

Asia: VN/2750/2020

Rikosasioiden sovittelupalveluiden siirto oikeusministeriön hallinnonalalle. Ohjausryhmän raportti ja esitys.

Lausunnonantajan lausunto

Pidättekö perusteltuna rikos- ja riita-asioiden sovittelun siirtämistä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalta oikeusministeriön hallinnonalalle?

Kyllä

Miten perustelette vastauksenne?

Rikossovittelu liittyy kiinteästi rikosprosessiin, vaikka ei ole muodollisesti osa sitä. Sovittelualoitteet tulevat pääsääntöisesti poliisilta esitutkinnan jo alettua. Onnistunut sovittelu johtaa esitutkinnan rajoittamiseen tai syyttämättä jättämiseen. Sovintosopimus voidaan vahvistuttaa tuomioistuimessa. Sovittelussa sovittujen korvausten maksaminen voi alentaa rangaistusta (tai olla peruste olla määräämättä rangaistusta), vaikka juttu etenisi oikeuteen saakka. Sovittelu osana STM:n toimialaa korostaa sovittelua sosiaalisena palveluna. Suomessa on kuitenkin omaksuttu rikossovittelun kiinteä yhteys rikosprosessiin ja sovittelun luonne palveluna on jäänyt aika lailla toissijaiseksi. Sovittelijoiden koulutuksessa painottuvat oikeudelliset näkökohdat, mikä on sovittelun osapuolten oikeusturvan kannalta tärkeää. Oikeusministeriön johdolla ja ohjauksessa koulutus voitaisiin integroida kiinteämmin osaksi muuta oikeusalan täydennyskoulutusta, sovittelun ominaispiirreettä restoratiivisena menetelmänä kuitenkin unohtamatta.

Pidättekö perusteltuna sitä, että sovittelupalvelut tuotetaan oikeusapu- ja edunvalvontapalvelujen yhteydessä, mahdollisesti perustettavassa valtakunnallisessa oikeusapu- ja edunvalvontavirastossa?

Ei

Miten perustelette vastauksenne?

Ehdotettu malli on sinällään perusteltu. Perustellumpaa on kuitenkin perustaa itsenäinen valtakunnallinen sovitteluvirasto. Sovittelun siirtäminen oikeusaputoimistoihin voisi johtaa siihen, että sovittelu jäisi niissä toisarvoiseen asemaan. Ennen rikossovittelulain säätämistä sovittelusta vastasivat kunnat, huonolla menestyksellä. Minulla on kokemusta yhteistyöstä rikossovittelun kanssa vuodesta 1990 lähtien (aluksi syyttäjänä, sittemmin sovittelijoiden kouluttajana ja alan yliopistokoulutuksen järjestäjänä). Tämän kokemuksen perusteella pidän perusteltuna, ettei

sovittelua alisteta oikeusavun ja edunvalvonnan kanssa samaan toimistoon. Rikossovittelun omaleimaisuus voi vaarantua osana oikeusapu ja edunvalvontaa. Esteellisyys ei tässä mallissa ole kuitenkaan suuri ongelma. Sen puolesta en näe estettä sille, että rikossovittelu olisi samassa yksikössä oikeusavun ja edunvalvonnan kanssa. Kysymys on enemmän rikossovittelun identiteetin säilyttämisestä. Valtakunnallinen yksikkö on ilman muuta perusteltu vaihtoehto, mutta minä kannatan pitkän sovitteluyhteistyökokemukseni perusteella kokonaan omaa valtakunnallista sovittelun organisaatiota. Ehdotetun mallin etuna olisi se, että sovitteluhenkilöstö voisi saada juridista konsultaatiota oikeusavun ja edunvalvonnan puolelta. Ehdotetussa mallissa on siten myös myönteisiä puolia. Lausuntoni ei siis merkitse sitä, ettei ehdotettu malli olisi harkinnan arvoinen, vaikka pidän kokonaisarvioinnissa perustellumpana itsenäisen sovitteluviraston mallia.

