

Asia: VN/2750/2020

Rikosasioiden sovittelupalveluiden siirto oikeusministeriön hallinnonalalle. Ohjausryhmän raportti ja esitys.

Lausunnonantajan lausunto

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

Ei

Miten perustelette vastauksenne?

Ohjausryhmän raportin ehdotus on, että sovittelupalvelut siirretään oikeusministeriön hallinnonalalle ja palvelut tuotettaisiin oikeusapu- ja edunvalvontavirastossa. Raportissa ei ole ehdotettu muuta vaihtoehtoa palveluiden tuottamiseen. Kyseinen ratkaisu voi heikentää asiakkaiden saamaa sovittelupalvelua ja sisältää hyvin paljon avoimia kysymyksiä.

Toki sovittelun kustannusvaikutukset kohdistuvat enemmän oikeusministeriön ja sisäministeriön alalle kuin sosiaali- ja terveysministeriön alalle ja oikeusministeriön alla on tuomioistuinsovittelun ja Follon sovittelun kaltaista restoratiivisen oikeuden menettelyä. Lähtökohdat sovittelupalveluiden koordinoinnille ja kehittämiselle laajempaan kokonaisuutena ovat oikeusministeriössä hyvät. Kuitenkin raportin ehdottama malli palvelun tuottamisesta asettaa niin paljon epävarmuustekijöitä, että koemme, että sovittelutoiminta toimii paremmin nykyisen kaltaisena kuin mahdollisessa oikeusapu- ja edunvalvontavirastossa. Sovittelun näemme myös enemmän sosiaalista hyvinvointia kasvattavana ja ennaltaehkäisevänä sosiaalipalveluna kuin oikeuspalveluna.

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

Ei

Miten perustelette vastauksenne?

Asiakasnäkökulmasta uhkana on, että asiakkaan saama palvelu heikkenee. Sovittelussa on tärkeää kasvokkain kohtaaminen ja palvelun saatavuus lähipalveluna omalla äidinkielellä nopealla aikataululla oman alueen erityispiirteet huomioiden. Nykyisellään sovittelu on viety asiakkaan omalle paikkakunnalle ja mm. kunnat ovat laajasti tarjonneet tilojaan sovitteluiden käyttöön maksutta. Miten voidaan turvata samankaltainen palvelu, jos raportissa mainittua esteellisyysongelmaa ei saada poistettua? Jos asiakkaan vastapuolella on jo asiakkuus oikeusavussa tai velkaneuvonnassa estäisi se palvelun saatavuuden lähipalveluna. Videosovittelut ja etäpalvelut eivät voi yksinomaan ratkaista tätä kysymystä tai siirto toiselle toimistolle. Se heikentäisi huomattavasti palvelua nykyisestään. Sovittelu on vapaaehtoinen sekä tasapuolinen mahdollisuus ja täytyy olla jokaisen osapuolen saatavilla. Mikäli palvelu siirrettäisiin oikeusministeriöön, tulisi sovittelulla olla oma itsenäinen virastonsa. Jo nykyinen yksikölle ehdotettu nimi ”Oikeusapu- ja edunvalvontavirasto” jättää sovittelutoiminnan kokonaan huomioimatta.

Mitä tapahtuisi sovittelun identiteetille ja imagolle, jos se liitettäisiin oikeusavun ja edunvalvonnan kanssa yhteen kiinteästi? Osaisiko asiakas erottaa asioidessaan virastossa, että sovittelu, oikeusapu ja edunvalvonta eivät kuulu yhteen vai mielletäisiinkö sovittelu osaksi juridista organisaatiota?

Sovittelun henkilöstö on vastustanut yhdistymistä oikeusapu- ja edunvalvontaorganisaatioon. Mitkä ovat uudistuksen lähtökohdat, jos sovittelukentän vastustuksesta huolimatta tällainen uudistus viedään läpi? Pelkona on muutosvastarinnan lisäksi myös henkilöstön työsuhte-etujen heikkeneminen ja osaavan henkilökunnan katoaminen muihin tehtäviin. Mikäli nykyisin sovittelutoimistoissa esimiesvastuussa olevat olisivat tulevaisuudessa pääosin asiakastyötä tekeviä työntekijöitä ja esimiehet olisivat ison yhteisen viraston hallinnollisia esimiehiä, menetettäisiin myös paljon kokemusta sovittelutoiminnasta ja sen kehittamisestä. Mikäli poistettaisiin kokonaan eri alueet ja yhdistettäisiin sovittelu yhdeksi koko Suomen virastoksi, voidaan menettää myös sovittelijoita, koska heille on hyvin tärkeää yhteisöllisyys, oma sovittelijoiden porukka, ”oman toimiston” järjestämät koulutukset, kokoukset ja virkistäytymistapahtumat.

