

Sovittelun tilanne ja kehittämistarpeet oikeusministeriön hallinnonalalla

Sovittelutoimintaa edistävän työryhmän suositukset



Sovittelun tilanne ja kehittämistarpeet oikeusministeriön hallinnonalalla

Sovittelutoimintaa edistävän työryhmän
suositukset

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Oikeusministeriö

CC BY-NC-SA 4.0

ISBN pdf: 978-952-400-563-0

ISSN pdf: 2490-1172

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2023

Sovittelun tilanne ja kehittämistarpeet oikeusministeriön hallinnonalalla Sovittelutoimintaa edistävän työryhmän suositukset

Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2023:18		Teema	Mietintöjä ja lausuntoja
Julkaisija	Oikeusministeriö		
Tekijä/t Kieli	Saija Sambou suomi	Sivumäärä	72

Tiivistelmä

Oikeusministeriö asetti sovittelutoimintaa edistävän työryhmän (VN/2924/2020) 1.3.2020–30.4.2023 väliseksi ajaksi. Työryhmä selvitti (1) sovittelun ja vaihtoehtoisten konfliktinratkaisukeinojen tämänhetkistä tilannetta, rakenteita ja mahdollisia lainsäädännön kehittämistarpeita oikeusministeriön hallinnonalalla, (2) mahdollisuuksia sovittelutoiminnan käyttöalan laajentamiseen ja laadun kehittämiseen, (3) tarvetta sovittelutoiminnan kansalliseksi koordinoimiseksi, (4) arvioi lähisuhdeväkivallan sovittelun jatkamista sekä (5) digitalisaation tuomia mahdollisuuksia sovittelumenettelyjen kehittämisessä.

Raportissa kuvatut suositukset liittyvät tuomioistuinsovitteluun, rikos- ja riita-asioiden sovitteluun, rikosprosessiin ja rikosseuraamusalaan sekä koskevat suomalaisen sovittelu-toiminnan käyttöalan laajentamista, laadun kehittämistä, kansallista koordinaatiota, digitalisaation edistämistä ja lähisuhdeväkivallan jatkoa. Suositusten valmistelussa hyödynnettiin toimeksiannon tueksi tilattuja tutkimuksia.

Asiasanat

sovittelu, tuomioistuinlaitos, riita-asiat, sovittelijat, vaihtoehtoinen konfliktinratkaisu, tuomioistuinsovittelu, rikos- ja riita-asioiden sovittelu, sovinnon edistäminen, poliisi, syyttäjä, rikosseuraamuslaitos

ISBN PDF	978-952-400-563-0	ISSN PDF	2490-1172
-----------------	-------------------	-----------------	-----------

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-563-0>

Nuläget och utvecklingsbehoven i fråga om medling inom justitieministeriets förvaltningsområde

Justitieministeriets publikationer, Betänkanden och utlåtanden 2023:18		Tema	Betänkanden och utlåtanden
Utgivare	Justitieministeriet		
Författare	Saija Sambou		
Språk	finska	Sidantal	72

Referat

Justitieministeriet tillsatte en arbetsgrupp för främjande av medlingsverksamhet (VN/2924/2020) för tiden 1 mars 2020–30 april 2023. Arbetsgruppen utredde (1) nuläget, strukturerna och eventuella behov av att utveckla lagstiftningen i fråga om medling och alternativa konfliktlösningsmetoder inom justitieministeriets förvaltningsområde, (2) möjligheterna att utvidga tillämpningsområdet för medlingsverksamheten och utveckla dess kvalitet, (3) behovet av nationell samordning av medlingsverksamheten, (4) framtiden för medling vid våld i nära relationer samt (5) de möjligheter som digitaliseringen medför när det gäller att utveckla medlingsverksamheten.

Rekommendationerna i rapporten gäller medling i domstol, medling vid brott och tvister, straffprocessen och brottspåföljdsområdet. De innebär utvidgning av tillämpningsområdet för den finländska medlingsverksamheten, kvalitetsutveckling, nationell samordning, främjande av digitalisering och framtida utveckling av medlingen vid våld i nära relationer. Vid beredningen av rekommendationerna utnyttjades de undersökningar som beställts till stöd för uppdraget.

Nyckelord alternativa konfliktlösningsmetoder, medling i domstol, medling vid brott och tvister, främjande av förlikning, medling, domstolsväsen, tvistemål, medlare, polis, åklagare, brottspåföljdsverket

ISBN PDF	978-952-400-563-0	ISSN PDF	2490-1172
URN-adress	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-563-0		

Sisältö

ESIPUHE	7
1 Työryhmän tausta ja tehtävä	8
2 Sovittelun kenttä ja nykytila suomessa	10
3 Nykytilan kuvaus sovittelusta ja vaihtoehtoisista riidanratkaisumenettelyistä .	12
3.1 Riita-asioiden sovittelu tuomioistuimissa	12
3.1.1 Asiantuntija-avusteinen huoltoriitojen sovittelu tuomioistuimessa	20
3.1.2 Lapsen huollon ja tapaamisoikeuden täytäntöönpanosovittelu tuomioistuimissa	22
3.1.3 Sovittelu kansainvälisissä perheasioissa	23
3.1.4 Tuomioistuimen ulkopuolisessa sovittelussa tehdyn sovinnon vahvistaminen tuomioistuimessa	25
3.1.5 Sovittelun mahdollisuudet hallintoasioiden käsittelyssä	26
3.2 Tuomioistuimen ulkopuolinen sovittelu	27
3.2.1 Perheasioiden sovittelu hyvinvointialueilla	28
3.2.2 Suomen Asianajajaliiton sovittelumenettely	29
3.2.3 Keskuskauppakamarin välimieslautakunnan sovittelu	30
3.2.4 Muita sovinnon edistämiseen tähtäviä menettelyjä	31
3.3 Rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelu	33
3.4 Restoratiivinen dialogi ja vakavien rikosten jälkikäsittely	35
3.5 Sovittelu rikosten ehkäisemisen ja varhaisen puuttumisen menetelmänä	36
3.6 Kansainvälinen sovittelu	39
4 Tilannekuvan pohjalta nousseet sovittelun kehittämistarpeet	40
4.1 Tuomioistuinsovitteluun liittyvät kehittämistarpeet	40
4.2 Perheasioiden sovitteluun liittyvät kehittämistarpeet	44
4.3 Rikos- ja riita-asioiden sovittelun kehittämistarpeet	44
4.4 Muut rikosprosessiin liittyvät kehittämistarpeet	47
4.5 Kehittämisehdotukset rikosseuraamusalalla	49

5	Sovittelutoiminnan käyttöalan laajentamiseen, laadun kehittämiseen ja kansalliseen koordinoimiseen liittyvät kehittämistarpeet	50
5.1	Kansallinen yhteistyöelin osaamisen tueksi ja yhteistyökanavaksi	50
5.2	Sovittelun alueellisen ja tasavertaisen saatavuuden parantaminen	51
5.3	Sovittelukoulutuksen kehittäminen	52
5.4	Yhtenäiset sovittelun eettiset ohjeet	53
5.5	Tilastoinnin ja tutkimuksen kehittäminen.....	53
5.6	Sovittelun tunnettuuden lisääminen	54
5.7	Sovittelun tunnettuuden lisääminen erityisesti lasten ja nuorten rikostenehkäisyn keinona	54
6	Lähisuhdeväkivallan sovittelun arviointi	55
6.1	Tasa-arvo-ohjelman 2016–2019 selvitys ja suositukset lähisuhdeväkivallan sovittelusta	56
6.2	Tutkimus lähisuhdeväkivallan sovittelun yleisistä piirteistä ja osapuolten kokemuksista.....	57
6.3	Lähisuhdeväkivallan sovittelun jatkamisen arviointi	59
7	Digitalisaatiokehityksen hyödyntäminen sovittelussa	63
8	Yhteenveto ja työryhmän suositukset	67
	Lähteet	70

ESIPUHE

Ei liene liioittelua, jos arvioi Suomen olevan pioneerimaa sovittelutoiminnan kehittämisessä. Suomalaisille on luontevaa pyrkiä ratkaisemaan konfliktit siellä, missä ne ovat syntyneet ja mahdollisimman pragmaattisesti. Sovittelu on saamassa yhä vankempaa jalansijaa niin siviiliasioissa tuomioistuimissa kuin poliisin ja syyttäjän työssä rikosprosessissa.

Sovittelun käytön vahvistaminen oikeudenkäyntien määrän vähentämiseksi kirjattiin pääministeri Marinin hallituskauden 2019–2023 ohjelmaan. Sovittelun käytön lisääminen oikeusjärjestelmään kohdistuvien paineiden keventämiseksi sekä sovittelun ja vaihtoehtoisten konfliktinratkaisumenetelmien kehittäminen laajemminkin nähdään suomalaisessa yhteiskunnassa tärkeäksi ja tavoittelemisen arvoiseksi. Sovittelua kehitetään tällä hetkellä voimakkaasti yhteiskunnan eri osa-alueilla. Hallituskauden aikana on käynnistetty useita työryhmiä sekä tutkimus- ja selvityshankkeita, joita tässä käsillä olevassa raportissa on hyödynnetty.

Raportti sisältää oikeusministeriön sovittelutoimintaa edistävän työryhmän selvityksen siitä, mikä on sovittelun ja vaihtoehtoisten konfliktinratkaisukeinojen tämänhetkinen tilanne, rakenteet ja mahdolliset lainsäädännön kehittämistarpeet oikeusministeriön hallinnonalalla. Työryhmän työn tueksi tilattiin tutkimuksia suomalaisen sovittelutoiminnan tilasta, uhrien ja tekijöiden kokemuksista lähisuhdeväkivallan sovittelusta sekä digikehityksen hyödyntämismahdollisuuksista sovittelussa. Työryhmä teki ehdotuksia siitä, miten sovittelutoiminnan käyttöalaa voitaisiin entisestään laajentaa ja laatua kehittää oikeusministeriön hallinnonalalla ja kansallisesti sekä siitä, mitä hyötyjä saavutettaisiin sovittelutoiminnan eri osa-alueiden yhteisestä koordinoitirakenteen luomisesta. Lisäksi työryhmä arvioi lähisuhdeväkivallan sovittelun jatkamista sekä tarkasteli digitalisaation tuomia mahdollisuuksista sovittelumenettelyjen kehittämiseksi.

Työryhmän työskentely oli tehtävän laajuudesta johtuen haastavaa mutta samalla inspiroivaa. Työn tuloksena laaditut kehittämissuositukset on seuloitu suuresta määrästä havaituista kehittämistarpeista. Seuraava askel on kehittämissuositusten toimeenpaneminen. Esitän lämpimät kiitokseni työryhmän jäsenille ja koko työryhmän puolesta kaikille työhön eri tavoin osallistuneille. Kiitokset menee myös loppumetreillä mukaan tulleelle VTK Sofia Maliselle, joka toimi oikeusministeriössä harjoittelijana, oikoluki ja taittoi työryhmän raportin.

Helsingissä 9.5.2023,
Aarne Kinnunen
Työryhmän puheenjohtaja

1 Työryhmän tausta ja tehtävä

Suomessa sovittelun eri muotoja toteutetaan laajasti ja sovittelupalvelua tuottavat muun muassa kansalaisjärjestöt sekä valtion ja hyvinvointialueiden viranomaiset. Sovittelijoina toimivat joissakin tapauksissa koulutetut vapaaehtoiset, toisinaan ammattilaiset. Sovittelun toimijoiden kenttä on hajanainen, osa sovittelupalveluista on osapuolille maksullisia ja osa ilmaisia. Sovittelijoiden koulutus on jokseenkin epäyhtenäistä. Eri sovitteluiden synergiaetuja ei ole pystytty parhaalla tavalla hyödyntämään ja siksi vuosia on keskusteltu myös tarpeesta sovittelutoiminnan kansalliseksi koordinoimiseksi.

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa on kirjaus sovittelun käytön vahvistamisesta oikeudenkäyntien määrän vähentämiseksi. Sovittelua ei käytetä tilanteissa, jossa se saattaa uhata uhrin oikeusturvaa. Lähisuhdeväkivallan sovittelun jatkamista arvioidaan. Lisäksi selvitetään mahdollisuudet tuoda sovittelun kaltaisia menettelyjä joihinkin hallintoprosesseihin ja selvitetään pienten yksityisten, mukaan lukien yritysten, välisen riita-asioiden ratkaisua kevyemmällä menettelyllä, esimerkiksi lautakunnilla. (Valtioneuvoston julkaisu 2019:31.)

Hallitusohjelmataavoitteiden eteenpäin viemiseksi oikeusministeriön vastuulle tuli sovittelun ja muiden konfliktinratkaisumenetelmien käytön edistäminen. Sovittelutoiminnan kehittämiseksi oikeusministeriössä ja sen hallinnonalalla nähtiin tarpeelliseksi kartoittaa ja edistää sovittelun ja vaihtoehtoisten konfliktinratkaisukeinojen tämänhetkistä tilannetta, olemassa olevia rakenteita ja lainsäädännön toimivuutta. Oikeusministeriö asetti 1.3.2020–30.4.2023 väliseksi ajaksi sovittelutoimintaa edistävän työryhmän (VN/2924/2020).

Oikeusministeriön sovittelutoimintaa edistävän työryhmän (jatkossa sovittelutoimintaa edistävä työryhmä) tehtävänä oli:

- Kartoittaa sovittelun ja vaihtoehtoisten konfliktinratkaisukeinojen tämänhetkinen tilanne, rakenteet ja mahdolliset lainsäädännön kehittämistarpeet oikeusministeriön hallinnonalalla,
- Edistää sovittelutoiminnan käyttöalan laajentamista ja laadun kehittämistä,
- Selvittää tarvetta sovittelutoiminnan kansalliseksi koordinoimiseksi,
- Arvioida lähisuhdeväkivallan sovittelun jatkamista sekä
- Selvittää digitalisaation tuomia mahdollisuuksia sovittelumenettelyjen kehittämisessä.

Tehtäväksiannon mukaan sovittelutoimintaa edistävän työryhmän tuli huomioida Rikoksetjun Lean-hankkeessa tehty selvityshenkilön raportti ja sen sovitteluun liittyvät kehittämissuositukset (Tolvanen 2020) sekä valtioneuvoston TEAS-tutkimushanke sovittelun ja muiden vaihtoehtoisten konfliktinratkaisukeinojen käytön vahvistamiseksi, eli ns. SUSTIMA-hanke (Peltonen ym. 2022). Tutkimushankkeen käynnistämisen taustalla oli tarve jäsentää hajanaista ja muutoksessa olevaa suomalaisen sovittelukentän tilaa tuottamalla peruskartoitus koko sovittelukentän tilanteesta, mikä auttaisi arvioimaan jatkotoimien tarpeellisuutta ja kustannusvaikutuksia. Tutkimushanke päättyi maaliskuussa 2022. Sovittelu-toimintaa edistävän työryhmän työskentelyn tueksi valmistui myös Kuntoutussäätiön ja Maria Akatemian konsortion tekemä TEAS-selvityksen lähisuhdeväkivallan sovittelun yleisistä piirteistä ja osapuolten kokemuksista (Shemeikka ym. 2023). Lisäksi Helsingin yliopiston kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti (KRIMO) selvitti digitalisaation hyödyntämistä sovittelussa (Hakkarainen & Koulu, tulossa).

Raportissaan sovittelutoimintaa edistävä työryhmä tarkastelee tehtäväksiannon mukaisesti sovittelutoiminnan tilaa ja kehittämistarpeita oikeusministeriön hallinnonalalla, ja hyödyntää edellä mainittuja selvityksiä suosituksissaan sovittelutoiminnan kehittämiseksi ja käytön laajentamiseksi Suomessa.

Oikeusministeriön sovittelutoimintaa edistävän työryhmän puheenjohtajana toimi kehittämissuositusten neuvoston Aarne Kinnunen kriminaalipolitiikka ja rikosoikeusosastolta. Työryhmän jäseninä olivat yksityis- ja oikeudenhoidon osastolta yksikönpäällikkö Anne Hallavainio, hallitusneuvos Maaria Rubanin, lainsäädäntöneuvos Outi Kemppainen, yksikönpäällikkö Merja Muilu sekä lainsäädäntöneuvos Maarit Leppänen (31.7.2021 asti). Kriminaalipolitiikka ja rikosoikeusosastolta jäsenenä oli neuvotteleva virkamies Miia Ljungqvist. Demokratia ja julkisoikeusosastolta jäsenenä oli lainsäädäntöneuvos Janina Groop-Bondestam, ja hänen tilalleen nimettiin 12.5.20 alkaen lainsäädäntöneuvos Elina Nyholm. Erityisasiantuntija Arja Konttila oli Rikosseuraamuslaitoksen, Esa Kylläinen Itä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirin ja erityisasiantuntija Kaisa Puro Tuomioistuinviraston nimeäminä jäsenenä. Työryhmän sihteerinä toimi erityisasiantuntija Saija Sambou (KRO).

2 Sovittelun kenttä ja nykytila suomessa

Suomalainen sovittelun ja vaihtoehtoisen riidanratkaisun kenttä alkoi kehittyä 1980-luvulla, kun moderni sovitteluliike sai jalansijaa Suomessa ja muissa pohjoismaissa. Kehitys on ollut erityisen voimakasta 2000-luvulla. Suomessa toimii satoja sovittelun ammattilaisia ja tuhansia vapaaehtoissovittelijoita. Ala on voimakkaasti kehittynyt ja ammattimaistunut sitten vuoden 2006, jolloin laki rikosten ja eräiden riita-asioiden sovittelusta (1015/2005) sekä laki riita-asioiden sovittelusta yleisissä tuomioistuimissa (663/2005) tulivat voimaan. Sovittelutoiminnan kasvu on merkinnyt myös kentän erikoistumista ja fragmentoitumista: kehitys sovittelun eri osa-alueilla on edennyt erilaisia polkuja, jotka ovat kiinnittyneet erilaisiin sovittelun traditioihin ja teoriataustoihin, erilaisiin organisaatioihin ja sovittelukentän vaikuttajiin. (Ks. esim. Ervasti & Nylund 2014.)

Sovittelutoimintaa edistävän työryhmän tueksi käynnistetty laaja-alainen SUSTIMA-tutkimus (Suomalaisen sovittelun tila ja mahdollisuudet, VN selvitys ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:30, jäljempänä Peltonen ym. 2022) jäseniä hajanaista ja muutoksessa olevaa suomalaisen sovittelukentän tilaa ja tuotti peruskartoituksen koko sovittelukentän tilanteesta. Tutkimuksessa sovittelu määritellään yhdeksi vaihtoehtoisen konfliktinratkaisun muodoksi tai menettelyksi, jolla tarkoitetaan yleisesti vaihtoehtoja juridisen järjestelmän logiikalle. Vaihtoehtoisille konfliktinratkaisuille ominaisia piirteitä ovat muun muassa riidan käsittelyn alhaiset kustannukset, riidan ratkaiseminen irrallaan juridikkasta, osapuolten tai asiakkaiden oman roolin korostaminen sekä epäviralliset menettelyt, jotka poikkeavat oikeudenkäynnin normeista. Prosessien lopputuloksena on tyypillisesti sovintoratkaisu.

Sovitteluun liittyy tunnuspiirteitä, joilla se voidaan erottaa muista konfliktinratkaisun tai sovinnon edistämisen muodoista; se on ”väliintulo neuvottelu- tai konfliktitilanteessa, jossa hyväksyttävä kolmas osapuoli (...) avustaa osapuolia pääsemään vapaaehtoisesti molempia tyydyttävään ratkaisuun”. Sovittelun määritelmässä olennaisia piirteitä ovat sovittelijan eli kolmannen osapuolen avustava rooli sekä prosessin vapaaehtoisuus. (Peltonen ym. 2022.) EU:n sovitteludirektiivin mukaan sovittelulla tarkoitetaan jäsenneiltyä menettelyä, jossa riidan molemmat tai useammat osapuolet pyrkivät itse vapaaehtoisesti ratkaisemaan riitansa sovinnollisesti sovittelijan avustuksella. (EU direktiivi 2008/52/EY.) Nämä sovittelun määritelmät eivät ota kantaa yksityiskohtaisemmin siihen, millaisia teoreettisia lähtökohtia tai yksityiskohtaisia menetelmiä sovittelija voi käyttää sovittelussa.

Määritelmät korostavat sovittelulle ominaista riidan osapuolten itsemääräämisoikeutta; osapuolet pyrkivät itse ratkaisuun, mutta heillä on aina halutessaan mahdollisuus keskeyttää sovittelu.

Sovittelu voidaan määritellä myös vaiheistetuksi neuvottelumenettelyksi, jossa osapuolet pyrkivät riippumattoman sovittelijan avulla löytämään riitaan sovintoratkaisun. Sovittelija avustaa osapuolia tuomalla heidän käyttöönsä asiantuntijana erilaisia neuvottelu- ja vuoropuhelutekniikoita, joiden avulla vaikeakin riita-asiaa saadaan vietyä tehokkaasti kohti ratkaisua. Sovittelu perustuu vapaaehtoisuuteen ja on luottamuksellista. Oikeusriitojen sovittelulla tarkoitetaan Suomessa yleensä tuomioistuinsovittelun kaltaista intresseihin perustuvaa, fasilitatiivista sovittelua, jossa sovittelijan tehtävänä on fasilitoida osapuolten välistä neuvottelua. Sovittelija pyrkii saamaan osapuolten erilaiset intressit selvitettyä ja osapuolet neuvottelemaan niistä. Sovittelija toimii asiantuntijana sovittelutekniikoissa, mutta ei välttämättä substanssin osalta. Sovittelija auttaa osapuolia arvioimaan realistisesti myös oikeudenkäyntiin liittyviä riskejä, mutta sovittelijan varsinaisena tehtävänä ei ole arvioida riidan oikeudellista lopputulosta. Evaluatiivisessa sovittelussa sovittelijana toimii konfliktin kohteena olevaan riitaan liittyvien sisältökysymysten asiantuntija. Sovintoon pyritään evaluoimalla osapuolten juridista asemaa ja mahdollista oikeudenkäynnin tai välimiesmenettelyn lopputulosta. Sovittelija voi esittää perusteltuja sovintoehdotuksia osapuolille. (Ks. esim. *Ervasti & Attias, 2022.*)

Peltonen ym. (2022) toteavat, että sovittelutoiminnan kasvun myötä kehitys sovittelun eri osa-alueilla on edennyt erilaisia polkuja, jotka ovat kiinnittyneet erilaisiin sovittelun traditioihin ja teoriataustoihin, erilaisiin organisaatioihin ja sovittelukentän vaikutuksiin. Siksi sovittelun kentällä on tunnistettu tarve sovittelualan yhteiseen ja järjestelmällisempään kehittämiseen. Sovittelualan rakenteiden kuten koulutuksen, laatustandardien tai eettisten periaatteiden kehittäminen on jäänyt jälkeen sovittelutoiminnan tapausten lisääntyessä.

Sovittelun kenttä on laaja ja sovittelua käytetään erilaisissa konflikteissa ja konteksteissa. Sovittelua voidaan luokitella ongelmien ja ilmenemisaikojen perusteella. Ilmenemisaikoja voivat olla esimerkiksi koulut, naapurusto tai työyhteisö. Sovittelun osa-alueet ovat kukin hakeneet omaa asemaansa aluksi usein uutena innovatiivisena hankkeena. Tämä on tarkoittanut usein myös oman rahoituksen, kohderyhmän ja asiakasryhmän hankkimista. Laadun ja koulutuksen kehittämiseen ei aina ole riittänyt riittävästi resursseja. Lakisäätöiset sovittelumenettelyt, kuten tuomioistuinsovittelu sekä rikos- ja riita-asioiden sovittelu ovat tässä suhteessa erityisasemassa.

3 Nykytilan kuvaus sovittelusta ja vaihtoehtoisista riidanratkaisumenettelyistä

3.1 Riita-asioiden sovittelu tuomioistuimissa

Yleisissä tuomioistuimissa riita-asia on mahdollista ratkaista oikeudenkäynnin vaihtoehtona sovittamalla. Yleisissä tuomioistuimissa on käytössä kaksi eri menettelytapaa asioiden ratkaisemiseksi sovinnollisesti.

Oikeudenkäymiskaaren (4/1734) 5 luvun 26 §:n mukaan tuomioistuimen on pyrittävä saamaan asianosaiset sopimaan asia. Tarvittaessa tuomioistuin voi tehdä ehdotuksen asian sovinnolliseksi ratkaisemiseksi. Tässä on kyse oikeudenkäynnin valmisteluvaiheessa tapahtuvasta sovinnon edistämisestä. Tämän lisäksi riita-asioita voidaan ratkaista erikseen säädetyn tuomioistuinsovittelumenettelyn avulla.

Laki riita-asioiden sovittelusta yleisissä tuomioistuimissa (663/2005) tuli voimaan vuoden 2006 alussa. Laki on sittemmin kumottu ja korvattu 21.5.2011 voimaan tulleella uudella lailla riita-asioiden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa (394/2011, tuomioistuinsovittelulaki). Uudella lailla pantiin täytäntöön Euroopan unionin sovitteludirektiivi (2008/52/EY). Keskeinen muutos oli, että myös tuomioistuimen ulkopuolisessa, direktiivin asettamat vaatimukset täyttävässä sovittelussa sovittu asia voidaan vahvistaa tuomioistuimessa. Sovittelumenettelyyn tehtiin pieniä muutoksia ja samassa yhteydessä tuomioistuinsovittelu vakiintui myös lakitekstissä käytetyksi termiksi. (Peltonen ym. 2022.) Laki perustuu fasilitatiivisen sovittelun teoriaan.

Tuomioistuinsovittelulakia sovelletaan laajoihin riita-asioihin ja riitaisiin hakemusasioihin yleisissä tuomioistuimissa. Valtaosa sovitteluista tapahtuu kärjäoikeudessa, mutta myös hovioikeuteen valitetussa asiassa on mahdollista aloittaa sovittelu. Sovitella voidaan sellaisia riita- ja hakemusasioita, jotka voitaisiin muutoinkin käsitellä tuomioistuimessa. Erimielisyys voi koskea esimerkiksi sopimusta, perintöasiaa, vahingon korvaamista, kiinteistöriitaa, työsuhderiitaa, naapuririitaa tai huoneenvuokrariitaa. Myös lapsen huoltoa, tapaamisoikeutta ja elatusta koskevia asioita voidaan sovittaa (ks. 3.1.1 ja 3.1.2).

Tuomioistuinsovittelulakia ei sovelleta erityistuomioistuimissa, kuten markkinaoikeudessa. Sovitteluun ryhtymisen edellytyksenä on, että asia soveltuu soviteltavaksi ja sovittelu on muuten tarkoituksenmukaista osapuolten vaatimuksiin nähden. Asia voidaan ottaa tuomioistuimessa soviteltavaksi joko osapuolten hakemuksesta tai asiassa, joka on tuomioistuimessa oikeudenkäyntiasiana käsiteltävänä, asianosaisen tai asianosaisten pyynnöstä. Oikeudenhoidon selonteosta (2022) annetuissa lausunnoissa markkinaoikeus nostaa esille, että sovittelulainsäädäntö ei mahdollista tuomioistuinsovittelua riita-asioissa markkinaoikeudessa, vaikka markkinaoikeudessa käsiteltävien riita-asioiden luonteesta johtuen tähän ei pitäisi olla mitään estettä.

Sovittelu on vapaaehtoista, minkä vuoksi sovittelun aloittamiseen tarvitaan kaikkien riidan osapuolten suostumus. Käytännössä tuomioistuimet usein tiedustelevat asianosaisilta halukkuutta siirtää asia tuomioistuinsovitteluun asioissa, jotka tyypillisesti voisivat soveltua soviteltaviksi. Sovittelun aloittamisesta päättää tuomioistuin. Sovittelijana toimii asiaa käsittelevän tuomioistuimen toinen tuomari. Sovittelija voi osapuolten pyynnöstä tai suostumuksella antaa sovintoehdotuksia. Osapuolten hyväksymä sovinto voidaan vahvistaa ratkaisuksi asiassa. Vahvistetun sovinnon täytäntöönpanosta säädetään ulosottokaaressen (705/2007) 2 luvun 12 §:ssä. Tuomioistuinsovittelussa vahvistetuista sovinnosta tulee välittömästi täytäntöönpanokelpoisia. Oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain (370/2007) perusteella tuomioistuimen vahvistamat sovinnot ovat lähtökohtaisesti julkisia, kuten tuomiotkin. Sovitteluratkaisun julkisuus saattaa olla sovittelun käyttöä rajaava tekijä, koska osapuolet saattavat karttaa riidan julkituloa. Tuomioistuinsovittelun käynnistäminen johtaa vähimmilläänkin diaarimerkintään riita-asian osapuolista, millä voi olla erityisesti yritysten kannalta negatiivisia vaikutusta. Yritysten kannalta mielletään huonoksi julkisuudeksi, jos esimerkiksi potentiaalisen tilaajan saata-vissa on kansliasta tieto siitä, että yritystä koskevia riita-asioita on ollut aiemmin vireillä (Tirronen 2023, 23).

