



§ 234

Lausunto oikeusministeriölle ohjausryhmän raportista ja esityksestä koskien rikosasioiden sovittelupalveluiden siirtoa oikeusministeriön hallinnonalalle (VN/2750/2020)

HEL 2021-003719 T 00 01 06

Päätös

Kaupunginhallitus päätti panna asian pöydälle.

Käsittely

Kaupunginhallitus päätti yksimielisesti panna asian pöydälle Veronika Honkasalon ehdotuksesta.

Esittelijä

kansliapäällikkö
Sami Sarvilinna

Lisätiedot

Johanna Seppälä, osallisuus- ja neuvontayksikön päällikkö, puhelin: 310 79780
johanna.m.seppala(a)hel.fi

Liitteet

- 1 Oikeusministeriön lausuntopyyntö
- 2 Ohjausryhmän raportti ja esitys
- 3 Sovittelulausunnon liite

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Päätösehdotus

Kaupunginhallitus antaa asiassa seuraavan lausunnon:

Helsingin kaupunki toteaa, että sovittelupalveluiden mahdollinen siirtäminen oikeusministeriön hallinnonalalle on kaupungin kannalta valtion sisäistä toiminnan uudelleenorganisointia, jolla ei ole olennaista vaikutusta rikos- ja riita-asioiden sovittelupalveluiden tuottamiseen Helsingissä. Yhteistyö sovittelupalveluiden järjestämisessä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa on ollut toimivaa ja se tulee epäilemättä olemaan toimivaa myös oikeusministeriön kanssa.

Helsingin kaupunki suhtautuu kielteisesti suunnitelmaan siitä, että sovittelupalvelut tuotettaisiin valtion oman palveluna siten, että ne siirretäisiin oikeusapu- ja edunvalvontapalvelujen yhteyteen ja tuotetaan mahdollisesti perustettavassa valtakunnallisessa oikeusapu- ja edun-



valvontavirastossa. Sovittelupalveluiden mahdollisiin alueellisiin eroihin liittyvät ongelmat tulisi ratkaista käyttämällä palvelua koordinoivan tahon käytössä jo olevia keinoja, kuten tarkentamalla valtakunnallisia ohjeistuksia ja puuttamalla ongelmallisiksi koettuihin yksittäisten alueiden toimintamalleihin. Palveluiden käyttäjien tasavertainen asema turvataan parhaiten määrittelemällä toiminnan laadulle riittävät kriteerit ja reunaehdot. Nykyisistä hyvin toimivista rakenteista luopuminen kaikkien saamiseksi tällä keinoin samanarvoiseen asemaan ei ole perusteltua.

Helsingiläisiä sovittelupalveluiden asiakkaita palvelee parhaiten nykyinen malli, jossa Helsingin kaupunki on Helsingin palvelualueen palveluntuottaja. Valtakunnallinen oikeusapu- ja edunvalvontapalvelu ei todennäköisesti pystyisi tuottamaan asiakaslähtöisesti laadukasta palvelua paikalliset olosuhteet huomioiden. Sovitteluun tulevaisuudessa asioissa korostuu vahvasti palveluohjaaminen, joka edellyttää hyvää paikallistason palvelujärjestelmän tuntemusta niin julkisen kuin kolmannen sektorin toimijoiden osalta. Helsinkiin on muodostunut valtakunnan yleiseen tilanteeseen verrattuna erityistä osaamista lasten ja nuorten, lähisuhdeväkivallan osapuolten ja maahanmuuttajataustaisten osapuolten sovitteluiden osalta. Kaupunki on käynnistänyt muun muassa nuorten työkorvaustoiminnan ja lähisuhdeväkivallan sovittelun verkostot, joissa ovat jäseninä kaikki toiminnan kannalta merkittävät julkisen sektorin ja järjestöjen edustajat.

