H. Elonheimo

12.10.2018

Eduskunnan kunta- ja terveysjaoston kuulemistilaisuus 16.10.2018

HE 123/2018 VP HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE VALTION TALOUSARVIOKSI VUODELLE 2019

1. Miten rikos- ja riita-asioiden sovittelu on järjestetty?

Suomessa on erilaisia sovittelun muotoja ja projekteja, mutta tässä aiheena on se valtakunnallinen sovittelupalvelu, jota säätelee laki rikos- ja eräiden riita-asioiden sovittelusta (9.12.2005/1015). Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) järjestää tämän sovittelutoiminnan siten, että palvelua on saatavissa asianmukaisesti toteutettuna koko maassa (sovittelulaki 7§).

Palvelua tuottavat 18 sovittelutoimistoa ympäri maata. Niiden palveluksessa on noin 100 sovittelun ammattihenkilöä (toimistojen johtajat ja sovitteluohjaajat) ja noin 1 200 vapaaehtoissovittelijaa. Vapaaehtoissovittelijat saavat vain kulukorvauksen (perusmuodossaan 25 € tapausta kohden).

Palveluntuottajat voivat olla kuntia (11 kpl) tai erilaisia yksityisiä toimijoita (7 kpl), joiden kanssa THL tekee puitesopimukset (8§), ja jakaa valtionavun palveluntuottajille. THL ohjaa ja valvoo sovittelutoimistoja. Sovittelutoimistot rekrytoivat sovittelun ammattihenkilöt ja vapaaehtoissovittelijat. Sovittelu-ammattilaisilla on pääsääntöisesti oltava korkeakoulututkinto ja he valvovat ja ohjaavat vapaaehtoissovittelijoita. Ammattihenkilöt vastaavat sovittelun edellytysten tapauskohtaisesta arvioinnista, jakavat tapaukset sovittelijoille ja sovittelevat vaativia asioita myös itse. Suomessa sovitellaan pareittain.

THL kerää myös sovittelutilastot vuosittain. Vuonna 2017 sovitteluun ohjattiin kaikkiaan 15 168 rikos- ja riita-asiaa (14 471 rikosta ja 697 riita-asiaa). Asioiden ja sovittelijoiden määrän perusteella arvioituna tämä lakisääteinen sovittelu-toimistojen tuottama sovittelupalvelu on merkittävin sovittelun muoto Suomessa. Toiminta on myös kansainvälisesti arvioituna erityisen laajaa.

Sovittelulain mukaan sovittelutoiminnan yleinen johto, ohjaus ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle (5§). Lisäksi sovittelutoiminnan valtakunnallista ohjausta, seurantaa ja kehittämistä varten STM:n yhteydessä toimii rikosasioiden sovittelun neuvottelukunta (6§). Neuvottelukunnassa ovat edustettuna THL:n ja STM:n lisäksi mm. oikeusministeriö, poliisi, syyttäjä, tuomioistuinlaitos, sovittelutoimistot, rikosuhripäivystys ja Helsingin yliopisto.

Sovittelun merkitys on tunnustettu yhteiskunnassa laajasti ja sovittelu on edistynyt eri sektoreilla, kuten työpaikoilla, kouluissa, tuomioistuimissa, nuorisotyössä ja maahanmuuttajien parissa. Oikeustieteen professori Risto Koulu arvioi Oikeus-lehdessä vuonna 2010: ”Vaihtoehtoista riidanratkaisua ja

sen lippulaivaa sovittelua on aiheellisesti pidetty nykyajan vahvimpana oikeudellisena megatrendinä." Sovittelua on haluttu edistää myös hallitusohjelmissa, kuten 2011: "edistetään sovittelun käyttöä konfliktinratkaisukeinona erilaisissa rikos- ja riita-asioissa oikeudenkäyntimenettelyn nopeuttamiseksi" ja 2015:"kehitetään tuomioistuinprosessien ulkopuolisia riidanratkaisumenettelyjä".

Sovittelua ohjaa restoratiivisen oikeuden teoria. Kansainvälisesti sovittelua määrittää etenkin Eurooppaneuvoston ministerikomitean suositus, joka on juuri päivitetty. Siinä kuvataan tärkeimmät sovittelutoiminnan edut (kuten joustavuus, osapuolten tarpeisiin vastaaminen ja tutkimuksen avulla todistettu tehokkuus) ja periaatteet (kuten vapaaehtoisuus, kunnioittava vuoropuhelu ja luottamuksellisuus) ja kannustetaan jäsenmaita kehittämään ja käyttämään restoratiivista oikeutta kaikenlaisissa rikoksissa, vähentäen rankaisevan rikosoikeuden roolia. [1]

2. Miten rikos- ja riita-asioiden sovittelua kehitetään?

Sovittelun kehittämisestä vastaa THL. Sovittelun kehittämistyön apuvälineeksi THL:ssä on laadittu rikos- ja riita-asioiden sovittelun kehittämisohjelma vuosille 2016-2020. Ohjelman keskeinen tavoite on taata yhdenvertaiset mahdollisuudet saada tasalaatuisia sovittelupalveluita asuinpaikasta riippumatta. Kehittämisohjelma sisältää mm. sovittelijoiden koulutusta, sidosryhmäyhteistyötä ja tietojärjestelmää koskevia tavoitteita.

