

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?

Rikos- ja riita-asioiden sovittelu perustuu lakiin rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta (1051/2005). Rikosasioiden sovittelu on oikeuskäsittelylle rinnakkainen tai sitä täydentävä menettelytapa rikoksiin ja pienehköihin riita-asioihin liittyvien kysymysten ratkaisemiseksi. Sovittelussa osapuolet pyrkivät tekemään sovittelijan avulla kumpaakin osapuolta tyydyttävän sopimuksen vahingonkorvauksesta tai muunlaisesta tavasta loukatun osapuolen hyvittämisiksi. Rikoksen uhrin hyvittäminen ja tekijän aktiivinen vastuun ottaminen tekonsa seurauksista voidaankin nähdä sovittelun tärkeimpinä tavoitteina.

Selvityksen mukaan sovitteluun ohjattujen asioiden määrä on kasvanut jatkuvasti vuoteen 2019 saakka. Vuona 2019 sovitteluun ohjattiin kaikkiaan 15 811 rikos- ja riita-asiaa. Samalla sovitteluun tulevat tapaukset ovat monipuolistuneet. Nähdäkseni tämä asettaa uusia haasteita niin sovittelijoiden taidoille kuin koko toiminnan organisoinnillekin.

Selvityksessä esitetään sovittelun siirtoa oikeusministeriön hallinnonalalle ensinnäkin sen vuoksi, että sovittelu voidaan nähdä luontevasti osana toimivaa oikeusjärjestelmää, ja sen avulla voidaan välttää ja helpottaa oikeusprosesseja sekä toisaalta vähentää rikosten ja muiden konfliktien uusimista. Toiseksi siirtoa puoltaisi selvityksen mukaan myös se, että oikeusministeriön hallinnonalalla on tuomioistuinsovittelu ja asiantuntiaja-avusteinen huoltoriitojen sovittelu.

Sovittelu vaikuttaa jo nykyisin monin tavoin rikosasian käsittelyn etenemiseen ja rangaistuksen tuomitsemiseen. Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 1 luvun 8 §:n 1 kohdan mukaan virallinen syyttäjä saa jättää syytteen nostamatta muun muassa silloin, jos oikeudenkäyntiä ja rangaistusta on pidettävä kohtuuttomina tai tarkoituksettomina ottaen huomioon muun muassa tekijän ja asianomistajan välillä saavutettu sovinto. Rikoslain 6 luvun 12 §:n 4 kohdan mukaan sovinto voi johtaa myös rangaistuksen tuomitsematta jättämiseen. Niin ikään sovinto mainitaan rikoslain 6 luvun 6 §:n 3 kohdassa rangaistuksen lieventämisperusteena. Rikoslain 6 luvun 8 §:n 1 momentin 5 kohdasta puolestaan seuraa, että sovinto voi johtaa rangaistusasteikon lieventämiseen tai saman pykälän 4 momentin perusteella rangaistuslajin vaihtamiseen.

Edellä mainitut lainkohdat osoittavat, että onnistuneella sovittelulla voi olla huomattaviakin vaikutuksia rikoksesta tuomittavaan seuraamukseen. Sovittelun suoranaiset oikeudelliset vaikutukset ilmenevät pääasiassa rikosoikeudellisessa seuraamusjärjestelmässä. Lisäksi laajempi synergia tuomioistuinsovittelun ja sitä kautta sovittelun vahvempi asema osana oikeuskäsittelylle rinnakkaisena tai sitä täydentävä menettelytapana tukisivat siirtoa. Tältä kannalta toiminnan hallinnollinen sijoittuminen oikeusministeriön hallinnon alalle olisi perusteltua ja näin sovittelun yleinen ohjaus ja valvonta tulisivat oikeusministeriön tehtäväksi.

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

En ota kantaa

Miten perustelette vastauksenne?

Selvityksessä esitetään ensinnäkin sovittelupalveluiden liittämistä oikeusapu- ja edunvalvontaorganisaation yhteyteen. Tässä mallissa sovittelupalvelut tulisivat suunnitteilla olevaan valtakunnalliseen oikeusapu- ja edunvalvontavirastoon. Viimeksi mainitun viraston perustamista koskien olen antanut pyydetyt lausunnot 27.1.2021 (EOAK/8030/2020).