Sovittelupalvelussa vapaaehtoissovittelijoiden rooli on merkittävä ja kaupungilla on yli 30 vuoden palvelun tuottamisen kokemus sovittelusta vaativana, ammatillisista vapaaehtoistyön ohjaamista edellyttävänä erityispalveluna. Kuten ohjausryhmän raportissa tuodaan esille, oikeusapu- ja edunvalvontasektorilla ei ole aiempaa kokemusta tai osaamista vapaaehtoistoiminnan järjestämisestä tai ohjaamisesta.

Helsinki on lisäksi useiden vuosien ajan myös itse budjetoinut rikos- ja riita-asioiden sovittelua yli valtiolta saatavan korvauksen, mikä osaltaan osoittaa kaupungin käsitystä sovittelupalvelusta merkittävänä palveluna helsinkiläisille. Kaupunki pitää epätodennäköisenä, että ohjausryhmän esityksessä mainittu arvio jatkossa tarvittavasta valtion resursoinnista olisi palvelutason ylläpitämiseksi riittävä.

Jos sovittelupalvelut vastoin kaupungin kantaa kuitenkin päädytään siirtämään valtion toiminnaksi, kaupunki pitää selvänä, että sovittelupalveluiden henkilöstön tulee siirtyä valtiolle liikkeenluovutuksen periaatteen mukaisesti. Siirtymäajan tulee tässä tapauksessa olla riittävä siihen, että tehtävien ja henkilöstön siirto saadaan asianmukaisesti suunniteltua ja toteutettua, mutta ei tätä pitempi. Siirtymäkausijärjestely pelkästään muutoksen toimeenpanon lykkäämiseksi ei ole perusteltu.



Esittelijän perustelut

Oikeusministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö asettivat 25.2.2020 hankkeen ja ohjausryhmän (VN 2750/2020), jonka tehtävänä oli selvittää mahdollisuuksia siirtää rikos- ja eräiden riita-asioiden sovittelu sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalta oikeusministeriön hallinnonalalle. Hanketta koordinoi oikeusministeriön kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto, ja se toteutettiin yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön ja rikosasioiden sovittelutoiminnan järjestämisestä vastuussa olevan Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) kanssa. Ohjausryhmän määräaika päättyi 26.2.2021.

Ohjausryhmän asettaminen vastasi osaltaan pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman tavoitteeseen vahvistaa sovittelun käyttöä oikeudenkäyntien määrän vähentämiseksi. Sovittelua ei käytetä tilanteissa, jossa se saattaa uhata uhrin oikeusturvaa. Hallitusohjelma sisältää myös rikosten ehkäisyyn ja oikeudenkäyntien kokonaiskeston lyhentämiseen liittyviä tavoitteita. Onnistuneella sovittelulla voidaan edesauttaa näiden tavoitteiden saavuttamista. Sovittelun prosessiekonomiset hyödyt kohdistuvat oikeusministeriön hallinnonalalle. Lisäksi osapuolet saavat mahdollisuuden osallistua asiansa ratkaisuun vapaaehtoisten sovittelijoiden välityksellä. Oikeusjärjestelmään kohdistuva paine vähenee rikosten ja muiden konfliktien uusimisen vähenemisen myötä.

Rikos- ja riita-asioiden sovitteluun on ohjautunut entistä enemmän tapauksia ja sen kriminaalipoliittinen merkitys on kasvanut. Useissa tapauksissa onnistunut sovittelu on mahdollistanut esitutkinnan rajoittamisen tai syyttämättä jättämisen, mikä on säästänyt rikosprosessin resursseja.

Sovittelun mahdollista siirtoa koskevan hankkeen ohjausryhmä esittää raportissaan, että sovittelupalvelut siirretään sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalta oikeusministeriön hallinnonalalle. palvelun yleiset ohjaus- ja valvontatehtävät siirtyisivät oikeusministeriön tehtäväksi. Sovittelupalvelut tuotettaisiin valtion omana toimintana siten, että sovittelun ammattihenkilöstö olisi valtion virkamiehiä. Sovittelupalvelut liitettäisiin oikeusapu- ja edunvalvontapalvelujen yhteyteen ja tuotettaisiin mahdollisesti perustettavassa valtakunnallisessa oikeusapu- ja edunvalvontavirastossa. Siirrossa edellytetään, että sovittelun erityispiirteet säilytetään ja koulutetut vapaaehtoissovittelijat toteuttavat varsinaisen sovittelutyön rikosoikeusjärjestelmän ulkopuolella. Sovittelu käynnistyisi uudessa rakenteessa vuoden 2024 alussa.