Pidätkö perusteltuna sitä, että sovittelupalvelut tuotetaan valtion palveluina siten, että sovitteluhenkilöstö olisi valtion virkamiehiä?

Kyllä

Miten perustelette vastauksenne?

Tämä on perusteltua. Toki nytkin sovittelutoimiston palkattu henkilöstö on virkarikossäännösten piirissä käyttäessään julkista valtaa. Julkisen vallan määrittely on kuitenkin kaikkea muuta kuin selkeää. Myös mahdolliset korvausvastuut on helpompi toteuttaa, jos palkattu sovitteluhenkilöstö on virkamiehiä. Sen takia olisi perusteltua säätää niin, että sovitteluhenkilöstö olisi virkamiehiä. Jos valitaan oikeusapu/edunvalvonta - virastomalli, virkamiesstatus on sitäkin perustellumpaa (oikeusavun ja edunvalvonnan henkilöstö on virkamieslainsäädännön piirissä). On kuitenkin aihetta korostaa, ettei vapaaehtoisilla sovittelijoilla ole virkavastuuta, he eivät käytä julkista valtaa tehtävässään. Kovin merkittävä ongelma tämä (virkamiesstatuksen puuttuminen sovittelutoimistojen henkilökunnalta) ei kuitenkaan ole käytännössä ollut.

Pidättekö perusteltuna, että joissakin erityistilanteissa palvelu voitaisiin tuottaa ostopalvelusopimuksin, kun palveluntarve sitä edellyttää?

Ei

Miten perustelette vastauksenne?

En näe tervettä tällaiseen. Rikossovittelun voimavarat on hoidettava niin, ettei tarvetta ostopalveluihin ole. Jos sovittelu olisi organisoitu valtakunnallisesti yhtenäisesti, eri puolilla maata sijaitsevat yksiköt voisivat turvautua toistensa erityisasiantuntemukseen, jos johonkin yksikköön tulee soviteltavaksi asia, jonka hoitamiseen kyseisen yksikön asiantuntemus tai henkilöresurssit eivät riitä. Hyvä malli on syyttäjälaitoksen organisaatio, jossa erityistä asiantuntemusta vaaativien asioiden hoito ei ole alueeseen sidottua. Tarvittaessa voidaan turvautua asiantuntija-apuun hankkimalla lausuntoja esimerkiksi mutkikkaista korvauskysymyksistä. Konsultaatiota on harrastettu nykymallissakin (itsekin olen konsultoinut sovittelutoimistoja). Vaikka en ole edellä kannattanut oikeusapu/edunvalvontavirasto-mallia, tämän mallin etuna olisi se, että juridista konsultaatiota olisi kätevästi saatavissa.

Millä keinoin voidaan mielestänne varmistaa, että sovittelun erityispiirteet säilyvät vaihtoehtoisten konfliktinratkaisumenetelmien periaatteiden mukaisina, jos sovittelupalvelut siirretään oikeusapu- ja edunvalvontapalveluiden yhteyteen?

Tässä on riski, kuten edellä olen kirjoittanut. Erytyspiirteet voidaan turvata siten, että sovittelulle taataan itsenäinen asema, ei alisteista asemaa suhteessa oikeusapuun ja edunvalvontaan. Pitää korostaa sovittelijoiden roolia sovinnon edistäjinä. Tämä on pitkälti koulutuskysymys. Sovittelu on sovinnon hakemista, jossa voidaan ohittaa tiukka juridiikka, osapuolten oikeusturvasta kuitenkin huolehtien. Suomessa on jo niin vankka perinne sovittelusta, että en näe tätä riskiä suurena.

Millä keinoin vapaaehtoisten sovittelijoiden toimintaedellytyksiä voidaan vahvistaa oikeusapu- ja edunvalvontapalveluiden yhteydessä?

