

**Sovittelulain ja -asetuksen  
muutosta valmistelevan**

---

**TYÖRYHMÄN LOPPURAPORTTI**

tyl

# KUVAILEHTI

Julkaisija	Päivämäärä
Sosiaali- ja terveysministeriö	30.9.2014
Tekijät	Toimeksiantaja
Sovittelulain ja -asetuksen muutosta valmisteleva työryhmä:	Sosiaali- ja terveysministeriö
	HARE-numero ja toimielimen asettamispäivä
	STM084:00/2014, 2.4.2014
Lakimies Laura Terho	
Neuvotteleva virkamies Meri Paavola	

Muiston nimi  
Sovittelulain ja -asetuksen muutosta valmistelevan työryhmän loppuraportti

## Tiivistelmä

■ Työryhmän tehtävänä on ollut tehdä esityksensä sovittelulakiin (1015/2005) ja -asetukseen (267/2006) tarvittavista muutoksista liittyen sovittelutoiminnan keskitettyyn hallintoon, sovittelutoiminnan ja sen järjestämisen valvontaan sekä sovittelutoiminnan hallintomenettelyihin.

Voimassa olevan sovittelulain mukaan sovittelupalvelujen järjestämisvelvollisuus kuuluu aluehallintovirastoille, mutta niiden ohjaus- ja valvontakäytännöt ovat vaihdelleet. Työryhmä ehdottaa sovittelulakia muutettavan niin, että järjestämisvelvollisuus keskitettäisiin THL:een, joka on hoitanut sovitteluun liittyviä tilastointi-, tutkimus- ja kehittämistehtäviä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa tehdyn tulossopimuksen mukaisesti. Sovittelupalvelujen järjestämisen valvonta säädettäisiin Valviran tehtäväksi. Lisäksi sovittelulain muutoksenhakusäännöstä täsmennettäisiin.

Sovittelulakiin ehdotettavat muutokset on kirjattu hallituksen esityksen luonnokseen, joka on loppuraportin liitteenä. Luonnoksessa on selostettu pääpiirteissään myös sovitteluasetukseen tarvittavat muutokset. Lisäksi työryhmän tehtävänä on ollut arvioida valtioneuvoston myöntämän määrärahan jakoperusteita, ammattihenkilöstön ja vapaaehtoissovittelijoiden koulutuksen järjestämistä sekä tietojärjestelmien yhdenmukaista kehittämistä. Työryhmä ei esitä näihin muutoksia.

## Asiasanat

Lainsäädäntö, sovittelu

Sosiaali- ja terveysministeriön  
raportteja ja muistioita 2014:33

Muut tiedot

[www.stm.fi](http://www.stm.fi)

ISSN-L 2242-0037  
ISSN 2242-0037 (verkkójulkaisu)  
ISBN 978-952-00-3526-6

Kokonaissivumäärä

28

Kieli

Suomi

URN:ISBN:978-952-00-3526-6  
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3526-6>



SOSIAALI- JA  
TERVEYSMINISTERIÖ

## PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Datum
Social- och hälsovårdsministeriet	30.9.2014
Författare	Uppdragsgivare
Arbetsgruppen som bereder en ändring av lagen och förordningen om medling vid brott och i vissa tvister:	Social- och hälsovårdsministeriet
	Projektnummer och datum för tillsättandet av organet
	SHM084:00/2014, 2.4.2014

Jurist Laura Terho  
Konsultativ tjänsteman Meri Paavola

Rapportens titel  
Slutrapport av arbetsgruppen som bereder en ändring av lagen och förordningen om medling vid brott och i vissa tvister

Referat

■ Arbetsgruppen hade till uppgift att lämna ett förslag till ändringar som behövs i lagen (1015/2005) och förordningen (267/2006) om medling vid brott och i vissa tvister med anknytning till en centraliserad förvaltning av medlingsverksamheten, övervakning av medlingsverksamheten och ordnande av denna samt administrativa förfaranden vid förmedlingsverksamheten.

Enligt den gällande medlingslagen är regionförvaltningsverken skyldiga att ordna medlingsverksamhet, men deras styrnings- och övervakningspraxis har varierat. Arbetsgruppen föreslår att medlingslagen ska ändras så att skyldigheten att ordna medling koncentreras till Institutet för hälsa och välfärd, som har hittills i enlighet med resultatavtalet som Institutet ingått med social- och hälsovårdsministeriet skött uppgifter som hänför sig till statistikföring, forskning och utveckling av medlingen. Övervakningen av hur medlingstjänsterna ordnas föreslås bli en uppgift för Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården Valvira. Bestämmelsen om ändringssökande i medlingslagen föreslås bli preciserad.

De ändringar som föreslås i medlingslagen har skrivits in i utkastet till regeringens proposition, som fogats som bilaga till slutrapporten. I utkastet redogörs i huvuddrag också för de ändringar som behövs i medlingsförordningen. Därutöver har arbetsgruppen haft till uppgift att utvärdera grunderna för fördelning av det anslag som statsrådet beviljar, ordnandet av utbildning för den yrkesutbildade personalen och frivilliga medlare samt ett enhetligt utvecklande av datasystemen. Arbetsgruppen föreslår inte några ändringar i dessa.

Nyckelord

Lagstiftning, medling

Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2014:33

Övriga uppgifter

[www.stm.fi/svenska](http://www.stm.fi/svenska)

ISSN-L 2242-0037

ISSN 2242-0037 (online)

ISBN 978-952-00-3526-6

Sidoantal

28

Språk

Finska

URN:ISBN:978-952-00-3526-6

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3526-6>



SOCIAL- OCH  
HÄLSOVÅRDSMINISTERIET

## SISÄLLYS

Kuvailulehti.....	2
Presentationsblad .....	3
Luovutuskirje .....	5
Työryhmän kokoonpano ja toimikausi .....	5
Työryhmän tehtävät .....	5
Muutosehdotukset sovittelulakiin .....	6
Muut asiat .....	6

### **LIITTEET:**

1. Luonnos: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annetun lain muuttamisesta .....	9
2. Eriävä mielipide .....	27
3. Lausuma .....	28

## Sosiaali- ja terveysministeriölle

### Työryhmän kokoonpano ja toimikausi

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 2.4.2014 työryhmän valmistelemaan rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annetun lain (1015/2005, jäljempänä *sovittelulaki*) ja asetuksen (267/2006, jäljempänä *sovitteluasetus*) muuttamista. Ministeriö nimesi työryhmän puheenjohtajaksi neuvotteleva virkamies Meri Paavolan sosiaali- ja terveysministeriöstä ja varapuheenjohtajaksi kehittämisspäällikkö Aune Flinckin Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitokselta. Työryhmän jäseniksi nimettiin apulaisosastopäällikkö Aarne Kinnunen oikeusministeriöstä, kihlakunnansyyttäjä Pia Mäenpää Itä-Suomen syyttäjänvirastosta, poliisitarkastaja Vesa Tikkala Poliisihallituksesta, budjettineuvos Outi Luoma-Aho valtiovarainministeriöstä, lakiasiainpäällikkö Keijo Mattila Lapin aluehallintovirastosta, sosiaali- ja kriisipäivystyksen päällikkö Olli Salin Helsingin kaupungilta ja sovittelutoimiston johtaja Helena Pohjanvirta Sovittelu ry:stä.

Ministeriö nimesi työryhmän sihteeriksi lakimies Laura Terhon sosiaali- ja terveysministeriöstä ja tekniseksi sihteeriksi osastosihteeriksi Paula Hannuksen sosiaali- ja terveysministeriöstä. Pysyväksi asiantuntijaksi työryhmä nimesi ylitarkastaja Kalevi Juntusen Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastosta.

Työryhmän toimikausi oli 2.4.–30.9.2014. Työryhmä kokoontui tänä aikana kuusi kertaa.

### Työryhmän tehtävät

Työryhmän tehtävänä on ollut tehdä esityksensä sovittelulakiin ja -asetukseen tarvittavista muutoksista seuraaviin asioihin liittyen:

1. Sovittelutoiminnan keskitetty hallinto
2. Sovittelutoiminnan ja sen järjestämisen valvonta
3. Sovittelutoiminnan hallintomenettelyt

Työryhmän on lisäksi tullut tehdä esityksensä keskitettyyn hallintoon liittyvästä rahoituksesta ja muista resursseista.

Sovittelulakiin tarvittavat muutokset on kirjattu hallituksen esityksen luonnokseen, joka on tämän loppuraportin liitteenä (*liite 1*). Luonnoksessa on selostettu pääpiirteissään myös sovitteluasetukseen tarvittavat muutokset. Työryhmän yksi jäsen on jättänyt luonnoksesta erivän mielipiteensä (*liite 2*) ja yksi jäsen lausuman (*liite 3*).

Työryhmän tehtävänä oli lisäksi arvioida valtioneuvoston myöntämän määrärahan jakoperusteita, ammattihenkilöstön ja vapaaehtoisovittelijoiden koulutuksen järjestämistä sekä tietojärjestelmien yhdenmukaista kehittämistä. Näitä kysymyksiä käsitellään lähemmin jäljempänä.

## Muutosehdotukset sovittelulakiin

Sovittelupalveluiden järjestämisvelvollisuus kuuluu voimassa olevan sovittelulain mukaan aluehallintovirastoille, mutta niiden ohjaus- ja valvontakäytännöt ovat vaihdelleet. Tämä on näkynyt hajanaisuutena sovittelutoiminnan toteutuksessa ja asettanut sovittelun asiakkaat keskenään epätasa-arvoiseen asemaan. Näiden epäkohtien korjaamiseksi esityksessä ehdotetaan, että sovittelupalvelujen järjestämisvelvollisuus keskitettäisiin yhteen viranomaiseen. Työryhmä ehdottaa järjestämisvastuussa olevaksi viranomaiseksi Terveyden ja hyvinvoinnin laitosta (jäljempänä *THL*), joka on hoitanut sovitteluun liittyviä tilastointi-, tutkimus- ja kehittämistehtäviä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa tehdyn tulossopimuksen mukaisesti.

Keskitettyyn hallintoon liittyvä rahoitus ja muut resurssit ehdotetaan hoidettavaksi niin, että aluehallintovirastoille sovittelulaissa säädettyjen tehtävien hoitamista varten tarkoitettu rahoitus siirrettäisiin THL:lle. Tämä toteutettaisiin siirtämällä aluehallintovirastojen budjetista THL:lle 2,5 henkilötyövuotta eli noin 190 000 euroa.

Sovittelulain mukaan sovittelutoiminnan yleinen valvonta kuuluu sosiaali- ja terveysministeriölle, mutta laissa ei ole tarkempaa sääntelyä valvonnasta. Työryhmä ehdottaa, että sovittelupalvelujen järjestämisen valvonta säädettäisiin Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston tehtäväksi. Valvonta olisi jälkikäteistä ja perustuisi kanteluihin, joihin sovellettaisiin hallintolain (434/2003) hallintokantelua koskevia säännöksiä.

Työryhmä ehdottaa sovittelulain muutoksenhakusäännöstä muutettavaksi niin, että valituskelpoinen olisi myös sellainen päätös, joka koskee henkilön ottamista sovittelijaksi tai sovittelijan vapauttamista tehtävästään (hallintomenettelyt). Muutoksenhakusäännökseen tehtäisiin myös eräitä muita täsmennyksiä.

## Muut asiat

### *Määrärahan jakoperusteet*

Työryhmä on kuullut sovittelun palveluntuottajien edustajia määrärahan jakoperusteiden oikeudenmukaisuudesta ja toimivuudesta. Tältä osin vastaajien mielipiteet ovat olleet hajaantuneita. Osa vastaajista on pitänyt jakoperusteita onnistuneina, osa taas on halunnut niihin muutoksia.

Työryhmä katsoo, että määrärahan jakoperusteiden mahdollinen muuttaminen edellyttäisi perusteellista selvittämistä, joka ei tässä yhteydessä ole mahdollista työryhmän tiukan aikataulun vuoksi. Tämän vuoksi työryhmä ei esitä muutoksia määrärahan jakoperusteisiin.