Sovittelun etuja ovat nopeus ja halpuus verrattuna varsinaiseen oikeudenkäyntimenettelyyn. Sovittelumenettelyn osapuoli vastaa itse sovittelusta hänelle aiheutuneista kustannuksista. Tästä seuraa myös, ettei osapuoli voi myöhemmässä tai jatketussa oikeudenkäynnissä vaatia vastapuolelta korvausta hänelle sovittelusta aiheutuneista kustannuksista. Tuomioistuin perii sovittelusta käsittelymaksun¹, jonka suuruus vahvistetaan asetuksella. Tällä hetkellä maksun suuruus on 100 €, jos sovittelua ei aloiteta ja 270 €, jos sovittelu aloitetaan. Maksu on selvästi alempi kuin riita-asian normaali oikeudenkäyntimaksu. Käsittelymaksun alhaisuus saattaa olla yksi sovitteluun kannustava tekijä. Sovittelun osapuolen on edellytysten täytyessä mahdollista saada maksutonta oikeusapua, joka

1 Oikeudenkäyntimaksut yleisissä tuomioistuimissa: <https://oikeus.fi/tuomioistuimet/fi/index/asiointijulkisuus/maksut/oikeudenkayntimaksutyleisissatuomioistuimissa.html>

kattaa myös avustajan palkkion. Oikeusturvavakuutukset korvaavat asianajajien kuluja myös sovittelussa. Peltosen ym. (2022, 37) tutkimuksessa on arvioitu, että oikeusturvavakuutukset useimmiten riittävät kattamaan asianajajien kulut.

Tuomioistuinsovittelutoiminnan kehittämisessä sovittelijoiden yhteistyöverkostot ovat tärkeässä roolissa. Verkostotoiminnalla vahvistetaan sovittelun kulttuuria ja yhdenmukaistetaan sovittelutoimintaa käräjäoikeuksissa, koska ne mahdollistavat ketterän ja tehokkaan tavan tiedon jakamiseen ja keskusteluun sovittelutyötä tekevien tuomareiden ja asiantuntijoiden kesken. Verkostot ovat vahvasti mukana uusien sovittelijoiden koulutuksen toteuttamisessa ja suunnittelussa.

Oikeusministeriö on 26.1.2017 perustanut verkoston huoltoriitojen sovittelutoiminnan seuraamiseksi ja kehittämiseksi. Verkosto koostuu käräjäoikeuksien huoltoriitojen tuomioistuinsovittelun vastuutuomareista ja asiantuntija-avustajien nimeämistä edustajista. Lisäksi käräjäoikeuksien yhteistyöverkosto on syksyllä 2022 perustanut riita-asioiden sovittelun vastuutuomariverkoston. Vastuutuomariverkosto on aloittanut työskentelyn ja se pyrkii kehittämään valtakunnallisesti riita-asioiden tuomioistuinsovittelua eri tavoin ja toimii riita-asioiden sovittelutuomareiden yhteistyöverkostonä. Verkostomainen toiminta on ollut varsin käräjäoikeuspainotteista, mutta viime aikoina myös hovioikeudet ovat lisänneet osallistumistaan verkostojen toimintaan, mikä on näkynyt lisääntyneinä sovitteluina myös hovioikeuksissa.

Suomalaisen sovittelun kenttään on voimakkaasti vaikuttanut verkostoituminen englantilaisen voittoa tavoittelemattoman sovittelujen ja vaihtoehtoisten riidanratkaisumenetelmien instituutin Centre for Effective Dispute Resolution (CEDR) -toimijoiden kanssa. Instituutin sovittelumetodit muodostavat perustan sovittelukoulutuksille ja siten luoneet pohjan suomalaisessa tuomioistuinsovittelussa omaksutuille käytännön menettelytavoille. Suomessa toimii sovittelijana ja kouluttajana kaksi CEDR:n akkreditoimaa sovittelijatuomaria.

Verkostojen ja sidosryhmäyhteistyön lisäksi tuomioistuinlaitos ja Tuomioistuinvirasto on pyrkinyt tekemään tuomioistuinsovittelua tunnetuksi yhteiskunnassa. Tuomioistuinvirasto on julkaissut sovittelijatuomareiden kanssa yhteistyössä laaditut videot ”Ratkaisematon riita-asia – Tuomioistuinsovittelu”² ja ”Lapsen etu – Asiantuntija-avusteinen tuomioistuinsovittelu”³ sekä päivittänyt esitteen [huoltoriidan sovittelusta tuomioistuimissa](#). Kansalaisia tiedotetaan jatkossakin aktiivisesti sovittelumenettelyn hyödyistä ja korostetaan erityisesti osapuolten omaa aktiivista roolia hyväksyttävän lopputuloksen löytämisessä.

2 Sovittelu: <https://oikeus.fi/tuomioistuimet/fi/index/asiat/riita-asiat/sovittelu.html>

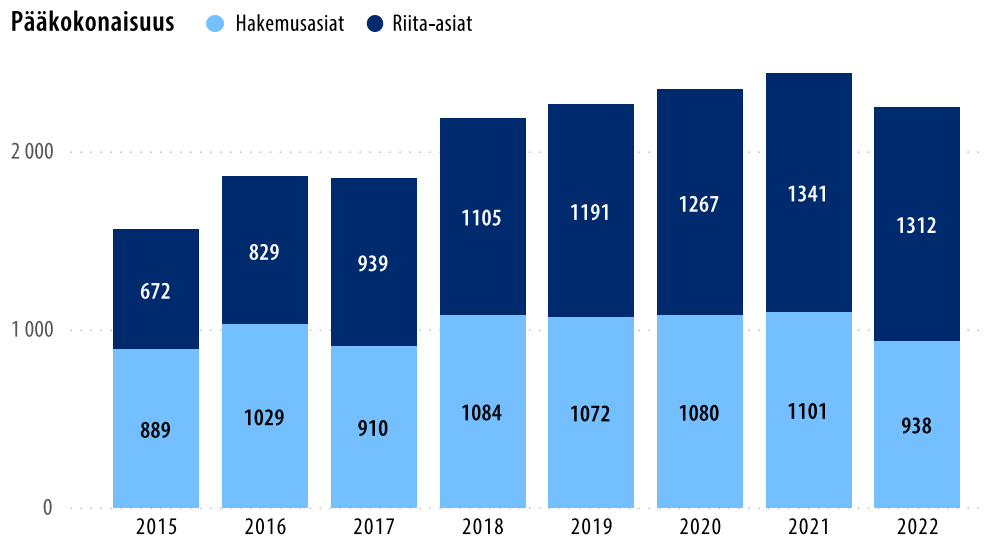
3 Tuomioistuinviraston video: <https://youtu.be/8Dy3-MR5pAM>

Myös tuomioistuinsovittelemasioiden tilastointia on pyritty kehittämään Tuomioistuinvirastossa. Tilastotietoa sekä tietoa tuomioistuinsovittelemasta tullaan julkaisemaan yleisesti saataville tuomioistuinlaitoksen verkkosivuilla⁴.

Oikeusrekisterikeskus toimii rekisterinpitäjänä tuomioistuinten tilastoinnissa. Tuomioistuinten tilastotiedot perustuvat asianhallintajärjestelmästä, nykyisin yleensä Syyttäjälaitoksen ja yleisten tuomioistuimien ALPA-järjestelmästä saatuihin tietoihin. Järjestelmää kehitetään edelleen ja tulevaisuudessa se mahdollistaa kattavamman ja laadukkaamman tilastotiedon käytön tuomioistuinsovittelemista.

Tuomioistuimeen tulevien laajojen riita-asioiden määrä on noin 8 000–9 000 juttua vuosittain. Kuviossa 1 on näytetty sovittelussa käsiteltyjen hakemusasioiden ja riita-asioiden määrät vuosina 2015–2022. Kuvioista ilmenee, että käräjäoikeuksissa sovittelussa käsiteltyjen asioiden määrä on kasvanut vuoteen 2021 asti. Vuonna 2022 sovittelussa käsiteltyjen tapausten luku oli hieman laskenut 2 250:een.

Kuvio 1. Tuomioistuinsovittelemassa käsiteltyjen asioiden lukumäärä vuosina 2015–2022⁵



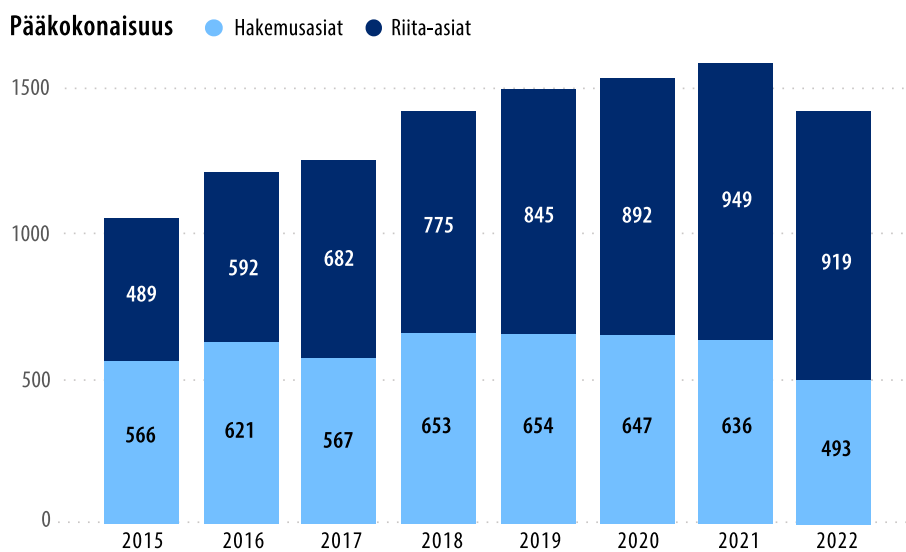
Lähde: Tuomioistuinvirasto

4 <https://oikeus.fi/fi/index/tietoaarjenongelmiin/sovittelu.html>

5 Asioita tarkasteltu ratkaisuvuoden mukaan. Sovittelussa käsitellyksi asiaksi määritellään asia, josta on tehty sovittelun aloituspäätös.

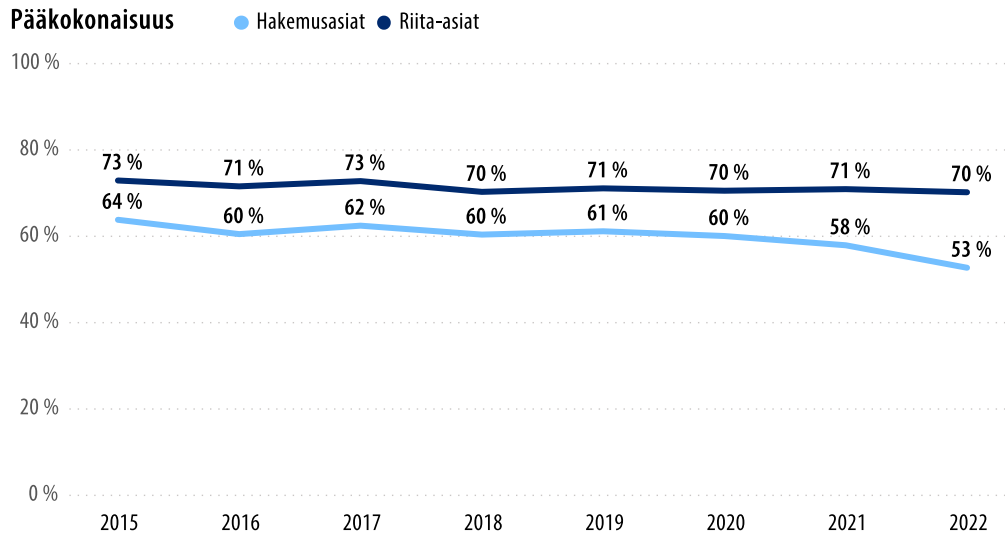
Kuviosta 2 ilmenee tuomioistuinsovittelussa saavutettujen sovintojen määrä niin ikään vuosina 2015–2022. Saavutettujen sovintojen määrä kasvoi yhtäjaksoisesti koko tarkastelujakson ajan, mutta laskua tapahtui vuonna 2022. Tällöin sovittelussa ratkaistiin noin 1400 asiaa. Muutos on samansuuntainen kuin tuomioistuinsovittelussa käsiteltyjen asioiden kohdalla kuviossa 1.

Kuvio 2. Tuomioistuinsovittelussa saavutettujen sovintojen määrä vuosina 2015–2022



Sovittelussa ratkaistujen asioiden osuus kaikista tuomioistuinsovittelussa käsitellyistä asioista on näytetty kuviossa 3. Riita-asioissa sovinnollisesti ratkaistujen asioiden osuus on pysynyt samalla tasolla vuodesta 2015 lähtien. Hakemusasioissa sovinnollisesti ratkaistujen asioiden osuus on taas hieman laskenut samalla ajanjaksolla, 64 prosentista 53 prosenttiin.

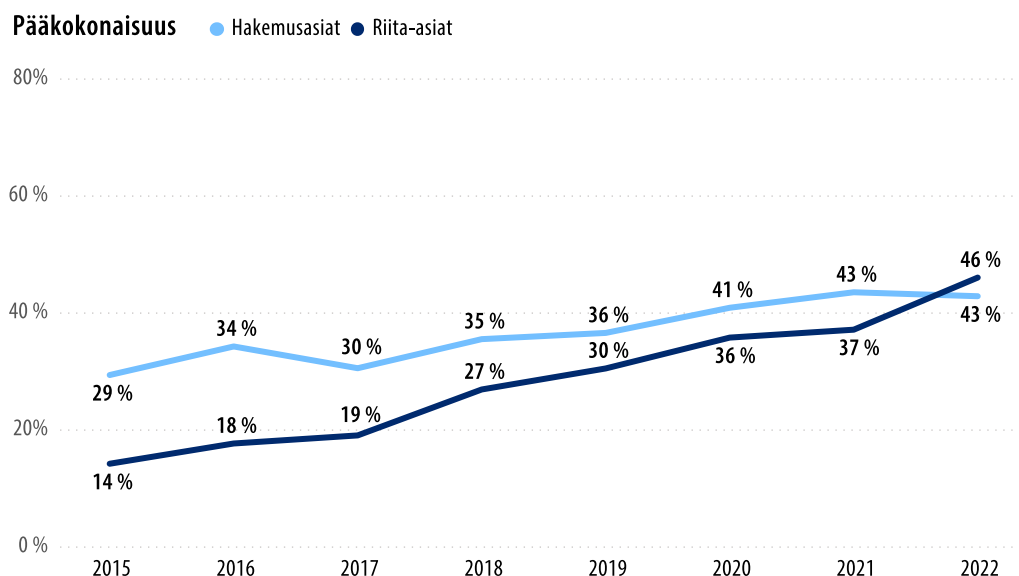
Kuvio 3. Sovinnollisesti ratkaistujen asioiden osuus kaikista tuomioistuinsovittelussa käsitellyistä asioista vuosina 2015–2022



Kuviossa 4 on näytetty tuomioistuinsovittelussa käsitelyjen asioiden osuus kaikista riitautuneista asioista vuosina 2015–2022. Soviteltujen asioiden osuus on kasvanut tasaisesti tarkastellulla ajanjaksolla. Se, kuinka suurta osaa sovittelussa ratkaistavat asiat edustavat kaikista tuomioistuimeen tulevista riita-asioista, vaihtelee jonkin verran alueittain. Esimerkiksi vuonna 2022 sovittelussa ratkaistujen asioiden osuus kaikista tarkasteluvuonna riitautuneista asioista vaihteli alueittain 20–60 prosentin välillä. Yhtenä tuomioistuinsovittelun haasteena voidaankin pitää alueellisia eroja sen suhteen, miten kärjäoikeuksissa ohjataan käsiteltävänä olevia riita- ja hakemusasioita sovitteluun. Kansalaisten tasavertaiset mahdollisuudet sovittelun käyttöön ovat uhattuna, jos alueelliset erot kärjäoikeuksissa ovat suuria.⁶

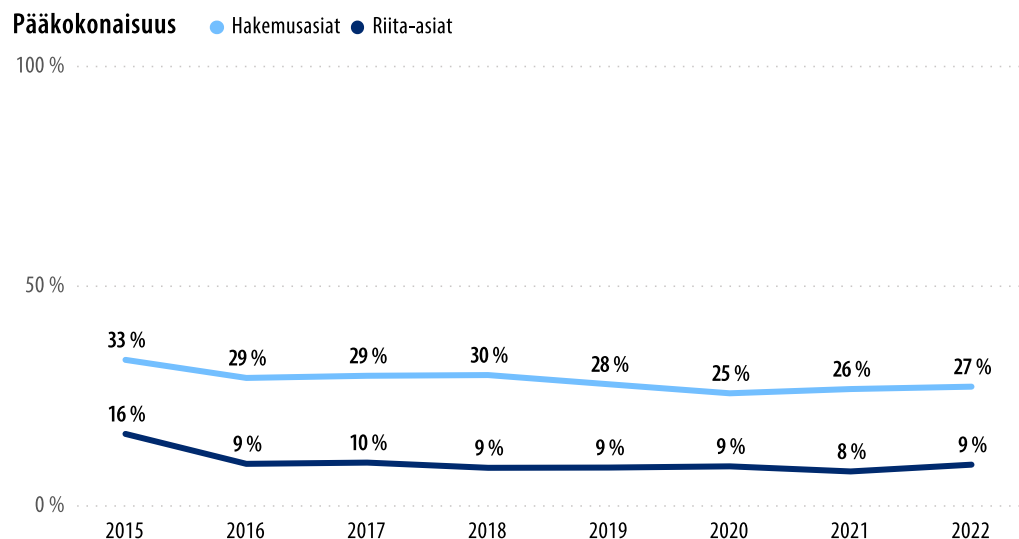
6 <https://oikeus.fi/tuomioistuimet/fi/index/tuomioistuinlaitos/tilastoja.html>

Kuvio 4. Tuomioistuinsovittelussa käsiteltävien asioiden osuus kaikista riitautuneista asioista vuosina 2015–2022



Tuomioistuinsovittelut tulevat vireille joko suoralla hakemuksella tai asia voi siirtyä tuomioistuinsovitteluun oikeudenkäyntimenettelystä. Suoralla sovitteluhakemuksella vireille pantujen asioiden määrä on ollut noin viidesosa kaikista sovittelussa käsitellyistä asioista, mutta suorien hakemusten määrä on hieman vähentynyt viimeisten kahdeksan vuoden aikana (ks. kuvio 5). Vireille tulon tavoissa on paikallisia eroja.

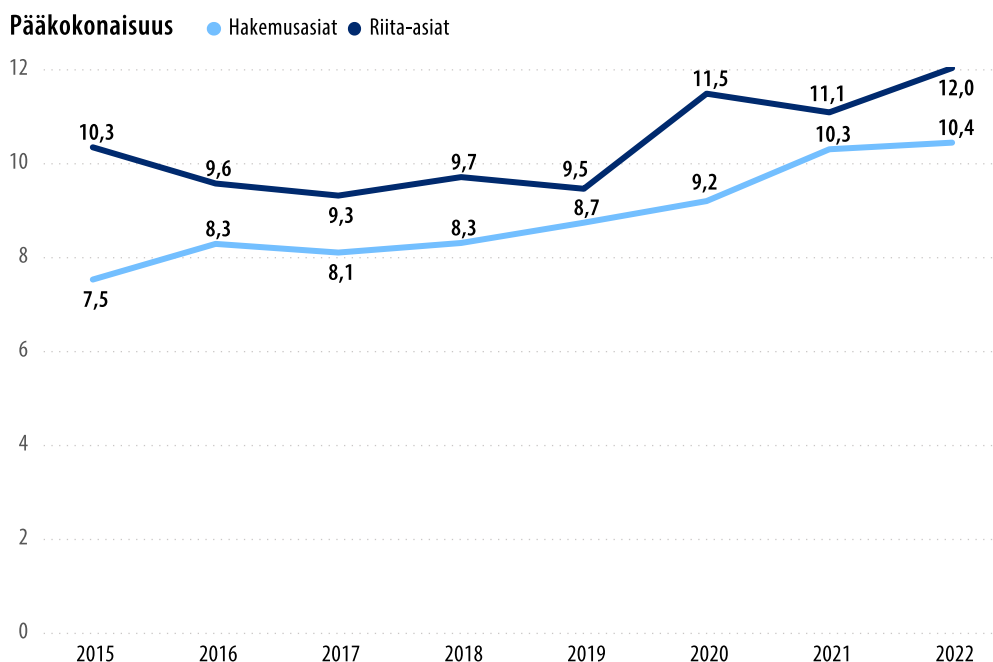
Kuvio 5. Suoralla sovitteluhakemuksella vireille tulleiden asioiden osuus kaikista tuomioistuinsovittelussa käsitellyistä asioista vuosina 2015–2022



Tuomioistuinsovittelun vireille tulon käytäntöjä tulisikin yhdenmukaistaa ja sovittelun käyttöä edistää siten, että suoria sovitteluhakemuksia tulisi tuomioistuimiin nykyistä enemmän. Suorien sovitteluhakemusten lisääntymisen kautta voitaisiin sovitteluprosessia keventää ja virtaviivaistaa. Yhtenä selittävänä tekijänä eroavaisuuksiin voidaan pitää oikeudenkäyntiavustajien, kuten asianajajien toimintaa ja heidän omaksumiaan käytäntöjä.

Kuviossa 6 ilmenee sovitteluasioiden kokonaiskäsittelyaikaisten keskiarvo kuukausissa. Hakemusasioissa käsittelyn pituus tarkasteltuna aikana on hieman pidentynyt, ollen vuonna 2022 kymmenen kuukautta. Riita-asioissa aikaa on kulunut 12 kuukautta vuonna 2022. Sovintoon päätyneessä tuomioistuinsovittelussa osapuolet saavat ratkaisua riitansa nopeammin kuin normaalissa oikeudenkäyntimenettelyssä. Laajojen riita-asioiden käsittelyajat käräjäoikeuksissa ovat pääsääntöisesti pidempiä.

Kuvio 6. Tuomioistuinsovittelussa käsiteltyjen asioiden kokonaiskäsittelyajan keskiarvo kuukausissa vuosina 2015–2022.



Tuomioistuinlaissa tai tuomioistuinsovittelulaissa ei ole säädetty kelpoisuusvaatimuksia tai erityistä akkreditointimenettelyä sovittelijana toimiville tuomareille. Käytännössä tuomioistuinsovittelussa sovittelijana toimii yleensä aina erityisen sovittelukoulutuksen saanut tuomari. Huoltoriita-asioiden asiantuntija-avustajan pätevyysvaatimuksista on säädetty laissa (Laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta 3 luku 17c §) ja asiantuntija-avustajat ovat lain pätevyysvaatimukset täyttäviä, sovittelukoulutuksen suorittaneita hyvinvointialueiden työntekijöitä.

Valtakunnallisen koulutuksen järjestämisestä on 1.1.2020 lukien vastannut oikeusministeriön tilalla Tuomioistuinvirasto yhteistyössä tuomarinkoulutuslautakunnan kanssa. Se on järjestänyt yhteistyössä edellä mainittujen tuomioistuinten sovittelun kehittämisverkostojen edustajien kanssa koulutusta yleisten tuomioistuinten tuomareille ja hyvinvointialueiden nimeämille asiantuntija-avustajille vuodesta 2011 alkaen. Pätevyysvaatimukset täyttävälle asiantuntija-avustajille on luotu asiantuntija-avusteiseen huoltoriitojen tuomioistuinsovitteluun valmistava lakisääteinen koulutuspolku, joka käsittää niin työssä oppimista, luentokoulutusta kuin perehdyttämistä lapsioikeuteen ja psykologiaan.

Sovittelijakoulutusta on järjestetty myös paikallisesti tuomioistuin kohtaisten sovittelu projektien toimesta. Lisäksi suomalaiset tuomarit ovat osallistuneet aktiivisesti kansainvälisiin koulutuksiin ja verkostotapaamisiin. Sovittelukoulutuksen on saanut tällä hetkellä yli 500 tuomaria, joista aktiivisesti sovittelua tekee noin 150 tuomaria. Lähtökohtaisesti sovittelijoita on yksi, mutta kahta sovittelijaa voidaan käyttää erittäin laajoissa ja vaativissa sovitteluissa.

3.1.1 Asiantuntija-avusteinen huoltoriitojen sovittelu tuomioistuimessa

Lapsen asemaa ja oikeutta koskevista asioista voidaan tuomioistuinsovittelulain mukaisesti sovittaa niitä asioita, jotka koskevat lapsen elatusta tai lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta. Kun sovinnon vahvistamista harkitaan, tuomioistuimen pitää ottaa huomioon lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain (361/1983) sekä lapsen elatuksesta annetun lain (704/1975) säännökset. Lapsen asemaa ja oikeutta koskevassa asiassa tehty sovinto rinnastetaan vastaavassa asiassa annettuun tuomioistuimen päätökseen tai tuomioon.

Asiantuntija-avusteisessa huoltoriitojen sovittelussa eli follo-sovittelussa sovittelijana toimivaa tuomaria avustaa asiantuntija. Se on tarkoitettu erityisesti sovittelumeneteltyksi silloin, kun vanhemmille muissa eropalveluissa tarjottu apu on osoittautunut riittämättömäksi. Asiantuntija on käytännössä mukana lähes kaikissa lapsia koskevissa tuomioistuinsovitteluissa.⁷

7 Lisätietoa: <https://oikeus.fi/fi/index/esitteet/asiantuntija-avusteinenhuoltoriitojensovittelu.html> ja <https://oikeus.fi/tuomioistuimet/fi/index/asiat/perheasiat/huoltajuusjapaaminen/asiantuntija-avusteinenhuoltoriitojensovittelukarajaoikeudessa.html>

Lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan lain (361/1983) 17 c §:ssä säädetään asiantuntija-avustajan pätevyysvaatimuksista. Asiantuntija-avustajana voi toimia laillistettu psykologi, lastenpsykiatri ja sosiaalityöntekijä sekä henkilö, jolla on muu soveltuva ylempi korkeakoulututkinto. Lisäksi asiantuntija-avustajalla tulee olla tehtävän hoitamisessa edellytettävä täydennys- ja lisäkoulutus sekä kokemusta työskentelystä eroperheiden kanssa. Asiantuntijapalveluiden järjestäminen on 1.1.2023 alkaen hyvinvointialueiden lakisääteinen tehtävä. Lain esitöiden mukaan muutoksella ei ole ollut tarkoitus tehdä kuin teknisiä muutoksia vallinneeseen tilanteeseen (esim. HE 56/2021 vp s. 25–26).

SOTE-uudistuksen myötä vastuu asiantuntija-avustajapalveluiden tarjoamisesta tuomioistuimille on siirtynyt hyvinvointialueille. Poikkeuksen muodostaa Helsingin kaupunki. Asiantuntijapalvelua on aiemmin tuotettu pitkälti ostopalveluna, mutta hyvinvointialueet ovat ilmaisseet halukkuutta tuottaa palvelua itse. Tästä voi aiheutua tarvetta kouluttaa asiantuntija-avustajia ja hyvinvointialueiden toivotaan kehittävän palveluaan nopealla aikataululla tältä osin. Hyvinvointialueiden haluttomuus käyttää ostopalveluita saattaa johtaa asiantuntija-avustajien pulaan. Olisi ensiarvoisen tärkeää, että asiantuntija-avustajia kohdellaan samanarvoisesti eivätkä erot ostopalveluna hankitun ja hyvinvointialueen tuottaman palvelun välillä saisi muodostua suuriksi asiantuntijoiden näkökulmasta. Aiemmin kuntien nimeäminä, kokeneina asiantuntijoina toimineiden tulisi voida jatkaa myös hyvinvointialueiden tarjoaman palvelun tuottajana.

