

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?

Kannatamme Varsinais-Suomen sovittelutoimistossa sovittelun siirtämistä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalta oikeusministeriön hallinnonalalle. Sovittelun asemaa yhteiskunnassa tulee edistää niin, että sen yksilöille, yhteisöille ja yhteiskunnalle mahdollistamat hyödyt päätyvät laajasti kansalaisten saataville myös aitona osana oikeusjärjestelmän restoratiivista menetelmävalikoimaa. Oikeusministeriön hallinnonalaan kuulumisen parantaa sovittelun ansaitsemaa legitimizeettiä myös tiiviin ja saumattoman oikeusviranomais- ja sidosryhmäyhteistyön näkökulmasta. Yhden toimijan mallilla toteutettuna hallinnonalasiirron keskeinen hyöty on toiminnan valtakunnallisen yhtenäistymisen tehostaminen.

Sovittelun nykyinen keskushallinto Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen 2,5 henkilötyövuoden voimin ei ole riittävä sovittelun valtakunnallisiin kehittämisen- ja koordinoitintarpeisiin nähden. Tarvitaan paremmin resursoitu järjestämistapa, jonka esitetty siirtymä voi tarjota sovittelusta koituvien säästöjen kohdistuessa suurelta osin oikeuslalle. Sovittelutoiminnan hallintokuluista voidaan myös säästää huomattavasti sekä suorien kustannusten että sovittelutoimiston henkilökunnan työajan muodossa. Viimeksi mainittu edellyttää, että hallinnonalasiirron yhteydessä saavutetaan tilanne, jossa talouden ja toiminnan suunnittelua, raportointia ja arviointia sekä muita hallinnollisia tehtäviä toteutetaan tuplahallinnon sijaan ainoastaan yhden tahon edellyttämällä, sovittelutoiminnan hallinnolliset erityistarpeet huomioon ottavalla tavalla. Nykyisen keskushallinnon ja palveluntuottajien välisiin puitesopimuksiin perustuvan mallin säilyttäminen ja pelkän hallinnonalasiirron toteuttaminen tuo toisaalta sekin muita aiemmin mainittuja hyötyjä sovittelulle.

Siirto millä tahansa ehdoilla ei ole kuitenkaan kannatettavaa. Kehittyäkseen koko potentiaaliinsa, sovittelu vaatii oman substanssiperustaisen rakenteen kasvualustakseen. Toimintarakenteen tulee oikeusministeriönkin alla mahdollistaa sovittelun ideologian, restoratiivisten arvojen, toimivan ja laadukkaan palveluntuottamisen, palvelun saatavuuden säilymisen sekä sovittelun itsenäisen kehittymisen jatkossakin. Tämä edellyttää itsenäisen aseman turvaamista sovittelulle, josta syystä raportissa tarkemmin esitellyistä kahdesta vaihtoehdoisesta mallista toteutuskelpoisena toimintarakenteena oikeusministeriön hallinnonalalle siirtyessä on nähtävissä erityisvirastomallin kaltainen rakenne. Keskeistä siirtohankkeen kaikissa tulevilla vaiheilla ylipäätään on, että sovittelukenttä paitsi kuullaan, näkemykset otetaan aidosti huomioon myös käytännön päätöksenteossa.

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

Ei

Miten perustelette vastauksenne?

Sovittelupalvelun tuottaminen oikeusapu- ja edunvalvontaviraston yhteydessä sisältää monia kiperiä käytännön haasteita, joihin raportissa ei ole paneuduttu tarpeeksi monipuolisesti ja sovittelupalvelun toteuttamisen käytännön vaatimuksia ymmärtäen. Mikäli oikeusapumallia halutaan edistää, tulee tehdä huomattavasti kattavampia lisäselvityksiä sen arvioimiseksi, millaiset mahdollisuudet muun muassa esteellisyyksysymysten, sovittelun ominaispiirteiden ja erityisosaamisen säilyttämisen ja kehittämisen, vapaaehtoissovittelijoiden toimintaedellytysten, asiakkaiden palvelun helpon alueellisen saatavuuden ja palvelun laadun turvaamiseen todellisuudessa oikeusapumallissa on. Parhaiten esitetyn mallin käytännön haasteista ja mahdollisuuksista saadaan selvyys mallintamalla uutta rakennetta yhdessä sovittelun substanssiasiantuntijoiden eli sovittelun työntekijöiden ja vapaaehtoissovittelijoiden kanssa, tälle riittävästi aikaa varaten. Toiminnan sisällön ja käytännön palvelutilanteiden asiantuntijoina suhtaudumme Varsinais-Suomen sovittelutoimistossa epäilevästi esitetyn mallin mahdollisuuksiin tuottaa asiakkaiden ja sovittelupalvelun tulevaisuuden kannalta onnistunut organisaatiouudistus.