Vaikka sovittelun ideologinen pohja painottaa maallikkotyöntekijöiden käyttöä, sovittelijoille asetetut laatuvaatimukset ja sovittelun oikeudelliset ulottuvuudet edellyttävät heidän koulutustaan. Voidaan arvioida, että sovittelu on erityisen vaativaa vapaaehtoistyötä. Sovittelijat tarvitsevat mm. taitoja, kuinka fasilitoidaan osapuolten kohtaamista, hallitaan haastavia tilanteita, tasapainotetaan osapuolten mahdollisesti epätasapainoista valtasuhdetta, saadaan kaikki osallistumaan dialogiin, varmistetaan vapaaehtoisuus, muotoillaan sopimuksia, tunnistetaan missä menevät oikeudenmukaisuuden ja kohtuullisuuden rajat, ja kuinka ohjataan osapuolia tarvittaessa muihin palveluihin. Tavoite on, että sovittelupalvelut olisivat kiinteä osa uhrien ja rikoksentekijöiden palveluverkostoa ja palveluohjauksen väline.

Sovittelun käytännön työkaluksi ja käytäntöjen yhtenäistämiseksi THL on julkaissut myös *Sovittelijan oppaan* ja parhaillaan viimeistellään *vapaaehtoistyön kokonaisohjelmaa*. Nämä vastaavat niihin kysymyksiin, joita sovittelutyössä nousee koskien erilaisia sovittelijoiden oikeuksia ja velvollisuuksia ja hyviä käytäntöjä. THL:n sovittelutiimi kiertää kuluvan vuoden aikana ympäri maata kouluttamassa sovittelijoita ja kuulemassa heidän palautettaan kokonaisohjelmaan. Tavoitteena sovittelun kehittämistyössä on kuulla ja osallistuttaa kentän edustajia. Hyviä käytäntöjä levitetään myös niin, että sovittelun vastuuhenkilöt kutsutaan säännöllisesti yhteen.

[1] https://www.coe.int/en/web/prison/home/-/asset_publisher/ky2olXXXogcx/content/recommendation-cm-rec-2018-8

THL:n tehtäviin kuuluu sovitteluhenkilöstön ja vapaaehtoisten täydennyskoulutuksen järjestäminen (11§). Sovittelijoiden koulututuksen avulla sovittelulle saadaan lisää legitimiteettiä, laatua ja laajempi sovellusala. Jokaisen sovittelijan on suoritettava ensin peruskurssi, jonka laajuus on n. 54 kontaktiopetustuntia. Tähän mennessä on valmisteltu myös kaksi jatkokoulutuskokonaisuutta: Lähisuhdeväkivalta (170 tuntia) ja Lapset & nuoret sovittelussa (100 tuntia).

Osana sovittelun kehittämistä on myös uuden tietojärjestelmän kehitys- ja jatkossa ylläpitotyö. Tietojärjestelmän kehittäminen on välttämätöntä, jotta pystytään huomioimaan paremmin mm. EU:n tietosuoja-asetuksen vaatimukset, sähköiset rajapinnat eri oikeusviranomaisten tietokantojen kanssa ja sovitteluun kohdistuvat selvitys- ja tutkimustarpeet.

3. Miten resurssit riittävät?

Valtionapu on pysynyt samana koko lakisääteisen sovittelun ajan aina kuluvaan vuoteen asti, vaikka tapausmäärät ovat kasvaneet. Esimerkiksi vuonna 2007 sovitteluun ohjattiin yhteensä 9 769 rikos- ja riita-asiaa, kun määrä viime vuonna oli jo 15 168. Asiat sovittelussa ovat tulleet myös haasteellisemmiksi. Nykyinen valtionkorvaus ei riitä sovittelutoiminnan kasvavien kustannusten kattamiseen. Valtiontalouden näkökulmasta ei ole järkevää, jos sovittelua joudutaan budjettisyistä rajoittamaan.

THL:n tilastojen mukaan yhden asian käsittely sovittelussa maksoi yhteiskunnalle keskimäärin noin 450 € vuonna 2017, kun taas esim. nuoren tekemän rikoksen pelkkä käräjäoikeuskäsittely maksaa n. 3 000 €. Helsingin käräjäoikeudesta saadun tiedon mukaan oikeuskäsittelyn kustannukset ovat viiden tapauksen perusteella laskettuna juttua kohden 1 683-14 829 €, ja tästä puuttuvat vielä esitutkinnan ja syyttäjälaitoksen kustannukset. Oikeudenkäynneissä myös osapuolille syntyy suuria kustannuksia, jotka ovat viime vuosina huomattavasti nousseet varsinkin riita-asioissa. Sovittelun tarjoaminen on tärkeää, jotta kaikkien oikeus saada apua oikeudellisiin ongelmiinsa ja konflikteihinsa turvataan.