Lailla talous- ja velkaneuvonnasta, joka tuli voimaan 1.1.2019, siirrettiin talous- ja velkaneuvonnan järjestäminen aluehallintovirastoilta ja kunnilta oikeusapu- ja edunvalvontapiirien tehtäväksi. Palvelua tuottavat oikeusapu- ja edunvalvontapiireissä oikeusaputoimistot. Palvelun yleinen ohjaus ja valvonta siirrettiin Kilpailu- ja kuluttajavirastolta oikeusministeriölle. Näin ollen kyseessä oleva selvitys on jatkoa äskettäin toteutetulle talous- ja velkaneuvonnan ohjauksen ja valvonnan siirtämiselle oikeusministeriölle ja sitä kautta mahdolliselle uudelle oikeusapu- ja edunvalvontavirastolle.

Selvityksessä on toisena vaihtoehtona suositeltu omaa, erillistä itsenäistä sovitteluvirastoa. Olen edellä mainitussa lausunnossani (EOAK/8030/2020) todennut, että jos tavoitteena on uuden valtakunnallisen viraston perustaminen, voidaan pohtia, eivätkö oikeusapu (noin 400 työntekijää), edunvalvonta (noin 600 työntekijää) ja velkaneuvonta (noin 200 työntekijää) jo sellaisenaan olisi

tarpeeksi suuria kokonaisuuksia useammankin valtakunnallisen viraston perustamiseksi; verrattuna esimerkiksi syyttäjälaitokseen (540 työntekijää).

Jos sovittelupalvelu tuotettaisiin omassa virastossaan, olisi uusi sovitteluviranomainen selvityksen mukaan (s. 43) henkilöstömäärältään noin 100 henkilöä ja muihin erityisviranomaisiin nähden sovitteluviranomainen olisi henkilöstömäärältään suhteellisen suuri. Sovitteluviranomaisen haasteena olisi kuitenkin se, että palvelut tulisi järjestää alueellisesti, jolloin alueelliset yksiköt jäisivät väistämättä erittäin pieniksi. Tällöin riskinä on yksiköiden haavoittuvuus.

Selvityksessä ei sinällään ilmene, että alueelliset nykyiset sovittelutoimistot olisivat olleet erityisen haavoittuvia. Oikeusasiamiehen tehtäviin ei kuulu sen arvioiminen, miten julkinen hallinto tulisi tarkoituksenmukaisimmalla ja tuloksekkaimmalla tavalla kulloinkin järjestää. Totean kuitenkin, että Suomessa sovittelun eri muotoja käytetään monilla yhteiskunnan osa-alueilla. Tästä näkökulmasta sovittelun tunnettavuuden lisääminen muun muassa osapuolia sovitteluun ohjaavissa viranomaisissa sekä tietoisuuden lisääminen sovittelun merkityksestä oikeuskäsittelylle rinnakkaisena ja sitä täydentävänä menettelytapana on tärkeä päämäärä, jolloin sovittelutoiminnan kytkeminen oikeusaputoimistojen yhteyteen ei saisi vaarantaa sovittelutoiminnan näkyvyyttä. Toisaalta itsenäiseen sovitteluvirastoon voisi selvityksen mukaan luontevammin yhdistää myös sovittelua ja restoratiivista oikeutta koskevan tutkimuksen ja opetuksen sekä sovittelijoiden koulutuksen. Myöskään esteellisyyteen liittyviä ongelmia ei tässä mallissa olisi.

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

Kyllä

Miten perustelette vastauksenne?

Sovittelupalvelun tuottamista koskevista sopimuksista vastasivat aluehallintovirastot ja lainmuutoksella vuonna 2015 (680/2015) sovittelupalveluiden järjestämistä vastuu siirtyi 1.1.2016 lukien aluehallintovirastolta Terveyden ja hyvinvoinninlaitokselle.

