikos- ja riita-asioiden sovittelu 2022, 17.11.2023.

Luonnos

Sovitteluun ohjatuista henkeen tai terveyteen kohdistuneista väkivaltarikoksista lähisuhteessa lähes kaikki olivat rikosnimikkeeltään pahoinpitelyjä tai lieviä pahoinpitelyjä. Yhdessä ne muodostivat noin 64 prosenttia kaikista lähisuhteessa tapahtuneista rikos- ja riita-asioista. Sovitteluun ohjattiin myös joitakin törkeitä pahoinpitelyjä lähisuhteessa, mutta ne muodostivat alle prosentin kaikista lähisuhteessa tapahtuneista sovitteluun ohjatuista rikos- ja riita-asioista. Muista kuin rikoslain 21 luvussa tarkoitetuista henkeen ja terveyteen kohdistuneista rikoksista lähisuhteessa yleisimpiä olivat vapaudenriistot ja laittomat uhkaukset. Lisäksi sovittelualoitteita tehtiin lähisuhteessa tapahtuneista anastusrikoksista, kotirauhan rikkomisista, omaisuuden vahingoittamisista ja kunnianloukkauksista.

Sovitteluun ohjattujen kaikkien rikosten kohdalla epäillyistä oli miehiä 74 prosenttia ja naisia 26 prosenttia. Lähisuhdeväkivaltarikosten kohdalla epäillyistä miehiä oli 71 prosenttia ja naisia 29 prosenttia.

Vuonna 2022 poliisi oli aloitteentekijänä 88 prosentissa sovitteluun ohjatuissa lähisuhdeväkivaltarikoksissa, ja loput sovittelualoitteet lähisuhdeväkivaltarikoksissa teki syyttäjä. Lähisuhdeväkivallan sovittelua koskevat aloitteet tulevat siis valtaosin poliisilta. Sen sijaan silloin, kun on kyse muusta lähisuhteessa tapahtuneesta rikoksesta kuin väkivaltaa sisältävästä rikoksesta, sovittelualoite saattaa tulla myös esimerkiksi osapuolilta itseltään.

Myönteinen päätös sovittelun aloittamisesta tehtiin, eli sovittelu aloitettiin, noin 60 prosentissa lähisuhteessa tapahtuneista rikoslain 21 luvun mukaisista henkeen ja terveyteen kohdistuneista rikoksista, jotka oli ohjattu sovitteluun. Kielteinen päätös puolestaan tehtiin noin 31 prosentissa tapauksista, mikä tarkoittaa sitä, että sovittelua ei aloitettu huolimatta siitä, että tapaus oli ohjattu sovitteluun. Lähisuhteessa tapahtuneissa muissa rikoksissa päätös oli myönteinen noin 53 prosentissa tapauksista ja kielteinen 42 prosentissa tapauksista. Kielteisen päätöksen syynä oli useimmiten sovittelua koskevan suostumuksen puute.

Sovittelussa päästiin sopimukseen noin 70 prosentissa niistä lähisuhdeväkivaltarikoksista, joiden osalta oli tehty myönteinen päätös sovittelun aloittamisesta. Vuonna 2022 sovintoon päästiin siis yhteensä noin 1 000 lähisuhdeväkivaltarikoksessa. Sovittelu puolestaan keskeytyi noin 11 prosentissa tapauksista, ja keskeytymisen syynä oli useimmiten se, että toinen osapuoli perui suostumuksensa sovitteluun. Ilman sopimusta päättyi noin 2 prosenttia lähisuhdeväkivaltarikosten sovitteluista.

Sovittelulain 3 §:n 1 momentin mukaan soviteltavaksi ei saa ottaa alaikäiseen kohdistunutta rikosta, jos uhrilla on rikoksen laadun tai ikänsä vuoksi erityinen suojan tarve. Sovittelulakia säädettäessä eduskunnan lakivaliokunta katsoi, että lapsiin kohdistuneita seksuaalirikoksia ja hyvin nuoriin lapsiin kohdistuneita pahoinpitelyrikoksia ei ole syytä käsitellä sovittelumenettelyssä.²⁷ Väkivaltarikoksia, joita aikuiset ovat kohdistaneet omiin alaikäisiin lapsiinsa, on sovitteletuimistoista 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. Lisäksi uhrilla on pääsääntöisesti ollut sovittelussa mukana edunvalvoja tai sosiaalityöntekijä.

Lähisuhdeväkivallan sovittelun yleisiä piirteitä sekä osapuolten kokemuksia sovitteluprosessista ja sen vaikutuksista on selvitetty hiljattain julkaisussa ”Lähisuhdeväkivallan sovittelu: Yleiset piirteet ja osapuolten kokemukset prosessista” (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:11, jäljempänä *VN TEAS -selvitys*). VN TEAS -selvityksen aineis-

²⁷ LaVM 13/2005 vp, s. 6.

Luonnos

toina olivat THL:n ylläpitämän SOPU-tietokannan lähisuhteessa tapahtuneiden rikosten sovittelua koskevat tapaukset, joita oli tuhansia, sekä sovittelun osapuolten haastattelut ja osapuolille tehty kysely. Toteutuneita haastatteluja oli kaikkiaan 11, ja kyselyyn vastasi 25 henkilöä.

VN TEAS -selvityksen mukaan niissä sovitteluun otetuissa asioissa, joissa ei tehty keskeytyspäätöstä ja joissa SOPU-tietokantaan oli lisäksi kirjattu, tehtiinkö sopimus osapuolten välillä vai ei, sopimus tehtiin hyvin usein, 91 prosentissa tapauksista. Korvauksia oli kirjattu sopimukseen noin 66 prosentissa sovitteluun otetuista asioista. Suurimmassa osassa sopimuksista oli kirjattu yhtä tai kahta korvausmuotoa, ja yleisemmät korvausmuodot olivat anteeksipyyntöjä (35 prosenttia), käyttäytymissopimuksia (28 prosenttia) tai rahallisia korvauksia (7 prosenttia). VN TEAS -selvityksen mukaan sopimukset olivat myös valtaosin täyttyneet eli se, mistä sovittelussa oli sovittu, oli toteutunut.²⁸ Sovittelusopimuksia seurataan yleensä 3–6 kuukauden ajan. Seuranta toteutetaan käytännössä niin, että sovittelutoimistosta ollaan yhteydessä osapuoliin, joilta kysytään sopimuksen noudattamisesta. On kuitenkin huomattava, että jälkiseurannasta sopiminen on vapaaehtoista eikä kaikkia sovittelusopimuksia seurata.

VN TEAS -selvityksen johtopäätelmänä oli, että sovitteluprosessi toimi pääsääntöisesti hyvin. Suurin osa haastatteluun tai kyselyyn vastanneista oli ollut erittäin motivoituneita sovitteluun ja saanut siitä hyvin tietoa, eikä kukaan ollut kokenut painostusta sovitteluun osallistumiseen. SOPU-tietokannan aineisto osoitti, että mahdollisuutta kieltäytyä sovittelusta tai keskeyttää sovittelu käytetään. Lähes kaikki haastatellut ja kyselyyn vastanneet kokivat sovittelutapaamiset hyödyllisiksi ja sovittelijat taitaviksi sekä katsoivat, että saivat näkemyksensä kuulluksi. Lähes kaikki pitivät hyvänä, että heidän tapaustaan soviteltiin, ja suosittelisivat sovittelua. Lopputulokseen oltiin tyytyväisiä, ja sitä pidettiin oikeudenmukaisena. Sovittelusta saatiin välineitä väkivallan ehkäisyyn, ja väkivalta oli lakannut tai vähentynyt suhteessa.²⁹ Kysely- ja haastatteluaineiston perusteella sovittelussa annetaan lisäksi hyvin palveluohjausta.³⁰

Aineistossa oli kuitenkin myös henkilöitä, jotka olivat tyytymättömiä sovitteluun ja kokivat sovittelun lopputuloksen epäoikeudenmukaiseksi. Heidän mielestään sovittelijoiden kyvyssä ohjata prosessia tai toisen osapuolen vastuunotossa oli puutteita.³¹

Lisäksi THL ja sovittelutoimistot ovat vuodesta 2022 alkaen keränneet sovittelun osapuolilta asiakaspalautetta kyselylomakkeella. Palaute on ollut varsin myönteistä, ja lähisuhdeväkivallan sovittelusta on annettu vielä myönteisempää palautetta kuin muiden asioiden sovittelusta.³²

Parisuhdeväkivallan sovittelua koskevassa suomalaisessa tutkimuksessa vuodelta 2015 selvitettiin parisuhdeväkivallan uhrien kokemuksia sovittelusta. Tutkimusta varten oli haastateltu kymmentä parisuhdeväkivaltaa kokenutta henkilöä, jotka olivat osallistuneet sovitteluun. Heistä yhdeksän oli naisia ja yksi mies. Väkivallan uhrin erosi toisistaan sen suhteen, kuinka kauan väkivalta oli jatkunut suhteessa, kuinka traumatisoivaksi se koettiin ja oliko se yksipuolista vai molemminpuolista. Uhrien syyt osallistua sovitteluun vaihtelivat näiden tekijöiden mukaan. Osa toivoi ennen kaikkea, että kumppani ymmärtäisi tekojensa seuraukset, osa pelkäsi mahdollista oikeudenkäyntiä ja sitä, että väkivalta pahenisi sen seurauksena. Osa myös oli huolissaan

²⁸ VN TEAS, s. 56–59.

²⁹ VN TEAS, kuvailulehti.

³⁰ VN TEAS, s. 90.

³¹ VN TEAS, kuvailulehti.

³² THL Raportit, Sovittelun palautteet, saatavilla osoitteessa: <https://www.thl.fi/sopu/Sovittelupalvelun-palautteet.html>

Luonnos

tekijän hyvinvoinnista. Osa puolestaan koki, että sovittelu oli hyvä vaihtoehto, koska asia oli jo sovittu puolison kanssa.³³

Tutkimuksessa tuotiin esiin, että sovittelijalle keskustelutilanne oli saattanut vaikuttaa tasapainoiselta, vaikka uhri oli ennen kaikkea pyrkinyt välttämään provosoimasta tekijää. Osa haastatelluista totesi, että sovittelussa olisi luovuttava anteeksiantotavoitteesta, sillä pahimmillaan anteeksianto on osa parisuhdeväkivallan kierrettä.

Tutkimuksen johtopäätöksenä oli, että osa uhreista koki tulleeensa kuulluiksi ja kohdatuiksi. Sovittelussa oli kunnioitettu heidän toiveitaan, ja sovittelusta oli ollut heille hyötyä. Sen sijaan ne parisuhdeväkivallan uhrit, jotka kärsivät niin sanotusta pakottavasta kontrollista, kokivat jääneensä vaille oikeutta ja katsoivat, ettei heidän suojeluntarpeensa toteutunut. Sovittelun jälkeen he eivät olleet enää jaksaneet jatkaa rikosprosessia.

Aihetta on tutkittu myös yhteiskuntatieteiden alan väitöskirjassa ”Parisuhdeväkivallan sovittelu Suomessa”.³⁴ Väitöskirjan aineisto koostui muun muassa sovittelutoimistoille ja eräille väkivaltatyötä tekeville järjestöille osoitetuista kyselyistä, 146 eri parisuhdeväkivaltatapauksen sopimusasiakirjoista, sovittelutoimistoissa tehdyistä asiantuntijahaastatteluista ja yhden sovittelu-menettelyyn osallistuneen uhrin haastattelusta.

Väitöskirjassa katsotaan, että lähisuhdeväkivallan sovittelussa konflikti palautetaan asianosaisten selvitettäväksi, minkä myötä parisuhdeväkivaltarikos näyttäytyy sovittelun osapuolten kahdenvälisenä ristiriitana. Tällöin uhri asetetaan vastuuseen väkivallasta ja jätetään vaille suojelua. Väitöskirjan mukaan sovitteluun ohjaamisen kehittämisen sijasta olisi kehitettävä osapuolten auttamis- ja tukipalveluita. Väitöskirjassa katsotaan, että parisuhdeväkivaltatapauksissa sovittelun ei tulisi missään tilanteessa korvata rikosprossia.

Lähisuhdeväkivallan sovittelusta on myös kansainvälistä tutkimusta. Tuoreessa yhdysvaltalaisessa tutkimuksessa havaittiin, että niissä osavaltioissa, joissa käytettiin korjaavan oikeuden menetelmiä — joita sovittelukin edustaa — lähisuhdeväkivallan uhrien mielenterveys oli parempi verrattuna niihin osavaltioihin, joissa näin ei ollut.³⁵ Tutkimuksen tulosten merkityksen arviointia kuitenkin vaikeuttaa se, ettei siinä tarkennettu, minkälaisia korjaavan oikeuden menetelmiä osavaltioissa oli käytetty ja missä laajuudessa.³⁶ Kansainvälisessä laadullisessa tutkimuksessa on käsitelty myös korjaavan oikeuden käytäntöjen mahdollisia haittoja tai niihin liittyviä negatiivisia kokemuksia lähisuhdeväkivaltatapauksissa. Tällaisina on mainittu esimerkiksi uhrin kokemukset turvallisuuden vaarantumisesta tai uudelleen uhritumisesta taikka pakottavasta tai painostavasta osallistamisesta, tekijän ”tyhjät” lupaukset tai anteeksipyynnöt ja toisaalta se mahdollisuus, että tekijää nöyryytettiin.³⁷ On myös laadullisia tutkimuksia, joissa

³³ Honkatukia, Päivi, Restorative justice and partner violence: Victims' view of Finnish practice. Teoksessa Vanfraechem, Inge — Bolívar Fernández, Daniela — Aertsen, Ivo (toim.), *Victims and restorative justice*, Routledge 2015, s. 107—125.

³⁴ Qvist, Tiina, *Parisuhdeväkivallan sovittelu Suomessa*. Lapin yliopisto, yhteiskuntatieteiden tiedekunta 2019.

³⁵ Sharpless, Laurel — Kershaw, Trace — Willie, Tiara C., Associations between state-level restorative justice policies and mental health among women survivors of intimate partner violence. *Mental Health* 2, 100085, 2022.

³⁶ Laajasalo, Taina — Hietämäki, Johanna — Elonheimo, Henrik, *Lähisuhdeväkivallan sovittelun vaikutukset tutkimustiedon valossa*. THL 2024.

³⁷ Barocas, Briana — Avieli, Hila — Shimizu, Rei, Restorative Justice Approaches to Intimate Partner Violence: A Review of Interventions. *Partner Abuse Vol 11 Issue 3*, 2020, s. 318—349.

Luonnos

lähisuhdeväkivallan uhrin puoltavat sovittelukäytäntöjä³⁸ ja kokevat sovittelusta olleen heille hyötyä³⁹.

Sovittelun vaikutuksia uusintarikollisuuteen on selvitetty eräissä Yhdysvalloissa tehdyissä tutkimuksissa. Satunnaistetussa kontrolloidussa tutkimuksessa havaittiin korjaavan oikeuden mallin estävän lähisuhdeväkivaltaan syyllistyneiden henkilöiden uusintarikollisuutta yhtä tehokkaasti kuin perinteinen väkivallantekijöiden kuntoutus.⁴⁰ Toisaalta toisen tutkimuksen mukaan sovittelulla ei ollut vaikutusta uusintarikollisuuteen.⁴¹ Näiden Yhdysvalloissa tehtyjen tutkimusten sovellettavuutta Suomen oloihin kuitenkin rajoittaa se, että lähisuhdeväkivallan sovittelussa käytettävät korjaavan oikeuden mallit vaihtelevat eri maissa ja monet malleista poikkeavat Suomen käytännöistä.⁴²

Poliisin ja syyttäjän kriteereitä lähettää lähisuhdeväkivaltarikoksia sovitteluun

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 kehittämissuhteet” (THL:n työpaperi 2/2019).

Poliiseilta saatiin vastauksia 57 kappaletta, ja vastaukset edustivat kaikkia Suomen poliisilaitoksia. Kyselyyn vastanneista poliiseista 88 prosenttia kertoi lähettävänsä lähisuhdeväkivaltarikoksia sovitteluun. Poliisit, jotka eivät lähettäneet lähisuhdeväkivaltarikoksia sovitteluun, perustelivat tätä muun muassa sillä, että päätös sovitteluun ohjaamisesta kuuluu heidän mielestään enemmän syyttäjälle.

Noin kolmasosa kyselyyn vastanneista poliiseista ilmoitti ohjaavansa lähisuhdeväkivaltarikokset sovitteluun valmiilla esitutkinnalla, kolmasosa keskeneräisellä esitutkinnalla ja 26 prosenttia tutkintailmoituksella. Sovitteluun ohjaamisen kriteerit vaihtelivat. Yleisimpiä perusteita sovittelun edellytysten arvioinnille olivat molempien osapuolten halukkuus sovitteluun (45 mainintaa), rikoksen vakavuusaste (36 mainintaa), rikosnimike (35 mainintaa), väkivallan uusimisriski (34), lähisuhteen jatkaminen rikoksen jälkeen (34 mainintaa) ja väkivallan toistuvuus (30 mainintaa). Tyypillisesti poliisit ilmoittivat ohjaavansa sovitteluun lieviä pahoinpitelyjä ja pahoinpitelyjä, joissa osapuolet ovat ensikertalaisia eikä väkivalta ole ollut törkeää eikä toistuvaa. Vastanneet ilmoittivat selvittävänsä väkivallan toistuvuutta tarkastamalla aikaisemmat rikosilmoitukset ja muita rekisteritietoja sekä kysymällä uhrilta ja epäillyltä aikaisemmasta väkivallasta.

Suurin osa poliiseista kertoi ohjaavansa rikoksen osapuolia jatko- ja tukipalveluihin, joilla kyselyssä tarkoitettiin esimerkiksi Rikosuhripäivystystä, velkaneuvontaa, Lyömätöntä Linjaa ja

³⁸ Martinez, Gema V., Dancing the legal prohibition of restorative justice in intimate partner violence against women: flamenco beats as encounter. *International Journal of Restorative Justice*, Vol 5(3), 2022.

³⁹ Hargovan, Hema, Doing justice differently: Is restorative justice appropriate for domestic violence? *Acta Criminologica, Conference Special Edition 2*, 2010, s. 25–41.

⁴⁰ Mills, Linda G. — Barocas, Briana — Butters, Robert P. — Ariel, Barak, A randomized controlled trial of restorative justice-informed treatment for domestic violence crimes. *Nature Human Behaviour* 3, 2019, s. 1284—1294.

⁴¹ Davis, Robert C., The Brooklyn mediation field test. *Journal of Experimental Criminology* 5, 2009, s. 25—39.

⁴² Laajasalo ym. 2024.

Luonnos

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.

Vastausten mukaan sovittelu vaikuttaa jatkotoimiin. Lähes 80 prosenttia vastanneista poliiseista ilmoitti odottavansa tietoa sovittelun lopputuloksesta ennen kuin tekee päätöstä rikosprosessin jatkamisesta. Sovittelun lopputulos voi vaikuttaa rikosprosessin etenemisen lisäksi myös siihen, että sovittelun jälkeen esitutkinta on helpompi suorittaa loppuun. Jos osapuolet ovat päätyneet sopimukseen, sovittelu voi päättää koko rikosprosessin. Juttu voidaan esittää rajoitettavaksi, jos sovinto on saavutettu eikä uhrilla ole rangaistus- tai korvausvaatimuksia. Jos sovintoa ei ole saavutettu, juttu tutkitaan loppuun. Sovittelun tulosta voidaan odottaa myös siksi, että poliisi haluaa antaa syyttäjälle tiedon sovittelusta, sillä lopputulos saattaa vaikuttaa myös syyttäjän ratkaisuihin ja jatkotoimiin.

Syyttäjille lähetettyyn kyselyyn vastasi 72 syyttäjää yhdeksästä eri syyttäjänvirastosta, ja heistä 86 prosenttia oli ohjannut lähisuhdeväkivaltarikoksia sovitteluun. Avovastausten perusteella syyttäjien kriteerit lähettää rikoksia sovitteluun olivat osittain keskenään vaihtelevia. Osa lähetti sovitteluun rikoksia, joissa vammat eivät olleet vakavia, kun taas osa kertoi ohjaavansa sovitteluun nimenomaan sellaisia tapauksia, jossa väkivalta ei ollut lievää. Osa syyttäjistä ei lähettänyt sovitteluun lainkaan juttuja, joissa he aikoivat joka tapauksessa nostaa syytteen esimerkiksi rikoksen vakavuuden vuoksi. Sovittelu nähtiin oikeusprosessille sekä rinnakkaisena että sitä korvaavana järjestelmänä.

Yleisimpiä perusteita, joilla syyttäjät ilmoittivat arvioivansa lähisuhdeväkivaltarikoksen soveltuvuutta sovitteluun, olivat rikoksen vakavuusaste, teon toistuvuus, väkivallan uusimisriski, rikoksen erityispiirteet, osapuolten ilmaisema halukkuus sovitteluun, osapuolten mahdollinen vallan epätasapaino, rikosnimike, rikoksen aiheuttamat vahingot, lähisuhteen jatkaminen rikoksen jälkeen ja todennäköisyys syyttämättä jättämisestä. Harvinaisempia perusteita olivat vähäinen näyttö, sovitteluun lähettäminen työkäytäntönä lähisuhdeväkivaltarikoksissa ja lisätiedon saaminen syyteharkinnan perusteisiin sekä muut syyt. Avovastauksissa lisäksi ilmaistiin perusteiksi myös tapauskohtainen kokonaisarviointi ja tekijän hoitoon hakeutuminen. Lähisuhdeväkivallan vakavuutta ja uusimisriskiä arvioitiin rekisteritietojen rikoshistoriasta ja muista vireillä olevista jutuista sekä esitutkintamateriaalin, osapuolten kertomusten ja lääkärinlausuntojen perusteella. Osa sekä poliiseista että syyttäjistä luotti siihen, että sovittelutoimisto arvioi jutun soveltuvuuden sovitteluun.

Pääsääntöisesti syyttäjät pitivät lähisuhdeväkivaltarikosten ohjaamista sovitteluun perusteltuna, koska he kokivat sovittelun hyväksi osapuolille. Syyttäjien näkökulmasta sovittelussa päästään osapuolten kannalta usein parempiin ratkaisuihin kuin oikeudenkäynnin ja tuomion avulla. Sovittelun nähtiin ennaltaehkäisevän lähisuhdeväkivallan uusiutumista, sitouttavan esimerkiksi päihteiden käytön vähentämiseen ja tuovan osapuolille psykologista helpotusta. Syyttäjät näkivät sovittelun olevan myös taloudellisesti kannattavaa, koska se on oikeudenkäyntejä edullisempi vaihtoehto.

Vastauksissa tuotiin kuitenkin myös esille, että syyttäjän on toisinaan vaikea arvioida kokonaistilannetta ja tietää, onko tekijä esimerkiksi painostanut uhria sovitteluun, sillä syyttäjä tekee päätökset asiakirjojen perusteella. Osa syyttäjistä kertoi ohjanneensa vain hyvin poikkeuksellisissa tai lievissä tapauksissa lähisuhdeväkivaltaa sovitteluun tai sovitelleensa rikosta itse kärejillä. He perustelivat tätä muun muassa sillä, että lähisuhdeväkivalta ei heidän mielestään soveltunut soviteltavaksi, koska osapuolet ovat harvoin tasavertaisessa asemassa. Jos lähisuhdeväkivallasta ei seuraa rangaistusta kuten muustakin väkivallasta, sovittelu voi luoda tekijälle sellaisen käsityksen, että rikoksesta selviää puhumalla eikä tekoon kohdistu moraalista moitetta.

Luonnos

Vastausten mukaan sovittelun lopputulos vaikuttaa usein syyteharkintaan, mutta syyttäjien välillä oli tässä myös eroja. Usein sovittelu johti syyttämättäjättämispäätökseen, mutta osa syyttäjistä ei ottanut sovittelun tulosta huomioon. Lisäksi osa otti sovittelun lopputuloksen huomioon vain siten, että vaati pienempää rangaistusta. Syyttäjät vetosivat vastauksissaan tapauskohtaiseen ja itsenäiseen kokonaisharkintaansa.

Sovittelussa saavutetun sovinnon yhteys rikosprosessiin

Suurin osa lähisuhteissa tapahtuneista rikoksista, joita sovittellaan sovittelulain mukaisessa sovittelussa, on perusmuotoisia ja lieviä pahoinpitelyjä. Niissä lähisuhteessa tapahtuneista lievista pahoinpitelyistä, joissa oli päästy sovittelulain mukaiseen sovintoon vuosina 2019—2022, esitutkintaa oli rajoitettu kohtuusperusteella noin 44 prosentissa tapauksista. Perusmuotoisten pahoinpitelyjen kohdalla osuus oli noin 34 prosenttia. Lisäksi syyttämättä jättämiseen päädyttiin sovittelulain mukaisen sovinnon jälkeen kohtuusperusteella noin 23 prosentissa lievista pahoinpitelyistä ja noin 38 prosentissa perusmuotoisista pahoinpitelyistä.

