

JULKAISU 2004:14

*Oikeusturva-asiain
neuvottelukunnan kertomus
toiminnastaan vuonna 2004*

JULKAISU 2004:14

*Oikeusturva-asiain
neuvottelukunnan kertomus
toiminnastaan vuonna 2004*

OIKEUSMINISTERIÖ
HELSINKI 2004

ISSN 1458-6444
ISBN 952-466-038-5
Oikeusministeriö
Helsinki

KUVAILULEHTI

OIKEUSMINISTERIÖ

Julkaisun päivämäärä
12.1.2005

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)		Julkaisun laji	
Oikeusturva-asiain neuvottelukunta		Toimeksiantaja Oikeusministeriö	
Puheenjohtaja: Teuvo Pohjolainen Sihteerit: Pirkko Kivikari, Anu Mutanen, Kati Virtanen		Toimielimen asettamispäivä 18.12.2003	
Julkaisun nimi Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan kertomus toiminnastaan vuonna 2004			
Julkaisun osat			
<p>Tiivistelmä</p> <p>Kertomus sisältää oikeusturva-asiain neuvottelukunnan kannanotot vuodelta 2004.</p> <p>Neuvottelukunta on kiinnittänyt huomiota oikeudellisten neuvontapalvelujen kehittämiseen. Tässä tarkoituksessa neuvottelukunta on käynnistänyt oikeudellisen neuvonnan yhteistyöhankkeen.</p> <p>Lisäksi neuvottelukunta on ottanut kantaa asiakkaan oikeusturvaan sosiaalihuollossa, perheoikeuteen, kuluttajansuojaan ja maahanmuuttajiin liittyviin oikeusturvaongelmiin, perus- ja ihmisoikeusvalvonnan kehittämiseen sekä oikeuskasvatukseen.</p> <p>Lisäksi neuvottelukunta on käsitellyt hallintolainkäytön ongelmia ja tutkimustarpeita sekä siviili- ja rikosprosessin tutkimustarpeita.</p>			
<p>Avainsanat: (asiasanat)</p> <p>asiakaspalvelu, aviovarallisuusjärjestelmä, avoparien oikeusasema, hallintolainkäyttö, hallintoprosessi, kuluttajansuoja, kunnallinen kuluttajaneuvonta, lapsen elatus, lapsen huolto, lapsen tapaamisoikeus, maahanmuuttajat, neuvonta, oikeudellinen neuvonta, oikeudenkäyntimenettely, oikeuskasvatus, oikeusturva, perhe-elämä, perheoikeus, perus- ja ihmisoikeusvalvonta, rikosprosessi, siviiliprosessi, sosiaalihuolto</p>			
Muut tiedot (Oskari- ja HARE-numero, muu viitenumero)			
Sarjan nimi ja numero Oikeusministeriön julkaisuja 2004:14		ISSN 1458-6444	ISBN 952-466-038-5
Kokonaissivumäärä	Kieli Suomi	Hinta 20,00 €	Luottamuksellisuus Julkinen
Jakaja Edita Prima Oy		Kustantaja Oikeusministeriö	

PRESENTATIONSBLAD

JUSTITIEMINISTERIET

Utgivningsdatum
12.1.2005

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare)		Typ av publikation Utredning	
Delegationen för rättsskyddsärenden		Uppdragsgivare Justitieministeriet	
Ordförande: Teuvo Pohjolainen Sekreterarna: Pirkko Kivikari, Anu Mutanen, Kati Virtanen		Datum då organet tillsattes 18.12.2003	
Publikation (även den finska titeln) Delegationens för rättsskyddsärenden berättelse över verksamheten under året 2004 (Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan kertomus toiminnastaan 2004)			
Publikationens delar			
<p>Referat</p> <p>Berättelsen innehåller delegationens för rättsskyddsärenden ställningstaganden under året 2004.</p> <p>Delegationen har fäst uppmärksamhet vid utvecklande av rättsliga rådgivningstjänster. I detta syfte har delegationen påbörjat ett samarbetsprojekt för utvecklande av rättslig rådgivning.</p> <p>Därtill har delegationen tagit ställning till kundens rättsskydd inom socialvården samt rättsskyddsproblemen i anslutning till familjerätten, konsumentskyddet och invandrare, utvecklande av övervakningen av de grundläggande och mänskliga rättigheterna samt rättsfostran.</p> <p>Delegationen har dessutom behandlat problemen och forskningsbehoven i anslutning till förvaltningsrättskipningen samt forskningsbehoven inom området för civil- och brottmålsprocessen.</p>			
<p>Nyckelord</p> <p>kundservice, äktenskapsrättens förmögenhetssystem, sambornas rättsliga ställning, förvaltningsrättskipning, förvaltningsprocess, konsumentskydd, kommunal konsumentrådgivning, underhåll av barn, vårdnad om barn, umgängesrätt, invandrare, rådgivning, rättslig rådgivning, rättegångsförfarande, rättsfostran, rättsskydd, familjeliv, familjerätt, övervakning av de grundläggande och mänskliga rättigheterna, brottmålsprocess, civilprocess, socialvård</p>			
Övriga uppgifter (Oskari- och HARE-nummer, andra referensnummer)			
Seriens namn och nummer Justitieministeriets publikationer 2004:14		ISSN 1458-6444	ISBN 952-466-038-5
Sidoantal	Språk Finska	Pris 20,00 €	Sekretessgrad Offentlig
Distribution Edita Prima Ab		Förlag Justitieministeriet	

OIKEUSTURVA-ASIAIN NEUVOTTELUKUNNAN KERTOMUS TOIMINNASTAAN 2004

SISÄLTÖ

KUVAILULEHTI

PRESENTATIONSBLAD

LUOVUTUSKIRJE 9

I JOHDANTO 11

1 Tietoja oikeusturva-asiain neuvottelukunnasta 11

- 1.1 Neuvottelukunnan asettaminen toiselle toimikaudelleen 11
- 1.2 Neuvottelukunnan tehtävät 12
- 1.3 Neuvottelukunnan toiminta 13

**II NEUVOTTELUKUNNAN TOIMENPIDE-EHDOTUKSET JA
KANNANOTOT** 15

2 Asiakkaan oikeusturva sosiaalihuollossa 15

- 2.1 Yleistä 15
- 2.2 Normiohjauksen kehittyminen 16
- 2.3 Päätöksenteko ja sitä koskeva lainkäyttö 16
- 2.4 Resurssit, osaaminen ja pätevyys 17

3 Perheoikeuteen liittyvät oikeusturvaongelmat 19

- 3.1 Yleistä 19
- 3.2 Lapsen huolto ja tapaamisoikeus 19
- 3.3 Lapsen elatus 20
- 3.4 Avoparien oikeusasema 21
- 3.5 Aviovarallisuusjärjestelmän ajanmukaisuus 22
- 3.6 Perhe-elämän oikeusilmiöitä koskevat tieto- ja tutkimustarpeet 22

4 Oikeudellisten neuvontapalvelujen kehittäminen 24

- 4.1 Taustaa 24
- 4.2 Puhelinneuvontahankkeet 25
- 4.3 Viestinnän kehittäminen 25
- 4.4 Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan käynnistämä oikeudellisen neuvonnan yhteistyöhanke 26

5 Kuluttajansuojaan liittyvät oikeusturvaongelmat 28

- 5.1 Kunnallisen kuluttajaneuvonnan ja kuluttaja-asioita koskevan muutoksenhaun ongelmat 28
- 5.2 Asumiseen liittyvät kuluttajaneuvonnan ongelmat 30

6 Maahanmuuttajien oikeusturvaongelmat	32
7 Perus- ja ihmisoikeusvalvonnan kehittäminen	34
8 Hallintolainkäytön ongelmat ja tutkimustarpeet	36
9 Siviili- ja rikosprosessin tutkimustarpeet	38
9.1 Yleistä	38
9.2 Siviiliprosessi	39
9.3 Rikosprosessi	41
10 Oikeuskasvatus	42
10.1 Taustaa	42
10.2 Oikeuskasvatus uuden opetussuunnitelman perusteissa	42
10.3 Oikeuskasvatuksen uudet haasteet	43
10.4 Arvio oikeuskasvatuksen tilasta ja oikeuskasvatuksen järjestämiseen liittyvät ongelmat	44
LÄHTEET	46
LIITE: Litmala, Marjukka: Perhe-elämään liittyvistä oikeusturvaongelmista. 2004.	49

LUOVUTUSKIRJE

Oikeusministeriölle

Oikeusministeriö asetti 18.12.2003 valtioneuvoston vuonna 2000 perustaman oikeusturva-asiain neuvottelukunnan toiselle toimikaudelleen 1.1.2004–31.12.2005. Toisen toimikauden asettamispäätöksessä tehtiin tarkennuksia neuvottelukunnan tehtäviin ja tavoitteisiin ja asetettiin neuvottelukunnalle uusi kokoonpano.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan toisen toimikauden puheenjohtajaksi asetettiin vararehtori, professori Teuvo Pohjolainen Joensuun yliopistosta ja jäseniksi Keravan kaupungin sosiaali- ja terveysjohtaja Varpu-Leena Aalto (1.9.2004 alkaen eläkkeellä), laamanni Nanny Granfelt Raaseporin käräjäoikeudesta, Suomen Lakimiesliiton puheenjohtaja, professori Heikki Halila Helsingin yliopistosta, asianajaja Pekka Harju Helsingistä, tutkimuspäällikkö Juhani Iivari Stakesista, professori Ahti Laitinen Turun yliopistosta, ma. professori Sakari Laukkanen Turun yliopistosta (1.8.2004 alkaen erityisasiantuntijana oikeusministeriössä), johtava kihlakunnan syyttäjä Pekka Noronen Lahdesta, Etelä-Tapiolan lukion rehtori Harri Rinta-Aho, Oikeustoimittajat ry:n puheenjohtaja, MTV 3:n toimittaja Jarkko Sipilä, hallinto-oikeustuomari Veijo Tarukannel Hämeenlinnasta, Vaasan oikeusapupiirin oikeusapu-toimen johtaja Hanna-Leena Tukeva ja pääsihteeri Sinikka Turunen Suomen Kuluttajaliitosta. Neuvottelukunnan sihteeriksi asetettiin apulaispääsihteeri Pirkko Kivikari Suomen Asianajajaliitosta, tutkija Anu Mutanen Joensuun yliopistosta ja lakimies Kati Virtanen Suomen Lakimiesliitosta. Neuvottelukunnan pysyviksi asiantuntijoiksi asetettiin tutkija Kaijus Ervasti Oikeuspoliittisesta tutkimuslaitoksesta, tiedotuspäällikkö Pirkko Kauppinen oikeusministeriöstä, tutkimusjohtaja Marjukka Litmala Oikeuspoliittisesta tutkimuslaitoksesta ja hallitussihteeri Merja Muilu oikeusministeriöstä. Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan kokoonpanossa ei ole tapahtunut henkilövaihdoksia vuonna 2004.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan tehtävänä on asettamispäätöksen mukaan seurata oikeusturvan toteutumista ja pyrkiä sen kokonaisvaltaiseen kehittämiseen. Neuvottelukunnan tulee virittää ja ylläpitää oikeusturvaa koskevaa keskustelua ja esittää aloitteita oikeusturvan kehittämiseksi esimerkiksi tuomalla esiin tutkimustarpeita ja lainsäädännön kehittämistarpeita. Neuvottelukunta voi myös käynnistää, tukea ja arvioida oikeusturvan parantamista tukevia pilottiprojekteja tai tehdä ehdotuksia sellaisiksi hankkeiksi. Lisäksi neuvottelukunta voi arvioida oikeudenhoidon alalla olevia käytäntöjä ja esittää näkökohtia niiden kehittämiseksi sekä nostaa esiin havaintoja parhaista käytännöistä. Neuvottelukunta päättää toimeksiantonsa puitteissa, mitä asioita se ottaa esille. Se ei ota kantaa yksittäisiin tuomioistuin- tai hallintoviranomaisissa vireillä oleviin tai ratkaistuihin asioihin.

