

Asia: VN/26572/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annetun lain ja Oikeuspalveluvirastosta annetun lain muuttamisesta

1. Yleiset kommentit

Lausuntonne yleisesti esityksestä

Muutos, jolla sovittelupalvelujen järjestämisvastuu siirretään THL:ltä Oikeuspalveluvirastolle on perusteltu. Sovittelu ry kannattaa lakimuutoksia, jotka välittömästi liittyvät tämän järjestämisvastuun siirron toteuttamiseen. Sovittelu ry uskoo, että oikeusministeriön alaisuudessa ja Oikeuspalveluviraston järjestämänä sovittelupalvelun kehittämisessä tarvittava oikeudellinen asiantuntemus sekä muut resurssit tulevat huomioiduiksi ja turvatuiksi nykyistä paremmin.

Lakiesitys pitää kuitenkin sisällään myös joitakin ei välttämättömiä muutoksia, joita Sovittelu ry ei sellaisenaan kannata.

Lausuntonne vaikutusten arvioinnista

VIRKAVASTUUN VAIKUTUKSISTA

Muutoksella, joka koskisi rikosoikeudellisen virkavastuun ulottamista vapaaehtoiisiin sovittelijoihin, voi olla vaikutuksia vapaaehtoisten saatavuuteen ja halukkuuteen tehdä vapaaehtoistyötä ilman palkkiota. Kyse on kuitenkin vapaaehtoistoiminnasta ja harrastuksesta, jota voidaan monelta osin verrata vaikkapa VPK:n, rikosuhripäivystyksen tai kriisipäivystyksen vapaaehtoistoimintaan.

Virkavastuuasia olisi jatkossa sellainen teema, jota tulisi käsitellä sovittelijan peruskoulutuksessa. On mahdollista, että moni sovittelijan tehtävästä kiinnostunut ja koulutukseen hakenut ei olisi valmis ottamaan vastattavakseen harrastustoimintaan liittyvää virkavastuuta. Mahdollisena skenaariona on, että jatkossa palvelun tuottamista ei voitaisi rakentaa etupäässä vapaaehtoistoiminnan varaan.

Tällaisen skenaarion todennäköisyyksien ennustamiseen ja sitä kautta vaikutusten arviointiin liittyy kuitenkin merkittäviä haasteita.

VAIKUTUKSISTA TIEDONHALLINTAAN

Hallituksen esityksen mukaan sovittelutoimistojen tehtävät ja vastuut tiedonhallinnassa säilyisivät ennallaan, mutta niiden nykyinen rooli kuvataan vallitsevan käytännön osalta mahdollisesti virheellisesti. Esityksen mukaan sovittelutoimistot olisivat edelleen rekisterinpitäjiä tuottamansa tietoa-aineiston osalta. Tosiasiassa sovittelupalveluntuottajat ovat olleet käsityksessä, että ne toimivat pääasiassa henkilötietojen käsittelijöinä Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen puolesta ja lukuun. Tämä ilmenee THL:n nykyisestä tietosuojaselosteesta sovittelupalveluiden järjestämisestä sekä selkeästi palveluntuottajien puitesopimuksen henkilötietojen käsittelyä koskevasta sopimusliitteestä. Pyydämme siten kiinnittämään huomiota siihen, tuleeko sovittelutoimistojen rooli tosiasiassa muuttumaan suhteessa THL:n kanssa toteutettuun tiedonhallintaan.

Myös Sotu-tietokannan rekisterinpitäjänä on tähän asti pidetty THL:ää, eikä palveluntuottajia ole katsottu yhteisrekisterinpitäjiksi. Hallituksen esityksen mukaan sovittelutoimistot toimisivat hallinnonalasiirron jälkeen Sotu-tietokannan osalta yhteisrekisterinpitäjinä Oikeuspalveluviraston kanssa. Rekisterinpidon vastuunjaosta Oikeuspalveluviraston ja palveluntuottajien välillä on esityksen mukaan tarkoitus sopia tarkemmin osapuolten kesken.