Valtio maksaa asiantuntijapalveluiden käytöstä hyvinvointialueille korvauksen. Valtion varoista maksettava korvaus asiantuntija-avustajan käytöstä perustuu lapsen huolosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 17 d §:ään ja asetukseen (343/2014). Sääntelyn tavoitteena on ollut kuntien tarjoaman palvelun korvaaminen valtion varoista kunnille. SOTE-uudistuksen myötä syntyneessä uudessa järjestelyssä palkkioiden maksamisjärjestelmää tulisi arvioida kokonaisuudessaan uudelleen ottaen huomioon sen, että hyvinvointialueiden toiminta rahoitetaan valtion varoista.

Huoltoriidan sovittelun aloittamiselle on sovittelulain esitöissä tavoiteaika: se tulee käynnistää kuuden viikon kuluessa aloituspäätöksestä. Huoltoriidoissa nopeus on ensisijaisen tärkeää konfliktien kärjistymisen estämiseksi. Osapuolten välisiä tapaamisia voi olla useampia. Tässä huoltoriitojen sovittelu eroaa muusta tuomioistuinsovittelusta. Peltosen ym. (2022) raportin mukaan noin 70 % tapauksista päättyy sovintoon. Lopuissa 30 % osa on niitä, joissa sovintoa ei synny. Näistä osa saattaa olla patologisia, kroonistuneita huoltajuutta koskevia riitoja. Hyvin tavallista on, että sovintoihin kirjataan myös esimerkiksi kommunikaatioon liittyviä asioita – ei vain täytäntöön pantavia asioita. Myös kokeilusopimukset ovat mahdollisia.

Follo-sovittelujen vuosittaisesta määrästä ei ole toistaiseksi saatavissa kattavia tilastotietoja. Määräksi koko maassa arvioitiin vuonna 2020 noin 1 200 tapausta. Esimerkkinä tässä käytetään Oulun kärjäoikeuden sovittelutilastoa vuodelta 2021, jonka mukaan huoltoriitojen tuomioistuinsovittelussa käsiteltiin 111 lapsiasiaa. Tämä oli 40 % kärjäoikeuteen tulleista lapsiasioista, eli huoltoriitoja käsitellään tuomioistuinsovittelussa muita riitatyyppisiä useammin. Oulussa suoria hakemuksia tuli 36 kpl, mikä oli 32 % sovitteluun tulleista asioista (Peltonen ym. 2022, 78).

Tuomioistuinvirasto on laatinut asiantuntija-avusteiseen huoltoriitojen sovitteluun liittyvän koulutuspolun vuosille 2023–2025. Tuomarit suorittavat riita-asioiden sovittelun peruskoulutuksen lisäksi syventäviä opintoja mukaan lukien työssäoppimisosiot.

Lapsiasioiden tuomioistuinsovittelulla ja hyvinvointialueiden järjestämällä perheasioiden sovittelulla on yhtymäkohtia. Tulevaisuudessa näiden palveluiden parempaa yhteensovittamista ja asiantuntijoiden koulutuksen kehittämistä voisi olla järkevää tehdä nykyistä enemmän yhteistyössä eri hallinnonaloilla.

3.1.2 Lapsen huollon ja tapaamisoikeuden täytäntöönpanosovittelu tuomioistumissa

Perheasioiden sovittelu ja asiantuntija-avusteinen huoltoriitojen tuomioistuinsovittelu kohdistuvat lapsen asioista sopimiseen erotilanteessa. Samaan aihepiiriin liittyy myös huoltoriitojen täytäntöönpanosovittelu. Jos lapsen huoltoa, asumista tai tapaamisoikeutta koskeva sopimus tai tuomioistuimen päätös ei toteudu, lapsen huoltaja tai tapaajavanhempi voi hakea täytäntöönpanoa tuomioistuimesta. Asiasta säädetään lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta annetussa laissa (619/1996).

Sovittelua käytetään tilanteissa, joissa esimerkiksi toinen vanhemmista ei noudata lapsen tapaamisesta annettuja määräyksiä. Sovittelun tarkoituksena on edistää lapsen vanhempien tai muiden asianosaisten yhteistoimintaa lapsen hyvinvoinnin toteuttamiseksi täytäntöön pantavana olevan päätöksen edellyttämällä tavalla. Sovittelija järjestää neuvottelun lapsen vanhempien kesken ja keskustelee henkilökohtaisesti lapsen kanssa. Vaikeita täytäntöönpanotilanteita on pyritty laissa ratkaisemaan painottamalla sovittelun merkitystä. Sovittelu on osa täytäntöönpanoasian oikeudenkäyntiä. Se voidaan jättää toimittamatta ainoastaan laissa säädetyillä perusteilla.

Sovittelijaksi määrätään yksi tai useampi hyvinvointialueen nimeämä sovittelija. Perustelusta syystä kärjäoikeus voi nimetä sovittelijaksi muunkin sopivan henkilön. Lain 9 §:n mukaan sovittelijaksi voidaan nimetä ainoastaan lasten ja perheiden kanssa tehtävään psykologiseen, psykiatriseen tai sosiaalityöhön taikka lastensuojeluun perehtynyt henkilö.

Sovittelijan tehtävänä on laatia sovittelusta kertomus tuomioistuimelle. Sovittelulle annetaan neljä viikkoa aikaa. Käräjäoikeus voi pidentää määräaikaa perustellusta syystä. Sovittelijalle maksetaan palkkio valtion varoista.

Käräjäoikeuksissa käsiteltyjen lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevien asioiden määrä vuosina 2014–2021 on vaihdellut 333 ja 425 asian välillä. Niihin liittyvien sovittelujen määristä ei ole saatavilla tilastotietoja. Koska sovittelija voidaan jättää määräämättä vain laissa säädetyillä perusteilla, voidaan arvioida, että sovittelujen määrä on lähellä käräjäoikeuksissa käsiteltyjen asioiden määrää. Eri alueiden välillä on eroja siinä, määrätäänkö sovittelijaksi yksi vai kaksi sovittelijaa. Myös sovittelijoiden toimintatavat eri alueilla ovat erilaisia. Tästä aiheutuu alueellista eriarvoisuutta.

Täytäntöönpanosovittelijoiden toimintatapojen yhtenäistämiseen on pyritty mm. kehittämällä yhtenäistä lomaketta, jollaisen avulla täytäntöönpanosovittelijat antavat käräjäoikeudelle kertomuksensa. (Ks. Helin ym. 1997.) Tällaisten mallien päivittäminen ja niistä käytävä keskustelu olisi omiaan turvaamaan menettelyn yhdenvertaisuutta ja yhtenäistämään noudatettuja käytäntöjä edelleenkin. Täytäntöönpanosovittelijalle maksetaan palkkio ja kulukorvaus oikeusministeriön asetuksen perusteella (Oikeusministeriön asetus sovittelijan palkkiosta ja kulukorvauksista lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanoa koskevassa asiassa, 14/2009). Palkkio voidaan maksaa sovittelijalle itselleen toisin kuin asiantuntija-avusteiselle sovittelijalle, jossa valtion varoista maksetaan korvaus hyvinvointialueelle.

3.1.3 Sovittelu kansainvälisissä perheasioissa

Keskustelua kansainvälisiin perheasioihin liittyvästä sovittelusta on käyty eri yhteyksissä. Rajat ylittävällä perheasiolla tarkoitetaan yleensä lapsen huoltoa, asumista tai elatusta koskevaa asiaa, jonka osapuolet asuvat eri valtioissa. Jos tällainen asia on pantu vireille Suomessa ja suomalainen tuomioistuin on asiassa kansainvälisesti toimivaltainen, asian ratkaisemiseen voidaan käyttää tuomioistuinsovittelua. Osapuolten intressissä on sovittelumenettelyssä aikaansaadun sopimuksen tunnustaminen ja tarvittaessa täytäntöönpano molempien asiaan osallisten asuinvaltioissa. Rajat ylittävien perheasioiden tuomioistuinsovittelussa tärkeiden asioiden eli tuomioistuimen kansainvälisen toimivallan ja sovintojen tunnustamisen haasteita varten Haagin kansainvälisen yksityisoikeuden konferenssissa on tehty käsikirja [Practitioners' Tool: Cross-Border Recognition and Enforcement of Agreements Reached in the Course of Family Matters Involving Children](https://www.hcch.net/en/instruments/conventions/specialised-sections/child-abduction), joka on saatavilla Haagin konferenssin verkkosivulla⁸.

8 <https://www.hcch.net/en/instruments/conventions/specialised-sections/child-abduction>

Rajat ylittävä perheoikeudellinen asia voi liittyä kansainväliseen lapsikaappaustilanteeseen, jossa lapsi on viety vasten toisen huoltajan suostumusta pois asuinvaltiossaan. Lapsen palauttamisessa voidaan turvautua ns. Haagin lapsikaappaus sopimukseen (*Kansainvälisestä lapsikaappauksesta 25.10.1980 tehty yksityisoikeuden alaa koskeva Haagin yleissopimus*), jos kysymys on sopimusvaltioiden välillä tapahtuneesta lapsikaappauksesta. Sovittelumenettelyjen käyttöä lapsikaappausasioissa on aika ajoin pohdittu, sillä Haagin lapsikaappaus sopimuksen mukaan keskusviranomaisten on mm. ryhdyttävä asianmukaisiin toimenpiteisiin lapsen vapaaehtoisen palauttamisen turvaamiseksi tai sovinnollisen ratkaisun aikaansaamiseksi. Myös ns. vuoden 2019 Bryssel II -asetuksen (*tuomioistuimen toimivallasta, päätösten tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta avioliittoa ja vanhempainvastuuta koskevissa asioissa ja kansainvälisestä lapsikaappauksesta 25.6.2019 annettu neuvoston asetusta (EU) 2019/1111*) 25 artiklan mukaan lapsen palauttamista koskevaa asiaa käsittelevän tuomioistuimen on mahdollisimman varhain ja missä tahansa menettelyn vaiheessa pyydettävä joko suoraan tai tarvittaessa keskusviranomaisten avustuksella osapuolia harkitsemaan halukkuuttaan osallistua sovitteluun tai muihin vaihtoehtoisii riitojenratkaisumenettelyihin, paitsi jos tämä on vastoin lapsen etua, ei sovellu tässä nimennomaisessa tapauksessa tai pitkittäisi aiheettomasti menettelyä. Asetuksessa ei edellytetä uusien menettelyjen säätämistä.

Riitojensovittelulaissa (Laki riita-asioiden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa 394/2011) rajataan lapsen palauttamista koskevat asiat tuomioistuinsovittelun ulkopuolelle. Tuomioistuinsovittelun käytön mahdollisuutta lapsen palauttamista koskevassa asiassa pohdittiin edellä mainittuun EU-asetukseen liittyvää kansallista sääntelyä valmisteltaessa. Lainsäädäntömuutoksia ei kuitenkaan katsottu aiheellisiksi. Ainoastaan lapsen palauttamista koskevan asian siirtämistä tuomioistuinsovitteluun ei pidetty tarkoituksenmukaisena. Se ei myöskään useimmiten tyydyttäisi vanhempia, jotka tavoittelevat yleensä laajempaa ratkaisua lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskeviin järjestelyihin (HE 21/2022 vp s. 13).

Lapsen palauttamista koskevaan asiaan liittyviä sovittelumenettelyjä käsiteltiin myös em. hallituksen esitykseen liittyvässä lakivaliokunnan mietinnössä (LaVM 5/2022), jossa todetaan seuraavaa:

”Tuomioistuinsovittelun laajentaminen lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevien asioiden ratkaisuun lapsen palauttamista koskevan asian yhteydessä tarkoittaisi sitä, että Helsingin hovioikeus ja korkein oikeus voisivat käsitellä lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan asian ensimmäisenä oikeusasteena silloin, kun se liittyy lapsen palauttamista koskevaan hakemukseen. Tämä olisi merkittävä muutos nykytilanteeseen, jossa toimivaltainen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin lapsenhuoltoasioissa on käräjäoikeus. Mahdollisuus muutoksenhakuun kaventuisi.

Menettelyn käytettävyyttä heikentäisi se, että usein lapsen palauttamista koskevaan asiaan liittyy lapsen asuinvaltiossa tai suomalaisessa käräjäoikeudessa jo vireille pantu lapsenhuoltoasia. Lapsen palauttamista koskeva asia tulisi joka tapauksessa ratkaista ennen lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan asian ratkaisemista (lapsenhuoltolain 48 §, Haagin lapsikaappaussojimus 16 artikla).

Edellä mainitut seikat saattaisivat synnyttää erikoisia tilanteita tuomioistuinten välisissä suhteissa ja tekisivät ehdotukseen liittyvästä sääntelystä varsin monimutkaisen. Muutoksiin ei ole myöskään tarvetta, koska voimassa oleva sääntely antaa mahdollisuuden lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan sopimuksen vahvistamiseen toimivaltaisessa käräjäoikeudessa, jos asianosaiset päätyvät esimerkiksi asianajajiensa avustuksella lapsen asioista sovintoon palauttamisasian käsittelyn kuluessa. Tuomioistuinsovitteleva lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevassa asiassa on mahdollista toimivaltaisessa käräjäoikeudessa. Edellytyksenä on se, että Suomen tuomioistuimella on kansainvälinen toimivalta.”

3.1.4 Tuomioistuimen ulkopuolisessa sovittelussa tehdyn sovinnon vahvistaminen tuomioistuimessa

Tuomioistuinsovittelevain 3 luvussa säädetään tuomioistuimen ulkopuolisessa sovittelussa tehdyn sovinnon vahvistamisesta täytäntöönpanokelpoiseksi. Tuomioistuimen ulkopuolisessa sovittelussa tehdyn sovinnon vahvistamista koskevia säännöksiä sovelletaan vain sellaisiin sovintosopimuksiin, jotka koskevat riita-asioita, joista osapuolet voivat vapaasti sopia.

Tuomioistuinsovittelevaissa ei säädetä tuomioistuimen ulkopuolisessa sovittelussa noudatettavasta menettelystä. Tuomioistuimen ulkopuolinen sovittelu voidaan näin ollen toteuttaa täysin vapaamuotoisesti osapuolten toivomusten mukaisesti. Jotta tuomioistuimen ulkopuolisissa sovittelussa tehty sovinto on vahvistettavissa täytäntöönpanokelpoiseksi yleisessä tuomioistuimessa, pitää sovittelumenettelyn ja sovintosopimuksen täyttää tietyt tuomioistuinsovittelevaissa säädettyt kriteerit ja muotovaatimukset. Tuomioistuimen ulkopuolella syntyneiden sovintojen vahvistuspyyntöjä on vähän. Vahvistuspyyntöjen vähäisyydelle saattaa olla syynä ratkaisujen julkisuus.

3.1.5 Sovittelun mahdollisuudet hallintoasioiden käsittelyssä

Tällä hetkellä sovittelu ei ole käytössä hallintoasioissa eikä sitä koskevaa lainsäädäntöä ole. Hallintotuomioistuimissa käsitellään hyvin erilaisia asiaryhmiä, joista joihinkin sovittelu sopisi paremmin kuin toisiin. Pääsääntöisesti valtio-oikeus-, yleishallinto- ja itsehallintoasioissa sovittelumenettely ei soveltuisi. Myös ulkomaalaisasiat, terveydenhuoltoasiat, taloudellinen toiminta ja veroasiat ovat pääosin sen luonteisia, ettei sovittelumenettelyllä olisi näissä asiaryhmissä juurikaan käyttöalaa.

Sovittelun mahdollisuuksien selvittelyä hallintoasioissa toivottiin jo tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnössä (KM 2003:3). Mietinnössä todettiin, että vaikka hallintoasioissa ei voida käyttää tuomioistuinmenettelyn syrjäyttävää sovintomenettelyä kuin hyvin rajoitetusti, hyvällä hallintomenettelyllä ja siihen kuuluvalla hallinnon valmiudella oikaista virheellisiä päätöksiä voidaan ehkäistä monia oikeusriitoja ja valituksia hallintotuomioistuimiin. Lisäksi mietinnössä todettiin, että hallintoasioissa tulisi laatia perusselvitys tarpeesta ja mahdollisuuksista kehittää uusia muotoja konfliktien ratkaisemiseksi, yhteisymmärryksen hakemiseksi ja sovittelemiseksi niissä rajoissa kuin hallinnon oikeusturvan vaatimukset sekä hallinnon yleiset oikeusperiaatteet sallivat.

Myös pääministeri Marinin hallitusohjelma sisälsi kirjauksen tarpeesta ”selvittää mahdollisuudet tuoda sovittelun kaltaisia menettelyjä joihinkin hallintoprosesseihin ja selvitetään pienten yksityisten, mukaan lukien yritysten, välisten riita-asioiden ratkaisua kevyemmillä menettelyillä, esimerkiksi lautakunnilla”. Oikeusministeriö asetti myös keväällä 2021 työskennelleen hallintosovittelutyöryhmän, joka käsitteli sovittelun rajoja ja mahdollisuuksia hallinto-oikeudellisissa prosesseissa. Hallintosovittelutyöryhmän (2021) raportti käsittelee julkisoikeudellisten lähtökohtien asettamista rajoista sovittelun käytölle. Raportin mukaan sovittelun mahdollisuudet hallintoasioiden käsittelyssä ovat suppeammat kuin riita-asioissa, sillä viranomaispäätöksissä on yleisesti pienempi harkintavalta ja suuri julkinen intressi.

Hallintolainkäytössä ei ole vastaavia sovintomenettelyitä kuin yleisessä lainkäytössä, eivätkä sovintomenettelyt lähtökohtaisesti sovellu pääasiassa kirjallisessa menettelyssä tapahtuvaan hallintolainkäyttöön, jossa vastapuolina ovat useimmiten yksityinen ja julkinen taho. Säännöksiä sovittelun käytöstä hallintoasioissa ei Suomessa ole, mutta hallintoasioita käsiteltäessä on usein mahdollista hyödyntää sovintomenettelyihin verrattavia ratkaisuja, joissa pyritään riidan selvittämiseen hallinnossa jo ennen asian viemistä tuomioistuimeen. Joissakin hallintoasioiden asiaryhmissä on käytössä erityisiä asianosaisten ja viranomaisten välisen vuorovaikutuksen tai sopimisen muotoja, mutta näitä ei välttämättä ole määritelty sovitteluksi. Esimerkkinä voidaan mainita lastensuojeluasiat, joissa lastensuojelutoimien kohteena olevaa perhettä tulisi kannustaa ottamaan vastaan avoimuuden tukitoimia vaihtoehtona huostaanotolle.

Vaikka Hallintosovittelutyöryhmän (2021) mukaan edellytyksiä yleiselle hallintoasioiden sovittelujärjestelmälle ei ole, tunnisti työryhmä eräitä sellaisia asioita ja asiaryhmiä, joissa sovittelu saattaisi tulla kysymykseen. Sovittelua voitaisiin lähtökohtaisesti ajatella muutamiiin yleishallinto-oikeudellisiin asioihin, kuten hallintoriita-asioihin, mahdollisesti osaan opetus- ja sivistystoimen asioita sekä osaan sosiaaliasioita. Esimerkiksi vammais- palvelu- ja lastensuojeluasioissa on osa-alueita, joissa sovittelu voisi olla mahdollinen, vaikkei koko asiaryhmä soveltuisikaan sovittelun piiriin. Sovittelu voisi sopia myös sellaisiin ympäristöasioihin, joissa on kyse pääosin naapuruussuhdeoikeudellisista haitoista ja kaksiasianosaissuhteesta, jossa vastakkain ovat esimerkiksi toiminnanharjoittajan ja haitankärsijän intressit. Esimerkkeinä mainittakoon ympäristösovittelua koskeva Suomen sovittelufoorumin vuonna 2009 käynnistämä pilottihanke SOMARI (Peltonen ym. 2012), eli sovittelu maankäyttö- ja ympäristöriidoissa sekä Lapin yliopiston Arktisen keskuksen koor- dinoima hanke ympäristösovittelusta. Ympäristöasioihin sisältyy myös ei-soviteltavissa olevia asioita, kuten esimerkiksi luonnolle ja pohjavedelle aiheutuvat haitat.

Peltonen ym. (2022) toteavat selvityksessään, että kansainvälisessä vertailussa hallinto- asioiden tai ympäristöasioiden sovittelu ja yritykset sen kehittämiseksi ovat olleet Suo- messa hyvin vaatimattomia. Ympäristösovittelun mallit ovat kotoisin Yhdysvalloista, mutta myös eurooppalaista kehitystä olisi tärkeä seurata. Euroopassa on käytössä monenlai- sia sovittelun tai sovittelun kaltaisten menettelyiden malleja myös ympäristö- ja hallin- toasioissa. Erillinen selvitys aiheesta nähtiin hyödylliseksi, koska aihe on ajankohtainen Suomessa ja oikeusministeriön hallintoasioiden sovittelua tarkastellut työryhmä ei käsitel- lyt hallintoasioiden sovittelua eurooppalaisessa kontekstissa, esimerkiksi Euroopan neu- voston suositusta hallinto-organisaatioiden ja yksityisten osapuolten välisen sovittelun kehittamisestä (CEPEJ 2007).

3.2 Tuomioistuimen ulkopuolinen sovittelu

Erilaisia riita-asioita sovittelaa myös tuomioistuinten ulkopuolella. Sovinto voidaan vah- vistaa tuomioistuimessa sovittelulain nojalla, jos sovittelu täyttää lain edellytykset. Tuo- mioistuimen ulkopuolinen sovittelu ei siis tarkoita, että sovittelu olisi sovittelulain ulkopuolella. Laki mahdollistaa riita-asian sovittelun hyötyjen toteutumisen, kun saavu- tettu sovinto voidaan vahvistaa oikeudessa ja sovittelu katkaisee vanhentumisaikojen kulumisen umpeen. Sovittelijaa ja tämän avustajaa koskee todistamiskielto sovittelussa esille tulleista asioista. Lisäksi sovittelun täytyy toteuttaa EU:n sovitteludirektiivin laatu- kriteerit, jotka on pantu täytäntöön sovittelulaissa.

Suomessa yksityisiä sovittelupalveluita tarjoavia sovittelijoita ja organisaatioita on suhteellisen vähän verrattuna moneen muuhun maahan, joissa sovittelu on kehittynyt pikemminkin yksityisten palveluntarjoajien ympärille kuin viranomaisvetoisesti. Vaikka yksityisiä sovittelupalveluiden tarjoajia toimii Suomessa yhä enemmän, on toimiala edelleen kehittymätön. Suomessa Asianajajaliiton sovittelumenettely ja Keskuskauppakamarin välimieslautakunnan FAI-sovittelu ovat esimerkkejä tuomioistuimen ulkopuolella sovittelua tarjoavista organisaatioista.

3.2.1 Perheasioiden sovittelu hyvinvointialueilla

Perheasioiden sovittelu on maksuton ja vapaaehtoinen sosiaalipalvelu, josta säädetään sosiaalihuoltolain (1301/2014) 14 §:ssä ja avioliittolain (234/1929) 20–23 a §:ssä. Yleisimmin perheasiainsovittelua käytetään silloin, kun puoliset harkitsevat eroa tai ovat jo päättäneet erota. Sovittelua voidaan käyttää myös eron jälkeen syntyvien erimielisyyksien ratkaisemiseksi, kuten esimerkiksi lapsen tapaamisiin liittyviin asioihin. Sovittelussa syntynyt sopimus voidaan vahvistaa täytäntöönpanokelpoiseksi.

Perheasioiden sovittelun yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriön alaisina aluehallintovirastolle. Perheasioiden sovittelun järjestämisestä huolehtivat hyvinvointialueet. Sovittelua voivat antaa hyvinvointialueiden lisäksi ne yhteisöt, yhtymät ja säätiöt sekä henkilöt, jotka ovat saaneet aluehallintoviraston luvan tähän toimintaan. Lupa voidaan myöntää myös henkilölle, joka on perehtynyt lastensuojelun tai perheneuvontatyöhön tai perheoikeuteen ja jolla on aikaisemman kokemuksen sekä henkilökohtaisten ominaisuuksiensa perusteella riittävät edellytykset toimia sovittelijana.

Avioliittolaissa ei aseteta perheasioiden sovittelijoille erityisiä koulutusvaatimuksia. Käytännössä aiemmin kuntien sosiaalitoimissa perheiden parissa työskennelleet saattoivat toimia sovittelijoina. Kunnissa perheasioiden sovittelijan työ oli organisoitu niin, että sovittelija teki päätyökseen jotain muuta tehtävää. Päätyön lisäksi sovittelija käytti työaikaansa sovitteluun sen mukaan, miten kunnassa oli erikseen sovittu. Perheasioiden sovittelua määrittää myös avioliittolain 23 a §:n mukaan erityinen, muuta sosiaalitoimea ankarampi salassapitovelvollisuus: sovittelija ei voi hankkia sovitteluun tulevista asiakkaista tietoa muilta viranomaisilta eikä hänellä myöskään ole minkäänlaista tietojenantovelvollisuutta (196/2019).

Perheasioiden sovittelua koskevaa valtakunnallista tilastotietoa ei kerätä. Tilastointitavat ovat erilaisia eivätkä todennäköisesti kuvaa todellista tilannetta. Vuonna 2020 kerätyn palautteen merkittävin tieto oli, että valtaosa vanhemmista koki lapsen liittyvän huolen vähentyneen merkittävästi sovittelun myötä. Myös sovittelujärjestelyt, sovittelijat ja sovitteluun pääsyn nopeus saivat kiittävää palautetta (Peltonen ym. 2022, 73).

THL on julkaissut [oppaan](#) perheoikeudellisista palveluista, joihin sovittelukin kuuluu. (Bildjuschkin 2018.)

3.2.2 Suomen Asianajajaliiton sovittelumenettely

Suomen Asianajajaliiton sovittelulla⁹ tarkoitetaan tuomioistuimen ulkopuolella tapahtuvaa konfliktinratkaisua, jossa sovittelijana toimii liittoon kuuluva asianajaja. Sovittelu perustuu riidan osapuolten keskinäiseen sopimukseen: tarvitaan vähintään kaksi osapuolta, jotka haluavat ratkaista asian sovittelumenettelyssä ja jotka sopivat, kuka toimii sovittelijana. Palvelu on maksullinen. Asianajajaliiton sovittelussa saavutettu sovinto voidaan vahvistaa tuomioistuimessa. Asianajajaliitossa toimii asianajajista koostuva sovitteluvaliokunta, joka vastaa sovittelun hallinnollisesta järjestämisestä ja kehittämisestä. Sovittelijoina toimivat sellaiset Asianajajaliiton jäsenet, jotka ovat käyneet liiton järjestämän sovittelukoulutuksen. Koulutuksen käyneet asianajajat merkitään Asianajajaliiton sovittelijaluetteloon. 29.12.2021 päivitettyyn sovittelijaluetteloon on merkitty 271 sovittelijaa, joista 8 on saanut lisäkoulutuksen perheasioihin.

Suomen Asianajajaliiton sovittelusäännöt muodostavat menettelyn puitteet. Säännöt on laadittu jo vuonna 1998, toisin sanoen aiemmin kuin sovittelu oli mahdollista tuomioistuimissa. Monissa muissa maissa oli jo yleistynyt käytäntöjä, joissa asianajajat toimivat sovittelijoina. Asianajajaliitto halusi olla aloitteellinen siinä, että Suomeenkin saataisiin vastaava järjestelmä. Säännöissä kuvattu sovittelumenettely pohjasi alusta alkaen vahvasti CEDR:n (Center for Effective Dispute Resolution) malliin. Sama fasilitatiivisen ja intressipohjaisen sovittelun malli on omaksuttu maamme tuomioistuimiin, ja Asianajajaliiton sovittelu onkin vaiheistukseltaan, sisällöltään ja tekniikoiltaan hyvin samankaltainen tuomioistuinsovittelun kanssa.