Neuvottelukunta on pitänyt vuonna 2004 kymmenen yleiskokousta, minkä lisäksi on järjestetty kaksipäiväinen järjestäytymisseminaari. Neuvottelukunta on kuullut useita eri alojen asiantuntijoita. Lisäksi neuvottelukunta on vastaanottanut yksittäisten ihmisten viestejä ja kirjeitä erilaisista ongelmista. Neuvottelukunta on tiedottanut toiminnastaan ensisijaisesti oman internet-sivun välityksellä. Kertomus vuoden 2004 toiminnasta on luovutettu oikeusministeri Johannes Koskiselle 12.1.2005.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta luovuttaa kunnioittaen oikeusministeriölle kertomuksen vuoden 2004 toiminnasta.

Teuvo Pohjolainen

Varpu-Leena Aalto

Heikki Halila

Juhani Iivari

Sakari Laukkanen

Harri Rinta-Aho

Veijo Tarukannel

Sinikka Turunen

Pirkko Kauppinen

Merja Muilu

Anu Mutanen

Nanny Granfelt

Pekka Harju

Ahti Laitinen

Pekka Noronen

Jarkko Sipilä

Hanna-Leena Tukeva

Kaijus Ervasti

Marjukka Litmala

Pirkko Kivikari

Kati Virtanen

I JOHDANTO

1 Tietoja oikeusturva-asiain neuvottelukunnasta

1.1 Neuvottelukunnan asettaminen toiselle toimikaudelleen

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta perustettiin valtioneuvoston asettamispäätöksellä vuonna 2000. Ensimmäisenä toimikautenaan 5.10.2000–31.10.2003 neuvottelukunta toi esiin muun muassa epäkohtia oikeusturvan toteuttamisessa ja teki aloitteita ja esityksiä oikeusturvan parantamiseksi sekä oikeusturvan kehittämistä palvelevaksi tutkimukseksi. Neuvottelukunta piti myös yhteyttä erilaisiin kansalaisjärjestöihin ja toimi keskustelufoorumina. Oikeusministeriön arvion mukaan tätä toimintaa oli perusteltua jatkaa, ja niinpä oikeusministeriö asetti 18.12.2003 oikeusturva-asiain neuvottelukunnan toiseksi toimikaudeksi 1.1.2004–31.12.2005. Toisen toimikauden asettamispäätöksessä tehtiin tarkennuksia neuvottelukunnan tehtäviin ja tavoitteisiin ja asetettiin neuvottelukunnalle uusi kokoonpano.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan toisen toimikauden puheenjohtajaksi asetettiin vararehtori, professori Teuvo Pohjolainen (Joensuun yliopisto).

Neuvottelukunnan jäseniksi asetettiin

- sosiaali- ja terveysjohtaja Varpu-Leena Aalto (Keravan kaupunki), 1.9.2004 alkaen eläkkeellä
- laamanni Nanny Granfelt (Raaseporin käräjäoikeus)
- Suomen Lakimiesliiton puheenjohtaja, professori Heikki Halila (Helsingin yliopisto)
- asianajaja Pekka Harju (Asianajotoimisto Obstbaum & Harju Oy)
- tutkimuspäällikkö Juhani Iivari (Stakes)
- professori Ahti Laitinen (Turun yliopisto)
- ma. professori Sakari Laukkanen (Turun yliopisto), 1.8.2004 alkaen erityisasiantuntija (oikeusministeriö)
- johtava kihlakunnan syyttäjä Pekka Noronen (Lahden kihlakunnan syyttäjänvirasto)
- rehtori Harri Rinta-Aho (Etelä-Tapiolan lukio)
- Oikeustoimittajat ry:n puheenjohtaja, toimittaja Jarkko Sipilä (MTV 3)
- hallinto-oikeustuomari Veijo Tarukannel (Hämeenlinnan hallinto-oikeus)
- Vaasan oikeusapupiirin oikeusaputoimen johtaja Hanna-Leena Tukeva (Seinäjoen oikeusaputoimisto)
- pääsihteeri Sinikka Turunen (Suomen Kuluttajaliitto).

Sihteereiksi asetettiin

- apulaispääsihteeri Pirkko Kivikari (Suomen Asianajajaliitto)
- tutkija Anu Mutanen (Joensuun yliopisto)
- lakimies Kati Virtanen (Suomen Lakimiesliitto)

Pysyviksi asiantuntijoiksi asetettiin

- tutkija Kaijus Ervasti (Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos)
- tiedotuspäällikkö Pirkko Kauppinen (oikeusministeriö)
- tutkimusjohtaja Marjukka Litmala (Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos)
- hallitussihteeri Merja Muilu (oikeusministeriö).

Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan kokoonpanossa ei ole tapahtunut henkilövaihdoksia vuonna 2004.

1.2 Neuvottelukunnan tehtävät

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta seuraa oikeusturvan toteutumista ja pyrkii sen kokonaisvaltaiseen kehittämiseen. Neuvottelukunnan tehtävänä on virittää ja ylläpitää oikeusturvaa koskevaa keskustelua ja esittää aloitteita oikeusturvan kehittämiseksi esimerkiksi tuomalla esiin tutkimustarpeita ja lainsäädännön kehittämistarpeita. Neuvottelukunta päättää toimeksiantonsa puitteissa, mitä asioita se ottaa esille. Se ei ota kantaa yksittäisiin tuomioistuimissa tai hallintoviranomaisissa vireillä oleviin tai ratkaistuihin asioihin.

Hallituksen strategia-asiakirjan mukaan ihmisillä tulee olla hyvät tiedot oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Neuvottelukunnan tavoitteena onkin muun muassa lisätä oikeudenkäyntimenettelyjen joustavuutta ja parantaa ihmisten yhdenvertaisuutta oikeusturva-asioissa. Lisäksi pyritään tehostamaan oikeuksien toteutumista hallinnossa, kehittämään vaihtoehtoisia riidanratkaisumenetelmiä ja lisäämään neuvonnan vaikuttavuutta sekä parantamaan rajat ylittävää oikeusturvaa. Neuvottelukunta voi arvioida oikeudenhoidon alalla olevia käytäntöjä ja esittää näkökohtia niiden kehittämiseksi sekä nostaa esiin havaintoja parhaista käytännöistä. Neuvottelukunta voi myös käynnistää, tukea ja arvioida oikeusturvan parantamista tukevia pilottiprojekteja tai tehdä ehdotuksia sellaisiksi hankkeiksi.

Lähtökohtana neuvottelukunnan työssä on tavallisen ihmisen asema ja mahdollisuudet muuttuvassa yhteiskunnassa. Oikeusministeriö toteaaakin asettamispäätöksessään, että neuvottelukunnalle asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi tarvitaan muun muassa havaintoja ihmisistä oikeusturvaa hakevina asiakkaina viranomaisissa, oikeuslaitoksessa ja vaihtoehtoisissa riidanratkaisumenetelmissä, mukaan lukien rikosten sovittelutoiminta. Yksilön näkökulmasta on tärkeää, että hän voi luottaa asiaansa käsittelevään viranomaiseen tai tuomioistuimeen ja että häntä palvellaan hyvin ja ymmärrettävästi. Pelkkä aineellisoikeudellinen ratkaisu ei riitä, vaan merkitystä on myös sillä, millaisena saatu palvelu koetaan ja sillä, miten menettelyn eri vaiheet ymmärretään. Tämä edellyttää asiakaspalvelun kehittämistä esimerkiksi selvittämällä mahdollisuuksia parantaa neuvontaa ja tiedottamista. Tiedottami-

sessä ja neuvonnassa on olennaista oikean tiedon saaminen asiakkaalle sopivalla ja helposti ymmärrettävällä tavalla. Myös tiedon saaminen oikeaan aikaan on tärkeää – se voi ehkäistä ongelmien syntymistä ja helpottaa asian käsittelyä.

1.3 Neuvottelukunnan toiminta

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta on pitänyt kertomusvuonna 10 yleiskokousta. Lisäksi neuvottelukunta järjesti 5.–6.3.2004 järjestäytymisseminaarin Kirkkonummella, jossa ha moteltiin toimikauden työohjelma ja ne oikeusturvaongelmat, joihin ensisijaisesti paneudutaan. Yleiskokousten asialistat ja muuta neuvottelukuntaa koskevaa tietoa on julkaistu neuvottelukunnan omilla internet-sivuilla osoitteessa <http://www.om.fi/13660.htm>.

Neuvottelukunta on työskennellyt jakautuneena työryhmiin, jotka ovat kokoontuneet neuvottelukunnan yleiskokousten välillä ja valmistelleet neuvottelukunnan yhteiseen käsittelyyn oikeusturvaa koskevia kysymyksiä. Työryhmäjako on ollut asialähtöinen; eri työryhmät ovat käsitelleet esimerkiksi asiakaspalveluun, neuvontaan, kuluttajansuojaan ja oikeuskasvatukseen liittyviä oikeusturvakysymyksiä, sosiaaliasioihin liittyviä oikeusturvaongelmia, perheoikeuteen liittyviä oikeusturvakysymyksiä sekä oikeudenkäyntimenettelyihin liittyviä tutkimustarpeita.

Erilaisten oikeusturvaongelmien selvittämiseksi neuvottelukunta on kuullut ulkopuolisia asiantuntijoita. Neuvottelukunta kuuli järjestäytymisseminaarissaan käräjätuomari Heikki Lehtistä (Jyväskylän käräjäoikeus) ja tutkija Vaula Haavistoa (Helsingin yliopisto) sekä toimittaja Teuvo Arolaista (Helsingin Sanomat). Lehtinen esitteli Keski-Suomen käräjäoikeuksien lainkäytön kehittämishanketta ja siihen liittyvän asiakaspalvelua käsittelevän työryhmän työtä. Haavisto selvitti asiakasnäkökulmaa oikeudenkäyntien käytännön järjestämisessä. Arolainen kertoi oikeudenkäyntien uutisoinnista oikeusturvan kannalta.

Muiden vuonna 2004 pidettyjen kokoustensa yhteydessä neuvottelukunta on kuullut suunnittelija Riitta Heliskoskea (Kela), vähemmistövaltuutettu Mikko Puumalaista, professori Vesa Puurosta (Lapin yliopisto), lehtori Päivi Sinkoa (Helsingin yliopisto) ja ylijohtaja Aslak Lindströmiä (Opetushallitus). Heliskoski kertoi kuulemistilaisuudessa Kelan kielenhuoltoprojektista, jonka puitteissa on käyty muun muassa läpi etuuspäätösten ja asiakaskirjeiden sisällön ymmärrettävyyttä, selkeyttä ja teknisen toteutuksen ongelmia yhdessä Kotimaisten kielten tutkimuskeskuksen kanssa. Puumalainen ja Puuronen käsitelivät maahanmuuttajien oikeusturvaongelmia. Sinko esitteli puolestaan lastensuojelun sosiaalityön ja juridiikan välisiä jännitteitä. Lindström kertoi siitä, miten oikeuskasvatus on järjestetty Suomen peruskouluissa ja lukioissa ja miten sitä on kehitetty.

Mahdollisimman laaja-alaisen näkökulman esille saamiseksi neuvottelukunta on avoin kaikille aloitteille ja mielipiteille. Yhteydenottoja varten neuvottelukunnan internet-sivujen yhteydessä on palautesivu, minkä lisäksi neuvottelukunnalla on sähköpostiosoite sihteerit@oikeusturva-asiainneuvottelukunta.fi. Suurin osa neuvottelukuntaan tulleista yhteydenotoista on koskenut yksittäisiä rikos-, riita- ja hallintoprosessiin kuuluvia asioita, joiden käsittely ei kuulu neuvottelukunnan asettamispäätöksen mukaiseen tehtäväpiiriin. Joihinkin yhteydenottoihin on kuitenkin liittynyt sellaisia yleisiä kysymyksiä, joita neuvottelukunnan

asettamispäätöksessä tarkoitetaan, ja asia on noussut neuvottelukunnan käsiteltäväksi siltä osin. Tällaisina kysymyksinä voidaan mainita esimerkiksi sosiaalialan oikeusturvaongelmat.

Neuvottelukunnan kertomus vuoden 2004 toiminnasta on luovutettu oikeusministeri Johannes Koskiselle 12.1.2005.