Selvityksessä (s. 28) ehdotetaan, että sovittelutoiminta järjestetään niin sanottuna yhden toimijan mallin periaatteella. Näin nykyisten sovittelutoimistojen tehtävät hoidettaisiin nykyisten toimeksiantosopimusten sijasta valtion omana toimintana. Taustalla on nähty tarve saada siirron yhteydessä sovittelun työntekijöistä (vastuuhenkilöt ja ohjaajat) valtion virkamiehiä, jotta nykyisin kunnan tai järjestöjen työntekijät tulisivat tasavertaisiksi palkkojen suhteen. Myös työkäytäntöjen ja koulutusmahdollisuuksien yhtenäistäminen toteutuisi nykyistä paremmin

Sillä, että yleinen edunvalvonta aikoinaan siirtyi kunnilta valtiolle, on ollut oikeusasiamiehen yleisen edunvalvonnan laillisuusvalvonnassa tehtyjen havaintojen perusteella selkeästi myönteinen vaikutus menettelytapojen yhdenmukaistumiseen ja toiminnan kehittymiseen (EOAK/8030/2020).

Sen, että keskushallintoa vahvistettaisiin yhden toimijaan mallin mukaiseksi valtion tuottamaksi palveluksi, voidaan arvioida edistävän selvityksessä mainitulla tavalla yhtenäisten sovittelukäytänteiden, työntekijöiden aseman, koulutusmahdollisuuksien ja työn kehittämisen parantamista. Tällä nähdäkseni puolestaan voidaan arvioida olevan osaltaan myönteistä vaikutusta yhdenmukaistamaan sovittelussa noudatettavia menettelytapoja valtakunnallisesti ja edistämään siihen osallistuvien asiakkaiden oikeusturvan riittävää huomioon ottamista sovittelua toteutettaessa.

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

Kyllä

Miten perustelette vastauksenne?

Sovittelupalveluiden osalta selvityksessä todetaan (s. 29) että sovittelupalvelua voitaisiin toteuttaa ostopalveluna.

Talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain (813/2017) 5 §:n mukaan oikeusapu- ja edunvalvontapiiri voi oikeusministeriön kanssa neuvoteltuaan ostaa talous- ja velkaneuvontapalveluita, jos se on palveluiden alueellisen saatavuuden tai muun syyn vuoksi tarpeen. Palveluita voidaan ostaa vain siltä, jolla on tehtävään riittävä taito ja voimavarat ja jonka muut tehtävät tai toiminnan luonne ja tarkoitus eivät vaaranna talous- ja velkaneuvonnan puolueettomuutta ja asianmukaista hoitamista. Vastaava säännös on oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetun lain (477/2016) 4 :ssä.

Sovittelupalveluiden ostaminen on jo nykyisen lainsäädännön mukaisesti mahdollista. Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annetun lain muuttamisesta (HE 329/2014 vp s. 16) on otettu kantaa kysymykseen julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle.

”Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Kuten voimassa olevan lain mukaan, myös jatkossa kunnat taikka muut yksityiset tai julkiset palveluntuottajat tuottaisivat sovittelupalvelut järjestämisvastuussa olevan viranomaisen kanssa tehtyjen toimeksiantosopimusten perusteella. Sovittelutoiminnan vastuuhenkilö, sovittelun ohjaaja ja sovittelija ovat julkista valtaa käyttäviä henkilöitä (LaVM 13/2005 vp, s. 6), vaikka sovittelutoiminnan vastuuhenkilö ja sovittelun ohjaaja eivät välttämättä ole virkamiehiä, vaan voivat olla esimerkiksi

yhdistyksen palveluksessa, ja sovittelijat hoitavat tehtävänsä vapaaehtoistyönä. Sovittelupalvelun tuottamisen antaminen muulle kuin viranomaiselle on kuitenkin tarpeen sovittelupalvelujen tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi, koska sovittelussa on nimenomaan kysymys yhteisöllisestä, viranomaiskoneiston ulkopuolella tapahtuvasta konfliktinratkaisusta. Tehtävän antamisen muulle kuin viranomaiselle ei myöskään voida katsoa vaarantavan perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia, sillä sovittelupalvelujen tuottamiseen ja järjestämiseen kohdistuisi viranomaisvalvontaa. Esityksessä sovittelutoimintaan kohdistuva ohjaus ja valvonta lisäksi tehostuisivat nykyisestä.

Ostopalvelurakenne talous- ja velkaneuvontapalvelun sekä oikeusavun ja edunvalvonnan tapaan on tarkoituksenmukainen silloin kun palveluntarve niin edellyttää.