Oikeusministeriö on 18.3.2021 julkaistulla lausuntopyynnöllään (VN/2750/2020) pyytänyt lausuntoja rikosasioiden sovittelupalveluiden siirrosta oikeusministeriön hallinnonalalle sekä ohjausryhmän raportista



ja esityksestä. Lausuntoaika on 9.4.2021 saakka. Lausuntopyynnössä esitetyt kysymykset ja Helsingin kaupungin vastaukset niihin ovat liitteessä 3.

Ehdotus rikos- ja riita-asioiden sovittelun siirtämisestä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalta oikeusministeriön hallinnonalalle

Helsingin kaupungin sovittelupalvelun näkökulmasta taustaministeriöllä ei ole suurta merkitystä. Ohjausryhmän raportissa todetaan, että siirtoa oikeusministeriön alaisuuteen puoltaa muun muassa se, että sovittelu voidaan nähdä luontevasti osana toimivaa oikeusjärjestelmää, ja sen avulla voidaan välttää ja helpottaa oikeusprosesseja sekä toisaalta vähentää rikosten tai muiden konfliktien uusimista. Siirtoa puoltaisi myös mahdollisuus kytkeä sovittelu rikosprosessin kehittämiseen, mukaan lukien rikosprosessin eri vaiheet kuten ns. jälkisovittelu. Kuitenkin nykyinen sovittelulaki antaa mahdollisuuden jälkisovitteille myös mahdollisen tuomioistuinkäsittelyn jälkeen.

Suomalaisen sovittelun kehittämisessä yhtenä perusarvona on ollut sovittelun itsenäinen asema irrallaan oikeusjärjestelmästä. Asianomistajarikoksissa myönteinen sovittelutulos on yleisemmin riittänyt asian käsittelyksi. Yleisen syytteen alaisissa rikoksissa poliisi voi tutkia ja syyttäjä syyttää niistä, vaikkei asianomistaja ei vaadikaan niistä rangaistusta tai asiassa on saavutettu myönteinen sovittelutulos. Periaate on restoratiivisen, korjaavan sovittelupalvelun kannalta keskeinen, koska sovittelun ollessa erillinen palvelu rikosprosessin ulkopuolella, osapuolten motiivina sovittelussa on ollut aito halu osallistua oman konfliktinsa ratkaisuun eikä niinkään välttää mahdollinen tuomio. Mikäli sovittelu kytkettäisiin osaksi rikosprosessia, tulisi vapaaehtoisovittelijoiden rooliin juridista aspektia, joka on ristiriidassa sovittelun maallikkoajatteluun pohjautuvan konfliktinratkaisun kanssa. Siirtoa puolletaan raportissa myös sillä, että oikeusministeriön hallinnonalalla toimiminen mahdollistaisi eri sovittelumuotojen laajemman synergian ja yhteistyön ainakin tuomioistuinsovittelun kanssa.

Sovittelun on ollut perusteltua kuulua sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan, koska alun perin sovittelupalvelussa valtaosa osapuolista oli alaikäisiä. Sovitteluun ohjautuu nykyään merkittävästi myös täysi-ikäisten sovittelutapauksia. Asianosaisten ikäjakauman painottumisen muutoksesta huolimatta mahdollisessa siirrossa on turvattava sovittelupalvelun erityispiirteitä lasten ja nuorten sovittelussa ennaltaehkäisevyys, varhainen puuttuminen, monialainen yhteistyö sekä palveluohjaaminen ja niihin kiinnittyminen. Raportissa mainitaan alaikäiset sovittelupalvelun osapuolet vain kerran, jonka perusteella Helsingin kaupunki arvioi, ettei ohjausryhmän esitys ole riittävästi huomioinut lasten ja nuorten palvelutarvetta. Lisäksi ohjausryhmä ei ole lainkaan ottanut



kantaa riita-asioiden sovitteluun, jonka järjestämisessä on omat erityispiirteensä suhteessa rikosasioiden sovitteluun.