Ohjausryhmän raportissa nostetaan keskittämisen eduksi myös yhteiset toimitilat. Sovittelupalvelun tilatarpeet poikkeavat huomattavasti normaaleista toimistotiloista. Sovitteluneuvottelut painottuvat arki-iltoihin, jolloin voi olla useampi sovittelu samalle illalle. Osapuolten lukumäärät vaihtelevat muutamasta useisiin kymmeneen. Toimitiloissa tulee huomioida vapaaehtoisten pääsy tiloihin iltaisin ja mahdollistaa asiakkaille sovitteluneuvottelu heille parhaiten sopivana ajankohtana omassa kunnassa. Nykyisillä palveluntuottajilla on myös usein käytössä paljon erilaisia kokoustiloja organisaatioissaan, jolloin sovitteluita voidaan järjestää joustavasti ajankohdasta ja asiakasmäärästä huolimatta.

Kysymykseksi jää myös, miten vapaaehtoistyö ja yli tuhat vapaaehtoista istuisi pitkälti juristivetoiseen oikeusapu- ja edunvalvontavirastoon? Sovittelut tapahtuvat pääosin virka-ajan ulkopuolella ja sovittelijat ovat pääosin asiakkaiden kanssa keskustelemassa heidän konfliktistaan. Mikäli tilat olisivat myös samat kuin oikeusavulla nykyisellään, ne eivät sovellu ilta-aikaan tapahtuviin vapaaehtoisvetoisiin keskusteluihin.

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

Kyllä

Miten perustelette vastauksenne?

Henkilöstö olisi palkkojen ja virkaehtosopimusten suhteen samalla viivalla. Työntekijöiden palkkauksen ja toimenkuvien yhtenäistäminen olisi tärkeää. Palkkauksen tulisi olla kilpailukykyinen, jotta osaavaa henkilökuntaa ei menetetä ja rekrytointi on houkuttelevaa. Siirtymäsäännöksissä on turvattava henkilöstön asema ja ammattitaidon sekä kokemuksen siirtyminen uuteen virastoon. Henkilöstöä tulee kuulla laajasti ennen lopullisten päätösten tekoa, kun kaikki siirron yksityiskohdat ovat konkreettisesti tiedossa. Toiminnalle on turvattava paikallinen riittävä rahoitus siten, että kyetään takaamaan ammattitaitoisen henkilökunnan sitoutuminen ja toiminta on houkuttelevaa myös rekrytoitaessa uusia työntekijöitä. Mikäli kaikki henkilöstö on virkamiehiä ja he voivat virkavastuulla tehdä itsenäisiä päätöksiä, uhkana on, että voi syntyä kirjavia käytäntöjä ja annetaan asiakkaille erilaista palvelua työntekijästä riippuen. Mikäli ohjaajat ovat toimissa ja vastuuhenkilöt viroissa tehdään päätökset yhdessä keskustellen ja ne ovat paremmin linjassa toistensa kanssa.

Huomioitavaa on, että sovittelupalvelu on henkilöstön työnkuvien näkökulmasta soveltunut hyvin sosiaali- ja terveysministeriön hallinnon alle. Sovitteluun tulevaisuudessa asioissa korostuu myös voimakkaasti palveluohjaaminen, joka edellyttää sosiaalialan osaamista ja myös palvelujärjestelmien tuntemusta niin julkisen kuin kolmannen sektorin toimijoiden osalta. Suurin osa sovitteluohjaajista on sosionomi (AMK) tutkinnon omaavia. Oikeusministeriöön siirrossa on pelkona sosiaalityön näkökulman heikkeneminen ja työnkuvien muokkautuminen pois sosiaalityöstä. Tämä huoli on ollut jo nähtävissä mm. rikosseuraamusalalla.

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

Ei

Miten perustelette vastauksenne?

Jos ostopalvelumahdollisuus on, voi syntyä tilanne, jossa on yksityisiä palveluntuottajia myymässä sovittelupalvelua ja sovittelutoiminta muuttuisi entistä epäyhtenäisemmäksi. Sovittelua ei nykyäänkään tuoteta ostopalveluina palveluntuottajien ulkopuolelta eikä sellaisia tilanteita saa syntyä. Rahoitus on oltava sillä tasolla, ettei ostopalvelujen käytölle ole tarvetta.