Edellä olevat prosenttiosuudet on laskettu vertaamalla SOPU-rekisteristä poimittuja 11 sovittelutoimiston tietoja syyttäjän Sakari-asianhallintajärjestelmän tietoihin. Vertailussa ei kuitenkaan pystytty selvittämään sitä, milloin esitutkinnan rajoittaminen tai syyttämättä jättäminen kohtuusperusteella on perustunut nimenomaan siihen, että asiassa on saavutettu sovittelulain mukainen sovinto. On siis mahdollista, että vaikka asiassa olisi saavutettu sovittelulain mukainen sovinto, esitutkintaa on rajoitettu tai asiassa on tehty syyttämättäjättämispäätös esimerkiksi siksi, että oikeudenkäyntiä ja rangaistusta olisi pidettävä kohtuuttomina tai tarkoituksettomina ottaen huomioon rikoksesta epäillyn henkilökohtaiset olot taikka sosiaali- ja terveydenhuollon toimet tai muut seikat. Prosenttiosuudet eivät näin ollen kerro täysin luotettavasti siitä, kuinka usein juuri sovittelulain mukainen sovinto on johtanut esitutkinnan rajoittamiseen tai syyttämättä jättämiseen.

Vuonna 2022 tehtiin sovittelualoite yhteensä 956 lähisuhteessa tapahtuneesta lievästä pahoinpitelystä.⁴³ Tarkasteltaessa 13 sovittelutoimiston tietoja selviää, että vuosina 2019—2022 tehtiin myönteinen päätös sovittelun aloittamisesta keskimäärin 62 prosentissa lievista pahoinpitelyistä. Tapauksissa, joissa oli tehty myönteinen päätös sovittelun aloittamisesta, sovinto syntyi keskimäärin 81 prosentissa tapauksista.⁴⁴ Näitä tietoja yhdistelemällä voidaan arvioida, että lähisuhteissa tapahtuneista lievista pahoinpitelyistä noin 480 tapauksessa ($956 \times 0,62 \times 0,81$) päästiin vuonna 2022 sovittelulain mukaiseen sovintoon.

Vuonna 2022 tehtiin sovittelualoite yhteensä 1 674 lähisuhteessa tapahtuneesta perusmuotoisesta pahoinpitelystä tai sen yrityksestä.⁴⁵ Tilastoista ei käy tarkemmin ilmi, kuinka suuri osa näistä oli perusmuotoisia pahoinpitelyjä ja kuinka suuri osa niiden yrityksiä. Tarkasteltaessa 13 sovittelutoimiston osalta perusmuotoisia pahoinpitelyjä ja niiden yrityksiä koskevia sovittelualoitteita vuosina 2019—2022 selviää kuitenkin, että vain 1 prosentti koski perusmuotoisten pahoinpitelyjen yrityksiä. Tämän perusteella voidaan arvioida, että vuonna 2022 koko maassa tehtiin noin 1 657 perusmuotoista pahoinpitelyä koskevaa sovittelualoitetta. Tarkasteltaessa 13 sovittelutoimiston tietoja selviää, että vuosina 2019—2022 myönteinen päätös sovittelun aloittamisesta tehtiin keskimäärin 65 prosentissa perusmuotoisista pahoinpitelyistä. Tapauksissa,

⁴³ THL:n tilastoraportti 63/2023, s. 3.

⁴⁴ SOPU-rekisteriaineistosta toteutettu poiminta 15.5.2024.

⁴⁵ THL:n tilastoraportti 63/2023, s. 3.

Luonnos

joissa oli tehty myönteinen päätös sovittelun aloittamisesta, sovinto syntyi keskimäärin 81 prosentissa tapauksista.⁴⁶ Näitä tietoja yhdistelemällä voidaan arvioida, että lähisuhteissa tapahtuneista perusmuotoisista pahoinpitelyistä noin 872 tapauksessa ($1\,657 \times 0,65 \times 0,81$) päästiin vuonna 2022 sovittelulain mukaiseen sovintoon.

Edellä olevien tietojen perusteella arvioituna yhteensä 211 lievässä pahoinpitelyssä ($480 \times 0,44$), jotka olivat tapahtuneet lähisuhteessa ja jossa oli päästy sovittelulain mukaiseen sovintoon, rajoitettiin esitutkintaa kohtuusperusteella ja 110 tapauksessa ($480 \times 0,23$) jätettiin syyte nostamatta kohtuusperusteella. Perusmuotoisten pahoinpitelyjen osalta vastaavat määrät olivat 296 ($872 \times 0,34$) ja 331 ($872 \times 0,38$). Vuonna 2022 yhteensä siis arviolta noin 950 lähisuhteessa tapahtuneessa lievässä ja perusmuotoisessa pahoinpitelyssä, jossa oli saavutettu sovittelulain mukainen sovinto, esitutkintaa rajoitettiin tai tehtiin päätös syyttämättä jättämisestä kohtuusperusteella.

Vuonna 2022 sovittelualoite tehtiin yhteensä 33 lähisuhteessa tapahtuneesta törkeästä pahoinpitelystä tai sen yrityksestä.⁴⁷ Tilastoista ei käy tarkemmin ilmi, kuinka suuri osa näistä oli törkeitä pahoinpitelyjä ja kuinka suuri osa niiden yrityksiä. Tarkasteltaessa 13 sovittelutoimiston osalta törkeitä pahoinpitelyjä ja niiden yrityksiä koskevia sovittelualoitteita vuosina 2019—2022 selviää kuitenkin, että noin 80 % koski täyttyneitä tekoja. Tämän perusteella voidaan arvioida, että vuonna 2022 koko maassa tehtiin noin 26 törkeää pahoinpitelyä koskevaa sovittelualoitetta. Tarkasteltaessa 13 sovittelutoimiston tietoja selviää, että vuosina 2019—2022 tehtiin myönteinen päätös sovittelun aloittamisesta keskimäärin 57 prosentissa törkeistä pahoinpitelyistä. Tapauksissa, joissa oli tehty myönteinen päätös sovittelun aloittamisesta, sovinto syntyi keskimäärin 90 prosentissa tapauksista.⁴⁸ Näitä tietoja yhdistelemällä voidaan arvioida, että lähisuhteissa tapahtuneista törkeistä pahoinpitelyistä noin 13 tapauksessa ($26 \times 0,57 \times 0,9$) päästiin vuonna 2022 sovittelulain mukaiseen sovintoon.

Tilastojen valossa sellaiset sovittelussa olleet lähisuhdeväkivaltarikokset, jotka sisältävät vakavaa väkivaltaa, etenevät pääosin jo nykyisin tuomioistuimeen: niissä lähisuhteessa tapahtuneista törkeistä pahoinpitelyistä, joissa oli päästy sovittelulain mukaiseen sovintoon vuosina 2019—2022, esitutkintaa ei ollut rajoitettu kohtuusperusteella yhdessäkään tapauksessa. Syyttämättä jättämiseen kohtuusperusteella oli päädytty 24 prosentissa tapauksista. Myös nämä tiedot on saatu vertaamalla 11 sovittelutoimiston osalta SOPU-rekisterin tietoja syyttäjän Sakari-asianhallintajärjestelmään.

2.1.2.2 Eri tahojen kannanottoja lähisuhdeväkivallan sovittelusta

Ihmisoikeustoimijoiden kannanottoja

Istanbulin sopimuksen täytäntöönpanoa seuraa naiseen kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan asiantuntijaryhmä (Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence, jäljempänä GREVIO), joka antoi vuonna 2019 Suomelle suosituksia liittyen lähisuhdeväkivallan sovitteluun.⁴⁹ GREVIO kehotti Suomea ottamaan käyttöön selkeät säännöt ja ohjeet perheväkivaltatapausten sovittelusta. Olisi varmistettava ensinnäkin, että po-

⁴⁶ SOPU-rekisteriaineistosta toteutettu poiminta 15.5.2024.

⁴⁷ THL:n tilastoraportti 63/2023, s. 28.

⁴⁸ SOPU-rekisteriaineistosta toteutettu poiminta 15.5.2024.

⁴⁹ GREVIO's (Baseline) Evaluation Report on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention) Finland. GREVIO/Inf(2019)9.

Luonnos

liisit ja syyttäjät tietävät sovittelun olevan kiellettyä, jos väkivalta on ollut toistuvaa. Olisi varmistuttava myös siitä, että sovitteluun suostutaan aina täysin vapaaehtoisesti ja että sovittelualoite ei johda esitutkinnan rajoittamiseen tai syyttämättä jättämiseen, kun kyse on naisiin kohdistuvasta väkivallasta. Lisäksi GREVIO katsoi, että poliisin oikeus tehdä lähisuhdeväkivallan sovittelua koskeva aloite saattaa vaarantaa rikostutkinnan tehokkuuden. Tämän vuoksi GREVIO kehotti Suomea harkitsemaan uudestaan poliisilla olevaa aloiteoikeutta.

Istanbulin sopimuksen osapuolten komitea antoi Suomelle Istanbulin sopimuksen toimeenpanoa koskevat suosituksensa kesäkuussa 2023.⁵⁰ Komitea kehotti Suomea ensinnäkin harkitsemaan, onko poliisilla perusteltua olla oikeus tehdä sovittelualoite lähisuhdeväkivaltarikoksissa. Toiseksi komitea suosittelee Suomea varmistumaan siitä, että poliisi- ja syyttäviviranomaisille tiedotetaan, että sovittelu on kielletty, jos väkivalta on ollut toistuvaa. Kolmanneksi suositeltiin, että rikostutkintaa ja syytetoimia ei lakkautettaisi naisiin kohdistuvan väkivallan tapauksissa sillä perusteella, että asia on päätynyt sovitteluun. Suomen on vastattava komitean suosituksiin viimeistään kesäkuussa 2025.

CEDAW-sopimuksen toimeenpanoa valvova CEDAW-komitea antoi syksyllä 2022 Suomelle suositukset, jotka koskevat Suomen kahdeksatta määräaikaisraporttia CEDAW-sopimuksen täytäntöönpanosta. CEDAW-komitea otti täytäntöönpanon nopeutettuun seurantaan viisi suositusta, joista yksi käsittelee sovittelua lähisuhdeväkivaltatapauksissa. Kyseisen suosituksen mukaan lähisuhdeväkivaltatapauksissa syytteen nostamiselle tulisi antaa etusija sovittelumenettelyyn nähden. Lisäksi tulisi varmistaa, että lähisuhdeväkivaltarikoksen ohjaaminen sovitteluun ei johda esitutkinnan rajoittamiseen eikä syyttämättä jättämispäätökseen. Suomen on raportoitava CEDAW-komitealle suositusten täytäntöönpanosta nopeutetussa aikataulussa.

CEDAW-komitea on jo vuosina 2008 ja 2014 ilmaissut Suomea koskevien raportointikierrosten loppupäätelmissä huolensa lähisuhdeväkivallan sovittelun yleistymisestä, jonka se katsoo voivan johtaa väkivallasta kärsineiden naisten uudelleen uhriutumiseen. Vuoden 2014 loppupäätelmissä CEDAW-komitea kehotti Suomea ryhtymään tarvittaviin lainsäädäntö- ja muihin toimenpiteisiin kieltääkseen pakollisen sovittelun lähisuhde- ja perheväkivaltatapauksissa. Kyseinen suositus ilmeisesti perustui kuitenkin väärinkäsitykselle, koska lähisuhdeväkivaltarikosten, kuten minkään muidenkaan rikosten, sovittelu ei ole koskaan ollut Suomessa pakollista.

Yhdistyneiden kansakuntien kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen (SopS 60/1989) mukainen komitea antoi Suomelle keväällä 2024 suosituksen, jonka mukaan lähisuhdeväkivaltatapauksissa syytteen nostamiselle tulisi antaa etusija sovittelumenettelyyn nähden. Lisäksi tulisi varmistaa, että lähisuhdeväkivaltarikoksen ohjaaminen sovitteluun ei johda esitutkinnan rajoittamiseen eikä syyttämättä jättämispäätökseen.⁵¹

⁵⁰ Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (Istanbul Convention), Committee of the Parties, Conclusions on the implementation of recommendations in respect of Finland adopted by the Committee of the Parties to the Istanbul Convention. IC-CP/Inf(2023)7.

⁵¹ Kidutuksen vastainen komitea (Committee against Torture), Concluding observations on the eighth periodic report of Finland, julkaistu 10.5.2024.

Luonnos

Suomessa esimerkiksi yhdenvertaisuusvaltuutettu on katsonut, että sovittelu ei sovi käytettäväksi lähisuhdeväkivaltarikoksissa, koska niissä tekijällä on usein yliote uhrista. Samasta syystä myöskään seksuaaliväkivaltaa ei tulisi yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan sovittella.⁵²

Lukuisat tasa-arvo-, yhdenvertaisuus- ja ihmisoikeusjärjestöt vetosivat keväällä 2023 hallitusohjelmaneuvoittelijoihin lähisuhdeväkivallan sovittelusta luopumiseksi.⁵³ Lisäksi esimerkiksi Naisjärjestöjen keskusliitto on katsonut, että sovittelun käyttö lähisuhdeväkivaltarikoksissa aliarvioi lähisuhteissa tehdyn väkivallan vakavuutta, uusintaa ja ylläpitää rakenteita, joissa naisiin kohdistuva väkivalta nähdään perheen sisäisenä asiana sekä vaarantaa uhrin ihmisoikeuksien toteutumisen.⁵⁴

Sovittelua koskevien työryhmien kannanottoja

Sosiaali- ja terveysministeriön koordinoima lähisuhdeväkivallan sovittelun selvitystyöryhmä toteutti vuonna 2019 selvityksen ”Lähisuhdeväkivaltarikosten sovittelu — Nykytila ja kehittämisehdotukset” (THL:n työpaperi 2/2019). Selvitys koski sitä, millaisin kriteerein naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan tapauksia ohjataan sovitteluun ja hyväksytään sovitteltavaksi sekä miten sovitteluprosessi etenee. Selvityksessä havaittiin, että 88 prosenttia lähisuhdeväkivallan sovitteluun ohjatuista rikoksista oli parisuhdeväkivaltaa. Suurin osa poliiseista ja syyttäjistä ohjasi lähisuhdeväkivaltarikoksia sovitteluun, mutta vain noin puolet heistä ilmoitti saaneensa koulutusta lähisuhdeväkivallan sovittelusta ja sovitteluun ohjaamisen kriteereistä. Sovitteluun ohjaamisen kriteerit vaihtelivat ja moniammatillisessa yhteistyössä oli kehitettävää.⁵⁵

Selvityksen mukaan lähisuhdeväkivallan sovitteluprosessi noudattaa pääpiirteittäin samaa kaavaa koko maassa. Vaihtelua oli kuitenkin siinä, missä vaiheessa tutkintaa sovittelualoite ohjautui sovittelutoimistoille, ohjattiinko asianosaiset myös muiden palvelujen piiriin ja seurattiinko sovittelusopimusten toteutumista. Systemaattisia työvälineitä väkivallan riskinarviointiin, eli väkivaltatilanteiden vakavuuden sekä niihin liittyvän kuolemanvaaran ja väkivallan toistumisen vaaran arviointiin, ei ollut vielä kattavasti sovitteluun ohjaavilla tahoilla ja sovittelutoimistoilla sovittelun edellytysten arvioinnin apuna käytössä.

Vaikeaksi edellytysten arvioimisessa koettiin toistuvan väkivallan määritelmä. Aiempi osapuolten välinen väkivalta ei yleensä ollut esteenä sovittelulle, jos sen ei tunnustettu täyttävän niin sanotun parisuhdeterrorin tunnuspiirteitä eikä väkivalta ollut aikaisemmin tullut poliisiin tai sovittelutoimiston tietoon.

Asianosaisten ohjaamisessa tarpeen mukaisiin tukipalveluihin oli puutteita poliisissa ja sovittelutoimistoissa. Sovittelusopimuksen toteutumista seurattiin noin viidesosassa tapauksista. Sovittelun lopputulos voi vaikuttaa syyteharkintaan, sillä sovinto on yksi peruste seuraamusluon-

⁵² Yhdenvertaisuusvaltuutettu.fi, Lähisuhdeväkivallan sovittelu on tasa-arvo-ongelma. Uutinen 31.08.2023. Saatavilla osoitteessa <https://syrjinta.fi/-/lahisuhdevakivallan-sovittelu-on-tasa-arvo-ongelma>

⁵³ Järjestövetoomus: Lähisuhdeväkivallan sovittelusta on luovuttava! Saatavilla osoitteessa <https://nytkis.org/ajankohtaista/25-tasa-arvo-ja-ihmisoikeusjarjestoa-vaatii-lahisuhdevakivallan-sovittelusta-luopuminen-tulee-kirjata-hallitusohjelmaan/>

⁵⁴ Naisjärjestöjen Keskusliitto, Lähisuhdeväkivallan sovittelusta on luovuttava. Lausunto 28.2.2019. Saatavilla osoitteessa <https://naisjarjestot.fi/lahisuhdevakivallan-sovittelusta-on-luovuttava/>

⁵⁵ THL:n työpaperi 2/2019, Lähisuhdeväkivaltarikosten sovittelu — Nykytila ja kehittämisehdotukset. Lähisuhdeväkivallan sovittelun selvitystyöryhmä, Helsinki 2019.

Luonnos

teiselle syyttämättäjättämiselle kohtuusperusteella. Osa syyttäjistä lähetti sovitteluun pääsääntöisesti rikoksia, joissa sovinto voi mahdollistaa syyttämättäjättämispäätöksen. Syyttäjistä 71 prosenttia arvioi sovitteluun lähettämistä sillä perusteella, että sillä voi olla vaikutusta syyteharjintaan.

Lähisuhdeväkivallan sovittelun selvitystyöryhmä päätyi katsomaan, että lähisuhdeväkivaltarikosten sovittelua Suomessa voidaan jatkaa. Työryhmä kuitenkin katsoi, että sovitteluun ohjaamista ja sovittelun rajaamista tapauksissa, jotka eivät sovellu sovitteluun, tulee täsmentää, toimintaa tulee kehittää ja eri toimijoiden välistä yhteistyötä tulee lisätä. Näin voidaan varmistaa, että sovittelu on kaikissa tilanteissa kansainvälisten sopimusten ja velvoitteiden mukaista, asianosaisille hyödyllistä ja lähisuhdeväkivallan uhreille turvallista.

Työryhmä esitti kolmea laajaa kehittämiskokonaisuutta. Ensinnäkin tulisi sopia yhteiset kriteerit siitä, millaisia tapauksia voidaan ohjata sovitteluun. Toiseksi olisi luotava yhtenäinen ohjeistus ja systemaattiset työvälineet lähisuhdeväkivaltarikosten sovittelun edellytysten arvioimisen, sovittelun ja sovittelun keskeyttämisen avuksi. Kolmanneksi olisi uudistettava lähisuhdeväkivallan sovittelun koulutusta ja varmistettava, että yhteisistä kriteereistä, ohjeistuksesta ja lähisuhdeväkivaltailmiöstä on saatavilla koulutusta.

Oikeusministeriön asettama sovittelutoimintaa edistävä työryhmä (VN/2924/2020) katsoi vuonna 2023 suosituksissaan, että lähisuhdeväkivallan sovittelua voidaan jatkaa sovittelulain mukaisesti. Lähisuhdeväkivallan sovittelun huolenaiheet ja kehittämiskohteet tulee tunnistaa ja sovittelun epäkohdat poistaa kiinnittäen erityistä huomiota väkivallan toistuvuuden ja vakavuuden arviointiin.⁵⁶

Muita kannanottoja

Eduskunnan lakivaliokunnan mietinnössä Oikeudenhoidon selonteosta (2022) tarkasteltiin muun muassa lähisuhdeväkivallan sovittelua. Mietinnön mukaan valiokunta piti tärkeänä arvioida, tulisiko lähisuhdeväkivaltatapaukset sulkea kokonaan pois sovittelun käytön piiristä.⁵⁷ Lisäksi työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan mietinnössä valtioneuvoston tasa-arvopoliittisesta selonteosta katsottiin, ettei sovittelu sovi lähisuhdeväkivaltaan tai kunniaan liittyvään väkivaltaan.⁵⁸

Sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimii valtioneuvoston kolmeksi vuodeksi kerrallaan asettama rikosasioiden sovittelun neuvottelukunta, jonka tehtävänä on ohjata, kehittää ja seurata sovittelutoimintaa valtakunnallisesti. Neuvottelukunta julkaisi vuonna 2023 lausunnon ”Lähisuhdeväkivallan sovittelun jatkaminen”, joka perustui aihetta koskevaan ajankohtaiseen tutkimukseen, asiantuntijakuulemisiin, aikaisempiin kehittämissuosituksiin, sovittelua koskevaan asiakaspalautteeseen ja sovittelua koskeviin tilastoihin. Lausunnon mukaan neuvottelukunta oli ottanut huomioon myös lähisuhdeväkivallan sovittelua koskevan kritiikin. Lausunnossaan neuvottelukunta katsoi, että sovittelu on ensisijaisesti konfliktinratkaisumenetelmä eikä sillä ole tarkoitus korvata tukipalveluita. Neuvottelukunta katsoi, että sovittelulain mukaista sovittelua tulisi voida jatkaa myös lähisuhdeväkivaltatapauksissa mutta että lähisuhdeväkivallan toistu-

⁵⁶ Sovittelun tilanne ja kehittämistarpeet oikeusministeriön hallinnonalalla — Sovittelutoimintaa edistävän työryhmän suositukset. Oikeusministeriön julkaisuja, mietintöjä ja lausuntoja 2023:18.

⁵⁷ Lakivaliokunnan mietintö valtioneuvoston selonteosta oikeudenhoidosta (LaVM 31/2022 vp), s. 16.

⁵⁸ Työ- ja tasa-arvovaliokunnan mietintö valtioneuvoston tasa-arvopoliittisesta selonteosta (TyVM 22/2022 vp), s. 7.

Luonnos

vuuden ja vakavuuden arviointiin olisi kiinnitettävä erityistä huomiota. Neuvottelukunnan mukaan sovittelumenettelyä tulisi kehittää yhteistyössä lähisuhdeväkivallan vastaista työtä tekevien ja väkivallasta irrottautumista tukevien tahojen kanssa.⁵⁹

Lisäksi rikosasioiden sovittelun neuvottelukunta julkaisi vuoden 2023 lopulla lausunnon, jossa se esitti näkökohtia lähisuhdeväkivallan sovittelua koskevan lakimuutoksen valmisteluun. Lausunnossaan neuvottelukunta toi esiin muun muassa, että sovittelu lähisuhdeväkivaltatapauksissa on jo nyt pidättyväistä, kansainvälisten sopimusten toimeenpanoa valvovat elimet eivät ole edellyttäneet lähisuhdeväkivallan sovittelusta luopumista ja että ei ole kyetty osoittamaan, että sovittelusta luopuminen vähentäisi naisiin kohdistuvaa väkivaltaa tai muutoinkaan parantaisi väkivaltaa kokeneiden naisten asemaa. Lausunnossa huomautettiin myös, ettei lähisuhdeväkivallan kieltäminen johtaisi siihen, että kaikissa rikosepäilyissä nostettaisiin syyte.⁶⁰

2.1.2.3 Lähisuhdeväkivallan sovittelua koskevia viranomaisohjeita

Lähisuhdeväkivallan sovittelun hyvän käytännön malli

THL ohjaa sovittelutoimintaa sitä koskevaan järjestämisvelvollisuuteen perustuen. Syksyllä 2023 THL julkaisi uudistetun hyvän käytännön mallin lähisuhdeväkivallan sovittelusta. Se perustuu aiempaan lähisuhdeväkivallan sovittelun hyvän käytännön malliin, kansalliseen ja kansainväliseen sääntelyyn, sovittelutoimistojen ammattihenkilöstön näkemyksiin sekä sidosryhmien ja lähisuhdeväkivallan sovittelun selvitystyöryhmän antamiin, tutkimukseen perustuviin kehittämisohjeisiin.⁶¹

Hyvän käytännön malli sisältää työkalun kaikkien lähisuhteessa tapahtuneiden rikosasioiden sovittelun edellytysten arvioinnin tueksi ja yhtenäistämiseksi. Mallilla on siis vastattu niihin kehittämisohjeisiin, joita lähisuhdeväkivallan sovittelun selvitystyöryhmä esitti vuonna 2019.

Hyvän käytännön mallin tarkoitus on tukea sovittelutoimijoita, jotta lähisuhdeväkivallan osapuolten kohtaaminen, sovittelun edellytysten arviointi ja koko sovitteluprosessi olisi kokemuksena mahdollisimman turvallinen ja osaltaan johdattaisi kohti väkivallatonta elämää. Mallia suositellaan sovellettavaksi kaikissa lähisuhteessa tapahtuneiden rikosten sovittelussa, ei siis pelkästään niiden rikosten sovittelussa, joita koskevaa aloiteoikeutta on rajoitettu sovittelulain 13 §:n 2 momentissa.

Hyvän käytännön mallin mukaan lähisuhdeväkivallan sovitteluprosessia ohjaa ihmisarvon kunnioittaminen. Restoratiivisessa eli korjaavassa oikeudessa tavoitteena on tunnistaa osapuolille teosta kohdistuvat vaikutukset sekä selvittää, mitkä tarpeet, velvollisuudet ja muutokset on käsiteltävä haittojen korjaamiseksi. Väkivaltaa ei mitätöidä, vaan rikos tuomitaan moraalisesti, osapuolia ihmisinä syyllistämättä tai tuomitsematta. Tämä tarkoittaa, että vaikka väkivallan seurauksia käsitellään ja teko tuomitaan, epäilty kohdataan häntä leimaamatta ja häntä autetaan

⁵⁹ Rikosasioiden sovittelun neuvottelukunta, Lähisuhdeväkivallan sovittelun jatkaminen. Lausunto, 27.2.2023.

