

SOVITTELUYÖRYHMÄN MIETINTÖ

31.1.2006



VALTAKUNNANSYYTTÄJÄNVIRASTO

Valtakunnansyyttäjälle

Te olette 1.9.2005 päivätyssä kirjeessänne viitannut 23.6.2005 Eduskunnalle annettuun hallituksen esitykseen rikosasioiden sovittelusta (HE 93/2005) ja asettanut työryhmän, jonka tehtävänä on ollut:

- arvioida syyttäjän harkinnan osuutta sovitteluun ohjautuvien asioiden valinnassa,
- valmistella ehdotukset menettelytavoista edellä tarkoitettun harkinnan mahdollistamiseksi käytännössä,
- valmistella ehdotukset yhteistyömalleista syyttäjän, poliisin ja sovittelutoimistojen välillä,
- valmistella ehdotukset tarpeellisesta ohjeistuksesta syyttäjille ja
- valmistella ehdotukset tarvittavan koulutuksen sisällöstä ja toteuttamistavasta.

Työryhmän on lisäksi tullut seurata esitutkintayhteistyöhankkeen etene mistä ja selvittää mahdollisuuksia yhdistää sovittelulainsäädännön kou lutus tähän hankkeeseen liittyviin koulutustilaisuuksiin.

Työryhmän puheenjohtajana ja jäsenenä on toiminut valtionsyyttäjä Leena Metsäpelto Valtakunnansyyttäjänvirastosta ja muina jäseninä koulutussuunnittelija Annikki Alhava Valtakunnansyyttäjänvirastosta, ylikonstaapeli Anneli Aunola Helsingin poliisilaitokselta, ylitarkastaja Johanna Hervonen Valtakunnansyyttäjänvirastosta ja sittemmin kihlakunnansyyttäjä Helsingin kihlakunnan syyttäjänvirastosta, neuvotteleva virkamies Aarne Kinnunen oikeusministeriöstä, ylikomisario Anneli Mattsson Etelä-Suomen lääninhallituksesta, sovittelutoiminnan suunnittelija Terttu Mehtonen Vantaan sovittelutoiminnasta, ylitarkastaja Outi Mustajoki Valtakunnansyyttäjänvirastosta ja kihlakunnansyyttäjä Leena Salovartio Espoon kihlakunnanviraston syyttäjäosastolta. Mustajoki on samalla toiminut työryhmän sihteerinä.

Työryhmässä ovat olleet kuultavina tutkija Aune Flinck Tampereen yliopistosta, tutkimuspäällikkö Juhani Iivari Stakesista, hallitusneuvos Riitta Kuusisto sosiaali- ja terveysministeriöstä ja kihlakunnansyyttäjä Pia Mäenpää Mikkelin kihlakunnanviraston syyttäjäosastolta.

Työryhmä on kokoontunut kuusi kertaa.

Saatuaan työnsä valmiiksi työryhmä luovuttaa Teille mietintönsä.

Helsingissä 31.1.2006

Leena Metsäpelto

Annikki Alhava

Anneli Aunola

Johanna Hervonen

Aarne Kinnunen

Anneli Mattsson

Terttu Mehtonen

Outi Mustajoki

Leena Salovartio

SISÄLLYS

1	SOVITTELUKÄYTÄNNÖT	1
1.1	Laki rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta	1
1.2	Sovittelutoiminnan nykytila	1
1.3	Mitä muutoksia laki tuo sovitteluun?	1
1.4	Sovittelutoiminnan tausta ja tavoitteet	2
1.5	Sovittelun merkitys rikosprosessin kannalta	4
2	SOVITTELUKÄYTÄNNÖN KESKEISET KOHDAT SYYTTÄJÄN TYÖN NÄKÖKULMASTA	5
2.1	Sovittelukäytännöistä syyttäjyksiköissä	5
2.2	Sovittelun yleiset edellytykset	6
2.3	Sovittelussa käsiteltävät asiat	6
2.4	Asioiden ohjautuminen sovitteluun	8
2.4.1	Sovittelualoitteen tekeminen	8
2.4.1.1	Erityisesti lähisuhdeväkivaltatapauksista	9
2.4.2	Sovittelumahdollisuudesta tiedottaminen ja sovitteluun ohjaaminen	10
2.4.3	Asiakirjojen toimittaminen sovittelutoimistoon	12
2.4.4	Rangaistusmääräysmenettelyssä käsiteltävät asiat	12
2.5	Sovittelun merkitys syyteharkinnassa ja oikeudenkäynnissä	13
2.6	Sovittelun suhde rikoslain menettämisseuraamussäännöksiin	14
3	SYYTTÄJIEN OHJEISTUS JA KOULUTUS SEKÄ VIRANOMAISYHTEISTYÖ SOVITTELUASIOISSA	15

1 SOVITTELUTOIMINTA

1.1 Laki rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta

Vuoden 2006 alusta on tullut voimaan laki rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta (L 1015/2005, HE 93/2005 vp - LaVM 13/2005 vp, jäljempänä sovittelulaki). Laissa säädetään sovittelutoiminnan hallinnollisesta organisoinnista, valtion korvauksesta toiminnan kustannuksiin sekä menettelystä rikosasioiden ja lähinnä niihin liittyvien vahingonkorvausten sovittelua toteutettaessa. Eräiden muiden riita-asioiden ja riitaisten hakemusasioiden sovittelusta yleisissä tuomioistuimissa säädetään erikseen.

Hallituksen esityksessä rikosasioiden sovittelu määritellään maksuttomaksi palveluksi, jossa rikoksen osapuolille järjestetään mahdollisuus puolueettoman sovittelijan välityksellä kohdata toisensa luottamuksellisesti, käsitellä rikoksesta sen uhrille aiheutuneita henkisiä ja aineellisia haittoja sekä pyrkiä omatoimisesti sopimaan toimenpiteistä niiden hyvittämiseksi. Rikosasioiden sovittelu on oikeuskäsittelylle rinnakkainen tai sitä täydentävä menettelytapa rikoksiin liittyvien kysymysten ratkaisemiseksi. Sovittelussa osapuolet pyrkivät tekemään sovittelijan avulla kumpaakin osapuolta tyydyttävän sopimuksen vahingonkorvauksesta tai muunlaisesta tavasta loukatun osapuolen hyvittämiseksi.

1.2 Sovittelutoiminnan nykytila

Suomessa on rikosasioiden sovittelua järjestetty jo vuodesta 1983 lukien. Sovittelutoiminta ei kuitenkaan ole ennen nyt voimaan tullutta lakia perustunut lainsäädännön velvoitteisiin, vaan sovittelu on ollut yksittäisten kuntien vapaaehtoisesti ylläpitämä palvelu. Tällä hetkellä sovittelupalveluja on saatavissa noin puolessa Suomen kunnista. Parhaiten sovittelupalveluja on tarjolla suuremmissa kaupungeissa. Useissa pienemmissä kunnissa sovittelu ei ole ollut lainkaan mahdollista, tai toiminta on lopetettu.

Sovittelupalvelut on nykyisellään järjestetty kunnissa hyvin eri tavoin. Osassa kunnista on erityinen sovittelutoimisto, osa on hankkinut sovittelun ostopalveluna toiselta kunnalta tai joltakin järjestöltä ja osassa taas kunnan viranhaltijat hoitavat sovittelua oman toimensa ohella.

1.3 Mitä muutoksia laki tuo sovitteluun?

Merkittävin sovittelulain mukanaan tuoma muutos on se, että rikosasioiden sovittelutoiminta laajenee koko maan kattavaksi palveluksi, joka rahoitetaan valtion varoin. Lääninhallitukset ovat velvollisia huolehtimaan siitä, että sovittelupalveluja on tarjolla kaikille kansalaisille asuinkunnasta riippumatta. Palvelut on lain mukaan järjestettävä 1.6.2006 lukien. Jatkossa kaikki rikosasian asianosaiset ovat siten sovittelumahdollisuuden osalta lähtökohtaisesti yhdenvertaisessa asemassa.