Palveluntuottajien mahdollinen uusi rooli rekisterinpitäjinä sekä Sotu-tietokannan rekisterinpitäjyyden siirtyminen Oikeuspalveluviraston ja palveluntuottajien yhteisvastuulle voi tuoda palveluntuottajille myös tiettyjä oikeuksia ja mahdollisuuksia tiedonhallinnassa, joten muutos voidaan nähdä myös positiivisena. Muutosta tehtäessä on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota sovittelutoimistojen siirtymiseen henkilötietojen käsittelijöistä rekisterinpitäjiksi ja varmistaa, että palveluntuottajat ovat tietoisia uusista vastuistaan.

Rekisterinpitäjyyteen liittyvien vastuiden jakoa voisi olla tarkoituksenmukaista tarkastella myös suhteessa Oikeuspalveluviraston muihin palveluihin, kun sovittelutoimintaa ollaan siirtämässä lähemmäs valtiollisia palveluja. Rekisterinpitäjyys oikeusapu- ja edunvalvontapiireiltä siirtyi Oikeuspalveluvirastolle sen perustamisen yhteydessä (HE 30/2023 s. 27), ja oikeusaputoimistojen Romeo-tietokannan rekisterinpitäjä on puolestaan palvelusopimuksen perusteella Oikeusrekisterikeskus. Lakia muutettaessa voitaisiin kiinnittää huomiota siihen, onko sovittelupalveluiden tiedonhallinta ja siihen liittyvät vastuut tarkoituksenmukaista järjestää eri tavalla kuin muiden Oikeuspalveluviraston järjestämien palveluiden.

2. Ehdotukset palvelujen järjestämisvelvollisuudesta ja valvonnasta (Sovittelulaki 7 ja 7a §)

Kommenttinne ehdotuksesta

Sovittelupalveluiden siirto Oikeuspalveluvirastoon tämän esityksen mukaisesti ei vielä vastaa hallitusohjelman kirjausta, jonka mukaisesti rikos- ja riita-asioiden sovittelutoiminta siirretään sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalta oikeusministeriön hallinnonalalle. Nyt hallituksen esityksen mukaisesti Oikeuspalveluvirastoon siirtyisi vain järjestämisvastuu Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselta ja varsinainen sovittelutoiminta jäisi 17 palveluntuottajan järjestämäksi palveluntuottamissopimuksin.

Siirtohankkeen ohjausryhmä katsoi, että nykyiseen sopimus pohjaiseen tuottamistapaan liittyy eräitä ongelmia kuten epäyhtenäiset toimintatavat ja toimintaresurssit eripuolilla maata. Näin ollen luonnos lakiesitykseksi on oikeansuuntainen, mutta vielä riittämätön koko sovittelutoiminnan valtakunnallisen kehittämisen ja resurssien potentiaalisen käytön varmistamisen näkökulmasta.

Koko sovittelutoiminnan valtiollistaminen tulisi olla lainsäätäjän tavoitteena, vaikka se edellyttäisi lisärahoituksen ohjaamista toimintaan kuten esityksessä kuvataan. Sovittelutoiminnan täysi tehokkuus ja valtakunnallisesti yhtenevä palvelun rakenne voitaisiin saavuttaa kohtalaisen pienellä lisäpanostuksella ja samalla nykyisen rahoituksen turvin saadaan sovittelupalvelu palvelemaan täysimääräisesti koko maata.

3. Ehdotukset neuvottelukuntaa koskeviksi muutoksiksi (Sovittelulaki 6 §)

Kommenttinne ehdotuksesta

Tärkeimpien sidostahojen mahdollisuus vaikuttaa sovittelupalvelun sisällön kehittämiseen neuvottelukunnan kaltaisella virallisella rakenteella olisi turvattava.

