

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?**

Kyllä

**Miten perustelette vastauksenne?**

Siirron myötä sovittelu saataisiin lähemmäs oikeusjärjestelmää ja rikosprosessia. Oikeusprosessien välttäminen ja helpottaminen, rikosten tai muiden konfliktien uusimisen ehkäiseminen ovat oikeusministeriön intressissä.

Mahdollisen siirron yhteydessä tulisi kuitenkin huomioida sovittelupalvelun erityisyys suhteutettuna muuhun oikeusministeriön hallinnonalan toimintaan sekä sovittelutoiminnan luonne sosiaalityön ja rikosseuraamustyön välimaastossa. Sovittelutyöllä on ennaltaehkäisevä vaikutus lasten ja nuorten sovittelussa ja sen yhteydessä toteutuu palveluohjaus, varhainen puuttuminen sekä monialainen yhteistyö. Hyvän sovittelupalvelun kautta voidaan edistää asiakkaan elämänhallintaa ja estää lastensuojelun tai muiden palveluiden tarvetta. Sovittelupalvelun on tärkeää olla itsenäinen toimija, jonka tulosohjaus ei voi olla esim. pelkästään määrällinen.

Raportin perusteella ei synny täysin vedenpitäviä perusteita siirrolle. Siirto on perusteltua, mikäli sovittelun asema tosiasiallisesti vahvistuu, sovittelun erityispiirteet säilytetään irrallaan rankaisukeskeisestä oikeusjärjestelmästä ja vapaaehtoistyön johtaminen sekä vapaaehtoistyön osaamisen johtaminen säilytetään substanssiosaajilla.

Sovittelupalvelun suurin aloitteentekijä on poliisi, joten operatiivisella tasolla kaikkein suurin synergiahyöty asiakasohjauksen ja tietojenvaihdon kannalta saataisiin tekemällä sovittelusta eräänlainen ”poliisin jatke”. Tällaista vaihtoehtoa ei ilmeisesti ole koskaan harkittu.

Raportissa esitetyt kehittämisajatukset ovat sellaisia, joita voidaan toteuttaa jo nykyisessäkin rakenteessa.

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

Ei

**Miten perustelette vastauksenne?**

Selvityksen perusteluissa ei ole tuotu esiin riittävän painavia perusteita tai lisäarvoa, jota siirtäminen tuottaisi verrattuna nykyiseen järjestelyyn. Vantaan sovittelutoimiston toimialueella palvelu nähdään toimivana ja tehokkaana. Toiminnan kehittämistä ja vapaaehtoissovittelijoiden kanssa toimimisesta on vuosikymmenien kokemus, toiminnassa hyödynnetään erityisosaamista ja palveluohjaus eri palveluihin toteutuu erinomaisesti.

Esteellisyystilanteet tulisi selvittää ja välttää sekä varmistaa tiivis yhteys sosiaalihuollon ja sovittelun välille. Asiakkaat voivat olla vähävaraisia tai estyneitä hakeutumaan kauemmas sovittelupalveluun, joten esteellisyystilanteet saattaisivat jopa estää palveluun hakeutumista. Varsinkin sosiaalityön näkökulmasta palveluiden mahdollinen heikentyminen aiheuttaa huolta – tällä hetkellä sovittelun koetaan ennaltaehkäisevän raskaampien sosiaalipalveluidenkin tarvetta. Palvelun tason on tärkeää säilyä laadukkaana sosiaalityön näkökulmasta. Siirtämisessä on riskejä sosiaalihuollon, palveluohjaamisen sekä restoratiivisen oikeuden toteutumisen näkökulmasta.

Muutoksen vaikutuksia tulisi selvittää syvällisemmin vapaaehtoissovittelijoiden aseman ja asiakkaiden näkökulmasta. Vapaaehtoissovittelijoiden kouluttamiseen ja ohjaamiseen on varmistettava riittävä osaaminen ja resurssit. Palvelun tulisi olla helposti saavutettavissa kaiken ikäisille ja siihen hakeutumiseen tulisi olla matala kynnyks. Online-sovittelu ei ole kaikissa tapauksissa mahdollista eikä sovittelun periaatteita ajatellen suositeltavaa.