Laissa on varsin yksityiskohtaisesti säännelty sovittelun hallinnollinen puoli. Sovittelun sisällöllinen sääntely oli hallituksen esityksessä jätetty vähäiseksi, koska menettelyä ei haluttu sitoa tiukkoihin muotomääräyksiin. Lakivaliokunta ei kuitenkaan pitänyt esitettyä väljää puitelain mallia hyvänä ratkaisuna. Yhdenvertaisuusnäkökohdat edellyttivät valiokunnan näkemyksen mukaan sitä, että kaikki sovittelutoiminnan keskeiset kysymykset säännellään laissa. Lakivaliokunta ehdotti lakiin useita muutoksia ja eduskunta hyväksyi lakiehdotuksen valiokunnan ehdotuksen mukaisena. Lain soveltamista koskevissa kysymyksissä onkin siten erityisen tärkeää perehtyä hallituksen esityksen lisäksi lakivaliokunnan mietintöön.

1.4 Sovittelutoiminnan tausta ja tavoitteet

Rikosasioiden sovittelu perustuu restoratiivisen (korjaavan) oikeuden käsitteeseen ja perinteeseen. Restoratiivisella oikeudella ei ole tarkkaa määritelmää ja sitä voidaan kuvailla eri tavoin. Laajassa merkityksessä restoratiivisella oikeudella ymmärretään pyrkimyksiä korjata rikoksella aiheutettuja haittoja, sikäli kuin se on mahdollista. Yhteistä restoratiivisen oikeuden määritelmille on, että rikos tai muu ristiriitatilanne ymmärretään ennen kaikkea osapuolten väliseksi asiaksi. Valtiolla ja sen rikosoikeusjärjestelmällä ei saisi olla korostunutta roolia ristiriitojen ratkaisemisessa. Rikoksen osapuolten aktiivista osallistumista rikoksella aiheutettujen haittojen käsittelemiseksi ja poistamiseksi pidetään olennaisena.

Restoratiivisen oikeuden katsotaan usein tuovan uuden ja laajemman näkökulman perinteiseen, rankaisuun perustuvaan oikeuteen, jonka puolestaan katsotaan olevan tekijäkeskeinen ja perustuvan hyvitykseen ja koston. Perinteistä oikeudenhoidon mallia arvostellaan siitä, että valtion rikosoikeusjärjestelmän asema ristiriitojen ratkaisussa korostuu ja osapuolten tarpeet sivuutetaan. Restoratiivinen oikeus perustuu ratkaisumalliin, jossa uhri saa korvauksen kärsimästään vahingosta ja osapuolten välinen ristiriitatilanne ratkaistaan parantuneen keskinäisen ymmärryksen kautta.

Rikosasioiden sovittelu on restoratiivisen oikeuden yleisin ja keskeisin sovellus. Muita ovat muun muassa läheisneuvonpito, vertaissovittelu ja niin sanottu sosiaalinen sovittelu. Läheisneuvonpidossa rikoksentekijän huoltajat, muut läheiset ihmiset ja esimerkiksi sosiaalityöntekijät neuvottelevat rikoksentekijän tilanteesta. Vertaissovittelussa nuorten välisiä ristiriitoja sovitellaan samaan vertaisryhmään kuuluvien sovittelijoiden avulla esimerkiksi kouluissa. Sosiaalisessa sovittelussa kiinnitetään huomioita tiettyjen väestöryhmien, usein etnisten vähemmistöjen, ristiriitoihin valtaväestön tai muiden väestöryhmien kanssa.

Restoratiivisessa oikeudessa, ja etenkin rikosasioiden sovittelussa, kiinnitetään huomiota sekä rikoksentekijän että uhrin tarpeisiin risti-

riitojen ratkaisussa. Uhri nähdään aktiivisena toimijana ja hänellä ymmärretään olevan rikoksesta johtuvia, oikeutettuja vaatimuksia, jotka on otettava huomioon. Rikoksenteikijän tapaaminen ja teon motiivin selville saaminen saattaa auttaa uhria paremmin ymmärtämään tapahtunutta. Lisäksi uhrille avautuu tilaisuus kertoa rikoksenteikijälle, mitä vaikutuksia rikoksella on ollut hänen elämäänsä. Rikoksenteikijän tapaamisen uskotaan myös lievittävän uhrin rikokseen liittyviä vihan ja pelon tunteita.

Onnistuneen sovittelun lopputulos on molempien osapuolten hyväksymä sopimus, joka on syntynyt heidän oikeudenmukaiseksi kokemaansa menettelyssä. Sopimus ilmentää osapuolten yhteistä näkemystä heidän välisensä ristiriidan ratkaisutavasta. Sovittelijan tehtävänä on ainoastaan edistää osapuolten keskinäistä kanssakäymistä sopimukseen pääsemiseksi. Sovittelijan ei tule varsinaisesti puuttua sopimuksen sisältöön, ellei se vaaranna osapuolten oikeusturvaa.

Yksi sovittelutoiminnan merkittävä tavoite on käsitellä rikoksia muualla kuin tuomioistuimessa. Tällä on, paitsi rikoksen osapuolia hyödyttäviä, myös prosessiekonomisia vaikutuksia. On kuitenkin tärkeää pitää mielessä, että onnistunutkaan sovittelu ei välttämättä ole rikosprosessille vaihtoehtoinen menettely, vaan ratkaisutavat voivat tarvittaessa täydentää toisiaan.

Sovittelumenettelyn toivotaan myös ehkäisevän uusintarikollisuutta paremmin kuin perinteisen rikosoikeusprosessin. Rikoksenteikijään ja uhuriin liittyvien näkökulmien lisäksi yhteisöllisyys onkin tärkeä ulottuvuus sovittelussa ja restoratiivisessa oikeudessa. Sovittelumenettelyssä ei pyritä ainoastaan vahingon korvaamiseen tai muodolliseen anteeksipyyntöön, vaan rikoksenteikijän edellytetään kantavan vastuun teostaan uhrin lisäksi koko yhteisölle. Osallistumalla aiheuttamansa vahingon korjaamiseen rikoksenteikijä parantaa mahdollisuuksiaan sopeutua yhteisöön ja uhrin tarpeet voidaan samalla ottaa huomioon ilman rikoksenteikijän leimautumista.

Kiinnostus sovitteluun ja restoratiiviseen oikeuteen perinteisen oikeuden vaihtoehtona on kasvanut useissa Euroopan maissa ja muuallakin maailmassa. Useat maat ovat Suomen tavoin kehittäneet lainsäädäntöään siten, että restoratiivisen oikeuden periaatteet voidaan ottaa huomioon oikeudenkäytössä ja rikosasioiden sovittelulle luodaan edellytykset.

Monet kansainväliset organisaatiot ovat kiinnittäneet huomiota restoratiivisen oikeuden kehittämiseen. YK:n talous- ja sosiaalineuvosto hyväksyi vuonna 2002 päätöslauselman *Basic Principles on the Use of Restorative Justice Programmes in Criminal Matters* (Economic and Social Council Resolution 2002/12). Päätöslauselmassa talous- ja sosiaalineuvosto kehottaa jäsenmaita noudattamaan julistukseen kirjattuja restoratiivisen oikeuden periaatteita. Mainituissa periaatteissa koros-

tetaan restoratiiviselle oikeudelle myönteisten menettelytapojen luomista niin, että samalla turvataan osapuolten vapaaehtoisuus ja varmistetaan oikeusturvan toteutuminen.

Euroopan neuvoston ministerikomitea hyväksyi vuonna 1999 suosituksen *Mediation in Penal Matters* (Recommendation No R(99) 19 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 15 September 1999). Suosituksessa käsitellään muun muassa sovittelun yleisiä periaatteita, sovittelijalta vaadittavia ominaisuuksia sekä sovittelussa noudatettavia menettelytapoja. Suosituksen mukaan rikosasioiden sovittelun tulisi olla yleisesti saatavilla oleva ja laintasoisesti säännelty palvelu.

Rikosasioiden sovittelu on ollut esillä myös EU-tasolla. Euroopan Unionin Neuvoston uhrin asemaa rikosprosessissa käsittelevä puitepäättös vuodelta 2001 (Council Framework Decision of 15 March 2001 on the Standing of Victims in Criminal Proceedings, 2001/220/JHA) käsittelee muiden asioiden ohella sovittelua. Puitepäättöksen 10. artiklassa todetaan, että jäsenmaiden tulee pyrkiä edistämään sovittelua rikosasioissa niissä tapauksissa, joissa se katsotaan soveliaaksi. Lisäksi jäsenmaiden tulee varmistaa, että saavutettu sovinto voidaan ottaa huomioon oikeusprosessissa.