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

Selvityksen mukaan (s. 46) ei ole nähtävissä syitä, miksi sovittelun erityisluonne tai itsenäisyys olisivat heikommin järjestettävissä oikeusapumallissa kuin nykyisin Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen mallissa. Kuitenkin, jos verrataan oikeusapumallia ja erityisviranomaismallia, on selvää, että sovittelun asema olisi erityisviranomaismallissa itsenäisempi, kun viranomaisen tehtävänä olisi ainoastaan sovitteluun liittyviä tehtäviä. Viimeksi mainittu malli (s. 45) tukisi sovittelun itsenäisyyttä ja identiteettiä. Myöskään edellä todettuja esteellisyyteen liittyviä kysymyksiä ei tässä mallissa jäisi pohdittavaksi.

Rikos- ja riita-asioiden lakisääteinen sovittelu määritellään puolueettomaksi, vapaaehtoiseksi ja vaitiolovelvollisuuteen perustuvaksi palveluksi, joka voi olla rikosprosessille rinnakkainen tai sitä täydentävä menettely. Sovittelussa puolueeton kolmas taho eli sovittelija avustaa vapaaehtoisesti sovitteluun osallistuvia rikoksen tai riidan osapuolia puhumaan luottamuksellisesti tapahtuneesta, selvittämään tapahtuman syitä, ratkaisemaan konfliktinsa ja sopimaan sekä emotionaalisesta että aineellisesta hyvityksestä. Sovittelijan tehtävänä on auttaa osapuolia puhumaan tapahtuneesta, tunteista ja tapahtuneen vaikutuksista sekä saavuttamaan heitä tyydyttävä yhteinen ratkaisu.

Mielestäni sovittelijan riippumattomuus ja puolueettomuus sovittelutoiminnan toteuttamisen kannalta on onnistuneen sovittelun perusedellytys ja se, että sovittelutoiminta on ehdottoman luottamuksellista. Sovittelumenettelyn tulee myös osapuolissa herättää luottamusta sen puolueettomuuteen ja luottamuksellisuuteen. Tässä yhteydessä kiinnitän huomiota siihen, voiko sovittelupalvelun siirtäminen oikeusapu- ja edunvalvontapalveluiden yhteyteen hämärtää sovittelupalveluasiakkaan mielikuvaa siitä, minkä palvelun piirissä hän on. Viittaan myös siihen, mitä jäljempänä totean esteellisyyden osalta.

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

Selvityksen mukaan (s. 35) oikeusapu- ja edunvalvontasektorilla ei ole vapaaehtoistoimintaa ja siksi vapaaehtoisten sovittelijoiden toimintaedellytyksiin tulee kiinnittää riittävää huomiota. Tällaisia asioita ovat esimerkiksi vapaaehtoisten sovittelijoiden rekrytointi, koulutus, vakuuttaminen ja korvausten maksaminen. Selvityksen mukaan (s. 34) rikos- ja riita-asioiden sovittelussa on noin 100:lla eri palveluntuottajilla on noin 1 200 vapaaehtoista sovittelijaa, jotka pääsääntöisesti toteuttavat sovittelut. Vapaaehtoiset sovittelijat eivät ole työsuhteessa nykyisiin palveluntuottajiin, vaan heille osoitetaan yksittäiset sovittelutehtävät.

Rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annetun lain 10 §:ssä säädetään sovittelutoimintaan osallistuvilta henkilöiltä vaadittavasta koulutuksesta. Sovittelijana voi toimia henkilö, joka on suorittanut sovittelutoimintaan perehdyttävän koulutusjakson ja jolla muutoin on sellainen koulutus, taito ja kokemus, jota tehtävän asianmukainen hoitaminen edellyttää, ja joka on muutoin tehtävään soveltuva. Henkilön ottamisesta sovittelijaksi sekä sovittelijan vapauttamisesta tehtävistään päättää sovittelutoiminnan vastuhenkilö. Pykälän 2 momentissa on asetuksenantovaltuus, jonka mukaan tarkempia säännöksiä 1 momentissa tarkoitettujen henkilöiden kelpoisuusvaatimuksista voidaan tarvittaessa antaa valtioneuvoston asetuksella.