Ehdotus tuottaa sovittelupalvelut yhden toimijan mallilla valtion palveluina

Ohjausryhmä ehdottaa, että sovittelupalvelut tuotettaisiin 1.1.2024 alkaen valtion palveluna siten, että sovitteluhenkilöstö olisi valtion virkamiehiä. Kuitenkin jätetään mahdollisuus, että joissakin erityistilanteissa voitaisiin palvelu tuottaa ostopalvelusopimuksin, kun palveluntarve sitä edellyttää.

Mikäli siirryttäisiin yhden tuottajan valtakunnalliseen malliin, tulisi muutos toteuttaa valtakunnallisesti liikkeen luovutuksen periaatteita noudattaen siten, että kaupungin sovittelutoiminnan henkilöstö siirrettäisiin niin sanottuina vanhoina työntekijöinä uudelle toimijalle. Selkeyden vuoksi liikkeen luovutus siirron toteuttamistapana tulisi säätää lain siirtymäsäännöksissä vastaavalla tavalla kuten esimerkiksi talous ja velkaneuvonnasta annetun lain (813/2017) 12 §:ssä. Liikkeen luovutuksen käsitteeseen liittyy oikeudellista tulkinnanvaraa, joka voi johtaa erimielisyyksiin ja jopa oikeudenkäynteihin. Tällaisten tulkintaerimielisyyksien välttämiseksi olisi tärkeää, että siirtymäsäännöksissä toteutustapana määritettäisiin nimenomaan liikkeen luovutus.

Mahdollisessa liikkeen luovutuksessa on otettava huomioon, että sovittelutoiminnassa on sekä virkasuhteessa että työsopimussuhteessa olevaa henkilöstöä. Liikkeen luovutuksessa tulisivat siten sovellettavaksi sekä työsopimuslain 1 luvun 10 §:n että kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 25 §:n säännökset liikkeen luovutuksesta. Lisäksi sekä luovuttaja että luovutuksen saaja ovat velvollisia käsittelemään liikkeen luovutuksen yhteistoimintamenettelyssä lain ja osapuolia sitovien sopimusten mukaisesti. Liikkeen luovutuksessa henkilöstön työ- ja virkasuhteista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät lähtökohtaisesti uudelle toimijalle. Poikkeuksena ovat virkatehtävät, jos luovutus tehtäisiin yksityiselle taholle. Koska sovittelutoiminnassa on tehtäviä, joissa käytetään julkista valtaa, niin käytännössä mahdollisessa liikkeen luovutuksessa myös luovutuksen saajan tulisi olla julkinen taho, jotta myös virkatehtävät voisivat siirtyä luovutuksen saajalle. Jos sovittelutoiminnan tehtävät siirtyisivät uudelle palveluntuottajalle, on tärkeää, että myös koko sovittelutoiminnan henkilöstö siirtyisi uudelle toimijalle tehtävien mukana. Sovittelutoiminnan hyvän jatkuvuuden ja asiantunteumuksen säilymisen vuoksi olisi myös tärkeää, että toimintakokonaisuuteen ei tehtäisi radikaaleja muutoksia myöskään luovutuksen jälkeen.

Helsingin kaupunki sovittelupalveluiden tuottajana on sitoutunut tuottamaan, kehittämään ja tukemaan sovittelupalvelua ja sen henkilöstöä huomioiden nykyisen valtiollisen ohjaajan, THL:n linjaukset toiminnan



toteuttamiseksi. Helsingin kaupunki maan suurimpana työnantajana on huomionnut monipuolisesti henkilöstön kehittymistarpeet, terveyden ja työhyvinvoinnin, palkkakehityksen, palkitsemisen sekä palveluiden kehittämisen asiantuntija-avulla.