Rikosasioiden sovittelun tavoitteet voidaan tiivistää seuraavasti:

- Uhrille annetaan mahdollisuus osallistua aktiivisesti rikoksen käsitteelyyn ja saada hänelle sopiva hyvitys aiheutuneesta vahingosta
- Rikoksentekijälle annetaan mahdollisuus ottaa vastuu teostaan ja hyvittää uhrille aiheuttamansa vahinko
- Rikoksentekijää pyritään kasvattamaan vastuuseen ja sopeuttamaan hänet yhteisöön
- Pyritään ehkäisemään uusintarikollisuutta

1.5 Sovittelun merkitys rikosprosessin kannalta

Sovittelussa saavutettu sovinto voi johtaa siihen, että asianomistaja peruuttaa rangaistusvaatimuksensa. Esitutkintalain (ETL) 43 §:n 2 momentin mukaan esitutkinta lopetetaan saattamatta asiaa syyttäjän harkittavaksi silloin, kun asiassa ei voida nostaa ketään vastaan syytettä. Asianomistajarikosten osalta tämä merkitsee sitä, että asian käsittely päättyy jo poliisilla. Mikäli rangaistusvaatimuksen peruuttaminen tapahtuu vasta siinä vaiheessa, kun asia on jo siirretty syyteharkintaan, tulee noudatettavaksi oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (ROL) 1 luvun 16 §:n 2 momentin säännös, jonka mukaan syyttäjällä ei ole syyteoikeutta, jos rikoksesta ei saa nostaa syytettä ilman asianomistajan syyttämispyyntöä ja jos asianomistaja on peruuttanut pyynnön ennen syytteen nostamista.

Muissa kuin edellä mainituissa tapauksissa rikoksentekijän ja asianomistajan välillä saavutettu sovinto voi ROL 1 luvun 8 §:n 1 kohdassa

tarkoitettulla tavalla olla perusteena kohtuusperusteiselle syyttämättä jättämiselle. Sovinto on myös rikoslain (RL) 6 luvun 6 §:n 3 kohdassa mainittu rangaistuksen lieventämisperusteena ja saman luvun 12 §:n 4 kohdassa rangaistuksen tuomitsematta jättämisen perusteena. Sovinnolla tarkoitetaan mainituissa lainkohdissa paitsi sovittelumenettelyssä tapahtuvaa asian sopimista, myös muunlaisia osapuolten välisiä sopimisia. RL 6 luvun 8 §:n viittaussäännöksen perusteella sovittelu voi olla myös rangaistusasteikon lieventämisen tai rangaistuslajin vaihtamisen peruste.

ROL:n esitöissä kohtuusperusteisen syyttämättä jättämisen ei ole katsottu edellyttävän sopimuksen täyttymistä tai edes syntymistä. Syyttämättä jättäminen olisi siten mahdollista jo sillä perusteella, että tekijä on pyrkinyt osallistumaan sovittelumenettelyyn. (HE 82/1995 vp, s. 39). Rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevan lakiuudistuksen esitöiden mukaan sopimuksen täytyminen ei myöskään ole rangaistuksen lieventämisen tai tuomitsematta jättämisen edellytys. Täytetyllä sopimuksella on kuitenkin enemmän painoarvoa. Lieventämisperusteena voidaan antaa merkitystä myös sellaisille sovintoyrityksille, joissa sovinto osapuolten kesken jää saavuttamatta tekijän yrityksistä huolimatta. Tekijän sovitteluhaluutta voidaan tällöin pitää RL 6 luvun 6 §:n 3 kohdassa tarkoitettuna muuna tekijän toimintana rikoksensa vaikutusten poistamiseksi. (HE 44/2002 vp, s. 198 ja 212).

Sovintoa syyttämättä jättämisen perusteena on käsitelty myös parhailaan uudistettavana olevan, valtakunnansyyttäjän syyttäjille antaman yleisen ohjeen VKS:2000:1 kohdassa 4.3. Sen jälkeen kun sovittelu tulee mahdolliseksi koko maassa, yhdenvertaisuusnäkökohtien ei voida enää katsoa mainitussa ohjeessa tarkoitettulla tavalla rajoittavan sovittelun painoarvoa harkittaessa syyttämättä jättämistä.

2 SOVITTELULAIN KESKEISET KOHDAT SYYTTÄJÄN TYÖN NÄKÖKULMASTA

2.1 Sovittelukäytännöistä syyttäjyksiköissä

Jotta lainsäätäjän tavoite yhdenvertaisesta kohtelusta toteutuisi, on lain soveltamisen yhtenäisyyteen kiinnitettävä erityistä huomiota. Työryhmä lähetti syksyllä 2005 kaikkiin syyttäjyksiköihin kyselyn siitä, missä laajuudessa ja millä tavoin sovittelu on nykyisellään toteutettu yksikön toimialueella. Osa yksiköistä ilmoitti, että sovittelu on käytössä, tai se on ainakin mahdollista, kaikissa alueen kunnista. Noin puolessa yksiköistä sovittelu on mahdollista osassa alueen kunnista. On myös sellaisia yksiköitä, joiden alueella varsinaista sovittelua ei ole lainkaan.¹

Vastauksista ilmeni myös, että käytännöt sovitteluun ohjaamisen osalta vaihtelevat tällä hetkellä yksiköittäin ja osittain jopa syyttäjakohtaisesti.

¹ Katso liite 1.

Varsin suurta vaihtelua on myös siinä, odottavatko syyttäjät sopimuksen täyttymistä ennen syyteharkinnan tekemistä.

Sisällöllisten kysymysten osalta sovittelua ohjaavat jatkossa pitkälti uuden sovittelulain säännökset. Menettelyssä tulee kuitenkin todennäköisesti jatkossakin olemaan joitakin alue- tai paikkakuntaakohtaisia eroja. Etenkin monissa niistä yksiköistä, joiden alueella sovittelu on jo pidempään ollut käytössä ja joissa soviteltavia tapauksia on paljon, on muodostunut toimiviksi havaittuja käytäntöjä, joita ei ole lain voimaan tultua tarpeen juurikaan muuttaa. Osalle yksiköistä sovittelu on kuitenkin kokonaan uutta tai sen käyttö on jäänyt niin vähäiseksi, että tällaisia käytäntöjä ei ole muodostunut.

2.2 Sovittelun yleiset edellytykset

Sovittelu edellyttää sovittelulain 2 §:n mukaan vapaaehtoisuutta, mikä merkitsee sitä, että kaikkien osapuolten on annettava henkilökohtainen suostumus sovitteluun. Sovittelun osapuolia ovat rikoksesta epäilty ja rikoksen uhri, joka voi olla myös oikeushenkilö. Alaikäisen henkilön osalta sovittelun edellytyksenä on hänen oman suostumuksena lisäksi kaikkien huoltajien tai muiden laillisten edustajien suostumus. Suostumus on mahdollista peruuttaa milloin tahansa sovittelun aikana.

Käytännössä huoltajan tai huoltajien suostumusta ei aina saada siitäkään huolimatta, että sovittelu olisi ilmeisesti alaikäisen edun mukaista. Näissä tapauksissa lienee mahdollista hakea alaikäiselle edunvalvojaa, joka käyttää tässä asiassa puhevaltaa huoltajien asemasta. Edunvalvojan hakeminen on ensisijaisesti poliisin tai sovittelutoimiston tehtävä.

Ennen suostumuksen pyytämistä osapuolelle tulee selvittää hänen sovitteluun liittyvät oikeutensa ja asemansa sovittelussa. Näiden seikkojen selvittämisestä huolehtii usein poliisi jo esitutkinnan aikana, mutta viime kädessä se on sovittelutoimiston tehtävä. Sovittelutoimiston tulee ennen sovittelun aloittamista varmistaa, että sovittelun yleiset edellytykset ovat olemassa (sovittelulaki 15 §). Asianosaisille ei saa tässä tilanteessa syntyä sellaista käsitystä, että sovittelu automaattisesti johtaisi rangaistusvaatimuksesta luopumiseen tai syyttämättä jättämiseen.