Palvelun puolueettoman ja luottamuksellisen luonteen sekä toiminnan laadun ehdoilla on rakennettu hyvin toimivia toimintamalleja ja -prosesseja, jotka tulisi nähdäksenne suunnitella keskeisiltä osin uudestaan palvelun toteuttamiseksi oikeusapurakenteessa. Tästä näkökulmasta ehdotettu uudistus aiheuttaisi palvelun tuottamiselle kohtuuttoman suuria siirtymän toteuttamiseen liittyviä haasteita suhteessa uudistuksen tuomiin hyötyihin ja myös kustannuksiin. Eniten vaarassa kärsiä ovat asiakkaat, joiden tarpeet ovat sovittelun keskiössä ja joiden tarpeiden tulisi olla siis myös siirtohankkeen suunnitelmien keskiössä. Asiakasnäkökulmaa ei ole kuitenkaan tuotu raportissa juurikaan esiin, vaan perustelut ovat lähes poikkeuksetta organisaatiolähtöisiä.

Huolta herättää myös oikeusapumallin synnyttämät mielikuvat sekä oikeusapu-assosiaatiot sovittelupalvelua tuntemattomille ja sitä kautta asiakkaiden löytäminen palveluun. Kynnys ottaa yhteyttä monimuotoisissa, myös muita kuin rikosasioita koskevissa kysymyksissä oikeusaputoimijaan on todennäköisesti suurempi kuin sovittelutoimijaan. On todennäköistä, että oikeusavun yhteydessä

olevaan toimintaan ei samasta syystä ohjaudu enää nykyistä määrää riita-asioita. Tämä on sovittelun yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kannalta ongelmallista, sillä kansalaisten ja myös rikosjärjestelmän etu on, että konfliktit saadaan ratkottua mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Parhaimmillaan asia voidaan sovittaa jo ennen tilanteesta mahdollisesti seuraavaa rikosilmoitusta tai tilanteen eskaloitumista laajemman ja pidempiaikaisemman palveluntarpeen tai rikoskierteen synnyttäväksi kehityskuluksi.

Sovittelun ennaltaehkäisevän vaikutuksen potentiaalia tulee vaalia huomioimalla myös viestinnälliset ja brändäykseen liittyvät asiat, joiden parissa jo tälläkin hetkellä ahkeroidaan niin alueellisesti kuin valtakunnallisesti. Mielikuva-asian merkitystä korostaaksemme haluamme tuoda esiin, että sovittelun asiakkaille toiminnan tarkoituksen ja ideologian selvittäminen on tälläkin hetkellä yksi tavanomainen keskusteluissa esiin nouseva, asiakkaiden näkökulmasta tarkempaa selvitystä vaativa teema, vaikka toiminta on organisoitu omina sovittelutoimistoinaan. Mikäli sovittelu siis yhdistyy muihin toimintoihin, tulee sovittelun vähintäänkin näkyä suoraan toiminnan nimessä ja sovittelun markkinointi sekä muu viestintä ja tiedotus tulee mahdollistaa itsenäisenä, eli rinnakkaisena ja tasavahvana muiden toimintojen kanssa, viestinnällisen alisteisuuden sijaan.

Oikeusapurakenteeseen siirtyminen sisältää mahdollisia synergiaetuja toimintojen parempaan molemminpuoliseen tuntemukseen ja konsultaatioon sekä yhteiseen kouluttautumiseen liittyen. Näitä on kuitenkin mahdollisia saavuttaa myös pelkästään yhteistyötä tiivistämällä, joten ne eivät nähdäksemme riitä kumoamaan edellä esitettyjä malliin siirtymisen riskejä.

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

Ei

Miten perustelette vastauksenne?

Henkilökunnan vahvan ja marginaalisen erityisosaamisen säilyttämiseksi muutoksessa, kannatamme siirron toteuttamista liikkeenluovutuksena myös nykyisen palkkatason säilyttävällä, tarpeeksi pitkällä siirtymäajalla. Tämä tarkoittaa samalla nykyisten työsuhteisuuksien ja virkasuhteisuuksien säilymistä ennallaan siirtymäkauden ajan. Siirtymäajan jälkeen on huolehdittava riittävän ja tehtävien vaatavuustason mukaisesta palkkatason nostamisesta sovitteluhenkilöstölle, jotta työn houkuttelevuus ja osaava henkilökunta voidaan jatkossakin taata.