Olennaista on varata riittävästi rahaa sovittelupalveluiden tuottamiseen. Osaava ja riittävä palkattu henkilöstö on kaiken toiminnan perusta. Koulutusta on entisestään tehostettava. Sovittelijoiden jatkuvasta rekrytoinnista on pidettävä huolta. Sovittelusta ei saa tulla virkatyötä vaan painopiste pitää olla sovittelun vapaaehtoisuudessa. Sovittelijoiden identiteetti on rakennettava monipuolisella koulutuksella. Tässä on käsittääkseni tähän asti onnistuttu hyvin.

Miten arvioitte sovittelun siirron oikeusapu- ja edunvalvonnan yhteyteen vaikuttavan paikallisen, alueellisen tai valtakunnallisen sidosryhmäyhteistyön hoitamiseen?

Yhteistyöhön voi tulla tarpeetonta byrokratiaa. Nykyisessä mallissa yhteistyö sovittelutoimistojen ja sidosryhmien välillä on ollut joustavaa. Valtakunnallinen sidosryhmäyhteistyö voi kaavailussa mallissa parantuakin, mutta paikalliseen yhteistyöhön vaikutus voisi olla negatiivinen. Onnistuneen sovittelujärjestelmän perustana ovat toimivat henkilösuhteet. Tämän voin sanoa pitkän kokemukseni perusteella. Sovittelun toimivuus ei saisi kuitenkaan perustua liikaa siihen, ketkä ovat kulloinkin toimintavastuussa vaan olennaista ovat vakiintuneet, yhtenäiset valtakunnalliset toimintatavat.

Millaisia keinoja ehdotatte oikeusavun esteellisyyden periaatteiden huomioon ottamiseksi ehdotetussa järjestämismallissa?

Esteellisyyden arvioinnissa ovat hyvänä apuna asianajajien tapaohjeet ja niistä asianajajien valvontalautakunnassa omaksutut kannanotot. Oikeusavustajat ovat valvontalautakunnan valvonnan alaisia. Uusia järjestelyjä esteellisyytilanteiden varalta ei tarvita.

Ehdotettu järjestämismalli parantaa sovittelupalveluiden yhdenmukaisuutta ja saatavuutta?

Kyllä

Miten perustelette vastauksenne?

Ehdotettu malli parantaisi oletettavasti palveluiden yhdenmukaisuutta. Saatavuus ei välttämättä paranisi, koska saatavuus on jo nyt hyvällä tasolla. En pidä saatavuutta ongelmana, yhdenmukaisuus on ollut ongelma. Eriyisesti se, missä määrin (ja millaisia) asioita on poliisista sovitteluun ohjautunut, ei ole ollut yhdenmukaista maan eri osissa. Sovittelu on tärkeä osa oikeudellisten konfliktien ratkaisua ja siitä saatavat säästöt ovat merkittäviä yhtä hyvin osapuolten kuin järjestelmän tasolla. Sovittelu tukee hyvin rikosoikeusjärjestelmän tavoitteita (oikeudenmukainen sovitus, kustannusten minimointi ja oikeudenmukainen jako). Tavoite täyttyy vain, jos rikossovittelua sovelletaan yhdenmukaisesti koko maassa.

Miten arvioitte sovittelupalveluiden siirron vaikuttavan julkisen oikeusavun, yleisen edunvalvonnan sekä talous- ja velkaneuvonnan palveluihin?

En usko siirron vaikuttavan näihin palveluihin mitenkään, jos sovittelulle ei siirretä määrärahoja näistä toiminnoista. Niin ei tietysti pidä tehdä.

Pidättekö perusteltuna sovittelun siirrolle suunniteltua aikataulua vuoden 2024 alussa?

Kyllä

Miten perustelette vastauksenne?

Siirtymäaika uuteen järjestelmään olisi riittävä, etenkin jos valitaan ehdotettu malli. Itsenäisen sovitteluviraston perustaminen saattaisi vaatia pidemmän siirtymäajan.

Onko teillä vielä mielessänne ohjausryhmän esitykseen liittyen joitakin riskejä tai etuja, joita raportissa ei ole käsitelty?

Ei ole.

Tolvanen Matti
Itä-Suomen yliopisto - Oikeustieteiden laitos