

Tiivistelmä

Juhani Iivari. Rikos- ja riita-asioiden sovittelun valtakunnallinen organisointi. Selvityshenkilöraportti. Helsinki, 2001. 132 s. (Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuitioita, ISSN 1237-0606; 2000:27)
ISBN 952-00-0939-6

Selvityshenkilö katsoo, että rikos- ja riita-asioiden sovittelupalvelun valtakunnallinen saatavuus ei voi toteutua pelkästään siten, että kunnat vapaaehtoisesti ja omin voimin perustavat ja ylläpitävät toimintaa. Yhdenvertaisuus lain edessä on perustavin lähtökohta vaatimukselle toiminnan valtakunnallisesta kattavuudesta. Sovittelutoiminta on myös varsin eritasoisesti organisoitu ja toteutettu maamme kunnissa niin, että yhdenvertaisuudesta ei voida puhua edes silloin kun verrataan olemassaolevia sovittelun organisaatioita. Toisin sanoen ei riitä se, että sovittelu on jotenkin järjestetty; toimintaa täytyy resursoida asianmukaisesti, että edes mahdollisuuksien tasa-arvo palvelujen saatavuudessa turvattaisiin.

Selvityshenkilö esittää, että Suomeen säädetään laki sovittelun järjestämisestä. Laissa sovittelutoiminnan yleinen johto, ohjaus ja valvonta kuuluisi sosiaali- ja terveysministeriölle. Lääninhallitukset vastaisivat siitä, että sovittelupalveluja on riittävästi saatavissa läänin alueella. Sovittelupalvelujen järjestämisestä huolehtisivat lääninhallitus ja kunnat. Sovittelupalvelut järjestettäisiin siten, että kunta tekee lääninhallituksen kanssa kuntalain (365/1995) 2 §:n 2 momentissa tarkoitetun sopimuksen, jossa se sitoutuu huolehtimaan sovittelupalvelujen järjestämisestä kunnassa asuville henkilöille. Kunnat voivat tuottaa sovittelutoiminnan joko yksin, yhdessä toisten kuntien kanssa tai ostamalla sovittelupalvelut toiselta kunnalta tai järjestöltä. Valtio korvaa erikseen kunnille palvelujen tuottamisesta sosiaali- ja terveysministeriön määrittämien perusteiden mukaisesti. Jos joku kunta on täysin haluton tuottamaan sovittelupalvelua ja koska lähtökohta on se, että valtio vastaa palvelujen tuotannosta, voidaan menetellä siten, että naapurikunta tai muu palvelun tuottaja sopii lääninhallituksen kanssa sovittelupalvelun tuottamisesta myös "haluttoman" kunnan asukkaille. Tällöin korvaus palvelusta maksetaan tuottajalle palvelua järjestämättömän kunnan asukasluvun mukaisessa suhteessa. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että kuntia ei voida lailla pakottaa tuottamaan sovittelupalvelua, vaan valtio vastaa siitä, että palvelu on tavalla tai toisella saatavissa.

Tällaisella järjestämistavalla voidaan turvata, että sovittelu nyky muodossaan niin kuntien kuin muiden organisaatioiden tuottamana voisi jatkua. Samalla taataan se, että kuntien välinen yhteistoiminta on edelleenkin mahdollista. Järjestämistavalla voidaan myös varmistaa se, että sovittelupalveluja on saatavissa kaikissa Suomen kunnissa.

Verrattuna nykyiseen järjestelmään esitetty järjestämistapa/hallintomalli toisi lisää hallinnollisia tehtäviä niin valtion viranomaiselle kuin sovittelua järjestäville tahoillekin. Viranomaisista erityisesti lääninhallitusten tehtävät lisääntyisivät. Niille tulisi sopimusten laadinta ja sopimuskannan ylläpito, koordinaatioon liittyviä tehtäviä, koulutuksen järjestämistä ja kehittämistä sekä mahdollisesti erinäisistä tukitoimista huolehtimista. Lääninhallitukset tarvitsevat sekä henkilöresursseja että toimintamäärärahoja

sovittelun organisoinnin ja kehittämisen tehtäviin. Nämä tulee valtion erikseen rahoittaa.

Selvityshenkilön suuntaa-antavan arvion mukaan valtion (oikeuslaitoksen) kustannussäästö sovittelun ansiosta on 35,3 miljoonaa markkaa vuodessa. Lähdetessä siitä, että valtio kustantaisi pääosan sovittelun tarvitsemasta rahoituksesta, 22 miljoonaa markkaa, se jäisi vielä 13,3 miljoonaa markkaa voitolle.

Asiasanat: Rikos- ja riita-asiat, sovittelu, sosiaalityö, oikeusturva, oikeudenmukaisuus, nuorisorikollisuus, tuomioistuimet, kunnat

Sammandrag

Juhani Iivari. Nationell organisering av medling vid brott- och tvistemål. Utredningsmannens rapport. Helsingfors 2001. 132 s. (Social- och hälsovårdsministeriets promemorior, ISSN 1237-0606; 2000:27)

ISBN 952-00-0939-6

Personen ansvarig för utredningen anser att den nationella tillgången till medlingstjänster vid brott- och tvistemål inte kan förverkligas endast genom att kommunerna frivilligt och på eget bevåg grundar och upprätthåller verksamheten. Jämställdheten inför lagen är den mest grundläggande utgångspunkten för kravet på verksamhetens nationella täckning. Medlingsverksamheten har också organiserats och verkställts på mycket olika nivåer i vårt lands kommuner så att man inte kan tala om jämställdhet ens då man jämför sådan medlingsorganisering som redan finns till. Med andra ord räcker det inte att medlingen på något sätt har organiserats; verksamhetens resurser bör organiseras vederbörligt, så att ens möjligheten till jämlikhet i tillgången till tjänsterna kunde tryggas.

Personen ansvarig för utredningen framför att en lag om organiseringen av medling stiftas i Finland. Enligt lagen skulle medlingsverksamhetens högsta ledning, styrning och övervakning tillhöra social- och hälsovårdsministeriet. Länsstyrelserna skulle ansvara för att det fanns en tillräcklig tillgång till medlingstjänster inom länet. Länsstyrelserna och kommunerna skulle ansvara för organiseringen av medlingstjänster. Medlingstjänsterna skulle organiseras så att kommunen ingår avtal med länsstyrelsen i enlighet med 2 § 2 mom. kommunallagen (365/ 1995), där den åtar sig att sköta organiseringen av medlingstjänster för personer som är bosatta i kommunen. Kommunerna kan producera medlingstjänsterna antingen ensam, tillsammans med andra kommuner eller genom att köpa medlingstjänsterna av en annan kommun eller organisation. Staten ersätter kommunerna för produktionen av tjänsterna skilt enligt de grunder som social- och hälsovårdsministeriet föreskrivit. Ifall någon kommun är totalt ovillig att producera medlingstjänster och utgångspunkten är den att staten står för produktionen av tjänsterna, kan följande förfaringssätt tillämpas: grannkommunen eller någon annan serviceproducent träffar avtal med länsstyrelsen om produktionen av medlingstjänster också för den ”ovilliga” kommunens invånare. I detta fall betalas ersättning för tjänsten till producenten enligt invånarantalet i kommunen som inte organiserat tjänsten. I praktiken betyder detta att kommunen inte enligt lag kan tvingas att organisera medlingstjänster utan att staten ansvarar för att tjänsten på ett eller annat sätt finns att tillgå.

Genom detta organiseringsförfarande kan man trygga att medlingen som produceras av kommuner eller organisationer kan fortgå i sin nuvarande form. Samtidigt garanterar man att samverkan mellan kommunerna fortfarande är möjligt. Genom detta organiseringsätt kan man också säkra att medlingstjänster finns att tillgå i alla Finlands kommuner.

Jämfört med det nuvarande systemet skulle det föreslagna organiseringsättet/förvaltningsmodellen föra med sig ett ökat antal administrativa uppgifter för både statens myndigheter och de sektorer som organiserar medlingen. Av de olika myndigheterna

skulle speciellt länsstyrelsernas uppgifter öka. I dessa uppgifter skulle ingå att utarbeta avtalen och att upprätthålla ett avtalsregister, koordinationsuppgifter, organisering och utveckling av utbildning samt eventuellt att sköta diverse stödtjänster. Länsstyrelserna behöver både personalresurser och verksamhetsanslag för uppgifter gällande organiseringen och utvecklingen av medling. Dessa skall staten finansiera skilt.

Enligt den vägledande uppskattning som personen ansvarig för utredningen ger är statens (rättsväsendets) kostnadsbesparing 35,3 miljoner mark per år tack vare medlingen. Då man utgår ifrån att staten skulle bekosta huvudparten, 22 miljoner mark, av den finansiering som medlingen behöver, skulle den fortfarande vara 13,3 miljoner mark på vinst.

Nyckelord: medling i brott- och tvistemål, socialarbete, ungdomsbrottslighet, korrigerande rätt, alternativ beslutsmetod

Summary

Juhani Iivari (Rapporteur ad int.) National organisation of mediation in criminal and civil cases. Helsinki 2001. 132 p. (Working Group Memorandums of the Ministry of Social Affairs and Health, ISSN 1237-0606; 2000:27)
ISBN 952-00-0939-6

The person responsible for this report is of the opinion that national access to mediation services in criminal and civil cases cannot be realised simply by the municipalities' voluntarily and by their own instigation founding and maintaining such activity. Equality before the law is the most basic premise for the national coverage requirement. Mediation activity has also been organised and implemented on very different levels in the municipalities of this country, one cannot speak of equality even when comparing existing mediation organisation. In other words, it is not enough that mediation has been somehow organised; the resources of the activity should be organised appropriately, so that the possibility of equality in the availability of services would at least be secured.

The person responsible for this report recommends that a law on the organisation of mediation be enacted in Finland. According to this law, the leadership, management and supervision of mediation would be the task of the Ministry of Social Affairs and Health. The provincial state offices would be responsible for there being sufficient access to mediation services in the county. The provincial state offices and municipalities would be responsible for the organisation of mediation services. Mediation services would be organised so that the municipality enters into an agreement with the provincial state office according to paragraph 2 subsection 2 of the Municipal Administration Act (365/1995), where it assumes responsibility for the organisation of mediation services for the inhabitants of the municipality. Municipalities can produce mediation services alone, together with other municipalities or by buying the services from another municipality or organisation. The government reimburses the municipalities separately for the production of services according to the requirements of the Ministry of Social Affairs and Health. If a municipality is completely unwilling to produce mediation services and the premise is that the government is responsible for the production of services, it is possible to proceed in the following manner: the neighbouring municipality or some other producer of services enters into an agreement with the provincial state office concerning the production of mediation services for the inhabitants of the "unwilling" municipality. In this case compensation is paid to the producer according to the number of inhabitants in the municipality that did not organise the service. In practice this means that, by law, a municipality cannot be forced to organise mediation services, but that the government is responsible for providing the service one way or another. By organising things in this way it is also possible to ensure that mediation organised by municipalities or organisations can continue to exist in its current form. At the same time the continued co-operation between municipalities is also guaranteed. In this way it is also possible to ensure that mediation services are available in all of Finland's municipalities.

In comparison to the current system, the proposed organisational model would bring with it an increased amount of administrative tasks for both the government authorities and the sectors organising mediation. Of the different authorities, the state provincial

offices' tasks, especially, would increase. Included in these tasks the preparation of agreements, maintaining an agreement register, tasks involving the co-ordination, organisation and development of education and possibly also the management of various support services. The provincial state offices need both personnel resources and activity allocations for tasks involving the organisation and development of mediation. The government must finance these separately.

According to the estimation of the person responsible for this report the costs saved by the government (the judiciary) are 35,3 million marks per year thanks to mediation. When proceeding from the idea that the government were to cover the majority of the costs of mediation, 22 million marks, it would still have saved 13,3 million marks.

Key words: Mediation in criminal and civil cases, social work, juvenile delinquency, corrective justice, alternative method of decision

Juhani Iivari

*Rikos- ja riita-asioiden sovittelun
valtakunnallinen organisointi*

Selvityshenkilöraportti

Alkusanat

Rikos- ja riita-asioiden sovittelun valtakunnallista tilannetta ja organisointia käsittelevä raportti sekä siihen liittyvä selvityshenkilön ehdotus sovittelun valtakunnallisesta järjestämisestä tulee julki tilanteessa, jossa rikos- ja riita-asioiden sovittelun kansainvälinen kehitys on voimakkaassa muutostilassa. Rikosten sovittelutoimintaa ollaan eri maissa laajentamassa valtakunnalliseksi. Samoin selvitetään sovitteluun soveltuvien tapausten aluetta ja sovittelun perussääntöjä, sovittelijoiden edellytyksiä ja koulutusta, viranomaisten roolia ja ylipäättään sovittelun merkitystä yhtäältä rikosoikeusjärjestelmässä ja toisaalta sosiaalityössä ja sosiaalihuollossa. Tämän raportin tehtävä rajautuu sovittelun saatavuuden ja sen järjestämisen selvittämiseen. Edellä mainittuihin sovittelun substanssikysymyksiin saatetaan kuitenkin viitata silloin kun se selvityshenkilön tehtävän asettelu kannalta on välttämätöntä.

Selvitystyö tehtiin yhteistyössä lääninhallitusten ja niiden alueellisten palveluyksiköiden kanssa. Ilman tätä yhteistyötä tehtävää ei olisi ollut mahdollista suorittaa annetussa ajassa. Erinomaisesti sujuneesta yhteistyöstä ja paikoin osoitetusta taloudellisesta tuesta (kokoustilajärjestelyt, tarjoilut) lausun mitä suurimmat kiitokseni lääninhallitusten virkamiehille ja -naisille. Samoin haluan lausua kiitokseni niille kuntien viranhaltijoille, jotka muutamilla paikkakunnilla osallistuivat lääni- ja maakuntakohtaisten neuvottelupäivien järjestelyihin. Neuvottelupäivien luennoitsijoina toimineet poliisi- ja syyttäjäviranomaiset, kuntien edustajat, sovittelun vetäjät ja sovittelijat rikastuttivat omilla näkökulmillaan neuvottelupäivien antia niin, että sovittelun tilasta ja merkityksestä saattoi syntyä hyvä kokonaisnäkemys. Lämmin kiitos teille tästä panoksestanne.

Kiitän myös kaikkia niitä kuntien viranhaltijoita, jotka kesän keskelläkin jaksoivat täyttää ja palauttaa tehtävään liittyvän kyselylomakkeen. Huomattavan korkea palautusprosentti (91,2) teki mahdolliseksi luotettavan tilannekuvauksen valtakunnallisesti. Sosiaali- ja terveysministeriön asettama rikos- ja riita-asioiden sovittelun arviointi- ja seurantatyöryhmä hankkeen palautetyöryhmänä kommentoi selvitystyötä sen tärkeimmissä vaiheissa. Siitä kiitokseni.

Hankkeeseen liittyvästä tutkimusavusta haluan lausua vielä erikseen kiitokseni valtiotieteiden maisteri Marko Lähteenmäelle, jonka panos näkyy luvuissa 3 – 5.

Helsingissä Sylvesterin päivänä vuonna 2000

Juhani Iivari

SISÄLLYSLUETTELO

Alkusanat	9
Esityksen pääasiallinen sisältö.....	13
Laki sovittelun järjestämisestä.....	13
Sovittelun alueellinen järjestäminen.....	14
Kustannukset	14
Kustannukset valtiolle	15
Sopimustoiminnan ja alueellisen ohjauksen turvaaminen.....	15
Kuntien rahoitus	16
1. SELVITYSTYÖN LÄHTÖKOHTA JA TEHTÄVÄ.....	16
1.1. Tehtävä ja perustelu	16
1.2. Sovittelun tilanne vuonna 1997	17
1.3. Sovittelun järjestämisen mallit: alustavaa hahmottelua	18
2. SELVITYSTYÖN TOTEUTTAMISSTRATEGIA.....	19
3. SOVITTELUN JÄRJESTÄMINEN ERÄISSÄ EUROOPAN MAISSA JA POHJOIS- MAISSA.....	21
Sovittelun järjestämisestä muissa pohjoismaissa.....	28
4. RIKOS- JA RIITA-ASIOIDEN SOVITTELUN JÄRJESTÄMINEN SUOMEN KUNNISSA.....	31
4.1. Kuntakyselyn toteuttaminen	31
4.2. Rikos- ja riita-asioiden sovittelun järjestämistavat Suomen kunnissa vuonna 1999.....	33
4.3. Sovittelua järjestämättömät kunnat.....	37
4.4. Sovitteluun käytettävät resurssit ja toiminnan laajuus	40
4.5. Kuntien suhtautuminen sovittelutoimintaan	44
4.6. Mikä olisi ihanteellinen sovittelun organisointitapa?	44
5. LÄÄNI- JA MAAKUNTAKOHTAINEN TARKASTELU	47
5.1. Lapin lääni	47
5.2. Oulun lääni	49
5.3. Länsi-Suomen lääni	50
5.3.1. Varsinais-Suomi	51
5.3.2. Satakunta	53
5.3.3. Entinen Vaasan läänin alue	54
5.3.4. Keski-Suomi.....	58
5.3.5. Pirkanmaa.....	59
5.4. Itä-Suomen lääni	60
5.4.1. Pohjois-Savo.....	61
5.4.2. Pohjois-Karjala.....	62
5.4.3. Etelä-Savo	63
5.5. Etelä-Suomen lääni	64
5.6. Ahvenanmaa	68
5.7. Yhteenveto läänien ja maakuntien kokouksista.....	68
5.7.1. Sovitteluun soveltuvat tapaukset.....	68
5.7.2. Ostopalvelusopimusten maksuperusteet.....	69
5.7.3. Sovittelun järjestämistavat – nykytilanne	70

6. SOVITTELUN LAKISÄÄTEISTÄMINEN VELKANEUVONTALAIN ESIMERKIN VALOSSA	71
7. KRIMINAALIHUOLTOYHDISTYKSEN JA LÄÄNINHALLITUSTEN KANNAN- OTOT	72
7.1. Kriminaalihuoltoyhdistyksen mahdollisuuksista sovittelun organisoimisessa	73
7.2. Lääninhallitusten kannanotot	74
7.3. Yhteenveto kannanotoista	80
8. SELVITYSHENKILÖN ESITYS SOVITTELUN JÄRJESTÄMISEKSI VALTA- KUNNALLISESTI.....	81
8.1. Lähtökohtien pohdintaa	81
8.2. Laki sovittelun järjestämisestä.....	82
8.3. Sovittelun alueellinen järjestäminen	83
8.4. Kustannukset.....	85
8.4.1. Kustannusten muodostuminen	85
8.4.2. Kustannukset valtiolle	88
8.4.2.1. Sopimustoiminnan ja alueellisen ohjauksen turvaaminen.....	93
8.4.3. Kuntien rahoitus	94
9. VALTAKUNNALLINEN OHJAUS	94
Svenskt sammandrag	96
English summary	102
LÄHTEET	108
LIITTEET	110
LIITETAULUKOT	121

Esityksen pääasiallinen sisältö

Laki sovittelun järjestämisestä

Selvityshenkilö katsoo tehtävässään kertyneen tiedon ja kokemuksen pohjalta, että rikos- ja riita-asioiden sovittelupalvelun valtakunnallinen saatavuus ei voi toteutua pelkästään siten, että kunnat vapaaehtoisesti ja omin voimin perustavat ja ylläpitävät toimintaa. Yhdenvertaisuus lain edessä on perustavin lähtökohta vaatimukselle toiminnan valtakunnallisesta kattavuudesta. Sovittelutoiminta on myös varsin eritasoisesti organisoitu ja toteutettu maamme kunnissa niin, että yhdenvertaisuudesta ei voida puhua edes silloin kun verrataan olemassa olevia sovittelun organisaatioita. Toisin sanoen ei riitä se, että sovittelu on jotenkin järjestetty; toimintaa täytyy resursoida asianmukaisesti, että edes mahdollisuuksien tasa-arvo palvelujen saatavuudessa turvattaisiin.

Selvityshenkilö esittää, että Suomeen säädetään laki sovittelun järjestämisestä. Laissa sovittelutoiminnan yleinen johto, ohjaus ja valvonta kuuluisi sosiaali- ja terveysministeriölle. Lääninhallitukset vastaisivat siitä, että sovittelupalveluja on riittävästi saatavissa läänin alueella. Sovittelupalvelujen järjestämisestä huolehtisivat lääninhallitus ja kunnat. Sovittelupalvelut järjestettäisiin siten, että kunta tekee lääninhallituksen kanssa kuntalain (365/1995) 2 §:n 2 momentissa tarkoitetun sopimuksen, jossa se sitoutuu huolehtimaan sovittelupalvelujen järjestämisestä kunnassa asuville henkilöille. Kunnat voivat tuottaa sovittelutoiminnan joko yksin, yhdessä toisten kuntien kanssa tai ostamalla sovittelupalvelut toiselta kunnalta tai järjestöltä. Valtio korvaa erikseen kunnille palvelujen tuottamisesta sosiaali- ja terveysministeriön määrittämien perusteiden mukaisesti.

Jos jokin kunta on täysin haluton tuottamaan sovittelupalvelua ja koska lähtökohta on se, että valtio vastaa palvelujen tuotannosta, voidaan menetellä siten, että naapurikunta tai muu palvelun tuottaja sopii lääninhallituksen kanssa sovittelupalvelun tuottamisesta myös "haluttoman" kunnan asukkaille. Tällöin korvaus palvelusta maksetaan tuottajalle palvelua järjestämättömän kunnan asukasluvun mukaisessa suhteessa. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että kuntia ei voida lailla pakottaa tuottamaan sovittelupalvelua, vaan valtio vastaa siitä, että palvelu on tavalla tai toisella saatavissa.

Tällaisella järjestämistavalla voidaan turvata, että sovittelu nyky muodossaan niin kuntien kuin muiden organisaatioiden tuottamana voisi jatkua. Samalla taataan se, että kuntien välinen yhteistoiminta on edelleenkin mahdollista. Järjestämistavalla voidaan myös varmistaa se, että sovittelupalveluja on saatavissa kaikissa Suomen kunnissa.

Verrattuna nykyiseen järjestelmään esitetty järjestämistapa/hallintomalli toisi lisää hallinnollisia tehtäviä niin valtion viranomaiselle kuin sovittelua järjestäville tahoillekin. Viranomaisista erityisesti lääninhallitusten tehtävät lisääntyisivät. Niille tulisi sopimusten laadinta ja sopimuskannan ylläpito, koordinaatioon liittyviä tehtäviä, koulutuksen järjestämistä ja kehittämistä sekä mahdollisesti erinäisistä tukitoimista huolehtimista. Lääninhallitukset tarvitsevat sekä henkilöresursseja että toimintamäärärahoja sovittelun organisoiminnin ja kehittämisen tehtäviin. Nämä tulee valtion erikseen rahoittaa.

Sovittelun alueellinen järjestäminen

On todennäköistä, että niissä kunnissa, joissa sovittelua nyt järjestetään, sovittelutoiminta tulisi jatkamaan edelleen vähintäänkin nykyisessä laajuudessa uuden rahoitusmallin myötä. Tavoitteena on, että ne kunnat, joissa sovittelua ei tätä nykyä ole tarjolla, tulevat myös sovittelun piiriin. Nämä kunnat ovat pääasiassa pieniä kuntia, joilla ei yleensä ole voimavaroja toiminnan järjestämiseen.

Selvityshenkilön suorittamien lääni- ja maakuntakierrosten yhteydessä eri viranomaisten (poliisit, syyttäjät, kuntien sosiaalihoitajat, sosiaalityöntekijät, sovittelutyöntekijät) kanssa käydyt neuvottelut sovittelun järjestämisestä myös pieniä kuntia koskevana asiana johtivat yleensä keskusteluun sovittelupalvelun järjestämisestä yhteistyössä. Näissä keskusteluissa nousi esiin kolme erityyppistä järjestämistapaa ja/tai -pohjaa: a) seudullinen järjestäminen, b) verkostoituvat erityispalvelut (VEP)-hankkeiden mukainen toiminta ja c) sovittelun järjestäminen kihlakuntajaon pohjalta.

Mainituissa läänien ja maakuntien kuntaneuvotteluissa kihlakuntajaon pohjalta tapahtuva järjestäminen useamman kunnan yhteistyönä sai voimakasta kannatusta. Tässä nähtiin useitakin etuja. Kihlakunnat ensinnäkin muodostavat luontevan suuria yhteistyöalueita kuntayhteistyölle. Kihlakunnat käsittävät usein useammankin kuin yhden seutukunnan kunnat, jolloin sovittelun järjestämisessä riittävä väestöpohja ja samalla riittävä sovitteluun soveltuvien tapausten potentiaali on turvattu. Toinen ja itse sovittelutapausten ohjaamista, käsittelyä, seuranta ja ylipäätään yhteistyötä tehostava peruste liittyy siihen, että kihlakuntien poliisi- ja syyttäviviranomaisilla on ehyt tieto alueensa tapauksista. Kun heillä samanaikaisesti on selkeä yhteistyö lääninhallitusten ja kuntien organisoiman sovittelutoimiston/sovittelun toimipisteiden kanssa, toiminta saa uudentyypistä ennustettavuutta. Vuorovaikutuksen lisääntyessä yhteistyö syvenee, sovitteluun voidaan lähettää tapauksia yhtenäisemmin perustein ja mikä tärkeintä: rikosoikeusjärjestelmän toimijat kokevat sovittelun yhä suuremmassa mitassa osaksi omaa työtään.

Vaikka selvityshenkilö pitää suositeltavimpana kihlakuntapohjaista sovittelun organisoimista, on syytä painottaa, että edellä mainitut järjestämispohjat eivät tietenkään sulje toisiaan pois. VEP-hankkeen mukainen seudullinen yhteistyö voidaan varsin hyvin toteuttaa kihlakuntajaonkin mukaisesti – myös useamman kihlakunnan muodostaman yhteistoiminta-aluejaon pohjalta.

Kustannukset

Sovittelu aiheuttaa yhtäältä kustannuksia, mutta tuottaa toisaalta myös kustannussäästöjä. Nuorten rikoksenteekijöiden sovitteluissa kunta säästää sen, minkä sijoittaa, ja kun aikuiset rikoksenteekijät otetaan huomioon, kunnista tulee sovittelun nettomaksajia.

Kun sovittelun mahdolliset hyvinvointivaikutukset otetaan huomioon, voidaan ajatella, että myös kunnilla on "moraalisia velvoitteita" panostaa sovitteluun, sillä kuntien ja kuntalaisten etu on esimerkiksi siinä, että puututaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa rikoksilla oirehtivien nuorten käyttäytymiseen. Tätä kautta saa perustelunsa näkemys, että myös kuntien tulee omalta osaltaan huolehtia siitä, että sovittelutoiminta on kunnassa asianmukaisesti resursoitu ja toteutettu.

Valtio näyttäisi olevan selvä taloudellinen hyötyjä – sitä enemmän mitä varhaisemmassa vaiheessa tapaus tulee käsittelyyn, jolloin syntyy säästöjä poliisi- ja erityisesti oikeushallinnolle.

Selvityshenkilön suuntaa antavan arvion mukaan valtion (oikeuslaitoksen) kustannussäästö on 35,3 miljoonaa markkaa vuodessa. Lähdetessä siitä (kuten tuonnempana esitetään), että valtio kustantaisi pääosan sovittelun tarvitsemasta rahoituksesta, 22 miljoonaa markkaa, se jäisi vielä 13,3 miljoonaa markkaa voitolle.

Sovittelun tuottama taloudellinen voitto kasvaisi vielä entisestään, jos tapausten käsittelyn tehokkuus paranisi sovittelun organisoiminnan parantuessa ja jos sovitteluun voitaisiin ottaa yhä vakavampia rikostapauksia, joissa sovittelu muodostaisi vaihtoehdon asian oikeuskäsittelylle. Tässä katsannossa esitys siitä, että sovitteluun tulisi ottaa vain asianomistajarikoksia ja niitä lähellä olevia rikostapauksia, ei ole perusteltu.

Kustannukset valtiolle

Kustannusten jaosta selvityshenkilö esittää, että sovittelun kustannuksista päävastuu on valtiolla. Valtionosuuden käyttö tulee suunnata ensisijaisesti sovittelusta vastaavan henkilöstön palkkaukseen kunnissa. Selvityshenkilön arvion ja laskelmien mukaan maahan tulee perustaa uusia sovittelutoimistoja lähinnä kihlakuntien ja useamman kihlakunnan muodostaman yhteistoiminta-aluejaon mukaisesti, samalla kun turvataan olemassa olevien hyvin toimivien sovittelutoimistojen resurssit. Sovittelun organisoimisen kokonaisuudessa tulee ottaa huomioon alueiden erilaisuus kustannustarvetta määrittävänä tekijänä. Raportissa esitetyn laskelman mukaan maahan tulee perustaa kaikkiaan 60 sovittelutoimistoa ja turvata niiden toiminta. Toimialueiden väestöpohjan mukaisesti henkilöstöä on palkkava niin, että alle 40 000 asukkaan alueilla sijaitsevissa toimistoissa on päätoiminen sovittelun koordinaattori ja puolipäivätoiminen toimistotyöntekijä. Toimialueilla, joissa asukkaita on 41 000 – 99 000, tulee olla päätoiminen sovittelun koordinaattori ja kokopäiväinen toimistotyöntekijä. Yli 100 000 asukkaan toiminta-alueilla tarvitaan edellä mainittujen lisäksi sovittelun ohjaaja, eli vähintään kolme päätoimista työntekijää. Tällöin sovittelun kustannukset valtiolle ovat 19 140 200 markkaa.

Käytännössä tämä laskelma tarkoittaa sitä, että sovittelun kustannus asukasta kohden on 3,70 markkaa ja ihanteellisen tapauskertymän (12 240 tapausta/vuosi) tilanteessa 1 560 markkaa tapausta kohden. Toiminnan kehittyessä suurempiin sovitteluyksiköihin siirtyminen johtaa tehokkuuden kasvuun, jolloin asukas- ja tapausmääriin suhteutettu kustannuserä luonnollisesti pienenee.

Sopimustoiminnan ja alueellisen ohjauksen turvaaminen

Edellä todetun lisäksi valtion tulee vastata sovittelun hallinnosta ja kehittämisestä läänille aiheutuvista kustannuksista. Henkilötyövuosina arvioiden läänit tarvitsevat vähintään yhden viran tehtävän hoitamiseen ja suuren väestö- ja kuntamäärän omaavista lääneistä Länsi-Suomen lääni tarvitsee useamman työntekijän. Selvityshenkilön arvion mukaan Länsi-Suomen lääni tarvitsee kolme työntekijää (Varsinais-Suomi, Pohjanmaa

kokonaisuutena ja Keski-Suomen-Pirkanmaan alue). Kaiken kaikkiaan voidaan lähteä siitä, että läänit tarvitsevat uuteen tehtävänsä 7 henkilön palkkauksen vuositasolla. Kustannuksiksi muutettuna tämä merkitsee noin 1,5 miljoonaa markkaa. Tämän lisäksi läänit tarvitsevat sovittelun kehittämis-, tuki- ja koulutustoimintaan yhteensä 1,3 miljoonaa markkaa. Kaiken kaikkiaan hallinnointi- ja kehittämistyöhön olisi lääneille siis varattava yhteensä 2,8 miljoonaa markkaa. Valtion osuus sovittelun valtakunnalliseen toteuttamiseen olisi näin yhteensä noin 22 miljoonaa markkaa.

Kuntien rahoitus

Kuntien rahoitusosuus tulee olemaan huomattavasti pienempi. Kuntien tulee huolehtia lähinnä sovittelutehtävään palkattavien henkilöiden asianmukaisista toimitiloista ja työvälineistä sekä muista oheiskustannuksista, kuten esimerkiksi sovittelun vetäjien matkakustannuksista. Myös sovittelijoiden kulukorvauksia on syytä tarkistaa nykyisestä keskimäärin 100 markan tapauskorvauksesta ylöspäin. Kunnat voivat panostaa nykyistä enemmän myös sovittelun vetäjien erikoistumista edellyttävään muuhun kuin lääninhallitusten tarjoamaan koulutukseen, ja kuntien olisi hyvä huolehtia myös sovittelijoiden koulutuskustannuksista, silloin kun he osallistuvat sovittelua koskeviin valtakunnallisiin koulutustapahtumiin.

1. SELVITYSTYÖN LÄHTÖKOHTA JA TEHTÄVÄ

1.1. Tehtävä ja perustelu

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 1.12.1998 laajapohjaisen rikos- ja riita-asioiden sovittelun arviointi- ja seurantatyöryhmän, jonka tehtävänä on mm. arvioida sovittelun järjestämisen- ja rahoitusmalleja, tehdä mahdollisia kehittämissuhteita sekä edistää sovittelutoiminnan laajenemista. Työryhmä jätti välimietintönsä 31.5.1999 (Väliraportti 1999) ja esitti siinä erityisen selvityshenkilön asettamista tehtävänä 1) kartoittaa sovittelun laajuus, kustannukset, tarve sekä organisointi nykytilanteessa, 2) tutkia ja arvioida velkaneuvontamallin ja muiden mahdollisten mallien käyttökelpoisuutta sovittelutoiminnan järjestämisessä ottaen huomioon kansainväliset kokemukset sovittelun järjestämisestä sekä 3) tehdä ehdotus siitä, miten sovittelutoiminta tulisi järjestää, jotta sovittelun valtakunnallinen kattavuus saavutettaisiin.

Rikos- ja riita-asioiden sovittelun hyödyntämiseen ja kehittämiseen on kiinnitetty huomiota myös muutoin valtionneuvoston tasolla. Paavo Lipposen II hallituksen ohjelmassa kohdassa 6. Oikeuspolitiikka ja tasa-arvo todetaan sovitteluun liittyvästi, että "nuorten henkilöiden tekemien rikosten sovittelua, tutkimista, tuomioistuinkäsittelyä ja nuorisolle soveltuvien seuraamusten täytäntöönpanoa nopeutetaan... Osana lastensuojelullisia toimenpiteitä alle 15-vuotiaiden rikoksen tehneiden lasten ja nuorten osalta kehitetään sovittelujärjestelmiä".

Tämän lisäksi Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelmassa 2000 – 2003 tavoitteessa neljä kohdassa 20 todetaan mm., että "sosiaali- ja terveysministeriö ja oike-

usministeriö valmistelevat vuonna 2000 toimenpide-ehdotukset koko maan kattavien rikos- ja riita-asioiden sovittelupalveluiden turvaamiseksi".

Selvityshenkilön asettamisen taustalla voidaan nähdä erityyppisiä tarpeita ja paineita. Yhtäältä sovittelutoiminta on vakiinnuttanut asemansa suomalaisessa yhteiskunnassa. Samalla sovittelun käyttö on laajentunut myös aikuisten tekemiin rikoksiin. Erityisesti sovittelu on nähty hyvänä keinona puuttua nuorten tekemiin rikoksiin ja vahingontekoihin. Toisaalta sovittelutoiminta on tätä nykyä uusien haasteiden edessä. Niihin ei nykyisen järjestelmän puitteissa pystytä täysin vastaamaan. Sovittelutoiminnan laajenemisen pysähtyminen sekä sovittelun epäyhdenmukainen asema ja käyttö kunnissa ovat seikkoja, joihin tulisi pystyä vaikuttamaan. Sovitteluun tulevien tapausten vaikeutuminen ja esim. perheväkivaltatapausten mukaantulo sovittelun piiriin sekä sovittelijoiden lisääntyneet koulutustarpeet ovat haasteita, jotka edellyttävät uudenlaisia ratkaisuja. Muun muassa näistä syistä on katsottu tarpeelliseksi pohtia keinoja sovittelutoiminnan kehittämisen turvaamiseksi.

Kaikkein voimakkain haaste sovittelun laajentamiseen valtakunnalliseksi ja sen nykyistä yhdenmukaisemman käytännön turvaamiseksi nousee kuitenkin oikeudenmukaisuus- ja yhdenvertaisuusperiaatteista: yleiseen hallinto-oikeudelliseen yhdenvertaisuusperiaatteeseen sisältyy sekä tasapuolisen kohtelun että johdonmukaisen käytännön vaatimus (Tuori 1995, 129).

Sovittelun arviointi- ja seurantatyöryhmä totesikin, että kansalaisilla tulisi olla yhtäläiset mahdollisuudet hakeutua sovitteluun ja sovitteluun ohjaavilla viranomaisilla tulisi aina harkintansa mukaan olla mahdollisuus ohjata tapaus sovitteluun. Sovittelulla nähtiin olevan merkitystä niin poliisiin, syyttäjän kuin tuomioistuimenkin päätöksiin. Sovinto on 1.2.1997 lukien tullut myös toimenpiteistä luopumisen perusteeksi lainsäädännössä. Työryhmä totesi myös, että vaikka lainsäädännössä ei toimenpiteistä luopumista sinänsä kytketä mihinkään tiettyyn sovittelumenettelyyn, olisi kuitenkin tärkeää, että kansalaisilla olisi yhdenvertainen mahdollisuus osallistua sovittelumenettelyyn asuinpaikasta riippumatta. Koska sovittelu ei ole lakisääteisesti velvoittavaa eikä pakollista, kysymys on mahdollisuuksien tasa-arvosta.¹

1.2. Sovittelun tilanne vuonna 1997

Rikos- ja riita-asioiden sovittelun arviointi- ja seurantatyöryhmä on erinäisiin selvityksiin ja tutkimuksiin nojautuen kartoittanut sovittelun tilannetta maassa vuonna 1997 ja todennut, että sovittelutoiminnan alkuvaiheessa toimintaa järjestävien kuntien lukumäärä kasvoi tasaisesti, mutta tämän jälkeen kasvu on pysähtynyt. Viime vuosina uusia

¹ Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus (1999) pitää tärkeänä, "että (sovittelu)palvelut ovat täysin kattavia tasa-arvoisen saatavuuden ja palvelujen laadun vuoksi. Tästä syystä suositus vaatii jäsenvaltioita edistämään sovitteluohjelmia yleisesti saatavilla olevina palveluina – julkisina tai yksityisinä. Tämä merkitsisi vähintään sitä, että valtiot tunnustaisivat virallisesti sovittelun – olipa se sitten julkista tai yksityistä – yhdeksi mahdollisuudeksi, vaihtoehdoksi perinteiselle rikosprosessille tai sitä täydentäväksi toiminnaksi. Normaalisti tällaiset ohjelmat tulisi rahoittaa valtion ja/tai kunnan budjetista, ja julkinen valta olisi jollain tavoin siitä vastuussa. Suositus ei kuitenkaan mene niin pitkälle, että se kuvaisi sovittelua 'oikeudeksi'. Se tulisi nähdä oikeudellisena mahdollisuutena, jonka käyttöä rikosoikeusviranomaisten tulisi harkita."

kuntia ei ole merkittävässä määrin tullut mukaan sovittelutoimintaan. Työryhmässä arvioitiin, että vuonna 1997 kaikista Suomen kunnista sovittelutoimintaa olisi 167 kunnassa. Tämä tarkoittaisi, että sovittelun piirissä väestöstä olisi tuolloin ollut noin 75 prosenttia.

Työryhmä arvioi myös, että sovittelun laajentumisen pysähtymisestä huolimatta sovitteluun tulleiden juttujen lukumäärä olisi jonkin verran noussut viime vuosina, niin että vuonna 1997 tapauksia tuli sovitteluun kaikkiaan noin 3 626.

Työryhmä totesi lisäksi, että vaikka sovittelun piirissä mahdollisesti oli noin 75 % väestöstä, sovittelua järjestäviä kuntia oli kuitenkin vain noin kolmannes kaikista kunnista eikä sovittelua järjestävien kuntien määrä ole enää viime vuosina lisääntynyt merkittävästi. Sen sijaan joillakin paikkakunnilla sovittelutoiminta on jopa lopetettu vedoten kunnan taloudelliseen tilanteeseen. Työryhmä arvioi, että nykyisen järjestelmän puitteissa sovittelutoiminnan maantieteellinen kattavuus ei enää lisäänty.

Koska sovittelulla ei ole valtakunnallista toimintaa ohjaavaa tahoa, on sovittelutoiminta myös hyvin eritasoista ja eri tavoin organisoitu eri kunnissa. Sovittelijoiden vähäinen koulutus on myös selvä puute, sillä sovittelijoiden pätevyys ja osaaminen vaihtelevat. Etenkin vaikeat rikos- ja riita-asiat, esim. perheväkivaltatapaukset, vaativat sovittelijalta erityisosaamista.

1.3. Sovittelun järjestämisen mallit: alustavaa hahmottelua

Sovittelutoimintaa käsitelleet aiemmat työryhmät eivät ole esittäneet, että sovittelun järjestäminen tulisi säätää esimerkiksi kuntien lakisääteiseksi velvollisuudeksi, vaan on katsottu, että toimintaa jatketaan nykyisellä vapaaehtoisella pohjalla. Kumpikin aiempi työryhmä on pitänyt tärkeänä, että sovittelu mainitaan sosiaalihuollon lainsäädännössä – lastensuojelulaissa ja sosiaalihuoltolaissa – ja näin vahvistetaan sovittelun asemaa.

Toisin kuin varhemmat sovittelun arviointi- ja seurantatyöryhmät, nykyinen työryhmä lähti välimietinnössään edellä mainittuihin seikkoihin nojautuen etsimään mallia, jolla voitaisiin turvata sovittelun saatavuus kaikilla paikkakunnilla, riittävän rahoituksen turvaaminen sovittelulle sekä sovittelutoiminnan sisällöllinen kehittäminen.

Työryhmä on ehdotusten pohjaksi keskustellut mm. erillisen organisaation perustamisesta sovittelun järjestämistä varten tai sovittelutoiminnan siirtämisestä jonkin olemassa olevan organisaation toteutettavaksi. Julkisoikeudellisista organisaatioista Kriminaalihuoltoyhdistystä on pidetty lähinnä ainoana mahdollisena vaihtoehtona. Toisaalta on katsottu, että olemassa olevia hyvin toimivia rakenteita ei tulisi lähteä purkamaan vaan pikemminkin niitä tulisi vahvistaa ja täydentää. Myös liittyminen olemassa oleviin organisaatioihin tulisi arvioida profiloitumiskysymyksenä. Työryhmä katsoo, että sovittelulla tulisi vastedeskin olla yhtymäkohdat sosiaalityöhön.

Yhtenä vaihtoehtona sovittelutoiminnan valtakunnallistamisessa työryhmä pohti sovittelutoiminnan järjestämistä ja rahoitusta käyttäen mallina oikeusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön velkaneuvonta-asiain selvitysmiesten ehdotusta velkaneuvonnan

organisomisesta Suomessa. Tämän mallin selvittämistä ja soveltamista sovittelun järjestämiseen sovittelutoiminnan erityispiirteet huomioon ottaen työryhmä piti myös yhtenä keskeisimmistä mahdollisuuksista ratkaista sovittelutoiminnan valtakunnallistamiseen liittyvä pulma.

Työryhmä katsoikin, että uuden mallin soveltuvuutta sovittelutoiminnan järjestämiseen tulisi selvittää perusteellisesti. Tällaista selvitystyötä ei kuitenkaan voitu toteuttaa työryhmän voimavaroilla. Tämän vuoksi työryhmä päätyi esittämään, että sosiaali- ja terveysministeriö sekä oikeusministeriö asettaisivat kaksi selvityshenkilöä sekä tutkimusavustajan noin puolen vuoden määräajaksi. Selvityshenkilöillä tulisi olla talouden ja hallinnon asiantuntemusta sekä sovittelutoiminnan ja velkaneuvontamallin tuntemusta.

2. SELVITYSTYÖN TOTEUTTAMISSTRATEGIA

Neuvottelujen tuloksena ja lähinnä taloudellisten syiden takia päädyttiin yhden selvityshenkilön ja tutkimusavustajan asettamiseen. Selvityshenkilöksi pyydettiin tutkimuspäällikkö Juhani Iivari Stakesista ja tutkijaksi valtiotieteiden maisteri Marko Lähtenmäki, joka työskenteli hankkeessa viisi ja puoli kuukautta. Tehtävän suorittamisajan kohdaksi valittiin 1.5.2000 – 31.12.2000.

Tehtävänasettelun mukaisesti selvityshenkilö *kartoitti ensinnäkin* sovittelutoiminnan tämänhetkisen laajuuden suorittamalla kaikkia kuntia koskevan kyselyn (liite 1). Kyselyssä kartoitettiin kuntien sovittelutoimistojen ja järjestöjen organisaatioiden lisäksi myös ne sovittelun toteuttajat, jotka eivät toimi varsinaisten organisoitujen sovittelupalvelujen yhteydessä. Näitä ovat esimerkiksi viranhaltijat, jotka sovittelevat rikos- ja riita-asioita oman toimensa ohella.

Samassa kyselyssä selvitettiin sovittelun kustannuksia erityisesti niillä paikkakunnilla, joissa sovittelua toteutettiin. Kustannus selvityksessä lähdettiin ns. reaalkustannusten arvioimisesta kartoittamalla eri sovittelupaikkakuntien sovitteluun käyttämät vuosibudjetit. Näiden pohjalta voitiin arvioida erityyppisten sovitteluorganisaatioiden kustannukset sekä yksiköittäin että sovittelun tapausmääriin suhteutettuina. Laskelmissa otettiin huomioon myös sovittelun yhteisjärjestelyt (kunta tuottajana ja useampi kunta ostajana) sekä tarkasteltiin vastaavasti järjestöjen tuottamien sovittelupalvelujen kustannuksia ja laajuutta. Samalla tämä tarkastelu tuotti tiedon sovittelun organisoinnista nykytilanteessa. Sovittelun järjestämistavan pohjalta voitiin arvioida myös sovittelun tehokkuutta, samalla kun etsittiin sovittelun ihanteellisin tehokkuustilanne. Tältä pohjalta voitiin arvioida myös sovittelun valtakunnallinen ideaalitalanne tapausmäärien ja kustannusten suhteen.

Tämän lisäksi kyselyssä kartoitettiin sekä kuntien että järjestöjen halukkuutta, mahdollisuuksia ja tarvetta ryhtyä tuottamaan rikos- ja riita-asioiden sovittelupalvelua.

Selvitystyön *toinen päätehtävä* oli tutkia ja arvioida sovittelutoiminnan järjestämismallia niin, että toiminta voitaisiin organisoida valtakunnalliseksi. Strategiana tässä oli "tyvestä puuhun" -periaate. Selvitystyössä lähdettiin toisin sanoen tutkimaan sovittelun organisoimista paikallisesti ja alueellisesti kevyemmällä organisaatiolla, yhteistyöllä ja

vapaaehtoisen osallistumisen periaatteella. Tässä tarkoituksessa esimerkiksi kuntakyselyyn ei liitetty omaa osiota sovittelun lainsäädännöllisestä järjestämisestä, koska se mahdollisesti olisi tyypistänyt järjestämismahdollisuuksien pohdinnan kapeasti vain valtion velvollisuudeksi. Järjestämistapaan liittyen kuntia kehoitettiin kyselyssä pohtimaan järjestämistä joko omana toimintana tai erimuotoisena yhteistoimintana (seudullinen yhteistyö, VEP-hanke, vapaamuotoiset vastaukset). Tällä tavalla saatiin näkyviin erimuotoisia kuntien omaehtoisia pohdintoja sovittelun vapaaehtoisesta järjestämisestä. Vasta kun tämä kartoitus oli tehty (heinä- ja elokuussa), käynnistettiin lääni- ja maakuntakohtaiset neuvottelut, joita järjestettiin 12 paikkakunnalla (liite 2). Nämä kokoukset järjestettiin yhteistyössä lääninhallitusten, kuntien ja sosiaali- ja terveysministeriön voimin ja näihin kokouksiin kutsuttiin kaikkien läänin/maakunnan kuntien sosiaalitoimen edustajat, kihlakuntien johtavat syyttäjät ja poliisiviranomaiset sekä sovittelun edustajat (sovittelun vetäjät/sovittelijoita). Nämä tahot myös esittivät valmistellut puheenvuorot sovittelun merkityksestä ja sen organisoimisesta. Näissäkin tilaisuuksissa kokouksen työjärjestykset muotoiltiin niin, että sovittelun järjestäminen vapaaehtoiselta pohjalta ja erimuotoisena yhteistyönä sai etusijan. Vasta neuvottelutilaisuuksien loppujaksolla nostettiin esiin mahdollisuus sovittelun organisoimisesta lakisääteisenä tehtävänä.

Läänien/maakuntien kuntakokoukset olivat strategisesti luovuttamattoman tärkeitä palautekeskustelun tilaisuuksia, joissa esimerkiksi kuntakyselyn jättämiä aukkokohtia, epäselvyyksiä ja tulkintaongelmia pystyttiin erinomaisesti ratkomaan.

Tehtäväksiannon mukaisesti selvitystyössä tutkittiin ns. velkaneuvontamallin soveltuvuutta sovittelun organisoimisessa. Siinä myös lääninhallituksilla on merkittävä asema. Tässä mallissa ainakin periaatteessa sovittelu katsotaan mahdolliseksi toteuttaa keskitetyn organisaation edellytyksin niin, että toiminta olisi valtakunnallisesti resursoitua ja kattavaa. Yhtenäisemmän valtakunnallisen organisoimisen tarkoituksessa kartoitettiin lääninhallitusten näkökantojen lisäksi myös kriminaalihuollon mahdollisuudet tehtävän toteuttamisessa.

Organisointia koskevassa selvitystyössä tuli ottaa huomioon myös kansainväliset kokemukset ja mallit lähinnä niistä Euroopan maissa, joissa sovittelulla on jo vankempi historia ja kokemus tai joissa on muutoin ratkaistu sovittelun valtakunnallinen organisointi. Vaikka sovittelua kokeilevat maat jäävät tarkastelun ulkopuolelle, luodaan pohjoismaisen näkökulman takia katsaukset myös Tanskaan ja Ruotsiin. Ruotsin tilanteen tarkastelu on tarpeen senkin takia, että myös siellä on joulukuun alussa (v. 2000) jätetty selvitysmiehen raportti sovittelun valtakunnallisesta järjestämisestä.

Selvityshenkilön *kolmas tehtävä* oli laatia ehdotus sovittelutoiminnan järjestämisestä, niin että sovittelun valtakunnallinen kattavuus saavutettaisiin. Tarkoitettu ehdotus tehdään edellä kuvatun selvitystyön pohjalta. Tähdennettäköön, että tehtävä ei sisällä mahdollista yksityiskohtaista lakiesitystä sovittelun järjestämisestä. Jos ja kun tähän on tarvetta, lainlaadintatyö tehdään erikseen.

Selvityshenkilön tehtävää on palautetyöryhmänä tukenut sosiaali- ja terveysministeriön asettama rikos- ja riita-asioiden sovittelun arviointi- ja seurantatyöryhmä.

3. SOVITTELUN JÄRJESTÄMINEN ERÄISSÄ EUROOPAN MAISSA JA POHJOISMAISSA

Seuraavassa kuvataan eräiden Euroopan maiden rikosten sovittelujärjestelmien peruspiirteitä. Kuvauksessa keskitytään nimenomaan siihen, miten sovittelu on kussakin maassa organisoitu: mikä instanssi vastaa järjestelmän rahoituksesta, kuka toimintaa organisoii ja kuinka kattava järjestelmä loppujen lopuksi on. Yleisesti voidaan todeta, että sovittelun organisointitapoja on enemmän kuin tarkastelussa mukana olevia maita, vain harvassa maassa on koko valtakunnan kattava sovittelujärjestelmä. Näin ollen on syytä muistaa, etteivät esimerkiksi Saksaa koskevat tiedot välttämättä pidä paikkaansa joka osavaltiossa, vaan alueellista vaihtelua esiintyy runsaasti.

Vaikka kysymys on nimenomaan sovittelun järjestämiseen liittyvästä selvityksestä, annetaan seuraavassa maakohtaisesti myös kuvausta vähän laajemmaltikin sovitteluun liittyvistä reunaehdoista, esimerkiksi juuri tapausten prosessoinnin kannalta. Tällä tiedolla saattaa joka tapauksessa olla merkitystä sovittelun paikan ja aseman hahmottamisessa myös järjestelykysymyksen kannalta.

Taulukko 1. Eräiden Euroopan maiden rikosten sovittelujärjestelmien peruspiirteitä.

	LAINSÄÄDÄNTÖ ²	JULKINEN RAHOITUS	SOVITTELIJOIDEN STATUS	JÄRJESTELMÄN KATTAVUUS
ITÄVALTA	Maininta laissa	Kyllä	Palkatut ammattilaiset	Suhteellisen kattava, yksi järjestelmä
BELGIA	Maininta laissa	Osittain	Palkatut ammattilaiset	Ei kovin kattava, useita järjestelmiä
SAKSA	Maininta laissa	Osittain	Vapaaehtoiset, ei pätevyysvaatimuksia	Osavaltiokohtaiset järjestelmät, suurta vaihtelua kattavuudessa
NORJA	Erillinen laki sovittelusta – säännellään myös järjestämisestä ja kustannuksista ³	Kyllä	Tehtävään nimetyt maallikot	Kattava
ISO-BRITANNIA	Ei ole	Osittain	Vapaaehtoiset, ei pätevyysvaatimuksia	Ei yhtenäistä järjestelmää, noin 15 % kansalaisista palvelun piirissä
RANSKA	Maininta laissa	Kyllä	30 % ammattilaiset 70 % vapaaehtoiset	Suhteellisen kattava, yksi järjestelmä

² 1) Sovittelusta säännellään nuorisorikoslaissa/nuorisotuomioistuimia koskevassa laissa Itävallassa, Saksassa ja Puolassa. Näissä maissa lainsäädäntö antaa sekä syyttäjälle että tuomarille mahdollisuuden toimenpiteestä luopumiseen sellaisessa nuoren tekemässä rikoksessa, jossa on järjestetty sovittelu.

