

## Työpaperi nro 31/2020

Henrik Elonheimo

## Rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelun siirtäminen oikeusministeriön hallinnonalalle

Raportissa tarkastellaan, millaisia järjestelyjä tarvittaisiin, jos rikos- ja riita-asioiden sovittelu siirrettäisiin oikeusministeriön hallinnonalalle. Tällä hetkellä sovittelutoiminnan yleinen johto, ohjaus ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle, ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitos vastaa sovittelun järjestämisestä ja kehittämisestä. Raportissa esitellään ja vertaillaan erilaisia mahdollisuuksia sovittelun uudelleenorganisoimiseksi oikeusministeriön alaisuudessa.

Raportissa tarkastellaan erityisesti kahta vaihtoehtoa: että sovittelu kytketään oikeusaputoimistoihin tai perustetaan erillinen sovitteluvirasto. Sovitteluvirasto takaisi parhaiten toiminnan autonomian eikä siihen liittyisi jääviysongelmia, joten se on ensisijainen vaihtoehto. Itsenäiseen sovittelutoimintoon voitaisiin liittää myös muita sovittelua tukevia tehtäviä, kuten tutkimusta, koulutusta ja laajempaa sovittelukentän koordinaatiota.

# Sisältö

<b>1</b>	<b>Johdanto</b> .....	<b>4</b>
1.1	Asettamispäätös ja tehtävänanto .....	4
1.2	Sovittelun historiallinen konteksti ja nykytilan kuvaus .....	5
1.3	THL:n edut, tehtävät ja haasteet .....	7
1.4	OM:n edut ja haasteet.....	9
1.5	THL:n ja OM:n painopisteet.....	11
1.6	Valtionkorvauksen määrä ja sovittelun avulla saavutettavat säästöt.....	12
<b>2</b>	<b>Sovittelun mahdollisia kotipesiä</b> .....	<b>15</b>
2.1	Rikosuhripäivystys .....	15
2.2	Rikosseuraamuslaitos .....	16
2.3	Syyttäjälaitos .....	17
2.4	Tuomioistuinvirasto .....	18
2.5	Oikeusapu, talous- ja velkaneuvonta, yleinen edunvalvonta.....	19
<b>3</b>	<b>Oikeusministeriön alaiset pienet toimistot ja Oikeushallintovirasto</b> .....	<b>22</b>
<b>4</b>	<b>Kansainväliset mallit</b> .....	<b>25</b>
4.1	Sovittelu ja siihen liittyvät toiminnot Norjassa.....	26
<b>5</b>	<b>Pohdinta ja johtopäätökset</b> .....	<b>29</b>
5.1	Oikeusapuintegraatiomalli .....	31
5.2	Sovitteluvirastomalli .....	34
5.2.1	Keskustoiminnon nimi.....	40
5.3	Yhden toimijan malli .....	40
5.4	Suosituksset.....	44
	<b>Selvitystä varten kuullut tahot</b> .....	<b>46</b>
	<b>Lähteet</b> .....	<b>49</b>

## ESIPUHE

Suomi on rikosten sovittelutoiminnan kehittämisen eturivimaita. Ensimmäinen sovittelun mahdollisuuksia selvittävä tutkimus- ja kehittämishanke käynnistettiin Suomen Akatemian rahoituksella jo vuonna 1982. Monesta muusta maasta poiketen suomalaisella sovittelutoiminnalla on vahva kytkentä lastensuojelullisiin tavoitteisiin ja nuorisotyöhön. Sittemmin rikosten sovittelu laajentui valtaosaan maata ja vakiintui etenkin suurilla paikkakunnilla. Laki rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta tuli voimaan 2006 ja samalla sovittelulle saatiin pysyvä rahoitus valtion budjetista. Näin haluttiin varmistaa palvelujen valtakunnallinen saavutettavuus ja mahdollisimman yhtenäinen toteutus.

Nytemmin sovittelun kriminaalipoliittinen merkitys nähdään aiempaa voimakkaampana. Sovitteluun on ohjautunut entistä enemmän tapauksia ja sovittelusta on tullut tärkeä osa suomalaisen kriminaalipoliittikan kokonaisuutta ja etenkin poliisien ja syyttäjien keinovalikoimaa.

Pääministeri Marinin hallitusohjelman yhtenä tavoitteena on sovittelun käytön vahvistaminen oikeudenkäyntien määrän vähentämiseksi vaarantamatta uhrin oikeusturvaa. Hallitusohjelman tavoitteena on myös tehostaa rikosten ehkäisyä ja lyhentää oikeudellisen prosessin käsittelyaikoja. Onnistuneella sovittelulla voidaan edesauttaa tavoitteiden saavuttamista. Näiden tavoitteiden näkökulmasta sovittelun hyödyt oikeusprosessien kevenemisen ja rikosten ja muiden konfliktien uusimisen vähenemisen kautta kohdistuvat etupäässä oikeusministeriön hallinnonalalle.

Hallitusohjelman tavoitteisiin vastaamiseksi oikeusministeriö käynnisti yhdessä sosi- ja terveysministeriön kanssa hankkeen ja ohjausryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää mahdollisuuksia siirtää rikos- ja eräiden riita-asioiden sovittelu oikeusministeriön hallinnonalalle. Osana työskentelyä Terveyden ja hyvinvoinnin laitos käynnisti selvityksen, jossa tuli tarkastella, minkälaisia organisatorisia ja muita järjestelyjä tarvittaisiin, jos rikos- ja riita-asioiden sovittelun yleinen johto, ohjaus ja valvonta sijoitettaisiin oikeusministeriön hallinnonalalle. Selvityksen tekijäksi THL nimesi oikeustieteen tohtori Henrik Elonheimon. Elonheimo on toiminut THL:ssa kehittämisspäällikkönä

vuodesta 2017 saakka, tehtävänään koordinoida ja kehittää rikos- ja riita-asioiden sovittelua valtakunnallisesti.

Elonheimo luovutti raporttinsa ohjausryhmälle 25.5.2020. Raportin luovuttamisen jälkeen ohjausryhmä jatkaa työskentelyään ja tekee raportin perusteella linjausehdotuksia jatkotoimiksi.

Helsingissä 11.8.2020

Aarne Kinnunen

Ohjausryhmän puheenjohtaja

# 1 Johdanto

## 1.1 Asettamispäätös ja tehtävänanto

Oikeusministeriö (OM) on asettanut hankkeen, jossa selvitetään sovittelulain (Laki rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta 1015/2005) mukaisen rikos- ja riita-asioiden sovittelun siirtämistä sosiaali- ja terveysministeriön (STM) hallinnonalalta OM:n hallinnonalalle. Tavoitteena on selvittää siirron mahdollisuudet ja millaisia edellytyksiä siirto loisi sovittelun valtakunnalliselle kehittämistyölle. Hankkeella on ohjausryhmä ajalla 1.3.–31.11.2020. Ohjausryhmä suunnittelee selvityksen pohjalta, miten siirtämistä koskeva ehdotus toteutetaan. Ohjausryhmässä ovat edustettuina OM, STM ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Hanketta koordinoi OM:n kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto.

THL on asettanut hankkeeseen ajalle 1.3.–29.5.2020 OTT, dosentti Henrik Elonheimon selvittämään, minkälaisia organisatorisia ja muita järjestelyjä tarvittaisiin, jos rikossovittelun yleinen johto, ohjaus ja valvonta sijoitettaisiin OM:n hallinnonalalle. Selvitys perustuu asiakirja-aineistoihin ja asiantuntijahaastatteluihin. Eri järjestämismalleja tarkastellaan ja verrataan selvityksessä systemaattisesti. Tarkastelun tulee sisältää eri budjetti- ja henkilöstövaikutusten sekä mahdollisten muiden hallinnollisten vaikutusten arviointia sekä ehdotuksia eri järjestämistavoista sekä niiden eduista ja haitoista.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Hankkeen kuvaus

## 1.2 Sovittelun historiallinen konteksti ja nykytilan kuvaus

Laki rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta (sovittelulaki) tuli voimaan vuonna 2006. Tälle sovittelun muodolle<sup>2</sup> saatiin tuolloin valtion rahoitus, ja sovittelun edellytettiin olevan saatavilla yhtäläisesti koko maassa. Sovittelu on osapuolille maksuton palvelu, jossa rikoksen osapuolet voivat puolueettoman sovittelijan avulla käsitellä rikoksesta aiheutuneita henkisiä ja aineellisia haittoja sekä pyrkiä sopimaan niiden hyvittämisestä (sovittelulain 1 §).

Rikos- ja riita-asioiden sovittelun yleinen johto, ohjaus ja valvonta kuuluvat STM:lle, ja vuonna 2016 vastuu sovittelun järjestämisestä, koordinoinnista ja kehittämisestä siirtyi aluehallintovirastoilta THL:lle. Sovittelupalvelun tuottajia (sovittelutoimistoja) on Suomessa 18 ja joillakin sovittelutoimistoilla on lisäksi aluetoimistoja. Palveluntuottajista 11 on kuntia ja loput erilaisia yhdistyksiä (esimerkiksi settlementtitoimijoita). Yhteensä toimipisteitä (sovittelutoimistoja aluetoimistoinen) on 32. Sovittelutoimistojen noin 100 ammattihenkilön alaisuudessa toimii noin 1200 koulutettua vapaaehtoissovittelijaa. THL valitsee sovittelupalvelun tuottajat ja maksaa niille korvauksen valtion varoista sovittelulaissa mainittujen jakoperusteiden mukaisesti. Sovittelutoimistojen ammattihenkilöstö vastaa muun muassa sovittelualoitteiden vastaanottamisesta, sovittelun edellytysten arvioinnista, vapaaehtoissovittelijoiden rekrytoinnista, koulutuksesta ja ohjauksesta sekä yhteistyöstä oman alueensa viranomaisten ja muiden sidosryhmien kanssa.<sup>3</sup>

Muita sovittelun hallintoon liittyviä tahoja ovat sovittelutoiminnan valtakunnallista ohjausta, seurantaa ja kehittämistä varten rikosasioiden sovittelun neuvottelukunta sekä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira, joka valvoo sovittelupalvelujen järjestämistä (sovittelulain 2 luku).

---

<sup>2</sup> Kun puhun tässä esityksessä sovittelusta, tarkoitan yleensä nimenomaan tätä sovittelulain mukaista rikos- ja riita-asioiden sovittelua, jossa ruohonjuuritason toimijoina ovat sovittelutoimistot ja josta voidaan käyttää myös epävirallista nimeä THL-sovittelu. Toiminnasta käytetään usein nimeä lakisääteinen sovittelu, mutta myös tuomioistuinsovittelua varten on oma lakinsa. On puhuttu myös kunnallisesta sovittelusta, mutta palveluntuottajina ovat myös muut toimijat kuin kunnat. Käytän jossain määrin tässä esityksessä myös käsitteitä sovittelu ja restoratiivinen oikeus päällekkäin; jälkimmäinen on sovittelun laajempi taustateoria.

<sup>3</sup> Sovittelutoimiston ammattihenkilöiden ja sovittelijoiden tehtävistä tarkemmin ks. Flinck & Elonheimo 2020.

Sovittelutoimistoihin ohjattujen asioiden määrä on kasvanut melko suoraviivaisesti sovittelulain voimaantulosta lähtien. Vuonna 2018 rikos- ja riita-asioiden sovitteluun ohjattiin yhteensä 15 526 asiaa; rikosasioita oli 14 789 ja riita-asioita 737.<sup>4</sup>

Rikos- ja riita-asioiden sovittelu on Suomessa perinteisesti kuulunut STM:n hallinnonalalle. Nykyisen rikos- ja riita-asioiden sovittelun juuret ulottuvat Suomessa 1980-luvulle, jolloin ensimmäinen projekti käynnistyi Vantaalla 1983. Vaikka sovittelu levisi tuon jälkeen muihinkin kuntiin, ei palvelua kuitenkaan ollut tasapuolisesti koko maassa saatavilla ennen sovittelulakia. Nyt sovittelusta on tullut tärkeä osa kriminaalipolitiikkamme kokonaisuutta ja etenkin poliisien ja syyttäjien keinovalikoimaa. Suomi on kriminaalipolitiikallaan näyttänyt muille maille mallia, ja maamme pidetään edelläkävijänä myös sovittelun saralla. Vaikka Suomi on harvinaisuus siinä, että sovittelu ei kuulu OM:n alaisuuteen, ei sovittelun kuulumista STM:ön ole koskaan tarvinnut ulkomaalaisille kollegoille erityisesti perustella. Sovitteluideologian ja restoratiivisen oikeusajattelun mukaan rikokset ja riidat ovat konflikteja, joilla on sosiaalisia syitä ja seurauksia, jotka on hyvä yhdessä käsitellä laajemmin kuin vain yksilöllisen rikosvastuun näkökulmasta. Sovittelulla on myös kiinteä yhteys muihin palveluihin ohjaamiseen. Idealistisesti ajateltuna voidaan nähdä etuja siinä, että sovittelua on voitu kehittää rauhassa oikeusjärjestelmän paineilta.

Kuitenkin OM on osoittanut sovittelua kohtaan kasvavaa kiinnostusta, ja myös hallitusohjelmat ovat nostaneet aiheen selkeästi esiin. Uusimmassa hallitusohjelmassa (3.6.2019) todetaan, että *sovittelun käyttöä vahvistetaan oikeudenkäyntien määrän vähentämiseksi*. Lisäksi hallitusohjelman tavoitteena on tehostaa rikosten ennaltaehkäisyä ja lyhentää oikeudellisen prosessin käsittelyaikoja. Lisäksi korostetaan oikeus turvan saatavuutta taloudellisesta ja yhteiskunnallisesta asemasta riippumatta ja syrjäytymisen ehkäisemistä. Sovittelu voi edesauttaa näiden tavoitteiden saavuttamista, ja sitä voidaan pitää yhtenä keinona taata kaikille ns. oikeuksiin pääsy (access to justice; ks. Hynynen & Elonheimo 2019). Pääsyä sovittelupalveluun voidaan myös pitää oikeutena sinänsä (Paus 2018). Lisäksi sovittelun hyödyt oikeusprosessien ja rikosten tai muiden konfliktien uusimisen vähenemisen ja kevenemisen kautta kohdistuvat etupäässä OM:n hallinnonalalle. *Onkin hyvä aika tarkastella, loisiko OM sovittelun vahvistamiselle STM:tä otollisemman kotipesän.*

Sovittelua ohjaavat restoratiivisen oikeuden teoria, sovittelulaki ja kansainväliset suosituksen (ks. esim. Hynynen & Elonheimo 2019). Restoratiivinen oikeus tarkoittaa epämuodollista menettelyä, jossa konfliktin osapuolet saavat mahdollisuuden turvallisesti kohdata toisensa ja sopia, mitä vahinkojen ja ihmissuhteiden korjaamiseksi on heidän mielestään syytä tehdä (ks. esim. Elonheimo 2010). Restoratiivinen oikeus on

---

<sup>4</sup> Luvuista tarkemmin ks. sovittelun viimeisin tilastoraportti Elonheimo & Kuoppala 2019.

vakiintunut alan kansainvälisessä yhteisössä etenkin rikossovittelun taustateorian nimeksi 1990-luvulta lähtien. Sovittelulain mukaista rikosten ja riitojen sovittelua voidaan pitää restoratiivisen oikeuden merkittävimpanä ilmentymänä Suomessa ainakin sillä perusteella, että toimintaa ohjaa laki, sovittelijoita ja tapauksia on suuri määrä ympäri maata, ja toiminta on vakiintunutta. Muita sovittelumalleja Suomessa ovat tuomioistuinsovittelu, koulusovittelu, perheasioiden sovittelu (esim. kuntien perheneuvoloissa), työsovittelu, katusovittelu, naapuruussovittelu, ympäristösovittelu, kansainvälinen sovittelu ja vakavien rikosten restoratiivinen jälkikäsittely. Sovittelua voidaankin pitää varsin laajana ilmiönä, ja varsinkin riita-asioiden sovittelussa ja vaihtoehdoissa konfliktinratkaisussa (*alternative dispute resolution, ADR*) tunnustetaan myös muita teoreettisia lähtökohtia kuin restoratiivinen oikeus.

### 1.3 THL:n edut, tehtävät ja haasteet

**THL:n edut ja tehtävät.** THL on vuodesta 2016 vastannut rikos- ja riita-asioiden sovittelun koordinoinnista ja kehittämisestä. Tässä suhteellisen lyhyessä ajassa kehittämistyö on saatu hyvin liikkeelle ja kenttä on yhtenäistynyt. Kaiken kaikkiaan sovittelun siirtyminen yhden toimijan valtakunnallisen koordinaatio- ja kehittämisvastuun alaisuuteen on kerännyt laajaa kiitosta: voidaan arvioida, että niin sovittelun laatu, määrä kuin valtakunnallinen yhteneväisyyskin ovat parantuneet. THL:n eduiksi voidaan lukea sosiaalipoliittinen orientaatio, rikollisuuden luonteva yhdistäminen sote-kysymyksiin (rikoskäyttäytyminen on osa psykososiaalisten ongelmien kokonaisuutta ja osapuolten palveluohjaus on sovittelussa keskeistä), THL maan johtavana asiantuntijaorganisaationa on luonteva paikka kehittämistyölle, sovittelua tukevat THL:n monialaiset tiimit esimerkiksi viestinnän, talouden, juridiikan, tilastoinnin ja esim. läheisneuvonpidon ja lasten ja nuorten hyvinvoinnin alalla, ja tietty ”hygieenisuus”: etäisyys rikosprosessiin. THL:ssa on myös väkivaltatyöhön liittyvää osaamista ja verkostoja, mihin teemaan myös sovittelu luontevasti nivoutuu (noin puolet sovitteluun ohjatuista asioista on väkivaltaa). Lisäksi THL:n aseman jatkumista sovittelun kotipesänä tukee myös *status quo* -argumentti: varmuus ja jatkuvuus, kun taas muutos voi vaarantaa nykymallin hyvät puolet.