Työnkuva valtion virkamiehenä voisi osaltaan myötävaikuttaa tehtävän houkuttelevuuteen. Mikäli kuitenkin virkamiehillä tarkoitetaan sitä, että sovitteluhenkilöstö on täysmääräisesti virkasuhteessa, on tilanteessa nähtävissä mahdollisia haasteita yhtenäisten toimintatapojen ylläpitämiselle ja edistämislle. Viranhaltijuuden tarkoittaessa itsenäistä päätösvaltaa sovittelussa, jossa substanssilaki mahdollistaa monilta osin laajan harkinnanvaran jokaiselle viranhaltijalle, on riskinä lain kirjavat tulkintatavat. Esimerkiksi oikeusviranomaisien toimintatavoissa on huomattu sovittelussakin suuria viranhaltijakohtaisia eroja toimintatavoissa itsenäisen päätösvallan seurauksena. Sovitteluhenkilöstön toimintatapoja onkin syytä kyetä sovittelussa ohjaamaan pitkälläkin aikavälillä

yhtenäiseen suuntaan sovittelun erityisluonteen säilyttämiseksi, erityisesti kun kyse on erityisen marginaalista substanssiosaamista vaativasta sovitteluohjaajan tehtävästä. Tämä edellyttää nähdäksemme joko sovittelusubstanssia omaavan viranhaltijan/viranhaltijoiden johtamaa työsuhteessa olevien sovitteluohjaajien henkilökuntaa tai vaihtoehtoisesti erittäin vahvaa substanssiperusteista, erillistä organisaatorakennetta toimijoiden itsenäisen päätösvallan vastapainona.

Erityisesti ajan myötä virkasuhteisuuden riskinä on palvelun ominaispiirteiden menettäminen, riippuen siitä millaisella koulutus- ja kokemuspohjalla uusia henkilöitä jatkossa sovittelun virkatehtäviin valikoituu. Sosiaalisen säilyttäminen sovittelutyössä tulee taata myös oikeusministeriön hallinnonalalla toimiessa. Tästä syystä myös sovitteluohjaajan kelpoisuusehtoihin ja rekrytointiin tulee kiinnittää erityistä huomiota, mikäli sovitteluhenkilöstö olisi laajasti viranhaltijoita. Rekrytoinnista vastaavan henkilön tulee ehdottomasti olla sovittelun substanssiasiantuntija. Lisäksi on syytä tarkastella, miten virkavastuuta voidaan edellyttää toteutettavaksi tavalla, joka huomioi myös sovittelulain ulkopuolella olevat monet sovittelun ideologian ja laadun kannalta keskeiset periaatteet, ja hyvät, osittain kirjoittamattomatkin säännöt ja käytännöt. Mahdollisessa sovittelun lakiuudistuksessa on myös hyvä tarkastella lain muutostarpeita näiltä osin.

Mikäli kaikki sovitteluohjaajat ovat virkasuhteisia, tulee tämän luonnollisesti näkyä selvästi myös palkkauksessa kasvaneen vastuun myötä. Nykyisen henkilökunnan osaamisen säilyttämiseksi on huomioitava myös viran kelpoisuusehtojen joustavuus, sekä pohdittava, miten myös mahdollisen siirtymäajan jälkeen kyetään pitämään kokeneesta henkilökunnasta kiinni. Henkilökunnan riittävästä ja ajantasaisesta muutoksiin liittyvästä tiedottamisesta tulee huolehtia ennakoivalla otteella.

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

Ei

Miten perustelette vastauksenne?

Sovittelutoiminta tulee resursoida uudessa rakenteessa niin, ettei erityistilanteiden ostopalvelusopimusten tekemiselle ole tarvetta.

Ostopalvelumahdollisuuden tarpeellisuus jää raportissa epäselväksi, eikä palvelujen ostamiselle ulkopuolelta ole esitetty perusteita. Päinvastoin todetaan, että nykyisetkin puitesopimusmalliin sisältyvät alueelliset erot palveluiden tuottamisessa, koulutuksen saamisessa ja aloitteiden arvioinnissa säilyisivät, mikäli palvelun tuottaminen olisi mahdollista myös ostopalveluna. Siirron toteuttaminen niin, että ostopalveluihin jätettäisiin mahdollisuus, vesittää siis siirron hyödyt toiminnan yhtenäistämisen osalta.

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

Tätä ei nähdäksemme voida ohjausryhmän esityksen sisältämien selvitysten perusteella oikeusapumallissa varmistaa.

Sovittelun erityispiirteiden toteutuminen vaatii sovittelun nykyisen toimintakulttuurin säilyttämistä. Oikeusapurakenteen toimintaperiaatteet eroavat keskeisiltä osin sovittelun toimintaperiaatteista (mm. puolueettomuus) ja sitä myöten toimintakulttuurin säilyttäminen tässä mallissa on kyseenalaista.

Asiakkaiden osallisuuden kokemuksen ja konfliktin omistajuuden säilyttämisen idean kannalta on merkittävää myös millaisessa fyysisessä ja henkisessä ympäristössä palvelua toteutetaan. On kyseenalaista, miten nykyistä vastaava intiimi ja lämmin ilmapiiri saadaan aikaan osana toista toimijaa ja miten esimerkiksi tilaratkaisut tukisivat tätä vaatimusta.

