

Sosiaali- ja terveysministeriö
Laura Terho
STM035:00/2014

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



AMNESTY INTERNATIONAL SUOMEN OSASTO
Hietaniemenkatu 7 A
00100 Helsinki
P: 09 5860 440 F: 09 5860 4460
E: amnesty@amnesty.fi W: www.amnesty.fi

29.10.2014

Amnestyn Suomen osaston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annetun lain muuttamisesta

Amnestyn Suomen osasto on kampanjoinut viimeisten kymmenen vuoden ajan naisiin kohdistuvaa väkivaltaa vastaan Suomessaⁱ ja haluaa lausua sosiaali- ja terveysministeriölle sovittelua koskevan lain muuttamisesta.

Eduskuntavaalien alla 2011 Amnesty kampanjoi sen puolesta, että sovittelusta lähisuhdeväkivaltatapauksissa luovuttaisiin. **Kataisen hallitusohjelmassa sitouduttiin rajaamaan sovittelun käyttöä lähisuhdeväkivaltatapauksissa. Tällä päätöksellä hallitus osoitti ymmärtävänsä, että naisten oikeuksien toteutumisen takaaminen tarkoittaa yksityisellä alueella tapahtuneiden rikosten tunnustamista rikoksiksi, joista tekijä joutuu vastaamaan oikeudessa – eikä esimerkiksi vain yhteisölleen, perheelleen tai kumppanilleen.** Rajauksen taustalla oli täten ihmisoikeusmyönteinen ymmärrys siitä, ettei lähisuhdeväkivallan sovittelu ole hyväksyttävää, jos se johtaa rikoksen mitätöintiin, syyttämättäjättämiseen tai rangaistustason laskemiseen. Ihmisoikeusnäkökulmasta sovittelu ei voi olla kiertotie, jolla vältetään rikosoikeudellinen vastuu tai vähätellään sitä. Sovittelu voi toimia rikosprosessin rinnalla vain, jos se ei vaikuta itse rikosprosessiin käynnistymiseen tai sen lopputulokseen.

Sovittelun rajaamista lähisuhdeväkivaltatapauksissa perusteltiin myös sillä, että vaikka toistuvan lähisuhdeväkivallan sovittelu on nimenomaisesti kiellettyⁱⁱ, on perusteltua epäillä, ettei tämän kiellon mukaan tosiasiallisesti toimita. Esimerkiksi vuonna 2013 valtaosa (70%) sovitteluun ohjatuista lähisuhdeväkivaltatapauksista oli lievää vakavampia (eli perustekomuotoisia) pahoinpitelyjä, ja vain 29 prosentissa tapauksissa oli kyse lievästä pahoinpitelyistäⁱⁱⁱ. Sovitteluun ohjataan myös lähisuhteessa tapahtuneita törkeitä pahoinpitelyjä^{iv} sekä raiskauksia^v. Kuten uhritutkimuksista tiedetään, lähisuhdeväkivalta etenee usein asteittain vakavammaksi ja ensimmäinen lyönti johtaa hyvin harvoin siihen, että uhri ottaa yhteyttä poliisiin. Näin ollen on hyvin todennäköistä, että sovitteluun ohjataan myös toistuvaa lähisuhdeväkivaltaa.

Hallitusohjelman tavoite sovittelun käytön rajaamisesta lähisuhdeväkivaltatilanteissa ei ole toteutunut, koska asiaa ei ole edistetty millään tavalla. Rikos- ja riita-asioiden sovittelun neuvottelukunnan toimintakertomuksessa vuosilta 2009-2012 todetaan neuvottelukunnan katsoneen, että lähisuhdeväkivallan sovitteluun ohjaamisen rajaaminen on huomioitu sovittelulaissa ja sovitteluun liittyvässä koulutuksessa ja ohjauksessa, eikä muihin rajaamistoimenpiteisiin ei ole aihetta. Tämä hallitusohjelman sitoumuksen vastainen päätös olla toimimatta on syy siihen, että sovittelun käyttö on tällä hallituskaudella lisääntynyt.