⁶⁰ Rikosasioiden sovittelun neuvottelukunta, Näkökohtia lähisuhdeväkivallan sovittelua koskevaan lakimuutosvalmisteluun. Lausunto, 30.12.2023.

⁶¹ Autere, Minna — Halonen, Anna — Kiviperä, Satu — Rimpilä, Ilona, Lähisuhdeväkivallan sovittelun hyvän käytännön malli — Suosituksia rikos- ja riita-asioiden sovittelun ammattihenkilöstölle. Ohjaus 17/2023, THL 2023.

Luonnos

käsittämään teon aiheuttamaa häpeää ja katumusta sekä ottamaan teosta vastuuta. Lähisuhdeväkivallan sovittelun tavoitteena on tukea osapuolia heidän tarvitsemillaan tavoilla, jotta väkivalta loppuisi.

Hyvän käytännön mallissa katsotaan, että niin sanotun pari- ja muun lähisuhdeterrorin tai kontrolloivan väkivallan tunnusmerkit täyttävä väkivalta ei sovellu soviteltavaksi. Sovittelu voi muodostaa riskin tilanteissa, joissa väkivaltaa käytetään lähisuhteen toisen osapuolen käyttäytymisen kontrollointiin tai joissa on ollut toistuvaa tai pitkään jatkunutta lähisuhdeväkivaltaa. Näissä tilanteissa sovittelu voi pahentaa uhrin tilannetta ja nostaa esiin vanhoja pelkoja tai synnyttää uusia.

Hyvän käytännön mallin mukaan on myös tärkeää huomioida, että sovittelun osapuoli voi käyttäytyä manipulatiivisesti ja pyrkiä hallitsemaan sovittelutapaamisia. Manipulointi saattaa kohdistua sovittelun toiseen osapuoleen, sovittelun ammattihenkilöihin tai sovittelijoihin. Käytöksen taustalla voi olla esimerkiksi halu vaikuttaa toisten ajatteluun ja valintoihin sekä hallita toisia.

Hyvän käytännön mallissa edellytetään, että lähisuhdeväkivaltaa sovittelevat vain tietyin kriteerein valitut, erityiskoulutuksen käyneet sovittelijat, jotka toimivat sovittelun ammattihenkilöstön ohjauksessa ja valvonnassa. Käynnistyneissä lähisuhdeväkivallan sovitteluprosesseissa toteutetaan aina osapuolten erillistapaamiset, joissa arvioidaan sovittelun edellytysten toteutumista ja pyritään varmistamaan uhrin turvallisuus.

Hyvän käytännön mallin mukaan lähisuhdeväkivallan sovittelun periaatteet ovat seuraavat. Vain poliisi ja syyttäjät voivat ohjata väkivaltaa sisältäviä lähisuhteessa tapahtuneita rikoksia sovitteluun, ja samojen osapuolten välillä voidaan lähisuhdeväkivaltaa sovittaa vain kerran. Lähisuhdeväkivaltailmiön dynamiikka, monimuotoisuus, laajuus ja vakavuus otetaan huomioon sovittelun edellytyksiä arvioitaessa, eikä toistuvaa lähisuhdeväkivaltaa sovittella. Lähisuhdeväkivallan hyvän käytännön prosessia on suositeltavaa käyttää kaikissa lähisuhteissa tapahtuneissa rikoksissa (lähisuhdeväkivaltaa tarkastellaan laaja-alaisena väkivallan ilmiönä sisältäen kaikki väkivallan muodot). Sovittelun edellytyksiä arvioidaan koko sovitteluprosessin ajan, ja samalla varmistetaan turvallisuus sovittelussa. Sovittelijoina toimivat vain erikoistumiskoulutuksen saaneet vapaaehtoiset sovittelijat ammattilaisen ohjauksessa, ja myös sovittelutoimistojen ammattihenkilöstö voi sovittaa lähisuhdeväkivaltarikoksia. Sovittelun tavoitteena on mahdollistaa osapuolten kohtaaminen, ja sovintosopimus on mahdollista tehdä, jos osapuolet niin haluavat. Sovittelun tavoitteena on lisätä dialogia, mahdollistaa muutokseen pyrkiminen ja tukea sitä, että väkivalta varmasti loppuu. Osapuolia ohjataan koko prosessin ajan jatko- ja tukipalveluihin. Osapuolten on mahdollista käyttää prosessissa tukihenkilöitä. Sovitteluprosessiin kuuluu seuranta, jolla pyritään tukemaan osapuolten muutosta kohti väkivallatonta elämäntapaa. Seurannan mahdollisuudesta tiedotetaan osapuolia läpi prosessin.

Poliisihallituksen ja valtakunnansyyttäjän ohjeet

Poliisihallituksen ohjeessa ”Rikoksen uhrin ohjaaminen ja rikosasioiden sovittelu” vuodelta 2019 (POL-2018-41886) todetaan, että seksuaali- ja väkivaltarikosten sovittelussa ylipäättään, vakavien ja törkeiden rikosten sekä toistuneiden rikosten sovittelussa on käytettävä erityistä harkintaa. Tällöin tulee ensisijaisesti ottaa huomioon asianomistajan etua edistävä näkökulma ja se, voidaanko sovittelulla turvata esimerkiksi perheen, muun läheisen ja etenkin lapsen kokonaisuutta. Ohjeen mukaan lähisuhdeväkivallan sovittelusta on myös myönteisiä kokemuksia, joten sovittelun edellytysten täytyessä yksittäisten tapausten ohjaamiselle sovitteluun ei ole esitettyä. Sovittelun kautta osapuolet voivat päästä sellaisen avun piiriin, jota rikosprosessi ei pysty tarjoamaan.

Luonnos

Edellä mainittua ohjetta täydentää Poliisihallituksen ohje ”Poliisin toiminta perhe- ja lähisuhdeväkivallan sekä naisiin kohdistuvan väkivallan tapauksissa” vuodelta 2020 (POL-2020-28566). Viimeksi mainitun ohjeen mukaan poliisin on huolehdittava siitä, että perhe- ja lähisuhdeväkivaltaa tai naisiin kohdistuvaa väkivaltaa sisältävää asiaa ei ohjata sovitteluun, jos väkivalta on ollut toistuvaa. Lisäksi pitää huomioida, että kaikki sovitteluun liittyvät asiat on hyväksyttävä täysin vapaaehtoisesti ja että perhe- ja lähisuhdeväkivaltatapausten ja naisiin kohdistuvan väkivallan tapausten esitutkinta on aina suoritettava loppuun asti, vaikka asia olisi myös sovittelun piirissä.

Poliisihallituksen ohjeessa vuodelta 2020 korostetaan myös poliisin velvollisuutta toteuttaa palveluohjausta. Asianomistajalle on annettava tietoa auttavista tahoista ja tukipalveluista, ja hänen kanssaan voidaan sopia hänen yhteystietojensa välittämisestä tukipalveluihin. Poliisi voi myös saattaa uhrin palvelujen piiriin. Myös rikoksesta epäillyn ohjaaminen palveluiden piiriin tuodaan esille ohjeistuksessa todeten, että epäillyn ohjaamisella voidaan parhaimmillaan edistää myös rikoksen uhrin ja asiaan liittyvien läheisten, kuten lasten asemaa, ja että sovittelulla voi olla tärkeää merkitystä uusintarikollisuuden torjunnassa.

Poliisihallituksen julkaisussa ”Toiminnallinen käsikirja lähisuhdeväkivaltaan puuttumiseksi ja ennalta estämiseksi” vuodelta 2022 todetaan, että lähisuhdeväkivaltaan liittyvän rikoksen soveltuvuutta sovitteluun tulee arvioida tapauskohtaisesti ja erityisen kriittisesti. Lisäksi julkaisussa toistetaan se, että lähisuhdeväkivaltatapausten esitutkinta on aina suoritettava loppuun asti, vaikka asia olisikin sovittelun piirissä. Julkaisussa tuodaan toisaalta myös esiin, että sovittelulla voi olla hyvinkin myönteisiä vaikutuksia silloin, kun asiakokonaisuus soveltuu soviteltavaksi. Näin on siksi, että sovitteluprosessi on usein rikosprosessia nopeampi, sovittelussa sovituttuja asioita voidaan seurata ja sovittelussa palveluohjaus on korostuneessa roolissa.

Valtakunnansyyttäjän ohjeessa ”Esitutinnan rajoittaminen” vuodelta 2016 (VKS:2016:5) todetaan, että jos sovittelu asiassa on toimitettu ja se voisi muodostaa perusteen syyttämättä jättämiselle, syyttäjä voi päättää esitutinnan rajoittamisesta.

Valtakunnansyyttäjän ohjeessa ”Syyttämättä jättämispäätöksen laatiminen ja sisältö” vuodelta 2016 (VKS:2016:6) todetaan, että syyttämättä jättäminen voi nojautua kohtuusperusteeseen, jos epäilty on osallistunut tai pyrkinyt osallistumaan sovittelumenettelyyn tai muuten sopinut tai pyrkinyt sopimaan asiasta ja vahingon korvaamisesta asianomistajan kanssa. Sovittelu on erityisen suositeltava menettely asianomistajarikoksissa ja sellaisissa rikoksissa, jotka ovat luonteeltaan lähellä asianomistajarikosta.

Lisäksi valtakunnansyyttäjän asettama työryhmä julkaisi vuonna 2006 mietinnön, jossa käsiteltiin myös lähisuhdeväkivallan sovittelua. Mietinnössä viitattiin sovittelulakia koskevaan lakivaliokunnan mietintöön, jonka mukaan lähisuhdeväkivaltaa sisältäviä tapauksia ei pitäisi ottaa soviteltavaksi silloin, kun väkivalta on kyseisessä suhteessa toistuvaa tai kun osapuolet ovat jo aikaisemmin osallistuneet sovitteluun lähisuhdeväkivallan vuoksi taikka jos tekijän suhtautuminen tapahtuneeseen rikokseen tai tekijän ja uhrin välinen suhde muutoin osoittaa tekijän pitävän väkivallan käyttöä hyväksyttävänä keinona lähisuhteessa ilmenevien ristiriitojen ratkaisemiseksi. Sovittelulain esitöissä ei sen sijaan ole otettu kantaa siihen, olisiko väkivallan toistuvuus katsottava sovittelun esteeksi aina, kun viranomaisen tai sovittelutoimisto saa tietää, että suhteessa on ennenkin käytetty väkivaltaa. Tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että jos uhri tehdessään ensimmäistä kertaa rikosilmoituksen poliisille kertoo saman henkilön pahoinpidelleen häntä aikaisemminkin, asiaa ei voitaisi sovitella. Työryhmän mietinnön mukaan tarkoituksenmukaisempi tulkinta on, että aikaisempi väkivalta katsotaan sovittelun esteeksi vain silloin, kun se on jo saatettu viranomaisen tietoon. Esitutkinnassa on selvitettävä, onko samojen asianosaisten osalta aikaisemmin tehty ilmoituksia saman tyyppisistä rikoksista ja onko tällaisia rikoksia

Luonnos

sovittelu heidän välillään. Jos syyttäjä on epätietoinen sovittelun edellytysten täyttymisestä lähisuhdeväkivaltatapauksissa, hän voi aina harkintansa mukaan tehdä sovittelualoitteen. Päätöksen sovittelun aloittamisesta tekee sovittelutoimisto, jos se katsoo edellytysten sovittelulle olevan kyseisessä tapauksessa olemassa. Lisäksi mietinnön mukaan lähisuhdeväkivaltatapauksissa vaarana on, että asianosaiset putoavat kokonaan auttamisverkoston ulkopuolelle, jos asiassa ei ole tarpeen tehdä lastensuojeluilmoitusta tai jos poliisi tai syyttäjä ei tee sovittelualoitetta. Tästä syystä olisi toivottavaa, että viranomaisten edelleen jaettavaksi laadittaisiin paikkakuntakohtaisesti luettelot tahoista tai projekteista, joista asianosaiset voisivat hakea apua ongelmiinsa.⁶²

2.2 Nykytilan arviointi

Lähisuhdeväkivaltaa ja sen sovittelua koskevien tilastojen perusteella viranomaisten tietoon tulleesta lähisuhdeväkivallasta noin neljännes ohjataan sovitteluun, ja karkeasti voidaan arvioida, että noin kymmenesosassa päädytään lopulta sovintoon. Kuten jaksosta 2.1.2 käy ilmi, eri tahojen näkemykset lähisuhdeväkivallan sovittelusta poikkeavat varsin jyrkästi toisistaan. Esimerkiksi sovittelutoimijat, poliisi ja syyttäjä ovat nähneet sovittelun soveltuvan tietyn edellytyksin hyvin myös lähisuhdeväkivaltarikosten käsittelyyn, ja sovittelua pidetään menetelmänä, jossa lähisuhdeväkivaltarikoksen osapuolet pystyvät käsittelemään tapahtunutta ja jonka avulla voidaan parhaimmillaan katkaista väkivallan kierre. Monet ihmisoikeustoimijat puolestaan katsovat, että lähisuhdeväkivaltaa ei tulisi sovittaa, koska osapuolten välisen valtasuhteen vuoksi uhri on alisteisessa asemassa epäiltyyn nähden. Sovittelun katsotaan vaarantavan lähisuhdeväkivallan uhrien, jotka ovat usein naisia, ihmisoikeudet.

Valtioneuvoston tasolla tehdyissä selvityksissä ei ole katsottu, että lähisuhdeväkivallan sovittelua tulisi kieltää, mutta toimintaa on nähty tarpeelliseksi kehittää edelleenkin. Lähisuhdeväkivallan sovittelua koskevissa suomalaisissa tutkimuksissa on päädytty keskenään erilaisiin johtopäätöksiin esimerkiksi sen suhteen, kenelle ja minkälaisiin tapauksiin lähisuhdeväkivallan sovittelu soveltuu. Näissä tutkimuksissa haastateltujen lähisuhdeväkivallan uhrien määrä on kuitenkin ollut varsin pieni, minkä vuoksi uhrien sovittelukokemuksista ei voida tehdä kovin selviä johtopäätöksiä suuntaan tai toiseen. Lisäksi tutkimusten aineistot on valtaosin kerätty ennen kuin THL:stä tuli sovittelutoiminnan järjestämisestä valtakunnallisesti vastaava taho ja ennen kuin nykyinen Lähisuhdeväkivallan sovittelun hyvän käytännön malli julkaistiin. Tämänhetkinen tutkimustieto, joka on laadultaan ja määrältään rajallista, ei suoraan tue lähisuhdeväkivallan sovittelun kategorista kieltämistä.⁶³

On huomattava, että lähisuhdeväkivallan sovittelu ei ole kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vastaista. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten toimeenpanoa valvovat elimet eivät ole suosittelleet lähisuhdeväkivallan sovittelun lakkauttamista kokonaan, mutta ovat suhtautuneet toimintaan melko kriittisesti ja antaneet Suomelle suosituksia toiminnan kehittämiseksi. Lähisuhdeväkivallan sovittelua onkin kehitetty viime vuosina esimerkiksi luomalla sovittelutoimistoille systemaattisia työvälineitä väkivallan riskinarviointiin. Poliiseja on ohjattu ja koulutettu lähisuhdeväkivallan sovittelusta aiempaa enemmän sen jälkeen, kun GREVIO ja lähisuhdeväkivallan sovittelun selvitystyöryhmä olivat kiinnittäneet huomiota koulutuksen vähäisyyteen. Ohjeissa on nimenomaisesti todettu, että lähisuhdeväkivaltatapausten esitutkinta on aina suoritettava loppuun asti, vaikka asia olisi sovittelun piirissä. Sovittelutoimintaa ja sovitteluun ohjaamista kehittämällä on siis pitkälti jo vastattu siihen kritiikkiin, jota esimerkiksi kansainväliset ihmisoikeuselimet ovat esittäneet suomalaista lähisuhdeväkivallan sovittelua kohtaan. Lisäksi

⁶² Sovittelutyöryhmän mietintö, Valtakunnansyyttäjänvirasto 31.1.2006.

⁶³ Laajasalo ym. 2024.

Luonnos

voidaan olettaa, että hiljattain julkaistun Lähisuhdeväkivallan sovittelun hyvän käytännön mallin myötä lähisuhdeväkivallan sovittelu rajautuisi oletettavasti tulevaisuudessa entisestään, jos toiminta säilyisi sallittuna.

Lähisuhdeväkivallan sovittelua on kritisoitu myös siitä, että soviteltavaksi otetaan vakavaa väkivaltaa. Sovittelutilastoista ilmenee, että esimerkiksi lähisuhteissa tapahtuneita törkeitä pahoinpitelyjä koskevia sovittelualoitteita on tehty muutamia kymmeniä vuosittain.⁶⁴ Lisäksi 13 sovittelutoimistosta saatujen tietojen perusteella vuosina 2019—2022 soviteltiin neljän vuoden aikana yhteensä 30 lähisuhteessa tapahtunutta törkeää pahoinpitelyä.⁶⁵ Asia erikseen on kuitenkin se, millä tavoin sovittelu vaikuttaa rikosprosessiin. Valtakunnansyyttäjän ohjeen (VKS:2016:6) mukaan sovittelu on erityisen suositeltava menettely asianomistajarikoksissa ja sellaisissa rikoksissa, jotka ovat luonteeltaan lähellä asianomistajarikosta, ja sovitteluun osallistuminen voi olla perusteena syyttämättä jättämiselle kohtuusperusteella. Vaikka siis joitakin vakavaa väkivaltaa sisältäviä rikoksia lähetettäisiin sovitteluun tai otettaisiin soviteltavaksi, valtakunnansyyttäjän ohjeesta on tulkittavissa, että sovittelun ei tällaisissa tapauksissa tulisi johtaa esitutinnan rajoittamiseen tai syyttämättä jättämiseen. Sekä esitutkintaa rajoitettaessa että syyttämättä jätettäessä arvioinnin kohteena on myös tärkeän yleisen ja yksityisen edun vaatimus, joka useimmiten estää vakavien väkivallantekojen kohdalla esitutinnan rajoittamisen tai syyttämättä jättämisen.

Lähisuhdeväkivallan sovittelua vastustavat näkemykset vaikuttavat silti perustuvan ainakin osittain käsitykselle, jonka mukaan sovittelu syrjäyttäisi aina rikosprosessin ja johtaisi siihen, että epäilty ei tuomita teosta rangaistukseen. Tähän liittyy myös se, että sovittelu on nähty merkkinä lähisuhdeväkivallan vakavuuden aliarvioimisesta. Kuten edellä jaksossa 2.1.1 on tuotu esiin, sovinto saattaa johtaa esitutinnan rajoittamiseen, syytteen nostamatta jättämiseen, rangaistuksen lieventämiseen, tuomitsematta jättämiseen, rangaistusasteikon lieventämiseen tai rangaistuslajin vaihtamiseen. Edellä todettu koskee kuitenkin myös muuta sovintoa kuin sovittelulain mukaista sovintoa. Näin ollen se, että sovinnolla voi myös lähisuhdeväkivaltatapauksissa olla vaikutusta rikosprosessin lopputulokseen, ei ole suoranaisesti sovittelulakiin vaan muuhun lainsäädäntöön liittyvä kysymys. Nykytilaa arvioitaessa on siksi tärkeää erottaa, mitkä kysymykset liittyvät itse sovitteluun ja mitkä puolestaan siihen, millaisia vaikutuksia sovittelun lopputuloksella saattaa olla rikosprosessiin ja rikosvastuun toteutumiseen.

Sovittelun on joskus nähty vaarantavan lähisuhdeväkivaltarikosten uhrien, joista suurin osa on naisia, oikeusturvan toteutumisen. Oikeusturvasta säädetään perustuslain 21 §:ssä, jonka 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheuttontta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Vaikka lähisuhdeväkivaltarikoksen käsittely päättyisi esitutinnan rajoittamista koskevaan päätökseen tai syyttämättä jättämispäätökseen sen vuoksi, että asiaa on soviteltu, asia on silti käsitelty poliisi- ja syyttäjäviranomaisessa. Sovittelun ei näin ollen voida katsoa vaarantavan uhrin oikeusturvaa.

Lähisuhdeväkivallan sovittelua koskevassa kritiikissä ei myöskään ole välttämättä aina täysin ymmärretty, mitä sovittelu on ja mihin sillä pyritään. Lähisuhdeväkivallan sovittelua on arvoستeltu esimerkiksi siitä, että siinä tavoitteena olisi sovinnon saavuttaminen ja että tämä mahdollistaisi väkivallan jatkumisen. Näin ei kuitenkaan ole, vaan sovittelun tarkoituksena on ennen

⁶⁴ THL:n tilastoraportti 63/2023, s. 3.

⁶⁵ SÖPU-rekisteriaineistosta toteutettu poiminta 15.5.2024. Poiminnassa ovat olleet mukana tiedot niistä sovittelutoimistoista, jotka ovat myöntäneet luvan tietojen poimintaan viimeistään 7.5.2024. Tietoja päivitetään, kun loput luvat on saatu.

Luonnos

kaikkea antaa osapuolille mahdollisuus kohdata toisensa luottamuksellisesti, käsitellä uhrille rikoksesta aiheutuneita henkisiä ja aineellisia haittoja sekä pyrkiä omatoimisesti sopimaan toimenpiteistä niiden hyvittämiseksi. Sovinto saattaa syntyä sovittelumenettelyn aikana, mutta sovinto ei ole prosessin tavoitteena. Sovittelusta voi olla osapuolille hyötyä, vaikka sovintoa ei syntyisikään.

Lähisuhdeväkivallan sovittelua on moitittu myös siitä, että uhrilta edellytettäisiin sovittelussa anteeksiantoa. Sovintosopimuksen sisältönä on usein anteeksipyyntö, mutta sovittelussa ei koskaan tule edellyttää uhria antamaan epäillylle anteeksi tai esimerkiksi käyttäytymään jatkossa tietyllä tavalla, jotta väkivalta ei toistuisi. Sovittelija ei saa painostaa uhria hyväksymään epäilyn mahdollista anteeksipyyntöä.⁶⁶ Nämä seikat ovat jo vanhastaan osa lähisuhdeväkivallan sovittelua koskevaa ohjeistusta.

Lähisuhdeväkivallan sovittelua on lisäksi kritisoitu joskus siitä, että sovittelijoina toimivat pääosin vapaaehtoiset maallikkosovittelijat. On esimerkiksi kyseenalaistettu, osaavatko he tunnistaa lähisuhdeväkivaltaan liittyvää vallan epätasapainoa.⁶⁷ Suomalaisen sovittelun tilaa koskevassa selvityksessä kuitenkin havaittiin, että vapaaehtoissovittelijat ovat suurelta osin varsin koulutettuja ja siviiliammateiltaan esimerkiksi opettajia tai sosiaalityöntekijöitä.⁶⁸ Selvitys ei tosin kohdistunut pelkästään niihin vapaaehtoissovittelijoihin, jotka sovittelevat lähisuhdeväkivaltarikoksia. Lähisuhdeväkivaltaa sovittelevilla vapaaehtoisilla voidaan kuitenkin yleisesti arvioida olevan erinomaiset edellytykset toimia tehtävässään, sillä lähisuhdeväkivallan sovittelijoiksi valitaan vain ne vapaaehtoiset, joiden katsotaan sopivan tehtävään parhaiten. Lisäksi he saavat tähän tehtävään peruskoulutuksensa lisäksi sekä erityiskoulutuksen että täydentävää koulutusta.

Lähisuhdeväkivallan sovittelua onkin tarkasteltava omana, rikosprosessille rinnakkaisena menettelyinä, jolla voi onnistuessaan olla useita erilaisia hyötyjä sekä lähisuhdeväkivaltarikoksen osapuolten ja heidän lähipiirinsä että myös laajemmin yhteiskunnan kannalta. Sovittelu voi auttaa väkivallan tekijää ottamaan vastuun teostaan sekä lopettamaan väkivallan.⁶⁹ Sovittelu voi vahvistaa uhria,⁷⁰ ja sovittelutapaaminen saattaa olla ensimmäinen kerta, jolloin väkivallasta keskustellaan ulkopuolisen henkilön kanssa.⁷¹ Sovitteluun motivoivina tekijöinä voivat olla myös asioiden selvittäminen ja normaalin yhteistyön aikaansaaminen esimerkiksi lasten vuoksi sekä negatiivisen tilanteen ja pelkokierteen katkaiseminen.⁷² Rikosprosessissa ei sen sijaan välttämättä avaudu mahdollisuutta tähän. Lisäksi sovittelu edistää yleisesti korvausten saamista.⁷³

⁶⁶ Flinck, Aune, Rakennamme sovintoa — Opas rikosten ja riitojen sovitteluun. THL 2013, s. 42, 62; Autere ym 2023, s. 36.

⁶⁷ GREVIO's (Baseline) Evaluation Report on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention) Finland. GREVIO/Inf(2019)9, s. 47.

⁶⁸ Peltonen, Lasse — Haavisto, Vaula — Heinonen, Hilikka — Elonheimo, Henrik, Suomalaisen sovittelun tila ja mahdollisuudet. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:30, Valtioneuvoston kanslia, Helsinki 2022, s. 119—120.

⁶⁹ Autere ym. 2023, s. 12.

⁷⁰ Autere ym. 2023, s. 12.

⁷¹ Pikkarainen, Liisa-Mari, Sovittelulla merkitystä? Uhrien antamia merkityksiä lähisuhdeväkivallan sovittelusta. Pro gradu -tutkielma, Lapin yliopisto 2013, s. 56.

⁷² VN TEAS s. 64.

⁷³ Autere ym. 2023, s. 12.