Sovittelutoimistossa on voimassa olevan lain mukaan sovittelutoiminnan vastuhenkilö sekä sovittelun ohjaajia. Vastuhenkilön tehtävänä on vastata sovittelutoiminnan suunnittelusta, kehittämisestä ja asianmukaisesta toteuttamisesta. Hän myös päättää asian ottamisesta sovitteluun sekä vapaaehtoisten sovittelijoiden valinnasta. Siirron yhteydessä tulisi varmistaa, että kyseinen valvonta- ja kehittämistehtävä on käytännössä mahdollista myös oikeusaputoimistojen yhteydessä. Kysymys on julkisesta hallintotehtävästä ja toimeksiantajan on valvottava toimeksisaajan menettelyn lainmukaisuutta sovittelupalvelutehtävän hoitamisessa.

Mahdollisesti sovittelun tuleva keskushallinto oikeusministeriön alaisuudessa voisi vahvistaa myös vapaaehtoisten sovittelijoiden toimintaedellytyksiä oikeusapu- ja edunvalvontapalveluiden yhteydessä. Se, millainen asema sovittelutoiminnalla olisi suhteessa oikeusapu- ja edunvalvontapalveluihin sekä talous- ja velkaneuvonnan palveluihin uudessa keskushallintoyksikössä selvitettäneen asian jatkovalmistelussa.

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

Selvityksessä ei käsitellä sidosryhmäyhteistyötä. Rikos- ja riita-asioiden sovittelutoiminta voidaan nähdä koskevan rikosoikeutta, rikosprosessioikeutta ja sopimusoikeutta. Tästä näkökulmasta siirto oikeusministeriön hallinnonalalle nähdäkseni voisi vahvistaa valtakunnallisella tasolla

sovittelun tunnettavuutta ja luotettavuutta sekä vahvistaisi sovittelun merkitystä oikeuskäsittelylle rinnakkaisena ja sitä täydentävänä menettelytapana. Näin yhteistyötä eri sovittelumuotojen kuten tuomioistuinsovittelun välillä voitaisiin tehostaa ja parantaa.

Sovittelupalveluiden läheisyys oikeusaputoiminnan yhteydessä voisi lisätä ohjaamista sovittelupalvelun piiriin entisestään. Se, ei kuitenkaan poistaisi yleistä sovittelutietoisuuden lisäämistä myös eri tavoin viranomaistoimintojen yhteydessä. Muutoin siirrolla ei liene vaikutusta paikallisella tai alueellisella tasolla sidosryhmätyöhön.

Millaisia keinoja ehdotatte oikeusavun esteellisyyden periaatteiden huomioon ottamiseksi ehdotetussa järjestämismallissa?

Selvityksen mukaan (s. 38) oikeusavun asiakkaiden osalta asianajajien esteellisyyssäännöksistä seuraa, että oikeusavun uuden asiakkaan es-teellisyytarkastelu tulisi ulottaa oikeusavun asiakkaiden lisäksi koskemaan myös sovittelun asiakkaita. Jos esteellisyytarkastuksessa käy ilmi, että sovittelun asiakkaana on oikeusavun asiakkaan vastapuoleksi katsottava henkilö, hänen asiaansa ei voida ottaa käsiteltäväksi tässä toimistossa. Sovittelualoitteen perusteella sovitteluun tulevien asiakkaiden osalta jouduttaisiin niin ikään ennen asiakkaaksi ottamista tarkistamaan, onko joku oikeusavun asiakas sovitteluun tulevan asiakkaan vastapuoli. Muilta osin sovittelutoiminnan sisällä sovittelijoiden esteellisyyteen sovellettaisiin hallintolain säännöksiä kuten nykyisinkin.

Oikeusavustajia sitovat asianajajien esteellisyyssäännökset, mistä seuraa se, että saman toimiston oikeusavustajilla ei saa olla hoidettavana vastapuolten juttuja samassa asiassa. Sovittelijoita koskee hallintolain (434/2003) 28 §:ssä tarkoitettu esteellisyys, joka poikkeaa asianajajien esteellisyydestä eikä pääsääntöisesti laajene koko toimistoon.

