



Laura Terho
neuvotteleva virkamies

VN/31917/2023

Lakivaliokunnalle

Asiantuntijapyyntönnä 26.9.2024

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annetun lain muuttamisesta (HE 130/2024 vp)

Tausta ja nykytila

Hallituksen esitys perustuu hallitusohjelmaan, jonka mukaan perhe- ja lähisuhdeväkivallan sovittelusta luovutaan pääsääntöisesti.

Rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annetussa laissa (1015/2005, jäljempänä *sovittelulaki*) tarkoitettu sovittelu on maksuton palvelu, 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. Sovittelutehtäviä hoitavat pääsääntöisesti vapaaehtoissovittelijat. Sovittelu on yksi korjaavan eli restoratiivisen oikeuden menetelmistä.

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. Sovittelu edellyttää aina sitä, että rikoksen arvioidaan soveltuvan soviteltavaksi, kun otetaan huomioon rikoksen laatu ja tekotapa, rikoksesta epäillyn ja uhrin keskinäinen suhde sekä muut rikokseen liittyvät seikat kokonaisuutena. Rikoksesta epäillyn on vahvistettava tapahtumainkulun pääasialliset tosiseikat ja sovittelun on oltava uhrin edun mukaista.

Edellä sanottu koskee myös lähisuhdeväkivallan sovittelua. Silloin, kun on kyse lähisuhdeväkivaltarikoksesta, vain poliisi tai syyttäjä voi tehdä sovittelua koskevan aloitteen.

Vuonna 2022 sovitteluun ohjattiin lähes 2 700 lähisuhdeväkivaltarikosta. Sovittelu aloitettiin noin 60 %:ssa tapauksista, ja niistä noin 70 %:ssa päästiin sovintoon.

Nykytilan arviointi

Lähisuhdeväkivallan sovittelua on kritisoitu pitkään. On esimerkiksi katsottu, ettei lähisuhdeväkivaltaa tulisi sovittaa, sillä uhri ja epäilty eivät ole keskenään tasa-arvoisessa asemassa vaan uhri voi olla väkivallantekijästä monin tavoin riippuvainen. Tällöin on mahdollista, että epäilty tai esimerkiksi uhrin ja epäillyn yhteinen lähipiiri saa taivuteltua uhrin osallistumaan sovitteluun, vaikka uhri ei sovitteluun välttämättä itse haluaisi. Tasavertainen vuoropuhelu, joka on sovittelussa tavoitteena, ei valtasuhteen vuoksi välttämättä toteudu, vaan pahimmillaan epäilty



Laura Terho
neuvotteleva virkamies

VN/31917/2023

pystyy manipuloimaan koko sovittelutilannetta. Sovittelu voi olla uhrille jopa haitallista huolimatta siitä, että sovittelijan roolina on tasapainottaa valtasuhdetta, ja uhri voi kokea joutuvansa sovittelussa uudelleen uhriksi. Lisäksi sovitteluun on voinut päätyä toistuvaa lähisuhdeväkivaltaa, vaikka sovittelulain esitöiden ja sovittelua koskevan ohjeistuksen mukaan toistuvaa väkivaltaa ei tulisi sovittaa.

Sovittelulaissa ei säädetä siitä, mitä sovinnosta mahdollisesti seuraa. Ongelmallisena on kuitenkin nähty se, että rikosprosessia koskevien lakien mukaan sovinto saattaa johtaa esimerkiksi esitutinnan rajoittamiseen tai syytteen nostamatta jättämiseen. Sovinnolla voi siis olla vaikutuksia rikosprosessin kulkuun, ja on mahdollista, että sovinnon myötä tekijä selviää lähisuhdeväkivallasta ilman rangaistusta.

Lähisuhdeväkivallan sovittelusta on tehty Suomessa muutamia tutkimuksia, ja niissä on päädytty keskenään erilaisiin tuloksiin 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. Vuonna 2023 julkaistussa VN TEAS -selvityksessä kävi kuitenkin ilmi, että lähisuhdeväkivallan sovitteluun osallistuneet olivat valtaosin tyytyväisiä sovitteluun ja sen lopputulokseen ja katsoivat, että sovittelusta saatiin välineitä väkivallan ehkäisyyn. Väkivalta oli myös lakannut tai vähentynyt suhteessa. Lisäksi katsottiin, että sovittelussa oli annettu hyvin palveluohjausta.¹

Ehdotettu sääntely

Rikokset, joita lähisuhdeväkivallan sovittelun kielto koskisi

Hallitusohjelmakirjauksen toteuttamiseksi esityksessä ehdotetaan, että sovittelulakiin lisättäisiin uusi 3 a §, jonka mukaan soviteltavaksi ei saisi ottaa seuraavia epäillyn läheiseen kohdistuneita tahallisia rikoksia:

- väkivaltaa sisältävät rikokset
- rikoslain 20 luvussa tarkoitetut seksuaalirikokset
- rikoslain 21 luvussa tarkoitetut henkeen ja terveyteen kohdistuneet rikokset
- rikoslain 25 luvun 1 §:ssä tarkoitettu vapaudenriisto, 2 §:ssä tarkoitettu törkeä vapaudenriisto, 3 §:ssä tarkoitettu ihmiskauppa, 3 a §:ssä tarkoitettu törkeä ihmiskauppa, 7 §:ssä tarkoitettu laiton uhkaus, 7 a §:ssä tarkoitettu vainoaminen ja 8 §:ssä tarkoitettu pakottaminen
- rikoslain 31 luvun 1 §:ssä tarkoitettu ryöstö ja 2 §:ssä tarkoitettu törkeä ryöstö.

Hallituksen esityksessä lähisuhdeväkivallan käsite on ymmärretty laajasti. Vaikka osa rikoksista, joiden sovittelu tulisi kiellettyksi, voi sisältää väkivaltaa, niiden tunnusmerkistö voi täyttyä myös

¹ Lähisuhdeväkivallan sovittelu: Yleiset piirteet ja osapuolten kokemukset prosessista. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:11.



Laura Terho
neuvotteleva virkamies

VN/31917/2023

ilman väkivallan käyttämistä (esim. raiskaus tai ryöstö). Lisäksi esimerkiksi entiseen puolisoon kohdistuva vainoaminen voidaan mieltää melko tyypilliseksi esimerkiksi lähisuhdeväkivallasta, vaikka tekoon ei varsinaista väkivaltaa sisällykään. Väkivaltaa sisältävät rikokset kuitenkin mainittaisiin pykälässä nimenomaisesti, jotta sovittelulain sääntely seuraisi automaattisesti rikoslakiin mahdollisesti tulevaisuudessa tehtäviä muutoksia.

Sovittelun kielto koskisi myös edellä mainittujen rikosten yritystä.

Sovittelun kielto ei koskisi asianomistajarikoksia (esim. täysi-ikäiseen henkilöön kohdistunut seksuaalinen ahdistelu).

Henkilösuhteet, joita lähisuhdeväkivallan sovittelun kielto koskisi

Edellä mainittujen rikosten sovittelu olisi kiellettyä silloin, jos teko on kohdistunut henkilöön, joka on rikoslain 21 luvun 16 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettussa suhteessa rikoksesta epäiltyyn. Mainitun lainkohdan nojalla tällaisia henkilöitä ovat epäillyn aviopuoliso tai entinen aviopuoliso, sisarus tai sukulainen suoraan ylenevässä tai alenevassa polvessa sekä henkilö, joka asuu tai on asunut tekijän kanssa yhteistaloudessa tai on tai on ollut muuten näihin rinnastettavan henkilökohtaisen suhteen takia epäillylle läheinen.

Rikoslain 21 luvun 16 §:n 1 momentin 2 kohdan ja sovittelulakiin ehdotettavien muutosten taustalla on samanlainen tavoite: rikoksenteikijän 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 rikoksenteikijän mahdollisuus kohdistaa uhriin painostusta.

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 (HE 78/2010 vp) kuvataan rikoksenteikijän ja uhrin välisen suhteen läheisyyttä, olisi merkitystä myös sovittelulakiin ehdotetun sääntelyn soveltamisen kannalta.

Vaikutukset

Esityksellä arvioidaan olevan erisuuntaisia vaikutuksia sekä väkivallan uhrien ja heidän lastensa että laajemminkin yhteiskunnan kannalta. Myönteisenä voidaan nähdä se, että riski lähisuhdeväkivallan uhrin painostamisesta sovittelulain mukaiseen sovitteluun poistuisi, mikä turvaisi uhrin itsemääräämisoikeuden toteutumista. 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. Samoin poistuisivat riskit toistuvan tai vakavan väkivallan sovittelusta. On myös mahdollista, että väkivallantekijät joutuvat nykyistä useammin rikosvastuuseen teoistaan, ja tätä kautta lähisuhdeväkivallan sovittelusta luopuminen voidaan nähdä yhteiskunnallisena viestinä siitä, että lähisuhdeväkivaltaa ja naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ei hyväksytä.



Laura Terho
neuvotteleva virkamies

VN/31917/2023

Toisaalta ohjaus väkivaltapalveluihin voisi heiketä, sillä sovittelutoimistot ovat olleet keskeisessä roolissa sekä uhrien että epäiltyjen ohjaamisessa heille tarkoitettuihin palveluihin. Riskinä on, että jos asioita ei saada käsiteltyä, väkivalta suhteessa toistuu, mistä kärsisivät myös osapuolten mahdolliset lapset. Kun lähisuhdeväkivaltaa ei saisi enää käsitellä sovittelulain mukaisessa sovittelussa, on mahdollista, että muunlaiset sovinnot lisääntyvät, eikä tällöin ole mukana puolueetonta sovittelijaa tasapainottamassa tilannetta. Lisäksi lähisuhdeväkivallan sovittelun kieltämisestä ei seuraa, että asia välttämättä etenisi myöskään rikosprosessissa. Lähisuhdeväkivallan sovittelun kieltäminen voidaan nähdä myös tietyllä tapaa heikennyksenä lähisuhdeväkivallan uhrin itsemääräämisoikeuden kannalta, sillä uhri ei pääsisi sovittelulain mukaiseen sovitteluun vaikka sovittelua itse haluaisi ja vaikka siitä voisi olla hänelle aidosti hyötyä.