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

Siirtyminen omaksi itsenäiseksi virastoksi on tehokkain tapa varmistaa, että sovittelun erityispiirteet säilyvät. Varmistamalla ammattitaitoisen henkilöstön siirtymisen vanhoina työntekijöinä liikkeenluovutuksen kautta tulevaan virastoon voidaan taata myös sovittelun erityispiirteiden säilyminen. Vapaaehtoistyön huomioinen ja ymmärrys sekä vapaaehtoisten koulutusten jatkuminen entisellään auttavat säilyttämään sovittelun ideologiaa. Olennaista on riippumattomuus muista saman organisaation toiminnoista kuten myös johdon ymmärrys sovittelusta ja restoratiivisesta oikeudesta. Riittävä henkilöstöresurssi sekä sovittelutoimistoissa että keskushallinnossa varmistaa tämän myös osaltaan. Sovittelun taustaideologia ja luonne, joka poikkeaa merkittävästi oikeusavun palvelumallista, on huomioitava ja ymmärrettävä kaikilla tasoilla, jotta sen erityispiirteet ja periaatteet voivat säilyä.

Henkilökuntaa ja sovittelijoita täytyy kuulla riittävästi prosessin joka vaiheessa. Yhteistyö sovittelutoimistoihin ja muihin sovittelun ympärillä olevien toimijoiden kanssa sekä positiivisen, kehitysmönteisen ilmapiirin luominen on tärkeää.

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

Vapaaehtoisten sovittelijoiden asemaan ei ole paneuduttu riittävästi raportin laatimisen yhteydessä. Rikos- ja riita-asioiden sovittelu perustuu käytännön sovitteluiden osalta täysin vapaaehtoistoiminnalle, mutta sitä on käsitelty raportissa erittäin niukasti. Vapaaehtoisten sovittelijoiden rooli sovittelutoiminnassa on niin keskeinen, että mikäli siirtyminen tapahtuu, on paras tapa siirtää sovittelu omaan virastoon. Oikeusapumallissa on suuri huoli, että vapaaehtoistoimintaa sovittelun keskeisenä ominaisuutena ei ymmärretä eikä siihen kiinnitetä huomiota. Nykyisessä mallissa kuntaorganisaatiot ja muut palveluntuottajat kuten Settlementtilyhdistykset ovat tottuneita vapaaehtoistoiminnan organisoimisessa ja kehittämisessä.

On varmistettava, että mahdollisessa siirtoprosessissa vapaaehtoissovittelijat eivät kokisi asemaansa uhatuksi tai unohdetuksi. Sovittelijoille on myös erittäin tärkeää yhteisöllisyys sekä ”oma toimisto” vapaaehtoisineen ja henkilökuntineen. Sovittelijoiden kanssa käytyjen henkilökohtaisten keskusteluiden perusteella tärkeintä sovittelijoille on paitsi saada auttaa osapuolia heidän konfliktin ratkaisuisissa, myös koulutukset, tapahtumat ja sovittelijoiden ja henkilökunnan luoma yhteisö, jossa on hyvä ilmapiiri ja jossa voi jokainen taustastaan riippumatta tuntea itsensä yhtä tärkeäksi ja arvokkaaksi kuin kaikki muut. Myös sovittelijoiden ohjauksen ja valvonnan näkökulmasta se, että tunnetaan sovittelijat ja heidän vahvuudet ja kehittämiskohteet mahdollistavat laadukkaan sovittelupalvelun tuottamisen ja sen, että jokainen asiakas saa juuri itselleen parasta mahdollista palvelua.

On huomioitava, että sovittelut tapahtuvat pääosin virka-ajan ulkopuolella ja vapaaehtoisilla sovittelijoilla on oltava pääsy tiloihin tuolloin. Vapaaehtoissovittelijoiden koulutus- ja virkistystoiminta on jatkossakin oltava laadusta ja sovittelijoita vapaaehtoistyöhön sitouttavaa.

Pohjanmaalla huomioitavaa on myös se, että huomioidaan myös ruotsinkieliset sovittelijat, joita toimistollamme on lähes puolet kaikista sovittelijoista. On tärkeää, että tietoa mahdollisen muutosprosessin aikana saadaan molemmilla kotimaisilla kielillä.