Helsingin kaupunki pitää tärkeänä, että mahdollisessa sovittelupalveluiden uudelleenjärjestelyssä linjataan myös sovittelun asema julkisen vallan osalta. Tällä hetkellä sovittelupalvelun tuottajat toimivat eri tavoin mm. sovitteluun liittyvien päätösten tekemisessä ja niiden tiedonannossa. Erityisesti sovittelun myönteisten päätösten osalta tiedoksianto vaihtelee. Suullinen tiedoksianto on ilmeisesti valtakunnallisesti vallitseva käytäntö, mutta sen lainmukaisuutta ei ole arvioitu. Hallintolain 54 §:n mukaan viranomaisen on annettava tekemänsä päätös viipymättä tiedoksi asianosaiselle ja muulle tiedossa olevalle, jolla on oikeus hakea siihen oikaisua tai muutosta valittamalla. Hallintolain esitöissä todetaan edelleen, että jokainen hallinnossa tehty päätös, joka koskee jonkun oikeusasemaa, on annettava tiedoksi. Tiedoksiantovelvollisuus koskee myös sellaisia päätöksiä, joihin liittyy muutoksenhakukielto. Hallintolain 9 ja 10 luvuissa säädetään tiedoksiantotavoista. Tiedoksianto toimitetaan pääsäännön mukaan tavallisena tiedoksiantona, jolloin päätös toimitetaan postitse kirjeellä vastaanottajalle. Sovittelun päätösten tiedoksiannossa noudatetaan pääsääntöisesti tavallista tiedoksiantotapaa, jolloin kaikki päätökset (myös myönteiset) tulisi postittaa kirjeellä vastaanottajalle. Helsingin kaupunki pitääkin tärkeänä, että asiakkaiden oikeusturva huolehditaan kaikissa mahdollisissa järjestämissuodoissa yhdenmukaisesti.

Kaupunki kiinnittää lisäksi huomiota siihen, ettei ohjausryhmän esityksen perusteluissa näy asiakaslähtöisyys. Uudistuksen tarkastelunäkökulma on organisaatiolähtöinen. Lisäksi ohjausryhmä ei ole lainkaan ottanut kantaa riita-asioiden sovitteluun, joiden järjestämisessä on omat erityispiirteensä suhteessa rikosasioiden sovitteluun.

Ehdotus sovittelupalveluiden tuottamisesta oikeusapumallin mukaisesti mahdollisesti perustettavassa valtakunnallisessa oikeusapu- ja edunvalvontavirastossa

Helsingiläisten sovittelupalvelun asiakkaiden näkökulmasta ehdotettu uudistus siirtyä valtiolliseen sovittelupalveluun oikeus- ja edunvalvontaviraston alaisuuteen sisältää useita huolestuttavia asioita sovittelupalvelun laadun kannalta. Uudistus voi katkaista paikallisen tuntemuksen palveluverkostosta ja siten haitata palveluun ohjaamista, tuottaa toimintalaongelmia, heikentää vapaaehtoisovittelijoiden kouluttamista ja ohjaamista sekä pahimmillaan esteellisyysongelmia.

Kuten lausunnossa on jo aiemmin todettu, Helsingin kaupunki on tuottanut jo vuodesta 1990 omana palvelunaan rikos- ja riita-asioiden sovit-



telua. Sovittelun asema on vakiintunut ja kaupunki on tehnyt pitkäjänteistä kehittämistyötä erityisesti lasten ja nuorten, lähisuhdeväkivallan ja monikulttuurisen sovittelun kehittämisessä. Kaupungin yhteistyö järjestökentän kanssa on edistänyt muun muassa koulusovittelun, katusovittelun ja naapurisovittelun edistymistä ja leviämistä valtakunnalliseksi malleiksi. Helsingin käräjäoikeus, tuomioistuin ja poliisilaitos ovat antaneet merkittävää panosta paikallisen sovittelun prosessien asiakaslähtöiseen kehittämiseen. Yhteistyöverkostoissa on laajasti julkisen sektorin ja kansalaistoiminnan edustajia. Mikäli sovittelupalvelu siirtyisi valtion toiminnaksi, on perusteltua suhtautua kriittisesti paikallisten palveluketjujen ja yhteistyöverkostojen säilymiseen.

