

Kriminaalipoliitikka- ja rikosoikeusosasto
Kehittämisneuvos Aarne Kinnunen
Erityisasiantuntija Hanna Leivo

LAUSUNTO

3.10.2024

Eduskunnan lakivaliokunnalle

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

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annettua lakia. Lakimuutoksella toteutettaisiin 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 kieltä 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.

Oikeusministeriö lausuu kunnioittavasti seuraavan.

Oikeusministeriön yleinen näkemys asiasta

Haavoittuvassa ja alisteisessa asemassa olevia väkivaltarikosten uhreja tulee suojella perus- ja ihmis-
oikeuksien, kansainvälisten sopimusten sekä valtion suojeluvelvoitteen edellyttämällä tavoilla. Sovit-

**Postiosoite
Postadress**

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

**Käyntiosoite
Besöksadress**

Meritullinkatu 10
00170 Helsinki
Finland

**Puhelin
Telefon**

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

**Faksi
Fax**

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

**S-posti, internet
E-post, internet**

kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

telun tavoitteet voivat toteutua vain tilanteessa, jossa henkilöt ovat tasavertaisessa asemassa ja sovittelu on aidosti vapaaehtoista. Vapaaehtoisuus on nykyisenkin sovittelulain ehdoton edellytys. Oikeusministeriön näkökulmasta lähisuhdeväkivallan sovittelun käytäntöihin ja kehittämiseen on syytä kiinnittää huomiota.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan lähisuhdeväkivallan sovittelusta on hyviä kokemuksia ja sovittelulla on ollut perusteltu paikkansa sekä suomalaisessa oikeusjärjestelmässä että väkivallan vähentämiseen pyrkivässä palvelujärjestelmässä. Harkittaessa lähisuhdeväkivallan sovittelun kieltämisestä on kiinnitettävä perusteellisesti huomiota paitsi sillä tavoiteltaviin hyötyihin, myös siitä pelättävissä oleviin haittavaikutuksiin ja pyrittävä pitämään huolta siitä, että omaksuttava sääntelymalli on mahdollisimman perusteltu ja tarkoituksenmukainen.

Myös EU:n ns. uhridirektiivi (2012/29/EU) tunnistaa korjaavan oikeuden palvelut: jäsenvaltioiden on helpotettava tapausten siirtämistä tilanteen mukaan korjaavan oikeuden palveluihin muun muassa vahvistamalla tällaisen siirtämisen edellytyksiä koskevat menettelyt tai suuntaviivat (art. 12.2).

Esityksen sisältö

Oikeusministeriö on antanut asian valmisteluvaiheessa lausunnon esitysluonnoksesta.

Lausunnossaan oikeusministeriö ehdotti ensisijaisesti, että kategorisen sovittelun kieltomallin sijaan harkittaisiin lievempiä vaihtoehtoja hallitusohjelmakirjauksen toteuttamiseksi. Mikäli kieltomallissa pysyttäisiin myös jatkovalmistelun aikana, oikeusministeriö ehdotti harkittavaksi, että ehdotetun säännöksen läheisen määritelmää supistettaisiin HE-luonnoksessa ehdotetusta, ja tämän lisäksi tälle vaihtoehtoisesti rajattaisiin sitä, mitä rikoksia sovittelun kieltö kattaisi.

Oikeusministeriö kiinnitti lausunnossaan huomiota siihen, että esitetyn lakimuutoksen tavoite olisi saavutettavissa myös ehdotettua ratkaisua lievemmin ja yksinkertaisemmin keinoin. Luonteva ratkaisu olisi lausunnon mukaan rajata lähisuhdeväkivaltatapausten ohjaaminen sovitteluun ainoastaan syyttäjän tehtäväksi sen jälkeen, kun rikoksen esitutkinta on saatettu päätökseen. Muutoksella voi-

daan arvioida olevan huomattava vaikutus sovittelutapausten määrään ja laatuun. Tällä hetkellä poliisi tekee lähes 90 prosenttia sovittelualoitteista. Sovittelualoitteen siirtäminen syyttäjän yksinomaisen toimivallan piiriin edesauttaisi sen varmistamista, että syyttäväviranomaisella olisi syyteharkinnassa sovittelua harkitessaan käytettävissään mahdollisimman kattavat tiedot asianosaisten tilanteesta ja asian soveltuvuudesta sovitteluprosessiin.

Lausunnossa katsottiin, että esitetty sääntelymalli vastaisi kansainvälisten ihmisoikeuselinten Suomalle antamia suosituksia. Hallitusohjelmakirjauksenkin mukaan perhe- ja lähisuhdeväkivallan sovittelusta halutaan luopua ”pääsääntöisesti”.

Jatkovalmistelussa on kuitenkin katsottu, että malli, jossa aloitteen lähisuhdeväkivallan sovitteluun voisi tehdä vain syyttäjä, ei toteuttaisi hallitusohjelmakirjausta.

Ehdotetun sovittelulain 3 a §:n 1 momentin mukaisesti ehdotettu kohderyhmän määrittäminen rikoslain 21 luvun 16 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaiseen syyttäjän syyteoikeutta määrittävään lähi-suhteeseen ei ole esityksessä esitetyn tavoitteen kannalta ongelmaton. Läheisen luonnehdinta mainitussa rikoslain säännöksessä on paitsi yksityiskohtaisempi, myös laajempi kuin nykyisessä sovittelulain 13 §:n 2 momentissa.

Oikeusministeriö on lausunnossaan katsonut, että olisi perusteltua harkita lähisuhteen henkilöllisen soveltamisalan supistamista välttämättömään. Rikoslakiviittauksen asemesta sovittelukiello voisi olla perusteltua määrittää suojan tarpeen kautta sovittelulaissa itsessään.