Työryhmä esittää kuitenkin, että sovittelupalveluiden järjestämiseen tarkoitettua määrärahaa (nykyisellään 6,3 miljoonaa euroa) varataan yksi prosentti THL:n toimintamäärärahaksi sovittelupalveluiden kehittämistyöhön.

### *Koulutuksen järjestäminen*

Työryhmä edellyttää, että ammattihenkilöstön ja vapaaehtoissovittelijoiden koulutus on pitkäjänteistä ja siinä noudatetaan yhteneviä käytäntöjä. THL laatii koulutussuunnitelman sovittelun ammattihenkilöstön kouluttamiseen ja huolehtii sen toteuttamisesta. Vapaaehtoissovittelijoille THL laatii valtakunnallisen koulutussuunnitelman, jota kaikkien palveluntuottajien tulisi noudattaa.

### *Tietojärjestelmien kehittäminen*

Työryhmä on kuullut syyttäjälaitoksen ja yleisten tuomioistuinten aineistopankki-hankkeen (AIPA), poliisin viranomaistietojärjestelmän (VITJA) sekä aluehallintoviraston edustajia sen selvittämiseksi, kuinka sovittelun tietojärjestelmää voitaisiin kehittää yhdenmukaisesti poliisin ja tuomioistuinlaitoksen tietojärjestelmien kanssa. Työryhmä pitää erittäin tärkeänä, että sovittelu huomioitaisiin muiden viranomaisten tietojärjestelmissä, jotta sovittelualoitteiden tekeminen olisi mahdollisimman helppoa.

Jatkossa sovittelun tietojärjestelmää kehitettäisiin THL:ssä. Tähän haettaisiin rahoitusta erikseen.

Helsingissä 30 päivänä syyskuuta 2014

Meri Paavola

Aune Flick

Aarne Kinnunen

Pia Mäenpää

Vesa Tikkala

Outi Luoma-Aho

Keijo Mattila

Olli Salin

Helena Pohjanvirta

Kalevi Juntunen

Laura Terho

Paula Hannus

- LIITTEET:
1. Luonnos: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annetun lain muuttamisesta
  2. Eriävä mielipide
  3. Lausuma





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

**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annettua lakia. Sovittelupalvelujen järjestämisvelvollisuus keskitettäisiin Terveiden ja hyvinvoinnin laitokseen ja sovittelu-toiminnan järjestämisen valvonta säädettäisiin Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvon-

taviraston tehtäväksi. Lisäksi lailla selkiytettäisiin muutoksenhakua koskevia säännöksiä ja täsmennettäisiin sovittelutoimiston tiettyjä velvollisuuksia.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2016.

## SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	9
SISÄLLYS.....	10
YLEISPERUSTELUT.....	11
1 JOHDANTO.....	11
2 NYKYTILA.....	11
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	11
2.2 Nykytilan arviointi.....	12
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	14
3.1 Sovittelupalvelujen järjestämisvelvollisuuden keskittäminen.....	14
3.2 Sovittelupalvelujen järjestämisen valvonnasta säättäminen.....	15
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	15
4.1 Taloudelliset vaikutukset ja vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	15
4.2 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset.....	16
5 ASIAN VALMISTELU.....	16
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	17
1 LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT.....	17
2 TARKEMMAT SÄÄNNÖKSET JA MÄÄRÄYKSET.....	21
3 VOIMAANTULO.....	22
4 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	22
LAKIEHDOTUS.....	23
Laki rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annetun lain muuttamisesta.....	23

## YLEISPERUSTELUT

**1 Johdanto**

Rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annetun lain (1015/2005, jäljempänä *sovittelulaki*) tarkoittamassa sovittelussa on kyse maksuttomasta palvelusta, jossa rikoksesta epäillylle ja rikoksen uhrille järjestetään mahdollisuus puolueettoman sovittelijan välityksellä kohdata toisensa luottamuksellisesti, käsitellä rikoksesta sen uhrille aiheutuneita henkisiä ja aineellisia haittoja sekä pyrkiä omatoimisesti sopimaan toimenpiteistä niiden hyvittämiseksi. Arvioitaessa rikoksen soveltuvuutta sovitteluun otetaan huomioon rikoksen tekotapa, rikoksesta epäillyn ja uhrin keskinäinen suhde sekä muut rikokseen liittyvät seikat kokonaisuutena. Lisäksi sovittelu voi kohdistua myös sellaisiin riita-asioihin, joissa ainakin yksi osapuoli on luonnollinen henkilö. Riita-asian sovittelusta on soveltuvin osin voimassa, mitä sovittelulaissa säädetään rikosasian sovittelusta.

Sovittelupalvelujen järjestämisvelvollisuus kuuluu voimassa olevan sovittelulain mukaan aluehallintovirastoille. Niiden ohjaus- ja valvontakäytännöt ovat vaihdelleet, mikä on näkynyt hajanaisuutena sovittelutoiminnan toteutuksessa ja asettanut sovittelun asiakkaat keskenään epätasa-arvoiseen asemaan. Näiden epäkohtien korjaamiseksi esityksessä ehdotetaan, että järjestämisvelvollisuus keskitettäisiin yhteen viranomaiseen. Järjestämisvastuussa olevaksi viranomaiseksi ehdotetaan Terveyden ja hyvinvoinnin laitosta (jäljempänä *THL*), joka on hoitanut sovitteluun liittyviä tilastointi-, tutkimus- ja kehittämis-tehtäviä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa tehdyn tulossopimuksen mukaisesti. Lisäksi sovittelupalvelujen järjestämisen valvonta säädettäisiin Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (jäljempänä *Valvira*) tehtäväksi.

**2 Nykytila****2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö**

Sovittelulaki tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 2006. Sovittelua on kuitenkin toteu-

tettu Suomessa vapaaehtoistyönä jo 1980-luvulta alkaen. Nykyään rikosten ja riitojen sovittelu on lailla säädelty, vapaaehtoisuuteen perustuva menettely, joka nojaa ihmisiä perusoikeuksiin sekä restoratiivisen eli korjaavan oikeuden arvoihin ja periaatteisiin. Hallitusohjelman mukaan sovittelun käyttöä konfliktin ratkaisukeinona edistetään erilaisissa riita- ja rikosasioissa oikeusprosessin nopeuttamiseksi.

Sovittelutoiminnan yleinen johto, ohjaus ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle. Sovittelutoiminnan valtakunnallista ohjausta, seuranta ja kehittämistä varten sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimii valtioneuvoston kolmeksi vuodeksi kerrallaan asettama rikosasioiden sovittelun neuvottelukunta, jonka tehtävistä ja kokoonpanosta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Sovittelupalvelujen järjestämisvelvollisuus kuuluu voimassa olevan lain mukaan aluehallintovirastoille. Sovittelulain 7 §:n mukaan aluehallintovirasto on velvollinen järjestämään sovittelutoiminnan siten, että palvelua on saatavissa asianmukaisesti toteutettuna aluehallintoviraston toimialueen kaikissa osissa. Palveluntuottajana voi toimia kunta tai muu julkinen taikka yksityinen toimija, jonka kanssa aluehallintovirasto tekee toimintasuhteen sopimuksen. Aluehallintovirastot ohjaavat, neuvovat ja valvovat sovittelutoimintoja sovittelupalvelujen tuottamisessa ja vastaavat sovittelutoimintaan osallistuvilla henkilöillä tarkoitettua täydennyskoulutuksen järjestämisestä valtakunnallisesti ja alueellisesti. Lisäksi aluehallintovirastot jakavat sovittelutoimistoille sovittelupalvelujen järjestämiseen tarkoitettua valtion myöntämän korvauksen ja valvovat tämän määrärahan käyttöä.

Vuoden 2013 lopussa Suomessa oli 19 sovittelun palveluntuottajaa. Osa sovittelutoimistoista on perustanut lisäksi sivutoimistoja tai toimipisteitä. Sovittelutoimistossa toiminnan suunnittelusta, kehittämisestä ja asianmukaisesta toteutuksesta vastaa sovittelutoiminnan vastuhenkilö, ja sovittelijoiden toimintaa ohjaa ja valvoo sovittelun ohjaaja.

Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus ja kehittämisselitys (jäljempänä *Stakes*) ja myöhemmin THL ovat sovittelulain voimaantulosta alkaen koonneet vuosittain sovittelua koskevaa tilastotietoa ja julkaisseet siitä tilastoraportin. Tehtävä on alun perin liittynyt Stakesin ja THL:n tehtäviin tilastoviranomaisena. Vuodesta 2008 alkaen sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö on antanut tulossopimuksella Stakesille ja myöhemmin THL:lle tehtäväksi sovittelun valtakunnallisen kehittämistyön koordinoimisen, sovittelua koskevan tilastoinnin sekä sovittelutoiminnan seurannan ja tutkimuksen. THL on esimerkiksi vastannut sovittelua koskevan tilastotiedon keräämisestä ja analysoimisesta sekä tuottanut sovittelua koskevia oppaita ja esitteitä palveluntuottajien käyttöön. Lisäksi THL on muun muassa vastannut rikosasioiden sovittelun neuvottelukunnan puheenjohtajuudesta, huolehtinut sovittelua koskevasta valtakunnallisesta viestinnästä sekä tuottanut sovittelua esitteleviä artikkeleita erilaisiin julkaisuihin. THL on myös ylläpitänyt sovittelun oppimisverkostoa, joka on internetissä toimiva sovittelu-toimijoiden sisäisen viestinnän ja yhteiskehittämisen työtila, järjestänyt vuosittaiset sovitteluhenkilöstön neuvottelu- ja kehittämispäivät yhteistyössä aluehallintovirastojen kanssa sekä kouluttanut sovittelun henkilöstöä erityisesti lähisuhde- ja perheväkivallan sovittelussa. THL on osallistunut sovittelua koskevaan kansalliseen, pohjoismaiseen ja kansainväliseen tutkimus- ja kehittämistyöhön.

Lakiin perustuvaa sovittelutoimintaa on toteutettu kahdeksan vuoden ajan. Sovittelulakia valmisteltaessa arvioitiin, että toiminnan ollessa hyvin järjestetty sekä sovittelutoimistojen ja viranomaisten välisen yhteistyön toimiessa sovittelussa käsiteltäisiin vuosittain noin 12 000 tapausta. Tapausmäärät olivat korkeimmillaan vuonna 2011, jolloin sovitteluun ohjattiin yhteensä 13 240 rikos- ja riita-asiaa. THL:n tilastotietojen mukaan vuonna 2013 sovitteluun tulleita tapauksia oli yhteensä 11 586, mikä on 12,5 % vähemmän kuin vuonna 2011. Näistä noin 4 % oli riita-asioita. Sovittelumäärien lievä lasku selittyy osaltaan poliisin tietoon tulleiden rikosten määrän vähenemisellä. Syinä voivat olla myös sovittelupalvelujen toimialueiden uudelleen organisoituminen ja sen mukanaan

tuomat muutokset, poliisin selvittämien rikosten soveltumattomuus sovitteluun sekä poliisin ja syyttäjän erilaiset omat käytännöt sovitteluun ohjaamisessa. Lisäksi viranomaisten käytössä olevat esitutkimnan rajoittamisen ja kirjalliseen menettelyyn ohjaamisen vaihtoehdot ovat saattaneet vaikuttaa aloitteiden määrän laskuun.

Vuonna 2013 kaikista poliisin tietoon tulleista rikoslakirikoksista sovitteluun ohjattiin 2,4 %. Alueiden välillä on eroja: eniten sovitteluun ohjattiin rikosasioita Lapin aluehallintoviraston alueella (3,8 %) ja vähiten Etelä-Suomen aluehallintoviraston alueella (1,9 %). On kuitenkin huomattava, että poliisin tietoon tulleiden rikosten kokonaismäärässä on myös sellaisia rikoksia, jotka eivät sovellu sovittelulaisissa tarkoitettuun sovitteluun, kuten talousrikokset tai huumausainerikokset. Määrällisesti eniten tapauksia ohjattiin sovitteluun Etelä-Suomen aluehallintoviraston alueella (4 197 aloitetta eli noin 36 % kaikista sovitteluun ohjatuista tapauksista).