Varsinkin poliisit ovat alkaneet ohjata asioita sovitteluun yhä aktiivisemmin. Lisäksi riita-asioiden ja asianosaisten omien aloitteiden toistaiseksi vähäinen määrä mahdollistaa merkittävän kasvupotentiaalin. On odotettavissa, että sovittelun tunnettuuden kasvu mm. THL:n kehittämistyön seurauksena lisää jatkossa asianosaisten omien aloitteiden määrää. Nyt valtaosan sovitteluun tulevista rikosasioista ohjaa poliisi ja syyttäjä, kun taas asianosaisten omien yhteydenottojen osuus on vain marginaalinen. Riita-asioissa aloitteita tekevät myös yksityishenkilöt, ja niiden osuus on koko tilastoinnin ajan (vuodesta 2007) vuosi vuodelta kasvanut.

Sitä, että poliisit ohjaavat asioita sovitteluun yhä aktiivisemmin selittää paitsi sovittelun tiivistynyt verkostoyhteistyö, myös se, että yhtenä valtioneuvoston sisäisestä turvallisuudesta tehdyn selonteon tavoitteena on lisätä sovittelua ”esitutkintaa korvaavana menettelynä”. Poliisilaitosten tulossopimuksiin on kirjattu, että huomiota kiinnitetään sovittelun

mahdollisuuksiin esitutkinnassa. Myös kansallinen rikoksentorjuntaohjelma (2016-2020) tukee sovittelua rikosten ehkäisyn ja kontrollin keinona.

Aloitemäärien kasvu lisää ammattihenkilöstön tarvetta, ja uusien sovittelijoiden koulutustarve kasvaa. Palkka- ja yleinen kustannustaso ovat nousseet vuodesta 2006. Kasvanut aloitemäärä on lisännyt myös sovittelijoiden kulu- ja matkakorvauksiin tarvittavaa rahoitusta. Sovittelijoiden osallistuminen valtakunnalliseen täydennyskoulutukseen on olennaista sovittelun laadun turvaamiseksi, mutta lisää matka- ja päivärahakustannuksia. Sovittelijoiden osaamisvaatimukset ovat kasvaneet mm. EU:n uhridirektiivin myötä. Eri kieliryhmiä esiintyy sovittelussa yhä enemmän, mikä on moninkertaistanut tulkkikustannukset. Turvallisuussyistä kussakin toimipisteessä olisi oltava vähintään kaksi työntekijää. Sovittelutoiminnan tilojen vuokrat, videoneuvottelulaitteiden ja tietoturva- ja atk-ohjelmistojen kustannukset ovat kasvaneet. Sovittelun uusi tietojärjestelmä edellyttää toimistoilta uuden it-laitteiston ja verkkoyhteyksien hankintaa. Lisäresurssia tarvitaan myös sovittelun uuden tietojärjestelmän jatkokehitystyöhön ja ylläpitoon.

Etenkin tehokasta verkostoyhteistyötä tekevillä sovittelutoimistojen henkilöstömäärä on riittämätön ja jotkut ovat jopa joutuneet rajoittamaan tapausten sisäänottoa. Esimerkiksi Vantaalla sovittelualoitteiden määrällinen kasvu on ollut huomattavan suurta: kun vuonna 2015 tapauksia oli 683 kpl, tämän vuoden ennuste on n. 1 400 kpl. Tämä tarkoittaa, että tapausten määrä yhtä sovitteluohjaajaa kohden on kasvanut voimakkaasti: kun tapauksia vuonna 2015 oli 114 ohjaajaa kohden, viime vuonna määrä ylitti kahdensadan, ja tänä vuonna kasvu on vain kiihtynyt.

Sovitteluohjaajien tehtäväkohtainen palkkaus vaihtelee välillä 2 237 – 2 565 €/kk. Koska palkkaus ei ole tehtävän vaativuuteen ja yhteiskunnalliseen merkittävyyteen nähden kilpailukykyinen, kärsii sovittelutoiminta siitä, että sovittelun ammattihenkilöitä hakeutuu muihin töihin. Sovittelun parempi resursointi mahdollistaisi myös uusien sovitteluohjaajien palkkaamisen ja auttaisi varmistamaan laadukkaan asiakastyön ja vapaaehtoisten ohjaamisen, uhridirektiivin mukaisen ohjauksen jatko- ja tukipalveluihin, ja työntekijöiden jaksamisen ja hyvinvoinnin.

Valtionavun korottamista puoltaa myös se, että rikosasioiden sovittelun neuvottelukunta on Suomen sovittelun tuki ry:n aloitteesta esittänyt 5 € korotusta kulukorvaukseen, jolloin se oli 30 €. Kulukorvaus on pysynyt samana koko lakisääteisyyden ajan, vaikka sovittelun laatu ja vaatimustaso ovat nousseet, ja erilaiset kulut (kuten julkisen liikenteen maksut ja oman auton käyttökulut) ovat nousseet.

Ylijohtaja,
pääjohtajan sijaisena

Marina Erhola

Johtaja
Valtion palvelut -osasto

Anneli Pouta