II NEUVOTTELUKUNNAN TOIMENPIDE-EHDOTUKSET JA KANNANOTOT

2 Asiakkaan oikeusturva sosiaalihuollossa

2.1 Yleistä

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta on jo ensimmäisellä toimikaudellaan kiinnittänyt huomiota sosiaalihuollon piirissä esiintyviin oikeusturvaongelmiin. Neuvottelukunta muun muassa kuuli Lastensuojelun keskusliittoa sekä Yksin- ja yhteishuoltajien keskusliittoa sosiaalialan oikeusturvaongelmista erityisesti lastensuojelullisesta ja perheoikeudellisesta näkökulmasta.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta on kuullut kertomusvuonna lehtori Päivi Sinkoa Helsingin yliopistosta. Lisäksi neuvottelukunta on sosiaalihuollon oikeusturvaongelmia kartoittaessaan ollut yhteydessä sosiaaliasiamiesten yhdistyksen puheenjohtaja Lilli Auttiin ja Länsi-Suomen lääninhallituksen lakimies Leena Keituriin.

Saatujen selvitysten perusteella vaikuttaa siltä, että sosiaalityön kentässä on oikeudellisten kysymysten käsittelyssä ainakin jossakin määrin ongelmia. Käsitys oikeudellisten tekijöiden ja sosiaalityön muiden osa-alueiden keskinäisistä suhteista voi kuitenkin olla erilainen sen mukaan, kuka tarkastelee: sosiaalityöntekijä, asiakas, asiakkaan oikeudellinen avustaja tai vaikkapa asiamies.

On myös syytä pohtia, missä määrin sosiaalityöntekijän tulee olla ja missä määrin hän voi olla juridiikan asiantuntija. Oikeudellinen osaaminen on ainoastaan yksi osa sosiaalityön sisällöstä ja vaadittavasta tietotaidosta. Muita sosiaalityön ulottuvuuksia ovat muun muassa tiedollinen ulottuvuus, eläytymis- ja tunneulottuvuus, moraalinen ulottuvuus ja osaa-misulottuvuus. Oikeudellisen ulottuvuuden merkitys vaihtelee yksittäisestä tilanteesta ja lainsäädännöstä riippuen. Poikkitieteellisellä tutkimuksella voitaisiin selvittää sosiaalityön juridisen ulottuvuuden yhteyttä sosiaalityön muihin osa-alueisiin.

Lakimiehet toimivat monissa eri tehtävissä ja heidän käsityksensä sosiaalityöstä saattaa olla puutteellinen. Lakimieskunnan eri toimijoiden roolit saattavat poiketa toisistaan ja olla sosiaalityöntekijöille sosiaalityön omista lähtökohdista ajatellen jopa vieraita tai vaikeasti hyväksyttäviä. Lakimiesten rooli on kuitenkin tärkeä ja yhä korostumassa oikeusturvakysymyksissä. Sosiaalialan sisältö- ja oikeusturvakysymyksissä tarvitaan eri ammattiryhmien osaamisen ja vuorovaikutuksen lisäämistä.

Asiantuntijakuulemisten ja -kommenttien perusteella neuvottelukunta kiinnittää huomiota seuraavassa esitettäviin ongelmiin ja näkökohtiin.

2.2 Normiohjauksen kehittyminen

Yhteiskunnan oikeudellistuminen ja sitä vahvistava perus- ja ihmisoikeusajattelun kehittyminen asettavat haasteita myös sosiaalityölle. Oikeusturvaodotukset ja -vaatimukset ovat kasvaneet. Joukkotiedotusvälineiden lisääntynyt kiinnostus sosiaalihuollon toimenpiteitä kohtaan korostaa osaltaan oikeusturvanäkökulmaa. Sosiaalihuollossa oikeusvaltioajattelun vahvistuminen näkyy etenkin sosiaalityölle asetettavissa uusissa vaatimuksissa ja siihen kohdistuvassa arvioinnissa.

Käytännössä sovellettava lainsäädäntö on lisääntynyt ja se saattaa olla yksittäistapauksissa monimutkaista ja vaikeasti tulkittavaa. Eri lakien keskinäinen suhde ei ole aina selvä ja samaa asiakokonaisuutta saattavat käsitellä samaan aikaan useat viranomaiset oman normistonsa pohjalta. Myös lainsäädännön ajan tasalla pitämisessä on näkyvissä viivettä. Esi-merkkinä mainittakoon se, että oikeusturva-asiain neuvottelukunta on kiinnittänyt huomiota jo ensimmäisellä toimikaudellaan lastensuojelua koskevan sääntelyn uudistamistarpeeseen. Sekä aineellista että menettelyllistä sosiaalihuollon alan lainsäädäntöä pitäisi pyrkiä selkeyttämään.

Vaikka varsinainen hallinnon normiohjaus on keventynyt, liikkumavara lisääntynyt ja lainsäädäntö väljentynyt, oikeusvaltiokehitys on kuitenkin vienyt erityisesti lastensuojelua samoin kuin muuta sosiaalihuoltoa toiseen suuntaan: sosiaalityöntekijät kokevat juridiikan entistä kahlitsevammaksi, koska yhä useammat asiat ovat saaneet oikeudellisen muodon ja niitä pitää tarkastella oikeusvaltio- ja ihmisoikeuskehityksessä. Asiakkaiden oikeusturva on tullut merkittävään asemaan päätösten valmistelussa samaan tapaan kuin muussakin työelämässä.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta esittää, että asiakkaan oikeusturvan toteutumista sosiaalihuollossa selvitetään. Tähän liittyen olisi syytä selvittää sosiaalihuollon lainsäädännön ajantasaisuutta ja tulkinnanvaraisuuden aiheuttamia oikeusturvaongelmia. Neuvottelukunnan käsityksen mukaan asiakkaiden neuvonnan tarve on lisääntynyt. Oikeudellista neuvontaa tarvittaisiin jo asioiden käsittelyn alkuvaiheessa. Pitäisi pohtia, miten asiakkaiden neuvonta voitaisiin järjestää niin, että se mahdollisimman tehokkaasti turvaisi oikeusturvan toteutumista sosiaalihuollossa.

2.3 Päätöksenteko ja sitä koskeva lainkäyttö

Kuntien toimivaltaan kuuluvissa sosiaalihuollon asioissa, lukuun ottamatta tahdonvastaista huostaanottoa, päätöksentekovalta voidaan delegoida viranhaltijalle ja hänen päätöksiinsä haetaan muutosta ensin oikaisuvaatimuksella. Oikaisuvaatimus on laissa säädetty valituksen pakollinen esivaihe. Oikaisuvaatimusmenettely on hallintomenettelyä, ei hallintohin-käyttöä. Oikaisuvaatimukseen annetusta ratkaisusta voi tehdä valituksen hallinto-oikeudelle.

Lainsäädännön muuttuminen ja monimutkaistuminen koetaan sosiaalihuollossa ongelmaksi. Uutta hallintolakia ei välttämättä tunneta. Asiakkaalle ei aina anneta sillä tavalla perusteltuja päätöksiä, jotta hän voisi suoriutua oikaisuvaatimuksen tai valituksen tekemisestä niin kuin pitäisi. Tämä on erittäin vakava oikeusturvapuute. Lisäksi päätökset voivat viipyä kauan.

Ensi asteen päätöksiin liitettävät oikaisuvaatimusohjeet ja valitusosoitukset koetaan toisinaan epäselviksi ja riittämättömiksi. Myös sosiaalityöntekijöiden asema hallinto-oikeusprosessissa on epäselvä. Muutoksenhakuprosessin hitaus saattaa aiheuttaa sen, että ongelmat kärjistyvät. Käytännöt oikeusaputoimistoissa saattava myös vaihdella oikaisuvaatimusvaiheessa avustajan tarpeen harkinnassa; toisissa oikeusaputoimistoissa oikaisuvaatimuksia tehdään ja toisissa ei.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta katsoo, että julkisen oikeusavun tulisi olla mahdollisimman laajasti käytettävissä ja sen käyttömahdollisuus asiakkaiden tiedossa jo oikaisuvaatimusvaiheessa. Yhteistyötä oikeusaputoimistojen ja sosiaalityöntekijöiden välillä tulisi kehittää.

Neuvottelukunta pitää sosiaalialan oikeussuojajärjestelmän kehittämisen kannalta tarpeellisena empiirisen tutkimustiedon saamista koko sosiaalihuollon päätöksenteko- ja muutoksenhakujärjestelmästä sen selvittämiseksi, kuinka kauan asioiden käsitteleminen ja ratkaiseminen kestää missäkin portaassa ja mitkä ovat mahdollisen viivästymisen tosiasiallisia syitä.

Oikeusturvan takaamiseksi muut kuin kiireelliset huostaanottoasiat olisi siirrettävä hallintotuomioistuimiin pois lautakuntien päätösvallasta.

2.4 Resurssit, osaaminen ja pätevyys

Ongelmia käytännön sosiaalityöhön aiheuttavat myös kuntien niukat taloudelliset resurssit ja kunnallinen normiohjaus sekä valtakunnallisten suositusten osittainen tulkinnanvaraisuus. Ensisijaisten etuuksien (muun muassa työttömyyspäivärahan ja asumistuen) taso on niin alhainen, että ihmiset joutuvat turvautumaan toimeentulotukeen tulovajeen takia. Harkinnanvaraisten ja joustaviin normeihin perustuvien tukien saaminen voi vaihdella eri kunnissa ja eri työntekijöiden ratkaisuisissa. Tämä aiheuttaa asiakkaiden eriarvoisuutta. Lisäksi vaikuttaa siltä, että ennaltaehkäisevään työhön ei panosteta riittävästi.

Kunnallisten palveluiden kilpailuttaminen ja palveluiden siirtyminen yksityisten palveluntarjoajien tuottamiksi on lisääntynyt. Yksityisten sosiaalipalveluiden samoin kuin kuntien ostopalveluiden valvonta on puutteellista.

Keskeinen ongelma sosiaalityössä on riittävästi koulutettujen työntekijöiden puute. Joissakin kunnissa ei ole yhtään muodollisesti pätevää sosiaalityöntekijää. Muodollisesti epäpätevät työntekijät saattavat valmistella tai jopa päättää asioita, jotka liittyvät merkittävällä tavalla perusoikeuksiin. Kuntien välillä on suuria eroja sosiaalihuollon henkilöstön pätevydessä, mikä asettaa sosiaalihuollon asiakkaat eriarvoiseen asemaan.

Myös sosiaalityöntekijöiden oikeudellisessa osaamisessa olisi kehittämistä. Tällä hetkellä sosiaalityöntekijöiden koulutuksessa sosiaali-oikeudellisia opintoja on vain vähän. Varsinaisessa työssä juridisen konsultaation mahdollisuudet ovat pienet. Sosiaalityöntekijöiden täydennyskoulutus on sattumanvaraista. Sosiaalihuollon henkilöstön täydennyskoulutuksen kehittämistarpeeseen onkin kiinnitetty huomiota monissa yhteyksissä. Eduskunnalle on annettu syyskuussa hallituksen esitys laiksi sosiaalihuoltolain muuttamisesta (HE 168/2004 vp), jossa ehdotetaan lisättäväksi sosiaalihuoltolakiin sosiaalihuollon henkilöstön kouluttamista koskeva säännös. Eduskunnalle on lisäksi annettu lokakuussa hallituksen esitys laiksi sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista (HE 226/2004 vp).

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta pitää tärkeänä, että sosiaalityön käytännön toteuttamista varten turvataan sellaiset resurssit, että ihmisten oikeusturva toteutuu mahdollisimman hyvin. Neuvottelukunta pitää tarpeellisena sosiaalialan viranomaisyhteistyön kehittämistä esimerkiksi poliisin, terveydenhuollon ja sosiaalitoimen välillä.

Sosiaalipalveluiden samoin kuin muidenkin kunnallisten palveluiden kilpailuttamista ja yksityistämistä on valvottava tehokkaasti. Palveluiden laatu voidaan taata ainoastaan riittävällä valvonnalla.