Luonnos

Toisaalta lähisuhdeväkivaltaan liittyy piirteitä, joiden vuoksi lähisuhdeväkivaltarikosten soveltuminen sovitteluun voidaan kyseenalaistaa. Sovittelu perustuu restoratiiviseen eli korjaavaan oikeuteen, jossa keskeisiä periaatteita ovat konfliktin osapuolten välisen suhteen korjaaminen siinä määrin, kuin se on tarpeen ja mahdollista, tekijän vastuuttaminen teostaan, teon hyvittäminen uhrille sekä uhrin mahdollisuus kertoa tapahtuneesta ja sen seurauksista. Restoratiivisessa oikeudessa katsotaan, että konflikti tulisi siirtää takaisin sen osapuolille ja antaa heille aktiivinen rooli rikoksen tai riidan ratkaisemisessa.⁷⁴ Viimeksi sanotusta voi syntyä sellainen käsitys, että sovittelussa vastuu lähisuhdeväkivaltarikoksesta asetettaisiin osittain myös uhrille, ei pelkästään epäillylle.

Sovittelussa pyritään tasavertaiseen vuoropuheluun rikoksesta epäillyn ja rikoksen uhrin välillä.⁷⁵ Lähisuhdeväkivallan dynamiikan vuoksi osapuolet eivät kuitenkaan aina voi olla ole tasavertaisessa asemassa keskenään vaan uhri on usein alisteisessa asemassa epäiltyyn nähden. Tämä voi vaikuttaa uhrin päätökseen osallistua sovitteluun, sovittelun kulkuun ja sovittelusopimuksen hyväksymiseen. Tällöin sovittelu voi olla uhrille jopa haitallista huolimatta siitä, että sovittelijan roolina on tasapainottaa valtasuhdetta, ja uhri voi kokea joutuvansa sovittelussa uudelleen uhriksi. Toisaalta suhteessa voi olla molemminpuolista väkivaltaa, eikä valtasuhde tällöin välttämättä ole yksiselitteinen.

Sovittelulain mukaan sovittelu perustuu aina vapaaehtoisuuteen, ja uhrin suostumus sovitteluun on selvitettävä erityisen huolellisesti silloin, kun rikos on tapahtunut lähisuhteessa. Lähisuhdeväkivallan sovittelussa järjestetään kummankin osapuolen kanssa ensin erillistapaamiset, jotta he voivat rauhassa kertoa tapahtuneesta, minkä jälkeen järjestetään mahdollinen yhteistapaaminen. Erillistapaamisten avulla pyritään varmistamaan muun muassa siitä, että osallistuminen sovitteluun on vapaaehtoista ja että osapuolilla on riittävästi voimavaroja sovitteluprosessiin.

Edellä sanotusta huolimatta sovitteluun saattaa päätyä sellaisia tapauksia, joissa uhrin suostumus sovitteluun ei ole vapaaehtoinen. Kun rikoksesta epäilty ja rikoksen uhri ovat toisilleen sukua tai parisuhteessa keskenään taikka muulla tavoin toisilleen läheisiä, on mahdollista, että rikoksesta epäilty itse tai esimerkiksi epäillyn ja uhrin yhteinen lähipiiri painostaa uhrin suostumaan sovitteluun, jotta asiassa voitaisiin välttyä esimerkiksi oikeudenkäynniltä. Vaikka varsinaista painostamista tai uhkailua ei tapahtuisikaan, uhri saattaa myös suostua sovitteluun esimerkiksi epäiltyä miellyttääkseen tai suojellakseen.

Voidaan ylipäätään kysyä, kuinka vapaaehtoisen suostumuksen uhri edes pystyy antamaan sovitteluun, jos suhteessa on jo pidemmän aikaa ollut alistamista ja kontrollointia. Lähisuhdeväkivallan sovittelun hyvän käytännön mallin avulla pyritään varmistamaan se, ettei tällaisia tapauksia päätyisi sovitteluun. Jos joitain tällaisia tapauksia kuitenkin otetaan soviteltavaksi ja sovittelun seurauksena päätetään rajoittaa esitutkintaa tai jättää syyte nostamatta, uhrista voi tuntua siltä, että epäilty pystyy kontrolloimaan myös rikosprosessia. Tämä saattaa heikentää hänen mahdollisuuksiaan irrottautua väkivaltaisesta suhteesta.

Lisäksi on mahdollista, että uhri kokee poliisin ehdotuksen asian lähettämisestä sovitteluun sellaisena viranomaisen vahvana kannanottona, johon on käytännössä pakko suostua. Näin voi olla etenkin silloin, jos uhri tuntee huonosti suomalaista yhteiskuntaa ja esimerkiksi pelkää poliisia.

Mitä riippuvaisempi uhri on epäillystä, sitä hankalampaa voi olla selvittää, onko uhrin suostumus sovitteluun todella vapaaehtoinen. Näin voi olla etenkin silloin, jos uhri on esimerkiksi maahanmuuttajataustainen, vammainen tai iäkäs. Jos taas rikos on tapahtunut esimerkiksi kahden sellaisen aikuisen sisaruksen välillä, jotka asuvat erillään ja jotka eivät ole taloudellisesti

⁷⁴ VN TEAS s. 18; Flinck 2013, s. 17.

⁷⁵ Flinck 2013, s. 18.

Luonnos

tai muutoinkaan riippuvaisia toisistaan, uhrin suostumuksen vapaaehtoisuuden selvittäminen on tyypillisesti helpompaa. Toisaalta tällaisessakin tilanteessa on mahdollista, että yhteiset perheenjäsenet, esimerkiksi vanhemmat, taivuttelevat uhrin suostumaan sovitteluun.

Nykytilan keskeisenä ongelmana voidaan pitää näin ollen sitä, että edellä kuvatuissa tilanteissa sovittelumenettelyyn perustavanlaatuisesti kuuluva vapaaehtoisuus ei välttämättä toteudu. Luonnollisesti uhria saatetaan painostaa sovitteluun myös silloin, kun on kyse muusta kuin lähisuhteessa tapahtuneesta rikoksesta. Kuitenkin silloin, jos uhrin ja epäillyn välillä on läheinen suhde ja uhri on epäillystä riippuvainen esimerkiksi henkisesti tai taloudellisesti, uhri on yleensä alttiimpi epäillyn taholta tulevalle painostamiselle ja muulle vaikuttamiselle.

Vaikka uhri olisi suostunut sovitteluun vapaaehtoisesti, vaarana on, että itse sovittelutilanne voi mahdollistaa vallankäytön ja manipuloinnin epäillyn taholta. Lisäksi riskinä on, että väkivallan uhri joutuu sovittelun myötä uudelleen väkivallan uhriksi, mistä myös CEDAW-komitea on vuonna 2008 esittänyt huolensa Suomea koskeissa loppupäätelmissään. Tämä on mahdollista esimerkiksi silloin, jos epäilty suuttuu jostakin, mitä uhri on sanonut sovittelumenettelyssä. Tämä ongelma ei toisaalta koske pelkästään sovittelua vaan myös esimerkiksi sitä, mitä uhri kertoo rikosprosessissa tai esimerkiksi perhe- tai uhripalveluissa.

Sovittelulain esitöiden ja lähisuhdeväkivallan sovittelua koskevan ohjeistuksen mukaan lähisuhdeväkivaltaa ei tule sovittaa, jos se on toistuvaa. VN TEAS -hankkeen tulosten perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että myös toistuvaa väkivaltaa sovittellaan — ainakin, jos huomioidaan laajasti erilaiset väkivallan muodot, eli fyysisen väkivallan lisäksi myös esimerkiksi henkinen, taloudellinen ja seksuaalinen väkivalta.⁷⁶ Väkivallan toistuvuuden määrittäminen onkin hankalaa, mikä tuodaan esiin myös Lähisuhdeväkivallan sovittelun hyvän käytännön mallissa. Siinä kuitenkin suositellaan, että toistuvuuden arvioinnissa kiinnitettäisiin huomio kokonaisvaltaiseen tilanteeseen ja etenkin uhrin kokemukseen toistuvan väkivallan uhriksi joutumisesta ja sen merkityksestä hänelle. Lähisuhdeväkivallan toistuvuuden arvioinnissa otetaan mallin mukaan huomioon esiin tullut fyysisen tai muun väkivallan määrä, luonne, aikajänne sekä mahdollinen molemminpuolisuus.⁷⁷ Usein fyysistä väkivaltaa kuitenkin edeltää henkinen väkivalta,⁷⁸ joten voidaan arvioida, että fyysisen väkivallan tekoja soviteltaessa taustalla on monesti ollut vähintäänkin henkistä väkivaltaa, joka on voinut jatkua pitkäänkin.

Lainsäätäjä on pitänyt lähisuhteessa tapahtuvaa väkivaltaa erityisen moitittavana,⁷⁹ mitä kuvastaa esimerkiksi se, että läheiseen kohdistetut lievätkin pahoinpitelyt on säädetty virallisen syytteen alaisiksi rikoksiksi. Tähän nähden voidaan pitää jossain määrin epäjohtomukaisena, että julkinen valta kuitenkin tarjoaa lähisuhdeväkivaltarikoksen osapuolille palvelua, jonka lopputuloksella saattaa olla vaikutusta rikosprosessissa tehtäviin ratkaisuihin. Toisaalta sovittelun tavoitteena ei ole sovinto vaan se, että osapuolet saavat mahdollisuuden kohdata toisensa luottamuksellisesti, käsitellä uhrille rikoksesta aiheutuneita henkisiä ja aineellisia haittoja sekä pyrkiä omatoimisesti sopimaan toimenpiteistä niiden hyvittämiseksi. Sovittelulla pyritään siihen, että osapuolet voisivat käsitellä rikosta tavalla, joka olisi kestävämpi kuin pelkästään rikosprosessin lopputulos.

⁷⁶ VN TEAS s. 92.

⁷⁷ Autere ym. 2023, s. 17—18

⁷⁸ Ks. esim. Holt, Karyn E. — Gerardi, Margit, General Indicators of IPV in Women's Health. Teoksessa Clements, Paul Thomas — Pierce-Weeks, Jennifer — Holt, Karyn E. — Giardino, Angelo P. — Seedat, Soraya — Mortiere, Catherine M. (toim.), Violence Against Women — Contemporary Examination of Intimate Partner Violence, STM Learning, Saint Louis 2015, s. 49.

⁷⁹ Ks. esim. LaVM 21/2010 vp, s. 2.

Luonnos

Lisäksi sovintoon saatetaan päätyä myös muissa julkisen vallan tarjoamissa palveluissa kuin sovittelulain mukaisessa sovittelussa — on esimerkiksi mahdollista, että hyvinvointialueen järjestämien perheoikeudellisten palvelujen asiakkaat, joiden välisessä lähisuhteessa on ollut väkivaltaa, käsittelevät tapahtunutta myös näissä keskusteluissa. Olennaista on myös, että vaikka lähisuhdeväkivaltarikosta ei soviteltaisi, rikosprosessi saattaa silti päättyä jostain muusta syystä, esimerkiksi näytön puuttumisen vuoksi, eikä epäiltyä välttämättä tuomita rangaistukseen.

Kaiken kaikkiaan voidaan katsoa, että vaikka lähisuhdeväkivallan sovittelusta voi olla rikoksen osapuolille aidosti hyötyä, sovitteluun silti liittyy perustavanlaatuisella tavalla ongelmallisia kysymyksiä, joita ei pystytä kokonaan ratkaisemaan toimintaa kehittämällä tai sovittelijoita kouluttamalla.

Nykytilaa koskevana ongelmana voidaan erikseen vielä todeta, että voimassa olevan sovittelulain 13 §:n 2 momentti, jossa rajoitetaan oikeutta tehdä aloite läheiseen kohdistuneen rikoksen sovittelusta, koskee vain väkivaltaa sisältäviä rikoksia. Säännöksen sanamuoto on jossain määrin tulkinnanvarainen, sillä lainsäädännössä tai esimerkiksi sovittelulain esitöissä ei ole määritelty, mitä väkivaltaa sisältävillä rikoksilla tarkoitetaan. Väkivaltaa sisältävän rikoksen perustulkinta etenkin rikos- ja rikosprosessuaalisissa yhteyksissä on kuitenkin ollut, että menettelyssä toteutuu vähintäänkin rikoslain 21 luvun 7 §:ssä säädetyn lievän pahoinpitelyn tunnusmerkistö, vaikka väkivalta oikeudellisesti sisältyisikin johonkin muuhun rikokseen. On siten selvää, että sovittelulain 13 §:n 2 momentti rajoittaa ainakin rikoslain 21 luvussa säädettyjen tahallisten henkeen ja terveyteen kohdistuneiden rikosten sovittelua. Lisäksi väkivaltaa voi sisältyä esimerkiksi tekoon, joka täyttää raiskauksen tai ryöstön tunnusmerkistön. Myös viimeksi mainittujen rikosten sovittelua koskevat aloitteet, joita tosin on tehty hyvin vähän, ovat tulleet sovittelutoimistoihin aina poliisilta.

Esimerkiksi laittoman uhkauksen tai vainoamisen rikostunnusmerkistöön ei puolestaan sisälly, että teossa olisi käytetty väkivaltaa. Lisäksi raiskauksen tai ryöstön tunnusmerkistön on mahdollista täyttyä, vaikka teko ei olisi sisältänyt väkivaltaa. Laittoman uhkauksen ja vainoamisen voidaan kuitenkin sanoa olevan melko tyypillisiä esimerkkejä lähisuhdeväkivallasta, jos väkivallan käsite ymmärretään laajemmin kuin se on rikos- ja rikosprosessioikeudessa yleensä ymmärretty, ja myös näiden rikosten uhreilla voi olla korostunut suojan tarve epäillyn taholta tulevaa painostusta kohtaan. Voidaankin katsoa, että voimassa olevassa sovittelulaissa ei ole riittävästi huomioitu sitä, että myös eräisiin muihin rikoksiin kuin väkivaltaa sisältäviin rikoksiin liittyy piirteitä, joiden vuoksi sovittelun käynnistämisen olisi perusteltua olla korostetusti viranomaisaloitteista.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on, että sovittelulain mukaiseen sovitteluun ei enää otettaisi väkivaltaa sisältäviä rikoksia tai muita vastaavatyypisiä rikoksia, joissa uhri ja rikoksesta epäilty ovat tai ovat olleet lähisuhteessa keskenään ja joissa siksi on vaikeaa selvittää, onko uhri antanut suostumuksensa sovitteluun vapaaehtoisesti. Samalla pyritään varmistamaan, että kun kyse on lähisuhteesta tapahtuneesta rikoksesta, rikosprosessi ei voisi päättyä sen vuoksi, että asiassa on saavutettu sovittelulain mukainen sovinto.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan, että soviteltavaksi ei saisi ottaa väkivaltaa sisältäviä rikoksia, jotka ovat kohdistuneet rikoksesta epäillyn läheiseen. Sama koskisi henkeen ja terveyteen kohdistuneita rikoksia, seksuaalirikoksia, eräitä vapauten kohdistuvia rikoksia sekä ryöstörikoksia. Läheisen

Luonnos

käsitteen osalta viitattaisiin rikoslain 21 luvun 16 §:n 1 momentin 2 kohtaan, joka koskee syytäjän syyteoikeutta lievässä pahoinpitelyssä. Sovittelun kieltä ei kuitenkaan koskisi asianomistajarikoksia.

Lisäksi ehdotetaan, että sovittelulaista kumottaisiin tarpeettomana 13 §:n 2 momentti, jossa rajataan oikeutta tehdä aloite sovitteluun ryhtymisestä, kun kyseessä on väkivaltaa sisältävä rikos, joka on kohdistunut rikoksesta epäillyn puolisoon, lapseen, vanhempaan tai muuhun heihin rinnastettavaan läheiseen.

Esitys koskee vain sovittelulain mukaista sovittelua. Esityksellä ei olisi vaikutusta muunlaiseen sovitteluun, kuten perheasioiden sovitteluun, joka kuuluu sosiaalihuoltolain (1301/2014) mukaan hyvinvointialueen järjestämisvastuulle ja jonka sisällöstä säädetään avioliittolaissa (234/1929), tai huoltoriidan sovitteluun tuomioistuimessa. Esitys ei myöskään estäisi esimerkiksi koulussa tapahtuneen sisarusten välisen lievän pahoinpitelyn muuta sovittelua kuin sovittelulain mukaista sovittelua eikä myöskään niin sanottua katusovittelua.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Vaikutukset julkiseen talouteen

Lähisuhdeväkivaltatapausten sovitteluun käytetään laskennallisen arvion mukaan noin 1,0 miljoonaa euroa vuodessa. Arvio on laskettu seuraavasti. Vuosina 2019—2022 sovitteluun ohjattiin vuosittain keskimäärin 2 567 sellaista asiaa, joiden sovittelu tulisi esityksessä kiellettyksi, jos rikos on kohdistunut epäillyn läheiseen, ja sovittelu aloitettiin keskimäärin 57 prosentissa tapauksista eli 1 463 tapauksessa. Yhden sovitteluasian käsittelyn laskennallinen hinta vuosina 2019—2022 oli keskimäärin 498 euroa (sovittelutoimistojen kokonaiskustannukset jaettuna kaikkien sovitteluun ohjattujen rikos- ja riita-asioiden määrällä). Näin ollen niiden lähisuhdeväkivaltarikosasioiden, joissa sovittelu käynnistettiin, sovitteluun kului keskimäärin 728 574 euroa (1463×498 euroa). Sovittelua ei puolestaan käynnistetty keskimäärin 43 prosentissa lähisuhdeväkivaltatapauksista eli 1 104 tapauksessa. Kuitenkin myös niissä tapauksissa, joissa päätös sovittelun aloittamisesta on ollut kielteinen, työaika on käytetty sovittelun edellytysten arviointiin, joka kestää yleensä suunnilleen yhtä kauan kuin varsinainen sovitteluprosessi. Siksi niissä tapauksissa, joissa sovittelua ei ole käynnistetty, kustannuksia voidaan arvioida aiheutuneen keskimäärin 274 896 euroa ($1\,104 \times 498$ euroa $\times 0,5$).

Yhteensä lähisuhdeväkivaltatapausten sovitteluun on siis tällä tavoin arvioituna kulunut vuosina 2019—2022 keskimäärin 1 003 470 euroa (728 574 euroa + 274 896 euroa), eli noin 1,0 miljoonaa euroa, vuodessa. Laskelma on kuitenkin vain karkea arvio lähisuhdeväkivallan sovittelun kustannuksista. Laskelmassa ei myöskään ole huomioitu sitä, että laittomista uhkauksista osa on asianomistajarikoksia ja osa virallisen syytteen alaisia rikoksia. SOPU-rekisterin tietojen perusteella suurin osa lähisuhteessa tapahtuneista laittomista uhkauksista, joita on ohjattu sovitteluun, oli asianomistajarikoksia.⁸⁰ Asianomistajarikosten sovittelu olisi esityksen mukaan jatkossakin sallittua.

Esityksessä ei ehdoteta muutoksia sovittelutoiminnan määrärahaan huolimatta siitä, että ehdotetulla lailla rajoitettaisiin sitä, mitä rikoksia saa ottaa soviteltavaksi. Tarkoituksena on, että lakimuutoksen myötä resursseja, joita sovittelutoimistoissa on käytetty lähisuhdeväkivallan sovitteluun, käytettäisiin jatkossa muiden rikosten, etenkin nuorten tekemien rikosten, sovitteluun.

⁸⁰ SOPU-rekisteriaineistosta toteutettu poiminta 15.5.2024.

Luonnos

Nuorten tekemien rikosten sovitteluun voitaisiin siis jatkossa käyttää vuosittain noin 1,0 miljoonaa euroa enemmän kuin nykyisin. Tutkimusten mukaan sovittelulla voidaan ehkäistä nuorten tulevaa rikollisuutta ja syrjäytymistä.⁸¹ Siksi voidaan arvioida, että esityksen kokonaisvaikutukset julkiseen talouteen olisivat luultavasti melko neutraalit huolimatta siitä, että lähisuhdeväkivallan sovittelusta luopuminen todennäköisesti lisäisi viranomaisten työmäärää eri hallinnonaloilla. Euromääräisiä vaikutuksia muutoksen vaikutuksista julkiseen talouteen ei kuitenkaan mahdollista esittää.

Esityksellä ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia kotitalouksien asemaan tai yrityksiin.

4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonala

Esityksessä ehdotetun muutoksen myötä THL:n olisi päivitettävä sovittelua koskevat ohjeistuksensa ja koulutusmateriaalinsa niin, että niissä huomioitaisiin lähisuhdeväkivallan sovittelua koskeva kielto. THL:n olisi myös koulutettava ja ohjeistettava sovittelutoimistoja asiasta ja pyrittävä ylläpitämään lähisuhdeväkivaltaa sovitteleiden vapaaehtoisten motivaatiota toimia jatkossakin sovittelijoina.

Ehdotettujen muutosten seurauksena yksi lähisuhdeväkivaltarikoksen osapuolille tarkoitettu palvelu poistuisi, mikä voisi kasvattaa muiden, vastaaventyyppisten 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 mielenterveystyössä. Sosiaalihuollossa ei kuitenkaan ole sovittelua vastaavaa palvelua, joka olisi tarkoitettu lähisuhteen molemmille osapuolille.

Siinä tapauksessa, että lähisuhteen osapuolilla on lapsia, väkivaltaa voitaisiin käsitellä osana muita tuen tarpeita esimerkiksi perhetyössä, perhesosiaalityössä, kasvatus- ja perheneuvonnassa ja perheoikeudellisissa palveluissa sekä lastensuojelulain (417/2007) nojalla järjestettävissä palveluissa. Näissä palveluissa lähisuhdeväkivallan sovittelun kieltämisen vaikutukset voisivat näkyä niin, että niissä olisi nykyistä enemmän tarvetta käydä keskusteluja, joissa pyritään vähentämään osapuolten välistä konfliktia. Lisäksi pariterapiaa annetaan terveydenhuollossa muun hoidon lisänä tilanteissa, jossa siitä on hyötyä potilaan hoidossa, ja tarve sille saattaisi lähisuhdeväkivallan sovittelun kieltämisen myötä kasvaa.

Sisäministeriön hallinnonala

Poliisihallituksen ohjeen mukaan lähisuhdeväkivaltarikosten esitutkinta tulisi suorittaa loppuun asti niissäkin tapauksissa, jotka on lähetetty sovitteluun. Lähisuhteessa tapahtuneiden perusmuotoisten ja lievien pahoinpitelyjen, joissa on saavutettu sovittelulain mukainen sovinto, esi-

⁸¹ Ks. esim. VN TEAS, s. 90; Elonheimo, Henrik, Nuorisirikollisuuden esiintyvyys, taustatekijät ja sovittelu. Turun yliopisto 2010; Sherman, Lawrence W. — Strang, Heather, Restorative justice: the evidence. The Smith Institute 2007; Jonas-van Dijk, Jiska, Opening the Black Box of Victim-Offender Mediation: Does participation in VOM reduce offenders' risk of reoffending and, if so, how? 2024.

Luonnos

tutkintoja on kuitenkin rajoitettu varsin paljon, kuten edellä jaksossa 2.1.2.1 on kuvattu. Tiedossa ei tosin ole, onko esitutinnan rajoittaminen perustunut nimenomaan siihen, että asiassa on saavutettu sovittelulain mukainen sovinto, vai johonkin muuhun seikkaan.

Yhden poliisin tietoon tulleen rikoksen tutkintakustannukset olivat vuonna 2013 keskimäärin arviolta 401 euroa, mutta tutkintaan käytettävät resurssit vaihtelivat rikostyypeittäin. Massaluonteisten pahoinpitelyrikosten (pahoinpitely, lievä pahoinpitely) tutkinta maksoi keskimäärin 1 500 euroa.⁸²

Jaksossa 2.1.2.1 esitettyjen tietojen perusteella voidaan arvioida, että vuonna 2022 lähisuhteissa tapahtuneissa perusmuotoisissa ja lievissä pahoinpitelyissä, jossa oli päästy sovittelulain mukaiseen sovintoon, rajoitettiin esitutkintaa kohtuusperusteella yhteensä noin 500 tapauksessa. Jatkossa lähisuuhdeväkivaltarikoksissa esitutkintaa ei enää olisi mahdollista rajoittaa sillä perusteella, että asiassa on saavutettu sovittelulain mukainen sovinto. Jos oletetaan, että jatkossa poliisi suorittaisi näissä tapauksissa esitutinnan loppuun, voidaan hyvin karkeasti arvioida, että poliisille aiheutuisi 750 000 euron kustannukset (1 500 euroa × 500). Arvio ei kuitenkaan ole luotettava esimerkiksi siksi, sillä poliisille aiheutuu jo nykyisin lähisuuhdeväkivaltarikosten tutkinnasta kustannuksia siinäkin tapauksessa, että asia lähetettäisiin sovitteluun. Näitä kustannuksia ei pystytä laskelmissa kuitenkaan erottelemaan. Toisaalta rikosten tutkinnan kustannukset ovat luultavasti nousseet siitä, mitä ne olivat vuonna 2013.

Tilastojen valossa vahva pääsääntö on, että vakavampaa lähisuuhdeväkivaltaa sisältävien rikosten kohdalla esitutkinta suoritetaan loppuun jo nykyisinkin, vaikka rikos olisikin lähetetty sovitteluun. Siksi voidaan arvioida, että vakavampaa lähisuuhdeväkivaltaa sisältävien rikosten kohdalla esityksellä ei juurikaan olisi vaikutusta poliisin työmäärään.