2.3 Sovittelussa käsiteltävät asiat

Sovittelulain 3 §:n 1 momentti sisältää säännöksen niistä seikoista, jotka on otettava huomioon arvioitaessa rikosasian soveltuvuutta sovitteluun. Yleiset valintaperusteet ovat rikoksen laatu ja tekotapa, rikoksesta epäillyn ja uhrin keskinäinen suhde sekä muut rikokseen liittyvät seikat kokonaisuutena.

Lain esitöiden mukaan sovitteluun tyypillisesti soveltuvia rikoksia ovat pahoinpitelyt, varkaudet ja vahingonteot. Mainittujen rikosten osalta voidaan olettaa rikoksesta epäillyn ja uhrin voivan löytää mahdollisuuksia

syntyneen ristiriitatilanteen sovinnolliseksi ratkaisemiseksi. Mitä törkeämpi rikos on, sitä vaikeampaa tällaisen yhteisymmärryksen löytämisen voidaan olettaa olevan. Törkeiden rikosten laajamittaisempi sovittelu saattaisi myös pitkällä aikavälillä vaikuttaa haitallisesti rikosoikeudellisen järjestelmän uskottavuuteen. Vaikka mitään rikosta ei sinällään ole rajattu sovittelumahdollisuuden ulkopuolelle, on lakivaliokunnan näkemyksen mukaan törkeiden rikosten soviteltavaksi ottamista edellä mainituista syistä harkittava poikkeuksellisen huolellisesti. Joihinkin rikoslajeihin puolestaan liittyy sellaisia erityispiirteitä, että ne eivät luonteensa puolesta kovin hyvin sovi sovittelumenettelyyn. Tällaisia ovat esimerkiksi sotilasrikokset.

Esimerkkinä tapauksista, joissa sovittelulle ei rikoksesta epäillyn ja uhrin keskinäisen suhteen perusteella ole edellytyksiä, mainitaan lain esitöissä uhrin suojattoman aseman hyväksi käyttäminen niin, että uhri sen seurauksena pelkää tekijää. Tällainen tilanne voi olla kysymyksessä esimerkiksi silloin, kun aikuinen lapsi pahoinpitelee vanhempansa. Kokonaisarviointissa vaikuttavina seikkoina mainitaan esimerkkinä tekijän pyrkimys poistaa rikoksensa vaikutuksia ja rikoksen tekemiseen johtanut tilanne.

Alaikäiseen kohdistunutta rikosta ei sovittelulain 3 §:n 1 momentin mukaan saa ottaa soviteltavaksi, jos uhrilla rikoksen laadun tai ikänsä vuoksi on erityinen suojan tarve. Tällä perusteella tulisi lain esitöiden mukaan jättää sovittelun ulkopuolelle esimerkiksi lapsiin kohdistuneet seksuaalirikokset ja hyvin nuoriin lapsiin kohdistuneet pahoinpitelyrikokset.

Sovittelua ei sovittelulain 3 §:n 1 momentin mukaan saa toimittaa ainoastaan vahingonkorvauksesta sopimiseksi, jos itse rikosta ei voida sovittaa. Lakivaliokunnan mietinnön mukaan pelkän vahingonkorvausasian käsitteleminen sovittelumenettelyssä ei näissä tapauksissa olisi johdonmukaista, koska tällöin jouduttaisiin käsittelemään yleensä samaa tapahtumainkulkua, joka rikosoikeudellisesti arvioituna muodostaa rangaistavan teon.

Lain esitöissä on kiinnitetty erityistä huomiota sovittelun edellytyksiin lähisuhdeväkivaltatapauksissa. Lähisuhdeväkivaltaa ei laissa tai sen esitöissä tarkemmin määritellä, mutta sellaisena voidaan lain 13 §:n 2 momentin perusteella pitää väkivaltaa sisältäviä rikoksia, jotka kohdistuvat rikoksesta epäillyn puolisoon, lapseen, vanhempaan tai muuhun heihin rinnastettavaan läheiseen. Lakivaliokunnan mietinnössä todetaan nimenomaisesti, että lähisuhdeväkivaltaa koskevia säännöksiä ei ole haluttu rajata vain samassa taloudessa asuviin henkilöihin.²

² Stakesin julkaisemassa arviointiraportissa ”Lähisuhdeväkivalta sovittelussa” (FinSoc 5/2004) käytetyn määritelmän mukaan lähisuhdeväkivallan piiriin voivat kuulua avio- ja avoliitossa elävät puoliset, kihlaparit, eronneet parit, seurustelevat ja seurustelun lopettaneet parit sekä läheiset perheenjäsenet ja sukulaiset, kuten vanhemmat, isovanhemmat, lapset ja lastenlapset, sisarukset, appivanhemmat, miniä ja vävy.

Lähisuhdeväkivaltatapausten sovitteluun olisi lain esitöiden mukaan suhtauduttava lähtökohtaisesti pidättyvästi. Sovittelu saattaa kuitenkin olla varteenotettava keino perhesuhteen tai muun lähisuhteen korjaamiseksi etenkin niissä tilanteissa, joissa tekijä tunnustaa menelleensä väärin ja aidosti katu tekoaan. Lähisuhdeväkivaltaa sisältäviä tapauksia ei sen sijaan 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.

Lain esitöissä ei oteta 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 sovittaa. Tarkoituksenmukaisempi tulkinta on kuitenkin se, että aikaisempi väkivalta katsotaan sovittelun esteeksi vain silloin, kun se on jo saatettu viranomaisen tietoon ja käsiteltäväksi. Esitutkinnassa on selvitettävä, onko samojen asianosaisten osalta aikaisemmin tehty ilmoituksia samantyyppisistä rikoksista ja onko tällaisia rikoksia soviteltu asianosaisten kesken.

Mikäli syyttäjä on epätietoinen sovittelun edellytysten täyttymisestä lähisuhdeväkivaltatapauksissa, hän voi aina harkintansa mukaan tehdä sovittelualoitteen. Päätöksen sovittelun aloittamisesta tekee tällöinkin sovittelutoimisto, mikäli se katsoo edellytysten sovittelulle olevan kyseisessä tapauksessa olemassa.

2.4 Asioiden ohjautuminen sovitteluun

2.4.1 Sovittelualoitteen tekeminen

Tähän asti aloitteet sovittelulle ovat tulleet pääasiassa poliisilta ja syyttäjältä. Sovittelulaki tuskin tuo tähän ainakaan merkittävää muutosta, vaikka lain 13 §:n 1 momentin mukaan aloitteen voi edellä mainittujen lisäksi tehdä myös jokin muu viranomaisen taikka rikoksesta epäilty tai uhri. Oikeus sovittelualoitteen tekemiseen on lain mukaan lisäksi alaikäisen osapuolen huoltajalla tai muulla laillisella edustajalla sekä täysikäisen vajaavaltaisen edunvalvojalla. Työryhmä katsoo, että sovittelutoimiston tulisi ilmoittaa poliisille tai syyttäjälle sovittelun aloittamisesta myös niissä tapauksissa, joissa aloitteentekijänä on ollut jokin muu taho ja asiassa on tehty rikosilmoitus.

Lähisuhdeväkivaltatapauksissa aloiteoikeus on sovittelulain 13 §:n 2 momentissa säädetty edellä mainitusta pääsäännöstä poiketen yksinomaan poliisille tai syyttäjälle. Tämä johtuu lain esitöiden mukaan siitä,

että näissä tapauksissa on tavanomaista suurempi riski suostumuksen saamiseen uhria painostamalla.

Poliisilla ja syyttäjällä on kaikissa tapauksissa yhtäläinen oikeus sovittelualoitteen tekemiseen. Asianomistajarikokset olisi kuitenkin prosessi-ekonomisista syistä aina osapuolten annettua suostumuksensa ohjattava sovitteluun poliisin aloitteesta jo esitutkinnan aikana. Poliisin olisi näissä tapauksissa myös odotettava sovittelun lopputulosta ja sopimuksen täyttymistä. Jos asianomistaja luopuu rangaistusvaatimuksestaan, asiaa ei lähetetä lainkaan syyttäjän käsiteltäväksi. Katsoessaan sovittelun edellytysten täyttyvän poliisi voi harkintansa mukaan ohjata sovitteluun myös virallisen syytteen alaisia rikoksia samassa yhteydessä, kun asia toimitetaan syyttäjälle syyteharkinnan suorittamista varten. Syyttäjälle on tällöin ilmoitettava asiasta, jotta hän voi ottaa sovittelun syyteharkinnassaan huomioon. Mikäli syyteoikeus on vaarassa vanhentua, olisi sovitteluun ohjaaminen kuitenkin aina jätettävä syyttäjän harkittavaksi.