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

Vaikea sanoa etukäteen, kuinka paljon vaikutusta siirrolla olisi sidosryhmäyhteistyöhön. Mikäli taustaorganisaatiosta luovutaan kokonaan, voidaan menettää paikalliset ja alueelliset sidosryhmäyhteydet joita on esim. kuntaorganisaatioissa palveluntuottajilla laajasti. Sosiaali- ja terveyspalveluissa on totuttu tekemään yhteistyötä laajasti eri toimijoiden ja verkostojen kanssa. Onko yhteistyön tekemisen kulttuuri suppeampi oikeusapu- ja edunvalvonnan toimintaympäristössä? Miten raportissa esitelty esteellisyysproblematiikka vaikuttaa yhteistyöhön? Sidosryhmäyhteistyö oikeushallinnon- ja viranomaisten kanssa oletettavasti kasvaisi.

Millaisia keinoja ehdotatte oikeusavun esteellisyyden periaatteiden huomioon ottamiseksi ehdotetussa järjestämismallissa?

Tämä on isoin haaste, jonka vuoksi siirtoa ei pitäisi toteuttaa. Esteellisyyssäädökset vaikuttavat hyvin monimutkaisilta ja työllistäviltä kaikille organisaatioille. Raportin ehdotus järjestelmämallista hankaloittaa huomattavasti sovittelutoiminnan järjestämistä kuten myös oikeusavun ja velkaneuvonnan asiakkuuksia. Kyseistä esteellisyyttä ei saisi siirron seurauksena syntyä. Mikäli siirto toteutuisi, olisi oma virasto ainoa keino esteellisyyden välttämiseksi. Sovittelu ei voi olla samassa organisaatiossa oikeusavun ja edunvalvonnan kanssa, mikäli esteellisyyksymys näyttäytyy raportin kaltaisena. Sovittelussa on osapuolia usein enemmän kuin vain kaksi. Erityisesti nuorten sovitteluissa voi olla jopa useita kymmeniä osapuolia huoltajineen. Hyvin todennäköisesti tuolloin syntyisi esteellisyytilanne jonkun osapuolen osalta. Usean kymmenen hengen sovittelu videon välityksellä tai kuljettaminen satojen kilometrien päähän ei voi mitenkään olla sovittelun ideologian mukaista.

Esteellisyys ja asiakkaiden pompottelu sovittelutoimistojen välillä korottaa liikaa kynnystä sovittelujen käynnistymisessä ja toteutumisessa ja aiheuttaa asiakkaiden palvelun heikentymistä etäpalveluksi tai edellyttää matkustamista eri paikkakunnalle. Sovittelun ytimenä on kohtaaminen saman pöydän ääressä. Palvelun saatavuus heikentyy, mikäli ehdotettu malli toteutuu. Pitkien välimatkojen vuoksi ainoa mahdollisuus sovittelupalveluun esteellisyytilanteissa on etäpalvelu, joka ei ole sovittelun ideologian mukaista. Kuinka pitkälle asiakkaan pitäisi matkustaa esim. Ivalosta, jotta voisi kohdata toisen osapuolen saman pöydän ääressä? Sovittelun yksi tärkeä periaate on myös maksuttomuus, joten mikäli palvelua ei saa lähipalveluna aiheuttaa se myös kustannuksia asiakkaille ja vähentää sovitteluhalukkuutta. Esteellisyys voi aiheuttaa sovitteluiden vähentymistä, jos sitä ei voisi enää saada matalalla kynnyksellä omassa kunnassa. Esteellisyysasiat tulee etukäteen selvittää ja poistaa ennen mahdollista siirtymistä.

Ehdotettu järjestämismalli parantaa sovittelupalveluiden yhdenmukaisuutta ja saatavuutta?

Ei

Miten perustelette vastauksenne?

Sovittelupalvelun saatavuus vähenee tai jää saamatta em. esteellisyysproblematiikan ja kasvavien välimatkojen vuoksi. Jos siirto kuitenkin tapahtuu, voidaan omana virastona saavuttaa yhdenmukaisuus ja välttyään esteellisyysongelmilta.

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

Tietoisuus sovittelusta ko. palveluissa varmasti kasvaa. Toisaalta asiakkaiden ohjaus sovittelupalveluihin hankaloituu esteellisyysasioiden vuoksi. Oikeusavun, edunvalvonnan ja talous- ja velkaneuvonnan asiakkaat joutuvat mahdollisen siirron vuoksi myös usein turvautumaan etäpalveluihin tai matkustamaan saadakseen palvelua, koska useat asiakkaat tai heidän vastapuoli ovat jo sovittelun asiakkaita. Tämä tulee aiheuttamaan tyytymättömyyttä ja valituksia kaikkiin palveluihin. Asiakkaat voivat jäädä vaille tarvitsemiaan palveluita puolin ja toisin esteellisyyden vuoksi. Asiakkaille kuten myös työntekijöille voi olla vaikea ymmärtää tai hyväksyä miksi eivät voi saada esteellisyyden vuoksi täysin toisen tyyppistä palvelua, vaikka asiat eivät mitenkään liity toisiinsa. Myös tilakysymykset on huomioitava, jotta tilat ovat joko erilliset tai riittävän suuret kaikille kuten myös sovitteluille ilta-aikaan.