THL vastaa *hyvin monenlaisista toiminnoista*, joita sovittelun järjestämisvastuu edellyttää:

- Palveluntuottajien koordinointi ja ohjaus, päivittäishallinto, juridiset kysymykset
- Sovittelun sisällöllinen ja menetelmällinen kehittäminen
- Henkilöstön ja vapaaehtoisten perus- ja jatkokoulutus
- Tutkimus, sovittelun vaikuttavuuden arviointi
- Asiakaspalautteen keruu, kanteluiden käsittely
- Julkaisutoiminta (esim. erilaiset sovittelijoiden oppaat)
- Valtionkorvauksen jakaminen ja käytön valvonta
- Palveluntuottajien valinta
- Asiakastietojärjestelmän ylläpito, tilastointi, tilastoraportin julkaisu
- Viestintä, vaikuttaminen, ”lobbaus”
- Viranomais- ja sidosryhmäyhteistyö, myös kansainvälisiin verkostoihin osallistuminen

**THL:n ja STM:n haasteet.** Nykymallin haasteiksi voidaan puolestaan lukea se, että THL:n toiminta rajoittuu sovittelulain mukaisiin tehtäviin eikä ota haltuun sovittelukentän kokonaisuutta. Monet sovittelun sovellusalueet kiinnittyvät enemmänkin oikeusalaan, kuten tuomioistuinsovittelu, perheasioiden asiantuntija-avusteinen tuomioistuinsovittelu ja Asianajajaliiton sovittelu. Myös sovittelun keskeisimmän sidosryhmän, poliisin, toimintakehys on lähempänä muita ns. rikosprosessiketjun toimijoita ja OM:tä kuin STM:tä. Sovittelua ei ole tapana lukea sote-alaan, joten toiminto kärsii jonkinlaisesta irrallisuudesta THL:ssa. Varsinaista sovittelun substanssiasiantuntemusta THL:ssa on vain kahdella työntekijällä. Kaiken kaikkiaan THL:n sovittelutiimi on hyvin pieni (kehittämispäällikkö, erityisasiantuntija ja osa-aikainen suunnittelija) eikä täysin mahdollista restoratiivisen oikeuden ansaitsemaa kehittämistyötä. Nykyinen määrärahat ei riitä sovittelutoiminnan laajentamiseen ja kehittämiseen uudelle tasolle. Myös STM:ssä sovittelun substanssiasiantuntijoiden määrä on hyvin vähäinen – sovittelua ohjaavan virkamiehen tehtävistä sovittelulle on osoitettu vain pienehkö murto-osa ja hänen päätehtävänsä liittyy aivan muuhun aihepiiriin kuin sovitteluun, mikä ei juuri mahdollista synergiaa.

Lähisuhdeväkivallan sovittelu on hyvin ristiriitainen asia THL:n sisällä, ja sovittelu on organisoitu turvakotipalveluista ja muista lähisuhdeväkivaltaan liittyvistä kysymyksistä vastaavan henkilöstön alaisuuteen, mikä luo jännitteitä sovittelun kehittämistyöhön ja sovittelua koskeviin ratkaisuihin. THL:ssa ei myöskään ole onnistunut laajentaa sovittelun sovellusalaan esim. vakaviin rikoksiin tai yksityisteitä koskeviin riita-asioihin (joita on molempia ehdotettu), vaan sovittelu on ennen kaikkea pyritty profiloimaan lasten ja nuorten interventioksi, jolloin restoratiivisen oikeuden potentiaali jää suurelta osin hyödyntämättä, vaikka lapset ja nuoret tärkeitä kohderyhmiä ovatkin.

Sovittelun nykyistä hallintomallia luonnehtivat kirjavat palveluntuottajat, moniportainen hallinto (taustaorganisaatiot ja THL), sovittelutoimistojen työntekijöiden keskenään eriarvoinen asema (esim. palkan suhteen) ja tieto- ja osaamisprofiililtaan ja asiantuntijuudeltaan erilaiset palveluntuottajat, kuten yhdistykset ja kunnat, joilla on lisäksi erilainen hallinto- ja henkilöstörakenne. THL:lla ei ainakaan näillä näkymin ole valmiuksia rakentamiseen, jossa olisi yksi valtiollinen sovittelupalveluntuottaja – asia vaatisi pidemmän selvityksen mm. muutoksen taloudellisista vaikutuksista. THL:n alaisessa hallinnossa (esim. vankiterveydenhuolto, valtion mielisairaalat ja koulukodit) ei ole sellaisia toimintoja, joista voisi hakea vertailukohtaa mahdolliselle sovittelussa toteutettavalle yhden toimijan mallille. Ne ovat työntekijämääriltään sovittelua suurempia virastoja tai yksiköitä, joilla on oma budjetti.

THL:ssa on tulossa organisaatiouudistus vuoden 2021 alusta, mikä aiheuttaa epävarmuutta sen suhteen, mikä sovittelun asema uudessa organisaatiossa olisi. THL:ssa työskentelee eniten lääketieteen ja terveystieteen ammattilaisia sekä yhteiskuntatieteellisen koulutuksen saaneita<sup>5</sup>. Tämä voi vaikuttaa siihen, että muodollisen ja rankaisukeskeisen oikeusjärjestelmän varaan lasketaan ihannoivia ja suhteettoman korkeita odotuksia.

## 1.4 OM:n edut ja haasteet

**OM:n edut.** Sovittelun siirtoa OM:n alaisuuteen puoltavia argumentteja ovat: Säästöt oikeushallinnolle on helpompi osoittaa kuin sote-sektorille. Sovittelun avulla voidaan välttää ja helpottaa oikeusprosesseja ja vähentää rikosten tai muiden konfliktien uusimista, mikä voisi tehokkaasti motivoida OM:tä edesauttamaan sovittelua saamaan lisää budjettirahaa. OM:n alaisena toimintana sovittelu voisi saada enemmän uskottavuutta median, suuren yleisön, potentiaalisten asiakkaiden ja asioita sovitteluun lähettävien viranomaisten silmissä ja sitä kautta enemmän asioita laajemmalla skaalalla. Sovittelu ja koko restoratiivisen oikeuden liike voisi saada OM:ssä enemmän kriminaalipoliittista vaikutusvaltaa. Sovittelu voidaan nähdä ehkä luontevammin kuin sote-palveluna, myös ja ennen kaikkea *oikeuspalveluna*. Vaihtoehtoinen konfliktinratkaisu on osa sujuvasti toimivaa oikeusjärjestelmää. Sovittelussa on kyse *konfliktinratkaisusta* enemmän kuin sosiaali- tai terveystoimesta. Se, että sovittelu olisi OM:n alaista toimintaa, vastaisi *kansainvälistä* käytäntöä; sovittelua koskevat ulkomaiset yhteydenotot tulevat usein OM:n kautta, mikä aiheuttaa ajoittain tarvetta setviä työnjakoa OM:n ja THL:n välillä. OM:n edustajat osallistuvat aktiivisesti sovittelua koskeviin tapahtumiin ja toimintoihin Suomessa ja ulkomailla. OM:ssä on sovittelun eri alueisiin liittyvää substanssiasiantuntemusta useammilla työntekijöillä kuin THL:ssä.

---

<sup>5</sup> THL:n henkilöstö

OM:n alalla koordinoidaan jo nyt tuomioistuinsovittelua ja asiantuntija-avusteista perheasioiden sovittelua tuomioistuimissa. Tuomioistuinsovittelu on ratkaisevasti vahvistunut ja laajentunut viime vuosina, ja sen fasilitatiivinen metodi on olennaisesti sama kuin ”THL-sovittelussakin”. OM:n hallinnonalalla on kokemusta ja osaamista konfliktinratkaisusta. Myös *maallikoiden* hyödyntämisestä on OM:n alalla kokemusta lautamiesjärjestelmän kautta. OM kotipesänä vahvistaisi sovittelun kokonaisuuden hallintaa ja eri sovittelun osa-alueiden kehittämistä yhdessä.

OM hallinnoi myös oikeusaputoimistoja, mistä voi saada synergiaa. Siirto OM:n alaisuuteen voisi vahvistaa sovittelun kytköstä rikosentorjuntaan ja uhrien oikeuksien turvaamiseen. Myös vakavien rikosten *vankilasovittelu* (ns. jälkikäsitteily) voisi tulla lähempään yhteistyöhön rikos- ja riita-asioiden sovittelun kanssa; se on osa samaa restoratiivista oikeusajattelua. Samassa ministeriössä oleva ymmärrys koko kentästä ja sen tarpeista olisi sovittelun kehittämiseksi ja sen tarpeiden tunnistamiseksi ihan teollista.

Lisäksi OM:llä voisi olla valmiuksia siirtyä kohti yhden toimijan mallia, jota on pidetty kiinnostavana sovittelun organisoimistapana sovittelun toimialuetarkastelutyöryhmässä sovittelun imagon ja yhtenäisten työtapojen ja työntekijöiden tasa-arvoisen aseman edistämiseksi (Elonheimo 2020). OM:n hallinnonalalla on hyviä esimerkkejä vastavista toiminnoista omissa virastoissaan.

OM:n henkilöstömäärä on selvästi pienempi kuin THL:n, mikä voi edesauttaa siinä, että sovittelu saa enemmän näkyvyyttä eikä huku ison laitoksen toimintoihin. Samaan suuntaan voi vaikuttaa se, että yleisin korkeakoulututkinto OM:n henkilöstöllä on oikeustieteellinen<sup>6</sup>, mikä edesauttaa sovittelun merkityksen ja arvon ymmärtämistä, ja antaa suhteellisuudentajua siihen, mitä muodollisen oikeuden avulla voidaan saavuttaa ja missä sen rajat ovat.

**OM:n haasteet.** Mahdollisen siirron aiheuttamia haasteita taas olisivat: Moninaiset sovittelun järjestämisen osa-alueet ja tukipalvelut pitää kattaa. Miten THL:n hyvät puolet saataisiin siirrettyä OM:ön? Siirtymä aiheuttaisi epävarmuutta työntekijöissä niin palveluntuottajien kuin THL:nkin piirissä. Muutos voisi aiheuttaa katkoksia sovittelupalvelun koordinointiin. Lähisuhdeväkivallan sovittelu olisi todennäköisesti edelleen valokeilassa jo sitä koskevan hallitusohjelmakirjauksen perusteella. Sovitteluun kuuluvat olennaisena kohderyhmänä myös alle 15-vuotiaat, mikä ei rangaistuskeskeisen rikosoikeuden näkökulmasta ole relevantti ikäryhmä. – Toisaalta rikosentorjunta voi alkaa jo varhain ja myös alle 15-vuotiaat ovat oikeudellisessa vahingonkorvausvastuussa, joten siinä mielessä OM ei voi rajata mielenkiintoaan vain 15 vuotta täyttänei-

---

<sup>6</sup> <https://oikeusministerio.fi/henkilosto-lukuina>

siin. Lisäksi on periaatteellisia kysymyksiä: Voisiko sovittelu leimautua liiaksi oikeuslaitoksen osaksi ja menettää alkuperäisen vaihtoehtoluonteensa muodolliseen oikeusprosessiin nähden? Joutuisiko sovittelu taistelemaan elintilastaan, kun OM:n päähuomio menee muodolliseen oikeusjärjestelmään? OM:n painopiste on muodollisen ja ytimeltään rankaisukeskeisen oikeuden hallinnoinnissa ja kehittämisessä, joten kohtaisiko sovittelu siellä jonkinlaista kulttuurista vieroksuntaa?

## 1.5 THL:n ja OM:n painopisteet

THL:ta ja OM:tä voidaan vertailla niiden julkilausuttujen strategisten tavoitteiden kautta. THL:n missiona on edistää väestön hyvinvointia, terveyttä ja turvallisuutta, ehkäistä sairauksia ja sosiaalisia ongelmia sekä kehittää hyvinvointiyhteiskuntaa. THL:n visiona on olla maailman vaikuttavin terveys- ja hyvinvointialan tutkimuslaitos. THL tekee korkeatasoista tutkimus- ja asiantuntijatyötä, tavoitteenaan vahvistaa väestön terveyttä, toimintakykyä ja osallisuutta sekä ihmisten mahdollisuutta pitää huolta omasta ja läheistensä hyvinvoinnista, ja rakentaa tasa-arvoista, yhdenvertaista ja kestävästä yhteiskuntaa. THL pitää huolta heikoimmista. THL:n strategiset tavoitteet liittyvät tiedon tuottamiseen ja yhteiskunnallisiin tietotarpeisiin.<sup>7</sup> Kaiken kaikkiaan THL:n toiminnan, identiteetin ja kulttuurin ytimessä ovat jo laitoksen nimenkin mukaisesti terveys ja hyvinvointi sekä kysymykset, jotka liittyvät sosiaali- ja terveysalaan, sote-palvelujärjestelmään ja sosiaaliturvaan. Vaikka sovittelulla onkin yhtymäkohtia näihin teemoihin, ei se luontevasti sijoitu näiden teemojen ydinalueille.

OM:n tehtävät liittyvät mm. sellaisiin aiheisiin kuin lainvalmistelu, tuomioistuimet, oikeudenkäyntimenettely, syyttäjän toimi, oikeusapu, talous- ja velkaneuvonta, ulosotto-toimi, rangaistusten täytäntöönpano, kriminaalipolitiikka, uhrien asema, oikeusrekisterit, yhdenvertaisuus ja hyvien etnisten suhteiden edistäminen. OM edistää demokratian, perusoikeuksien, oikeusturvan ja rikosvastuun toteutumista. OM:n yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet sisältävät sellaisia strategisia tavoitteita kuin: osallistumisoi-keudet ja vaikutusmahdollisuudet toteutuvat yhdenvertaisesti, ajanmukainen ja kannustava oikeusjärjestys edistää ja turvaa ihmisten ja yhteisöjen toimintamahdollisuuksia, korkealaatuinen oikeusturva on kaikkien saatavilla, rikosvastuu toteutuu oikeudenmukaisesti, rikollisuus ja turvattomuuden tunne vähenevät.<sup>8</sup> Kaiken kaikkiaan OM:ssä painottuvat nimenomaan oikeudelliset teemat ja palvelut. Koska sovittelu voidaan varsin luontevasti nähdä osana oikeuspalveluita, sopivampi kotipesä sille on OM.

---

<sup>7</sup> THL:n strategia

<sup>8</sup> OM:n tehtävät ja tavoitteet  
Oikeusministeriön tavoitteet

## 1.6 Valtionkorvauksen määrä ja sovittelun avulla saavutettavat säästöt

Sovittelu saa tällä hetkellä valtion budjettirahaa noin 7 miljoonaa euroa vuodessa. Vuodelle 2020 on valtion talousarvion momentille 33.60.64 rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelun järjestämisestä aiheutuvien kustannusten korvaamiseen varattu 6,95 miljoonaa euroa. Momentin käyttöoikeus on rajattu palveluntuottajien korvausten kattamiseen, 70 000 euroa sovittelutoiminnan kehittämisestä ja järjestämisestä THL:lle aiheutuviin toimintamenoihin, tietojärjestelmän kehittämiseen ja ylläpitoon liittyvien menojen maksamiseen, sekä enintään yhtä henkilötyövuotta vastaavan henkilöstömäärän palkkaamiseen sovittelun tietojärjestelmän ylläpito- ja kehitystehtäviin.

Tehtävän siirryttyä THL:lle vuonna 2016 siirtyi aikaisemmin järjestämisvastuussa olleilta aluehallintovirastoilta 170 000 euroa THL:lle. THL käyttää vuosittain omia toimintamenojaan sovittelutoimintaan siten, että palkkojen osuus on kaksi henkilötyövuotta (150 000 euroa) ja täydennyskoulutuksen osuus 20 000 euroa. Lisäksi THL:n sovittelutiimi saa hyödyntää monen eri alan asiantuntijoita THL:n sisällä (kuten laki, tilastot, talous, IT, julkaisut, viestintä). Lisäksi nykyiset sovittelutoimistojen taustaorganisaatiot antavat tukipalveluita, joita eivät välttämättä ainakaan täysimääräisesti laskuta valtionkorvauksesta<sup>9</sup>.

Sovittelutoimistojen laajemman hyödyntämisen avulla OM:n hallinnonala voi säästää rahaa, koska sovittelijat ovat pääsääntöisesti vapaaehtoisia, jotka saavat vain kulkukorvauksen, myöskään työntekijät eivät ole korkeasti palkattuja, ja tutkimusten mukaan voidaan olettaa, että sovittelun avulla rikosten ja muiden konfliktien uusiminen vähenee ja lievenee (esim. Sherman et al. 2015; Sherman & Strang 2007). Konfliktit saadaan rauhoitettua aikaisemmassa vaiheessa lopullisesti, jolloin niiden käsittelyä useassa oikeusasteessa ei tarvita. Asianomistajarikoksissa sovittelu voi päättää koko oikeusproessin, kun taas virallisen syytteen alaisissa rikoksissa syyttäjä harkitsee, tarvitaanko sovittelun lisäksi oikeuskäsittelyä. Siinäkin tapauksessa, että sovittelussa ollut asia etenee tuomioistuimeen, oikeuskäsittelyä helpottaa, jos asia on jo käsitelty sovittelussa. Säästöt kohdistuvat OM:n alalla etenkin syyttäjän, tuomioistuinten ja viime kädessä seuraamuslaitoksen toimintaan. Säästöä OM:n alalle tulisi myös siitä, jos sovitteluun liittyvää koulutusyhteistyötä Tuomioistuinviraston kanssa lisättäisiin ja koulutusta siirrettäisiin yhä enemmän verkkoympäristöön, jolloin se olisi helposti skaalattavissa koko maahan.

---

<sup>9</sup> Esimerkiksi Helsingin kaupunki ei sisällytä valtionkorvauslaskutukseen esimerkiksi seuraavia kuluja: työterveyshuolto, puhelimet (laitteet ja käyttömaksut), tietotekniikka (laitteet, ohjelmistot, it-tuki), kulunvalvonta, talous- ja henkilöstöhallinto, palkanlaskenta, oikeuspalvelut, kokouspalvelut, kokoustilat, käännöstyöt, lounassetelietu/työpaikkaruokailu ja työllistettyjen ja oppisopimuksella olevien palkkauskulut.