Lakivaliokunta on mietinnössään (LaVM 5/2016 vp — HE 26/2016vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä) kiinnittänyt huomiota siihen, että

”Nykyisessä organisaatorakenteessa esteellisyys toimeksiannon vastaanottamiseen on olemassa, mikäli vastapuoli on ollut aiemmin päämiehenä saman oikeusaputoimiston oikeusavussa tai edunvalvonnassa. Ehdotettavassa organisaatorakenteessa oikeusaputoimistot ja edunvalvontatoimistot toimivat rinnakkain eikä edunvalvonta enää ole oikeusavun alaisuudessa. Vastapuolen asiakkuus oikeusavussa ei enää aiheuta esteellisyyttä edunvalvonnassa ja toisinpäin. Myös tämän myötä käytännön esteellisyytilanteet vähenevät.

Edellä todetun perusteella lakivaliokunta katsoo, että ehdotettu organisaatorakenne sinänsä ei muodosta esteellisyyttä toimistojen välillä. Valiokunnan näkemyksen mukaan esteellisyys toimistojen välillä on kuitenkin mahdollinen, mikäli toimistot sijaitsevat samassa toimitilassa tai toimistoilla on yhteistä henkilökuntaa. Saadun selvityksen mukaan oikeusministeriö tulee

tarkistamaan mahdollisen toimitilan aiheuttaman esteellisyyden jokaisen toimiston kohdalta erikseen. Toimitiloista johtuva toimistokohtainen esteellisyys on otettava toiminnassa huomioon, mutta se ei valiokunnan näkemyksen mukaan edellytä muutoksia ehdotettuihin säännöksiin. Myös yksittäinen oikeusavustaja luonnollisesti arvioi mahdollisen toimeksiantokohtaisen esteellisyyden, kuten nykyisinkin.”

Käytännössä sovitteluun osallistuu aina vähintäänkin kaksi asianosaista ja mahdollisesti useita samaan asiaan liittyviä asianosaisia. Sovitteluun ohjautuvat asiakkaat voivat hyvin olla myös oikeusaputoimiston asiakkaita. Nähdäkseni sovittelun siirtäminen oikeusavun ja edunvalvonnan yhteyteen voisi synnyttää nykyistä enemmän esteellisyystilanteita niin oikeusapuun kuin sovitteluunkin, mikäli toiminta tapahtuu samoissa toimitiloissa. Esteellisyyden mahdollistavat tilanteet tulisi kuitenkin minimoida. Mikäli sovittelupalvelu siirretään oikeusapu- ja edunvalvontapalveluiden yhteyteen, tulisi sen nähdäkseni olla selkeästi erillinen yksikkö, jolloin sovittelupalvelun periaatteet, itsenäisyys sekä esteellisyyksymykset voitaisiin ottaa paremmin huomioon.

Viittaan tältä osin siihen, mitä olen lausunut 16.3.2021 (EOAK/1678/2021) valtionvarainministeriön työryhmän ehdotukseen valtion kiinteistöstrategiaksi 2030.

”Valtiota palkkansa saavat juristit kuten syyttäjät, tuomarit ja julkiset oikeusavustajat saattavat toki ... tehdä melko samanlaista työtä – joskus jopa saman konkreettisen jutun parissa. Juuri tästä syystä voi kuitenkin olla perusteltua olla sijoittamatta heitä samoihin työtiloihin. Edes saman tuomioistuinlinjan eri oikeusasteiden tuomareiden ja esittelijöiden ei nähdäkseni tulisi työskennellä samoissa tiloissa.

Nykyisin tehokkaan hallinnon ihanteena pidetty hallinnon sisäisten rakenteiden ja rajojen yli työskenteleminen sekä verkostomaiset työskentelytavat eivät sovellu oikeudenkäynteihin tai toisten taloudellisiin yksityisasioihin liittyvään virkatoimintaan kuten edunvalvontaan.

Varsinkin itsenäisten ja riippumattomien tuomareiden, esittelijöiden, syyttäjien ja oikeusavustajien voi itse asiassa olla suotavaa siiloutua omien kollegoidensa seuraan ilman esteellisyyttä aiheuttavaa ja riippumattomuuden kannalta potentiaalisesti ongelmallista ylimääräistä rakenteiden yli työskentelemistä tai verkottumista – vaikka he kaikki ovatkin töissä valtiolla. ...

