

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?**

Ohjausryhmän raportissa esitetyt perustelut ovat vakuuttavia ja ministeriöiden välistä siirtoa on kannatettu hyvin laajasti selvityksessä kuultujen eri toimijoiden tahoilta. Siirto vahvistaa sovittelun asemaa osana oikeusjärjestelmää, vastaa kansainvälistä käytäntöä ja vahvistaa sovittelun oikeutusta sekä selventää sovittelun roolia vaihtoehtoisena seuraamusmuotona kansalaisten silmissä. Toivottavaa ja mahdollista on myös se, että oikeusministeriöön siirrettynä sovittelun kriminaalipoliittinen rooli ja vaikutus laajenee restoratiivisen oikeuden edistämisessä sekä suhteessa yhteiskunnalliseen päätöksentekoon, että yhteiskunnan muihin toimijoihin.

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

Kyllä

**Miten perustelette vastauksenne?**

Ohjausryhmän raportissa esitetyistä malleista se on ohjausryhmän esittämiin perusteisiin yhtyen sopivin malli turvaamaan sovittelupalvelujen saatavuuden valtakunnallisesti. Integraatiohyödyt sovittelupalvelujen kytkemisessä laajemman organisaation yhteyteen sovittelun kattavuuden ja kustannustehokkuuden hyväksi ovat merkittävä näkökohta. Periaatteellisesti ja pitkällä tähtäimellä vielä merkittävämpi etu sovittelun integroinnista laajempaan toimintakokonaisuuteen on integraatoratkaisuun sisältyvä sovittelun tuominen selvemmin osaksi oikeuden kentän kokonaisuutta, jonka myötä voi toivoa sovittelun siten asemoituna aiempaa vahvemmin vaikuttavan muiden oikeudellisen kentän toimijoiden toiminnan kehittymiseen enemmän restoratiiviseksi. Erillisyyys vahvistaa itsenäisyyttä mutta myös erillisyyttä. Valtionhallinnon kentässä on riittävästi ja yhä merkittävässä määrin erillisyyden ja sirpaleisuuden ongelmia, alkaen ministeriötason

poikkihallinnollisista haasteista. Kriminaalipoliittisen toimintakentän toimijoille ilmiö on tuttu. Suomessa(kin) rikosten uhrien hyväksi tehtävä ja tekijöiden hyväksi tehtävä työ ovat varsin selvästi toisistaan erillisiä alueita. On toivottavaa, että sovittelun integrointi laajempaan oikeudellisten palvelujen yhteyteen veisi kehitystä toiseen suuntaan, rikosten aiheuttamisen haasteiden kohtaamista yhteiskunnassa enemmän eri toimijoiden yhteyttä kuin erillisyyttä korostavasti.

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

Kyllä

**Miten perustelette vastauksenne?**

Valtion viranhaltijoiksi siirtyminen vahvistaisi sekä sovittelun henkilöstön työmarkkina-asemaa ja yhdenvertaisuutta, että tukisi sovittelupalveluiden yhdenmukaisuutta ja siten niiden asiakkaiden tasavertaisuutta. Työsuhteiden ehdot, virkaehtosopimukset, virkanimikkeet ja toimenkuvat ovat hyviä henkilöstöpoliittisia välineitä. Yhden työnantajan mallissa myös työntekijäpuolen joukkovoima vahvistuisi suhteessa työnantajaan. Työnantajan rooli ja vastuu tulisi puolestaan selvemmäksi ja helpommin arvioitavaksi. Sovittelun henkilöstön ja työnantajan suhde voisi siten parhaimmillaan myös yksinkertaistua ja vahvistuakin. Kansalaisten kannalta yleisesti ja sovitteluun osallistuvien kansalaisten kannalta erityisesti merkittävä sovittelun henkilöstön siirtymistä valtion viranhaltijoiksi puoltava näkökohta on sovittelun kytkentä julkisen vallan käyttöön. Suomalaiset luottavat yhteiskunnallista valtaa käyttävistä tahoista eniten niihin viranomais-toimijoihin, joille on uskottu vahvinta julkisen vallan voimakeinojen käytön oikeutta. Tämä kansalaisten luottamus viranomaisiin on hyvä lähtökohta myös sovittelussa. Henkilöstön muutos valtion viranhaltijoiksi vahvistaisi siksi mitä todennäköisimmin sovittelun legitimitettiin kansalaisten silmissä.

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

Kyllä

**Miten perustelette vastauksenne?**

Suomi on harvaan asuttu maa ja väestörakenne ikääntyvä. Sovittelussa vapaaehtoiset ovat keskeinen resurssi. Vapaaehtoistyön monille alueille maassamme yhteinen haaste on uusien vapaaehtoisten rekrytointi. Toisaalta myös toiminnan hallinnoinnin kannalta, yhdessä em. seikkojen kanssa, voi jossain tilanteessa olla tarpeen joustavuus sovittelun järjestämisessä. Ostopalvelu varalla olevana keinona, selvästi määriteltyjen kriteerien perusteella, voi olla väline kansalaisten oikeuksien tasavertaiseen toteutumiseen.