Sovittelun lopputulos saattaa vaikuttaa osapuolten oikeusasemaan rikosprosessin eri vaiheissa. Saavutettu sovinto tai sopimus asiassa voi olla perusteena esitutkimnan rajoittamiselle, syyttämättä jättämiselle, rangaistukseen tuomitsematta jättämiselle tai rangaistuksen lieventämiselle sekä rangaistusasteikon lieventämiselle ja rangaistuslajin vaihtamiselle. Poliisi- ja syyttäväviranomaiset harkitsevat kutakin asiakokonaisuutta tapauskohtaisesti ja päättävät itsenäisesti, mikä merkityksen antavat sovittelulle ja sovinnolle rikosprosessissa. Osapuolten kannalta sovittelussa on puolestaan kyse ennen kaikkea aktiivisesta osallistumisesta rikokseen tai riitaan liittyvien tapahtumien käsittelyyn ja ratkaisuun, uhrin hyvittämisestä, rikosentekijän ja uhrin palauttamisesta yhteiskunnan toimiviksi jäseniksi sekä yhteisöjen ja yhteiskunnan arvojen vahvistamisesta.

## 2.2 Nykytilan arviointi

Sovittelulain mukaan rikos- ja riita-asioiden sovittelun tehtävät ja vastuut jakautuvat sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön, rikosasioiden sovittelun neuvottelukunnan, eri aluehallintovirastojen, sovittelutoimistojen

sekä sovittelijoiden kesken. Lisäksi THL on hoitanut sovitteluun liittyviä tilastointi-, tutkimus- ja kehittämistehtäviä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa tehdyn tulossopimuksen mukaisesti. Sovittelun palveluntuottajille, aluehallintovirastoille, THL:lle sekä sovittelualan järjestöille keväällä 2014 suunnatusta kyselystä sekä muusta sovittelun kentältä saadusta palautteesta on käynyt ilmi, että nykyinen hallinto koetaan sekavana ja liian moniportaisena. Hallinnollinen hajanaisuus on aiheuttanut ongelmia sovittelupalvelujen yhdenmukaisessa järjestämisessä ja toimijoiden keskinäisessä yhteistyössä, mikä on haitannut toiminnan kokonaisvaltaista kehittämistä.

Sovittelutoiminnan hallinnon hajaantumisen monelle eri taholle on heijastunut haitallisesti sovittelutoimintaan. Tämä on näkynyt muun muassa toiminnan suunnitelmallisuuden puutteina: yhteneviä käytäntöjä ei ole päässyt kunnolla syntymään, ja toimijoiden väliset tehtäväalueet, vastuusuhteet ja yhteistyö ovat olleet osittain selkiintymättömiä. Hallinnon hajanaisuuden vuoksi myöskään nykyaikaisia sähköisiä tiedonhallinnan mahdollisuuksia ei ole voitu sovittelutoiminnassa täysipainoisesti kehittää ja hyödyntää. Sovittelua koskevasta koulutuksesta, jota ovat järjestäneet aluehallintovirastot, palveluntuottajat ja jossain määrin myös THL, on puuttunut pitkäjänteinen ja tavoitteellinen suunnittelu ja kehittäminen.

Eriytyisen paljon kritiikkiä on herättänyt sovittelupalvelujen järjestämisvelvollisuuden jakautuminen usealle eri aluehallintovirastolle. Saadun palautteen mukaan aluehallintovirastojen ohjaus- ja valvontakäytännöt vaihtelevat, mikä näkyy hajanaisuutena sovittelutoiminnan toteutuksessa. Eri aluehallintovirastojen toimialueilla on syntynyt omia toimintamalleja ja ohjeistuksia sen sijaan, että olisi luotu valtakunnallisesti yhtenäisiä käytäntöjä. Aluehallintovirastoilla on käytettävissään vaihtelevasti resursseja sovittelutoiminnan ohjaukseen, mikä asettaa sovittelun palveluntuottajat ja asiakkaat keskenään eriarvoiseen asemaan. Sovittelupalvelujen tuottamista koskevien toimeksiantosopimusten kestot eivät ole olleet vakiintuneita, ja erilaiset toimeksiantosopimukset ja työehdot ovat aiheuttaneet sovittelutoimistojen henki-

löstössä eriarvoisuuden kokemuksia. Sovittelupalvelut eivät ole olleet myöskään asiakkaiden näkökulmasta riittävän yhdenmukaisia, ja haitat ovat heijastuneet jossain määrin myös yhteistyöhön muiden viranomaisten kanssa. Toisaalta osa palautteenantajista on nähnyt aluehallintovirastojen järjestämisvelvollisuuden etuna sen, että alueelliset erot tulevat huomioiduksi.

THL:n rooli sovittelun tehtäväkentässä on jakanut mielipiteitä. Hämmennystä on aiheuttanut se, että THL on ollut vahvasti mukana ohjaamassa sovittelutoimintaa, vaikka sovittelulaissa ei ole säädetty laitokselle laisinkaan sovittelulain mukaisia tehtäviä. Osa palautteenantajista onkin kokenut, että sosiaali- ja terveysministeriö on halunnut siirtää lain mukaan ministeriölle kuuluvaa ohjaustehtävää THL:lle. Toisaalta osa palautteenantajista on katsonut, että THL:n osaaminen sovittelutoiminnan ohjauksessa ja kehittämisessä on pikemminkin jäänyt hyödyntämättä ja että laitoksen tehtävät tulisi vahvistaa sovittelulaissa.

Moni palautteenantaja on kokenut, että sosiaali- ja terveysministeriö sekä sen yhteydessä toimiva rikosasioiden sovittelun neuvottelukunta eivät ole täyttäneet tehtäviään. Ministeriön johto ja ohjaus on nähty liian ohuena, eikä neuvottelukunnan ole katsottu tehneen riittävästi sovittelua koskevia linjauksia tai ainakaan huolehtineen niiden toimeenpanosta. Palautteista on myös käynyt ilmi, että joidenkin vastaajien mielestä sovittelutoiminnan ei pitäisi kuulua sosiaali- ja terveysministeriön vaan oikeusministeriön hallinnonalalle. Tätä on perusteltu sillä, että sovittelu on nähty ennen kaikkea osana oikeusjärjestelmää, sekä sillä, että sovittelun tuottama säästö näkyy eniten syyttäjä- ja tuomioistuineläinlaitoksessa eli oikeusministeriön hallinnonalalla. Toisaalta osa vastaajista on puolestaan katsonut, että sovittelutoiminnassa on kysymys nimenomaan oikeusprosessista erillisestä menettelystä, joka liittyy läheisesti sosiaali- ja hyvinvointipalveluihin ja jolla on vahva syrjäytymisen ehkäisyyn ja yhteisöllisyyden tukemiseen liittyvä tehtävä. Nämä vastaajat ovat katsoneet, että sovittelun restoratiiviset arvot toteutuvat paremmin sosiaali- ja terveysministeriön kuin oikeusministeriön alaisuudessa.

Sovittelulain mukaan sovittelutoiminnan yleinen valvonta kuuluu sosiaali- ja terveysministeriölle, mutta laissa ei ole tarkempaa sääntelyä valvonnasta. Sovittelulain säännökset ovat tältä osin täsmentämisen tarpeessa.

### **3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset**

#### **3.1 Sovittelupalvelujen järjestämisvelvollisuuden keskittäminen**

Arvioitavana on ollut, tulisiko sovittelulain kuulua oikeusministeriön eikä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle, kuten osa palautteenantajista on esittänyt. Tätä ei kuitenkaan ole pidettävä tarkoituksenmukaisena ottaen huomioon sovittelun sosiaalisen merkityksen sekä luonteen ennen kaikkea yhteisöllisenä konfliktinratkaisukeinona. Näiden piirteiden voidaan arvioida heikentyvän, jos sovittelu kytkettäisiin läheiseksi osaksi rikosoikeusjärjestelmää.

Edellisessä luvussa kuvattujen ongelmien vuoksi sovittelulain muutostarpeita koskevan arvioinnin lähtökohtana on ollut, että sovittelutoiminnan hallinto tulisi järjestää keskitetyksi niin, että toiminta olisi yhdenmukaisesti johdettua. Hallinnon keskittäminen helpottaisi sovittelua koskevien yhteisten linjojen sopimista ja toteuttamista sekä loisi sovittelulle nykyistä vahvempaa imagoa ja sitä kautta lisääisi sovittelun tunnettuutta ja edistäisi asioiden ohjaamista sovitteluun. Tällä tavoin voitaisiin vahvistaa sovittelun asemaa suomalaisessa sosiaalipalvelu- ja oikeusjärjestelmässä. Keskitetty hallinto toisi myös samanarvoisuutta eri alueiden välille ja lisääisi siten sovittelun asiakkaiden yhdenvertaista kohtelua maan eri osissa. Lisäksi keskittäminen helpottaisi eri viranomaisten välistä yhteistyötä sovittelulakia koskevissa asioissa.

Edellä sanotulle antavat tukea kokemukset, joita Norjassa on saatu sovittelun hallinnon keskittämisestä. Norjassa säädettiin sovittelua koskeva laki jo vuonna 1991, ensimmäisenä maana maailmassa. Sovittelutoiminta oli aluksi epäyhtenäistä ja siihen kohdistui paljon kritiikkiä. Sovittelupalvelujen kehittämiseksi ja yhdenmukaistamiseksi sekä sovittelun roolin vakiinnuttamiseksi sovittelun hallinto keskitettiin vuonna 1998 sovittelun

keskustoimistoon (*Konfliktrådet*), joka on sijoitettu oikeusministeriön yhteyteen. Norjasta saatujen kokemusten mukaan keskittäminen on vahvistanut sovittelutoiminnan asemaa ja saanut muut viranomaiset vakuuttumaan sovittelun merkityksestä rikollisuuden vähentämisessä. Paikallistason työntekijät ovat olleet tyytyväisiä selkeään hallintomalliin, joka on mahdollistanut sovittelua koskevien käytäntöjen yhdenmukaistamisen. Tätä kautta keskittämisellä on saatu aikaan myös yksilötason hyötyjä.

Hallinnon keskittäminen tarkoittaisi Suomessa käytännössä sitä, että yksi taho huolehtisi valtakunnallisesti sovittelupalvelujen järjestämisestä ja vastaisi sovittelutoimintaan liittyvästä ohjauksesta. Kuultavina olleet sovittelun palveluntuottajat ovat laajalti kannattaneet tällaista keskitetyn hallinnon mallia ja nähneet sen ratkaisuna nykyisen hallinnon epäyhtenäisyyteen, raskauteen ja moniportaisuuteen. Vaihtoehtoisina keskitetyn hallinnon toteuttamistapoina ovat tulleet harkittaviksi sovittelupalvelujen järjestämisvelvollisuuden keskittäminen joko yhteen aluehallintovirastoon tai THL:een.

Järjestämisvelvollisuuden keskittämistä yhteen aluehallintovirastoon puoltaisi se, että sovittelu on luonteva osa aluehallintovirastojen tehtäväkenttää ja aluehallintovirasto toimii alueellisenä oikeusturvaviranomaisena. Aluehallintovirastoissa on pitkä kokemus sovittelutoiminnasta ja koko maan kattava toimipaikkaverkosto, joten tältä osin organisaatio olisi valmis. Myös sovittelun monialaisuus tulisi huomioitua, sillä aluehallintovirastoissa hoidetaan usean eri ministeriön asioita. Lisäksi aluehallintovirastot haluaisivat niiltä saadun palautteen mukaan säilyttää sovittelutoiminnan järjestämisvelvollisuuden itsellään.