Sovittelussa ei selvitetä itse rikosta eikä menettelyä ole tarkoitettu keinoksi hankkia näyttöä asiassa. Syyttäjäkään ei siten saa ohjata sovitteluun tapauksia, jotka ovat näytöllisesti epäselviä. Saavutettu sovinto ei myöskään ole osoitus tekijän syyllisyydestä. Tämä ei tarkoita sitä, että kiistettyjä tapauksia ei koskaan voisi ohjata sovitteluun. Merkitystä on annettava kiistämisen perusteelle. Kiistäminen saattaa esimerkiksi kohdistua ainoastaan rikosnimikkeeseen, mutta ei menettelyyn sinänsä. Syyttäjän asiana on arvioida, täyttääkö menettely jonkin rikoksen tunnusmerkistön.

Harkittaessa sovittelualoitteen tekemistä ei saisi antaa ratkaisevaa merkitystä asian käsittelyn viivästymiselle. Asianomistajarikosten osalta jo kustannus- ja prosessiekonomiset säästöt puoltavat sovittelua. Sovittelun muita etuja on käsitelty edellä kohdissa 1.4 ja 1.5. Ongelmana ovat tältä osin niin poliiseille kuin syyttäjillekin asetetut tulostavoitteet. Sovittelu ei ainakaan nykyisellään katkaise syyteharkinta-aikaa. Sovittelulle olisikin annettava merkitystä tulostavoitteita asetettaessa ja niiden toteutumista seurattaessa. Sovittelusta on nykyisellään mahdollista tehdä merkintä syyttäjien Sakari -järjestelmään silloin, kun asiassa laaditaan syyttämättäjäätämispäätös. Tilastoseurantaa olisi muutettava siten, että sovittelu otettaisiin huomioon käsittelyajoissa.

2.4.1.1 Erityisesti lähisuhdeväkivaltatapauksista

Lakivaliokunta on mietinnössään pitänyt tärkeänä sitä, että poliisi tai syyttäjä on lähisuhdeväkivaltatapauksissa ennen sovittelualoitteen tekemistä pääsääntöisesti yhteydessä sosiaaliviranomaisiin tilanteen selvittämiseksi. Lausuma on ymmärrettävissä pyrkimyksenä kompensoida sosiaaliviranomaisten aloiteoikeuden puuttuminen mainituissa tapauksissa. Lakivaliokunta ei kuitenkaan ole tarkemmin määritellyt, mihin sosiaalitoimen tahoon poliisin tai syyttäjän olisi oltava yhteydessä ja min-

käläisiä seikkoja tällöin olisi selvitettävä. Sosiaaliviranomaisia koskevat salassapitosäännökset voivat lisäksi olla esteenä tietojen saamiselle. Käytännössä velvoite on tarkoituksenmukaisinta hoitaa siten, että kukin syyttäjäyksikkö sopii etukäteen kunnan sosiaalitoimen kanssa, kenelle edellä tarkoitetun tiedustelun voi tehdä. Poliisin ja syyttäjän näkökulmasta voidaan riittävänä tietona pitää hyvin yleisluonteista kannanottoa siitä, katsooko sosiaaliviranomainen tiettyjen osapuolten välillä olevan sovittelulle edellytyksiä vai ei.

Sovittelulaissa ei ole säädetty asianosaisille mahdollisuutta valittaa poliisin tai syyttäjän päätöksestä olla ohjaamatta asiaa sovitteluun. Useimmissa tapauksissa tämä ei ole ongelma, koska asianosainen voi pääsääntöisesti itse tehdä sovittelualoitteen. Lähisuhdeväkivalta-tapauksissa asianosaisilla ei tällaista mahdollisuutta kuitenkaan ole. Jos poliisi ottaa tällaisessa tapauksessa sovitteluun ohjaamiseen kielteisen kannan, voi syyttäjä tehdä sovittelualoitteen. Mikäli syyttäjäkin katsoo asian olevan sovitteluun soveltumaton, mutta asianosaiset nimenomaisesti pyytävät päästä sovitteluun, on asiassa tehtävä kirjallinen päätös, josta on mahdollista kannella Valtakunnansyyttäjänvirastoon.

Lähisuhdeväkivallan osalta on vaarana, että asianosaiset putoavat kokonaan auttamisverkoston ulkopuolelle, mikäli asiassa ei ole tarpeen tehdä lastensuojeluilmoitusta taikka poliisi tai syyttäjä ei tee sovittelualoitetta. Tästä syystä olisi toivottavaa, että viranomaisten edelleen jaettavaksi laadittaisiin paikkakuntaakohtaisesti luettelot tahoista tai projekteista, joista asianosaiset voisivat hakea apua ongelmiinsa.

2.4.2 Sovittelumahdollisuudesta tiedottaminen ja sovitteluun ohjaaminen

Sovittelulain 13 §:n 3 momentissa on säädetty poliisille ja syyttäjälle velvollisuus tiedottaa asianosaisille sovittelumahdollisuudesta ja ohjata heidät sovitteluun, mikäli he arvioivat asian olevan sovitteluun soveltuva. Sovittelumahdollisuudesta on tiedotettava myös alaikäisen huoltajille tai muille laillisille edustajille sekä täysi-ikäisen vajaavaltaisen edunvalvojalle.

Sovittelumahdollisuudesta tiedottaminen ja suostumusten pyytäminen on ensisijaisesti poliisin tehtävä. Näistä seikoista olisi aina tehtävä merkintä kuulustelupöytäkirjaan. Mikäli merkinnät puuttuvat, mutta rikos syyttäjän arvion mukaan soveltuisi sovitteluun, syyttäjä voi yksittäistapauksessa hoitaa tiedottamisen ja suostumusten pyytämisen itse esimerkiksi asianosaisille osoittamallaan kirjeellä taikka puhelimitse. Kirjeen voi laatia vapaamuotoisena asiakirjana, joka tallennetaan Sakari -järjestelmään. Myös puhelinoitosta tai muusta yhteydenotosta tulee tehdä Sakari -järjestelmään merkintä. Jos sovittelumahdollisuudesta tiedottamista ja suostumusten pyytämistä koskevat merkinnät toistuvasti puuttuvat sovitteluun ilmeisesti soveltuvia rikoksia koskevista pöytäkirjoista, syyttäjän on puututtava asiaan esitutkintayhteistyön keinoin.

Sovittelulaki antaa 2 ja 3 §:issä tarkoitettujen edellytysten täytyessä jokaiselle rikoksen asianosaiselle mahdollisuuden sovitteluun. Laissa ei sen sijaan anneta asianosaiselle ehdotonta oikeutta siihen, että asian ohjaisi sovitteluun nimenomaan poliisi tai syyttäjä, joilla siis on tiettyä harkintavaltaa sovittelun edellytysten osalta. Sovittelulain 13 §:n 3 momentin säännös ja kansalaisten yhdenvertaisuus huomioon ottaen syyttäjän tulee kuitenkin ohjata sovitteluun ainakin sellaiset rikokset, joista hän sovittelun päättyessä sovintoon tekisi syyttämättä jättämispäätöksen. Syyttäjä voi toisaalta ohjata asian sovitteluun myös silloin, kun hän jo ennakolta arvioiden tietää nostavansa syytteen, mutta katsoo sovittelusta olevan muutoin hyötyä asianosaisille tai asian käsittelylle. Tältä osin viitataan siihen, mitä mietinnön kohdassa 1.4 on lausuttu sovittelutoiminnan tavoitteista. Vaikka sovittelulla ja sovinnolla voi olla merkitystä rangaistuksen mittaamisen kannalta, ei viranomaisilla ole työryhmän näkemyksen mukaan velvollisuutta ohjata asioita sovitteluun pelkästään sillä perusteella.