Neuvottelukunta katsoo, että on huolehdittava, että sosiaalityötä hoitavat pätevät työntekijät, jotka ymmärtävät oikeusvaltioperiaatteet, etu- ja jälkikäteisen oikeusturvan merkityksen sekä keskeiset juridiset toimintaperiaatteet. Lainsäädännössä edellytetään, että pienissäkin kunnissa tulee olla käytettävissä sosiaalityöntekijän kelpoisuusvaatimukset täyttävän viranhaltijan palveluja. Sosiaalityöntekijöiden peruskoulutuksessa, työhön perehdytyksessä ja työnohjauksessa tulisi kiinnittää nykyistä enemmän huomiota oikeusturvakysymyksiin.

Neuvottelukunta katsoo sosiaalihuoltolain muutosehdotuksen mukaisesti, että kunnan tulee huolehtia siitä, että sosiaalihuollon henkilöstö peruskoulutuksen pituudesta, työn vaativuudesta ja toimenkuvasta riippuvalla tavalla osallistuu riittävästi sille järjestettyyn täydennyskoulutukseen. Neuvottelukunta pitää hyvänä, että sosiaalihuollon henkilöstön täydennyskoulutusvelvoite kirjataan lainsäädännön tasolle. Täydennyskoulutuksen lisäksi neuvottelukunta pitää tarpeellisena sellaisten juridisten konsultaatioverkostojen perustamista, jotka olisivat kaikkien sosiaalityöntekijöiden käytettävissä kunnasta ja sen taloudellisista resursseista riippumatta. Sosiaalityön tueksi tulisi kehittää lisäksi mallinnettuja sosiaalityön käytäntöjä. Riittävällä ohjeistuksella voitaisiin vähentää kunta- ja viranomaiskohtaisia eroja.

3 Perheoikeuteen liittyvät oikeusturvaongelmat

3.1 Yleistä

Perheoikeuden alan sääntelyn piiriin lukeutuvat kysymykset kaipaisivat monin osin kattavaa uudelleen arviointia ja mahdollisten kehittämistoimenpiteiden kartoittamista. Oikeusturvan parantamisen näkökulmasta ongelmia ja kehittämistarpeita on hahmotettavissa sekä parisuhteita koskevan että lapsioikeudellisen sääntelyn osalta.

Tämän luvun perusteluteksti on liitteenä. Seuraavassa esitetään tiivistetysti yksityisoikeudelliseen perheoikeuteen liittyviä merkittävimpiä ongelmakohtia ja mahdollisia kehittämistoimenpiteitä.

3.2 Lapsen huolto ja tapaamisoikeus

Lapsen huoltoa, asumista ja tapaamisoikeutta koskevien ratkaisujen vuotuinen kokonaismäärä (mukaan luettuna sosiaalitoimi ja tuomioistuimet) on yli kolminkertaistunut viimeisten 15 vuoden aikana. Kehityksen taustalla on yhtäältä avoliittojen ja toisaalta eronneisuuden yleistyminen. Valtaosa näistä asioista käsitellään sosiaalitoimessa, vain noin 10 prosenttia kaikista huoltoa koskevista asioista ratkaistaan tuomioistuimissa. On ilmeistä, että suurin osa lapsen huoltoa koskevista ratkaisuista on käytännössäkin toimivia. Osa lähinnä perheen hajoamiseen liittyvistä tapauksista kuitenkin riitautuu ja osa muuttuu peräti krooniseksi huoltoriitakierteiksi, jotka jatkuvat siihen asti kun lapsi on täysi-ikäinen.

Huoltoriitojen viiveetön, tasapuolinen ja ammattitaitoinen käsittely on sekä lapsen edun että vanhempien kannalta ensisijaisen tärkeää. Näyttää kuitenkin selvältä, että esimerkiksi sosiaalitoimen laatimien olosuhdeselvitysten viipyminen on muodostunut monin paikoin oikeusturvaa vaarantavaksi ongelmaksi. Selvitysten laadinnasta on julkisessa keskustelussa esitetty myös laadullista kritiikkiä.

Myös lapsen tapaamisoikeuteen ja sen toteutumiseen liittyy oikeusturvaongelmia. Tiedossa on esimerkiksi, että tapaamisoikeuden toteuttamisesta aiheutuvat kulut ja niiden jakautuminen lapsen vanhempien kesken aiheuttavat usein ongelmia käytännössä. Toisaalta ylipääntään tapaamisoikeutta koskevat sopimukset – tai pikemminkin niiden täsmentymättömyys, ylimalkaisuus tai totaalinen tapaamisoikeudesta sopimattomuus – ovat aiheuttaneet ongelmia ja ristiriitaisuuksia käytännön tilanteissa. Yhtenä tärkeänä tapaamisoikeuskäytännön osa-alueena ovat lasten ja heidän huoltajiensa väliset valvotut tapaamiset. Ilmeistä on, että tarve valvottuihin tapaamisiin on kasvanut ja niiden kysyntä on suuri. Valvottujen tapaamisten saatavuudessa ja järjestelyissä on kuitenkin havaittavissa puutteita.

*Oikeusturva-asiain neuvottelukunta pitää tärkeänä, että sosiaalitoimelle taa-
taan riittävät toimintaresurssit niin, ettei esimerkiksi olosuhdeselvitysten viipy-
minen muodostuisi ongelmaksi. Olosuhdeselvitysten laatimisen osalta sosiaali-
toimen piirissä on tärkeää huolehtia myös asian käsittelyn kannalta riittävästä
tasapuolisuudesta, huolellisuudesta ja ammattitaidosta. Sosiaalitoimen tulisi
pyrkä toiminnan tehostamiseen. Sosiaalitoimelta voitaisiin sääntelyteitse edel-
lyttää niin sanottua pikaselvitystä lapsenhuoltolain mukaisen väliaikaismäärä-
yksen antamista varten.*

*Tapaamisoikeutta koskevia ongelmia on oikeusturva-asiain neuvottelukunnan
mielestä tarkoituksenmukaista purkaa ensi vaiheessa uusien, sopimuksia vahvis-
taville viranomaisille suunnatuin, täsmennetyin ohjeistuksin. Samalla tulisi
pyrkä kartoittamaan mahdollisuuksia täsmentää ja täydentää tapaamisoikeus-
käytäntöön liittyviä velvoitteita ja oikeuksia lainsäädäntöteitse. Lainsäädännön
sisältöä koskevat uudistamis- tai kehittämistoimenpiteet edellyttävät puolestaan
nykyistä kattavampaa ja systemaattisempaa tietoa tapaamisoikeuden toteutum-
isesta käytännössä. Neuvottelukunta pitää tärkeänä myös sitä, että valvottujen
tapaamisten saatavuus turvataan. Tämä edellyttää perinpohjaista järjestämis-
vastuun selvittämistä ja tarkentamista samoin kuin poliittista ymmärrystä ja ha-
lua turvata resurssien riittävyys. Valvottuja tapaamisia koskeva lainsäädäntö-
perusta sekä valvonnan sisältö tulisi myös selvittää perinpohjin.*

3.3 Lapsen elatus

Lapsen elatusapua koskevien asioiden vuotuinen kokonaismäärä on nykyisin noin 38 000–
39 000. Elatusta koskevien asioiden määrä on sekin yli kolminkertaistunut viimeisten 15
vuoden aikana. Valtaosa näistäkin asioista käsitellään sosiaalitoimessa, vain noin 5–8 pro-
senttia kaikista elatusapuasioista ratkaistaan tuomioistuimissa. Lapsen yksityisoikeudellisen
elatusavun määrittämiskäytäntö on vaihtelevaa ja kirjavaa. Edelleen käytetään osin kaava-
maista laskentamallia, jonka mukaisesti elatusapu määritetään tietyksi prosenttiosuudeksi
etävanhemman bruttotuloista. Viime vuosina on toisaalta alkanut yleistyä laskentatapa, jos-
sa elatusapua määritettäessä otetaan huomioon aikaisempaa monipuolisemmin eri tekijöitä,
kuten lapsen yksilöllinen elatustarve, yhteiskunnan perhepoliittiset etuudet, lapsen oma elat-
uskyky ja vanhempien tulotaso. Tästäkin mallista esiintyy kuitenkin toisistaan poikkeavia
käytäntöjä. Myös lapsen elatuksen tarpeesta vallitsee vaihtelevia käsityksiä. Lisäksi on il-
mennyt, että eräissä kunnissa kuntataloudelliset tekijät ovat vaikuttaneet elatusapujen suu-
ruuden määräytymiseen. Elatusapua ei mielellään ole vahvistettu julkisista varoista makset-
tavaa täysimääräistä elatustukea (118,15 eur/kk) pienemmäksi, koska kunta saattaisi tällöin
joutua maksamaan elatusavun ja elatustuen välisen erotuksen julkisena elatustukena.

Vahvistettua elatusapua voidaan muuttaa varsin joustavasti silloin, kun vanhemmat ovat
asiasta yksimielisiä ja kun muutos turvaa lapselle edelleen riittävän elatuksen. Elatusavun
muuttaminen on kuitenkin hankalaa silloin, kun asiasta ollaan erimielisiä. Ratkaisun saami-
seksi asiasta tulee nostaa kante tuomioistuimessa. Elatusavun muuttaminen onnistuu vain,
jos olosuhteissa on tapahtunut ”olennaisia muutoksia” tai jos lapsen elatuksesta tehty sopi-
mus on jo alun perin ollut kohtuuton.

Vahvistetun elatusavun muuttamiselle on laissa asetettu tiukat edellytykset, koska elatukseen pysyvyys ja jatkuvuus on lapsen edun kannalta ensiarvoisen tärkeää. Elatusavun muuttamista koskevaa säännöstä on kuitenkin jo pitkään kritisoitu siitä, ettei se käytännössä edistä lapsen elatuksen pysyvyyttä. Esimerkiksi epäoikeudenmukaisen suureksi koettu elatusapu jätetään epäonnistuneiden alentamisyritysten jälkeen helposti maksamatta. Maksujen laiminlyönnit tai etävanhemman maksukykyyn nähden liian pieneksi taikka suureksi koettu elatusapu vaikuttavat viime kädessä kielteisesti myös lapseen: kun vanhemmat riitelevät, lapsikin voi huonosti. Elatusavun muuttamista koskevan järjestelmän jäykkyys saattaa pikemmin lisätä kuin vähentää riitaisuuksia ja häiriöitä elatussuhteissa.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta pitää elatusavun määräytymisen peruskriteereitä koskevan yhdenmukaisen ohjeistuksen laatimista sosiaalitoimelle kiireellisenä toimenpiteenä. Samalla tulisi myös määrittää eräänlaiset kehykset laskentaperusteille, joiden mukaan määritetään lähtökohtaisesti lapsen elatuksen tarve kuukaudessa. Samoin olisi mahdollisuuksien mukaan otettava huomioon eri-ikäisten lasten erilaiset kulutustasot ja -tarpeet. Tämän jälkeen olisi täsmennettävä ne tekijät, jotka otetaan huomioon elatusavun suuruutta määrittäessä. Sosiaalitoimelle suunnatun ohjeistuksen ohella tulisi pyrkiä kartoittamaan mahdollisuuksia täsmentää elatusapujen määräytymiskriteereitä lainsäädäntöteitse. Oikeusturva-asiain neuvottelukunta pitää kyseenalaisena menettelynä sitä, että erilaiset asiaan kuulumattomat, kuten esimerkiksi kuntataloudelliset, tekijät vaikuttavat lapsen elatusavun määrittämiseen. Oikeusturva-asiain neuvottelukunta esittää lisäksi, että elatusavun muuttamista koskevan sääntelyn joustavoittamista pohdittaisiin.

3.4 Avoparien oikeusasema

Virallistettujen parisuhteiden lukumäärä on Suomessa nykyisin noin miljoona. Tähän lukuun sisältyvät avioliitot ja rekisteröidyt samaa sukupuolta olevien pariin parisuhteet. Yksityisoikeudellinen parisuhdelainsäädäntö tunnistaa ainoastaan nämä parisuhteet. Avoliitossa elävät puoliset ovat toisin sanoen siviilioikeuden kentässä kuin kaksi toisilleen vierasta henkilöä. Kaikkiaan Suomen väestötilastoinnin piirissä olevia parisuhteita on noin 1,3 miljoonaa. Väestötilastoihin sisällytetään myös avoparit. Avoliittojen osuus kaikista parisuhteista on nykyisin noin runsas viidennes. Lukumääräisesti avoliittoja on noin 280 000, avioliittoja vajaat miljoona. Samaa sukupuolta olevia parisuhteita, jotka tulivat 1.3.2002 yksityisoikeudellisen sääntelyn piiriin, on puolestaan rekisteröity vuoden 2003 loppuun mennessä yhteensä 646.