Tavoitteena on ollut luoda järjestelmä, joka voisi tarjota myös tuomioistuimen ulkopuolella oikeudenhoidon ammattilaisten toteuttamaa sovittelua, ja joka muodostaisi siten yhden vaihtoehdon tuomioistuinsovittelulle ja muulle kaupallisten riitojen sovittelulle. Järjestelmä on kuitenkin edelleen varsin vähän käytetty. Erityisesti tuomioistuinsovittelun tulo merkitsi sitä, että nykyisellä rakenteellaan Asianajajaliiton sovittelun on vaikea kilpailla sen kanssa.

9 <https://asianajajaliitto.fi/asianajopalvelut/sovittelu-asianajajan-avulla/>

Sovittelussa käsiteltäviä asioita ei ole erityisesti rajattu. Kaikki riita-asiat, joissa sovinto on sallittu ja joissa tuomioistuin voi vahvistaa sen ulkopuolella tehdyn sovinnon, on mahdollista ratkoa sovittelulla. Lapsiasiat (lapsen huoltoa ja tapaamista koskevat kiistat) on rajattu pois, sillä niille on tarkoituksenmukaisempi menettely tuomioistuinsovittelussa, eikä niissä syntyneen sovinnon vahvistaminen ole mahdollista tuomioistuimessa. Sovitteluun tulevien juttujen asiatyypeistä ei ole tilastotietoa.

Peltosen ym. (2022) mukaan kansainvälisesti verraten suomalainen sovittelu on kehittynyt voimakkaasti julkisen vallan toimesta, ja yksityisen palvelutarjonnan rooli on kokonaisuudessa vähäinen. Sovittelun markkinat ovat kehittymättömät, ja sovittelun eri osa-alueilla toimii lähinnä yksittäisiä palveluntarjoajia. Peltosen ym. (2022) mukaan sovittelun yksityisten, markkinaehtoisten mallien toimintaa olisi selvitettävä tarkemmin, ja tarkastella muun muassa yksityisten sovittelupalveluiden roolia suhteessa julkisrahoitteisiin sovittelun muotoihin. Sovittelupalveluita tarjoavat yksityiset toimijat ja yritykset voisivat samalla kehittää yhteisiä pelisääntöjä ja viestintää.

3.2.3 Keskuskauppakamarin välimieslautakunnan sovittelu

Keskuskauppakamarin välimieslautakunnan (The Finland Arbitration Institute) hallinnoimasta niin sanotusta FAI-sovittelusta on tullut uusi tuote välimiesmenettelyn rinnalle. FAI-sovitteluksi kutsutaan Keskuskauppakamarin laatimien sovittelusääntöjen mukaista sovittelumenettelyä. Kyse on tuomioistuimen ulkopuolisesta riitojen sovittelusta, jossa syntynyt sovinto voidaan vahvistaa tuomioistuimessa riita-asioiden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta annetun lain mukaisesti. Valmiiksi kehitetystä toimintamallista huolimatta FAI-sovittelua ei ole käytetty oikeastaan lainkaan. Keskuskauppakamarin välimieslautakunnan tilastoissa näkyy vuonna 2017 yksi sovitteluun tullut asia (Peltonen ym. 2022).

FAI-sovittelussa vakiintunut riidanratkaisun instituutio (välimieslautakunta) tukee kaupallisten riitojen sovittelua hallinnointipalvelulla ja yhdistää siihen säännöt, joiden mukaan menettely etenee. Säännöt auttavat osapuolia myös arvioimaan, onko menettely tarkoituksenmukainen heidän riitansa ratkaisuun. Keskeistä on myös menettelyn tarjoama riippumattomuus ja puolueettomuus. Sovittelusääntöjen mukaan osapuolet voivat myös sovittelijan suostumuksella pyytää sovittelijan nimeämistä välimieheksi, joka voi vahvistaa syntyneen sovinnon välitystuomiolla. Toisin kuin käräjäoikeuden tuomio, välitystuomio on kansainvälisesti täytäntöön pantavissa ja salainen.

FAI-sovittelu tulee vireille, kun välimieslautakunta vastaanottaa hakemuksen sovittelun aloittamiseksi. Välimieslautakunnan tehtävänä on hallinnoida menettelyn aloittamista, määrätä sovittelija, jos asianosaiset sitä pyytävät, sekä vahvistaa sovittelijoiden nimeämiset. Lautakunta määrää myös osapuolten maksaman kuluennakon ja vahvistaa sovittelun kokonaiskustannukset. FAI-sovittelun kustannuksia ovat sovittelijan palkkio, sovittelijan matka- ja muut kulut sekä lautakunnan hallinnointimaksu (sisältäen hakemusmaksun 1500 €) ja menettelystä lautakunnalle aiheutuneet kulut.

3.2.4 Muita sovinnon edistämiseen tähtäviä menettelyjä

Varsinaisten sovittelumenettelyjen lisäksi maassamme on eräitä riitojen ja erimielisyyksien ratkomiseen tähtäviä menettelyjä, jotka muistuttavat läheisesti sovittelua, mutta eivät kuitenkaan kaikilta osin täytä sovittelumenettelylle asetettavia kriteereitä. Näitä voidaan kutsua sovinnon edistämistä tähtääviksi menettelyiksi. Tällaisia ovat esimerkiksi kuluttaja-oikeusneuvojien tekemä sovittelu, sovinnon edistäminen Vakuutus- ja rahoitusneuvonta FINEssä sekä tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusvaltuutetun tekemä sovinnon edistäminen, joita seuraavaksi tarkastellaan.

Kuluttajaoikeusneuvontaa on maassamme noin 50 useilla eri paikkakunnilla. Työtä ohjaa laki Kilpailu- ja kuluttajavirastosta (661/2012) ja erityisesti sen 2a-luku, jossa määritellään kuluttajaneuvonnan tehtäväksi avustaa kuluttajaa yksittäisessä riitatilanteessa selvittämällä asiaa ja pyrkimällä sovintoratkaisuun. Laissa tai sen esitöissä ei kuitenkaan ole avattu, mitä sovintoratkaisuun pyrkiminen on ja miten sitä tehdään. Asiaa on pohdittu Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) sisällä ja siitä on tehty sisäinen ohjeistus. KKV:n sisällä ja ulkoisessa viestinnässä toiminnasta käytetään nimeä sovittelu.

Määrällisesti noin 80 % kuluttajaneuvonnan asioista ratkeaa yhdellä yhteydenotolla eli kuluttajan saamalla neuvonnalla. Loppuosa vaatii tarkempaa selvittelyä ja niistä osa on sellaisia, joita sovitellaan. Vuonna 2020 käsiteltiin noin 67 000 juttua, ja niistä hiukan vajaa 10 000 tilastoitiin sovitteluksi.

Lähtökohta sovittelulle on, että asiakas on jo itse ollut yhteydessä elinkeinonharjoittajaan, eikä riita ole ratkennut. Sovittelua ei kuitenkaan voi pyytää kuluttajaneuvonnasta, vaan sen aloittaminen perustuu aina neuvojan harkintaan. Neuvojalla on varsin paljon harkintavaltaa siinä, miten hän lähtee selvittämään asiaa ja lähteekö sovittelemaan sitä. Asia otetaan tarkempaan selvittelyyn ja sovitteluun, jos edellytykset sovittelulle täyttyvät. Sovittelun perusedellytyksenä on, että kuluttajalla on asiassa lakiin perustuva vaatimus ja tästä on näyttöä. Lisäksi vastapuolen on oltava tiedossa ja maksukykyinen. Prosessissa ei ole määrämuotoja ja siinä pyritään joustavuuteen. Tapauskohtaisesti voidaan pyytää erilaisia selvityksiä ja edetä joko puhelimitse tai sähköpostitse. Sovitteluun ei kuitenkaan

koskaan sisälly sovittelutilannetta, johon osapuolet osallistuisivat. Pyrkimys on, että osapuolet saavat asian sovittua, ja neuvoja voi esittää oman näkemyksensä siihen, miten asia pitäisi ratkaista. Tämä kirjataan asianhallintajärjestelmään nimellä ”sovintoesitys”. Asian ratkeaminen edellyttää, että molemmat osapuolet hyväksyvät ratkaisun/suostuvat ehdotukseen.

Kuluttajaneuvonnassa osapuolia ei voida velvoittaa mihinkään eikä neuvonta voi antaa suosituksia. Jos asiassa ei saavuteta sovintoa, kuluttaja voidaan ohjata viemään asiansa kuluttajariitalautakuntaan tai jossain tapauksissa käräjäoikeuteen. Käsitys on, että elinkeinonharjoittajat toimivat varsin hyvin kuluttajaneuvonnan sovintoesitysten mukaisesti. Tämä perustuu todennäköisesti siihen, että elinkeinonharjoittajat ennakoivat sovintoesityksen indikoivan jo pitkälti sitä, mitä kuluttajariitalautakunta tulisi asiassa suosittamaan. Koulu (2005) on kuvannut ei-sitovia suosituksia antavien Pohjoismaisten kuluttajariitalautakuntien otetta ”suosittelevaksi riidanratkaisuksi”. Jossain määrin tämä tuntuisi pätevän myös sovinnon edistämiseen.

Arvion mukaan 10 000 sovitteluksi kirjatusta asiasta noin puolet tulee ratkottua sovinnolla ja arviolta 1 700 ohjataan lautakuntaan. Kuluttajakaupan monimutkaistuminen näkyy kuluttajaneuvontaan tulevissa kiistoissa siten, että asioiden selvittely vaatii enemmän aikaa ja useampia kierroksia. Pyrkimyksenä onkin ollut lisätä erilaisia itsepalvelukanavia ja -työkaluja, joilla osa yksinkertaisista kiistatilanteista saataisiin ratkottua osapuolten itsensä toimesta ja neuvojien työpanos saataisiin ohjattua tilanteisiin, jotka vaativat sovittelua.

Tasa-arvovaltuutetun tehtävänä on valvoa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986) noudattamista. Valtuutettu valvoo myös sukupuolivähemmistöjen syrjintäsuojan toteutumista. Laki tasa-arvovaltuutetusta (1328/2014) määrittelee tasa-arvovaltuutetun tehtävät. Vuonna 2016 astui voimaan lisäys, jonka mukaan tasa-arvovaltuutetun tehtävänä on ryhtyä toimenpiteisiin sovinnon aikaansaamiseksi tasa-arvolaisissa tarkoitettua syrjintää koskevassa asiassa. Samassa yhteydessä tasa-arvolakiin lisättiin tasa-arvovaltuutetun toimivaltuuksiin sovinnon edistäminen ja mahdollisuus siihen, että sovinnon osapuolet yhdessä tai tasa-arvovaltuutettu osapuolten suostumuksella voisivat hakea yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalta sovinnon vahvistamista. Näillä muutoksilla tasa-arvolain oikeussuojakeinoja yhdenmukaistettiin suhteessa yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014) määriteltyihin yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäviin, joka jo sisälsi sovintomenettelyä koskevat säädökset.

Vakuutus- ja rahoitusneuvonta FINE on tuomioistuimen ulkopuolinen vaihtoehtoinen riidanratkaisuelin, jolta voi pyytää ratkaisua vakuutus-, pankki- tai sijoitusasioiden riidatilanteissa. FINE antaa neuvontaa, käsittelee riitoja ja antaa ratkaisusuosituksia toimistomenettelyssä sekä Vakuutus-, Pankki- ja Sijoituslautakunnissa. FINE ja sen lautakunnat ovat tuomioistuimelle vaihtoehtoinen riidanratkaisukeino. Sen toimintaa säätelee laki muussa

kuin viranomaisessa tapahtuvasta kuluttajariitojen ratkaisemisesta (1696/2015). Menettely on tuomioistuintyyppistä, tosin yksinomaan kirjallista. Käsittelyn pohjalta FINE antaa ratkaisusuosituksen. Vuoden 2020 tilaston mukaan päättyneitä riita-asioita oli FINEssä kaikkiaan 810, joista 117 ratkaistiin sovinnolla.

FINEssä käytetään käsitteitä sovinto ja sovinnon edistäminen. Sovinto voi syntyä sekä neuvonta- että riidanratkaisuprosesseissa. Neuvonnassa sovinto voi syntyä FINEn asiantuntijan ehdottettua palveluntarjoajalle asian uudelleenharkintaa tai asiantuntijan ehdottettua asiakkaalle vaatimuksen kohtuullistamista ja sen jälkeen palveluntarjoajalle asian uudelleenharkintaa. Riidanratkaisussa sovinto voi syntyä palveluntarjoajan aloitteesta jossain prosessin vaiheessa, tyypillisesti joko heti vireille tulon jälkeen tai FINEn hankkiman asiantuntijalausunnon tiedoksisaannin jälkeen. Sovinto voi syntyä myös siten, että FINEn asiantuntija ehdottaa palveluntarjoajalle uudelleenharkintaa tilanteissa, joissa kirjelmien vaihdon myötä käy ilmeiseksi, että asiassa on sovinnon aineksia tai uudelleenharkinnan tarvetta. FINEn asiantuntija voi myös ehdottaa osapuolille sovintoa.

Peltosen ym. (2022) mukaan sovinnon edistämisen muodot edustavat jossain määrin harmaata aluetta. Kyse on enemmänkin sovinnon edistämisestä kuin sovittelusta. Kaikilta osin ei ole esimerkiksi selvää, miten ne sijoittuvat suhteessa fasilitatiiviseen ja evaluatiiviseen riidanratkaisuun. Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusvaltuutetulle on laissa annettu mahdollisuus sovintoehdotuksen tekemiseen. Sen sijaan kuluttajaoikeusneuvoja ja FINEn asiantuntija voivat ohjata sovintoon tai ”suositella” sovintoa hankalammin määriteltävissä olevalla mandaatilla, joka nousee heidän asiantuntemuksestaan kyseisissä riitatyypeissä. Jossain mielessä roolit muistuttavat ns. neuvoa antavan välittäjän roolia, jossa välittäjä suosittaa jotain ratkaisua osapuolten hyväksyttäväksi. Ilman empiiristä tietoa on kuitenkin vaikea arvioida, millaisen vuoropuhelun kautta suosittelu tai kehotus uudelleenarviointiin tapahtuu. Oletettavasti välittäjä/sovittelija esittää ratkaisua, jonka tulkitsee ennakoivan lain mukaista lopputulosta, mutta on epäselvää, missä määrin hän voi esittää mitä hyvänsä kompromissia, jonka molemmat osapuolet voisivat hyväksyä. (Ks. Peltonen ym. 2022.)

3.3 Rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelu

Laki rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta (1015/2005) tuli voimaan vuoden 2006 alussa. Lakia sovelletaan rikosasioiden, rikokseen perustuvien vahingonkorvausvaatimusten sekä vähäisten riita-asioiden sovitteluun. Rikosasioiden sovittelu on maksuton palvelu, jossa rikoksen osapuolille järjestetään mahdollisuus puolueettoman sovittelijan välityksellä kohdata toisensa luottamuksellisesti, käsitellä rikoksesta sen uhrille aiheutuneita henkisiä ja aineellisia haittoja sekä pyrkiä omatoimisesti sopimaan toimenpiteistä niiden hyvittämiseksi. Tällainen toimenpide on yleensä aiheutetun vahingon korvaaminen. Rikosasioiden sovittelulla tarkoitetaan sekä rikoksen että

rikosperusteisen vahingonkorvausvaatimuksen sovittelua. Sovittelussa voidaan käsitellä rikosasioiden lisäksi myös sellaisia vähäisiä riita-asioita, joissa ainakin yksi osapuoli on luonnollinen henkilö. Muu kuin rikokseen perustuva vahingonkorvausvaatimusta koskeva riita-asia voidaan kuitenkin ottaa soviteltavaksi vain, jos riita, sen kohde ja asiassa esitetyt vaatimukset huomioon ottaen, on vähäinen ja riita-asian käsittelemistä rikosasioiden sovittelussa voidaan pitää tarkoituksenmukaisena.

Rikossovittelulaissa ei säädetä sovittelulla aikaansaatuisten sopimusten täytäntöönpanosta. Rikossovittelulain sovittelumenettelyn puitteissa tehty sovintosopimus on kuitenkin vahvistettavissa täytäntöönpanokelpoiseksi tuomioistuinsovittelulain 3 luvun nojalla siltä osin kuin sovintosopimus koskee riita-asiaa, josta osapuolet voivat itse sopia ja sopimuksen sisältävät sitoumukset voidaan ulosottokaaren säännösten mukaisesti panna täytäntöön.

Sovittelutoiminnan yleinen johto, ohjaus ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL) on ollut palveluiden järjestämisvastuussa vuodesta 2016 lähtien. Sovittelupalvelun tuottajia (sovittelutoimistoja) on Suomessa 18 ja joillakin sovittelutoimistoilla on lisäksi aluetoimistoja. Palveluntuottajista 11 on kuntia ja loput erilaisia yhdistyksiä, kuten settlementtitoimijoita. Yhteensä toimipisteitä (sovittelutoimistoja aluetoimistoinen) on 32. Sovittelutoimistojen noin 100 ammattihenkilön alaisuudessa toimii noin 1200 koulutettua vapaaehtoissovittelijaa. THL valitsee sovittelupalvelun tuottajat ja maksaa niille korvauksen valtion varoista sovittelulaissa mainittujen jakoperusteiden mukaisesti. Sovittelutoimistojen ammattihenkilöstö vastaa muun muassa sovittelualoitteiden vastaanottamisesta, sovittelun edellytysten arvioinnista, vapaaehtoissovittelijoiden rekrytoinnista, koulutuksesta ja ohjauksesta sekä yhteistyöstä oman alueensa viranomaisten ja muiden sidosryhmien kanssa. Sovitteluprosessi on esitelty esimerkiksi oikeusministeriön julkaisussa (Sambou & Dunder 2021) eikä sitä ole kuvattu tässä muistiossa uudelleen.

Vuonna 2021 sovittelutoimistojen tarjoamaan rikos- ja riita-asioden sovitteluun ohjattiin yhteensä 9 780 sovittelualoitetta, jotka sisälsivät yhteensä 13 339 asiaa (12 660 rikosta ja 679 riita-asiaa). Sovitteluun ohjattujen rikos- ja riita-asioden määrä väheni hieman, ja laskua oli 3 prosenttia edelliseen vuoteen verrattuna. Kaikista sovitteluun ohjatuista rikos- ja riita-asioista hieman yli puolet (51,4 %) oli väkivaltarikoksia. Lähisuhdeväkivaltarikoksia ohjattiin sovitteluun 2 476, mikä on 18,6 prosenttia kaikista sovitteluun ohjatuista asioista. Sovitteluprosessi käynnistyi 55 prosentissa (6 951) kaikista sovitteluun vuonna 2021 ohjatuista rikoksista. Vuonna 2021 käynnistyneistä rikossovitteluista 69 prosenttia (4 774) päättyi sopimukseen. Riita-asioden kohdalla sovittelu käynnistyi 42 prosentissa tapauksista (282). Vuoden 2021 aikana käynnistyneissä riitojen sovitteluissa sopimukseen päästiin 62 prosentissa tapauksista (176). Sovitteluissa tehtyjen sopimusten rahallinen arvo noin oli 1,9 miljoonaa euroa. Enemmän kuin yhdeksän kymmenestä sovitteluun tulevasta asiasta ohjautuu poliisilta. (THL tilastoraportti 31/2022.)

Syyttäjille tehtiin vuoden 2020 syksyllä kysely rikosasioiden sovittelusta ja sen toimivuudesta. Syyttäjien näkemysten mukaan rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelu toimii hyvin; se on vakiinnuttanut toimintatapaansa ja roolinsa. Sovittelun menettelytavoissa ja prosesseissa sekä sovittelupalveluista informoinnissa ja poliisin aktiivisuudessa todettiin kuitenkin olevan alueellisia eroja. Syyttäjät kokivat sovittelusopimukset pääsääntöisesti yhdenmukaisiksi ja laadukkaiksi. Sovittelun keskeisimpinä etuina pidettiin sovittelun tuomaa kevennystä syyttäjien työmäärää. Olennaisin resurssisäästö syntyy siitä, ettei asiaa käsitellä oikeudessa, jolloin onnistunut sovittelu säästää myös tuomioistuimen resursseja.

Syyttäjien näkemysten mukaan lähisuhdeväkivaltaan sisältyy hyvin laaja kirjo tapauksia ja sovittelun mahdollisuus harkitaan aina tapauskohtaisesti. Asianomistajan oikeusturvan ja suojelun tarpeeseen tulee joka tapauksessa kiinnittää erityistä huomiota lähisuhdeväkivaltaa soviteltaessa. Tärkeää on huolehtia siitä, että sovittelijat on koulutettu erottamaan sovitteluun soveltumattomat tapaukset. Tällaisia tapauksia on esimerkiksi sellaiset, joissa toinen osapuoli on alistetussa ja haavoittuvassa asemassa. Tässä koetaan onnistutun hyvin sekä sovittelutoimistoissa että poliisin toimesta. (Lähisuhdeväkivallan sovittelua käsitellään myös luvussa 6.)

3.4 Restoratiivinen dialogi ja vakavien rikosten jälkikäsittely

Vakavien rikosten jälkikäsittelyssä tekijöillä ja uhreilla tai uhrin omaisilla on mahdollisuus tietyn edellytyksin kohdata ammattilaisten ohjaamassa tapaamisessa. Jälkikäsittelyn tavoitteena on inhimillisen kärsimyksen ja trauman oireiden vähentäminen sekä uusin-tarikollisuuden vähentäminen. Sen lisäksi tavoitteena on molempien osapuolten hyvinvoinnin lisääminen niin, että kumpikin osapuoli kykenisi integroitumaan yhteiskuntaan ja jatkamaan elämäänsä eteenpäin. Kysymys ei ole sovittelusta perinteisessä merkityksessä, vaan uhria ja tekijää eheyttävästä työstä, jolla on mahdollisuus purkaa rikoksesta aiheutuneita traumoja ja katkeruutta sekä ehkäistä esimerkiksi mahdollista kosta.

Jälkikäsittelyn kehittäminen käynnistyi Sauma-hankkeessa¹⁰ (Sovittelu antaa uuden mahdollisuuden), jolloin puhuttiin vakavien rikosten sovittelusta lainvoimaisen tuomion jälkeen. Jälkikäsittely toteutetaan useimmiten tekijän ja uhrin omaisten välisessä dialogissa tuomion jälkeen. Koska uhrien omaisten oli vaikea hahmottaa, miksi toimintaa kutsuttiin sovitteluksi, vaikka he eivät olleet teon osallisia, päädyttiin jälkikäsittelyn käsitteeseen.

10 Sauma-hanke:
<https://kalliola.fi/palvelut/sovittelu/sauma-vakavien-rikosten-jalkikasittely/>

Jälkikäsitteilyn metodina käytetään restoratiivista dialogia, joka menetelmänä poikkeaa rikossovittelun metodista. Kohtaaminen voidaan järjestää kasvokkain tai epäsuorasti, ns. sukkulasovittelun keinoin.

Prosessin käynnistymisen edellytyksenä on, että tekijä on pahoillaan tapahtuneesta. Vakavien väkivaltarikosten jälkikäsitteilyssä prosessi painottuu voimakkaasti valmisteluvaiheeseen, jonka merkitys kohtaamisen onnistumisen kannalta on oleellinen. Molempia osapuolia haastatellaan useampaan kertaan, ja kartoitetaan kummankin osapuolen tarpeita: mitä odottaa ja tarvitsee kohtaukselta. Valmistelu toistensa kohtaukseen vie huomattavasti pidempään kuin esimerkiksi rikossovittelussa. Työntekijöiden tekemä arvio ja osapuolten valmistelutyö ovat tässä keskeisiä.

Tällä hetkellä jälkikäsitteilypalvelun tuottamisesta vastaa Rikosseuraamuslaitos yhteistyössä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen sovittelutoiminnan kanssa siten, että mukana on Länsi-Uudenmaan ja Pohjois-Suomen sovittelutoimistosta kummastakin yksi työntekijä Rikosseuraamuslaitoksen operatiivisen toiminnan ohjausyksikön työntekijän lisäksi. Kehittämishankkeessa selvitetään, millä edellytyksillä vakavien väkivaltarikosten jälkikäsitteilymenettely voidaan toteuttaa osana lakisääteistä rikos- ja riita-asioiden sovittelua kahdessa erikseen määrättyssä sovittelutoimistossa koulutettujen työntekijöiden toteuttamana. Tarkoituksena on myös pyrkiä siirtämään Sauma-hankkeessa kertynyttä osaamista ja ammattitaitoa rikos- ja riita-asioiden sovittelun toimijoille etenkin uhrisensitiiviseen ja traumatietoiseen työtoteeseen liittyen. Tähän on haettu kehittämisrahaa vuosille 2023–2024.

3.5 Sovittelu rikosten ehkäisemisen ja varhaisen puuttumisen menetelmänä

Sovittelun käytön edistämisen lisäksi pääministeri Marinin hallitusohjelmassa on kirjauksia rikollisuuden ehkäisemisestä ja monipuolisten keinojen etsimisestä rikollisuuteen puuttumiseksi.¹¹ Nuorisorikollisuuden ehkäiseminen onkin tällä hetkellä ajankohtainen teema.

11 Rikosten ennaltaehkäisy- hankkeessa (OM037:00/2019) järjestöille on myönnetty rahoitusta ohjelmien kehittämiseksi erityisesti väkivalta- ja seksuaalirikosten vähentämiseksi. Kunnat ovat saaneet rahoitusta moniammatillisten työtapojen kehittämiseksi rikoksilla oireileville nuorille; sovittelun käyttöä ja sen käytön lisäämistä on pidetty yhtenä keinona myös rikoskierteestä irrottautumiseksi ja vahingonkorvauksista neuvottelemiseksi.

Nuorten väkivaltarikollisuus on vähentynyt sekä Suomessa että laajasti myös muissa maissa. Viime vuosina poliisin tietoon tulleet rikokset kuitenkin osoittavat, että erityisesti alaikäisten käyttämä väkivalta on lisääntynyt. (Kaakinen ym. 2023; Danielsson 2022.)

Kouluissa ja oppilaitoksissa on jo pitkään käytetty restoratiiviseen lähestymistapaan liittyviä vertaissovittelun menetelmiä lasten ja nuorten kiusaamisen ja väkivaltilanteiden ratkaisemiseksi. Tähän kappaleeseen on koottu esimerkkejä järjestöjen tekemästä sovittelusta ja konfliktinratkaisusta.

Suomen sovittelufoorumin toteuttamalla **VERSO koulusovittelulla**¹² tarkoitetaan sekä sovittelijaoppilaiden tekemää vertaissovittelua että aikuisten johdolla tehtävää sovittelua ja muuta ristiriitojen ehkäisemiseen ja ratkaisemiseen tähtäävää toimintaa. Perusasteen ala- ja yläkoulujen lisäksi sovittelua voidaan toteuttaa myös muissa oppilaitoksissa. Koulujen lisäksi sovittelutoimintaa on myös päiväkodeissa ja muissa varhaiskasvatuksen yksiköissä. Tällä hetkellä sovittelua pilotoidaan myös puolustusvoimissa.

Koulusovittelun tavoitteena on, että kouluyhteisössä esiintyvät ristiriidat saadaan käsiteltyä mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ja lisättyä siten oppilaiden hyvinvointia ja arjen turvallisuutta. Keskeinen tavoite on lasten ja nuorten osallisuuden kasvattaminen siten, että he pääsevät mukaan kouluarjen konfliktien ratkomiseen. Sovittelu tähtää siihen, että osapuolet ymmärtävät konfliktin tuottaneen mielipahaa, ja että konflikti vaikuttaa koko yhteisön ilmapiiriin ja turvallisuuden tunteeseen. Sovittelu ei ole rankaisun vastakohta, vaan aktiivinen puuttumisen keino, jolla tartutaan konflikteihin ja oireiluun. Sovittelua pidetään myös osapuolille rankaisua haastavampana ja sitouttavampana menettelynä, joka lisää yhteisöllisyyttä ja restoratiivisuutta eri yhteisöissä.

Koulusovittelusta vastaa maassamme Suomen sovittelufoorumi ry:n VERSO-ohjelma, johon kuuluvat koulujen vertaissovittelu Verso, varhaiskasvatuksen MiniVerso sekä RESTO – sovittelu ja restoratiivinen yhteisö. Ohjelma tuottaa varsinaisen sovittelukoulutuksen lisäksi laajan kirjon erilaista sovittelua tukevaa materiaalia, mentorointia, ohjausta ja ylläpidon tukea.