Esitys saattaa lisätä poliisin työmäärää epäsuorasti sitä kautta, että kun lähisuuhdeväkivaltaa ei enää jatkossa saisi sovittaa, käytössä olisi nykyistä vähemmän keinoja puuttua väkivaltaan ja ehkäistä tulevaa väkivaltaa. Tämä puolestaan voisi näkyä poliisille tehtävien rikosilmoitusten määrän kasvuna. Näin voisi olla esimerkiksi sisarusten välisissä perintö- tai muissa riidoissa, jotka muuttuvat väkivaltaisiksi ja joissa osapuolet tekevät toisistaan rikosilmoituksia kosto- tai haitantekotarkoituksessa.

Lähisuuhdeväkivallan sovittelun kieltämisen myötä poliisin olisi joka tapauksessa päivitettävä käytäntöjään ja ohjeistuksiaan niin, että tilanteissa, joissa olisi aiemmin tehty lähisuuhdeväkivaltaa koskeva sovittelualoite, osapuolet ohjattaisiin hakeutumaan tarpeen mukaan esimerkiksi hyvinvointialueiden ja järjestöjen tarjoamien tukipalvelujen piiriin. Jo nykyisin esitutkintaviranomaisen on esitutkintalain 4 luvun 18 §:n 1 kohdan mukaan ilmoitettava asianomistajalle muun muassa käytettävissä olevista tukipalveluista ilman aiheetonta viivytyksiä siinä laajuudessa kuin se on erityisesti asianomistajan henkilöön liittyvät seikat ja rikoksen laatu huomioon ottaen tarpeen. Lisäksi esitutkintalain 4 luvun 10 §:ssä säädetään, että jos asianomistajan arvioidaan olevan erityisen suojelun tarpeessa taikka rikoksen luonne tai asianomistajan henkilökohtaiset olosuhteet sitä muuten edellyttävät, esitutkintaviranomaisen on tiedusteltava asianomistajalta, suostuuko hän yhteystietojensa välittämiseen asianomistajien tukipalveluiden tarjoajalle, ja asianomistajan suostuessa siihen välitettävä yhteystiedot ilman aiheetonta viivytyksiä.

Lisäksi esitutkintalain 4 luvun 16 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan silloin, kun henkilölle ilmoitetaan, että häntä epäillään rikoksesta, hänelle on viipymättä ja viimeistään ennen hänen

⁸² Hinkkanen, Ville, Rikollisuuden kustannukset. Teoksessa Rikollisuustilanne 2013 — Rikollisuus ja seuraamusjärjestelmä tilastojen valossa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 266, Helsinki 2014, s. 414.

Luonnos

kuulemistaan ilmoitettava mahdollisuudesta sovitteluun sovittelulaissa säädetyillä edellytyksillä. Samasta asiasta on ilmoitettava esitutkintalain 4 luvun 18 §:n 10 kohdan mukaan asianomistajalle ilman aiheetonta viivytystä siinä laajuudessa kuin se on erityisesti asianomistajan henkilöön liittyvät seikat ja rikoksen laatu huomioon ottaen tarpeen. Jatkossa poliisin olisi tarpeen mukaan kerrottava lähisuhdeväkivaltarikoksen asianomistajalle ja rikoksesta epäillylle, että sovittelulain mukainen sovittelu ei ole mahdollista heidän asiassaan.

Oikeusministeriön hallinnonala

Esityksellä olisi syyttäjän ja tuomioistuinten työ määrää lisäävä vaikutus. Tämä liittyy muun ohella siihen, että nykyisin esimerkiksi lähisuhteessa tehdyt ensikertalaisten lievät pahoinpitelyt pyritään asianosaisten suostumuksella suurelta osin sovittelemaan. Asioiden lähettäminen sovitteluun vaatii poliisilta ja syyttäjältä kuitenkin aina tapauskohtaista harkintaa ja tärkeän yleisen ja yksityisen edun arviointia. Jatkossa sovittelulain mukainen sovinto ei voisi enää lähisuhdeväkivaltarikosasioissa johtaa esitutkinnan rajoittamiseen tai syyttämättä jättämiseen kohtuusperusteella.

Syyttäjän ja tuomioistuinten kustannuksia on arvioitu hiljattain julkaistussa aserikoksia koskevan sääntelyn muuttamista selvittäneen työryhmän mietinnössä. Mietinnön mukaan syyteharjinnan ja syyteen tuomioistuinkäsittelyn kustannukset syyttäjälaitokselle ovat noin 526 euroa syyteeltä, rikosoikeudenkäyntilain 5 a luvun mukaisessa kirjallisessa menettelyssä kuitenkin vain 131 euroa. Pääkäsittelyssä yhden tuomarin kokoonpanossa käräjäoikeudessa käsiteltävän asian yksikkökustannus on 926 euroa ja kirjallisessa menettelyssä käsiteltävän rikosasian yksikkökustannus käräjäoikeudessa on 426 euroa. Mietinnössä on todettu olevan vaikeaa arvioida, minkä verran aserikoksasioista päätyisi kirjalliseen menettelyyn. Mietinnössä on otettu kuitenkin lähtökohdaksi, että 85 prosenttia täysimittaiseen rikosprosessiin siirtyvistä asioista käsiteltäisiin kirjallisessa menettelyssä.⁸³ Toisen vahingoittamiseen soveltuvan esineen tai aineen hallussapitoa koskevat asiat soveltuvat nykyisin käsiteltäviksi myös niin sanotussa sakkomenettelyssä ja soveltuvat siksi mahdollisen lakimuutoksen jälkeen luonteensa vuoksi hyvin kirjalliseen menettelyyn.

Jaksossa 2.1.2.1 on arvioitu, että vuonna 2022 yhteensä arviolta noin 950 lähisuhteessa tapahtuneessa lievässä ja perusmuotoisessa pahoinpitelyssä, jossa oli saavutettu sovittelulain mukainen sovinto, esitutkintaa rajoitettiin tai tehtiin päätös syyttämättä jättämisestä kohtuusperusteella. Kuten edellä on todettu, esitutkinnan rajoittaminen tai syyttämättä jättäminen on voinut perustua muuhunkin seikkaan kuin siihen, että tapauksessa on saavutettu sovittelulain mukainen sovinto. Jos kuitenkin oletetaan, että jatkossa käräjäoikeuskäsittelyyn etenisi lähisuhteessa tapahtuneita lieviä ja perusmuotoisia pahoinpitelyjä noin 950 tapausta enemmän kuin nykyisin ja että tapauksista 85 prosenttia käsiteltäisiin kirjallisessa menettelyssä, voidaan hyvin karkeasti arvioida, että syyttäjälaitokselle aiheutuisi kirjallisen menettelyn lisääntymisestä noin 105 000 euron kustannukset ($131 \text{ euroa} \times 950 \times 0,85$) ja pääkäsittelyjen lisääntymisestä noin 75 000 euron kustannukset ($526 \text{ euroa} \times 950 \times 0,15$). Käräjäoikeuksissa puolestaan aiheutuisi kirjallisten menettelyjen lisääntymisestä noin 345 000 euron kustannukset ($426 \text{ euroa} \times 950 \times 0,85$) ja pääkäsittelyjen lisääntymisestä noin 130 000 euron kustannukset ($926 \text{ euroa} \times 950 \times 0,15$). Arvioon liittyy kuitenkin huomattavia epävarmuuksia. On esimerkiksi luultavaa, että pahoinpitelyrikosten luonteen ja näihin rikoksiin liittyvien näyttökysymysten vuoksi kirjallisen menettelyn osuus olisi pienempi kuin aserikoksissa kirjallisen menettelyn osuudeksi arvioitu 85 prosenttia, minkä vuoksi puheena olevien lähisuhdeväkivaltapahoinpitelyjen käsittelystä syyttäjällä ja tuomioistuimissa aiheutuisi enemmän kustannuksia kuin edellä on arvioitu.

⁸³ Aserikoksia koskevan sääntelyn muuttaminen. Työryhmämietintö. Oikeusministeriön julkaisuja, mietintöjä ja lausuntoja 2024:12, s. 111.

Luonnos

Syyttäjälle aiheutuu nykyisin kustannuksia esitutkinnan rajoittamista ja syyttämättäjättämistä koskevien päätösten laatimisesta. Tätä syyttäjälle nyt aiheutuvaa, mutta ehdotetun lakimuutoksen jälkeen poistuvaa kuluja ei ole vähennetty edellä olevasta laskelmasta, joka koskee syyttäjälle esityksestä aiheutuvia kustannuksia.

Kuten edellä on todettu, sellaiset sovittelussa olleet lähisuhdeväkivaltarikokset, jotka sisältävät vakavaa väkivaltaa, etenevät pääosin jo nykyisin tuomioistuimeen: niissä lähisuhteessa tapahtuneista törkeistä pahoinpitelyistä, joissa oli päästy sovittelulain mukaiseen sovintoon vuosina 2019—2022, esitutkintaa ei ollut rajoitettu kohtuusperusteella yhdessäkään tapauksessa. Syyttämättä jättämiseen kohtuusperusteella päädytään vuosittain arviolta kolmessa tapauksessa (13 × 0,24). Määrä on niin pieni, että törkeiden pahoinpitelyjen kohdalla esityksen ei arvioida käytännössä lisäävän syyttäjän tai tuomioistuinten työmäärää.

On mahdollista, että esitys lisäisi jossain määrin niin sanottujen sakkovankien määrää. Esityksen ei tästä huolimatta arvioida lisäävän juurikaan rikosseuraamuslaitoksen työmäärää tai kustannuksia.

Tavoitteena on, että esityksen myötä sovittelun käyttöä nuorten tekemissä rikoksissa lisättäisiin. On siten mahdollista, että nuorten tekemien rikosten kohdalla syyttäjän ja tuomioistuinlaitoksen kustannukset vähenisivät.

Ehdotetun lakimuutoksen ei voi olettaa edellyttävän viranomaisten varsinaista koulututtamista, mutta muutos on muulla tavoin saatettava tehokkaasti sääntelyä soveltavien viranomaisten tietoon.

4.2.3 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Ihmisiin kohdistuvat vaikutukset

Esityksessä ehdotettujen muutosten myötä soviteltavaksi ei enää otettaisi tapauksia, joissa rikoksen uhrin suostumuksen vapaaehtoisuutta ei pystytä luotettavasti selvittämään sen vuoksi, että uhri ja epäilty ovat keskenään lähisuhteessa. Tämän myötä ehkäistäisiin sitä, että uhri suostuu sovitteluun painostuksen tai muun manipuloinnin taikka epäilystä riippuvaisen asemansa vuoksi. Tätä kautta voidaan ehkäistä traumatisoitumista, jota sovittelu saattaa aiheuttaa silloin, jos uhri ei ole suostunut siihen vapaasta tahdostaan. Lähisuhdeväkivallan sovittelusta luopumisella voidaan myös ehkäistä uudelleen uhritumista, jota sovittelusta voi aiheutua silloin, jos uhri ja epäilty eivät ole keskenään riittävän yhdenvertaisessa asemassa.

Kun lähisuhdeväkivaltarikoksia ei enää saisi sovitella, sen riski, että niin sanottua pakottavaa kontrollia soviteltaisiin, vähenisi. Samoin vähenisi sen riski, että soviteltaisiin toistuvaa väkivaltaa, jota sovittelulain esitöiden mukaan ei tulisi sovitella mutta jonka määrittelemisessä on ollut epäselvyyttä.

Lähisuhteessa tapahtuneissa lievissä ja perusmuotoisissa pahoinpitelyissä, joissa on päästy sovittelulain mukaiseen sovintoon, on melko usein päädytty rajoittamaan esitutkintaa tai tekemään syyttämättäjättämispäätös kohtuusperusteella. Kun jatkossa sovittelulain mukainen sovittelu ei enää olisi tällaisten rikosten kohdalla mahdollista, on mahdollista, että väkivallantekijä tuomitaisiin nykyistä useammin rangaistukseen teostaan.

Toisaalta ehdotettujen muutosten myötä lähisuhdeväkivaltarikoksen osapuolten käytössä olisi nykyistä vähemmän palveluja, joiden avulla väkivaltaan voidaan puuttua. Tämä on erityisen ongelmallista silloin, jos osapuolten välinen lähisuhde jatkuu väkivallasta huolimatta. Jos tapahtunutta ei saada käsiteltyä sovittelun sijasta esimerkiksi hyvinvointialueen järjestämissä tai

Luonnos

järjestöjen tarjoamissa väkivaltapalveluissa, riskinä on, että väkivallan juurisyihin ei päästä kärsiksi ja väkivalta lähisuhteessa jatkuu.

Kuten edellä on tuotu esiin, yhdysvaltaisen tutkimuksen mukaan lähisuhdeväkivallan sovitte-
lulla saattaa olla myönteisiä vaikutuksia uhrin mielenterveyteen. On siten mahdollista, että lä-
hisuhdeväkivallan sovittelun kieltämisellä olisi kielteisiä vaikutuksia uhrien mielenterveyden
kannalta. Toisaalta tutkimustulokset ovat tältä osin ristiriitaisia eikä ulkomaisia tutkimustulok-
sia voida sellaisenaan soveltaa Suomen oloihin.

Lähisuhdeväkivallasta tehty rikosilmoitus ei välttämättä aina johda syytteen saati tuomioon,
vaikka tapausta ei soviteltaisikaan. Näin voi olla esimerkiksi siksi, että rikoksesta ei ole riittävää
näyttöä. Sovittelun edellytyksenä puolestaan on muun muassa se, että epäilty vahvistaa tapah-
tumainkulun pääasialliset tosiseikat. Kun sovittelu ei olisi enää sallittua mutta asia ei välttämättä
etenisi myöskään rikosprosessissa, uhrin näkökulmasta tilanne voi tuntua siltä, että väkivallasta
ei ole epäillylle minkäänlaisia seurauksia.

Jatkossa on mahdollista, että lähisuhdeväkivaltarikoksen osapuolet solmivat sovinnon keske-
nään ilman sovittelulain mukaisen puolueettoman sovittelijan läsnäoloa. Tällöin mikään taho ei
valvoisi sitä, että uhrin ei ole painostettu sovintoon ja ettei väkivalta ole esimerkiksi niin sanot-
tua pakottavaa kontrollia tai muutoin laadultaan sellaista, ettei sitä tulisi sovittaa sovittelulain
mukaisessa sovittelussa. Tämä olisi heikennys nykytilaan nähden.

Jos esimerkiksi parisuhteen osapuolilla on yhteinen talous, rikoksentehtyjälle määrättävä sakko
voi rasittaa myös uhrina olevan puolison taloudellista tilannetta. Siltä osin kuin esityksessä eh-
dotetut muutokset lisäisivät lähisuhteessa tapahtuneista rikoksista määrättäviä sakkoja, tällaiset
vaikutukset lähisuhdeväkivaltarikosten uhreihin voivat lisääntyä. Tämä voi näyttäytyä lähisuh-
deväkivallan uhrin näkökulmasta hyvin epäoikeudenmukaisena.

Vaikutukset sukupuolten väliseen tasa-arvoon

Tilastojen mukaan tapauksissa, joissa lähisuhdeväkivaltaa on soviteltu, epäillyistä on miehiä
selvästi enemmän kuin naisia (miehiä 71 prosenttia ja naisia 29 prosenttia vuonna 2022). Uh-
reista puolestaan selkeä enemmistö (67 prosenttia) on naisia.⁸⁴ Näin ollen ne esityksen vaiku-
tukset, jotka ovat merkityksellisiä epäillyn näkökulmasta, kohdistuisivat selvemmin miehiin.
Näitä ovat esimerkiksi se, että epäilty saatetaan jatkossa tuomita nykyistä useammin rangais-
tukseen lähisuhteessa tapahtuneesta väkivallasta. Palveluohjauksen väkivallantekijöille tarkoi-
tettuihin palveluihin voidaan arvioida esityksen myötä heikkenevän, ja myös tämä vaikutus koh-
distuisi selvemmin miehiin.

Ne esityksen vaikutukset, jotka ovat olennaisia lähisuhdeväkivallan uhrin kannalta, kohdistuvat
vahvemmin naisiin. Esimerkiksi uhrin suojeleminen sovitteluun osallistumista koskevalta pai-
nostukselta ja sovittelutilanteeseen mahdollisesti liittyvältä epätasapainolta olisivat merkityk-
sällisiä erityisesti naisten kannalta.

Vaikutukset lapsiin

Huoltajien välisellä lähisuhdeväkivallalla on hyvin haitallisia vaikutuksia myös perheen lapsiin.
Esityksessä ehdotettu lähisuhdeväkivallan sovittelun kieltäminen merkitsee sitä, että huoltajilla
olisi jatkossa käytettävissään vähemmän sellaisia palveluja, joissa heidän välejänsä olisi mah-
dollista käsitellä. Se, että asia mahdollisesti etenee tuomioistuimeen, ei poista osapuolten välistä

⁸⁴ Laskettu sovittelutilastoista (THL:n tilastoraportti 43/2023, lähisuhdeväkivaltarikosten asianomista-
jina olleiden miesten ja naisten määrät, s. 28 liitetaulukko).

Luonnos

konfliktia, vaan saattaa käydä jopa päinvastoin. Kuitenkin silloin, kun lähisuhdeväkivaltarikoksen osapuolilla on yhteisiä lapsia, olisi erityisen tärkeää löytää keinoja tilanteen purkamiseen. Tältä osin lähisuhdeväkivallan sovittelun kieltämisellä voi olla negatiivisia vaikutuksia lasten hyvinvoinnin kannalta.

Sovittelua on nykyisin mahdollista käyttää toisilleen läheisten alaikäisten, kuten teini-ikäisten sisarusten, välisten rikosten sovittelussa. Jatkossa esimerkiksi sisarusten välisiä tappeluita, joissa kumpikin syyllistyy lievään pahoinpitelyyn toinen toistaan kohtaan, ei enää voisi ottaa soviteltavaksi. Tästä ei kuitenkaan suoraan seuraa, että tällaiset asiat etenisivät välttämättä myöskään rikosprosessissa. Kun sovittelulain mukainen sovittelu ei edellä kuvatuissa tilanteissa olisi enää sallittua, on mahdollista, että esimerkiksi sisarusten väliset ristiriidat jäävät käsittelemättä ja väkivalta ja muut ongelmat jatkuvat heidän välillään.

Toisaalta lähisuhdeväkivallan sovittelun kieltämisellä turvattaisiin sitä, että perheen sisällä ei voitaisi painostaa lapsia suostumaan sovittelulain mukaiseen sovitteluun esimerkiksi perheen toisen lapsen suojelemiseksi rikosprosessilta. Tämä olisi merkityksellistä myös tapauksissa, joissa lapsi on kohdistanut esimerkiksi sisarukseensa niin sanottua kunniaan liittyvää väkivaltaa. Kunniaan liittyvä väkivalta on usein luonteeltaan yhteisöllistä, ja esimerkiksi alaikäiseen kohdistunut lievä pahoinpitely voi olla osa laajempaa väkivaltaa ja kontrollointia, jota perheenjäsenet kohdistavat uhuriin. Tällaisissa tilanteissa uhri on saattanut suostua sovitteluun vastoin tahtoaan, joten esityksellä turvattaisiin sitä, ettei uhria voitaisi enää painostaa sovittelulain mukaiseen sovitteluun. Riskinä kuitenkin on, että jatkossa uhria painostetaan johonkin muuhun menettelyyn, jossa pyritään sovintoon uhrin ja epäillyn välillä.

Lapsen oikeuksista tehdyn yleissopimuksen (SopS 59 ja 60/1991) 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. Esityksessä ehdotettujen muutosten myötä ei olisi enää mahdollista sovittaa esimerkiksi lievää pahoinpitelyä, jonka alaikäinen henkilö on kohdistanut huoltajaansa tai sisarukseensa. Esityksellä siis luovuttaisiin yhdestä keinosta ryhtyä muihin kuin oikeudellisiin toimenpiteisiin sellaisissa tilanteissa, joissa rikoksesta epäilty tai syytetty on lapsi. Tätä voidaan pitää lapsen oikeuksien kannalta heikennyksenä.

Lähisuhdeväkivallan sovittelun kieltämisellä olisi jossain määrin vaikutusta myös sellaisen lähisuhdeväkivallan sovitteluun, jota huoltajat kohdistavat omaan alaikäisiin lapsiinsa. Kuten jaksossa 2.1.2.1 on tuotu esiin, tällaisia tapauksia on soviteltu vuosittain muutamia kussakin sovittelutoimistossa. Lähisuhdeväkivallan sovittelun kieltämisen myötä ei olisi enää riskiä siitä, että huoltaja pystyisi omaa valta-asemaansa käyttämällä painostamaan lapsen suostumaan sovitteluun. Toisaalta niissä tapauksissa, joita on soviteltu, mukana sovittelussa on ollut edunvalvoja tai sosiaaliohjaaja, mikä on vähentänyt tällaisen painostamisen mahdollisuutta.

Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen

Naisiin kohdistuva väkivalta on yksi naisiin kohdistuvan syrjinnän muoto. Esityksessä ehdotetusta sääntelystä seuraisi, että sovittelulain mukainen sovinto ei enää voisi päättää lähisuhdeväkivaltarikoksen, joiden uhreista suurin osa on naisia, etenemistä rikosprosessissa ja tekijän saatamista rikosvastuuseen teostaan. Ehdotetuilla muutoksilla olisi tässä mielessä ainakin periaatteessa myönteisiä vaikutuksia lähisuhdeväkivallaa kokeneiden naisten ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.

Luonnos

Toisaalta ehdotetut muutokset eivät kuitenkaan merkitse sitä, että jatkossa kaikki lähisuhdeväkivaltarikokset etenisivät tuomioistuimeen saakka tai että epäilty tuomittaisiin teosta. Rikosprosessi saattaa päättyä muustakin syystä kuin siksi, että asiassa on saavutettu sovittelulain mukainen sovinto. Esitutkinta voidaan rajoittaa tai syyte jättää nostamatta kohtuusperusteella muissakin tilanteissa kuin silloin, kun asiassa on saavutettu sovinto. Lisäksi esitutinnan rajoittaminen tai syyttämättä jättäminen voi perustua esimerkiksi siihen, että rikoksesta ei ole riittävä näyttöä.

Sovittelulain mukainen sovittelu on valtakunnallisesti tarjottava palvelu, jossa ohjataan paljon sekä uhreja että epäiltyjä väkivaltatyön palveluihin. Sovittelupalveluissa kaikkia lähisuhteessa tapahtuneita rikoksia käsitellään valtakunnallisesti yhtenäisen prosessin mukaisesti, ja sovittelutoimistojen ammattihenkilöstöllä ja sovittelijoilla on kattavat yhteistyöverkot ja tiedot paikallisista ja valtakunnallisista palveluista, joihin he motivoivat ja ohjaavat asiakkaita. Monet sovitteluun tulevista eivät ole tarttuneet esimerkiksi poliisin palveluohjaukseen, mutta sovittelussa käytävien keskustelujen myötä he ovat tunnistaneeet avun tarpeensa paremmin.

Kun jatkossa lähisuhdeväkivaltaa ei saisi sovittaa sovittelulain mukaisessa sovittelussa, palveluohjaus saattaisi heiketä. Esimerkiksi poliisin palveluohjauksessa voisi myös ilmetä alueellista epätasa-arvoa, sillä väkivallan tekijöille tarkoitettuja palveluita ei ole saatavilla kattavasti eri puolilla maata. Lisäksi lähisuhdeväkivaltaa olisi jatkossakin mahdollista sovittaa muissa sovittelumenettelyissä kuin sovittelulain mukaisessa sovittelussa mutta muita sovittelupalveluja kuin sovittelulain mukaista sovittelua ei ole saatavilla valtakunnallisesti.

Perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus henkilökohtaiseen vapauteen. Henkilökohtainen vapaus on luonteeltaan yleisperusoikeus, jolla suojataan ihmisen fyysisen vapauden ohella myös hänen tahdonvapauttaan ja itsemääräämisoikeuttaan.⁸⁵ Esityksellä olisi vaikutuksia lähisuhdeväkivaltarikoksen osapuolten itsemääräämisoikeuteen. Ehdotetulla sääntelyllä turvattaisiin lähisuhdeväkivallan uhrin itsemääräämisoikeuden toteutumista suojaamalla häntä siltä, että hänet painostettaisiin suostumaan sovitteluun vastoin tahtoaan. Tällä olisi merkitystä etenkin esimerkiksi vammaisten tai muutoin erityisen haavoittuvassa asemassa olevien lähisuhdeväkivallan uhrien kannalta, sillä he ovat tyyppillisesti erityisen riippuvaisessa asemassa tekijään nähden.

Toisaalta lähisuhdeväkivallan sovittelun kieltämisellä myös heikennettäisiin osapuolten itsemääräämisoikeuden toteutumista, sillä jatkossa he eivät pääsisi sovittelulain mukaisen palvelun piiriin, vaikka sekä uhrilla että epäillyllä olisi aito halu päästä käsittelemään rikosta puolueettoman sovittelijan läsnä ollessa. Lähisuhdeväkivallan sovittelusta luopumisen myötä uhrin voisi kokea, että heillä ei ole mahdollisuutta vaikuttaa oman asiansa käsittelyyn, ja vastaavasti tekijät voivat jäädä ilman tilaisuutta oppia ottamaan aktiivisesti vastuuta teostaan. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna saattaa näyttäytyä jopa holhoavana, että sovittelu ei enää jatkossa olisi mahdollista.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Vuonna 2022 rikosasioiden sovittelun keskimääräinen kesto oli sovittelutilastojen mukaan 78 päivää.⁸⁶ Tuomioistuinlaitoksen tilastoista puolestaan selviää, että samana vuonna henkeen ja terveyteen kohdistuvissa

⁸⁵ Ks. esim. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (HE 309/1993 vp) ja PeVL 6/2014 vp.