OM:n alalla on jo pitkään ollut pyrkimyksenä tehostaa ja nopeuttaa oikeusprosessia ja saavuttaa säästöjä (ks. esim. Oikeusturvaohjelmaa valmisteleva neuvottelukunta 2013). Myös hallitusohjelmassa (2019) edellytetään, että oikeudenkäyntien kokonaiskesto lyhennetään ja niiden kustannuksia ja osapuolten kuluriskiä alennetaan. OM:n tavoitteena on edistää tuomioistuinten mahdollisuutta keskittyä ydintehtäviinsä ja sopeuttaa toimintaansa vastaamaan valtionalouden kehyksiin sisältyviä tuomioistuinten toimintamenojen säästöjä<sup>10</sup>. Säästöt eivät kuitenkaan saa vaarantaa oikeusturvaa (Oikeusturvaohjelmaa valmisteleva neuvottelukunta 2013), joten sovittelua voidaan pitää *paljon parempana vaihtoehtona kuin toimenpiteistä luopumista ja toiminnan priorisointia* niin, että vähäiset asiat jätetään hoitamatta. Vähäisiltäkin vaikuttavilla asioilla voi olla osapuolten kannalta suuri subjektiivinen merkitys. Sovittelun voidaan katsoa edistävän säästö- ja tehostamispyrkimyksiä tavalla, joka turvaa osapuolten kokemuksen oikeudenmukaisuudesta ja sen, että tuomioistuimet voisivat keskittyä niiden tapausten hoitoon, jotka eniten oikeuskäsittelyä tarvitsevat.

Professori Matti Tolvanen (2020) on selvittänyt, kuinka rikosketjun käsittelyaikoja voisi lyhentää ns. LEAN-periaatteiden avulla. Hänen mukaansa sovittelu olisi käyttökelpoinen keino nopeuttaa vähäisten rikosasioiden käsittelyä. Rikosoikeuden piirissä on ylipäänsä tarkoitus käsitellä vain sellaiset rikokset, joita ei voida hoitaa kevyemmissä menettelyissä (ns. *ultima ratio* -oppi). Sovittelun merkitys kasvaa entisestään, kun poliisi priorisoi voimavarojaan ja lisää niiden juttujen määrää, joita ei tutkita käytännössä ollenkaan. Tolvasen mukaan esitutkinnan rajoittaminen on lisääntynyt jopa huolestuttavissa määrin. Hän suosittaakin, että rikossovittelun mahdollisuudet on käytettävä täysimääräisinä ja juttujen ohjautumista sovitteluun pitää sujuvoittaa. Tolvanen toteaa myös, että rikossovittelun merkittävä lisääminen on mahdollista vain, jos siihen palkataan lisää työvoimaa.

Sovittelun aikaansaamista säästöistä ei ole käytettävissä ajantasaisia ja tarkkoja laskelmia. Aikaisemmassa selvitystyössä, kun sovittelulakia ei ollut vielä säädetty ja sovittelupalvelun tarjoaminen perustui kuntien vapaaehtoisuuteen, selvityshenkilö Juhani Livari (2000) arvioi, että oikeuslaitoksen kustannussäästö sovittelun ansiosta olisi noin 35,3 miljoonaa markkaa vuodessa (nykyrahaksi muutettuna noin 7,8 miljoonaa euroa), ja jos huomioidaan valtion vastuu sovittelun rahoituksesta, voittoa jäisi silti noin 13,3 miljoonaa markkaa (2,9 miljoonaa euroa). Rikosasioiden sovittelun neuvottelukunta esitti vuonna 2017, että koska sovittelun määräraha oli pysynyt samana vuodesta 2006, sitä oli syytä korottaa. Neuvottelukunta vetosi mm. siihen, että rikosasioiden käsittelyn kustannukset ovat muodollisessa oikeusprosessissa moninkertai-

---

<sup>10</sup> Ks. esim. [OM:n hanke](#)

set sovitteluun verrattuna. Vuonna 2018 yhden rikos- tai riita-asian sovittelukäsittelyn hinta oli keskimäärin vain 430 euroa (Elonheimo & Kuoppala 2019).

Analogiaa voidaan hakea asiantuntija-avusteisen huoltoriitojen tuomioistuinsovittelun säästövaikutuksista, jotka on arvioitu merkittäviksi. Kokeilupaikkakunnalla tehdyn tutkimuksen mukaan tuomioistuimelle ja sosiaalitoimelle aiheutuvat säästöt olivat noin 5000 euroa huoltajuusriitaa kohden verrattuna täysimittaiseen oikeudenkäyntiin. Tuomioistuinsovittelun käytön laajentamisen arvioitiin pitävän sisällään 1–2 miljoonan euron säästöpotentiaalin OM:n hallinnonalalle. Menettely säästää merkittävästi myös oikeusavun, sosiaalitoimen ja muita yhteiskunnallisia voimavaroja, jotka muutoin sitoutuisivat huoltoriidan käsittelyyn. Sovintomenettelyjen käyttäminen säästää oikeuslaitoksen resursseja ja mahdollistaa niiden kohdentamisen muihin, usein hankalampiin asioihin, mikä on kansalaisten oikeusturvan kannalta perusteltua. Sovintomenettelyjen laajemmalla hyödyntämisellä arvioitiin voitavan tehostaa tuomioistuinten työtä ja vähentää asiamääriä. (Oikeusturvaohjelmaa valmisteleva neuvottelukunta 2013)

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. Sovittelun avulla saavutetaan *myös hankalasti rahassa mitattavia arvoja*, kuten ns. oikeusrauha, tunne oikeudenmukaisuuden toteutumisesta ja siitä, että asia on käsitelty loppuun, stressin väheneminen (esim. Angel et al. 2014) ja osallistumismahdollisuus omien asioiden käsittelyyn (Hynynen & Elonheimo 2019). Myös moraalilta kannalta ajateltuna sovittelu on paljon parempi keino kuin asioiden jättäminen sillensä. Tolvasen (2020) mukaan vaikuttaa siltä, että poliisin ja syyttäjän jutturuuhkaa on helpotettu suurella määrällä niin, ettei juttuja enää tutkita samassa määrin kuin aikaisemmin. Asian ohjaaminen sovitteluun tarkoittaa, että rikokseen reagoidaan, vaikkakaan ei rangaistuskeskeisestä näkökulmasta. Reagointi on tärkeää *kasvatuspsykologisesta* näkökulmasta rikoksenteijän varhaisen pysäyttämisen nimessä; häiriökäytökseen pitää puuttua (esim. Pulkkinen 1996). Lisäksi reagointi on omiaan lisäämään kansalaisten luottamusta viranomaisten tehokkaaseen, tasapuoliseen ja oikeudenmukaiseen toimintaan, mikä tukee rikosoikeuden ns. yleisestävää vaikutusta (Tolvanen 2020).

## 2 Sovittelun mahdollisia kotipesiä

### 2.1 Rikosuhripäivystys

Rikosuhripäivystys (RIKU)<sup>11</sup> tarjoaa tukipalveluita rikoksen uhreille, heidän läheisilleen ja rikosasiassa todistaville. Toiminnalla on paljon yhteisiä elementtejä sovittelun kanssa: asiakastyö perustuu vapaaehtoisten ja ammattihenkilöstön yhteistyöhön, toimitilaverkosto kattaa koko maan, palvelu on asiakkaille maksuton ja palvelua tuottavat monet eri toimijat, vaikka keskustelua yhden toimijan mallista toisinaan käydään. Työntekijöillä on monta työntajaa (lähes 20), mistä seuraa esimerkiksi palkka- ja muita eroja henkilöstön etuuksissa, vaikka minimisuositukset ovatkin olemassa. RIKU hoitaa julkista palveluvelvoitetta valtionavustuksen varassa, jonka OM jakaa. Mieli ry koordinoi valtakunnallista toimintaa ja OM:n edustaja on asiantuntijajäsenenä johtokunnassa. OM ei kuitenkaan juuri linjaa toiminnan sisältöä sen suhteen, kuinka palvelua tulisi tuottaa.

RIKU:lla on seitsemän aluetoimistoa, joiden alla on palvelupisteitä; kaikkiaan palvelua annetaan 31 pisteessä ympäri maan. Keskustoimisto on Pasilassa, tehtävinä kehittäminen, tiedotus ja ohjaus. Keskustoimiston työntekijämäärä on 11 (toiminnanjohtaja, kehitysjohtaja, viestintäpäällikkö, palveluntoimintojen kehittämispäällikkö, suunnittelija, osa-aikainen lakimies, assistentti jne.). Alueilla työntekijöitä (toiminnanohjaajia) on noin 40 ja aluejohtajia 7. Kaikkiaan vakituisia työntekijöitä on valtakunnallisesti noin 60. Hallintopalvelut näiden päälle saadaan koordinaatiojärjestöistä. RIKU:n operatiiviseen johtoryhmään kuuluvat eri aluetoimistoista aluejohtajat, toiminnanjohtaja ja kehitysjohtaja, jotka kokoontuvat yhteen kuukausittain. Koko henkilöstö kokoontuu kehittämispäiville kerran vuodessa Helsinkiin.

Palvelupisteissä on yhdestä kolmeen työntekijää. Vapaaehtoisia on yhteensä yli 500. Esimerkiksi noin 30 vapaaehtoista alueellista työntekijää kohden on vielä hyvä määrä, jotta heidät pystyy tuntemaan riittävän hyvin. Yhden työntekijän palvelupisteet on ko-

---

<sup>11</sup> <https://www.riku.fi/>



ettu haavoittuvaisiksi, mutta työyhteisö on pyritty järjestämään esim. muun toimijan tiloissa (kuten kriisikeskuksessa) työskentelyn avulla. Muut alueet voivat myös auttaa vuosi- ja sairauslomien aikana. Ahvenanmaalla on yksi työntekijä, joka osallistuu Vaasan kokouksiin etäyhteyksin. Hän työskentelee Ahvenanmaalla paikallisen SPR:n toimitiloissa, jotta saa työyhteisön. Myös alueiden henkilöstön tiimikokouksia pidetään toisinaan videoyhteyksin. Videoyhteyksien käyttö on RIKU:n toiminnassa yleistynyt ja niitä on kehitetty käytettäväksi tarvittaessa myös asiakastyössä.

Koska RIKU:n toiminta keskittyy uhriin, ei se muodosta ns. *tasapainomallin* mukaista kotipesää sovittelulle: sovittelussa yhtä lailla keskeisiä ovat *uhrin, tekijän<sup>12</sup> ja yhteiskunnan tarpeet*. RIKU:n lähtökohta myös toisintaa rikosoikeudellista roolitusta tavalla, joka on jossain määrin turhan kategorinen restoratiivisen oikeuden näkökulmasta. Siinä missä rikosoikeus rajoittaa ja luokittelee, restoratiivinen oikeus mahdollistaa laajemman ja ”elämänmakuisemman” näkökulman (Christie 1986).

## 2.2 Rikosseuraamuslaitos

Rikosseuraamuslaitoksen (Rise)<sup>13</sup> perustehtävä on rikosseuraamusten (rangaistusten) täytäntöönpano. Risen muodostavat keskushallintoyksikkö, kolme rikosseuraamusaluetta ja täytäntöönpanoyksikkö. Rikosseuraamuslaitokseen kuuluu myös Rikosseuraamusalan koulutuskeskus. Suomi jakaantuu kolmeen rikosseuraamusalueeseen (Etelä-Suomi, Länsi-Suomi ja Itä- ja Pohjois-Suomi). Rikosseuraamusalueet koostuvat aluekeskuksesta, arviointikeskuksesta, yhdyskuntaseuraamustoimistoista, vankiloista ja muista rangaistusten toimeenpanosta vastaavista yksiköistä.

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallinto sijaitsee (Lintulahdenkadulla) Helsingissä. Se koostuu kolmesta yksiköstä sekä sisäisestä tarkastuksesta. Yksiköt ovat johdon tuki, hallinto ja laillisuusvalvonta sekä seuraamusten vaikuttavuus. Täytäntöönpanoyksikkö hoitaa muodollisen täytäntöönpanon tehtävät. Muodollisen täytäntöönpanon ja tutkintavankeuden hallinnollisen toimeenpanon tehtävänä on huolehtia vankeuden, valvontarangaistuksen ja tutkintavankeuden toteutumisesta. Rikosseuraamusalan koulutuskeskus vastaa rikosseuraamusalaan liittyvästä tutkintokoulutuksesta sekä ammattitaitoa ylläpitävästä ja täydentävästä koulutuksesta.

---

<sup>12</sup> Käytän tässä esityksessä yksinkertaisuuden vuoksi termejä tekijä ja uhri, vaikka kyse voi todellisuudessa olla rikoksesta epäillystä, syytetystä tai tuomitusta, riippuen oikeusprosessin vaiheesta. Uhrin hienompi nimitys on asianomistaja, mutta uhri on helpommin ymmärrettävä sana – vaikka asianomistaja sopiikin siihen sovittelun perusajatukseen, että konfliktit kuuluvat osapuolille!

<sup>13</sup> <https://www.rikosseuraamus.fi/fi/>

Koska Risen toiminta profiloituu rikoksenteekijään, ei sekään muodosta tasapainomallin mukaista kotipesää sovittelulle. Mielikuvatasolla myös Rise kotipesänä vahvistaisi rikosoikeudellista roolijakoa tavalla, joka on restoratiiviselle oikeudelle vierasta. Esimerkiksi epäilty voi kokea, että häneen suhtaudutaan jo lähtökohtaisesti rikollisena, tai uhri voi kokea, että palvelu keskittyy rikoksenteekijään. Lisäksi sovittelupalvelu käsittää myös *riita-asiat*, jotka eivät kuulu Risen toimenkuvaan.

## 2.3 Syyttäjälaitos

Syyttäjälaitos<sup>14</sup> vastaa rikosvastuun toteutumisesta eli siitä, että rikoksesta seuraa laissa tarkoitettu rangaistus. Laitos uudisti toimintaansa ja organisaatiotaan lokakuussa 2019, jolloin se aloitti toimintansa yhtenä valtakunnallisena Syyttäjälaitos-nimisenä virastona entisten Valtakunnansyyttäjänviraston ja 11 paikallisen syyttäjänviraston sijaan. Uusi virasto muodostuu keskusyksikkönä toimivasta valtakunnansyyttäjän toimistosta (Lintulahdenkujalla Helsingissä) ja viidestä syyttäjälaikeesta (Pohjois-Suomi, Itä-Suomi, Länsi-Suomi, Etelä-Suomi ja Ahvenanmaa). Syyttäjälaitoksella on 34 toimipaikkaa eri puolilla Suomea.

Syyttäjälaitosta johtaa maan ylimpänä syyttäjänä valtakunnansyyttäjä. Keskusyksikkö huolehtii Syyttäjälaitoksen keskushallinnosta, ohjauksesta ja valvonnasta sekä koko Syyttäjälaitoksen toimintaedellytyksistä. Syyttäjälaikeet huolehtivat varsinaisesta operatiivisesta syyttäjätoiminnasta.

Syyttäjälaitoksen uudistuksen tavoitteena oli kehittää laitoksen toimintaa ja tuottavuutta siten, ettei kansalaisten oikeusturva heikkene niukkenevista resursseista huolimatta. Lisäksi toimintaa yhdenmukaistamalla pyrittiin parantamaan kansalaisten yhdenvertaista kohtelua.

Syyttäjän osuutta sovitteluun ohjaamisessa voisi lisätä. Syyttäjä on poliisin jälkeen toiseksi yleisin sovitteluun rikosasioita ohjaava taho, vaikka sen osuus olikin vuonna 2018 vain 11%, kun poliisin osuus oli niinkin korkea kuin 87% (Elonheimo & Kuoppala 2019). Lisäksi selvitystyön kuluessa on tullut esiin ajatus, että voisiko soveltaa *plea bargaining* (syyteneuvottelu) -mallia, jossa syyttäjä tarjoaisi rikoksenteekijälle sovittelumahdollisuutta sillä insentiivillä, että siitä saa etua syyteharkinnassa. Malli tuntuu kuitenkin lähtökohtaisesti vieraalta oikeusjärjestyksemme kannalta ja voisi olla ristiriit-

---

<sup>14</sup> <https://syyttajalaitos.fi>

dassa sovittelun vapaaehtoisuuden kanssa<sup>15</sup>. Lisäksi sovittelu on usein paikallaan jo *nopeammin* rikosprosessiketjussa kuin vasta syyteharkintavaiheessa.

Koska syyttäjälaitoksen toiminta keskittyy rikoksentehtäviin, ei sekään muodosta tasa-painomallin mukaista kotipesää sovittelulle. Tämänkin vaihtoehdon kohdalla voidaan lisäksi ajatella, että se voisi liiaksi lisätä sovittelun näkemistä rikosoikeudellisen linssin läpi ja rankaisevan rikosoikeuden vaikutusta. Lisäksi sovittelun kohteena ovat myös riita-asiat, jotka eivät kuulu syyttäjän toimenkuvaan. Kokemuksia syyttäjän toimien organisaatiomuutoksesta voidaan kuitenkin hyödyntää, kun pohditaan sovittelun organisaation kehittämistä – tulossa on valtiovarainministeriön rahoittama arviointi syyttäjälaitoksen uudistuksesta.

## 2.4 Tuomioistuinvirasto

Tuomioistuinvirasto<sup>16</sup> aloitti toimintansa Tikkurilassa Vantaalla vuoden 2020 alussa. Virasto keskittyy tuomioistuinlaitoksen keskushallintotehtäviin ja huolehtii siitä, että tuomioistuimet kykenevät käyttämään tuomiovaltaa laadukkaasti ja että niiden hallinto on tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti järjestetty. Jossain määrin *toiminta muistuttaa sovittelun keskushallinnon tehtäviä*, koska molemmilla on tarkoituksenaan turvata parhaat mahdolliset toimintaedellytykset ruohonjuuritason työlle asiakkaiden kanssa, ja palveluverkosto kattaa koko maan. Lisäksi sekä sovittelussa että tuomioistuintyössä on kyse konfliktinratkaisusta. Sovittelu on kuitenkin tuomioistuimen ulkopuolista toimintaa, ja Tuomioistuinvirasto (samoin kuin sen sisällä toimivat tuomarivalinta- ja koulutuslautakunnatkin) on keskittynyt vain ja ainoastaan tuomioistuinten toimintaan. Lisäksi tuomioistuimilla on perustuslain edellyttämä riippumaton asema, mikä puolustaa Tuomioistuinviraston paikkaa omana virastonaan ilman muita toimintoja. Rikos- ja riita-asioiden sovittelun yhteistyö tuomioistuinsovittelun kanssa on joka tapauksessa erittäin perusteltua, koska molemmissa on kyse pohjimmiltaan pitkälti samanlaisesta fasilitatiivisesta sovittelusta ja kyseessä on osapuolten kannalta katsottuna neutraali palvelu. Kotipesää Tuomioistuinvirastosta ei kuitenkaan kannattane hakea sen korostuneen riippumattomuuden takia ja koska Tuomioistuinviraston toiminta niin selkeästi rajoittuu tuomioistuinten toimintaan, kun taas ”THL-sovittelussa” kyse on nimenomaan tuomioistuinten ulkopuolisesta konfliktinratkaisusta.