Kouluympäristössä tapahtuneita pitkittyneitä konflikteja sovitellaan Aseman lapset ry:n **Kiusaamisen vastaisessa K-0** -hankkeessa. (Hästbacka 2018.) Kadulla, kauppakeskuksissa ja myymälöissä tapahtuvia rikoksia käsitellään ja sovitellaan myös jo vuosia toimineessa **Katusovittelussa**. Tällä hetkellä lisääntyneen, alaikäisten nuorten toisiinsa kohdistaman vakavan väkivallan takia on nostettu esille tarve puuttua mahdollisimman varhain näihin kompleksisiin kiusaamis- ja kostotapahtumiin. Nuorten verkostoa, kuten mahdollisia tukihenkilöitä tai kavereita, voidaan ottaa laajoihin sovitteluihin mukaan. (Kauppinen 2022.)

12 VERSO-sovittelu: <https://sovittelu.com/vertaissovittelu/>

Nuoret ovat osapuolina myös naapurustoissa tapahtuvissa konflikteissa. Naapuruussovittelun keskuksessa sovitteluprosessi käynnistyy noin 120 jutussa vuosittain. Lasten ja nuorten osuus konfliktien osapuolina on noin 10% jutuista, mutta he ovat välillisesti vaikuttuneita konfliktista aina kun ovat osa perhettä. Sovittelijat pitävät huolen siitä, että lapsille ja nuorille annetaan mahdollisuus tulla kuulluksi sekä käsitellä itseään koskevia asioita ja ratkaisuja. Lasten ja nuorten osallisuuteen konfliktin omistajina ja ratkaisijoina kiinnitetään huomiota, jotta heidän äänensä pääsee kuuluville. Usein ne konfliktit, joissa lapset ovat osallisia ja joita he pääsevät käsittelemään sovittelun keinoin, päättyvät hyviin lopputuloksiin. (Lörincz 2023.)

Edelliset esimerkit kuvaavat järjestöjen tuottamaa sovittelua lapsille ja nuorille eri konteksteissa. Myös **lakisääteisen rikos- ja riita-asioiden sovittelun piirissä** nuoret on erityisesti otettu huomioon ja sovittelun mahdollisuudesta informoidaan nuoria THL:n nettisivuilla¹³. (Ks. myös luku 3.3.) Sovittelun avulla lapsi ja nuori voi ymmärtää tekonsa seuraukset ja aiheuttamansa mielipahan, olla osallisena itseään koskevissa asioissa, mutta myös korvata mahdolliset vahingot ja ottaa vastuun teosta. Tähän ajatukseen perustuu myös sen uusimista ehkäisevä vaikutus.

Väkivallaton lapsuus- toimenpidesuunnitelman väliarvioinnissa (Korpilahti ym. 2023) todetaan, että Verso-ohjelma on ollut käytetyin sovittelumuoto kiusaamisen vastaisissa menetelmissä kouluissa ja oppilaitoksissa. Restoratiiviseen lähestymistapaan perustuvan sovittelun tuloksellisuutta ja pysyvyyttä kiusaamisen, häirinnän, syrjinnän ja väkivallan päättymiseksi lasten ja nuorten välillä ei ole kuitenkaan Suomessa toistaiseksi arvioitu tai tutkittu. (Rumpu ym. 2022). Sovittelua on pidetty yhtenä keinona nuorten rikosten ehkäisemiseksi, vaikka tieteellinen näyttö sovittelun ja restoratiivisten menetelmien vaikutuksesta uusintarikollisuuteen on arvioitu vaihtelevaksi ulkomaisissa tutkimuksissa. Yleisesti ottaen menetelmiä pidetään kuitenkin toimivina (Schalin 2019, 32–37). Siksi olisikin tärkeää, että sovittelun käyttö mielletäisiin ensisijaiseksi ratkaisuksi eri elämänvaiheissa syntyviin konflikteihin – ellei peräti kansalaistaidoksi. (Ks. myös Peltonen ym. 2022.) Myös sen vaikutusten tutkimista pitäisi rahoittaa.

13 <https://thl.fi/fi/palvelut-ja-asiointi/valtion-sosiaali-ja-terveydenhuollon-erityispalvelut/rikos-ja-riita-asioiden-sovittelu/tietoa-sovittelusta-nuorille>

3.6 Kansainvälinen sovittelu

Keskeinen suomalainen toimija kansainvälisen sovittelun ja rauhanvälityksen kentällä on [Conflict Management Institute \(CMI\)](#). CMI – Martti Ahtisaari Peace Foundation on itsenäinen järjestö, joka ehkäisee ja ratkaisee konflikteja vuoropuhelun ja rauhanvälityksen avulla. Presidentti ja rauhannobelisti Martti Ahtisaaren vuonna 2000 perustama CMI on yksi maailman johtavista rauhanvälittäjistä. CMI:n tiimiin kuuluu yli sata kansainvälistä asiantuntijaa. Konfliktien ratkaiseminen ja rauhanvälitys ovat olennainen osa ulko-, turvallisuus- ja kehityspolitiikkaa. Ilman rauhaa ja vakautta ei voi olla kestävää kehitystä. Lisäksi konfliktien ehkäiseminen ja ratkaiseminen niiden juurisyihin puuttamalla on aina kustannustehokkain vaihtoehto, joka voi tuottaa pienellä taloudellisella investoinnilla merkittäviä tuloksia.

Kansainvälisen sovittelun päätavoitteena on väkivallan vähentäminen sekä kestävän rauhan saavuttaminen. Kansainvälistä sovitteluä käytetään usein pitkittyneiden kansainvälisten konfliktien ratkaisussa erityisesti silloin, kun paikalliset sovintoyritykset eivät ole tuottaneet tulosta. Kansainvälinen sovittelu kattaa varsinaista rauhansopimustoimintaa laajemman spektrin erilaisia toimia niin normaaliaikojen arkielämässä kuin valtioiden tai kansojen välisissä kriiseissäkin. Sovitteluä voi tapahtua rauhanprosessin kaikissa vaiheissa ja hyvin monella eri tasolla. Sovitteluä tukee parhaimmillaan myös valtioiden sisäistä demokratiakehitystä sekä restoratiivisen oikeuden tavoitteita. Kansainvälinen yhteistyö sekä kansainvälinen verkottuneisuus ovat puolestaan olennaisia tekijöitä koko sovittelukentän kehityksen ja vaikuttavuuden kannalta.

Suomen sovittelufoorumi (SSF) käynnisti kansainvälisen restoratiivisen oikeuden ja sovittelun ohjelman¹⁴ Ulkoministeriön tuella kesällä 2022. SSF:n kansainvälinen toiminta tähtää asiantuntijuuden jakamiseen ja syventämiseen kansainvälisissä verkostoissa. SSF:n toiminta perustuu yhteistyöhön ja dialogiin. Tavoitteena on kehittää yhdessä paikallistoimijoiden kanssa toimintamalleja, jotka rakentuvat jo olemassa oleviin, paikallisiin ja toimiviksi todettuihin käytäntöihin. Paikallisen omistajuuden sekä dialogimuotoisen yhteistyön kautta saavutetaan kestävämpiä ratkaisuja myös restoratiivisen oikeuden sekä rauhanprosessien näkökulmista.

14 <https://www.restorativeforum.fi/>

4 Tilannekuvan pohjalta nousseet sovittelun kehittämistarpeet

Luvussa neljä keskitytään tilannekuvan ja muiden tutkimusten ja selvitysten pohjalta nousseiden kehittämistarpeiden esittelyyn.

4.1 Tuomioistuinsovitteluun liittyvät kehittämistarpeet

Tuomioistuinsovittelun voi katsoa olevan jo varsin juurtunutta ja vakiintunutta toimintaa yleisissä tuomioistuimissa. Sovittelusta on tullut valtavirtaa eikä sen paikkaa osana tuomioistuimen toimintaa tarvitse enää perustella. Alueellista vaihtelua sovittelumäärissä kuitenkin esiintyy, mikä kertoo siitä, että sovittelukulttuuri ei ole kaikkialla yhtä vahva. Yksi selkeä kehittämiskohde onkin **tuomioistuinsovittelun tunnettuuden lisääminen ja tasalaatuisten sovittelupalvelujen tarjoaminen koko maassa**. Tässä työssä Tuomioistuinvirastolla on roolinsa viestinnän ja koulutusten osalta. Valtakunnalliselle oikeus.fi-sivustolle on lisätty tuomioistuinsovittelua koskevaa tietoa ja videoita, joita voidaan hyödyntää tuomioistuinten viestinnässä asianosaisille. Tuomioistuinvirasto järjestää tuomarinkoulutuslautakunnan vahvistaman koulutussuunnitelman mukaiset valtakunnalliset koulutukset sovittelijoina toimiville tuomareille ja asiantuntija-avustajille. Sovittelijoiden muodostamien verkostojen toimintaa tulee tukea ja kehittää jatkossakin.

Sovittelun käytön laajentaminen nousi esille Oikeudenhoidon selonteossa (2022) ja siitä annetuissa lausunnoissa. Esimerkiksi markkinaoikeus nosti lausunnossaan esille, että **nykyinen sovittelulainsäädäntö ei mahdollista tuomioistuinsovittelua riita-asioissa markkinaoikeudessa**, vaikka markkinaoikeudessa käsiteltävien riita-asioiden luonteesta johtuen tähän ei pitäisi olla mitään estettä.

Oikeudenkäytön kehittämistyöryhmän arviointimuistiossa (Huovinen & Alanaatu 2022) ehdotetaan oikeudenkäyntiprosessien diversiteettien lisäämistä siten, että erilaisille asioille löydetään niille parhaiten sopivat menettelyt. Sujuvilla ja monipuolisilla menettelyillä pystytään ennen muuta vaikuttamaan oikeudenkäyntien kestoan. Asiakkaan määräysvaltaa menettelystä tulisi myös lisätä ainakin dispositiivisissa asioissa. Sovittelun yleistymistä tukisi se, että riita-asioiden oikeudenkäynneissä paneuduttaisiin nykyistä enemmän **sovittelun mahdollisuuden selvittämiseen konfliktidiagnoosin keinoin**. Konfliktidiagnoosin tekemisessä on kysymys konfliktin tunnistamisesta ja kartoittamisesta, konfliktin syiden ja taustatekijöiden selvittämisestä sekä intressianalyysin tekemisestä.

Konfliktidiagnoosiin liittyy myös oikeudellisen analyysin tekeminen parasta, huonointa ja realistista lopputulosta peilaten sekä näiden seikkojen läpikäyminen asianosaisten kanssa. (Ks. Rovaniemen hovioikeuspiirin tuomioistuinten laatuhanke, 16–17.) Riitaprosessiin voisi kuulua nykyistä systemaattisemmin vaihe tai tilaisuus, jossa keskusteltaisiin sovittelun edellytyksistä ennen kuin prosessia voitaisiin viedä eteenpäin.

Konfliktidiagnoosin tavoitteena olisi nykyistä systemaattisemmin tunnistaa konfliktin luonne ja ohjata sovitteluun sinne soveltuvat asiat. Konfliktin luonteesta riippuen esimerkiksi **lievempiä tapauksia voitaisiin ohjata rikos- ja riita-asioiden sovitteluun** ja vaikeampia riitoja yksityisten palveluntarjoajien sovittelupalveluiden piiriin. Jos asianosaiset valitsevat sovittelun riidanratkaisumenetelmäksi, tulee heidän lisäksi pohtia tapaa, millä sovitteluun hakeudutaan (yhteinen vai yksin tehty suora sovitteluhakemus vai suostumus sovitteluun haastehakemuksessa). Joka tapauksessa haastehakemuksessa tulisi olla aina maininta siitä, suostuuko kantaja sovitteluun vai ei. (Ks. Rovaniemen hovioikeuspiirin tuomioistuinten laatuhanke ja Tirronen 2023, 31–32.)

Huoltoriitojen tuomioistuinsovittelut sekä laajat riita-asiat tulevat vireille joko suoralla hakemuksella tai oikeudenkäyntimenettelystä. Vireille tulon tavoissa on paikallisia eroja. Sovittelutoimintaa edistävän työryhmän näkemyksen mukaan yksi kehittämiskohde on **tuomioistuinsovittelujen vireille tulon käytäntöjen yhdenmukaistaminen ja sovittelun käytön edistäminen siten, että suoria sovitteluhakemuksia tulisi tuomioistuimiin nykyistä enemmän**. Suorien sovitteluhakemusten lisääntymisen kautta voitaisiin sovitteluprosessia keventää ja virtaviivaistaa.

Oikeudenhoidon selonteossa (2022) annetuissa kehittämissuosituksissa nostettiin esille tuomioistuinsovittelun kohdalla tavoite madaltaa riidan osapuolten kynnystä saattaa asiansa käsiteltäväksi ilman avustajaa. Tämä voisi tapahtua esimerkiksi **asiointiportaalin** avulla, mikä ohjaisi ilmoittamaan tarvittavat tiedot asian vireille saattamiseksi. Riidan osapuolia voitaisiin muutenkin kannustaa vähäisissä tai periaatteellisissa riidoissa kokeilemaan sovittelua ilman avustajia.

Asiantuntija-avusteisissa lasten huoltoriitojen sovitteluissa käytetään tavan mukaisesti avustajina vanhemmuuden ja lapsen kehityksen asiantuntija (yleensä psykologi tai sosiaalityöntekijä). Näin on voitu varmistaa erityisosaamisen saatavuus lasten huoltoa koskevissa riidoissa. Muilta osin tuomioistuinsovittelulakiin sisältyvä sovittelijatuomarin mahdollisuus käyttää tarvittaessa avustajaa on mitä ilmeisimmin jäänyt vaille käyttöä laajoissa riita-asioissa. Sovittelutoimintaa edistävän työryhmän näkemyksen mukaan olisi hyödyllistä selvittää, voitaisiinko **huoltoriitojen sovittelussa saatuja hyviä kokemuksia moniammatillisesta yhteistyöstä hyödyntää myös joissain muissa riita-asioissa**. Tällaisia voisivat olla muun muassa asuntokauppaa ja rakentamista koskevat riidat. Mahdollisuuden hyödyntämistä on hidastanut arvatenkin avustajasta koituvat kustannukset, jotka jäävät osapuolten vastattaviksi.

Sidosryhmäyhteistyöllä onkin keskeinen merkitys tuomioistuinsovittelun edistämisessä. Asianajajilla on keskeinen rooli päämiehen avustajina tuomioistuinsovittelussa. Asianajat voivat toiminnallaan vaikuttaa siihen, kuinka paljon asioita ohjautuu sovitteluun. Heidän toimintansa sovitteluprosessissa vaikuttaa myös suoraan siihen, miten hyvin sovittelu onnistuu. **Sovittelumenettelyn tunnetuksi tekeminen asianajajien ja muiden oikeudellisten avustajien piirissä maan kattavasti sekä sidosryhmäyhteistyön tekeminen ovat tärkeitä kehittämiskohteita.** Tämä todennäköisesti lisäisi sovittelumääriä ja tukisi myös oikeuslaitoksen jutturuuhkien purkamista. Asianajajaliiton asianajajille tarjoama sovittelukoulutus lisää olennaisesti asianajajien valmiuksia toimia avustajina sovitteluprosessissa.

Huoltoriitojen tuomioistuinsovittelun osalta keskeinen kehitystarve liittyy siihen, miten koulutuksen jälkeen kyetään varmistamaan hyvien käytäntöjen ylläpito ja toiminnan tasalaatuisuus eri puolilla maata. Yhtenä keinona tähän nähdään sovittelijatuomarien ja asiantuntija-avustajien yhteinen työnohjaus. Tällä hetkellä asiantuntija-avustajat saavat työnohjausta, mutta sovittelijatuomareille sitä ei järjestetä.

Sovittelun kehittäminen käräjäoikeusvaiheen jälkeen hovioikeuksissa on jäänyt vähälle huomiolle. Hovioikeusvaiheessa käsittelyn esivaiheena voisi jatkokäsittelyluvan myöntämisen jälkeen olla sovittelu, jossa käräjäoikeuden tuomio ja sen jälkeen mahdollisesti muuttuneet olosuhteet voitaisiin ottaa huomioon asianosaisille tyydyttävään lopputulokseen pääsemiseksi. Vaikka jonkin verran sovittelua hovioikeuksissa jo tehdään, työryhmän näkemyksen mukaan yksi kehittämiskohde on **riita-asioden sovittelujen määrän lisääminen hovioikeuksissa.** Tällä saattaisi olla merkittäviä resurssisäästövaikutuksia muutoksenhakuvaiheessa.

Tuomioistuimissa käsiteltävien sovitteluasioiden tilastointia on syytä parantaa, muun muassa AIPA-tietojärjestelmän käyttöönoton yhteydessä. Tiedon tarpeiden määrittelyn avulla tietojärjestelmiä voidaan pyrkiä kehittämään sellaisiksi, että ne tuottavat tarvittavaa tietoa resurssienjakoa ja toiminnan kehittämistä varten. Tietojärjestelmien käyttäjien riittävällä koulutuksella voidaan varmistaa laadukkaan tilastotiedon kerääminen.

Asianajajaliiton sovittelutoimintaan liittyen tavoitteena on ollut luoda järjestelmä, joka voisi tarjota tuomioistuimen ulkopuolella oikeudenhoidon ammattilaisten toteuttamaa sovittelua. Asianajajaliiton sovittelutoiminta muodostaisi yhden vaihtoehdon tuomioistuinsovittelulle ja muulle kaupallisten riitojen sovittelulle. Tuomioistuinsovittelussa asiaa voivat tällä hetkellä sovittaa vain virkatuomarit. Jos riita-asia on vireillä oikeudenkäyntiasiana, sitoo tuomioistuinsovittelu käytännössä kahden tuomarin työpanoksen. Lasse Tirrosen (2023, 43) selvityksen mukaan lähtökohdaksi voitaisiin ottaa esimerkiksi Tanskassa toteutettu malli, jossa tuomioistuin voisi määrätä riidan sovittelijaksi asianajajan,

ja sovittelu voisi tapahtua myös muualla kuin tuomioistuimen tiloissa. Tuomioistuimen ulkopuolinen institutionaalinen sovittelumenettely edellyttäisi, että sovittelijan pätevyys ja menettelysäännöt olisivat lailla säädelyjä. Järjestelmä muistuttaisi pesänjakajajärjestelmää. Tällainen järjestelmä voisi edistää sovittelua laajamittaisesti ilman, että tuomioistuimiin lisättäisiin sovittelijatuomarien määrää ja sovitteluun sopivia toimintiloja. Erityisesti yritysten väliset intressiltään merkittävät ja useamman käsittelypäivän vaativat laajat asiat voisivat olla sellaisia, jossa sovittelu tuomioistuimen ulkopuolella olisi resurssien kannalta järkevää. Pitäisi myös selvittää, voisiko julkinen oikeusavustaja toimia tuomioistuimen määräämänä sovittelijana erikseen määritellyissä tapauksissa. Tämä koskisi vain tapauksia, joissa yksityishenkilö on osapuolena. Suomessa ei ole lainsäädäntöä tuomioistuinten ulkopuolisten sovittelijoiden akkreditoinnista tai viranomaisen ylläpitämää rekisteriä sovittelijoista tai sovittelusta. Tirrosen (2023, 29) näkemyksen mukaan tulisi selvittää, olisiko maahamme tarpeen luoda akkreditointijärjestelmä ja sovittelijarekisteri.

Asianajajaliiton sovittelun vakiinnuttamiseksi on pohdittu erilaisia toimenpiteitä (Peltonen ym. 2022, 45). Yhtenä mahdollisena keinona on esitetty sovittelun tukemista oikeusturvavakuutusten kautta. Tällä hetkellä oman asianajajan palkkio osallistumisesta tuomioistuinsovitteluun korvataan kaikissa vakuutuksissa. Oikeusturvavakuutukset eivät sen sijaan kata sovittelijana toimivan asianajajan palkkiota. Ongelmana on myös, että osa oikeusturvavakuutuksista ei korvaa asianosaisten avustajien palkkiota siltä osin, kuin se koostuu avustamisesta tuomioistuinsovittelun ulkopuolisessa sovittelussa esimerkiksi Suomen Asianajajaliiton sovitteluun osallistumisesta. Muutokset vakuutusehdoissa lisääisivät asiakkaiden mahdollisuutta hyödyntää palvelua.

Vuonna 2011 uuden tuomioistuinlain myötä tullutta mahdollisuutta vahvistaa tuomioistuimen ulkopuolella tehty sovinto tuomioistuimessa on käytetty erittäin vähän. Vaikuttaa siltä, että tuomioistuimen ulkopuolisten sovitteluelimien vähäisyys ja vähäinen käyttö eivät myöskään tuo tuomioistuimiin vahvistettavia asioita. (Peltonen ym. 2022, 40.)

Sovittelutoimintaa edistävän työryhmän näkemyksen mukaan yksi kehittämiskohde olisi **ohjata vähäisiä riita-asioita tuomioistuimista rikos- ja riita-asioiden sovittelu-toimintaan**. Rikos- ja riita-asioiden sovittelussa käsitellään riita-asioita vähän, ja palvelu voisi hyvin hoitaa osan tuomioistuinten tapauksista. Asiakkaalle motivoivia tekijöitä olisi palvelun nopeus ja maksuttomuus. Tuomioistuinsovittelun sekä rikos- ja riita-asioiden sovittelun yhteistyötä tulisi muutenkin kehittää. Tarvittaessa rikos- ja riita-asioissa saavutettu sovinto voitaisiin vahvistaa tuomioistuimissa.

4.2 Perheasioiden sovitteluun liittyvät kehittämistarpeet

Onnistunut perheasioiden sovittelu jo ennen konfliktin kärjistymistä todennäköisesti vähentää tuomioistuimissa vireille pantavien asioiden määrää.

Vastuu perheasioiden sovittelusta on siirtynyt kunnilta vuoden 2023 alusta lähtien perustetuille hyvinvointialueille. Erot kuntien tarjoamassa perheasioiden sovittelussa ovat voineet olla merkittäviä. Hyvinvointialueiden tarjoamaa perheasioiden sovittelua tulee kehittää siten, että palvelua olisi nykyistä yhdenmukaisemmin saatavilla. Jotta sovittelun asema vakiintuisi entisestään, pitäisi perheasioiden sovittelijoiden koulutus saada järjestelmälliseksi ja hyvinvointialueiden tulisi tehostaa palveluohjausta sovitteluun.

Työnsä tueksi hyvinvointialueet tarvitsevat valtakunnallista ohjausta, sillä perheasioiden sovittelun kansallinen infrastruktuuri on vielä heikko. Sosiaali- ja terveysministeriön roolia sovittelun vakiinnuttamisen ja kehittämisen tukemisessa olisi vielä terävöitettävä ja mietittävä, olisiko esimerkiksi uusi sovittelua koskeva ohjeistus hyödyksi. Myös aluehallintovirastojen rooli tulee päivittää kehittyneiden käytäntöjen tukemiseksi ja sovittelun laadun varmistamiseksi. Samalla on varmistettava, että perheasioiden sovittelu sijoittuu myös uusilla hyvinvointialueilla varhaisen vaiheen palveluksi, joka perheiden on helppo löytää.

Perheasioiden sovittelun ja tuomioistuinsovittelun välille tulee luoda enemmän yhteyksiä. Yksi tapa yhteyksien parantamiseksi olisi yhteisten koulutustilaisuuksien järjestäminen perheasioiden sovittelun ja tuomioistuinsovittelun kesken. Esimerkiksi THL voisi olla luonteva koordinaatitaho koulutusten organisoimiseksi. Yhteistyö näiden kahden perheiden parissa tehtävän sovittelun välillä loisi todennäköisesti uusia synergiaetuja.

4.3 Rikos- ja riita-asioiden sovittelun kehittämistarpeet

Sovittelun käytön kehittämistarpeisiin liittyen oikeusministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö asettivat 25.2.2020 hankkeen (VN 2750/2020) ja ohjausryhmän, joka selvitti mahdollisuuksia siirtää rikos- ja eräiden riita-asioiden sovittelu oikeusministeriön hallinnonalalle. Hanke päättyi 26.2.2021.

Siirtoa valmistellut ohjausryhmä (OM 2021:10) esitti, että **sovittelupalvelut siirrettäisiin sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalta oikeusministeriön hallinnonalalle**. Palvelun yleiset ohjaus- ja valvontatehtävät siirtyisivät oikeusministeriön tehtäväksi. Sovittelupalvelut tuotettaisiin valtion omana toimintana siten, että sovittelun ammattihenkilöstö olisi valtion virkamiehiä. Sovittelupalvelut liitettäisiin oikeusapu- ja edunvalvontapalvelujen yhteyteen ja tuotettaisiin mahdollisesti perustettavassa valtakunnallisessa oikeusapu- ja edunvalvontavirastossa. Kun palvelut järjestettäisiin yhdessä organisaatiossa

useiden itsenäisten palvelujentuottajien sijasta, palvelujen kehittäminen olisi tehokkaampaa ja asiakkaat saisivat palveluja nykyistä tasapuolisemmin eri puolilla maata. Ehdotuksen mukaan sovittelun erityispiirteet tulisi säilyttää ja koulutetut vapaaehtoissovittelijat toteuttaisivat jatkossakin varsinaisen sovittelutyön rikosoikeusjärjestelmän ulkopuolella.

Sovittelun siirtämiselle oikeusministeriöön on nähty olevan useampia etuja. Oikeusministeriön hallinnonalan on nähty edistävän rikosoikeusprosessin joutuisuutta ja oikeusturvatakuita sekä säästävän poliisin, syyttäjän ja tuomioistuimen resursseja. Siirto on nähty järkevänä, koska rikosasioiden sovittelusta saatavat hyödyt kohdistuvat erityisesti oikeusministeriön hallinnonalalle. Sovitteluun on ohjautunut entistä enemmän tapauksia ja sovittelusta on tullut tärkeä osa suomalaisen kriminaalipolitiikan kokonaisuutta ja etenkin poliisien ja syyttäjien keinovalikoimaa. Kehityskulku on ollut kansainvälisestikin katsottuna ainutlaatuisia, ja siirrolla oikeusministeriön hallinnonalalle on tavoiteltu muun muassa yhteneväisyyttä kansainvälisiin käytäntöihin. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksessa sovittelun kehittäminen tapahtuu osana sosiaalipalveluita, vaikka sovittelu ei ole sosiaalipalvelua. Sovittelun kehittämistä yleisemminkin suomalaisessa yhteiskunnassa on pidetty tärkeänä, ja sovittelun ajateltiin saavan vankemmin tukea oikeusministeriössä, jonne kuuluu muitakin sovittelun eri aloja.

Siirtoa valmistelleen ohjausryhmän esityksen jälkeen oikeusministeriön virkamiesvalmistelun perusteella sovittelun siirrosta arvioitiin aiheutuvan 1,5 miljoonan euron kustannus. Rahoitusta ei kuitenkaan saatu vuosien 2023–2026 kehysneuvotteluissa, eikä sovittelun siirto siten onnistunut uudessa rakenteessa alun perin arvioidun mukaisesti vuoden 2024 alusta. Sovittelun valtiollistamista ehdotettiin myös Oikeudenhoidon selonteossa (Oikeudenhoidon selonteko 2022, 45–46). Oikeusministeriö pyrkii omalta osaltaan vaikuttamaan siihen, että rikossovittelun siirto sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalta oikeusministeriön hallinnonalalle saatettaisiin päätökseen hallituskaudella 2023–27.

Lakivaliokunnan mietinnössä (LaVM 31/2022 vp – VNS 13/2022 vp) Oikeudenhoidon selonteosta (2022) sovittelutoiminnan edistämistä eri aloilla pidetään lähtökohtaisesti kannatettavana pyrkimyksensä, sillä sovittelutoiminta on oikeudenkäyntiä edullisempaa ja nopeampaa. Myös osapuolet ovat useammin tyytyväisempiä sovintoon päättyvään asiaan. Voidaan arvioida, että sovittelutoiminnan siirto oikeusministeriön hallinnonalalle parantaa entisestään mahdollisuuksia kehittää sovittelutoimintaa myös suhteessa tuomioistuinten toimintaan ja tehtäviin.