Esityksessä ehdotetaan kuitenkin, että sovittelupalvelujen järjestämisvelvollisuus keskitettäisiin THL:een. THL on sosiaali- ja terveysministeriön alaisuudessa toimiva valtakunnallinen viranomainen, joka on jo nykyisellään vahvasti mukana sovittelutoiminnan kehittämisessä. Sovittelussa on sosiaali- ja terveysministeriön ohjaukseen kuuluvana toimintana kysymys ennen kaikkea sosiaalihuollon palvelusta, ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksesta annetun lain (668/2008)

1 §:n mukaan laitoksen toimialaan kuuluu muun muassa väestön hyvinvoinnin edistäminen, sosiaalisten ongelmien ehkäiseminen sekä sosiaalihuollon ja sen palvelujen kehittäminen.

THL:lla on vahvaa sovittelua koskevaa osaamista, joka on toistaiseksi jäänyt osittain hyödyntämättä. Keskittämällä sovittelupalvelujen järjestämisvelvollisuus THL:een sovittelua koskeva tutkimustieto ja koulutusosaaminen saataisiin suoraan sovittelutoiminnan käyttöön. Sovittelua koskevan päätöksenteon tukena olisi muutakin sosiaali- ja terveydenhuollon tietovarantoa, ja laitoksen monialainen asiantuntijuus olisi hyödynnettävissä myös sovittelutoiminnassa. Lisäksi sovittelun kentältä saatu palaute tukee enimmäkseen sitä vaihtoehtoa, että järjestämistä vastuu keskittään THL:een.

### **3.2 Sovittelupalvelujen järjestämisen valvonnasta säättäminen**

Sovittelulaissa ei ole varsinaisia valvontaa koskevia säännöksiä, vaikka lain mukaan sovittelutoiminnan yleinen valvonta kuuluu sosiaali- ja terveysministeriölle. Lisäksi aluehallintovirastot käytännössä valvovat sovittelupalvelun tuottajien toimintaa sekä sitä, kuinka palveluntuottajat käyttävät sovittelutoimintaan tarkoitettua määrärahaa. Sovittelun hallintoon tarvitaan kuitenkin taho, joka ottaisi tarvittaessa kantaa esimerkiksi sovittelupalvelujen järjestämistä koskeviin kanteluihin.

Sovittelu on sosiaali- ja terveysministeriön yleisessä ohjauksessa ennen kaikkea sosiaali- ja terveyspalvelu. Tästä näkökulmasta olisi luontevaa, että sovittelutoiminnan järjestämistä valvoisi sama taho, joka muutenkin valvoo sosiaali- ja terveydenhuoltoa. Valtakunnan tasolla tämä viranomainen on Valvira.

Sovittelupalvelujen järjestämisvelvollisuuden valvonta ehdotetaan säädettäväksi Valviran tehtäväksi. Valvottavan asian luonteen ja valvonnan kohteen vuoksi olisi riittävää, että valvonta olisi jälkikäteistä ja perustuisi kanteluihin. Sovellettavaksi tulisivat hallintolain (434/2003) hallintokantelua koskevat 8 a lu-

vun säännökset, jotka tulivat voimaan 1 päivänä syyskuuta 2014.

Sovittelupalvelujen järjestämisen valvonnan säätäminen Valviran tehtäväksi toisi sovittelutoimintaan uuden viranomaisen, mikä ei vastaisi palautteenantajien toivetta hallinnon keventämisestä ja toiminnassa mukana olevien viranomaisten määrän vähentämisestä. Sovittelupalvelujen järjestämisen valvonnasta on kuitenkin oltava laissa nimenomainen säännös, eikä mikään voimassa olevan lain mukaisista toimijoista sovellu tähän tehtävään. Lisäksi on otettava huomioon, että Valviran rooli sovittelun tehtäväkentässä olisi hyvin rajattu ja jäisi todennäköisesti käytännössä varsin vähäiseksi.

## **4 Esityksen vaikutukset**

### **4.1 Taloudelliset vaikutukset ja vaikutukset viranomaisten toimintaan**

Tällä hetkellä aluehallintovirastoissa käytetään sovittelulain mukaisiin tehtäviin yhteensä 2,66 henkilötyövuotta, kun taas THL:ssa sovitteluun on käytössä yksi henkilötyövuosi. Sovittelupalvelujen järjestämisvelvollisuuden keskittäminen THL:een toisi laitokselle uusia tehtäviä ja edellyttäisi sille lisää resursseja. THL:n arvion mukaan sillä tulisi olla tehtävää varten yhteensä 3,5 henkilötyövuotta. Tämä olisi pieni, 0,16 henkilötyövuoden säästö nykytilanteeseen verrattuna, kun otetaan huomioon aluehallintovirastoissa ja THL:ssa sovitteluun yhteensä käytettävät henkilötyövuodet. Keskittäminen loisi säästöjä myös sitä kautta, että järjestämisvelvollisuuteen liittyvät hallinnon tukitehtävät hoidettaisiin jatkossa yhdessä viranomaisessa, mikä tehostaisi toimintaa.

Sovittelutoiminnan järjestämisen valvonnan ehdotetaan kuuluvan Valviralle. Valvonnan tarpeen voidaan olettaa olevan varsin vähäistä, etenkin kun tarkoituksena on, että valvonta ei olisi suunnitelmallista vaan perustuisi kanteluihin. Käsiteltäväksi tulisi arvioiden mukaan enintään muutama kantelu vuodessa, joten esityksellä ei olisi merkittäviä taloudellisia vaikutuksia Valviran talouden kannalta. Virastoon ei siksi olisi tarpeen

perustaa uusia virkoja valvontatehtävää varten.

Tarvittavan rahoituksen turvaamiseksi esitetään, että aluehallintovirastoille sovittelulaissa säädettyjen tehtävien hoitamista varten tarkoitettu rahoitus siirrettäisiin THL:lle. Tämä toteutettaisiin siirtämällä aluehallintovirastojen budjetista 2,5 henkilötyövuotta eli noin 190 000 euroa.

Sovittelupalvelujen järjestämisvelvollisuuden keskittämisen voidaan arvioida tehostavan ja sujuvoittavan viranomaisten välistä yhteistyötä sovitteluasioissa. Saadun palautteen mukaan poliisi- ja syyttäviviranomaiset eivät ole sovittelun keskusviranomaisen puuttuessa aina tienneet, mihin tahoon heidän tulisi ottaa yhteyttä sovittelua koskevissa kysymyksissä. Jatkossa THL huolehtisi yhteisten käytäntöjen sopimisesta ja muusta keskitystä yhteistyöstä poliisi- ja syyttäviviranomaisten ja muiden viranomaisten, kuten ministeriöiden ja tilastoviranomaisten, sekä kolmannen sektorin toimijoiden kanssa. Keskittäminen selkiyttäisi ja helpottaisi huomattavasti myös sovittelun alalla tehtävää kansainvälistä yhteistyötä, kun jatkossa yksi ja sama viranomainen toimisi kansainvälisissä yhteyksissä suomalaisen sovittelun edustajana.

Tehokkaampi viranomaisyhteistyö näkyisi käytännössä sovittelualoitteiden lukumäärän kasvuna. Lisäksi sovittelualoitteiden lukumäärän voidaan arvioida nousevan sitä kautta, että yhden keskusviranomaisen ohjauksessa sovittelun imago ja tunnettuus vahvistuisivat, minkä johdosta myös asianosaiset itse hakeutuisivat aiempaa useammin sovittelun piiriin. Rikos- ja riita-asioiden aiempaa laajempi ohjautuminen soviteltavaksi säästäisi yhteiskunnan varoja verrattuna siihen, että asiat käsiteltäisiin esitutkinta- tai syyttäviviranomaisessa taikka tuomioistuimessa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen selvityksen mukaan rikollisuuden kontrolloinnin kustannukset valtiolle olivat vuonna 2013 noin 1,7 miljardia euroa. Suurin osa kuluista aiheutuu jo rikosprosessin aikaisessa vaiheessa tai ennen prosessin alkamista valvonta- ja esitutkintaviranomaisissa. Yhteiskunnalle syntyy huomattavia säästöjä, jos sovittelu saa aikaan sen, että esitutkinta voidaan jättää toimittamatta tai lopettaa taikka syyte jättää nosta-

matta. Mitä varhaisemmassa vaiheessa sovittelu keskeyttää rikosprosessin, sitä enemmän säästöjä syntyy.

#### 4.2 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Sovittelun ensisijaisena tavoitteena on palvella yksittäisiä ihmisiä. Sovittelupalvelujen sisältö ja laatu ovat kuitenkin vaihdelleet maan eri osissa, koska aluehallintovirastojen käytännöt sovittelun ohjauksessa ovat poikenneet toisistaan. Järjestämisvelvollisuuden keskittämällä THL:een pyritäänkin ennen kaikkea yhdenmukaistamaan sovittelua koskevaa ohjausta ja takaamaan laadukkaiden sovittelupalvelujen saatavuus koko maassa. Tämä parantaisi kansalaisten yhdenvertaisuutta, sillä jatkossa yksi keskusviranomaisen huolehtisi siitä, että sovittelupalveluissa noudatettavat käytännöt eivät perusteettomasti vaihtele palveluntuottajasta riippuen.

Järjestämisvelvollisuuden keskittämällä voidaan arvioida olevan vaikutuksia myös syrjäytymisen ehkäisyyn. Tutkimusten mukaan sovittelu vähentää uusintarikollisuutta etenkin nuorten kohdalla sekä tarjoaa mahdollisuuden kehittää nuoren vastuuntuntoa ja katkaista aluillaan olevan rikoskierteen. Mitä tehokkaammin nuorten tekemiä rikoksia sovitellaan ja mitä laadukkaampaa sovittelu on, sitä todennäköisempää myös on, että sovitte- lussa mukana ollut nuori ei enää syöllisty uusiin rikoksiin.

Nykyistä tehokkaammin johdetulla sovittelutoiminnalla, jossa korostuvat restoratiivisen oikeuden arvot ja periaatteet, voidaan arvioida olevan yleisemminkin vaikutusta ihmisten hyvinvointiin. Sovittelun osapuolet katsovat yleensä, että heidän itsensä tuottamat vahinkojen korvaamiseen, suhteiden korjaamiseen ja yhteisten normien noudattamiseen liittyvät ratkaisunsa ovat sitovia ja moraalisesti velvoittavia. Sopimukset toteutuvat lähes 90-prosenttisesti. Rikoksista aiheutuneiden aineellisten vahinkojen korvaamisella on uhrin tapauksesta toipumisen kannalta sekä taloudellista että psyykkistä merkitystä.

### 5 Asian valmistelu

Asia on valmisteltu virkatyönä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriössä sekä lakimuutosta val-



mistelevassa työryhmässä (STM035:00/2014). Työryhmässä on ollut sosiaali- ja terveysministeriön lisäksi oikeusministeriön, valtiovarainministeriön, syyttäjälaitoksen, Poliisihallituksen, aluehallinnon, THL:n sekä sovittelun palveluntuottajien edustus. Työryhmän toimikausi on ollut 2.4.—30.9.2014.

Työryhmän tehtävänä on ollut tehdä esityksensä sovittelulakiin sekä rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annettuun asetukseen (267/2006, jäljempänä *sovittelusetus*) tarvittavista muutoksista liittyen sovittelutoiminnan keskitetyn hallinnon järjestämiseen, sovittelutoiminnan ja sen järjestämisen valvontaan sekä sovittelutoiminnan hallintomenettelyihin eli lähinnä muutoksenhakusäännöksiin. Työryhmän on tullut tehdä esityksensä myös keskitettyyn hallintoon liittyvästä rahoituksesta ja muista resursseista.

Lisäksi työryhmän on tullut arvioida valtioneuvoston sovittelutoimintaan myöntämän määrärahan jakoperusteita, ammattihenkilöstön ja vapaaehtoissovittelijoiden koulutuksen järjestämistä sekä tietojärjestelmien yhdenmukaista kehittämistä. Viimeksi mainittuja kysymyksiä on käsitelty työryhmän loppuraportissa. Työryhmä on kuullut valmistelun aikana sovittelutoiminnan järjestämisestä vastaavia palveluntuottajia ja rikosasiain sovittelun neuvottelukuntaa.