---

<sup>15</sup> Vapaaehtoisuus mainitaan sekä Suomen sovittelulaisissa (2 §) että Euroopan neuvoston ministerikomitean suosituksessa (2018).

<sup>16</sup> <http://www.tuomioistuinvirasto.fi>

## 2.5 Oikeusapu, talous- ja velkaneuvonta, yleinen edunvalvonta

Valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiirit järjestävät oikeusapu-, talous- ja velkaneuvonta- sekä edunvalvontapalveluja, joita tuottavat piirien oikeusapu- ja edunvalvontatoimistot<sup>17</sup>. OM:lle kuuluu piirien yleinen ohjaus ja valvonta: OM tulohjaa piirejä ja osallistuu niiden kehittämiseen mm. järjestämällä koulutusta henkilökunnalle.

Samaan palveluryppäeseen kuuluvat toiminnot – oikeusapu, talous- ja velkaneuvonta ja yleinen edunvalvonta – ovat siirtyneet valtiolle ja OM:n hallinnonalalle seuraavasti: oikeusapu 1998, edunvalvonta 2009, talous- ja velkaneuvonta 2019. Vaikka toiminnot ovat OM:n alalla, niissä pyritään pitämään yllä yhteyksiä sosiaalitoimen kanssa.

Kun talous- ja velkaneuvonta siirtyi OM:n alaisuuteen, talous- ja velkaneuvojat tulivat oikeusaputoimistoihin työntekijöiksi noudattaen liikkeenluovutussäännöksiä. Merkittävä osa siirtoon liittyvää OM:n kehitys- ja koordinoitua työtä oli yhteisen tietojärjestelmän lanseeraaminen. Toiminnan kustannukset valtiolle ovat samaa luokkaa sovittelun kanssa: 7 miljoonaa euroa. Ympäri maata on noin 165 neuvojaa tai sihteeriä.

Oikeusapua ja talous- ja velkaneuvontaa annetaan oikeusaputoimistoista, ja ne ovat saman johdon alaisia, kun taas yleisen edunvalvonnan palveluja annetaan edunvalvontatoimistoista. Sovittelu voisi sopia näistä toiminnoista etenkin oikeusavun yhteyteen. Toiminnan luonteen kannalta sovittelun integrointi oikeusaputoimistoihin olisi mahdollista. Erittellen tarkemmin mahdollista oikeusapuintegraatiota raportin lopussa.

OM:ssä saadun kokemuksen mukaan yhden toimijan malli yhtenäistää hallintoa ja toimintaa ja helpottaa yhteisten järjestelmien kehittämistä. Vaikka toimintojen siirtymä kunnilta valtiolle kehittämistyö kärsi väliaikaisesti, kun ohjaus keskitettiin yhteen paikkaan, laatu parani. Työntekijät ovat olleet kehitykseen tyytyväisiä; palkkaus ja työnkuvat yhtenäistyivät, kun heistä tuli valtion virkamiehiä, ja osalla palkkataso myös parani.

Vuonna 2016 perustettiin ympäri maata kuusi oikeusapu- ja edunvalvontapiiriä (Pohjois-Suomi, Etelä-Suomi, Länsi- ja Sisä-Suomi, Itä-Suomi, Lounais-Suomi ja Kaakkois-Suomi), joiden alueet pohjautuvat vanhaan hovioikeusjakoon. Ideana oli, että virat ja hallinto keskitettiin piireihin ja toimistot keskittyvät asiakastyöhön. Vastuuta hallinnollisten asioiden valmistelusta on joiltakin osin jaettu eri piireille. Piirit ovat itsenäisiä virastoja. Paikallistoimistoilla on vain pieniä hallintotehtäviä, kuten lomien hy-

---

<sup>17</sup> Piireistä säädetään laissa valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä 477/2016. Talous- ja velkaneuvonnasta säädetään laissa talous- ja velkaneuvonnasta 813/2017.

väksyminen. Piiri hoitaa rekrytoinnit. Piirinjohtajat ovat tiiviissä yhteydessä toimistojen johtajiin. Yhteensä piireissä on reilu 1000 työntekijää ympäri Suomen. Toimistoissa on kussakin noin 10–50 henkeä. – Parhaillaan (syyskuun 2020 loppuun mennessä) on tekeillä Juhani Jokisen selvitys siitä, muutetaanko piirit **yhdeksi valtakunnalliseksi virastoksi** (työnimellä ”oikeusapu- ja edunvalvontavirasto”)<sup>18</sup>. Koska keskusvirasto ei ole hallitusohjelmassa, voi olla että se tulisi toimintaan esimerkiksi vasta vuoden 2023 alusta. Kyllästinen ja Lundström (2017) ovat tehneet aiemman selvityksen yhden viraston mallista.

Eri toiminnot (oikeusapu, talous- ja velkaneuvonta, edunvalvonta) voivat sijaita samoissa toimitiloissa<sup>19</sup>, mutta omilla vyöhykkeillään. Esimerkiksi kokoustiloja voidaan jakaa. Toimipaikkoja on yhteensä noin 160, mutta vain vajaassa puolessa on henkilökuntaa paikalla vakituisesti. Etäpalvelut kehittyvät, mikä vähentänee ns. kylmäasemien käyttöä. Isoja yksiköitä on noin 12. Asukaspohja määrittää, mihin toiminnot sijoitetaan. Asiakas saa mennä *minkä oikeusaputoimiston asiakkaaksi haluaa*. Piireissä on yhteensä 22 oikeusapu- ja edunvalvontatoimistoa, jotka muodostavat koko maan kattavan toimipaikkaverkoston. Lisäksi Ahvenanmaalla on yhdistetty oikeusapu- ja edunvalvontatoimisto. Kussakin piirissä on 3–4 oikeusapu- ja edunvalvontatoimistoa. Periaatteessa jo nyt sovittelu voisi hyödyntää oikeusavun kylmäasemia. Eri paikkakunnilla voi hyödyntää yhteisiä valtion toimitiloja ja kuntien yhteispalvelupisteitä.

Talous- ja velkaneuvonta ja yleinen edunvalvonta on suunnattu *kaikille*, mutta oikeusavun asiakkaista lähes kaikki ovat *vähävaraisia*. Edunvalvojaa voidaan tarvita tilanteissa, kun esimerkiksi sairaus tai ikä ovat heikentäneet asianomaisen henkisiä kykyjä niin, että hän ei itse kykene hoitamaan asioitaan. Edunvalvojana voi olla yksityishenkilö tai yleinen edunvalvoja. Tavallisesti yleinen edunvalvoja on edunvalvontatoimiston virkamies. Yleisen edunvalvonnan palveluja voidaan myös hankkia ostopalveluna, kuten muutamat oikeusapu- ja edunvalvontapiirit ovat tehneet.

Oikeusaputoimistoissa työskenteleviä julkisia oikeusavustajia sitovat asianajajien **esteellisyyttä** koskevat ohjeet. Saman toimiston julkiset oikeusavustajat eivät saa avustaa vastapuolina olevia asiakkaita. Esteellisyyssuhteet on otettava huomioon myös yleisen edunvalvonnan osalta, kun palvellaan asiakkaita niissä toimistoissa, joissa on molempia toimintoja samoissa tiloissa. Esteellisyyssuhteiksi ovat käsitelleet esim. Kyllästinen ja Lundström (2017), ja niitä käsitellään myös Asianajajaliiton säännöissä ja näitä toimintoja koskevassa lainsäädännössä. Oikeusaputoimiston asiakkaan vastapuoli ei voi siis olla saman toimiston asiakkaana, vaan hänet on ohjat-

---

<sup>18</sup> [Selvitystä koskeva päätös](#)

<sup>19</sup> Toimipaikoista säädetään oikeusministeriön asetuksella oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä, oikeusaputoimistojen ja edunvalvontatoimistojen toimipaikoista sekä kunnista, joiden edunvalvontapalveluista oikeusapu- ja edunvalvontapiiri vastaa (608/2016).

tava toiseen toimistoon tai muun palvelun puoleen. Etäpalvelut helpottavat sitä, että toisesta oikeusaputoimistosta voidaan palvella asiakasta, jota esteellinen oikeusaputoimisto ei voi ottaa.

### 3 Oikeusministeriön alaiset pienet toimistot ja Oikeushallintovirasto

OM:n alaisia pieniä toimistoja, joita on kaavailtu suunnitteilla olevan Oikeushallintoviraston<sup>20</sup> yhteyteen ovat ainakin lapsiasia-, tasa-arvo-, yhdenvertaisuus-, tietosuoja- ja tiedusteluvalvontavaltuutettujen toimistot, Onnettomuustutkintakeskus ja Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti HEUNI.

**Lapsiasiavaltuutetun** toimistossa<sup>21</sup> työskentelevät www-sivujen mukaan valtuutettu, hallinnollinen avustaja (sihteeri), ylitarkastaja, viestintäsuunnittelija, lakimies, erikoistutkija ja ylitarkastaja. Todellinen tilanne on kuusi työntekijää (valtuutettu, hallinnollinen avustaja, erikoistutkija, lakimies, ylitarkastaja, määräaikainen viestintäsuunnittelija). Lapsiasiavaltuutetun virka siirrettiin 2015 STM:stä OM:ön, mm. jotta se olisi samassa paikassa muiden ihmisoikeusvalvojien kanssa.

**Onnettomuustutkintakeskus**<sup>22</sup> on 1996 OM:n yhteyteen perustettu virasto. Keskus suorittaa tehtävänsä itsenäisesti ja riippumattomasti. Onnettomuustutkintakeskuksessa on 16 vakituista virkaa; www-sivujen mukaan henkilökuntaan kuuluvat johtaja, hallintopäällikkö, viestintäpäällikkö, erikoissuunnittelija, 3 tutkintasihteeriä, 4 johtavaa tutkijaa ja 6 erikoistutkijaa. Toiminta on jaettu viiteen tutkintahaaraan, joista jokaiselle on nimetty johtava tutkija, joka vastaa yhdessä erikoistutkijan kanssa alansa onnettomuuksien ja vaaratilanteiden tutkinnasta. Lisäksi Onnettomuustutkintakeskus käyttää tutkinnoissa tuntipalkkaisia asiantuntijoita, joille antaa tutkintakoulutuksen.

**Tasa-arvovaltuutetun** toimiston<sup>23</sup> henkilöstöön kuuluu 12 henkilöä: tasa-arvovaltuutettu, sihteeri, tietohallintosihteeri, 6 ylitarkastajaa (joista yksi määräaikainen), viestinnän suunnittelija (määräaikainen), erityisasiantuntija ja tiedottaja. **Tiedus-**

---

<sup>20</sup> Käytän tästä toiminnosta työnimeä Oikeushallintovirasto, vaikka voi olla, että lopullinen nimi vielä muuttuu.

<sup>21</sup> <http://www.lapsiasia.fi>

<sup>22</sup> <https://www.turvallisuustutkinta.fi>

<sup>23</sup> <https://www.tasa-arvo.fi>

**teluvalvontavaltuutetun**<sup>24</sup> toiminnossa on vain neljä työntekijää: valtuutettu, kaksi erityisasiantuntijaa ja hallinnollinen avustaja. **Yhdenvertaisuusvaltuutetun** toimiston<sup>25</sup> henkilökuntaan kuuluu www-sivujen mukaan 23 henkilöä: toimistopäällikkö, 11 ylitarkastajaa, 4 tarkastajaa, erityisasiantuntija, viestintäharjoittelija, osastosihteeri, tiedottaja, johdon assistentti, viestintäpäällikkö ja suunnittelija. **Tietosuoja**valtuutetun toimistossa<sup>26</sup> työskenteli vuoden 2018 lopussa 31 henkilöä. **Heunin**<sup>27</sup> työntekijämäärä on 8.

Muita toimintoja, jotka saatetaan liittää mahdollisesti perustettavan Oikeushallintoviraston yhteyteen, ovat kuluttajariitalautakunta, konkurssiasiamies ja vanhusasiavaltuutettu. Oikeushallintoviraston lähtökohtana onkin *avoimuus sille, että sinne voi sijoittaa myös muita toimijoita* – kuten sovittelu. Kokonaisuuteen liittyvät myös Oikeusrekisterikeskus, Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori ja Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeet. Yhteinen hallinto voisi näillä näkymin aloittaa vuoden 2022 alusta.

Henrika Räsänen on tehnyt Oikeushallintovirastonselvitystä heinäkuun 2020 alkuun asti. Taustalla on aikaisempi selvitys: OM asetti 2018 selvityshenkilöksi Juhani Jokisen, jonka tuli selvittää OM:n hallinnonalan pienten toimijoiden hallinto- ja tukitehtävien yhteen kokoamista siten, ettei niiden itsenäistä asemaa vaarannettaisi eikä tehtäväkenttää muutettaisi. Erillisvirastojen toimintojen kokoamisen avulla pyritään säästämään resursseja toimijoiden sisältötyöhön sitä kautta, että erillisvirastoilla olisi yhteiset hallinnon ja viestinnän resurssit. Tehtävien yhteen kokoamisella saavutettaisiin synergiaetuja ja resursseja voitaisiin kohdistaa tehokkaammin kunkin erillisviraston perustehtävään. Selvityksen lähtökohtana oli myös itse ministeriön keskittyminen *valtioneuvostotasoiin* tehtäviin, mitä edistäisi hallinto- ja tukitehtävien siirtäminen OM:stä virastotasolla hoidettaviksi. (Jokinen 2019)

Jokinen päätyi kahteen vaihtoehtoiseen malliin: Tietosuojaviranomaisesta muodostettaisiin virasto, jonka hallinto hoitaisi myös muiden erillisvirastojen hallinto- ja tukitehtäviä, tai perustettaisiin kokonaan uusi Oikeushallintovirasto, joka hoitaisi erillisvirastojen hallintoasioita. Oikeushallintovirastoa suunnitellaan nyt jälkimmäisen, ns. *virastohotellimallin* pohjalta, jonka mukaan hallintoyksikkö ei ole minkään muun viraston yhteydessä. Palvelujen kiinnittäminen jonkin ns. emoviraston yhteyteen sai vähemmän kannatusta.

---

<sup>24</sup> <https://tiedusteluvalvonta.fi>

<sup>25</sup> <https://www.syrjinta.fi>

<sup>26</sup> <https://tietosuoja.fi>

<sup>27</sup> <https://www.heuni.fi>



Erillisvirastoilla on lainsäädäntöön ja kansainvälisiin säännöksiin perustuva *itsenäinen* asema. Niiden hallinto- ja tukitehtävät täytyy järjestää tavalla, joka korostaa niiden *riippumattomuutta poliittisesta ohjauksesta* ja mahdollistaa tarkoituksenmukaisen ja tehokkaan hallinto- ja tukitehtävien hoitamisen. Osassa lausunnoista katsottiin, että hallinto- ja tukitehtävien yhteen kokoaminen on jopa mahdotonta, jos samalla halutaan säilyttää erillisvirastojen itsenäisyys ja riippumattomuus. Mitä enemmän erillisvirastot hoitaisivat ja päättäisivät omista hallintoasioistaan, sitä paremmin turvattaisiin niiden riippumattomuutta, mutta samalla menetettäisiin hallintotehtävien hoidon ammattimaisuutta ja keskittämisen mittakaavaetuja. (Jokinen 2019)

Jokisen mukaan kummassakin mallissa kirjanpitoyksikkötehtävät siirtyisivät uudelle virastolle, mutta VES-toimivalta säilyisi OM:llä. Kummassakin vaihtoehdossa uusi virasto olisi valtion talousarviolaisissa tarkoitettu kirjanpitoyksikkö siihen liittyvine velvoitteineen muun muassa maksuliikenteen ja kirjanpidon hoitamisessa sekä tilinpäätöksen laatimisessa myös erillisvirastojen osalta. Erillisvirastojen riippumattomuuden vuoksi niiden henkilöstön nimittämistoimivalta tulisi säilyttää erillisvirastoilla. Erillisvirastojen virkojen perustamista, lakkauttamista ja muuttamista sekä siirtämistä koskeva toimivalta esitettiin siirrettäväksi OM:stä hallintovirastolle, mikä vahvistaisi erillisvirastojen riippumattomuutta OM:stä. Selvityshenkilö ehdotti lisäksi, että määrättyjä hallintoasioita koskeviin ratkaisuihin vaadittaisiin erillisvirastojen päälliköiden hyväksyntä. Tällaisia asioita olisivat esimerkiksi talousarvio- ja kehysvalmisteluun liittyvät asiat, määrärahojen käyttösuunnitelma, virkajärjestelyt sekä henkilöstö- ja koulutussuunnitelma. Erillisvirastoja koskevat tulosneuvottelut ehdotettiin järjestettäväksi siten, että niihin osallistuisivat sekä erillisvirastot että hallintoasioista vastaava virasto. (Jokinen 2019)

## 4 Kansainväliset mallit

Sovittelu tai muut restoratiiviset menetelmät ovat kehittyneitä esimerkiksi Pohjoismaissa (Suomi, Norja), Keski-Euroopassa (Belgia, Itävalta), Iso-Britanniassa ja Pohjois-Irlannissa. Toteutustavat vaihtelevat eri maissa: joissakin maissa painotetaan uhrin tai tekijän näkökulmaa, joissakin molempia. *Suomessa tärkeää on pyrkiä palvelemaan molempia*. Myös Norjassa on pyritty suhtautumaan tekijään ja uhuriin tasapuolisesti (Kinnunen 2012). Kannatettava on Pohjois-Irlannin mukainen ns. *tasapainomalli*, jossa huomioidaan yhtä lailla uhrin, tekijän ja yhteisön etu. Tästä syystä siis organisaatiot, jotka keskittyvät lähinnä toiseen osapuoleen (kuten RIKU, Rise tai syyttäjälaitos) eivät ole lähtökohtaisesti sopivia emo-organisaatioita sovittelulle.