⁸⁶ THL:n tilastoraportti 63/2022, s. 6.

Luonnos

rikoksissa rikosprosessi kesti keskimäärin yhteensä 20,3 kuukautta, kun lasketaan yhteen esitutkinnan, syyttäjän ja käräjäoikeuden käsittelyajat.⁸⁷ Rikosprosessissa ja sovittelussa ei ole kyse toisiaan vastaavista rinnakkaisista menettelyistä, joissa asiansa saisi samalla tavoin käsiteltyä, mutta silti sovittelu on rikosprosessiin verrattuna joutuisaa ja johtaa monesti rikosprosessia nopeammin myös esimerkiksi korvausten käsittelemiseen. Huolimatta siitä, että sovittelulain mukaisessa sovittelussa ei ole kysymys asian käsittelemisestä toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla, voidaan arvioida, että lähisuhdeväkivallan sovittelusta luopuminen heikentäisi lähisuhdeväkivaltarikosten uhrien mahdollisuuksia saada asiansa joutuisasti käsitellyksi ja siten heikentäisi heidän oikeusturvaansa. Ylipäätään voidaan arvioida, että siltä osin kuin esitys lisäisi poliisin, syyttäjien ja tuomioistuinten työmäärää, rikoksen uhrien oikeusturva heikkenisi yleisestikin, sillä käsittelyajat eri viranomaisissa pitenisivät.

Vaikutukset rikostorjuntaan

Sovittelulain 17 §:n 4 kohdan mukaan sovittelijoilla on velvollisuus antaa osapuolille tietoa saatavissa olevasta oikeusavusta ja muista palveluista, kuten väkivallan tekijöille tarkoitetuista palveluista. Käytännössä sovittelutoimistoilla onkin ollut keskeinen rooli epäiltyjen ohjaamisessa väkivallan tekijöille tarkoitettuihin palveluihin. Kuten edellä on tuotu esiin, esitutkintaviranomaisen on esitutkintalain mukaan ilmoitettava asianomistajalle käytettävissä olevista tukipalveluista mutta vastaavaa velvollisuutta ilmoittaa tukipalveluista rikoksesta epäillylle ei sen sijaan ole. On siis mahdollista, että lähisuhdeväkivallan sovittelusta luopumisen myötä väkivalta- ja muista rikoksista epäiltyjen henkilöiden ohjaaminen heille tarkoitettuihin tukipalveluihin heikkenisi, minkä seurauksena he eivät välttämättä nykyisessä määrin saisi tukea väkivallan lopettamiseksi. Lisäksi sovittelua koskeva kansainvälinen määrällinen tutkimus antaa viitteitä siitä, että korjaavan oikeuden käytännöt saattavat vähentää lähisuhdeväkivaltaa koskevaa uusintarikollisuutta.⁸⁸ Tällöin riskinä on, että esitys vaikuttaisi kielteisesti uusintarikollisuuden ehkäisemiseen. Kuten todettua, on kuitenkin epävarmaa, missä määrin asiasta tehtyjen kansainvälisten tutkimusten havaintoja voidaan soveltaa Suomen oloihin.

Kun lähisuhdeväkivaltatapauksia ei saisi enää sovittaa, sovittelutoimistoissa vapautuisi resursseja muiden rikos- ja riita-asioiden sovitteluun. Esimerkiksi lasten ja nuorten tekemien rikosten sovittelua voitaisiin lisätä ja kehittää, millä voidaan arvioida olevan myönteisiä vaikutuksia nuorten rikoskierteen katkaisemisen ja tulevan rikollisuuden ennaltaehkäisyn kannalta.⁸⁹ Yhtenä toimenpiteenä nuoris- ja jengirikollisuuden ehkäisemistä ja torjumista koskevassa toimintaohjelmassa onkin se, että koulujen ja muiden viranomaisten tietoisuutta sekä nuorten asioiden ohjaamista lakisääteiseen rikos- ja riita-asioiden sovitteluun tai tapauksesta riippuen järjestöjen tuottamien sovittelupalveluiden piiriin lisätään.⁹⁰ Lisäksi sovittelulla on olennainen

⁸⁷ Tuomioistuineläytöksen vuositilastot. Käräjäoikeudet, ratkaistut rikosoikeudelliset asiat 2022. Saatavilla osoitteessa <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiOGE1NDQxNDgtYjI2Yy00YzklLWFmMTUtNjNkNzA4ZDMxYTczIiwidCI6IjIjMTRkZmE0LWwZmMtNDcyNS05ZjA0LTc2YTQ0M2RlYjA5NSIsImMiOiJh9>

⁸⁸ Laajasalo ym. 2024.

⁸⁹ Ks. esim. VN TEAS, s. 90; Elonheimo, Henrik, Nuorisirikollisuuden esiintyvyys, taustatekijät ja sovittelu. Turun yliopisto 2010; Sherman, Lawrence W. — Strang, Heather, Restorative justice: the evidence. The Smith Institute 2007; Jonas-van Dijk, Jiska, Opening the Black Box of Victim-Offender Mediation: Does participation in VOM reduce offenders' risk of reoffending and, if so, how? 2024.

⁹⁰ Toimenpideohjelma nuoris- ja jengirikollisuuden ehkäisemiseksi ja torjumiseksi vuosille 2024—2027. Oikeusministeriön julkaisu, mietintöjä ja lausuntoja 2024:13, s. 55.

Luonnos

merkitys rikosprosessin nopeuttamisessa ja sujuvoittamisessa, joten sovittelun käytön lisääminen muissa asioissa kuin lähisuhdeväkivaltatapauksissa olisi myös hallitusohjelman mukaista: hallitusohjelman mukaan uudistetaan riita-, rikos- ja hakemusprosesseja tavoitteena nopeuttaa ja sujuvoittaa prosesseja samalla huomioiden oikeusturva ja perusoikeudet.⁹¹

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Esityksen esivalmisteluvaiheessa tunnistettiin joitakin vaihtoehtoisia sääntelyratkaisuja hallitusohjelman kirjauksen toteuttamiseksi. Eräs vaihtoehto olisi ollut, että lähisuhdeväkivallan sovittelun kieltämisen sijasta olisi rajoitettu entisestään sitä, mikä taho saa tehdä lähisuhdeväkivaltarikoksen sovittelua koskevan aloitteen. Voimassa olevan sovittelulain mukaan aloiteoikeus on poliisilla ja syyttäjällä, ja poliisi tekee aloitteista lähes 90 prosenttia. Muuttamalla sovittelulakia niin, että lähisuhdeväkivaltarikoksen sovittelua koskevan aloitteen saisi tehdä jatkossa vain syyttäjä ja vasta sen jälkeen, kun esitutkinta on suoritettu loppuun, olisi voitu varmistaa, ettei rikos jää etenemättä syyteharkintaan asti ainakaan sen vuoksi, että asiassa on saavutettu sovittelulain mukainen sovinto. Myös kansainväliset ihmisoikeuselimet ovat suositelleet tällaista ratkaisua. Vaikka voidaan olettaa, että tällaisen muutoksen seurauksena syyttäjän tekemien sovittelualoitteiden määrä olisi kasvanut nykyisestä, on silti luultavaa, että sovitteluun olisi päätynyt nykyistä vähemmän lähisuhdeväkivaltarikoksia. Tällainen vaihtoehto arvioitiin kuitenkin riittämättömäksi hallitusohjelmakirjauksen toteuttamiseksi.

Yhtenä vaihtoehtona olisi ollut myös se, että lähisuhdeväkivallan sovittelua koskevaa lainsäädäntöä olisi tiukennettu esimerkiksi edellyttämällä, että lähisuhdeväkivaltatapauksissa olisi aina järjestettävä pakolliset erillistapaamiset osapuolten kanssa tai tarjottava uhrille mahdollisuutta tukihenkilöön. Tällöin kyse olisi ollut käytäntöjen, joita jo nykyisin noudatetaan, kirjaamisesta lainsäädäntöön. Sovittelulakia olisi voitu muuttaa myös niin, että lähisuhdeväkivaltatapauksen sovittelussa toisen sovittelijan olisi oltava sovittelutoimiston ammattihenkilöstöön kuuluva työntekijä. Myöskään näitä vaihtoehtoja ei kuitenkaan pidetty riittävänä hallitusohjelmakirjauksen toteuttamiseksi.

Valmistelussa arvioitiin lisäksi sitä, minkä kaikkien läheiseen kohdistuneiden rikosten sovittelun kieltämistä hallitusohjelmakirjauksen toteuttaminen edellyttää. Eräänä vaihtoehtona olisi ollut voimassa olevan sovittelulain 13 §:n 2 momenttia mukaillen kieltää sellaisen väkivaltaa sisältävän rikoksen sovittelu, joka on kohdistunut rikoksesta epäillyn läheiseen. Väkivaltaiseksi miellettyyn lähisuhteeseen voi kuitenkin sisältyä myös sellaisia tekoja, jotka eivät pidä sisällään väkivaltaa siinä merkityksessä kuin väkivallan käsitettä on tulkittu rikos- ja rikosprosessioikeudessa. Tästä huolimatta ne mahdollisesti täyttävät jonkin rikostunnusmerkistön ja voivat olla hyvin traumatisoivia uhrin kannalta. Tällaisesta rikoksesta käy esimerkkinä entiseen puolisoon kohdistuva vainoaminen. Jotta lähisuhdeväkivallan sovittelun kiellon ulkopuolelle ei jäisi sellaisia läheiseen kohdistuneita rikoksia, jotka yleisesti mielletään tyyppiesimerkiksi lähisuhdeväkivallasta, sovittelun kieltä ei siis katsottu perustelluksi rajata pelkästään väkivaltaa sisältäviin rikoksiin.

Sinänsä kaikki rikokset, joita toiseen henkilöön on mahdollista kohdistaa, voivat olla merkki suhteen väkivaltaisuudesta silloin, jos rikos kohdistuu tekijälle läheiseen henkilöön. Esimerkiksi läheiseen kohdistunut maksuvälinepetos voi olla merkki siitä, että suhteessa on vähintäänkin niin sanottua taloudellista väkivaltaa. Siksi valmistelussa pohdittiin jopa kaikkien läheiseen kohdistuneiden rikosten sovittelun kieltämistä. Toisaalta näin laajan sovittelun kiellon arvioitiin menevän tarpeettoman pitkälle ottaen huomioon etenkin sen, että esityksessä ehdotettu läheisen

⁹¹ Neuvottelutulos hallitusohjelmasta 16.6.2023 — Vahva ja välittävä Suomi, s. 188.

Luonnos

määritelmä ei kattaisi pelkästään parisuhteita vaan myös esimerkiksi aikuisten sisarusten väliset suhteet. Lisäksi esimerkiksi läheiseen kohdistettu yksittäinen talousrikos ei välttämättä ole merkki pidempään jatkuneesta taloudellisesta tai muusta väkivallasta vaan sen taustalla saattaa olla peliriippuvuutta tai muita vastaavia ongelmia. Ei ole perusteltua, että sovittelu ei olisi tällaisessa tilanteessa mahdollista.

Vaihtoehtona sovittelulain muuttamiselle selvitettiin esitutkintalain, rikosoikeudenkäyntilain ja rikoslain muuttamista niin, että sovinnolla ei olisi vaikutusta rikosprosessiin, kun kyse on tietyistä lähisuhteissa tapahtuneista rikoksista. Voidaan arvioida, että tällaisen muutoksen myötä sellaiset sovittelualoitteet, joissa vahvin sovittelumotiivi on oikeudenkäynnin välttäminen, olisivat karsiutuneet pois. Lisäksi etuna olisi ollut se, että muukaan sovinto kuin sovittelulain mukainen sovinto ei olisi voinut johtaa esimerkiksi esitutkinnan rajoittamiseen tai syytteen nostamatta jättämiseen. Vaihtoehto olisi ollut myös Istanbulin sopimuksen osapuolten komitean suosituksen mukainen.

Rikosoikeudenkäynnissä ratkaistaan perusluonteeltaan julkisoikeudellinen rangaistusvaatimus ja, jos asianomistaja on sitä vaatinut, perusluonteeltaan sopimuksenvarainen ja asianosaisten määräämisvaltaan kuuluva (dispositiivinen) vahingonkorvausvaatimus. Vahingonkorvauksessa voi olla kysymys esimerkiksi pahoinpitelyrikoksella aiheutettujen henkilö- tai esinevahinkojen korvaamisesta, vahingonteolla vahingoitetun omaisuuden korvaamisesta tai talousrikoksella aiheutettujen vahinkojen korvaamisesta. Asianomistajan perustaviin oikeuksiin kuuluu oikeus sopia rikoksella hänelle aiheutettujen vahinkojen korvaamisesta, lähtökohtaisesti riippumatta rikoksen lajista ja vakavuudesta.

Rikoslain 21 luvun 16 §:stä ilmenee, että perusmuotoinen pahoinpitely on aina ja lieväkin pahoinpitely lähisuhteissa virallisen syytteen alainen rikos. Syytteen nostaminen ei siten edellytä asianomistajan syyttämispyyntöä eikä sitä estä asianomistajan pyyntö tai vaatimus jättää asiassa syyte nostamatta.

Syyttäjä saa kuitenkin rikosoikeudenkäyntilain 1 luvun 7 ja 8 §:n yleisten syyttämättä jättämistä koskevien edellytysten täytyessä jättää syytteen nostamatta lainkohdissa tarkoitetuissa tapauksissa. Tämä on kuitenkin aina harkinnanvarainen toimenpide ja edellyttää säännöksissä mainittujen kriteerien ja seikkojen punnintaa.

Sekä rikosoikeudenkäyntilain 1 luvun 8 §:stä että rikoslain 6 luvun 6 §:stä ilmenee, että sovinto nähdään yhtenä rikoksensa haittavaikutusten poistamisen tai vähentämisen tilanteena. Rikoksensa haittavaikutusten poistamista ja vähentämistä pidetään kriminaalipoliittisesti myönteisinä toimenpiteinä, jollaiset tavallisesti myös parantavat asianomistajan asemaa.

Selostetuissa esitutkintalain, rikosoikeudenkäyntilain ja rikoslain 6 luvun säännöksissä ei ole rajoituksia sen suhteen, minkä laatuisiin rikoksiin niitä voidaan soveltaa tai minkä laatuisiin rikoksiin puolestaan ei.

Edellä todetuina tavoin mainitut esitutkintalain, rikosoikeudenkäyntilain ja rikoslain 6 luvun säännökset eivät sisällä rikoslajikohtaisia soveltamisalakriteerejä vaan ne ovat tältä osin yleisiä. Tulisikin voida esittää erittäin hyvät perusteet sille, että yksi rikostyyppi tietyssä henkilörelaatiossa (lähisuhdeväkivalta) säädettäisiin erityisasemaan sulkemalla pois säännösten sovelletta- vuus juuri tuon tilanteen osalta.

Muutos saatettaisiin toisaalta tehdä siten, että poistettaisiin maininta sovinnosta edellä mainitusta rikosprosessuaalisesta tai rikoslain 6 luvun sääntelystä. Tällöin tulisi ottaa huomioon, että sovinto on mahdollinen sekä laadultaan että vakavuudeltaan mitä erilaisimmissa rikostapauk-

Luonnos

sisä. Sovintoa koskevan maininnan poistaminen tulisi siten koskemaan hyvin suurta ja heterogeenistä tapausjoukkoa. Kun sovinto esiintyy säännöksissä rikoksen seurausten poistamisen tai vähentämisen taikka vähintäänkin niihin pyrkimisen keinona, olisi myös voitava vastata siihen, ollaanko rikosprosessuaalisessa ja rikosoikeudellisessa järjestelmässä toteuttamassa laajempaa-kin muutosta toimenpiteistä luopumisen ja rangaistuksen määräämisen järjestelmässä.

Huomionarvoista arvioinnin yhteydessä on lisäksi valtakunnansyyttäjän mahdollisuus lain mukaan antaa syyttäjille yleisiä ohjeita, vaikka jokaisella syyttäjällä on itsenäinen syyteharkintavalta käsiteltävänä olevassa asiassa. Ohjeilla pyritään edistämään syyttäjän toiminnan yhdenmukaisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Ohjeita päivitetään muuttuneen lainsäädännön mukaiseksi. Valtakunnansyyttäjä on antanut yleisen ohjeen koskien syyttämättä jättämispäätöksen laatimista ja sisältöä (VKS:2016:6). Ohjeessa tuodaan esiin syyttämättä jättämistä koskevien säännösten soveltamisen edellytyksiä ja harkinnassa huomioon otettavia seikkoja, myös sovittelun johdosta. Valtakunnansyyttäjä on lisäksi antanut ohjeen esitutkinnan rajoittamisesta (VKS:2016:5), ja ohjeessa käsitellään myös esitutkinnan mahdollista rajoittamista saavutetun sovinnon perusteella. Mahdollisia sovittelulain muutoksia on valtakunnansyyttäjän mahdollista edellä lausutun mukaisesti huomioida myös antamissaan yleisissä ohjeissa ja siten vaikuttaa soveltamiskäytäntöön.

Edellä mainitun perustein esityksessä ei ole päädytty ehdottamaan muutoksia esitutkintalakiin, rikosoikeudenkäyntilakiin tai rikoslakiin.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Restoratiivinen eli korjaava oikeus on syntynyt muodollisen ja rangaistuskeskeisen länsimaisen rikosprosessioikeuden vastavoimaksi. Sovittelun lisäksi korjaavan oikeuden muotoja ovat esimerkiksi ”conferencing-menettely”, johon osallistuu erilaisia tukihenkilöitä, ja niin sanottu ”circle sentencing”, johon osallistuu myös rikoksen osapuolten lähiyhteisön edustajia. Eri maissa on eroja sen suhteen, mitä korjaavan oikeuden muotoja painotetaan ja miten niitä käytännössä toteutetaan.

Myös suhtautuminen perhe- ja lähisuhdeväkivallan sovitteluun vaihtelee eri maissa. Joissakin EU-maissa — ainakin Ranskassa, Espanjassa ja Maltalla — perhe- ja lähisuhdeväkivallan sovittelu on ainakin joiltain osin kiellettyä. Toisissa maissa lähisuhdeväkivallan sovittelua ei ole nimenomaisesti kielletty, mutta käytännössä lähisuhdeväkivaltaa ei kuitenkaan sovitella. On myös maita, joissa tilanne on vastaavanlainen kuin Suomessa: lähisuhdeväkivallan sovittelua ei ole erikseen kielletty ja lähisuhdeväkivaltaa sovitellaan myös käytännössä. Lisäksi eräissä maissa, kuten Virossa, Itävallassa, Kreikassa ja Kyproksella, perheväkivaltatapaukset ovat jopa sovittelutoiminnan painopisteenä.

Ruotsissa sovittelua koskee oma lakinsa, lag (2002:445) om medling med anledning av brott. Sovittelua voidaan käyttää rikosprosessin kaikissa vaiheissa ja minkäikäisille rikosentekijöille tahansa. Sovittelu on vapaaehtoista, ja sovittelun käytön edellytyksenä on, että tapauksen katsotaan soveltuvan soviteltavaksi. Laissa ei ole rajattu mitään rikostyyppiä sovittelun ulkopuolelle, mutta lain esitöiden mukaan sovittelu ei välttämättä sovi lähisuhdeväkivaltarikoksiin. Käytännössä perhe- ja lähisuhdeväkivaltatapauksia ei sovitellakaan kovin paljon. Siltä osin kuin lähisuhdeväkivaltaa sovitellaan, sovittelua koskevat yleiset sovittelijoiden pätevyysvaatimukset, kuten se, että sovittelijan on oltava tehtävää varten koulutettu ja kokenut. Sovittelijat voivat olla maallikoita tai sosiaalipalveluiden virkamiehiä.

Myös Norjassa sovittelusta on oma lakinsa, lov om konfliktrådsbehandling (LOV-2014-06-20-49). Sovittelu on sallittua myös perhe- ja lähisuhdeväkivaltatapauksissa. Tällöin korjaavan oikeuden palvelua kutsutaan kuitenkin avustetuksi kohtaamiseksi eikä sovitteluksi, sillä kyse ei

Luonnos

ole tyypillisestä konfliktinratkaisusta vaan laajemmasta tilanteen korjaamisesta. Kuten Suomesakin, sovittelu edellyttää osapuolten suostumusta ja sovittelutoimistot arvioivat tapausten soveltuvuuden sovitteluun. Aloitteet voivat tulla poliisilta, mutta myös yksityisoikeudellisina asioina suoraan asiakkailta. Kaikista sovittelutapauksista perheväkivalta muodostaa Norjassa noin 5 prosenttia ja kaikista rikossovitteluista noin 10 prosenttia. Näitä tapauksia sovitellaan vuodessa toistasataa. Norjassa, samoin kuin Suomessa, perheväkivallan sovitteluprosessi hoidetaan erityisen varovaisesti ja sitä koskevia käytäntöjä on kehitetty viime vuosina. Sovittelijat, jotka ovat maallikoita, saavat erityistä koulutusta ja ohjeistusta vaatavien asioiden, kuten perheväkivallan, sovitteluun. Näissä tapauksissa käytetään sovittelijapareja, joihin pyritään saamaan eri sukupuolia. Sovittelutoimistojen henkilökuntaa varten on ohjeita, jotka auttavat sovittelun edellytysten arvioinnissa. Näissä tapauksissa sovittelun valmisteluihin käytetään paljon aikaa, ja etukäteistapaamisia on usein useampia. Erityisesti uhrille pyritään saamaan tukihenkilö. Seuranta tapaaminen pidetään yleensä pari kuukautta sovittelun jälkeen.

Myöskään Tanskassa sovittelua koskevassa laissa (lov om konfliktråd i anledning af en strafbar handling, LOV nr 467 af 12/06/2009) ei ole kielletty perhe- ja lähisuhdeväkivallan sovittelua. Käytännössä tällaisia rikoksia ei kuitenkaan sovitella kovin paljon, vain noin parikymmentä vuodessa. Sovittelijoina ovat Tanskan poliisivoimien yhteydessä toimivat koulutetut ja puolueettomat sovittelijat, mutta sovittelijoille ei ole nimenomaan lähisuhdeväkivaltaa koskevaa erityiskoulutusta. Sovittelu voi tapahtua ennen oikeudenkäyntiä tai sen jälkeen, eikä sen lopputuloksella ole vaikutusta syyteharkintaan eikä yleensä myöskään tuomioon. Tanskassa lähisuhdeväkivallan sovittelu ei ole noussut juurikaan yleiseen keskusteluun.

Islannissa sovittelusta ei ole varsinaisesti lainsäädäntöä, mutta vähäisiä rikoksia sovitellaan silti. Syyttäjän ohjeiden mukaan syytettyä ei nosteta, jos sovittelu onnistuu. Perhe- ja lähisuhdeväkivaltarikoksia ei Islannissa käytännössä sovitella.

Virossakaan sovittelusta ei ole omaa lakiansa, mutta sovittelusta säädetään rikosprosessia ja uhrien tukea koskevissa laeissa. Sääntely koskee samalla tavalla lähisuhdeväkivaltarikoksia kuin muitakin rikoksia, ja käytännössä sovittelu painottuu nimenomaan lähisuhdeväkivaltarikoksiin. Lähisuhdeväkivallan sovittelun hoitavat ammattisovittelijat.

Latviassa sovittelua koskee paikallinen rikosprosessilaki, ja sovittelusta huolehtii rikosseuraamuslaitos. Rikossovittelu on mahdollista kaikissa tapauksissa ja kaikissa rikosprosessin vaiheissa. Sovittelualoitteen voivat tehdä oikeusviranomaisten lisäksi myös osapuolet itse, ja lähisuhdeväkivallan sovittelijoina toimivat rikosseuraamustyöntekijät. Lähisuhdeväkivallan sovittelusta käydään paljon julkista keskustelua.

Saksassa sovittelua ei ole kielletty minkään rikostyyppien osalta, joten myös lähisuhdeväkivallan sovittelu on mahdollista. Toistuvaa väkivaltaa ei kuitenkaan sovitella, ja perhe- ja lähisuhdeväkivallan sovittelijoiden koulutusta pidetään tärkeänä. Saksassa naisjärjestöt ovat ajaneet lähisuhdeväkivallan sovittelusta luopumista.

Alankomaissa lähisuhdeväkivaltaa voidaan sovitella, ja maan oikeusministeriö on tehnyt linjauksia sen varmistamiseksi, että sovittelu on turvallista ja siinä huomioidaan uhrien suojelu ja oikeudet. Tarkkoina ollaan siitä, ettei niin sanottua pakottavaa kontrollia sovitella, uudelleen uhriutumisen riskiä arvioidaan ja sovittelijat tekevät selväksi, että lähisuhdeväkivalta on rikos ja että sen tekijä on vastuussa omasta käytöksestään. Erityisen monimutkaisissa tai sensitiivisissä tapauksissa voidaan käyttää useita sovittelijoita.

