

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Lausunto eduskunnan lakivaliokunnalle rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annetun lain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä HE 130/2024 vp

Yhteenveto lausunnon keskeisestä sisällöstä

- Alaikäisiin kohdistuva väkivalta loukkaa useita lapselle turvattuja perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia. Julkinen valta ei välttämättä kykene tehokkaasti turvaamaan alaikäisen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista, jos tällainen asia käsitellään sovittelussa.
- Alaikäisellä on täysi-ikäisistä poiketen oikeus erityiseen suojeluun ja korostunut oikeussuojan tarve. Nämä seikat on otettava huomioon myös kyseessä olevan lakiesityksen arvioinnissa. Lainsäätäjän on varmistuttava siitä, että sääntely toteuttaa alaikäisen väkivallan uhrin samoin kuin alaikäisen väkivallan tekijän etua eli lapselle lainsäädännössä ja ihmisoikeussopimuksissa turvattuja oikeuksia.
- Voimassa olevan oikeuden – YK:n lapsen oikeuksien sopimus ja sen tulkintakäytäntö huomioon ottaen - jokaisella alle 18-vuotiaalla on ikänsä vuoksi erityisen suojan tarve kaikissa tilanteissa, joissa häneen on kohdistunut väkivaltaa. Alaikäisen erityinen oikeudellinen asema johtaa siihen, ettei lähisuhdeväkivaltaa kokeneen alaikäisen oikeusturvan toteutumista voida riittävästi varmistaa sovittelussa eikä näitä rikoksia tulisi sovitella.
- YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 40 artiklan 3-kohta ei aseta valtiolle ehdotonta velvollisuutta käyttää tuomioistuinmenettelyn ulkopuolisia vaihtoehtoisia konfliktinratkaisutapoja. Sovitteluun päätyminen edellyttää erityisen huolellista, lapsen oikeudet monipuolisesti huomioon ottavaa, perustelua.
- YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 40 artikla velvoittaa huolellisesti varmistamaan, etteivät tuomioistuinprosessille vaihtoehtoiset menettelyt vaaranna millään tavoin lapsen ihmisoikeuksia ja oikeusturvaa.
- Lähisuhdeväkivallan sovittelussa on erityisesti varmistettava, että uhri saa vahingonkorvaus-oikeudellisen järjestelmän mukaisen asianmukaisen korvauksen hänelle aiheutuneista vahingoista. Tämä koskee myös tilanteita, joissa jompikumpi osapuoli on alaikäinen.
- Tällä hetkellä Suomessa asuvat lapset ja nuoret eivät saa riittävästi oikeuskasvatusta ja informaatiota oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Vakavana puutteena on pidettävä lapsiystävällisten neuvontapalveluiden ja oikeusturvamenettelyjen olemattomuutta tilanteissa, joissa lapsiin ja nuoriin kohdistuu väkivaltaa.

Aluksi

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, ettei soviteltavaksi saisi ottaa asianomistajarikoksia lukuun ottamatta väkivaltaa sisältäviä rikoksia eikä eräitä muita rikoksia, joiden kohteena on rikoksesta epäillyn läheinen. Tarkastelen lausunnossani esitystä alaikäisen oikeudellisen aseman näkökulmasta.

Esityksen lähtökohta on perustelu, sillä sovittelu on alun perin tarkoitettu ja tutkimusten mukaan soveltuu parhaiten lievien rikosten sovitteluun eikä vakavien ihmisoikeusloukkausten kuten lapsiin ja nuoriin kohdistuvan väkivallan käsittelyyn. Alaikäisiin kohdistuva väkivalta loukkaa useita lapselle turvattuja perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia kuten oikeutta terveyteen, yksityisyyden suojaa, oikeutta suojeluun, oikeutta kehitykseen sekä oikeutta suojaan kaikelta huonolta kohtelulta. Julkisella vallalla on perustuslaissa säädetty velvollisuus turvata tehokkaasti jokaisen perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen ja oikeusturva. Tämä ei välttämättä ole mahdollista, jos asia käsitellään sovittelussa.

Kansainväliset sopimukset ohjaavat sovittelun välttämiseen, jotta lähisuhdeväkivalta ei jäisi perheen sisäiseksi asiaksi. Naisiin kohdistuvan väkivallan osalta ihmisoikeuselimet ovat ehdottomia katsoessaan rikosvastuun ensijaiseksi suhteessa sovitteluun. Samaa lähtökohtaa on sovellettava kaikkeen alaikäisiin kohdistuneeseen väkivaltaan. Monet ihmisoikeuselimet ovat antaneet Suomelle huomautuksia, joiden mukaan lähisuhdeväkivallan sovittelu vaarantaa asianmukaisen rikosvastuun toteutumisen.