Tiedossa on, että avoliitto on valinnaisena, pysyväksi aiottuna parisuhde- ja perhemuotona varsin yleinen ja edelleen yleistymässä. Eroaminen on kuitenkin avoliitoissa(kin) varsin yleistä. Avoliitot ovat tilastotietojen valossa eroherkempiä kuin avioliitot. Avoliittojen eroherkkyyttä kuvaa esimerkiksi 1990-luvun lopulta peräisin oleva tilastotieto. Tuolloin vanhempiensa eron koki noin yhdeksän prosenttia avopariin lapsista, kun vastaava luku aviopariin lasten osalta oli kaksi prosenttia. Avoliittoperheissä elääkin nykyisin yhä useammin myös lapsia. Esimerkiksi vuonna 2002 aviopariin lasten keskimääräinen lapsiluku oli 1,9 ja avopariin lasten 1,7. Nykyisin noin puolet esikoislapsista syntyy avoliiton ulkopuolel-

la, useimmiten juuri avopareille. Kaikkiaan runsas kolmannes kaikista lapsista syntyy nykyisin avioliiton ulkopuolella.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta pitää tärkeänä sitä, että avopuolisoiden oikeusturvaa koskevat mahdolliset ongelmatilanteet saataisiin systemaattisesti hahmotettua ja kartoitettua. Kuten oikeusministeriön perintökaaren uudistamistarpeita kartoittanut työryhmä mietinnössään (OM 2004:6) toteaa, avopuolisoiden oikeusturvaa puolison kuoleman varalta on perusteltua parantaa. Oikeusturva-asiain neuvottelukunta katsoo, että on perusteltua pohtia avopuolisoiden taloudellista turvaa myös erotilanteissa. Ensivaiheessa olisi tarpeen selvittää esimerkiksi sitä, missä määrin ja minkälaisia oikeusturvaongelmia esiintyy pitkäaikaisten avoliittojen erotilanteissa.

3.5 Aviovarallisuusjärjestelmän ajanmukaisuus

Kun vuodesta 1930 voimassa ollut avioliittolaki ja sen sisältämää aviovarallisuusjärjestelmää säädettiin, sitouduttiin voimakkaasti 1800- ja 1900-luvun alun yhteiskuntaoloihin. Tuolloin avioliitto solmittiin eliniäksi, erot olivat harvinaisia. Lain sisältö muovautui elinikäisen liiton näkökulmasta eli siitä, että ositus tehdään pitkän liiton jälkeen puolison kuoltua. Avio-oikeus säädettiin naisen oikeuksien suojaamiseksi. Avio-oikeuden säätämistä pidettiin tarpeellisena tilanteissa, joissa puolisoilla ei ollut mahdollisuutta työtuloihin tai omaa varallisuutta. Naiset eivät osallistuneet juurikaan työelämään, vaan hoitivat kodin ja lapset. Varallisuus merkittiin perheen tulojen ansaitsijan nimiin. Tätä taustaa vasten avio-oikeus oli ymmärrettävä ja tuolloin ajanmukainen ratkaisu lainsäätäjältä. Aviovarallisuusjärjestelmän ajanmukaisuuteen ja toimivuuteen vaikuttavat yhteiskuntaolot ovat kuitenkin ehtineet lain pitkän voimassaoloajan eli runsaan 70 vuoden kuluessa olennaisesti muuttua. Avio-oikeuden rajoittamiselle lainsäädäntöteitse on nykyisissä yhteiskuntaoloissa useita perusteita.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta katsoo, että pääministeri Matti Vanhasen hallitusohjelmaan kirjattu lupaus selvittää aviovarallisuusäännösten ajanmukaisuus on perusteltu ja tarpeellinen. Neuvottelukunta pitää tärkeänä, että nykyisen järjestelmän toimivuutta selvitetään kattavasti ja systemaattisesti.

3.6 Perhe-elämän oikeusilmiöitä koskevat tieto- ja tutkimustarpeet

Perhe-elämää sääntelevän yksityisoikeudellisen lainsäädännön tosiasiallista toimivuutta ja vaikutuksia koskeva empiirinen tutkimus on ollut Suomessa erittäin vähäistä ja selkeästi riittämätöntä. Riittävä tiedollinen pohja on kuitenkin ylipäätäänkin yksi laadukkaan lainsäädännön peruskriteereistä samoin kuin sääntelyn vaikutusten mahdollisimman kattava etu- ja jälkikäteisarviointi. On myös tärkeää huomata, että perhe-elämää koskeva sääntely on varsin merkityksellistä; se kohdentuu eri muodoissaan valtaosaan väestöstä ja vaikuttaa etenkin erilaisissa ristiriitatilanteissa merkittäväällä tavalla yhteen ihmisten tärkeimmistä elämänalueista. Eriteltyä tietoa kaivataan muun muassa lapsen huoltoa koskevista riitatapauksista, tapaamisoikeuden toteutumiseen liittyvistä ongelmista, lapsen elatusapuun liittyvis-

tä kysymyksistä, elatussuhteiden häiriöistä, pitkäaikaisten avoliittojen päättymisen aiheuttamista taloudellisista ongelmista ja aviovarallisuusjärjestelmän toimivuudesta.

Oikeusturva-asiaain neuvottelukunta pitää tärkeänä, että perhe-elämää koskevan sääntelyn ajanmukaisuutta ja tosiasiallista toimivuutta tutkitaan empiirisesti ja tähän tutkimukseen varataan riittävät resurssit. Samoin neuvottelukunta pitää tärkeänä, että oikeushallinnon tietojärjestelmiä ja perustietotuotantoa perhe-elämän oikeusilmiöistä kehitetään vastaamaan alan erilaisia tietotarpeita.

4 Oikeudellisten neuvontapalvelujen kehittäminen

4.1 Taustaa

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta on jo aikaisempina vuosina kiinnittänyt huomiota oikeudellisen neuvonnan kehittämistarpeeseen. Neuvottelukunta on kertomusvuonna kuullut neuvontaan ja asiakaspalveluun liittyvistä asioista käräjätuomari Heikki Lehtistä (Jyväskylän käräjäoikeus) ja suunnittelija Riitta Heliskoskea (Kela).

Oikeudelliset neuvontapalvelut ovat tärkeitä ihmisten oikeuksien toteutumisessa ja mahdollisten oikeusriitojen ennaltaehkäisyssä. Oikeudellista neuvontaa antavat monet tahot, joista osa on viralliseen oikeussuojajärjestelmään liittyviä palveluja, kuten oikeusapu- ja asianajopalvelut, osa näitä väljemmin säänneltyjä neuvontapalveluja, kuten kunnallinen kuluttajaneuvonta ja osa ilman lainsäädännöllistä tukea toimivia yksityisten yhdistysten tarjoamia palveluja, kuten Pakolaisneuvonta ry:n tarjoamat neuvontapalvelut. Neuvontatahojen kokonaisuus saattaa jäädä apua tarvitseville ihmisille epäselväksi; on vaikea tietää, mistä apua voi saada ja missä vaiheessa minkin tahon puoleen kannattaa kääntyä.

Tässä vuosiraportissa annetaan eri kohdissa suosituksia neuvonnan järjestämisestä erityisesti sosiaalihuollon asiakkaille ja maahanmuuttajille sekä neuvonnan edelleen kehittämistä asumisasioissa ja kuluttajaneuvonnassa sekä perus- ja ihmisoikeusvalvonnassa. Tässä luvussa käsitellään oikeudellisen neuvonnan kehittämistarvetta erilaisten neuvontaa koskevien kehittämishankkeiden näkökulmasta.

Nykyistä tehokkaamman oikeudellisen neuvonnan tarpeeseen on kiinnitetty huomiota myös muun muassa tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnössä (KM 2003:3). Siinä on todettu, että neuvontapalvelut ovat halpa ja suhteellisen nopea tapa ratkaista oikeusongelmia ja estää niiden kehittyminen kallista ja raskasta oikeudellista menettelyä vaativiksi riidoiksi. Komitea on ehdottanut ensivaiheen toimenpiteenä oikeussuojakeinoja koskevan valtakunnallisen puhelinneuvontapalvelun perustamista. Ehdotuksen taustalla on komitean havainto siitä, että oikeuspalvelujen kenttä on pirstaleinen. Pidemmän aikavälin kehittämishankkeena komitea on esittänyt eri oikeuspalveluja tarjoavien viranomaisten ja toimielinten yhteistyön varaan rakentuvien oikeuspalvelukeskusten perustamista. Tällaisen yhteistyön tarkoituksena on turvata alueellisesti mahdollisimman kattava oikeudellisen neuvonnan saatavuus.

Myös oikeusministeriön oikeuspolitiikan strategiassa vuosiksi 2003–2012 on korostettu oikeudellisen neuvonnan merkitystä sen suhteen, että ristiriidat saadaan ratkaistuksi mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Oikeusministeriössä käynnistyy vuonna 2005 oikeudellista neuvontaa ja siihen liittyvää verkkoviestintää koskeva hanke. Vuoden 2005 syksyllä hankkeessa toteutetaan kaksi erilaisen neuvontamuodon kokeilua: tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean tarkoittama oikeussuojakeinoja koskeva neuvontakokeilu (niin sanottu tienviittaneuvonta) ja oikeudellisen puhelinneuvonnan laajentamista oikeusaputoimistoissa koskeva kokeilu. Näistä kokeiluista järjestetään seuranta ja saatujen kokemusten ja havaintojen perusteella päätetään jatkotoimista.

4.2 Puhelinneuvontahankkeet

Oikeussuojakeinoja koskevassa puhelinneuvonnassa (tienviittaneuvonnassa) yksilöä autetaan valitsemaan hänen oikeudelliseen ongelmaansa sopiva ratkaisukeino ja ohjataan hänet oikean tahon puoleen. Oikeusministeriön kokeilussa tämä neuvonta tulee olemaan valtakunnallista. Kokeilussa otetaan käyttöön yksi valtakunnallinen puhelinnumero, minkä lisäksi ihmisiä palvellaan myös internetissä. Tehtävään koulutetaan oikeusaputoimistojen kansliahenkilöstöä. Heillä on jo nykyisin paljon kokemusta hallintomenettelyllisestä neuvonnasta, koska oikeusaputoimistoihin tulee runsaasti puheluita kaikilta oikeusturvaan liittyviltä elämänaloilta. Kokeilussa on tärkeää turvata myös ruotsinkieliset palvelut. Kokeilun perusteella voidaan arvioida, miten verkkoviestintää ja puhelinneuvontaa on tarkoitukseen mukaisinta yhdistää ja millaisina ne parhaiten palvelevat ihmisiä.

Oikeudellisessa puhelinneuvonnassa annetaan neuvoja varsinaisiin oikeudellisiin ongelmiin. Oikeudellisen puhelinneuvonnan tarkoituksena on tehostaa oikeusapupalvelujen saatavuutta. Oikeudellisen puhelinneuvonnan kokeilussa on tällä hetkellä mukana kolme oikeusaputoimistoa, joista yksi antaa puhelimesta oikeudellista neuvontaa ruotsiksi. Kokeilusta on saatu erittäin myönteistä palautetta ja oikeusministeriö on päättänyt jatkaa ja laajentaa kokeilua. Palvelujen laajentaminen on ajankohtaista jo siksi, että edellä kuvattu oikeussuojakeinoja koskeva puhelinneuvonta saattaa lisätä oikeudellisen puhelinneuvonnan tarvetta. Kokeilussa oikeudellisten puhelinneuvojen antaminen voitaisiin katsoa eräänlaiseksi kaikille kuuluvaksi oikeussuojan toteuttamiseen liittyväksi oikeudeksi. Tämä tarkoittaisi sitä, että asiakkaan tuloja ei tarkistettaisi, mikä puolestaan vähentäisi lisätyötä.