Itävallassa korjaavan oikeuden palveluja ei kutsuta sovitteluksi, vaan niistä käytetään rikoksen hyvittämiseen viittaavaa termiä "Tatausgleich". Ennen sovittelua varmistetaan uhrin suostumuksen vapaaehtoisuus ja tapauksen sopivuus sovitteluun. Läheskään kaikkia tapauksia ei oteta

Luonnos

soviteltavaksi, vaikka uhri suostuisi sovitteluun. Kun menettelyssä käsitellään naisiin kohdistuvaa väkivaltaa, tapaamisiin otetaan usein mukaan sosiaalityöntekijöitä tukemaan uhreja. Viime vuosina menettelyssä on ollut noin 10 000 tapausta vuosittain, ja niistä noin neljännes on koskenut perhe- tai lähisuhdeväkivaltaa. Naisjärjestöt ovat kritisoineet lähisuhdeväkivallan sovittelua ja vaatineet siitä luopumista.

Ranskassa parisuhdeväkivallan sovittelu on ollut lailla (Code de procédure pénale, 41 artiklan 1 kohta) kiellettyä vuodesta 2020 alkaen. Tätä ennen sovittelu oli parisuhdelähivaltataapauksissa sallittua vain, jos uhri sitä nimenomaisesti halusi. Kuitenkin käytännössä sovittelualoite tuli yleensä viranomaisilta, mikä GREVIO:n mukaan saattoi peittää alleen sen seikan, ettei uhri osannut tai uskaltanut kieltäytyä sovittelusta.⁹² Tämän hallituksen esityksen valmistelua varten yritettiin selvittää, miten parisuhdeväkivallan sovittelun kieltö on Ranskassa käytännössä toiminut ja millaisia vaikutuksia kiellolla on ollut, mutta tällaisia tietoja ei ollut saatavilla.

Belgiassa sovittelua koskeva lainsäädäntö ei sulje pois perhe- tai lähisuhdeväkivallan sovittelua. Näitä rikoslajeja sovitellaan vuosittain useita satoja tapauksia, ja arviolta noin 10 prosenttia kaikista sovittelutapauksista koskee perheensisäistä väkivaltaa. Soviteltavat tapaukset voivat sisältää myös seksuaalista väkivaltaa ja vakavaa väkivaltaa. Kuten Suomessa, myös Belgiassa perhe- ja lähisuhdeväkivallan sovitteluja varten on kehitetty erityisiä menettelytapoja, joiden avulla korostetaan osapuolten turvallisuutta, vapaata tahtoa ja valtasapainoa ja sitä, että epäilty ottaa teostaan vastuun. Samoin kuin Suomessa, lähisuhdeväkivallan sovittelu alkaa osapuolten erillistapaamisilla.

Espanjassa sovittelu ennen oikeudenkäyntiä kiellettiin vuonna 2004 lähisuhdeväkivaltataapauksissa, joissa tekijänä on aikuinen mies ja uhrina on nainen. Lisäksi vuonna 2022 kiellettiin seksuaalisen ja sukupuolistuneen väkivallan sovittelu, ja nämäkin kiellot koskevat etenkin miesten tekemiä rikoksia naisia kohtaan. Kiellot ovat saaneet osakseen myös kritiikkiä: esimerkiksi Basakimaan yliopiston sivuilla on vetoamus, jonka on allekirjoittanut yli sata professoria, poliitikkoa, juristia ja aktivistia, joiden mukaan kielloilta puuttuvat lailliset ja empiiriset perusteet.⁹³

Espanjassa lähisuhdeväkivaltarikoksen osapuolille voidaan kuitenkin tarjota korjaavan oikeuden palveluja oikeudenkäynnin jälkeen, jos he niitä haluavat. Espanjassa ei myöskään ole kielletty sovittelemasta muuta perheväkivaltaa kuin parisuhdeväkivaltaa. Niissä tapauksissa, joissa sovittelu on sallittua, noudatetaan European Forum for Restorative Justice -organisaation suosittelemia hyviä käytäntöjä.⁹⁴

Irlannissa on mahdollista sovitella lähisuhdeväkivaltaa, jos uhri tai tuomari sitä esittää. Käytännössä esimerkiksi sisarusten välisen väkivallan sovitteluun suhtaudutaan sallivammin kuin parisuhdeväkivallan sovitteluun. Lähisuhdeväkivallan sovittelijoina toimivat ammattisovittelijat.

Isossa-Britanniassa vallitsee erilaisia näkemyksiä siitä, ovatko korjaavan oikeuden palvelut sopivia keinoja puuttua lähisuhde- ja perheväkivaltaan. Joillakin poliisialueilla on kieltö ohjata lähisuhdeväkivaltataapauksia korjaavan oikeuden palveluihin. Niillä alueilla, joilla korjaavan oikeuden palveluita voidaan käyttää, suurin osa sovittelijoista on erikoiskoulutuksen saaneita vapaaehtoisia, joita palveluntuottajien henkilökunta tukee. Hyvän käytännön mukaan sovittelijoiden kuuluisi näissä tapauksissa olla kokeneita sekä perehtyneitä sellaisiin teemoihin kuin

⁹² GREVIO's (Baseline) Evaluation Report on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention) France, GREVIO/Inf(2019)16.

⁹³ Saatavilla osoitteessa: <https://www.sociedadvascavictimologia.org/copia-de-agresiones-sexuales-1>

⁹⁴ Saatavilla osoitteessa: <https://www.euforumrj.org/en/working-group-gender-based-violence>

Luonnos

trauma, pakottava kontrolli ja turvallisuus. Sovittelijoiden kuuluu työskennellä pareittain ja yhteistyössä muiden palveluiden kanssa. Ennen sovittelua on tehtävä tapauskohtainen riski- ja soveltuvuusarvio. Joskus fyysisen kohtaamisen sijaan tyydytään kirjeiden tai viestin vaihtamiseen.

Sveitsissä ei lähisuhdeväkivaltarikoksia ole tapana sovittaa julkisen sektorin palveluna, vaikka lainsäädäntö ei sovittelua kielläkään. Erilaiset uhrijärjestöt vastustavat lähisuhdeväkivallan sovittelua.

Uudessa-Seelannissa on pakollista selvittää perheväkivaltatapauksissa ennen tuomiota, olisiko sovittelulle edellytyksiä. Perheväkivallan sovitteluun on erityiset standardit, ja palvelun päämallina on konferenssi, johon tuomioistuin tekee aloitteen ennen tuomiota. Kyselyjen mukaan uhrin ovat olleet hyvin tyytyväisiä restoratiivisiin konferensseihin perheväkivaltatapauksissa.⁹⁵

Ulkomaiden lainsäädäntöä koskeva kuvaus perustuu pääosin THL:n kokoamaan maaraporttiin, joka on julkaistu hankkeen sivuilla. Tiedot koskevat nimenomaan lähisuhdeväkivaltarikosten sovittelua. Lisäksi monissa maissa sovittellaan perheasioita, esimerkiksi lasten huoltoon liittyviä kysymyksiä, ja joissain maissa perheasioiden sovitteluun osallistuminen on erotilanteissa jopa pakollista. GREVIO on kiinnittänyt huomiota siihen, että perheasioiden sovittelussa ei välttämättä osata tunnistaa vanhempien välistä lähisuhdeväkivaltaa ja että pakollinen perheasioiden sovittelu voi käytännössä olla vastoin Istanbulin sopimuksen 48 artiklaa.⁹⁶

6 Lausuntopalaute

Esitysluonnoksesta saatiin yhteensä ### lausuntoa. Lausuntonsa antoivat ###.

Lausunnoissa katsottiin, että ###.

7 Säännöskohtaiset perustelut

3 a §. *Läheiseen kohdistuneen rikoksen sovittelua koskevat rajoitukset.* Sovittelulakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 a §, jossa rajoitettaisiin eräiden rikoksesta epäillyn läheiseen henkilöön kohdistuneiden rikosten sovittelua.

Rikoksesta epäillyn henkilön ja rikoksen uhrin välisen suhteen läheisyys määriteltäisiin viittamalla rikoslain 21 luvun 16 §:n 1 momentin 2 kohtaan, joka koskee syyttäjän syyteoikeutta lievässä pahoinpitelyssä. Lähtökohtaisesti syyttäjä saa nostaa syytteen lievistä pahoinpitelystä vain, jos asianomistaja ilmoittaa rikoksen syyteeseen pantavaksi. Syyttäjä saa kuitenkin rikoslain 21 luvun 16 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan nostaa lievistä pahoinpitelystä syytteen myös silloin, jos teko on kohdistunut tekijän aviopuolisoon tai entiseen aviopuolisoon, sisarusseen 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.

⁹⁵ Ks. esim. Uuden-Seelannin oikeusministeriön julkaisema kysely, saatavilla osoitteessa:

<https://www.justice.govt.nz/assets/Documents/Publications/Restorative-Justice-Victim-Satisfaction-Survey-2023-Report.pdf>

⁹⁶ Ks. esim. Tanskaa, Alankomaita, Saksaa ja Maltaa koskevat GREVIO-raportit.

Luonnos

Rikoslain 21 luvun 16 §:n 1 momentin 2 kohdan ja sovittelulakiin ehdotettavien muutosten taustalla on samanlainen tavoite: rikosentekijän läheiseen ihmiseen kohdistaman väkivallan erityispiirteiden huomioiminen. Myös rikoslain 21 luvun 16 §:n muutosta valmisteltaessa ongelmiksi oli tunnistettu esimerkiksi uhrin haavoittuva ja tekijästä riippuvainen asema sekä rikosentekijän mahdollisuus kohdistaa uhriin painostusta.⁹⁷ Sääntelyn tavoitteiden samankaltaisuuden vuoksi olisi johdonmukaista, että sovittelulakiin ehdotettu sääntely seuraisi rikoslain 21 luvun 16 §:n 1 momentin 2 kohtaa ja siihen tulevaisuudessa mahdollisesti tehtäviä muutoksia.

Sovittelutoimiston olisi tarvittaessa arvioitava, onko rikos kohdistunut ehdotetussa pykälässä tarkoitettuun läheiseen. Joissakin tilanteissa on selvää, että kyse on rikoslain 21 luvun 16 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettusta läheisestä, kun taas toisissa tapauksissa suhteen läheisyyden arviointi saattaisi olla hankalampaa. Sillä, miten rikoslain 21 luvun 16 §:n 1 momentin 2 kohdan esitöissä kuvataan rikosentekijän ja uhrin välisen suhteen läheisyyttä, olisi merkitystä myös sovittelulakiin ehdotetun sääntelyn soveltamisen kannalta. Hallituksen esityksessä HE 78/2010 vp todetaan muun muassa, että läheinen suhde voi ensinnäkin perustua avio- tai avoliittoon taikka rekisteröityyn parisuhteeseen. Läheinen suhde ei ole kuitenkaan sidottu yhteisasumiseen, vaan myös erillään asuvat seurustelukumppanit voivat kuulua pykälän soveltamisalaan. Puolisot voivat olla samaa tai eri sukupuolta, ja säännös soveltuu läheisiin suhteisiin seksuaaliseen suuntautumiseen katsomatta. Vastaavasti läheinen suhde voi perustua sukulaissuhteelle, jolloin sen soveltamisalaan kuuluvat lapset, vanhemmat ja isovanhemmat. Säännös soveltuisi myös sisarussuhteisiin. Kaukaisempien sukulaisten suhteen läheisyys vaatisi sen sijaan erityisiä perusteita suhteen laadusta.

Hallituksen esityksessä HE 78/2010 vp todetaan, että täysin tyhjentävää luetteloa ei voida laatia niistä henkilökohtaisista suhteista, joiden vuoksi henkilö voi olla toiselle läheinen. Läheiseen suhteeseen kuitenkin liittyy tyypillisesti tunnepitoinen sitoutuminen toiseen henkilöön. Näyttökysymykset suhteen luonteesta jäisivät muutoin kuin ehdotetussa momentissa nimenomaisesti mainituissa tilanteissa oikeuskäytännön varaan. Sääntely koskee myös tilanteita, joissa tekijän ja uhrin välillä on aikaisemmin ollut läheinen suhde, vaikka suhdetta ei rikoksen tekohetkellä enää välttämättä voitaisi pitää läheisenä. Säännös voisi siten tulla sovellettavaksi riittämissä ja pidempäänkin kestäneissä erotilanteissa, jotka kärjistyvät rikokseen. Ajan kulumisen vaikutusta suhteen laadun arviointiin ei kuitenkaan voida tarkkarajaisesti määritellä. Mitä pidempi aika läheisen suhteen päättymisestä on kulunut, sitä painavampia perusteita säännöksen soveltaminen edellyttäisi.

Hallituksen esityksen HE 78/2010 vp mukaan lähisuhteina ei olisi kuitenkaan pidettävä tavanomaisia koulunkäyntiin, opiskeluun tai vapaa-aikaan liittyviä ystävyys- ja kaverisuhteita, vaikka niissäkin osapuolet voivat kokea läheisyyttä, riippuvuutta ja haavoittuvuutta, eikä myöskään esimerkiksi internet-tuttavuuksia. Myöskään työpaikalla työtovereiden keskinäissuhteita ei pidettäisi lähtökohtaisesti lähisuhteina. Esimerkiksi opiskelijoiden yhteinen soluasuminen ei sekään luo oletusta lähisuhteesta.

Ehdotettu sovittelulain 3 a §:n 1 momentti sisältäisi luettelon rikoksista, joita ei saisi ottaa soviteltavaksi, jos rikos on kohdistunut rikoksesta epäillyn läheiseen. Momentissa luetellut rikokset ovat sellaisia, että ne yleisesti mielletään lähisuhdeväkivallaksi silloin, jos ne tapahtuvat lähisuhteessa. Oikeushyviä, joita ehdotetulla sääntelyllä suojattaisiin, olisivat ennen kaikkea henki ja terveys, vapaus ja seksuaalinen itsemääräämisoikeus.

⁹⁷ Ks. hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rikoslain 21 luvun 16 §:n muuttamisesta (HE 78/2010 vp), s. 11 ja 14.

Luonnos

Sovittelun kielto koskisi vain tahallisia rikoksia. Esimerkiksi vammantuottamuksessa, josta säädetään rikoslain 21 luvun 10 luvussa, on puolestaan kysymys huolimattomalla menettelyllä tehdystä rikoksesta, eikä ehdotettu pykälä siksi rajoittaisi lähisuhteessa tapahtuneen vammantuottamisen sovittelua. Lisäksi vammantuottamus on asianomistajarikos, ja ehdotetun 3 momentin mukaan lähisuhteissa tapahtuneita asianomistajarikoksia saisi jatkossakin sovittella.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan soviteltavaksi ei saisi ottaa läheiseen kohdistunutta väkivaltaa sisältävää rikosta. Kyseinen säännös muistuttaisi muotoilultaan voimassa olevan sovittelulain 13 §:n 2 momenttia, jossa on rajoitettu oikeutta tehdä sovittelua koskeva aloite silloin, kun kyse on väkivaltaa sisältävästä rikoksesta, joka on kohdistunut rikoksesta epäillyn puolisoon, lapseen, vanhempaan tai muuhun heihin rinnastettavaan läheiseen. Väkivallan käsitettä ei ole määritelty lainsäädännössä. Väkivaltaa sisältävän rikoksen perustulkinta etenkin rikos- ja rikosprosessuaalisissa yhteyksissä on kuitenkin se, että menettelyssä toteutuvat vähintäänkin rikoslain 21 luvun 7 §:ssä tarkoitettujen lievän pahoinpitelyn edellytykset, vaikka tuo väkivalta oikeudellisesti sisältyisikin johonkin muuhun rikokseen (lainkonkurrenssi). Esimerkiksi pahoinpitelyyn sisältyvä väkivalta on yleensä fyysistä, mutta harvinaisissa tapauksissa myös psyykkinen väkivalta saattaa tulla rangaistavaksi pahoinpitelynä.

Väkivaltaa sisältäviä rikoksia ovat useimmat rikoslain 21 luvussa tarkoitettujen henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset, tyypillisimpinä pahoinpitelyrikokset. Väkivaltaa voi sisältyä myös eräiden seksuaalirikosten toteuttamiseen. Henkilöön kohdistuvan väkivallan käyttäminen mainitaan esimerkiksi rikoslain 20 luvun 1 §:ssä tarkoitettuna raiskauksen ja saman luvun 2 §:ssä tarkoitettuna seksuaalisen kajoamisen sekä niiden törkeiden tekomuotojen tunnusmerkistöissä. Henkilöön kohdistuvan väkivallan käyttäminen sisältyy myös rikoslain 31 luvun 1 §:ssä tarkoitettuna ryöstön ja 2 §:ssä tarkoitettuna törkeän ryöstön tunnusmerkistöön.

Väkivaltaa voi sisältyä myös rikoslain 25 luvun 1 §:ssä tarkoitettuun vapaudenriistoon ja 2 §:ssä tarkoitettuun törkeään vapaudenriistoon. Oikeuskirjallisuudessa on esimerkiksi katsottu, että lievä pahoinpitely sisältynee vapaudenriistoon, joka on tehty sitomalla tai muuta fyysistä väkivaltaa käyttämällä.⁹⁸

Väkivaltaa voi sisältyä myös esimerkiksi rikoslain 16 luvun 1 §:ssä tarkoitettuun virkamiehen väkivaltaiseen vastustamiseen ja 2 §:ssä tarkoitettuun virkamiehen vastustamiseen. Jos henkilö kohdistaisi väkivaltaa virkamiehenä toimivaan läheiseensä niin, että teko täyttäisi virkamiehen väkivaltaisen vastustamisen tai virkamiehen vastustamisen tunnusmerkistön, rikosta ei saisi ottaa soviteltavaksi. Esimerkki on kuitenkin melko teoreettinen.

Kun rikoslakia uudistetaan tulevaisuudessa, on mahdollista, että rikoslakiin sisällytetään uusia rangaistussäännöksiä, joiden tunnusmerkistöön sisältyy väkivallan käyttämistä. On siis mahdollista, että tulevaisuudessa ehdotetun pykälän 1 momentin 1 kohta rajoittaisi joidenkin muidenkin rikosten sovittelua.

Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan soviteltavaksi ei saisi ottaa rikoslain 20 luvussa tarkoitettua seksuaalirikosta, joka on kohdistunut epäillyn läheiseen. Osa seksuaalirikoksista sisältyy jo ehdotetun pykälän 1 momentin 1 kohtaan. Kaikkien seksuaalirikosten tunnusmerkistöön ei kuitenkaan kuulu se, että teko olisi tehty väkivaltaa käyttäen. Lisäksi raiskauksen ja seksuaalisen kajoamisen sekä niiden törkeiden tekomuotojen tunnusmerkistöjen täyttymiseksi voi riittää, että teossa uhataan käyttää vakavaa henkilöön kohdistuvaa väkivaltaa.

⁹⁸ Lappi-Seppälä, Tapio — Hakamies, Kaarlo — Helenius, Dan — Melander, Sakari — Nuotio, Kimmo — Ojala, Timo — Rautio, Ilkka, Rikosoikeus, 5., uudistuva painos, Alma Talent Oy ja tekijät 2022, s. 842.

Luonnos

Seksuaalirikoksia tapahtuu myös lähisuhteissa, ja riippumatta siitä, onko teko sisältänyt väkivaltaa vai ei, rikos voi olla sen uhrille hyvin traumaisoiva. Lisäksi seksuaalirikoksiin liittyy yleensä tyypillisesti vallankäyttöä, ja kun rikos on kohdistunut epäillyn läheiseen, voi olla vaikeaa selvittää, onko uhrin suostumus sovitteluun vapaaehtoinen. Tämä koskee myös sellaisia seksuaalirikoksia, joiden tekemisessä ei ole käytetty väkivaltaa. Lähisuhteessa tapahtuneiden seksuaalirikosten sovittelu olisi siksi perusteltua kieltää riippumatta siitä, onko teossa käytetty väkivaltaa vai ei. Lähisuhteessa tapahtuneita seksuaalirikoksia ei juurikaan ole soviteltu nykyisinkään,⁹⁹ joten tällaisten rikosten sovittelun kieltäminen ei käytännössä toisi juurikaan muutosta nykytilaan.

Sovittelun kieltö ei kuitenkaan koskisi sellaisia seksuaalirikoksia, joista syyttäjä ei saa nostaa syytettä, ellei asianomistaja ilmoita rikosta syyteeseen pantavaksi. Tätä käsitellään jäljempänä 3 momentin perusteluissa.

Pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaan soviteltavaksi ei saisi ottaa sellaista rikoslain 21 luvussa tarkoitettua henkeen ja terveyteen kohdistunutta rikosta, joka on kohdistunut epäillyn läheiseen. Väkivallan käyttäminen sisältyy useimpien rikoslain 21 luvussa tarkoitettujen rikosten tunnusmerkistöön, joten niiden sovittelu olisi kiellettyä jo ehdotetun pykälän 1 momentin 1 kohdan nojalla. Väkivallan käyttämistä ei kuitenkaan sisälly esimerkiksi rikoslain 21 luvun 14 §:ssä tarkoitettuun heitteillepanoon. Heitteillepanosta on tuomittava se, joka saattaa toisen avuttomaan tilaan tai jättää sellaiseen tilaan henkilön, josta hän on velvollinen huolehtimaan, ja siten aiheuttaa vaaraa tämän hengelle tai terveydelle. Heitteillepano on yksi esimerkiksi vammaisten henkilöiden kokema väkivallan ja kaltoinkohtelun ilmenemistapa.¹⁰⁰

Pykälän 1 momentin 4 kohdan mukaan soviteltavaksi ei saisi ottaa sellaista rikoslain 25 luvun 1 §:ssä tarkoitettua vapaudenriistoa, 2 §:ssä tarkoitettua törkeää vapaudenriistoa, 3 §:ssä tarkoitettua ihmiskauppaa, 3 a §:ssä tarkoitettua törkeää ihmiskauppaa, 7 §:ssä tarkoitettua laitonta uhkausta, 7 a §:ssä tarkoitettua vainoamista tai 8 §:ssä tarkoitettua pakottamista, joka on kohdistunut epäillyn läheiseen. Tällaisia vapautteen kohdistuvia rikoksia tapahtuu myös lähisuhteissa, ja niiden voidaan katsoa rinnastuvan luonteeltaan ja vaikutuksiltaan väkivaltarikoksiin, vaikka teko ei varsinaista fyysistä väkivaltaa sisältäisikään. Käytännössä ihmiskaupparikoksia tai pakottamista ei sovittelutilastojen mukaan ole soviteltu nykyisinkään, joten niiden sovittelun kieltäminen lähisuhteissa ei toisi muutosta nykytilaan.

Lisäksi lähisuhteissa tapahtuneet laittomat uhkaukset, joita on soviteltu, ovat sovittelutoimistoista saadun tiedon mukaan olleet valtaosin asianomistajarikoksia. Asianomistajarikoksia saisi ehdotetun 3 momentin mukaan sovitella jatkossakin, joten käytännössä sovittelun kieltö koskisi vain sellaisia laittomia uhkauksia, joiden tekemiseen on käytetty hengenvaarallista välinettä ja jotka ovat siksi virallisen syytteen alaisia rikoksia.

Pykälän 1 momentin 5 kohdan mukaan soviteltavaksi ei saisi ottaa sellaista rikoslain 31 luvun 1 §:ssä tarkoitettua ryöstöä tai 2 §:ssä tarkoitettua törkeää ryöstöä, joka on kohdistunut epäillyn läheiseen. Mainittujen rikosten tunnusmerkistön täyttyminen ei välttämättä edellytä henkilöön kohdistuvan väkivallan käyttämistä vaan tunnusmerkistön täyttymiseksi voi riittää, että teossa uhataan käyttää henkilöön kohdistuvaa väkivaltaa. Läheiseen kohdistuneen ryöstön ja törkeän ryöstön sovittelu olisi perusteltua kieltää nimenomaisesti, koska arvioitaessa asian soveltumista sovitteluun ei voida katsoa olevan ratkaisevaa merkitystä sillä, onko teossa käytetty väkivaltaa vai sen uhkaa. Lähisuhteessa tapahtuneita ryöstöjä ei juurikaan ole soviteltu nykyisinkään,¹⁰¹

⁹⁹ SÖPU-rekisteriaineistosta toteutettu poiminta 15.5.2024.

¹⁰⁰ Luoma ym. 2022, s. 86.

¹⁰¹ SÖPU-rekisteriaineistosta toteutettu poiminta 15.5.2024.

Luonnos

joten tällaisten rikosten sovittelun kieltäminen ei käytännössä toisi juurikaan muutosta nykytilaan.

Muun lähisuhteessa tapahtuneen rikoksen kuin ehdotetun pykälän 1 momentissa tarkoitettujen rikosten saisi jatkossakin ottaa soviteltavaksi, jos muualla sovittelulaissa sovittelulle säädetyt edellytykset täyttyvät. Sovitella saisi siten esimerkiksi lähisuhteessa tapahtunutta varkautta, vahingontekoa tai kunnianloukkausta. Tällöin sovittelutapaamisissa saattaa ilmetä, että osapuolten välillä on tapahtunut myös sellaisia rikoksia, joiden sovittelu olisi ehdotetun pykälän mukaan kiellettyä. Sekä soviteltavan rikoksen että esimerkiksi pahoinpitelyn taustalla saattaa olla samoja syitä, eikä näiden konfliktin juurisyyden käsittelemistä sovittelussa ole käytännössä mahdollista eikä myöskään tarkoituksenmukaistakaan estää. Jotta muun lähisuhteessa tapahtuneen rikoksen kuin ehdotetun pykälän mukaisten rikosten sovittelu olisi käytännössä mahdollista, osapuolilla saattaa joissain tapauksissa olla tarve keskustella sovittelutapaamisissa myös niistä rikoksista, joiden sovittelu ehdotetaan kiellettäväksi. Tällöinkin sovittelu kuitenkin koskisi vain sovittelualoitteeseen kirjattuja rikoksia.