Ohjausryhmän raportissa nostetaan sovittelupalvelun keskittämisen oikeusapu- ja edunvalvontavirastoon eduksi yhteiset toimitilat. Sovittelupalvelun tilatarpeet poikkeaa normaaleista toimitiloista merkittävästi. Sovitteluneuvottelut ajoittuvat yleisesti arki-iltoihin ja esimerkiksi Helsingissä saattaa viikkaimmillaan olla arki-illassa useita sovitteluneuvotteluita. Osapuolten lukumäärät voivat vaihdella kahdesta asianosaisesta useisiin kymmeneen, kun alaikäisten sovitteluissa läsnä saattaa olla myös vanhempia, tulkkeja ja lastensuojelulaitosten henkilökuntaa. Sovittelun intensiivisyyden vuoksi tapaamiset toteutetaan aina suljettujen ovien takana. Toimitilojen käytön osalta on syytä myös huomioida, että esimerkiksi Helsingin sovittelutoiminnan käytössä voivat faktisesti olla tarvittaessa myös muut Helsingin kaupungin toimitilat, esimerkiksi kirjastojen neuvotteluhuoneet. Palvelu on kuitenkin pyritty tuottamaan ohjausryhmän esityksessäkin parhaaksi todetulla tavalla ensisijaisesti aina niin, että asiakkaille tarjotaan mahdollisuus sovittaa heille soveliaana ajankohtana, ammattihenkilöstön edustajan läsnä ollessa, sovittelutarkoitusta varten kalustetuissa tiloissa ja samalla myös osapuolten turvallisuuteen liittyvistä järjestelyistä huolehtien.

Helsingin kaupunki pitää merkittävänä riskinä uudistuksessa vapaaehtoissovittelijoiden asemaan, kouluttamiseen ja ohjaamiseen liittyviä asioita. Raportissakin todetaan, ettei valtiolla ole vapaaehtoistoiminnan ohjaamisesta kokemusta. Ohjausryhmän esityksessä tarkastellaan sovittelupalvelun organisaation muutosta hallinnollisesta näkökulmasta ilman, että uudistusta olisi puntaroitu riittävästi vapaaehtoissovittelijoiden tai asiakkaiden näkökulmasta. Kuitenkin juuri vapaaehtoissovittelijat mahdollistavat sovittelun osapuolten kohtaamiset. Sovittelua on tutkittu Suomessa ja kansainvälisesti hyvin laajasti ja tutkimustuloksissa asiakkaiden näkökulmasta sovittelun etuna on nostettu esiin toistuvasti vapaaehtoissovittelijat, jotka eivät edusta virallista oikeusjärjestelmää. Helsingin kaupungin havaintona vapaaehtoissovittelijoiden sitoutumisessa vaativaan vapaaehtoistehtävään on se tuoma mielekkyys osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan, auttaa konfliktien osapuolia sovinnon



löytämisessä sekä sovittelun yhteisöllisyys. Vapaaehtoissovittelijana toimiminen vaatii jatkuvaa täydennyskoulutautumista.