Neuvottelukunta on moniammatillinen ja sen tavoitteena on turvata sovittelutoiminnan erityisyys ja luonne ennen kaikkea yhteisöllisenä konfliktinratkaisukeinona. Tästä syystä neuvottelukuntaan on nimetty sosiaalihallinnon, oikeushallinnon, tuomioistuinlaitoksen, syyttäjätöimen, poliisihallinnon, joidenkin järjestöjen sekä sovittelupalveluntuottajien edustus.

Nyt lausunnolla olevassa luonnoksessa hallituksen esitykseksi ehdotetaan, että valtioneuvoston harkittavaksi jäisi, tehdäänkö yhteistyötä neuvottelukunnan muodossa vai jollakin muulla tavalla. Sovittelulain valmistelun yhteydessä (HE93/2005) arvioitiin, että sovittelutoiminta sivuaa useamman ministeriön tehtäviä. Koska sovittelupalvelu toimii suurelta osin kansalaisyhteiskunnan tarjoamalla vapaaehtoistyön resurssilla ja käsittelee mm. alle 15-vuotiaiden asioita, myös STM:n asiantuntijuus tulisi turvata sovittelutoimintaa kehitettäessä.

4. Ehdotukset tietojensaantioikeudesta (Sovittelulaki 15, 16 ja 25 §)

Kommenttinne ehdotuksesta

Ehdotetut muutokset tietojensaantioikeudesta parantavat oikeustilaa suhteessa nykyiseen, mutta esitetyt säännökset eivät kuitenkaan ole riittäviä ja sellaisinaan soveltamiskelpoisia.

Ehdotettujen tietosuojasäännösten sekä kestävämmän nykytilan johdosta Sovittelu ry haluaa kiinnittää lainvalmistelijan ja -sääntäjän huomiota sovittelupalvelun luonteeseen julkisena palveluna ja sovittelutoimistoissa käsiteltävien laatuun (oikeudelliset rikos- ja riita-asiat). Sovittelupalvelun tuottamiseen on sovellettava hallintoasian käsittelyä koskevia oikeusnormeja.

Julkisen palvelun tehtävää hoitavan sovittelutoimiston oikeus henkilötietojen käsittelyyn ei voi perustua osapuolen antamaan suostumukseen, vaikka itse sovittelun toteuttaminen nojaakin vapaaehtoisuuteen. Olennaista on ymmärtää, että sovittelupalvelua ei voida tuottaa käsittelemättä ns. erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja, sikäli kuin nämä tiedot koskevat soviteltavana olevaa asiaa.

Huomautettakoon, että sovittelulain 2–3a §:n sekä hallintolain 31 §:n mukaisesti erityisiin henkilötietoryhmiin liittyviä tietoja saatetaan tarvita jo sen arvioimisessa, voidaanko asiaa ottaa soviteltavaksi. Sovittelulain 2 §:n mukaisesti sovittelutoimiston olisi nykysääntelyn valossa arvioitava, kykeneekö sovittelun osapuoli ymmärtämään sovittelun ja siinä tehtyjen ratkaisujen merkityksen. Arvioitaessa asian soveltumista sovitteluun saatetaan sovittelutoimistossa joutua arvioimaan sovittelulain 3 ja 3 a §:n nojalla esimerkiksi sellaisia seikkoja, jotka liittyvät osapuolen mielenterveys- tai päihdeongelmaan, henkilön psyykkisiin voimavaroihin, rikoksen uhrille aiheutuneisiin psyykkisiin tai fyysisiin haittoihin, osapuolten taloudelliseen asemaan taikka lähisuhteen laatuun (avioliitto, yhdessä asuminen, yhteiset lapset, raskaana oleminen ja mahdollisesti tulossa oleva yhteinen lapsi jne.).