2) Ranskassa sovittelusta säännellään rikosprosessilaissa nuorten rikostapauksissa. Tällöin sääntely tarkoittaa toimenpiteestä luopumista.

3) Aikuisten tekemissä rikoksissa on sovittelua koskevia säännöksiä rikosprosessilaissa Ranskassa, Belgiassa ja Puolassa ja vielä erikseen rikoslaissa Saksassa ja Puolassa. Esimerkiksi Saksassa syyttäjä voi lähettää aikuisen tekemän tapauksen sovitteluun edellyttäen, että teosta ei ole tuomittava ehdotonta rangaistusta enempää kuin yksi vuosi.

Yleensä sovittelua koskeva säännöstö edellä mainituissa maissa tarkoittaa sitä, että syyttäjä voi syyteharjitteluvaiheessa lähettää tapauksen sovitteluun. Menettely liittyy ehdolliseen syyttämättäjättämiseen. Tapauksen sovittelukäsittelyn jälkeen syyttäjä ratkaisee asian siten, että hän joko tekee syyttämättäjättämispäätöksen tai prosessoi tapauksen edelleen.

³ Norja on ensimmäinen maa maailmassa, jossa on säädetty erillinen laki sovittelusta. Laissa säännellään sekä sovittelun järjestämisestä että sovittelun sisältökysymyksistä. Ks. tuonnempana. Vuonna 2001 tulee laki sovittelusta voimaan Tshekin tasavallassa.

Itävalta⁴

Sovittelutoiminta sai Itävallassa alkunsa 1980-luvun puolivälissä ja Itävaltaa pidetään yhtenä rikosten sovittelun johtavista maista. Toiminnan perusteet pohjautuvat "lakiin nuorisorikollisuudesta" (Austrian Juvenile Justice Act) (1988) sekä "rikosprosessilakiin", josta vuonna 1999 annetun muutosehdotuksen (Criminal Procedural Law Amendment) mukaan sovittelutoiminta tulee valtakunnalliseksi. Sovittelutoiminta on vakiinnutettu lähinnä yleisen syyttäjäjärjestelmän tasolle. Se nähdään toissijaisena tai vaihtoehtoisena järjestelmänä oikeusprosessille, ja syyttäjän asema on keskeinen sovitteluun soveltuvien tapausten valikoimisessa.

Sovittelua organisoivat erityiset alueelliset ATA-toimistot (Aussergerichtlicher Tatausgleich) ja itse sovitteluprosessin asema on varsin itsenäinen. Sovittelijoilta edellytetään kokemusta sosiaalityöstä.

Sovitteluun ohjattavia juttutyyppisiä ei ole lainsäädännöllä rajoitettu, eli periaatteessa kaikenlaisia juttuja voidaan sovittaa. Poikkeuksena ovat ainoastaan uhrin kuolemaan johtaneet rikokset, jotka on rajattu sovittelun ulkopuolelle. Suuri enemmistö sovitteluun tulevista nuorisorikollisten tapauksista on sellaisia, joissa maksimirangaistus on alle viisi vuotta vankeutta.

Itävalta on esimerkki maasta, jossa sovittelutoiminnasta on olemassa kutakuinkin maan laajuinen yhtenäinen käytäntö. Paikallisella sovittelua organisoivalla järjestöllä (Association for Probation Service and Social Work) on ollut keskeinen rooli sovittelukäytäntöjen luomisessa. Sovittelutoimistojen verkosto on valtakunnallisesti lähes kattava. Kaikissa suurimmissa kaupungeissa on sovittelutoimisto, jonka työntekijät huolehtivat myös ympäröivän maaseudun sovittelun järjestämisestä, sillä pienissä kunnissa sovitteluun tulevia juttuja on usein niin vähän, ettei oman sovitteluorganisaatioiden ylläpitäminen ole järkevää.

Vastuu sovittelijoiden kouluttamisesta ja rekrytoinnista on alueellisilla sovittelutoimistoilla. Sovittelutoimintaa pidetään yhtenä sosiaalityön osa-alueena ja pätevyysvaatimuksena sovittelijan ammattiin pidetään sosiaalityöntekijän, lakimiehen, psykologin, sosiologin tai vastaavan pätevyyttä. Rikosten sovittelu on siis yksinomaan palkattujen ammattilaisten käsissä eikä vapaaehtoistoimintaa kuten useissa muissa maissa.

Sovittelutoiminnalle on taattu vuosittainen rahoitus valtion budjettivaroin. Sovittelun piirissä ovat kaikki alaikäiset sekä noin puolet aikuisväestöstä.

Belgia⁵

Rikosten sovittelu sai Belgiassa alkunsa nuorisorikollisten parissa työskentelevien kansalaisjärjestöjen aloitteesta 1980-luvun loppupuolella. 1990-luvun loppuun mennessä nuorille rikoksentekeijöille suunnattu sovittelutoiminta ei kuitenkaan ole levinnyt kovin laajamittaiseksi. Ongelmana nuorten rikoksentekeijöiden sovittelumahdollisuuksien kehittämässä pidetään erityisesti lakiin pohjautuvan viitekehyksen puuttumista. Belgia

⁴ Kuvaus perustuu Christa Pelikanin (2000) artikkeliin.

⁵ Kuvaus perustuu Ivo Aertsenin (2000) artikkeliin.

poikkeaa sovittelutoiminnan osalta useista muista Euroopan maista, sillä sovittelu täysikäisten rikoksenteekijöiden parissa on yleisempää kuin nuorisorikollisten parissa. Se on kasvanut voimakkaasti erityisesti vuoden 1994 jälkeen, jolloin rikosoikeudellista sovittelua käsittelevä lainsäädäntö valmistui (varsinaista yleistä rikosten sovittelua koskevaa lakia ei Belgiassa ole, vaan em. laki koskee ainoastaan rikosoikeudellista sovittelua [penal mediation]). Sovittelua voidaan käyttää kaikentyyppisissä rikoksissa, mikäli rikoksesta seuraava rangaistus on maksimissaan kaksi vuotta vankeutta.

Belgiaan kehittyi 90-luvun alussa kolme erityyppistä sovittelujärjestelmää:

- 1) rikosoikeudellinen sovittelu (penal mediation),
- 2) niin kutsuttu "korjaava sovittelu" (mediation for redress) sekä
- 3) sovittelu poliisitoimen yhteydessä (mediation at the police level).

Edellä mainituista järjestelmistä rikosoikeudellinen sovittelu vakiinnutti pian asemansa nk. virallisena / lailla säädeltynä sovittelujärjestelmänä. Kahden muun ohjelman puitteissa toteutetun sovittelun määrät vaihtelevat ja ne saavat tapauksensa ja rahoituksensa eri lähteistä. Poliisitoimen yhteydessä toteutettavaa sovittelua sovelletaan lähinnä pikkurikoksissa ja sopimukset keskittyvät yleensä aineellisten vahinkojen korvaamiseen. Tutkinnan hoitanut poliisi ohjaa yleensä jutut tämän tyyppiseen sovitteluun. Seuraavassa keskitytään kuvailemaan pääasiassa laissa määriteltyä rikosoikeudellista sovittelujärjestelmää.

Rikosoikeudellinen sovittelutoiminta on organisoitu siten, että virallisen syyttäjän tehtävänä on ohjata soveltuvat jutut sovittelun piiriin sekä valvoa sovittelutoimintaa. Varsinaisen sovittelun hoitavat syyttäjän virastossa työskentelevät sosiaalityöntekijät (justice assistant for penal mediation) ja kriminologit. He ottavat yhteyttä asianosaisiin, huolehtivat käytännön järjestelyistä sekä raportoivat toiminnastaan syyttäjälle. Lisäksi jokaisessa hovioikeudessa toimii sovitteluneuvoja (assistant adviser), jonka tehtävänä on arvioida, koordinoita sekä valvoa rikosoikeudellista sovittelua.

Vaikka rikosoikeudellinen sovittelu on Belgiassa vakiinnuttanut melko hyvin asemansa, ei varsinaista koko valtakunnan ja eri sovittelujärjestelmät kattavaa toimintajärjestelmää ole vielä onnistuttu täysin vakiinnuttamaan. Rikosten sovittelun hyödyistä vallitsee laaja yksimielisyys, ja sovittelujärjestelmän vakiinnuttamiseen on pyritty useilla poliittisilla aloitteilla ja kokeiluprojekteilla.

Tapausten valikoituminen sovittelun piiriin vaihtelee järjestelmästä riippuen. Nuorisorikollisten osalta syyttäjä ohjaa pääosan jutuista sovitteluun. Myös muilla viranomaisilla ja jutun osapuolilla itsellään on kuitenkin periaatteessa mahdollisuus hakeutua sovitteluun. Sen sijaan rikosoikeudelliseen sovitteluun (penal mediation) on mahdollista päästä ainoastaan syyttäjän kautta. Järjestelmään kohdistuvien kovien työpaineiden vuoksi rikosoikeudellinen sovittelutoiminta on muotoutunut lähinnä "hallinnolliseksi" sopimuksetekoväyläksi, ei niinkään tapauksen osapuolten keskinäisen ymmärtämisen edesauttajaksi.

Rikosoikeudellisen sovittelun kustannuksista vastaa oikeusministeriö.

Ranska⁶

Sovittelutoiminta sai Ranskassa alkunsa 1980-luvun puolivälissä, ja se on tiiviisti sidoksissa oikeuslaitokseen. Sekä syyttäjä että oikeusistuimien voivat ohjata tapauksia harkintansa mukaan sovittelun piiriin. Lailliset perusteet sovittelutoiminnalle luotiin vuonna 1993. Ranskan sovittelujärjestelmä perustuu siis oikeusviranomaisten aloitteeseen ja valvontaan. Viranomaisen myös päättää jatkotoimenpiteistä, mikäli sovittelussa päästään osapuolia tyydyttävään sopimukseen. Varsinaisen sovittelun organisoivat joko järjestöt tai yksittäiset sovittelijat.

Mikäli sovittelua organisoiva järjestö haluaa saada valtiolta rahoituksen toiminnalleen, sen on esitettävä rahoitushakemus viralliselle syyttäjälle, joka hakemuksen arvioituaan toimittaa sen oikeusistuimelle. Laissa ei aseteta ammatillisia pätevyysvaatimuksia sovittelijoille. Näin ollen yksittäisten sovittelijoiden rekrytointi on yksinomaan sovittelua organisoivien järjestöjen vastuulla. Noin 30 % järjestöjen toteuttamasta sovittelusta hoidetaan palkatun henkilökunnan voimin. Lopusta vastaavat vapaaehtoiset sovittelijat.

Myös yksityishenkilöllä on mahdollisuus rekisteröityä sovittelijaksi. Saadakseen korvauksen toiminnastaan on myös yksityishenkilön jätettävä hakemus viralliselle syyttäjälle. Sovittelijana toimivalta yksityishenkilöltä edellytetään, että 1) hän ei ammattinsa kautta ole tekemisissä lakiasioiden kanssa ja että 2) hänellä ei ole rikosrekisteriä. Lisäksi 3) sovittelijan tulee osoittaa pätevyytensä ja puolueettomuutensa. Sovittelua koskevassa asetuksessa on maininta koulutuksen tärkeydestä, mutta sovittelijakurssin yms. koulutuksen suorittaminen ei kuitenkaan ole ennakkoehto sovittelijaksi ryhtymiselle.

Sovittelutoiminnan rahoituksesta on Ranskassa säädetty asetuksella, jossa toiminnasta aiheutuvat kulut määritellään oikeuslaitoksen kuluiksi. Asetuksessa on määritelty tarkasti sovittelusta sen järjestäjälle korvattavat summat. Sovittelua organisoivat järjestöt saavat toiminnastaan korvauksia sovitteluprosessin keston mukaan seuraavasti: Alle kuukauden kestävät sovittelut 500 frangia, 1 – 3 kuukautta kestävät sovittelut 1 000 frangia sekä yli kolme kuukautta kestävät sovittelut 2 000 frangia. Yksittäisille sovittelijoille korvataan 255 frangia riippumatta sovittelun kestoista. Edellä mainittu rahoitusmuoto saattaa aiheuttaa tehokkuusongelmia. Koska järjestön sovittelusta saama korvaus kasvaa prosessin pitkittyessä, ei sovitteluorganisaatio välttämättä pyri hoitamaan juttua mahdollisimman tehokkaasti.

Sovittelutoiminnan valtakunnalliset kustannukset olivat vuonna 1995 kaikkiaan 19,5 miljoonaa frangia ja yhden sovittelun kustannushinnaksi tuli keskimäärin 582 frangia.

Tätä nykyä Ranskassa käydään vilkasta keskustelua sovittelutoiminnan ammatillistamisesta, sillä erityisesti yksittäisten sovittelijoiden joukossa on paljon sellaisia, joilla ei ole minkäänlaista koulutusta sovittelukäytännöistä.

⁶ Kuvaus perustuu Daniel Jullionin (2000) artikkeliin.

Saksa⁷

Sovittelutoiminta sai Saksassa alkunsa vuonna 1984 käynnistetyillä kokeiluprojekteilla, joista useimmat oli suunnattu nuorille rikoksentekeijöille. Oikeusaputoimistot toteuttivat kaikki projektit. Nuorten rikoksentekeijöiden osalta sovittelu lähti Saksassa nopeaan kasvuun, kun taas aikuisten osalta kehitys on ollut hitaampaa.

Saksan rikoslaissa on maininta rikosten sovittelusta. Syyttäjällä tai tuomarilla on mahdollisuus ohjata juttu sovitteluun ja ottaa sovittelun tulos huomioon syyteharkinnassa. Pyrkimys sovintoon on mainittu yhtenä toimenpiteistä luopumisen perusteena tai lieventävänä asianhaarana. Bannenberg pitää syyttäjien sekä tuomarien välinpitämättömyyden suhtautumista suurimpana esteenä rikosten sovittelutoiminnan kehittymiselle Saksassa.

Rikosten sovittelu on organisoitu eri tavoin eri osavaltioissa. Vuonna 1988 on kuitenkin annettu koko liittovaltiota koskeva sovittelun yleisohje. Tämän lisäksi 1990-luvulla on annettu erilaisia osavaltiokohtaisia ohjeistuksia sovittelutoiminnan tukemiseksi. Esimerkiksi Brandenburgissa on syyttäjille annettu ohjeeksi ohjata sovitteluun soveltuvat jutut käsittelyn alkuvaiheessa joko oikeuslaitoksen sosiaalipalveluihin tai yksityiselle sovitteluorganisaatiolle sekä ottaa mahdollinen sovittelusopimus huomioon jatkotoimenpiteistä päätettäessä.

Saksan sovittelujärjestelmässä ei sovittelijoille ole asetettu muodollisia pätevyysvaatimuksia eikä tiettyä ammatillista taustaa vaadita. Eräs kölniläinen sovittelujärjestö on kuitenkin laatinut rikosten sovittelua käsittelevät standardit, joihin jo lähes 60 suurta sovitteluorganisaatiota on ilmoittautunut sitoutuvansa. Vaikka muodollisia pätevyys- tai koulutusvaatimuksia ei ole, sovittelijat ovat kuitenkin käytännössä osoittaneet suurta kiinnostusta hankkia lisäpätevyyttä osallistumalla erilaisiin jatkokoulutuksiin.

Bannenbergin mukaan poliisi ei ole Saksassa suhtautunut sovitteluun kovin myönteisesti. Käytännössä syyttäjät ohjaavat suurimman osan jutuista sovitteluun. Siinäkin tapauksessa, että poliisi suosittelee tapausta soviteltavaksi, päättää virallinen syyttäjä, ohjataanko se lopulta sovitteluun vai ei. Toisaalta myös enemmistö syyttäjistä suhtautuu sovitteluun varauksellisesti ja suurin osa sovittelujutuista on syyttäjien pienen vähemmistön lähettämiä. Vuonna 1997 tehdyn kyselytutkimuksen mukaan 97 % tuomareista ja 89 % syyttäjistä ei ollut viimeksi kuluneen vuoden aikana lähettänyt yhtään juttua soviteltavaksi.

Saksassa sovitteluorganisaatioilla ei ole yhtenäistä rahoitusjärjestelmää, eikä toiminnan kokonaiskustannuksia ole näin ollen mahdollista arvioida. Osa sovitteluorganisaatioista on osa julkista sektoria, esimerkiksi oikeuslaitoksen sosiaalipalveluja, ja saa rahoituksensa näin ollen julkisista varoista. Riippumattomat sovitteluorganisaatiot hankkivat rahoituksen toiminnalleen eri lähteistä, mm. kunnista. Noin neljäsosa organisaatioista oli riippumattomia ja noin kolme neljäsosaa tavalla tai toisella osa julkista sektoria. Saksassa ei myöskään ole kerätty virallista tilastoa sovitteluun ohjautuneiden juttujen määristä. Erilaisten kyselytutkimusten perusteella voidaan kuitenkin päätellä, että sovittelutapausten määrä on kasvanut jatkuvasti koko 90-luvun. Vuonna 1997 sovitteluun päätyi arviolta 13 600 juttua.

⁷ Kuvaus perustuu Britta Bannenbergin (2000) artikkeliin.

Iso-Britannia⁸

Sovittelutoiminta lähti Britanniassa käyntiin 1980-luvun alkupuolella muutamien paikallisten projektien käynnistämällä. Sama suuntaus on jatkunut siitä lähtien, ja Britannian sovittelujärjestelmä on kehittynyt ilman lainsäädännön tai keskusorganisaation tuomaa ohjeistusta. Toimintatapojen laaja vaihtelu onkin tyyppillistä brittiläiselle järjestelmälle. Sovittelun tulos voidaan ottaa huomioon oikeusprosessissa, mikäli tuomari katsoo niin tarpeelliseksi, mutta mitään velvollisuutta tähän ei ole.

Rikosten sovitteluun osallistuvilla ei ole asetettu ikärajoja. Nykyisin Britanniassa toimii 46 sovittelupalvelua tarjoavaa organisaatiota, joista 32 keskittyy yksinomaan rikosten sovitteluun. Näistä 3 on keskittynyt aikuisten tekemiin rikoksiin, 9 nuoriin rikoksentehtäjiin ja 20 organisaatiota tarjoaa palvelujaan kaikille ikäryhmille. Vaikka Britanniassa toimii useita eri sovitteluprojekteja, on arvioitu, että sovittelupalveluja on tarjolla vain noin 15 %:lle kansalaisista. Toiminnan laajentuminen on toistaiseksi ollut huomattavan hidasta, mutta vuonna 1998 hyväksytty lakiuudistus luo uusia edellytyksiä rikosten sovittelutoiminnan kehittämiseksi erityisesti nuorisorikollisten keskuudessa.

Britanniassa ei siis ole sovittelua koskevaa lainsäädäntöä. Rikosten sovittelu onkin kehittynyt "lain varjossa" paikallisten aloitteiden ja yksittäisten henkilöiden innostuksen varassa. Vaikka lainsäädännöllinen tyhjiö onkin rajoittanut sovittelutoiminnan kasvua, se on kuitenkin toisaalta mahdollistanut erilaisten toimintamuotojen kirjjon kehittymisen. Puuttuva lainsäädäntö on myös mahdollistanut kaiken tyyppisten rikosten sovittelun.

Useimmissa sovitteluorganisaatioissa toiminnasta vastaa palkattu henkilö, mutta vapaaehtoiset hoitavat varsinaiset sovittelut. Joissakin organisaatioissa on alettu maksaa sovittelijoille korvauksia, mutta suurin osa organisaatioista toimii täysin vapaaehtois pohjalta. Suurimmalla osalla sovittelijoista on ammatillinen koulutus ja keskiluokkainen tausta. Sovittelijat myös yleensä osallistuvat sovittelukoulutukseen säännöllisen väliajoin. Britanniassa ei toimi niin kutsuttuja itsenäisiä sovittelijoista, vaan kaikki sovittelijat kuuluvat johonkin sovitteluorganisaatioon. Osa sovittelutoimistoista toimii osana lakisääteisiä organisaatioita ja saa rahoituksensa niiden budjeteista. Vapaaehtois pohjalta toimivat järjestöt sen sijaan joutuvat uhraamaan huomattavan osan voimavaroistaan varainhankintaan. Tyyppillisiä rahoituslähteitä niille ovat muun muassa hyväntekeväisyysäätiöt, paikallisviranomaisilta saatavat avustukset sekä erilaiset varainhankintatempaukset.

Sovittelutoiminnan hajanaisuuden vuoksi Britanniassa ei ole saatavilla valtakunnallista tilastoa sovittelutapausten määristä. Liebman ja Masters ovat kuitenkin arvioineet, että vuonna 1998 tuli sovittelutoimistoihin yhteensä 7 800 tapausta, joista 5 300 liittyi nuoriin rikoksentehtäjiin. Tapauksista noin 30 – 50 % päätyi jonkinmuotoiseen sovitteluun. Sovittelun alueellinen vaihtelu Britanniassa on erittäin suurta. Lisäksi Skotlannissa, Pohjois-Irlannissa, Walesissa ja Englannissa on toisistaan poikkeavia käytäntöjä, mikä johtuu osittain erillisistä lainsäädännöistä.

⁸ Kuvaus perustuu Marian Liebmanin ja Guy Mastersin (2000) artikkeliin.

Sovittelun järjestämisestä muissa pohjoismaissa

Tanska⁹

Tanskassa aloitettiin vuonna 1997 nelivuotinen sovittelun kokeilu, jonka kokeiluaikaa on pidennetty vuonna 1999 aina vuoteen 2002 saakka. Kokeilualueeseen kuuluu 19 kuntaa, joissa asuu 400 000 asukasta. Alue käsittää kolme poliisipiiriä. Oikeusministeriö rahoittaa kokeilun. Sovittelussa mukana olleille on lähetetty kysely, jonka vastausprosentiksi saatiin 53 %.

Yleinen piirre näyttää olevan se, että sovittelu ei vaikuta tuomioita lieventävästi. Tosin joitain poikkeuksia on ollut. Sovittelu ei ainakaan tässä vaiheessa ole vaihtoehto rikos-oikeusjärjestelmälle, vaan se on sitä täydentävä toiminta.

Suurin osa, yli 50 % tapauksista, on ollut pahoinpitelyjä. Murtojen sekä varkaustapausten osuus on ollut noin 10 %. Lisäksi on soviteltu mm. liikenneriikkomuksia, uhkailuja, seksuaalirikoksia ja perheväkivaltaa. Sellaisia rikoksia, joissa ei ole varsinaista uhria (esim. julkiset kohteet), ei oteta sovitteluun. Pääasiassa poliisi ohjaa tapauksia sovitteluun.

Sovittelutyö on vapaa-aikana tapahtuvaa vapaaehtoistyötä. Palkkio yhdestä sovittelutapauksesta on bruttona 1 000 Tanskan kruunua.

Sovittelun jälkeen tehtyjen kyselyjen tulosten mukaan 9/10 on pitänyt sovittelua onnistuneena tai erittäin onnistuneena. 8/10 on ollut tyytyväisiä kokonaisuudessaan sovittelu-prosessin lopputulokseen. Tekijöille on ollut tärkeää kohdata uhri, jolle he ovat voineet esittää anteeksipyyntönsä ja jollain tavoin hyvittää tätä. Uhrin ovat usein vastanneet uskoneensa tekijän ymmärtäneen tekonsa merkityksen sovittelu-prosessin myötä. Toistaiseksi ei ole tutkimustietoa siitä, onko sovittelu vähentänyt rikosten tekemistä tai siitä, onko sopimuksia rikottu.

Täsmällisemmät johtopäätökset sovittelun kehittämisestä ja sen mahdollisesta valtakunnallistamisesta tehdään vasta kokeilun päätyttyä.

Ruotsi¹⁰

Ruotsissa kaikkiaan 280 kunnasta 50:ssä on sovittelutoimintaa. Pääasiassa sovittelua toteutetaan nuorten kanssa. Sovittelu ei ole varsinaisesti oikeudenkäytön vaihtoehto vaan sitä täydentävää toimintaa.

Juuri tällä haavaa sovittelutoiminnan kehitys tuntuisi maassa hidastuneen. Paikallisten työntekijöiden kiinnostus toimintaa kohtaan on ratkaisevaa sovittelun tulevaisuuden kannalta.

⁹ Katsaus perustuu Dagmar Rasmussenin (2000) esitelmään.

¹⁰ Katsaus perustuu Christina Nehlinin (2000) esitelmään ja SOU 2000:105 -raporttiin.

Vuonna 1998 valtioneuvosto myönsi Bråttsförebyggande Rådet'ille 6,5 miljoonaa kruunua sovittelun kokeilutoiminnan toteuttamiseen. Kokeilussa on vuoden 1999 ajan ollut mukana 35 kuntaa. Kokeilun tarkoituksena on ollut projektien toimintojen vertailu ja kattavuus. Tavoitteet eivät kuitenkaan käytännössä ole täysin toteutuneet. Projektissa sovitteluun otettiin ainoastaan 15 – 17-vuotiaita nuoria. Projektin yhteydessä tehtiin uhreja ja rikoksenteekijöitä koskeva kysely.

Soviteltavat tapaukset ovat pääasiassa olleet vahingontekoja ja näpistyksiä. Sovittelijat ovat useimmiten sosiaalityöntekijöitä. Myös joitakin maallikoita on sovittelussa mukana, mutta koska toiminta ei ole kehittynyt esimerkiksi Suomen tai Norjan tavoin, on vapaaehtoistyöntekijöiden osuus sovittelijoista ollut vain noin 15 prosenttia.

Selvitysmiehen tehtävänä on nyt ollut mm. selvittää sovittelun suhde rikosoikeusjärjestelmään ja tehdä toimintaan mahdollisesti tarvittavat lainsäädännön muutosehdotukset.

Selvitysmies antoi mietintönsä 7.12. 2000. Yleisenä toteamuksena mietinnöstä mainittakoon seuraavaa: sovittelu on hyödyllinen menettely erityisesti nuorten rikoksissa ja sitä tulisi soveltaa käytäntöön nykyistä laajemmin. Lisäksi todetaan, että mitä vakavamman rikoksen sovittelusta on kysymys, sitä suurempi merkitys sillä on uhrin kannalta. Mietinnössä lähdetään myös siitä, että oikeudenmukaisuuden ja yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumisen kannalta sovittelusta tulee säätää lailla. Mutta koska sovittelu on kehittyvää toimintaa, siitä (sen sisällöstä) ei tule säädellä yksityiskohtaisesti. Niinpä ehdotetaan, että tässä vaiheessa säädeltäisiin nimenomaan nuorten rikoksenteekijöiden osalta sovittelun yleisistä puitteista. Tämä mahdollistaa sen, että hallitus tai valtuutettu viranomainen voi antaa myöhemmin täsmällisemmät ohjeet lain täytäntöönpanosta.

Mietinnön tärkeä periaatteellinen kannanotto on myös siinä, että sovittelua ei määritellä rikosoikeudelliseksi seuraamukseksi. Sovittelun tulee kuitenkin voida vaikuttaa syyteharkinnassa syyttämättäjättämiseen ja tuomitsemisessa rangaistuksen lieventämiseen. Raportissa lähdetään myös siitä, että sovittelupalvelun tulee olla saatavilla ensisijaisesti 15 – 17-vuotiaille, koska erityisiä rikosprosessilain ja rangaistusjärjestelmän säädöksiä niin ikään sovelletaan tähän ryhmään. Raportissa ei kuitenkaan suljeta pois mahdollisuutta soveltaa sovittelua myös 18 – 20-vuotiaisiin nuoriin ja lapsiin, jotka eivät vielä ole rikosvastuuiässä (alle 15-vuotiaat).

Mietinnössä lähdetään myös siitä, että mitään ennakkorajoituksia ei tule asettaa sovitteluun sopiville tapauksille. Ainoastaan seksuaalirikokset ja "uhrittomat" rikokset jäänevät soviteltavien ulkopuolelle.

Lopuksi mietinnössä esitetään, että kunnat velvoitetaan lailla järjestämään sovittelutoiminta osana kuntien hyvinvointipalveluja. Tästä syystä selvitysmies esittää erityisen säännöksen antamista tästä asiasta sosiaalipalvelulaissa (laki 1980:620).

Lisäksi selvitysmies esittää, että sovittelua koordinoimaan tulee asettaa valtiollinen toimielin (nationell enhet), jonka tehtävänä on turvata sovittelun korkea laatu ja vastata tarvittavasta koulutuksesta ja työmenetelmien kehittämisestä. Näitä toimia ehdotetaan sosiaalivaltion tehtäviksi.

Norja¹¹

Ensimmäinen nuorille rikoksentehtäjille suunnattu sovittelukokeilu käynnistyi Norjassa vuonna 1981, minkä jälkeen useita vastaavia kokeiluja käynnistettiin läpi koko vuosikymmenen. Toiminnan määrä ja menestys vaihtelivat kuitenkin suuresti. Vuonna 1991 hyväksyttiin erillinen sovittelua koskeva laki (lov om megling). Tämän lain nojalla sovittelutoiminta laajennettiin koko maan kattavaksi vuosina 1992 – 1994. Norjassa oikeusministeriö hallinnoi sovittelutoimintaa. Viime vuosina sovittelu on saanut lisää uskottavuutta syyttäjien ja poliisin keskuudessa, mikä on johtanut juttujen määrän kasvuun sekä juttutyyppeiden monipuolistumiseen. (Paus, 320 – 323.)

Laki mahdollistaa monentyyppisten juttujen sovittelun eikä soviteltavien juttujen osapuolille ole asetettu ikärajoja. Norjassa voidaan sovittaa sekä siviili- että rikosasioita ja tapauksia voivat ohjata sovittelun piiriin niin syyttäjät, poliisi kuin juttujen osapuoletkin. Sen, katsotaanko tapaus sopivaksi sovitteluun, päättää lopullisesti rikosasioiden osalta syyttäjä ja siviiliasioiden osalta sovittelutoimiston vetäjä. Kun syyttäjä valitsee tapauksen sovitteluun, ei tehdystä päätöksestä ole valitusoikeutta. Peruseriaatteina kuitenkin on vapaaehtoisuus, eli ketään ei voida sovitteluun pakottaa. Toinen peruseriaate on sovittelun puolueettomuus. Kolmantena tavoitteena on ollut saada aikaan kansalaisten tasavertainen kohtelu sovittelussa. Kuntien sovittelulautakuntien tulee kyetä tarjoamaan palvelua kaikille kansalaisille. Samanlaisia tapauksia tulee käsitellä tasavertaisesti. Pyrkimyksenä on erityisesti nuorten rikollisuuden ehkäisy ja tuntuva, nopea reagointi. Sovittelussa tulee mahdollistaa yksilöllisten ratkaisujen tekeminen sekä huomion kiinnittäminen uhuriin jne. Pääasiassa sovitteluun ovat valikoituneet lievemmät nuorten tekemät rikokset. Kritiikkiä on esitetty erityisesti siitä, että aikuisten tekemiä rikostapauksia ei juuri ole lähetetty sovitteluun ja aikuisten väkivaltarikosten sovitteluun lähettäminen on harvinaista. Kritiikin seurauksena Bergenissä käynnistyykin vuonna 2001 väkivaltarikosten sovitteluun keskittyvä kokeilu (Bolstad 2000).

Varsinaisen sovittelun hoitavat tehtävään nimitetyt maallikot, joille ei ole asetettu ammatillisia pätevyysvaatimuksia. Sovittelijoilta vaaditaan kuitenkin vähintään 25 vuoden ikää sekä oikeutta äänestää paikallisvaaleissa. Sovittelijat nimitetään tehtäväänsä neljän vuoden määräajaksi, ja he saavat toiminnastaan tuntipalkan sekä kulukorvaukset (matka-, posti- ja puhelinkulut). Sovittelijoina toimii noin 700 vapaaehtoista henkilöä ympäri maata. Tämä mahdollistaa sen, etteivät välimatkat muodostu esteeksi sovittelun järjestämiselle. Sovittelijat nimittää tehtäväänsä komitea, joka koostuu paikallisviranomaisten ja syyttäjien edustajista sekä sovittelutoiminnan koordinaattorista. (Paus, 327.)

Lain mukaisesti jokaisella kunnalla on oltava sovittelulautakunta. Lautakunnat voivat tosin olla myös useampien kuntien yhteisiä. Tätä nykyä maassa on 40 sovittelulautakuntaa, joita johtaa tehtävään palkattu sovittelun koordinaattori. Koordinaattorit vastaavat myös sovittelun tarvitsemasta koulutuksesta. Lautakunnat kattavat toiminnallaan kaikkien 435 kunnan alueen. Hallinnollinen vastuu sovittelulautakunnista on kunnilla. Oikeusministeriö on vastuussa lautakuntien ammatillisesta toiminnasta. Vastuu lautakuntien valvonnasta on kuitenkin lääninhallituksilla.

¹¹ Kuvaus perustuu Karen Kristin Pausin (2000) ja Torunn Bolstadin (2000) artikkeleihin.

Rahoitus sovitteluun saadaan oikeusministeriöltä. Toiminnan valtakunnallinen vuosibudjetti on 24,7 miljoonaa kruunua (= 18,2 miljoonaa mk). Sovittelutoimistojen rahoituksen perusteena käytetään yleensä toiminta-alueen väestömäärää. Väestöön suhteutettuna tapauksen hinnaksi tulee 4,50 kruunua (= 3,30 markkaa) asukasta kohden. Toisaalta toimistojen on mahdollista hakea lisärahoitusta erityisten tarpeiden tai olosuhteiden perusteella (Paus, 333 – 334.) Lisäksi jaetaan tasoittavaa rahaa, ja sen saantikriteerinä on tarpeiden ennustettavuus (esim. sovittelutapausten lukumäärä). Joissain kunnissa käytetään toiminnan järjestämiseen valtion määrärahojen lisäksi kuntien omaa rahaa. Kansalaisille sovittelutoiminta on ilmaista palvelua (Bolstad, 2000).

Vuonna 1994 tuli sovittelusuunnitelma toimeenpanna kaikissa kunnissa. Vuonna 1996 sovittelulautakuntien suunnitelmia arvioitiin. Saadut tulokset olivat enimmäkseen hyviä. Epäkohtia oli kuitenkin mm. siinä, että lautakuntien toimiminen useiden kuntien alueella kattavasti ei kaikkialla ollut onnistunut. Ongelmana oli nähty myös rikos- ja riita-asioiden määrällinen epätasapaino sovittelussa: riita-asiat olivat jääneet huomattavasti vähemmälle huomiolle. Myös tapausten ohjaamisessa oli huomattu eroavaisuuksia. Vastuunjaoissa isäntäkuntien ja sovittelulautakuntien välillä oli myös havaittu eroavaisuuksia.

Sovittelutoiminnan organisoimista on kritisoitu jonkin verran siksi, että kunnittain on suuria eroja kiinnostuksessa, sitoutumisessa ja toiminnan aktiivisuudessa. Yhtenä muutosmahdollisuutena on ehdotettu, että valtio ottaisi päävastuun kaikkien lautakuntien toiminnasta ja organisoisi lautakunnat poliisipiireittäin. Samalla olisi mahdollisuus lisätä soviteltavien rikosasioiden määrää ja laajuutta. Ehdotuksen ongelmakohtana nähdään mahdollisuus, että sovittelu tulisi muutoksen myötä "hukkumaan" rikosoikeudelliseen järjestelmään.

Vuonna 1999 tuli sovittelutoimistoihin yhteensä 6 433 juttua, joista 3 093 tapausta oli rikosasioita ja 3 394 siviiliasioita, kun sovittelun kokonaiskustannukset kyseisenä vuonna olivat 27 miljoonaa Norjan kruunua. Varsinaiseen sovitteluun päätyneistä tapauksista 93 prosentissa päästiin sopimukseen ja sopimuksista toteutui peräti 94 %. Sopimukset voidaan luokitella käytettyjen korvausmuotojen perusteella seuraavasti: 41 % raha, 24 % työ, 6 % osittain raha ja osittain työ ja 8 % symboliset eleet yms. Peräti 21 % sopimuksista tehtiin ilman mitään korvausta. Keskimääräinen aika tapauksen saapumisesta sovittelutoimistoon siihen, kun sovittelu saatiin päätökseen, oli 41 päivää. (Paus, 343 – 344.)

4. RIKOS- JA RIITA-ASIOIDEN SOVITTELUN JÄRJESTÄMINEN SUOMEN KUNNISSA

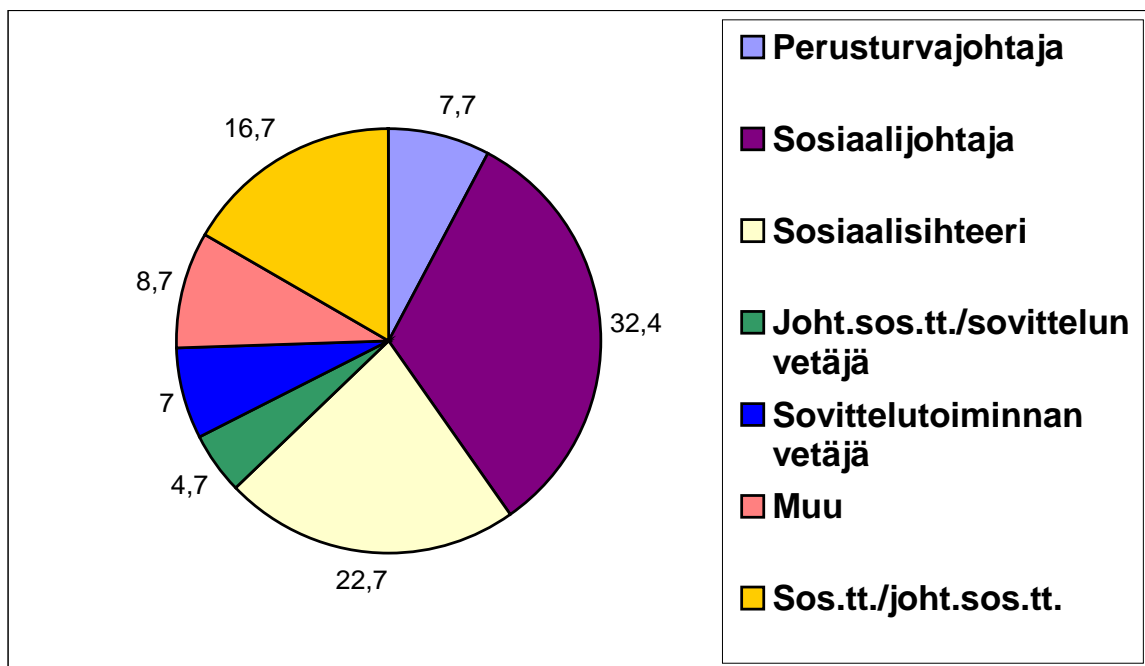
4.1. Kuntakyselyn toteuttaminen

Rikos- ja riita-asioiden sovittelua järjestetään maassamme monin eri tavoin. Toiminnan intensiteetissä ja kattavuudessa on kuitenkin suurta alueellista vaihtelua. Koska selvityksen tarkoituksena oli mahdollisimman tarkan tilastotiedon kerääminen sovittelun laajuudesta ja selvityksen kohderyhmänä olivat kaikki Suomen kunnat, päädyttiin tie-

tojen keräämiseen postikyselyn avulla. Postikysely katsottiin parhaaksi tietojenkeruun vaihtoehdoksi myös siksi, että se mahdollisti suhteellisen nopean toteuttamisaikataulun.

Kyselyn lähettämisen ajankohta, kesä 2000, osoittautui odotetun ongelmalliseksi. Alkuperäisenä tavoitteena oli saada vastaukset kunnista ennen kesälomia, mutta tämä ilmeni liian optimistiseksi ajatukseksi. Ensimmäinen kyselykierros lähetettiin toukokuun lopussa ja vastaukset pyydettiin palauttamaan 12.6.2000 mennessä, mutta vastausprosentin jäätyä suhteellisen alhaiseksi lähetettiin niihin kuntiin, jotka eivät olleet vastanneet, uusi kysely juhannuksen jälkeen. Lopulliseksi vastausprosentiksi muodostui 91,2, mitä voidaan pitää erittäin hyvänä. Tämän lisäksi palautettiin muutamia lomakkeita, joissa ei ollut vastattu kunnan tietoja koskeviin kysymyksiin. Kyseisiä lomakkeita ei voitu näin ollen ottaa mukaan analyysiin.

Kysymyslomakkeet osoitettiin kuntien sosiaalijohtajille tai sosiaalisihtereille, ja he olivat myös useimmiten itse vastanneet kyselyyn. Usein kysymyslomake oli myös ohjattu täytettäväksi sosiaalityöntekijälle taikka sovittelusta vastaavalle henkilölle.



Kuvio 1. Vastaajan virka-asema - prosenttiosuus kyselyn palauttaneista.

Tämän selvityksen antamaa kuvaa rikosten sovittelun laajuudesta maassamme voidaan pitää erittäin kattavana, sillä vastaukset saatiin kaikista suurista kaupungeista, joissa sovittelutoiminta on perinteisesti ollut vilkkainta. Ne kunnat, joista tietoja ei saatu, olivat keskimäärin melko pieniä, joten niissä sovittelutoimintakaan tuskin on kovin laajamittaista. Seuraavissa luvuissa selvitetään muun muassa, miten sovittelutoiminta on maamme kunnissa järjestetty, mitkä ovat sovittelutoiminnasta aiheutuvat kustannukset

ja miten kuntien johtavat sosiaalitoimen viranhaltijat yleensä suhtautuvat rikos- ja riita-asioiden sovittelun tarjoamiin mahdollisuuksiin.

4.2. Rikos- ja riita-asioiden sovittelun järjestämistavat Suomen kunnissa vuonna 1999

Rikosten sovittelun organisoimiseen ei ole Suomessa olemassa yhtä yhtenäistä mallia. Osa kunnista on perustanut oman sovittelutoimiston, osa hankkii sovittelun ostopalveluna, kun taas osassa kunnista viranhaltijat hoitavat sovittelutoiminnan oman toimensa ohella. Yleisesti voidaan kuitenkin todeta, että vastaa sovittelutoiminnasta sitten mikä instanssi tahansa, niin useimmiten varsinaisen sovittelun hoitavat vapaaehtoiset sovittelijat, jolle usein korvataan toiminnasta aiheutuvat kulut (kulukorvaus).

Seuraavassa taulukossa on esitetty, miten sovittelutoiminta on maamme kunnissa järjestetty. Yleisimmin sovittelu oli organisoitu osaksi sosiaali- tai nuorisotoimen viranhaltijoiden muuta toimenkuvaa (18,4 %), ja erilaiset ostopalvelusopimukset olivat seuraavaksi yleisin sovittelun järjestämistapa (16,4 %). Kyselyyn vastanneista kunnista 34:llä (7,5 %) oli oma sovittelutoimisto. Muun tavan organisoida sovittelu ilmoitti peräti 14 % kunnista. Kyseisissä kunnissa oli yleisimmin käytössä järjestelmä, jossa kunnan viranhaltija toimi sovittelun yhdyshenkilönä ohjaten satunnaiset sovittelutapaukset kunnassa toimiville vapaaehtoisille sovittelijoille. Kunnista 35 % ilmoitti, ettei niissä ole organisoitu rikosten sovittelua millään tavalla. Voidaan olettaa, että myös suuri osa niistä kunnista, jotka jättivät kyselyn palauttamatta, kuuluu tähän ryhmään.

Taulukko 2. Sovittelun järjestämistapa Suomen kunnissa vuonna 1999.

Järjestämistapa	Kuntien lukumäärä	Prosenttia kunnista
Oma toimisto	34	7,5
Ostopalvelu kunnalta	36	8,0
Ostopalvelu järjestöltä	38	8,4
Viranhaltijat (oto)	83	18,4
Muu tapa	64	14,2
Ei sovittelumahdollisuutta	157	34,7
Yhteensä	412	91,2
Tieto puuttuu	40	8,8
Yhteensä	452	100

Sovittelun organisointitapa on erittäin selvästi yhteydessä kunnan asukaslukuun, joskin myös alueellista vaihtelua sovittelun organisoinnissa esiintyi. Sovittelutoiminta oli kaikkein järjestäytyneintä suurissa kunnissa, missä se on organisoitu oman sovittelutoimiston muodossa. Tämä on toisaalta luonnollista, sillä onhan suurissa kunnissa myös

kaikkein eniten sovitteluvia tapauksia, samoin useimmiten paremmat resurssit kuin pienissä kunnissa. Pienemmissä kunnissa taas kunnan omat viranhaltijat hoitavat useimmiten harvat sovittelutapaukset oman toimensa ohella tai sovittelumahdollisuutta ei ole järjestetty kunnan asukkaille lainkaan. Tämä näkyy taulukossa 2 siten, että 52,4 prosenttia (N = 108) niistä kunnista, joissa sovittelua ei ollut lainkaan järjestetty, oli alle 5 000 asukkaan kuntia.

Taulukko 3. Kunnan asukasluvun vaikutus sovittelun organisointitapaan.

	Kunnan asukasluku							Yht.
	Alle 5000	5000-10000	10000-15000	15000-25000	25000-50000	50000-100000	yli 100000	
Oma sovittelutoimisto			6 17,1%	8 25,8%	7 35,0%	7 87,5%	6 100,0%	34 8,3%
Ostopalvelu	33 16,0%	19 18,1%	6 17,1%	5 16,1%	9 45,0%	1 12,5%		73 17,8%
Kunnan viranhaltijat (oto)	51 24,8%	18 17,1%	10 28,6%	3 9,7%	1 5,0%			83 20,2%
Muu tapa	14 6,8%	29 27,6%	6 17,1%	12 38,7%	3 15,0%			64 15,6%
Ei sovittelumahdollisuutta	108 52,4%	39 37,1%	7 20,0%	3 9,7%				157 38,2%
Yhteensä	206 100%	105 100,0%	35 100,0%	31 100,0%	20 100,0%	8 100,0%	6 100,0%	411 100%

Taulukko 4. Sovittelun organisointitapojen jakaantuminen lääneittäin.

	Lääni					Yht.
	Etelä-Suomi	Länsi-Suomi	Itä-Suomi	Oulun lääni	Lapin lääni	
Oma sovittelutoimisto	10 12,0%	14 7,5%	3 4,6%	6 12,5%	1 5,9%	34 8,3%
Ostopalvelu	32 38,6%	22 11,8%	19 29,2%			73 17,8%
Kunnan viranhaltijat (oto)	9 10,8%	34 18,2%	18 27,7%	18 37,5%	4 23,5%	83 20,2%
Muu tapa	10 12,0%	31 16,6%	14 21,5%	5 10,4%	4 23,5%	64 15,6%
Ei sovittelumahdollisuutta	22 26,5%	86 46,0%	11 16,9%	19 39,6%	8 47,1%	157 38,2%
Yhteensä	83 100,0%	187 100,0%	65 100,0%	48 100%	17 100%	411 100,0%

Sovittelun järjestämistavan alueellisessa tarkastelussa voidaan havaita, että sovittelun järjestäminen ostopalveluna on voimakkaasti painottunut Etelä- ja Itä-Suomen lääneihin. Etelä-Suomen kunnista 39 % ja Itä-Suomen 29 % ilmoitti hankkivansa sovittelun

ostopalveluna joko toiselta kunnalta tai sovittelua organisoivalta järjestöltä. Edellä mainituissa lääneissä sovittelutoiminta oli myös selvästi yleisempää kuin muualla maassa. Etelä-Suomen läänissä ei sovittelumahdollisuutta ollut 26,5 %:ssa kunnista ja Itä-Suomen läänissä 16,9 %:ssa. Länsi-Suomen läänissä ei sovittelua ollut järjestetty 46 %:ssa ja Lapin läänin kunnista 47 %:ssa vastanneista kunnista.

Sovittelutoiminnan järjestämisen tehokkuutta voidaan tarkastella myös niin kutsutun sovittelun tehokkuusluvun perusteella. Seuraavasta taulukosta (taulukko 4) voidaan havaita, että sovittelutoiminnan intensiteetti vaihtelee maakunnittain voimakkaasti. Voidaan sanoa, että sovittelu on järjestetty kaikkein tehokkaimmin Etelä-Savon maakunnassa, missä sovitellaan yli 23 tapausta kymmentätuhatta asukasta kohden. Seuraavaksi yleisintä sovittelutoiminta on Uudenmaan maakunnassa ja Kymenlaaksossa, jotka Etelä-Savon lisäksi ovat ainoita maakuntia, joissa tehokkuusluku nousee maan keskiarvon yläpuolelle. Suomesta löytyy myös useita maakuntia, joissa sovitellaan alle viisi tapausta kymmentätuhatta asukasta kohti.

Selvitystehtävän lääni- ja maakuntakierroksilla sovittelun heikon tehokkuusluvun perusteluiksi esitettiin arvioita siitä, että myös maakunnan rikollisuustilanteella saattaisi olla vaikutusta siihen, missä määrin sovittelua järjestetään. Oheisesta taulukosta havaitaan, että Etelä-Savoon verrattuna heikon tehokkuusluvun maakunnat, kuten Pohjanmaa ja Pohjois-Karjala, omaavat korkeammat omaisuusrikollisuusluvut kuin Etelä-Savo ja esimerkiksi Uudellamaalla ja Varsinais-Suomessa tulisi olla kaksinkertainen määrä sovitteluja Etelä-Savoon verrattuna – ja moninkertainen määrä siihen nähden, mitä näissä maakunnissa tällä hetkellä sovitellaan. Taulukko 5 osoittaa ylipäätään, että rikollisuustilanteella ei sovittelun tehokkuutta tai tehottomuutta voida perustella.

Taulukko 5. Sovittelutapaukset suhteutettuna asukaslukuun maakunnittain sekä poliisin tietoon tulleisiin omaisuus- ja väkivaltarikoksiin / 10 000 asukasta kohden¹².

Maakunta	Sovittelutapausta /10 000 asukasta	Poliisin tiet. tulleet omaisuusrikokset / 10 000 asukasta	Poliisin tiet. tulleet väkivaltarikokset / 10 000 asukasta
Varsinais-Suomi	5,59	677	51
Uusimaa	16,57	853	71
Satakunta	4,26	499	45
Kanta-Häme	7,39	524	52
Pirkanmaa	9,26	501	39
Päijät-Häme	4,28	606	49
Kymenlaakso	12,20	565	43
Etelä-Karjala	5,24	487	44
Etelä-Savo	23,67	402	56
Pohjois-Savo	8,31	408	58
Pohjois-Karjala	1,74	428	61
Keski-Suomi	5,99	440	63
Etelä-Pohjanmaa	1,52	275	37
Pohjanmaa	2,01	422	36
Keski-Pohjanmaa	6,84	326	42
Pohjois-Pohjanmaa	3,45	465	52
Kainuu	2,85	309	58
Lappi	3,24	436	56
Itä-Uusimaa	3,25	456	46
Koko maa	8,84	573	55

Sovittelun järjestämistavalla on merkitystä sovittelun tehokkuuden kannalta valtakunnan tasoisessa vertailussa, toiminnan kokonaismäärän kannalta (taulukko 6). Eniten sovittelua toteutetaan niissä kunnissa, joilla on omat sovittelutoimistot, sillä ne hoitavat ylivoimaisen enemmistön tapauksista (72 %). Seuraavaksi eniten tapauksia käsitellään järjestöjen ostopalvelumenettelyissä (17 %). Niin sanottu muu tapa toteuttaa sovittelu on kokonaistarkastelussa tällä hetkellä hienokseltaan tehokkaampi (4,5 %) kuin ostopalvelu toiselta kunnalta (4 %). Kuten edellä havaittiin, yleisin tapa hoitaa so-

¹² Taulukosta puuttuvat Ahvenanmaan tiedot, sillä Ahvenanmaalta sovittelutapausten määrä ei tullut kyselyssä esiin. Sovittelutapaukset ovat vuodelta 1999, rikostilastot vuodelta 1998. Vertailu on tässä luonnollisesti vain suuntaa antava, sillä kaikki sovitellut tapaukset eivät ole näissä rikostilastoissa edustettuina. On kuitenkin huomattava, että nimenomaan omaisuus- ja väkivaltarikokset ovat tyypillisintä "sovittelurikollisuutta". Ks. myös Mielityinen 1999, 36.