Ohjausryhmän esityksessä organisaatiomuutoksen ei arvioida varmuudella tuottavan sellaisia toiminnallisia muutoksia, jotka nykyiseen hallitusohjelmaan kirjatuihin kohdissa tuottaisivat muille viranomaistoimijoille tai toisaalta palvelun saajina toimiville kansalaisille ja organisaatioille merkittävää lisäarvoa. Erityisen epäselväksi jää se, miten organisaatiomuutos parantaisi sovittelutoiminnassa ensisijaisiksi arvioitujen restoratiivisen eli korjaavan oikeuden tavoitteiden toteutumista. Sen sijaan erityisesti oikeusapumallin, jota esitetään ensisijaiseksi organisoitumistavaksi, kohdalla esitykseen on kirjattu riskitekijöitä, jotka voivat heikentää kansalaisten mahdollisuutta saada sovittelupalvelu heidän etujensa mukaisella tavalla tai jopa itse tarjottavan lakisääteisen palvelun laatua. Esimerkkitapauksena mainitaan oikeusapumallin aiheuttamat esteellisyysongelmat, jotka voivat edellyttää sekä sovittelun että oikeusavun kohdalla tarjoamista muualla kuin asiakasta lähellä olevassa toimipisteessä ilman, että asialle olisi itse palvelun järjestämisen kannalta minikäänlaista muuta perustetta. Esteellisyystilanteista voisi ajoittain aiheutua palvelun saamiseen hidasteita; tilanteiden yleisyyttä on vaikea arvioida. Valtion tulisi mahdollisessa lainsäädännön jatkovalmistelussa selvittää ja viime kädessä riittäville ohjeistuksilla ja työjärjestelyillä varmistaa, että esteellisyystilanteista johtuvat haitat minimoidaan.

Ohjausryhmän esityksessä todetaan, että sovittelutoimistojen nykyinen toiminta ja järjestämistapa toimii suhteellisen hyvin. Ongelmia aiheuttaa esityksen mukaan lähinnä se, että palveluntuottajien välillä on nähty alueellisia eroja toiminnassa ja sen organisoimisen tavassa, mikä saattaa asettaa palvelun saajat ja –tuottajat keskenään eriarvoiseen asemaan. Yleisesti voidaan sanoa, että lakisääteisen sovittelupalvelun valtakunnallisesti riittävä laatu ja kansalaisten tasa-arvoisuus sen saamisessa toiminta-alueesta riippumatta on ensiarvoisen tärkeää. Ohjausryhmän esityksessä on toistuvasti nostettu esille alueelliset erot, mutta ei täsmennetty sitä, mikä niitä koskien on ongelmallista, eikä myöskään tuotu esille sitä, miten mahdolliset ongelmat on jo olemassa olevan rakenteen puitteissa pyritty ratkaisemaan. Helsingin kaupunki katsoo, että nykytilan vaativat laadulliset korjaukset olisivat tehtävissä nykyisen lainsäädännön puitteissa ilman lakimuutoksia.

Huomiot siirron myötä syntyviin kustannuksiin

Nykyisellään sovittelupalvelun tuottamisesta aiheutuvat kustannukset korvataan valtion varoista keskimääräisten kustannusten mukaisesti lain 12 § 3 momentin mukaisin painoarvoin. Helsingin sovittelutoiminta on hallinnollisesti sijoitettu Helsingin kaupunginkansliaan. Sovittelu on osa kanslian viestintäosaston osallisuus ja neuvonta -yksikköä. Helsingin-



gin sovittelutoiminnassa on yhteensä 12 palkattua työntekijää: sovittelutoiminnan päällikkö (virka), suunnittelija (virka), sovittelunohjaaja, joka keskittyy nuorten sovitteluihin (virka), 7 sovittelunohjaajaa (toimi), toimistosihteeri ja asiakasneuvoja. Tämän lisäksi sovittelupalvelussa on työllistettyjä ja oppisopimusopiskelijoita määräaikaisilla työsuhteilla. Helsingin sovittelutoimistolla oli vuonna 2019 kirjoilla 182 vapaaehtoissovittelijaa. Näistä 32 katusovittelijoita eli nuorten nopeutettuun sovitteluun kouluttautuneita ammattilaistaustaisia sovittelijoita.

Vuonna 2020 talousarvioehdotukseen oli arvioitu kokonaiskustannuksiksi 838 000 euroa. Tästä valtionavustuksen osuus oli 744 000 euroa. Helsingin kaupungin omarahoitusosuudeksi oli budjetoitu 94 000 euroa. Lopulliset menot olivat 726 000 euroa (vuonna 2019 lopulliset kustannukset olivat 803 000 euroa). Koronapandemian vuoksi sovittelutoimintaan tuli rajoituksia ja budjetin alitus selittyy muun muassa säästyneillä kulukorvauksilla, tulkkipalveluilla ja vapaaehtoissovittelijoiden koulutuksien vähäisyydellä.