Pidättekö perusteltuna sovittelun siirrolle suunniteltua aikataulua vuoden 2024 alussa?

En ota kantaa

Miten perustelette vastauksenne?

Mahdolliseen siirtoon liittyvät asiat tulee ehtiä selvittää ja valmistella riittävän perusteellisesti ennen siirtoa. Siirtymäaika on suhteellisen kuitenkin pitkä sovittelun kehittämistyön ja lakimuutosten (esim määrärahat sekä sote-uudistus) kannalta. Jos päätös siirrosta tehdään ja siirto tapahtuu 2024, kuinka sovittelupalveluun suhtaudutaan THL:ssä ja palveluntuottajien taustaorganisaatioissa pitkän siirtymäajan aikana? Pidetäänkö sovittelua toisarvoisena, koska sitä ei enää tulevaisuudessa hoideta samasta organisaatiosta? Mahdollinen siirtyminen on kuitenkin valmisteltava suunnitelmallisesti ja perinpohjin, joten sen vuoksi pidempi siirtymäaika on perusteltua.

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

Raportissa on paljon avoimia kysymyksiä ja käsittelemättömiä asioita.

Raportin nimi on rikosasioiden sovittelupalveluiden siirto oikeusministeriön hallinnonalalle. Onko oikeusministeriön alaisuudessa intressiä ja tilaa riita-asioiden sovittelulle?

Alle 15-vuotiaiden sovitteluita ei ole raportissa juurikaan huomioitu. Lasten sovittelut ovat tärkeä osa palvelua ja niiden lisääminen on hyvää ennaltaehkäisevää työtä ja on erittäin hyvä keino ratkaista lasten ja nuorten konflikteja kuten myös mahdollistaa korvausten saamisen myös alle 15-vuotiaiden aiheuttamissa vahingoissa. Asiakkaistamme alle 15-vuotiaita on noin 10-12% vuosittain, joten kyse on suuresta asiakasmäärästä sovittelun kentällä.

Raportissa ei ole huomioitu taustaorganisaatioista tulevia vaikutuksia tai hyötyjä. Monille taustaorganisaatioille sovittelupalvelu on hyvä lisä heidän tarjoamiin palveluihin asiakkaille ja antaa organisaatiolle positiivisen imagon. Palveluntuottajat menettävät hyvän palvelun ja työntekijät, jos palvelu siirtyy oikeusapuorganisaatioon.

Henkilöstöä ei ole riittävästi huomioitu mahdollisessa muutoksessa. Riskinä on osaavan henkilöstön menettämistä. Ratkaisu voi olla esim siirtyminen liikkeenluovutuksena ja vanhoina työntekijöinä suoraan. Raportin mukaan oikeusapu- ja edunvalvontatoimistoissa on noin 1180 henkilötyövuotta. Sovittelupalveluissa työskentelee noin 100 palkattua työntekijää. Saisiko sovittelun henkilöstö ääntään kuuluviin ja huomioitaisiinko heidän näkökantansa riittävästi ehdotetussa mallissa henkilöstön ollessa hyvin pieni yksikkö tulevassa virastossa?

Sovittelutyön substanssia ei ole huomioitu riittävästi. Kentän ääni hukkuu raportissa ja antaa mielikuvan, että sillä ei ole merkitystä, kun todetaan, että sovittelutoimistoille tehtävien kyselyiden perusteella lähes kaikki vastustavat oikeusapu- ja edunvalvontavirastoon siirtymistä, mutta se on

kuitenkin nähty parhaaksi vaihtoehdoksi palvelun järjestämiselle. Onko sovittelutoimistoiden henkilökunnan ja vapaaehtoisten sovittelijoiden riittävästi merkitystä asioista päätettäessä? Johdolla ja esimiehillä on myös oltava riittävästi sovittelun ja restoratiivisen oikeuden asiantuntijuutta.

Muotio Nora

Vaasan kaupunki - Vasa stad - Pohjanmaan sovittelutoimisto