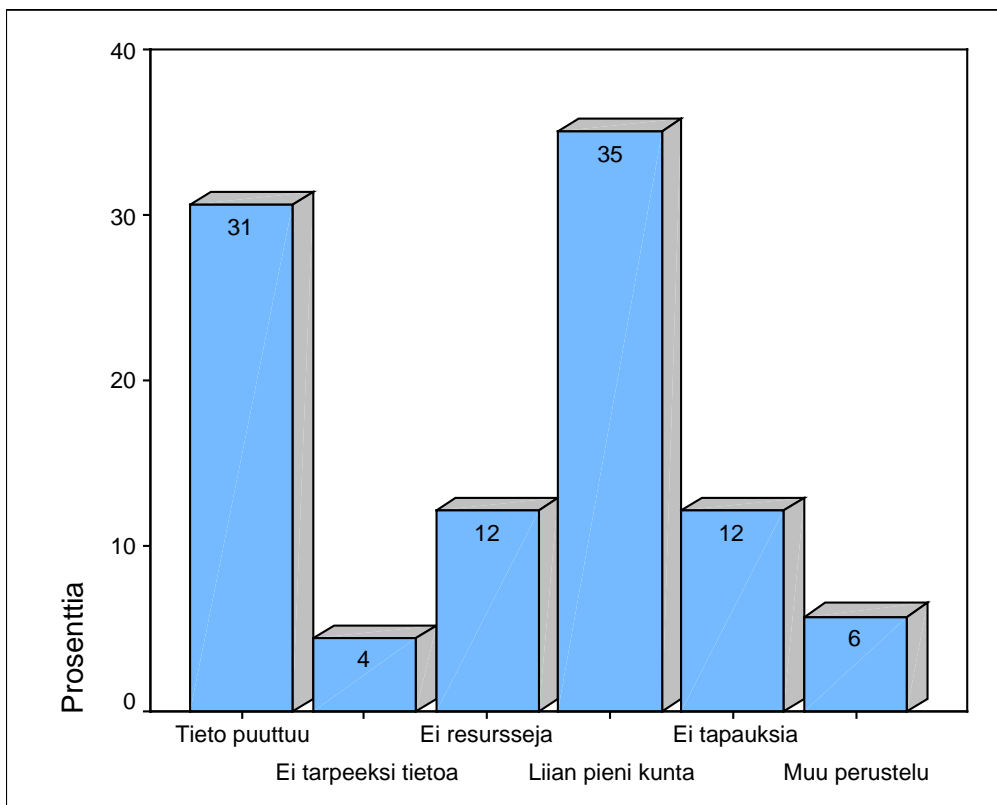
vittelutoiminta kunnissa oli viranhaltijan oman toimen ohella toteutuva toiminta. Tämä yleisin tapa tuottaa kuitenkin kaikkien vähiten sovitteluja maassa (2,4 %).

Taulukko 6. Sovittelutapausten määrä järjestämistavan mukaan.

Sovittelun järjestämistapa	Sovittelutapausten määrä	prosenttia
Oma toimisto	3 296	72
Ostopalvelu järjestöltä	777	17
Muu tapa	209	4,5
Ostopalvelu kunnalta	179	4
Viranhaltijat (oto)	112	2,4
Yhteensä	4 573	100

4.3. Sovittelua järjestämättömät kunnat

Mikäli rikosten sovittelua ei ollut kunnassa organisoitu millään tavalla, pyydettiin vastaajia arvioimaan, olisiko kunnassa ylipäänsä tarvetta sovittelulle ja jos tarvetta olisi, niin vastaajia pyydettiin nimeämään pääasiallinen syy, miksi sovittelumahdollisuutta ei kunnassa ollut.



Kuvio 2. Sovittelun organisoimatta jättämisen pääasiallisten syiden jakaantuminen.

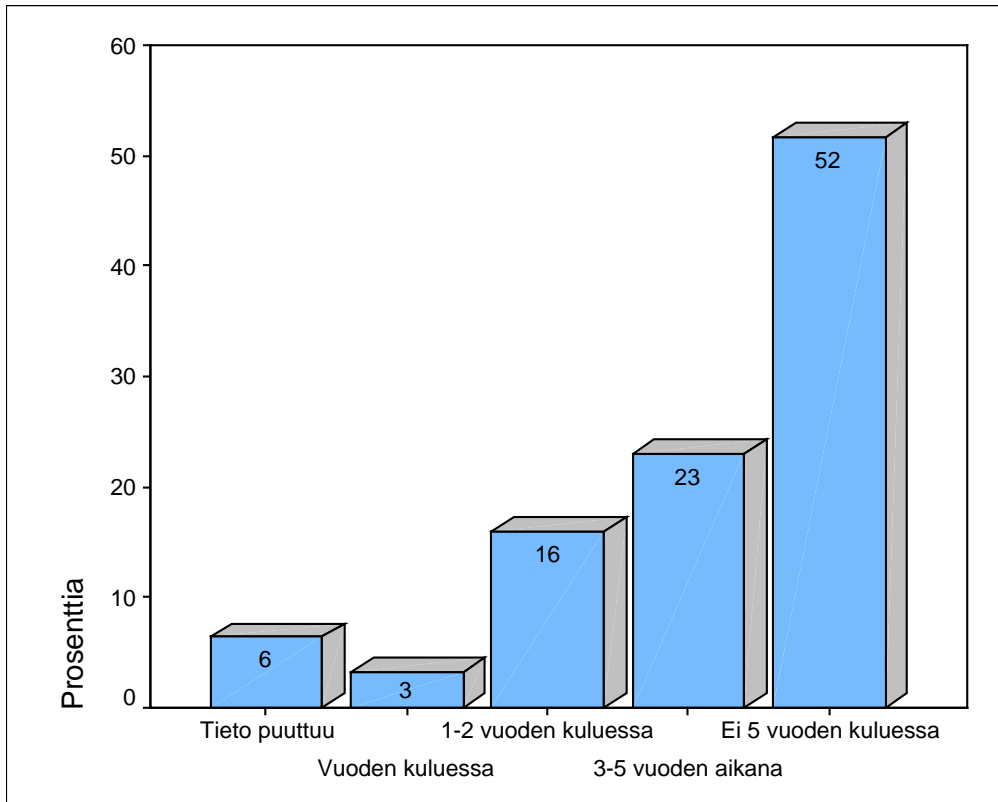
Sovittelua ei siis ollut organisoitu millään tavalla 38 %:ssa vastanneista kunnista. Näistä kuitenkin 65 % katsoi, että kunnassa olisi ainakin satunnaisesti tarvetta sovittelulle. Ainoastaan 48 kuntaa ilmoitti, ettei minkäänlaista tarvetta sovittelulle ole.

Kunnan pieni koko ja se, ettei kunnassa katsottu olevan riittävästi sovitteluun soveltuvia tapauksia, ilmoitettiin useimmiten syyksi, miksi sovittelua ei ollut järjestetty. Pienen kunnan käsitettä pohdittiin selvitystehtävän lääni- ja maakuntakierroksilla erikseen. Kun syynä sovittelun järjestämättömyyteen on "liian pieni kunta", sisältyy tähän useita toisiinsa liittyviä tekijöitä. Pieni kunta tarkoittaa yhtäältä resurssien, niin rahan kuin työntekijöidenkin, vähäisyyttä. Käsitteeseen liittyy toisaalta myös se, että pienen kunnan alueella yksistään ei ole siinä määrin rikostapauksia, että kunnassa olisi vakavaa tarvetta pohtia sovittelun järjestämistä. Usein pienen kunnan edustajat ilmaisivat myös jääviyteen liittyvät seikat sovittelun järjestämättömyyteen. Kunnan sosiaaliviranomainen oli esimerkiksi saattanut varhemmin toimia lapsen huostaanoton tehtävissä, ja kun sama lapsi olisi tullut kohdata sovittelun asiakkaana (rikoksesta epäiltynä), sosiaaliviranhaltija oli kokenut sovittelun edellyttämän puolueettomuuden joutuvan vaaraan.¹³

Resurssien puutteeseen vetosi ainoastaan 19 kuntaa, ja 7 kuntaa katsoi, ettei sovittelua ole järjestetty pääasiassa siitä syystä, että kunnassa ei ole asiasta tarpeeksi tietoa. Näin resurssipuute tai tiedonpuute eivät selitä mitenkään merkittävästi sovittelun järjestämättömyyttä. Yksistään rahasta ei ole kysymys, vaikka siihen helposti vedotaan.

Vastaajia pyydettiin myös arvioimaan, aiotaanko kunnassa käynnistää sovittelutoiminta seuraavan viiden vuoden kuluessa. Yli puolet (81 kuntaa, 52 %) niistä kunnista, joissa sovittelutoimintaa ei ollut millään tavalla järjestetty, katsoi, että sovittelua ei aloiteta kunnassa seuraavan viiden vuoden aikana, ja ainoastaan viisi kuntaa aikoi käynnistää sovittelutoiminnan seuraavan vuoden kuluessa. Kysymyslomakkeessa vastaajia pyydettiin myös arvioimaan mahdollisia sovittelutoiminnan käynnistämistä aiheuttavia kustannuksia. Kysymys osoittautui oletettua vaikeammaksi, ja siihen oli vastattu ainoastaan muutamassa lomakkeessa. Tämä kertonee siitä, ettei sovittelutoiminnan käynnistämisen suunnittelu ollut vielä kovinkaan pitkällä monessakaan kunnassa.

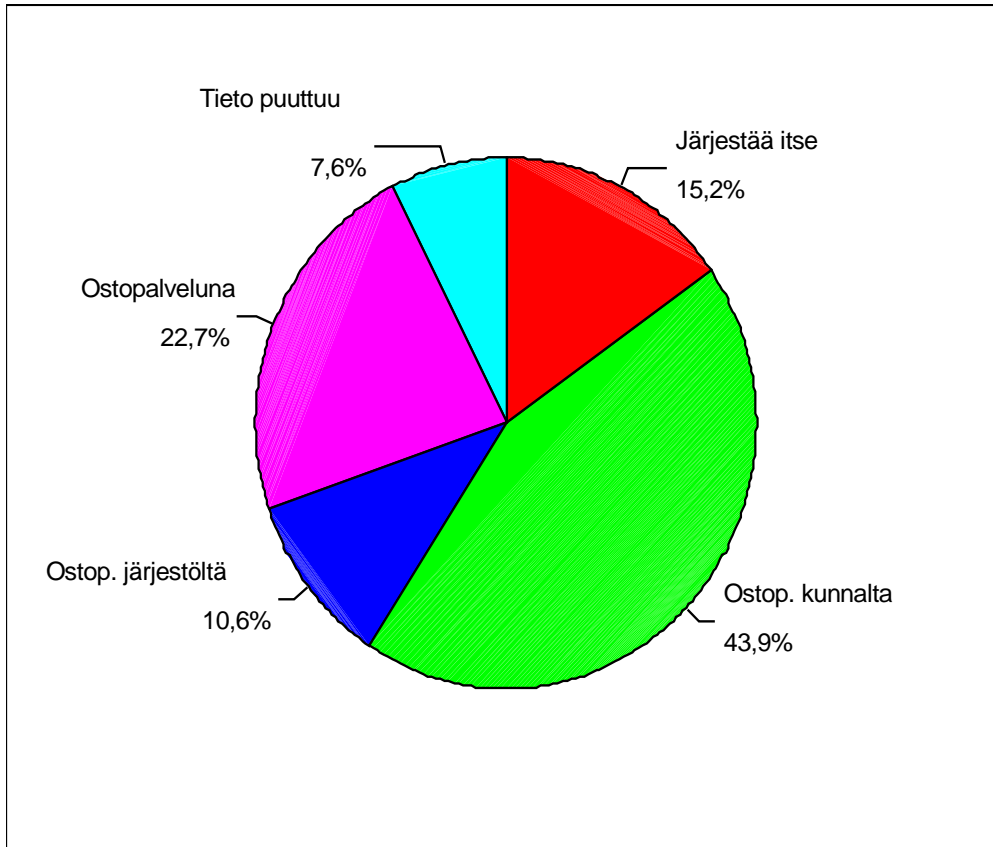
¹³ Joissakin kunnissa, joissa esimerkiksi nuorisotyöntekijä toimi sovittelijana, ei ongelmaa nähty jääviyskysymyksessä. Pikemminkin korostettiin sitä, että viranhaltijalla oli "luottamusasema" ja auktoriteetti toimia tapauksen sovittelijana. Näyttääkin vahvasti siltä, että viranhaltijan tehtävien luonne (esimerkiksi lakisääteiset lastensuojelun tehtävät) saattaa asettaa enemmän esteitä sovittelutehtävään osallistumiselle kuin sinänsä se, että sovittelija on viranomainen.



Kuvio 3. Sovittelun käynnistämisen todennäköisyyden jakaantuminen.

Vastaajia pyydettiin myös arvioimaan todennäköisintä sovittelutoiminnan organisointitapaa, mikäli he uskoivat toiminnan käynnistämiseen kunnassaan seuraavan viiden vuoden aikana. Suosituimmaksi sovittelun järjestämistavaksi nousi palvelun hankkiminen ostopalveluna muulta kunnalta (44 %). Järjestöltä palvelun ilmoitti mieluiten hankkivansa 11 % vastaajista, kun taas 23 % ilmoitti pitävänsä ostopalvelua parhaana vaihtoehtona riippumatta siitä, mikä taho palvelun tuottaa. Kysymykseen vastanneista kunnista 15 prosenttia ilmoitti tuottavansa sovittelupalvelut tulevaisuudessa mieluiten itse. Merkittävin ja samalla varsin looginen havainto tässä on se, että sovittelun järjestämisen suosituin tapa tulevaisuudessa on ostopalvelu toiselta kunnalta, mutta myös se, että ostopalvelu ylipäättään on mahdollinen, kunhan vain joku palvelun tuottaisi.¹⁴ Ostopalvelun suosituimmuutta näyttää selittävän voimakkaimmin se, että sovittelun käynnistäjinä ovat pienet kunnat.

¹⁴ Sovittelupalvelua tuottavia järjestöjä on maassa vain muutama, esimerkiksi Mikkelin Sovittelu ry, Rauman Seudun Nuorisoseura ja eräillä paikkakunnilla Suomen Settlementiliiton kannatusyhdistykset. Järjestöpohjainen sovittelun tuottaminen on muutoinkin keskittynyt maantieteellisesti lähinnä Etelä- ja Itä-Suomen alueille.



Kuvio 4. Todennäköisin sovittelun järjestämistapa niiden kuntien osalta, jotka aikovat käynnistää sovittelun seuraavan viiden vuoden kuluessa.

4.4. Sovitteluun käytettävät resurssit ja toiminnan laajuus

Kysymyslomakkeessa kunnilta kysyttiin tietoja sovittelutoimintaan palkattujen henkilöiden määristä, toiminnan laajuudesta ja käytetyistä resursseista. Kysymys sovitteluun palkatun henkilöstön määrästä oli selvästi käsitetty eri kunnissa eri tavoin. Osa vastaajista saattoi ilmoittaa sovitteluun palkatun useampia henkilöitä, jotka käyttävät työajastaan esimerkiksi kaksi prosenttia sovittelutoiminnan organisoimiseen. Osa vastaajista taas ei ilmoittanut sovitteluun palkatun yhtään henkilöä, vaikka kunnassa oli ollut sovittelutapauksia, jotka kunnan viranhaltijat olivat sovitelleet oman toimensa ohella. Tämän kyselyn perusteella ei näin ollen voida antaa täsmällistä kuvaa siitä, kuinka paljon henkilöstöresursseja kunnat käyttävät sovittelutoiminnan organisoimiseen.

Keskimäärin voidaan kuitenkin todeta, että erityisesti pienissä kunnissa sovittelun organisointi ei yleisesti voi olla kiinni henkilöstöresurssien riittämättömyydestä. Kuntia, joissa viranhaltija hoitaa sovittelutoimintaa osana omaa tehtäväänsä, pyydettiin arvioimaan viranhaltijan sovittelutoimintaan käyttämä osuus työajasta. Kysymykseen vastasi 79 kuntaa, joista 18 %:ssa viranhaltija käytti sovitteluun työajastaan yhden prosentin tai vähemmän, ja peräti 64 %:ssa kysymykseen vastanneista kunnista viranhaltijan sovitteluun käyttämä työaika oli alle viisi prosenttia. Sovittelutoimintaan käytettiin enemmän

henkilöstöresursseja lähinnä ainoastaan suuremmissa kunnissa tai kunnissa, joissa oli oma sovittelutoimisto.

Ainakin periaatteellisen valmiuden sovittelupalveluiden tarjoamiseen ilmoitti 255 kuntaa. Näin ollen sovittelupalvelua oli saatavilla 56,4 %:ssa Suomen kunnista ja 82,9 % väestöstä asuu kyseisten kuntien alueella. Todellisuudessa palvelujen käyttömahdollisuudet eivät kuitenkaan ole näin kattavat, sillä ainoastaan 145 kunnassa oli ollut sovittelutapauksia vuoden 1999 aikana. Näiden kuntien alueella asuu 71,7 % väestöstä. Ero ei selity yksinomaan rikollisuuden määrän vaihtelulla, sillä kommentteissaan useat vastaajat kertoivat uskovansa puutteellisen informaation poliisin, syyttäjän ja kuntien viranomaisten välillä olevan suurin syy siihen, ettei tapauksia ohjautu sovittelun piiriin.¹⁵

Taulukko 7. Sovittelun alueellinen ja väestöllinen kattavuus.

	Kuntien lukumäärä	Prosenttia väestöstä
Kuntia, joissa sovittelupalvelu	255	82,9
Kuntia, joissa sovittelutapauksia	145	71,7

Tämän selvityksen perusteella voidaan todeta, että sovittelun piiriin tuli yhteensä 4 573 tapausta vuonna 1999 ja että sovittelu keskittyi voimakkaasti suuriin kaupunkeihin. Noin 50 %:ssa niistä kunnista, joissa oli ollut sovittelutapauksia vuonna 1999, sovittiin alle viisi tapausta ja 75 %:ssa alle 20 sovittelutapausta vuodessa. Kysymyslomakkeessa vastaajilta kysyttiin vielä erikseen, kuinka monessa sovittelun piiriin tullessa tapauksessa sovittelu varsinaisesti käynnistyi. Muutamissa suurissa kaupungeissa ei tähän kysymykseen ollut vastattu, mutta muista vastauksista voidaan suuntaa antavasti päätellä, että noin 85 %:ssa sovittelun piiriin tulevista tapauksista sovittelu myös käynnistyy.

Tarkoituksena oli myös selvittää sovittelusta aiheutuvat kustannukset, joten vastaajilta kysyttiin sovittelutoiminnan vuotuisia kustannuksia. Erillinen sovittelubudjetti oli 107 kunnassa, ja näissä kunnissa sovitteluun käytettiin yhteensä 5 964 387 mk vuonna 1999. Kustannuksista suurin osa kasaantuu suurimmille kaupungeille, joissa sovittelutoiminta on vilkkainta. Todellisuudessa sovittelusta aiheutuvat kustannukset ovat hieman edellä mainittua summaa suuremmat, sillä erityisesti monissa pienemmissä kunnissa ei sovittelutoiminnalle ole osoitettu erillistä määrärahaa, eikä sovittelun aiheuttamia kustannuksia näin ollen voida tarkasti arvioida. Sovittelutoiminta aiheuttaa kuitenkin laskennallisia kustannuksia myös pienissä kunnissa, mikäli kunnan viranhaltija hoitaa satunnaisestikin sovittelua virkatyönään. Keskimäärin kuntien sovittelubudjetit olivat melko pieniä, ja sovittelutoiminnan mediaanikustannukset olivat 8 500 mk/vuosi.

Sovittelutoiminnan valtakunnallisia vuosikustannuksia voidaan arvioida myös siten, että lasketaan keskimääräinen sovittelukohtainen kustannus niiden kuntien osalta, jotka ovat ilmoittaneet sekä sovittelubudjetin että sovittelutapausten määrän, ja kerrotaan saatu

¹⁵ Myös Mielityisen (1999, 29) tutkimuksessa kerrotaan kunnista, joissa ei saatu sovitteluun ainuttakaan juttua, vaikka sovittelutoiminta oli aloitettu paikkakunnilla.

summa valtakunnallisella sovittelutapausten määrällä.¹⁶ Näin laskettuna saadaan sovittelun valtakunnallisiksi vuosikustannuksiksi 6 374 327 mk ja keskimääräiseksi sovittelukohtaiseksi kustannukseksi 1 399 mk.

Sovittelukohtaisia kustannuksia voidaan vertailla järjestämistavan mukaan luotettavasti ainoastaan niiden kuntien osalta, joissa oli oma sovittelutoimisto tai jotka hankkivat sovittelun ostopalveluna joko järjestöltä tai toiselta kunnalta. Muiden kuntien osalta vertailu on hankalaa, koska niissä sovittelutoiminnan kustannukset olivat tarkasti eriteltävissä ainoastaan satunnaisesti.

Kunnat, joissa on oma sovittelutoimisto, muodostavat suurimman osan valtakunnallisista sovittelutoiminnan kustannuksista ja niissä myös sovittellaan suurin osa tapauksista. Kunnallisten sovittelutoimistojen budjetit olivat vuonna 1999 yhteensä 4 245 160 markkaa ja näissä kunnissa soviteltiin 3 203 tapausta. Tapauskohtaisiksi kustannuksiksi saadaan siis 1 325 markkaa. Toisilta kunnilta ostopalveluna sovittelun hankkivien kuntien osalta vastaavat luvut olivat 201 557 markkaa ja 145 sovittelutapausta. Sovittelukohtaiset kustannukset näissä kunnissa olivat siis 1 390 markkaa/sovittelutapaus. Järjestöiltä ostopalveluna hankittujen sovittelujen hinnaksi muodostui vastaavalla tarkastelulla 1 873 markkaa. Tämän tarkastelun perusteella edullisinta oli järjestää sovittelu oman sovittelutoimiston kautta ja kalleinta hankkia sovittelu ostopalveluna järjestöltä. Kalleimman ja halvimmän sovittelun organisointitavan eroksi muodostui 548 mk/sovittelutapaus. Edellisissä laskelmissa on siis huomioitu ainoastaan sellaiset kunnat, jotka vastasivat sekä sovittelubudjettia että sovittelutapausten määrää koskeviin kysymyksiin. Sovittelun kustannuksia vertailtaessa on lisäksi muistettava, että kuntien tavassa ilmoittaa sovittelutoiminnan kustannukset saattaa olla suuriakin eroja esimerkiksi palkkakustannusten ja toiminnan kiinteiden kustannusten kohdentamisen osalta.

Taulukko 8. Sovittelukohtaiset kustannukset sovittelun järjestämistavan mukaan.

SOVITTELUN ORGANISOINTITAPA	SOVITTELUKOHTAINEN KUSTANNUS
Oma sovittelutoimisto	1 325 mk
Ostopalvelu kunnalta	1 390 mk
Ostopalvelu järjestöltä	1 873 mk

Yhtenä selvityshenkilötehtävän keskeisenä tavoitteena oli arvioida, mitkä olisivat sovittelutoiminnan valtakunnalliset kokonaiskustannukset, mikäli toiminta olisi kattavasti

¹⁶ Sovittelutapausten ja ns. sovittelujutun käsitteet on syytä täsmentää: yhdestä sovittelujutusta voi purkaantua useampiakin sovittelutapauksia, ja tässä tarkoitetaan juuri näitä. Sovittelutoimisto voi esimerkiksi saada käsittelynsä auton luvattoman haltuunottojutun. Saattaa käydä niin, ettei luvaton käyttöönottoa sovittella lainkaan, mutta tapaukseen voi liittyä vahingonkeko- ja varkausrikos, jos auto on esimerkiksi kolaroitu ja sieltä on varastettu omaisuutta. Yhdestä sovittelujutusta voi näin muodostua useampia sovittelutapauksia, joissa puolestaan voi olla vielä useampia asianomistajia jne. Sovitteluun liittyviä henkilösuhteita ei ole tässä tilastoitu. Ks. myös Mielityinen 1999, 28–29.

ja tehokkaasti järjestetty. Esimerkkinä tehokkaasta sovittelun alueellisesta järjestämisestä voidaan pitää Etelä-Savon maakuntaa, missä soviteltiin kaikkein eniten tapauksia väestömäärään suhteutettuna. Mikäli koko maassa sovittelua järjestettäisiin yhtä yleisesti, soviteltaisiin Suomessa vuosittain yhteensä 12 240 tapausta, ja mikäli kustannusten arvioitaisiin noudattavan valtakunnallista keskiarvoa, olisivat sovittelutoiminnan valtakunnalliset vuosikustannukset noin 17,2 miljoonaa markkaa.¹⁷

Kunnissa toimivien sovittelijoiden määrät vaihtelivat yhdestä kahdeksaankymmeneen. Yleisimmin toimivia sovittelijoita oli kuitenkin ainoastaan yksi tai kaksi. Mediaanisovittelijamäärä oli neljä ja keskiarvo oli 7,9 sovittelijaa. Yhteensä Suomen kunnissa toimi vuonna 1999 tämän selvityksen mukaan 916 sovittelijaa. Sovittelutapausten kasaantuminen tiettyihin kuntiin saattaa aiheuttaa ongelmia sovittelijoiden ammattitaidon ja motivaation kannalta. Selvityksestä kävi ilmi, että on useita pieniä kuntia, joissa vaihtoehtoisia sovittelijoita oli enemmän kuin soviteltavia tapauksia vuodessa.

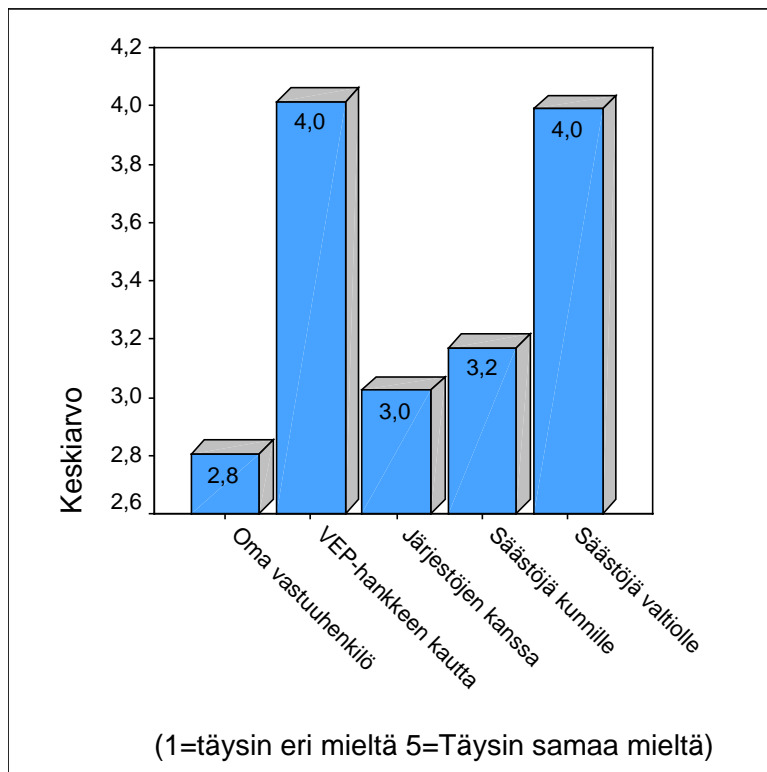
Taulukko 9. Keskeisiä sovittelutoiminnan valtakunnallisia tunnuslukuja.

Sovittelutapausten määrä vuonna 1999	4 573 kpl
Sovittelutoiminnan arvioidut valtakunnalliset kokonaiskustannukset vuonna 1999	6 397 627 mk
Keskimääräinen sovittelukohtainen kustannus	1 399 mk
Sovittelutapausten määrä ideaalitalanteessa	12 240 kpl
Sovittelun valtakunnalliset kokonaiskustannukset ideaalitapausmäärän toteutuessa	17 123 760 mk
Valtakunnassa toimivien sovittelijoiden määrä vuonna 1999	916 kpl

¹⁷ Ideaalinen tapausmäärä tulee laskentakaavasta: sovittelun korkein tehokkuusluku (23,67/10 000 as) kerrottuna väestöön korottamiskertoimella (517,2). Sovittelun kokonaiskustannus saadaan kaavasta: sovittelutapausten keskimääräinen hinta (1 399 mk) kerrottuna ideaalilla tapausmäärällä (12 240). Tässä sovittelun valtakunnallisen järjestämisen kokonaiskustannuslaskelmassa ei vielä ole huomioitu järjestämiseen liittyviä hallintokuluja eikä lopullisia alueellisen erilaisuuden huomioonottavia järjestelykustannuksia. Lopulliseen kokonaiskustannukseen palataan luvussa 8.

4.5. Kuntien suhtautuminen sovittelutoimintaan

Kysymyslomakkeessa vastaajia pyydettiin myös arvioimaan muutamia sovittelua koskevia väittämiä asteikolla 1 – 5. Sovittelun järjestämistä koskevien väittämien osalta suosituimmaksi järjestämistavaksi osoittautui sovittelun organisoiminen verkostoituvien erityispalveluiden muodossa kuntien välisenä yhteistyönä. Sen sijaan siihen, että jokaisella kunnalla tulisi olla oma sovittelusta vastaava henkilö, suhtauduttiin penseämmin. Vastaajia pyydettiin myös arvioimaan sovittelusta saatavia säästövaikutuksia kuntien ja valtion kannalta. Molempien katsottiin hyötyvän sovittelutoiminnasta taloudellisesti, valtion tosin selvästi kuntia enemmän.



Kuvio 6. Kuntien suhtautuminen sovittelua koskeviin väittämiin asteikolla 1–5.

4.6. Mikä olisi ihanteellinen sovittelun organisointitapa?

Vastaajia pyydettiin myös miettimään, mikä heidän oman kuntansa kannalta olisi ihanteellinen tapa organisoida rikosten ja riita-asioiden sovittelutoiminta. Monista vastauksista käy ilmi, että oli nykyinen sovittelun organisointitapa sitten mikä tahansa oltiin siihen usein hyvin tyytyväisiä, eikä suuria muospaineita useinkaan ollut. Erityisesti pienissä kunnissa korostettiin seudullisen yhteistyön merkitystä. Sovittelun järjestämisen useiden kuntien välisenä yhteistyönä katsottiin olevan tehokasta resurssien käyttöä ja tapausmäärien noustessa riittävän suuriksi kehittävän sovittelijoiden ammattitaitoa ja pitävän yllä motivaatiota. Muutamissa vastauksissa korostettiin myös valtion vastuuta toiminnan rahoittamisessa. Koska valtio saa toiminnasta suurimmat säästöt, katsottiin oikeudenmukaiseksi, että valtio myös vastaisi toiminnan kuluista. Seuraavaan tauluk-

koon on ryhmitelty vastauksista yleisimmin esiin nousseita hyvinä pidettyjä sovittelun organisointitapoja. Taulukkoa tarkasteltaessa on syytä muistaa, että monissa lomakkeissa oli lueteltu useampia hyväksi katsottuja sovittelun organisointitapoja, kun taas osa vastaajista jätti vastaamatta kysymykseen.

Taulukko 10. Parhaana pidettyjen sovittelun organisointitapojen jakaantuminen.

IHANTEELLINEN SOVITTELUN ORGANISOINTITAPA	MAININTOJEN LUKUMÄÄRÄ
Seudullinen yhteistyö	135
Ostopalvelu järjestöltä	58
Ostopalvelu toiselta kunnalta	42
Viranhaltijat hoitavat sovittelun oman toimensa ohella	29
Viranhaltijat sovittelun yhdyshenkilöinä ja vapaaehtoiset hoitavat varsinaisen sovittelun	24
Valtion rahoituksella/järjestämänä	22
Oma sovittelutoimisto	13

Selvästi suurin osa vastaajista korosti seudullisen yhteistyön merkitystä sovittelun organisoimisessa. Mitään yksityiskohtaista seudullisen toiminnan mallia ei vastauksista ollut nostettavissa esiin, sillä suuri osa vastaajista tyytyi vain painottamaan yli kuntarajojen tapahtuvaa yhteistyötä. Osassa vastauksista kuitenkin korostettiin, että sovittelutoiminnan seudullisen järjestämisen tulisi pohjautua kihlakuntajakoon, koska syyttäjälä/poliisilla on jo valmiiksi keskeinen asema tapausten ohjaamisessa sovittelun piiriin. Joissakin vastauksissa myös ehdotettiin niin sanottujen seudullisten virkamiesten palkkaamista sovittelun yhdyshenkilöksi. Näissä tapauksissa poliisilaitos katsottiin usein soveltuvimmaksi virkamiehen sijoituspaikaksi. Vastauksista nousi myös esiin sovittelun organisoiminen seudullisesti verkostoituvat erityispalvelut -hankkeen muodossa.

Yksilöidyistä sovittelun organisointitavoista nousi yleisimmin esiin palvelun hankkiminen ostopalveluna joko järjestöltä tai toiselta kunnalta. Ostopalvelusopimukset katsottiin usein helpoksi ja kustannuksiltaan tehokkaaksi tavaksi organisoida sovittelu erityisesti pienemmissä kunnissa, missä sovittelutapauksia on harvoin eikä oman sovitteluorganisaation ylläpito näin ollen ole kannattavaa.

Monissa kunnissa pidettiin riittävänä, että kunnan omat viranhaltijat hoitavat rikosten sovittelun virkatyönään oman toimensa ohella. Lähes yhtä usein pidettiin parhaana, että

kunnan viranhaltija toimii ainoastaan sovittelun yhdyshenkilönä, joka huolehtii sovittelun organisoinnista ja sovittelijoiden koulutuksesta vapaaehtoisten hoitaessa varsinaiset sovittelut. Omaa sovittelutoimistoa tai viranhaltijan palkkaamista soittelutoiminnan vetäjäksi pidettiin parhaana ratkaisuna ainoastaan kolmessatoista vastauksessa. Näin ollen myös monet niistä kunnista, joissa jo on oma sovittelutoimisto, ovat korostaneet seudullisen yhteistyön merkitystä ja esimerkiksi mahdollisuuttaan tarjota sovittelupalvelua myös naapurikunnille.

Useissa kunnissa on katsottu valtion saavan suurimman osan sovittelutoiminnasta koituvista säästöistä. Vastauksista 22:ssa katsottiinkin, että valtion tulisi kantaa vastuu sovittelun rahoittamisesta, joko kokonaan tai osittain. Suurin osa näin vastanneista oli kuitenkin sitä mieltä, että sovittelu voitaisiin organisoida kunnan toimesta, mikäli valtiolta saataisiin toimintaan "korvamerkittyä" rahaa. Muutamissa vastauksissa tuotiin kuitenkin ilmi, että mikäli valtiolta katsoo toiminnan tarpeelliseksi, voi se myös hoitaa sovittelun organisoinnin alusta loppuun ilman, että kunnilla tarvitsee olla mitään tekemistä asian kanssa. Joissakin yksittäisissä vastauksissa tuotiin esiin myös toive, että sovittelulle luotaisiin selkeät pelisäännöt, joiden puitteissa kunnat voisivat toimia.

Kysymyslomakkeessa vastaajia pyydettiin arvioimaan lääninhallitusten mahdollista roolia sovittelutoiminnan kehittämisessä. Useimmiten kunnat toivoivat lääninhallituksen järjestävän koulutusta sovittelijoille sekä sovittelutoiminnan vetäjille. Yleisesti esitetty toive oli myös, että lääninhallitukset asettuisivat koordinoimaan alueensa sovittelutoimintaa. Koordinoinnilla tarkoitetaan tässä niin arviointia, seurantaa, ohjausta, konsultointia kuin valvontaaakin. Myös yleisen tiedotuksen sovitteluasioista niin kunnille kuin suurelle yleisöllekin katsottiin usein soveltuvan lääninhallitusten tehtäviksi. Lääninhallituksilla uskottiin myös olevan mahdollisuuksia edistää toimialueensa viranomaisten yhteistyötä sekä tutkia ja kehittää uusia toimintamalleja ja myös kerätä tilastoja sovittelutoiminnasta. Muutamissa yksittäisissä vastauksissa tosin oltiin sitä mieltä, ettei lääninhallituksille ole löydettävissä lainkaan mielekästä roolia sovittelutoiminnan kehittämisessä, kun taas joissain tapauksissa katsottiin, että lääninhallitusten tulisi organisoida koko toiminta.

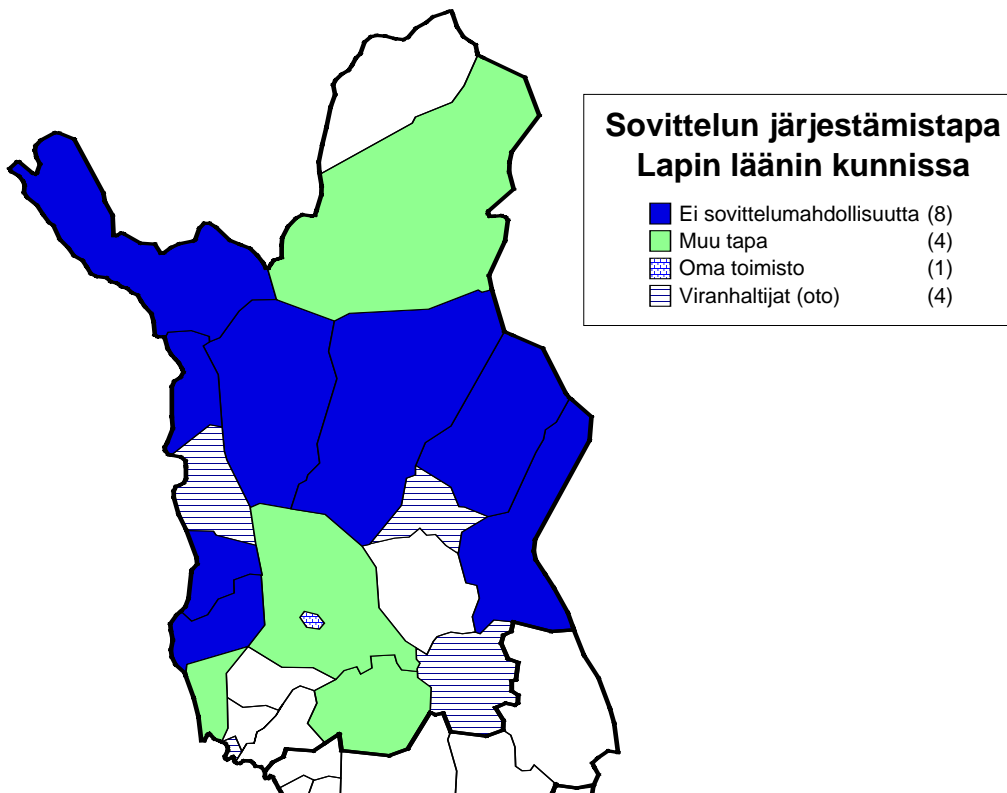
Taulukko 11. Kuntien toiveita lääninhallitusten rooleiksi sovittelutoiminnan kehittämisessä.

LÄÄNINHALLITUSTEN TEHTÄVÄT	MAININTOJEN LUKUMÄÄRÄ
Koulutuksen järjestäminen	176
Sovittelutoiminnan koordinointi	104
Sovittelusta tiedottaminen niin viranomaisille kuin suurelle yleisöllekin	33
Viranomaisyhteistyön kehittäminen	29
Uusien toimintamallien kehittäminen / tilastointi	18

5. LÄÄNI- JA MAAKUNTAKOHTAINEN TARKASTELU

Syys- lokakuun aikana järjestettiin kaikkiaan 12 lääni/maakuntakohtaista kokousta (liite 2), joihin kutsuttiin mukaan edustajat kaikista alueen kunnista ja kihlakunnista niin kuin edellä luvussa 1 todettiin. Kuntien edustajien osallistuminen tilaisuuksiin vaihteli jonkin verran, mutta keskimäärin vähän yli 50 prosenttia kunnista oli lähettänyt edustajansa tilaisuuksiin. Selvimmin pois näyttivät jääneen edustajat niistä kunnista, joissa ei sovittelutoimintaa ollut järjestetty millään tavalla – samoin edustajat puuttuivat usein niistä kunnista, jotka eivät olleet vastanneet kyselyyn. Joka tapauksessa voidaan sanoa, että läänien ja maakuntien tilaisuuksiin osallistui edustajia noin 250 kunnasta.

5.1. Lapin lääni



Lapin läänin 22 kunnasta sovittelutoimintaa on järjestetty yhdeksässä kunnassa (5 kuntaa ei vastannut kyselyyn, kartassa valkoinen alue), joten toimintaa ei todennäköisesti ole lainkaan järjestetty yli puolessa Lapin läänin kunnista. Varsinaisia sovittelutapauksia tuli vain viidestä kunnasta (ks. liitetaulukko 1) ja sovittelun tehokkuusluvullakin mitattuna (3,24 sovittelua/10 000 as.) Lapin lääni on sovittelun kannalta maan heikoimmin hoidettu alueita. Lapin läänin alueella toimii kaikkiaan 40 sovittelijaa.

Yleisin tapa järjestää sovittelu on joko ns. muu tapa tai viranhaltijat sovittelevat oman toimensa ohella. Oma toimisto on vain yhdessä kunnassa, Rovaniemellä, joka organisoii sovittelutoiminnan yhteistyössä Rovaniemen maalaiskunnan kanssa. Toimisto sijaitsee Rovaniemen kaupungissa, mutta myös maalaiskunnalla on oma sovittelun yhdyshenkilö. Rovaniemen sovittelutoiminnan vetäjä Vuokko Gard korosti sovittelijoiden koulutuksen ja työnohjauksen merkitystä. Hänen mukaansa laajempikin seutukunnallinen

yhteistyö sovittelun järjestämisessä voisi olla mahdollista. Toinen keskeinen sovittelu-paikkakunta Lapissa on Kemi, jossa sovittelu on organisoitu osaksi jengityötä ja se järjestetään yhteistyössä Keminmaan kanssa. Molemmilla kunnilla on omat sovittelun vastuuhenkilöt, mutta yhteiset sovittelijat. Pääosa jutuista tulee poliisilta. Suurin osa tekijöistä on alle 18-vuotiaita.

Sovittelun järjestämistä koskevassa läänin neuvottelupäivässä Kemin kihlakunnan poliisilaitosta edustanut komisario Risto Juho totesi, että poliisilaitoksella sovitteluun suhtaudutaan suhteellisen myönteisesti, mutta varsinaisia sovittelun soveltamisohjeita ei ole. Kemissä poliisi pyrkii myös itse sovittelemaan tapauksia, mutta mikäli sovintoa ei saada heti aikaan, ohjataan tapaus usein varsinaiseen sovittelumenettelyyn. Poliisin näkökulmasta sovittelun alueellinen organisoiminen olisi erittäin tärkeää, ja mikäli sovittelussa voitaisiin soveltaa ns. yhden luukun periaatetta, saattaisivat sovitteluun skeptisesti suhtautuvat poliisitkin ruveta lähettämään tapauksia soviteltaviksi.

Rovaniemen kihlakuntaa edustanut syyttäjä Helena Valkonen kertoi, että Rovaniemellä sekä syyttäjä että poliisi lähettävät juttuja sovitteluun ja sovittelevat niitä jonkin verran varsinaisen sovittelumenettelyn ulkopuolella. Sovitteluun on lähetetty pääasiassa nuorten tekemiä sekä suhteellisen lieviä rikosjuttuja. Näin ollen suurin osa onnistuneista sovitteluratkaisuista on johtanut syyttämättäjättämispäätökseen. Valkonen kuitenkin korosti, että myös vakavissa jutuissa onnistunut sovittelu saattaa helpottaa oikeusprosessia. Valkosen mukaan myös syyttäjien suhtautumisessa sovittelumenettelyyn on suuria eroja, joten jonkinlaiset sovittelumenettelyn soveltamisohjeet olisivat tarpeen.

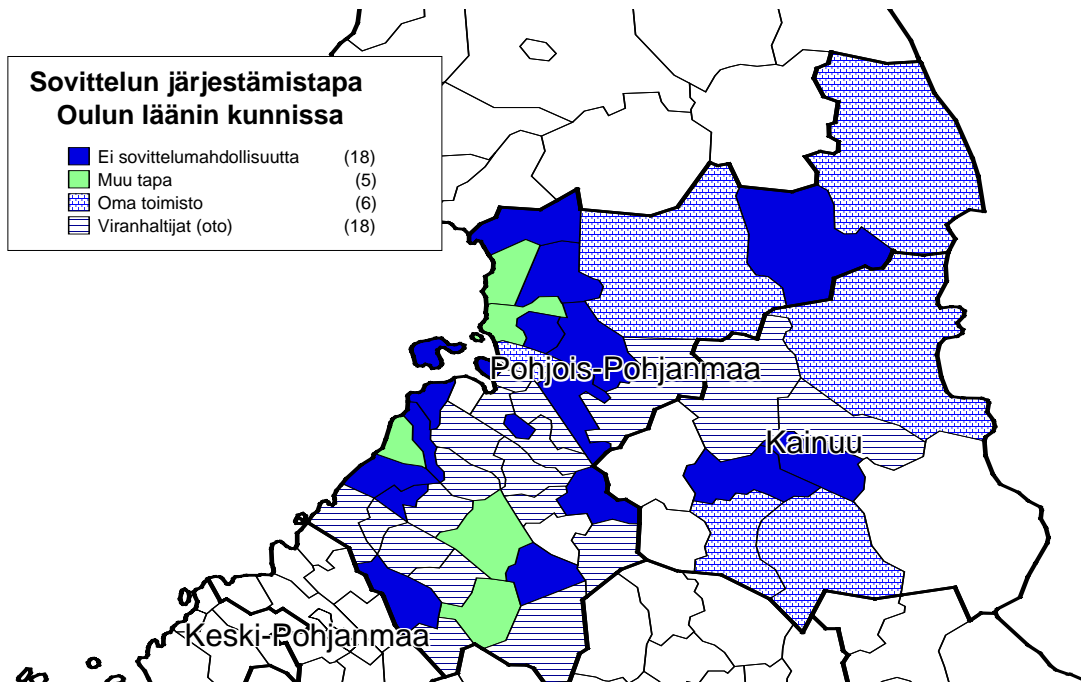
Yhteenvedona keskustelusta voidaan todeta, että Lapin läänin alueella poliisi on toiminut aktiivisesti sovittelun käynnistämisessä, mutta kunnat ovat yleisesti ottaen suhtautuneet asiaan nihkeämmin.

Keskustelussa sovittelun tulevasta järjestämisestä painottui kaksi näkökulmaa: sovittelun organisoiminen kihlakuntajaon pohjalta tai sen organisoiminen VEP-hankkeen toimintamuotona.

Lapin läänin alueella VEP-hankkeessa määritellyt yhteistyöalueet ovat seuraavat:

- 1) Kemi, Keminmaa, Simo, Tervola, Tornio, Ylitornio
- 2) Kemijärvi, Pelkosenniemi, Posio, Salla, Savukoski
- 3) Ranua, Rovaniemi, Rovaniemen mlk
- 4) Enontekiö, Kittilä, Kolari, Muonio, Pello
- 5) Inari, Sodankylä, Utsjoki

5.2. Oulun lääni



Oulun läänin 52 kunnasta sovittelu on järjestetty 29 kunnassa (56 %). Sovittelua ei ollut järjestetty lainkaan 18 kunnassa, ja tieto puuttui viidestä kunnasta (liitetaulukko 2). Ylivoimaisesti suosituin tapa järjestää sovittelu oli viranhaltijan oman toimensa ohella suoritettava toiminta. Oma toimisto oli kuudessa kunnassa ja viidessä kunnassa sovittelu järjestettiin ns. muulla tavalla eli viranhaltija ohjasi tapaukset sovittelijoille. Vuonna 1999 sovittelun piiriin tuli kaikkiaan 151 tapausta, mikä tehokkuusluvulla (Pohjois-Pohjanmaa 3,45 ja Kainuu 2,85/10 000 as.) mitattuna asettaa Oulun samalle tasolle Lapin läänin kanssa. Sovittelijoita Oulun läänin alueella toimi tutkimusvuotena kaikkiaan 94 henkilöä.

Rikoskomisario Tapani Tasanto Oulusta perusteli poliisin osallistumista sovittelutoimintaan sovinnollisuuden edistämiseksi (poliisilaki), rikollisuuden ennaltaehkäisyllä, resurssien säästämiseksi sekä työmenetelmien monipuolistamisella. Oulussa toiminta on keskittynyt nuoriin ja tulokset ovat olleet hyviä suurimmassa osassa poliisin lähettämistä jutuista. Oulussa poliisi ei ole lähettänyt aikuisten juttuja sovitteluun vaan on jättänyt asian aikuisten osalta syyttäjän päätettäväksi. Tasannon mukaan sovittelun laajempi käyttö erityisesti riita-asioissa vapauttasi poliisin resursseja poliisin kannalta tärkeimpien asioiden selvittelyyn. Tasanto uskoi, että mikäli kunnat järjestäisivät sovittelua, niin poliisi lähtisi mielellään mukaan yhteistyöhön.

Syyttäjä Eeva Lindbladin (Oulu) mukaan sovittelu soveltuu prosessissa parhaiten esitutkinnan ja syyteharkinnan väliin. Oulussa nuorten esitutkintapöytäkirjat toimitetaan sovittelutoimistoon, missä valitaan sovitteluun sopivat tapaukset. Syyttäjän kanssa on luokiteltu tapauskategoriat, joissa sovittelumenettelyä voidaan käyttää, ja sovittelu on rajattu lähinnä nuorten tekemiin asianomistajarikoksiin.

Sovittelun organisoimisesta kuultiin esitykset kahdelta paikkakunnalta, Oulusta ja Sotkamosta. Oulussa sovittelutoiminta on organisoitu sosiaalitoimen alaisuuteen ja koh-

dennettu alle 21-vuotiaisiin rikoksenteijöihin. Pääasiassa jutut tulevat eri viranomais-tahojen lähettäminä ja sopimukseen on päästy noin 80 %:ssa tapauksista. Sopimukset on pidetty peräti 95 %:ssa sopimukseen päätyneistä jutuista. Viranomaisyhteistyö on toiminut Oulussa hyvin, mutta tällä hetkellä resurssit ovat täyskäytössä eikä toimintaa näin ollen voida laajentaa ilman lisäresursseja. Oulussa on laskettu, että kun juttumäärä nousee yli viidenkymmenen, tarvitaan sovittelutoiminnan organisoimiseen kokopäiväinen työntekijä sekä toimistohenkilökuntaa. Oulun sovittelutoiminnan vetäjä Pirjo Mäkeläinen korosti vapaaehtoisuuden/vaihtoehtoisuuden säilyttämistä sovittelussa mutta toisaalta myös lainsäädännön tarvetta.

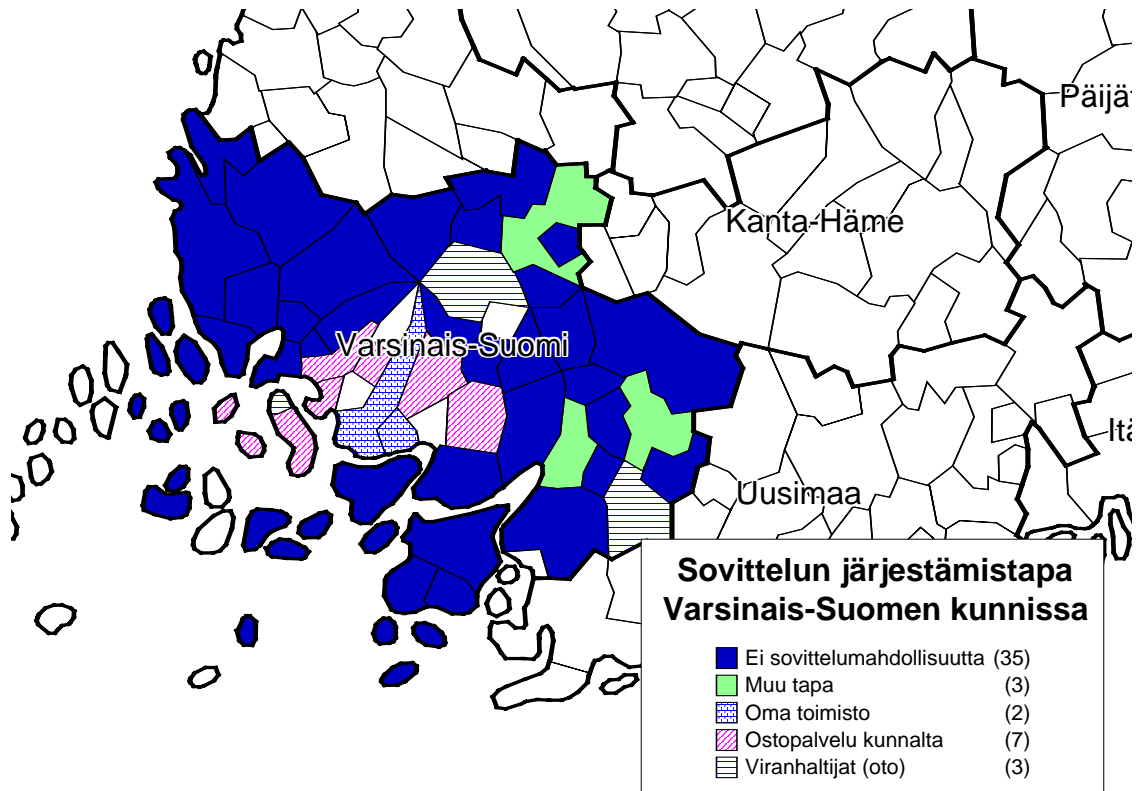
Sotkamossa sovittelutoiminta on aloitettu vuonna 1992 ja organisoitu sosiaalitoimen alaisuuteen. Vapaaehtoisten sovittelijoiden koulutusta on järjestetty yhdessä Kajaanin kanssa.

Loppukeskustelussa korostettiin, että kuntien näkökulmasta olisi hyvin tärkeää, että sovittelun järjestämisestä säädettäisiin lailla. Kihlakuntajakoa pidettiinärkevimpänä alueellisen organisoitumisen pohjana.