Vaikka yhteiskäyttöisten tilojen määrän kasvattamista ja samalla valtion käytössä olevien toimistotilojen kokonaispinta-alan pienentämistä pidettäisiin vielä nyt meneillään olevan pandemian jälkeenkin strategisena tavoitteena, tulisi strategian määrittelyssä kiinnittää huomiota myös tietosuojaan ja siihen, ettei kaikkia virkamiehen käsittelemiä asiakirjoja ole sallittua näyttää edes samassa virastossa työskenteleville kollegoille. Salassa pidettävien tietojen käsittely

yhteiskäyttöisessä toimistotilassa ei edistä tietosuojan toteutumista. Tietosuojan ja salaisten asiakirjojen suojaaminen voitaneen ottaa vahvemmin esille strategisena tavoitteena.”

Esteellisyyden arvioiminen ei ole aina yksiselitteisesti ratkaistavissa vaan se vaatii usein myös tapauskohtaista harkintaa esimerkiksi asian laadun, tosiseikaston yhteneväisyyden ja myös ulkopuolisille tahoille oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeista syntyvän käsityksen perusteella. Epäselviin tilanteisiin ei ole välttämättä selkeää, käytännönläheistä arvioinnin mallia eikä kaikkia tulkinnanvaraisia tilanteita ole lainsäädännöllisin keinoin mahdollista ennakoida.

Selvityksessä on jäänyt avoimeksi se, miten vapaaehtoiset sovittelijat voisivat ennen sovittelua tarkistaa esteettömyytensä, koska he eivät ole sovittelutoimistojen työntekijöitä ja eivät siten käytä sovittelutoimiston asiakastietojärjestelmiä.

Ehdotettu järjestämismalli parantaa sovittelupalveluiden yhdenmukaisuutta ja saatavuutta?

En ota kantaa

Miten perustellette vastauksenne?

Selvityksen mukaan (s. 32) oikeusaputoimistoja on tällä hetkellä 22 ja lisäksi Ahvenanmaalla on yhdistetty oikeusapu- ja edunvalvontatoimisto. Oikeusapu- ja edunvalvontapiireillä on noin 160 toimipaikkaa, joista noin puolessa on henkilökuntaa paikalla päivittäin. Suurimmalla osalla toimistoja on useita toimipaikkoja. Sovittelutoimistoja on tällä hetkellä 18 ja niillä on yhteensä 32 toimipistettä.

Oikeusaputoimistoilla ei ole alueellisia toimivaltaroja, mistä syystä oikeusavun ja talous- ja velkaneuvonnan asiakas voi kääntyä minkä tahansa oikeusaputoimiston puoleen. Sovittelupalveluissa toimialue määräytyy tällä hetkellä toimeksianto- tai ostopalvelusopimuksen mukaisesti osapuolten kotikunnan mukaan. Selvityksen mukaan (s. 45) jos sovittelu siirtyy oikeusaputoimistoihin, alueellisista toimivaltaroista olisi mahdollisuus luopua, ellei toimivaltarojen säilyttämistä nähdä tarpeellisena.

Mikäli samalla ei vähennetä oikeusapu ja sovittelutoimistojen määrää, ei se heikennä palveluiden saatavuutta. Kuten edellä on jo todettu, hallinnon järjestäminen on lähtökohtaisesti sellainen tarkoituksenmukaisuuskysymys, jonka arvioiminen ei kuulu oikeusasiamiehelle. Totean kuitenkin, että jatkovalmistelussa tulisi varmistua siitä, että sovittelupalvelun asiakkaille turvataan tasaveroiset mahdollisuudet saada laadukasta sovittelun erityispiirteet takaavaa sovittelupalvelua asuinpaikasta riippumatta. Selvityksessä ei ole otettu kantaa siihen, miten palveluiden saatavuudessa turvataan myös kielelliset oikeudet.

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

Rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta (1015/2005) annetun lain 18 §:n mukaan sovittelu toimitetaan yleisön läsnä olematta. Osapuolten tulee osallistua sovitteluun henkilökohtaisesti. Lakivaliokunnan mukaan (LaVM 13/2005 vp – HE 93/2005 vp, Hallituksen esitys laiksi rikosasioiden sovittelusta) säännöksen tarkoituksena on estää nimenomaan asiamiehen käyttö. Siitä ei sen sijaan seuraa, että sovittelu olisi toteuttavissa vain erityisiä sovittelutapaamisia järjestämällä, vaan sovittelussa voidaan asian laadun mukaan käyttää myös esimerkiksi puhelin- ja sähköpostiviestintää.