Useimmilla mailla on kaksipuolainen palveluiden tuottamisjärjestelmä, jossa eri taho on vastuussa palvelun järjestämisestä ja niiden tuottamisesta (Kinnunen 2012). Esimerkiksi Suomessa siis THL on järjestämistä vastuussa, mutta varsinaisen palvelun tuottavat erilliset palveluntuottajat, jotka ylläpitävät sovittelutoimistoja.

Kansainvälisesti tarkastellen sovittelu kuuluu säännönmukaisesti OM:n alaisuuteen, ja monessa Euroopan maassa sovittelupalveluilla on vahva kytkentä rikosoikeusjärjestelmään. Palvelujen tuottajina voivat olla esimerkiksi syyttäjälaitos (Belgia), poliisi (Englanti, Irlanti, Tanska, Islanti) tai kriminaalihuoltolaitos (Tšekki, Unkari, Kreikka). Useissa maissa sovittelupalveluja tuottavat erilaiset järjestöt; esimerkiksi Itävallassa Neustart, joka vastaa myös kriminaalihuollosta ja rikoksentekijöiden integroimisesta yhteiskuntaan. Myös Belgiassa ja Saksassa järjestöt osallistuvat vahvasti toimintaan. Uhrilähtöisen sovittelutoiminnan maissa palveluntuottajina tulevat esiin uhripalvelujärjestöt (Ranska, Portugali). Myös kunnat voivat vastata palvelujen tuottamisesta (Espanja). Suomessa palveluntuottajina ovat kunnat ja erilaiset järjestöt. Vapaaehtoissovittelijoita hyödynnetään etenkin Suomessa ja Norjassa, mutta pienemmässä mittakaavassa myös esimerkiksi Tanskassa. (Kinnunen 2012)

Jos sovittelu toimii liian erillään rikosoikeusjärjestelmästä, ei sitä välttämättä koeta legitimiiksi ja vakavasti otettavaksi tavaksi reagoida rikoksiin. Toisaalta tällöin voidaan ajatella, että restoratiivista oikeutta voidaan kehittää rauhassa vailla oikeusjärjestelmän asettamia välineellisiä tavoitteita. Jos sovittelu toimii oikeuslaitoksen yhteydessä,

on se vaarassa ajautua ikään kuin ”roskakoriksi”, jonne vähäpätöiset tai sekavat asiat ohjataan (ns. *diversio*; ks. esim. Iivari 2001).

Usein on niin, että vaikka lainsäädäntö ja kansainväliset sopimukset tai suositukset antaisivat restoratiiviselle oikeudelle laajat käyttömahdollisuudet, käytännössä koko käyttöalaa ei hyödynnetä (Kinnunen 2012). *Näin on myös Suomessa*. Kansainvälisten suositusten mukaan vaihtoehtoisia konfliktinratkaisutapoja pitää olla saatavilla oikeusprosessin eri vaiheissa ja myös vakavissa tapauksissa; ne ovat osa joustavasti toimivaa oikeusjärjestelmää ja takaavat omalta osaltaan oikeuden saatavuuden (ks. esim. Hynynen & Elonheimo 2019).

## 4.1 Sovittelu ja siihen liittyvät toiminnot Norjassa

Norja on yksi sovittelun tunnetuimmista edelläkävijöistä. Yhteistä Suomen kanssa on paljon: sovittelua pilotoitiin jo 1980-luvulla, toiminta on ollut pitkään lakisääteistä, valtio rahoittaa sitä, käytetään maallikkosovittelijoita, sovitellaan niin rikoksia kuin riitojakin, ja suurin osa tapauksista tulee poliisilta ja syyttäjältä. Asukasluvultaankin Norja lähes vastaa Suomea. Norjassa rikosasioiden sovittelua aloitettiin kokeilla vuonna 1981 Nils Christien innoittamana. Palvelu kohdistui aluksi vain nuoriin. Norjan sovittelulaki<sup>28</sup> säädettiin 1991, ja toiminta oli valtakunnallista 1994. 1990-luvun alusta lähtien kunnat velvoitettiin tarjoamaan sovittelua paikallisten sovittelutoimistojen kautta, ja valtion toiminnaksi sovittelu tuli 2004. Sovittelulakia uudistettiin vuonna 2014, kun sovittelun yhteyteen lisättiin muitakin tehtäviä, jotka liittyvät rikosentorjuntaan ja nuorisorikollisten sanktioihin.<sup>29</sup>

Kansallinen sovittelupalvelu on organisoitu kahteen tasoon: johto (*direktorat*) ja sovittelutoimistot (*konflikttråd*). Johto on eräänlainen sovittelutoimistojen keskustoimisto tai sihteeristö. ”Direktoraatin” työntekijöillä on sellaisia koulutustaustoja kuin yhteiskuntatieteet, kriminologia, oikeustiede, journalismi, IT, kasvatustiede, talous- ja hallintotiede. Johto on vastuussa sovittelutoimistojen työstä, ja tukee ja ohjeistaa niitä. Johto raportoi toiminnasta ja taloudesta vuosittain OM:lle (rikosentorjunnan osastolle). OM linjaa vuosittain sovittelupalvelun päätavoitteet ja prioriteetit. Ohjaus ei kuitenkaan ole niin voimakasta, että se häiritsisi sovittelun autonomiaa. Sovittelutoimi saa myös ajankohtaisiin tutkimus- tai kehittämishankkeisiin rahoitusta valtiolta.

---

<sup>28</sup> Englanninkielinen versio Norjan sovittelulaista

<sup>29</sup> Selkeä ja melko ajantasainen yleisesitys Norjan sovittelumallista: Paus 2018.

Norjassa sovittelun ylin organisaatiotaso on siis OM ja sen rikosentorjuntaosasto. Sen alaisuudessa on sovittelun keskusvirasto, jonka alla puolestaan on 12 aluetoimistoa (jotka vastaavat poliisialueita). Ympäri maata 22 toimipistettä tarjoaa sovittelupalveluita. Yhteensä Norjan sovittelupalvelussa on 146 työntekijää, joista johdossa on 34 ja toimistoissa 112. Myös sovittelutoimistojen työntekijät ovat OM:n virkamiehiä. Toimistoittain työntekijöitä on 4–17. He valvovat ja ohjaavat sovittelijoita ja ovat yhteistyössä direktoraatin kanssa, jolle raportoivat toiminnan ja talouden. Sovittelijat ovat koulutettuja vapaaehtoisia. Heidä on noin 600, ja heidät rekrytoidaan neljäksi vuodeksi kuhunkin toimistoon.

Ennen keskitettyyn hallintomalliin siirtymistä Norjassa oli 44 alueellista sovittelutoimistoa, joiden toiminta ei ollut yhtenäistä. Kuntien sitoutuminen toimintaan ja sen kehittämiseen vaihteli. Sovittelua ei tunnettu eikä arvostettu tarpeeksi. Ratkaisua palveluiden kehittämiseksi, yhdenmukaistamiseksi ja sovittelun roolin vakiinnuttamiseksi alettiin etsiä hallintomallin uudistamisesta, jota edelsi laaja selvitysvaihe. Keskustoimisto perustettiin 1998, ja se päädyttiin sijoittamaan oikeusministeriön alalle, koska sovittelu haluttiin saada lähemmäksi oikeusprosessia ja parantaa yhteistyötä oikeussektorin (etenkin poliisin ja syyttäjän) kanssa ja sovittelun statusta. Ennen sovittelu kuului sosiaaliministeriölle. (Flinck & Sambou 2010; Kemény 2005)

Kun rikosasioiden sovittelun neuvottelukunnan kansainvälinen jaosto tutustui Norjan sovittelutoimintaan 2010, norjalaiset kertoivat hallintomallin muutoksen hyödyttäneen sovittelua merkittävästi. Keskitetty hallintomalli on koettu selkeäksi, ja se on vahvistanut sovittelun asemaa ja auttanut lisäämään henkilöstöä, tekemään kehittämistyötä ja yhtenäistämään käytäntöjä ja vakuuttamaan muut viranomaiset sovittelupalveluiden laadusta ja sovittelun kriminaalipoliittisesta ja yhteiskunnallisesta merkityksestä. Myös paikallistason työntekijät ovat tyytyväisiä keskitettyyn hallintomalliin. Tiedon välittäminen sovittelutoiminnasta on nähty Norjassakin tärkeäksi, ja sen tunnetuksi tekemiseen on panostettu. Tiedottaja toimittaa sovittelupalvelun verkkosivuja ja omaa lehteä, ja myös muulle medialle tarjotaan ajankohtaisia sovitteluteemoja. Tiedottaja myös kouluttaa sovittelutoimistojen henkilökuntaa, joka paikallisesti osallistuu tiedon levittämiseen. Sovittelutoimijoilla on käytössä yhteisesti laadittu laatukäsikirja, ja samoin on sovittu sovittelun eettisistä ja restoratiivisista periaatteista. (Flinck & Sambou 2010)

Kaiken kaikkiaan Norjassa koetaan, että organisaatiomuutokset ovat olleet oikeasuuntaisia ja yhteistyöhenki on hyvä. Edelleen on kuitenkin haasteena lujassa oleva usko muodolliseen rankaisevaan oikeuteen; sovittelu ei ole vielääkään kriminaalipoliittikan oletusarvo, ja sovitteluun ohjaaminen riippuu yhä jossain määrin henkilöistä ja asenteista, vaikka yhteistyö oikeusviranomaisten kanssa onkin pääasiallisesti hyvää (ks. esim. Paus 2018).

Uudempaa kehitystä Norjassa edustaa se, että sovittelun keskushallinnolla on tehtävänä myös koordinoita rikosentorjuntaa ja nuorisorikollisuuden *sanktioita*. Direktoraatin työntekijöistä 3–4 on keskittynyt sanktioihin liittyviin tehtäviin. Vuodesta 2015 keskushallinto on toiminut *rikosentorjunnan osaamiskeskuksena* levittäen tietoa, tutkimustuloksia ja kokemuksia erilaisista rikosentorjuntakeinoista ja rikosentorjuntaan liittyvistä ajankohtaisista asioista. Direktoraatti tukee paikallistason rikosentorjunnan koordinaatiota antamalla kunnille neuvontaa ja hallinnoi rikosentorjuntaan liittyvää projektirahoitusta.

Norjassa otettiin käyttöön kaksi uutta nuorisosanktiota 2014: *nuorisorangeistus ja -seuranta*. Niitä hallinnoivat sovittelutoimistot ja niissä toimivat ammattimaiset nuorisokoordinaattorit. Sanktiot perustuvat suostumukseen eivätkä sulje pois sovittelua. **Nuorisorangeistuksen** kohteena ovat vakavat ja/tai toistuvat rikokset ja se on vankilan vaihtoehto. **Nuorisoseurantaa** käytetään lievemmissä rikoksissa. Tuomioistuin tai syyttäjä päättävät, soveltuvatko nämä sanktiot nuorelle. Molemmat prosessit alkavat *nuorisokonferenssilla*, johon myös uhrin voivat halutessaan osallistua ja jossa sovitaan suunnitelmasta. (Paus 2018) Norjan sovittelun ”isä” Christie varoitti näistä sovittelutoimistojen uusista tehtävistä, koska ne lisäsivät ammattilaisten osuutta ja kyseenalaistivat sovittelun vapaaehtoisuuden. (Rasmussen 2018) Suurista epäkohdista ei ole kuitenkaan käytännössä raportoitu, mutta joitakin epäselviä kysymyksiä ja kehitystarpeita on nostettu esiin (Andrews & Eide 2019). Uutta nuorisokontrollia on myös puolustettu: Se mahdollistaa vakavampien ja monimutkaisempien tapausten ottamisen moniammatilliseen käsittelyyn, jossa *restoratiivinen ote on pohjana*, yksilöllisesti räätälöidyt toimenpiteet ja vankilan välttämisen. Uudet menettelytavat ovat tuottaneet hyviä tuloksia eri mittareilla, joita ovat rikosten uusiminen ja nuorten mielenterveys ja tyytyväisyys. (Andersen 2015)

Kuten Suomessakin, Norjassa sovittelutoimistoja voidaan pitää tärkeimpinä restoratiivisten palvelujen tarjoajina. Lisäksi Norjassa on joitakin muitakin toimijoita, jotka tarjoavat sovittelua eri konteksteissa, kuten riitojen sovittelu tuomioistuimissa tai perheasioiden sovittelu.

## 5 Pohdinta ja johtopäätökset

Vaihtoehdot rikos- ja riita-asioiden sovittelun organisoimiseksi ovat:

1. Jatkaminen nykyisellään (STM johtaa ja THL järjestämisvastuussa).
2. OM tulee STM:n ja mahdollisesti myös THL:n tilalle tekemään niiden sovitteluun liittyviä tehtäviä (eli OM voisi olla ohjaava ministeriö ja kehittämis- ja koordinoitavastuu voisi olla joko sillä itsellään tai THL:lla).
3. Sovittelu yhdistyy oikeusaputoimistojen rakenteeseen ("*oikeusapuintegraatiomalli*")
4. Sovittelu tulee omaksi toiminnokseen mahdollisesti perustettavan Oikeushallintoviraston yhteyteen ("*Sovitteluvirastomalli*")

Yksi vaihtoehto olisi siis jatkaa nykypohjalla ja vahvistaa sovittelutiimiä STM:n ja THL:n sisällä. Koska kuitenkin voidaan ajatella, että nykymallissa on hieman kärjistetyksi sanottuna saavutettu kehityksen lakipiste ja aika on ajanut nykymallin ohi, voidaan sovittelun siirtoa OM:n alaisuuteen kannattaa vähintäänkin niin, että *OM:stä tulisi ohjaava ministeriö*, vaikka THL säilyttäisikin sovittelua koskevat nykytehtävänsä (vrt. vankiterveydenhuolto). Tällöin THL:n *sovittelutiimin kokoa ja itsenäisyyttä tulisi kasvattaa*. Yhtä lailla kuin muitakin malleja voidaan arvioida siitä näkökulmasta, toteutuuko niissä sovittelun riittävä autonomia, myös nykymalli on ongelmallinen, koska sovittelun koordinaatio ja kehittäminen tapahtuu ei-substanssiasiantuntijoiden alaisuudessa. Sovittelu ja siihen liittyvä laajempi restoratiivinen oikeusajattelu on jopa yhteiskuntarauhan rakentamisen väline (Attias & Kangasoja 2020), ja *ansaitsee puitteet, joissa näitä menetelmiä voidaan kehittää ja laajentaa riippumattomista lähtökohdista*.

Myös kuulemani sovittelun sidosryhmät suhtautuvat voittopuolisesti myönteisesti sovittelun siirtoon OM:n hallinonalalle; vain muutamat tahot pitivät STM:tä luontevampana kotipesänä. Usein muistutettiin kuitenkin siitä, että sovittelun restoratiivista ja sosiaalista ulottuvuutta pitää vaalia, *eikä sovittelusta saa tulla rankaisevan rikosoikeuden apulaista*. Lisäksi on nostettu esiin kysymys siitä, onko sovittelu asiakkaiden mielestä

helpommin lähestyttävä palvelu sosiaalialan kuin OM:n toimintana, mutta tämä ei ole siinä mielessä relevantti huoli, että suoria yhteydenottoja asiakkailta tulee nykyiselläkin sovittelutoimistoihin hyvin vähän – vaikka ne toki erittäin tervetulleita ovatkin. Esimerkiksi sovittelutoimistojen vastuuhenkilöiden keskuudessa siirtyminen OM:n hallinnonalalle saa paljon enemmän kannatusta kuin jääminen STM:n alaisuuteen, samoin kuin ns. yhden organisaation malli peittoaa nykyisen monitoimijamallin (tästä lisää jäljempänä luvussa 5.3). Myös THL on puoltanut sovittelun siirtoa OM:n hallinnonalalle.

Nykymalli ei siis ole ainakaan sellaisenaan varteen otettavin vaihtoehto. Ei myöskään ole vallitsevan suuntauksen mukaista viedä sovittelun operatiivista keskushallintoa OM:n sisään. OM on ylätasoinen toimija, jolle kuuluvat lainsäädäntötyö, strateginen suunnittelu, tulosoheutus, kehittämis- ja kansainväliset tehtävät. OM pyrkii virtaviivaistamaan organisaatiotaan niin, että operatiivinen toiminta pyritään siirtämään alaiselle hallinnolle ja itsenäiset toimijat erillisiin virastoihin. Ei olisi välttämättä viisasta toimia tämän yleisen trendin vastaisesti. Lisäksi voidaan arvella, että sovittelun autonomia olisi vaikeampi säilyttää ministeriön sisällä kuin omassa virastossaan. OM:ssä rikos- ja prosessioikeuteen liittyvät asiat on sijoitettu kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosastolle, joka *voisi sinänsä olla mahdollinen sijoituspaikka sovittelun valtakunnalliselle ohjaukselle, kehittämiselle ja koordinaatiolle*. Tällöin siis myös sovittelun johto siirtyisi tietenkin OM:ön, ja sovittelutiimi saisi hallinto- ja tukitoimet samaan tapaan kuin ministeriössä muutoinkin. Melko pienen muutoksen tie olisikin vaihtaa myös THL:n tilalle OM; tätä myös jotkin sidosryhmätoimijat kannattivat, ja vaihtoehto olisi sinänsä selkeä.