5.3. Länsi-Suomen lääni

Länsi-Suomen läänin alueella sijaitsee lähes puolet Suomen kunnista. Lääni koostuu erityyppisistä maakunnista, ja läänin alueella on runsaasti pieniä kuntia, saaristokuntia ja ruotsinkielisiä kuntia. Läänin alueella on myös läänin pääviraston (Turku) lisäksi alueelliset palveluyksiköt Vaasassa, Jyväskylässä ja Tampereella. Selvityshenkilötehtävän toteuttamista läänien kokouksissa (sosiaali- ja terveysosastoissa) suunniteltaessa nähtiin hyväksi järjestää läänien kuntaneuvottelupäivät kaikkiaan kuudella paikkakunnalla alueiden erilaisuuden ja kuntien osallistumismotivaatioiden takia. Lääninkokousten tapahtumapaikkakunniksi sovittiin Turku (Varsinais-Suomi), Pori (Satakunta), Jyväskylä (Keski-Suomi), Tampere (Pirkanmaa) Vaasa ja Seinäjoki (Etelä-Pohjanmaa, Pohjanmaa ja Keski-Pohjanmaa).

5.3.1. Varsinais-Suomi



Varsinais-Suomen 56 kunnasta peräti 35:ssä ei sovittelutoimintaa ollut järjestetty millään tavalla (kuusi kuntaa jätti vastaamatta; liitetaulukko 3). Näistä kunnista kuitenkin 21 oli sitä mieltä, että sovittelulle olisi kunnassa tarvetta. Oma toimisto oli kahdessa kunnassa ja sovittelun ostopalveluna toiselta kunnalta toteutti kuusi kuntaa, viranhaltijat järjestivät sovittelun oman toimensa ohella kolmessa kunnassa ja niin ikään kolmessa kunnassa hoidettiin sovittelu ns. muulla tavalla. Varsinais-Suomen kunnissa tuli sovittelun piiriin vuonna 1999 yhteensä 249 tapausta ja alueella toimi yhteensä 45 sovittelijaa. Toiminta keskittyi pääasiassa Turkuun, sillä tapauksista soviteltiin Turussa 216 ja sovittelijoista oli Turussa toimivia 40. Tehokkuusluvulla mitattuna (5,59/10 000 as.) Varsinais-Suomi sijoittuu selvästi koko maan keskiarvon alapuolelle mutta kuitenkin Länsi-Suomen läänin alueista keskitason yläpuolelle.

Turun kihlakunnan poliisilaitoksen rikoskomisario Veikko Koirasen mukaan ainakin Turun poliisissa suhtautuminen sovitteluun on viime vuosina muuttunut entistä myönteisemmäksi. Poliisi ehdottaa asianosaisille sovittelua jo esitutkintavaiheessa, mikäli katsoo jutun olevan sopiva soviteltavaksi. Turun poliisissa katsotaan asianomistajarikosten olevan sovittelun kannalta keskeisimpiä, mutta sovittelulla on paikkansa myös virallisen syytteen alaisissa rikoksissa. Erityisesti ns. nakkikioskipahoinpitelyt sopisivat poliisin mukaan useimmiten hyvin soviteltaviksi. Sen sijaan perheväkivaltatapauksia ei Turussa juuri ole lähetetty sovitteluun. Poliisi katsoo, että Poliisin ja Turun sovittelu-toimiston välinen yhteys on toiminut erittäin hyvin.

Vakka-Suomen kihlakunnan syyttäjä Merja Hoppari kertoi sovittelusta syyttäjän työn kannalta. Syyttäjä suhtautuu myönteisesti sovittelumenettelyn käyttöön, mutta korostaa, ettei sovittelussa saavutettu sopimus välttämättä johda syyttämättäjäättämispäätökseen. Syyttäjä pahoitteli sitä, ettei Vakka-Suomen kunnissa ole järjestetty sovittelumahdollisuutta, vaikka syyttäjän mukaan sovitteluun soveltuvia tapauksia kyllä olisi. Syyttäjän näkökulmasta sovittelumenettelyssä saavutettua sovintoa voidaan pitää "parempana" kuin asianomaisten keskenään tekemää sovintoa.

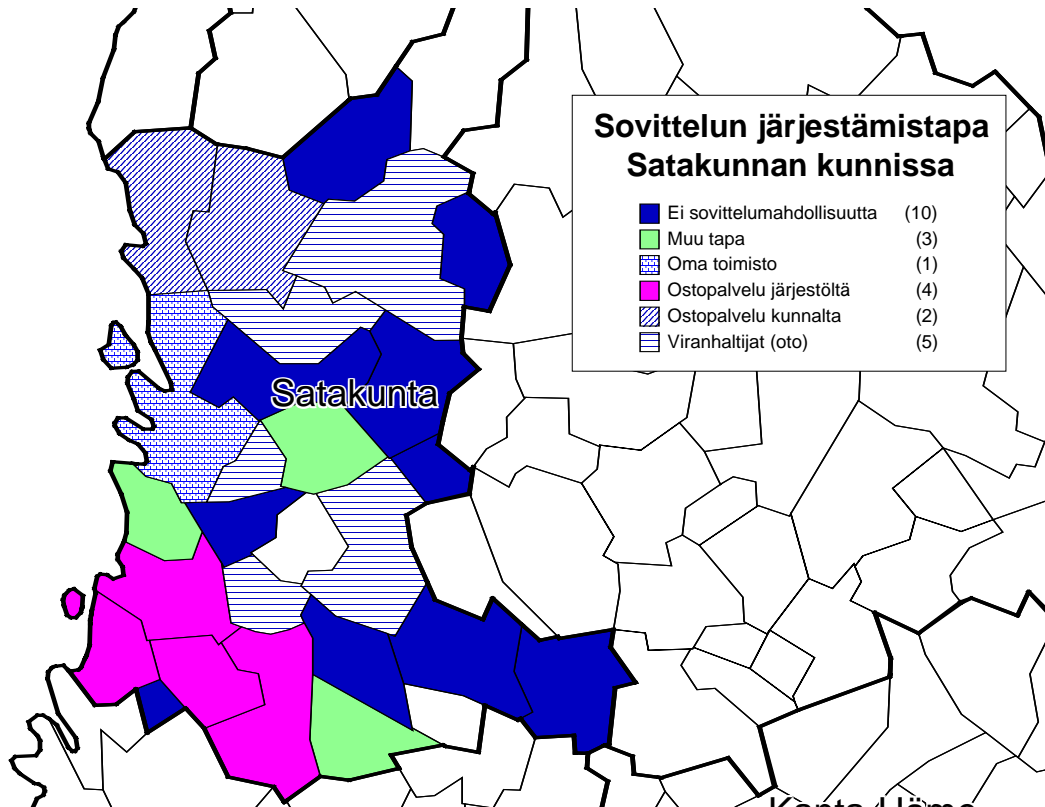
Turun sovittelun vetäjä Eero Pulli kertoi, että nykyään Turussa sovitellaan noin 200 juttua vuodessa. Turulla on ollut ostopalvelusopimukset kuuden ympäristökunnan kanssa, jolloin laskutus tapahtui väestöpohjan mukaan 2,50 markkaa/asukas. Nykyään ostopalvelusopimuksista on luovuttu ja siirrytty käyttämään yksikköhintoja. Yksikköhinta sovittelun asiakasta kohden on 670 markkaa. Mikäli tapaukseen liittyy lapsen edunvalvonta esitutkinnassa, lisää tämä kustannuksia 270 markkaa (+ alv). Oikeuseduksesta laskutetaan 710 markkaa henkilöltä. Näin "koko paketti" tulee maksamaan 1 650 markkaa henkilöltä.

Yksikköhintoihin siirtyminen on aiheuttanut sovittelun järjestäjille lisätyötä, sillä sovittelutoimiston on aina kysyttävä asianosaisten kotikunnilta erikseen, onko kunta halukas ostamaan tietyn sovittelun vai ei. Pulli kertoi, että vaikka Varsinais-Suomi on sovittelun kannalta synkähköä aluetta, on idea sovittelusta kuitenkin itämässä monissa kunnissa. Kevyin alku kuntien väliselle yhteistyölle olisi yhteisen sovittelijakoulutuksen järjestäminen.

Sosiaalitarkastaja Maija-Liisa Soukkanen Länsi-Suomen lääninhallituksesta kertoi verkostoituvat erityispalvelut -hankkeesta ja sen mahdollisesta liittämisestä sovittelutoiminnan kehittämiseen. VEP-hankkeen tarkoituksena on kehittää kuntien välistä yhteistoimintaa sosiaalipalveluiden järjestämisen alueella. Sovittelutoiminta ei varsinaisesti ole ollut hankkeen keskiössä, mutta Soukkanen katsoi sen sopivan mukaan erityisesti lastensuojelun osalta.

Loppukeskustelussa korostettiin, että lääninhallitus voisi mahdollisuuksien mukaan lähestyä myöhemmin alueen kuntia ja tiedustella, onko sovitteluasiassa tapahtunut kokouksen jälkeen liikehdintää.

5.3.2. Satakunta



Alueen 28 kunnasta kymmenessä ei rikosten sovittelua ollut organisoitu millään tavalla (liitetaulukko 4). Näistä seitsemän katsoi, ettei sovittelulle ole kunnassa minkäänlaista tarvetta. Niistä kunnista, joissa sovittelua ei ollut järjestetty, yhdeksän kuntaa katsoi, että sovittelutoimintaa ei käynnistettäisi seuraavan viidenkään vuoden aikana. Yksi kunta aikoi mahdollisesti käynnistää sovittelutoiminnan 3 – 5 vuoden kuluessa. Syyksi, miksi sovittelua ei ollut järjestetty, kaksi kuntaa ilmoitti resurssien puutteen ja kaksi kuntaa sen, ettei kunnassa ole sovittavia tapauksia. Muut kunnat eivät olleet vastanneet kysymykseen.

Satakunnan alueen kunnissa soviteltiin vuonna 1999 yhteensä 102 tapausta ja kunnissa toimi yhteensä 16 sovittelijaa. Tehokkuusluvulla (4,26/10 000 as.) mitattuna Satakunta edustaa Länsi-Suomen läänin keskitasoa.

Rikoskomisario Pauli Kuusiranta kertoi Porin tilanteesta seuraavasti: Sovittelutoiminta käynnistettiin Porissa vuonna 1990, ja se keskittyy erityisesti nuoriin rikosentekijöihin. Nykyään Porissa poliisi toimittaa kaikki alle 18-vuotiaiden esitutkintapöytäkirjat sovittelutoimistoon, missä pääasiassa valitaan sovitteluun soveltuvat tapaukset. Kuusirannan mukaan sovittelu soveltuu parhaiten ensikertalaisten ja erityisesti alle 18-vuotiaiden rikosten selvittelyyn. Sen sijaan ns. taparikolliset olisi jätettävä sovittelun ulkopuolelle. Kuusiranta korostaa myös, että sovittelutoimiston on ensiarvoisen tärkeää myös seurata sovittelusopimusten toteutumista.

Porin Kihlakunnansyyttäjä Kalle Kyhä kertoi ”syyttämättäjättämislinjan” jossain määrin tiukentuneen Porissa viime aikoina, mutta että syyttäjien suhtautuminen sovitteluun on enimmäkseen myönteinen. Kyhä korosti, että vaikka syyte lopulta nostettaisiinkin, on sovittelusopimuksella kuitenkin aina merkitystä ja että se osaltaan keventää oikeusprosessia. Kyhä kertoo itse ohjaavansa sovitteluun vuosittain noin 10 juttua. Syyttäjän kannalta ns. ehdolliset sovittelusopimukset saattavat olla ongelmallisia. Toisin sanoen, mikäli sovittelusopimukseen on kirjattu, että sopimus astuu voimaan vasta kun korvaukset on maksettu, pitkittyy syyteharkinta, mikä taas on ristiriidassa syyttäjien tavoitteiden kanssa. Kyhän mukaan erityisesti nuorten kanssa onnistunut sovittelusopimus johtaa enimmäkseen syyttämättäjättämisspätökseen.

Käytännön sovittelutoimintaa Porissa esitteli sosiaaliterapeutti Pasi Kumpulainen, joka kertoi, miten sovittelu on Porissa järjestetty kunnan omana toimintana. Sovittelussa pyritään keskittymään sellaisiin nuoriin, jotka ottavat tapauksensa käsittelyn vakavasti ja joilla myös mitä todennäköisimmin on motiivia ja mahdollisuuksia korvata aiheuttamansa vahingot. Tämä johtaa siihen, että huonon ennusteen omaavat ja köyhät jäävät sovittelun ulkopuolelle. ”Varman päälle” toimiminen on johtanut Porissa siihen, että esimerkiksi vuonna 1999 sopimukset täytettiin sataprosenttisesti.

Toiminnanjohtaja Kaarina Katas Rauman seudun nuorisoasema ry:stä kertoi sovittelun organisoimisesta järjestön toimintana. Rauman seudun nuorisoasema ry myy sovittelupalvelun Raumalle, Euralle, Eurajoelle sekä Lapin kunnalle. Järjestön työntekijä vastaa sovittelun organisoinnista, ja hänen apunaan toimii 5 – 10 aktiivista vapaaehtoista. Raumalla sovittelijat osallistuvat nuorten esitutkintoihin, jolloin myös sovittelumahdollisuudesta pystytään tiedottamaan aikaisessa vaiheessa. Kunnat maksavat järjestölle 500 markkaa tapaukselta ja järjestö korvaa vapaaehtoisille 100 markkaa tapaukselta kulkukorvausta. Järjestö pystyy tarjoamaan sovittelupalvelun edullisesti, sillä se saa toimintaansa avustusta mm. Raha-automaattiyhdistykseltä ja se pystyy näin ollen kattamaan kiinteitä kustannuksiaan muilla kuin sovittelusta saatavilla tuloilla.

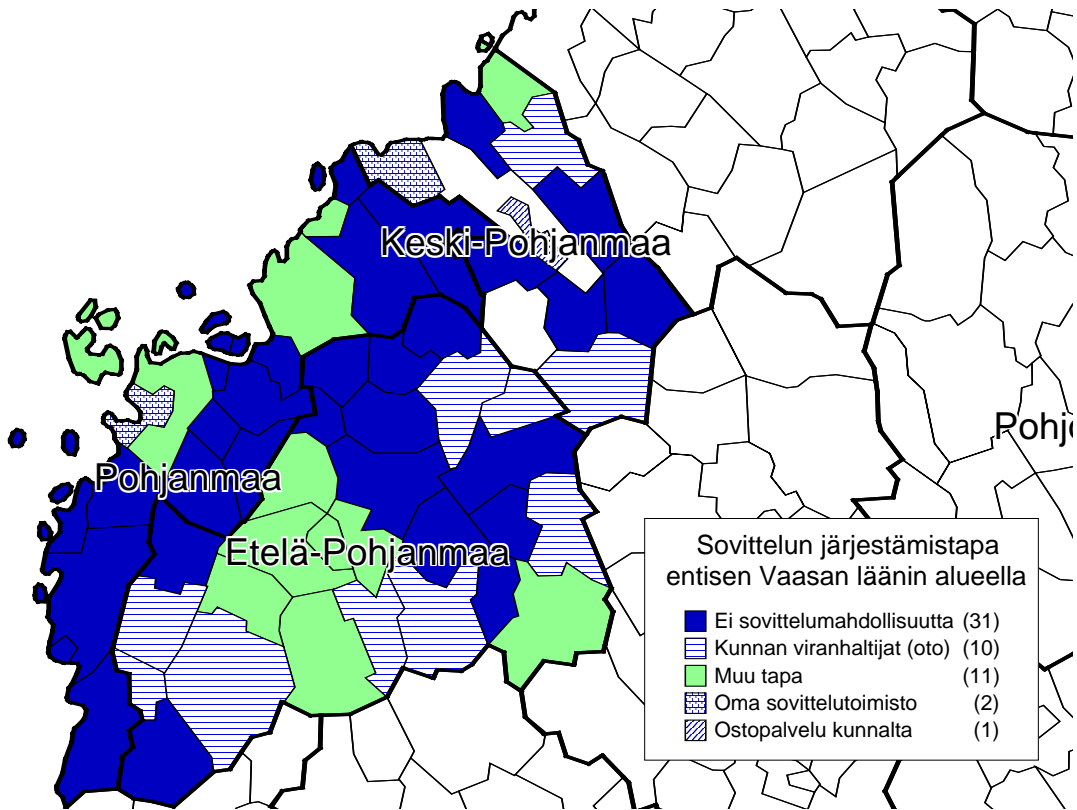
Loppukeskustelu osoitti, ettei Satakunnan alueella olla kovin kiinnostuneita sovittelun kehittämisestä.

5.3.3. Entinen Vaasan läänin alue

Entisen Vaasan läänin alueella järjestettiin kaksi kokousta, Vaasassa ja Seinäjoella, ensinnäkin sen tähden, että alueen kunnat saisivat vapaasti valita kummalle paikkakunnalle järjestettyyn tilaisuuteen heidän edustajansa osallistuisivat. Toinen syy oli se, että ruotsinkielisten kuntien edustajat saisivat osallistua kaksikieliseen kokoukseen. Tämä järjestettiin Vaasassa.

Entisen Vaasan läänin alueen 57 kunnasta peräti 31 kunnassa ei sovittelua ollut organisoitu millään tavalla (liitetaulukko 5). Näistä kunnista kuitenkin 19 ilmoitti, että sovittelulle olisi ainakin satunnaisesti tarvetta. Oma toimisto oli vain kahdessa alueen kunnasta, ostopalveluna sovittelun toteutti kaksi kuntaa ja viranhaltija toimitti sovittelun kymmenessä kunnassa oman toimensa ohella. Ns. muulla tavalla oli sovittelun järjestänyt yksitoista kuntaa. Pohjanmaan, Etelä-Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan kunnissa

tuli sovittelun piiriin vuonna 1999 yhteensä 114 tapausta ja alueen kunnissa toimi yhteensä 50 sovittelijaa. Sovittelun tehokkuusluvut (Etelä-Pohjanmaa 1,52/10 000 as., Pohjanmaa 2,01/10 000 as. ja Keski-Pohjanmaa 6,84/10 000 as.) ovat Keski-Pohjanmaata lukuun ottamatta koko maan heikoimmat.



Vaasan alue

Mats Kronqvist Korsholman poliisista kertoi sovittelun organisoimisesta oman kihlakuntansa alueella. Hänen mukaansa sovittelu on luonteva osa poliisin työtä jo poliisilainkin perusteella. Kronqvist korosti, että poliisi on aina sovitellut rikoksia, vaikka varsinaista sovittelumenettelyä ei olisikaan käytetty. Pienissä kunnissa niin sanottu sosiaalinen kontrolli on yhä hyvin vahva, mikä osaltaan vähentää varsinaisen sovittelumenettelyn tarvetta. Poliisin kannalta on myös ongelmallista, kun sovittelua ei ole selkeästi järjestetty koko kihlakunnan alueella: kun ei tiedetä, kenelle soviteltava tapaus missäkin kunnassa tulisi ohjata, saattaa muuten sovitteluun soveltuva tapaus jäädä kokonaan sovittelematta. Kronqvist myönsi, että poliisikin voisi ohjata tapauksia aktiivisemmin sovitteluun, mutta korosti, että sitä ennen kuntien tulisi selkeästi organisoida sovittelutoiminta.

Syyttäjä Peter Levlin Pietarsaaren kihlakunnasta katsoi, että syyttäjätaho on nähnyt hyvin sovittelumenettelystä saatavat hyödyt. Pietarsaareissa sovittelu käynnistettiin 1990-luvun alussa lupaavasti, mutta toiminta on sittemmin hiljentynyt. Pietarsaaren alueella on päässyt sovittelussa syntymään valitettava noidankehä: Aluksi oli vaikea saada mukaan riittävästi toimijoita, mistä seurasi, että syyttäjä ei voinut lähettää tapauksia, mistä

taas oli tuloksena se, että syyttäjä ei ole enää tarjonnut tapauksia sovitteluun. Levlinin mukaan sovittelun kannalta olisi parasta, jos poliisi ohjaisi juttuja aktiivisemmin sovitteluun. Tällöin sovittelumenettely käynnistyisi riittävän ajoissa ja päästäisiin parhaaseen mahdolliseen lopputulokseen. Syyttäjä ei ole Pietarsaassa varsinaisesti rajoittanut sovitteluun lähteviä tapauksia rikostyyppin tai tekijän iän mukaan, mutta suhtautuu kuitenkin erittäin varauksellisesti esim. perheväkivallan sovitteluun.

Närpiön syyttäjän mukaan pahoinpitelyrikokset eivät missään tapauksessa sovellu sovitteltaviksi. Myöskään sovittelun laajentaminen ei hänen mukaansa ole oikeastaan mahdollista/tarpeellista, sillä koko Närpiön kihlakunnan alueelta löytyisi vuodessa ainoastaan kourallinen sovitteluun soveltuvia tapauksia. Lisäksi Närpiön syyttäjän mukaan sovittelijat usein painostavat ja johtavat harhaan sovittelun osapuolia sekä tekevät asiattomia sopimuksia.

Sovittelun järjestämisestä saatiin kahden paikkakunnan kuvaus, Vaasasta ja Kokkolasta. Osastosihteeri Hilka Sundqvist Vaasan sosiaalivirastosta kertoi, että sovittelutoiminta aloitettiin Vaasassa 1989 moniammatillisena yhteistyönä. Sovittelulla nähtiin olevan kasvatuksellista, lastensuojelun tarvetta vähentävää ja viranomaisresursseja säästävää vaikutusta. Vaasassa sovittelijakoulutukset on järjestetty yhteistyössä työväenopiston kanssa. Jutut ohjautuvat sovittelun piiriin lähinnä poliisin kautta. Nuorten osalta ohjautuminen on järjestelmällistä, mutta aikuisten osalta sattumanvaraista.

Sosiaalityöntekijä Eija Koittola kertoi sovittelutoiminnan aloitetun Kokkolassa kokeiluna vuonna 1997. Yhteistyö poliisin kanssa sujuu hyvin ja koulutetut vapaaehtoiset sovittelijat ovat pysyneet hyvin mukana toiminnassa. Kokkolassa sovitteluun tulevista tapauksista noin kaksi kolmasosaa on nuorten tekemiä rikoksia, mutta Koittolan mukaan kaikki jutut voidaan periaatteessa sovittaa ja että on oikeuden asia päättää rangaistuksesta. Koittola korosti erityisesti vapaaehtoisten työnohjauksen ja kuntien välisen yhteistyön merkitystä.

Loppukeskustelussa todettiin, että Kokkolalla olisi mahdollisuus tarjota sovittelupalvelua myös naapurikunnille, mutta Vaasassa sen sijaan nähtiin, ettei sovittelutoiminnan laajentaminen nykyresursseilla ole mahdollista. Poliisin toiminnan kannalta olisi tärkeää, että kaikilla kihlakunnan alueen asukkailla olisi yhtäläinen mahdollisuus sovitteluun ja että olisi yksi selkeä taho, jonka kanssa poliisi voisi sovittelukysymyksissä asioida.

Seinäjoen alue

Komisario Urpo Lintala Seinäjoen poliisilaitokselta kertoi sovittelusta poliisin näkökulmasta. Lintalan mukaan erityisesti nuorten tekemien rikosten määrä on Seinäjoen seudulla voimakkaassa kasvussa, joten sovitteluun sopivia tapauksia kyllä riittää. Poliisin työtaakka on kuitenkin kova, eikä heillä näin ollen ole mahdollisuutta käytännön sovittelutyöhön. Poliisin mahdollisuuden rajoittuvat lähinnä siihen, että esitutkintavaiheessa tiedustellaan osapuolten halukkuutta sovitteluun. Lintalan mukaan erityisesti pienet varkaudet ja vahingonteot sopivat usein hyvin sovitteltaviksi. Esimerkiksi perheväkivallan sovitteluun on Lintalan mukaan kuitenkin syytä suhtautua varauksellisemmin.

Lintala katsoi myös, että sovittelun asema Seinäjoen poliisissa on paranemassa. Hän kannattaa erityisesti nuorten tekemien juttujen sovittelua ja uskoo, että juuri nuorten kohdalla on sovittelulla paras ennalta ehkäisevä vaikutus. Poliisissa toivotaan, että kunnat organisoisivat sovittelutoiminnan selkeästi ja nimeäisivät sovittelulle vastuhenkilön, jolloin poliisin olisi helppo lähettää juttu eteenpäin soviteltavaksi. Vaikka sovittelu sopii Lintalan mukaan parhaiten tiettyjen juttutyyppeiden ratkaisemiseen, ei hän kuitenkaan lähtisi rajaamaan mitään juttutyyppejä sovittelun ulkopuolelle.

Johtavan kihlakunnan syyttäjä Kimmo Lampisen mukaan tähän asti syyttäjä on Seinäjoen seudulla toiminut useimmiten aloitteentekijänä sovittelumenettelyn käynnistämiseksi. Sovittelua on kuitenkin käytetty melko vähän ja lähes yksinomaan näpistyksiin ja vähäisiin Varkauksiin liittyvissä jutuissa. Syynä sovittelun vähäiseen käyttöön Lampinen pitää sitä, ettei valtakunnansyyttäjän virastosta ole annettu selkeitä sovittelua koskevia ohjeita. Lampinen uskoo, että mikäli ohjeet annettaisiin, voitaisiin Seinäjoen seudullakin ohjata huomattavasti nykyistä enemmän juttuja sovittelun piiriin. Esteenä sovittelulle Lampinen pitää myös nuorten osalta käyttöön otettua nopeutettua oikeuskäsittelyä. Mikäli syyttäjä jää odottamaan sovitteluratkaisua, syyteharkinta-ajat pidentyvät eikä se näytä hyvältä valtakunnallisissa tilastoissa.

Periaatteessa Lampinen piti sovittelua hyvänä asiana, sillä se vapauttaa oikeuslaitoksen voimavaroja vakavampien juttujen käsittelyyn. Hän korosti, että kansalaisilla tulisi olla yhtäläiset mahdollisuudet käyttää sovittelupalvelua, mutta ei uskonut, että toiminta tehostuu voimakkaasti saati valtakunnallistuu ilman asiaa säätelevää lainsäädäntöä.

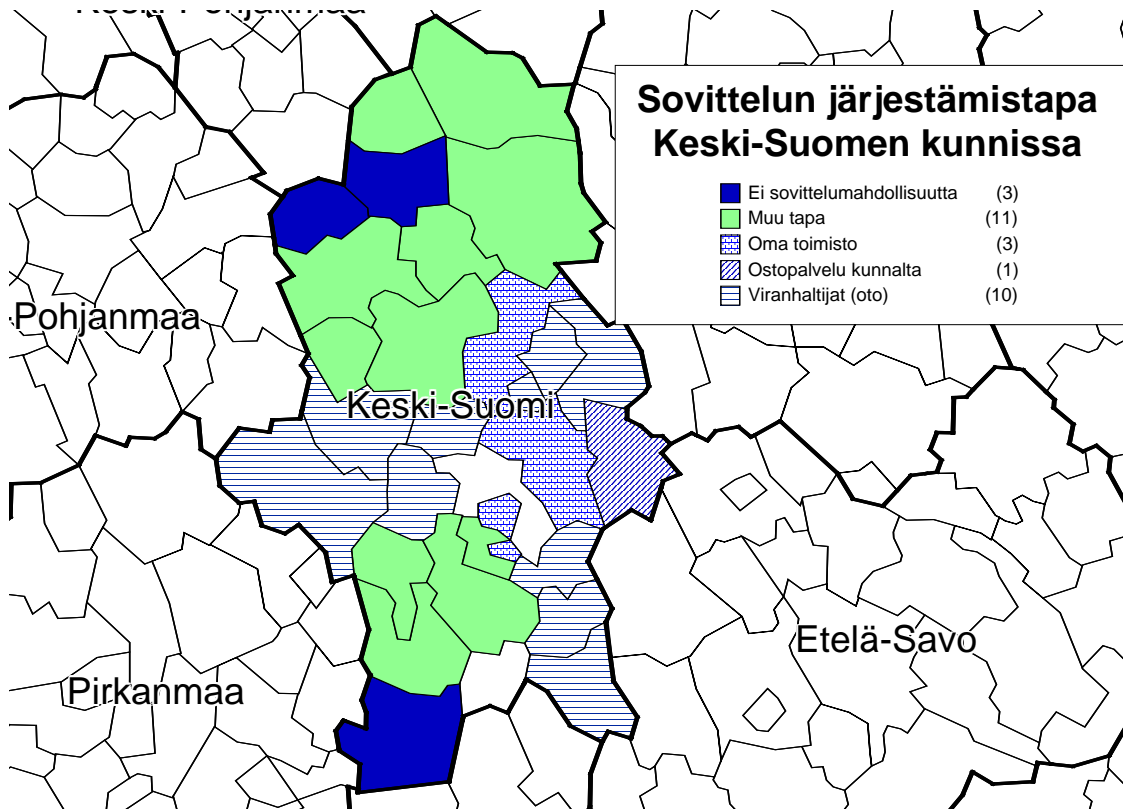
Sosiaalityöntekijä Jussi Kankaanpää kertoi sovittelun organisoimisesta Seinäjoella. Poliisilaitokselle on sijoitettu yksi sosiaalityöntekijä, jonka tehtävänä on hoitaa nuoriin rikoksentehtäviin liittyviä sosiaalitoimen tehtäviä ja sen myötä myös rikosten sovittelua. Tällä hetkellä työntekijä on yksinomaan Seinäjoen kaupungin palkkaama, mutta vuoden 2001 alusta on mukaan tulossa myös alueen muita kuntia.

Kankaanpään mukaan työskentelystä poliisilaitoksella on hyviä kokemuksia. Kun sosiaalityöntekijä osallistuu säännöllisesti esitutkintoihin, voidaan myös sovittelumahdollisuutta tuoda paremmin esiin. Kankaanpää uskoikin, että sovittelumäärät ovat lähdössä taas nousun. Toimintaa tosin rajoittaa pula vapaaehtoisista sovittelijoista. Seinäjoella vapaaehtoisille maksetaan kulukorvausta 50 markkaa sovittelua kohden.

Päihdehuollon ohjaaja Marianne Vuorimaa Kauhajoelta kertoi, että hänen kunnassaan sovittelu on hoidettu virkatyönä päätoimen ohella. Alun perin tähän ratkaisuun päädyttiin lähinnä salassapitosäännösten vuoksi. Toimintamalli sopii Vuorimaan mukaan hyvin pieneen kuntaan. Ongelmia aiheutuu lähinnä niissä tapauksissa, joissa on tekijöitä useammasta kunnasta. Tällöin nousee ongelmaksi, kuka sovittelunpalvelun maksaa tilanteessa, jossa kuntien välillä ei ole selkeitä yhteistyökäytäntöjä. Vuorimaan mukaan hänellä olisi resursseja tarjota sovittelupalvelua myös naapurikunnille.

Loppukeskustelussa kävi ilmi, että kuntien yhteisen sosiaalityöntekijän palkkaamisesta poliisilaitokselle on muodostumassa alueellinen toimintamalli, sillä Seinäjoen lisäksi asia on vireillä myös Lapuan kihlakunnan sekä ns. "Kuusiokuntien" alueella.

5.3.4. Keski-Suomi



Keski-Suomen alueen kunnissa sovittelu oli organisoitu melko kattavasti. Ainoastaan kolme kuntaa ilmoitti, ettei sovittelua ole järjestetty millään tavalla (liitetaulukko 6). Näin vastanneista kunnista kaksi oli sitä mieltä, ettei sovittelu palvelulle ole myöskään tarvetta. Kahdessa kunnassa kuitenkin harkittiin sovittelun käynnistämistä seuraavan 3 – 5 vuoden kuluessa. Tehokkuusluvulla (5,99/10 000 as.) mitattuna Keski-Suomi sijoittuu Länsi-Suomen läänin keskitasolle, vaikkakin vielä selvästi maan keskiarvon alapuolelle. Alueen kunnissa toimi yhteensä 70 sovittelijaa, jotka sovittelivat 156 tapausta vuonna 1999.

Komisario Reino Salonen Keuruulta korosti sovittelun organisoimisessa paikallisen yhteistyön merkitystä ja vapaaehtoisten maallikkojen asemaa sovittelijoina. Salosen mielestä sovittelusta olisi hyvä saada jonkinasteinen maininta lakiin ja sovittelu sopii hyvin kunnan toiminnaksi. Hän kuitenkin korosti, ettei sovittelun ideaa tule ”pilata” rakentamalla liian raskasta ammattilaisten verkostoa sovittelutoimintaa pyörittämään. Lisäksi olisi hyvä, jos luotaisiin selkeät pelisäännöt muun muassa sille, kuka ensisijaisesti lähettää juttuja sovitteluun.

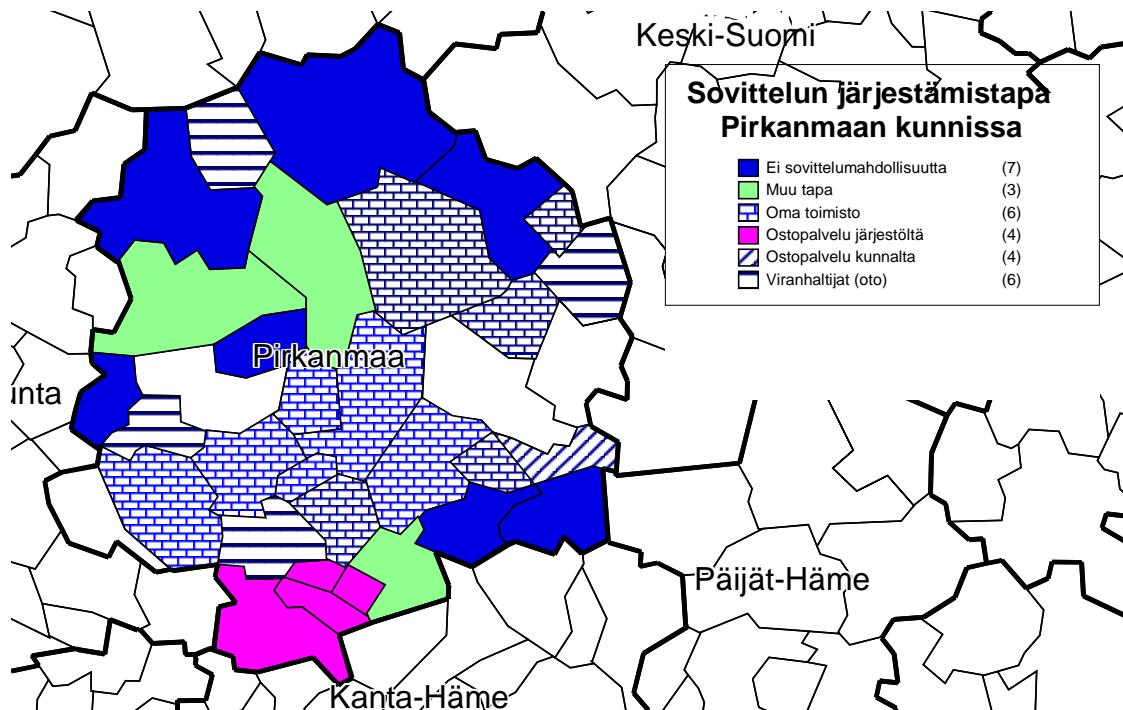
Sovittelun järjestämisestä kuultiin esitykset kahdelta paikkakunnalta, Jyväskylästä ja Keuruulta. Sosiaalityöntekijä Tuija Oikari kertoi, että sovittelutoiminta on Jyväskylässä aloitettu vuonna 1987 ja se toimii edelleen hyvin. Jyväskylän sovittelutoimistossa on soviteltu kaiken tyyppisiä ja kaiken ikäisten henkilöiden tekemiä juttuja. Tapaukset on

myös hoidettu Jyväskylän sovittelijoiden voimin, mikäli yksikin jutun osapuolista on ollut jyvaskyläläinen.

Eritysisnuorisotyöntekijä Mervi Männistö Keuruulta kertoi, että sovittelutoiminta on käynnistetty vuonna 1992 ja sovittelut hoidetaan pääasiassa virkatyönä oman toimen ohella. Mukana on kuitenkin myös muutama vapaaehtoinen sovittelija. Suurin osa tapauksista tulee sovittelun piiriin poliisin lähettämänä ja on nuorten tekemiä. Männistön mukaan Keuruulla olisi periaatteellinen mahdollisuus myydä sovittelupalvelua myös naapurikunnille.

Loppukeskustelussa sovittiin, että Keski-Suomen sosiaalijohtajat ottavat sovittelun seudullisen organisoimisen esityslistalle työkokoukseensa. VEP-hanketta esitelleen läänin sosiaalitarkastaja Aimo Hirsiahon mukaan sovittelu voisi sopia hyvin seutukunnallisesti organisoitavaksi.

5.3.5. Pirkanmaa



Pirkanmaan alueen 34 kunnasta sovittelua ei ole järjestetty lainkaan seitsemässä kunnassa (tieto puuttui neljästä kunnasta; liitetaulukko 7). Oma toimisto oli alueen kuudessa kunnassa ja viranhaltijat sovittelivat oman toimensa ohella niin ikään kuudessa kunnassa. Ostopalveluna sovittelu toteutettiin yhteensä kahdeksassa kunnassa, näistä puolet osti sovittelun toiselta kunnalta ja puolet järjestöltä. Muulla tavalla sovittelun toteutti alueen kolme kuntaa.

Tehokkuusluvulla (9,26/10 000 as.) mitaten Pirkanmaalla toteutettiin sovittelua lukuisammin kuin maassa keskimäärin. Alueen kunnissa toimii 112 sovittelijaa ja sovittelun piiriin tuli yhteensä 414 tapausta vuonna 1999.

Apulaispoliisipäällikkö Risto Äijälän mukaan sovittelutoiminnan sisäänajo Tampereen poliisissa oli kestänyt vuosia, mutta nykyään järjestelmä tunnetaan melko hyvin ja siihen suhtaudutaan pääasiassa myönteisesti. Lisäksi yhteistyö poliisin ja sosiaaliviranomaisten välillä toimii Tampereella hyvin. Vaikka sovittelutoiminta on laajentunut Tampereella voimakkaasti, ei sovittelumenettelyn laajentaminen uusiin (vakavampiin) rikostyyppeihin saa olla Äijälän mukaan itsetarkoitus. Sovittelutoiminta tulisi kohdistaa ensi sijassa nuoriin ja ensikertalaisiin. Rikostyypeistä soviteltaviksi sopivat erityisen hyvin vahingonteot, lievät pahoinpitelyt sekä kunnianloukkausjutut.

Kihlakunnansyyttäjä Esa Aho Tampereen kihlakunnanvirastosta suhtautui sovittelumenettelyn kehittämiseen hyvin myönteisesti ja korosti sen inhimillisiä vaikutuksia. Ahon mukaan on olemassa suunnitelmia, joissa sovittelumenettelyn läpikäyminen asetettaisiin yleiseksi rangaistuksen alentamisperusteeksi. Tällöin sovittelun merkitys oikeusprosessissa kasvaisi huomattavasti, mikä taas aiheuttaisi ongelmia kansalaisten yhdenvertaisuudelle lain edessä.

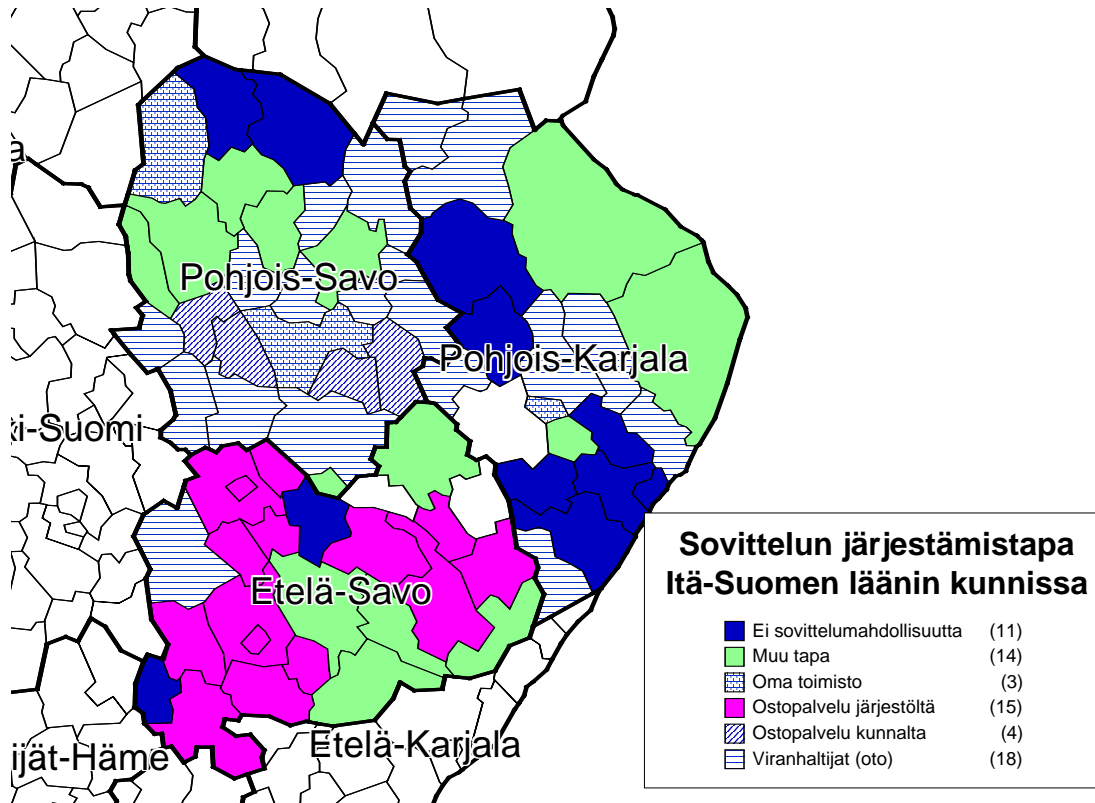
Johtava sosiaalityöntekijä Kalevi Juntunen Tampereelta esitteli yleisesti sovittelutoimintaa ja Tampereen tilannetta. Sovittelutoiminta on aloitettu Tampereella 1987 ja yhteistyö poliisin kanssa sovitteluasioiden hoitamisessa toimii hyvin. Tampereella on laskettu, että sovittelu maksaa noin 1 400 markkaa/sovittelutapaus. Tämä huomioon ottaen Tampere myy sovittelupalvelua muutamalle naapurikunnalleen huomattavan edullisesti.¹⁸ Juupajoen kunnan edustaja mainitsi olevansa hyvin tyytyväinen ostopalvelusopimukseen Tampereen kanssa.

Loppukeskustelussa korostettiin sovittelun organisoimista laajempaan yhteistyönä, joko seutukuntarajoja tai kihlakuntajaon rajoja noudattaen.

5.4. Itä-Suomen lääni

Itä-Suomen läänin alueella järjestettiin kolme eri kokousta maakuntien lukumäärän mukaisesti, Kuopiossa (Pohjois-Savo), Siilinjärvellä (Pohjois-Karjala) ja Juvalla (Etelä-Savo).

¹⁸ Tampereella on Lempäälän kanssa sopimus, jonka mukaan Tampere hoitaa Lempäälän sovittelut 500 markalla tapaus. Juupajoen ja Oriveden kanssa Tampereen sovittelutoimistolla on sopimus, jonka nojalla Tampere hoitaa Juupajoen sovittelutapaukset 2 500 markan ja Oriveden osalta 5 000 markan vuosimaksulla. Pienten kuntien osalta tämän tyyppiset järjestelyt ovat mahdollisia alkuvaiheessa, mutta tapausmäärien kasvaessa kustannuspaineet luonnollisesti kasvavat.



5.4.1. Pohjois-Savo

Pohjois-Savon alueella oli vain kaksi kuntaa, joissa sovittelua ei ollut organisoitu, mutta molemmat näistä ilmoittivat, että sovittelulle olisi ainakin satunnaisesti tarvetta. Pohjois-Savon kunnissa toimii 62 sovittelijaa ja alueella sovittelun piiriin tuli yhteensä 211 tapausta vuoden 1999 aikana (liitetaulukko 8). Sovittelun tehokkuusluku (8,31/10 000 as.) on nipin napin maan keskiarvon alapuolella.

Sosiaalityöntekijä Marja Hiltunen Kuopion poliisilaitokselta kertoi, että poliisi on ollut tyytyväinen Kuopion sovittelutoimintaan ja näkee sovittelumenettelyn soveltuvan erityisesti nuoriin rikoksentehtäjiin. Esimerkiksi lähes kaikki nuorten tekemät pahoinpitelyrikokset pyritään ohjaamaan sovittelun piiriin. Hiltusen mukaan poliisien kannalta olisi motivoivampaa lähettää juttuja sovitteluun, mikäli he saisivat tietää, minkälaiseen ratkaisuun sovittelumenettelyssä on päädytty.

Syyttäjä Heikki Ylisirniö Kuopiosta totesi, että sovittelumenettely on syyttäjän kannalta varsin käyttökelpoinen työkalu ja että käytännössä lähes kaikissa sovintoon päätyneissä syyttäjän sovitteluun lähettämässä jutuissa tehdään syyttämättäjättämispäätös. Käytännössä syyttäjä on ohjannut ainoastaan lieviä tapauksia sovitteluun. Erityisesti Siilinjärven osalta mainittiin, että siellä syyttäjät lähettävät sovitteluun vain sellaisia rikoksia, joissa syyttämättä jättäminen tulee kysymykseen. Ylisirniön mielestä olisi tärkeää, että kaikilla olisi tasavertaiset mahdollisuudet sovittelupalvelun käyttöön. Ratkaisuna hän piti sovittelun alueellista organisoimista siten, että sovittelutoiminnasta vastaisivat päätoimiset työntekijät.

Kuopion kaupungin sovittelutoiminnan vetäjän sosiaalityöntekijä Tapio Happonen mukaan varsinaisen sovittelun lisäksi Kuopiossa vapaaehtoiset hoitavat myös esitutkintapäivystyksen. Kuopio on kouluttanut vapaaehtoisia sovittelijoita yhdessä Siilinjärven kanssa.

Kuntien yhteistyöstä kuultiin Juankosken, Kaavin ja Tuusniemen esimerkki. Nämä kunnat ovat palkanneet yhteisen sosiaalityöntekijän, joka hoitaa muun työnsä ohella myös alueen sovittelutapaukset. Sosiaalityöntekijän ajasta kuluu sovitteluun 5 – 10 prosenttia (1 – 2 pv/kk). Tällä työtahdilla sosiaalityöntekijä pystyy hoitamaan 10 – 15 sovittelutapausta vuodessa. Sovittelu on kohdennettu ainoastaan nuorten tekemiin tapauksiin. Ikärajana tosin on 25 vuotta, mutta jos tapaukset lisääntyvät nopeasti, ikärajaa harkitaan pudotettavaksi 20 vuoteen. Vapaaehtoisia sovittelijoita ei ole. Mikäli tapausmäärät kasvavat paljon, tarvittaisiin alueella lisää resursseja sovittelutoiminnan hoitamiseen.

Loppukeskustelussa pidettiin tärkeänä, että sovittelutoiminnan järjestämisestä säädettäisiin lailla ja että toiminta olisi alueellisesti yhtenäisesti järjestetty. Kihlakuntajakoa pidettiinärkevimpänä alueellisen organisoitumisen pohjana. Kuopiossa on laskettu, että mikäli toiminta järjestettäisiin koko kihlakunnan kattavana toimintana, se tulisi maksamaan 4,17 mk/asukas. Kun asiaa oli esitelty alueen kunnille, oli ainoastaan kaksi kuntaa ollut valmis lähtemään toimintaan mukaan, joten ajatus oli kaatunut siihen.

5.4.2. Pohjois-Karjala

Pohjois-Karjalan 19 kunnasta seitsemässä ei ole sovittelua järjestetty lainkaan (yhdestä kunnasta tieto puuttui). Oma toimisto on vain yhdessä alueen kunnassa (liitetaulukko 9). Pääasiallinen tapa toteuttaa sovittelu on hoitaa se oman toimen ohella. Näin tehtiin alueen seitsemässä kunnassa. Ns. muulla tavalla järjesti sovittelun kolme kuntaa. Vuoden 1999 aikana tuli käsittelyyn 30 tapausta. Tehokkuusluvulla (1,74/10 000 as.) mitaten alue on Suomen kaikkein synkin.

Komisario Tauno Hyttinen Lieksan kihlakunnan poliisilaitokselta piti sovittelun nykytilaa sekavana ja oli sitä mieltä, että sovittelun tarkoitukselta ja asemasta olisi hyvä käydä laaja poliittinen keskustelu. Jos sovittelusta halutaan aidosti valtakunnallista toimintaa, olisi siitä Hyttisen mukaan säädettävä lailla. Sovittelun edistäminen sopii hyvin poliisin toimintaperiaatteisiin (sovinnollisuuden edistäminen), ja erityisen suotavaa sovittelumenettelyn käyttö on Hyttisen mukaan riita-asioissa. Hyttisen mukaan sovittelumenettelyn toimivuuden kannalta tiivis yhteydenpito sovittelijan ja esitutkintaviranomaisen välillä on erityisen tärkeää.

Syyttäjä Heikki Mutikaisen mukaan sovittelumenettelyllä voidaan saavuttaa yhteiskunnan kannalta hyvä ja halpa sinetti rikosjutulle. Hän kuitenkin korosti, että asianomistajan eduista on aina huolehdittava, eikä näin ollen kannattanut varauksettomasti sovittelumenettelyn käyttöä vakavissa rikoksissa. Mutikaisen mukaan poliisin rooli voisi olla keskeisempi tapausten ohjaamisessa sovittelun piiriin, sillä jo esitutkintavaiheessa poliisin on mahdollista valita sovitteluun soveltuvat tapaukset. Näin jutun käsittelyaikaa saadaan mahdollisesti lyhennettyä. Vakavien rikosten osalta erityisesti rasismirikoksissa voitaisiin hyvin käyttää sovittelumenettelyä. Syyttäjä uskoi, että mikäli sovittelu olisi

Pohjois-Karjalan kunnissa tehokkaasti järjestetty, sovittelutapausten määrä myös kasvaksi alueella.

Jengityöntekijä Jouni Erola Joensuusta kertoi, että Joensuussa sovittelu on organisoitu osaksi jengityötä ja se on kaupungin ja kihlakunnan yhteisesti maksamaa toimintaa. Vaikka Joensuussa on oma sovittelutoimisto, hoidetaan sovittelua käytännössä muun työn ohella. Joensuussa sovittelumahdollisuudesta pyritään kertomaan jo esitutkintavaiheessa, jolloin sovittelu voidaan aloittaa mahdollisimman nopeasti. Joensuussa sovittelun organisointitavan hyviä puolia ovat Erolan mukaan: 1) Viranomaisjärjestelmässä mukana oleminen, mikä merkitsee sitä, että yhteistyön rakentaminen on helpompaa. 2) Organisointi sopii hyvin osaksi lastensuojelutyötä, koska tässä on hyvä keino tavoittaa nuori. Huonoiksi puoliksi Erola luettelee seuraavat: 1) Toiminta hukkuu helposti byrokratian syövereihin, 2) eikä vapaaehtoisten resursseja välttämättä osata hyödyntää tehokkaasti ja 3) toiminnan kehittämiseksi ei jää tarpeeksi aikaa. Nykyisillä resursseilla Joensuulla ei ole suuria mahdollisuuksia lähteä myymään sovittelupalvelua naapurikunnille.

Loppukeskustelun tulema: Sovittelu herätti jossain määrin ristiriitaisia tunteita. Toisaalta Pohjois-Karjalassa päätettiin perustaa työryhmä, joka selvittää sovittelutoiminnan laajentamismahdollisuuksia, mutta toisaalta muutamien pienten kuntien sosiaalitoimen edustajat toivat hyvin selkeästi esille, ettei kunnille tule ”kaataa” enää yhtään lisää tehtäviä. Pikemminkin valtion pitäisi ”pystyttää” Joensuuhun sovittelukeskus, jonka kulut se myös maksaisi.

5.4.3. Etelä-Savo

Alueen 25 kunnasta kyselylomakkeen palautti 23 kuntaa. Vastanneista kunnista 15 hankki sovittelun ostopalveluna järjestöltä, viisi ilmoitti organisoivansa sovittelun muulla tavalla ja yhdessä kunnassa sovittelusta vastasi kunnan viranhaltija oman toimensa ohella. Ainoastaan kahdessa alueen kunnista ei sovittelupalvelua ollut järjestetty millään tavalla (liitetaulukko 10). Ostopalveluna sovittelun hankkivista kunnista 13:ssa oli käytössä asukaslukuun suhteutettu maksuperusta, yhdessä kertakorvausperiaate ja yksi kunta oli sopinut muusta maksutavasta. Vuonna 1999 alueen kunnissa soviteltiin yhteensä 397 tapausta ja alueella toimi yhteensä 39 sovittelijaa.

Tehokkuusluvulla (23,67/10 000 as.) mitattuna Etelä-Savossa on maan tehokkaimmin järjestetty sovittelutoiminta. Pääasiallinen ansio tästä lankeaa Mikkelin Sovittelu ry:lle, joka on organisoinut sovittelutoiminnan kihlakunnittain ja perustanut kolmelle paikkakunnalle sovittelutoimistot, joista se hoitaa keskitetysti yhteistyön kihlakuntien syyttäjiin ja poliisiviranomaisiin (tapausten rekrytointi yms. yhteistyö). Todettakoon lisäksi, että Mikkelin Sovittelu ry:llä on yhteistyötahoista (viranomaisista) ja toiminnan toteuttajien edustajista muodostettu sovittelun seurantaryhmä, joka samalla toimii koordinaatio- ja palautetyöryhmänä toiminnan kehittäjille.