Oikeudellisessa puhelinneuvonnassa on muistettava se, että neuvoja monimutkaisiin oikeudellisiin ongelmiin ei voida antaa puhelimesta, koska muutoin riski väärinkäsityksiin ja virheisiin kasvaa. Oikeudellinen neuvonta edellyttää hyvää ammattitaitoa. Kokeilussa oikeudellista puhelinneuvontaa antavat julkiset oikeusavustajat. Myös asianajajien osallistuminen kokeiluun olisi suotavaa, sillä jo nykyään ilmaista oikeudellista neuvontaa annetaan paikallisten asianajajayhdistysten kirjastopäivystyksissä.

4.3 Viestinnän kehittäminen

Viestinnän – erityisesti verkkoviestinnän ja laajemmin verkkopalvelujen – kehittäminen on keskeinen osa neuvontakokeilua. Oikeussuojakeinoja koskevasta neuvontakokeilusta tulisi tiedottaa laajasti jo hankkeen alusta lähtien, jotta siihen saadaan riittävästi asiakkaita ja sitä kautta palautetta kokeilun toimivuudesta. Tiedotus on syytä kytkeä myös jo käynnissä olevaan oikeusaputoimistoissa toteutettavaan oikeudelliseen puhelinneuvontaan.

Neuvontakokeilu ei ole tarkoitettu vain auttamaan yksityisiä ihmisiä heidän oikeusongelmissaan, vaan vähintään yhtä tärkeää on, että sen avulla voidaan tuottaa hyödyllistä tietoa verkkosivuille. Neuvontahanke on siis erityisen keskeinen verkkoviestinnän kehittämisen kannalta. Verkkosivuille voidaan tuottaa käytännön asiointia helpottavaa opastusta ja yleistä oikeudellista tietoa niiltä alueilta, jotka kokeilussa osoittautuvat tärkeimmiksi. Esimerkiksi usein kysytyjen kysymysten ja niihin annettujen vastausten kerääminen on osoittau-

tunut toimivaksi useilla verkkosivuilla. Olisi tärkeää, että aineisto käännettäisiin jatkossa kaikille keskeisimmille Suomessa käytetyille kielille.

4.4 Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan käynnistämä oikeudellisen neuvonnan yhteistyöhanke

Oikeudellisen neuvonnan kehittämisen kannalta on tärkeää, että neuvontaa harjoittavat tahot toimivat yhteistyössä. Neuvonta voidaan saada entistä tehokkaammaksi ja tavoittamaan entistä paremmin sitä tarvitsevat ihmiset, jos oikeusturvaan liittyvissä asioissa palveluja antavat viranomaiset ja muut toimijat verkostoituvat keskenään paikallisesti. Tällaisia viranomaisia ovat kunnallisten palvelujen alalla ainakin sosiaalitoimi, kuluttajaneuvonta, talous- ja velkaneuvonta, perheasiain sovittelu sekä riita- ja rikosasioiden sovittelu. Valtion viranomaisista tällaisia ovat muun muassa valtion oikeusaputoimistot ja maistraatit. Verkostoihin voitaisiin ottaa mukaan myös valtakunnallisia järjestöjä ja toimintatahoja, jotka tukevat ihmisiä oikeusturvan toteuttamisessa, kuten Pakolaisneuvonta ry ja Rikosuhripäivystys. Tärkeä yhteistyötaho ovat myös asianajajat.

Viranomaisten yhteistyö mahdollistaisi asiakkaan oikeudellisen kokonaistilanteen nykyistä paremman hahmottamisen. Tällöin pystyttäisiin myös paremmin arvioimaan asiakkaan oikeusturvan toteutuminen ja varmistamaan, ettei siihen jää aukkoja. Asiakkaalle ei kuitenkaan saa syntyä käsitystä, että viranomaiset keskenään hoitavat hänen asiaansa, hänen raskautensa riippumatta. Siksi eri tahojen yhteistyön on tapahduttava aina asiakkaan ehdoilla siten, että asiakas on yhteistyöstä tietoinen ja voi ottaa siihen kantaa. Kukin viranomainen hoitaa yhteistyössään omaa tehtäväänsä ja vastaa siltä osin toimistaan virkavastuullaan. Näin ollen viranomaisten yhteistyö ei myöskään aiheuta esteellisyyksiä; esimerkiksi oikeusaputoimisto ei yhteistyön takia ole esteellinen nostamaan asiakkaansa asiassa kannetta kuntaa vastaan.

Yhteistyö on tärkeää asiakkaan kannalta myös sen takia, että viranomaisten kesken luotavat hyvät käytännöt vähentävät asiakkaan epätietoisuutta eri viranomaisten tarjoaman avun mahdollisuuksista ja keskinäisestä työnjaosta. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi viranomaiset voisivat toimia yhteistyössä esimerkiksi tiedottaessaan toiminnastaan yleisölle. Viranomaiset voisivat laatia yhteistä tiedotusmateriaalia ja esittäytyä erilaisille kohderyhmille, kuten vanhuksille, nuorille ja maahanmuuttajille, ja kertoa erityisesti kullekin kohderyhmälle tarpeellisista palveluista.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan aloitteesta käynnistetään vuoden 2005 alussa neuvonpalveluiden yhteistyökokeilu Vaasassa. Hanke toteutetaan viranomaisyhteistyön monialaisena kokeiluna. Kokeiluun osallistuvat valtion viranomaisista Vaasan oikeusaputoimisto ja maistraatti ja kunnallisista viranomaisista talous- ja velkaneuvonta, kuluttajaneuvonta, sosiaaliamies ja potilasasiamies.

Vaasassa järjestettävässä kokeilussa pyritään siihen, että avun saaminen eri vaiheissa käy mahdollisimman joustavasti. Tarkoituksena on edistää ja tehostaa apua tarvitsevien henkilöiden neuvojen saamista siten, että käytössä ovat kyseessä olevan asian ja sen käsittelyvaiheen kannalta oikeat ja tarkoituksenmukaiset resurssit. Kokeilussa etsitään samalla keinoja

päällekkäisen työn välttämiseksi. Lakimiesapua ei tarvita aina asian käsittelyn ensivaiheessa eikä välttämättä myöhemmissäkään käsittelyvaiheissa. Kuitenkin kun asia niin vaatii, asiakas ohjataan lakimiesavun piiriin ja tarvittaessa vielä varmistetaan avun piiriin hakeminen esimerkiksi tekemällä ajanvaraus asiakkaan puolesta.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta pitää oikeusministeriön järjestämää neuvontahanketta tärkeänä keinona kehittää oikeudellista neuvontaa ja viestintää ja seuraa sen edistymistä.

Neuvottelukunta pitää tärkeänä, että oikeudellista apua tarvitseva henkilö saa luotettavaa ja ammattitaitoista apua mahdollisimman varhaisessa vaiheessa siten, että käytettävissä ovat kussakin asian vaiheessa tarvittavat, oikea-aikaiset ja asian laadun vaatimat resurssit.

Neuvottelukunta haluaa painottaa, että oikeudellisen neuvonnan ja viestinnän alueella tulee lisätä oikeudellisten viranomaisten ja muiden palveluntarjoajien yhteistyötä.

Neuvottelukunta tukee ja seuraa Vaasassa tehtävää oikeudellisen neuvonnan yhteistyökokeilua ja kannustaa vastaavien kokeilujen aloittamista myös muualla.

5 Kuluttajansuojiaan liittyvät oikeusturvaongelmat

5.1 Kunnallisen kuluttajaneuvonnan ja kuluttaja-asioita koskevan muutoksenhaun ongelmat

Kunnallinen kuluttajaneuvonta on suomalaisen kuluttajansuojajärjestelmän keskeinen elementti. Suurin osa kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välisistä ongelmista voidaan ratkaista jo kuntatasolla lähellä kuluttajaa, jos tähän vain panostetaan riittävästi. Laki kunnallisesta kuluttajaneuvonnasta (72/1992) säätelee neuvonnan järjestämistä kunnissa. Kunnassa kuluttajaneuvontaa valvoo ja ohjaa kunnanhallitus tai kunnanvaltuuston määräämä muu viranomainen.

Kunta voi järjestää kuluttajaneuvonnan perustamalla kuntaan yhden tai useamman kuluttajaneuvojan viran tai työsopimussuhteisen tehtävän. Kunta voi myös sopia yhteistoiminnasta muun kunnan tai muiden kuntien kanssa tai ostaa neuvontapalvelut toiselta kunnalta. Virka tai tehtävä voi olla myös osa-aikainen tai yhdistetty kunnan muuhun virkaan tai tehtävään. Laki edellyttää kuitenkin, ettei silloin saa aiheutua vaaraa kuluttajaneuvonnan puolueettomalle ja tasapuoliselle hoitamiselle.

Suurimmilla yhteistoiminta-alueilla voidaan hoitaa jopa lähes 20 kunnan kuluttajaneuvontapalvelut. Näillä alueilla on asukkaita sadasta tuhannesta useaan sataan tuhanteen. Pienimmät neuvonta-alueet ovat yhden kunnan suuruisia, ja niiden asukasluku jää 1000 hengen paikkeille.¹

Vuonna 2003 kuluttajaneuvonnan piirissä oli 444 kuntaa. Kuluttajaneuvojia oli yhteensä 153, joista päätoimisia oli 49 ja oman toimen ohella toimivia 104.² Periaatteessa koko maa on neuvonnan piirissä, mutta esimerkiksi sairaus- ja kesälomien ajaksi kunnat eivät useinkaan järjestä neuvojille sijaisia. Myöskin eläkkeelle siirtyminen tai työntekijän vaihtuminen saattaa aiheuttaa tilanteita, jolloin neuvontapalvelut keskeytyvät.

Muutoksena aikaisempaan vuoden 1992 laki kunnallisesta kuluttajaneuvonnasta ei enää asettanut neuvojille koulutusvaatimuksia. Kunnallisten kuluttajaneuvojien koulutuksesta ei tällä hetkellä ole saatavana ajantasaista raporttia. Tiedossa kuitenkin on, että heidän koulutuksensa vaihtelee suuresti. Neuvoja voi yhtä hyvin olla merkantti, merkonomi, siivoustyönohjaaja, terveysteknikko, kotitalousopettaja, valtiotieteiden maisteri tai oikeustieteen kandidaatti. Kunnissa kuluttajaneuvojan tehtävä on usein yhdistetty varsin laajaan kirjoon muita kunnallisia tehtäviä. Näitä ovat esimerkiksi terveystarkastaja tai talous- ja velkaneuvoja. Yleisiä yhdistelmänimikkeitä ovat myös erilaiset sihteeriloppuiset nimikkeet, kuten ympäristönsuojelusihteerit, asuntosihteerit ja lomasihteerit. Joukosta löytyy myös hallintojohtaja, sivistystoimenjohtaja ja sosiaalijohtaja.

Kuluttajansuojalainsäädäntö on vuosien mittaan laajentunut. Kuluttajaneuvonnassa tarvitaan yhä enemmän juridisten asioiden tietämystä, koska neuvonta on pääosin juridisten kysymysten selvittelyä kuluttajan oikeuksista. Kuluttajariidoissa voi olla kyse varsin suurista

¹ Grönlund 2004, s. 3.

² Grönlund 2004, s. 3.

taloudellisista intresseistä esimerkiksi asuntojen ja moottoriajoneuvojen kaupassa. Kuluttajat reagoivat myös näitä vähäisemmissä riidoissa, jos he kokevat oikeusturvansa tulleen loukatuksi.

Kuluttajaneuvojat sovittelevat vuosittain yli 60 000 ristiriitatapausta. Yhteydenotot kuluttajaneuvojiin ovat lisääntyneet vuosittain; esimerkiksi vuonna 2003 raportoitiin 117 000 yhteydenottoa, kun niitä edellisenä vuonna oli 113 000.³ Luvut kertovat siitä, että vähäisillä voimavaroilla on pystytty toimimaan oikeussuojan turvaamiseksi. Todellisuudessa neuvontapalveluiden kysyntä on monilla isoilla paikkakunnilla ylittänyt tarjonnan kapasiteetin. Esimerkiksi pääkaupunkiseudulla neuvonta on ajoittain niin pahoin ruuhkautunut, etteivät kuluttajat pääse ollenkaan neuvon puheille. Myös neuvonta-aikoja on yleisesti jouduttu rajaamaan puutteellisten resurssien vuoksi. Kuluttajaneuvontaan ohjatut voimavarat eivät riitä ennaltaehkäisevään valistukseen toivotulla tavalla.