Sovittelun ohjauksen siirron on tarkoitus vahvistaa sovittelua ja sen käyttöä hallitusohjelman edellyttämällä tavalla. Asian valmistelu on joiltakin osin asettanut haasteita sovittelun kehittämiseksi: esimerkiksi sovittelulain uudistamista on lykätty. Lainsäädännön uudistusta ei kuitenkaan kannattane aloittaa ennen kuin sovittelun siirtoa koskeva päätös on tehty. Jos sovittelupalvelujen siirtämistä ei päätetä toteuttaa, selkeimpiä sovittelulain

uudistamistarpeita liittyä valtionkorvauksen jakoperusteisiin, jotka on koettu nykylaissa turhan jäykiksi. Lisäksi on käyty keskustelua siitä, mikä edellisessä luvussa esitelty ns. vakavien rikosten jälkikäsitteilyn asema suhteessa sovittelutoimistoihin olisi. Sovittelulain sanamuotojen ei ole katsottu tarjoavan riittävää tukea tälle toiminnalle. **Työkorvausten käyttö** on yksi kehitettävä asia, jota voisi helpottaa lain säännösten avulla.

Vaikka rikos- ja riita-asioiden sovittelua koskeva laki mahdollistaa jo nyt tukihenkilöiden osallistumisen sovitteluun, heitä hyödynnetään käytännössä selvästi vähemmän kuin mitä jotkin ulkomaiset esimerkit restoriatiivisen lähestymistavan ja conferencing-menettelyn käytöstä viitoittavat. (Ks. Schalin 2019.) Suomalainen rikossovittelu noudattaakin vahvasti ns. victim-offender mediation -perinnettä, joka on toimiva, mutta se voisi **hyötyä myös laajemmasta restoriatiivisen oikeuden näkemyksestä ja conferencing- menettelyn kehittämisestä**¹⁵. Restoriatiivinen teoria painottaa sovittelun sosiaalista ulottuvuutta ja yhteisöllisyyttä, eli **sosiaalisen tuen ja kontrollin vahvistamista erilaisten tukihenkilöiden avulla**. Sovittelulaki sinänsä mahdollistaa kaikenlaisten rikosten sovittelun.

Laissa rikos- ja riita-asioiden sovittelusta on riita-asioiden osalta rajoitus, että sovittella voidaan vain vähäisiä riitoja. Tämä on aiheuttanut tulkintavaikeuksia ja osaltaan myönteisesti vaikuttanut siihen, että riita-asioiden määrä on jäänyt sovittelutoimistoissa vain noin viideksi prosentiksi tapauksista (Elonheimo & Kuoppala 2021). Kun samalla tiedetään, että kynnys viedä riita-asioita tuomioistuimen käsiteltäväksi on korkea, voidaan kysyä, miksi osapuolten käyttöön ei laajemmin tarjottaisi sovittelutoimistojen maksutonta palvelua myös näissä asioissa. Sovittelutoimintaa edistävän työryhmän näkemyksen mukaan **tuomioistuimet voisivat siirtää sopivaksi katsomiensa vähäisiä riita-asioita rikos- ja riita-asioiden sovittelujärjestelmään soviteltaviksi**. Rikossovittelun valtiollistaminen ja hallinnonalasiirto edistäisi myös tätä tavoitetta.

Mahdollisen hallinnonalasiirron lisäksi selkein rikos- ja riita-asioiden sovittelun kehittämisen pullonkaula ovat **resurssit**. Rikossovittelu on kustannuksiltaan kohtuullinen menettely ainakin osassa niitä rikostapauksia, jotka uhkaavat jäädä kokonaan vaille viranomaisreaktiota; sen merkittävä lisääminen edellyttää kuitenkin lisäresursseja sovittelutoimintaan. (Ks. myös Tolvanen 2020.) Vaikuttaa siltä, että nykyresursseilla on jo saavutettu se käsiteltävien sovittelujen määrä, jolle realistisesti voidaan päästä laadun kärsimättä ja

15 Vuodesta 2019 alkaen laajennetun sovittelun menetelmää on kehitetty Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen, Aseman Lapset ry:n ja sovittelutoimistojen kesken. Laajennetun sovittelun ideana on saada sovitteluun mukaan ihmisiä, joihin tapahtunut on jollain tavalla vaikuttanut tai jotka ovat osapuolille tärkeitä. Sovitteluun eivät siis osallistu vain konfliktin osapuolet, vaan conferencing-tukihenkilöiden roolissa myös esimerkiksi perheenjäseniä, ystäviä, naapureita tai ammattihenkilöitä, kuten lastensuojelu-, sosiaali- tai perhetyöntekijöitä. (Ks. Kauppinen 2022, 33–35.)

käsittelyaikojen venymättä. **Valtionkorvaus ei ole kasvanut siinä suhteessa kuin asia- ja työmäärä.** Tilastojen ajallista vertailua vaikeuttaa se, että vuonna 2019 otettiin käyttöön uusi tietojärjestelmä, josta tilastotiedot nykyään poimitaan suoraan. Näyttää kuitenkin siltä, että sovittelu ei ole enää kehittynyt määrällisesti yhtä suotuisasti viime vuosien aikana. Sovittelutoimistojen rekryointipaineiden lisäksi kasvua ja kehittämistä rajoittaa se, että sovittelun keskushallinnossa (THL) työskentelee vain kaksi henkilöä päätoimisesti sovittelun parissa. Tämä ei mahdollista sovittelun tutkimustoimintaa eikä kansainvälisen kehityksen systemaattista seuraamista.

Rikos- ja riita-asioiden sovittelussa on hyödynnetty enenevässä määrin digitaalisia työkaluja erityisesti COVID-pandemian aikana. Työryhmän näkemyksen mukaan on line-sovittelua ja muita tapoja hyödyntää digitaalisia menetelmiä tulee edistää oikeusturvänäkökohdat huomioon ottaen. Restoratiivisen oikeuden painottama kasvokkaisen kohtaamisen mahdollisuus tulee kuitenkin säilyttää osapuolten halutessa. (Ks. myös Hakkarainen & Koulu 2023.)

THL:n ylläpitämää Rikos- ja riita-asioiden tilastointijärjestelmää (SOPU-järjestelmä) tulee kehittää siten, että se tulevaisuudessa palvelee nykyistä paremmin sovittelutoiminnan tutkimusta ja vaikuttavuuden arviointia. Tällä hetkellä se ei tuota riittävästi vertailukelpoista tietoa esimerkiksi palveluun ohjauksesta eikä asian mahdollisesta etenemisestä rikosprosessissa.

Lähisuhdeväkivallan sovittelun jatkon arviointia käsitellään luvussa kuusi.

4.4 Muut rikosprosessiin liittyvät kehittämistarpeet

Rikossovittelun merkitys kasvaa entisestään sitä mukaa, kun poliisi suuntaa voimavarojaan tavalla, joka lisää niiden juttujen määrää, joita ei tutkita käytännössä ollenkaan. Esitutkinnan rajoittaminen on lisääntynyt huolestuttavissa määrin, vaikka tilastojen perusteella poliisin tietoon tulleet rikostapaukset ovat vähentyneet. Asian siirtäminen rikossovitte- luun tarkoittaa sitä, että epäiltyyn rikokseen reagoidaan, mutta perinteisestä rankaisemista painottavasta käytännöstä poikkeavalla tavalla. Kansalaisten luottamus viranomaisten tehokkaaseen, tasapuoliseen ja oikeudenmukaiseen toimintaan on keskeinen tekijä arvioi- taessa rikosprosessijärjestelmän yleisestävää vaikutusta. (Tolvanen 2020, 39.)

Asiaa on käsitelty myös oikeusministeriön asettamassa rikosprosessin sujuvoittamista arvioivassa työryhmässä (OM068:00/2022), joka kannatti laajasti rikosasioiden sovittelun lisäämistä, laajentamista ja kehittämistä erityisesti esitutkintaviranomaisten työtä säästävällä tavalla. Rikosprosessin sujuvoittamista arvioivan työryhmän raportin (OM 2023:16) mukaan sovitteluun tulisi lähettää kaikki sovittelumenettelyyn soveltuvat asiat

ja sovittelun tulisikin olla ensisijainen vaihtoehto sovitteluun sopivissa rikoksissa, joita olisivat esimerkiksi asianomistajarikokset ja niitä lähellä laadultaan olevat rikokset sekä nuorten tekemät rikokset. Sovittelun kautta voitaisiin esimerkiksi välttää vastakkaiset rikosilmoitukset puolin ja toisin. Rikosprosessin sujuvoittamista arvioiva työryhmä ja sovittelutoimintaa edistävä työryhmä esittävät, että **sovittelun käyttöä lisätään ja sovittelun mahdollisuudet tunnustetaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa prosessia** siten, että sovittelun osapuolten oikeus saada sovittelua ripeästi toteutuu, ja että oikeusturva ei vaarannu. Tällä saavutetaan myös työaikasäästöjä. Tämä edellyttää myös poliisin ja sovittelutoimistojen välistä jatkuvaa yhteistyötä ja työtapojen vakiinnuttamista valtakunnallisesti, jotta menettelyt ovat sujuvat.

Rikosprosessin sujuvoittamista arvioiva työryhmä esittää myös, että esitutkintaa ei aloitetaisi lainkaan, jos poliisi lähettää asian sovitteluun. Epäilty rikos kirjattaisiin poliisin järjestelmään, mutta esitutkinta aloitettaisiin vain siinä tapauksessa, jos asiassa ei saavutettaisi sovintoa tai kyseessä olisi sellainen rikosasia, joka olisi aiheutta saattaa syyttäjän ratkaistavaksi saavutetusta sovinnosta huolimatta. Menettelyn ulkopuolelle voitaisiin rajata tietyt asiaryhmät, kuten lähisuhdeväkivalta, joissa yleinen etu saattaa edellyttää rikosvastuun toteuttamista. Olennaista on, että juttu lähetetään sovitteluun mahdollisimman pian rikosilmoituksen kirjaamisesta, eikä juttua jätetä jonoon odottamaan päätöstä asiassa tehtävistä toimenpiteistä. Toisaalta sovittelun edellytyksiä voi olla hankala arvioida pelkän rikosilmoituksen perusteella ja epäonnistunut sovittelu voi vaikuttaa asianosaisten kertomuksiin tapahtumista sovittelun jälkeen suoritettavassa esitutkinnassa. Vaihtoehtona olisi aloittaa esitutkinta ja kuulla epäilty ja asianomistaja, minkä jälkeen juttu lähetettäisiin sovitteluun. Tällöin ei kuitenkaan saavutettaisi niin merkittäviä hyötyjä poliisin työmäärään. Mikäli esitutkintaa ei käynnistettäisi, laatisi poliisi asianosaisille toimitettavan määrämuotoisen ilmoituksen asian lähettämisestä poliisin toimesta sovittelutoimistoon, jossa kerrottaisiin sovittelusta, sen tarkoituksesta ja edellytyksistä. Muutos edellyttäisi esitutkintalain ja rikossovittelulain muutosta.

Tolvanen (2020, 39) ehdottaa, että suostumus osapuolten sovitteluun selvitetään vain yhden kerran sovittelutoimistossa. Myös rikosprosessin sujuvoittamista arvioiva työryhmä on tällä kannalla. Lisäksi syyttäjällä tulisi olla mahdollisuus ilmoittaa asianosaisille syytettä nostaessa, että harkitsee syytteen peruuttamista, jos osapuolet ovat valmiita sovitteluun. Samassa työryhmässä käsiteltiin myös tuomioistuinsovittelun mahdollisuuksia rikosasioissa, jossa todettiin kuitenkin erilaisia haasteita. Myös sovittelutoimintaa edistävä työryhmä ehdottaa, että **selvitetään poliisin mahdollisuutta informoida asianosaisia vapaaehtoisesta sovittelusta ja ohjata asioita sovitteluun ilman, että poliisin tarvitsee tiedustella osapuolten suostumuksia**. Suostumuksen selvittäminen ja rikos- ja riita-asian sovitteluun soveltuvuuden arviointi jää siten sovittelutoimistolle.

4.5 Kehittämisehdotukset rikosseuraamusalalla

Vakavien rikosten jälkikäsittelyn vakiinnuttamisen haasteina ovat olleet pysyvän rahoituksen puute ja ”kotipesän” epäselvyys palvelujärjestelmässä. Toimintatavan vakiinnuttamisen yhtenä hidasteena on pidetty sitä, että se jää toisaalta uhrin asemaa, toisaalta tekijän asemaa painottavien näkemysten väliin ja kohtaa siksi ennakkoluuloja useilta suunnilta. Vakavien rikosten **jälkikäsittelyn rahoitus on turvattava ja sen paikkaa palvelujärjestelmässä on selkiytettävä.**

Keskeisenä kehittämiskohtana on toimintamuodon tunnettuuden lisääminen etenkin rikosten uhrien ja omaisten keskuudessa, jotta asiakkaat osaisivat hakeutua entistä rohkeammin palvelun pariin. Jälkikäsittelyn parissa toimivat katsovat myös, että toiminnan tulisi jatkossakin olla valtakunnallisesti toteutettua ja siihen täytyisi olla saatavilla omaa täydennyskoulutusta. Tulevaisuudessa on pohdittava myös vakavien rikosten jälkikäsittelyä koskevan lainsäädännön tarvetta. Jos vakavien rikosten jälkikäsittelystä tulee osa rikossovittelua, on tarkasteltava, miten nykyinen sovittelulaki vastaa jälkikäsittelytoiminnan tarpeisiin. (Peltonen ym. 2022, 33–36.)

Jälkikäsittelyn kannalta tärkeää on saada luotua hyvä yhteys muuhun vankiloissa tapahtuvaan restoratiiviseen toimintaan. Vankiloissa on mahdollista rakentaa konteksti jälkikäsittelylle. On tärkeää, että eri toimijoilla on riittävästi tietoa jälkikäsittelyprosessista. Esimerkiksi asiakasarviointiyksikössä mietittäessä rangaistuksen suorituspaikkaa, vangille voidaan heti ja tarvittaessa myöhemmin uudestaan kertoa rikoksen jälkikäsittelyn mahdollisuudesta. Myös vankiloissa olevista erilaisista kuntoutusryhmistä voi löytyä halukkaita osallistujia.

Sovittelua ja restoratiivista oikeutta tulee edistää myös muualla rikosseuraamusjärjestelmässä. Rikosseuraamuslaitos onkin ilmaissut kiinnostuksensa selvittää **yhdyskunta-seuraamusasiakkaiden mahdollisuuksia korvata aiheuttamiaan vahinkoja sovittelun keinoin.** Eräisiin vankiloihin (Kylmäkoski, Riihimäki) on perustettu restoratiivinen osasto ja sellainen on suunniteltu avattavaksi myös Hämeenlinnan naisvankilaan vuonna 2023. **Restoratiiviseen oikeuteen ja sovitteluun perustuvia työotteita tulee edelleen kehittää näiden osastojen lisäksi myös laajemminkin Rikosseuraamuslaitoksessa.** Tällä tarkoitetaan sitä, että restoratiivisen dialogin käyttöä konfliktien käsittelyn yhteydessä ja vankien välisissä sovitteluissa voitaisiin lisätä. Restoratiivisia keskusteluja voitaisiin lisätä myös kurinpitojen yhteydessä joko perinteisen rangaistuksen lisänä tai itsenäisesti. Kehittämistyössä keskeisessä roolissa ovat vankiloiden psykologit ja sielunhoitajat sekä muu asiasta kiinnostunut henkilökunta, kuten restoratiiviset yhdyshenkilöt.

5 Sovittelutoiminnan käyttöalan laajentamiseen, laadun kehittämiseen ja kansalliseen koordinoimiseen liittyvät kehittämistarpeet

Sovittelun pitkäjänteisen kehittämisen mahdollisuudet Suomessa ovat otolliset. Sovittelun eri muotoja on toteutettu Suomessa laajasti lähes kaikilla hallinnonaloilla. Sovitteluun ja sen kaltaisiin menettelyihin kohdistuu kasvavaa kiinnostusta ja painetta. Sovittelun määrät ovat lisääntyneet ja eri osa-alueet kehittyvät dynaamisesti. Sovittelun toimijoiden kenttä on kuitenkin hajanainen eikä synergiaetuja ole pystytty hyödyntämään, vaikka sovittelun perusmenetelmät ovat usein saman tyyppisiä. Sovittelijoiden koulutus on jokseenkin epäyhtenäistä ja kentällä on tunnistettu tarve selvittää sovittelutoiminnan kansallisen koordinoimisen mahdollisuuksia.

Valtio on keskeinen toimija sovittelutoiminnassa ja sen tulisikin tiivistää sovittelun koordinoimista ja järjestää edellytyksiä nykyistä pitkäjänteisemmälle resursoinnin suunnittelulle (Peltonen ym. 2022). Tärkeää olisi kehittää palvelunohjausta. Konfliktin osapuolia tulisi pyrkiä ohjaamaan mahdollisimman aikaisin oikean sovittelupalvelun äärelle. Seuraavat kehittämisehdotukset koskevat sovittelutoiminnan käyttöalan laajentamista, laadun kehittämistä ja kansallista koordinaatioita koskevia asioita.

5.1 Kansallinen yhteistyöelin osaamisen tueksi ja yhteistyökanavaksi

Sovittelun rakenteiden kehittäminen, kuten julkisen vallan toimien koordinoimista ja sovittelun laadunvarmistus, on jäänyt jälkeen sovittelun osa-alueiden kehityksestä. Sovittelun lupausten – esimerkiksi osapuolten tarpeet huomioivan ja kustannustehokkaan käsittelyn tai osallisuuden vahvistamisen – lunastaminen edellyttää kokonaisvaltaisempaa strategista otetta yhteistyössä julkisen vallan ja sovittelun toimijakentän kesken. Peltonen ym. (2022) ehdottivat raportissaan, että selvitetään edellytyksiä ja mahdollisuuksia perustaa sovittelun osaamiskeskus tai strategiayksikkö tai muulla vastaavalla nimellä

toimiva sovittelun valtakunnallisen koordinoinnin ja tuen yksikkö. Yksikön tehtävä olisi kaikkia sovittelun osa-alueita tukeva tiedontuottaminen sekä sovittelun poikkihallinnollinen koordinointi ja tuki. Yksikön sijoituspaikkana voisi olla esimerkiksi oikeusministeriö. Sovittelun osaamiskeskuksen tueksi ja yhteistyökanavaksi sovittelun kentälle ehdotettiin verkoston perustamista. Verkosto koostuisi sovittelun eri osa-alueiden edustajista, sovittelun asiantuntijoista ja keskeisistä julkisen sektorin toimijoista, joiden tehtävä olisi omassa toimessaan edistää sovittelun hyödyntämistä. Tähän kutsuttaisiin eri hallinnonaloilta sekä hallinnon tasoilta (alueet, kunnat) mukaan sovittelun kehittämisestä kiinnostuneita toimijoita.

Suomalaisessa sovittelussa valtiolla ja viranomaistoiminnalla on merkittävä rooli. Sen sijaan kansalaisyhteiskunnan rooli ja yksityisten sovittelupalveluiden tarjonta on jäänyt monia verrokkimaita vähäisemmäksi. Tästä painotuksesta johtuen sovittelun kehittämistä tulisi tehdä niin, että se tukisi samalla sovittelun toimijoiden autonomiaa eikä tekisi sitä entistä riippuvaisemmaksi valtion toiminnasta ja rahoituksesta. Peltonen ym. (2022) ovat sitä mieltä, että sovittelun kehittämistä ei ole mielekästä keskittää yksinomaan valtionhallinnon sisään, vaan verkostomainen yhteistyö julkisten ja yksityisten toimijoiden sekä yhdistysten välillä on mielekkäämpi malli. Sovittelutoimintaa edistävä työryhmä ehdottaa, että **perustetaan oikeusministeriön hallinnonalalle kansallinen yhteistyöelin osaamisen tueksi ja yhteistyökanavaksi.**

5.2 Sovittelun alueellisen ja tasavertaisen saatavuuden parantaminen

Suomalaisen sovittelun nykytilaa tarkastelevan selvityksen haastatteluaineistosta nousi esiin huoli sovittelupalveluiden tasavertaisesta saatavuudesta ja laadusta. (Peltonen ym. 2022.) Sovittelutoimintaa edistävä työryhmä ehdottaa, että **sovittelun alueellista ja tasavertaista saatavuutta parannetaan** eri sovittelumenettelyissä. Sovittelun tasaveroinen saatavuus eri puolilla Suomea sekä sovittelun tasalaatuisuus hyödyttäisivät merkittävästi sovittelukenttää.

Sovittelupalvelujen alueellinen saatavuus paransi huomattavasti, jos tarjolla oli verkossa toteutettu palvelu tarjolla olevista sovittelupalveluista. Nykyisin sovittelupalvelut ovat hajallaan ja niiden löytäminen on vaikeaa. Sovittelun saatavuutta parantaisi digitaalisten sovittelumenettelyjen entistä laajempi käyttöönotto. Sovittelun alueellista organisoitumista tulisi tarkastella suhteessa uusiin hyvinvointialueisiin ja niiden palvelutarjontaan.

5.3 Sovittelukoulutuksen kehittäminen

Restoratiiviseen oikeuteen ja sovitteluun kytkeytyvä koulutus on Suomessa vähäistä ja hajanaista. Sovittelijakoulutuksen haasteena on se, että erilaiset koulutusmahdollisuudet eivät useinkaan muodosta mielekkäitä opintopolkuja, joita seuraamalla opiskelijan olisi mahdollista hankkia itselleen peruskoulutuksen jälkeen syventäviä opintoja sekä erikoistua sovitteluosaamisen syventämiseen ja ammattiin kouluttautumiseen. (Peltonen ym. 2022, 202.)

Peltosen ym. (2022) mukaan sovittelukoulutusten laadun turvaamiseksi tulee tehdä kattava selvitys tällä hetkellä olemassa olevien sovittelukoulutusten sisällöistä ja toteutustavoista. Yhteisesti saatavilla oleva tieto sovittelukoulutuksista auttaisi muodostamaan kokonaiskuvan valtakunnallisesta opetustarjonnasta sekä auttaisi opiskelijoita löytämään sovittelukoulutusta ja oppilaitoksia suuntaamaan omaa koulutustaan. Tämän kokonaiskuvan avulla voitaisiin löytää synergiaa esimerkiksi Tuomioistuinviraston, sosiaali- ja terveysministeriö ja oikeusministeriön koulutuksiin lapsien huoltoriitojen käsittelystä sovittelussa.

Erilaisista sovittelukoulutuksista olisi mahdollista rakentaa kokonaisuuksia tai ”opintopolkuja”, joissa yhdistyisivät erilaiset opintokokonaisuudet ja erilliset kurssit. Sovitteluun keskittyvän oppituolin (professorin) perustaminen soveltuville koulutusaloille edistäisi koulutuksen ja tutkimuksen kehittymistä ja jatkuvuutta. Ammatillinen sovittelukoulutus tulisi integroida paremmin sellaisten ammattiryhmien koulutukseen, joiden ammattikäytännöt kytkeytyvät eri tavoin sovitteluun. Tällaisia ovat esimerkiksi oikeustieteellinen koulutus, sosiaalityön ja nuorisotyön koulutus sekä poliisi- ja opettajankoulutus.

Sovittelukoulutuksen kehittämisessä tulee ottaa huomioon esimerkiksi Euroopan neuvoston suositukset sovittelukoulutuksen perussisällöiksi vuodelta 2018 (CEPEJ 2018). Näitä suosituksia seuraava koulutuskokonaisuus auttaisi välttämään sovittelun siiloutumista ja avartaisi opiskelijoiden kokonaisvaltaista ymmärrystä sovittelusta konfliktinratkaisukeinona (mt.).

Sovittelutoimintaa edistävän työryhmän mukaan **sovittelukoulutusta tulee kehittää**. Se toteutuisi esimerkiksi **keskittämällä koordinaatiovastuu** yhteisesti sovittuun paikkaan, kuten oikeusministeriöön. Esimerkiksi edellä ehdotettu kansallinen yhteistyöelin voisi ottaa koordinaatiovastuun sovittelijoiden koulutuksesta.

5.4 Yhtenäiset sovittelun eettiset ohjeet

Sovittelutoiminnan epäformaalin ja vapaaehtoisen luonteen vuoksi sen lainsäädännöllinen sääntely on haluttu pitää avarana. Yleisesti katsotaan, että eettiset ohjeet olisivat riittävä laadunvarmistuksen keino, joka nähdään informatiivisena, mutta riittävän kevyenä. Yhteiset eettiset ohjeet voisivat toimia suhteellisen yksinkertaisena mutta selkeänä itse-sääntelyn välineenä. Eri alojen sovittelijoiden olisi suhteellisen helppo sitoutua eettisiin ohjeisiin.

Käytännössä ohjeet voitaisiin laatia yleisellä ja periaatteellisella tasolla ja eri alojen sovittelutoimijat ja -organisaatiot voisivat laatia omia tarkempia ohjeitaan niin, että ne vastaisivat yleisesti hyväksytyjä standardeja. Sovittelutoimintaa edistävä työryhmä ehdottaa **yhtenäisten sovittelun eettisten ohjeiden laatimista**. Eri alojen ohjeistuksissa voisi olla mukana yksityiskohtaisempia sovelluskohteisiin liittyviä ohjeita, ja yhteisten ohjeiden sisältö keskittyisi sovittelun yhteisten eettisten normien ytimeen, esimerkiksi sovittelun osapuolten itsemääräämisoikeuden ja sovittelijan puolueettomuuden varmistamiseen.

5.5 Tilastoinnin ja tutkimuksen kehittäminen

Sovittelun nykytilaa ja kehittämistarpeita selvittänyt tutkimus (Peltonen ym. 2022) nostaa esille sovittelun määrää koskevien perustietojen keruun ja tilastoinnin yhtenäistämisen ja kehittämistarpeet. Kaikista lakisäateisistä osa-alueista tulisi olla saatavissa kattavaa tilastotietoa, myös resurssitarpeiden arvioimiseksi. Vaikuttavuusarvioinnissa voisi hyödyntää myös käyttäjätyytyväisyyskyselyä.

Tiedon saannin ja hyödyntämisen yksi peruskysymys on myös tutkimuslupakäytäntö ja sen kehittäminen niin, että tutkimustiedon saatavuuden helpottaminen ei vaaranna sovitteluun liittyviä tietoturvakysymyksiä. Sovittelun seurannan ja tilastoinnin kehittäminen nykyaikaisilla menetelmillä olisi hyödyllistä koko alalle ja sovittelun tutkimukselle. Sovitteluaiheista tutkimusta on tehty Suomessa kasvavassa määrin 2000-luvulla. Sovitteluaiheinen tutkimus keskittyy pitkälti lakisäateisiin sovittelun osa-alueisiin, joilla myös suurimmat sovittelijamäärät ja sovitteluvolyymit ovat. Tutkimusta ja koulutusta edistäisi sovittelun oppituoli (professori), joka voisi olla yliopistojen tai tiedekuntien yhteinen. Sovittelun osa-alueiden arviointiin ja vaikuttavuuteen liittyvää tutkimusta olisi tärkeä kehittää. Myös sovittelutoimintaa edistävä työryhmä ehdottaa **tilastoinnin ja tutkimuksen kehittämistä**.

5.6 Sovittelun tunnettuuden lisääminen

Sovittelun eri sovellusmuotojen tunnettuuden lisääminen on keskeistä sovittelun kehittämistyössä. Myös sovittelutoiminnan edistämisen työryhmän mukaan **sovittelun tunnettuuden lisääminen on erityisen tärkeää sovittelun eri osa-alueilla niiden sidosryhmäyhteistyössä**. Myös kansalaisten tietoisuutta sovittelun ja vaihtoehtoisten konfliktinratkaisumenetelmien käytöstä tulee lisätä. Jatkuva näkyvyys esimerkiksi sosiaalisessa mediassa olisi tärkeää. Yksi tulevaisuuden kehittämiskohde on edellä mainittu eri sovittelualueita esittelevä asiakaslähtöinen nettiportaali. Portaalin keskeinen lähtökohta olisi, että konfliktin osapuolet löytäisivät helposti heille sopivan sovittelu-palvelun yhteystietoineen.