Hallintolain 31 §:n mukaisesti sovittelutoimistolla olisi velvollisuus hankkia riittävä selvitys sovittelulain 1–3 a §:ssä edellytetyistä seikoista päätöksentekoa varten eli ennen kuin tehdään ratkaisu asian ottamisesta soviteltavaksi. Tämän selvityksen hankkimisessa ei voida nojata vain henkilön itsensä antamiin, itseään koskeviin tietoihin (joiden käsittelyyn henkilö on antanut suostumuksen). Asiaan liittyvää selvitystä on voitava ottaa vastaan myös muilta tahoilta. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että asianosainen antaa toista sovittelun osapuolta koskevia tietoja. Sovittelutoimisto ei voi pyytää osapuolta antamaan yleistä suostumusta kaikkien häntä koskevien tietojen käsittelyyn, jotka sovittelutoimisto mahdollisesti saa sovitteluasian toiselta osapuolelta.

Sovittelulain 16:ää koskevan muutoksen johdosta on todettava, että henkilö ei voi antaa EU:n tietosuoja-asetuksessa tarkoitettua suostumusta sellaisten asiakirjojen tilaamiseen, joiden sisältöön hän itse ei ole voinut etukäteen tutustua tai joista hän ei itse voi saada tietoa. Henkilön suostumukseen perustuvia rekisterinpitäjän tietosuojasäännöksiä sovellettaessa suostumuksen tulisi olla nimenomainen ja kohdentua ennalta määritettyihin ja tarkkarajaisesti yksilöityihin tietoryhmiin. Esimerkiksi poliisin esitutkintamateriaalin osalta tämä ei lähtökohtaisesti ole mahdollista.

Asiaosaisella ei esitutkinnan ollessa kesken ole automaattista oikeutta saada nähtäväkseen hänestä kerättyjä tietoja. Myöskään sovittelutoimisto ei voi etukäteen tietää, millaisia henkilötietoja tilattavat asiakirjat tulisivat sisältämään.

Pyydämme kiinnittämään huomiota sovittelupalvelun tuottamisessa tarpeellisten henkilötietojen käsittelyn oikeudelliseen perustaan ja siihen, että sovittelutoimistoille turvataan suoraan lakiin perustuva oikeus tarpeellisten tietojen käsittelyyn. Kuten edellä on todettu, sääntelymalli, jossa tietojen käsittely perustuisi EU:n tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tai 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun suostumukseen sekä 7 artiklassa tarkoitettuihin suostumuksen edellytyksiin, ei ole käytännössä toteuttamiskelpoinen.

5. Ehdotukset julkisuuslain soveltamisesta (Sovittelulaki 20 §)

Kommenttinne ehdotuksesta

-

6. Ehdotukset siirtymäsäännöksiksi (Sovittelulaki)

Kommenttinne ehdotuksesta

-

7. Ehdotus talous- ja velkaneuvonnan erottamiseksi oikeusaputoimistoista (Laki Oikeuspalveluvirastosta 1, 2, 4 ja 9 §)

Kommenttinne ehdotuksesta

Kannatetaan ehdotusta, oikeusaputoimiston itsenäisyyttä tulee vahvistaa esteellisyysäännösten näkökulmasta. Jos sovittelupalvelu joskus tulevaisuudessa valtiollistetaan, myös sovittelupalvelun ja oikeusavun erillisyyks tulee myös silloin varmistaa, ettei asiakkaiden ohjautuminen oikeusapuun esty, kun tekoa on yritetty sovittaa samalla toimialueella.

8. Ehdotus esteellisyysäännöksistä (13 §)

Kommenttinne ehdotuksesta

-

9. Ehdotus asiakkaan ohjaamiseksi toiseen toimistoon mm. esteellisyystilanteissa (14 §)

Kommenttinne ehdotuksesta

-

10. Ehdotus Ahvenanmaan oikeusapu- ja edunvalvontatoimiston johtajaa koskeviksi säännöksiksi (4, 9 ja 15 §)

Kommenttinne ehdotuksesta

-

11. Muut huomiot

-

Ehdotettua virkarikosvastuuta ei voida ulottaa koskemaan vapaaehtoisia sovittelijoita, jotka hoitavat tehtäviään palkkiotta ja osallistumatta julkisen vallan käyttämiseen. Virkavastuukysymyksen osalta vapaaehtoissovittelijan tehtäviä ja asemaa ei voida rinnastaa esimerkiksi merkittävää julkista valtaa käyttävän lautamiehen toimeen, josta lautamiehelle maksetaan myös palkkio.