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

Järjestämällä sovittelun henkilöstön, vapaaehtoisten ja oikeusavun sekä edunvalvonnan henkilöstön riittävän laaja ja syvälinen yhteinen perehtyminen ja paneutuminen restoratiivisen oikeuden periaatteisiin ja soveltamiseen sovittelussa sekä sovittelua tukevien restoratiivisen oikeuden kehittämisen kysymyksiin. Selventämällä yhteisesti, mitä vaihtoehtoinen konfliktinratkaisu sovittelutoiminnalta edellyttää sovittelun henkilöstön, vapaaehtoisten sekä sidosryhmien kannalta sekä varmistamalla sovittelun periaatteiden ja tavoitteiden mukaiset menettelytavat yhteisessä

hallinnollisessa organisaatiossa. Hallinnollisena toimenpiteenä sovittelun erityispiirteiden turvaamisessa keskeistä on ohjausryhmän esityksen mukainen sovittelun päätöksenteon ja johdon autonomian turvaaminen.

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

Tutustuttamalla vapaaehtoiset ja oikeusapu- ja edunvalvontapalveluiden henkilöstö toisiinsa hyvin ja huolehtimalla siitä, että molemmin puolin syntyy riittävä toistensa roolin ja toiminnan ymmärtäminen. Perehtymällä yhteisesti yhteisen organisaation eri toimijoiden toimintakäytäntöihin ja niitä ohjaaviin periaatteisiin ja toimintamalleihin. Varmistamalla vapaaehtoisia ohjaavan ja valvovan sovittelun henkilöstön resurssien riittävyys vapaaehtoisten tukemiseen sekä vapaaehtoisten koulutuksen resurssit. Uuden organisaation mahdollisuudet vapaaehtoisten toimistokohtaisista rajoituksista ja alueellisista oikeusavun ja edunvalvonnan toimivaltarajoista luopumiseen voisivat tukea vapaaehtoisten toiminnan joustavuutta ja saavutettavuutta niin, että se aiempaa laajemmin tukee vapaaehtoisten omien tarpeiden ja henkilökohtaisen tilanteen huomiointia toiminnan järjestämisessä.

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

On vaikea nähdä siirrolla olevan todennäköisiä merkittäviä vaikutuksia sidosryhmäyhteistyöhön. Sidoryhmistä julkisen vallan toimijoilla on omaan tehtäväänsä perustuva lähtökohtainen intressi yhteistyöhön. Muille toimijoille sovittelun hallinnollista toteutusta oleellisempaa on sovittelun henkilöstön ja sovittelun paikallisten työyhteisöjen kanssa muodostunut toistensa tunteminen, yhteistyön tekeminen ja tiedon kulku. Yhteistyön hoitamisessa jatkuvuus, yhteistyösuhteiden vaaliminen ja tarvittaessa uudestaan muodostaminen (esim. henkilöstömuutosten vuoksi) ovat tärkeimpiä tekijöitä yhteistyössä niin julkisvaltaa edustavien kuin muiden sidosryhmien kanssa. Tässä suhteessa siirron eri mallien välillä ei liene eroa, vaan niitä koskevat samat haasteet ja mahdollisuudet. Siirron vaikutukset tulee joka tapauksessa huomioida sidosryhmien kannalta informoimalla sidosryhmiä muutoksista ja varmistamalla niiden kanssa yhteistyön sujuvuus muuttuvissa rakenteissa.

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

Raportissa esitetyt keinot vaikuttavat toimivilta: Tarpeenmukaisten rekisteritoimintojen kehittäminen, tarvittaessa asiakkaiden ohjaaminen toisen toimiston asiakkaiksi, tarvittaessa sovittelua koskevan päätöksenteon ja vapaaehtoisten sovittelijoiden eriyttäminen eri toimistoille sekä vapaaehtoisten toimistokohtaisuudesta luopumisen mahdollisuus.

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

Kyllä

### **Miten perustelette vastauksenne?**

Ohjausryhmän ehdotus kytkee sovittelun hallinnollisesti laajempaan kontekstiin ja resursseihin kuin muut mallit. Sovittelun itsenäisyyttä vaarantamatta esitetty malli jakaa julkisen vallan vastuun sovittelun saatavuuden varmistamisesta ”laajemmille valtionhallinnollisille hartioille” kuin muut mallit. Sovittelupalveluiden yhdenmukaisuuden turvaamisessa sekä sovittelun henkilöstön

toiminnalla että ministeriötason ohjauksella ja valvonnalla on keskeinen rooli, jolle on hyväksi myös heidän kytketymisensä laajempiin oikeushallinnon työorganisaatioihin.