5.7 Sovittelun tunnettuuden lisääminen erityisesti lasten ja nuorten rikostenehkäisyn keinona

Vuosina 2020 ja 2021 poliisin tietoon kirjattiin erityisen paljon alaikäisten tekemiä vakavia väkivaltarikoksia, jotka kohdistuivat usein toisiin alaikäisiin ja niitä tehtiin kouluissa. Myös sosiaalista mediaa käytettiin kiusaamiseen ja muun muassa uhria nöyryyttävien materiaalien jakamiseen. Sovittelun eri sovellusmuotojen tunnettuuden lisääminen on keskeistä erityisesti lasten ja nuorten kohdalla, jotta varmistetaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa konfliktinratkaisutaitojen muotoutuminen ensisijaiseksi ratkaisuksi ja "kansalais-taidoksi". (Ks. luku 3.5.) Lasten ja nuorten konfliktien käsittelyssä tulee arvioida osapuolten suostumus, sovittelun on oltava vapaaehtoista, sen on oltava ja tunnettava turvalliselta sekä uhrien oikeusturva on huomioitava.

Sovitteluun ja muihin vaihtoehtoihin konfliktinratkaisumenetelmiin ohjausta tulisi lisätä lasten ja nuorten rikoksissa. Lapsia ja nuoria kohtaavien eri viranomaisten ja muiden toimijoiden tietoisuutta sovittelusta ja vaihtoehtoisista konfliktinratkaisumenetelmistä tulisi **lisätä siten, että lasten ja nuorten mahdollisuudet ymmärtää tekonsa seuraukset ja ottaa vastuu aiheuttamistaan vahingoista lisääntyy sekä uusintarikollisuus vähenee**.

6 Lähisuhdeväkivallan sovittelun arviointi

Lähisuhdeväkivaltarikosten sovittelulla tarkoitetaan perheenjäsenten (esimerkiksi sisarus-ten, vanhemman ja lapsen, aikuisen lapsen ja iäkkään vanhemman) tai lähisuhteessa elävien henkilöiden (aviopuolisot, avopuolisot, eronneet ja eroamassa olevat pariskunnat ja nykyiset ja entiset seurusteluparit) välistä rikosasioiden sovittelua. Rikoksentekijän ja uhrin läheinen suhde voi tehdä tilanteesta ristiriitaisen. Uhrilla saattaa olla vahvoja kiintymyksen ja rakkauden tunteita tekijää kohtaan, mutta samalla hän voi olla tekijästä eri tavoin riippuvainen, mikä vaikeuttaa ihmissuhteesta irtautumista. Väkivalta ja sen aiheuttama pelko voi lamaannuttaa ja aiheuttaa häpeää, minkä vuoksi uhri ei hae apua tilanteeseensa. (Lähisuhdeväkivallan sovittelun selvitystyöryhmä 2019, 13–14.)

Edellä mainituista syistä johtuen lähisuhdeväkivallan sovittelu on tarkasti säännelty sovittelun osa-alue. Päinvastoin kuin kaikissa muissa rikoksissa, osapuolet itse eivät voi tehdä sovittelun aloitetta, vaan ohjaukset tapahtuvat poliisin tai syyttäjän toimesta. Tämän jälkeen sovittelutoimisto arvio huolellisesti asian soveltuvuuden sovitteluun tapaamalla erikseen sovittelun molemmat osapuolet. Siksi lähisuhdeväkivallan sovittelijoilla on erityinen koulutus ja he saavat täydennyskoulutuksia.

Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan: ”Sovittelun käyttöä vahvistetaan oikeudenkäyntien määrän vähentämiseksi. Sovittelua ei käytetä tilanteessa, jossa se saattaa uhata uhrin oikeusturvaa. Arvioidaan lähisuhdeväkivallan sovittelun jatkamista.” Lähisuhdeväkivallan sovittelun arviointi oli yksi sovittelutoimintaa edistävän työryhmän tehtävistä ja arvioinnin tueksi käynnistetyn tutkimuksen tuloksia hyödynnetään tässä arvioinnissa muiden aineistojen ohella (ks. 6.2).

6.1 Tasa-arvo-ohjelman 2016–2019 selvitys ja suositukset lähisuhdeväkivallan sovittelusta

Hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa vuosina 2016–2019¹⁶ oli kirjaus (toimenpide 5.3) lähisuhdeväkivallan sovittelusta: ”Selvitetään, millaisin kriteerein naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan tapauksia ohjataan sovitteluun ja hyväksytään soviteltavaksi sekä miten sovitteluprosessi etenee. Selvityksen pohjalta ja kansainväliset velvoitteet huomioiden työryhmä arvioi ja selkiyttää sovitteluun ohjaamisen ja sovittelun ohjeistusta sekä arvioi mahdollista lainsäädännön muutostarvetta.” Tehtävää varten STM käynnisti poikkihallinnollisen Lähisuhdeväkivallan sovittelun selvitystyöryhmän.

Lähisuhdeväkivallan sovittelun selvitystyöryhmän raportissa (2019) todettiin, että suurin osa poliiseista ja syyttäjistä ohjasi lähisuhdeväkivaltarikoksia sovitteluun, mutta heidän kouluttautumisessaan oli puutteita. Sovitteluun ohjaamisen kriteerit vaihtelivat ja moniammatillisessa yhteistyössä havaittiin kehittämistarpeita. Lähisuhdeväkivallan sovitteluprosessi noudatti pääpiirteittäin samaa kaavaa koko maassa. Alueiden välillä oli vaihtelua siinä, missä vaiheessa tutkintaa sovittelualoite ohjautui sovittelutoimistoille, ohjattiinko asianosaiset muiden palvelujen piiriin ja seurattiinko sovittelusopimusten toteutumista.

Systemaattisia työvälineitä väkivallan riskinarviointiin, eli väkivaltatilanteiden vakavuuden sekä niihin liittyvän kuolemanvaaran ja väkivallan toistumisen vaaran arviointiin, ei ollut vielä kattavasti sovitteluun ohjaavilla tahoilla ja sovittelutoimistoilla sovittelun edellytysten arvioinnin apuna käytössä. Vaikeaksi edellytysten arvioimisessa koettiin toistuvan väkivallan määritelmä. Aiempi osapuolten välinen väkivalta ei yleensä ollut esteenä sovittelulle, jos sen ei tunnustettu täyttävän parisuhdeterrorin tunnuspiirteitä, eikä väkivalta ollut tullut aikaisemmin poliisin tai sovittelutoimiston tietoon. Asianosaisten ohjaamisessa tarpeen mukaisiin tukipalveluihin oli puutteita poliisissa ja sovittelutoimistoissa. Sovittelusopimuksen toteutumista seurattiin noin viidesosassa tapauksista. Sopimukset olivat pääsääntöisesti käyttäytymissopimuksia. Sovittelun lopputulos voi vaikuttaa syyteharkintaan, sillä sovinto on yksi peruste seuraamusluonteiselle syyttämättäjättämiselle kohtuusperusteella. Osa syyttäjistä lähetti sovitteluun pääsääntöisesti rikoksia, joissa sovinto voi mahdollistaa syyttämättäjättämispäätöksen. Syyttäjistä 71 prosenttia arvioi sovitteluun lähettämistä sillä perusteella, että sillä voi olla vaikutusta syyteharkintaan. (Lähisuhdeväkivallan sovittelun selvitystyöryhmä 2019.)

16 Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2016–2019: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3775-8>

Selvityksen perusteella Lähisuhdeväkivallan sovittelun selvitystyöryhmä katsoi, että lähisuhdeväkivaltarikosten sovittelua Suomessa voitiin jatkaa. Tärkeänä pidettiin sen varmistamista, että sovittelu on kaikissa tilanteissa kansainvälisten sopimusten ja velvoitteiden mukaista, asianosaisille hyödyllistä ja lähisuhdeväkivallan uhreille turvallista. Lisäksi sovitteluun ohjaamista ja sovittelun rajaamista tapauksissa, jotka eivät sovellu sovitteluun, tuli täsmentää, toimintaa kehittää ja lisätä eri toimijoiden välistä yhteistyötä.

Raportissa esitettiin kolme kehittämiskokonaisuutta; (1) sovitaan yhteiset kriteerit tapauksille, joita voidaan ohjata sovitteluun, (2) luodaan yhtenäinen ohjeistus ja systemaattiset työvälineet lähisuhdeväkivaltarikosten sovittelun edellytysten arvioimisen, sovittelun ja sovittelun keskeyttämisen avuksi sekä (3) uudistetaan lähisuhdeväkivallan sovittelun koulutusta ja varmistetaan koulutuksen saatavuus yhteisistä kriteereistä, ohjeistuksesta ja lähisuhdeväkivaltailmiöstä. Koulutuksen kohderyhmiä ovat sovittelutoiminnan ammattihenkilöstö, lähisuhdeväkivaltarikoksia sovittelevat (vapaaehtois)sovittelijat sekä sovitteluun ohjaavat viranomaiset. Lähisuhdeväkivallan sovitteluun liittyvää tutkimusta esitettiin lisättäväksi ja tilastointia kehitettäväksi, jotta sovittelu Suomessa perustuu tutkittuun tietoon ja asianosaisten kokemukset sovittelusta tulevat aikaisempaa paremmin huomioiduksi. Lähisuhdeväkivallan sovittelun selvitystyöryhmä ehdotuksen mukaisesti lähisuhdeväkivaltaan liittyvien erityispiirteiden vuoksi sovittelussa tuli tarkastella rikoksen lisäksi laajemmin läheissuhdetta ja sen dynamiikkaa. Sovittelu voi mahdollistaa anteeksi-pyytämisen ja anteeksiannon, mikä voi olla tärkeä askel lähisuhteen jatkumisen kannalta, kunhan anteeksipyyntö on vilpitön ja anteeksianto vapaaehtoinen. (Lähisuhdeväkivallan sovittelun selvitystyöryhmä 2019, 18.)

6.2 Tutkimus lähisuhdeväkivallan sovittelun yleisistä piirteistä ja osapuolten kokemuksista

Osana Marinin hallitusohjelmaan sisältynyttä kirjausta lähisuhdeväkivallan sovittelun arvioinnista Kuntoutussäätiö ja Maria Akatemia selvittivät lähisuhdeväkivallan sovittelun yleisiä piirteitä ja lähisuhdeväkivallan vuoksi sovitteluun ohjattujen uhrien ja tekijöiden kokemuksia sovitteluprosessista, sovittelun vaikutuksia heidän elämäänsä ja väkivalta-historiaansa sekä sovittelun mahdollisia vaikutuksia väkivallan päättymiseen. Sovittelun osapuolilta tiedusteltiin myös, oliko osapuolia ohjattu oman väkivallan jatkotyöskente-lyyn ja oliko sovittelutoimisto seurannut sovittelussa mahdollisesti tehtyjä sopimuksia.

Tutkimuksessa tuotettiin myös demografista tietoa sovittelun osapuolista ja siitä, millaisia lähisuhhteissa tapahtuvia väkivaltarikoksia oli soviteltu ja kuinka sovittelun osapuolia oli ohjattu jatkokutkipalveluihin. (Shemeikka ym. 2023.)¹⁷

Shemeikan ym. (2023.) tutkimus osoittaa, että lähisuhdeväkivallan sovittelu toimii pääsääntöisesti hyvin. Sovitteluun osallistutaan vapaaehtoisesti, sovitteluprosessi koetaan useimmiten onnistuneeksi ja sen lopputulos oikeudenmukaiseksi. Sovittelusta saadaan myös välineitä väkivallan ehkäisyyn. Suurin osa haastatelluista tai kyselyyn vastanneista oli saanut hyvin tietoa sovittelusta, eikä kukaan ollut kokenut painostusta osallistumiseen. Tutkimuksen tilastoaineisto kaikista sovitteluun ohjatuista tapauksista (SOPU) puolestaan osoittaa, että mahdollisuutta sovittelusta kieltäytymiseen tai keskeyttämiseen käytetään. Vastanneet kokivat sovitteluprosessin pääsääntöisesti onnistuneeksi ja sovittelijat taitaviksi ja puolueettomiksi. Lähes kaikki pitivät hyvänä, että heidän tapaustaan soviteltiin, ja suosittelisivat sovittelua muille vastaavassa tilanteessa oleville. Sovittelun lopputulokseen oltiin lähes aina tyytyväisiä. Sovittelun vaikutukset elämään olivat myönteisiä ja väkivallan kerrottiin loppuneen tai vähentyneen tutkimuksen seuranta-aikana (1–3 kk). Pieni osa tutkimukseen osallistuneista oli sovitteluun tyytymätön ja koki lopputuloksen epäoikeudenmukaiseksi. Puutteita koettiin sovittelijoiden kyvyssä ohjata prosessia tai toisen osapuolen vastuunotossa.

Tutkimuksen tuloksien perusteella Shemeikka ym. (2023) suosittelivat sovitteluprosessien kehittämistyössä, päätöksenteon tukena ja lähisuhdeväkivaltaa ehkäisevän koulutuksen kehittämisessä (1) koulutuksen ja ohjeistusten kehittämistä ja ymmärryksen lisäämistä lähisuhdeväkivallan dynamiikasta ja lähisuhdeväkivallan sovitteluun laajemmin liittyvistä kysymyksistä, (2) sovittelutapaamisten rakenteen ja (3) sopimusten kirjauskäytäntöjen tarkentamista, (4) sovittelun roolin tarkastelua osana väkivaltaa ehkäisevää työtä ja palveluverkostoa, (5) keskustelua rikosoikeudellisen prosessin ja sovitteluprosessin rinnakkaisuudesta ja toisiinsa kytkeytymisestä, (6) SOPU-aineiston tutkimuskäytön mahdollistamista lakimuutoksella, (7) sovitteluun osallistuneiden osapuolten kokemusten keräämistä ja sovittelun vaikutusten seurantaa sekä (8) SOPU-aineiston tilastointitapojen tarkentamista ja kehittämistä.

17 SOPU-asiakastietojärjestelmästä kerättiin tietoja lähisuhdeväkivaltaan liittyvistä sovittelualoitteista kahden vuoden ajalta, vuosilta 2020–2021. Aineistosta tarkasteltiin tilastollisilla menetelmillä lähisuhdeväkivaltatapauksen määrää, laatua ja lopputulosta sekä osapuolten demografisia piirteitä. Sovittelun osapuolten kokemuksia prosessista ja sen vaikutuksista heidän elämäänsä selvitettiin kysely- ja haastatteluaineiston avulla. Kyselyyn vastasi 25 henkilöä ja haastattelu tehtiin 11 henkilölle. Osio toteutettiin yhteistyössä alueellisten sovittelutoimistojen kanssa.

Lähisuhdeväkivallan sovittelun arvioinnissa tulee kuitenkin huomioida tutkimuksen rajallisuus sen aineiston suhteen; tutkimuksen kysely- ja haastatteluaineistot jäivät lukumääriltään suppeaksi eivätkä kaikki yksityiskohtaiset analyysit olleet siitä johtuen mahdollisia. Myöskään sovittelun vaikutuksia ei voitu riittävästi arvioida lyhyellä seuranta-ajalla. Tuloksissa ilmenee yksittäisiä kokemuksia, joiden perusteella sovittelun tavoitteet eivät ole toteutuneet. Haastatteluaineistot olivat kuitenkin sisällöltään varsin rikkaita. Ne tarjosivat toisaalta monipuolisia näkökulmia ja toisaalta haastatteluihin osallistuneet edustivat hyvin lähisuhdeväkivallan sovitteluun osallistuvia henkilöitä. (Shemeikka 2023, 103–107.)

6.3 Lähisuhdeväkivallan sovittelun jatkamisen arviointi

Lähisuhdeväkivallan sovittelun yhteydessä on kiinnitetty huomiota siihen, että sovittelun käyttö ei saa vaarantaa uhrin oikeusturvaa, ja että sen tulee täyttää kansainvälisten sopimusten vaatimukset.

YK:n sopimukset ja julistukset muodostavat ylätasoin perustan kaikkien ihmisten tasa-arvolle ja ihmisoikeuksille. Lähisuhdeväkivalta on tunnistettu keskeiseksi naisten hyvinvointia uhkaavaksi tekijäksi ja lähisuhdeväkivallan uhrina on useimmiten nainen, mikä entisestään korostaa tarvetta huomioida tietyt YK:n sopimukset ja julistukset lähisuhdeväkivallan sovittelussa. YK:n ihmisoikeudet takaava sekä naiseen kohdistuvan syrjinnän poistamiseen tähtäävä CEDAW-sopimus on vuodelta 1979. Vuonna 1993 annettiin YK:n julistus naiseen kohdistuvan väkivallan poistamiseksi.

YK:n naisten syrjinnän poistamista käsittelevä CEDAW-komitea on 31.10.2022 antanut Suomelle suositukset, jotka koskevat Suomen kahdeksatta määräaikaisraporttia kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen (CEDAW-sopimus) täytäntöönpanosta. Komitea antoi Suomelle suosituksia, jotka liittyvät naisten syrjinnän poistamiseen. Komitea otti täytäntöönpanon nopeutettuun seurantaan viisi suositusta, joista yksi käsitteli sovittelua lähisuhdeväkivaltatapauksissa. Suosituksessa suositellaan antamaan syyttämismenettelylle etusija sovittelumenettelyn sijaan lähisuhdeväkivaltatapauksissa. Lisäksi tulee varmistaa, että tapauksen ohjaaminen sovitteluun ei johda esitutkinnan lopettamiseen eikä syyttämättäjäätämispäätökseen.

CEDAW-komitean suosituksiin yhtyy myös Suomen naiseen kohdistuvan väkivallan raporttoijana toimiva yhdenvertaisuusvaltuutettu, eikä pidä sovittelua sopivana menettelynä lähisuhdeväkivaltatapauksissa (Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2022).

Oikeusministeriön sovittelutoimintaa edistävä työryhmä pitää CEDAW-komitean sovittelua koskevaa suositusta ongelmallisena. Suomalaisessa lainsäädännössä ja sovittelujärjestelmässä sovittelu on rikosprosessille rinnakkainen menettely. Lähisuhdeväkivaltatapauksissa syyttäjä tekee huolellisen kokonaisarvion asian soveltumisesta sovitteluun. Jos asia lähetetään sovitteluun ja sovinto saavutetaan, harkitsee syyttäjä vielä erikseen asian etenemisen rikosprosessissa. Tapauksen eteneminen rikosprosessissa sovittelun jälkeen on aina syyttäjän harkinnassa. Syyttäjälaitoksessa lähtökohtana on pidättyväinen suhtautuminen lähisuhdeväkivallan sovitteluun, mutta sitä ei ole kokonaan suljettu pois sovittelun piiristä. Syyttäjällä tulee olla mahdollisuus arvioida tapauksen yksityiskohdat, tilanne ja tausta huomioiden soveltuuko tapaus sovitteluun, ja jos sovinto syntyy, tehdä harkinta siitä, onko asiassa laissa säädetyt edellytykset syyttämättä jättämiselle. Syyttäjälaitoksen syyttäjille järjestämässä koulutuksessa käsitellään lähisuhdeväkivallan sovittelua, sen edellytyksiä ja syyttäjien arviointiin vaikuttavia seikkoja. Joka tapauksessa sovittelusta näistä tapauksissa voi olla hyötyä asianosaisille, vaikka asia vietäisiinkin sovittelun jälkeen tuomioistuimeen.

Toinen keskeinen lähisuhdeväkivallan sovitteluun liittyvä sopimus on Istanbulin sopimus eli Euroopan neuvoston yleissopimus naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta (53/2015). Se ratifioitiin Suomessa vuonna 2015, ja on juridisesti velvoittava. Sillä pyritään luomaan toimintaperiaatteet ja -tavat, naisiin kohdistuvan väkivallan estämiseksi ja siihen puuttumiseksi. Sopimuksessa on muutamia kohtia, esimerkiksi artikla 48 Pakollisten vaihtoehtojen ratkaisumenettelyjen tai tuomitsemisen kielto, jotka liittyvät suoraan lähisuhdeväkivallan sovitteluun. Tuoreen tutkimuksen ja työryhmän näkemyksen mukaan suomalaisen sovittelujärjestelmän keskeinen piirre on vapaaehtoisuus, joka näyttää tutkimuksen tuloksen pohjalta pääosin toteutuvan.

Suomessa lähisuhdeväkivallan sovittelun järjestämisen taustalla on Euroopan unionin uhridirektiivi (2012/29/EU). Direktiivillä tavoitellaan uhrin aseman vahvistamista ja parempaa huomioimista rikosprosesseissa. Uhridirektiivi velvoittaa Suomea huomioimaan lainsäädännössä uhrin oikeudet, tuen ja suojelun vähimmäistason. Direktiivin perusteella Suomessa tehtiin lakimuutoksia vuonna 2016. Direktiivin myötä viranomaisten tulee muun muassa tehdä henkilökohtainen arvio uhrin mahdollisesta erityissuojelun tarpeesta. Lisäksi poliisin on kerrottava uhrille hänelle tarjolla olevista palveluista. Uhridirektiivissä todetaan myös, että on huolehdittava siitä, että uhrilla, joka päättää haluta osallistua korjaavan oikeuden menettelyihin, on pyynnöstä oikeus turvallisiin ja päteviin korjaavan oikeuden palveluihin.

Lakivaliokunnan mietinnössä (LaVM 31/2022 vp – VNS 13/2022 vp) Oikeudenhoidon selonteosta (2022) on tarkasteltu sovittelua ja lähisuhdeväkivallan sovittelua. Lakivaliokunta tukee toimenpide-ehdotusta, jonka mukaan rikos- ja riita-asioiden sovittelutoiminta valtiollistetaan ja toiminnan ohjaus siirretään sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalta oikeusministeriön hallinnonalalle. Valiokunnan saaman tiedon

mukaan oikeusministeriössä on käynnissä sovittelutoimintaa koskeva hanke, jonka yhteydessä selvitetään sovittelun käyttöä lähisuhdeväkivaltatapauksissa¹⁸. Valiokunta pitää tärkeänä, että sen yhteydessä arvioidaan kysymystä myös siitä, tulisiko lähisuhdeväkivaltatapaukset sulkea kokonaan pois sovittelun käytön piiristä. Lisäksi on tarpeen huolehtia sovittelijoiden riittävästä kouluttamisesta sovittelutehtävään.

Marinin hallitusohjelman kirjausta lähisuhdeväkivallan sovittelun jatkoon arvioimisesta on käsitelty myös rikosasioiden sovittelun neuvottelukunnassa. Rikosasioiden sovittelun neuvottelukunta toteaa lausunnossaan (2023)¹⁹, että sovittelun lakisääteisten edellytysten arvioinnin voidaan katsoa toimivan jo nyt suhteellisen hyvin. Tämä käy ilmi tuoreesta tutkimuksesta (Shemeikka ym. 2023) sekä THL:n julkaisemista rikossovittelun virallisista tilastoista (Elonheimo & Kuoppala 2021). Tutkimuksessa käsitellyn aineiston perusteella niin osapuolten vapaaehtoinen osallistuminen kuin ammattihenkilöstön kyky arvioida sovitteiluun sopivien tapausten kriteereitä toteutuvat hyvin. Uusi hyvän käytännön malli tuo entisestään lisää systematiikkaa ja työkaluja arviointityön tehostamiseen.

Rikosasioiden sovittelun neuvottelukunta on huomionnut myös THL:n analysoimat vuonna 2022 kerätyt lähisuhdeväkivallan sovittelun asiakaspalautteet, jotka osoittavat, että lähisuhdeväkivallan sovittelun osapuolet ovat jopa muita sovitteluasiakkaita tyytyväisempiä sovittelun laatuun ja omaan palvelukokemukseensa.²⁰

Rikosasioiden sovittelun neuvottelukunta painottaa lausunnossaan, että lähisuhteissa tapahtuva, useimmiten naisiin kohdistuva väkivalta on Suomessa vakava ongelma. Tyyppillistä parisuhdeväkivallalle on toistuvuus. Väkivallan ehkäisemiseksi ja katkaisemiseksi tulee tarjota väkivaltaiseen käyttäytymiseen puuttuvia ohjelmia ja uhreille tukipalveluja. Sovittelu voi osaltaan toimia yhtenä ensimmäisistä paikoista, jossa osapuolet pääsevät käsittelemään väkivaltaa ja pohtimaan tilannettaan. Heitä tuetaan myös palveluihin hakeutumiseen. Käräjäoikeuskäsittely ei mahdollista tällaista osapuolten välistä keskustelua ja palveluohjausta. Myös tuore tutkimus korostaa, että sovittelun yhteyttä muihin tukipalveluihin tulee vahvistaa (Shemeikka ym. 2023). Neuvottelukunnan mukaan lähisuhdeväkivallan sovittelutapauksissa korostuu poliisin esitutkinnan merkitys väkivallan toistuvuuden tunnistamiseksi.

18 Tämä tehtävä kuuluu oikeusministeriön sovittelutoimintaa edistävälle työryhmälle (VN/2924/2020).

19 Lähisuhdeväkivallan sovittelun jatkaminen. Lausunto. Rikosasioiden sovittelun neuvottelukunta 27.2.2023. https://thl.fi/documents/10531/2388936/L%C3%A4hisuhdev%C3%A4kivallan+sovittelun+jatkaminen_2023.pdf/abaf03cc-2b01-dc15-a323-ec502f67c14a?t=1677574950080

20 Palaute rikos- ja riita-asioiden sovittelupalvelusta 2023, THL. <https://www.thl.fi/sopu/Sovittelupalvelun-palautteet.html>

Rikosasioiden sovittelun neuvottelukunnan mukaan lähisuhdeväkivallan sovittelun kehittämisen ja arvioinnin kannalta keskeistä on tutkimuksen helpottaminen, jotta sovittelun seurannasta ja vaikuttavuudesta saataisiin luotettavammin tietoa. Tämä onnistuisi esimerkiksi lainsäädäntöä muuttamalla. Neuvottelukunta myös katsoo, että seuraavaksi tulisi kartoittaa aiheesta tehtyä, kansainvälistä tutkimusta ja tuoda tällaisessa kirjallisuuskatsauksessa esiin myös lähisuhdeväkivallan sovittelun menettelyllinen kirjo eri maissa.

Rikosasioiden sovittelun neuvottelukunta katsoo, että lähisuhdeväkivallan sovittelua voidaan jatkaa rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annetun lain 9.12.2005/1015 mukaisesti. Samalla neuvottelukunta esittää, että lähisuhdeväkivallan toistuvuuden ja vakavuuden arviointiin kiinnitetään erityistä huomiota. Sovittelumenettelyä tulee edelleen kehittää kiinteässä yhteistyössä lähisuhdeväkivallan vastaista työtä tekevien ja väkivallasta irrottautumista tukevien tahojen kanssa, kansainväliset sopimukset jatkossakin huomioiden. Neuvottelukunta varmistaa osaltaan, että sovittelukentän sisäinen laadunvalvonta ja arviointi tulevat jatkumaan.

Oikeusministeriön sovittelutoimintaa edistävä työryhmä yhtyy rikosasioiden sovittelun neuvottelukunnan näkemykseen siitä, että lähisuhteissa tapahtuva, useimmiten naisiin kohdistuva väkivalta on Suomessa vakava ongelma. Parisuhdeväkivallalle on tyypillistä väkivallan toistuvuus. Väkivallan ehkäisemiseksi ja katkaisemiseksi tulee tarjota väkivaltaiseen käyttäytymiseen puuttuvia ohjelmia ja uhreille tukipalveluja. Osapuolia tuetaan sovittelussa myös palveluihin hakeutumiseen. Oikeusministeriön sovittelutoimintaa edistävä työryhmä katsoo, **lähisuhdeväkivallan sovittelua voidaan jatkaa rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annetun lain (9.12.2005/1015) mukaisesti. Lähisuhdeväkivallan sovittelun huolenaiheet ja kehittämiskohteet tulee tunnistaa ja sovittelun epäkohdat poistaa, kiinnittäen erityistä huomiota väkivallan toistuvuuden ja vakavuuden arviointiin.**

7 Digitalisaatiokehityksen hyödyntäminen sovittelussa

Sovittelutoimintaa edistävän työryhmän tehtävänä oli selvittää digitalisaation tuomia mahdollisuuksia sovittelumenettelyjen kehittämisessä. Tätä varten työryhmä tilasi selvityksen sovittelussa käytössä olevista digitaalisista työvälineistä, niiden mahdollisuuksista ja riskeistä. (Hakkarainen & Koulu, tulossa.)