Esityksestä on pyydetty lausuntoa ### lähetetyllä lausuntopyynnöllä yhteensä ### taholta. Lausunnonantajat edustivat valtion viranomaisia ja laitoksia, sovittelutoiminnan palveluntuottajia sekä muita sovittelutoimintaan perehtyneitä tahoja. Esitysluonnos on lisäksi ollut lausunnon antamista varten ministeriön internetsivuilla. Lausuntoja saatiin yhteensä ### kappaletta.

## YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

### 1 Lakiehdotuksen perustelut

**7 §. Palvelujen järjestämisvelvollisuus.** Voimassa olevan pykälän mukaan aluehallintovirasto on velvollinen järjestämään sovittelutoiminnan siten, että palvelua on saatavissa asianmukaisesti toteutettuna aluehallintoviraston toimialueen kaikissa osissa. Pykälää muutettaisiin niin, että sovittelutoiminnan järjestämisvelvollisuus siirtyisi aluehallintovirastoilta THL:lle ja vastuualueena olisi koko maa. Järjestämisvelvollisuuden keskittäminen yhdenmukaistaisi sovittelutoiminnan ohjausta ja loisi yhteneviä käytäntöjä eri puolille maata, mikä toisi sovittelun asiakkaille tasaveroiset mahdollisuudet saada laadukasta sovittelupalvelua asuinpaikastaan riippumatta.

Järjestämisvelvollisuuden keskittäminen THL:een tarkoittaisi käytännössä sitä, että THL tekisi sovittelulain 8 §:ssä tarkoitetut sovittelupalvelujen tuottamista koskevat sopimukset kunnan taikka muun julkisen tai yksityisen palveluntuottajan kanssa. THL:n

tulisi huolehtia palvelujen alueellisesta kattavuudesta sekä siitä, että palvelut ovat asianmukaisesti toteutettuja. Sovittelupalvelusopimusten toimeksiantajana THL:lla olisi siten paitsi oikeus, myös velvollisuus ohjata ja valvoa palvelun tuottajien ja sitä kautta myös sovittelijoiden toimintaa. Valvonta olisi paitsi yleisluontoista ja ennaltaehkäisevää, myös kanteluihin perustuvaa. Kanteluihin sovellettaisiin hallintolain uuden 8 a luvun (368/2014) säännöksiä hallintokantelusta. Niiden mukaisesti kantelu voisi koskea viranomaisen, siihen virka- tai työsuhteessa olevan henkilön tai muun julkista hallintotehtävää hoitavan lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden täyttämättä jättämistä. Sovittelutoiminnan vastuuhenkilön, sovittelun ohjaajan ja sovittelijan on katsottu olevan julkista valtaa käyttäviä henkilöitä (LaVM 13/2005 s. 6), ja hallintolain muutosta koskevien esitöiden (HE 50/2013 s. 23) mukaan lainvastaisuus tulisi ymmärtää laajasti ja sitä voitaisiin arvioida perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun hyvän hallinnon vaatimusten näkö-

kulmasta. Hallintokantelun perusteena voisi siten olla esimerkiksi sovittelijan puolueellisuus tai epäasiallinen käytös.

Sovittelupalvelun sisällöstä voisi hallintolain mukaisesti kannella jokainen, mutta käytännössä olisi hyvin poikkeuksellista, että kantelun tekisi joku muu kuin sovittelun osapuoli. Mikäli THL katsoisi kantelun aiheelliseksi, laitos voisi antaa kantelun kohteelle hallintolain 8 a luvussa tarkoitettua hallinnollista ohjausta. Tällainen joustava ja valvovan viranomaisen riittävän laajaan harkintavaltaan perustuva valvonta soveltuisi hyvin sovittelutoimintaan, joka on sisällöltään pääosin lailla sääntelemätöntä ja joka mukautuu osapuolten erilaisiin tarpeisiin ja tilanteisiin. Hallintolain mukaisesti THL:n hallintokanteluasiassa tekemään ratkaisuun ei saisi hakea muutosta valittamalla.

Järjestämisvelvollisuuteen sisältyisi myös sovittelutoiminnan seuranta, edistäminen ja kehittäminen. Näitä tehtäviä THL hoitaa jo nykyisellään sosiaali- ja terveysministeriön ja THL:n välisen tulossopimuksen perusteella. Uudet tehtävät kuitenkin edellyttäisivät THL:lle lisää resursseja, minkä vuoksi ehdotetaan, että aluehallintovirastoille sovittelupalvelujen järjestämisvelvollisuutta varten myönnetty määräraha siirrettäisiin pääosintaan THL:lle.

**7 a §. *Palvelujen järjestämisen valvonta.*** Sovittelulakiin ehdotetaan säädettäväksi uusi 7 a §, joka koskisi sovittelupalvelujen järjestämisen valvontaa. Ehdotetun säännöksen mukaan Valvira valvoisi sovittelupalvelujen järjestämistä eli käytännössä sitä, että THL täyttää lain 7 §:ssä säädetyn velvollisuutensa huolehtia sovittelupalvelujen saatavuudesta ja asianmukaisesta toteuttamisesta koko maassa. Kyse olisi jälkikäteisestä, mahdollisiin kanteluihin perustuvasta valvonnasta, johon sovellettaisiin edellä selostettuja hallintolain 8 a luvun säännöksiä hallintokantelusta. Kantelun voisi siten tehdä jokainen, joka esimerkiksi katsoisi, että THL ei olisi järjestänyt sovittelupalvelua asianmukaisesti tietyllä alueella. Mikäli Valvira katsoisi kanteleeseen olevan aihetta, se voisi antaa THL:lle hallintolaissa tarkoitettua hallinnollista ohjausta. Hallintolain mukaisesti Valviran hallintokanteluasiassa antamaan ratkaisuun ei saisi hakea muutosta valittamalla.

**8 §. *Palvelujen tuottaminen.*** Voimassa olevan pykälän 1 momentin mukaan aluehallintovirasto tekee kunnan taikka muun julkisen tai yksityisen palveluntuottajan kanssa sopimuksen sovittelupalvelun tuottamisesta. Koska sovittelupalvelujen järjestämisvelvollisuus keskitettäisiin THL:een, säännöstä muutettaisiin niin, että THL tekisi sovittelupalvelujen tuottamista koskevat sopimukset palveluntuottajien kanssa.

Voimassa olevan pykälän 2 momentti koskee sitä tilannetta, että sovittelupalvelua ei saataisi jollakin alueella tuotettua 1 momentin mukaisesti. Tällöin aluehallintoviraston tulee tuottaa alueen palvelut palkkaamansa henkilöstön avulla tai muulla sopivaksi katsomallaan tavalla. Säännöstä muutettaisiin niin, että vastaava velvollisuus koskisi THL:ta. Mikäli THL joutuisi tuottamaan sovittelutoimintaan liittyviä palveluita, sillä olisi sovitteluasetuksen 5 §:n 3 momentin mukaisesti oikeus saada korvaus valtion varoista.

**10 §. *Sovittelutoimintaan osallistuvilta henkilöiltä vaadittava kelpoisuus.*** Lainkirjoittamista koskevan suosituksen mukaisesti koko pykälä ehdotetaan muutettavaksi, mutta tosiasiallisesti muutos koskisi vain pykälän 1 momenttia. Sen mukaan sovittelijana voi toimia henkilö, joka on suorittanut sovittelutoimintaan perehdyttävän koulutusjakson ja jolla muutoin on sellainen koulutus, taito ja kokemus, jota tehtävän asianmukainen hoitaminen edellyttää. Jotta sovittelijan valintaan jäisi nykyistä enemmän liikkumavaraa, säännökseen lisättäisiin, että henkilön tulisi olla myös muutoin soveltuva tehtävään. Soveltuvuus arvioitaisiin tapauskohtaisesti, ja joissakin tilanteissa esimerkiksi aiempi vakava rikostausta voisi olla esteenä henkilön toimimiselle sovittelijana. Lisäksi sovittelija voitaisiin vapauttaa tehtävästään, jos kävisi ilmi, että hän ei enää sovellu siihen. Perusteena voisivat olla esimerkiksi sovittelijan ilmeiset mielenterveysongelmat tai toistuva epäasiallinen käytös sovittelutilanteissa taikka se, että hänet tuomittaisiin vankeusrangaistukseen. Rikostuomioon kohdalla tehtävästä vapauttamisen ei kuitenkaan tulisi olla automaattista, sillä esimerkiksi liikenneturvallisuuden vaarantamisesta annettavan tuomion ei voida ainakaan kaikissa tapauk-

sisä olettaa vaikuttavan henkilön kykyyn toimia ihmisten välisten konfliktien sovittelijana.

Sovittelutoiminnan vastuuhenkilö päättäisi henkilön ottamisesta sovittelijaksi ja sovittelijan vapauttamisesta tehtävistään. Tällaisiin päätöksiin voisi sovittelulain 23 §:n mukaan hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeudelta.

**11 §. Täydennyskoulutuksen järjestäminen.** Voimassa olevan pykälän mukaan aluehallintovirastojen tulee huolehtia sovittelutoimintaan osallistuvilla henkilöillä tarkoitettua täydennyskoulutuksen järjestämisestä valtakunnallisesti ja alueellisesti. Säännöstä muutettaisiin niin, että täydennyskoulutuksen järjestämisvelvollisuus siirrettäisiin aluehallintovirastoilta THL:lle. THL tuottaisi sovittelua koskevat koulutussisällöt mutta voisi sopia varsinaisen kouluttamisen jonkin muun tahon, kuten yliopistojen, tehtäväksi.

**12 §. Valtion varoista maksettava korvaus.** Lainkirjoittamista koskevan suosituksen mukaisesti koko pykälä ehdotetaan muutettavaksi, mutta tosiasiallisesti muutos koskisi pykälän 2–4 momenttia.

Voimassa olevan pykälän 2 momentti koskee valtion varoista maksettavan korvauksen jakautumista aluehallintovirastojen kesken. Koska aluehallintovirastot eivät esityksen mukaan enää vastaisi sovittelupalvelujen järjestämisestä, jatkossa säädettäisiin, että korvauksen yhteismäärä maksetaan THL:lle käytettäväksi 1 momentissa tarkoitettuihin kustannuksiin. Jaon perusteista ei olisi enää tarpeen säätää, sillä THL on valtakunnallinen viranomais- ja se saisi korvauksen siksi kokonaisuudessaan.

Voimassa olevan pykälän 3 momentin mukaan aluehallintovirasto maksaa korvauksen ennakkona sovittelun palveluntuottajille niiden toimialueiden asukasluvun, pinta-alan ja rikollisuustilanteen suhteessa. Aluehallintovirasto vahvistaa päätöksellään palveluntuottajan saaman lopullisen korvauksen, joka on enintään sovittelutoiminnan järjestämisestä aiheutuneiden todellisten kustannusten suuruinen. Pykälää muutettaisiin niin, että korvauksen maksaisi ja vahvistaisi THL. Korvaus maksettaisiin ennakkona palveluntuottajille niiden toimialueiden asukasluvun, pinta-alan ja varainhoitovuotta edeltäneen vuoden

lopun rikollisuustilanteen suhteessa. Momentissa säädettäisiin myös siitä, miten nämä jakokriteerit tarkemmin määräytyvät. Perusteet olisivat samat kuin voimassa olevan lain 12 §:n 2 momentissa jaettaessa valtion varoista maksettavaa korvausta aluehallintovirastojen kesken.

Voimassa olevan pykälän 4 momentin asetustenantovaltuutta koskevaa säännöstä muutettaisiin niin, että siinä ei käytettäisi enää ilmaisua korvauksen jakaminen vaan korvauksen maksaminen. Näin on sen vuoksi, että korvausta ei enää jaettaisi aluehallintovirastojen kesken vaan se maksettaisiin suoraan THL:lle. Lisäksi viittaus korvauksen maksamisesta aluehallintovirastolle 8 §:n 2 momentissa tarkoitettussa tapauksessa muutettaisiin koskemaan korvauksen maksamista THL:lle.