Oikeusapumallin ilmeisenä uhkana olisi, että sekä sovittelupalvelun että oikeusavun palvelujen saatavuus asiakkaiden näkökulmasta heikkenisi, ja nämä molemmat palvelut on tarkoitettu kaikille kansalaisille käytettäväksi. Asiakkaiden on saatava kumpaakin palvelua samanaikaisesti omalla alueellaan. Ajatus asiakkaiden siirtämisestä eri toimialueille on sekä asiakkaiden että sovittelupalvelun kannalta kestävä.

Raportissa vedotaan (6.2.6.3) siihen, että oikeusapu ohjaa suhteellisen harvoin asiakkaita sovitteluun ja tämä vähentäisi esteellisyystilanteita. Se on totta, että oikeusapu ohjaa asiakkaita harvoin sovitteluun. Sen sijaan useat asiakkaat (sovittelussa aina vähintään kaksi osapuolta, usein enemmän) ovat jo sovitteluun tullessaan oikeusavunkin asiakkaita tai he tarvitsevat oikeusavun palveluita

sovitteluprosessin aikana. Esteellisyyden vuoksi toiselle toimialueelle siirrettävä jommankumman palvelun asiakkuus vähentäisi todennäköisesti palvelujen vapaaehtoista käyttöä ja lisäisi sovittelupalvelusta kieltäytymistä.

Sovittelupalvelut voidaan hyvin rinnastaa ohjausryhmän raportissa mainittuihin jo oikeusministeriön hallinnonalalla toimiviin erityisviranomaisiin (kohta 6.3.1).

Sovittelupalvelut tulisi tuottaa raportissa esitetyn erityisviranomaismallin mukaisesti. Siten voidaan taata sovittelun erityisluonne, riippumattomuus ja substanssiosaaminen.

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

Kyllä

**Miten perustelette vastauksenne?**

Mikäli sovittelupalvelut tuotetaan valtion palveluina oikeusministeriön hallinnonalalla, pidämme perusteltuna, että sovitteluhenkilöstö olisi valtion virkamiehiä ja sovittelupalveluiden henkilöstö siirtyisi valtiolle liikkeenluovutuksen periaatteen mukaisesti. Palvelun laadun ja asiantuntemuksen säilyminen on varmistettava mahdollisen siirron yhteydessä.

Muutos saattaisi yhdenmukaistaa työehtoja, hr-palveluita ja palkkausta. Toisaalta työehdot eivät saa heiketä ja palkkauksen on pysyttävä vähintään samalla tasolla. Sovittelutoimistojen ammattihenkilöstö tekee vaativaa asiantuntijatyötä, jonka osaamisen säilyttämiseksi ja varmistamiseksi on huolehdittava ammattihenkilöstön sitoutumisesta ja sovittelutoimistojen pitovoimasta.

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

Ei

**Miten perustelette vastauksenne?**

Palvelun tuottamista ostopalvelusopimuksin ei pidetä perusteltuna. Tämä voidaan välttää asianmukaisella resurssoinnilla, jolloin palvelu saadaan tuotettua yhdenmukaisemmin ja riskittömämmin, kun kyse on arkaluonteisista, rikoksiin liittyvistä asioista sekä julkisen vallan käytöstä.

Ostopalvelu tuottaisi alalle villejä yrittäjiä eikä olisi riittäviä takeita palvelun laadusta.

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

Ei voida varsinaisesti varmistaa ehdotetussa mallissa. Sovittelutoimistot tulisi pitää hyvin itsenäisinä toimijoina, koska oikeusapu- ja edunvalvontapalvelut toimivat hyvin erilaisesta näkökulmasta. Osaamisen ja asiantuntemuksen säilyminen tulisi varmistaa mahdollisen siirron yhteydessä. Saavutetun laadukkaan, osaavan ja vaikuttavan sovittelutoiminnan jatkumista ei saa vaarantaa.

Sovittelupalvelut voivat jo nykyisellään kehittää toimintaansa ja rakenteitaan. Ohjausryhmän raportissa esitetyt siirron vaikutukset sovittelupalveluiden kehittämiseen eivät siksi ole erityisiä perusteita siirtää palvelua. Siirron jatkotyössä tulisi ottaa paremmin huomioon sovittelutoimistojen substanssiosaaminen sekä vapaaehtoisten sovittelijoiden rooli ja sitoutuminen yhteisöön.