Sovittelun ammattihenkilöstön osalta tällaisen säännöksen lisääminen edellyttää sovittelulakiin tehtäviä muita muutoksia, kuten sovittelulain 2 ja 18 §:n muuttamista sekä sovittelutoimiston tietojenkäsittelyoikeuden oikeudellisen perustan selventämistä ja tarkempaa sääntelyä. Nyt ehdotetut säännösmuutokset eivät tässä mielessä ole riittäviä.

Sovittelulain 1 §:ää koskevan muutosesityksen johdosta Sovittelu ry haluaa huomauttaa, ettei nykyisen sääntelyn valossa ole epäselvää, sovelletaanko sovittelulakia alle 15-vuotiaiden henkilöiden tekemien rikollisten tekojen sovitteluun. Sovittelulain soveltamisesta on näet kyse silloinkin, kun sovittelun edellytyksistä ja asian soveltuvuudesta annettujen säännösten nojalla todetaan, että asiaa ei voida ottaa soviteltavaksi. Olennaisempi kysymys on, mihin sovittelulain soveltaminen johtaa: sovittelun päämiseen vai asian ottamiseen soviteltavaksi.

Jos huomioon ei oteta sovittelulain 2 §:ään kirjattua henkilökohtaisen suostumuksen ja riittävän ymmärryskyvyn vaatimuksia, niin on selvää, ettei sovittelulaki sisällä yleistä kieltoa ottaa soviteltavaksi alle 15-vuotiaiden henkilöiden tekemiä rikollisia tekoja ja näihin liittyviä yksityisoikeudellisia vaatimuksia. Jossain määrin epäselvää tai tulkinnanvaraista on sen sijaan se, tulisiko näitä asioita sovittelulain systematiikassa käsitellä rikos- vai riita-asioina.

Mikäli päätetään säätää, että sellaisten rikollisten tekojen sovitteluun, joista tekijää ei voida tuomita rangaistukseen, on sovellettava rikosasian sovittelusta annettuja säännöksiä (vaikka tuomioistuimissa näitä asioita käsiteltäisiin riita-asioina), niin tällaista lainsäädännöllistä ratkaisua ei kuitenkaan tulisi ulottaa sovittelulain 3 a §:n 1–2 momentin soveltamiseen. Sovittelulain 3 a §:n 3 momentin kanssa linjassa olisi katsoa, että lähisuhdeväkivallan sovittelun kieltä ei koske tekoja, joista tekijää ei voida tuomita rangaistukseen. On tärkeää, että näissä asioissa rikollisen teon uhrille jätetään jokin muukin oikeusturvakeino, kuin riita-asian oikeudenkäynti. Perheille on tarjottava matalalla kynnyksellä apua tällaisten ongelmien käsittelyyn. Nyt on nimittäin ollut jo havaittavissa, että perheiden kynnys hakea apua rikosilmoituksen kautta lasten väkivaltaiseen käyttäytymiseen on

noussut huomattavan korkealle. Erityisesti näin on sisarusten välisissä väkivaltatilanteissa, joissa toinen lapsista on jo ylittänyt rikosoikeudellisen vastuuikärajan. Apua tilanteeseen hakeneet vanhemmat ovat joutuneet toteamaan, että avun hakemisesta seuraa vain lasten vieminen oikeuteen, jossa esteellisten huoltajien puolesta asiaa tulevat hoitamaan muut henkilöt. Tosiasiassa näissä perheissä tarvittaisiin sellaista keskusteluapua ja puuttumista, jonka kautta lapset oppivat oikeanlaisia keinoja keskinäiseen vuorovaikutukseen ja ristiriitatilanteiden käsittelyyn. Sovittelun kieltäminen ja konfliktin käsittelyn ammattilaisten avun epääminen ei ole oikea ratkaisu.

Palokangas Anni
Sovittelu ry / Kymi-Saimaan sovittelutoimisto