Myös esteellisyysongelman todennäköisesti synnyttämä ohjauksen hajaantuminen eri toimipisteiden välillä haastaa sovittelun periaatteiden mallintamisen vapaaehtoisten suuntaan. Laadukkaan ja yhtenäisen koulutuksen lisäksi sovittelun arvojen ja ideologian sisäistämiseksi ja toteuttamiseksi vaaditaan toimijoiden välistä, luottamuksen värittämää vuorovaikutusta. Tämä edellyttää ajatusten vaihtoa dialogisessa, tutussa ohjaussuhteessa. Vapaaehtoisten ohjaus on tavalla tai toisella toteutettava siten, että todelliset yhteistyösuhteet muodostuvat ja säilyvät. Tämä varmistaa sovittelijoiden osaamisen pitkäjänteisen ja tarpeiden mukaisen kehittymisen, ollen samalla myös tae laadukkaalle asiakaspalvelulle. Vapaaehtoiset ovat tuoneet esiin myös yhteisöllisyyden merkitystä toimintaan sitoutumisen edellytyksenä, joten tämä pitää mahdollistaa sovittelijoiden välisen ryhmäytymisen sekä henkilökunnan edustajiin kiinnittymisen avulla – virkistystoimintamahdollisuuksia unohtamatta.

Toimintakulttuurin säilyttämiseksi kaikkien sovittelutoimijoiden tulee ymmärtää ja sisäistää toiminnan arvoja ja periaatteita. Tämä edellyttää, että sovittelusubstanssin tulee näkyä kaikilla organisaatiotasoilla niin vertikaalisesti kuin horisontaalisestikin. Lisäksi oikeusapupalvelut tulee valmistella ja perehdyttää muutoksen yhteydessä sovittelun toimintaperiaatteisiin sekä vapaaehtoistyöperustaisen toiminnan ominaispiirteisiin, jotta kulttuurien yhteensulautuminen voi tapahtua sovittelun erityispiirteet säilyttäen.

Sovittelun erityispiirteiden säilyttäminen edellyttää myös matalaa byrokratiaa ja matalaa, sovitteluhenkistä hierarkkisuutta organisaatorakenteelta. Tähän liittyen tarvitaan myös sovittelun henkilöstömitoitusten tarkastelua, jotta ohjaaminen pysyy laadukkaana, eikä toiminnan keskeisestä asiakaslähtöisyyden ideasta jouduta tinkimään kasvaneen byrokratian tai kohtuuttomien tehostamistarpeiden vuoksi.

Kysymyksiä herättääkin sovittelun asema ehdotetun rakenteen keskushallinnossa. Oikeusapumallin toimivuus edellyttää edellä jo korostamaamme substanssiosaamista niin talouden, laadunvalvonnan, kehittämisen, yksikkökohtaisen toiminnanjohtamisen ja lähiesimiestyön kuin operatiivisenkin työn tekijöiltä sekä alueellisesti että valtakunnallisesti. Näin ehkäistään voimakkaasti kehittyneen ja edelleen kehittyvän toiminnan suunnan muuttuminen ja saavutetun edistyksen valuminen hukkaan. Myös esimerkiksi toimialajohtajilla on siis oltava sovittelun asiantuntemusta, toisin kuin talous- ja velkaneuvontaa koskevista suunnitelmista on uutta organisaatorakennetta nyt hahmotettu. Tulosjohtamisen tulee lisäksi perustua sovittelupalvelun todellisia tavoitteita tukeviin, pääasiassa laadullisiin ja asiakasnäkökulmasta tärkeisiin seikkoihin. Määrällisetkin tavoitteet tulee suunnitella sovittelun keskeisten arvojen toteuttamismahdollisuuksia silmällä pitäen sekä sovittelun asiantuntijoita kuunnellen, jotta sovittelut eivät muutu tulosjohtamisen myötä esimerkiksi liian sopimusorientoituneiksi.

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

Olemme kartoittaneet Varsinais-Suomen sovittelutoimiston vapaaehtoissovittelijoita siirtohankkeeseen liittyviä ajatuksia vapaamuotoisen webropol-kyselyn muodossa, saadaksemme myös vapaaehtoisten omaa ääntä kuuluviin ja tämän lausunnon tueksi. Kyselyyn vastanneiden määrä näin nopealla aikataululla on marginaalinen suhteessa koko sovittelutoimiston vapaaehtoisten joukkoon (n.10%), mutta vastaukset edustavat henkilökunnan kokemuksen mukaan sovittelijakunnan yleisiä näkemyksiä melko hyvin.

Keskeisiksi motivoiviksi ja toimintaan sitouttaviksi tekijöiksi kyselyymme vastanneet vapaaehtoiset mainitsivat lähes poikkeuksetta mahdollisuuden auttaa ihmisiä restoratiivisten periaatteiden mukaisella tavalla, aitoja kohtaamisia vaalien. Hyvä asiakaskokemus ja asiakkaan tyytyväisyys on sovittelijoille olennainen palkitseva elementti tässä vaativassa vapaaehtoistyössä, yhtä lailla kuin ammattihenkilöstöllekin heidän työssään.

