

LAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 33/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annetun lain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 9 päivänä joulukuuta 2014 lähettänyt lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annetun lain muuttamisesta (HE 329/2014 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lakimies Laura Terho ja neuvotteleva virkamies Meri Paavola, sosiaali- ja terveysministeriö
- apulaisosastopäällikkö Aarne Kinnunen, oikeusministeriö
- ylitarkastaja Esa Tommiska, Etelä-Suomen aluehallintovirasto
- päällikkö Olli Salin, Helsingin kaupungin sosiaali- ja kriisipäivystys

- johtaja Helena Pohjanvirta, Etelä-Savon ja Varkauden alueen sovittelutoimisto
- hallituksen jäsen, dosentti Juhani Iivari, Suomen Sovittelufoorumi ry
- hallituksen puheenjohtaja Liisa Hopponen, Suomen Sovittelun Tuki ry
- kehittämisspäälikkö Aune Flinck, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Itä-Suomen syyttäjänvirasto
- Lapin aluehallintovirasto
- Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto
- Amnesty International Suomen osasto ry
- Naisasialiitto Unioni ry
- Naisjärjestöt Yhteistyössä NYTKIS ry
- Rikosuhripäivystys
- oikeustieteen tohtori Kaijus Ervasti.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annettua lakia. Sovittelupalvelujen järjestämisevelvollisuus keskitettäisiin Terveiden ja hyvinvoinnin laitokseen ja sovittelutoiminnan järjestämisen valvonta säädettäisiin Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston tehtäväk-

si. Muutoksenhakua koskevaan säännökseen tehtäisiin eräitä täsmennyksiä, minkä lisäksi sovittelutoimiston tiettyjä velvollisuuksia selkiytettäisiin.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2016.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Hallituksen esityksessä on kyse rikos- ja eräiden riita-asioiden sovittelun hallinnollisesta uudelleenjärjestämisestä. Rikosten ja riitojen sovittelu on lailla säädelty, vapaaehtoisuuteen perustuva konfliktinratkaisumenettely, joka nojaa ihmis- ja perusoikeuksiin sekä restoratiivisen eli korjaavan oikeuden arvoihin ja periaatteisiin. Sovittelupalvelujen järjestämisvelvollisuus kuuluu voimassa olevan sovittelulain mukaan aluehallintovirastoille. Sovittelun tehtävät ja vastuut jakautuvat sosiaali- ja terveysministeriön, rikosasioiden sovittelun neuvottelukunnan, eri aluehallintovirastojen, sovittelutoimistojen sekä sovittelijoiden kesken, lisäksi Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL) on hoitanut sovitteluun liittyviä tilastointi-, tutkimus- ja kehittämistehtäviä. Moniportainen hallinto on koettu hankalaksi. Aluehallintovirastojen ohjaus- ja valvontakäytännöt ovat vaihdelleet, mikä on näkynyt hajanaisuutena sovittelutoiminnan toteutuksessa ja pirstaloitunut resursseja. Järjestämisvelvollisuuden keskittämällä yhteen viranomaiseen pyritään kehittämään sovittelutoimintaa yhdenmukaiseksi ja tasalaatuiseksi koko maassa.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin muutosehdotuksin.

Hallinnon keskittäminen

Hallituksen esityksessä ehdotetaan sovittelutoiminnan järjestämisvelvollisuuden siirtämistä aluehallintovirastoilta THL:lle, jonka vastuualueena olisi koko maa. Järjestämisvelvollisuuden keskittämisen katsotaan yhdenmukaistavan sovittelutoiminnan ohjausta ja luovan yhteneviä käytäntöjä eri puolille maata, mikä toisi sovittelun asiakkaille tasaveroiset mahdollisuudet

saada laadukasta sovittelupalvelua asuinpaikasta riippumatta.

Esityksen valmistelun yhteydessä on myös arvioitu kysymystä, tulisiko sovittelun kuulua oikeusministeriön eikä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle. Hallituksen esityksen lausuntokierroksella osa lausunnonantajista kannatti sovittelun siirtämistä oikeusministeriön hallinnonalalle kuten valiokunnan asiantuntijakullemisessakin. Hallituksen esityksessä tätä ei ole kuitenkaan pidetty tarkoituksenmukaisena ottaen huomioon sovittelun sosiaalisen merkityksen sekä luonteen ennen kaikkea yhteisöllisenä konfliktinratkaisukeinona. Näiden piirteiden voidaan arvioida heikentyvän, jos sovittelu kytkettäisiin läheiseksi osaksi rikosoikeusjärjestelmää. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan sovittelutoiminnassa on kysymys nimenomaan oikeusprosessista erillisestä menettelystä, joka liittyy läheisesti sosiaali- ja hyvinvointipalveluihin ja jolla on vahva syrjäytymisen ehkäisyyn ja yhteisöllisyyden tukemiseen liittyvä tehtävä. Kytkemällä sovittelu osaksi oikeushallintoa menetettäisiin sovittelun restoratiivisia painoituksia korostavia puolia ja konfliktin käsittelyn oikeudelliset ulottuvuudet korostuisivat liiaksi. Tärkeä osa sovittelumenettelyssä on myös se, että sovittelupalvelu tarjoaa mahdollisuuden ohjata konfliktin osapuolia muihin sosiaali- ja terveysalan palveluihin.