Sovittelun digitalisaatio näyttäisi olevan jonkin verran jäljessä yleistä julkishallinnon digitalisaatiota. Siitä on yleisesti ottaen vähän tutkimustietoa. Hakkaraisen & Koulun (2023)²¹ selvityksessä tarkasteltiin sovittelussa käytössä olevia digitaalisia työvälineitä, niiden mahdollisuuksia ja riskejä. Kevään 2020 aikana Covid-pandemia pakotti eri organisaatiot kehittämään nopeasti digitaalista asiakaspalvelua, joista ehkä keskeisin oli sovitteluistuntojen järjestäminen ilman välitöntä fyysistä ihmiskontaktia etäyhteyden avulla. Samanlainen kehitys on nähtävissä halki Euroopan ja sen ulkopuolella.

Hakkaraisen & Koulun (tulossa) mukaan asiakaslähtöisten digitaalisten palveluiden kehitys on noussut kuluneiden vuosien aikana keskeiseksi teemaksi niin Suomessa kuin muualakin maailmassa. Yhdysvalloissa sai 1990-luvun lopulla ja 2000-luvun alussa alkunsa tutkimusperinne, jonka tarkoituksena oli kehittää verkkoympäristössä syntyviin konfliktihin sopivia riidanratkaisun mekanismeja. Taustalla oli ajatus, että verkossa syntyvät riidat on tehokkainta ja soveliainta ratkaista täysin verkkovälitteisillä riidanratkaisukeinoilla eli ns. ODR-menettelyillä (online dispute resolution). ODR-menettelyille ei ole yksiselitteistä määritelmää. Sillä viitataan laaja-alaisesti tuomioistuinten ulkopuolella tapahtuvaan riidanratkaisuun, joka hyödyntää erilaisia digitaalisia informaatio- ja kommunikaatio-tekniikan muotoja.

21 Selvitys perustuu puolistrukturoituihin haastatteluihin (8), viranomaislähteiden ja verkossa saatavilla olevien verkkovälitteisten riidanratkaisusovittelumenettelyiden läpikäymiseen sekä tutkimuskirjallisuuteen. Haastateltavat olivat moninainen ryhmä, joka koostui tutkijoista, sovittelijoista ja organisaation digitaalisen kehittämisen vastaavista henkilöistä. Haastateltavien heterogeeninen ryhmä vaikutti aineistoon kahdella tavalla: 1) haastateltavien näkemykset eivät edusta valtion alueella tarjottavien sovittelupalveluiden digitalisaation tilaa yleisesti; 2) haastateltavien näkemykset heijastavat heidän omia näkemyksiään esimerkiksi etäyhteyden käyttäjinä tai projektijohtajina. Haastateltavien tavoite oli selvittää mitä teknologisia apuvälineitä kyseisellä organisaatiolla on käytössä, mitä haasteita käytössä olevien työvälineiden käytössä on, millaisia käyttäjäkokemuksia organisaatiot ovat keränneet digitaalisten välineiden käytöstä ja mitä riskejä työvälineiden käyttöön liittyy.

Elokuussa 2022 julkaistussa Oikeudenkäytön kehitysryhmän arviomuistiossa ei oteta suoraan kantaa sovittelun digitalisaatioon, vaan osana laajempaa oikeudenkäyttöä. Arviomuistio nostaa keskeiseksi kehittämistavoitteeksi käyttäjälähtöisyyden, oikeudenhoidon riippumattomuuden sekä laadukkaan oikeusturvan. (Huovinen & Alanaatu 2022, 4.)

Hakkarainen & Koulu (2023) toteavat suosituksissaan, että sovittelun digitalisaatiota edistetään osana sovittelutoiminnan ja sen rakenteiden laajempaa kehittämistä. Kehitettävien digitaalisten työvälineiden tulee tukea olemassa olevia sovittelutoiminnan piirteitä ja prosessivaiheita ja huomioida sovittelutoiminnan erityispiirteet. Sovittelumenettelylle tyypillinen joustavuus tulee huomioida asianhallintajärjestelmien suunnittelussa, jotta vältetään tahattomilta pakottavilta toiminnanohjausvaikutuksilta. Digitalisaation tavoitteenasettelun tulee painottaa laatua eikä taloudellista tehokkuutta tai määrällisiä tulostavoitteita.

Oikeudenhoidon alalla käytettyjä digitaalisia välineitä tarkasteltiin selvityksessä (mt.) jaotelmalla ne yleisiin teknologioihin (muun muassa sähköposti, Zoom, Microsoft Teams, AIPA ja asianhallintajärjestelmät yleisesti) ja sovitteluspesifeihin teknologioihin, joita ovat esim. sovittelutoimistojen asianhallintajärjestelmä, asiakkaille suunniteltu asiointiportaali tai alusta/ diagnostiikkaväline, jonka avulla voi selvittää onko kyse oikeudellisesta ongelmasta ja mistä siihen voi etsiä ratkaisua. Selvityksessään tutkijat ehdottavat, että sovitteluspesifien teknologioiden kehittämiseen panostetaan. Hankkeet on syytä aloittaa pienin pilottikokeiluin, ja kerätä palautetta, joka vuorostaan ohjaa digitaalisten työvälineiden kehittämistä kestäväällä tavalla. Kaikessa järjestelmäkehityksessä on varmistettava sovitteluorganisaation ydintoimintojen toimintakyky mahdollisista ongelmatilanteista huolimatta. Erityisesti yleisten teknologioiden soveltuvuutta ja vaikutuksia sovittelu-toimintaan tulee arvioida tapauskohtaisesti huomioiden eri käyttäjäryhmät eli osapuolet, sovittelijat ja sovitteluorganisaatio.

Hakkaraisen & Koulun (tulossa) mukaan portaalit ja asiointialustat voivat olla turvallinen ja tehokas tapa järjestää sovittelumenettely tehokkaasti ja asiakasystävällisesti. On viitteitä siitä, että täysautomaation ja automatisoidun diagnostiikan tavoittelemisen ei ole suotavaa sovittelukontekstissa. Kansainvälisesti merkittävimmät palvelualustat ovat muodoltaan institutionaalisia asiointialustoja, mikä viittaa siihen, että sovittelun digitaaliset palvelut asiakkaille (esim. diagnostiikka, yhteydenotto ja asiointi, yleinen informointi) tulisi suunnitella institutionaalisiksi tukimuodoiksi. Alustoilla tulee yhdistää digitaalisia palvelumuotoja kuten chatbot-keskusteluja sekä luonnollisen henkilön antamaa suoraa ohjausta. Sovittelun osapuolelle tulee varata sujuva väylä synkroniseen ihmiskontaktiin.

Asianhallintajärjestelmillä voidaan hakea institutionaalista tehokkuutta virtaviivaistamalla toimintatapoja. Yksi mahdollisuus on kehittää järjestelmä tai muutama järjestelmä, joiden avulla voidaan hallinnoida sovittelun elinkaarta (vireilletulo, sovittelijalle delegointi, tietopyynnöt, dokumentointi ja tilastointi). Liian jäykkien ja laajojen järjestelmien kehittämiseen tulee suhtautua varauksella.

Vähäiset vaatimukset, joissa ei ole tarvetta kasvokkaiseksi kohtaamiselle, voisi tietyn varauksin soveltaa digitaalisilla alustoilla ratkaistaviksi, tai osin niissä järjestetyksi. Kansainvälisesti vähäisten vaatimusten järjestäminen on toteutettu osa-automaatiolla (blind bidding), jossa tietojärjestelmä auttaa osapuolia löytämään ja suorittamaan tyydyttävän rahallisen korvauksen. Osapuolet voivat joko kahdestaan tai ulkopuolisen avustuksella toteuttaa asynkronisen neuvottelun alustalla.

Riskiarvioinnissa tulee huomioida sekä käytetystä teknologiasta, käyttökontekstista ja käyttäjistä riippuvaiset riskit. Yhteisellä ja selkeällä ohjeistuksella digitaalisten kommunikaatiovälineiden parhaista käytännöistä voidaan rajoittaa mahdollisia tietoturvariskejä ja selkeyttää sovittelijoiden toimintaa. Sovittelutoimintaan tarkoitettujen digitaalisten työvälineiden suunnittelun tulee olla joustavaa ja osallistavaa. Koska sovittelun digitaalisten työvälineiden suunnittelusta ja käytöstä on vain vähäisesti tutkimustietoa, olisi tarkoituksenmukaista edistää digitalisaatiota pienin pilottihankkein käyttäjätestauspalautetta hyödyntäen. (Hakkarainen & Koulu, tulossa, 59–66.)

Digitaalisten työvälineiden kehittämisessä käyttäjäystävällisyys ja osapuolten itsemääräämisoikeus ja oikeudenmukaisuuden kokemusten kunnioittaminen ovat tärkeitä. Kehittämisessä keskittyä tulisi ennen kaikkea sovittelun laadun parantamiseen, oikeuden saatavuuden helpottamiseen ja sovittelun erityispiirteiden ja arvojen tukemiseen. Sovitteluun haluavien itsemääräämisoikeudesta seuraa, ettei osapuolia vastoin heidän tahtoaan ohjata, ja vielä vähemmän painosteta, digitaalisten työvälineiden käyttäjiksi.

Parhaassa tapauksessa digitaaliset työvälineet ja niitä hyödyntävät työmallit sujuvoittavat sovitteluprosessia ja vahvistavat tietoturvaa yhtenäistämällä käytäntöjä. Yhtenäinen käytäntö mahdollistaisi sen, etteivät yksittäiset sovittelijat joudu tekemään tietoturvan kannalta keskeisiä ratkaisuja (esim. päättää mitä kommunikaatio- tai tiedonvälitysvälineitä kulloinkin käytetään).

Toisaalta etäsovitteluistunto voi jo sellaisenaan edistää itsemääräämisoikeutta lisäämällä turvallisuuden tunnetta ja tunnetta oman tilan kontrolloimisesta sen sijaan, että kohtaaminen tapahtuu kasvokkain. Etäsovittelussa asiakkaiden itsemääräämisoikeutta voidaan lisätä mm. siten, että etäsovittelu on muiden ehtojen täytyessä asiakkaiden itse valittavissa. Sovitteluorganisaation tai sovittelijoiden mieltymyksillä ei tulisi antaa juurikaan painoarvoa.

Oikeudenmukaisuuskokemusten suhde digitaalisten työvälineiden käyttökokemuksiin on toistaiseksi jäänyt tutkimuksen marginaaliin, minkä vuoksi käyttökokemusten kartoittaminen eri menetelmin tuottaisi arvokasta lisätietoa sovittelun digitalisaation edistämiseksi.

Sovittelun käyttöä edistävä työryhmä käsitteli digitalisaatiota ja sovittelua tuomioistuimissa selvityksen luvussa 4.1 ja rikos- ja riita-asioiden sovittelussa luvussa 4.3. Työryhmä esittää, että digitaalisten menetelmien käyttöä listataan sovittelussa osapuolten oikeusturvanäkökulmat huomioon ottaen. Ajankohtaisia kehittämistarpeita työryhmä tunnisti kahdesta eri näkökulmasta; (1) **lisätään videoyhteyden kautta toteutettavaa sovittelua (online-sovittelu)**, jota toteutetaan jo nyt rikos- ja riita-asioiden sovittelussa sekä tuomioistuinsovittelussa ja sen käyttöä voitaisiin edistää muillakin sovittelun eri alueilla osapuolten suostumuksella, sekä (2) digitalisaatiota voitaisiin hyödyntää siinä, **miten kansalaisia ohjataan eri sovittelupalveluiden asiakkaiksi chatbot-tyyppisillä ratkaisuilla.**

8 Yhteenveto ja työryhmän suositukset

Pääministeri Marinin hallitusohjelmassa oli kirjaus sovittelun käytön vahvistamisesta oikeudenkäyntien määrän vähentämiseksi. Sovittelua ei käytetä tilanteessa, jossa se saattaa uhata rikoksen uhrin oikeusturvaa. Lähisuhdeväkivallan sovittelun jatkamista arvioidaan. Lisäksi selvitetään mahdollisuudet tuoda sovittelun kaltaisia menettelyjä joihinkin hallintoprosesseihin ja selvitetään pienten yksityisten, mukaan lukien yritysten, välisten riita-asioiden ratkaisua kevyemmällä menettelyillä, esimerkiksi lautakunnilla.

Hallitusohjelmatavoitteiden eteenpäin viemiseksi oikeusministeriö nimesi sovittelu-toimintaa edistävän työryhmän (VN/2924/2020), jonka tehtävänä oli (1) kartoittaa sovittelun ja vaihtoehtoisten konfliktinratkaisukeinojen tämänhetkinen tilanne, rakenteet ja mahdolliset lainsäädännön kehittämistarpeet oikeusministeriön hallinnonalalla, (2) edistää sovittelutoiminnan käyttöalan laajentamista ja laadun kehittämistä, (3) selvittää tarvetta sovittelutoiminnan kansalliseksi koordinoimiseksi, (4) arvioida lähisuhdeväkivallan sovittelun jatkamista sekä (5) selvittää digitalisaation tuomia mahdollisuuksia sovittelu-menettelyjen kehittämisessä.

Sovittelutoimintaa edistävä työryhmä on ehdottanut seuraavia tuomioistuinsovitteluun, rikos- ja riita-asioiden sovitteluun, rikosprosessiin ja rikosseuraamusalaan liittyviä suosituksia. Kehittämisehdotukset koskevat myös suomalaisen sovittelutoiminnan käyttöalan laajentamista, laadun kehittämistä ja kansallista koordinaatiota sekä digitalisaation edistämistä. Työryhmä arvioi lopuksi lähisuhdeväkivallan jatkoa. Suosituksissa on hyödynnetty työryhmää varten tuotettuja tutkimuksia.

Tuomioistuinsovitteluun liittyvät suositukset

1. Tehdään tuomioistuimissa toteutettua sovittelumenettelyä tunnetuksi tuomareille ja oikeudellisille avustajille sekä edistetään tasalaatuisten sovittelupalvelujen tarjoamista koko maassa verkostojen, sidosryhmäyhteistyön ja koulutuksen avulla. Luodaan enemmän yhteyksiä perheasioiden sovittelun ja tuomioistuinsovittelun välille
2. Selvitetään sovittelun mahdollistamista markkinaoikeudessa
3. Kehitetään sovittelun mahdollisuuksien selvittämistä konfliktidiagnoosin keinoin

4. Parannetaan mahdollisuutta ohjata vähäisiä riita-asioita tuomioistuimesta rikos- ja riita-asioiden sovittelutoimintaan
5. Edistetään suorien sovitteluhakemusten tuloa tuomioistuihin
6. Selvitetään, mitä hyötyjä voitaisiin saada käyttämällä asiantuntija-avustajaa sovittelutuomareiden tukena muissakin riita-asioissa kuin huoltoriitojen sovittelussa

Rikos- ja riita-asioiden sovittelun suositukset

1. Siirretään rikos- ja riita-asioiden sovittelu oikeusministeriön hallinnonalalle oikeusapupalvelujen yhteyteen
2. Edistetään rikos- ja riita-asioiden sovittelun tunnettuutta ja sidosryhmäyhteistyötä
3. Kehitetään työkorvausten käyttöä erityisesti nuorten kohdalla rahallisten vahingonkorvausten sijaan
4. Parannetaan tukihenkilöiden mahdollisuutta osallistua sovitteluun
5. Edistetään sellaisia menetelmiä, joissa mahdollistetaan sovittelun osapuolten läheisten ja verkostojen mukaanottoa sovitteluun (esim. conferencing)
6. Edistetään rikos- ja riita-asioiden sovittelujärjestelmän mahdollisuuksia käsitellä vähäisiä riita-asioita ja ottaa vastaan tuomioistuinten sopiviksi katsomia tapauksia
7. Lisätään rikos- ja riita-asioiden sovittelun resursseja

Rikosprosessiin liittyvät suositukset

1. Edistetään poliisin mahdollisuutta ohjata asioita sovitteluun sujuvasti. Selvitetään mahdollisuutta, että osapuolten suostumus sovitteluun varmistetaan ainoastaan sovittelutoimistossa.
2. Edistetään toimia, joilla sovittelun käyttöä voidaan lisätä ja sovittelun mahdollisuus tunnistaa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa
3. Kehitetään rikosprosessiketjun viranomaisten ja sovittelutoimistojen välistä yhteistyötä menettelyjen ja prosessien sujuvoittamiseksi ja yhdenmukaistamiseksi

Suosituksset rikosseuraamusalalla

1. Turvataan vakavien rikosten jälkikäsitteilyn rahoitus ja selkiytetään sen paikka palvelujärjestelmässä
2. Selvitetään yhdyskuntaseuraamusasiakkaiden mahdollisuuksia korvata aiheuttamia vahinkoja sovittelun keinoin.
3. Kehitetään edelleen restoratiiviseen oikeuteen ja sovitteluun perustuvia työotteita Rikosseuraamuslaitoksessa.

Suomalaisen sovittelutoiminnan käyttöalan laajentamiseen, laadun kehittämiseen ja kansalliseen koordinoimiseen liittyvät suositukset

1. Perustetaan OM:n hallinnonalalle kansallinen eri sovittelun aloja koordinoiva yhteistyöelin sovittelukulttuurin kehittämiseksi, sovittelun käyttöalan laajentamiseksi, osaamisen tueksi, laadun parantamiseksi ja yhteistyökanavaksi
2. Parannetaan eri sovittelumenettelyjen alueellista ja tasavertaista saatavuutta
3. Kehitetään sovittelukoulutusta
4. Laaditaan yhtenäiset sovittelun eettiset ohjeet
5. Kehitetään sovittelun tilastointia ja tutkimusta
6. Lisätään sovittelun tunnettuutta
7. Lisätään sovittelun tunnettuutta erityisesti lasten ja nuorten rikosten ehkäisyä keinona

Lähisuhdeväkivallan sovittelun jatkoa koskeva suositus

1. Lähisuhdeväkivallan sovittelua jatketaan rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annetun lain 9.12.2005/1015 mukaisesti. Lähisuhdeväkivallan sovittelun huolenaiheet ja kehittämiskohteet tulee tunnistaa ja sovittelun epäkohdat poistaa, kiinnittäen erityistä huomiota väkivallan toistuvuuden ja vakavuuden arviointiin

Digitalisaatiokehityksen hyödyntämistä sovittelussa koskeva suositus

1. Kehitetään tietoverkkojen välityksellä tapahtuvaa online-sovittelua sekä etsitään chatbot-tyyppisiä ratkaisuja palvelunohjauksen kehittämiseksi.

Lähteet

- Bildjuschkin Katariina (2018): Perheoikeudelliset palvelut: lastenvalvojien ja olosuhdeselvittäjien työnsisältöjen, työtehtävien, tavoitteiden ja työmenetelmien määrittely. THL – Työpaperi 39/2018. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-239-0>
- CEPEJ (2007): Guidelines for a better implementation of the existing Recommendation on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties. European Commission for the Efficiency of Justice, CEPEJ (2007)15. <https://rm.coe.int/1680747683>
- CEPEJ (2018): Mediation Development Toolkit. Ensuring implementation of the CEPEJ Guidelines on mediation. European Commission for the Efficiency of Justice CEPEJ (2018) 7REV. <https://rm.coe.int/mediation-development-toolkit-ensuring-implementation-of-the-cepej-gui/16808c3f52>
- Danielsson Petri (2022): Nuorten väkivaltarikollisuuden määrä ja piirteet poliisin tietoon tulleen rikollisuuden valossa. Keskusrikospoliisi, Tiedusteluosasto. <https://poliisi.fi/documents/25235045/0/raportti-nuorten-vakivaltarikollisuus-poliisi.pdf/5707ff63-fce5-b1a3-83ed-6ae62808adfa/raportti-nuorten-vakivaltarikollisuus-poliisi.pdf?t=1646715994222>
- Elonheimo Henrik & Kuoppala Tuula (2021): Rikos- ja riita-asioiden sovittelu 2020. Tilastoraportti 26/2021. Suomen virallinen tilasto. Terveystieteiden tutkimuskeskus. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2021081943643>
- Elonheimo Henrik (2020): Rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelun siirtäminen oikeusministeriön hallinnonalalle. Työpaperi nro 31/2020. THL. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-551-3>
- Ervasti Kaijus & Nylund Anna (2014): Konfliktinratkaisu ja sovittelu. (1 toim.) Edita.
- Ervasti Kaijus & Attias Miriam (2022): Sovittelu ja sen sovellukset. Edita.
- EU direktiivi 2008/52/EY <http://data.europa.eu/eli/dir/2008/52/oj>
- Hakkarainen Jenni & Koulu Riikka (tulossa): Sovittelun digitalisaatio: digitaalisten työvälineiden käyttö oikeuksiinpääsyn ja sovittelun laadun tukena.
- Hallintosovittelutyöryhmä (2021): Hallintosovittelu –työryhmän muistio 30.4.2021. <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/DownloadProposalAttachment?proposalId=808ae8e1-4382-47f2-ab1e-cdb391107561&attachmentId=15862>
- Helin Markus, Linna Tuula & Rintala Matti (1997): Huolto- ja tapaamisoikeuden täytäntöönpano, Lakimiesliiton kustannus 1997.
- Huovinen Jennimari & Alanaatu Taru (2022): Oikeudenkäytön kehitystyöryhmän arviomuistio. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2022:39. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-538-8>

- Hästbacka Noora (2018): Monialainen verkostotyö ja koulukiusaaminen. Tapaustutkimus Aseman Lapset ry:n K-0 –hankkeesta. Nuorisotutkimusverkosto/ Nuorisotutkimusseura Verkkojulkaisuja 130. https://www.nuorisotutkimusseura.fi/images/2018_hastbacka_monialainen_verkostotyö_pdf.pdf
- Kaakinen Markus, Näsi Matti & Danielsson Petri (2023): Nuorten rikollisuus tilastoissa: viime vuosikymmenten kehitys suomessa. Teoksessa Turkka Heikki & Saarholm Julia (toim.) Lasten ja nuorten rikokset. Opas ennaltaehkäisyyn ja rikoskierteiden katkaisuun. PS-kustannus.
- Kauppinen Julia (2022): Käsikirja lasten ja nuorten sovitteluihin. Aseman Lapset ry. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-7136-13-3>
- Korpilahti Ulla, Malja Marjo, Jääskeläinen Pihla & Murdoch Tiina (toim.) Väkivallaton lapsuus -toimenpidesuunnitelma Väliarviointi 2020 - alkuvuosi 2023. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2023:17. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-8417-2>
- Koulu Risto (2005): Vaihtoehdoisen riidanratkaisun teoriaa ja tutkimusta. In Turunen, S. (Toim.), Conflict Management Riidanratkaisun uusi maailma (pp. 19–66). Edita, Helsinki. <https://www.edilex.fi/kirjat/6987.pdf>
- Lähisuhdeväkivallan sovittelun jatkaminen. Lausunto. Rikosasioiden sovittelun neuvottelukunta 27.2.2023. https://thl.fi/documents/10531/2388936/L%C3%A4hisuhdev%C3%A4kivallan+sovittelun+jatkaminen_2023.pdf/abaf03cc-2b01-dc15-a323-ec502f67c14a?t=1677574950080
- Lähisuhdeväkivallan sovittelun selvitystyöryhmä (2019): THL työpaperi 2/2019. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-269-7>
- Lörincz Kethlin (2023): Haastattelu 13.4.2023.
- Neuvoston asetukset (EU) 2019/1111 <http://data.europa.eu/eli/reg/2019/1111/oj>
- OM 2021:10 (2021): Oikeusministeriön hallinnonalan erityisviranomaisien tuki- ja hallintotehtävien uudelleen järjestäminen. Lausuntotiivistelmä selvityksestä. Oikeusministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-837-0>
- OM 2023:16 (2023): Rikosprosessin sujuvoittaminen, työryhmän muistio, oikeusministeriön julkaisuja, mietintöjä ja lausuntoja. Oikeusministeriö.
- Oikeudenhoidon selonteko (2022): Valtioneuvoston selonteko oikeudenhoidosta. Valtioneuvoston julkaisuja 2022:67. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-938-0>
- Peltonen Lasse, Haavisto Vaula, Heinonen Hilikka & Elonheimo Henrik (2022): Suomalaisen sovittelun tila ja mahdollisuudet. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:30. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-012-7>
- Peltonen Lasse, Verkasalo Aino, Mynttinen Eeva & Kangasoja Jonna (2012): Sovittelu osana paikallisten ympäristökiistojen hallintaa. Maankäyttö- ja ympäristökiistojen sovittelun kokeiluhankkeen (SOMARI) kokemuksia, tuloksia ja arviointia. Aalto-yliopiston julkaisusarja TIEDE + TEKNOLOGIA 9/2012. <https://akordi.fi/wp-content/uploads/isbn9789526046853-10.pdf>

- Rikosasioiden sovittelun neuvottelukunta (2023): Lähisuhdeväkivallan sovittelun jatkaminen. Rikosasioiden sovittelun neuvottelukunnan lausunto 27.2.2023. <https://thl.fi/fi/palvelut-ja-asiointi/valtion-sosiaali-ja-terveydenhuollon-erityispalvelut/rikos-ja-riita-asioiden-sovittelu/sovittelun-johtaminen-ohjaus-ja-valvonta/rikossovittelun-neuvottelukunnan-poytakirjat>
- Rovaniemen hovioikeuspiirin tuomioistuinten laatuhanke (2021): Rovaniemen hovioikeuspiirin tuomioistuinten laatuhankkeen työryhmäraportteja XVI. Waasa Graphics Oy 2021 <https://oikeus.fi/material/collections/20210903073924/7T2Ot9q3t/LaaturaporttiXVI.pdf>
- Rumpu Niina, Markkanen Eeva-Liisa, Hyvärinen Nelli, Anttila Niina & Danschu Pekka (2022): Kiusaamista ehkäisevien sekä hyvinvointia ja työrauhaa parantavien menetelmien arviointi : Keskeisimmät tulokset seitsemästä arvioidusta menetelmästä. Tiivistelmät 10/2022. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (KARVI). https://karvi.fi/wp-content/uploads/2022/08/KARVI_T1022.pdf
- Sambou Saija & Dunder Tuuli (2021): Rikosasioiden sovittelupalveluiden siirto oikeusministeriön hallinnonalalle. Ohjausryhmän raportti ja esitys. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2021:10. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-825-7>
- Schalin, Anton (2019): Kansainvälinen kirjallisuuskatsaus puuttumisen malleista, niiden vaikuttavuudesta ja kustannushyödyistä. Teoksessa Haikkola Lotta, Hästbacka Noora ja Pekkarinen Elina (toim.) Kuka vastaa nuorten rikoksiin? Ammattilaisten, nuorten ja kustannusten näkökulmia palveluihin. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:34. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-737-6>
- Shemeikka Riikka, Ramadan Farid, Alitalo Erna, Sihvonen Ari-Pekka, Lindroos Maria, Laine Emma, Kemppainen Jaana, Kommeri Hanna, Pietilä Piia & Salakka Ilja (2023): Lähisuhdeväkivallan sovittelu: Yleiset piirteet ja osapuolten kokemukset prosessista. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:11 <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-432-3>
- THL tilastoraportti 31/2022. Rikos- ja riita-asioiden sovittelu 2021. Rikos- ja riita-asioiden sovitteluun ohjattujen tapausten määrä vakiintunut. 23.6.2022 <https://thl.fi/fi/-/sovitteluun-ohjattujen-rikos-ja-riita-asioiden-maara-on-vakiintunut-viime-vuosina-sovittelutapaukset-ratkeavat-keskimäärin-76-paivassa>
- Tirronen Lassi (2023): Selvitys tuomioistuimien ulkopuolisen riidanratkaisun ja sovittelun kehittämiseksi. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2023:5. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-330-8>
- Tolvanen Matti (2020): Rikosketjun LEAN-hanke. Selvityshenkilön raportti. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2020:6. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-798-4>
- Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31 Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019: Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-808-3>
- Yhdenvertaisuusvaltuutettu (2022): Naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan huomiot CEDAW-komitealle. Saatavilla: <https://syryjinta.fi/-/cedaw>

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi

ISSN 2490-1172 (PDF)
ISBN 978-952-400-563-0 (PDF)