Kielto käyttää sovittelua lapsiin ja nuoriin kohdistuneeseen, aikuisten harjoittamaan väkivaltaan viestii siitä, että alaikäisiin kohdistuvaan väkivaltaan suhtaudutaan vakavasti. Tämä on 2020-luvulla perus- ja ihmisoikeusvelvoitteista seuraava, ei-harkinnanvarainen lähtökohta. Sen sijaan luopuminen kokonaan sovittelumahdollisuudesta tilanteessa, jossa väkivallantekijä on alaikäinen, on arvioni mukaan ongelmallinen YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen näkökulmasta.

Alaikäisen erityisen oikeudellisen aseman huomioon ottaminen

Väkivalta on erittäin haitallista ja vaarallista lasten ja nuorten kehitykselle, mistä seuraa julkisen vallan velvollisuus kaikin mahdollisin keinoin paitsi ennalta ehkäistä väkivaltaa myös huolehtia siitä, että jokaiseen väkivallantekoon suhtaudutaan vakavasti ja olemassa on menettelyt, joissa väkivaltaan syylistynyt voidaan tehokkaasti saattaa vastuuseen lainvastaisesta toiminnastaan. Sovitteluun liittyvistä asioista päätettäessä on otettava huomioon alaikäisten erityiset tarpeet kehittyvinä ja kasvavina henkilöinä. Erityistä huomiota on kiinnitettävä haavoittuviin lapsiryhmiin kuten vammaisiin lapsiin, joilla on muita suurempi riski joutua väkivallan kohteeksi.

Kun eduskunta päättää lainsäädännöstä, jolla on vaikutuksia alaikäisen oikeudelliseen asemaan, on tärkeä ottaa huomioon kaikki lapselle lainsäädännössä ja ihmisoikeuksissa turvatut, kyseiseen asiakokonaisuuteen liittyvät, oikeudet ja huolehtia siitä, että ne toteutuvat valitussa sääntelyvaihtoehdossa mahdollisimman täysimääräisinä. Alaikäisen täysi-ikäisistä poikkeava erityinen oikeudellinen

asema ja siihen liittyen muun muassa oikeus erityiseen suojeluun sekä suojaan kaikelta kehitystä ja hyvinvointia vaarantavalta toiminnalta samoin kuin korostunut oikeusturvan tarve, ovat lähtökohtia pohdittaessa esitetyn sääntelyn asianmukaisuutta. Lapsen oikeuksien toteutuminen sovittelussa on pyrittävä varmistamaan sekä sovittelua koskevassa lainsäädännössä että sovittelutoiminnan käytännön toteuttamisessa. Alaikäisellä väkivaltarikoksen kohteeksi joutuneella samoin kuin alaikäisellä väkivaltarikoksesta epäillyllä on oikeus odottaa, että lainsäätäjät ja lainsoveltajat ovat asettaneet tekemissään valinnoissa lapsen edun eli lapselle kuuluvien oikeuksien toteutumisen ensisijalle.

Kun alaikäinen on sovittelussa osapuolena, ja toisena osapuolena on täysi-ikäinen henkilö, jälkimmäisellä on aina valta-asema lapseen tai nuoreen nähden. Seurauksena on lähtökohtaisesti epätasavertainen asema sovittelutilanteessa, mikä on jo sinällään vahva peruste kieltää sovittelumahdollisuus tai rajoittaa sitä. Tutkimukset osoittavat, ettei sovittelun vapaaehtoisuutta tuoda aina riittävän selvästi esille ja erityisen vaikea on selvittää alaikäisen suostumuksen vapaaehtoisuutta.

Alaikäinen rikoksentekijä

YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 24 (lapsen oikeuksista rikosoikeusjärjestelmässä) mukaan rikosoikeusjärjestelmään joutumisen on osoitettu olevan vahingollista lapsille ja rajoittavan heidän mahdollisuuksiaan kasvaa vastuullisiksi aikuisiksi. Kun kyse on alle 18-vuotiaasta väkivallantekijästä, on otettava huomioon hänen oikeudellinen erityisasemansa alaikäisenä, kun arvioidaan, mihin toimenpiteisiin asiassa ryhdytään. Oikeudellisten menettelyjen on oltava vasta viimesijainen keino alaikäisen rikoksentekijän asian selvittämisessä. Sovittelulla voi näissä tilanteissa olla keskeinen rooli, mikäli se täyttää yleiskommentissa mainitut oikeusturvatakeet.