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

Ei ole nähtävissä keinoja, joilla niitä voitaisiin erityisesti ko. rakenteessa vahvistaa.

Päinvastoin uhkana nähdään vapaaehtoistyön sisällön ja toimintaedellytysten heikkeneminen, koska toimijoilla ei ole vapaaehtoistyötä ja sen johtamisen osaamista – vapaaehtoistyön johtaminen ja vapaaehtoistyön osaamisen johtaminen poikkeavat oleellisesti työsuhteisten johtamisesta. Vapaaehtoisten roolia on raportissa pohdittu ylipäätään hyvin vähän, vaikka ilman tätä yhteiskunnallisesti ja väestösuhdepoliittisesti merkittävää vapaaehtoistyötä koko sovittelutoimintaa olisi mahdotonta toteuttaa.

Laadukkaan sovittelupalvelun tuottamisen yhtenä takeena on, että sovittelun ammattihenkilöstö työskentelee hyvin tiiviissä yhteistyössä vapaaehtoissovittelijoiden kanssa ja osaa valita kuhunkin sovittelutapaukseen parhaiten soveltuvat sovittelijat. Tästä syystä vapaaehtoisten sovittelijoiden on oltava toimistokohtaisia (vrt. raportin kohta 6.2.6.2). Nykymallissa osa sovittelijoista liikkuu laajasti toimialueella, ja vapaaehtoissovittelija voi toimia myös kahden tai useamman sovittelutoimiston sovittelijana. Esteellisyyskysymykset voisivat poistaa tämän mahdollisuuden.

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

Toiminnan mahdollisen siirtämisen ei nähdä tuovan lisäarvoa suhteessa sidosryhmäyhteistyön hoitamiseen. Paikallisen, alueellisen ja valtakunnallisen yhteistyö on koettu nykyisessä mallissa erittäin toimivaksi Vantaalla. Paikallinen ja alueellinen yhteistyö on tärkeää säilyttää esimerkiksi palveluun ohjaamisen ja kiinnittymisen sekä ennaltaehkäisyn näkökulmasta.

On huomattava, että sovittelun ehdottomasti tärkein yhteistyökumppani on poliisi.

### **Millaisia keinoja ehdotatte oikeusavun esteellisyyden periaatteiden huomioon ottamiseksi ehdotetussa järjestämismallissa?**

Keinot esteellisyyden periaatteiden huomioon ottamiseksi, ehdotetussa järjestämismallissa, vaativat tarkemman pohdinnan ja arvioinnin. Sovittelutoimistojen kuuleminen on tässä ensisijaista. Esteellisyytilanteet vältetään varmimmin välttämällä sovittelun siirtämistä oikeusapu- ja edunvalvontapalveluiden yhteyteen.

Erytysviranomaismallissa sen sijaan voidaan välttyä hankalista esteellisyytilanteista. Toiminnan tulee olla asiakaslähtöistä.

### **Ehdotettu järjestämismalli parantaa sovittelupalveluiden yhdenmukaisuutta ja saatavuutta?**

En ota kantaa

### **Miten perustelette vastauksenne?**

Ehdotettu järjestämismalli saattaisi parantaa sovittelupalveluiden yhdenmukaisuutta valtakunnan tasolla. Palvelun saavutettavuus saattaisi puolestaan jopa heikentyä mahdollisista esteellisyytilanteista johtuen. Yhdenmukaisuuden sekä saatavuuden parantamiseksi tehdään kuitenkin jo tällä hetkellä töitä ja sitä voidaan ohjata valtakunnallisesti.

Kansalaisille on turvattava tasa-arvoiset mahdollisuudet saada korkealaatuista sovittelupalvelua riippumatta asuinpaikasta. On huomattava, että toisin kuin raportin kohdassa 6.2.2 mainitaan, asiakkaat voivat nykymallissa valita, minkä sovittelutoimiston palveluja haluavat käyttää. Esim. Helsingissä työssä käyvät vantaalaiset voivat halutessaan sovitella Helsingin sovittelutoimistossa. Raportissa mainittu toimivaltarajoista luopuminen ei siksi ole peruste palvelun siirtämiselle ehdotettuun järjestämismalliin, joka helposti ”pakottaisi” asiakkaat tiettyyn toimistoon.