Vaikka asianosaiset eivät olisikaan esitutkinnassa antaneet suostumustaan sovitteluun, syyttäjä voi niin halutessaan tiedustella sitä uudelleen. Näin voitaisiin menetellä ainakin silloin, kun kysymyksessä on tyypillisesti sovittelussa käsiteltävä rikos ja syyttäjä pitää tapaukseen liittyvien seikkojen perusteella mahdollisena, että esimerkiksi ajan kulumisen on saattanut muuttaa sovittelusta kieltäytyneen asianosaisen suhtautumista sovitteluun. On kuitenkin syytä pitää mielessä, että sovittelu perustuu vapaaehtoisuuteen, eikä syyttäjä saa painostaa asianosaista osallistumaan siihen.

Sakari -järjestelmässä on sovittelualoite –asiakirja, jota voidaan käyttää pohjana syyttäjän tehdessä sovittelualoitteen sovittelutoimistoon. Päätöksen sovittelumenettelyn aloittamisesta tekee aina sovittelutoimisto, jonka päätöksestä voidaan valittaa hallinto-oikeuteen (sovittelulaki 15 ja 23 §). Harkintavalta sovittelun aloittamisesta on sovittelutoimistolla, joten poliisin tai syyttäjän ei pidä lähettää asianosaisille erillistä kirjettä sovitteluun ohjaamisesta.

Rikosasian käsittelyn vaiheella ei ole merkitystä sovittelun aloittamisen tai sen loppuun saattamisen kannalta (sovittelulaki 3 § 3). Mikäli asiassa syntyy sovinto vasta sen jälkeen, kun syyttäjä on jo nostanut syytteen, syyttäjällä on ROL 1 luvun 12 §:n nojalla mahdollisuus peruuttaa syyte ja tehdä asiassa seuraamusluontoinen syyttämättä jättämispäätös. Prosessiekonomian kannalta on kuitenkin suotavaa, että sovittelu toimitetaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

Sovittelulain 24 §:n mukaan sovittelutoimiston on viipymättä ilmoitettava poliisi- tai syyttäjäviranomaiselle päätöksestään, jolla se on kieltäytynyt ottamasta asiaa soviteltavakseen tai keskeyttänyt sovittelun. Tällaisen ilmoituksen jälkeen poliisilla tai syyttäjällä ei enää ole tarvetta ohjata asiaa sovitteluun.

2.4.3 Asiakirjojen toimittaminen sovittelutoimistoon

Ennen sovittelulain voimaantuloa lainsäädännössä ei näyttänyt olevan estettä sille, että poliisi tai syyttäjä lähetti asiaan liittyvän esitutkinta-aineiston sovittelutoimistoon ilman asianosaisten nimenomaista suostumusta, mikäli asiakirjojen salassapito perustui ainoastaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 3 kohtaan ja siinä mainitut edellytykset täyttyivät. Momentin muissa kohdissa tarkoitettujen salassa pidettävien asiakirjojen, kuten asianosaisten terveys- tai varallisuustietoja sisältävien asiakirjojen, lähettäminen on sen sijaan aikaisemminkin edellyttänyt tarkempaa pohdintaa ja asianosaisten mahdollista suostumusta.

Sovittelulain 16 §:n 2 kohdassa on nimenomaisesti säädetty, että sovittelutoimiston tulee otettuaan asian soviteltavaksi hankkia sitä varten tarvittavat asiakirjat osapuolten suostumuksella poliisi- tai syyttäjäviranomaiselta, tuomioistuimelta taikka muilta tahoilta. Parhaana menettelytapana voidaan pitää sitä, että poliisi jo esitutkintavaiheessa tiedustelee asianosaisilta, suostuvatko he sovitteluun ja siihen, että esitutkinta-aineisto voidaan kokonaisuudessaan lähettää sovittelutoimistoon. Tällöinkin on pyrittävä huolehtimaan siitä, että sovittelutoimistoon lähetetään vain sellaista aineistoa, joka liittyy soviteltavaan asiaan. Esimerkiksi jos esitutkinnassa on selvitetty muutakin kuin soviteltavaa rikosta, on esitutkinta-aineisto lähetettävä sovittelutoimistoon vain siltä osin kuin sovittelun asianmukainen toimittaminen edellyttää.

2.4.4 Rangaistusmääräysmenettelyssä käsiteltävät asiat

Rangaistusmääräysmenettelyssä käsiteltävät asiat ovat ongelmallisia edellä kohdassa 2.4.2 selostetun poliisin ja syyttäjän tiedottamis- ja sovitteluun ohjaamisvelvoitteen kannalta. Laissa tai sen esitöissä ei ole lainkaan käsitelty sovittelun ja rangaistusmääräysmenettelyn suhdetta.

Pääosa rangaistusmääräyksistä annetaan erilaisista liikenne rikoksista, joissa ei ole lainkaan asianomistajaa. Mahdolliset vahingot korvaa liikennevahingoissa ensisijaisesti vakuutusyhtiö. Koska rangaistus säännösten tarkoituksena liikenne rikosten osalta on muutoinkin ensisijaisesti suojella yleistä liikenneturvallisuutta, voidaan katsoa, etteivät ne lähtökohtaisesti ole laatunsa puolesta sovitteluun soveltuvia rikoksia silloinkaan, kun niissä on asianomistaja.

Eri asemassa ovat sen sijaan lievät asianomistajarikokset, kuten näpistykset, lievät pahoinpitelyt ja lievät vahingonteot. Varsinkin näpistyksestä poliisi antaa runsaasti rangaistusvaatimuksia heti tapahtumapaikalla ilman, että asiassa tehdään varsinaista esitutkintaa. Poliisin on näissä tapauksissa aina tiedusteltava asianomistajalta suostumus rangaistusmääräysmenettelyn käyttämiseen. Voidaan katsoa, että suostumuksen antaessaan asianomistaja samalla kieltäytyy sovittelusta. Tä-

mä tulkinta edellyttää kuitenkin jatkossa sitä, että poliisi sovittelulain veloitteen mukaisesti ennen rangaistusvaatimuksen antamista tiedottaa asianomistajalle sovittelun mahdollisuudesta. Syyttäjä voi luottaa siihen, että poliisi on näin menetellyt. Poliisiin on myös tarkistettava, halutaanko mahdolliset pysyväissuostumukset rangaistusmääräysmenettelyn käyttöön edelleen pitää voimassa. Mikäli kaikki asianosaiset haluavat viedä asian sovitteluun, asiassa tehdään rikosilmoitus ja normaali esitutkinta.

2.5 Sovittelun merkitys syyteharkinnassa ja oikeudenkäynnissä

Kuten edellä kohdassa 1.5 todettiin, sovittelu ja asianosaisten välillä saavutettu sovinto voivat olla perusteena kohtuusperusteiselle syyttämättä jättämiselle. Syyttäjyyskäsiköihin tehdyn kyselyn perusteella syyttäjät pääsääntöisesti odottavat sovittelun lopputulosta ennen syyteharkintaa. Vastauksista ilmenee myös, että nykyisellään noin 10 %:ssa syyttäjyyskäsiköistä syyttäjät odottavat sovittelussa syntyneen sopimuksen täyttymistä aina ennen syyteharkinnan suorittamista. Yli puolessa yksiköistä sopimuksen täyttymistä odotetaan tapauksesta riippuen. Merkitystä annetaan erityisesti mahdollisen maksuaikataulun pituudelle. Noin kolmannes yksiköistä ilmoitti, ettei sopimuksen täyttymistä odoteta lainkaan.

Oikeudenkäynnin ja rangaistuksen välttäminen pelkän sovinnon perusteella voi vaarantaa sopimuksen täyttämisen. Se, että syyteharkintaratkaisu riippuu sopimuksen täyttämisestä, tukee osaltaan tekijän vastuunottoa ja on uhrin edun mukaista. Niissä tapauksissa, joissa rikosentekijä syyttämättä jättämispäätöksen saatuaan laiminlyö sopimuksen mukaiset veloitteensa, syyttäjällä on ROL 1 luvun 11 §:n 1 momentin nojalla mahdollisuus peruuttaa tekemänsä päätös, mikäli asiassa ilmenee sellaista uutta selvitystä, jonka mukaan päätös on perustunut olenaisesti puutteellisiin tai virheellisiin tietoihin. Jos esimerkiksi myöhemmin ilmenee seikkoja, joiden perusteella voidaan arvioida tekijän jo sopimuksetekovaiheessa olleen tosiasiasa maksuhaluton, syyttämättä jättämispäätöksen voisi peruuttaa. Sen sijaan sopimuksen teon jälkeen syntynyt esimerkiksi työttömyydestä tai sairaudesta johtuva maksukyvyttömyys ei normaalisti anna aiheutta syyttäjän päätöksen peruuttamiselle.