Lakiteknisestä näkökulmasta voidaan huomiota edelleen kiinnittää siihen, että ehdotetun 3 a §:n 1 momentin 1 kohta on osittain päällekkäinen momentin seuraavissa kohdissa yksilöityjen rikostyyppien kanssa.

Esityksen vaikutukset oikeusministeriön hallinnonalalla

Hallituksen esitykseen kirjatun mukaan sovitteluun ohjatuista henkeen tai terveyteen kohdistuneista väkivaltarikoksista lähisuhteessa lähes kaikki olivat rikosnimikkeeltään pahoinpitelyjä tai lieviä pahoinpitelyjä. 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.

Esityksen kustannusvaikutuksia oikeusministeriön hallinnonalalla on arvioitu edellä lausutun perusteella seuraavasti. Jos oletetaan, että jatkossa kärjäoikeuskäsittelyyn etenisi lähisuhteessa tapahtuneita lieviä ja perusmuotoisia pahoinpitelyjä noin 950 tapausta enemmän kuin nykyisin ja että tapauksista 6 prosenttia käsiteltäisiin kirjallisessa menettelyssä, voidaan arvioida, että Syyttäjälaitokselle aiheutuisi yhteensä noin 477 000 euron lisäkustannukset (kirjallinen menettely noin 7 000 euroa ja pääkäsittelyt noin 470 000 euroa). Kärjäoikeuksille puolestaan aiheutuisi yhteensä noin 1 770 000 euron lisäkustannus (kirjallinen menettely noin 30 000 euroa ja pääkäsittelyt noin 1 740 000 euroa). Yhteensä Syyttäjälaitoksen ja kärjäoikeuksien kustannukset lähisuhteissa tapahtuneiden lievien ja perusmuotoisten pahoinpitelyjen osalta kasvaisivat siis tällä tavoin laskettuna noin 2 250 000 euroa.

Vuoden 2025 talousarvioesityksessä ehdotetaan lisättäväksi esityksen perusteella oikeusministeriön hallinnonalalle 1,311 milj. euroa (25.10.03 1,045 milj. euroa, 25.30.01 0,266 milj. euroa). Hallituksen esitykseen kirjattujen kustannusten ja talousarvioesityksessä ehdotetun määrärahan erotus, eli 939000 euroa, rahoitettaisiin esityksen mukaan syyttäjän ja tuomioistuinten olemassa olevilla resursseilla. Asiaa voi olla tarkoituksenmukaisinta tarkastella myöhemmissä talousarvio- ja kehysvaiheissa.

Esitettyihin kustannusarvioihin liittyy epävarmuuksia. Syyttäjälle aiheutuu nykyisin kustannuksia esitutkinnan rajoittamista ja syyttämättä jättämistä koskevien päätösten laatimisesta. Tätä syyttäjälle nyt aiheutuvaa, mutta ehdotetun lakimuutoksen jälkeen poistuvaa kulua ei ole pystytty vähentämään edellä esitetyistä syyttäjälle esityksestä aiheutuvista laskennallisista kustannuksista. Toisaalta edellä olevissa laskelmissa on huomioitu vain lievät ja perusmuotoiset pahoinpitelyt, ei sen sijaan

muita rikoksia, joiden sovittelu lähisuhteessa tulisi myös kielletyksi. Tilannetta on seurattava, ja mikäli edellä arvioiduissa asiamäärissä ilmenee myöhemmin merkittäviä korjaustarpeita, on kustannukset tuotava myöhemmillä kehyskierroksilla uudelleen tarkasteltaviksi.

Syyttäjän työmäärä tulee esityksen seurauksena lisääntymään, kun jatkossa aiempaa useampi rikosasia siirtyy tuomioistuinprosessiin. Huomattavaa on, että valtaosa pahoinpitelyrikoksista käsitellään jo nykyisin pääkäsitelyssä kirjallisen menettelyn sijaan. Oikeusministeriö arvioikin, että jatkossa on mahdollista, että muut sovinnot kuin sovittelulain mukaiset sovinnot johtavat nykyistä useammin esitutkinnan rajoittamiseen tai syyttämättä jättämiseen. Asioita soviteltaneen jatkossa enemmän myös tuomioistuimessa.

Tuomioistuimet ratkaisevat ne rikosasiat, jotka syyttäjä siirtää tuomioistuimen käsiteltäväksi. Koska edellä todetuista tavoin jatkossa lähisuhdeväkivaltaa sisältävät pahoinpitelyrikokset käsitellään enenevässä määrin nimenomaan pääkäsitelyssä, tuomioistuimen resurssitarve kasvaa esityksen myötä juttumäärän lisääntyessä. Mikäli sovittelutoimistoissa tullaan jatkossa sovittelemaan enemmän muunlaisia asioita kuin lähisuhdeväkivallan sovittelun kiellon piiriin kuuluvia asioita, on oletettavaa, että kyseisiä muita asioita päätyisi jossain määrin nykyistä vähemmän käsiteltäväksi rikosprosessissa.

Hallituksen esityksessä todetaan, että lähisuhdeväkivallan sovittelusta vapautuvaa, noin 1,0 miljoonan suuruista resurssia olisi jatkossa mahdollista käyttää muiden rikosten, kuten nuorten tekemien rikosten, sovitteluun. Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että sovittelutoimintaa kehitetään edelleen. On kuitenkin erikseen arvioitava, onko lähisuhdeväkivallan sovittelusta vapautuvaa määrärahaa taroituksenmukaista käyttää esitetyllä tavalla sovittelutoiminnan laajentamiseen vai jatkossa nykyistä kevyemmin resursoitua sovittelutoiminnan kehittämiseen.