Ongelmia kunnalliseen kuluttajaneuvontaan aiheuttaa se, että kunnat säästävät kuluttajaneuvonnan järjestämisessä, laadussa ja saatavuudessa. Päätoimisia kunnallisia kuluttajaneuvojia on vain noin kolmannes neuvojista, neuvon virkoja ei aina täytetä eikä pitkienkään sairauslomien ajaksi palkata sijaisia. Laajassa kuntayhteistyössä kuluttajaneuvonnan toimintakustannukset ovat kuitenkin varsin kohtuulliset.

Kunnallisen kuluttajaneuvonnan keskeisiä ongelmia ovat neuvonnan riittämättömyys ja epätasainen laatu. Kuluttajaneuvonnan saatavuudelle ei ole asetettu määrällisiä tavoitteita niin kuin on asetettu esimerkiksi talous- ja velkaneuvonnalle. Kunnallinen kuluttajaneuvonta kattaa vain osan siitä, mitä kuluttajat mieltävät toimintaan kuuluvan. Se ei käsittele esimerkiksi huoneenvuokrasuhteeseen eikä asunto-osakeyhtiölainsäädäntöön liittyviä kiistoja. Myöskään yksityishenkilöiden väliset riidat eivät lain mukaan kuulu kuluttajaneuvonnan suorittaman sovittelun piiriin.

Kuluttajaneuvontaan on kiinnitetty huomiota myös pääministeri Matti Vanhasen hallitusohjelmassa (2003). Hallitusohjelman mukaan ”kuluttajaneuvonnan riittävyys ja laatu turvataan tasapuolisesti koko maassa. Paikallistasolla hoidettavien neuvontatehtävien, muun muassa kunnallisen kuluttajaneuvonnan sekä talous- ja velkaneuvonnan, tarvetta ja asemaa arvioidaan kokonaisuutena. Palvelujen järjestämistapaa kehitetään nykyistä tarkoituksenmukaisemmaksi.”

Myös kuluttajavalituslautakunnalla on keskeinen rooli suomalaisessa kuluttajansuojajärjestelmässä. Tällä hetkellä lautakunta on kuitenkin ruuhkautunut, ja sen käsittelyajat ovat yhtä pitkiä kuin tuomioistuinkäsittelyssä. Kuluttajavalituslautakunnan asema edullisena ja käytökelpoisena kuluttajariitojen ratkaisijana perustuu sen luonteeseen suosituksia antavana elimenä. Julkisuudessa on keskusteltu siitä, pitäisikö kuluttajavalituslautakunnasta tehdä sitovia ratkaisuja tekevä elin. Oikeusturva-asiain neuvottelukunta ei pidä tuollaista muutosta tarkoituksenmukaisena, koska silloin lautakunnan menettelyn pitäisi täyttää samanlaiset oikeusturvatakeet kuin oikeudenkäynnin. Se puolestaan johtaisi todisteluun ja todisteiden esittämiseen sekä asiamiesten käyttöön lautakunnan menettelyssä. Kuluttajariitatyöryhmä on ehdottanut (KTM 12/2002) kuluttajavalituslautakunnan toimialan laajentamista asumista

³ Grönlund 2004, s. 2, 4.

ja arvopaperisijoittamista koskeissa asioissa. Oikeusturva-asiain neuvottelukunta pitää tällaista uudistusta tarpeellisena. Myös hallitusohjelman mukaan ihmisten pitäisi saada oikeusturvaa varhaisessa vaiheessa, joustavassa menettelyssä ja kohtuullisin kustannuksin.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta esittää, että neuvontapalvelut järjestettäisiin kokonaisuudessaan nykyistä tarkoituksenmukaisemmin kehittämällä palvelujen järjestämistapaa. Pyrkimyksenä tulisi olla päätoiminen neuvonta ja entistä laajempi kuntien yhteistyö, mikä turvaisi parhaiten toiminnan taloudelliset edellytykset ja riittävän ja asiantuntevan neuvontapalvelun saatavuuden. Myös toiminnan henkilöresurssit väestöpohjaan nähden tulisi määritellä.

Kuluttajavalituslautakunnan asemaa on vahvistettava ja sen resursseja lisättävä samalla kun se siirtyy oikeusministeriön hallinnonalalle vuonna 2005. Kuluttajavalituslautakunnan tehtäviä on laajennettava kuluttajariitatyöryhmän esittämällä tavalla. Kuluttajavalituslautakunta on säilytettävä suosituksia antavana elimenä, eikä siitä ole syytä kehittää täytäntöönpanokelpoisia päätöksiä tekevää elintä.

5.2 Asumiseen liittyvät kuluttajaneuvonnan ongelmat

Kuluttajat ovat eriarvoisessa asemassa asumiseen liittyvissä ongelmissaan. Asumisasihin liittyvä neuvonta ja tiedonsaaminen vaihtelevat kunnittain. Vuokra-asumisen ongelmat eivät kuulu lakisääteisen kuluttajaneuvonnan piiriin. Neuvonnan piiriin eivät myöskään kuulu asunto-osakeyhtiölainsäädäntöön, asumisoikeuslainsäädäntöön ja uusiin asumismuotoihin liittyvät asumiskiistat.

Kaikki neuvoa tarvitsevat eivät voi taloudellisista syistä soittaa maksullisiin palvelupuhelimiin, sillä asiat vaativat usein pitkähköä selvitystyötä. Alueellisesti ja sosiaalisesti tasa-vertainen, maksuton asumisasioiden neuvontapalvelu antaisi kaikille mahdollisuuden saada tietoa oikeuksistaan ja velvoitteistaan.

Suomen Kuluttajaliiton neuvonnassa asumisasiat muodostavat suurimman yksittäisen ongelmaryhmän. Liitto käynnisti maaliskuussa 2003 Raha-automaattiyhdistyksen ja ympäristöministeriön tuella asumisen ongelmiin keskittyvän valtakunnallisen neuvontakokeilun. Siinä on mahdollisuus saada neuvontaa puhelimitse paikallispuhelun hinnalla ja internetin välityksellä. Neuvontaa annetaan loma-aikoja lukuun ottamatta puhelimitse tiistaista perjantaihin kello 10.00–12.00. Internetin kautta palvelu toimii kaikkina arkipäivinä, pahimpina ruuhka-aikoina myös virka-ajan ulkopuolella.

Hankkeessa keskitytään huoneenvuokrasuhteisiin liittyviin kysymyksiin sekä asunto-osakeyhtiön osakkaan ja yhtiön välisiin kiistoihin. Huoneenvuokra-asioissa neuvoja ovat pyytäneet sekä vuokralaiset että vuokranantajat. Asunto-osakeyhtiöiden sisäisissä kiistoissa yleisimpiä ovat olleet epäselvyydet kunnossapitovastuun jakautumisesta esimerkiksi kosteusvaurioiden yhteydessä. Monet yhteydenotot ovat liittyneet päätöksentekomenettelyyn ja yhtiöiden sisäiseen päätösvaltaan.

Jo hankkeen alussa osoittautui, että siihen varatut voimavarat eivät vastaa olemassa olevaa neuvontatarvetta. Vuoden 2003 maaliskuusta joulukuuhun neuvontaa annettiin hankkeen puitteissa seuraavasti: vuokranantajat 245 tapausta, vuokralaiset 773 tapausta, asunto-osakeyhtiön osakkaat 725 tapausta ja muut 84 tapausta, yhteensä 1827 neuvontatapausta⁴.

Asumisasioiden neuvontahanke on tuonut julkisuuteen epäkohtia, joihin on saatu myös parannusta. Yksi näistä on takuuvuokran takaisinmaksaminen vuokrasuhteen päätyttyä. Asian tiedotusvälineissä saama huomio on saanut aikaan sen, että ainakin osa institutionaalisista vuokranantajista on muuttanut käytäntöään lain mukaiseksi. Toinen esimerkki on vuokralaisen oikeus saada vuokranalennusta huoneiston remontin ajalta. Kun asia on noussut julkisuudessa esille, vuokranantajat ovat alkaneet ottaa yhteyttä Suomen Kuluttajaliittoon saadakseen ohjeita menettelytapoihinsa.

Hanke on osoittanut, miten monimutkaisia ja erityisosaamista vaativia ovat esimerkiksi vuokralaisten ja vuokranantajien väliset ongelmat. Asumisasioiden neuvonta edellyttääkin huoneenvuokra- ja asunto-osakeyhtiölainsäädännön tuntemuksen lisäksi laajaa siviilioikeudellista osaamista. Asumisasioiden tasapuolinen neuvonta ei voi toimia vain projektimuodossa. Sen tulisi olla budjettivaroin rahoitettavaa säännöllistä valtakunnallista toimintaa, jonka järjestämisessä käytettäisiin hyväksi kokeilusta kertynyttä asiantuntemusta. Asumisasioiden neuvonnan tulisi olla osa ihmisten oikeusturvaa. Asiantunteva, ennaltaehkäisevä neuvonta vähentää oikeudenkäynnin tarvetta.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta katsoo, että on järjestettävä alueellisesti ja sosiaalisesti tasavertainen, maksuton asumisasioiden neuvontapalvelu. Neuvonta tulisi järjestää budjettivaroin säännölliseksi valtakunnalliseksi toiminnaksi käyttäen hyväksi esimerkiksi kuluttajajärjestöjen asiantuntemusta. Vuokranantajien ja vuokralaisten oikeusturvan kannalta on tärkeää, että kaikki sellaiset riidat, jotka eivät vaadi oikeudenkäyntiä tai kuluttajavalituslautakunnan suositusta, selvitetään tehokkaan ja asiantuntevan neuvonnan avulla.

⁴ Suomen Kuluttajaliitto.

6 Maahanmuuttajien oikeusturvaongelmat

Neuvottelukunta on kertomusvuonna kuullut vähemmistövaltuutettu Mikko Puumalaista ja professori Vesa Puurosta (Lapin yliopisto) maahanmuuttajien oikeusturvaongelmista.

Maahanmuuttajat kokevat ongelmia oikeusturva-asemansa hahmottamisessa heille uudessa ja vieraassa yhteiskunnassa ja oikeusjärjestelmässä. Kohtaamisissa valtaväestön kanssa voi syntyä ristiriitoja ja nämä ongelmat voivat kärjistyä useilla arkielämän alueilla, kuten asumisessa, koulutuksessa, terveydenhuollossa, sosiaalipalveluissa tai vaikkapa poliisissa asioimisessa. Ongelmat liittyvät pitkälti tiedonpuutteeseen ja kulttuurieroihin.

Yksi perustavanlaatuinen maahanmuuttajien oikeusturva-asemaa parantava keino on yleisen kotoutumispolitiikan onnistumisen varmistaminen. Tähän voidaan vaikuttaa maahanmuuttajiin kohdistuvalla tiedotuksella, neuvonnalla ja erilaisilla tukipalveluilla. Tiedotuksen ja neuvonnan osalta on tullut esille, että pelkästään kirjallinen opasaineisto ei tuota tavoiteltua tulosta. Maahanmuuttajien oikeusturvan toteutumisen kannalta on tärkeää kiinnittää huomiota käytettyyn kieleen ja asianmukaiseen tulkkaukseen viranomaisissa. Oikeudenkäynneissä ja muussa viranomaisasioinnissa ilmenee ongelmia erityisesti harvinaisten kielten tulkkauksen saatavuudessa.

Maahanmuuttajien ja valtaväestön välille syntyneitä ristiriitoja on pystytty ratkaisemaan rakentavasti sosiaali- ja muiden viranomaisten järjestämällä tapauskohtaisilla ongelmanratkaisumenettelyillä. Osapuolille on järjestetty paikan päällä niin sanottuja sosiaalisen sovittelun tilaisuuksia, mahdollisuuksia vuorovaikutukseen, neuvotteluun ja sovintoon. Näissä kohtaamisissa ongelmat ovat yleensä ratkenneet. Monesti kysymyksessä on saattanut alun perin olla vain kielellinen väärinymmärrys. Ratkaisemattomat tilanteet taas ovat usein johtaneet rikosilmoituksiin ja oikeudenkäynteihin.