Esityksessä on arvioitu, että lähisuhdeväkivaltarikosten kohdalla poliisin, syyttäjän ja tuomioistuinten työmäärä voisi lisääntyä lähisuhdeväkivallan sovittelusta luopumisen myötä. Kustannusarvio perustuu siihen, kuinka paljon lähisuhteissa tapahtuneissa lievissä ja perusmuotoisissa pahoinpitelyissä, joissa on saavutettu sovittelulain mukainen sovinto, on päädytty esitutkinnan rajoittamiseen tai syyttämättä jättämiseen kohtuusperusteella. Laskelmassa on oletettu, että jatkossa kaikki tällaiset tapaukset etenisivät rikosprosessissa. Arviona on, että lähisuhdeväkivaltarikosten kohdalla kustannukset nousisivat yhteensä noin 3,25 miljoonalla eurolla seuraavasti:

- poliisi: noin 1 miljoonaa euroa
- syyttäjä: noin 477 000 euroa
- kärjäoikeudet: noin 1 770 000 euroa.

Laskelmaan kuitenkin liittyy erilaisia epävarmuuksia. Lisäksi on otettava huomioon, että sovittelun määrärahaan ei ole ehdotettu leikkauksia, eli sovittelutoimistoissa vapautuisi noin 1,0 miljoonaa euroa muiden rikosten kuin lähisuhdeväkivaltarikosten sovitteluun. Myös muiden rikosten sovittelussa saavutetut sovinnot voivat johtaa esimerkiksi esitutkinnan rajoittamiseen tai syyttämättä jättämiseen. Lisäksi sovittelulla voidaan tutkimusten mukaan ehkäistä nuorten tulevaa rikollisuutta ja syrjäytymistä.² Yhtenä toimenpiteenä esimerkiksi nuoriso- ja jengirikollisuuden ehkäisemistä ja torjumista koskevassa toimintaohjelmassa onkin, että koulujen ja muiden viranomaisten tietoisuutta sekä nuorten asioiden ohjaamista lakisääteiseen rikos- ja riita-asioiden sovitteluun tai tapauksesta riippuen järjestöjen tuottamien sovittelupalveluiden piiriin lisätään.³

Edellä sanotun perusteella voidaan arvioida, että muiden rikosten kohdalla sovittelun lisäämisellä olisi puolestaan kustannuksia säästäviä vaikutuksia poliisin, syyttäjän ja tuomioistuinten sekä laajemminkin yhteiskunnan kannalta.

² Ks. esim. Elonheimo, Henrik, Nuorisirikollisuuden esiintyvyys, taustatekijät ja sovittelu. Turun yliopisto 2010.

³ Toimenpideohjelma nuoriso- ja jengirikollisuuden ehkäisemiseksi ja torjumiseksi vuosille 2024—2027. Oikeusministeriön julkaisuja, mietintöjä ja lausuntoja 2024:13.



Laura Terho
neuvotteleva virkamies

VN/31917/2023

Suhde talousarvioesitykseen

Valtion vuoden 2025 talousarvioesityksessä ehdotetaan, että lähisuhdeväkivallan sovittelusta luopumisen vuoksi sisäministeriön ja oikeusministeriön hallinnonaloille osoitettaisiin määrärahoja yhteensä 1,9 miljoonaa euroa seuraavasti:

- momentille 26.10.01 (Poliisitoimen toimintamenot) 589 000 euroa
- momentille 25.30.01 (Syyttäjälaitoksen toimintamenot) 266 000 euroa
- momentille 25.10.03 (Muiden tuomioistuinten toimintamenot) 1 045 000 euroa.

Erutus, eli 1,35 miljoonaa euroa (3,25–1,9 miljoonaa euroa), rahoitettaisiin poliisin, syyttäjän ja tuomioistuinten olemassa olevilla resursseilla ja sitä kautta, että muiden rikosten kuin lähisuhdeväkivaltarikosten sovittelua lisäämällä poliisin, syyttäjän ja tuomioistuinten kustannukset puolestaan pienenisivät.

Voimaantulo

Lakimuutoksen on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2025 alusta. Kuitenkin rikoksen, joka on kohdistunut epäillyn läheiseen, saisi sovittaa loppuun, jos sovittelua koskeva aloite on tehty ennen lakimuutoksen voimaantuloa.