Kahta viimeistä vaihtoehtoa voidaan kuitenkin pitää päävaihtoehtoina. Yksinkertaisuuden vuoksi niitä voidaan kutsua nimillä oikeusapuintegraatio- ja Sovitteluvirastomalli. Näissä malleissa hallintopalvelut ja keskushallinnon tuottaisivat tulevaisuudessa näillä näkymin perustettavat keskusvirastot. Molemmilla tapauksissa on siis hahmoteltava *tulevaisuutta, joka on liikkeessä*. Mikäli kävisikin niin, että mainittuja keskusvirastoja ei perustettaisikaan, voidaan toimialan vaihdos silti toteuttaa, mutta tarvittavat hallinto- ja tukipalvelut pitää varmistaa muuta kautta; niin kuin OM:ssä muutenkin tai perustettavan sovittelutoiminnon yhteyteen. Käsittelen lopuksi näitä kahta mallia perinteisen SWOT-analyysin kautta (sisäiset vahvuudet ja heikkoudet, ulkoiset mahdollisuudet ja uhat).

## 5.1 Oikeusapuintegraatiomalli

Oikeusapuintegraatio tarkoittaisi, että sovittelun kotipesä löytyisi siitä rakenteesta, johon tällä hetkellä kuuluvat oikeusapu, talous- ja velkaneuvonta ja yleinen edunvalvonta. Sovittelun valtakunnallinen hallinto sijoittuisi em. toimintojen suunnitteilla olevaan keskusvirastoon. Muilta osin tarvittavia tuki- ja henkilöstöpalveluita tuottaisivat Palkeet, Oikeusrekisterikeskus (ORK) ja Valtori. Sovittelun keskusyksikkö sisältäisi substanssiasiantuntijoita, joilta tarvitaan osaamista hallinto- ja tukipalveluiden hankkimiseen ja sovittelukentän toimijoiden koordinointiin ja kehittämiseen samaan tapaan kuin THL:n sovittelutiimi tällä hetkellä tekee. Tulosohjaus tulisi OM:stä – kuitenkin niin, että sovittelutoiminnon itsenäisyys turvataan.

Oikeusapuintegraatiomallia voidaan eritellä seuraavasti:

### Vahvuudet

- Yleiset hallinto- ja tukipalvelut tuottaisi perustettava *keskusvirasto*.
- *ORK* on suhtautunut erittäin myönteisesti ja ammattimaisesti sovitteluun liittyvän tietohallinnon haltuunottoon ja olisi loogista, että sovittelun tiedot olisivat osana oikeushallinnon tietokantoja.
- Oikeusapua edustavien toimijoiden (niin OM:ssä kuin piireissäkin) mielestä sovittelu sopisi hyvin osaksi niiden verkostoa; sovittelu voisi siis tuntea itsensä hyvin tervetulleeksi.
- Oikeusapu- ja edunvalvontavirastossa olisi useita toimialoja ja toimintoja. Kaikkien kyseessä olevien toimialojen toiminnot ovat *riippumattomia*, ja ne jakavat tämän tärkeän arvon sovittelun kanssa.
- Sovittelijoiden olisi mahdollista saada saman organisaation puitteissa joustavasti *oikeudellista taustatietoa*. Oikeusavussa tunnetaan hyvin esimerkiksi vahingonkorvauskysymykset, jotka ovat sovittelussa hyvin keskeisiä.
- Organisaatiossa on valmis maan kattava *toimipaikkaverkosto*, johon sovittelutoiminta voisi sijoittua. Sovitteluohjaajat voisi ripotella tasaisesti ympäri Suomea ja tarjota heille moniammatillisen *työyhteisön*. Tämä voisi periaatteessa tarjota mahdollisuuden jopa luopua aluehallinnosta ja sovittelun toimialueista, kunhan edelleen huolehditaan alueellisista verkostoista ja vapaaehtoissovittelijoiden rekrytoinnista. Työntekijöillä voisi olla *valtakunnallinen toimivalta*, mikä lisäisi joustavuutta: asiakkaat voisivat asioida missä pisteessä haluavat ja toimistot voisivat tasata tois-



tensa ruuhkahuippuja.

- Sovittelu saisi *institutionaalista tukea* isommasta organisaatiosta: Isompi organisaatio on *vähemmän haavoittuva* ja mahdollistaa *joustoja*, mahdollisesti myös budjettimielessä. Isommassa organisaatiossa mm. erikoistumisen kautta voidaan lisätä toiminnan tehokkuutta ja ammattimaisuutta.
- Sovittelulla ja oikeusavulla on toiminnallisia yhtäläisyyksiä: molemmissa *tavataan asiakkaita eri puolilla maata* ja autetaan heitä. *Kohderyhmät* eivät ole täysin erilaisia: vaikka oikeusavussa 90% asiakkaista on vähävaraisia, ovat talous- ja velkaneuvonta ja yleinen edunvalvonta kaikille.
- Sekä sovittelussa että oikeusavussa voisi syntyä yhdistämisestä erilaisia *synergiaetuja*. Kun samassa organisaatiossa on molempien henkilöstöä, nämä voisivat nykyistä joustavammin kehittää yhteisiä työtapoja asiakkaiden eduksi. Synergian löytyminen on mahdollista myös talous- ja velkaneuvonnan ja edunvalvonnan kanssa. Toisinaan näissäkin voi olla sovittelun kanssa yhteisiä asiakkaita. Esim. IT-palvelujen kehittämisessä samankaltaisesta asiakaspalveluosaamisesta voi olla apua, ml. kehittyvät ajanvaraus- ja kalenteritoiminnot ja etäpalvelumahdollisuudet. Yhteisiä toimintoja voisivat olla esim. asiakkaiden vastaanotto, puhelinpäivystys, ajanvaraukset, ja niitä voitaisiin hoitaa joustavasti, osittain yhteisestikin.
- Organisaatiossa on osaamista *toimintojen siirtämisestä*.

## Heikkoudet

- Tuleeko sovittelun *identiteetti* tarpeeksi esiin osana muita toimintoja? Sopiiko sovittelu niiden yhteyteen? Voisiko tällainen toiminto koordinoida koko sovittelukenttää tai ottaa muita *yleisempiä*, suorasta asiakaspalvelusta kauempana olevia tehtäviä, jotka liittyvät tutkimukseen, kehittämiseen, opettamiseen, koulutukseen, kansainväliseen yhteistyöhön, rikosentorjuntaan, rikosseuraamuksiin, moniammatilliseen yhteistyöhön? Voiko sovittelu leimautua toisen organisaation arvojen ja imagon mukaiseksi toiminnaksi? Sovittelu on *puolueeton* toimija ja siksi sen on tärkeää olla erillään muista palveluista. Voisiko sovittelu menettää *itsenäisyyttään*? Euroopan neuvoston ministerikomitean (2018) suositus edellyttää, että restoratiivisen oikeuden toiminnoilla pitäisi olla riittävä autonomia suhteessa rikosoikeusjärjestelmään<sup>30</sup>. Jos sovittelu yhdistyisi toisen organisaation kanssa, voisi olla haasteellista taata itsenäinen resto-

---

<sup>30</sup> Recommendation CM/Rec(2018)8 of the Committee of Ministers to member States concerning restorative justice in criminal matters.

ratiivinen kulttuuri.

- *Kohderyhmät* ovat erilaisia oikeusavun kanssa: sovittelu on tarkoitettu kaikille, ei vain vähävaraisille, ja se halutaan markkinoida *mahdollisimman laajoille yleisöille*. Sovittelu haluaa tarjota täysipainoisen vaihtoehdon muodolliselle prosessille ja rangaistuskeskeiselle oikeudelle.
- *Esteellisyyksymykset* voivat aiheuttaa jatkuvia hankaluuksia sujuvan asiakastyön kannalta. Sovittelutoimijat pitävät oikeusapua monimutkaisena systeeminä jääviyteen liittyvine rajoituksineen. Oikeusaputoimistoissa joudutaan ristiintarkastamaan jääviydet eri toimintojen välillä. Asiakkaan vastapuoli ei näissä toiminnoissa voi olla saman toimiston asiakkaana, vaan hänet on ohjattava muualle tai toiseen toimistoon. Yleinen näkemys oli, että vaikka jääviyskysymykset eivät estäisi oikeusapu-integraatiota, ne pitäisi huolellisesti ottaa huomioon ja ne joka tapauksessa ainakin jossakin määrin vaikeuttaisivat toimintaa. Joidenkin näkemysten mukaan jääviyskysymykset *ovat jo nykyisellään niin vaikeita, että oikeusaputoimistoihin ei kannata enää lisätä uusia toimintoja*. Toisaalta esitettiin myös, että jääviyskysymyksiä saatetaan myös liioitella ja käyttää *muutosvastarinnan* argumenttina.
- Voidaanko menettää nykymallin etuja? Katkoksien minimoimiseksi ja tietotaidon siirtämiseksi nykyisen sovittelun keskushallinnon henkilökunnan osaamista on hyödynnettävä. Myös sovittelutoimistojen henkilöstön osalta pitäisi huolehtia siitä, ettei jo olevaa osaamista menetetä. Olisi tärkeää pitää huolta siirtyvien työntekijöiden asemasta, jotta he tietävät ajoissa mm. asemapaikan ja mahdollisesti muuttuvat työsuhteen ehdot (mikäli muutetaan myös palveluntuottajia, ks. luku 5.3).

## Uhat

- Riittävä *rahoitus* on toiminnan OM:n hallinnonalalle siirtämisen edellytys. Toimintaa ei kannata siirtää, jos riskinä on, että sitä joudutaan supistamaan niiden kulujen vuoksi, joita kaikkien tarvittavien toimintojen kattaminen edellyttää (mm. palkat, hallinto- ja tukitoimet, Palkeet, ORK, Valtori, toimitilat).
- Oikeusavun jne. keskusvirastoa ei ole vielä olemassa, joten vaihtoehtoa leimaa *epävarmuus*. Ellei suunniteltua keskusvirastoa jostain syystä perustetakaan, täytyy sovittelun hallinto- ja tukitoimiin muutoin varata riittävä resurssi sovittelun keskusyksikön käyttöön. Keskusyksikkö voisi tällöin sijoittua siihen yhteyteen, missä jo nyt ovat oikeusavun ja muiden siihen liittyvien toimien keskushallinnon tehtävät, eli *OM:n sisälle*.

## Mahdollisuudet

- Jos sovittelun keskushallinto saisi tarpeeksi resursseja ja autonomiaa, voisi se hoitaa myös sovitteluun ja restoratiiviseen oikeuteen liittyvää *tutkimus- ja opetustoimintaa*. Lisäksi se voisi kehittää laajempia sovittelun muotoja (ns. *conferencing*-menettely) ja toimia sovittelun eri sovel- lusalueiden edustajien muodostaman ns. *sovitteluverkoston* koollekutsu- jana. Koska tällaiset laajemmat tehtävät voisivat sopia paremmin itse- näisempään Sovitteluvirastomalliin, käsittelen niitä tarkemmin sen yh- teydessä.

## 5.2 Sovitteluvirastomalli

Oman, erillisen toiminnon perustamisesta tulevaisuudessa mahdollisesti perustetta- van Oikeushallintoviraston yhteyteen voidaan käyttää työnimeä Sovitteluvirasto (ks. jäljempänä kohta ”Toiminnon nimi”). Virasto sisältäisi keskushallintoyksikön, jonka henkilökunta koostuisi esimerkiksi seuraavista työntekijöistä: johtaja, substanssiasian- tuntijoita, jotka vastaavat eri kehittämisalueista (kuten nuoret, vakavat rikokset, riita- asiat, kansainväliset yhteydet, tutkimus, koulutus, opetus), sihteeri, talousasiantuntija, juristi, asiakastietokanta/tilastovastaava ja tiedottaja. Tehtäviä on mahdollista myös yhdistää ja esimerkiksi tiedotusvastuuta hajauttaa.

Yleiset hallinto- ja tukipalvelut voisi tässä mallissa saada perustettavan Oikeushallin- toviraston kautta. Lisäksi IT-palvelut voisi saada Valtorin kautta, asiakastietokantaan ja tilastoihin liittyvät palvelut Oikeusrekisterikeskuksen kautta ja henkilöstöhallintoon liittyviä palveluita Palkeiden kautta. Samalla tavoin kuin oikeusapuintegraation osalta, palveluiden hankkiminen edellyttää tilaajaosaamista. Kaiken kaikkiaan on varmistetta- va, että sovittelun valtakunnallista kehittämistä ja koordinoitua varten on riittävä mää- rä substanssiasiantuntijoita. Tulosohejaus tulisi tässäkin mallissa OM:stä niin, että toi- minnon itsenäisyys kuitenkin turvataan.

Sovitteluvirastovaihtoehtoa voidaan eritellä seuraavasti:

## Vahvuudet

- *Itsenäisyys*, ketteruus, substanssiasiantuntijoiden tiimi, joka muodostaisi ns. *kriittisen massan* tarjoten hedelmällisen maaperän kehittämistyölle. Sovittelua koskevat päätökset ja ylipäänsä kehittämistyö tapahtuisi restoratiivisen oikeuden ja sovittelusubstanssin ehdoilla. Sovittelun *identiteetti* säilyisi itsenäisenä ja restoratiivisen oikeuden mukaisena. Kaikkien oikeushallintovirastossa olevien toimialojen toiminnot ovat riippumattomia, mikä on tärkeä arvo niille kaikille. Sovittelu on puolueeton toimija, jonka on hyvä olla *organisatorisesti erillään* muista palveluista.
  - Itsenäistä virastoa suosittelevat esimerkiksi merkittävän eurooppalaisen kattotoimijan European Forum for Restorative Justice edustajat. Itsenäinen virasto olisi yhteensopiva myös Euroopan neuvoston ministerikomitean (2018) suosituksen kanssa, joka painottaa autonomiaa.
- Yleiset hallinto- ja tukipalvelut voitaisiin järjestää valtakunnallisesti *keskitetyksi*. Vähentäisi päällekkäisiä tehtäviä, kun sovittelutoimistot saisivat esim. koulutus- ja viestintämateriaalit yhä laajemmin keskustoimistosta.
- Oikeushallintovirasto kokoaa erilaisia toimintoja yhteen, ja on *avoin* myös sovittelun mukaantulolle.
- *ORK* on suhtautunut erittäin myönteisesti ja ammattimaisesti sovitteluun liittyvän tietohallinnon haltuunottoon ja olisi loogista, että sovittelun tiedot olisivat osana oikeushallinnon tietokantoja.
- Tämä malli on saanut selvästi eniten kannatusta sovittelutoimistojen johtajilta, mikä helpottaisi sen toteuttamista, koska *muutosvastarinta* olisi oletettavasti pienempää kuin oikeusapuintegraatiossa.
- Sovitteluvirastoon, jossa olisi monia alan asiantuntijoita, voisi luontevimmin yhdistää myös sovittelua ja restoratiivista oikeutta koskevan *tutkimuksen ja opetuksen* näiden teemojen omista tietotarpeista ja lähtökohdista käsin. – Sen lisäksi pitäisi toki suosia myös ulkopuolista tutkimusta ja tutkimusyhteistyötä, jotta ei pelkästään arvioida omaa toimintaa. Opetusta ja tutkimusta voisi toteuttaa yhteistyössä esimerkiksi Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin (Krimo, HY) kanssa. Restoratiiviseen oikeuteen liittyvä ylin opetus sopii kriminologian tieteenalakehykseen, mutta luontevin paikka sovittelijoiden *koulutukselle* on Sovitteluvirasto (ja sen tuella alueelliset sovittelutoimistot). Sovitteluvirasto voisi tarjota *opintojaksoja myös korkeakouluille*. Siinä missä esimerkiksi Kööpenhaminan yliopistossa on *sovittelun maisteriohjelma ja professuuri*, Suomesta puuttuu systemaattinen sovittelua koskeva korkeakoulutason opetus ja tutkimus (Ervasti 2018), vaikka joitakin yksittäisiä opintojaksoja

onkin järjestetty, ja vaikka esimerkiksi Suomen sovittelufoorumi ry:n piirissä sovitteluprofessuuria on visioitu foorumin perustamisajoista (2003) saakka. Kaiken kaikkiaan Suomen yliopistoissa on *sovittelua ja restoraatiivista oikeutta koskeva aukko*. Tämä pätee esimerkiksi juristikoulutukseen, mikä on haitallista, koska oikeudellisen koulutuksen saaneet professorit pitkälti määrittävät, millainen käyttöala ja painoarvo vaihtoehdolle konfliktinratkaisulle annetaan.

Sovitteluvirasto voisi hakea rahoitusta erilaisiin *tutkimus- ja kehittämissankkeisiin*, jotka tukevat sen toimintoja ja auttavat kehittämään niitä. Rahoituksen hakeminen ja hankkeiden perustaminen on mahdollista muissakin malleissa, mutta käytännössä ne edellyttävät tarpeeksi isoa asiantuntijoiden joukkoa, jotka voivat irrottaa työaikaansa tällaiseen toimintaan. Esimerkiksi nykymallissa THL:n sovittelutiimin resurssi menee pitkälti päivittäishallinnolliseen operatiiviseen toimintaan, mikä jättää liian vähän liikkumavaraa pidemmän tähtäimen tutkimuspohjaiseen kehittämistyöhön.

- Autonominen asema ja kehittämistyölle suotuisa asiantuntijoiden yhteenliittymä mahdollistaisi sovittelun kehittämisen tutkimusten ja kansainvälisten kokemusten mukaisesti laajemmille urille kuin vain ns. *victim-offender mediation* -mallin (VOM) mukaiseksi toiminnaksi. Jo nykyisen organisaatiomallin puitteissa on ollut puhetta ns. *conferencing*-menetelmän (eräänlainen laajennettu sovittelu) ja *vakavien rikosten restoratiivisen käsittelyn liittämistä "THL-sovittelun" yhteyteen*, mutta siihen ei ole kulttuuri ollut vielä täysin valmis, ja voimavarat ja määrärahat ovat menneet perusmuotoisen VOM-sovittelun koordinointiin ja kehittämiseen. Sovittelutoimistojen kanssa tehdystä yhteistyöstä saatu kokemus on kuitenkin osoittanut, että sovittelun palveluksessa on *erittäin kehitysmuotoisia ja asialle omistautuneita ammattilaisia ja vapaaehtoisia*, joille laajemmat mahdollisuudet kehittää ja hyödyntää restoratiivisia menetelmiä olisivat motivoivia, inspiroivia ja merkityksellisiä.