Sovittelun säilyttämistä sosiaali- ja terveysministeriön yleisessä ohjauksessa ja järjestämisvastuun osoittamista THL:lle puoltaa siellä jo valmiiksi oleva sovittelutoimintaa koskeva tutkimustieto ja koulutusosaaminen, sovittelun sosiaaliset ulottuvuudet ja ennalta ehkäisyä painottava luonne sekä laajat kansalliset ja kansainväliset yhteistyöverkostot. THL:llä on myös mahdollisuus kehittää sovittelun tarvitsemia tietojärjestelmiä osana poikkihallinnollista kokonaisuutta. Valiokunta pitää perusteltuna sovittelutoiminnan säilyttämistä osana sosiaali- ja terveysministeriön ohjausta ja sen järjestelyvastuun keskittämistä THL:lle.

Sovittelun kehittäminen

Hallituksen esityksen tavoitteena on kehittää sovittelutoimintaa yhdenmukaiseksi ja tasalautaiseksi koko maassa ja uudistus edellyttääkin THL:ltä vahvaa roolia sovittelutyön kehittämiseksi. Valiokunta pitää tärkeänä, että kansalaisille tarjottavia sovittelupalveluja parannetaan sovittelijoiden osaamista vahvistamalla. Suomalainen sovittelu nojaa vahvasti vapaaehtoissovittelijoiden toimintaan. Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa esille nousseita keinoja tukea sovittelijoiden ammatillisia valmiuksia ovat muun muassa sovittelutoiminnan laatukriteerit, valtakunnalliset koulutusohjelmat, työnohjauksen kehittäminen ja hyväksi todettujen käytäntöjen levittäminen koko maahan. Valiokunta korostaa, että sovittelijoiden osaamisvaatimukset sovittelun ja rikosoikeusjärjestelmän periaatteista ovat erityisen korkeat lähisuhdeväkivallan sovittelussa.

Sovittelutoiminnan keskittämistä ja vastuuviranomaisen vaihtamista on perusteltu nykyjärjestelmän toimimattomuudella ja hajanaisuudella. Valmistelun aikana esille nousivat erilaiset näkemykset niin vastuullisesta hallinnonalasta kuin vastuuviranomaisesta. Valiokunta katsoo, että nämä seikat korostavat sovittelutoiminnan valvonnan ja uudistusten vaikutusten seurannan merkitystä. Valiokunta haluaa lisäksi muistuttaa EU:n uhridirektiivin päämääristä, että jäsenvaltioiden tulee helpottaa tapausten siirtymistä sovitteluun tai muihin restoratiivisen

oikeuden palveluihin ja että uhrille on annettava perusteelliset ja puolueettomat tiedot menettelystä ja sen mahdollisista seuraamuksista.

Esityksen käsittelyn aikana eduskunnassa on hyväksytty esitys uudeksi kuntalaiksi (HE 268/2014 vp; HaVM 55/2014 vp). Siitä syystä valiokunta ehdottaa tarkistusta lakiehdotuksen 8 §:n kuntalakia koskevaan viittaukseen.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi 8 § muutettuna seuraavasti:

8 §

Palvelujen tuottaminen

(Johdantokappale kuten HE)

1) kunnan kanssa kuntalain (/2015) 7 §:n 2 momentissa tarkoitetun toimeksiantosopimuksen, jolla kunta sitoutuu huolehtimaan palvelun tuottamisesta omalla alueellaan tai sen lisäksi muidenkin kuntien tai niiden osien alueella siten kuin 9 §:n mukaan sovitaan; tai

(2 kohta kuten HE)

(2 mom. kuten HE)

Helsingissä 4 päivänä maaliskuuta 2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Anne Holmlund /kok
jäs. Mikael Jungner /sd
Arja Juvonen /ps
Suna Kymäläinen /sd
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Aino-Kaisa Pekonen /vas

Jaana Pelkonen /kok
Arto Pirttilahti /kesk
Kristiina Salonen /sd
Kari Tolvanen /kok
Ari Torniainen /kesk
Kaj Turunen /ps.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kirsi Pimiä.