Hallituksen esityksessä ehdotettujen muutosten myötä ei olisi enää mahdollista sovitella esimerkiksi lievää pahoinpitelyä, jonka alaikäinen henkilö on kohdistanut huoltajaansa tai sisarukseensa. Alaikäiselle rikoksentekijälle kuuluva oikeus erityiseen suojeluun ja alaikäisen oikeusturvatarpeet on otettava huomioon harkittaessa niitä menettelyjä, joissa alaikäisen väkivaltaa sisältäviä tekoja käsitellään. Valtiolla on velvollisuus kehittää tuomioistuinprosesseja alaikäisten ikään ja kehitystasoon sekä heidän tarpeisiinsa vastaaviksi siten, että menettelyissä voidaan turvata tämän ryhmän oikeuksien mahdollisimman täysimääräinen toteutuminen. Jos tämä ei ole mahdollista, on käytettävä tuomioistuinprosessia.

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 40 artiklan 3-kohdan mukaan sopimusvaltioiden tulee pyrkiä 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. Sopimuskohta ei kuitenkaan aseta valtiolle ehdotonta vel-

vollisuutta käyttää tuomioistuinmenettelyn ulkopuolisia vaihtoehtoisia konfliktinratkaisutapoja. Sopimuksessa on käytetty tarkoituksella ei-pakottavaa ilmaisua ”seek to promote”.¹ Sopimuskohdan mukaan sopimusvaltiot pyrkivät edistämään rikoksista epäiltyjen tai niistä syytettyjen alaikäisten tapausten käsittelyyn soveltuvaa lainsäädäntöä, menettelytapoja ja viranomaisten perustamista. Artiklan 3-kohdan alakohdan b mukaan näihin kuuluu – kun se on sopivaa ja toivottavaa (”appropriate and desirable”)² - oikeusprosessien ulkopuoliset menettelyt, kunhan niissä turvataan ihmisoikeuksien ja oikeusturvan täysi toteutuminen.

Sovittelu ei sopimuksen kontekstissa ole itsetarkoitus vaan sen käyttö jätetään ollen valtion harkintaan. Jotta sovittelua voitaisiin käyttää, on varmistettava, ettei menettely vaaranna alaikäisen ihmisoikeuksia ja oikeusturvaa. Komitean mukaan ”on noudatettava äärimmäistä huolellisuutta sen varmistamiseksi, että lapsen ihmisoikeuksia ja oikeusturvaa kunnioitetaan ja suojellaan täysimääräisesti” (yleiskommentti nro 24, kohta 14). Vaikka tavoitteena on ohjata lapset pois tuomioistuinjärjestelmästä tuomioistuimen ulkopuolisiin menettelyihin, sovittelua ei tule käyttää, jos lapsen ihmisoikeuksien ja oikeusturvan täysimääräinen toteuttaminen ei ole mahdollista.

Alaikäisiä koskevien menettelyjen luonne ja niiden sisältämät toimenpiteet ovat valtion harkinnassa. Niiden käyttö kuitenkin edellyttää muun muassa, että alaikäisen syyllistymisestä lainvastaiseen toimintaan on selkeät todisteet ja että hän vapaasta tahdostaan myöntää vastuunsa asiassa. YK:n lapsen oikeuksien komitea pitää tärkeänä, että jos lapsen oikeuksia on loukattu, hänellä on käytössään asiantuntevaa neuvontaa ja oikeudellista apua, sekä ikään ja kehitystasoon soveltuvat menettelyt asian saattamiseksi tutkittavaksi. Tämä on lähtökohta, josta käsin on jatkossa tarkasteltava alaikäisille suunnatun tuen ja palvelun toteuttamista myös silloin, kun alaikäiseen on kohdistunut väkivaltaa läheissuhteessa. Kun alaikäinen on osallisena sovittelussa, on erityisen huolellisesti huolehdittava siitä, että hän ymmärtää, mistä asiassa ja sovittelun käyttämisessä on kyse, mitä lakiin ja ihmisoikeussopimukseen perustuvia oikeuksia hänellä on ja mitä niistä seuraa.