## Heikkoudet

- Onko sovittelulla tarpeeksi *yhteistä* muiden toimintojen kanssa? Muut Oikeushallintoviraston yhteyteen mahdollisesti tulevat toiminnot käsittelevät asioita usein ilmoitusten tai selvityspyyntöjen kautta, tehden viranomaisratkaisuja, suosituksia tms. toimenpiteitä.
- *Eristäytyminen*: onko vaarana, että sovittelu *siiloutuu*, jos keskushallinto on liian itsenäinen ja erillinen? Sovittelu on toimintona ja teemana kuitenkin niin monien sidosryhmien, ammatillisten verkostojen ja kansalaisyhteiskunnan kanssa niin tiiviissä vuorovaikutuksessa, että siiloutuminen

ei ole realistisesti kuviteltavissa.

- Muutama selvityksen aikana kuultu taho epäili, että oma virasto sovittelulle olisi liioittelua tai lisäisi *byrokratiaa*. Tällaiset epäilyt kertonevat kuitenkin siitä, että restoratiivisen oikeuden potentiaali ymmärretään liian kapeasti. Kyse on erittäin kustannustehokkaasta toiminnasta, joka tuottaa monia etuja eri mittareilla, joista tärkeimmät ovat asiakastyytyväisyys<sup>31</sup>, uusimisen vähentäminen (ks. esim. Sherman et al. 2015) sekä prosessiekonomia (oikeusprosessien vähentäminen ja keventäminen).
- Voidaanko menettää sinänsä varsin hyvin menestyneen nykymallin etuja? Katkoksien minimoimiseksi ja tietotaidon siirtämiseksi nykyisen sovittelun keskushallinnon henkilökunnan osaamista on hyödynnettävä.

## Uhat

- Miten varmistetaan riittävät *resurssit* sovittelun keskushallinnolle kaikkien niiden toimintojen kattamiseen, joista THL nykyään huolehtii? Saa daanko tarpeeksi resurssia riittävän substanssiasiantuntijamäärän palkkaamiseen? Liian pieni keskushallinto olisi haavoittuva, ja THL:n koordinoima toimialuetyöryhmä varoitti myös sovittelutoimistoja *liian pienestä yksikkökoosta* (Elonheimo 2020), joten olisi epäloogista, jos keskusyksikkö olisi sen itse antamia suosituksia pienempi (kuten THL:n sovittelu tiimi tällä hetkellä on). Kaiken kaikkiaan riittävä rahoitus on toiminnan siirtämisen edellytys. Toimintaa ei kannata siirtää, jos riskinä on, että sitä joudutaan supistamaan niiden kulujen vuoksi, joita kaikkien tarvittavien toimintojen kattaminen edellyttää (mm. palkat, hallinto- ja tukitoimet, Palkeet, ORK, Valtori, toimitilat). Norjassa sovittelun keskusvirastossa on peräti 34 työntekijää. Tällainen taso olisi täysin käänteentekevä Suomessa, ja mahdollistaisi restoratiivisen oikeuden potentiaalın laajan hyödyntämisen.
  - Etenkin lapsiasiavaltuutettu on kiinnittänyt huomiota pienen yksikön haavoittuvuuteen: Lapsiasiavaltuutetun toimisto on valtion virastoista pienimpiä viidellä henkilötyövuodellaan. Pienen viraston rajat tulevat vastaan tilanteissa, joissa moni työntekijä on yhtä aikaa sairaana tai henkilöstö vaihtuu. Vuonna 2020 lapsiasiavaltuutetun toimiston henkilöstöstä on vaihtunut 60%. Varsinaisen valtuutetun lakisääteisen työn lisäksi kaikki hallinnollinen työ, kuten asiakirjahallinto, rekrytoinnit, perehdytykset, toimintakertomukset ja -suunnitelmat, hankinnat, työsuojelu, laskutus ja viestintä on kuitenkin tehtävä aivan kuin isossakin virastossa.

---

<sup>31</sup> THL:n vuodesta 2017 keräämän kyselytiedon mukaan sovittelun asiakkaiden tyytyväisyys on lähellä maksimia lähes kaikissa kysymyksissä.

*Vuonna 2014 lapsiasiavaltuutettu irtisanoutui kiinnittääkseen huomiota toimiston niukkoihin resursseihin.*

- Oikeushallintovirastoa *ei vielä ole olemassa*; yhteisen hallinnon uudistukseen mennee vielä muutama vuosi. Ellei Oikeushallintovirastoa jostain syystä perustetakaan, täytyy hallinto- ja tukitoimiin varata riittävä resurssi sovittelun keskusyksikön sisälle tai käyttöön.
- *Onko myöskään pienten laitosten perustaminen nykysuuntausten mukainen vaihtoehto?* Valittava toimintalinja riippuu viime kädessä myös muista kuin sovittelun omista tarpeista, eli poliittisesta päätöksenteosta.
- *Alueellistaminen* on mahdollisesti selvitettävä sovittelun osalta, jos kyseessä olisi merkittävä uudistus. Alueellistamisasetuksen (1 §) mukaan ”on aina selvitettävä valtion keskushallinnon yksikköjen ja valtakunnallisesti tai keskitetysti hoidettavien valtion toimintojen sijoittamismahdollisuudet pääkaupunkiseudun sijasta maan muihin osiin, kun perustetaan uusi yksikkö tai toiminto, laajennetaan olemassa olevaa toimintaa olennaisesti tai organisoidaan olemassa olevaa toimintaa merkittävästi uudelleen (Valtioneuvoston asetus valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta 567/2002).
  - Oikeushallintoviraston yhteyteen tulevat toiminnot ja erillisyksiköt keskitetään mahdollisesti Lintulahteen Helsingissä. Alueella on jo nyt valtion toimintoja ja sovittelun sidosryhmiä. Toimintojen keskittäminen voisi palvella työyhteisön tarvetta ja antaa synergiaa. Lisäksi esimerkiksi yhteiset koulutus- ja kokoustilat olisivat käytännöllisiä.
  - Sovittelun valtakunnallisessa kehittämis- ja koordinoimistyössä on säännöllisesti kutsuttu yhteen sovittelutoimijoita eri puolilta Suomea. Tällaiset tapaamiset ja koulutustilaisuudet on logistisesti helpointa pitää Helsingissä. Sama koskee ulkomaisten kollegojen vierailuja, jotka ovat kuuluneet THL:n sovittelun kehittämispäällikön säännölliseen ohjelmaan. Myös asiantuntijoiden rekrytoinnit sovittelun keskusvirastoon ovat helpoimpia Helsingissä. Etäyhteyksien kehittymisen ja valtion monipaikkaisen työskentelyideologian ansiosta fyysinen sijainti ei kuitenkaan ole enää niin kriittinen kysymys kuin ennen. Alueellistamispolitiikassa on siirrytty painottamaan paikkariippumatonta työtä, jossa digitalisaation avulla mahdollistetaan työskentely ja asuminen entistä joustavammin kaikkialla Suomessa. Valtio toimii suunnanäyttäjänä työn tekemisen tapojen kehityksessä, ja painottaa etä- ja sähköisiä palveluita tavoitteena mahdollisimman paljon

päästä irti läsnäolopalveluista.<sup>32</sup> Etäyhteydet ovat lisääntyneet sovittelussakin, kehittyneet ”koronakevään” aikana harppauksin ja tulleet jäädäkseen myös ympäristösyistä turhan matkustamisen välttämiseksi (Rimpilä & Elonheimo 2020).

## Mahdollisuudet

- Sovitteluviraston tehtäviin voisi lisätä *sovitteluverkoston* (jossa siis ovat edustettuna sovittelun eri osa-alueet Suomessa) koollekutsumisen. Sovitteluverkoston toimintaa olisi syytä syventää ja vakiinnuttaa. Keskusvirasto voisi toimia sovittelukenttää kokoavana voimana; tällaista kattoorganisaatiota on kaivattu, koska sovittelukenttä on hajanainen erilaisine projekteineen eri sovellusalueilla. Usean järjestelmän keskinäinen kommunikointi ei ole nyt tehokasta. Sovittelua olisi helpompi edistää yhdessä hallitusohjelman edellyttämällä tavalla. Yhteisen sateenvarjoorganisaation alla eri sovittelumuotojen edustajat voisivat vaihtaa tietoa ja tuottaa yhteisiä tapahtumia, koulutussisältöjä, viestintää, tutkimushankkeita jne., mikä johtaisi konfliktinratkaisumenetelmien kehittymiseen ja yhtenäistymiseen.<sup>33</sup>
- Sovitteluvirastoon voisi sijoittaa muitakin *rikoksantorjuntaan* liittyviä tehtäviä. OM:ssä on käynnistymässä rikoksantorjuntaan ja rikollisuuden ehkäisyyn liittyvien tehtävien uudelleenorganisoinnin valmistelu, joten ajankohta voisi sopia tällaisten toimintojen yhdistämiseen Sovitteluvirastoon. Norjassa sovittelutoimen yhteyteen on liitetty muitakin nuorisoriikollisuuden *kontrolliin* liittyviä tehtäviä. Norjasta saatujen kokemusten mukaan seuraamusluonteisen toiminnan mukanaolo vie paljon energiaa, ja voi olla helpompaa ja suositeltavampaa liittää sovittelutoimintoon rikoksantorjuntaan liittyviä tehtäviä. Toisaalta sovittelutoiminto voisi mahdollisesti hoitaa vaikeampien tapausten moniammatillisen nuorisotyön ja erilaisten viranomaistoimien koordinaatiota ja samalla tuoda esiin restoratiivista työtapaa. Sinänsä repressiiviset kontrollitoimet ovat hankalia sovittelun puolueettomuuden kannalta ja ne voivat olla ristiriidassa myös palvelun vapaaehtoisuuden ja maallikkoluonteen kanssa. (Christie 2015; Rasmussen 2018) Vaikka ympäristöt ja traditiot eroavat eri maissa, mikä rajoittaa ulkomaisten mallien suoraa sovellettavuutta, voidaan Norjaa ja Suomea pitää monessa mielessä harvinaisen samanlaisina maina, joten Norjasta saaduista kokemuksista kannattaa Suomessa ottaa oppia.

---

<sup>32</sup> [https://vm.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/strategiassa-esitetaan-tavoitteet-valtion-alueelliselle-lasnaololle](https://vm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/strategiassa-esitetaan-tavoitteet-valtion-alueelliselle-lasnaololle)

<sup>33</sup> Sovitteluverkoston kiinteämpi koordinaatio tai ylipäänsä sovitteluun liittyvän keskushallinnon vahvistuva rooli ei kuitenkaan saisi tarkoittaa liiallista keskusjohtoista ”holhousta”, vaan on syytä edelleen jättää tilaa myös kansalaisyhteiskunnasta nouseville sovitteluun ja restoratiiviseen oikeuteen liittyville aloitteille ja hankkeille.



Vahva restoratiivinen toimintakulttuuri, tietotaito ja pitkät perinteet, joita Suomessa on, voivat auttaa välttämään Christien maalaamia uhkakuvia, jotka liittyvät konfliktien ”varastamiseen” osapuolilta ja rangaistuskeskeisyyteen. Norjastakin saatujen kokemusten mukaan voidaan pitää parempana, että nuorisorikollisuuden kontrolli on sovittelutoimen kuin rikosoikeustoimijoiden hallussa (Rasmussen 2018) – kontrollia kuitenkin jossakin muodossa tarvitaan eikä se voi viime kädessä olla täysin vapaaehtoisuuden varassa (Andersen 2015).

## 5.2.1 Keskustoiminnon nimi

*Sovittelu* on hyvä sana, vaikka sitä onkin aika ajoin arvosteltu siitä, että se antaa liian vähättelevän kuvan toiminnasta eikä sovi vakavampien tapausten yhteydessä käytettäväksi. Esimerkiksi vakavien rikosten sovitteluhankkeessa on ryhdytty käyttämään termiä *jälkikäsitteily* tai *restoratiivinen dialogi*, mutta ne eivät ole kielellisesti niin toimivia kuin *sovittelu*. Sovittelusanelle voisikin pikemminkin pyrkiä antamaan uusia konnotaatioita sitä kautta, että se OM:n hallinnonalalla toimiessaan voisi saada painavamman sisällön. Mikäli uusi ja itsenäinen sovittelun keskustointo perustetaan, jatkopohdinnan aiheena onkin myös sen nimi.

*Rikos- ja riita-asioiden sovitteluvirasto* olisi yksi mahdollisuus, vaikka voikin olla, että kyseessä ei olisi varsinainen virasto, vaan esim. toimisto tai yksikkö. Nimessä ei ole syytä mainita pelkkiä rikoksia, koska niiden ja riitojen välinen jaottelu on restoratiivisen oikeuden näkökulmasta usein keinotekoinen, ja aiheena ovat pikemminkin konfliktit (ks. esim. Christie 2013). Voitaisiin siis puhua myös *konfliktien sovitteluvirastosta* tai vaikkapa *konfliktinratkaisun ja sovittelun keskuksesta*. Yksi mahdollisuus olisi myös hyödyntää laajempaa ja kansainvälisen ja akateemisen yhteisön suosimaa termiä *restoratiivinen oikeus*, mutta se on suurelle yleisölle (ainakin toistaiseksi) vieras. Yksinkertaisinta on käyttää nimeä *Sovitteluvirasto*, niin kuin tässä esityksessä teen, koska se on hyvää suomea, ilmaisuvoimainen ja ymmärrettävä nimi. Johtoa voidaan hakea myös muista OM:n alaisista pienistä toimistoista, ja käyttää nimeä *Sovitteluvaltuutettu, -keskus* tai *-insituutti*. *Toimisto*-nimen käyttäminen voi mennä sekaisin paikallisten sovittelutoimistojen tai Valtakunnansovittelijan toimiston kanssa.

## 5.3 Yhden toimijan malli

Yhden toimijan malli tarkoittaisi, että koko maassa olisi *yksi palveluntuottaja*. Lähinnä on keskusteltu siitä, että kyseessä olisi *julkinen* taho, ja että sovitteluyöntekijät olisivat *valtion* palveluksessa. Malli on saanut kannatusta monilta sovittelun sidosryhmiltä ja sovittelutoimijoilta. Vastustusta se on saanut lähinnä vain sovittelutoimistojen nykyisil-

tä taustaorganisaatioilta, mikä on toki ymmärrettävää siinä mielessä, että niiden rooli olisi yhteen toimijaan siirryttäessä vaakalaudalla. Yhden toimijan mallissa sovittelua olisi tarjolla joka puolella maata niin kuin nytkin, ja sovittelun työntekijöitä tarvittaisiin edelleenkin – toivottavasti yhä enenevässä määrin sovittelun kasvaessa. Alue toimistojen johtajat vastaisivat omista rekrytoinneistaan (koskien niin työntekijöitä kuin vapaaehtoisiaakin; kuten nytkin) ja esim. kulukorvausten maksamisesta vapaaehtoisille, mutta yhteisiä toimintoja voisi keskittää yhä enemmän ja päällekkäistä hallintoa karsia. Yhden toimijan mallia voi olla realistisinta pohtia tarkemmin vasta toimialasiirtokysymyksen jälkeen niin, että ensin ratkaistaan ja toteutetaan mahdollinen siirto ja sitten kehitetään toimintaa pidemmälle uudessa organisaatiossa.

Yhden toimijan mallia voidaan kuitenkin jo tässä vaiheessa eritellä seuraavasti:

## Vahvuudet

- Yhden toimijan mallin mukainen sovitteluorganisaatio olisi suhteellisen vahva siinä mielessä, että sen *työntekijämäärä* kohoaisi yli sadan. Paikallistason työntekijät voisivat aktiivisesti ja joustavasti osallistua myös valtakunnalliseen työhön.
- Yhteinen työnantaja mahdollistaisi työntekijäresurssien kohdistamisen joustavammin tarpeen mukaan sellaisille alueille, joilla tarvetta ilmenee. Hiljaisempien alueiden työntekijät voisivat toimia ruuhka-apuna toisille alueille. Työntekijöillä voisi olla *valtakunnallinen toimivalta*.
- Yhden toimijan malli *yhdenmukaistaisi* hallintoa ja sovittelun brändiä, vähentäisi päällekkäistä hallintoa ja toisi toimintaan pysyvyyttä. Nykytilannetta voidaan arvostella monimutkaisuudesta ja hajanaisuudesta, koska palveluja tuottavat monenlaiset toimijat, joista osa on yksityisiä ja osa julkisia, ja kaikilla on omat toimintatapansa, hallintorakenteensa ja työntekoa säätelevät norminsa. Varsinkin kuntia on arvosteltu raskaasta byrokratiasta, ja ne myös rajoittavat palkkoja. ”THL-sovittelun” palkat eivät ole kilpailukykyisiä, kun otetaan huomioon tehtävien vaativuus. Yhden toimijan malli voisi auttaa lisäämään sovittelun houkuttavuutta ja rekrytoimaan pätevää henkilöstöä ja pitämään heistä kiinni. Erilaisiin itenäisiin palveluntuottajiin pohjautuva tuottamismalli on haaste sekä sovittelutoimistojen työntekijöiden että asiakkaiden yhdenvertaisuuden kannalta. Yhden toimijan malli yhdenmukaistaisi palkkoja ja muitakin työsuhteen ehtoja (nykyisin työntekijät eivät ole saman työehtosopimuksen piirissä), mikä olisi omiaan parantamaan myös työntekijöiden yhteenkuuluvuuden tunnetta ja vähentämään ”kyräilyä”. Esimerkiksi kunta- ja velkaneuvonnassa siirryttiin yhden valtiollisen toimijan malliin,

palkkaus yhdenmukaistui ja nousi ainakin osalla työntekijöistä.