Vaikka laki mahdollistaakin sovittelun huomioon ottamisen jo pelkän sopimuksen syntymisen perusteella, työryhmä suosittaa, että syyttäjät odottavat sopimuksen täyttymistä ennen syyteharkintaa ainakin niissä tapauksissa, joissa on edellytyksiä kohtuusperusteiselle syyttämättä jättämiselle. Poikkeuksen muodostavat tilanteet, joissa on sovittu pitkistä maksusopimuksesta tai sopimuksen täytyminen muutoin vie pitkän ajan. Näissäkin tapauksissa syyttäjän pitäisi kuitenkin ennen ratkaisuaan vähintäänkin varmistua siitä, että sopimuksen täyttäminen on käynnistynyt sovittulla tavalla. Käsittelyn viivästymisestä aiheutuvia on-

gelmia ja työryhmän näkemyksiä siltä osin on käsitelty edellä kohdassa 2.4.1.

Sovittelulain 16 §:n 4 kohdan mukaan sovittelutoimiston tulee sovittelun päätyttyä toimittaa poliisi- tai syyttäväviranomaiselle tieto sovittelun kuluista ja lopputuloksesta. Lakivaliokunnan mietinnön mukaan mainittua säännöstä on tulkittava suppeasti. Sovittelun kulun osalta voitaisiin antaa tieto esimerkiksi aloitteen tehneestä henkilöstä ja tapaamiskertojen määrästä. Lopputulos taas tarkoittaisi vain saavutettua sopimusta, eikä esimerkiksi sovittelun kuluessa esitettyjä tarjouksia ja vastatarjouksia.

Sovittelulain 21 §:n 2 momentissa kielletään sovittelun osapuolta ilman vastapuolen suostumusta vetoamasta asian myöhemmässä käsittelyssä siihen, mitä tämä on sovintoon pääsemiseksi esittänyt sovittelussa. Lainkohdan 1 momentissa on lisäksi sovittelijaa koskeva todistamiskielto. Sovittelija ei lähtökohtaisesti saa todistaa siitä, mitä hän on tehvässään saanut tietää soviteltavasta asiasta. Todistamiskielto on voimassa niin esitutkinnassa kuin oikeudenkäynnissäkin.

Edellä mainittujen säännösten tarkoituksena on turvata sovittelu- menettelyn luottamuksellisuus ja siten edesauttaa sovittelun onnistumista. Säännöksillä pyritään myös estämään se, että sovittelu- menettelyä käytettäisiin tietojen hankkimiseen vastapuolelta tulevaa oikeudenkäyntiä varten. Syyttäjä ja asianosaiset voivat kuitenkin aina vedota sovittelussa syntyneeseen sopimukseen, joka sovittelulain 17 §:n 5 kohdan mukaisesti on laadittava kirjallisena. Myös sovittelijaa koskeva todistamiskielto voi syrjäytyä erittäin tärkeistä syistä. Näin voi lakivaliokunnan mietinnön mukaan tapahtua esimerkiksi silloin, kun selvittävänä on törkeä rikos tai kun sovittelijan todistuksen avulla voidaan hankkia sellaista rikoksesta epäillyn hyväksi tulevaa näyttöä, jota ei muutoin ilmeisesti ole saatavilla.

2.6 Sovittelun suhde rikoslain menettämisseuraamussäännöksiin

Sovittelulaissa ei ole otettu kantaa siihen, mitä merkitystä sovittelulla on sovellettaessa rikoslain 10 luvun menettämisseuraamusta koskevia säännöksiä. Luvun 9 §:n mukaan syyttäjän on pääsääntöisesti vaadittava valtiolle luvun 2 §:ssä tarkoitetun rikoksen tuottaman taloudellisen hyödyn menettämistä. Tällainen tilanne saattaa sovinnosta huolimatta syntyä, jos rikoksen johdosta taloudellista vahinkoa kärsinyt asianomistaja luopuu sovittelussa vaatimasta vahingonkorvausta tai suostuu vahingon todellista määrää alhaisempaan korvaukseen. Lakivaliokunta on mietinnössään kiinnittänyt huomiota tähän epäkohtaan lainsäädännössä, mutta jättänyt kysymyksen tarkemmin käsittelemättä.

Syyttäjä voi ROL 1 luvun 8 b §:n nojalla, jollei yleinen etu muuta vaadi, jättää menettämisvaatimuksen esittämättä, jos hyöty taikka esineen tai omaisuuden arvo on vähäinen, vaatimuksen perusteiden selvittämisestä tai sen käsittelemisestä tuomioistuimessa aiheutuisi asian laa-

tuun nähden ilmeisen kohtuuttomia kustannuksia tai rikoksesta jätetään syyte nostamatta ROL 1 luvun 7 tai 8 §:n taikka muun vastaavan lainkohdan nojalla.

Syyttäjä voi siis aina tehdessään sovittelun perusteella syyttämättä-jättämispäätöksen jättää menettamisvaatimuksen esittämättä. Jos syyttäjä sen sijaan vie asian sovittelusta riippumatta tuomioistuimen käsiteltäväksi, hänen tulee vaatia rikoshyödyn menettämistä valtiolle, ellei hyöty tai omaisuuden arvo ole vähäinen tai hyödyn vaatimatta jättämiselle ole muuta ROL 1 luvun 8 b §:ssä mainittua perustetta. Tämä voi olla omiaan vähentämään sovitteluhalukkuutta ja tekijän motivaatiota sovitun korvauksen suorittamiseen. Sovittelun suhdetta menettämisseuraamuksiin olisikin mahdollisimman pian selvennettävä lainsäädäntöä muuttamalla.

3 SYYTTÄJIEN OHJEISTUS JA KOULUTUS SEKÄ VIRANOMAISYHTEISTYÖ SOVITTELUASIOISSA

Ottaen huomioon lakivaliokunnan varsin kattavat kannanotot sovittelun sisältökysymyksiin sekä sen, että sovittelumenettely on useilla paikkakunnilla jo saanut vakiintuneet ja toimivat muodot, työryhmän mietinnön toimittaminen syyttäjiille on työryhmän näkemyksen mukaan virallista ohjetta tarkoituksenmukaisempi ja joustavampi keino tiedottaa sovittelusta ja antaa suosituksia menettelytavoista. Mietintöön ei tästä syystä ole liitetty ehdotusta valtakunnansyyttäjän yleiseksi ohjeeksi syyttäjiille.

Helsingissä ja useilla muilla paikkakunnilla sovittelu on jo käytössä. Liitteenä 1 olevasta taulukosta voidaan toisaalta todeta, että kaikilla yt-alueilla on kuntia, joissa ei tällä hetkellä ole sovittelumahdollisuutta. Myöskään Ahvenanmaalla varsinaista sovittelua ei ole lainkaan. Liitteestä 2 ilmenee työryhmän esittämä koulutuksen ja viranomaisyhteistyön malli.

Yt-alueiden tai yksiköiden päälliköiden tulee huolehtia siitä, että kaikille syyttäjiille järjestetään kevään 2006 aikana kunkin alueen tarpeita vastaava työpaikkakoulutus, jossa käsitellään sovittelulain sisältöä ja sen syyttäjiille asettamia velvoitteita. Tämä koulutus on tarkoituksenmukaisinta järjestää paikallisin voimin. Kouluttajina voivat toimia sellaiset alueen syyttäjät, joilla on sovittelusta jo aikaisempaa kokemusta. Ahvenanmaan syyttäjien tulee huolehtia siitä, että he osallistuvat johonkin näistä koulutustilaisuuksista.