Sovitteluun ohjattiin hallitusohjelmaa edeltävänä vuonna 2010 yhteensä 1058 lähisuhdeväkivaltatapausta, vuonna 2011 yhteensä 1929 tapausta, vuonna 2012^{vi} yhteensä 2070 tapausta ja 2013 yhteensä 1888 tapausta. **Lähisuhdeväkivaltatapauksen rajua kasvua vuosien 2010 ja 2011 välillä on perusteltu sillä, että samana vuonna lievät pahoinpitelyt lähisuhteissa muuttuivat asianomistajarikoksista virallisen syytteen alaisiksi, ja poliisin ja syyttäjän arvioitavaksi tuli entistä enemmän lähisuhteessa tapahtuneita lieviä pahoinpitelyjä. Argumentti ei kuitenkaan pidä paikkaansa, sillä sovitteluun ohjatuissa lievissä pahoinpitelyissä tapahtunut kasvu ei selitä sovitteluun ohjattujen lähisuhdeväkivaltatapauksen kasvua kokonaisuudessaan.** Sovitteluun ohjattiin vuonna 2010 193kpl ja vuonna 2011 564kpl lähisuhteessa tapahtunutta lievää pahoinpitelyä. Sovitteluun ohjattujen perustekomuotoisten lähisuhteessa tapahtuneiden pahoinpitelyjen määrä kasvoi puolestaan 839 tapauksesta (v. 2010) 1341 tapaukseen (v. 2011).

Naisiin kohdistuvan syrjinnän vastaista sopimusta valvova CEDAW-komitea on ilmaissut toistuvasti huolensa sovittelun käytöstä lähisuhdeväkivaltatapauksissa^{vii} ja myös ratifiointiprosessissa oleva Euroopan neuvoston naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan vastainen yleissopimus (nk. Istanbulin sopimus, artikla 48) velvoittaa Suomen varmistavan, ettei uhria pakoteta sovittelunkaltaisiin ”riitojenratkaisumenettelyihin” ja että sopimuksen alaan kuuluvat väkivallan teot on mahdollista käsitellä oikeudessa. Sopimuksen tulkintaohjeessa (kohta 252) korostetaan, että lähisuhdeväkivallan dynamiikan vuoksi uhri ei koskaan voi olla sovittelutilanteessa tasavertaisessa asemassa tekijän kanssa – ja siksi tämäntyyppisen väkivallan sovittelua tulisi välttää.

Ottaen huomioon olemassa oleva tilastotieto, lähisuhdeväkivallan soveltumattomuus sovitteluun, hallitusohjelman sitoumus lähisuhdeväkivallan sovittelun vähentämisestä sekä Istanbulin sopimuksen Suomelle asettamat velvoitteet on käsittämätöntä, ettei lausunnoilla olevassa lakiluonnoksessa ole tarkastelu sovittelulainsäädännön uudistamista laajemmin eikä ehdotettu toimenpiteitä lähisuhdeväkivallan sovittelun lopettamiseksi.

Sen sijaan lakiluonnoksessa päädytään linjaamaan sovittelun olevan ”sosiaali- ja terveyspalvelu” (s.7) – vaikka sovittelulaissakin todetaan sovittelun olevan oikeusturvapalvelu: ”oikeuskäsittelylle rinnakkainen tai sitä täydentävä menettelytapa rikoksiin ja pienehköihin riita-asioihin liittyvien kysymysten ratkaisemiseksi – [jossa] osapuolet pyrkivät tekemään sovittelijan avulla kumpaakin osapuolta tyydyttävän sopimuksen vahingonkorvauksesta tai muunlaisesta tavasta loukatun osapuolen hyvittämiseksi”^{viii}.

Lakiluonnoksen kehittämisessä on huomioitava, että sovittelu ei Suomen lainsäädännön mukaan ole sosiaali- ja terveyspalvelu, vaan oikeusturvapalvelu. Tätä ei muuta se tosiasia, että sovittelua tehdään tällä hetkellä sosiaali- ja terveysministeriön ohjauksen alla.

Mikäli lakiluonnoksessa esitetyllä järjestelyvastuun siirtämisellä aluehallintovirastoilta Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselle on tarkoitus entisestään hämärtää tätä oikeusjärjestelmän ja sosiaalipalveluiden välistä eroa, ei esitystä voida pitää kannatettavana, vaikka lakiluonnoksen tavoite sovittelupalveluiden yhdenmukaisuuden edistämisestä on

tietysti kannatettava. **Lakiluonnosta kehitettäessä on myös arvioitava tarkkaan sitä, mitkä edellytykset Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksella on edistää ja kehittää oikeusturvan toteutumista – eli tehtävää, jota ei Terveyden ja hyvinvoinnin laitosta koskevassa laissa ole määritelty Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tehtäväksi.**