**12 a §. Kustannuksia koskevan selvityksen antaminen sekä valtion varoista maksetun korvauksen palautus ja uudelleen jakaminen.** Voimassa olevan pykälän 1 momentti koskee palveluntuottajan velvollisuutta antaa vuosittain aluehallintovirastolle selvitys sovittelutoiminnan järjestämisestä aiheutuneista kustannuksista ja palauttaa käyttämättä jäänyt osa valtion varoista maksetusta korvauksesta. Momenttia muutettaisiin niin, että palveluntuottajan tulisi jatkossa antaa kyseinen selvitys ja palauttaa käyttämättä jäänyt määräraha THL:lle.

Voimassa olevan pykälän 2 momentin mukaan aluehallintovirasto voi jakaa palautunutta määrärahaa sellaisille toimialueensa palveluntuottajille, joiden sama korvaus on ollut aiheutuneisiin kustannuksiin nähden liian vähäinen. Palautuneesta määrärahasta ja sen uudelleenjaetusta osuudesta toimitetaan tieto sosiaali- ja terveysministeriöön, joka voi päättää jakamatta jääneen osuuden siirrosta aluehallintovirastojen toimialueiden välillä. Momenttia muutettaisiin niin, että korvauksen uudelleen jakaminen kuuluisi THL:lle. Ministeriö ei enää päättäisi jakamatta jääneen osuuden siirrosta aluehallintovirastojen toimialueiden välillä, koska korvauksen jakautuminen ei olisi jatkossa sidoksissa aluehallintovirastoihin toimialuejakoon.

Voimassa olevan pykälän 3 momentissa on säädetty pykälän sisältämisestä asioista, joista voidaan antaa asetuksella tarkempia sään-

nöksiä. Jakamatta jääneen osuuden siirtämisestä ei olisi enää tarpeen säätää asetuksella, koska 2 momentista poistettaisiin ministeriön mahdollisuus päättää jakamatta jääneen osuuden siirrosta aluehallintovirastojen toimialueiden välillä.

**12 b §.** *Valtionavustuslain soveltaminen.* Sovittelulain 12 §:ssä tarkoitettussa valtion varoista maksettavassa korvauksessa ei ole kysymys valtionavustuksesta, mutta siihen kuitenkin sovelletaan tiettyjä valtionavustuslain (688/2001) pykäläiä, jotka on lueteltu sovitte- lulin 12 b §:n 1 momentissa. Kyseisen säännöksen mukaan sovitte- lulaissa tarkoitettuun korvaukseen sovelletaan muun ohella valtionavustuslain 21 §:ää, joka kuitenkin sisältää valtionavustuslain sisäisen viittauksen valtionavustuksen palauttamista koskevaan valtionavustuslain 20 §:ään.

Voimassa olevan sovitte- lulin 12 b §:n 1 momenttia muutettaisiin niin, että siinä viittattaisiin myös valtionavustuslain 20 §:ään. Käytännössä sovellettavaksi tulisi vain valti- onavustuslain 20 §:n 1 momentin ensimmäinen virke, jonka mukaan valtionavustuksen saajan tulee viipymättä palauttaa virheellises- ti, liikaa tai ilmeisen perusteettomasti saa- mansa valtionavustus tai sen osa. Muilta osin sovitte- lulin 12 a §:n sääntely valtion varoista maksettavan korvauksen palauttamisesta menisi erityissäännöksenä valtionavustuslain 20 §:n edelle.

Voimassa olevan sovitte- lulin 12 b §:n 2 momentin mukaan pykälän 1 momentissa viitatuissa säännöksissä valtionapuviran- omaisena pidetään aluehallintovirastoa. Jat- kossa THL maksaisi palveluntuottajille valti- on varoista maksettavan korvauksen, joten 2 momenttia muutettaisiin niin, että valti- onapuviranomaisena pidettäisiin THL:ta.

**14 §.** *Sovittelupaikka.* Lainkirjoittamista koskevan suosituksen mukaisesti koko pykä- lä ehdotetaan muutettavaksi, mutta tosiasial- lisesti muutos koskisi vain pykälän 3 mo- menttia, jossa säädetään siitä, missä sovitte- lutoimistossa sovitte- lua koskeva aloite käsi- tellään, jos sovitte- lutoimistojen välillä ei päästä asiasta yksimielisyyteen. Voimassa olevan säännöksen mukaan asiasta päättää aluehallintovirasto, jos sovitte- lutoimistot sijaitsevat saman aluehallintoviraston toimi- alueella. Jos taas sovitte- lutoimistot sijaitsevat

eri aluehallintovirastojen toimialueilla, mää- räyksen antaa sosiaali- ja terveysministeriö. Säännöstä muutettaisiin niin, että ristiriitai- lanteessa THL päättäisi, missä sovitte- lutoimistossa sovitte- lua koskeva aloite käsi- tellään. Näin olisi riippumatta siitä, sijaitsevat- ko sovitte- lutoimistot saman aluehallintovi- raston vai eri aluehallintovirastojen alueella, koska sovitte- lulin järjestäminen ei olisi enää sidoksissa aluehallintojakoon.

**16 §.** *Sovittelumenettelyyn liittyvät sovitte- lutoimiston tehtävät.* Lainkirjoittamista kos- kevan suosituksen mukaisesti koko pykälä ehdotetaan muutettavaksi, mutta tosiasialli- sesti muutos koskisi vain pykälän 4 kohtaa. Sen mukaan sovitte- lutoimiston tulee sovitte- lulin päätyttyä toimittaa poliisi- tai syyttäjävi- ranomaiselle salassapitoa koskevien säännös- ten estämättä tieto sovitte- lulin kulusta ja lop- putuloksesta. Alkuperäisen sovitte- lulin sää- tämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 93/2005 vp) oli ehdotettu, että tieto so- vitte- lulin kulusta ja lopputuloksesta olisi tullut toimittaa poliisi- tai syyttäjäviranomaiselle ainoastaan silloin, kun aloite sovitte- lulin olisi tullut näiltä tahoilta. Lakivaliokunta katsoi kuitenkin mietinnössään (LaVM 13/2005 vp s. 9), että toimittamisvelvollisuutta ei tulisi rajata kohdistumaan vain sovitte- lulin aloitteen tehneisiin poliisi- ja syyttäjäviranomaisiin, koska osapuolten hakeuduttua itse sovitte- lulin piiriin asiassa saavutettu sopimus ei tällöin tulisi välttämättä lainkaan poliisi- tai syyttä- jäviranomaisen tietoon. Lakivaliokunta eh- dottii kohtaa muutettavaksi niin, että sovitte- lulin on aina toimitettava tieto poliisi- tai syyttäjäviranomaiselle.

Käytännössä näin laaja tietojen toimitta- misvelvollisuus on osoittautunut kuormitta- vaksi etenkin poliisin kannalta, sillä sovitte- lutoimistot ovat toimittaneet poliisille tietoja sellaisista sovitte- lulin olevista asioista, jot- ka eivät ole lainkaan olleet poliisin tiedossa. Kyseessä on voinut olla esimerkiksi kunnian- loukkausasia, jonka osapuolet ovat ni- menomaisesti halunneet käsitellä virallisen järjestelmän ulkopuolella. Poliisin on kuiten- kin tullut kirjata ja ratkaista tällaisetkin il- moitukset, mikä on tarpeettomasti vienyt työaikaa. Säännöksessä ei toisaalta ole huo- mioitu sitä, että aloite sovitte- lulin on voinut tulla myös lastensuojeluviranomaiselta tai

muulta sosiaalihuollon viranomaiselta. Esimerkiksi lastensuojelulain (417/2007) 24 §:n 2 momentin mukaan sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen tulee tarvittaessa ohjata lapsi sovittelulain mukaiseen sovitteluun. Myös sosiaalihuollon viranomaisten olisi siksi tärkeä saada tieto siitä, onko heidän tekemänsä aloite johtanut sovintoon. Näistä syistä kohtaa muutettaisiin niin, että tieto sovittelun kulusta ja lopputuloksesta tulisi toimittaa sovittelualoitteen tehneelle viranomaiselle tai muulle viranomaiselle, jossa sovittelua koskevan asian tiedetään olevan vireillä. Riittävää olisi, että sovittelutoimisto tiedustelisi osapuolilta asian vireilläoloa poliisilla, syyttäjällä tai muissa viranomaisissa. Tätä laajemmin sovittelutoimiston ei tarvitsisi lähteä mahdollista vireilläoloa selvittämään.

**20 §. Salassapito ja vaitiolovelvollisuus.** Lainkirjoittamista koskevan suosituksen mukaisesti koko pykälä ehdotetaan muutettavaksi, mutta tosiasiallisesti muutos koskisi vain pykälän 2 momenttia. Siinä säädetään sovittelutoimiston oikeudesta antaa aluehallintovirastolle tieto salassa pidettävästä asiakirjasta. Säännöstä muutettaisiin siten, että se koskisi tällaisen tiedon antamista THL:lle.

**23 §. Muutoksenhaku.** Voimassa olevassa pykälässä säädetään muutoksenhausta aluehallintoviraston, sosiaali- ja terveysministeriön sekä sovittelutoimiston tekemiin päätöksiin. Säännöstä muutettaisiin niin, että se koskisi THL:n eikä aluehallintoviraston 14 §:n 3 momentin nojalla tekemiä päätöksiä. Sosiaali- ja terveysministeriö ei enää tekisi päätöksiä 14 §:n 3 momentin nojalla, minkä vuoksi pykälässä ei olisi mainintaa ministeriöstä. Sovittelutoimiston päätöksiin, joihin voisi hakea muutosta, lisättäisiin 10 §:n 1 momenttiin ehdotettu sovittelutoiminnan vastuuhenkilön päätös sovittelijaksi ottamisesta ja sovittelijan vapauttamisesta tehtävistään. Lisäksi pykälään tehtäisiin tekninen korjaus, sillä voimassa olevassa säännöksessä viitataan 15 §:n 1 momenttiin, vaikka 15 §:ssä ei ole useampia momentteja.

**24 §. Sovittelutoimiston ilmoittamisvelvollisuus.** Voimassa olevan pykälän mukaan sovittelutoimiston on viipymättä ilmoitettava poliisi- tai syyttäviviranomaiselle päätöksestään, jolla se on kieltäytynyt ottamasta asiaa soviteltavakseen tai keskeyttänyt sovittelun.

Alkuperäisessä sovittelulakia koskevassa hallituksen esityksessä oli ehdotettu, että sovittelutoimiston ilmoitusvelvollisuus olisi kohdistunut vain sovittelualoitteen tehneeseen poliisi- tai syyttäviviranomaiseen. Lakivaliokunta katsoi kuitenkin mietinnössään (LaVM 13/2005 vp s. 13), että tällainen ilmoitusvelvollisuus olisi liian suppea, koska poliisi- tai syyttäviviranomaisella on tarve saada tietoonsa tällainen kieltäytymis- tai keskeyttämispäätös silloinkin, kun osapuolet ovat haeutuneet sovitteluun omasta aloitteestaan.