Olisi suositeltavaa, että muiden lähisuhteessa tapahtuneiden rikosten kuin ehdotetun pykälän 1 momentissa tarkoitettujen rikosten sovittelussa noudatettaisiin jatkossakin samoja periaatteita kuin nykyisin lähisuhdeväkivallan sovittelussa. Näin voitaisiin turvata esimerkiksi sitä, että uhri osallistuu sovitteluun vapaasta tahdostaan eikä painostuksen alaisena. Lähisuhdeväkivallan sovittelun hyvän käytännön mallia olisi siis nykyiseen tapaan perusteltua soveltaa niiden lähisuhteessa tapahtuneiden rikosten kohdalla, joiden sovittelu säilyisi sallittuna.

Pykälän 2 momentin mukaan 1 momentissa tarkoitettujen rikosten sovittelun kieltö koskisi myös tällaisten rikosten yritystä, jos yritys on säädetty rangaistavaksi. Ei olisi perusteltua, että täyttynyttä rikosta ei saisi sovitella mutta rikoksen yritystä saisi, vaikka yritysikin olisi säädetty rangaistavaksi ja rikoksen täytyminen saattaa jäädä kiinni sattumanvaraisista, tekijästä riippumattomista seikoista. Muun muassa pahoinpitelyn, raiskauksen, seksuaalisen kajoamisen ja ryöstön sekä niiden törkeiden tekemuotojen yritys on säädetty rangaistavaksi.

Pykälän 3 momentti sisältäisi asianomistajarikoksia koskevan poikkeuksen läheiseen kohdistuneiden rikosten sovittelun kiellosta. Sen mukaan rikoksen saisi ottaa soviteltavaksi, jos syyttäjä ei saa nostaa rikoksesta syytettä, ellei asianomistaja ilmoita rikosta syytteeseen pantavaksi. Kun keskeinen peruste tiettyjen lähisuhteessa tapahtuneiden rikosten sovittelun kieltämiselle on se, että rikoksesta epäilty saattaa painostaa uhria sovitteluun, sovittelua ei ole perusteltua kieltää sellaisten rikosten kohdalla, joiden syyteoikeutta on rajoitettu niin, ettei syytettä saa nostaa ilman asianomistajan suostumusta. Asianomistajarikoksiin nimittäin liittyy vaara siitä, että epäilty painostaa uhria olemaan ilmoittamatta rikosta syytteeseen pantavaksi, eikä tähän vaikuta se, onko asia sovittelussa vai ei.

On huomattava, että vaikka tietyt rikokset ovat lähtökohtaisesti asianomistajarikoksia, syyttäjä saa kuitenkin nostaa niistä syytteen tiettyjen edellytysten täytyessä. Esimerkiksi lähisuhteessa tapahtunut lievä pahoinpitely ei rikoslain 21 luvun 16 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan ole asianomistajarikos. Myöskään pakottaminen tai laitton uhkaus eivät rikoslain 25 luvun 9 §:n 1 momentin mukaan ole asianomistajarikoksia, jos niiden tekemiseen on käytetty hengenvaarallista välinettä. Näiden rikosten sovittelu olisi siis kiellettyä huolimatta siitä, mitä ehdotetussa 3 momentissa säädettäisiin.

Lisäksi useimpien asianomistajarikosten kohdalla syyttäjälle on säädetty oikeus nostaa syyte silloin, jos erittäin tärkeä yleinen etu vaatii syytteen nostamista. Tällaiset rikokset ovat sanotusta huolimatta asianomistajarikoksia, mitä esimerkiksi esitutkintalain 3 luvun 4 §:n 3 momentin muotoilu kuvastaa. Asianomistajarikoksen saisi siis ottaa soviteltavaksi huolimatta siitä, että syyttäjällä olisi oikeus nostaa syyte erittäin tärkeän yleisen edun niin vaatiessa — poikkeuksena

Luonnos

edellä mainitusti rikokset, joissa syyttäjällä on lisäksi oikeus syytteen nostamiseen tekijän ja uhrin välisen läheisen suhteen vuoksi tai siksi, että rikoksen tekemiseen on käytetty hengenvaarallista välinettä.

Asianomistajarikosten sovittelun edellytyksenä olisi luonnollisesti lisäksi se, että muut sovittelulaissa sovittelulle säädetty edellytykset täyttyvät. Sovittelulain 2 ja 3 §:ssä säädettyjen edellytysten, kuten suostumuksen ja sen, että rikoksesta epäilty vahvistaa tapahtumainkulun pääasialliset tosiseikat ja että sovittelu on uhrin edun mukaista, on toteuduttava sovittelussa aina, ja tämä koskisi myös niitä tilanteita, joissa on kyse läheiseen kohdistuneen asianomistajarikoksen sovittelusta.

Sovittelulain 3 §:n 3 momentissa säädetään, että jos rikosta ei voida sovittaa, myöskään siitä aiheutuneen vahingon korvaamista koskevaa asiaa ei saa ottaa soviteltavaksi. Soviteltavaksi ei siis saisi ottaa sellaisista läheiseen kohdistuneista rikoksista aiheutuneiden vahinkojen korvaamista koskevia asioita, joiden sovittelu tulisi ehdotetun 3 a §:n mukaan kielletyksi.

12 §. Valtion varoista maksettava korvaus. Pykälän 3 momentista poistettaisiin viittaus rikoslain säädösnumeroon, joka mainittaisiin ensimmäisen kerran jo ehdotetussa 3 a §:ssä.

13 §. Asioiden ohjautuminen sovitteluun. Voimassa olevan pykälän 2 momentin mukaan vain poliisi- tai syyttäjäviranomaisella on oikeus tehdä aloite sovitteluun ryhtymisestä, jos kyseessä on väkivaltaa sisältävä rikos, joka on kohdistunut rikoksesta epäillyn puolisoon, lapseen, vanhempaan tai muuhun heihin rinnastettavaan läheiseen. Tällaisten rikosten sovittelu tulisi ehdotetun 3 a §:n mukaan kokonaan kielletyksi, joten 13 §:n 2 momentti kumottaisiin tarpeettomana.

Pykälän 3 momentissa säädetään poliisi- ja syyttäjäviranomaisen velvollisuudesta tiedottaa osapuolille sovittelumahdollisuudesta sekä myös siitä, milloin sovittelumahdollisuudesta ei tarvitse tiedottaa. Momentissa oleva viittaus 13 §:n 2 momenttiin korvattaisiin viittauksella uuteen 3 a §:ään.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.1.2025.

Ehdotettuun lakiin otettaisiin selvyuden vuoksi siirtymäsäännös, jonka mukaan rikosta, joka on kohdistunut rikoslain 21 luvun 16 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuun henkilöön, saisi ehdotetun 3 a §:n estämättä sovittaa, jos sovittelua koskeva aloite on tehty ennen ehdotetun lain voimaantuloa. Ne rikokset, joista poliisi tai syyttäjä on jo tehnyt sovittelualoitteen ehdotetun lain tullessa voimaan, saisi siis esityksessä ehdotetusta lähisuhdeväkivallan sovittelun kiellosta huolimatta ottaa soviteltavaksi ja sovittaa loppuun asti. Kun sovittelun edellytysten selvittäminen on aloitettu tai sovitteluprosessi on jo käynnissä, olisi perusteltua, että menettely saataisiin jatkaa loppuun asti.

9 Toimeenpano ja seuranta

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan rikos- ja riita-asioiden sovittelutoiminta siirretään sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalta oikeusministeriön hallinnonalalle.¹⁰² Ehdotetun lain voimaantulon jälkeen olisi perusteltua seurata oikeusministeriön ja esimerkiksi THL:n yhteistyönä muun muassa, millaisia muutoksia lähisuhdeväkivaltarikosten käsittelymäärissä rikosprosessiketjun eri viranomaisissa on tapahtunut, miten uhrit ovat kokeneet

¹⁰² Neuvottelutulos hallitusohjelmasta 16.6.2023 — Vahva ja välittävä Suomi, s. 188.

Luonnos

rikosprosessin verrattuna sovitteluun ja miten epäiltyjä on ohjattu heille tarkoitettuihin palveluihin.

10 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta, myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa.¹⁰³ Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan.

Lausekkeella ei kuitenkaan edellytetä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia että asetettaessa velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että siinä kohdellaan tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin muun muassa tosiasiallisen tasa-arvon edistämiseksi.¹⁰⁴ Perustuslain yhdenvertaisuussäännöksillä ei estetä tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista positiivista erityiskohtelua eli tietyn ryhmän asemaa ja olosuhteita parantavia toimia.¹⁰⁵

Perustuslakivaliokunta onkin vakiintuneesti korostanut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn.¹⁰⁶ Erottelut eivät kuitenkaan tällöinkään saa olla mielivaltaisia, eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi.¹⁰⁷

Esitys on merkityksellinen ihmisten yhdenvertaisuuden kannalta, sillä jatkossa väkivaltaa sisältävien rikosten ja eräiden muiden rikosten uhreilla olisi keskenään erilainen pääsy korjaavan oikeuden palveluihin riippuen siitä, onko rikoksesta epäilty uhrin läheinen vai ei. Esimerkiksi henkilöllä, joka joutuu itselleen ennestään tuntemattoman vainoamaksi, olisi jatkossakin lähtökohtaisesti mahdollisuus osallistua molempien osapuolten niin halutessa sovittelulain mukaiseen sovitteluun. Sen sijaan läheisensä vainoamaksi joutuneella henkilöllä ei tällaista vaihtoehtoa enää olisi, vaikka hän sovittelulain mukaisen palvelun piiriin haluaisikin. Voidaan siis katsoa, että tiettyjen lähisuhteessa tapahtuneiden rikosten uhreilla olisi jatkossa muita heikommalla mahdollisuudella päästä käsittelemään rikoksesta aiheutuneita henkisiä ja aineellisia haittoja sekä pyrkiä sopimaan toimenpiteistä niiden hyvittämiseksi. Lisäksi nämä vaikutukset kohdistuisivat ennen kaikkea naisiin, joita suurin osa lähisuhdeväkivallan uhreista on.

Toisaalta esityksellä pyritään suojaamaan tiettyjen lähisuhteessa tapahtuneiden rikosten uhreja siltä, että heidät painostettaisiin suostumaan sovitteluun vastoin tahtoaan. Tällaiseen painostamiseen on tyypillisesti mahdollisuus etenkin silloin, kun uhrin ja epäillyn välillä on läheinen suhde ja jos uhri on esimerkiksi henkisesti tai taloudellisesti riippuvainen epäillystä. Sen sijaan silloin, jos uhri ja epäilty eivät ole keskenään lähisuhteessa, painostamisen riski on yleensä pienempi. Siksi on suurempi tarve suojata lähisuhteessa tapahtuneiden rikosten uhreja siltä, että he joutuisivat osallistumaan sovittelulain mukaiseen sovittelumenettelyyn ilman suostumustaan.

¹⁰³ Ks. HE 309/1993 vp, s. 42.

¹⁰⁴ Ks. HE 309/1993 vp, s. 42–43, PeVL 45/2016 vp, PeVL 67/2014 vp, PeVL 31/2014 vp ja PeVL 38/2006 vp, s. 2.

¹⁰⁵ Ks. esim. HE 309/1993 vp, s. 44 ja PeVL 4/2016 vp, s. 3.

¹⁰⁶ Ks. esim. PeVL 10/2024 vp, kappale 8, PeVL 102/2022 vp, kappale 5, PeVL 2/2011 vp, s. 2/II, PeVL 64/2010 vp, s. 2.

¹⁰⁷ Ks. esim. PeVL 10/2024 vp, kappale 8, PeVL 37/2010 vp, s. 3/I, PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 18/2006 vp, s. 2/II.

Luonnos

Lisäksi on otettava huomioon, että rikoksesta epäillyn ja rikoksen uhrin välisen suhteen perusteella rajoitetaan jo voimassa olevassa sovittelulaissa sekä sovittelussa käsiteltäviä asioita että oikeutta tehdä sovittelua koskeva aloite.

Edellä mainituilla perusteilla katsotaan, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisenjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annetun lain (1015/2005) 13 §:n 2 momentti,
muutetaan lain 12 §:n 3 momentti ja 13 §:n 3 momentti, sellaisena kuin niistä on 12 §:n 3 momentti laissa 680/2015, sekä
lisätään lakiin uusi 3 a § seuraavasti:

3 a §

Läheiseen kohdistuneen rikoksen sovittelua koskevat rajoitukset

Soviteltavaksi ei saa ottaa rikoslain (39/1889) 21 luvun 16 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuun henkilöön kohdistunutta tahallista:

- 1) väkivaltaa sisältävää rikosta;
- 2) rikoslain 20 luvussa tarkoitettua seksuaalirikosta;
- 3) rikoslain 21 luvussa tarkoitettua henkeen ja terveyteen kohdistuvaa rikosta;
- 4) rikoslain 25 luvun 1 §:ssä tarkoitettua vapaudenriistoa, 2 §:ssä tarkoitettua törkeää vapaudenriistoa, 3 §:ssä tarkoitettua ihmiskauppaa, 3 a §:ssä tarkoitettua törkeää ihmiskauppaa, 7 §:ssä tarkoitettua laitonta uhkausta, 7 a §:ssä tarkoitettua vainoamista tai 8 §:ssä tarkoitettua pakottamista;
- 5) rikoslain 31 luvun 1 §:ssä tarkoitettua ryöstöä tai 2 §:ssä tarkoitettua törkeää ryöstöä.

Mitä 1 momentin johdantokappaleessa säädetään, koskee myös 1 momentin 1—4 kohdassa tarkoitettujen rikosten yritystä, jos yritys on säädetty rangaistavaksi.

Poiketen siitä, mitä 1 momentissa säädetään, rikoksen saa kuitenkin ottaa soviteltavaksi, jos syyttäjä ei saa nostaa rikoksesta syytettä, ellei asianomistaja ilmoita rikosta syytteeseen pantavaksi.

12 §

Valtion varoista maksettava korvaus

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos maksaa korvauksen enakkona 8 §:n 1 momentissa tarkoitetuille palveluntuottajille. Jaon perusteena ovat palveluntuottajien toimialueiden asukasluvu, pinta-ala ja rikollisuustilanne varainhoitovuotta edeltänyttä vuotta edeltäneen vuoden lopussa. Asukasluvuun käytetään väestötietojärjestelmän vuositilastoa, pinta-ala-alueen Maanmittauslaitoksen vuositilastoa maa-alueen ja makean veden alueen pinta-alasta ja rikollisuusluvuun Tilastokeskuksen vuositilastoa poliisin tietoon tulleista rikoslaissa rangaistaviksi säädettyistä rikoksista. Varainhoitovuodella tarkoitetaan tässä laissa sitä kalenterivuotta, jolle korvaus on myönnetty. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos vahvistaa päätöksellään palveluntuottajan lopullisen korvauksen, joka on enintään sovittelutoiminnan järjestämisestä aiheutuneiden todellisten kustannusten suuruinen.

13 §

Luonnos

Asioiden ohjautuminen sovitteluun

Arvioidessaan käsiteltävänä olevan asian soveltuvan 3 §:n 1 momentissa säädetyn mukaisesti sovitteluun poliisi- tai syyttäväviranomaisen tulee tiedottaa rikoksesta epäillylle ja rikoksen uhrille sovittelumahdollisuudesta ja ohjata heidät sovitteluun, jollei kyse ole rikoksesta, jota ei 3 a §:n mukaan saa ottaa soviteltavaksi. Jos rikoksesta epäilty tai rikoksen uhri on alaikäinen, tieto sovittelumahdollisuudesta tulee antaa myös tällaisen henkilön huoltajalle tai muulle lailliselle edustajalle. Vajaavaltaiseksi julistettua täysi-ikäistä henkilöä koskevassa asiassa tieto tulee antaa vajaavaltaisen lisäksi hänen edunvalvojalleen.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Rikosta, joka on kohdistunut rikoslain 21 luvun 16 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuun henkilöön, saa tämän lain 3 a §:n estämättä sovittaa, jos sovittelua koskeva aloite on tehty ennen tämän lain voimaantuloa.

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Etunimi Sukunimi

..ministeri Etunimi Sukunimi

Laki

rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annetun lain (1015/2005) 13 §:n 2 momentti,
muutetaan lain 12 §:n 3 momentti ja 13 §:n 3 momentti, sellaisena kuin niistä on 12 §:n 3 momentti laissa 680/2015, sekä
lisätään lakiin uusi 3 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

3 a §

Läheiseen kohdistuneen rikoksen sovittelua koskevat rajoitukset

Soviteltavaksi ei saa ottaa rikoslain (39/1889) 21 luvun 16 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuun henkilöön kohdistunutta:

- 1) väkivaltaa sisältävää rikosta;*
- 2) rikoslain 20 luvussa tarkoitettua seksuaalirikosta;*
- 3) rikoslain 21 luvussa tarkoitettua henkeen ja terveyteen kohdistuvaa rikosta;*
- 4) rikoslain 25 luvun 1 §:ssä tarkoitettua vapaudenriistoa, 2 §:ssä tarkoitettua törkeää vapaudenriistoa, 3 §:ssä tarkoitettua ihmiskauppaa, 3 a §:ssä tarkoitettua törkeää ihmiskauppaa, 7 §:ssä tarkoitettua laitonta uhkausta, 7 a §:ssä tarkoitettua vainoamista tai 8 §:ssä tarkoitettua pakottamista;*
- 5) rikoslain 31 luvun 1 §:ssä tarkoitettua ryöstöä tai 2 §:ssä tarkoitettua törkeää ryöstöä.*

Mitä 1 momentin johdantokappaleessa säädetään, koskee myös 1 momentin 1–4 kohdassa tarkoitettujen rikosten yritystä, jos yritys on säädetty rangaistavaksi.

Poiketen siitä, mitä 1 momentissa säädetään, rikoksen saa kuitenkin ottaa soviteltavaksi, jos syyttäjä ei saa nostaa rikoksesta syytettä, ellei asianomistaja ilmoita rikosta syytteeseen pantavaksi.

12 §

12 §

Luonnos

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Valtion varoista maksettava korvaus

Sovittelutoiminnan järjestämisestä aiheutuvat kustannukset korvataan valtion varoista. Valtion varoista maksettavan korvauksen yhteismäärä vahvistetaan vuosittain sellaiseksi, että se vastaa niitä kustannuksia, joiden arvioidaan keskimäärin aiheutuvan sovittelutoimistojen ylläpitämisestä, palvelujen asianmukaisesta tuottamisesta sekä sovittelutoimintaan osallistuville henkilöille tarkoitettua koulutuksesta.

Korvauksen yhteismäärä maksetaan Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle käytettäväksi 1 momentissa tarkoitettuihin kustannuksiin.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos maksaa korvauksen ennakkona 8 §:n 1 momentissa tarkoitetuille palveluntuottajille. Jaon perusteena ovat palveluntuottajien toimialueiden asukasluku, pinta-ala ja rikollisuustilanne varainhoitovuotta edeltänyttä vuotta edeltäneen vuoden lopussa. Asukaslukuna käytetään väestötietojärjestelmän vuositilastoa, pinta-ala-lukuna Maanmittauslaitoksen vuositilastoa maa-alueen ja makean veden alueen pinta-alasta ja rikollisuuslukuna Tilastokeskuksen vuositilastoa poliisin tietoon tulleista rikoksista (39/1889) rangaistaviksi säädettyistä rikoksista. Varainhoitovuodella tarkoitetaan tässä laissa sitä kalenterivuotta, jolle korvaus on myönnetty. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos vahvistaa päätöksellään palveluntuottajan lopullisen korvauksen, joka on enintään sovittelutoiminnan järjestämisestä aiheutuneiden todellisten kustannusten suuruinen.

Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset 3 momentissa tarkoitettun korvauksen määräytymisestä sekä korvauksen maksamisesta Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle 8 §:n 2 momentissa tarkoitettussa tapauksessa.

13 §

Valtion varoista maksettava korvaus

Sovittelutoiminnan järjestämisestä aiheutuvat kustannukset korvataan valtion varoista. Valtion varoista maksettavan korvauksen yhteismäärä vahvistetaan vuosittain sellaiseksi, että se vastaa niitä kustannuksia, joiden arvioidaan keskimäärin aiheutuvan sovittelutoimistojen ylläpitämisestä, palvelujen asianmukaisesta tuottamisesta sekä sovittelutoimintaan osallistuville henkilöille tarkoitettua koulutuksesta.

Korvauksen yhteismäärä maksetaan Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle käytettäväksi 1 momentissa tarkoitettuihin kustannuksiin.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos maksaa korvauksen ennakkona 8 §:n 1 momentissa tarkoitetuille palveluntuottajille. Jaon perusteena ovat palveluntuottajien toimialueiden asukasluku, pinta-ala ja rikollisuustilanne varainhoitovuotta edeltänyttä vuotta edeltäneen vuoden lopussa. Asukaslukuna käytetään väestötietojärjestelmän vuositilastoa, pinta-ala-lukuna Maanmittauslaitoksen vuositilastoa maa-alueen ja makean veden alueen pinta-alasta ja rikollisuuslukuna Tilastokeskuksen vuositilastoa poliisin tietoon tulleista rikoksista (39/1889) rangaistaviksi säädettyistä rikoksista. Varainhoitovuodella tarkoitetaan tässä laissa sitä kalenterivuotta, jolle korvaus on myönnetty. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos vahvistaa päätöksellään palveluntuottajan lopullisen korvauksen, joka on enintään sovittelutoiminnan järjestämisestä aiheutuneiden todellisten kustannusten suuruinen.

Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset 3 momentissa tarkoitettun korvauksen määräytymisestä sekä korvauksen maksamisesta Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle 8 §:n 2 momentissa tarkoitettussa tapauksessa.

13 §

Luonnos

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Asioiden ohjautuminen sovitteluun

Sovittelua koskevan aloitteen voi tehdä rikoksesta epäilty, rikoksen uhri, poliisi- tai syyttäviviranomainen taikka muu viranomainen. Jos rikoksesta epäilty tai rikoksen uhri on alaikäinen, myös hänen huoltajallaan tai muulla laillisella edustajallaan on oikeus tehdä aloite sovitteluun ryhtymisestä. Vajaa- valtaiseksi julistettua täysi-ikäistä henkilöä koskevassa asiassa aloitteen sovittelusta voi tehdä myös hänen edunvalvojansa.

Vain poliisi- tai syyttäviviranomaisella on kuitenkin oikeus tehdä aloite sovitteluun ryhtymisestä, jos kyseessä on väkivaltaa sisältävä rikos, joka on kohdistunut rikoksesta epäillyn puolisoon, lapseen, vanhempaan tai muuhun heihin rinnastettavaan läheiseen.

Arvioidessaan käsiteltävänä olevan asian soveltuvan 3 §:n 1 momentissa säädetyn mukaisesti sovitteluun, poliisi- tai syyttäviviranomaisen tulee tiedottaa rikoksesta epäillylle ja rikoksen uhrille sovittelumahdollisuudesta ja ohjata heidät sovitteluun, jollei tämän pykälän 2 momentista muuta johdu. Jos rikoksesta epäilty tai rikoksen uhri on alaikäinen, tieto sovittelumahdollisuudesta tulee antaa myös tällaisen henkilön huoltajalle tai muulle lailliselle edustajalle. Vajaa- valtaiseksi julistettua täysi-ikäistä henkilöä koskevassa asiassa tieto tulee antaa vajaavaltaisen lisäksi hänen edunvalvojalleen.

Asioiden ohjautuminen sovitteluun

Sovittelua koskevan aloitteen voi tehdä rikoksesta epäilty, rikoksen uhri, poliisi- tai syyttäviviranomainen taikka muu viranomainen. Jos rikoksesta epäilty tai rikoksen uhri on alaikäinen, myös hänen huoltajallaan tai muulla laillisella edustajallaan on oikeus tehdä aloite sovitteluun ryhtymisestä. Vajaa- valtaiseksi julistettua täysi-ikäistä henkilöä koskevassa asiassa aloitteen sovittelusta voi tehdä myös hänen edunvalvojansa.

(kumotaan)

Arvioidessaan käsiteltävänä olevan asian soveltuvan 3 §:n 1 momentissa säädetyn mukaisesti sovitteluun poliisi- tai syyttäviviranomaisen tulee tiedottaa rikoksesta epäillylle ja rikoksen uhrille sovittelumahdollisuudesta ja ohjata heidät sovitteluun, jollei *kyse ole rikoksesta, jota ei 3 a §:n mukaan saa ottaa soviteltavaksi*. Jos rikoksesta epäilty tai rikoksen uhri on alaikäinen, tieto sovittelumahdollisuudesta tulee antaa myös tällaisen henkilön huoltajalle tai muulle lailliselle edustajalle. Vajaa- valtaiseksi julistettua täysi-ikäistä henkilöä koskevassa asiassa tieto tulee antaa vajaavaltaisen lisäksi hänen edunvalvojalleen.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

Rikosta, joka on kohdistunut rikoslain 21 luvun 16 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuun henkilöön, saa tämän lain 3 a §:n estämättä sovitella, jos sovittelua koskeva aloite on tehty ennen tämän lain voimaantuloa.