Maakuntakoukussa rikoskomisario Kalle Toivanen Mikkelin kihlakunnan poliisilaitokselta totesi poliisin suhtautuvan sovittelun kehittämiseen erittäin positiivisesti ja näki sen sopivan hyvin poliisin keskeiseen tehtävään, rikollisuuden ennaltaehkäisyyn. So-

vittelussa eri viranomaisten yhteistyö on ensiarvoisen tärkeää, ja siinä Toivanen näki vielä kehittämisen mahdollisuuksia. Toivanen uskoi, että sovittelumenettelyllä saavutetaan usein parempia tuloksia kuin esimerkiksi oikeudesta määrättävällä ehdollisella tuomiolla ja katsoi sovittelun sopivan erityisesti pienten varkauksien ja vahingontekojen "seuraamukseksi". Toivasen mukaan voisi olla hyödyllistä, jos sovittelusta olisi maininta esimerkiksi esitutkintalaissa. Näin sovittelu saisi poliisin piirissä lisää "arvostusta" ja toimintakäytännöt yhdenmukaistuisivat.

Kihlakunnan syyttäjä Kosti Kurvinen Mikkelin kihlakunnanvirastosta kertoi sovittelusta syyttäjän näkökulmasta. Myös syyttäjien keskuudessa suhtaudutaan rikosten sovittelumenettelyyn myönteisesti. Sen on nähty sopivan erityisesti asianomistajarikosten ja kunnianloukkausjuttujen ratkaisemiseen. Kurvinen korosti, että erityisesti asianomistajarikosten osalta syyttäjä käytännössä aina odottaa sovitteluratkaisua, ennen kuin tekee syyttämispäätöksen (mikäli syyttäjällä on tiedossa, että sovittelumenettely on aloitettu). Kurvisen mukaan sovittelu on varsin käyttökelpoinen myös virallisen syytteen alaisissa rikoksissa. Tosin, mitä vakavammista rikoksista on kyse, sitä vähemmän painoarvoa sovintoratkaisulla voi olla syyttämispäätöstä tehtäessä. Huomioitavaa kuitenkin on, että vaikka syyte lopulta nostettaisiin, ei sovintoratkaisun saavuttaminen silti ole oikeusprosessin kannalta turhaa, sillä jos korvaus- yms. kysymyksissä on saavutettu sovinto, ei oikeudessa enää tarvitse pohtia näitä asioita ja prosessi kevenee siltä osin. Kurvinen kertoi ohjaavansa mielellään sopiviksi katsomiaan juttuja sovitteluun, mutta pitää poliisin tavoin tärkeänä, että sovittelulle saataisiin luotua yhtenäiset pelisäännöt.

Vapaa-ajan ohjaaja Juha Rimmi Juvalta kertoi, että pienessä kunnassa voidaan asiat saada järjestymään myös oman toimen ohella, mutta toimintatapa vaikeuttaa yhteydenpitoa, tiedonkulkua yms. seikkoja eikä siten useinkaan ole riittävän tehokasta.

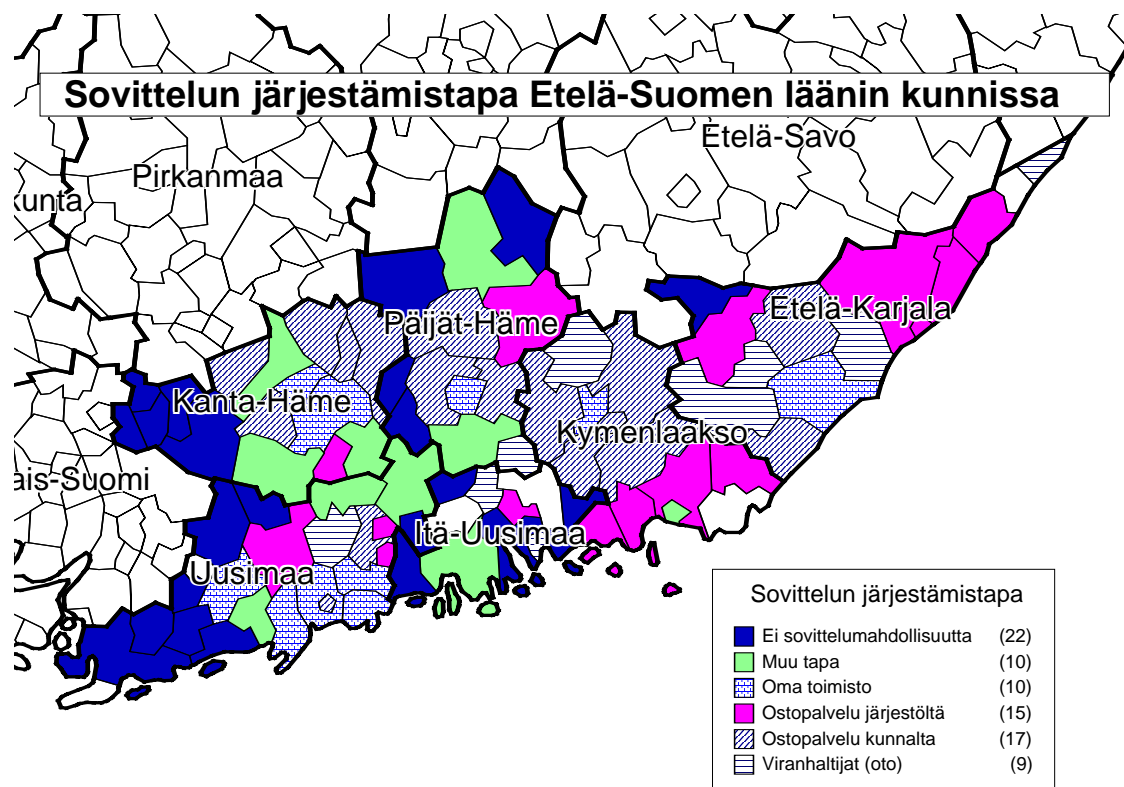
Helena Kippo-Pohjanvirta esitteli Sovittelu ry:n toimintaa. Sovittelu ry myy sovittelu-palveluja kolmeentoista kuntaan, joiden asukas pohja on yhteensä 120 000 henkilöä. Laskutusperusteena Sovittelu ry käyttää asukasluvuun suhteutettuja maksuja. Sovittelu-palvelun järjestämisestä järjestö perii kunnalta 4,40 markkaa/asukas, ja mikäli rikoksesta epäiltyjen nuorten esitutkintaedustus yms. kuuluu palvelupakettiin, on hinta 4,80 markkaa/asukas (liite 3). Kippo-Pohjavirta pitää järjestön etuna sitä, että juttumäärän kasvaessa riittävän suureksi voidaan vapaaehtoisten koulutukseen ja ammattitaitoon kiinnittää paremmin huomiota ja lisäksi myös poliisin ja syyttäjän on helppo ohjata tapauksia sovitteluun, kun alueella on olemassa alueellinen taho, johon ottaa tarvittaessa yhteyttä.

Kokouksen loppuyhteenvedon todettiin, että sovittelutoiminta tulee olemaan täysin kattavaa Etelä-Savon maakunnassa, kun kaksi ulkopuolelle jäänyttä kuntaa tulevat järjestelmän piiriin Sovittelu ry:n kanssa tehtävän ostopalvelusopimuksen muodossa.

5.5. Etelä-Suomen lääni

Kuusi maakuntaa (Uusimaa, Itä-Uusimaa, Kanta-Häme, Päijät-Häme, Kymenlaakso ja Etelä-Karjala) käsittävän Etelä-Suomen läänin kuntaneuvottelu järjestettiin yhtenä kokouksena. Perusteluna tässä oli mm. se, että läänin alueella sovittelu-palveluja on monimuotoisesti ja suhteellisen runsaasti saatavilla. Lisäksi kokous organisoitiin niin, että yli

kymmenelle paikkakunnalle lähetettiin etukäteen pyyntö valmistella puheenvuorot sovittelun järjestämistavasta, ostopalvelumalleista ja arviointi siitä, missä määrin kunta katsoo mahdolliseksi myydä sovittelupalveluja lähialueiden muihin kuntiin.



Etelä-Suomen läänin 89 kunnasta sovittelua ei ollut järjestetty 22 kunnassa (tieto puuttui kuudesta kunnasta; liitetaulukko 11). Oheisesta kartasta nähdään, että ongelma-alueita ovat erityisesti läänin lounais- ja luoteisosan kunnat, joista sovittelu puuttuu lähes systemaattisesti. Oma toimisto on läänin kymmenessä kunnassa. Huomiota kiinnitti myös muista lääneistä poikkeava ostopalvelusopimusten (Etelä-Savon aluetta lukuun ottamatta) runsaus, sillä ostopalveluina sovittelun toteutti peräti 32 läänin kuntaa (17 muulta kunnalta ja 15 järjestöltä). Sovittelua tuottavat viranhaltijat oman toimen ohella tai ns. muulla tavalla yhdeksässätoista kunnassa.

Etelä-Suomen läänin alueen kunnissa toimi kaikkiaan 399 sovittelijaa ja sovitteluun tuli yhteensä 2 686 tapausta vuonna 1999. Tehokkuusluvulla mitattuna Uusimaa (16,57/10 000 as.) ja Kymenlaakso (12,20/10 000 as.) nousivat selvästi esiin. Kanta-Häme jäi vain niukasti maan keskiarvon alapuolelle (7,39/10 000 as.). Päijät-Häme, Etelä-Karjala ja Itä-Uusimaa jäivät heikohkon tehokkuuden tasolle (3 – 5/10 000 as.)

Komisario Anneli Muttonen Helsingin poliisilaitokselta totesi sovitteluun suhtautumisen olevan Helsingin poliisissa melko myönteistä. Poliisi pyrkiikin säännöllisesti kertomaan sovittelumahdollisuudesta jo esitutkintavaiheessa. Varsinaiseen sovitteluun poliisin resurssit eivät kuitenkaan riitä, vaan poliisin roolina on toimia lähinnä tiedonvä-

littäjänä. Erityisen suositeltavana Muttonen pitää sovittelumenettelyä nuorille rikoksentekijöille ja ensikertalaisille.

Syyttäjä Heikki Poukka Espoosta kertoi, että syyttäjien keskuudessa peruslähtökohtana on myönteinen suhtautuminen sovitteluun. Syyttäjien työssä tärkeäksi tehtäväksi on muodostunut vastaaminen siitä, että kansalaisia kohdellaan yhdenvertaisesti lain edessä. Tämä asettaa kunnille haasteita sovittelutoiminnan kehittämisessä. Poukka korosti sovittelumenettelyn kohdentamista nuoriin, ja lieviin tekoihin. Mikäli vakavia tekoja, kuten esimerkiksi perheväkivaltatapauksia, halutaan sovittaa, tulee niitä varten kehittää nykyistä sovittelumenettelyä syvällisempi järjestelmä. Poukka myöntää, ettei syyttäjäkunnankaan toiminta sovitteluasioissa ole yhdenmukaista, mutta hän korosti, ettei syyttäjille voida antaa yksityiskohtaisia ohjeita sovittelumenettelyn käyttämisestä niin kauan kuin sovittelujärjestelmä on maassamme niin epäyhtenäinen kuin se nyt on. Ainoa keino todella valtakunnallistaa sovittelutoimintaa olisi säätää siitä lailla.

Sovittelutoimen edustajat kertoivat kaikkiaan yli kymmenen kunnan tavasta organisoida sovittelutoimintaa erilaisin maksusopimusperustein:

Vantaan toiminnan vetäjä Terttu Mehtonen kertoi, että sovittelutoimisto toimii itsenäisenä yksikkönä sosiaali- ja terveystoimen alaisuudessa. Vantaalla toimii noin 50 – 60 aktiivista vapaaehtoista sovittelijaa, ja pääosa sovittelutoimistoon tulevista tapauksista tulee sinne poliisin (60 %) ja syyttäjän (30 %) lähettäminä. Vantaa myy sovittelun ostopalveluna Tuusulalle tapauskohtaisella maksuperusteella. Hinta määräytyy asianosaisten lukumäärän mukaan kolmessa maksuluokassa: a) alkuselvittely (900 mk), b) sovittelu, enintään neljä asianosaista (1 800 mk) ja c) sovittelu, yli neljä asianosaista (2 300 mk). Näihin hintoihin sisältyvät toiminnan koordinointi, toimistotyö, sovittelijoiden koulutus, tilat ja välineet ja raportointi puolivuositain. Tällä hetkellä Vantaan resurssit ovat täyskäytössä eikä ostopalvelusopimusten määrää ole näin ollen mahdollista kasvattaa.

Espoon sovittelutoimiston sovittelusihteeri Tuija Tuomisen lähettämien asiakirjojen mukaan Espoon ja Kauniaisten kaupungit ovat tehneet sopimuksen sovittelutoiminnan järjestämisestä niin, että Kauniaisten kaupunki maksaa Espoon sosiaali- ja terveystoimelle vuodessa 12 500 markan kertakorvauksen siitä, että Espoon sovittelutoimisto hoitaa myös Kauniaisten sovittelutapaukset. Maksu suoritetaan vuosittain ennakkona tammikuun 31. päivään mennessä. Korvaussumma on laskettu niin, että tiedossa olleella Espoon sovittelun keskihinnalla/per asukas on kerrottu Kauniaisten kunnan väkiluku.

Porvoon nuorisotoimenjohtaja Tuija Öberg kuvaili sovittelutoiminnan järjestämistä yhteis-työssä Askolan, Pornaisen, Porvoon ja Sipoon kesken. Porvoo toimii järjestelmän koordinaattorina. Porvoossa on pyritty siihen, että sovittelija löytyisi aina tekijän kotikunnasta ja kotikunta myös vastaa vapaaehtoisten sovittelijoiden kulukorvauksista. Kunnat yhdessä vastaavat koulutus- ja materiaalikulunnuksista. Lisäksi Porvoo satsaa toimintaansa henkilöstöresursseja. Näin sovittelun kustannus toimintaan osallistuville kunnille saattaa olla esimerkiksi vain 1 000 markkaa vuodessa. Kysymyksessä on siis eräänlainen osallistumismaksu.

Lohjan velkaneuvoja/sovittelun koordinaattori Antti Ukkola kertoi Lohjan kaupungilla olevan yhteinen velkaneuvoja/sovittelija, jonka työaika jakaantuu velkaneuvonnan ja sovittelun kesken 70 %/30 %. Lohja on myynyt palvelua myös Sammatille ja kustan-

nukset on jaettu asukasluvun perusteella. Laskentatapa on seuraava: Kun Lohjan ja Sammatin yhteinen asukasluku on 35 609 ja kun Lohjan osuus tästä on 34 420 eli 96,7 prosenttia ja Sammatin osuus 1 189 eli 3,3 prosenttia, maksaa Sammatti 3,3 prosenttia Lohjan sovittelun kustannuksista neljännesvuosittain. Jos Sammattista tulee tapauksia hyvin vähän sovitteluun vuoden aikana, ylijäämä palautetaan.

Hämeenlinnan nuorisotoimenjohtaja Martti Hurskainen totesi, että Hämeenlinnan alueella sovittelutoiminta on organisoitu kihlakuntajaon pohjalta ja poliisi on toiminut aloitteentekijänä toiminnan käynnistämisessä. Hämeenlinnan kaupunki vastaa sovittelutoiminnan käytännön toteuttamisesta ja muut sopimuskunnat maksavat Hämeenlinnalle korvausta toiminnan järjestämisestä 2 markkaa/asukas. Sovittelutoiminnan kehittämistä koordinoi ostopalvelukuntien edustajista koostuva seurantaryhmä.

Imatran, Ruokolahden, Rautjärven ja Parikkalan kunnille sovittelun tarjoaa Sovinnon vuoksi ry, jonka toiminnanjohtaja Jaana Ylähollo kuvasi kuntien kanssa laadittua ostopalvelusopimusta seuraavasti: Imatran kaupunki maksaa vuosittain määriteltävän markkamäärän yhdistykselle. Määrärahalla katetaan sovittelun lisäksi muuta vapaaehtoistoimintaa: yökahvila, tukihenkilötoiminta, esitutkintapäivystys, vapaaehtoisten rekrytointi ja ohjaus sekä toiminnanjohtajan työnä henkilötutkinnat ja oikeusedustukset.

Imatran ympäristökunnat maksavat sovittelusta seuraavasti:

Sovittelun käynnistäminen (erillisenä toimenpiteenä)	300 mk / tapaus
Sovittelutapaus (käsittää kork. kolme (3) tapaamista, sopimuksen teon ja sen seurannan)	800 mk/ tapaus
Sovittelutapaus (tapaamisia neljä–kuusi (4–6), sopimuksen teko ja seuranta)	1 000 mk / tapaus
Sovittelutapaus (tapaamisia seitsemän (7) tai enemmän, sopimuksen teko ja seuranta)	1 200 mk /tapaus

Sovittelun hinta määräytyy tapaamiskertojen perusteella.¹⁹ Saaren ja Uukuniemen kuntien kanssa ei ole tehty ostopalvelusopimusta toistaiseksi. Asiasta tultaneen käymään neuvotteluja.

Jaana Ylähollo kertoi myös **Kotkan** Toukolan kannatusyhdistyksen tarjoamasta sovittelupalvelusta Kotkan kaupungille ja Pyhtään kunnalle. Sopimukset on tehty erillisin vuosittain sovittavin hinnoin. Sovittelutoiminnan vetäjät ja sovittelijat kehittävät toimintaansa säännöllisillä tapaamisilla entisen Kymen läänin sovittelijoiden kesken.

Loppukeskustelussa korostettiin yhteistyössä tapahtuvan järjestämisen tärkeyttä, sovittelun järjestämistavasta sääntelemistä lailla sekä kihlakunnan alueiden mukaista järjestämistapaa niillä alueilla, joilla toimintaa ei vielä ole.

¹⁹ Lappeenrannassa sovittelusta perittävä hinta määräytyy asiakkaiden lukumäärän mukaan seuraavasti: 1–3 asiakasta sovittelussa = 400 markkaa/sovittelutapaus, 4–6 asiakasta = 600 markkaa/sovittelutapaus ja yli kuusi asiakasta sovittelussa = 700 markkaa/sovittelutapaus.

5.6. Ahvenanmaa

Ahvenanmaan yhteensä 16 kunnasta kyselylomakkeen palautti 11 kuntaa. Näistä misään ei ollut järjestetty sovittelutoimintaa. Kunnista yhdeksän vastasi sovittelun tarvetta koskeneeseen kysymykseen. Viidessä kunnassa ilmoitettiin tarvetta olevan ja neljä kuntaa vastasi, ettei sovittelun järjestämiseen ole tarvetta. Ottaen huomioon kuntien pienuuden, tuntuisi järkevältä, että Ahvenanmaalla kaikkien kuntien sovittelutoiminta toteutettaisiin yhteistyössä Maarianhaminan kanssa. Maarianhamina ei tosin palauttanut kyselylomaketta.

5.7. Yhteenvedo läänien ja maakuntien kokouksista

5.7.1. Sovitteluun soveltuvat tapaukset

Maakuntakohtainen tarkastelu osoittaa, että sovittelu on myös alueellisesti ja kuntakohdaisesti varsin eri tavoin ja epäyhtenäisesti järjestetty. Koska sovittelun ala, se minkälaisia rikoksia nähdään tarkoituksenmukaiseksi sovittella, on keskeinen sovittelun kysymys, kiinnitettiin raportoinnissa myös tähän huomiota. Läänien ja maakuntien tilaisuuksissa itse sovittelun edustajat eivät ottaneet tähän kysymykseen juuri lainkaan kantaa. Valtakunnansyyttäjä Matti Kuusimäen haastatteluun (HS 31.7.2000) sitä vastoin viittasivat lähes kaikki tilaisuuksissa esityksen pitäneet poliisi- ja syyttäviviranomaiset. Kuusimäki pelkäsi, että "sovittelu laajenee liian vakaviin rikoksiin" ja esitti, että "eduskunnan pitää kiireesti määritellä, minkä tyyppisiä rikoksia syyttäjät voivat sovitteluun lähettää".²⁰

Valtaenemmistö poliisihallinnon edustajista oli sitä mieltä, että sovittelu sopii erittäin hyvin nimenomaan nuorten tekemiin vähäisiin rikoksiin ja asianomistajarikoksiin. Myös syyttäjien puheenvuoroissa painottui selvästi se, että sovittelu on yleisesti hyvin soveltuva asianomistajarikoksiin. Poliisin edustajista vain kaksi (12:sta) oli sitä mieltä, että myös vakavammat virallisen syytteen alaiset rikokset tulisi saattaa sovittelun piiriin, mikäli asianomaiset sitä haluavat – ja etenkin silloin kun tekijä on nuori henkilö. Syyttäjistä tällä kannalla oli neljä henkilöä (12:sta). Kolme syyttäjää otti selkeästi kantaa myös perheväkivallan sovitteluun: kaksi heistä oli sitä mieltä, että sovittelu ei sovi perheväki-

²⁰ Valtakunnansyyttäjä on antanut yleisen ohjeen syyttäjille 20.1.2000 (Valtakunnansyyttäjä 2000a). Ohjeessa todetaan sovittelusta mm. seuraavaa: "Sovittelu on erityisen suositeltava menettely asianomistajarikoksissa ja sellaisissa rikoksissa, jotka ovat luonteeltaan lähellä asianomistajarikosta (esim. lähellä näpistystä oleva varkaus). Toisaalta sellaisissa rikoksissa, jotka ovat etäällä asianomistajarikoksista (esim. vakavat pahoinpitelyt), sovinnon painoarvo syyttämättä jättämisen harkinnassa on pienempi. Myös yhdenvertaisuusnäkökohdat rajoittavat sovittelun painoarvoa, koska mahdollisuus sovitteluun vaihtelee paikkakunnittain ja asianomistajan halukkuus sovitteluun vaihtelee yksilöllisesti. Tämän lisäksi valtakunnansyyttäjä on 29.9.2000 lausunut oikeusministeriölle sovittelun ongelmakohtista (Valtakunnansyyttäjä 2000b). Valtakunnansyyttäjän lausunnossa ehdotuksesta rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevaksi säännöksiksi mm. seuraavaa: "Sovittelu ei ole laajuudeltaan, laadultaan ja menettelytavoiltaan sellaisella tasolla, että se voitaisiin yhdenvertaisuutta loukkaamatta hyväksyä rikosoikeudellisessa järjestelmässä rangaistusvastuuta merkittävästi lieventäväksi perusteeksi... Koko maan kattavien yhdenmukaisten sovittelupalveluiden järjestäminen on toki kannatettavaa ja perusedellytys sovittelun huomioonottamiselle rangaistusjärjestelmässä. Sovittelu käyttöalaa on kuitenkin joka tapauksessa rajattava asianomistajarikoksiin ja laadultaan niitä lähellä oleviin rikoksiin."

valtaan ja yksi katsoi, että sovittelua voidaan käyttää perheväkivallassa, mutta sillä ehdolla, että näitä tapauksia varten kehitetään nykyistä parempi sovittelujärjestelmä.

Usein erityisesti poliisin edustajat ilmaisivat henkilökohtaisiin kokemuksiinsa viitaten, että sovitelleet nuoret ovat lopettaneet rikosten tekemisen – ainakin siinä merkityksessä, ettei heistä ole tullut enää ilmoituksia.

Kaiken kaikkiaan poliisien ja syyttäjien puheenvuoroista jäi ristiriitainen vaikutelma: yhtäältä he kaikki suhtautuivat erittäin positiivisesti sovitteluun kokemuksensa perusteella, mutta toisaalta valtaenemmistö heistä oli valmis rajaamaan sovittelun vain lieviin asianomistajarikoksiin. Vaikutelmaksi jäi, että sovittelun kategorisointi asianomistaja- ja virallisen syytteen alaisiin rikoksiin on synnyttänyt tiettyjä jännitteitä poliisi- ja syyttäviviranomaisten käytännön työssä.²¹ Hyvin monet poliisimiehet kaipasivatkin selkeämpiä ohjeita siitä, minkälaisia tapauksia sovitteluun voidaan lähettää ja varsin yleisesti sekä syyttäjät että poliisit kaipasivat sovittelun selkeämpää järjestämistä ja jonkinasteista lakisäätöistä.

5.7.2. Ostopalvelusopimusten maksuperusteet

Edellä on käynyt ilmi, että kunnat ja järjestöt voivat tehdä hyvinkin erityyppisiä ostopalvelusopimuksia sovittelun toteuttamiseksi kunnissa, joilla itsellään ei ole ollut mahdollisuutta perustaa tai järjestää sovittelutoimintaa. Seuraavassa annetaan tiivistävä yhteenveto näiden ostopalvelumallien maksuperusteista.

- a) Sovittelulle määritellään yksikköhinta, joka kasvaa oheispalvelujen (edunvalvonta esitutkinnassa ja oikeusedustus) tullessa mukaan. Hinnat liikkuvat "paketin" koon mukaan 500 – 1 650 markkaan.
- b) Kunnan asukaslukuun suhteutettu maksu tarkoittaa esimerkiksi sitä, että kunta maksaa sovittelusta 4,40 mk asukasta kohden. Kun palveluun lisätään esimerkiksi edunvalvonta esitutkinnassa, hinta nousee 4,80 markkaan asukasta kohden. Halvimmillaan asukaslukuun suhteutettu maksu on ollut 2 markkaa asukasta kohden.
- c) Tapauskohtainen maksuperuste, jolloin hinta määräytyy asianosaisten lukumäärän mukaan. Hintakategoriat ovat esimerkiksi "alkuselvittely", "enintään neljä" ja "yli

²¹ Mielityinen (1999, 74–76) toi esiin saman jännitteen. Hänen tutkimuksensa mukaan syyttäjät ja poliisit olivat pitkälle yksimielisiä asianomistajarikosten soveltumisesta sovitteluun. Ristiriitaisimpia ajatuksia herätti pahoinpitelyrikosten sovittelu. Fyysiseen koskemattomuuteen kohdistuva teko nähtiin omaisuusrikosta tuomittavampana. Syyttäjien ja poliisien näkemykset vaihtelivat näistä perusteluista suuresti. Sovittelu nähtiin tuomioistuimesta tulevaa seuraamusta lievempänä. Jos rangaistuskäytäntö nähtiin jo nyt liian lievanä, herätti ajatus sovittelusta pelon entistä lievemmistä seuraamuksista. Sovittelu saatettiin nähdä juuri tämän vuoksi vaarallisena väkivaltarikollisuuden käsittelyssä, vaikka se olisikin tuomioistuinkäsittelylle rinnakkainen vaihtoehto.

asianosaista".

- d) Osallistumismaksuperuste, jossa kunta osallistuu toisen kunnan tuottaman sovittelupalvelun kustannuksiin maksamalla esimerkiksi vain koulutus- ja materiaalikustannuksia.
- e) Asukaslukujen suhteeseen perustuva maksu, jolloin esimerkiksi kahden kunnan asukasmäärät lasketaan yhteen ja katsotaan kuntien osuudet kokonaisuasukasmäärästä. Sovittelun kustannuksiin osallistutaan tämän suhdeluvun mukaisesti.
- f) Kertakorvausperiaate tarkoittaa sitä, että kunta maksaa vuosittain sovittelua järjestävälle kunnalle ns. kertakorvauksen, joka perustuu keskinäiseen arvioon esimerkiksi siitä, kuinka paljon vuoden aikana sovittelujuttuja voi kunnasta tulla. Yli- ja alijäämää voidaan hyvittää jälkikäteen.
- g) Hinta määräytyy sovittelun tapaamiskertojen perusteella esimerkiksi siten, että sovittelun käynnistämiseksi (300 mk) ja tapaamiskerroille (3 - 7 tapaamista) määritellään nouseva hinta tapaamiskertojen kasvaessa (800 - 1 200 mk)

5.7.3. Sovittelun järjestämistavat – nykytilanne

Sovittelun käynnistäminen ja kehittäminen on Suomessa perustunut kuntien vapaaehtoiseen aktiivisuuteen. Tämä on edelleenkin yksi sovittelutoiminnan kehittämisen keskeinen linja. Ajateltaessa sovittelun saattamista valtakunnallisesti kattavaksi näyttää vapaaehtoiselta pohjalta tapahtuva organisointi rajoituksensa kuten edellä on käynyt ilmi. Sovittelua ei ollut mitenkään järjestetty 157 kunnassa. Näistä 147 vastasi kysymykseen sovittelun käynnistämisestä, jolloin kävi ilmi, että 81 kuntaa (55 %) ei aikonut aloittaa sovittelutoimintaa lainkaan. Vastanneista 66 kuntaa (45 %) ilmoitti aloittavansa toiminnan lähimmän viiden vuoden aikana. Näistä 61 kuntaa vastasi myös järjestämistapaa koskevaan kysymykseen. Oman toimiston ilmoitti perustavansa 10 kuntaa, ostopalveluna toiselta kunnalta aikoi toiminnan toteuttaa 29 kuntaa, ostopalveluna järjestöltä suunnitteli sovittelun hankkivansa 7 kuntaa ja ostopalveluna keneltä tahansa aikoi sovittelun hankkia 15 kuntaa.

Viime aikoina eräät kunnat ovat ryhtyneet yhdessä poliisilaitosten kanssa kantamaan huolta nuorten rikoksenteekijöiden elämään puuttumisesta. Yhteistyö on saavuttanut konkreettisia muotoja siten, että useampi pieni kunta on yhdessä palkannut sosiaalityöntekijän poliisilaitokselle. Poliisi puolestaan on tarjonnut työntekijälle toimistotilat ja asianmukaiset työvälineet. Sosiaalityöntekijän tehtäviin kuuluu kaikin käytettävissä olevin keinoin puuttua rikoksiin syyllistyneen nuoren (ja lapsen) elämäntilanteeseen. Tähän keinovalikoimaan kuuluu myös sovittelu. Tämän tyyppistä toimintaa on käynnistetty esimerkiksi Seinäjoella, Kokkolassa ja Lapualla. Mikä merkitys tällaisella toiminnalla on sovittelun kehittämisen näkökulmasta, selviää vasta kun siitä saadaan enemmän kokemusta.

Joka tapauksessa niin kuntiin toimitettu kysely kuin lääni- ja maakuntakierroksetkin osoittivat, että sovittelun järjestäminen entiseen malliin pelkän vapaaehtoisuuden pohjalta ei ratkaise sovittelun valtakunnallistamisen tavoitetta. Kun kyselyyn vastaamattomat kunnat otetaan huomioon yhdessä niiden kuntien kanssa, jotka eivät aikoneetkaan perustaa sovittelutoimintaa, on maassamme pitkälti yli sata kuntaa, joissa sovittelun toteuttamiseksi ei todennäköisesti tehdä mitään. Miten ja minkälainen sovittelun lakisääteistäminen ratkaisisi tämän ongelman?

6. SOVITTELUN LAKISÄÄTEISTÄMINEN VELKANEUVONTALAIN ESIMERKIN VALOSSA

Selvityshenkilön tehtävänasetteluun kuului selvittää sovittelutoiminnan järjestämistä valtakunnalliseksi myös velkaneuvontalain esimerkin pohjalta. Siinä järjestelmä perustuu kuntalain 2 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan valtio ja kunnat voivat tehdä ns. toimeksiantosopimuksia palvelun tuottamisesta.²²

Tähän saakka (syksy 2000) velkaneuvonnan järjestäminen on ollut vapaaehtoista eikä sitä ole järjestetty yhtenäisesti. Useimmiten velkaneuvontaa on ylläpitänyt kunta, jolle on maksettu korvausta valtion varoista oikeusministeriön vahvistamien perusteiden mukaisesti.

Hallitus antoi eduskunnalle esityksen laiksi velkaneuvonnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 11.5.2000 (HE 37/2000). Eduskunta hyväksyi lain talous- ja velkaneuvonnasta (myöh. velkaneuvontalaki) 20.6.2000, ja laki tuli voimaan 1.9.2000. Velkaneuvontalain mukaan lääninhallitus vastaa²³ siitä, että velkaneuvontaa on riittävästi saatavissa läänin alueella. Velkaneuvontapalvelujen tuottamisesta huolehtivat ensisijaisesti kunnat, jotka tekevät lääninhallitusten kanssa sopimuksen palvelujen tuottamisesta. Kunta voi tuottaa palvelun joko itse tai ostopalveluna. Useampi kunta voi tuottaa palvelut yhdessä. Kunnille maksetaan korvausta valtion varoista velkaneuvonnan järjestämisestä kauppa- ja teollisuusministeriön vahvistamien perusteiden mukaisesti, velkaneuvonnan ylin johto ja valvonta kuuluvat kuluttajavirastolle.

Velkaneuvonnan kokonaiskustannusten on arvioitu olevan 18 miljoonaa markkaa vuodessa. Valtion kustannukset velkaneuvonnasta ovat olleet vuosittain noin 12 miljoonaa markkaa, joten lisäys on 6 miljoonaa markkaa. Tämä lisäys korvaa kuntien nyt tähän saakka maksamaa osuutta.

Käytännön toteutuksessa kauppa- ja teollisuusministeriö antaa määräyksen rahanjaon perusteista, lääninhallitusten tehtävänä on tehdä sopimukset kuntien kanssa ja ylläpitää sopimuskantaa ja Kuluttajaviraston tehtävänä puolestaan on tarjota velkaneuvonnan

²² Vastaavatyypistä toimeksiantosopimusjärjestelmää on ennen velkaneuvontapalvelua toteutettu maatalousyrittäjien lomituspalvelujen toteuttamisessa ja holhouslainsäädännön mukaan edunvalvontapalvelujen tuottamisessa. Ks. lähemmin Selvitysmiesten ehdotus velkaneuvonnan organisoimisesta Suomessa, I osa, 1998.

²³ Lääninhallitusten vastuuta painotettiin vielä lain eduskuntakäsittelyssä siten, että sana "huolehtii" korvattiin sanalla "vastaa".

koulutusta, vastata toiminnan kehittämisestä ja huolehtia toiminnan vaatimista tukipalveluista.

Kunnille toiminnasta aiheutuvien kulujen peruste on kunnan asukasluvun mukainen maksuperuste. Tällä hetkellä kaavaillaan mallia, jonka mukaan maassa pitäisi olla yksi velkaneuvoja 60 000 asukasta kohden. Kunnat voivat saada myös erityiskorvauksia esimerkiksi pitkien matkojen perusteella. Kun velkaneuvonnan tarpeesta eri alueilla saadaan seurantaan perustuvaa tilastotietoa, ministeriön määräyksen sisältöä ja tulosohjausta kehitetään niin, että palveluntuottajalle maksettava korvaus vastaa enemmän palvelujen todellista kysyntää.

Palvelun tuottamiseen liittyvissä sopimusmalleissa on variaation mahdollisuuksia. Yksittäinen kunta voi tehdä lääninhallituksen kanssa sopimuksen palvelun tuottamisesta oman kuntansa alueella. Useimmat pienet kunnat voivat sopia suuremman kunnan kanssa velkaneuvonnan järjestämisestä esimerkiksi siten, että iso kunta tekee lääninhallituksen kanssa sopimuksen (toimeksiantosopimus) tuottaa myös pienten kuntien tarvitsemat velkaneuvontapalvelut.

Palvelun tuottajille maksettavilla korvauksilla katetaan velkaneuvojien palkkamenot sivukuluineen ja toiminnasta aiheutuvat yleiskulut. Lisäksi on arvioitu, että kuluttajavirastolle aiheutuva lisähenkilökunnan tarve olisi yhdestä kahteen henkilöä. Niissä kunnissa, joissa kunta on rahoittanut velkaneuvontaa, lain toteuttaminen voisi vähentää kunnan oman rahoituksen tarvetta (tai mahdollistaisi resurssien tehokkaampaa käyttöä).

Lääninhallitusten ja kuntien väliset toimeksiantosopimukset voivat olla määräaikaisia tai toistaiseksi voimassa olevia. Ne ovat irtisanottavissa ja irtisanomisajasta on oltava sopimus. Eesityksen perustelujen mukaan suositeltavana irtisanomisaikana on pidetty yhtä tai kahta vuotta. Irtisanomisen syynä voi olla palvelujen kysynnän olennainen ja pitkäaikaiseksi arvioitu väheneminen.

Uutta järjestelmää tullaan seuraamaan tarkoin. Velkaneuvontalain käytännön toteuttaminen alkoi vuoden 2001 alussa.

7. KRIMINAALIHUOLTOYHDISTYKSEN JA LÄÄNINHALLITUSTEN KANNANOTOT

Kysymystä sovittelun valtakunnallisesta koordinaatiosta käsiteltiin alustavasti myös sosiaali- ja terveysministeriön sovittelun arviointi- ja seurantatyöryhmässä (Väliraportti 1999). Työryhmä pohti tätä kysymystä valmistellessaan selvityshenkilötehtävän asettamista. Lähtökohtina olivat mm. erillisen organisaation perustaminen sovittelun järjestämistä varten tai sovittelutoiminnan siirtäminen jonkin olemassa olevan organisaation toteutettavaksi. Julkisoikeudellisista organisaatioista Kriminaalihuoltoyhdistystä pidettiin mahdollisena vaihtoehtona. Toisaalta katsottiin, että olemassa olevia hyvin toimivia rakenteita ei tulisi lähteä purkamaan vaan pikemminkin niitä tulisi vahvistaa ja täydentää. Työryhmä totesi, että liittymistä olemassa oleviin organisaatioihin tulisi arvioida myös profiloitumiskysymyksenä. Työryhmä katsoi myös, että sovittelulla tulisi vastaisuudessaakin olla yhtymäkohdat sosiaalityöhön.

Selvityshenkilön suorittamassa kuntakyselyssä tiedusteltiin kuntien näkökantoja lääninhallitusten mahdollisesta roolista sovittelun kehittämässä. Vastauksista kävi ilmi – kuten edellä on todettu – että kunnat toivoivat lääninhallitusten panostavan erityisesti sovitteluun liittyvän koulutuksen järjestämiseen sekä sovittelutoiminnan koordinointiin läänin alueella.

Seuraavassa tarkastellaan sekä kriminaalihuoltoyhdistyksen että lääninhallitusten mahdollisuuksia ja soveltuvuutta sovittelutoiminnan valtakunnallisen organisoimisen tehtävään.

7.1. Kriminaalihuoltoyhdistyksen mahdollisuuksista sovittelun organisoimisessa

Kriminaalihuollon hallinto on uudistumassa. Hallituksen esityksessä laiksi rangaistusten täytäntöönpanon hallinnosta oikeusministeriön vankeinhoito-osastolle kuuluvat johto-, täytäntöönpano- ja hallintotehtävät siirtyvät pääosin ministeriötasolta keskushallintotasolle. Uusina eliminä tulevat oikeusministeriön kriminaalipoliittinen osasto (hallinto ja johto) ja rikosseuraamusvirasto, joka toteuttaa vankeinhoitolaitoksen tehtävät sekä kriminaalihuoltolaitos (kriminaalihuoltoyhdistyksen tehtävät; HE 136/2000 vp, voimaantulo 1.8. 2001). Uudistus vahvistaa jo pitkään meneillään ollutta kehitystä kriminaalihuollon muuttumisesta rangaistusten täytäntöönpanoviranomaiseksi. Kriminaalihuoltolaitoksen tehtäviksi tulisivat erityisesti yhdyskuntapalvelurangaistuksen ja nuorisorangaistuksen toimeenpano. Lisäksi ehdotuksessa lähdetään siitä, että vapaudessa tapahtuva kriminaalihuoltotyö, so. kriminaalihuollon lakisääteisiä tehtäviä täydentävä toiminta, turvattaisiin säätiö- tai yhdistysmuotoisena toimintana.

Selvityshenkilön arvion mukaan sovittelun kytkeminen kriminaalihuoltolaitoksen tehtäviin ainakin tässä kehittämistyön vaiheessa näyttää huonosti soveltuvalta ratkaisulta. Sovittelun toteuttaminen rangaistusten täytäntöönpanotehtäviä hoitavassa organisaatiossa on jo lähtökohtaisesti ristiriidassa sovittelun alkuperäisten tavoitteiden kanssa. Näissä tavoitteissa korostetaan vapaaehtoista osallistumista ja sovittelua vaihtoehtona rangaistusjärjestelmälle. Myös sovittelussa kohdattavien uhrien auttaminen rangaistusten täytäntöönpanojärjestelmässä vaikuttaa huonosti sopivalta ratkaisulta.

Kriminaalihuoltoyhdistyksen vapaudessa tapahtuvaa työtä jatkavan säätiön tai yhdistyksen mahdollisuudet vaikuttavat ainakin periaatteessa paremmilta. Selvityshenkilö tiedusteli erikseen Kriminaalihuoltoyhdistyksen toiminnanjohtaja Harri Montoselta perustettavan yhdistyksen mahdollisuuksista toimia sovittelun valtakunnallisena organisaationa velkaneuvontalain mallin mukaisesti.

Toiminnanjohtaja Montonen toteaa, että seuraava kannanotto on tehty KHY:n toiminnanjohtajana eikä se välttämättä vastaa yhdistyksen johtokunnan näkemystä.

Toiminnanjohtaja Montonen pitää ensinnäkin sovittelun organisoimista koko maassa tärkeänä ja tuettavana tehtävänä. Hänen mukaansa se hyödyttää sekä seuraamusjärjestelmän kokonaisuuden toimivuutta että on yhteiskuntataloudellisesti kannattavaa. Organisoimista ei nykyisellään tule ulottumaan edes kohtuullisen tasapuolisesti koko maahan, mitä on pidettävä vakavana puutteena yksilön oikeudellisen tasa-arvon kannalta.

Toiminnanjohtaja Montonen toteaa lisäksi, että KHY:n organisaatio on lähes kokonaan siirtymässä suoraan valtion hallintoon vuoden 2001 aikana. Tarkoituksena on kuitenkin, että alaa tukemaan perustettaisiin julkishallinnosta riippumaton säätiö, jossa mukana olisivat keskeiset sosiaaliturvan alalla työskentelevät ja kriminaalihuoltoon liittyvät järjestöt/säätiöt. Lopullista päätöstä säätiön perustamisesta ei vielä ole, koska sen peruspääomaksi tarkoitetusta omaisuudesta käytävät neuvottelut ovat oikeusministeriön, KHY:n ja VM:n työryhmässä kesken.

Toiminnanjohtaja Montonen lähtee kuitenkin siitä oletuksesta, että säätiö perustetaan vuoden 2001 aikana ja että seuraavassa kuvattu säätiön tarkoitus on vielä kehittymässä oleva luonnos: Säätiö pyrkii vaikuttamaan rikollisuutta, erityisesti uusintarikollisuutta ja sen aiheuttamia haittoja vähentävästi. Säätiö pyrkii myös parantamaan rangaistuksiin tuomittujen ja muiden rikoksen takia kriisitilanteeseen tai syrjäytymisuhan kohteeksi joutuneiden henkilöiden suoriutumismahdollisuuksia yhteiskunnassa.

Säätiö edistää tarkoituksensa mukaisten palvelujen saavutettavuutta ja voi tarvittaessa järjestää niitä itsekkin. Eräänä tehtäväalueena olisi mm. vapaaehtoistyön edistäminen. Säätiö olisi siis valtiovallasta riippumaton, mutta voisi tietysti saada mm. RAY-varoja ja tehdä palvelusopimuksia eri tahojen kanssa.

Toiminnanjohtaja Montonen katsoo, että sovittelujärjestelmän toiminnallinen ylläpitäminen sopii suunnitellun säätiön toimintaan. Valtakunnallista organisaatiota säätiöllä ei kuitenkaan ainakaan heti ole. Keskusyksikkö olisi Helsingissä nykyisessä KHY:n toimitalossa, joka on esitetty siirtyväksi säätiön omistukseen. Toinen toimipaikkakunta nykyisen suunnitelman mukaan olisi Tampere, jossa KHY:n toimintakeskus siirtyisi myös säätiön omistukseen, vaikkakin itse toiminta saattaa olla tarkoituksenmukaista järjestää yhdistyspohjaiseksi.

Sovittelun järjestely selvityshenkilön antaman alustavan näkemyksen mukaan sisältäisi koulutuksen, ohjauksen ja työn kehittämisen. Toiminnanjohtaja Montonen toteaa, että tarvittavien voimavarojen arviointi voi olla luonnollisesti vain hyvin alustavaa. Tehtävänä sovittelulla on yhtymäkohtia KHY:n yksityisvalvojajärjestelmän organisointiin. Tältä kokemuspohjalta voidaan karkeasti arvioida järjestelmän tarvitsevan koko maassa noin 12 henkilötyövuotta. Kun otetaan huomioon toiminnasta aiheutuvat kustannukset palkkauksen lisäksi, se tarkoittaa rahoituksena noin 2,5 milj. markkaa.

Toiminnanjohtaja Montonen toteaa yhteenvetona, että suunnitellun säätiön toimintaan sovittelu sopii sisällöllisesti hyvin. Säätiön työkenttä osuu muutoinkin hallinnon eri sektoreiden välimaastoon, lähemmäksi kuitenkin sosiaali- ja terveysministeriön ja oikeusministeriön toimialoja.

7.2. Lääninhallitusten kannanotot

Lääninhallitusten mahdollisuuksista ottaa vastatakseen sovittelun tietyistä hallinto- ja koordinaatiotehtävistä (laatia kuntien ja valtion väliset sopimukset, ylläpitää sopimuskantaa sekä vastata sovittelun tarvitsemasta koulutuksesta, tukitoimista ja kehittämisestä) sekä tähän tehtävään läänien tarvitsemista resursseista selvityshenkilö tiedusteli erik-

seen kirjelmällä kaikkien läänien maaherroille (liite 3). Seuraavassa käsitellään tiivistetysti lääninhallitusten vastaukset.

Lapin lääninhallitus

Lääninhallituksen kannanotossa selvityshenkilön kirjeeseen todetaan, että sovittelun kannalta Lapin lääni on maan heikoimmin hoidettuja alueita.

Lapin lääni jakautuu 10 kihlakuntaan (Rovaniemi, Kemi, Tornio, Koillis-Lappi, Sodankylä, Inari-Utsjoki, Tornionlaakso, Ranua-Posio, Kittilä ja Käsivarsi). Rikostilastoiltaan Lapin lääni ei poikkea olennaisesti muusta Suomesta, joten on oletettavaa, että tarve sovittelutoimintaan on huomattavasti suurempi (kannanottoon oli liitetty vertaileva rikostilastointi koko maan ja Lapin läänin osalta).

Lapin läänissä on kuusi seutukuntaa, joissa on kehittämiskeskukset ja yhteistoimintaa. Kehittämiskeskukset pyrkivät järjestämään seudullisesti palvelujakin. Lapin lääninhallitus on osallistunut aktiivisesti sosiaali- ja terveysministeriön ylläpitämään Verkostoituvat erityispalvelut (VEP) -hankkeeseen. Lapin läänissä toimii viisi seudullista sosiaalihuollon osajaverkosta (Kemi-Tornio, Luoteis-Lappi, Pohjois-Lappi, Itä-Lappi ja Rovaseutu), koska Tornionlaakson seutukunnasta Ylitornio kuuluu Kemi-Tornion osajaverkoston ja Pello Luoteis-Lappiin.

Lapin läänissä sovittelutoiminta olisi mahdollista organisoida luontevasti kuntien yhteistyönä seudullisesti noudattaen VEP:n rajoja. VEP:n mukaan organisoitumista puoltaa se, että seutukunnittain selvitetään yhteistä sosiaaliasiamiestoimintaa sekä koulutus-, työnohjaus- ja konsultaatioasioita.

Jotta rikos- ja riita-asioiden sovittelutoiminta laajenisi kattavasti valtakunnalliseksi toiminnaksi, edellyttäisi se sovittelutoiminnan lakisääteistämistä ja valtion varoista maksettavaa korvausta kunnille. Selvitysten mukaan lääninhallitusten rooli sovittelutoiminnassa nähtiin koordinoijana, kouluttajana ja erityisosaamisen ylläpitäjänä.

Lapin lääninhallitus esittää kantanaan, että kuhunkin lääninhallitukseen perustetaan rikos- ja riita-asioista vastaavien koordinaattoreiden virat sekä perustetaan alueelliset sovittelutoimistot ja näihin valtion varoilla vastaavat työntekijät. Seutuverkostosuunnitelmassa se tarkoittaisi viittä aluetoimistoa. Kuntien vastuulle jäisi tarjota toimitilat ja työskentelyvälineet sekä riittävien kulukorvausten maksaminen. Lapin pitkät välimatkat puoltavat seudullista sovittelujärjestelmää. Seudulliset erityisosaamispisteet voisivat vastata rikos- ja riita-asioiden sovittelutoiminnan järjestämisestä sekä koulukiusaamisen sovittelusta, perheväkivallan ”ensiselvittelystä” jne. Erityisosaamispisteisiin olisi mahdollista kytkeä muutakin palvelua, kuten sosiaaliasiamesjärjestelmä ja velkanuovonta. Rikos- ja riita-asioiden sovittelutoiminta kytkeytyisi myöhemmässä vaiheessa perustettaviin sosiaalialan osaamiskeskuksiin.

Oulun lääninhallitus

Oulun lääninhallituksen näkemyksen mukaan selvityshenkilön esitys rikos- ja riita-asioiden hallinnon järjestämisestä samoilla periaatteilla kuin velkaneuvontalaissa on erittäin suositeltava ratkaisu. Lääninhallitus korostaa, että vain seutukuntaiseen yhteistyöhön perustuvalla rakenteellisella mallilla saadaan rikos- ja riita-asioiden hallinto käytännössä toteutettua ja hoidettua Oulun läänin kaikissa kunnissa. Sosiaalihuollon verkostokituvat erityispalvelut -hanke (VEP) on jo omalta osaltaan rakentanut kuntien välistä yhteistyötä ja uudenlaisia sopimuksellisia malleja. Käytännössä uudenlaisten yhteistyömallien rakentaminen on erittäin ajankohtainen myös muilla toiminnan aloilla sosiaali- ja terveydenhuollossa.

Lääninhallitus toteaa, että riita- ja rikosasioiden hallinnon järjestämiseksi malli on sopiva Oulun läänissä. Lääninhallituksen tehtäväksi sopii erittäin hyvin laatia Oulun läänin kuntien ja valtion väliset sopimukset sovittelun järjestämiseksi, ylläpitää sopimuskantaa sekä vastata sovittelun tarvitsemasta koulutuksesta, tukitoiminnasta ja kehittämisestä. Lääninhallitus voi toisin sanoen hyvin vastata sovittelun toteuttamisesta niissä tehtävissä, jotka kuluttajavirasto tekee velkaneuvonnan toteuttamisessa. Lääninhallituksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriö ja lääninhallitus voivat sopia asiasta tarkemmin tulosneuvottelussa, jossa ministeriö voi osoittaa tehtävien hoitamiseen tarvittavat resurssit.

Lääninhallitus katsoo lisäksi, että Oulun lääni on alueellisesti niin yhtenäinen, että selvityshenkilön kirjeessään esittämää aluenäkökohtaa ei tarvitse ottaa huomioon.

Lääninhallitus arvioi lopuksi, että tehtävän konkreettinen hoitaminen edellyttää noin ½ esittelijätason henkilön palkkaamista ja siihen liittyviä toimintamenoja, yhteensä n. 300 000 markkaa vuositasolla.

Länsi-Suomen lääninhallitus

Lääninhallitus toteaa ensinnäkin, että rikos- ja riita-asioiden sovittelun järjestämisessä voidaan hyvin hyödyntää talous- ja velkaneuvonnan järjestämisestä saatavia kokemuksia. Kannanotossa todetaan myös, että eduskunta vielä talous- ja velkaneuvontalain käsittelyn yhteydessä voimisti lääninhallitusten roolia talous- ja velkaneuvonnan järjestämisessä. Myönteisessä kannassaan lääninhallitus korostaa erityisesti resurssien turvaamisen välttämättömyyttä, mikäli lääninhallituksen edellytetään ottavan vastatakseen selvityshenkilön kirjelmässä esittämistä tehtävistä, jotka sinänsä sopivat hyvin lääninhallituksen tehtäviin. Kannanotossa viitataan erityisesti Verkostoituvat erityispalvelut -hankkeeseen, jonka yhteydessä etsitään myös seudullisia ratkaisuja sellaisiin tehtäviin, joihin pienten kuntien voimavarat eivät yksin riitä. Tällöin toiminta lääninhallituksissa sijoittuisi sosiaali- ja terveysosaston tehtäviin. Kannanotossa viitataan myös syrjäytymisen ehkäisyyn, joka viime aikoina on muodostunut osaston tehtävissä yhä keskeisemmäksi. Jos tällaiseen järjestelmään päädytään, lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosastossa muodostettaisiin erityinen rikos- ja riita-asioiden sovittelun toimintatiimi, jossa olisi edustus kaikista alueyksiköistä, sekä poikkihallinnollinen ohjausryhmä, jossa

sosiaali- ja terveysosaston ohella olisi edustus ainakin sivistystoimesta, poliisista ja oikeushallinnosta.