Tiedossani ei ole, onko Suomessa tehty selvitystä siitä, toteuttaako vapaaehtoinen rikosten sovittelu täysimääräisesti sovittelun osapuolten ja erityisesti alaikäisen ihmisoikeudet ja oikeusturvan. Sovittelusta lukemani yleisemmät selvitykset ja tilastotiedot sovittelusta eivät vakuuta minua siitä, etteikö sovitteluun sen lukuisten myönteisten vaikutusten lisäksi sisältyisi oikeusturvanäkökulmasta myös kritiikille alttiita piirteitä, jotka saattavat puoltaa sovittelun käytön välttämistä erityisesti alaikäisiä koskevissa asioissa.

¹ Ks. John Tobin – Cate Read: *The Rights of Children in the Juvenile Justice System*, s. 1646. Teoksessa John Tobin (ed.): *The UN Convention on the Rights of the Child. A Commentary*. Oxford University Press 2019.

² Kiinnitän huomiota siihen, että suomenkielinen käännös ei tässä kohdin täysin vasta englanninkielistä alkuperäisversiota. Tällöin on noudatettava englanninkielistä alkuperäistekstiä. Ilmaisua ”whenever appropriate and desirable” on käännetty suomeksi epätarkasti ”aina milloin mahdollista ja toivottavaa”. Oikea käännös olisi ”aina milloin se on tarkoituksenmukaista ja toivottavaa”.

Alaikäinen rikoksen uhri

Alaikäisen uhrin joutuminen sovittelumenettelyyn sisältää enemmän hänen oikeuksiaan vaarantavia riskejä kuin seikkoja, jotka turvaavat hänen oikeuksiensa toteutumisen. Sovittelun kieltämiselle onkin painavat perusteet.

Eduskunnan lakivaliokunta on sovittelulakia säädettäessä katsonut, ettei alaikäisiin kohdistuneita seksuaalirikoksia ja ”hyvin nuoriin lapsiin” kohdistuneita pahoinpitelyrikoksia ole syytä käsitellä sovittelumenettelyssä. Nyt lähes kaksi vuosikymmentä myöhemmin lähtökohdan on oltava tiukempi, sillä tutkimustieto väkivallan vaikutuksista lapsen ja nuoren kehitykseen on lisääntynyt ja alaikäisen oikeudellinen asema on kokenut muutoksia, jotka turvaavat aiempaa paremmin alle 18-vuotiaan oikeuden muun muassa suojaan väkivallalta ja oikeuden tehokkaaseen oikeusturvaan. Lainsäädännöllä on nykyisin suojattava tehokkaasti myös muita alle 18-vuotiaita kuin ”hyvin nuoria lapsia”.

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 19 artikla suojaa jokaista alaikäistä hänen ollessaan vanhempansa tai muun hoidossa väkivallalta, vahingoittamiselta ja pahoinpitelyltä, laiminlyönniltä, välinpitämättömältä tai huonolta kohtelulta sekä hyväksikäytöltä. Lapsen oikeuksien komitean mukaan valtioilla tulee olla tehokkaat menetelmät, joiden avulla on mahdollista ehkäistä, tunnistaa, raportoida ja käsitellä riskitilanteet ja seurata niitä. Alaikäisiin kohdistuvaa väkivaltaa ei ole enää 2020-luvulla mahdollista tarkastella osapuolten välisenä ongelmatilanteena, joka olisi ratkaistavissa väkivaltaan syyllistyneen ja uhrin välillä.

Nykyisen lainsäädännön mukaan soviteltavaksi ei saa ottaa alaikäiseen kohdistunutta rikosta, jos uhrilla on erityisen suojan tarve rikoksen laadun tai ikänsä vuoksi. Lakia säädettäessä alaikäisen erityinen oikeudellinen asema ei ollut kehittynyt sellaiseksi, kuin se nykyisin hahmotetaan. Voimassa olevan oikeuden – YK:n lapsen oikeuksien sopimus ja sen tulkintakäytäntö huomioon ottaen - on nimittäin selvää, että lähtökohtaisesti jokaisella alle 18-vuotiaalla on ikänsä vuoksi erityisen suojan tarve kaikissa tilanteissa, joissa häneen on kohdistunut väkivaltaa. Näin ollen alaikäisiin kohdistuneita rikoksia ei tulisi lähtökohtaisesti sovitella.