Vastauksissa korostui myös yhteisöllisyyteen ja yhteistyöhön liittyvät asiat. Sovittelutoimiston hyvä ja lämminhenkinen ilmapiiri, vapaaehtoisten yhteisöön kuulumisen sekä tuttu henkilökunta ja heiltä saatava tuki olivat tässä keskiössä. Sovittelijana toimimisen helppous vähäisen byrokratian, toiminnan epävirallisuuden, tuen ja avun tavoitettavuuden, laitteiden/materiaalien ja tilojen saatavuuden ja tarkoituksenmukaisuuden sekä selkeiden ohjeiden myötä tuotiin esiin tärkeänä toiminnan peruslähtökohtana. Tähän liittyy myös henkilökohtaisten vaikutusmahdollisuuksien korostaminen soviteltavien juttujen vastaanottamiseen, määrään, parityöhön, laadulliseen vaihtelevuuteen ja hoitamisen aikatauluihin viitaten. Tämä mainittiin tärkeänä myös oman jaksamisen kannalta, jotta voimavarojaan on mahdollista säädellä sopivassa suhteessa muun elämän vaatimusten kanssa.

Kehittymismahdollisuuksia pidettiin tärkeinä jatkuvan ja laadukkaan koulutuksen muodossa. Siirron keskeiset edut liittyivätkin vapaaehtoisten näkökulmasta juuri yhtenäisempiin ja entistä monipuolisempiin ja laadullisesti parempiin koulutuksiin mahdollisten synergiaetujen myötä.

Huolia siirtoon liittyen aiheuttivat sovittelun periaatteiden käytännön toteutusmahdollisuudet ehdotetussa mallissa. Pohdintaa oikeusavun yhteydessä toimimisesta aiheutti muun muassa mahdollinen juridisten seikkojen korostuminen väärällä tavalla asiakkaiden tarpeiden yli. Toisaalta pidettiin hyvänä asiana sitä, että mielikuva sovittelusta osana rikosprosessia vahvistuisi siirron myötä. Oikeusministeriön hallinnon alla toimimisen arveltiin edistävän ymmärrystä sovittelun yhteiskunnallisesta painoarvosta rikosten käsittelyn menettelynä. Selkeimpänä vastauksissa näkyi sovittelun ideologian ja vahvan asiakaslähtöisyyden säilyttämisen toive ja tarve myös vapaaehtoisten keskuudessa. Mielekkään vapaaehtoistoiminnan edellytyksinä mainittiin myös kulukorvausten riittävästä tasosta huolehtiminen mahdollisten muutosten yhteydessä.

Vapaaehtoisten sovittelijoiden toimintaedellytyksiä voidaan vahvistaa oikeusapu- ja edunvalvontapalveluiden yhteydessä huomioimalla edellä mainitut vapaaehtoisten itsensä kertomat asiat uuden rakenteen muotoilussa. Vapaaehtois pohjaiselle toiminnalle on elintärkeää, että toiminta on järjestetty vapaaehtoisille mielekkäällä, motivoivalla ja toimintaan sitoutumista edistävällä tavalla jatkossakin. Vapaaehtoisten vastauksista nousi esiin myös huoli siitä, millaisia tavoitteita sovittelulle ja sovittelijoille jatkossa asetetaan ja miten vapaaehtoiset pystyvät näihin vastaamaan. Muutosprosessissa ja siirtymävaiheessa onkin kiinnitettävä ammattihenkilöstön lisäksi huomioita myös vapaaehtoissovittelijoiden toiminnassa jatkamisen ja osaamisen säilyttämisen edistämiseen sekä näistä informointiin.

Lisäksi, sovittelun mahdollisuus itsenäiseen ja houkuttelevaan brändiin helposti lähestyttävänä ja ihmisläheisenä toimintana on keskeinen myös uusien vapaaehtoisten rekrytoinnin näkökulmasta tulevassakin rakenteessa.

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

Valtakunnallisen sidosryhmäyhteistyön vahvistuminen oikeushallinnon ja oikeusviranomaisen kanssa olisi oikeusministeriöön siirtymisen etuja sidosryhmäyhteistyön näkökulmasta. Alueellisten ja paikallisten verkosto- ja yhteistyökumppaneiden säilyttäminen mahdollistuu parhaiten henkilöstön onnistuneesta siirtymästä huolehtimalla, jolloin monesti viimekädessä henkilöiden väliseen luottamukseen ja toimivaan yhteistyöhön liittyvät vahvat verkostosuhteet saadaan parhaiten ylläpidettyä uuteen rakenteeseen siirryttäessä. On myös tärkeää, että yhteistyö- ja viestintäkäytännöt mahdollistetaan sidosryhmäyhteistyötä säilyttävällä ja tukevalla tavalla. Tämä tarkoittaa mahdollisuutta itsenäiseen, selkeään viestintään ja yhteistyön kehittämiseen, jossa sovittelu erottuu ja saa toteuttaa hyväksi katsomiaan yhteistyö- markkinointi- ja tiedotusmalleja oikeusapu- ja edunvalvontatoimintaan integroitumisesta huolimatta.