Lääninhallituksen kannanotossa yhdytään myös selvityshenkilön kirjeessä esittämään näkemykseen toiminnan toteuttamisesta alueellisesti läheisyysperiaatteen mukaisesti ja alueiden erilaisuus huomioon ottaen. Kannanotossa todetaan, että Länsi-Suomen lääninhallituksella on alueelliset palveluyksiköt Vaasassa, Jyväskylässä ja Tampereella ja kaikissa niissä on myös sosiaali- ja terveysosaston toimintaa.

Koska järjestely edellyttäisi alueiden aktiivista mukanaoloa, tämä tulisi huomioida resurssitarpeissa. Täsmällisiä arvioita tarvittavista resursseista kirjeessä ei esitetä, koska toiminnan ratkaisumuotoa ja toteuttamistapaa ei vielä tiedetä. Joka tapauksessa kysymykseen ainakin Länsi-Suomen läänissä tulisi "muutaman ihmisen kokoaikainen työpanos" toiminnan käynnistysvaiheessa. Myöhemmin järjestelmän ylläpito sujuisi vähemmälläkin panoksella.

Itä-Suomen lääninhallitus

Itä-Suomen lääninhallituksessa kantaa sovittelun järjestämistapaa koskevaan selvityshenkilön kirjeeseen ovat ottaneet läänin oikeushallinto-osasto, kilpailu- ja kuluttajaosasto sekä sosiaali- ja terveysosasto.

Oikeushallinto-osasto ottaa kantaa sovittelun järjestämiseen velkaneuvontalain mallin mukaan, toimeksiantosopimusten ongelmiin, järjestelmän kustannuskysymyksiin ja lainsäädännön tarpeeseen. Lausunnossa pidetään velkaneuvontalain mallia haavoittavana, sillä kuntien halukkuus solmia sopimuksia on paljolti riippuvainen siitä, minkälainen korvaus kunnille maksetaan tuotetusta palvelusta. Jo nyt velkaneuvontaa järjestettäessä on ollut havaittavissa se, että kuntia on jossain määrin vaikea saada tekemään sopimuksia, koska valtion suorittamat korvaukset eivät vastaa kaikkia kustannuksia. Niinpä sovittelun järjestäminen toimeksiantosopimuksin näyttäisi lausunnon mukaan vaativan ensinnäkin, että valtio osallistuisi täysimääräisesti sovittelun kustannuksiin. Lisäksi lausunnossa esitetään, että mikäli sovittelutoiminnan alueellinen ohjaus kuuluisi lääninhallituksille, tulisi varmistua siitä, että lääninhallituksissa olisi siihen tarvittavat resurssit.

Edellä esitetyn perusteella oikeushallinto-osaston mukaan olisi selkeintä, jos riita- ja rikosasioiden sovittelu voitaisiin säätää joko valtion tai kuntien lakisääteiseksi tehtäväksi. Ensisijaisesti pitäisi tutkia mahdollisuuksia sijoittaa tehtävät oikeusviranomaisille, ja mikäli katsotaan, että tehtävien luonne painottuu enemmän sosiaaliviranomaisille kuuluvaksi, tulisi sovittelu säätää kunnan tehtäväksi niin, että valtio vastaa sovittelun kustannuksista kokonaisuudessaan.

Lääninhallituksen kilpailu- ja kuluttajaosasto kiinnittää huomionsa velkaneuvontalain mallin mukaisten toimeksiantosopimusten ongelmiin samoin kuin oikeushallinto-osastokin. Osaston mukaan velkaneuvontamallissa on suuria heikkouksia, koska valtion korvaustaso on määritelty valtion talousarviossa, toisin kuin varsinaisessa lain tekstissä, toiminnasta aiheutuvia kustannuksia alemmalle tasolle. Tämä johtaa siihen, että kunta

voi kieltäytyä jo ensimmäiseen sopimukseen lähtemisestä ja perusteeksi riittää jopa muutamien tuhansien markkojen omavastuu kuntaa kohden vuodessa. Lisäksi kunnat pelkäävät valtion korvaustason pienenemistä sopimusten solmimisen jälkeen ja vaativat sopimukseen sellaisia irtisanomisehtoja, jotka tekevät järjestelmästä haavoittuvan. Tästä syystä on tärkeää, että valtion korvaus kattaa kaikki kustannukset.

Osaston lausunnossa korostetaan lisäksi, että sopimuksista neuvottelemineen on raskas prosessi eikä lääninhallituksille ole annettu näihin tehtäviin yhtään lisäresursseja, vaan lisäresurssit on annettu ohjaavalle keskusvirastolle. Tämä ei ole omiaan kannustamaan lääninhallituksia uusien toimeksiantosopimusten pystyttämiseen ja ylläpitämiseen.

Kilpailu- ja kuluttajaosaston lausunnossa kysytään lisäksi, onko tällaisessa toimeksiantosopimukseen perustuvassa suostuttelulainsäädännössä mitään mieltä, kun asia voitaisiin hoitaa yksinkertaisesti velvoittavalla lainsäädännöksellä. Myös valtionosuusjärjestelmän kannalta kehitys on takaperoinen, sillä pitkän aikaa on pyritty irti korvamerkityistä valtionosuuksista, joihin nyt sopimusjärjestelmällä tavallaan palataan. Jos sopimusjärjestelmään kuitenkin mennään ja lääninhallituksella on jotakin tekemistä asian kanssa, asia kuuluneen kilpailu- ja kuluttajaosaston mukaan sosiaali- ja terveysosastolle.

Lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosaston käsityksen mukaan velkaneuvontalain mukaisen mallin soveltaminen ei takaa sovittelutoiminnan kattavaksi saamista, sillä kunta voi kieltäytyä järjestelmään mukaan lähtemisestä. Käytäntö on osoittanut, että jopa nimellisen suuruinenkin kunnan maksettavaksi jäävä kustannus voi olla este kunnan osallistumiselle. Valtion suorittamien korvausten itse sovittelutoiminnasta tulisi olla kattavia. Mahdollisia muita sovitteluorganisaatioilta ostettavia ”oheispalveluja” kunnat voisivat rahoittaa itse.

Itä-Suomen läänin alueella Etelä-Savossa sovittelua hoitaa varsin kattavasti yhdistys. Tämä organisointitapa on turvannut mm. sen, että sovittelutoiminta ei pienissä kunnissa ole jäänyt muiden tehtävien jalkoihin.

Mikäli riita- ja rikosasioiden sovitteluun liittyviä tehtäviä tullaan antamaan lääninhallituksille, tulee lääninhallitusten saada sopimusten laadintaa, ohjaus-, koordinaatio- ja koulutustehtäviä varten tarvittavat resurssit. Sovittelijoiden tarvitsema koulutus ja toiminnan sisällöllinen kehittäminen voisivat hoitua parhaiten valtakunnallisesti järjestettyinä. Järjestelmän ylimmän valvonnan ja rahoituksen tulee kuulua sosiaali- ja terveysministeriölle, jotta järjestelmän sosiaalipoliittiset tavoitteet, jotka liittyvät mm. lastensuojeluun, syrjäytymisen ehkäisyyn ja rikolliselle uralle rekrytoitumisen ehkäisyyn, toteutuvat.

Mikäli riita- ja rikosasioiden sovittelutoiminta halutaan saada kaikkien kuntien toimialaan kuuluvaksi ja kattavaksi, tulee siitä säätää kuntia velvoittavasti ja valtion tulee vastata kustannuksista.

Etelä-Suomen lääninhallitus

Etelä-Suomen lääninhallituksessa selvityshenkilön kirjeeseen ottivat kantaa läänin sosiaali- ja terveysosasto, oikeushallinto-osasto ja poliisiosasto. Poliisiosaston mukaan pait-

si tasavertaisuusnäkökohdat myös rikosentorjunnan menestyksellinen hoitaminen puoltaa sovittelumenettelyn vakinaistamista ja siitä säätämistä lailla. Kannanotossa todetaan myös sovittelun saavuttaneen vakiintuneen aseman poliisinkin toiminnassa niillä paikkakunnilla, joilla toimintaa on kokeiltu. Myös yhteistyö poliisin ja sosiaaliviranomaisten välillä todetaan hyvin toimivaksi ja poliisi myös tekee runsaasti aloitteita sovittelun käynnistämiseksi. Poliisiosaston kannanotossa todetaan myös, että sovittelumenettelyn vakinaistaminen ja ulottaminen koko maata kattavaksi, lailla säädetyksi toiminnaksi edellyttää paitsi resursointia myös koordinoitua. Sopiva taso on läänin ja siellä nimenomaan sosiaali- ja terveysosasto. Poliisiosastolle sopii tässä järjestelyssä korkeintaan jonkinlainen vähäinen konsultoinnin tai sidosryhmäyhteistyörooli.

Läänin oikeushallinto-osaston kannanotossa todetaan, että oikeushallinto-osaston tehtävät rangaistusten täytäntöönpanossa ovat loppuneet eikä osastolla muissakaan sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa ole yhteydenpito- eikä koulutustarvetta läänin sosiaaliviranomaisiin. Tästä syystä – ja kun sovittelutoiminta on yleisimmin järjestetty kuntien sosiaalitoimen yhteyteen ja sitä on koordinoitua sosiaali- ja terveysministeriö – tulee toimintaa jatkaa tältä pohjalta. Sovittelun saattaminen yhtenäiseksi koko maassa edellyttää oikeushallinto-osaston mukaan lainsäädännöllisiä toimenpiteitä. Sovittelun organisoituvastuu tulisi keskittää sosiaali- eikä oikeusviranomaisille ja aluetasolla lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastot ovat organisoinnissa keskeisessä asemassa. Veto-vastuu puolestaan sopii hyvin sosiaali- ja terveysministeriölle.

Kihlakunnantason toimijoiden, syyttäjän, poliisin sekä kuntien sosiaalityöntekijöiden verkottuminen mahdollistaa sovittelun asianmukaisen järjestämisen paikallistasolla.

Toimintaa kokonaisuudessaan koordinoivan ja koulutustehtävistä vastaavan viranomaisen rooli soveltuu lääninhallitukselle, ja jos erikoistumisen ja erityisosaamisen keskitämistä tarvitaan, nämä tehtävät voitaisiin antaa yhdelle tai ehkä kahdelle lääninhallitukselle, niiden sosiaali- ja terveysosastoille.

Läänin sosiaali- ja terveysosaston kannanotossa todetaan sovittelun kytkennät sosiaalitoimeen sekä poliisi-, syyttäjä- ja tuomioistuineläyttöön ja todetaan, että sovittelulla on merkittäviä yhteiskunnallisia vaikutuksia niin rikokseen syyllistyneen tulevaisuudelle kuin koko yhteiskunnan turvallisuudelle. Onnistuessaan sovittelutoiminta tuottaa merkittävät välilliset hyödyt esimerkiksi sosiaali- ja opetustoimeen, ja se on osoittanut merkityksensä hyvänä palvelutoimintana.

Lääninhallitus lähtee siitä, että selvitysmiehen esitys uudesta organisoinnista on pääsääntöisesti oikea. Rikos- ja riita-asioiden sovittelun järjestämisessä tulee olla ensisijaista kansalaisten yhdenvertainen asema lain edessä. Nykyisessä muodossa vapaaehtoiseen järjestämistä vastuuseen perustuen tämä ehto ei toteudu läänin alueen kaikkien kuntien ja kuntalaisten kohdalla. Kannanotossa korostetaan myös, että vaativa sovittelutoiminta ei voi rakentua pelkästään vapaaehtoisten sovittelijoiden varaan, vaan se vaatii ammatillisen sosiaalityön ohjausta ja konsultointia ja joissakin tapauksissa myös sosiaalityöntekijää sovittelijana.

Lääninhallituksen mukaan sovittelutoiminta on syytä vakinaistaa ja vahvistaa sen asema lainsäädännöllisesti. Parhaimmillaan sovittelutoiminta mahdollistaa verkottamista syyttäjän, poliisin ja sosiaalityöntekijän välillä. Lisäksi sovittelussa toteutuu kansalaisaktii-

visuuden vaatimus. Pelkästään osana rikosoikeudellista seuraamusjärjestelmää sovittelutoiminta menettää nykyisen luonteensa.

Lääninhallituksen kannanotto päättyy resurssien pohdintaan: Koska tehtävä edellyttää erityisesti sosiaalityön ja sosiaalihuollon asiantuntemusta ja osaamista, sosiaali- ja terveysosaston mahdollisuudet ottaa tehtävä hoitaakseen ilman sosiaalihuollon vastuualueelle ohjattua lisäresursointia ei ole mahdollinen. Alueellisesti sovittelutoiminnan hoitaminen tulisi olemaan laajaa etenkin Helsingin palveluyksikössä, jonka väestöpohja on lähes 1,4 miljoonaa asukasta. Tehtävän sijoittaminen esitetyssä muodossa lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosastolle vaatii vähintään yhden sosiaalihuollon esittelijätason viran perustamista. Lisäksi lääninhallitus toteaa, että sovittelupalvelun järjestäminen kuntien tehtävänä edellyttää valtion taloudellisen tuen saamista. Se ei voi olla osa yleistä sosiaali- ja terveydenhuollon saamaa valtionosuutta, vaan esimerkiksi velkaneuvontalain mukainen korvausjärjestelmä.

7.3. Yhteenvedo kannanotoista

Kriminaalihuollon uudistuvan organisaation, kriminaalihuoltolaitoksen, mahdollisuudet ja sopivuus sovittelutoiminnan valtakunnallisessa organisoimisessa katsotaan ainakin tässä vaiheessa kohtalaisen heikoiksi. Vapaaehtoista kriminaalihuoltotoimintaa toteuttamaan mahdollisesti perustettava yhdistys tai säätiö on toistaiseksi suunnitteluvaiheessa, eikä sen resursseista ole tässä vaiheessa niin varmaa tietoa, että voitaisiin tehdä pitemmälle meneviä arvioita organisaation edellytyksistä ottaa suunniteltu tehtävä vastuulle. Periaatteessa perusteilla oleva yhdistys/säätiö voisi hoitaa myös sovittelun organisointiin liittyviä tehtäviä.

Lääninhallitusten kannanotoissa selvityshenkilön kirjeeseen on kutakuinkin yhtenäinen linja pientä nyansointia lukuun ottamatta. Lääninhallitukset katsovat sovittelutoiminnan voivan liittyä saumattomasti nimenomaan läänien sosiaali- ja terveysosastojen tehtäviin selvityshenkilön kirjeessään esittämällä tavalla, kunhan myös tehtävien edellyttämät resurssit turvataan. Paikallisen sovittelun organisoinnin tulisi tapahtua kuntien yhteistyönä mieluiten seudullisen ja VEP-toiminnan muodossa. Valtion tulisi kuitenkin rahoittaa toiminta kattavammin kuin velkaneuvontalain mallissa, joka sinänsä läänienkin mielestä sopii hyvin sovittelun järjestämisen malliksi – kriittisestikin arvioiden silloin kun resurssit turvataan. Kunnat puolestaan voisivat rahoittaa paikallisesti sovittelun infrastruktuurin luomista, so. turvata toimitilat ja panostaa sovittelijoiden kulukorvauksiin. Ylin valvonta ja johto kuuluisi lääninhallitusten mukaan lähinnä sosiaali- ja terveysministeriölle.

Summaten: läänin edellyttävät, että sovittelun järjestämisestä säädetään lailla ja valtio korvaa toiminnasta aiheutuvat kustannukset lääneille ja kunnille täysimääräisinä.

8. SELVITYSHENKILÖN ESITYS SOVITTELUN JÄRJESTÄMISEKSI VALTAKUNNALLISESTI

8.1. Lähtökohtien pohdintaa

Selvityshenkilö katsoo tehtävässään kertyneen tiedon ja kokemuksen pohjalta, että rikos- ja riita-asioiden sovittelupalvelun valtakunnallinen saatavuus ei voi toteutua pelkästään siten, että kunnat vapaaehtoisesti ja omin voimin perustavat ja ylläpitävät toimintaa. Yhdenvertaisuus lain edessä on perustavin lähtökohta vaatimukselle toiminnan valtakunnallisesta kattavuudesta. Sovittelutoiminta on myös varsin eritasoisesti organisoitu ja toteutettu maamme kunnissa niin, että yhdenvertaisuudesta ei voida puhua edes silloin kun verrataan olemassa olevia sovittelun organisaatioita. Toisin sanoen ei riitä se, että sovittelu on jotenkin järjestetty; toimintaa täytyy resursoida asianmukaisesti, että edes mahdollisuuksien tasa-arvo palvelujen saatavuudessa turvattaisiin. Myös ne harvat kansainväliset esimerkit, joita toiminnan kattavasta järjestämisestä tai suunnitelmista on saatavissa, puhuvat yksiselitteisesti toiminnan lakisääteistämisen puolesta. Norjassa on kattava erilliseen lakiin perustuva järjestelmä, Itävallassa lakiuudistus (voimaan 2001) luo edellytykset valtakunnantason toiminnalle ja Ruotsin tuore komiteamietintö (joulukuulta 2000) lähtee siitä, että sovittelun valtakunnallistamisesta säädetään sosiaalipalvelulaissa (socialtjänstlagen 1980:629) kuntia velvoittavaksi tehtäväksi.

Mutta miksi sovittelun järjestämisestä tulisi säätää kuntia koskevana tehtävänä, ja miksi juuri lääninhallitusten tulisi toimia välittävänä portaana, ja miksi sosiaali- ja terveysministeriön pitäisi budjetoida ja johtaa toimintaa? Eikö toiminta pitäisi myös Suomessa kuten niin monissa muissakin Euroopan maissa antaa oikeusministeriöiden vastuulle? Kuitaahan oikeushallinto myös suurimman taloudellisen hyödyn sovittelusta.

Perustelut kunta-, lääni- ja sosiaali- ja terveysministeriösidoksesta ovat sekä perinteeseen että käytäntöön ankkuroituvia. Sosiaali- ja terveysministeriön laajapohjainen sovittelun arviointi- ja seurantatyöryhmä katsoi, että toiminnan valtakunnallistamista toteutettaessa olemassa olevia ja hyvin toimivia rakenteita ei tulisi purkaa vaan pikemminkin niitä tulisi vahvistaa ja täydentää. Toisin kuin valtaosassa Euroopan maita, sovittelu on kokeilutoiminnasta lähtien, vuodesta 1983, kytketty Suomessa joko suoraan kuntien sosiaalivirastojen tehtäviin tai niin, että sosiaalilautakunnat ovat ottaneet sovittelutoiminnan pääasiallisen rahoitusvastuun esimerkiksi järjestöjen kanssa tehtävin järjestelysopimuksin. Tuskin on liioittelua sanoa, että tämä "Suomen malli" on voinut toimia vapaammin ja kokeiluhenkisemmin kuin muiden Euroopan maiden sovittelukokeilut, joissa oikeusministeriöt ovat alusta lähtien rahoittaneet kokeilutoimintaa ja rajanneet sovittelun piiriä. Toinen merkittävä perustelu nykylinjan jatkamisesta Suomessa liittyy sovittelun profiloitumiskysymykseen. Tässä korostuu sovittelun alkuperäinen tavoite: muodostaa vaihtoehtoinen menettely – vaikka oikeutta täydentävänäkin – viralliselle rikosoikeusjärjestelmälle. Näin painotus sovittelun kautta tapahtuvassa ongelman ratkaisussa liittyy ongelmien ymmärtämiseen sosiaalisina ja sosiaalityön ratkaisuja vaativina ongelmina. Sovittelun kautta erityisesti nuorten rikoksenteekijöiden kohtaamisessa korostuvat lastensuojelun ja nuorisohuollon tehtävät repressiivisen kriminaalipolitiikan sijasta.

Lääninhallitusten kytkentää sovittelun organisointiin voidaan perustella erityisesti sitä kautta, että lääninhallituksilla on jo nyt monia erityisesti nuorten rikoksenteekijöiden

syrjäytymisen estämiseen liittyviä yhteisiä tehtäviä ja hankkeita kuntien sosiaaliviranomaisten kanssa. Kun sovittelu lisäksi parhaimmillaan mahdollistaa ja edellyttää verkottumista syyttäjän, poliisin ja sosiaalityöntekijän välillä, ovat lääninhallitukset omiaan edistämään sovittelun koulutuksesta, tukitoimista ja kehittämisestä vastaavina myös viranomaisyhteistyötä.

Lääninhallitusten kannanotoissa sosiaali- ja terveysministeriö nähtiin luontevana sovittelutoiminnan ylimpänä valvojana ja toimintaa valtakunnallisesti johtavana viranomaisena. Vaikka sosiaali- ja terveysministeriön rooli sovittelun valtakunnallisena vastuunkantajana on tähän saakka vielä ollut kohtalaisen ohut, on sovittelun kentässä koettu ministeriö oikeana tahona silloin kun sovittelun ylimpään vastuuviranomaiseen on hattu viitata. Selitys tähän lienee yksinkertainen: sovittelu mielletään enemmän sosiaalityön kuin rangaistusjärjestelmän tehtäviin kuuluvaksi – sama perustelu, mikä kohdataan kuntien sosiaalilautakuntien vastuun korostamisessakin.

Edellä olevia painotuksia tai perusteluja ei tule ymmärtää niin, että poliisi- ja oikeushallinnon osuutta sovittelutoiminnan kehittämisessä tahdottaisiin vähentää. Päinvastoin yhteistyötä hallinnonalojen välillä on lisättävä, mutta vastuunkantaminen tehtävästä on nyt selkeästi ratkaistava. Se itse asiassa luo edellytyksiä myös hyvän yhteistyön kehittymiselle.

8.2. Laki sovittelun järjestämisestä

Selvityshenkilö esittää, että Suomeen säädetään laki sovittelun järjestämisestä. Laissa sovittelutoiminnan yleinen johto, ohjaus ja valvonta kuuluisi sosiaali- ja terveysministeriölle. Lääninhallitukset vastaisivat siitä, että sovittelupalveluja on riittävästi saatavissa läänin alueella. Sovittelupalvelujen järjestämisestä huolehtisivat lääninhallitus ja kunnat. Sovittelupalvelut järjestettäisiin siten, että kunta tekee lääninhallituksen kanssa kuntalain (365/1995) 2 §:n 2 momentissa tarkoitetun sopimuksen, jossa se sitoutuu huolehtimaan sovittelupalvelujen järjestämisestä kunnassa asuville henkilöille. Lääninhallitus ja kunnat voivat sopia, että kunta huolehtii tehtävästä yhden tai useamman kunnan puolesta.

Tässä järjestämistavassa läänit, sen lisäksi, että ne solmivat edellä mainitussa tarkoituksessa tehdyt sopimukset, pitävät myös yllä sopimuskantaa. Kunnat puolestaan voivat tuottaa sovittelutoiminnan joko yksin, yhdessä toisten kuntien kanssa tai ostamalla sovittelupalvelut toiselta kunnalta tai järjestöltä. Valtio korvaa erikseen kunnille palvelujen tuottamisesta sosiaali- ja terveysministeriön määräämien perusteiden mukaisesti.

Jos jokin kunta on täysin haluton tuottamaan sovittelupalvelua ja koska lähtökohta on se, että valtio vastaa palvelujen tuotannosta, voidaan menetellä siten, että naapurikunta tai yksityinen palvelun tuottaja sopii lääninhallituksen kanssa sovittelupalvelun tuottamisesta myös "haluttoman" kunnan asukkaille. Tällöin korvaus palvelusta maksetaan tuottajalle palvelua järjestämättömän kunnan asukasluvun mukaisessa suhteessa. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että kuntia ei voida lailla pakottaa tuottamaan sovittelupalvelua, vaan valtio vastaa siitä, että palvelu on tavalla tai toisella saatavissa.

Tällaisella järjestämistavalla voidaan turvata, että sovittelu nykymuodossaan niin kuntien kuin muiden organisaatioiden tuottamana voisi jatkua. Samalla taataan se, että kuntien välinen yhteistoiminta on edelleenkin mahdollista. Järjestämistavalla voidaan myös varmistaa se, että sovittelupalveluja on saatavissa kaikissa Suomen kunnissa.

Korostettakoon, että tällaisessa järjestämistavassa lainsäädännöllä säädellään vain toiminnan rakenteista ja toiminnan resursoinnista. Itse sovittelun sisällön säätämiseksi lainsäädäntöä ei tarvita, mikä vastaa nyt voimassa olevaa yleistä eurooppalaista käytäntöä. Tämä ei millään muotoa sulje pois mahdollisuutta säädellä myöhemmin yksityiskohtaisemmin viranomaisten menettelytavoista silloin kun he lähettävät rikosasioita sovittelaviksi tai käsittelevät sovittelutapauksia seuraamusjärjestelmässä.²⁴

Verrattuna nykyiseen järjestelmään esitetty järjestämistapa/hallintomalli toisi lisää hallinnollisia tehtäviä niin valtion viranomaiselle kuin sovittelua järjestäville tahoillekin. Viranomaisista erityisesti lääninhallitusten tehtävät lisääntyisivät. Niille tulisi sopimusten laadinta ja sopimuskannan ylläpito, koordinaatioon liittyviä tehtäviä, koulutuksen järjestämistä ja kehittämistä sekä mahdollisesti erinäisistä tukitoimista huolehtimista. Edellä lääninhallitusten lausunnoissa selvityshenkilön kirjeeseen otettiin kantaa myös läänien tarvitsemiin resursseihin. On selvää, että lääninhallitukset tarvitsevat sekä henkilöresursseja että toimintamäärärahoja sovittelun organisoinnin ja kehittämisen tehtäviin. Tähän kysymykseen palataan kustannuksia käsittelevässä kappaleessa.

8.3. Sovittelun alueellinen järjestäminen

On varsin todennäköistä, että niissä kunnissa, joissa sovittelua nyt järjestetään, sovittelu-toiminta tulisi jatkumaan edelleen vähintään nykyisessä laajuudessa uuden rahoitusmallin myötä. Tavoitteena on, että myös ne kunnat, joissa sovittelua ei tällä hetkellä ole tarjolla, tulevat sovittelun piiriin.

Suomen kunnista yli 50 prosentissa on alle 5 000 asukasta. Kuten kuntakyselyssä kävi ilmi, nimenomaan pienet kunnat olivat haluttomia ylipäättään järjestämään sovittelua. Laine (1999) arvioi selvityksessään, että vasta yli 10 000 asukkaan kunnalla on edes jonkinlaiset mahdollisuudet järjestää asukkailleen sosiaalihuollon erityispalveluja, vaikka lähes kaikki erityis-palvelut edellyttävät vieläkin suurempaa väestöpohjaa. Laineen mukaan itse asiassa vasta 20 000 – 50 000 asukkaan väestöpohja antaa riittäviä mahdollisuuksia palveluiden kysynnän ennakointiin ja resurssien riittävyuden turvaamiseen.

Useissa yhteyksissä on todettu, että sovittelun järjestäminen parhaimmillaan vaatii riittävän suuren väestöpohjan, jotta tapauksia ohjautuisi riittävästi sovitteluun ja näin kerääntyisi kokemusta sovittelun järjestämisestä ja vapaaehtoistyöntekijöiden motivaatio säilyisi. Näin ollen useissa tapauksissa tarkoituksenmukaisin ratkaisu nykyisin sovittelun ulkopuolella olevien kuntien, erityisesti pienten ja mm. kaksikielisten kuntien, so-

²⁴ Euroopan ministerineuvoston suositus (2000,14) ei nimenomaan edellytä, että sovitteluohjelmista tulisi säätää laissa. Lainsäädännöllä tulisi kuitenkin vähintään tehdä sovittelu mahdolliseksi ja vieläpä helpottaa sen käyttöä.

vittelun järjestämiseksi olisi yhteistyö muiden kuntien tai sovittelua järjestävien muiden yhteisöjen kanssa.

Selvityshenkilön tekemän kuntakyselyn mukaan vain pieni vähemmistö, kymmenen kuntaa, aikoi itse järjestää sovittelutoiminnan vastaisuudessa. Ylivoimainen enemmistö sovittelua järjestämättömistä kunnista aikoi ostaa sovittelupalvelun joko toiselta kunnalta tai järjestöltä. Kuitenkin kaikkiaan yli puolet sovittelun järjestämiskysymykseen vastanneista sovittelua järjestämättömistä kunnista ilmoitti, etteivät ne aio järjestää sovittelua ainakaan lähimmän viiden vuoden aikana millään tavalla. Kuitenkin 65 prosenttia niistä kunnista, joissa sovittelua ei ollut millään tavalla järjestetty, ilmoitti, että sovitteltavia tapauksia löytyisi.

Selvityshenkilön suorittaman lääni- ja maakuntakierrosten yhteydessä eri viranomaisten (poliisit, syyttäjät, kuntien sosiaalihoitajat, sosiaalityöntekijät, sovittelutyöntekijät) kanssa käyty neuvottelut sovittelun järjestämisestä myös pieniä kuntia koskevana asiaina johtivat yleensä keskusteluun sovittelupalvelun järjestämisestä yhteistyössä. Näissä keskusteluissa nousi esiin kolme erityyppistä järjestämistapaa ja/tai -pohjaa: a) seudullinen järjestäminen, b) verkostoituvat erityispalvelut (VEP) -hankkeiden mukainen toiminta ja c) sovittelun järjestäminen kihlakuntajaon pohjalta.

- a) Seudullisessa järjestämisessä keskusteltiin seutukunnittaisesta yhteistyöstä eräänä pohjana hahmottaa kuntien yhteistyön rakenteet. Tämä jako on luonteva silloin kun seutukuntien väestöpohjat ovat niin suuret, että myös sovitteluun tulee riittävästi tapauksia. Useissa tapauksissa seutukuntien väestömäärät näyttävät jäävän kovin pieniksi järkevän yhteistyön toteuttamiseksi. Seudullinen yhteistyö voisi ylittää myös seutukuntien rajat riittävän väestö- ja sovittelun tapausmäärien saavuttamiseksi. Keskusteluissa seudullista yhteistyötä painotettiin erityisesti silloin kun haluttiin painottaa tähänastista kuntien vastuuta toiminnan rahoittamisessa ja organisoimisessa.
- b) VEP-hankeidean mukainen toiminta voitaneen katsoa itse asiassa seudullisen yhteistyön erityiseksi tai uudeksi muodoksi. VEP-toiminta on Suomessa varsin uutta ja vasta alkuselvitysten pohjalta muotoansa hakevaa toimintaa. Lähtökohtana hankkeen perustamiselle ovat olleet sosiaali- ja terveyspalveluiden saatavuuteen liittyvät ongelmat ja alueellinen eriarvoisuus. Sosiaali- ja terveysministeriön vuonna 1997 käynnistämässä hankkeessa etsitään keinoja, joilla sosiaalihuollon erityispalveluiden ja ammatillisen erityisosaamisen saatavuus voidaan turvata kaikissa kunnissa. Sosiaalihuollon erityispalveluita ovat esimerkiksi lastensuojelun, päihdehuollon ja vammaisten palvelut. Eräistä VEP-hankkeista tehdyssä arviointitutkimuksessa (Laine 1999) lähdetään siitä, että sosiaalihuollon erityispalvelut voidaan turvata parhaiten lisäämällä kuntien välistä yhteistyötä esimerkiksi juuri seutukunnissa. Yhteistoiminnalla palveluiden tuottamiseen tarvittava väestöpohja laajenee, jolloin palvelut voidaan turvata yhdistämällä kuntien resurssit ja erityisosaaminen. Sovittelun organisoimiseen tämä järjestelmä voisi sopia mitä parhaiten lähtien siitä, että kaikissa VEP-hankkeen muotoisissa sovittelun organisoimisissa on aina mukana ainakin yksi sellainen kunta tai järjestö, jolla on jo kohtalaisen pitkät kokemukset sovittelun organisoimisesta ja toteuttamisesta, jolloin taitotieto (erityisosaaminen) silmikoituu yhteistyössä kaikkia osallistuvia kuntia koskevaksi.

- c) Mainituissa läänien ja maakuntien kuntaneuvotteluissa voimakasta kannatusta sovittelun organisoimisessa useamman kunnan yhteistyönä sai kihlakuntajaon pohjalta tapahtuva järjestäminen. Tässä nähtiin useitakin etuja. Kihlakunnat ensinnäkin muodostavat luontevan suuria yhteistyöalueita kuntayhteistyölle. Kihlakunnat käsittelevät usein useammankin kuin yhden seutukunnan kunnat, jolloin sovittelun järjestämisessä riittävä väestöpohja ja samalla riittävä sovitteluun soveltuvien tapauksien potentiaali on turvattu. Toinen ja itse sovittelutapausten ohjaamista, käsittelyä, seuranta ja ylipäätään yhteistyötä tehostava peruste liittyy siihen, että kihlakuntien poliisi- ja syyttäjäviranomaisilla on ehyt tieto alueensa tapauksista. Kun heillä samanaikaisesti on selkeä yhteistyö lääninhallitusten ja kuntien organisoiman sovittelutoimiston/sovittelun toimipisteiden kanssa, toiminta saa uudentyypistä ennustettavuutta. Vuorovaikutuksen lisääntyessä yhteistyö syvenee, sovitteluun voidaan lähettää tapauksia yhtenäisemmin perusteiden ja mikä tärkeintä: rikosoikeusjärjestelmän toimijat kokevat sovittelun yhä suuremmassa mitassa osaksi omaa työtään. Tämä painotus ei ole pelkästään romantiikkaa, vaan korostus, joka tuli esiin useissa syyttäjä- ja poliisiviranomaisten puheenvuoroissa läänien ja maakuntien neuvottelutilaisuuksissa.

Vaikka selvityshenkilö pitää suositeltavimpana kihlakuntapohjaista sovittelun organisoimista, on syytä painottaa, että edellä lyhyesti esitellyt järjestämispohjat eivät tietenkään sulje toisiaan pois. VEP-hankkeen mukainen seudullinen yhteistyö voidaan varsin hyvin toteuttaa kihlakuntajaonkin mukaisesti. Maassamme on runsaasti paikkakunta-kohtaisia ja alueellisia eroja puhumattakaan kulttuurisista eroista (yhteistyökulttuurit kuntien välillä), jotka sanelevat yhteistyötä kuntien välillä sovittelun organisoimisessa. Tämän selvityksen liitteinä ovat kunnittaiset tilastot, joissa on mukana myös seutukunnallinen jakauma väestöpohjin (liitetaulukot 1 – 11). Samoin selvityksen erillisenä liitteenä on maamme kihlakuntajako väestöpohjin. Näiden asiakirjojen toivotaan auttavan lääninhallituksia ja kuntia järkevien aluepohjaisten yhteistyöratkaisujen etsimisessä.

8.4. Kustannukset

8.4.1. Kustannusten muodostuminen

Hahmotellussa mallissa toiminnan toteuttamiseen osoitettavan määrärahan mitoitusperusteena voitaisiin käyttää toteutunutta toimintaa. Tuolloin yhdelle sovittelulle lasketun keskimääräisen kustannuksen (1 399 mk) ja toiminnan kokonaisvolyymien pohjalta maksettaisiin korvaus. Toinen vaihtoehto korvauksen perusteeksi olisi puhtaasti väestömäärään pohjautuva korvausperuste. Tällöin ongelmaksi voisi kuitenkin tulla se, että väestöön suhteutettu korvausperuste vaihtelee kahdesta markasta (Hämeenlinna) lähes viiteen markkaan (Etelä-Savo) asukasta kohden. Tämä kysymys voitaneen ratkaista määrittämällä väestöön suhteutettu keskihinta, jossa otetaan huomioon se, että osa oheiskustannuksista (matkat, koulutus, sovittelijoiden kulukorvaus) jää kuntien maksettavaksi.

Sovittelu tuottaa myös kustannussäästöjä. Tästä sovittelun kustannushyötysuhteesta on myös tehty laskelmia. Tutkimuspäällikkö Kauko Aromaa Oikeuspoliittisesta tutkimuslaitoksesta laski vuonna 1995 sovittelun kustannussäästöjä ottaen huomioon sovittelun

kustannusvaikutukset rikosoikeusprosessin eri vaiheissa. Laskennassa otettiin säästövaikutuksina huomioon poliisitutkintakustannukset, syyttäjäkustannukset, käräjäoikeuskustannukset ja lautamiesten palkkiot. Aroma laskelman mukaan, edellyttäen, että rikostapaus ei tule lainkaan virallisjärjestelmän tietoon, yhden tapauksen kustannussäästö on 5 800 markkaa. Tässä laskelmassa lähdetään siitä, että tapaus muutoin olisi tullut viedä poliisitutkinnan ja syytetoimenpiteiden kautta tuomioistuimeen saakka. Toisessa tapausesimerkissä rikos olisi voitu ohjata sovitteluun jo varhain poliisitutkintavaiheesta. Tällöin myös osa poliisitutkinnan kustannuksista olisi säästynyt ja kokonaiskustannushyöty olisi ollut yhteensä 4 695 markkaa. Jos sovittelu taas olisi tullut mukaan vasta syyttämävaiheessa kuten on yleisintä, tällöin sovittelu olisi säästänyt kustannuksia 3 770 markkaa (Aromaa 1995).

Stakesin sovittelun kustannusvaikutuksia arvioineessa Anne Aaltosen pilottitutkimuksessa (1998) laskettiin 13 todellisen erityyppisen mutta sovitteluillekin luonteenomaisen tapauksen valossa sovittelun kustannusvaikutuksia.²⁵ Kaikista tapauksista oli sovittelu päätös, ja niiden hypoteettiset kustannusvaikutukset arvioitiin ottaen huomioon, että lähes kaikki tapaukset olisivat todennäköisesti myös menneet oikeuskäsittelyyn saakka. Kustannuserinä laskennassa otettiin huomioon poliisin esitutkinta, syyteharkintavaihe, henkilötutkinta, asianajokustannukset ja oikeusedustus, tuomioistuinkustannukset sekä lautamiespalkkiot. Laskennasta jäivät pois lapsen edunvalvonnasta aiheutuvat kustannukset, eikä oikeusedustuskustannuksia pystytty määrittämään kaikista tapauksista.

Jos kustannussäästöjä lasketaan ns. "perustapauksen" mukaan, jossa asia tulee käsittelemään syyteharkinnasta ja johtaa siinä syyttämättäjäyttämiseen, sen suurimmat välittömät hallinnolliset kustannussäästöt valtiolle ovat syyttäjäkustannusten puolittumisen (420 mk), käräjäoikeuskustannusten (3 500 mk) ja lautamiespalkkioiden (1 230 mk) poisjäännin seurauksena 5 150 markkaa. Kuntien säästövaikutus muodostuu parhaimmillaan esitutkintaedustuskulujen (250 mk), henkilötutkinnan kustannusten (220 mk), sovittelijan vaihtoehtoiskustannusten (340 mk)²⁶ ja oikeusedustuksen kustannusten poisjäämisestä (440 mk)²⁷, yhteensä 1 250 markkaa. Tämä ei itse asiassa jää kauaksi summasta (1 399 mk), jonka kunnat tänään satsaavat sovittelutapaukseen, kuten edellä totesimme. Näin kuntien säästövaikutus "perustapauksessa" olisi kutakuinkin plus miinus nolla (149 mk). Lisäksi tulee ottaa huomioon se, että noin puolet rikoksenteijöistä kuuluu aikuisväestöön, jolloin kuntien säästöt (lastensuojeluun liittyvät) tältä osin hupenevat. Voidaan siis karkeasti arvioida, että nuorten rikoksenteijöiden sovitteluissa kunta

²⁵ On kokonaan toinen asia, edustavatko Aaltosen pilottitutkimuksen tapaukset määrällisesti myös rikosprosessissa käsiteltävien sovittelutapauksien jakaumaa. Aaltosen esimerkkitapauksista 99,4 prosentissa tuomioistuinkäsittelyt jäivät pois sovittelun takia. Todellinen lukumäärä lienee 70–80 prosenttia lähdettäessä siitä, että vähän vajaa puolet kaikista sovitteluista tapauksista on asianomistajarikoksia (44 %) ja vähän yli puolet (54 %) virallisen syytteen alaisia rikoksia, joista noin 62 prosenttia jätetään syyttämättä. Tässäkin epävarmuutta aiheuttaa se, että syyttämättäjäyttämisestä tieto saatiin vain viidesosasta tutkimuspaikkakuntia. Ks. Mielityinen 1999, 35,43. Tulos on parhaimmillaankin suuntaa antava.

²⁶ Sovittelijan vaihtoehtoiskustannus muodostuu silloin kun lasketaan, että sovittelijalle maksettaisiin sovittelutyöstä sosiaalioikeusalan palkan mukaan.

²⁷ On hyvin vaikeaa arvioida, olisiko rikoksesta syytetty esimerkiksi hankkinut itselleen puolustusasianajajan. Aaltosen (1998,38) selvityksessä Helsingin sovittelusta vastaava sosiaalipäivystystoimisto ilmoitti, että kolmasosa tekijöistä saa lastensuojelun oikeusedustuksen. Jos asianajokustannukset (keskimäärin 1 500 – 2 000 mk) voitaisiin ottaa laskelmassa luotettavasti huomioon ja jos ne sovittelun takia jäisivät pois, myös valtion kustannussäästö kasvaisi entisestään. Myös oikeusaputoimistojen kustannussäästö koituisi valtiolle (oikeusaputoimistot kuuluvat tätä nykyä valtion hallintoon).

säästää sen, minkä sijoittaa, ja kun aikuiset rikoksenteikijät otetaan huomioon, kunnista tulee sovittelun nettomaksajia.

Sovittelun todellisia kustannusvaikutuksia ei luonnollisestikaan voida laskea näin yksinkertaisen kaavan mukaan. Joka tapauksessa voitaneen kohtalaisella varmuudella todeta, että sovittelussa kunnat ovat sovittelun nettomaksajia. Valtio taas näyttäisi olevan selvä taloudellinen hyötyjä – sitä enemmän, mitä varhaisemmassa vaiheessa tapaus tulee käsittelyyn, jolloin syntyy säästöjä myös poliisihallinnolle. Koska kaikki sovittelutapaukset – vaikka niitä ei olisikaan sovittelu – eivät kuitenkaan johtaisi oikeuskäsittelyyn (syyttämättäjättämiset muilla perusteilla esim. nuorten tapauksissa), ovat valtion saamat välittömät säästöt sovittelusta vuositasolla jonkin verran pienemmät kuin tässä esitettyssä tyyppillisen tapauksen laskelmassa. Asiasta voidaan esittää vain karkeita arvioita. Kun vähän yli puolet sovitteluista tapauksista on virallisen syytteen alaisia rikoksia ja niistä noin 62 prosenttia jää syyttämättä (Mielityinen 1999, 35,43),²⁸ voidaan suuntaa antavasti arvioida, että kaikista sovittelutapauksista asian-omistajajutut²⁹ mukaan lukien syyttämättä voisi jäädä noin 80 prosenttia. Jos sovittelukäsittelyyn lähetetään 12 240 perustapauksen tyyppistä juttua ja sopimukseen johtaa 70 prosenttia kertymästä, saadaan vuositasolla sovittua 8 568 tapausta. Näistä kustannussäästöjä kertyy 80 prosentissa eli 6 854 tapauksessa. Näistä tapauksista valtion (oikeuslaitoksen) kustannussäästö olisi 35 298 100 markkaa vuodessa. Lähdetessä siitä (kuten tuonnempana esitetään), että valtio kustantaisi pääosan sovittelun tarvitsemasta rahoituksesta, 22 miljoonaa markkaa, se jäisi vielä 13,3 miljoonaa markkaa voitolle.

Sovittelun tuottama taloudellinen voitto kasvaisi vielä entisestään, jos tapausten käsittelyn tehokkuus paranisi sovittelun organisoinnin parantuessa ja jos edellytetään, että sovitteluun voitaisiin ottaa yhä vakavampia rikostapauksia, joissa sovittelu muodostaisi vaihtoehdon asian oikeuskäsittelylle. Tässä katsannossa esitys siitä, että sovitteluun tulisi ottaa vain asianomistajarikoksia ja niitä lähellä olevia rikostapauksia, ei ole perusteltu.

Sovittelulla on toki myös muita aineellisia, mutta vaikeasti mitattavia hyötyjä, kuten esimerkiksi sovittelun uusintarikollisuutta vähentävä vaikutus etenkin nuorten parissa (Mielityinen 1999, 158). Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus (2000,10) painottaa, että rikoksenteikijän näkökulmasta mahdollisuus tavata uhri kasvokkain ja pyytää anteeksi on tärkeä osatekijä siinä, että **rikoksenteikijä** saadaan tajuamaan tekemänsä vahinko ja uhrille aiheuttamansa tuska ja kärsimys. Osallistumalla sovitteluprosessiin **uhrin** puolestaan on mahdollisuus saada henkilökohtainen anteeksipyyntö ja selitys rikoksenteikijältä sekä ilmaista omat tunteensa.

Sovittelun hyötyjä ei siis pidä eikä voida tarkastella pelkästään taloudellisina kysymyksinä otettaessa erityisesti huomioon sovittelun alkuperäiset tavoitteet. Sovittelulla voi parhaassa tapauksessa olla myös välittömiä hyvinvointivaikutuksia, jotka koskevat kuntia ja kuntalaisia. Näitä ovat rikoksenteikijään vaikuttamisen lisäksi esimerkiksi seuraavat: sovittelu nopeuttaa rikoksen synnyttämän ongelman ratkaisua, parhaimmillaan se

²⁸ Tästäkään ei voida vielä johtaa päätelmää, että syyttämättäjättäminen olisi tapahtunut nimenomaan sovittelun ansiosta. Juttuun on luonnollisesti voinut liittyä muita painavia syyttämättäjättämistä puoltavia näkökohtia, ja se olisi voitu jättää syyttämättä sovittelusta huolimatta. Ks. Mielityinen 1999, 43.

²⁹ Myös asianomistajarikoksessa olisi voinut joskus tulla kysymykseen syyttämättäjättäminen ilman sovitteluakin.

toteuttaa uhrien kompensaaation nopeammin ja tehokkaammin kuin oikeuden päätöksellä tuomittu vahingonkorvaus (Takala, 1998, 82 – 83), sovittelu voi poistaa myös rikoksen uhrin ja laajemmankin yhteisön pelkoja, se voi tuottaa myös laajempaa tyydytystä ympäristössään siitä, että ongelmiin reagoidaan, ja näin se antaa samalla ymmärrystä rikosten luonteesta ja ylipäättään lisää asiantietoa ongelmien vaihtoehtoisista ratkaisutavoista. Edellä mainittu Euroopan neuvoston suositus korostaakin, että uhrin, rikosentekijän ja koko yhteiskunnan etujen turvaaminen ei ole keskenään ristiriidassa. Yhteiskunnan kannalta rakentavat ratkaisut hyödyttävät kaikkia osapuolia. Sovittelun sovitteleva luonne voi auttaa myös rikosoikeusjärjestelmää täyttämään erään perustavoitteistaan, nimittäin osaltaan vaikuttamaan rauhallisen ja turvallisen yhteiskunnan luomiseen palauttamalla tasapaino ja rauha rikoksen jälkeen.

Kun sovittelun mahdolliset hyvinvointivaikutukset otetaan huomioon, voitaisiin ajatella, että myös kunnilla on "moraalisia velvoitetta" panostaa sovitteluun, sillä kuntien ja kuntalaisten etu on puuttua mahdollisimman varhaisessa vaiheessa rikoksilla oirehtivien nuorten elämään. Tätä kautta saa perustelunsa näkemys, että myös kuntien tulee omalta osalta huolehtia siitä, että sovittelutoiminta on kunnassa asianmukaisesti resursoitu ja toteutettu.

8.4.2. *Kustannukset valtiolle*

Edellä on jo käsitelty sovittelun faktisia kustannusvaikutuksia kunnille sekä valtiolle toiminnasta aiheutuvia kustannussäästöjä. Kustannusten jaosta selvityshenkilö esittää, että sovittelun kustannusten päävastuu on valtiolla, mutta myös kuntien tulee panostaa sovitteluun taloudellisesti. Valtionosuuden käyttö tulee suunnata ensisijaisesti sovittelusta vastaavan henkilöstön palkkaukseen kunnissa. Nyt on aika arvioida sovittelun kokonaiskustannusta tilanteessa, jossa huomioidaan alueiden erilaisuus kustannustarvetta määrittävänä tekijänä.

Seuraava taulukko valaisee kustannusasetelmaa valtion osalta.

Taulukko 12

Lääni	Vetäjiä/toimistoja ³⁰	Ohjaajia ³¹	Tstotyöntekijöitä ³²	Kustannukset mk
Lapin	5		5 (osa ½ päivätoim.) ³³	1 266 440
Oulun	9	1	9 (osa ½ päivätoim.)	2 476 720
Länsi-Suomen	19	6	19	6 454 440
Itä-Suomen	7	2	7 (osa ½ päivätoim.)	2 410 280
Etelä-Suomen	19	9	19 (osa ½ päivätoim.)	6 532 320
Ahvenanmaa	1			171 000
Yhteensä	60	18	59 (n. 40 % ½ päivätoim.)	19 311 200

Käytännössä tämä laskelma tarkoittaa sitä, että sovittelun kustannus asukasta kohden on 3,70 markkaa. Tämä hyvällä hallinnolla hoidettu järjestelmä merkitsee samalla sitä, että yhden sovittelutapauksen keskihinnaksi tulee 1 560 markkaa.³⁴ Toiminnan kehittyessä suurempiin sovitteluyksiköihin siirtyminen johtaa tehokkuuden kasvuun, jolloin asukas- ja tapausmääriin suhteutettu kustannuserä luonnollisesti pienenee.

Lapin lääniin perustetaan viiden seudullisen sosiaalihuollon osaajaverkoston mukaisesti viisi sovittelun aluetoimistoa, jotka voidaan sijoittaa alueille seuraavasti:

³⁰ Laskelmassa sovittelun vetäjän keskipalkaksi määritellään hyvän sosiaalityöntekijän kuukausipalkka 9 600 markkaa, joka sivukulujen (sotu-maksut 32 %) kanssa tekee yhteensä 12 672 markkaa kuukaudessa. Tämän lisäksi kustannuksiin on lisättävä ns. yleiskulut (12,5 %) 1 587 markkaa kuukaudessa, jolloin yhden sovittelun vetäjän kokonaismenoerä on 14 256 markkaa kuukaudessa. Vuositasolla tämä merkitsee 171 000 markkaa sovittelun vetäjää kohden.

³¹ Ohjaaja avustaa sovittelutoimiston vetäjää käytännön sovittelutyön organisoinnissa. Ohjaajan keskipalkaksi arvioidaan tässä 8 600 markkaa kuukaudessa, mikä vuositasolla sosiaaliturvamaksuineen merkitsee 136 000 markkaa.

³² Toimistotyöntekijän palkaksi arvioidaan keskimäärin 8 000 markkaa kuukaudessa ja puolipäivätoimisen toimistotyöntekijän palkaksi keskimäärin 5 000 markkaa. Toimistotyöntekijät työskentelevät puolipäiväisesti lähinnä niissä sovittelutoimistoissa, joiden toimialueen asukasmäärä on alle 40 000. Kunnat ovat usein palkanneet työllistettäviä sovittelutoimistojen toimistotyön turvaamiseen. Pitkällä tähtäyksellä tämä ei ole mielekäästä, sillä toimistotyössä kysymyksessä on "suhdetoiminta" erityisesti sovittelijoihin. Tämä vaatii pitkäjänteisempää työtötta.

³³ Lapin läänin sovittelutoimistojen toimistotyöntekijöistä kaksi on kokopäiväistä ja kolme puolipäivätoimista, Ouluna läänissä seitsemän henkilöä yhdeksästä on puolipäivätoimista, Itä-Suomen läänissä seitsemästä viisi on puolipäivätoimista ja Etelä-Suomen läänin 19 toimistotyöntekijästä seitsemän tulee olemaan puolipäivätoimisia.

³⁴ Kun mukaan lasketaan tuonempana esiintyvät lääninhallituksille aiheutuvat kulut toiminnan alueellisesti hallinnoimisesta, tulee yhden sovittelutapauksen keskihinnaksi 1 800 markkaa.

Taulukko 13

Alue	Asukkaita
Kemi-Tornio (Kemi, Tornio, Keminmaa, Simo, Tervola, Ylitornio)	69 242
Luoteis-Lappi (Kittilä, Enontekiö, Kolari, Muonio, Pello)	19 700
Pohjois-Lappi (Sodankylä, Inari, Utsjoki)	18 969
Itä-Lappi (Kemijärvi, Pelkosenniemi, Salla, Savukoski, Posio)	23 617
Rovaseutu (Rovaniemi, Rovaniemen mlk, Ranua)	62 823

Tämä järjestely ei noudata kihlakuntajakoa, vaan kihlakuntien rajat ylittävää yhteistoiminta-alueperiaatetta. Jokaisen yhteistoiminta-alueen toimistoon perustetaan sovittelun vetäjän ja puolipäiväisen toimistotyöntekijän vakanssit, yhteensä 7 ½ työntekijää.

Oulun läänin alueella on 11 kihlakuntaa, joista kuudessa asukasmäärät vaihtelevat 37 000:sta 57 000:een. Lisäksi Oulu muodostaa väestökeskittymän (135 000 asukasta). Näissä tulee olla oma sovittelutoimisto. Sen sijaan neljässä kihlakunnassa, Suomussalmen kihlakunnassa (19 105 asukasta), Kuusamon kihlakunnassa (18 197), Pudasjärven kihlakunnassa (15 827 asukasta) ja Kuhmon kihlakunnassa (11 574 asukasta) asukasmäärät jäävät niin alhaisiksi, että näiden osalta tulisi harkita kihlakuntien yhteistoiminta-alueita. Tällöin voitaisiin ajatella, että naapurikihlakuntien, kuten esimerkiksi Suomussalmen ja Kuhmon kihlakuntien, alueelle muodostetaan näiden kihlakuntien kuntia käsittävä yhteinen sovittelutoimisto (asukasmäärä 30 600). Vastaavasti perustettaisiin Kuusamon ja Pudasjärven kihlakuntien alueelle sovittelutoimisto (33 000 asukasta).