Amnesty on myös huolissaan siitä, että lakiluonnoksen tavoitteena on – ilman mitään lakitekstissä mainittua rajoitusta esimerkiksi lähisuhdeväkivaltatapausten osalta – lisätä asiakkaiden oma-aloitteista hakeutumista sovittelun piiriin (s.8). Sovittelun lisääntyvällä käytöllä pyritään puolestaan esitutkinnan ja rikosprosessin välttämisen kautta aikaansaataviin säästöihin (s.8). Nämä voivat olla hyviä tavoitteita pienimuotoisten riita-asioiden osalta. **Lakiluonnosta kehitettäessä on kuitenkin täsmennettävä, ettei lainsäätäjän tarkoituksena ole pyrkiä näillä muita lainkohtia koskevilla linjauksilla vaikuttamaan tapaan tulkita sovittelulain 13§, jonka mukaan lähisuhdeväkivaltatapauksissa vain poliisi tai syyttäjä saa ohjata tapaukset sovitteluun – ja ettei lähisuhdeväkivallan sovittelun tule missään tilanteessa korvata esitutkintaa, saati muuta rikosprosessia.**

Amnesty pitää erittäin valitettavana, ettei sosiaali- ja terveysministeriö ole sovittelulain uudistusta valmistellessaan kiinnittänyt huomiota hallitusohjelman sitoumukseen lähisuhdeväkivallan sovittelun rajaamisesta ja vaatii, että lähisuhdeväkivallan sovittelun lopettamista koskeva lainsäädäntötyö aloitetaan viipymättä.

Ystävällisin terveisin,

Niina Laajapuro
Ihmisoikeustyön johtaja
Amnesty International Suomen osasto ry

Lisätietoja lausunnosta antaa:

Tiina Oikarinen

Sukupuoleen ja seksuaalisuuteen perustuvan syrjinnän asiantuntija, Amnesty Suomen osasto
p. 040 833 1140
tiina.oikarinen@amnesty.fi

ⁱ Amnesty on kampanjoinut naisiin kohdistuvaa väkivaltaa vastaan vuodesta 2004 lähtien. Suomessa vaikuttamistyömme on keskittynyt seksuaaliseen väkivaltaan, pari -ja lähisuhdeväkivaltaan sekä ihmiskaupan vastaiseen työhön. Amnesty on selvittänyt väkivallan uhrien palveluiden tilaa kunnissa ("Vain veturi puuttuu" –raportti 2006), julkaissut kaksi Pohjoismaiden seksuaalirikoksiin liittyvää lainsäädäntöä ja oikeusprosesseja tarkastelevaa raporttia (Case Closed 2008 ja 2010) sekä toteuttanut yhteistyössä Lapin yliopiston kanssa suomalaisten asenteita seksuaalista väkivaltaa kohtaan (Asenne esiin –raportti 2010). Amnesty on raportoinut Suomen naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisen työn tilasta YK:n sopimusvalvontaelimille (viimeksi CEDAW 02/2014 ja CESCR 10/2014) ja toistuvasti nostanut naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisen työn tilan esiin maailman ihmisoikeustilannetta arvioivissa vuosiraporteissaan (Amnesty International Report: The State of the World's Human Rights).

ⁱⁱ Lakivaliokunnan mietintö HE 93/2005, http://www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/lavm_13_2005_p.shtml

ⁱⁱⁱ Kaikki lausunnossa mainitut sovittelun määrää koskeva tilastot: Rikos- ja riita-asioiden sovittelu 2011 (http://www4.thl.fi/tilastoliite/tilastoraportit/2012/Tr15_12.pdf) ja Rikos- ja riita-asioiden sovittelu 2013: (http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/116237/Tr17_14.pdf?sequence=5).

^{iv} v. 2010 23kpl; v. 2011 24kpl; v. 2012 10kpl; v. 2013 16kpl.

^v v. 2010 3kpl; v. 2011 0kpl; v.2012 13kpl; v. 2013 1kpl.

^{vi} Vuodesta 2012 tietoa on kerätty myös soviteltavien rikosten yrityksistä, mutta tietoa siitä, kuinka paljon esimerkiksi sovitteluun ohjatuista lähisuhdeväkivaltatapauksista on yrityksiä, ei ole saatavilla.

^{vii} CEDAW Committee 2010, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/followup/Finland.pdf> ja CEDAW Committee 2014 http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fFIN%2fCO%2f7&Lang=en

^{viii} HE 93/2005, Yleisperustelut:
<http://217.71.145.20/TRIPviewer/show.asp?tunniste=HE+93/2005&base=erhe&palvelin=www.eduskunta.fi&f=WORD>