Taloudellisessa mielessä sovittelupalvelun tuottamisen arvioidaan maksavan ohjausryhmän esityksessä vähintään 1,2-2,1 miljoonaa euroa enemmän. Lisäksi on huomioitava, että edellä mainittuun arvioon kustannusten kasvusta eivät mitä ilmeisemmin sisälly kaikki nykyisten palveluntuottajien toimintaan liittyvät hallintokulut, joita toimijat eivät ole anoneet valtionkorvauksina.

Muita huomioita ohjausryhmän raportista ja ehdotuksesta

Helsingin kaupunki kiinnittää kriittistä huomiota avoimen hallinnon näkökulmasta asiakokonaisuuden valmisteluun. Nyt tehtyä valmistelutyötä on edeltänyt aiempi oikeusministeriön työryhmä ajalla 1.3.2020-31.11.2020, jossa asetettu selvitysmies selvitti samaa asiakokonaisuutta. Helsingin kaupunki nosti jo tuolloin huomioksi ja selvitysmiehen tietoisuuteen, ettei Helsingiltä Suomen suurimman sovittelupalvelualueen järjestäjänä pyydetty asiassa virallista lausuntoa. Kuitenkin nyt tehdysä ohjausryhmän esityksessä viitataan laajasti aiemmassa selvitystyössä tehtyihin sovittelutoimistojen henkilöstön kuulemisiin ja mielipiteisiin. Nämä eivät kuitenkaan ole riittävä pohja hallinnon avoimuuden ja asian kokonaisvaltaisen tarkastelun näkökulmasta ottaen huomioon mahdollisen uudistuksen isot henkilöstö- ja talousvaikutukset poikkeuksellisen kireällä lausunnonantamisajalla. Helsingin kaupunki kiinnittää kriittistä huomiota myös siihen, ettei vapaaehtoissovittelijoiden osallisuutta asian valmistelussa ole huomioitu lainkaan. Ohjausryhmässä, jonka esitykseen on nyt pyydetty lausuntoa, ei ole ollut lainkaan sovittelun substanssin asiantuntijoita.



Ohjausryhmän raportti ei tarkastele sovittelupalvelun valtakunnallisen ohjauksen suhdetta ja asemaa muutoin kuin sosiaali- ja terveysministeriön ja oikeusministeriön kannalta. Sovittelupalvelun kehittämisen näkökulmasta ohjeistusta tarvitaan myös sisäministeriön hallinnonalalla poliisin ohjeistamiseksi mm. alaikäisille asianomistajille edunvalvojan hakemisessa sekä sovittelutapausten osapuolten suostumuksen selvittämisessä. Yhteistyöllä on merkittäviä seuraamuksia sovitteluun, koska edellä mainitut heijastuvat sovitteluun ohjautuvien tapausten määrään. Poliisiyhteistyön osalta tulisikin kirjattava selkeämmät ja kaikkien kannalta toimivimmat ohjeet juttujen lähettämiseksi sovitteluun. Nyt valtakunnassa on useita eri käytäntöjä. Sovittelupalvelun jatkokehittämisessä huomio tulisi kiinnittää asiakaslähtöiseen ministeriöiden väliseen ohjeistukseen. Helsingin kaupunki pitää tärkeänä, että kansalaisten ja asiakkaiden oikeusturva olisi yhdenvertainen ja tasapuolinen kautta maan.

Esittelijä

kansliapäällikkö
Sami Sarvilinna

Lisätiedot

Johanna Seppälä, osallisuus- ja neuvontayksikön päällikkö, puhelin: 310 79780
johanna.m.seppala(a)hel.fi

Liitteet

- 1 Oikeusministeriön lausuntopyyntö
- 2 Ohjausryhmän raportti ja esitys
- 3 Sovittelulausunnon liite

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Otteet

Ote
Oikeusministeriö

Otteen liitteet
Esitysteksti
Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano
Liite 3