Tämän mallin mukaan Oulun läänissä toimisivat sovittelutoimistot seuraavilla paikkakunnilla:

Taulukko 14

Kaupunki/Alue	Asukkaita
Oulu	135 000
Kajaani	57 164
Haapajärvi	41 623
Ylivieska	40 179
Haukipudas	39 312
Raahe	37 168
Liminka	36 976
Kuusamo/ Pudasjärvi	33 000
Suomussalmi Kuhmo	30 600

Henkilöresursseina Oulun lääniin tarvitaan yhteensä yhdeksän sovittelun vetäjän ja yhdeksän toimistotyöntekijän vakanssit. Viimeksi mainituista seitsemän on puolipäivätoimista. Tämän lisäksi Ouluun tarvitaan yksi sovittelunohjaaja (Oulu, yli 100 000 asukasta) eli yhteensä 19 työntekijää.

Länsi-Suomen lääni muodostuu hyvin erikokoisista ja erityyppisistä alueista (mm. saaristokunnat, ruotsinkieliset kunnat). Selvityshenkilön suorittaman arvion mukaan omat selvät asukasmäärältään riittävän suuret kihlakuntayksiköt muodostuvat ainakin seuraaviin alueisiin, joissa tulee olla omat sovittelutoimistot:

Taulukko 15

Kaupunki	Asukkaita
Tampere	189 000
Turku	167 000
Jyväskylä	151 000
Pori	109 000
Seinäjoki	82 000
Nokia	80 000
Salo	61 000
Rauma	61 000

Tämän lisäksi Länsi-Suomen lääniin tulisi muodostaa kahden tai kolmenkin kihlakunnan yhteistoiminta-alueita, joiden asukasmäärät vaihtelevat 48 000:sta 106 000:een. Nämä yhteistoiminta-alueet luonnollisesti ovat naapurikihlakuntia, ja niihin tarvitaan eripainotteisesti työvoimaa. Näitä yhteistoiminta-alueita on selvityshenkilön mukaan rationaalista muodostaa kaikkiaan 10 – 12.³⁵ Kaikkiaan Länsi-Suomen läänin alueella tulisi järjestää 19 sovittelutoimistoa alueellisen saatavuuden turvaamiseksi.

Itä-Suomen läänin sovittelun tarvetta voitaneen parhaiten tarkastella maakuntakohtaisesti.

Etelä-Savossa Sovittelu ry vastaa sovittelun järjestämisestä kolmen kihlakunnan alueella (Mikkeli, Pieksämäki, Savonlinna). Järjestö on valmis hoitamaan myös Juvan kihlakunnan alueen sovittelupalvelut. Henkilöresursseina tarvitaan kolme sovittelun vetäjää sekä heille puolipäivätoimiset toimistotyöntekijät.

³⁵ Ehdotusta yhteistoiminta-alueiksi ei julkaista tässä, koska tarkoituksenmukaisinta on, että alueiden viranhaltijat itse muodostavat "luonnollisen valinnan pohjalta" nämä alueet. Selvityshenkilöltä on joka tapauksessa saatavissa alustava ehdotus yhteistoiminta-alueiksi tilanteessa, jossa alueiden muodostaminen tositaroituksella alkaa.

Taulukko 16

Kaupunki	Asukkaita
Mikkeli	71 000
Juva	25 000
Pieksämäki	25 000
Savonlinna	48 000
Yhteensä	169 000

Pohjois-Savossa on viisi kihlakuntaa, joista sovittelutoimisto on varsinaisesti vain Kuopiossa.

Yhteistoiminta-alueajattelun mukaan Pohjois-Savossa toimisi kolme sovittelutoimistoa seuraavan kihlakuntajaon (yhteistoiminta-alueperiaatteen) mukaan:

Taulukko 17

Kaupunki/Alue	Asukkaita
Kuopio	112 000
Koillis-Savo	22 000
Sisä-Savo	20 000
Yhteensä	156 000

Alue	Asukkaita
Ylä-Savo	64 000

Alue	Asukkaita
Varkauden seutu	39 000

Kuopion sovittelutoimistoon tulisi resursoida 3 työntekijää, Ylä-Savon kihlakuntaan (Iisalmi) perustettaisiin sovittelutoimisto, johon palkattaisiin sovittelun kaksi työntekijää ja Varkauden seudun kihlakuntaan vastaavasti toimisto ja kaksi työntekijää.³⁶

Pohjois-Karjalan alueen viiden kihlakunnan alueelle voitaneen muodostaa yksi kihlakuntapohjainen ja kaksi yhteistoiminta-aluejaon mukaista sovittelutoimistoa seuraavasti:

³⁶ Uusia toimistoja perustettaessa tulisi luonnollisesti kunnioittaa vallitsevia järjestämistapoja ja ottaa huomioon niiden kehittämistarpeita, Pohjois-Savossa esimerkiksi edellä kuvatun Juankosken, Kaavin ja Tuusniemen yhteistyömallin tarpeet.

Taulukko 18

Kaupunki/Alue	Asukkaita
Joensuu	105 000
Nurmes/ Lieksa	36 000
Ilomantsi/ Kitee	33 000

Joensuuhun palkataan kolme työntekijää ja Nurmes/Lieksa sekä Ilomantsi/Kitee alueille kumpaankin 1 ½ työntekijää.

Etelä-Suomen läänin lähes kaikki 21 kihlakuntaa muodostavat asukasluvultaan niin suuret toimialueet, että yhteistoiminta-alueiden muodostaminen tuskin on mielekästä (ks. kihlakuntaliite, liite 4). Ainoastaan 19 000 asukkaan Loviisan kihlakunnan ja 29 000 asukkaan Haminan kihlakunnan kohdalla voitaneen ajatella yhteistyösuhteen muodostamista naapurikihlakunnan alueen kuntien kanssa. Tällöin Loviisan ja Porvoon kihlakuntien alueet muodostaisivat yhteistyöalueen, jolla asuisi 87 400 henkilöä. Vastaavasti Haminan ja Kotkan kihlakuntien alueella asuisi 88 000 ihmistä. Tällä laskelmalla Etelä-Suomen läänin alueelle muodostettaisiin kaikkiaan 19 sovittelutoimistoa.

Ahvenanmaan lääniin, jossa asuu 25 600 henkeä, tulee perustaa sovittelutoimisto ja sille palkata yksi täysipäiväinen työntekijä (tai puolipäivätoiminen vetäjä ja puolipäivätoiminen toimistotyöntekijä).

8.4.2.1. Sopimustoiminnan ja alueellisen ohjauksen turvaaminen

Edellä todetun lisäksi valtion tulee vastata sovittelun hallinnosta ja kehittämisestä lääneille aiheutuvista kustannuksista. Henkilötyövuosina arvioiden läänit tarvitsevat vähintään yhden viran tehtävän hoitamiseen ja suuren väestö- ja kuntamäärän omaavista lääneistä Länsi-Suomen lääni tarvitsee useamman työntekijän. On esimerkiksi vaikea ajatella, että Länsi-Suomen kokoisien ja maakunnittain erilaisen läänin sovittelun hallinnointiin ja kehittämiseen liittyviä tehtäviä voisi hoitaa vain yksi henkilö. Pikemminkin on arvioitavissa, että Länsi-Suomen lääni tarvitsee kolme työntekijää (Varsinais-Suomi, Pohjanmaa kokonaisuutena ja Keski-Suomen-Pirkanmaan alue). Kaiken kaikkiaan voitaneen lähteä siitä, että läänit tarvitsevat uuteen tehtäväänsä ainakin 7 henkilön palkkauksen vuositasolla. Kustannuksiksi muutettuna tämä merkitsee noin 1,5 miljoonaa markkaa. Tämän lisäksi läänit tarvitsevat sovittelun kehittämis-, tuki- ja koulutustoimintaan yhteensä 1,3 miljoonaa markkaa. Kaiken kaikkiaan hallinnointi- ja kehittämis-työhön olisi lääneille siis varattava yhteensä 2,8 miljoonaa markkaa. Valtion osuus sovittelun valtakunnalliseen toteuttamiseen olisi näin yhteensä noin 22 miljoonaa markkaa.

Sovittelun kiistattomiin etuihin ja kustannussäästöihin verrattuna tarvittavaa rahoituserää ei voitane pitää kovin suurena. Nykykäytäntö uusien tehtävien rahoituksessa viittaa

kuitenkin siihen, että erillisrahoitusta valtion budjettiin on työlästä saada tällaisellekaan menoerälle. Tästä syytä pitäisi varautua myös siihen, että sovittelun valtakunnallinen rahoitus kustannetaan ns. kehyksestä. Mikäli tähän päädytään, tuntuisi vähintään kohtuulliselta, että rahoitus sovittelun valtakunnallistamiseen varattaisiin kolmen ministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, oikeusministeriön ja sisäministeriön budjeteista. Oikeusministeriön osallistumista kustannuksiin perustelee erityisesti se, että oikeushallinto on sovittelusta koituvan taloudellisen voiton suurin hyötyjä.

8.4.3. Kuntien rahoitus

Kuntien rahoitusosuus tulee olemaan huomattavasti pienempi. Kuntien tulee tässä järjestelyssä huolehtia sovittelutehtävään palkattavien henkilöiden asianmukaisista toimitiloista ja työvälineistä sekä muista oheiskustannuksista, kuten esimerkiksi sovittelun vetäjien matkakustannuksista, yhdessä sovittelun organisoimiseen liittyneiden kuntien kanssa. Myös sovittelijoiden kulukorvauksia on syytä tarkistaa nykyisestä 100 markan tapauskorvauksesta ylöspäin.³⁷ Kunnat voivat panostaa nykyistä enemmän myös sovittelun vetäjien erikoistumista edellyttävään muuhun kuin lääninhallitusten tarjoamaan koulutukseen, ja kuntien olisi hyvä huolehtia myös sovittelijoiden koulutuskustannuksista silloin kun he osallistuvat sovittelua koskeviin valtakunnallisiin koulutustapahtumiin.

9. VALTAKUNNALLINEN OHJAUS

Rikos- ja riita-asioiden seuranta- ja arviointityöryhmä totesi välimietinnössään, että riippumatta sovittelutoiminnan järjestämis- ja rahoitustapaan mahdollisesti tehtävistä muutoksista tulisi valtakunnallisena toimintana järjestää tuki sovittelun järjestämishoille. Selvityshenkilön esityksessä lähdetään siitä, että sovittelutoiminnan rahoitus, kunnille suoritettavien korvauserusteiden määrittäminen ja toiminnan ylin ohjaus tulisi sosiaali- ja terveysministeriöön. Tätä nykyä sovittelu on useimmiten järjestetty kuntien sosiaalitoimen yhteyteen ja myös valtionhallinnossa sosiaali- ja terveysministeriö on koordinoanut sovittelun kehittämistä. Toisaalta sovittelulla on läheiset kytkennät oikeushallintoon ja kustannusten säästövaikutukset painottuvat syyttäjälaitoksen ja oikeuslaitoksen toimintaan. Viimeksi mainittu seikka perustelee erityisesti sen, että valtio korvaa pääosin sovittelun tuottamat kustannukset. Sosiaali- ja terveysministeriö taas on luonteva toimija sovittelun ylimpänä ohjaavana ja valvovana viranomaisena perusteilla, jotka edellä on esitetty.

Sovittelun kehittymistä valtakunnalliseksi menettelyksi edellyttää sitä, että sovittelutoiminta otetaan huomioon myös muussa asiaan kuuluvassa lainsäädännössä. Rikos- ja riita-asioiden sovittelun kehittämistyöryhmä katsoi, että luontevia kohtia sosiaalihuol-

³⁷ Helsingissä maksetaan kulukorvausta 150 markkaa tapaukselta. Kun sovittelijoita on kaksi, on tapauskohtainen kulukorvaus 300 markkaa. Tampereella maksetaan sovittelijoille kulukorvausta 60 markkaa sovitteluistunnolta ja kuluja voidaan maksaa korkeintaan kolmelta tapaukseen liittyvältä istunnolta, yhteensä 180 markkaa. Tanskassa maksetaan sovittelutapaukselta 1 000 kruunun bruttokorvaus, Ranskassa 250 markkaa, mutta sovitteluistuntojen lisääntyessä kasvavat myös korvausmäärät.

lon lainsäädännössä olisivat lastensuojelulain (683/119983) 13 § ja sosiaalihuoltolain (710/1982) 17 §. Tämä esitys tulisi ottaa huomioon sosiaali- ja terveysministeriössä käynnistymässä olevan lastensuojelulain muutostyön yhteydessä. Sovittelun kehittymisen valtakunnalliseksi toiminnaksi luo selvityshenkilön mukaan edellytykset myös sille, että sovittelusta sääntelemistä myös esitutkintalaissa harkitaan.

Lopuksi on syytä korostaa, että sovittelutoiminnalla on yhteyksiä eri hallinnonaloille eikä sitä voida yksiselitteisesti sijoittaa vain yhdelle sektorille. Toiminnan kehittämisen kannalta eri hallinnonalojen sekä muiden toimijoiden välinen yhteistyö on tärkeää. Tätä tarkoitusta voisi parhaiten ajaa tähänastisten sovittelun seuranta- ja arviointiryhmien sijaan perustettava laajapohjainen neuvottelukunta. Neuvottelukunnan tehtäviä voisivat olla mm. sovittelun valtakunnallistamiseen liittyvän toimeenpanon seuranta sekä mahdollisista sovitteluun liittyvistä lainsäädäntötarpeista huolehtiminen, samoin voimakkaasti virinneen kansainvälisen yhteistyön edistäminen (sovittelun Eurooppaforum ja pohjoismainen yhteistyö), sovittelun valtakunnallisen tilastoseurannan kehittäminen, erityyppinen sovitteluun liittyvä valtakunnallinen tiedottaminen ja viranomaisyhteistyön edistäminen.

Juhani Iivari
Utredningsman

Nationell organisering av medling vid brott- och tvistemål
Utredningsmannens rapport
(135 sidor)

Svenskt sammandrag

Social- och hälsovårdsministeriet kallade forskningschef Juhani Iivari från Stakes till uppgiften att från den 1.5.2000 fungera som utredningsman ifråga om förlikningen i brotts- och tvistemål. Hans uppgift var att 1) kartlägga nuläget ifråga om verksamhetens omfattning, kostnader och behov; 2) undersöka och utvärdera i vilken mån skuldsaneringsmodellen och andra liknande modeller går att använda i samband med förlikning, med beaktande av de internationella erfarenheterna, samt 3) göra ett förslag till hur förlikningsverksamheten borde organiseras, så att den omfattar hela landet. Utredningsmannens mandat löpte ut den 31.12.2000.

Situationen år 2000

Enligt den enkät utredningsmannen utförde, och som omfattade hela landet, uppgav 255 av Finlands sammanlagt 452 kommuner att de åtminstone i princip har beredskap att erbjuda förlikningstjänster. Det innebär att dylika fanns att tillgå i 56,4 % av landets kommuner, och att 82,9 % av landets befolkning bor i dylika kommuner. I verkligheten är möjligheterna till förlikning emellertid inte så utbredda, eftersom endast 145 kommuner samtidigt uppgav sig ha haft några förlikningsfall under år 1999. I dessa kommuner bor 71,7 % av landets befolkning. Skillnaden kan inte förklaras enbart med hjälp av variationer i brottslighetsfrekvensen, eftersom många av svararna uppgav att den viktigaste orsaken till att förlikning inte utnyttjas oftare sannolikt är den bristfälliga kommunikationen mellan polisen, åklagaren och de kommunala myndigheterna.

Utredningsmannen konstaterar att det inte finns någon enhetlig modell för hur förlikningen i Finland skall organiseras. En del av kommunerna har inrättat en egen förlikningsbyrå, somliga tillhandahåller den i form av köptjänster, medan det i andra är kommunens egna tjänstemän som sköter förlikningsuppdragen vid sidan av sina övriga åligganden. Rent allmänt kan man emellertid konstatera att oberoende av vem det är som ansvarar för verksamheten så är det ändå frivilliga förlikningspersoner som sköter den egentliga förlikningen, och som i vanliga fall får kostnadsersättning för detta.

Förlikningen var oftast organiserad så att den ingick i social- och ungdomsverksamhetens tjänstebeskrivning (18,4 %), medan olika typer av köptjänster representerade den näst vanligaste organisationsformen (16,4 %). Av de kommuner som svarade på enkäten hade 34 (7,5 %) en egen förlikningsbyrå. 14 % av kommunerna uppgav att de hade organiserat verksamheten på annat sätt. Det handlade då oftast om att någon av kommunens tjänstemän fungerade som kontaktperson, som förmedlade de sporadiskt före-

kommande förlikningsfallen till de frivilliga förlikningspersonerna. Av kommunerna uppgav 35 % att de överhuvudtaget inte tillhandahåller någon form av förlikning. 8,8 % av kommunerna lät helt bli att besvara förfrågan.

Förlikningsverksamheten var bäst organiserad i de stora kommunerna, oftast i form av en speciell förlikningsbyrå. Detta är samtidigt helt naturligt, eftersom det ju finns mest fall att förlika i de stora kommunerna, samtidigt som de också vanligen har mer resurser för ändamålet än små kommuner. I de mindre kommunerna är det i sin tur oftast de egna tjänstemännen som sköter de fåtaliga förlikningsfallen vid sidan av sina övriga uppgifter, eller så har man inte alls sett till att det finns några förlikningsmöjligheter för kommunens invånare.

I en riksomfattande jämförelse har sättet att organisera förlikningen betydelse för hur effektiv verksamheten är. Mest förlikning anordnas i kommuner som har en egen förlikningsbyrå, och de sköter den absoluta merparten av samtliga förlikningsfall (72 %). Sedan följer de kommuner där man organiserar verksamheten med hjälp av köptjänster (17 %). Det ”övriga” sättet att organisera förlikningen är något effektivare (4,5 %) än att köpa den från en annan kommun (4 %). Som vi redan konstaterade ovan är det vanligaste sättet att organisera förlikningen att någon tjänsteman sköter den vid sidan av sitt övriga arbete. Trots att den organisationsformen är vanligast står den emellertid ändå för den minsta andelen förlikningsfall (2,4 %).

I 38 % av kommunerna hade man alltså överhuvudtaget inte organiserat någon form av förlikning. Av dessa kommuner uppgav ändå 65 % att de åtminstone ibland har behov av förlikning.

Svararna ombads också bedöma ifall man under de följande fem åren i deras kommun har för avsikt att sätta igång med förlikningsverksamhet. Över hälften (81 kommuner, 52 %) av de kommuner som inte erbjuder någon form av förlikning uppgav att någon sådan inte heller kommer att anordnas under de fem följande åren, medan endast fem kommuner uppgav att de igångsätter förlikningsverksamheten under det inkommande året.

De kommuner som sade sig börja med förlikningsverksamhet under den följande femårsperioden ombads också bedöma vilken organisationsform som då var den mest sannolika. Det visade sig att det populäraste alternativet var att sköta det i form av köptjänster från en annan kommun (44 %). Elva procent uppgav att de föredrar att köpa tjänsten från en organisation, medan 23 % ansåg att köptjänster är att föredra, oberoende av vem det är som producerar tjänsterna. Av svararna uppgav 15 % att de i framtiden helst själva står för produktionen av förlikningstjänster. Den viktigaste, och samtidigt relativt logiska, iakttagelsen i sammanhanget är att köp av förlikningstjänster från en annan kommun är det populäraste alternativet, men också att köptjänster överhuvudtaget är ett reellt alternativ, bara det finns någon som producerar dylika. Köptjänsternas popularitet kan antagligen bäst förklaras med att det i huvudsak handlar om små kommuner.

Då utredningen gjordes var förlikningsverksamhetens årliga kostnader på riksnivå 6 374 327 mark, vilket ger en genomsnittlig förlikningskostnad på 1 399 mark per fall.

Utredningsmannens förslag

En lag om förlikning

På basis av den information och de erfarenheter som samlats in anser utredningsmannen att servicen ifråga om förlikning i brotts- och tvistemål inte kan utvidgas till att omfatta hela landet enbart genom att kommunerna frivilligt och med egna krafter inrättar och upprätthåller verksamheten. Att förlikning bör finnas tillgänglig på lika grunder i hela landet är något som följer redan av kravet på jämlikhet inför lagen. Förlikningsverksamheten är emellertid i dagens läge organiserad på så olika sätt i olika kommuner, att man inte alls kan tala om någon jämlikhet - inte ens då man jämför med varandra endast de kommuner som tillhandahåller någon form av förlikning. Det räcker med andra ord inte att förlikningsverksamheten på något sätt är organiserad; den måste också tilldelas tillräckliga resurser för att man skall kunna garantera ens en principiell jämlikhet ifråga om tillgången till förlikning.

Utredningsmannen föreslår att man i Finland stiftar en lag om förlikning. I denna lag skulle man fastställa att den allmänna ledningen, styrningen och övervakningen av förlikningsverksamheten skulle tillkomma Social- och hälsovårdsministeriet. Länsstyrelserna skulle i sin tur ansvara för att tillgången på förlikningstjänster är tillräcklig inom länen, medan länsstyrelsen och kommunerna skulle sköta det praktiska genomförandet. Förlikningen skulle organiseras så att kommunen tillsammans med länsstyrelsen gör ett i kommunallagen (365/1995) 2 § 2 mom. föreskrivet avtal, där man förbinder sig att tillhandahålla förlikningstjänster för de personer som bor inom kommunen. Kommunerna skulle ges rätt att producera tjänsterna antingen själva, tillsammans med andra kommuner eller genom köptjänster av en annan kommun eller organisation. Staten ersätter de kostnader verksamheten åsamkar, i enlighet med de direktiv social- och hälsovårdsministeriet utfärdar.

Ifall någon kommun är helt ovillig att tillhandahålla förlikningsservice, samtidigt som utgångspunkten är att staten svarar för att dylik service finns tillgänglig, kunde man gå till väga så att en grannkommun eller någon annan serviceproducent överenskommer med länsstyrelsen om att tillhandahålla ifrågavarande tjänster också för den "ovilliga" kommunens invånare. Ersättningen skulle då utbetalas åt serviceproducenten, enligt den ovilliga kommunens invånarantal (3,70 mark per invånare). Det här betyder i praktiken att man inte lagstiftningsvägen kan tvinga kommunerna att tillhandahålla förlikningsservice, och att det i stället är staten som i sista hand svarar för att det på ett eller annat sätt finns tillgång till dylika tjänster.

Med ett sådan organisationsmodell kan man garantera att förlikningen i sin nuvarande omfattning kan fortgå, oberoende av om den är producerad av kommunerna eller av övriga organisationer. Samtidigt garanterar man att samarbetet kommuner emellan är möjligt också i fortsättningen, och att det finns tillgång till förlikning i alla delar av landet.

Jämfört med det nuvarande systemet skulle den föreslagna organisations/förvaltningsmodellen medföra en utökning av de administrativa uppgifterna både för myndigheterna och för dem som organiserar förlikningen. Av myndigheterna är det speciellt länsstyrelserna som skulle få fler uppgifter. Till dem hör att göra upp avtalen, att tillhandahålla

avtalssamlingar, att stå för olika koordinerande uppgifter, att anordna och utveckla skolning på området samt att ombesörja olika stödfunktioner. För att kunna utföra dessa uppgifter behöver länsstyrelserna utökade resurser, både ifråga om personal och verksamhetsanslag. Dessa bör finansieras genom särskilda anslag i statsbudgeten.

Den regionala organiseringen av verksamheten

Det är sannolikt att förlikningsverksamheten i de kommuner som nu tillhandahåller dylik med den nya finansieringsmodellen skulle fortgå åtminstone i nuvarande omfattning. Målsättningen är att även de kommuner som i dag inte tillhandahåller någon förlikningsservice också skulle erbjuda sådan. Dessa är i regel små kommuner som vanligen inte har resurser att sköta det på egen hand.

I samband med sina läns- och landskapsbesök har utredningsmannen fört diskussioner med olika myndigheter (polisen, åklagare, kommunernas socialdirektörer, socialarbetare, förlikningsmän). Dessa diskussioner utmynnade nästan alltid i att man för att kunna erbjuda förlikningstjänster också i små kommuner måste organisera verksamheten i form av samarbete mellan kommunerna. Det framkom att det finns tre olika alternativa organisationsmodeller: a) en regional samarbetsmodell, b) en nätverksbaserad modell, i stil med projektet specialservice inom nätverk (verkostoituvat erityispalvelut, VEP) (not1), och c) en modell som bygger på häradsindelningen.

(not 1. VEP-projektets målsättning är att genom kommunalt samarbete garantera tillgången till specialtjänster - t.ex. barnskydd, missbrukarvård, handikappservice och specialdagvård - överallt i vårt land, oberoende av kommunens storlek.)

I de kommundiskussioner som fördes på läns- och landskapsnivå vann den modell enligt vilken samarbetet skulle ske utgående från häradsindelningen ett starkt understöd. Man såg flera fördelar i den modellen. För det första utgör häraderna till sin storlek en naturlig utgångspunkt för det interkommunala samarbetet. Ett härad omfattar ofta mer än en ekonomisk region (eller regionkommun), vilket gör att befolkningsunderlaget är tillräckligt och att det därmed potentiellt finns tillräckligt många fall att förlika. En annan viktig, och med tanke på själva förlikningen, dess utförande, uppföljning och det övriga samarbetet väsentlig aspekt är att häradernas polis- och åklagarmyndigheter har en grundlig kännedom om de brotts- och tvistemål som finns inom deras region. Om de också skulle samarbeta med de förlikningsbyråer och -enheter som länsstyrelserna och kommunerna upprätthåller skulle verksamhetens förutsägbarhet öka avsevärt. Och ju större växelverkan blir, desto bättre skulle också samarbetet bli, eftersom man på mer enhetliga grunder än tidigare skulle utnyttja förlikningen som ett alternativ, och kanske viktigast av allt: de olika aktörerna inom det straffrättsliga systemet skulle i allt högre grad börja betrakta förlikningen som en del av sitt arbete.

Även om utredningsmannen anser att häradsmodellen vore att föredra är det skäl att betona, att de ovannämnda modellerna självfallet inte är varandra uteslutande. T.ex. ett regionalt samarbete av nätverkstyp kan utmärkt väl bedrivas också utgående från häradsindelningen - och även så att samarbetet omfattar flera härad.

Kostnader

Enligt utredningsmannens bedömning åsamkar förlikningen å ena sidan kostnader, men å andra sidan också inbesparingar. När det gäller förlikning för unga gärningsmän sparar kommunen de pengar man lagt ut. Beaktar man också de vuxna brottsutövarna blir kommunen en nettobetalare.

Om man å andra sidan beaktar också de övriga välfärdseffekterna kan man mycket väl argumentera för att även kommunerna har "moraliska skyldigheter" att satsa på förlikning, eftersom både kommunerna och kommuninvånarna drar nytta av att man i ett tillräckligt tidigt skede ingriper i brottsbenägna ungdomars förhållanden. Utgående från synpunkter av det här slaget är det motiverat att också kommunerna själva har ett ansvar för att det finns förlikningstjänster tillgängliga inom den egna kommunen, och att det anslagits tillräckliga resurser för ändamålet.

Staten förefaller i sin tur att ha en klar ekonomisk nytta av det hela - och mera så, ju tidigare fallen kommer upp till förlikning, eftersom det innebär inbesparingar för polisen och framför allt justitieförvaltningen.

Enligt utredningsmannens preliminära beräkningar skulle statens (rättssystemets) kostnadsinbesparing uppgå till 35,3 miljoner mark per år. Om man (vilket framgår nedan) utgår ifrån att staten finansierar merparten av verksamheten, dvs. 22 miljoner mark, skulle vinsten för staten fortfarande uppgå till 13,3 miljoner mark.

Den ekonomiska vinst förlikningen ger skulle växa ytterligare ifall verksamheten blir effektivare som en följd av de föreslagna organisationsförändringarna, och förutsatt att man kunde införliva också allt allvarigare typer av brott, vilket innebär att förlikningen då kunde bli ett alternativ till domstolsbehandling. Ur den här synvinkeln är det inte motiverat att begränsa förlikningen enbart till målsägandebrott och andra därmed jämförbara fall.

Kostnader för staten

Ifråga om kostnadsfördelningen föreslår utredningsmannen att staten bär huvudansvaret för förlikningsverksamhetens utgifter. Statsandelarna bör "öronmärkas" så att de i första hand går till utbetalning av löner åt den personal som sköter förlikningen. Enligt utredningsmannens bedömning och beräkningar borde man inrätta nya förlikningsbyråer, närmast i anslutning till häradet och regionala samarbetsområden som bildas av flera häradet, samtidigt som man ser till att de välfungerande förlikningsbyråer som redan finns ges tillräckliga resurser.

När man organiserar verksamheten på riksnivå bör man i bedömningen av kostnadsbehoven utgå från de regionala skillnaderna. Enligt den kalkyl som görs i rapporten borde man i vårt land inrätta och resursmässigt trygga verksamheten för sammanlagt 60 förlikningsbyråer. Personalbehovet borde dimensioneras enligt befolkningsunderlaget, så att förlikningsbyråerna i verksamhetsområden med mindre än 40 000 invånare har en heltidsanställd förlikningskoordinator och en halvtidsanställd byråsekreterare. Områden med 41 000 - 99 000 invånare bör utöver en heltidsanställd koordinator ha en heltidsan-

ställd byråsekreterare. Ifall invånarantalet överstiger 100 000 behöver man utöver ovanstående en förlikningsinstruktör, dvs. minst tre heltidsanställda personer. Med en dylika dimensionering av resurserna skulle förlikningskostnaderna för staten uppgå till sammanlagt 19 140 200 mark.

I praktiken innebär det att förlikningens kostnader uppgår till 3,70 mark per person, medan utgifterna per förlikning vid en optimal fördelning av fallen (12 240 fall/år) skulle uppgå till 1 560 mark. I takt med att verksamheten utvecklas, och man övergår till större förlikningsenheter, ökar självfallet effektiviteten, vilket innebär att kostnaderna per person respektive per fall i motsvarande mån minskar.

Tryggheten av avtalsverksamheten och den regionala styrningen

Utöver det som nämnts ovan ansvarar staten också för de kostnader som administrationen och utvecklingen av förlikningsverksamheten åsamkar länen. Räknat i årsverken behöver man på länsnivå minst en tjänst för att sköta verksamheten. Av de län som har en stor befolkning och ett stort antal kommuner hör Västra Finlands län till dem där behovet är större. Enligt utredningsmannens beräkningar behöver Västra Finlands län tre tjänster (Egentliga Finland, Österbotten i sin helhet samt regionen Mellersta Finland-Birkaland). Sammanlagt kan man utgå ifrån att länens behov av tilläggspersonal uppgår till 7 personer på årsnivå, vilket omräknat i lönekostnader innebär ungefär 1,5 miljoner mark. Dessutom behöver länen för utvecklings-, stöd- och skolningsverksamhet sammanlagt 1,3 miljoner mark. Sammanlagt borde man alltså reservera 2,8 miljoner mark för administration och utveckling på länsnivå. Statens andel av utvidgningen av förlikningsverksamheten på riksnivå skulle sålunda uppgå till sammanlagt 22 miljoner mark.

Kommunernas finansiering

Kommunernas andel av finansieringen blir avsevärt mindre. Kommunernas uppgift blir närmast att sörja för att de personer som avlönats för förlikningsverksamheten har tillgång till ändamålsenliga utrymmen och arbetsredskap, och därtill för eventuella övriga omkostnader, såsom koordinatorens resekostnader. Ersättningen för förlikningsmännens omkostnader bör också justeras uppåt från nuvarande nivå på i genomsnitt 100 mk per fall. Kommunerna borde också mer än nu satsa på skolning av den personal som ansvarar för verksamheten, utöver den skolning som erbjuds av länsstyrelserna. Kommunerna kunde också gärna svara för de utbildningskostnader som uppstår i samband med att förlikningspersonalen deltar i utbildning som anordnas på riksnivå.

Juhani Iivari
Rapporteur

National Organisation of Mediation in Criminal and Civil Cases

Report by the Rapporteur

**Aiheita 2/2001, National Research and Development
Centre for Welfare and Health, Helsinki 2001.01.26
(135 pages)**

English summary

The Ministry of Social Affairs and Health appointed Research Director Juhani Iivari from the National Research and Development Centre for Welfare and Health (STAKES) as a Rapporteur to investigate mediation in criminal and civil cases as from 1 May 2000. His task was 1) to assess the present extent, costs and need of mediation in criminal and civil cases, 2) to examine and evaluate the usability of the debt counselling model and other possible models in organising mediation in view of international experiences obtained in the area, and 3) to submit a proposal on the way in which mediation activities should be organised in order to make mediation available nation-wide. The deadline for the investigation was set at 31 December 2000.

Mediation situation in Finland in 2000

The Rapporteur conducted a countrywide inquiry, which indicated that 255 municipalities out of the 452 municipalities in Finland were prepared to offer mediation services at least in principle. Accordingly, mediation services were available in 56.4% of all municipalities, the number of people living in these municipalities accounting for 82,9% of the total population. In reality, the use of mediation was not as extensive as that, as only 145 municipalities had had mediation cases during 1999. The number of people living in these municipalities represented 71.7% of the total population. This difference cannot be explained merely by variation in criminality, as several respondents believed that inadequate information between the police, the prosecutor and municipal authorities was one of the main reasons why cases were not referred to mediation.

The Rapporteur found that there is no uniform model available in Finland for organising mediation. Some of the municipalities have set up their own mediation offices, while some others purchase mediation services or have included mediation in the tasks of municipal officials. In most cases, however, irrespective of who is responsible for the mediation activities, voluntary mediators, who are often paid a reimbursement for any expenses incurred, do the actual mediation work.

The most usual arrangement was to organise mediation as part of the duties of officials working in social welfare or youth affairs units (18.4%). Another usual arrangement

was to use various purchasing contracts (16.4%). Of the municipalities that had responded to the inquiry, 34 (7.5%) had an mediation office of their own. A total of 14% of the municipalities indicated that they had organised mediation in some other way. These municipalities most usually used a system in which a municipal official acted as a contact person for mediation, referring occasional mediation cases to mediators acting in the municipality on a voluntary basis. Of all municipalities, 35% indicated that they had not organised the mediation of crimes in any way. A total of 8.8% of all municipalities failed to respond to the inquiry.

The level of organisation of mediation activities was highest in big municipalities, which had their own mediation offices. This is natural in view of the fact that big municipalities also have the greatest number of cases in which mediation can be applied as well as more resources available for mediation than small municipalities. In small municipalities, in turn, it is the municipal officials that usually take care of the rare mediation cases in addition to their other duties; alternatively, there is no kind of mediation available to the municipality's inhabitants.

National comparison showed that the way in which mediation was organised affected its efficiency in terms of the total volume. Municipalities with their own mediation offices applied mediation most extensively, representing an overwhelming majority of all cases (72%). For municipalities that were purchasing mediation services from organisations, the corresponding figure was 17%, i.e. the second highest. In the overall analysis, the alternative "Some other way of organising mediation" was slightly more efficient (4.5%) than service purchasing from some other municipality (4%). As pointed out above, the most usual way of organising mediation in municipalities was to include it in the duties of a municipal employee. This arrangement, however, resulted in the lowest number of mediation cases in the whole country (2.4%).

As mentioned above, mediation had not been organised in any way in 38% of the municipalities. Of these, however, 65% considered that mediation was needed in the municipality, at least occasionally.

The respondents were also asked whether there were any plans to start mediation activities in the municipality within the next five years. More than half (81 municipalities, 52%) of the municipalities in which mediation had not been organised indicated that mediation would not be started within the next five years. Only five municipalities were going to start mediation within the next year.

If the respondents indicated that mediation would be started in their municipality within the next five years, they were also asked in which way it would possibly be organised. The most popular way of organising mediation was purchasing from another municipality (44%). A total of 11% told that they would prefer purchasing these services from an organisation, while 23% regarded purchased services as the best possible alternative irrespective of who would provide the service. Of the municipalities that responded to the inquiry, 15% reported that they would prefer to produce the mediation services themselves. The most important – and also logical – observation in this connection is that the most popular way of arranging mediation in the future is purchasing services from another municipality. On the other hand, purchasing in general is regarded as feasible, provided that there would be services available to be purchased. The main reason

for the popularity of purchased services seems to be that it is small municipalities in particular that plan to start this activity.

Annual mediation costs on national level were FIM 6,373,327 at the time of the investigation, the average costs of an individual mediation being FIM 1,399.

The Rapporteur's proposal

Legislation on organising mediation

On the basis of the information gathered and experience gained, the Rapporteur considers that the nation-wide availability of mediation services in criminal and civil cases cannot be achieved merely by voluntary activities started and maintained by municipalities by their own resources. Equality before the law constitutes the primary basis for the requirement that mediation services should be available throughout the country. As there is great variation between municipalities in Finland in the level of organisation and implementation of these activities, equality cannot be spoken of, not even when comparing existing mediation organisations. In other words, it is not enough that mediation has been arranged in some way; adequate resources are needed to ensure that at least equal opportunities are secured in the availability of the services.

The Rapporteur proposes that an act on organising mediation should be adopted in Finland. This act should assign the general management, guidance and control of mediation activities to the Ministry of Social Affairs and Health. Provincial State Offices would be responsible for ensuring the availability of mediation services within each province. They would have the responsibility for providing mediation services in co-operation with municipalities. In order for mediation services to be provided each municipality should enter into an agreement referred to in Section 2, Subsection 2 of the Municipality Act (365/1995) with the respective Provincial State Office. In this agreement the municipality would commit itself to providing mediation services for its inhabitants. Municipalities may arrange the mediation activities on their own or together with other municipalities or they may purchase mediation services from another municipality or a relevant organisation. The State will reimburse the municipalities for the service provision on grounds to be defined by the Ministry of Social Affairs and Health.

The starting point is thus that the responsibility for the service provision lies with the State. If a municipality is completely unwilling to provide mediation services, its neighbouring municipality or some other service provider may agree with the Provincial State Office on providing services for the inhabitants of this "unwilling" municipality. In such a case the reimbursement for the service will be paid to the service provider on the basis of the number of inhabitants in the municipality that is not willing to provide these services (FIM 3.70 per inhabitant). In practice, this means that municipalities cannot be obliged by law to provide mediation services, but the State is responsible for ensuring that this kind of service is available in one form or another.

This way of service provision will ensure that the existing arrangements for providing mediation by municipalities and other organisations can be retained. At the same time it can be ensured that co-operation between municipalities can continue. Moreover, the

availability of mediation services will thus be guaranteed in all municipalities in Finland.

As compared with the present system, the proposed way of or administrative model for organising services will increase the administrative work of both State authorities and mediation service providers. Among State authorities, the tasks of the Provincial State Offices in particular would be increased. They would have the responsibility for drawing up and maintaining agreements, for co-ordination, training and development issues and possibly for various support activities. They will need both more staff and operating appropriations to be able to carry out tasks related to the organisation and development of mediation activities. A special financial support from the State is needed for this purpose.

Regional organisation of mediation

It is probable that, with the introduction of the new model of financing, municipalities that already provide mediation services will continue their activities at least as extensively as now. The objective is that municipalities that do not provide mediation at the moment will make mediation services available. This concerns mainly small municipalities with limited resources to arrange this type of activities.

When the Rapporteur discussed the organising of mediation with various provincial and regional authorities (policemen, prosecutors, municipal social directors, social workers, and mediators) from the viewpoint of small municipalities in particular, the issue that came up in most cases was co-operation in organising these services. Three different ways of organising mediation were brought up in the discussions: (a) mediation organised on a subregional basis, (b) mediation organised in line with the VEP project³⁸ for networked special services, and (c) mediation organised on the basis of State Local Districts.

In the above-mentioned discussions with the representatives of Provincial State Offices and Regions, co-operation between several municipalities in the provision of mediation services, based on Local State Districts, was supported strongly. A number of advantages were brought up. First, Local State Districts form areas of appropriate size for co-operation between municipalities. They often comprise the municipalities of more than one subregion, which ensures a sufficient population base for organising mediation and guarantees that the number of potential mediation cases is sufficient. Second, the police and prosecutor authorities of State Local Districts are fully informed of all cases within the district, which facilitates the guidance, processing and observation of mediation cases and promotes co-operation. Furthermore, the predictability of these activities will increase when these authorities co-operate simultaneously with the Provincial State Offices and the mediation offices/units organised by municipalities. Increasing interaction will improve co-operation, cases can be referred to mediation on more uniform grounds, and, most importantly, actors in the criminal investigation system will increasingly perceive mediation as part of their work.

³⁸ The VEP project aims to secure such specialised social welfare services as child welfare, services for substance abusers, services for disabled people and special day care through municipal co-operation everywhere in the country irrespective of the size of the municipality.

Even though the Rapporteur regards the organisation model based on State Local Districts as the most recommended alternative, it is to be emphasised that the models described above do not exclude one another. Subregional co-operation in line with the VEP project may well be realised within a co-operation area based on one or more State Local Districts.

Costs

The Rapporteur found out that mediation both causes costs and produces savings in costs. As to mediation involving young offenders, the amount saved by the municipality is equal to the amount invested. Adult offenders included, municipalities will become net payers in mediation.

Considering the potential welfare impacts of mediation, it is not unthinkable that municipalities also have "a moral obligation" to support mediation. For instance, it is in the interest of the municipality and its inhabitants to intervene as early as possible in the behaviour of delinquent young people. Against this background, it seems justified that the municipality should contribute to the adequate resource provision and implementation of mediation within its area.

The State clearly seems to benefit economically - the benefit being the greater the earlier the case is referred to mediation with resultant savings in police administration and especially in judicial administration.

The Rapporteur's indicative estimates show that the cost savings for the State (judicial administration) would amount to FIM 35.3 million per year. Assuming (as is done below) that the State would answer for most of the necessary financing, that is, FIM 22 million, it would still have a surplus of FIM 13.3 million.

The profit would be even greater if the efficiency of the handling of cases could be increased by improvements in the organisation of mediation and if increasingly serious offences could be referred to mediation instead of going to court. From this perspective, the view that only complainant offences or similar cases should be referred to mediation is not justifiable.

Costs to the State

As to the cost distribution, the Rapporteur proposes that the State would bear the main responsibility for the costs. Earmarked state subsidies should be directed mainly to the recruitment of personnel responsible for mediation in the municipalities. The estimates and calculations made by the Rapporteur suggest that several new mediation offices should be set up in the country, mainly based on a division into co-operation areas formed by one or more State Local Districts. At the same time, however, the existing well-functioning mediation offices should be provided with adequate financial resources. In the overall organisation of mediation, differences between areas should be taken into consideration as factors affecting the financing needs. A calculation presented

in the report shows that the operation of 60 mediation offices should be started and maintained. Staff should be recruited in proportion to the population base of the operating area. Accordingly, offices situated in areas having less than 40,000 inhabitants should employ a full-time mediation co-ordinator and a part-time office worker. Areas with 41,000 – 99,000 inhabitants should have a full-time mediation co-ordinator and a full-time office worker. In addition to the above two employees, areas with more than 100,000 inhabitants need an mediation counsellor, that is, at least three full-time employees. With these resources, the mediation costs for the State will be FIM 19,140,200.

In practice, this calculation means that mediation costs per inhabitant will be FIM 3.70 and, with an ideal number of cases (12,240 cases per year), FIM 1,560 per case. Development towards larger mediation units will naturally increase efficiency with a corresponding decrease in costs calculated in relation to the number of inhabitants and cases.

Ensuring contracting and regional guidance

In addition to the responsibilities mentioned above, the State should answer for any costs that the municipalities may have due to the administration and development of mediation. Estimated on the basis of man-years, each province will need at least one post to be able to take care of the task. The Province of Western Finland, with its great population number and great number of municipalities, will need more than one additional post. According to the Rapporteur's estimate, the Province of Western Finland will need three employees (Varsinais-Suomi, the entire Ostrobothnia and the area of Central Finland and Pirkanmaa). All in all, the provinces will thus need to recruit seven persons to carry out this new task. This means about FIM 1.5 million annually. In addition, the provinces will need altogether FIM 1.3 million to develop mediation activities and to provide related support and training. Altogether, an amount of FIM 2.8 million should be provided for administration and development costs. Consequently, the State should contribute to the countrywide availability of mediation services by a total sum of about FIM 22 million.

Municipal contribution

Municipal contribution will be considerably smaller. Municipalities would mainly be responsible for the provision of appropriate working premises and facilities and for other ancillary costs such as mediators' travel expenses. Reimbursements paid to mediators should also be revised upwards from the present average amount of FIM 100 per case. Moreover, municipalities could contribute more to special training offered to mediators in cases where Provincial State Offices have not arranged it. In addition, municipalities could answer for expenses arising from mediators' participating in national training events arranged in the field of mediation.

LÄHTEET

Aaltonen, Anne (1998): Sovittu juttu – sopuhinta. Rikossovittelun kustannusvaikutukset oikeuskäsittelyyn verrattuna. *Stakes Raportteja* 230, Saarijärvi 1998.

Aertsen, Ivo (2000): Victim-Offender Mediation in Belgium. *Victim-Offender Mediation in Europe. Making Restorative Justice Work, The European Forum for Victim-Offender Mediation and Restorative Justice* (ed.) Leuven University Press, 2000.

Aromaa, Kauko (1995): Rikosten sovittelun säästövaikutuksia. *Painamaton muistio*.

Bannenberg, Britta (2000): Victim-Offender Mediation in Germany. *Victim-Offender Mediation in Europe. Making Restorative Justice Work, The European Forum for Victim-Offender Mediation and Restorative Justice* (ed.) Leuven University Press, 2000.

Bolstad, Torunn (2000): Mediation in Norway – ”Omfattning, organisering og finansiering”. Tampere-talossa Sovittelun juhlaseminaarissa 26.10. 2000 pidetty esitelmä, teoksessa Juhani Iivari ja Nina Planting ”Rikosten sovittelun pohjoismaisen juhlaseminaarin raportti”, *Stakes, Aiheita monistesarja* 34/2000.

Jullion, Daniel (2000): Victim-Offender Mediation in France. *Victim-Offender Mediation in Europe. Making Restorative Justice Work, The European Forum for Victim-Offender Mediation and Restorative Justice* (ed.) Leuven University Press, 2000.

Laine, Juha (1999): Selvitys sosiaalihuollon erityispalveluiden tuotantomalleista ja sopimusmenettelyistä – esimerkkejä toimivista käytännöistä. *Aiheita* 38/1999, *Stakes*.

Liebman & Masters (2000): Victim-Offender Mediation in UK. *Victim-Offender Mediation in Europe. Making Restorative Justice Work, The European Forum for Victim-Offender Mediation and Restorative Justice* (ed.) Leuven University Press, 2000.

Mielityinen, Ida (1999): Rikos ja sovittelu. Valikoituminen, merkitys ja uusintarikollisuus. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Helsinki 1999.

Nehlin, Christina (2000): Medling in nordiska länder: omfattning, organisering, finansiering; Sverige. Tampere-talossa Sovittelun juhlaseminaarissa 26.10. 2000 pidetty esitelmä, teoksessa Juhani Iivari ja Nina Planting ”Rikosten sovittelun pohjoismaisen juhlaseminaarin raportti”, *Stakes, Aiheita monistesarja* 34/2000.

Paus, Karen Kristin (2000): Victim-Offender Mediation in Norway. *Victim-Offender Mediation in Europe. Making Restorative Justice Work, The European Forum for Victim-Offender Mediation and Restorative Justice* (ed.) Leuven University Press, 2000.

Pelikan, Christa (2000): Victim-Offender Mediation in Austria. *Victim-Offender Mediation in Europe. Making Restorative Justice Work, The European Forum for Victim-Offender Mediation and Restorative Justice* (ed.) Leuven University Press, 2000.

Rasmussen, Dagmar (2000): Medling i nordiska länder: omfattning, organisering, finansiering; Danmark. Tampere-talossa Sovittelun juhlaseminaarissa 26.10. 2000 pidetty esitelmä, teoksessa Juhani Iivari ja Nina Planting "Rikosten sovittelun pohjoismaisen juhlaseminaarin raportti", Stakes, Aiheita monistesarja 34/2000.

Selvitysmiesten ehdotus, 1998: Selvitysmiesten ehdotus velkaneuvonnan organisoimisesta Suomessa, I osa. Oikeusministeriö, Sosiaali- ja terveysministeriö, Velkaneuvontasiain selvitysmiehet.

SOU 2000:105(2000): Medling vid ungdomsbrott. Betänkande av Utredningen om medling vid ungdomsbrott. Statens offentliga utredningar. Stockholm 2000.

Takala, Jukka-Pekka (1998): Moraalitunteet rikosten sovittelussa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisu 151. Helsinki 1998

Tuori, Kaarlo (1995): Sosiaalioikeus. Juva 1995.

Valtakunnansyyttäjä (2000a): Yleinen ohje syyttäjille. Annettu 20.1.2000, VKS:2000:1, Säädosperusta YsjäL 3 § 2 mom. Voimassa 1.2.2000–toistaiseksi.

Valtakunnansyyttäjä (2000b): Valtakunnansyyttäjän lausunto ehdotuksesta rikosoikeuden yleisiä oppeja koskeviksi säännöksiksi, 29.9.2000.

Väliraportti (1999): Rikos- ja riita-asioiden sovittelun arviointi- ja seurantatyöryhmän väliraportti. Sosiaali- ja terveysministeriö. Työryhmämuistioita 1999:2.

LIITTEET

Liite 1

**KUNTAKYSELY RIKOS- JA RIITA-ASIOIDEN SOVITTELUSTA
(Lomake A)**

Rikos- ja riita-asioiden sovittelun järjestämistä koskeva tieto:

1. Miten rikos- ja riita-asioiden sovittelu on kunnassanne järjestetty? (rastita oikea vaihtoehto)

1) Kunnassa on oma sovittelutoimisto:

2) Kunta toteuttaa sovittelun ostopalveluna muulta kunnalta:

3) Kunta toteuttaa sovittelun ostopalveluna järjestöltä:

4) Kuntamme yksittäiset viranhaltijat (muu kuin poliisi) sovittelevat rikostapauksia säännöllisesti:

5) Kuntamme yksittäiset viranhaltijat (muu kuin poliisi) sovittelevat rikostapauksia satunnaisesti:

6) Kunnassamme järjestetään sovittelu muulla tavoin. Miten?

7) Kunnassamme ei ole millään tavalla järjestetty rikos- ja riita-asioiden sovittelua.

2. Mikäli kuntanne hankkii sovittelupalvelut ostopalveluna järjestöltä mainitse järjestön nimi: _____

3. Mikäli kuntanne yksittäiset viranhaltijat sovittelevat rikostapauksia, mainitse sovittelutoimintaa hoitavien virkanimikkeet : _____

Jos kunnassanne on oma sovittelutoimisto tai kuntanne hankkii sovittelun ostopalveluna, niin siirtäkää kysymykseen 10.

4. Olisiko kunnassanne mielestänne tarvetta rikosten ja riitojen sovitteluun?

1) Kyllä 2) Ei

5. Jos kunnassanne ei ole mahdollisuutta rikosten ja riitojen sovitteluun, mutta tarvetta arvionne mukaan kuitenkin olisi, niin mistä syystä sovittelua ei ole järjestetty. (Valitse vain tärkein (yksi) syy.)

1) Kunnassamme ei ole tarpeeksi tietoa asiasta

2) Kunnassamme ei ole tarpeeksi resursseja

3) Kuntamme on niin pieni, ettei sovittelun järjestäminen omin voimin ole järkevää

4) Kunnassamme ei ole riittävästi sovitteluun soveliaita tapauksia

5) Muu perustelu, mikä? _____

Sovittelun järjestämisen todennäköisyys:

6. Aiotaanko kunnassanne arvionne mukaan käynnistää sovittelutoiminta:

1) seuraavan vuoden aikana

2) 1–2 vuoden kuluessa

3) seuraavien 3–5 vuoden aikana

4) En usko, että sovittelua käynnistetään kunnassamme seuraavan 5 vuoden aikana

7. Mikäli kuntanne aloittaisi sovittelutoiminnan, arvioikaa toiminnan kustannukset vuositasolla. _____ mk

8. Jos ette nyt ettekä tulevaisuudessa aio käynnistää sovittelutoimintaa kunnassanne, kuvatkaa lyhyesti, minkä asioiden pitäisi muuttua, että sovittelutoiminta käynnistettäisiin.

9. Mikäli katsotte, että sovittelutoiminta käynnistetään kunnassanne seuraavan viiden vuoden aikana, millä tavalla olisitte valmiit järjestämään toiminnan.

1) Itse

2) Ostopalveluna muiden kuntien kanssa

3) Ostopalveluna järjestön kanssa

SIIRTYKÄÄ SUORAAN KYSYMYKSEEN 11.