Poliisi- ja syyttäväviranomaisyhteistyön näkökulmasta on kiinnitettävä erityistä huomiota esteellisyyskysymysten vaikutukseen. Esteellisyyskysymykset voivat vaikuttaa esimerkiksi sovittelun ja poliisin matalan kynnyksen yhteistyömallien kannattavuuteen asiakasnäkökulmasta, ja sitä kautta

tuleviin aloitemääriin, mikäli esteellisyysmääritelmä kattaa kaikki sovitteluun lähetettävien aloitteiden osapuolet jo sovittelusuostumusten selvittelyvaiheessa, ennen myönteisen tai kielteisen sovittelupäätöksen tekoa. Tämä on olennaista rikosprosessin tehostamisenkin näkökulmasta, johon liittyen olemme antaneet myös oman lausuntomme. Poliisi on tärkein sovittelun yhteistyökumppani: Muun muassa Varsinais-Suomen sovittelutoimistoon tulevista sovittelualoitteista yli 90% saapuu poliisiin lähettämänä, näistä useimmat jo esikäsittelyvaiheessa ennen tutkinnan aloittamista.

Millaisia keinoja ehdotatte oikeusavun esteellisyyden periaatteiden huomioon ottamiseksi ehdotetussa järjestämismallissa?

Esteellisyyskysymykset ovat keskeinen mallin ongelma, jota ei ole riittävän perusteellisesti selvitetty esityksessä. Esteellisyyden tarpeenmukaiseksi huomioon ottamiseksi tarvitaan keinoja, joiden arvioinnin tulee perustua erilaisten esteellisyytilanteiden todenmukaiseen kartoittamiseen. Sovittelun käytännön toimijana tiedämme, että esteellisyyteen liittyy lukuisia erilaisia tilanteita ja tilanneyhdistelmiä, joiden kaikkien ennalta arvioimiseksi tarvittaisiin mittavia lisäselvittelyjä, jotta kysymystä olisi mahdollista kunnolla kommentoida.

Jo esteellisyyden määräytymisen ehdoista seuraa erilaisia tilannekuvia ja tarvittavia keinoja. Esityksestä ei selviä, missä vaiheessa ja tilanteissa esteellisyys tarkalleen ottaen muodostuu. Mikäli esteellisyys muodostuu jo asiakkaan järjestelmään kirjaamisen seurauksena, tulee sovittelun kautta turhaan esteelliseksi huomattava joukko myös ihmisiä, joiden kohdalla sovittelua ei koskaan edes aloiteta. Mikäli tähän joukkoon asiakkaiden vastapuolten lisäksi lukeutuu myös heidän mahdolliset sovitteluun osallistuvat tukihenkilöt, huoltajat ja edunvalvojat sekä tulkit, kasvaa esteellisten määrä entisestään. Etenkin, jos esteellisyys koskee myös talous- ja velkaneuvonta- sekä edunvalvontapalveluita oikeusapupalvelun lisäksi, tulee esteellisyytilanne ja toimistojen väliset siirrot sovittelutoimiston näkemyksen mukaan koskemaan erittäin suurta asiakasmäärää.

Mikäli taas esteellisyys muodostuu vasta sovittelun käynnistymisen yhteydessä kun sovittelun edellytykset on selvitetty, seuraa asian siirtämisestä kesken kaiken toisen toimiston käsiteltäväksi mahdollisia informaatiokatkoja ja asiakkaan kannalta ”luukuttamisen” tunnetta, kun kaikkia asian käsittelyyn liittyviä tärkeitä nyansseja ei voida kirjata tietojärjestelmiin, tai pystytä kenties puhelimitse välittämään eteenpäin tarkoitetulla tavalla.

Jotta siirtoprosessi olisi toimiva, tulisi muotoilla aivan uudenlaisia, saumattomia valtakunnallisia sovittelun yhteistyökäytäntöjä, siirtojen ollessa todennäköisesti huomattavan yleisiä ehdotetussa mallissa. Sovittelutoimiston näkökulmasta itsestäänselvyytenä mainittakoon, että palvelun antamista etä- tai puhelinyhteydellä ei voida pitää automaattisena lähtökohtana ja ratkaisuna edes esteellisyytilanteissa. Sovittelun menetelmien toimivuus perustuu keskeisesti aitoon kohtaamiseen, eikä tällaista ole kaikissa tapauksissa mahdollista saada aikaan ilman kasvokkaista tapaamista. Tilannekohtainen etäyhteysmenettelyn soveltuvuuden arviointi tulee uudessakin rakenteessa varmistaa jo esim. uhridirektiivinkin toteuttamiseksi, jotta vaihtoehtoisilla tapaamismuodoilla ei vaaranneta osapuolten asemaa ja sovittelun periaatteiden toteutumista. Esimerkiksi