Lääninhallitukset ovat velvollisia huolehtimaan siitä, että sovittelu-palvelut järjestetään kaikissa kunnissa sovittelulain 2 luvussa tarkoitetulla tavalla. Niissä kunnissa, joissa ei vielä ole sovittelumahdollisuutta, on aluksi luotava palvelu ja koulutettava sovittelijat.

Sen jälkeen kun sovittelu-palvelut kunnissa on järjestetty, syyttäjien tulee yksikkökohtaisesti tai yt-alueittain sopia yhteistyössä poliisin, sovit-

telutoimen ja sosiaaliviranomaisten kanssa menettelytavoista, joilla parhaiten edistetään sovittelutoiminnan tavoitteiden toteutumista. Menettelytavoista sovittaessa mukana on oltava myös syyttäjien sihteerien edustus. Sovitun menettelyn toimivuutta on lisäksi jatkuvasti seurattava. Joillakin paikkakunnilla toimii jo nykyään pysyviä sovittelun taustaryhmiä, joihin kuuluvat nimetyt yhdyshenkilöt poliisista, syyttäjälaitoksesta, käräjäoikeudesta, sovittelutoimesta ja sosiaalitoimesta. Tällaiset taustaryhmät on käytännössä koettu hyödyllisiksi.

Työryhmä ehdottaa, että sen mietintöä käsiteltäisiin keväällä 2006 järjestettävissä esitutkintayhteistyö –koulutustilaisuuksissa. Sovittelu voi olla aiheena myös syyttäjien ja syyttäjien sihteerien alueryhmätapaamisissa, joissa voidaan verrata sovittelusta eri yksiköissä saatuja kokemuksia. Näiden tietojen perusteella voidaan tarvittaessa tehdä korjauksia omiin menettelytapoihin. Sovitteluasiat on jatkossa tarkoitus sisällyttää myös syyttäjien ja syyttäjien sihteerien peruskoulutusohjelmiin sekä apulaissyöttäjäkoulutukseen.

Sisäasiainministeriö on keväällä 2005 järjestänyt poliisin tutkinnanjohtajille sovittelua koskevan koulutustilaisuuden, jossa on ollut mukana myös syyttäjien edustajia. Keväällä 2006 järjestetään toinen vastaavanlainen tilaisuus. Koulutusta järjestetään myös poliisin tutkintasihteerille. Jatkossa sovitteluasiat on tarkoitus sisällyttää poliisin perus- ja jatkokoulutusohjelmiin.

Syyttäjyksiköihin tullaan myöhemmin vuoden 2006 aikana lähettämään sovittelutoimintaa koskeva seurantakysely.

Yhteistoiminta- alue/yksikkö	Sovittelu koko alueella	Sovittelu osittain	Ei	Kunnat, joissa ei ole sovittelua
Helsinki	x			
<u>Länsi-Uusimaa</u> Espoon sy Lohjan sy Raaseporin sy		x x x		Siuntio Karkkila ei yli 25 v, Nummi-Pusula, Karjalohja Tammisaari, Karjaa, Inkoo, Pohja
<u>Itä-Uusimaa</u> Vantaan sy Porvoon sy	x	x		Lapinjärvi, Liljendal, Pernaja, Ruotsinpyhtää Loviisa ei aikuisia
<u>Keski-Uusimaa</u> Keski-Uudenmaan sy Forssan sy Hyvinkään sy Hämeenlinnan sy Riihimäen sy	x x x	x	x	Forssa, Humppila, Jokioinen, Tammela, Ypäjä ei yli 21 v ei yli 21 v juttuja Riihimäki, Loppi, Hausjärvi, Janakkala
<u>Päijät-Häme</u> Lahden sy Heinolan sy Orimattilan sy	x x	x		Pukkila, Artjärvi
<u>Kymi</u> Kouvolan sy Imatran sy Kotkan sy Lappeenrannan sy	x x	x x		Ruokolahti, Rautjärvi, Parikkala Luumäki, Suomenniemi

Yhteistoiminta- alue/yksikkö	Sovittelu koko alueella	Sovittelu osittain	Ei	Kunnat, joissa ei ole sovittelua
<u>Varsinais-Suomi</u> Turun sy Kaarinan sy Loimaan sy Raision sy Salon sy Turunmaan sy	x x	x x	x x	Sauvo Alastaro, Aura, Koski, Loimaa, Marttila, Mellilä Oripää, Pöytyä, Tarvasjoki, Yläne Vakka-Suomen kunnat ei aikuisia Dragsfjärd, Houtskär, Iniö, Kemiö, Korppoo, Nauvo, Parainen, Västanfjärd
<u>Pirkanmaa</u> Tampereen sy Ikaalisten sy Mäntän sy Nokian sy Valkeakosken sy	x x x	x x		Parkano, Viljakkala, Hämeenkyrö, Kihniö Toijala, Viiala, Urjala, Kylmäkoski
<u>Satakunta</u> Porin sy Kankaanpään sy Kokemäen sy Rauman sy	 x	x x	x	Nakkila, Luvia, Noormarkku, Pomarkku Jämijärvi, Karvia Huittinen, Kokemäki, Harjavalta, Vampula, Säkylä, Köyliö
<u>Länsirannikko</u> Pietarsaaren sy Kokkolan sy Mustasaaren sy Vaasan sy	x x	x x		Kälviä, Lohtaja, Kaustinen, Halsua, Himanka, Kannus, Lestijärvi, Perho, Toholampi, Ullava, Veteli Närpiö, Kristiinankaupunki, Kaskinen, Maksa- maa, Vöyri

Yhteistoiminta- alue/yksikkö	Sovittelu koko alueella	Sovittelu osittain	Ei	Kunnat, joissa ei ole sovittelua
<u>Etelä-Pohjanmaa</u> Seinäjoen sy Kauhajoen sy Kyrönmaan sy Lapuan sy	x	x x	x	Isojoki, Karijoki Isokyrö, Laihia, Vähäkyrö Alavus, Ähtäri, Töysä, Soini, Lehtimäki, Kuortane
<u>Keski-Suomi</u> Jyväskylän sy Jämsän sy Äänekosken sy		x x x		Leivonmäki Kuhmoinen Saarijärvi, Karstula ei aikuisia
<u>Etelä-Savo</u> Mikkelin sy Pieksämäen sy Savonlinnan sy	x x	x		Juva, Sulkava, Puumala, Rantasalmi, Joroinen
<u>Pohjois-Karjala</u> Joensuun sy Nurmeksen sy	(x)	x x		Eno, Kontiolahti, Liperi, Kiihtelysvaara, Pyhäselkä sovittu lähetettäväksi Joensuuhun Nurmes, Juuka, Valtimo. Lieksa näppäriproj.
<u>Savo</u> Kuopion sy Varkauden sy Ylä-Savon sy	x x	 x		Nilsinä Juankoski, Kaari Tuusniemi ei yli 25 v Sonkajärvi, Vieremä

Yhteistoiminta- alue/yksikkö	Sovittelu koko alueella	Sovittelu osittain	Ei	Kunnat, joissa ei ole sovittelua
<u>Oulu</u> Oulun sy		x		Hailuoto, Ii, Kestilä, Kiiminki, Kuivaniemi, Liminka, Lumijoki, Muhos, Piippola, Pulkkiila, Pyhäntä, Rantsila, Tyrnävä, Utajärvi, Vaala, Yli-Ii, Yli-Kiiminki
Haapajärven sy	x			
Kajaanin sy	x			
Kuusamon sy		x		Taivalkoski, Pudasjärvi
Raahen sy	(x)			Ruukki, Siikajoki, Vihanti, Pyhäjoki ei virallisesti organisoitu
Ylivieskan sy		x		Alavieska, Kalajoki, Merijärvi, Oulainen, Sievi
<u>Lappi</u> Rovaniemen sy		x		Ranua, Posio
Kemin sy		x		Simo
Kittilän sy			x	Kittilä
Koillis-Lapin sy		x		Pelkosenniemi, Salla, Savukoski
Käsivarren sy			x	Enontekiö, Muonio
Sodankylän sy		x		Inari, Utsjoki
Tornion sy	x			
Ahvenanmaa			x	Koko maakunta, 16 kuntaa

SOVITTELIJOIDEN KOULUTUS

SYYTÄJIEN KOULUTUS

Liite 2