Käytännössä näin laaja ilmoittamisvelvollisuus on osoittautunut kuormittavaksi etenkin poliisin kannalta, sillä sovittelutoimistot ovat ilmoittaneet poliisille sovittelusta kieltäytymisestä ja sovittelun keskeyttämisestä silloinkin, kun asia ei ole ollut lainkaan poliisilla vireillä. Poliisin on kuitenkin tullut kirjata ja ratkaista tällaisetkin ilmoitukset, mikä on tarpeettomasti vienyt työaika. Säännöksessä ei toisaalta ole huomioitu sitä, että aloite sovitteluun on voinut tulla myös lastensuojeluviranomaiselta tai muulta sosiaalihuollon viranomaiselta. Myös näiden viranomaisten olisi tärkeä saada tietää, mikäli heidän sovitteluun lähettämäänsä asiaa ei ole otettu soviteltavaksi tai sovittelu on keskeytetty. Näistä syistä säännöstä muutettaisiin niin, että sovittelutoimiston olisi viipymättä ilmoitettava kieltäytymis- tai keskeyttämispäätöksestään sovittelualoitteen tehneelle viranomaiselle tai muulle viranomaiselle, jossa sovittelua koskevan asian tiedetään olevan vireillä. Riittävää olisi, että sovittelutoimisto tiedustelisi osapuolilta asian vireilläoloa poliisilla, syyttäjällä tai muissa viranomaisissa. Tätä laajemmin sovittelutoimiston ei tarvitsisi lähteä mahdollista vireilläoloa selvittämään.

## **2 Tarkemmat säännökset ja määräykset**

Voimassa olevan sovittelulain 12 §:n 4 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset 2 momentissa tarkoitettua korvauksen jakamisesta sekä 3 momentissa tarkoitettua korvauksen määräytymisestä ja korvauksen maksamisesta aluehallintovirastolle 8 §:n 2 momentissa tarkoitettussa tapauksessa. Voimassa olevan sovittelulain 12 a §:n

3 momentin mukaan tarkempia säännöksiä kustannuksia koskevan selvityksen sisällöstä ja antamisesta, korvauksen palauttamisesta ja uudelleen jakamisesta, jakamatta jääneen osuuden siirtämisestä sekä 2 momentissa tarkoitettujen tietojen toimittamisesta sosiaali- ja terveysministeriöön voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

Mainitut lainkohdat ehdotetaan muutettavaksi niin, että niissä huomioitaisiin sovittelupalvelujen järjestämisvelvollisuuden siirtyminen aluehallintovirastoilta THL:lle. Vastaavat muutokset tehtäisiin 12 §:n 4 momentin ja 12 a §:n 3 momentin nojalla säädettyihin sovitteluasetuksen 4, 5 ja 5 a §:ään. Lisäksi järjestämisvelvollisuuden keskittäminen THL:een aiheuttaisi vastaavan muutostarpeen sovitteluasetuksen 2 §:ään.

### 3 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta vuonna 2016. Lailla olisi vaikutusta eri viranomaisten budjetteihin, minkä vuoksi on perusteltua, että voimaantulo ei tapahtuisi kesken vuoden. Tällä tavoin myös THL:ssa ehdittäisiin varautua sovittelulain mukaisiin uusiin tehtäviin ja palkata niitä varten mahdollista uutta henkilöstöä.

Sovittelupalvelujen tuottamista koskevat sopimukset ovat luonteeltaan pääasiassa toistaiseksi voimassa olevia. Oikeusvarmuuden säilymiseksi ehdotetaan, että lain 8 §:ssä tarkoitettuihin sovittelupalvelujen tuottamista koskeviin sopimuksiin tulisi osapuoleksi aluehallintoviraston sijaan THL. Molemmat ovat valtion viranomaisia. Sekä THL:lla että sovittelupalvelun tuottajalla olisi kuitenkin oikeus irtisanoa tällainen sopimus sopimus-kumppania koskevan muutoksen perusteella. Irtisanomisesta olisi ilmoitettava viimeistään kuusi kuukautta ennen lakimuutoksen voimaantuloa, jotta palvelut ehdittäisiin järjestää asianmukaisesti heti vuoden 2016 alusta.

### 4 Suhde perustuslakiin ja säätämisenjärjestys

Alkuperäinen sovittelulaki on säädetty nykyisen perustuslain (731/1999) aikana, mutta lain esitöissä ei ole otettu kantaa kysymykseen julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Kuten voimassa olevan lain mukaan, myös jatkossa kunnat taikka muut yksityiset tai julkiset palveluntuottajat tuottaisivat sovittelupalvelut järjestämisvastuussa olevan viranomaisen kanssa tehtyjen toimeksiantosopimusten perusteella. Sovittelutoiminnan vastuhenkilö, sovittelun ohjaaja ja sovittelija ovat julkista valtaa käyttäviä henkilöitä (LaVM 13/2005 vp s. 6), vaikka sovittelu-toiminnan vastuuhenkilö ja sovittelun ohjaaja eivät välttämättä ole virkamiehiä, vaan voivat olla esimerkiksi yhdistyksen palveluksessa, ja sovittelijat hoitavat tehtävänsä vapaaehtoistyönä. Sovittelupalvelun tuottamisen antaminen muulle kuin viranomaiselle on kuitenkin tarpeen sovittelupalvelujen tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi, koska sovittelussa on nimenomaan kysymys yhteisöllisestä, viranomaiskoneiston ulkopuolella tapahtuvasta konfliktinratkaisusta. Tehtävän antamisen muulle kuin viranomaiselle ei myöskään voida katsoa vaarantavan perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia, sillä sovittelupalvelujen tuottamiseen ja järjestämiseen kohdistuisi viranomaisvalvontaa. Esityksessä sovittelutoimintaan kohdistuva ohjaus ja valvonta lisäksi tehostuisivat nykyisestä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

## Laki

### rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annetun lain (1015/2005) 7 ja 8 §, 10—12 §, 12 a ja 12 b §, 14, 16, 20, 23 ja 24 §, sellaisina kuin niistä ovat 7, 8, 11 ja 23 § laissa 1563/2009, 14 ja 20 § osaksi laissa 1563/2009 sekä 12, 12 a ja 12 b § laissa 966/2010, sekä

*lisätään* lakiin uusi 7 a § seuraavasti:

#### 7 §

##### *Palvelujen järjestämisvelvollisuus*

Terveiden ja hyvinvoinnin laitos on velvollinen järjestämään sovittelutoiminnan siten, että palvelua on saatavissa asianmukaisesti toteutettuna koko maassa.

#### 7 a §

##### *Palvelujen järjestämisen valvonta*

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto valvoo sovittelupalvelujen järjestämistä.

#### 8 §

##### *Palvelujen tuottaminen*

Palvelut voidaan tuottaa siten, että Terveiden ja hyvinvoinnin laitos tekee:

1) kunnan kanssa kuntalain (365/1995) 2 §: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) muun julkisen tai yksityisen palveluntuottajan kanssa sopimuksen, jolla palveluntuottaja sitoutuu huolehtimaan palvelun tuottamisesta 9 §:n mukaisesti sovitulla alueella.

Jollei palveluja saada jollakin alueella toteutuksi 1 momentin mukaisesti, Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tulee tuottaa alueen palvelut palkkaamansa henkilöstön avulla tai muulla sopivaksi katsomallaan tavalla.

#### 10 §

##### *Sovittelutoimintaan osallistuvilta henkilöiltä vaadittava kelpoisuus*

Sovittelutoiminnan vastuhenkilöllä ja sovittelun ohjaajalla tulee olla tehtävään soveltuva korkeakoulututkinto. Erityisestä syystä tehtävään voidaan ottaa muukin henkilö, jolla on hyvä perehtyneisyys sovittelutoimintaan sekä sen suunnitteluun ja ohjaamiseen. Sovittelijana voi toimia henkilö, joka on suorittanut sovittelutoimintaan perehdyttävän koulutusjakson ja jolla muutoin on sellainen koulutus, taito ja kokemus, jota tehtävän asianmukainen hoitaminen edellyttää ja joka on muutoin tehtävään soveltuva. Henkilön ottamisesta sovittelijaksi sekä sovittelijan vapauttamisesta tehtävistään päättää sovittelutoiminnan vastuhenkilö.

Tarkempia säännöksiä 1 momentissa tarkoitettujen henkilöiden kelpoisuusvaatimuksesta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

## 11 §

*Täydennyskoulutuksen järjestäminen*

Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tulee huolehtia sovittelutoimintaan osallistuvilla henkilöillä tarkoitettuna koulutuksen järjestämisestä valtakunnallisesti ja alueellisesti.

## 12 §

*Valtion varoista maksettava korvaus*

Sovittelutoiminnan järjestämisestä aiheutuvat kustannukset korvataan valtion varoista. Valtion varoista maksettavan korvauksen yhteismäärä vahvistetaan vuosittain sellaiseksi, että se vastaa niitä kustannuksia, joiden arvioidaan keskimäärin aiheutuvan sovittelutoimistojen ylläpitämisestä, palvelujen asianmukaisesta tuottamisesta sekä sovittelutoimintaan osallistuvilla henkilöillä tarkoitettuna koulutuksesta.

Korvauksen yhteismäärä maksetaan Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselle käytettäväksi 1 momentissa tarkoitettuihin kustannuksiin.

Terveiden ja hyvinvoinnin laitos maksaa korvauksen ennakkona 8 §:n 1 momentissa tarkoitetuille palveluntuottajille niiden toimialueiden asukasluvun, pinta-alan ja varainhoitovuotta edeltäneen vuoden lopun rikollisuustilanteen suhteessa. Asukaslukuna käytetään väestötietojärjestelmän vuositilastoa, pinta-alalukuna Maanmittauslaitoksen vuositilastoa maa-alueen ja makean veden alueen pinta-alasta ja rikollisuuslukuna Tilastokeskuksen vuositilastoa poliisin tietoon tulleista rikoslaissa (39/1889) rangaistaviksi säädettyistä rikoksista. Varainhoitovuodella tarkoitetaan tässä laissa sitä kalenterivuotta, jolle korvaus on myönnetty. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos vahvistaa päätöksellään palveluntuottajan saaman lopullisen korvauksen, joka on enintään sovittelutoiminnan järjestä-

misestä aiheutuneiden todellisten kustannusten suuruinen.

Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset 3 momentissa tarkoitettuna korvauksen määräytymisestä ja korvauksen maksamisesta Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselle 8 §:n 2 momentissa tarkoitettuna tapauksessa.

## 12 a §

*Kustannuksia koskevan selvityksen antaminen sekä valtion varoista maksetun korvauksen palautus ja uudelleen jakaminen*

Palveluntuottaja antaa vuosittain Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselle edeltävää varainhoitovuotta koskevan selvityksen sovittelutoiminnan järjestämisestä aiheutuneista kustannuksista sekä palauttaa käyttämättä jääneen osan 12 §:n 3 momentissa tarkoitettuna korvauksesta.

Terveiden ja hyvinvoinnin laitos voi jakaa palautunutta määrärahaa sellaisille palveluntuottajille, joiden saama korvaus on ollut aiheutuneisiin kustannuksiin nähden liian vähäinen. Palautuneesta määrärahasta ja sen uudelleenjaetusta osuudesta toimitetaan tieto sosiaali- ja terveysministeriöön.

Tarkempia säännöksiä kustannuksia koskevan selvityksen sisällöstä ja antamisesta, korvauksen palauttamisesta ja uudelleenjakamisesta sekä 2 momentissa tarkoitettujen tietojen toimittamisesta sosiaali- ja terveysministeriöön voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

## 12 b §

*Valtionavustuslain soveltaminen*

Edellä 12 §:n 3 momentissa tarkoitettuun korvaukseen sovelletaan vastaavasti, mitä säädetään valtionavustuslain (688/2001):

- 1) 14 §:ssä valtionavustuksen saajan tiedonantovelvollisuudesta;
- 2) 15 §:ssä valtionapuviranomaisen valvontatehtävästä;
- 3) 16 §:ssä valtionapuviranomaisen sekä tämän valtuuttaman tai tätä avustavan tarkas-



tusoikeudesta sekä tarkastuksessa noudatettavasta menettelystä ja virkavastuusta;

4) 17 §:ssä tarkastuksen suorittamisesta sekä valtionavustuksen saajan velvollisuudesta avustaa;

5) 18 §:ssä valtionapuviranomaisen oikeudesta saada virka-apua;

6) 20 §:ssä valtionavustuksen palauttamisesta;

7) 21 §:ssä velvollisuudesta valtionavustuksen takaisinperintään;

8) 22 §:ssä valtionavustuksen harkinnanvaraisesta takaisinperinnästä;

9) 25 §:ssä valtionavustuksen viivästysko-  
rosta;

10) 28 §:ssä valtionavustuksen takaisinperinnän määräajasta;

11) 29 §:n 1 momentissa valtionavustuksen maksatuksen raukeamisesta;

12) 30 §:ssä palautettavan tai takaisin perittävän valtionavustuksen kuittauksesta;

13) 31 §:ssä valtionapuviranomaisen oikeudesta saada tietoja toiselta viranomaiselta;

14) 32 §:ssä tietojen luovuttamisesta; ja

15) 34 §:ssä muutoksenhausta valtionapua koskevassa asiassa.