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

Sovittelutoimiston asiakkaat tarvitsevat usein myös näitä palveluja. Palvelujen saavutettavuus saattaisi heikentyä mahdollisista esteellisyytilanteista johtuen, joten tämä vaatisi tarkemman pohdinnan ja arvioinnin.

### **Pidättekö perusteltuna sovittelun siirrolle suunniteltua aikataulua vuoden 2024 alussa?**

En ota kantaa

## **Miten perustelette vastauksenne?**

Siirto on valmisteltava huolella, osaamisen siirtyminen varmistettava ja monet yksityiskohdat – kuten tila-asiat – selvitettävä hyvin etukäteen. Siirrossa on hyödynnettävä sovittelun palvelutuotannon käytäntöjen tuntemusta.

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

Raportin mukaan sovittelupalvelun hyödyt kohdistuvat erityisesti oikeusministeriön hallinnonalalle. Muutoksen vaikutuksia olisi kuitenkin hyvä pohtia perusteellisemmin myös vapaaehtoissovittelijoiden ja sovittelupalvelua käyttävien asiakkaiden näkökulmasta. Sovittelupalvelusta hyötyvä on ensi sijassa palvelua käyttävä kansalainen, joka voimaantuu ja saa ryhtiä elämänhallintaansa konfliktin käsittelystä. Toiseksi hyötyvät asiakkaan lähipiiri ja muut hänen käyttämänsä palvelut, kuten sosiaalityö. Hyvällä sovittelupalvelulla voidaan myös vähentää lastensuojelun tai muiden palveluiden tarvetta.

Ohjausryhmässä ei ole ollut sovittelutoimistojen tai vapaaehtoissovittelijoiden edustusta. Tästä syystä raportin tiedoissa ja siirron perusteluissa on joitakin epätarkkuuksia. Asiakkaan ja vapaaehtoisten sovittelijoiden näkökulmaa tulisi tuoda voimakkaammin esille.

Vantaan alueella on oltu tyytyväisiä nykyiseen toimintamalliin, jossa sovittelu on luonteva osa aikuisten ja nuorten palvelujen rakennetta. On perusteltua, että sovittelutoiminta on mukana laajemmassa keskustelussa, jossa pohditaan myös sosiaali- ja terveystalouden kokonaisuutta ja hallinnonalojen tehtävänjakoa. Samalla tulee arvioida kriittisesti eri vaihtoehtojen vaikutukset, hyödyt ja muutoksen tuoma lisäarvo.

Sovittelupalvelut voivat jo nykyisellään kehittää toimintaansa ja rakenteitaan valtakunnallisen ohjauksen pohjalta. Ohjausryhmän raportissa esitetyt siirron vaikutukset sovittelupalveluiden kehittämiseen eivät siksi ole erityisiä perusteita siirtää palvelua. Siirron jatkotyössä tulisi ottaa paremmin huomioon sovittelutoimistojen substanssiosaaminen, asiakkaan näkökulma sekä vapaaehtoisten sovittelijoiden rooli ja sitoutuminen yhteisöön.

Tila-asioissa on huomioitava, että sovittelussa on usein useita yhtäaikaista tilatarpeita, joten asiakastapaamistiloja tarvitaan monia erikokoisille kokoonpanoille. Sovittelun ammattihenkilöstön työ on sen laatuista, ettei se sovellu avokonttorissa tehtäväksi.

Riita-asioiden osuus on jäänyt ohjausryhmän raportissa hyvin vähäiseksi. Tavoitteena on kuitenkin jatkuvasti ollut riita-asioiden sovittelualoitteiden määrän kasvattaminen.

Raportissa esitetään sovittelupalveluiden tuottamista "mahdollisesti perustettavassa valtakunnallisessa oikeusapu- ja edunvalvontavirastossa". Tekstistä ei kuitenkaan ilmene, missä vaiheessa tämän viraston valmistelu on ja onko sen perustaminen todennäköistä vai vain mahdollista.

Mikäli sovittelutoiminta siirretään oikeusministeriöön, on erityisviranomaismalli ehdottomasti kannatettavampi vaihtoehto. Myös tässä mallissa voidaan kehittää esimerkiksi toimistorakenteita ja välttyään ilmeisiltä esteellisyystilanteilta.

Snellman Tiina  
Vantaan sovittelutoimisto