YK:n lapsen oikeuksien komitea on kesällä 2023 Suomelle antamissaan loppupäätelmissä todennut, ettei Suomessa ole osoitettu riittävästi resursseja, kun käsitellään perheväkivaltaan liittyviä asioita (kohta 22 e). Lisäksi komitea kehottaa Suomea takaamaan kaikkien lasten oikeuden saada näkemyksensä otetuksi huomioon perheväkivaltaa koskevissa asioissa (kohta 19 a).

Vahingonkorvaukset sovittelussa

Silloin kun sovittelua käytetään, on varmistuttava siitä, että läheissuhdeväkivallasta seuraa oikeasuhteinen ja varoittava seuraamus teon vakavuuden mukaan. Tähän liittyy olennaisesti oikeus vahingonkorvaukseen. Sovittelulain esitöiden mukaan läheissuhdeväkivallan sovittelussa uhrin oikeusturvan ja tarpeiden toteutuminen on nimenomaisesti varmistettava samoin kuin se, että uhri saa

vahingonkorvausoikeudellisen järjestelmän mukaisen asianmukaisen korvauksen hänelle aiheutuneista vahingoista. On huolestuttavaa, että selvitysten mukaan alaikäisen oltua vanhempansa tekemän väkivaltarikoksen kohteena, sopimuksiin on vain harvoin kirjattu rahallisia korvauksia. Näyttää siltä, että sovittelijoilla ei ole riittäviä valmiuksia vahingonkorvausoikeuden perusteista, jolloin seurauksena on alaikäisen oikeusturvan vakava vaarantuminen.

Toisin kuin esimerkiksi Ruotsissa, vahingonkorvauslaista puuttuu toistaiseksi perus- ja ihmisoikeuksien loukkausten korvaamista koskeva sääntely, sillä nykyinen hallitus ei ole edistänyt edellisellä hallituskaudella valmistunutta ja lausuntokierroksella kannatusta saaneen, vahingonkorvauslain muuttamista koskeneen lakiesitysluonnoksen käsittelyä. Mahdollisuus vaatia vahingonkorvauslain perusteella korvausta perus- ja ihmisoikeusloukkauksen korvauksesta vahvistaisi lähisuhdeväkivallan uhriksi joutuneen alaikäisen oikeusturvaa.

Lopuksi

Sovittelun tavoitteiden toteutuminen edellyttää osapuolten tasavertaista asemaa ja aitoa suostumusta sovittelumenettelyyn vaihtoehtona oikeudenkäynnille. Kun väkivallantekijä on täysi-ikäinen ja uhri alaikäinen, tasavertaisen aseman edellytys ei täyty. Lähisuhdeväkivaltatilanteessa alaikäinen on erityisen haavoittuva ja riski siihen, etteivät hänen oikeutensa toteudu, on suuri. On valtion vastuulla suojella väkivaltarikoksen kohteeksi joutuvien alaikäisten perus- ja ihmisoikeuksia siten kuin kansainväliset sopimukset edellyttävät. Suomi on oikeusvaltio, jossa alaikäisiin kohdistuvan väkivallan käsittelyn tulee tapahtua oikeuslaitoksessa. Sen sijaan kun väkivaltaa on harjoittanut alaikäinen, sovittelu voi tilannekohtaisesti olla asian selvittelyyn sopiva menettely.

Koska lähisuhdeväkivalta on tutkimusten mukaan suurimmaksi osaksi piilorikollisuutta, valtiolla on velvollisuus muun muassa lainsäädäntötoimin varmistaa, että myös lapsilla ja nuorilla on riittävästi tietoa oikeuksistaan. Alaikäisellä on oikeus olla selvillä siitä, milloin häneen on mahdollisesti kohdistunut rikos, mitkä ovat hänen oikeutensa tilanteessa ja mitä menettelyitä ja neuvontapalveluita hänellä on käytössään. Tällä hetkellä Suomessa asuvat lapset ja nuoret eivät saa riittävästi – jos lainkaan – oikeuskasvatusta ja informaatiota oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Vakavana puutteena on pidettävä lapsiystävällisten neuvontapalveluiden ja oikeusturvamenettelyjen olemattomuutta tilanteissa, joissa lapsiin ja nuoriin kohdistuu väkivaltaa.

Helsingissä 16.11.2024

Suvianna Hakalehto
oikeustieteen tohtori, varatuomari
oikeustieteen professori (erityisesti lapsioikeus ja koulutusoikeus)
Itä-Suomen yliopisto