- Yksi työnantaja voisi vahvistaa sovitteluun liittyvää *ammatti-identiteettiä*.
- Yhden toimijan mallissa olisi helpompi kehittää *yhteisiä järjestelmiä*, kuten yhteinen sähköposti- ja kalenterijärjestelmä, mikä helpottaisi yhdessä toimimista.
- Sovittelutoimistojen taustaorganisaatiot ovat tällä hetkellä *eri vahvuisia* taloustilanteeltaan. Vahvat toimijat voivat mahdollistaa oman sovittelu-toimintansa budjettiylitykset, mikä asettaa eri toimistot *eriarvoiseen asemaan*.
- Sovittelun vahvistettu keskushallinto mahdollistaisi sovittelutoimistojen työn keventämisen (siltä osin kuin se liittyy esim. hallintoon, koulutukseen tai viestintään), ja ne voisivat *keskittyä* paremmin perustyöhönsä eli asiakaspalveluun ja sovitteluun. Toimintojen keskittäminen toisi tehokkuutta ja mittakaavaetuja. Esimerkiksi yhä enemmän koulutusta voitaisiin järjestää keskitetysti, ja alueilla siihen voisi osallistua etäyhteyksiä ja materiaalipankkeja hyödyntäen. Päällekkäisestä hallinnosta säästyvää resurssia voisi siirtää sovittelun substanssityöhön sekä keskusvirastossa että aluetoimistoissa.
  - Säästöjen määrää on kuitenkin vaikea laskea, sillä sovittelutoimistojen hallintokulujen sisältö ja laskentaperusteet poikkeavat toisistaan ja osalla toimistoista hallintokulut ovat suoria kuluja. Vuonna 2018 toimistojen hallintokulut olivat yhteensä 390 000 euroa. Toimistokohtainen vaihteluväli hallintokuluissa on suuri (3 000–97 000 euroa).
- Sovitteluvastaavat osallistuvat taustaorganisaatioidensa hallintoon ja erilaisiin työ- tai ohjausryhmiin säännöllisesti, joten heidän työaikaansa kuuluu myös muuhun kuin suoraan sovitteluun palvelemaan toimintaan (jopa yksi päivä viikossa).
- Perustuslain 124 §:n (*merkittävää julkisen vallan käyttöä* voidaan antaa vain viranomaiselle) kannalta voi olla ongelmallista, että julkisen vallan käyttöön osallistuvat myös muut kuin julkiset toimijat (niin kuin nykytilassa). Jos yhden toimijan mallissa palvelua tuottaisi viranomaistaho, toiminta olisi perustuslain kannalta turvallisemmalla pohjalla. Vaikka voidaan ajatella, että myös yksityinen taho (vahva yhdistystoimija, settlementti tms.) voisi toimia sovittelun palveluntuottajana jopa yhtenä valtakunnallisena toimijana, ei sitä lähtökohtaisesti voida pitää suositeltavana perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Lisäksi valtio on omiaan luomaan vahvimman kuvan puolueettomasta ja neutraalista toimijasta. Mitä *kun-*

*tiin* tulee, ne eivät ole taustaorganisaatioina keskenään tasaveroisia, ja Norjassakin niistä palveluntuottajina luovuttiin niiden epäyhtenäisyyden ja valtion ja kuntien välisen työnjaon haasteiden takia (Paus 2018).

- Monet sovittelutoimijat ja sovittelun sidosryhmät ovat *kannattaneet* yhden toimijan mallia. Esimerkiksi sovittelun ns. toimialue työryhmä on suosittanut, että sovittelun keskushallintoa pitäisi vahvistaa ja valmistautua siirtymiseen kohti yhden toimijan mallia (Elonheimo 2020).
- Yhden toimijan malli helpottaisi ainakin siinä mielessä sovittelun *sidosryhmäyhteistyötä*, että asioita sovitteluun lähettävien tahojen ei tarvitsisi pohtia, mikä palveluntuottaja kullakin alueella sovittelua tuottaa.

## Heikkoudet

- Voiko yhden toimijan malli vaarantaa *alueellisen* tai *kansalaisyhteiskunnan* näkökulman tai *paikalliset* verkostot? On sanottu, että erilaiset taustaorganisaatiot ovat rikkaus, ja ne myös edustavat restoratiivista ajattelua siinä mielessä, että kansalaisyhteiskunta saa mahdollisuuden aktiiviseen rooliin. Joka tapauksessa ainakin työntekijöiden ja vapaaehtoisten rekrytointi ja ohjaus sekä viestintä ja verkostotyö sidosryhmien kanssa olisivat edelleen ainakin osittain myös alueellista toimintaa. Lisäksi palvelun kivijalkana olevat vapaaehtoiset takaavat paikallisen osallisuuden ja paikallistuntemuksen.
- Nykyään taustaorganisaatiot tekevät paljon sellaista sovittelun hyväksi, mitä ei voi laskea rahassa tai mitä ei ainakaan täysimääräisesti laskutehta valtion määrärahasta (ks. kohta 1.6) – tätä resurssia siis menetettäisiin yhden toimijan mallissa.
- *Kulut* voivat nousta siltä osin, kun palkat nousevat, ja esimerkiksi tilavuokrat voivat olla valtiolla kalliimpia kuin kunnilla. Jos sovittelupalvelua jatkossa tuottaisi keskusvirasto, siirtyisi vuokranmaksu sille, ja tilakysymykset vaatisivat selvittelyn. Nykyiset tilat eivät välttämättä olisi käytettävissä, jos kyse ei olisi enää vuokranantajan eli kunnan tai järjestön omasta toiminnasta. Voidaan kuitenkin olettaa, että julkisen palvelun tilakysymyksiin löytyy uusia, helpottavia ratkaisuja, koska valtion linjauksen mukaan julkisen hallinnon toimijoiden yhteistyötä halutaan lisätä erityisesti yhteiskäyttöisten työtilojen ja palvelupisteiden muodossa.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> [https://vm.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/strategiassa-esitetaan-tavoitteet-valtion-alueelliselle-lasnaololle](https://vm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/strategiassa-esitetaan-tavoitteet-valtion-alueelliselle-lasnaololle)

## Uhat

- Voisiko sovittelun asiakkailta olla matalampi *kynnys* käyttää paikallisen toimijan kuin valtion palvelua? Tärkeintä kuitenkin lienee palvelun laatu, imago ja yleinen tunnettuus kuin se, onko taustaorganisaatio valtio, kunta tai jokin tehtävään valittu yhdistys.
- Nykyisten sovittelutyöntekijöiden asema olisi syytä turvata ja henkilöstöä on informoitava muutoksista huolellisesti, jotta ei aiheuteta turhaa huolta ja menetetä osaamista ja kokemusta. Mikäli siirryttäisiin yhden palveluntuottajan valtakunnalliseen malliin, tulisi sovittelutoiminnan nykyinen henkilöstö siirtää ns. vanhoina työntekijöinä uudelle toimijalle.
- Nykyisiä paikallisia yhteistyöverkostoja täytyy vaalia.

## Mahdollisuudet

- Yhden toimijan malli loisi hyvät edellytykset siihen, että sovittelun *legitiimiteetti, tasalaatuisuus ja tunnettuus* kasvaisivat, mikä johtaisi siihen, että palvelua käytettäisiin yhä enemmän. Sekä Norjasta (Paus 2018) että Suomen sovittelutoimistoista on raportoitu sellaisesta kehityksestä, että sovittelussa on yhä vakavampia ja monimutkaisempia tapauksia. Lisäksi vaatimukset sovittelijoiden toimintaa kohtaan ovat kasvaneet etenkin lähisuhteiden väkivallan kohdalla. Vahva valtiollinen palveluntuottaja voisi helpommin vastata näihin vaatimuksiin. Sovittelu on erkaantunut aika kauan siitä christieläisestä ideaalista, jossa ihannesovittelija oli ”kouluttamaton kadunmies”.
- Paremmat *työsuhteen edut ja palvelussuhde valtioon* voisivat houkutella yhä osaavampaa työvoimaa ja auttaa pitämään siitä kiinni.

## 5.4 Suositukset

OM:n sovittelun siirtoa koskevaan hankkeeseen (VN/2750/2020) liittyen *suositan sovittelun siirtoa OM:n hallinnonalalle* ja ensisijaisena vaihtoehtona itsenäisen *Sovitteluviraston perustamista laajalla tehtäväkentällä*, johon kuuluu erilaisia sovittelua ja restoratiivista oikeutta tukevia toimintoja, kuten laajennettu conferencing- ja vakavien rikosten sovittelu, tutkimus, opetus, koulutus ja sovittelukentän koordinointi. Lisäksi yhdyn sovittelun toimialuetyöryhmän suositukseen, jonka mukaan sovittelun *keskushallintoa pitää vahvistaa ja valmistautua siirtymiseen kohti yhden toimijan mallia*. Yhden toimijan malli voidaan kuitenkin tarkemmin selvittää ja täytäntöönpanna myöhemmin, mahdollisen toimialasiirron jälkeen. Jatkoselvitystä kaipaavia kysymyksiä

ovat lisäksi etenkin uudelleenorganisoinnin tarkemmat budjettivaikutukset sekä mitä rikosentorjuntaan ja kontrolloikeinoiniin liittyviä toimintoja sovitteluun kannattaa liittää etenkin Norjan-mallista saatujen kokemusten perusteella.

## Selvitystä varten kuullut tahot<sup>35</sup>

Mikko Aaltonen, Oikeusministeriö

Miriam Attias, Depolarize-hanke

Tim Chapman, European Forum for Restorative Justice

Ursula Corner, THL

Samu Eiro, Itä-Uudenmaan oikeusaputoimisto

Helena Ewalds, THL

Aune Flinck

Jens Gellin, Naapurussovittelun keskus

Antti Heikinheimo, Helsingin käräjäoikeus

Laura Hein, European Forum for Restorative Justice

Sini Heino-Mouhu, Helsingin sovittelutoimisto

Helsingin poliisilaitoksen Rikostutkintayksikkö

Riikka Hiitelä, Länsi-Uudenmaan sovittelutoimisto

Morten Holmboe, Norwegian Police University College

Juhani Iivari

Reetta Ikonen, Kymi-Saimaan sovittelutoimisto

Riku Jaakkola, Tuomioistuinvirasto

Juhani Jokinen

Saana Kaipanen, THL

Mari Kaltemaa-Uurtamo, THL

Siri Kemény, Sekretariatet for konfliktrådene, Norja

Jussi Kemppainen, Vuolle Settlementti ry

Kari Kiesiläinen, Oikeusministeriö

Kati Kivistö, Tuomioistuinvirasto

---

<sup>35</sup> Halusin antaa mahdollisimman laajalle joukolle sovittelun sidosryhmiä tilaisuuden kommentoida sovittelun siirtohanketta. Tässä olen pyrkinyt listaamaan kaikki ne tahot, jotka lausuvat jotain. Kuuleminen ei tässä vaiheessa ollut muodollista, vaan halusin vain saada mahdollisimman paljon tietoa missä muodossa tahansa. Kiitän kaikkia kommentteista ja miellyttävistä keskusteluista!

Janne Kivivuori, Krimo  
Jaana Koivukangas, RIKU  
Esa Kyllästinen, Itä-Suomen oikeusaputoimistojen piiri  
Tapio Laamanen, Oikeusministeriö  
Tapio Lappi-Seppälä, Krimo  
Mikko Lehtisalo, Oikeusrekisterikeskus  
Inka Lilja, Heuni  
Jennifer Llewellyn, Nova Scotian oikeusministeriö  
Jarmo Lusa, Etelä-Pohjanmaan sovittelutoimisto  
Tapio Maakanen, johtava julkinen oikeusavustaja, Oulun oikeusaputoimisto  
Ian Marder, Maynooth University, Irlanti  
Sakari Melander, Helsingin yliopisto  
Merja Muilu, Oikeusministeriö  
Nora Muotio, Pohjanmaan sovittelutoimisto  
Mika Nordman, Oikeusrekisterikeskus  
Veli-Pekka Nurmi, Onnettomuustutkintakeskus  
Heidi Nygren, Kalliolan Settlementti ry  
Natalia Ollus, Heuni  
Brunilda Pali, Leuven Institute of Criminology, Belgia  
Karen Paus, Sekretariatet for konfliktrådene, Norja  
Timo Pehrman, Suomen sovittelufoorumi ry  
Elina Pekkarinen, Lapsiasiainvaltuutetun toimisto  
Eero Pentti, Rovalan Settlementti ry  
Anneli Pouta, THL  
Kaisa Puro, Tuomioistuinvirasto  
Lars Rikberg, Länsi-Uudenmaan sovittelutoimisto  
Henrika Räsänen, Oikeusministeriö  
Julia Saarholm, Aseman Lapset ry  
Matti Salminen, THL  
Mervi Sarimo, Oikeusministeriö



Johanna Seppälä, Helsingin kaupunki  
Tiina Snellman, Vantaan sovittelutoimisto  
Leena Sopanen, Pohjois-Karjalan sovittelutoimisto  
Syyttäjälaitos  
Sanna Toivainen, Lapin sovittelutoimisto  
Heikki Turkka, Aseman Lapset ry  
Ari Tuupainen, Päijät-Hämeen sovittelutoimisto  
Sasu Tyni, Rise  
Edit Törzs, European Forum for Restorative Justice  
Saana Vuoristo, Varsinais-Suomen sovittelutoimisto  
Heli Yliriesto, Rovaniemen, Ranuan ja Posion sovittelutoimisto

## Lähteet

- Andersen P (2015) Lay mediators in the future, *Restorative Justice*, 3:1, 114–118, DOI: 10.1080/20504721.2015.1049877
- Andrews T & Eide AK (2019) Mellom hjelp og straff – fungerer nye straffereaksjoner for ungdommer etter intensjonen? NF rapport nr: 2/19.
- Angel CM, Sherman LW, Strang H, Ariel B, Bennett S, Inkpen N, Keane A & Richmond TS (2014) Short-term effects of restorative justice conferences on post-traumatic stress symptoms among robbery and burglary victims: a randomized controlled trial. *J Exp Criminol* (2014) 10:291–307.
- Attias M & Kangasoja J (toim.) (2020) Me ja ne. Välineitä vastakkainasettelujen aikaan. Into, Helsinki.
- Christie N (1986) Crime Control as Drama. *Journal of Law and Society*, 13:1, 1–8.
- Christie N (2013) Words on words. *Restorative Justice*, 1(1), 15–19.
- Christie N (2015) Widening the net. *Restorative Justice*, 3:1, 109–113, DOI: 10.1080/20504721.2015.1049876
- Elonheimo H (2010) *Nuorisrikollisuuden esiintyvyys, taustatekijät ja sovittelu*. Turun yliopiston julkaisuja, Annales Universitatis Turkuensis, C 299, Turku. Väitöskirja.
- Elonheimo H (2020) *Sovittelun toimialueiden tarkasteluryhmän raportti*. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Työpaperi 10/2020. Helsinki.
- Elonheimo H & Kuoppala T (2019) Rikos- ja riita-asioiden sovittelu 2018. Tilastoraportti 24 / 2019. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. ISSN 1798-0887.
- Ervasti K (2018) Past, present and future of mediation in Nordic countries. Teoksessa Nylund A et al. (toim.), *Nordic Mediation Research*. Springer Open. Ss. 225–245.
- Euroopan neuvoston ministerikomitea (2018) Recommendation CM/Rec(2018)8 of the Committee of Ministers to member States concerning restorative justice in criminal matters.

Flinck A & Sambou S (2010) Norjassa sovittelussa siirrytty keskitettyyn hallintomalliin. Haaste 4/2010.

Hynynen E & Elonheimo H (2019) Lähisuhdeväkivallan sovittelu aktiivisessa kehitysvaiheessa. Haaste. Asiantuntevasti rikosentorjunnasta ja kriminaalipolitiikasta, 2/2019, 26–28.

Iivari J (2000) Rikos- ja riita-asioiden sovittelun valtakunnallinen organisointi. Selvityshenkilöraportti. Helsinki. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita, 2000:27.

Iivari J (2001) Rikossovittelu – oikeuden vaihtoehto, täydentäjä vai roskakori? Oikeus, 30:4, 472–482.

Iivari J (2007) Uudessa Suomen rikossovittelulaissa periaatteellisia ongelmia. Haaste 1/2007.

Jokinen J (2019) Oikeushallintovirastoselvitys. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita, 2019:11.

Kemény S (2005) Victim-Offender Mediation with juvenile offenders in Norway. Teoksessa Mestitz A & Ghetti S (toim.) Victim-Offender Mediation with youth offenders in Europe. An overview and comparison of 15 countries. Springer. Ss. 101–114.

Kinnunen A (2012) Restoratiivisen oikeuden kehitys Euroopassa. Haaste 3/2012.

Kyllästinen E & Lundström C (2017) Kohti laadukkaampaa ja tehokkaampaa palvelua: Selvitys oikeusapu- ja edunvalvontaviraston perustamisesta. Mietintöjä ja lausuntoja 61/2017. Oikeusministeriö.

Nylund A (2012) Norjassa sovittelusta tullut osa rikosprosessia. Haaste 3/2012.

Oikeusturvaohjelmaa valmisteleva neuvottelukunta (2013) Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013–2025. Mietintöjä ja lausuntoja, 16/2013. Oikeusministeriö, Helsinki.

Paus KK (2018) The National Mediation Service—A Top-down Grassroots Movement? *Federal Sentencing Reporter*, 31(1), 37–47.

Pulkkinen L (1996) Asosiaalinen ratautuminen. *Psykologia*, 31, 4–8.

Rasmussen KB (2018) When Is Restorative Justice? Exploring the Implications of Restorative Processes in Juvenile Offence Cases Based on Interviews and Observations in Northern Ireland, Norway, and Orlando, Florida. Teoksessa Nylund A et al. (toim.) Nordic Mediation Research. Springer Open. Ss. 145–179.

Rimpilä I & Elonheimo H (2020) Dialogin digiloikka – poikkeusoloissa sovittelun osapuolet kohtaavat verkossa. Blogi, THL, 3.6.2020. <https://blogi.thl.fi/dialogin-digiloikka-poikkeusoloissa-sovittelun-osapuolet-kohtaavat-verkossa/>

Sherman LW & Strang H (2007) Restorative Justice: The Evidence. The Smith Institute.

Sherman LW, Strang H, Mayo-Wilson E, Woods DJ, Ariel B (2015) Are Restorative Justice Conferences Effective in Reducing Repeat Offending? Findings from a Campbell Systematic Review. *Journal of Quantitative Criminology*, 31:1–24.

Tolvanen M (2020) Rikosketjun LEAN-hanke Selvityshenkilön raportti. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2020:6. Oikeusministeriö, Helsinki.