Edellä 1 momentissa viitatuissa säännöksissä tarkoitettuna valtionavustuksen saajana pidetään tässä laissa palveluntuottajaa ja valtionapuviranomaisena Terveiden ja hyvinvoinnin laitosta.

#### 14 §

##### *Sovittelupaikka*

Sovittelua koskeva aloite otetaan käsiteltäväksi sellaisessa sovittelutoimistossa, jonka alueella joku osapuolista asuu ja jossa sovittelu voi heidän olosuhteensa huomioon ottaen tapahtua joustavasti. Aloite voidaan ottaa käsiteltäväksi myös siinä toimistossa, jonka toimialueella rikos on tapahtunut.

Osapuoli voi aina tehdä sovittelua koskevan aloitteen sille sovittelutoimistolle, jonka toimialueella hän asuu. Jollei aloitteen vastaanottanut sovittelutoimisto ota aloitetta käsiteltäväkseen, sen tulee viipymättä siirtää asia sellaiselle toimistolle, jolle se katsoo aloitteen käsittelemisen soveltuvan 1 momentin perusteella.

Jollei sovittelutoimistojen välillä päästä yksimielisyyteen siitä, mikä 1 momentissa tarkoitetuista toimistoista ottaa sovittelua koskevan aloitteen käsiteltäväkseen, aloitteen käsittely kuuluu Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen määräämälle sovittelutoimistolle.

#### 16 §

##### *Sovittelumenettelyyn liittyvät sovittelutoimiston tehtävät*

Kun sovittelutoimisto on ottanut asian sovittelavakseen, sen tulee:

1) nimetä asiaa sovittellemaan sellainen sovittelija, joka soveltuu tehtävään kokemuksensa ja henkilökohtaisten ominaisuuksiensa perusteella eikä ole esteellinen hallintolaissa (434/2003) tarkoitetulla tavalla;

2) hankkia sovittelua varten tarvittavat asiakirjat osapuolten suostumuksella poliisi- tai syyttäjäviranomaiselta, tuomioistuimelta taikka muilta tahoilta;

3) huolehtia tulkin tai kääntäjän hankkimisesta, jos osapuoli ei hallitse sovittelussa käytettävää kieltä taikka ei aisti- tai puhevian tai muun syyn vuoksi voi ymmärtää sovittelussa käytävää keskustelua tai tulla ymmärrettyksi siinä; sekä

4) sovittelun päätyttyä toimittaa salassapitoa koskevien säännösten estämättä tieto sovittelun kulusta ja lopputuloksesta sovittelu-aloitteen tehneelle viranomaiselle tai muulle viranomaiselle, jossa sovittelua koskevan asian tiedetään olevan vireillä.

#### 20 §

##### *Salassapito ja vaitiolovelvollisuus*

Sovittelijan tai sovittelutoimiston hallussa olevien asiakirjojen julkisuuteen sekä sovittelutoimiston henkilöstön tai muun sovitteluasioiden käsittelyyn osallistuvan henkilön vaitiolovelvollisuuteen sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään.

Sen estämättä, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 14 §:ssä säädetään, sovittelutoimisto päättää tiedon antamisesta sovitteluun liittyvästä asiakirjasta, joka on sovittelijan tai sovittelutoimiston hal-

lussa. Sovittelutoimiston oikeudesta antaa Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselle tieto salassa pidettävästä asiakirjasta on voimassa, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 29 §:ssä säädetään.

Sovittelutoimistossa tässä pykälässä tarkoitettuista asioista päättää sovittelutoiminnan vastuuhenkilö. Muutoksenhausta tällaiseen päätökseen on voimassa, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 33 §:ssä säädetään.

### 23 §

#### *Muutoksenhaku*

Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen 14 §:n 3 momentin nojalla tekemään päätökseen sekä sovittelutoimiston 10 §:n 1 momentin, 15 §:n, 18 §:n 2 momentin ja 19 §:n nojalla tekemään päätökseen haetaan valittamalla muutosta hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

### 24 §

#### *Sovittelutoimiston ilmoittamisvelvollisuus*

Sovittelutoimiston on viipymättä ilmoitettava sovittelualoitteen tehneelle viranomaiselle tai muulle viranomaiselle, jossa sovittelua koskevan asian tiedetään olevan vireillä päätöksestään, jolla se on kieltäytynyt ottamasta asiaa soviteltavakseen tai keskeyttänyt sovittelun.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Terveiden ja hyvinvoinnin laitos tulee tässä laissa tarkoitetun palvelun tuottamista koskevan sopimuksen osapuoleksi aluehallintoviraston sijaan, ellei jompikumpi sopijapuolista irtisano sopimusta sopimuskumppania koskevan muutoksen vuoksi. Irtisanomisesta on ilmoitettava viimeistään kuusi kuukautta ennen tämän lain voimaantuloa.

30.09.2014

**Keijo Mattila, Lapin aluehallintovirasto**

En kannata sovittelupalvelujen järjestämisvelvollisuuden siirtämistä terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle enkä siihen liittyvää resurssien siirtoa. Sen sijaan katson, että palvelujen järjestämisvelvollisuus tulee säilyttää aluehallintovirastojen tehtävänä, tarvittaessa keskittäen velvollisuus erikoistumistehtävänä yhdelle tai useammalle aluehallintovirastolle.

Lisäksi katson, että sovittelun kehittäminen on taloudellisinta ja tarkoituksenmukaisinta toteuttaa niin, että nykyiset laissa mainitut toimivaltaiset viranomaiset eli sosiaali- ja terveysministeriö ja rikosasioiden sovittelun neuvottelukunta ottavat roolinsa haltuun tehostaen toimintaansa.

Sosiaali- ja terveysministeriön tehtävänä on sovittelutoiminnan yleinen johto, ohjaus ja valvonta. Neuvottelukunnan tehtävänä on lain mukaan sovittelun valtakunnallinen ohjaus, seuranta ja kehittäminen, ja asetuksen mukaan neuvottelukunnan tulee mm. tehdä kehittämis ehdotuksia, edistää yhteistyötä, seurata ja edistää lain yhdenmukaisten soveltamiskäytäntöjen toteutumista ja tehdä sisällöllisiä linjauksia sovittelutoiminnan ohjeistamiseen. Toiminnan tehostamisen käytännön toimenpiteeksi riittäisi hyvin, että yksi virkamies muiden tehtäviensä ohella huolehtisi erityisesti siitä, että a) linjauksista ja yhdenmukaistamista tarvitsevat asiat viedään neuvottelukuntaan, ja b) neuvottelukunnan linjaukset vaikuttavasti jalkautetaan sovittelun toimijoille.

Aluehallintovirastosta annetun lain 2 §:n mukaan aluehallintovirastot edistävät alueellista yhdenvertaisuutta hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä alueilla. Saman lain 4 §: 1 momentin 4 kohdan mukaan aluehallintoviraston toimialana ja tehtävänä on oikeusturvan edistäminen ja toteuttaminen. Vastaavia tehtäviä ei tunne laki terveydenhuollon ja hyvinvoinnin laitoksesta. Sovittelutoiminnan järjestämistehtävät (valtionkorvauksen jakaminen, toimeksiantosopimusten tekeminen, valvonta, ohjaus ja tarkastuskäynnit) muodostavatkin luontevan osan aluehallintovirastojen tehtäväkenttää. Aluehallintovirastoilla on sovittelutoiminnan järjestämiseen tarvittavat resurssit, osaaminen, tehtävässä välttämätön paikallisten olosuhteiden ja paikallisten toimijoiden tuntemus sekä koko maan kattava toimipaikkaverkosto.

Rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelu ei ole minkään lain tai asetuksen mukaan sosiaali- tai terveydenhuollon palvelu. Se on oikeusturvapalvelu. Tähän nähden on hämmästyttävää, että työryhmän enemmistö katsoo sovittelun olevan ennen kaikkea sosiaali- ja terveystalouden palvelu. Joka tapauksessa aluehallintovirasto on myös sosiaalihuollon alueellinen ohjaus- ja valvontaviranomainen.

Rikos- ja riita-asioiden sovittelutoimintaa tulee kehittää, mutta toimivaa ja tarkoituksenmukaista järjestelmää ei tule ilman painavia perusteita ja mitattavissa olevia hyötyjä (esim. taloudellisuus, tehokkuus ja tuottavuus) lähteä purkamaan. Ottaen huomioon myös nykyinen taloudellinen tilanne, ei ole tarkoituksenmukaista tehdä työryhmän enemmistön esittämää siirtoa, joka käytännössä edellyttäisi lisäresursseja terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle. Ei ole myöskään minikäänlaisia takeita eikä todellisia perusteluja sille, että tehtävän siirtäminen terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle lisäisi sovittelutapausten määrää. Viranomaisyhteistyön helpottuminen ja muu toiminnan kehittäminen, mikäli sellaiselle on jossain kohdin tarvetta, voidaan toteuttaa myös nykyisen järjestelmän puitteissa taloudellisesti edellä kuvaamani nykyisten toimivaltaisten viranomaisten toiminnan tehostamisen myötä.



30.09.2014

**Outi Luoma-Aho:**

Valtiovarainministeriö esittää työryhmän muistioon seuraavaa lausumaa:

Valtiovarainministeriö suhtautuu myönteisesti rikos- ja riita-asioiden sovittelutoiminnan järjestämisen kehittämiseen ja yhdenmukaistamiseen. Ministeriö haluaa kuitenkin tuoda esiin seuraavat valtion virastorakenteen ja virastojen tehtävien jaon periaatteisiin liittyvät näkökulmat työryhmän raporttia koskien.

Sovittelutoiminnan järjestämistehtävä on osa aluehallintovirastojen tehtäväkenttää, johon kuuluu paljon muitakin oikeusturvan toteuttamis- ja edistämistehtäviä. Aluehallintovirastoilla on tällä hetkellä sovittelutoiminnan järjestämiseen tarvittava osaaminen. Aluehallintovirastot ovat sovittelutoiminnan tehtävissä aluehallintovirastoista annetun lain 10 §:n 1 momentin mukaisesti sosiaali- ja terveysministeriön toiminnallisessa ohjauksessa. Ehdotettu siirto THL:ään ei siten toisi ohjausta koskien muutosta nykytilanteeseen. Kun rikos- ja riita-asioiden sovittelutoiminnan järjestäminen mitä ilmeisimmin hyötyisi toiminnan keskittämisestä yhden viraston vastattavaksi, voitaisiin tämä toteuttaa myös aluehallintovirastorakenteen puitteissa ja tehtävä keskittää yhdelle aluehallintovirastolle ns. erikoistumistehtävänä.

Laajemmasta näkökulmasta on lisäksi huomattava, että valtiovarainministeriön asettamassa VIRSU-hankkeessa selvitetään parhaillaan keskushallinnon ja aluehallinnon kokonaisuudistusvaihtoehtoja. VIRSU-hankkeen ehdotukset valmistuvat vuoden 2014 loppuun mennessä. Vaikkakin sovittelutoiminnan järjestämistehtävässä on kyse työmäärältään pienestä tehtävästä, olisi valtionhallinnon kokonaisuuden kehittämisen näkökulmasta järkevää antaa asiaa koskeva hallituksen esitys vasta siinä vaiheessa, kun VIRSU-hankkeen ehdotukset ovat tiedossa.