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

Ohjausryhmän raportin mukaisesti vaikutus lienee selvästi myönteinen niin oikeusapuun kuin sovitteluun, molempien osaamisen laajenemisena sekä molempien palveluiden perustehtävien lähentymisenä. Siten vaikutus kansalaisten edun kannalta olisi myönteinen.

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

Kyllä

### **Miten perustelette vastauksenne?**

Hankkeen edettyä ohjausryhmän esityksiin on tärkeää edetä ratkaisuisissa ja siirron toteutuksessa ilman viivytyksiä, kuitenkin niin että aikaa on tarpeeksi riittävän huolelliseen organisatoriseen valmisteluun sekä sovittelun, oikeusavun, edunvalvonnan ja velkaneuvonnan henkilöstön tukemiseen muutoksessa. Sovittelun henkilöstössä esitys aiheuttanee muutosvastarintaa, joka ilmenee jo ohjausryhmän raportissa sovittelutoimistojen kyselyvastauksista. Siksi on hyväksi välttäminen tarpeetonta viipymistä, joka pidentäisi tulevaisuudesta koettavan epävarmuuden tilaa.

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

Ohjausryhmän tilaamassa THL:n selvityksessä sekä sen tausta-aineistona esitetyn kyselyjen yhteenvedossa sovittelun järjestämisestä ja toteutuksesta nykyisin vastaavat toimijat nostavat esiin restoratiivista oikeutta varsinaista rikossovittelua laajemmin tukevien toimintojen kehittämisen mahdollisuuden itsenäisen sovitteluviraston mallin etuna. Laajemmilla toiminnoilla viitataan vapaaehtoisten rikosoikeusjärjestelmän ulkopuolella tapahtuvaan työhön vaihtoehtoisen konfliktinratkaisumenetelmän soveltamiseksi, sovittelua ja restoratiivista oikeutta koskevaan tutkimukseen ja opetukseen, sekä restoratiivista oikeutta tukeviin toimintoihin (kuten laajennettu conferencing- ja vakavien rikosten sovittelu).

Nämä ovat tärkeitä tavoitteita restoratiivisen oikeuden vahvistamiseksi laajemmin yhteiskunnassa. Niiden kannalta on kuitenkin yhteiskunnan kokonaisedun vuoksi tavoiteltavaa näiden restoratiivisten toimintojen toimijuuden jakautuminen mahdollisimman laajasti yhteiskunnan eri toimijoille. Mitä enemmän niin julkisen sektorin kuin kansalaisyhteiskunnan toimijat ottavat asiakseen restoratiivisen oikeuden ja siihen pohjautuvien toimintojen tutkimisen, kehittämisen, oppimisen, kouluttamisen ja soveltamisen, sen parempi yhteiskunnalle. Erillisviranomaismallin seurauksena voisi olla ainakin jossain määrin tällaisen laajemman toimijuuden kehittymisen sijasta sovittelun alan toimijoiden toimijuuden erillinen vahvistuminen. Nämä restoratiivisen oikeuden laajemman vahvistamisen tavoitteet voidaankin nähdä myös ohjausryhmän esitystä puoltavina:

Sovittelun organisointi laajempaan oikeudellisen kentän toimijoiden yhteyteen voi edistää erillisyyden sijasta yhteyttä muihin toimijoihin ja olla siten myös vahvistava signaali yhteiskunnan muille toimijoille restoratiivisen oikeuden toteuttamiseen osallistumiseksi yhteistyössä viranomaisten kanssa. Tässä sovittelun käytännön organisoimista merkittävämpi rooli on sovittelun johtamisella ja kehittämisellä. Sen vuoksi voisi ohjausryhmän esityksen etuna ja riskinä nähdä saman

asian eli kysymyksen sovittelun kokonaistason ohjauksen ja kehittämisen resursoinnista ja integroinnista OM:ssä.

Henkilöstön tuki muutoksessa jää raportissa vähemmälle huomiolle. Henkilöstön koulutus nostetaan kyllä hyvin esiin. Merkittävin tuki henkilöstölle laajoissa organisaatiomuutoksissa on kuitenkin mahdollista järjestää työyhteisöjen konsultaation ja työnohjauksellisen tuen sekä johdon tuen kaltaisilla toimenpiteillä, joiden resursointiin, suunnitteluun ja toteutukseen muutoksen yhteydessä olisi hyvä riittävästi varautua. Hedelmällisintä on muutostuen etupainotteisuus muutoksen toteutukseen nähden.

Saloranta Teija  
Kirkkohallitus