Totesin lausunnossani (EOAK/8030/2020), että valtakunnallisen viraston perustaminen ja siihen liittyvät monipaikkaiset ja verkostomaiset työskentelytavat saattavat kuitenkin olla omiaan johtamaan chat-tyyppisten digitaalisten ja valtakunnallisesti hoidettujen asiakaskohtaamisten lisääntymiseen henkilökohtaisten asiakaskontaktien kustannuksella. Tällainen kehitys ei olisi pelkästään positiivista.

Sovittelussa osapuolet voivat puhua välillään tapahtuneesta rikoksesta tai riidasta ja sopia, miten vahinko korvataan. Rikoksista aiheutuneiden aineellisten vahinkojen korvaamisella on uhrin tapauksesta toipumisen kannalta sekä taloudellista että psyykkistä merkitystä. Sovittelulla voidaan arvioida olevan yleisemminkin vaikutusta ihmisten hyvinvointiin. Nähdäkseni edellä mainitut tavoitteet tapahtuvat parhaiten henkilökohtaisessa kohtaamisessa. Sovittelun erityisen luonteen toteutumisen varmistamiseksi sovittelussa siis suositaan kasvokkain tapahtuvia osapuolten tapaamisia, mistä syystä etäpalvelun käyttäminen ei välttämättä ole toimiva ratkaisu kaikilta osin. Sovittelun erityispiirteet huomioon ottaen mahdollinen suuntaus etäpalveluiden käyttöön ei saisi vaikuttaa sovittelupalveluasiakkaan mahdollisuuteen saada osallistua sovitteluun myös henkilökohtaisessa kohtaamisessa.

Selvityksen mukaan (s. 33) tulisi synergiaetua, joka syntyy siitä, että sovittelun asiantuntijoiden saatavilla olisi sekä oikeusavun että talous- ja velkaneuvonnan asiantuntemus. Oikeusavun näkökulmasta etuna olisi, että organisaatioon saataisiin sovittelun asiantuntemusta, josta on hyötyä myös oikeusapupalvelujen kehittämisessä sovintoa ja sovittelupalveluja tukevaan suuntaan.

Sovittelussa pyritään löytämään osapuolten tarpeita ja intressejä tyydyttävä ratkaisu. Pyrkimyksenä ei ole samalla tavalla aineellisen oikeuden mukainen lopputulos kuin jos asia ratkaistaisiin oikeudessa. Sovinnon edistämistä sen sijaan rajoittavat normaalit prosessioikeudelliset säännökset ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset. Sovinnon edistämiseksi samoin kuin lakimiesten välisissä neuvotteluissa pyritään usein kompromissiin eli ”laittamaan riita puoliksi” osapuolten väillä.

Sovittelijoiden vaatima asiantuntemus sovittelun pyrkimykset huomioon ottaen ei niinkään välttämättä tukeudu oikeudelliseen osaamiseen kuten oikeusavustajien kohdalla. Sovittelu myös omana menettelytapanaan ei ole välttämättä suoraan sovellettavissa normaaliin

sovinnonedistämistä koskeviin osapuolten välisiin neuvotteluihin. Toisaalta mahdollisuus saada oikeudellista tukea sovittelupalveluun olisi lähellä. Se miten synnergiaetua voidaan toteuttaa edellyttää, etteivät sovittelupalvelun erityisperiaatteet, itsenäisyys ja puolueettomuus vaarannu, ja ettei sovittelupalvelun siirtämisellä oikeusapu- ja edunvalvontapalveluiden yhteyteen hämärretä ihmisten mielikuvaa siitä, minkä palvelun piirissä he kulloinkin ovat.

Pidättekö perusteltuna sovittelun siirrolle suunniteltua aikataulua vuoden 2024 alussa?

En ota kantaa

Miten perustelette vastauksenne?

-

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

-

Saukonoja Päivi
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen,
Oikeusasiamiehensihteeri Päivi Saukonoja