lähisuhdeväkivaltatapauksissa käytetään erittäin vahvaa tapauskohtaista arviointia ja varovaisuutta online-muotoisen tapaamisen riskien arvioinnissa ja tämä varovaisuus on voitava säilyttää tarkoituksenmukaisen palvelun tuottamiseksi ja haavoittuvassa asemassa olevien suojelemiseksi. Etäyhteyksien käyttöä ei siis voida pitää kattavana ratkaisuna esteellisyysoongelmiin. Toimistojen välisiin sovittelualoitteiden siirtoihin liittyen herää näin ollen käytännön kysymyksiä esimerkiksi siitä, miten asioihin sopivat sovittelijat voidaan valita ja muuttuuko ohjaus etäisen ulkokohtaiseksi, mikäli sovitteluohjaaja ja sovittelija toimivat eri alueilla, eivätkä tunne kunnolla toisiaan. Sovittelijoiden laajamittainen liikkuvuus asiakkaiden luo sen sijaan voisi olla pohdinnan arvoinen ratkaisu, edellyttäen että vapaaehtoisten halua matkustaa tehtävänsä puitteissa kartoitettaisiin lisäselvitysten yhteydessä. Kokemuksemme mukaan on iso joukko sovittelijoita, joiden aika ei todennäköisesti tule riittämään matkustusta vaativaan vapaaehtoistyöhön, vaan arvokasta vapaa-aikaa halutaan käyttää nimenomaan itse asiaan eli sovitteluun. Tämä loisi painetta henkilökunnalle hoitaa matkustusta vaativat tapaukset, mikä johtaa jälleen uusiin lisäkysymyksiin.

Esteellisyydestä ja siitä johtuvasta käsittelyprosessin alkuvaiheen hankaloitumisesta asioiden toiseen toimistoon siirtoineen aiheutuisi mitä todennäköisimmin myös sovitteluprosessien hidastumista. Palvelun riipeys on yksi keskeisiä sovittelun hyötyjä asiakkaille konfliktinsa ratkaisussa. Nopea käsittelyaika myös mahdollistaa tehokkaan paineen poistamisen oikeusjärjestelmästä, ja näitäkin sovittelun jouhevan käsittelyprosessin aikaansaamia hyötyjä haluttaneen vaalia.

Mikäli oikeusapumallia halutaan kuitenkin edistää, varmin ja realistisin ratkaisu olisikin muotoilla rakenne niin, että esteellisyyssäännökset eivät koskisi sovittelun asiakkaita. Mikäli näin ei voida toimia, olisi selvää, että esteellisyyden ratkomiseksi toimintaa tulisi muuttaa nykyisestä huomattavasti muun muassa liittyen vapaaehtoisten alueelliseen käytettävyyteen ja asiakkaiden alueelliseen sovitteluun ohjautumisprosessiin liittyen.

Näitä uusia toimintatapoja tulee nyt mahdollisimman aikaisessa vaiheessa mallintaa, sen arvioimiseksi ovatko ne ylipäättään mahdollisia ja järkeviä. Näin etenkin, kun nykyinen toimintamalli on näiltä osin hyvin toimiva ja se voitaisiin säilyttää, mikäli toteutusrakenteeksi valittaisiin oma sovitteluvirasto.

Kaiken kaikkiaan katsomme, että on suuri riski epäonnistuneelle toteutukselle, mikäli tämänhetkisillä lähtötiedoilla tällaista rakennetta lähdetään työstämään eteenpäin. Pidämme oman, sovittelun erityisviraston kaltaisen rakenteen muodostamista edelleen siirron realistisempänä ja myöskin sovittelu- ja palvelun ominaispiirteiden (kuten puolueettomuuden, asiakkaiden tarpeiden lähtökohdan) säilyttämisen paremmin todellisuudessa mahdollistavana toteutustapana.

Konkreettisten toiminnallisten haasteiden ohella tulee arvioida myös esteellisyyttä lähtökohdan vaikutuksia toiminnasta kansalaisille ja sidosryhmille syntyviin mielikuviin. Sovittelussa on tarkoitus luoda ymmärrystä ja yhteyksiä osapuolten välille – ei vastakkainasettelua, jollaista oikeusapupalvelun esteellisyyssäännös jo pelkällä olemassaolollaan luo.

Ehdotettu järjestämismalli parantaa sovittelupalveluiden yhdenmukaisuutta ja saatavuutta?

En ota kantaa

Miten perustellette vastauksenne?

Yhden palveluntuottajan malli on omiaan yhdenmukaistamaan toimintaa valtakunnallisesti. Sovittelun tarpeisiin räätälöityjen, keskitettyjen hallinto- ja tukipalveluiden myötä yhdenmukainen toiminta tulisi myös näiltä osin tosiasiallisesti mahdolliseksi, säästäen samalla sovittelutoimistojen henkilökunnan kahden eri tahon järjestelmien, ohjeistusten ja raportointien yhteensovittamiseen kuluva työaika.