10. Sovittelua järjestäville kunnille:

A. Itse sovittelua tuottavat kunnat:

A.1. Mikä on sovittelutehtävään palkattujen henkilöiden määrä? (kansliatyö mukaan lukien) _____ henkilöä

A.2. Edellä mainituista henkilöistä kokopäivätoimisia on _____ henkilöä

sivutoimisia _____ henkilöä

osa-aikaisia _____ henkilöä

työllistettyjä _____ henkilöä

A.3. Onko kuntanne sovittelutoiminnan vetäjä: 1) kokopäivätoiminen

2) sivutoiminen

3) osa-aikainen

A.4. Jos sovittelutehtävää hoitaa kunnassanne viranhaltija osana omaa tehtäväänsä, kuinka monta prosenttia työajastaan hän käyttää sovittelutehtävään? Vastaus: _____ prosenttia

A.5. Kuntamme toimivien sovittelijoiden lukumäärä on _____ henkilöä.

B. Sekä itse että ostopalveluna sovittelua toteuttavat kunnat:

B.1. Mikä on kuntanne sovittelutoiminnan vuosibudjetti? _____ mk
(myös ostopalveluna toteutettu sovittelu)

B.2. Kuinka monta kuntanne asukkaiden rikos- ja riitatapausta³⁹ tuli sovitteluun vuoden 1999 aikana? _____ kpl. (Mikäli kuntanne tuottaa sovittelua ostopalveluna tai muuten toisille kunnille, älkää merkitkö tähän niitä tapauksia. Ostopalveluna sovittelut saava kunta vastaa itse tähän kysymykseen.)

B.3. Kuinka monessa edellä mainitsemistanne tapauksista sovittelu käynnistyi?
_____ kpl.

³⁹ Kirjaa tähän kaikki juttuun liittyvät rikos- ja riitatapaukset

B.4. Jos kuntanne hankkii sovittelun ostopalveluna, niin kerro maksuperuste:
(rastita oikea vaihtoehto)

- 1) Kunnan asukaslukuun suhteutettu maksuperuste
- 2) Tapauskohtainen maksuperuste
- 3) Kertakorvausperiaate
- 4) Muu, mikä? _____

Tarkoitettu kaikkien vastattavaksi:

Suhtautuminen rikos- ja riita-asioiden sovitteluun

11.

Seuraavaksi on lueteltu väittämiä liittyen rikos- ja riita-asioiden sovitteluun. Arvioikaa väittämiä asteikolla 1–5 siten, että 1 = täysin eri mieltä ja 5 = täysin samaa mieltä.

	1	2	3	4	5
- Jokaisella kunnalla tulisi olla oma sovittelusta vastaava henkilö.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Sovittelutoiminta voitaisiin parhaiten organisoida seudullisena yhteistyönä verkostoituvien erityispalvelujen muodossa ⁴⁰	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Sovittelutoiminta voitaisiin parhaiten organisoida järjestöjen kanssa tehtävänä yhteistyönä.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Sovittelutoimintaa ei ole mahdollista nykyisestään kehittää olemassa olevilla resursseilla.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Kunnat saavat sovittelujärjestelmän kautta merkittäviä säästöjä.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Valtio saa sovittelujärjestelmän kautta merkittäviä säästöjä.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

⁴⁰ Verkostoituvat erityispalvelut -hankkeen tavoitteena on sosiaalihuollon erityispalvelujen, kuten lastensuojelun, päihdehuollon, vammaispalvelujen ja erityispäivähoidon, turvaaminen kaikkialla maassa riippumatta kunnan koosta. Ensimmäinen vaihe toteutettiin 1998–99. Hankkeessa saatiin koko maan laajuisesti liikkeelle kehitysprosessi, jonka tavoitteena on erityispalvelujen turvaaminen kaikille niitä tarvitseville kansalaisille asuinpaikasta riippumatta. Hanke on selvästi edistänyt erityisryhmien ja heidän tarvitsemiensa palvelujen saamista agendalle. Eri toimijat ovat mukana kehittämistyössä: pienet ja isot kunnat, kuntayhtymät, järjestöt, lääninhallitukset, koulutus- ja tutkimuslaitokset, Stakes ja STM. Myös eri toimijoiden välisiä sopimusmenettelyjä koskeva kehittämistyö on saatu alulle.

- 12.** Mikä olisi oman kuntanne kannalta ideaalinen rikos- ja riita-asioiden sovittelun järjestämistapa? (Ota huomioon myös rahoitus- ja yhteistyönäkökohdat.)

- 13.** Mikä voisi mielestänne olla lääninhallitusten tehtävä sovittelutoiminnan kehittämisesssä läänin tasolla ja oman kuntanne kannalta?

Taustatietoja:

- 14.** Mikä on oma virka-asemanne?
(rastita oikea vaihtoehto)
- | | |
|---|--------------------------|
| 1) perusturvajohtaja | <input type="checkbox"/> |
| 2) sosiaalijohtaja | <input type="checkbox"/> |
| 3) sosiaalisihiteeri | |
| 4) johtava sosiaalityöntekijä/
sovittelutoiminnan vetäjä | <input type="checkbox"/> |
| 5) sovittelutoiminnan vetäjä | <input type="checkbox"/> |
| 6) kanslisti | <input type="checkbox"/> |
| 7) muu
mkä? _____ | |

- 15.** Kunnan nimi? _____

- 16.** Minkä kuntien kanssa kuntanne tekee seudullista yhteistyötä? _____

KIITOKSET VASTAUKSISTANNE!!!

Läänien / maakuntien kuntaneuvottelupäivät sovittelutoiminnan tilanteen kartoittamiseksi ja toiminnan valtakunnallistamisen mahdollisuuksien selvittämiseksi syksyllä 2000

Ma 4.9. Etelä-Savo / Juva

Pe 8.9. Etelä-Pohjanmaa / Seinäjoki

Ti 12.9. Varsinais-Suomi / Turku

Ke 13.9. Satakunta / Pori

To 21.9. Pohjois-Karjala / Joensuu

Ti 26.9. Pohjanmaa / Vaasa

Ke 27.9. Keski-Suomi / Jyväskylä

Pe 29.9. Pirkanmaa / Tampere

Ma 2.10. Etelä-Suomen lääni /Helsinki

Ti 3.10. Lapin lääni / Rovaniemi

Pe 6.10. Pohjois-Savo / Siilinjärvi

Ti 10.10. Oulun lääni / Oulu

Maaherra xxxx xxxxxxxx
Xxxxxxxx lääninhallitus

Sosiaali- ja terveysministeriö on asettanut allekirjoittaneen Rikos- ja riita-asioiden sovittelun selvityshenkilöksi ajalle 1.5. – 31.12. 2000 tehtävänä 1) kartoittaa sovittelun laajuus, kustannukset, tarve sekä organisointi nykytilanteessa, 2) tutkia ja arvioida velkaneuvontamallin ja muiden mahdollisten mallien käyttökelpoisuutta sovittelutoiminnan järjestämisessä ottaen huomioon kansainväliset kokemukset sovittelun järjestämisestä sekä 3) tehdä ehdotus siitä, miten sovittelutoiminta tulisi järjestää, jotta sovittelun valtakunnallinen kattavuus saavutettaisiin. Tarve asettaa selvityshenkilö perustui tietoon sovittelun laajenemisen pysähtymisestä, sovittelun puutteellisesta ja epäyhtenäisestä järjestelystä sekä erityisesti vaatimuksesta, että kaikkia kansalaisia on kohdeltava yhdenvertaisesti.

Tehtävän ensimmäinen vaihe on nyt takanapäin: Suomen kaikkiin kuntiin lähetettiin kesällä 2000 kysely, jonka tulokset ovat nyt valmiina (palautusprosentti 92) ja yhdessä lääninhallitusten kanssa on järjestetty yhteensä 12 kokousta lääneittäin ja maakunnittain 3.9. – 10.10. 2000 välisenä aikana. Näissä kokouksissa on sosiaali- ja terveysministeriön ja lääninhallitusten edustajien kanssa erikseen selvitelty kuntakyselyn tuloksia ja arvioitu yhdessä alueiden syyttäjä-, poliisiviranomaisten ja kuntien sosiaaliviranomaisten sekä sovitteluvastaavien ja sovittelijoiden kanssa selvityshenkilön tehtävänasettelun sisältämiä kysymyksiä.

Kuntakyselyn ja mainittujen kokousten päätelmänä totean, että sovittelutoiminta on erittäin epäyhtenäisesti järjestetty maassamme ja että toimintaa ei ole järjestetty lainkaan noin 200 kunnassa. Kaikkiaan lähes sata kuntaa ilmoitti, etteivät ne aio vastaisuudessaakaan järjestää rikos- ja riita-asioiden sovittelutoimintaa. Nämä havainnot koskivat kaikkia läänejä, erityisen huono tilanne oli Länsi-Suomen läänissä. Useimmiten järjestämättömyyden syynä on kunnan pienuus, mikä tässä yhteydessä tarkoittaa resurssien puutetta, tapausmäärien vähäisyyttä ja sosiaaliviranomaisen kokemaa jäävyttä sovittelijana lastensuojelun kohteena olleen perheen nuoren syyllistyttyä rikolliseen tekoon. Sovittelun järjestämistä esimerkiksi yhteistyössä muiden kuntien tai järjestöjen kanssa ei näissä yhteyksissä ole juurikaan pohdittu.

Saamani palautteen perusteella katson, että rikos- ja riita-asioiden sovittelutoiminta ei enää laajene valtakunnalliseksi siten, että kunnat järjestäisivät sen omaehtoisesti ja vain omin voimin. Tästä syystä selvitän nyt velkaneuvontalain mukaisen järjestämistavan soveltamista sovittelun valtakunnallistamiseksi. Tämä tarkoittaa, että sovittelun järjestämistavasta säädettäisiin lailla kuntalain 2 §:n 2 mom. mukaan. Tässä ratkaisussa kysymykseen tulee menettely, jossa valtio ja kunnat tekevät keskenään ns. toimeksiantosopimuksia. Niiden mukaan kunnat tuottaisivat sovittelupalvelun joko itse tai ostopalveluna toiselta kunnalta tai järjestöltä. Useampi kunta voisi myös yhdessä tuottaa palvelun. Kunnille maksettaisiin korvausta valtion varoista sosiaali- ja terveysministeriön vahvistamien perusteiden mukaisesti (ns. "korfamerkitty rahoitus"). Velkaneuvontalain

mallin mukaisesti lääninhallitukset tekisivät kuntien ja valtion välisen sopimuksen ja ylläpitävät sopimuskantaa.

Velkaneuvontalain mukaan kauppaja- ja teollisuusministeriön alainen Kuluttajavirasto vastaa velkaneuvontapalvelun tarvitsemasta koulutuksesta, tukitoimista ja kehittämisestä. Valtio rahoittaa ja korvaa mainitut läänien ja Kuluttajaviraston tehtävät.

Velkaneuvontalain soveltaminen sovittelun järjestämiseen ei kuitenkaan ole kaikilta osin vastaavalla tavalla mahdollista. Sovittelun "Kuluttajavirasto" puuttuu. Kuntien vastauksissa – koskien lääninhallitusten tehtäviä sovittelun kehittämisessä – painotettiin lääninhallitusten roolia erityisesti toiminnan koordinaatio- ja koulutustehtävissä. Tältä pohjalta – sekä viitaten siihen, että lääninhallituksilla on jo nyt monia erityisesti nuorten rikoksentekijöiden syrjäytymisen estämiseen liittyviä tehtäviä yhdessä kuntien kanssa – tiedustelen kohteliaimmin lääninhallituksenne kantaa ehdotukseeni, että lääninhallitukset täyttäsivät sovittelun osalta sen tehtävän, joka kuluttajavirastolla on velkaneuvonnan toteuttamisessa. *Summaten: Lääninhallituksen tehtäväksi tulisi tässä järjestelytavassa laatia kuntien ja valtion väliset sopimukset sovittelun järjestämisestä, ylläpitää sopimuskantaa sekä vastata sovittelun tarvitsemasta koulutuksesta, tukitoimista ja kehittämisestä. Järjestelmän ylin valvonta ja rahoituksesta vastaaminen voisi kuulua sosiaali- ja terveysministeriölle.*

Sovittelutoiminnan tämän tyyppisessä koordinoinnissa ja resursoinnissa on korostettu tarvetta alueellisesti toteutettavaan toimintaan (läheisyysperiaate, alueiden erilaisuus). Tätä ajatellen näen Länsi- ja Itä-Suomen sekä Etelä-Suomen läänien aluetoimistojen mahdollisen panoksen erityisen merkittäväksi. Oulun ja Lapin läänien alueilla ei vastaavan aluenäkökohdan toteutuminen liene mahdollista, joten näiden osalta alueellisen työn tarpeet tulisi selvittää erikseen.

Arvoisa Maaherra. Tällä kirjelmällä tiedustelen kohteliaimmin lääninhallituksenne kantaa edellä esittämäni malliin rikos- ja riita-asioiden sovittelun järjestämistavasta. Mikäli lääninhallituksenne vastaus on myönteinen, pyytäisin Teitä myös arvioimaan toiminnan järjestämisestä aiheutuvat resurssitarpeet/kustannukset.

Mikäli asian käsittelyvaiheessa haluatte saada yksityiskohtaisempaa tietoa/näkemyksiä ehdotuksesta, olen mielelläni käytettävissänne. Voin esimerkiksi tarvittaessa osallistua ratkaisua valmistelevaan kokoukseen. Tehtäväksiantoni takarajasta (31.12.2000) johtuen toivoisin asian käsittelyä mahdollisimman pian.

Juhani Iivari
Sosiaali- ja terveysministeriön
selvityshenkilö

Puh. 09-3967 2208 tai 040-5567 302

Email: juhanii@stakes.fi

PL 220

00531 Helsinki

ETELÄ-SUOMEN LÄÄNI 2000

Kihlakunta	Asukasluku
Helsingin kihlakunta	515 765
Espoon kihlakunta	249 189
Forssan kihlakunta	36 817
Haminan kihlakunta	28 809
Heinolan kihlakunta	30 583
Hyvinkään kihlakunta	73 554
Hämeenlinnan kihlakunta	86 878
Imatran kihlakunta	49 287
Järvenpään kihlakunta	96 000
Kotkan kihlakunta	60 890
Kouvolan kihlakunta	100 032
Lahden kihlakunta	151 289
Lappeenrannan kihlakunta	88 670
Lohjan kihlakunta	36 989
Loviisan kihlakunta	19 323
Orimattilan kihlakunta	35 364
Porvoon kihlakunta	68 107
Raaseporin kihlakunta	44 300
Riihimäen kihlakunta	41 665
Vantaan kihlakunta	173 860
Vihdin kihlakunta	37 905

LÄNSI-SUOMEN LÄÄNI 2000

Kihlakunta	Asukasluku
Alavuden kihlakunta	30 263
Ikaalisten kihlakunta	30 197
Jyväskylän kihlakunta	151 177
Jämsän kihlakunta	29 062
Kaarinan kihlakunta	51 342
Kangasalan kihlakunta	45 148
Kankaanpään kihlakunta	26 877
Kauhajoen kihlakunta	31 323
Kaustisen kihlakunta	28 922
Keuruun kihlakunta	18 258

Kokemäen kihlakunta	36 375
Kokkolan kihlakunta	43 139
Kyrönmaan kihlakunta	17 550
Lapuan kihlakunta	54 197
Loimaan kihlakunta	37 494
Mustasaaren kihlakunta	31 613
Mäntän kihlakunta	33 143
Nokian kihlakunnanvirasto	80 924
Närpiön kihlakunta	19 835
Pietarsaaren kihlakunta	48 692
Porin kihlakunta	109 143
Raision kihlakunta	56 001
Rauman kihlakunta	60 952
Saarijärven kihlakunta	24 971
Salon kihlakunta	61 820
Seinäjoen kihlakunta	82 004
Tampereen kihlakunta	188 726
Turun kihlakunta	166 929
Turunmaan kihlakunta	23 157
Vaasan kihlakunta	56 378
Vakka-Suomen kihlakunta	42 370
Valkeakosken kihlakunnanvirasto	42 434
Vammalan kihlakunta	29 723
Äänekosken kihlakunta	37 996

ITÄ-SUOMEN LÄÄNI 2000

Kihlakunta	Asukasluku
Ilomantsin kihlakunta	9 826
Joensuun kihlakunta	105 036
Juvan kihlakunta	25 245
Kiteen kihlakunta	22 817
Koillis-Savon kihlakunta	22 702
Kuopion seudun kihlakunta	111 925
Kuopion seudun kihlakunnan syyttäjänvirasto	112 054
Lieksan kihlakunta	15 730
Mikkelin kihlakunta	70 746
Nurmeksien kihlakunta	19 866
Pieksämäen kihlakunta	24 991

Savonlinnan kihlakunta	48 669
Sisä-Savon kihlakunta	20 719
Varkauden seudun kihlakunta	34 909
Ylä-Savon kihlakunta	64 394

OULUN LÄÄNI 2000

Kihlakunta	Asukasluku
Haapajärven kihlakunta	41 623
Haukiputaan kihlakunta	39 312
Kajaanin kihlakunta	57 164
Kuhmon kihlakunta	11 574
Kuusamon kihlakunta	18 197
Limingan kihlakunta	36 976
Oulun kihlakunta	135 699
Pudasjärven kihlakunta	15 827
Raahen kihlakunta	37 168
Suomussalmen kihlakunta	19 105
Ylivieskan kihlakunta	40 179

LAPIN LÄÄNI 2000

Kihlakunta	Asukasluku
Inarin-Utsjoen kihlakunta	9 012
Kemin kihlakunta	41 354
Kittilän kihlakunta	5 994
Koillis-Lapin kihlakunta	19 351
Käsivarren kihlakunta	4 908
Ranuan-Posion kihlakunta	10 260
Rovaniemen kihlakunta	57 620
Sodankylän kihlakunta	10 283
Tornion kihlakunta	22 881
Tornionlaakson kihlakunta	14 984

Liitetaulukot

Liitetaulukko 1. Lapin lääni

<i>Kunta</i>	<i>Seutukunta</i>	<i>Asukasluku</i>	<i>Järjestämistapa</i>	<i>Tapausmäärä</i>
Ranua	Rovaniemi	5204	muu tapa	,
Rovaniemen mlk	Rovaniemi	21919	muu tapa	11
Rovaniemi	Rovaniemi	35700	oma sovittelutoimisto	19
Kemi	Kemi-Tornio	23967	Viranhaltijat säännöllisesti	17
Keminmaa	Kemi-Tornio	9027	,	,
Simo	Kemi-Tornio	3924	,	,
Tervola	Kemi-Tornio	3953	,	,
Tornio	Kemi-Tornio	22719	muu tapa	7
Pello	Torniolaakso	4949	ei sovittelumahdollisuutta	,
Ylitornio	Torniolaakso	5652	ei sovittelumahdollisuutta	,
Kemijärvi	Koillis-Lappi	10743	,	,
Pelkoseniemi	Koillis-Lappi	1263	viranhaltijat satunnaisesti	,
Posio	Koillis-Lappi	4792	viranhaltijat satunnaisesti	,
Salla	Koillis-Lappi	5289	ei sovittelumahdollisuutta	,
Savukoski	Koillis-Lappi	1530	ei sovittelumahdollisuutta	,
Enontekiö	Tunturi-Lappi	2225	ei sovittelumahdollisuutta	,
Kittilä	Tunturi-Lappi	5901	ei sovittelumahdollisuutta	,
Kolari	Tunturi-Lappi	4061	viranhaltijat satunnaisesti	,
Muonio	Tunturi-Lappi	2565	ei sovittelumahdollisuutta	,
Inari	Pohjois-Lappi	7452	muu tapa	9
Sodankylä	Pohjois-Lappi	10105	ei sovittelumahdollisuutta	,
Utsjoki	Pohjois-Lappi	1412	,	,

Liitetaulukko 2. Oulun lääni

<i>Kunta</i>	<i>Seutukunta</i>	<i>Asukasluku</i>	<i>Järjestämistapa</i>	<i>Tapausmäärä</i>
Hailuoto	Oulu	976	ei sovittelumahdollisuutta	,
Haukipudas	Oulu	15515	muu tapa	,
Kempele	Oulu	12087	viranhaltijat säännöllisesti	3
Kiiminki	Oulu	10101	ei sovittelumahdollisuutta	,
Muhos	Oulu	7796	ei sovittelumahdollisuutta	,
Oulu	Oulu	117670	oma sovittelutoimisto	82
Oulunsalo	Oulu	7871	ei sovittelumahdollisuutta	,
Liminka	Lakeus	5639	viranhaltijat satunnaisesti	,
Lumijoki	Lakeus	1683	,	,
Rantsila	Lakeus	2161	viranhaltijat satunnaisesti	,
Temmes	Lakeus	680	ei sovittelumahdollisuutta	,
Tyrnävä	Lakeus	4273	viranhaltijat satunnaisesti	1
li	li	6297	muu tapa	1
Kuivaniemi	li	2182	ei sovittelumahdollisuutta	,
Utajärvi	li	3388	viranhaltijat satunnaisesti	0
Yli-li	li	2406	ei sovittelumahdollisuutta	,
Ylikiimi	li	3354	ei sovittelumahdollisuutta	,
Pattijoki	Raahe	6069	ei sovittelumahdollisuutta	,
Pyhäjoki	Raahe	3672	ei sovittelumahdollisuutta	,
Raahe	Raahe	17244	muu tapa	1
Ruukki	Raahe	4721	viranhaltijat satunnaisesti	,
Siikajoki	Raahe	1448	ei sovittelumahdollisuutta	,
Vihanti	Raahe	3596	viranhaltijat satunnaisesti	,
Kestilä	Siikalatva	1831	ei sovittelumahdollisuutta	,
Piippola	Siikalatva	1420	,	,
Pulkkila	Siikalatva	1843	viranhaltijat satunnaisesti	2
Pyhäntä	Siikalatva	1958	viranhaltijat satunnaisesti	0
Haapajärvi	Nivala-Haapajärvi	8300	muu tapa	4
Haapavesi	Nivala-Haapajärvi	8075	muu tapa	2
Kärsämäki	Nivala-Haapajärvi	3238	ei sovittelumahdollisuutta	,
Nivala	Nivala-Haapajärvi	11151	viranhaltijat säännöllisesti	1
Pyhäjärvi	Nivala-Haapajärvi	6860	viranhaltijat satunnaisesti	2
Reisjärvi	Nivala-Haapajärvi	3337	viranhaltijat satunnaisesti	0
Alavieska	Ylivieska	2990	viranhaltijat satunnaisesti	,
Kalajoki	Ylivieska	9150	viranhaltijat satunnaisesti	,
Merijärvi	Ylivieska	1398	ei sovittelumahdollisuutta	,
Oulainen	Ylivieska	8267	viranhaltijat satunnaisesti	0
Sievi	Ylivieska	5119	ei sovittelumahdollisuutta	,
Ylivieska	Ylivieska	13276	viranhaltijat säännöllisesti	2
Kuusamo	Koillismaa	17891	oma sovittelutoimisto	20
Pudasjärvi	Koillismaa	10231	oma sovittelutoimisto	4
Taivalkoski	Koillismaa	5224	ei sovittelumahdollisuutta	,
Hyrnsalmi	Kehys-Kainuu	3575	viranhaltijat satunnaisesti	1
Kuhmo	Kehys-Kainuu	11348	,	,
Puolanka	Kehys-Kainuu	3953	viranhaltijat satunnaisesti	,
Suomussalmi	Kehys-Kainuu	11236	oma sovittelutoimisto	2
Vaala	Kehys-Kainuu	4138	,	,

Kajaani	Kajaani	36373	oma sovittelutoimisto	17
Paltamo	Kajaani	4530	ei sovittelumahdollisuutta	,
Ristijärvi	Kajaani	1826	ei sovittelumahdollisuutta	,
Sotkamo	Kajaani	11237	oma sovittelutoimisto	6
Vuolijoki	Kajaani	2865	,	,

Liitetaulukko 3. Varsinais-Suomi

<i>Kunta</i>	<i>Seutukunta</i>	<i>Asukasluku</i>	<i>Järjestämistapa</i>	<i>Tapausmäärä</i>
Dragsfjä	Åboland-Turunmaa	3555	ei sovittelumahdollisuutta	,
Houtskar	Åboland-Turunmaa	703	ei sovittelumahdollisuutta	,
Iniö	Åboland-Turunmaa	242	ei sovittelumahdollisuutta	,
Kemiö	Åboland-Turunmaa	3318	ei sovittelumahdollisuutta	,
Korppoo	Åboland-Turunmaa	1000	,	,
Nauvo	Åboland-Turunmaa	1446	ei sovittelumahdollisuutta	,
Parainen	Åboland-Turunmaa	11981	ei sovittelumahdollisuutta	,
Västanfj	Åboland-Turunmaa	836	ei sovittelumahdollisuutta	,
Halikko	Salo	8879	ei sovittelumahdollisuutta	,
Kiikala	Salo	1897	muu tapa	,
Kisko	Salo	1949	viranhaltijat satunnaisesti	1
Kuusjoki	Salo	1860	ei sovittelumahdollisuutta	,
Muurla	Salo	1414	ei sovittelumahdollisuutta	,
Perniö	Salo	6257	ei sovittelumahdollisuutta	,
Pertteli	Salo	3658	ei sovittelumahdollisuutta	,
Salo	Salo	24199	muu tapa	,
Somero	Salo	9799	ei sovittelumahdollisuutta	,
Suomusjä	Salo	1341	ei sovittelumahdollisuutta	,
Särkisal	Salo	764	,	,
Askainen	Turku	918	ei sovittelumahdollisuutta	,
Kaarina	Turku	19854	oma sovittelutoimisto	8
Lemu	Turku	1432	ei sovittelumahdollisuutta	,
Lieto	Turku	13845	,	,
Masku	Turku	5239	ostopalvelu kunnalta	1
Merimask	Turku	1384	viranhaltijat satunnaisesti	,
Naantali	Turku	13037	ostopalvelu kunnalta	14
Nousiain	Turku	4159	ei sovittelumahdollisuutta	,
Paimio	Turku	9797	ostopalvelu kunnalta	6
Piikkiö	Turku	6505	,	,
Raisio	Turku	23122	,	,
Rusko	Turku	3268	ostopalvelu kunnalta	3
Rymättyl	Turku	1953	ostopalvelu kunnalta	0
Sauvo	Turku	2856	ei sovittelumahdollisuutta	,
Turku	Turku	172107	oma sovittelutoimisto	216
Vahto	Turku	1784	,	,
Velkua	Turku	256	ostopalvelu kunnalta	0
Kustavi	Vakka-Suomi	1019	ei sovittelumahdollisuutta	,
Laitila	Vakka-Suomi	8870	ei sovittelumahdollisuutta	,
Mietoine	Vakka-Suomi	1730	ei sovittelumahdollisuutta	,
Mynämäki	Vakka-Suomi	6109	ei sovittelumahdollisuutta	,
Pyhärant	Vakka-Suomi	2320	ei sovittelumahdollisuutta	,
Taivassa	Vakka-Suomi	1846	ei sovittelumahdollisuutta	,
Uusikaup	Vakka-Suomi	17216	ei sovittelumahdollisuutta	,

Vehmaa	Vakka-Suomi	2515	ei sovittelumahdollisuutta	,
Alastaro	Loimaa	3122	ei sovittelumahdollisuutta	,
Aura	Loimaa	3316	ei sovittelumahdollisuutta	,
Karinain	Loimaa	2432	,	,
Koski TL	Loimaa	2572	ei sovittelumahdollisuutta	,
Loimaa	Loimaa	7074	ei sovittelumahdollisuutta	,
Loimaan	Loimaa	6152	muu tapa	,
Marttila	Loimaa	2123	ei sovittelumahdollisuutta	,
Mellilä	Loimaa	1290	ei sovittelumahdollisuutta	,
Oripää	Loimaa	1359	ei sovittelumahdollisuutta	,
Pöytyä	Loimaa	3752	viranhaltijat satunnaisesti	,
Tarvasjo	Loimaa	1930	ei sovittelumahdollisuutta	,
Yläne	Loimaa	2181	ei sovittelumahdollisuutta	,

Liitetaulukko 4. Satakunta

<i>Kunta</i>	<i>Seutukunta</i>	<i>Asukasluku</i>	<i>Järjestämistapa</i>	<i>Tapausmäärä</i>
Eura	Rauma	9524	Ostopalvelu järjestöltä	0
Eurajoki	Rauma	5929	Ostopalvelu järjestöltä	3
Harjavalta	Pori	8003	,	,
Honkajoki	Pohjois-Satakunta	2201	Ei sovittelumahdollisuutta	,
Huittinen	Kaakkois-Satakunta	9265	Ei sovittelumahdollisuutta	,
Jämijärvi	Pohjois-Satakunta	2351	Ei sovittelumahdollisuutta	,
Kankaanpää	Pohjois-Satakunta	13159	Viranhaltijat (oto)	8
Karvia	Pohjois-Satakunta	3059	,	,
Kiikoinen	Pohjois-Satakunta	1347	Ei sovittelumahdollisuutta	,
Kiukainen	Rauma	3597	Viranhaltijat (oto)	,
Kodisjoki	Rauma	527	Ei sovittelumahdollisuutta	,
Kokemäki	Kaakkois-Satakunta	8816	Viranhaltijat (oto)	,
Kullaa	Pori	1677	Muu tapa	0
Köyliö	Kaakkois-Satakunta	3067	Ei sovittelumahdollisuutta	,
Lappi	Rauma	3312	Ostopalvelu järjestöltä	0
Lavia	Pohjois-Satakunta	2419	Ei sovittelumahdollisuutta	,
Luvia	Pori	3324	Muu tapa	0
Merikarvia	Pohjois-Satakunta	3870	Ostopalvelu kunnalta	0
Nakkila	Pori	6111	Ei sovittelumahdollisuutta	,
Noormarkku	Pori	6211	Ei sovittelumahdollisuutta	,
Pomarkku	Pori	2692	Viranhaltijat (oto)	1
Pori	Pori	76220	Oma toimisto	73
Punkalaidun	Kaakkois-Satakunta	3770	Ei sovittelumahdollisuutta	,
Rauma	Rauma	37418	Ostopalvelu järjestöltä	16
Siikainen	Pohjois-Satakunta	2002	Ostopalvelu kunnalta	0
Säkylä	Kaakkois-Satakunta	5195	Muu tapa	,
Uvila	Pori	12510	Viranhaltijat (oto)	1
Vampula	Kaakkois-Satakunta	1774		,

Liitetaulukko 5. Entinen Vaasan läänin alue

<i>Kunta</i>	<i>Seutukunta</i>	<i>As.luku</i>	<i>Järjestämistapa</i>	<i>Tapausmäärä</i>
Isojoki	Suupohja	2747	ei sovittelumahdollisuutta	,
Jurva	Suupohja	4813	ei sovittelumahdollisuutta	,
Karjajoki	Suupohja	1797	Viranhaltijat satunnaisesti	1
Kauhajoki	Suupohja	15028	viranhaltijat satunnaisesti	10
Teuva	Suupohja	6686	viranhaltijat satunnaisesti	0
Ilmajoki	Pohjoiset seinänaapurit	11791	muu tapa	2
Nurmo	Pohjoiset seinänaapurit	10785	muu tapa	2
Seinäjäoki	Pohjoiset seinänaapurit	30051	muu tapa	11
Ylistaro	Pohjoiset seinänaapurit	5685	muu tapa	0
Jalasjärvi	Eteläiset seinänaapurit	9038	muu tapa	,
Kurikka	Eteläiset seinänaapurit	10846	muu tapa	,
Peräsein	Eteläiset seinänaapurit	3851	viranhaltijat säännöllisesti	0
Alavus	Kuusiokunnat	10009	viranhaltijat satunnaisesti	4
Kuortane	Kuusiokunnat	4534	ei sovittelumahdollisuutta	,
Lehtimäki	Kuusiokunnat	2160	ei sovittelumahdollisuutta	,
Soini	Kuusiokunnat	2813	viranhaltijat satunnaisesti	,
Töysä	Kuusiokunnat	3165	ei sovittelumahdollisuutta	,
Ähtäri	Kuusiokunnat	7255	muu tapa	,
Alahärmä	Härmänmaa	4991	ei sovittelumahdollisuutta	,
Kauhava	Härmänmaa	8519	ei sovittelumahdollisuutta	,
Lapua	Härmänmaa	14198	ei sovittelumahdollisuutta	,
Ylihärmä	Härmänmaa	3134	ei sovittelumahdollisuutta	,
Alajärvi	Järviseutu	9464	ei sovittelumahdollisuutta	,
Evijärvi	Järviseutu	3117	ei sovittelumahdollisuutta	,
Kortesjärvi	Järviseutu	2582	ei sovittelumahdollisuutta	,
Lappajärvi	Järviseutu	4134	viranhaltijat satunnaisesti	,
Vimpeli	Järviseutu	3602	viranhaltijat satunnaisesti	,
Isokyrö	Kyrönmaa	5207	ei sovittelumahdollisuutta	,
Laihia	Kyrönmaa	7449	ei sovittelumahdollisuutta	,
Vähäkyrö	Kyrönmaa	4806	ei sovittelumahdollisuutta	,
Korsnäs	Vaasa	2266	ei sovittelumahdollisuutta	,
Maalahti	Vaasa	5661	ei sovittelumahdollisuutta	,
Maksamaa	Vaasa	1105	ei sovittelumahdollisuutta	,
Mustasaari	Vaasa	16521	muu tapa	2
Oravainen	Vaasa	2329	ei sovittelumahdollisuutta	,
Vaasa	Vaasa	56658	oma sovittelutoimisto	33
Vöyri	Vaasa	3588	ei sovittelumahdollisuutta	,
Kaskinen	Sydösterbottens kustregion	1503	ei sovittelumahdollisuutta	,
Kristiinnan ka	Sydösterbottens kustregion	8252	ei sovittelumahdollisuutta	,
Närpiö	Sydösterbottens kustregion	9856	ei sovittelumahdollisuutta	,
Kruunupy	Jakobstads region	6868	ei sovittelumahdollisuutta	,
Luoto	Jakobstads region	4055	ei sovittelumahdollisuutta	,
Pedersöre	Jakobstads region	10150	ei sovittelumahdollisuutta	,
Pietarsaari	Jakobstads region	19730	muu tapa	,
Uusikaarle	Jakobstads region	7529	muu tapa	,

Halsua	Kaustinen	1602	ei sovittelumahdollisuutta	,
Kaustinen	Kaustinen	4437	ei sovittelumahdollisuutta	,
Lestijärvi	Kaustinen	1030	ei sovittelumahdollisuutta	,
Perho	Kaustinen	3230	viranhaltijat satunnaisesti	,
Toholampi	Kaustinen	3841	ei sovittelumahdollisuutta	,
Ullava	Kaustinen	1102	ostopalvelu kunnalta	0
Veteli	Kaustinen	3853	,	,
Himanka	Kokkola	3301	muu tapa	0
Kannus	Kokkola	6175	viranhaltijat satunnaisesti	1
Kokkola	Kokkola	35492	oma sovittelutoimisto	48
Kälviä	Kokkola	4589	,	,
Lohtaja	Kokkola	2994	ei sovittelumahdollisuutta	,

Liitetaulukko 6. Keski-Suomi

<i>Kunta</i>	<i>Seutukunta</i>	<i>Asukasluku</i>	<i>Järjestämistapa</i>	<i>Tapausmäärä</i>
Jyväskylä	Jyväskylä	77879	oma sovittelutoimisto	97
Jyväskylän mlk	Jyväskylä	31870	,	,
Laukaa	Jyväskylä	16467	oma sovittelutoimisto	15
Muurame	Jyväskylä	7906	muu tapa	14
Hankasalmi	Kaakkoinen Keski-Suomi	5832	ostopalvelu kunnalta	2
Joutsa	Kaakkoinen Keski-Suomi	4336	viranhaltijat satunnaisesti	,
Leivonmäki	Kaakkoinen Keski-Suomi	1229	viranhaltijat satunnaisesti	0
Luhanka	Kaakkoinen Keski-Suomi	956	,	,
Toivakka	Kaakkoinen Keski-Suomi	2396	viranhaltijat säännöllisesti	,
Keuruu	Keuruu	11974	viranhaltijat säännöllisesti	2
Multia	Keuruu	2170	viranhaltijat satunnaisesti	0
Petäjävesi	Keuruu	3766	viranhaltijat satunnaisesti	,
Uurainen	Keuruu	3117	viranhaltijat säännöllisesti	1
Jämsä	Jämsä	12867	muu tapa	,
Jämsänkoski	Jämsä	7749	muu tapa	,
Korpilahti	Jämsä	5099	muu tapa	,
Kuhmoinen	Jämsä	3023	ei sovittelumahdollisuutta	,
Konnevesi	Äänekoski	3259	viranhaltijat satunnaisesti	10
Sumiainen	Äänekoski	1348	viranhaltijat säännöllisesti	0
Suolahti	Äänekoski	5747	viranhaltijat säännöllisesti	3
Äänekoski	Äänekoski	13803	oma sovittelutoimisto	8
Kannonkoski	Saarijärvi	1759	muu tapa	0
Karstula	Saarijärvi	5261	muu tapa	1
Kivijärvi	Saarijärvi	1628	ei sovittelumahdollisuutta	,
Kyyjärvi	Saarijärvi	1827	ei sovittelumahdollisuutta	,
Pylkönmäki	Saarijärvi	1161	muu tapa	0
Saarijärvi	Saarijärvi	10606	muu tapa	0
Kinnula	Viitasaari	2165	muu tapa	,
Pihtipudas	Viitasaari	5303	muu tapa	1
Viitasaari	Viitasaari	8010	muu tapa	2

Liitetaulukko 7. Pirkanmaa

<i>Kunta</i>	<i>Seutukunta</i>	<i>Asukasluku</i>	<i>Järjestämistapa</i>	<i>Tapausmäärä</i>
Hämeenkyrö	Luoteis-Pirkanmaa	9904	,	,
Ikaalinen	Luoteis-Pirkanmaa	7795	muu tapa	1
Kihniö	Luoteis-Pirkanmaa	2455	viranhaltijat satunnaisesti	0
Parkano	Luoteis-Pirkanmaa	7947	ei sovittelumahdollisuutta	,
Viljakkala	Luoteis-Pirkanmaa	1975	ei sovittelumahdollisuutta	,
Kuhmalahti	Kaakkois-Pirkanmaa	1124	ostopalvelu kunnalta	1
Luopioinen	Kaakkois-Pirkanmaa	2405	ei sovittelumahdollisuutta	,
Pälkäne	Kaakkois-Pirkanmaa	4230	ei sovittelumahdollisuutta	,
Sahalahti	Kaakkois-Pirkanmaa	2242	ostopalvelu kunnalta	,
Kylmäkoski	Etelä-Pirkanmaa	2675	ostopalvelu järjestöltä	0
Toijala	Etelä-Pirkanmaa	8060	ostopalvelu järjestöltä	3
Urijala	Etelä-Pirkanmaa	5714	ostopalvelu järjestöltä	,
Valkeakoski	Etelä-Pirkanmaa	20626	muu tapa	13
Viiala	Etelä-Pirkanmaa	5219	ostopalvelu järjestöltä	1
Kangasala	Tampere	21919	oma sovittelutoimisto	22
Lempäälä	Tampere	15964	ostopalvelu kunnalta	3
Nokia	Tampere	26691	oma sovittelutoimisto	38
Pirkkala	Tampere	12358	oma sovittelutoimisto	3
Tampere	Tampere	193173	oma sovittelutoimisto	319
Vesilahti	Tampere	3391	viranhaltijat satunnaisesti	,
Ylöjärvi	Tampere	20209	oma sovittelutoimisto	3
Juupajoki	Itä-Pirkanmaa	2400	ostopalvelu kunnalta	3
Längelmäki	Itä-Pirkanmaa	1797	,	,
Orivesi	Itä-Pirkanmaa	8898	,	,
Kuorevesi	Koillis-Pirkanmaa	2819	viranhaltijat satunnaisesti	,
Mänttä	Koillis-Pirkanmaa	7077	viranhaltijat satunnaisesti	,
Vilppula	Koillis-Pirkanmaa	5856	ei sovittelumahdollisuutta	,
Kuru	Pohjois-Pirkanmaa	2886	muu tapa	,
Ruovesi	Pohjois-Pirkanmaa	5761	viranhaltijat satunnaisesti	,
Virrat	Pohjois-Pirkanmaa	8442	ei sovittelumahdollisuutta	,
Mouhijärvi	Lounais-Pirkanmaa	2913	viranhaltijat satunnaisesti	,
Suodenniemi	Lounais-Pirkanmaa	1466	ei sovittelumahdollisuutta	,
Vammala	Lounais-Pirkanmaa	15517	oma sovittelutoimisto	4
Äetsä	Lounais-Pirkanmaa	5115	,	,

Liitetaulukko 8. Pohjois-Savo

<i>Kunta</i>	<i>Seutukunta</i>	<i>Asukasluku</i>	<i>Järjestämistapa</i>	<i>Tapausmäärä</i>
Iisalmi	Ylä-Savo	23389	muu tapa	19
Keitele	Ylä-Savo	3005	muu tapa	,
Kiuruvesi	Ylä-Savo	10503	oma sovittelutoimisto	5
Lapinlahti	Ylä-Savo	7882	muu tapa	5
Maaninka	Ylä-Savo	3913	viranhaltijat satunnaisesti	0
Pielavesi	Ylä-Savo	6059	muu tapa	,
Sonkajärvi	Ylä-Savo	5396	ei sovittelumahdollisuutta	,
Varpaisjärvi	Ylä-Savo	3271	viranhaltijat satunnaisesti	1
Vieremä	Ylä-Savo	4457	ei sovittelumahdollisuutta	,
Kuopio	Kuopio	86575	oma sovittelutoimisto	131
Siilinjärvi	Kuopio	19584	viranhaltijat satunnaisesti	5
Vehmersalmi	Kuopio	2129	ostopalvelu kunnalta	,
Juankoski	Koillis-Savo	5948	viranhaltijat säännöllisesti	8
Kaavi	Koillis-Savo	3866	viranhaltijat satunnaisesti	1
Nilsjä	Koillis-Savo	6912	muu tapa	17
Rautavaara	Koillis-Savo	2469	viranhaltijat satunnaisesti	,
Tuusniemi	Koillis-Savo	3260	ostopalvelu kunnalta	2
Leppävirta	Varkaus	11208	viranhaltijat säännöllisesti	1
Varkaus	Varkaus	23437	muu tapa	10
Karttula	Sisä-Savo	3499	ostopalvelu kunnalta	1
Rautalampi	Sisä-Savo	3952	viranhaltijat satunnaisesti	0
Suonenjoki	Sisä-Savo	8203	viranhaltijat säännöllisesti	3
Tervo	Sisä-Savo	2010	ostopalvelu kunnalta	1
Vesanto	Sisä-Savo	2865	viranhaltijat satunnaisesti	1

Liitetaulukko 9. Pohjois-Karjala

<i>Kunta</i>	<i>Seutukunta</i>	<i>Asukasluku</i>	<i>Järjestämistapa</i>	<i>Tapausmäärä</i>
Eno	Joensuu	7116	viranhaltijat satunnaisesti	4
Joensuu	Joensuu	51514	oma sovittelutoimisto	26
Kiihtelysvaara	Joensuu	2690	ei sovittelumahdollisuutta	,
Kontiolahti	Joensuu	11335	viranhaltijat satunnaisesti	,
Liperi	Joensuu	11481	,	,
Pyhäselkä	Joensuu	7208	muu tapa	,
Ilomantsi	Ilomantsi	7274	muu tapa	0
Tuupovaa	Ilomantsi	2340	viranhaltijat satunnaisesti	,
Kesälahti	Keski-Karjala	2929	viranhaltijat satunnaisesti	0
Kitee	Keski-Karjala	10545	ei sovittelumahdollisuutta	,
Rääkkylä	Keski-Karjala	3172	ei sovittelumahdollisuutta	,
Tohmajärvi	Keski-Karjala	5276	ei sovittelumahdollisuutta	,
Värtsilä	Keski-Karjala	693	ei sovittelumahdollisuutta	,
Juuka	Pielisen-Karjala	6677	ei sovittelumahdollisuutta	,
Lieska	Pielisen-Karjala	15479	muu tapa	,
Nurmes	Pielisen-Karjala	9921	viranhaltijat satunnaisesti	,
Valtimo	Pielisen-Karjala	3088	viranhaltijat satunnaisesti	0
Outokumpu	Outokumpu	8343	viranhaltijat satunnaisesti	,
Polvijärvi	Outokumpu	5470	ei sovittelumahdollisuutta	,

Liitetaulukko 10. Etelä-Savo

<i>Kunta</i>	<i>Seutukunta</i>	<i>Asukasluku</i>	<i>Järjestämistapa</i>	<i>Tapausmäärä</i>
Anttola	Mikkeli	1879	ostopalvelu järjestöltä	2
Hirvensalmi	Mikkeli	2683	ostopalvelu järjestöltä	19
Kangasniemi	Mikkeli	6730	Viranhaltijat satunnaisesti	1
Mikkeli	Mikkeli	32826	ostopalvelu järjestöltä	79
Mikkelin mlk	Mikkeli	11964	ostopalvelu järjestöltä	19
Mäntyharju	Mikkeli	7202	ostopalvelu järjestöltä	32
Pertunmaa	Mikkeli	2160	ei sovittelumahdollisuutta	,
Ristiina	Mikkeli	5185	ostopalvelu järjestöltä	28
Juva	Juva	7827	muu tapa	15
Puumala	Juva	3070	muu tapa	7
Rantasalmi	Juva	4647	ostopalvelu järjestöltä	3
Sulkava	Juva	3523	muu tapa	,
Enonkoski	Savonlinna	1909	ostopalvelu järjestöltä	,
Kerimäki	Savonlinna	6207	ostopalvelu järjestöltä	16
Punkaharju	Savonlinna	4356	muu tapa	,
Savonlinna	Savonlinna	28102	ostopalvelu järjestöltä	71
Savonranta	Savonlinna	1368	,	,
Heinävesi	Joroinen	4687	muu tapa	2
Joroinen	Joroinen	5937	ei sovittelumahdollisuutta	,
Kangaslampi	Joroinen	1664	,	,
Haukivuori	Pieksämäki	2506	ostopalvelu järjestöltä	,
Jäppilä	Pieksämäki	1661	ostopalvelu järjestöltä	3
Pieksämäen mlk	Pieksämäki	6364	ostopalvelu järjestöltä	4
Pieksämäki	Pieksämäki	13102	ostopalvelu järjestöltä	96
Virtasalmi	Pieksämäki	1211	ostopalvelu järjestöltä	0

Taulukko 11. Etelä-Suomen lääni

<i>Kunta</i>	<i>Seutukunta</i>	<i>Asukasluku</i>	<i>Järjestämistapa</i>	<i>Tapausmäärä</i>
Espoo	Helsinki	209667	oma sovittelutoimisto	178
Helsinki	Helsinki	551123	oma sovittelutoimisto	1071
Hyvinkää	Helsinki	42325	Muu tapa	20
Järvenpää	Helsinki	35459	Ostopalvelu järjestöltä	69
Kauniainen	Helsinki	8549	Ostopalvelu kunnalta	5
Kerava	Helsinki	30137	Ostopalvelu järjestöltä	55
Kirkkonummi	Helsinki	29275	oma sovittelutoimisto	30
Mäntsälä	Helsinki	16363	Muu tapa	,
Nurmijärvi	Helsinki	32335	Viranhaltijat säännöllisesti	10
Pornainen	Helsinki	4041	Muu tapa	,
Siuntio	Helsinki	4714	Muu tapa	,
Tuusula	Helsinki	31168	Ostopalvelu kunnalta	31
Vantaa	Helsinki	176387	oma sovittelutoimisto	592
Karjalohja	Lohja	1413	ei sovittelumahdollisuutta	,
Karkkila	Lohja	8741	ei sovittelumahdollisuutta	,
Lohja	Lohja	34792	oma sovittelutoimisto	30
Nummi-Pusula	Lohja	5911	ei sovittelumahdollisuutta	,
Sammatti	Lohja	1222	,	,
Vihti	Lohja	23611	Ostopalvelu järjestöltä	47
Hanko	Tammisaari	10184	,	,
Inkoo	Tammisaari	4838	ei sovittelumahdollisuutta	,
Karjaa	Tammisaari	8787	ei sovittelumahdollisuutta	,
Pohja	Tammisaari	4960	ei sovittelumahdollisuutta	,
Tammisaari	Tammisaari	14617	ei sovittelumahdollisuutta	,
Askola	Porvoo	4360	Muu tapa	,
Porvoo	Porvoo	44616	Muu tapa	29
Sipoo	Porvoo	17160	Muu tapa	,
Lapinjärvi	Loviisa	3058	Muu tapa	,
Liljendal	Loviisa	1456	Ostopalvelu järjestöltä	0
Loviisa	Loviisa	7628	Viranhaltijat satunnaisesti	0
Myrskylä	Loviisa	2036	Viranhaltijat satunnaisesti	,
Pernaja	Loviisa	3804	ei sovittelumahdollisuutta	,
Pukkila	Loviisa	1944	ei sovittelumahdollisuutta	,
Ruotsinpyhtää	Loviisa	3032	ei sovittelumahdollisuutta	,
Hattula	Hämeenlinna	9120	Muu tapa	1
Hauho	Hämeenlinna	3956	Ostopalvelu kunnalta	14
Hämeenlinna	Hämeenlinna	45980	oma sovittelutoimisto	66
Janakkala	Hämeenlinna	15409	oma sovittelutoimisto	15
Kalvola	Hämeenlinna	3399	Ostopalvelu kunnalta	,
Lammi	Hämeenlinna	5685	Ostopalvelu kunnalta	3
Renko	Hämeenlinna	2349	Ostopalvelu kunnalta	5
Tuulos	Hämeenlinna	1581	Ostopalvelu kunnalta	5
Hausjärvi	Riihimäki	8097	Muu tapa	,
Loppi	Riihimäki	7501	Muu tapa	,
Riihimäki	Riihimäki	26106	Ostopalvelu järjestöltä	13
Forssa	Forssa	18644	ei sovittelumahdollisuutta	,

Humpvila	Forssa	2590	ei sovittelumahdollisuutta	,
Jokioinen	Forssa	5659	ei sovittelumahdollisuutta	,
Tammela	Forssa	6357	ei sovittelumahdollisuutta	,
Ypäjä	Forssa	2757	ei sovittelumahdollisuutta	,
Artjärvi	Lahti	1577	Viranhaltijat satunnaisesti	0
Asikkala	Lahti	8636	ostopalvelu kunnalta	2
Hollola	Lahti	20164	ostopalvelu kunnalta	4
Hämeenkoski	Lahti	2220	ei sovittelumahdollisuutta	,
Kärkölä	Lahti	5010	ei sovittelumahdollisuutta	,
Lahti	Lahti	96666	oma sovittelutoimisto	61
Nastola	Lahti	14757	ostopalvelu kunnalta	5
Orimatti	Lahti	14081	muu tapa	,
Padasjoki	Lahti	3988	ei sovittelumahdollisuutta	,
Hartola	Itä-Häme	3894	ei sovittelumahdollisuutta	,
Heinola	Itä-Häme	21351	ostopalvelu järjestöltä	23
Sysmä	Itä-Häme	5003	muu tapa	,
Anjalankoski	Kouvola	17727	ostopalvelu kunnalta	,
Elimäki	Kouvola	8617	ostopalvelu kunnalta	4
Iitti	Kouvola	7511	ostopalvelu kunnalta	5
Jaala	Kouvola	1995	viranhaltijat satunnaisesti	0
Kouvola	Kouvola	31614	ostopalvelu kunnalta	46
Kuusankoski	Kouvola	20835	oma sovittelutoimisto	16
Valkeala	Kouvola	11341	ostopalvelu kunnalta	13
Hamina	Kotka-Hamina	9882	muu tapa	,
Kotka	Kotka-Hamina	55238	ostopalvelu järjestöltä	123
Miehikkälä	Kotka-Hamina	2574	ostopalvelu järjestöltä	1
Pyhtää	Kotka-Hamina	5277	ostopalvelu järjestöltä	10
Vehkalahti	Kotka-Hamina	12104	ostopalvelu järjestöltä	12
Virolahti	Kotka-Hamina	3918	,	,
Joutseno	Lappeenranta	11091	viranhaltijat satunnaisesti	4
Lappeenranta	Lappeenranta	57583	oma sovittelutoimisto	38
Lemi	Länsi-Saimaa	3130	Viranhaltijat satunnaisesti	,
Luumäki	Länsi-Saimaa	5328	Viranhaltijat satunnaisesti	1
Savitaipale	Länsi-Saimaa	4432	ostopalvelu järjestöltä	2
Suomenniemi	Länsi-Saimaa	852	ei sovittelumahdollisuutta	,
Taipalsaari	Länsi-Saimaa	4704	ostopalvelu kunnalta	0
Ylämaa	Länsi-Saimaa	1582	ostopalvelu kunnalta	0
Imatra	Imatra	30867	ostopalvelu järjestöltä	25
Rautjärvi	Imatra	4693	ostopalvelu järjestöltä	2
Ruokolahti	Imatra	6283	ostopalvelu järjestöltä	0
Parikkala	Kärkikunnat	4689	ostopalvelu järjestöltä	,
Saari	Kärkikunnat	1554	,	,
Uukuniemi	Kärkikunnat	589	viranhaltijat satunnaisesti	0