Yhdenmukaisuuden kannalta sovitteluohjaajien laaja virkasuhteistaminen voi kuitenkin sisältää riskejä ehdotetussa mallissa toteutettuna. Sovitteluviraston kaltaisen mallin avulla viranhaltijoidenkin toiminnan yhtenäistämiseksi olisi paremmat edellytykset, kun kyseessä olisi pelkästään sovittelusubstanssiin keskittynyt rakenne.

Sovittelun määrärahojen kasvaessa ehdotettu rakenne voi parantaa saavutettavuutta, mikäli taloutta toteutetaan määrittelemällä nykyistä suurempi budjetti erityisesti sovittelupalvelun todelliseen käyttöön. Tällöin sovittelun henkilökuntaa voidaan lisätä suhteessa pitkällä aikavälillä josta nyt kasvaneeseen ja potentiaalisesti edelleen kasvavaan aloitemäärään.

Oikeusapumallin osalta esteellisyyssäännös (sellaisena kuin se raportissa on esitetty) kuitenkin tulee hankaloittamaan huomattavasti etenkin palvelun alueellista saatavuutta ja palvelun matalan kynnyksen käyttöä.

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

Mikäli kysymyksellä viitataan nimenomaisesti oikeusapurakenteeseen siirtymiseen, on todennäköistä, että siirto hankaloittaa saatavuutta. Esteellisyyden koskiessa myös sovittelua, palvelu hidastuu ja kustannukset nousevat, mikäli esimerkiksi oikeusapuvirkailija liikkuu toisesta toimistosta asiakkaiden luo tilanteissa, joissa etä- tai puhelinpalvelu ei ole mahdollinen. Asiakkaan liikuttaminen palvelun luokse toiselle paikkakunnalle sen sijaan haittaisi huomattavasti palveluiden saavutettavuutta ja siitä johtuen myös tarpeenmukaista käyttöä. Tämä heikentäisi ilmeisesti asiakkaan asemaa palvelujärjestelmässä ja mahdollisuuksia saada palvelua asiakaslähtöisesti kaikissa kysymyksessä mainituissa palveluissa.

Toisaalta, mikäli edellä mainitut haasteet saadaan ratkaistua ja toimintojen kulttuurinen integroituminen saadaan toteutettua onnistuneesti, voi siirto muuttaa myös näiden palveluiden imagoa sovittelulle ominaiseen, helposti lähestyttävämpään suuntaan.

Pidättekö perusteltuna sovittelun siirrolle suunniteltua aikataulua vuoden 2024 alussa?

En ota kantaa

Miten perustelette vastauksenne?

Pitkähkö aikajänne on tarpeellinen suunnitelmalliseksi siirtymäksi ja tarvittavien lisäselvittelyjen tekemisen mahdollistamiseksi.

Huomioitavaksi kuitenkin tulee, että sosiaali- ja terveystalouden uudistus osuu ajallisesti hankkeen siirtymävaiheeseen. Tämä vaikuttaa kuntatoimijoihin siten, että sovittelu on useita vuosia suurten muutosten ja siirtymävaiheiden keskellä. Tämä voi vaarantaa asiakkaiden palvelunsaannin, kehittämistyön sekä toiminnan laadun.

Siirtymävaiheen kestosta riippumatta tärkeää on turvata palvelun kehittämisen ja valtakunnallisen ohjauksen jatkuvuus sekä selkeät vastuutahot myös siirtymävaiheen aikana.

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

Raportin taloutta käsittelevästä osuudesta ei käy ilmi selvästi budjetin kasvattamisen syitä ja käyttötarkoituksia. Jatkotyöskentelyssä tulee kiinnittää huomiota näiden avaamiseen sekä siihen, että määrärahoja tarvitaan ensisijaisesti sovittelun käytännön operatiiviseen työhön palkkojen parantamisen sekä aloite- ja henkilöstömäärien kasvattamisen tarkoituksiin. Näin voidaan turvata uudistuksen tavoitteet toiminnan laajentumisessa sekä laadun säilyttämisessä ja kehittämisessä.

Tilakysymyksiin liittyen huomiota tulee kiinnittää myös mahdollisuuteen toteuttaa erilaisia suurempiakin koulutus- ja ryhmätapaamisia vapaaehtoisille. Sovitteluohjaajien työajassa tulee niin ikään huomioida myös ohjaus- ja kouluttamistyön tarve ilta- ja viikonloppuajaksi vapaaehtoisten ollessa usein virka-aikaan omissa päivätöissään.

Ohjausryhmässä ei ole ollut edustettuna sovittelutoimistojen henkilökuntaa tai vapaaehtoissovittelijoita. Pidämme hankkeen jatkotyöskentelyssä tärkeänä elementtinä niin sovittelutoimistojen ammattihenkilöstön ja vapaaehtoistyöntekijöiden kuin asiakkaidenkin kokemusasiantuntijuuden vahvempaa huomiointia.

Vuoristo Saana
Varsinais-Suomen sovittelutoimisto