Esimerkiksi Vantaalla on vakavien tapauksien osalta ryhdytty kehittämään järjestelmällisesti sosiaalisen sovittelun lähestymistapaa sekä rikoksia ennaltaehkäisevänä että niitä ratkaisevana menettelynä⁵. Menettelyn pyrkimyksenä on monikulttuurinen kohtaaminen. Menettelyssä maahanmuuttajia on koulutettu sovittelijoiksi. Näissä tehtävissä he ovat toimineet rikos- ja riita-asioiden sovittelijoina tapauksissa, joissa heidän omien etnisten ryhmien edustajat ovat osapuolina. Tällä hetkellä sosiaalinen sovittelu kattaa jo 14 prosenttia kaikista Vantaalla käsitellyistä rikosasioista ja tapausmäärät ovat nopeassa kasvussa. Sovitellut tapaukset ovat esimerkiksi vakavia pahoinpitelyrikkoksia, ryöstöjä, varkauksia, vahingontekoa ja kunnianloukkauksia. Saavutetut sopimukset on täytetty 93 prosentissa tapauksista. Toimintaa suunnitellaan laajennettavaksi myös muihin kaupunkeihin.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta pitää tärkeänä, että kiinnitetään huomiota maahanmuuttajien neuvonnan ja heihin kohdistuvan tiedottamisen käytännön järjestämiseen. Neuvottelukunta katsoo, että on syytä panostaa entistä enemmän maahanmuuttajien suoriin kohtaamiin niin sanotun lukemiskeskeisyyden sijaan.

⁵ Ks. Salonen & Iivari 2004.

Oikeudenkäynneissä ja viranomaistoiminnassa esiintyvien tulkkauksohjelmien ratkaisemiseksi voitaisiin selvittää etätulkkauksen järjestämisen mahdollisuuksia. Neuvottelukunta pitää sosiaalisen sovittelun käyttöä hyvänä tapana ratkoa etnisten ryhmien välisiä ja etnisten ryhmien ja valtaväestön välisiä ristiriitoja ja rikoksia.

7 Perus- ja ihmisoikeusvalvonnan kehittäminen

YK:n ihmisoikeuskeskus järjesti yhteistyössä Ranskan ihmisoikeuskomission kanssa vuonna 1991 ihmisoikeusinstituutioiden kansainvälisen tapaamisen, jossa hyväksyttiin yleisluonteiset suositukset siitä, millaiset vähimmäisvaatimukset kansallisille ihmisoikeusvalvontaelimille tulisi asettaa. Näitä suosituksia on sittemmin vakiintuneesti kutsuttu Pariisin periaatteiksi. Periaatteiden legitimitiaste on korkea. Niihin ovat pääosin sitoutuneet YK:n lisäksi muun muassa keskeisimmät kansainväliset ihmisoikeusjärjestöt.

Pariisin periaatteiden ydinsisältö voidaan pelkistää kolmeen päävaatimukseen. Ensimmäinen on, että kansallisella ihmisoikeusinstituutiolla tulisi olla täsmällisesti määritelty ja laaja ihmisoikeuksien edistämistä tarkoittava mandaatti sekä sitä tukevat riittävät toimivaltuudet. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että kansallisella toimielimellä tulisi olla ihmisoikeuksien noudattamiseen ja täytäntöönpanoon liittyvät seuranta- ja valvontatehtävät, asiantuntijaja neuvontatehtävät sekä ihmisoikeuskasvatukseen ja -koulutukseen liittyvät tehtävät. Toimielimen tulisi voida vapaasti valita, mitä kysymyksiä se ottaa käsiteltäväkseen.

Toiseksi valvontaelimen kokoonpanon tulisi olla arvopohjaltaan pluralistinen ja heijastaa ympäröivän yhteiskunnan rakennetta. Valvontaelimessä tulisi olla mukana muun muassa kansalaisjärjestöjen ja kansanedustuslaitoksen edustajia sekä ihmisoikeusasiantuntijoita ja tutkijoita.

Kolmanneksi valvontaelimen ja sen jäsenten tulisi olla riippumattomia. Tämä edellyttää valvonnan itsenäisyyttä muun muassa suhteessa valtioneuvostoon ja ministeriöihin, koska myös niiden toiminta saattaa tulla instituution harjoittaman valvonnan kohteeksi. Riippumattomuus edellyttää myös sitä, että instituutio ei saa olla taloudellisesti riippuvainen keskushallinnosta. Tämä edellyttää instituution omaa, kansanedustuslaitoksen päättämää tabusarviota.

Suomalaisessa perus- ja ihmisoikeusvalvonnassa on selviä epäkohtia verrattuna Pariisin periaatteisiin. Yksittäisen ihmisen näkökulmasta suurin ongelma on valvonnan hajanaisuus. Yleistä laillisuusvalvontaa ylimmässä asteessa harjoittavat valtio neuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies⁶. Yleisten laillisuusvalvojien lisäksi on perustettu monia toimivallaltaan näitä suppeampialaisia niin sanottuja funktionaalisia valvojia. Funktionaaliset valvojat voivat erikoistua syvällisesti oman alansa erityiskysymyksiin ja niillä on tavallisesti laaja valvontakenttä, johon kuuluu monessa tapauksessa myös yksityisten toiminta. Niiden panos koulutuksessa, kulttuurin muokkauksessa ja neuvonnassa sekä ohjauksessa voi olla merkittävä. Kuitenkin valvojille erityissäännöksissä uskottu toimivalta vaihtelee, eikä kaikilla niistä ole mahdollisuutta toteuttaa Pariisin periaatteiden edellyttämiä tehtäviä. Niillä on vaihtelevassa määrin oikeus käsitellä kanteluja ja niiden valvonnan teho – kuten laillisuusvalvonnassa yleisemminkin – saattaa jäädä vajavaiseksi pakottavien keinojen vähäisyyden vuoksi.

⁶ Näiden rinnakkaisten kanteluviranomaisten toiminnan relevanssi ja toimivuus on nostettu esiin muun muassa Oikeusolot 2004 -katsauksessa. Ks. Litmala 2004.

Oikeusturvan näkökulmasta suurin ongelma on se, että monimutkainen järjestelmä ei avaudu yksittäiselle ihmiselle. Nähtävissä on selvää toimivallan päällekkäisyyttä – esimerkiksi yleisten laillisuusvalvojien kesken sekä niiden ja funktionaalisten valvojien välillä – mutta myös alueita, joissa toimivallan jako jää epäselväksi. Yksilön voi olla vaikeaa hahmottaa, mikä on se valvontaelin, jonka puoleen hänen tulisi kääntyä oikeusturvaongelmissaan. Myös mahdolliset synergiaedut menetetään, kun järjestelmä on hajautunut eri hallinnonaloille ja kun kukin valvoja on erillinen toimija.

Suomalaiseen ihmisoikeusvalvontaan on viime vuosien ja vuosikymmenten aikana panostettu runsaasti. Valvontaelimissä ja neuvottelukunnissa on paljon asianomaisen alan asiantuntemusta. Funktionaaliset valvojat ovat oman sektorinsa asiantuntijoita ja neuvottelukuntatyypissä elimissä on laajapohjainen ja usein myös kansalaisjärjestöt huomioon otta va ja asiantunteva edustus. Suurimmalla osalla valvontaelimistä on myös tarvittavat toimisto- ja tukipalvelut. Voidaan arvioida, että resurssien suhteen suomalainen ihmisoikeusvalvontajärjestelmä on hyvää kansainvälistä tasoa. Voidaan kuitenkin kysyä, olisiko valvontaan kohdistetuilla resursseilla saatavissa nykyistä kattavampi ja ”käyttäjystävällisempi” ihmisoikeusvalvontajärjestelmä, jos toiminta yhdistettäisiin yhden instituution piiriin. Samalla voitaisiin välttää sellainen mielikuva, että ihmisoikeusvalvonnassa suojellaan vain joidenkin erityisryhmien oikeuksia. Integroidulla rakenteella on toki monia muitakin etuja; kysymys on kustannussäästöistä, asiantuntemuksen kumuloitumisesta, synergiaeduista, järkevästä työnjaosta sekä päällekkäisen toimivallan ongelmien poistamisesta.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta esittää, että perus- ja ihmisoikeusvalvonta koottaisiin ja integroitaisiin siten, että olisi olemassa yksi paikka, jonne yksilö voisi osoittaa kantelunsa kaikissa perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvissä oikeusturvaongelmissa. Neuvottelukunta pitää tärkeänä, että integroidun järjestelmän toteuttamisessa noudatetaan niin sanottuja Pariisin periaatteita.

8 Hallintolainkäytön ongelmat ja tutkimustarpeet

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta on aikaisempina vuosina kiinnittänyt laajasti huomiota hallintoprosessin ongelmiin. Neuvottelukunta on sitä mieltä, että hallinnon muutoksenhaku-järjestelmän kehittäminen on edelleen ajankohtainen tehtävä⁷. Julkisen hallinnon tehtävät ja luonne ovat muuttuneet viimeisten kymmenien vuosien aikana. Muutosten johdosta historialliseen kehitykseen perustuvaan hallinnon oikeussuojajärjestelmään on syntynyt aukkoja, joiden paikkaaminen edellyttää koko järjestelmän uudelleenarviointia. Erityisen huolesti oikeussuojajärjestelmä kohtaa hallinnon – yhä suuremman merkityksen saavan – muun toiminnan kuin perinteisesti keskeiseksi ymmärretyn päätöksenteon. Myös ”perinteisessä” hallinnollisessa päätöksenteossa on tapahtunut muutoksia, joiden oikeusturvavaikutuksia ja muuttuneita oikeusturvatarpeita olisi tarpeen arvioida.

Sekä hallinto- että kunnallisvalituksen periaatteisiin liittyy ongelmia, ja hallintoriita on oikeussuojainstrumenttina vielä kehittämätön. Sattumanvaraisuutta saatetaan nähdä siinä, missä asioissa kunnallishallinnossa hallintovalitus on valituslajina ja siinä, mitkä sinänsä erityissääntelyyn nojaavat asiat kuuluvat kunnallisvalituksen käyttöalaan.

Kunnallisvalitus ei välttämättä ole sellaisenaan onnistunut vaihtoehto kaikissa niissäkään tapauksissa, joissa sen käyttö on osoitettu erityissäännöksin. Esimerkiksi kunnallisesta vi-
ranhaltijasta annetun lain (304/2003) mukaisissa asioissa kunnallisvalituksen käyttö on oikeusturvasyistäkin ongelmallista.

Myös maa-aineslupa-asiat ja kaava-asiat saatetaan nähdä ainakin joissakin suhteissa ongelmallisina kunnallisvalituksen kohteina. Ensin mainituissa kyse on aivan normaaleista ympäristölupa-asioista ja jälkimmäiset ovat laaja-alaisia yhteiskunnallisia asioita, joihin liittyy suuria taloudellisia ja ympäristöllisiä intressejä, joissa yhteiskunta on nähtävä laajempaan kuin ainoastaan kunnallisena itsehallintona. Samalla näihin asioihin liittyy monimutkaisia oikeusturvaongelmia. Monesti näiden asioiden kohdalla kunnallisvalitusta parempi ratkaisu olisikin se, että asioiden erityispiirteet otettaisiin huomioon valitusperusteiltaan nykyistä täsmällisemmän hallintovalituksen yksityiskohtia koskevassa erityissääntelyssä esimerkiksi säätämällä valitusoikeudesta erikseen, jos halutaan laaja valitusoikeutettujen piiri.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta on nostanut esille aineellisen prosessinjohtamisen ongelmia hallintotuomioistuimissa jo edellisellä toimikaudellaan. Neuvottelukunta katsoo, että olisi selvitettävä hallintoprosessin ongelmia kattavasti osin empiirisenä tutkimuksena.

Lisäksi on tarpeen selvittää se, onko kunnallisvalitukselle enää tarvetta nykyisenkaltaisena varsinkin itsenäisenä päävalituslajina, jossa sen valvontavalituksen luonne on korostunut ja on ainakin pääasiallisena perusteluna sen hallintovalituksesta erottaville piirteille. Tämän selvitystyön yhteydessä olisi nimenomaan tutkittava, onko kunnallisessa päätöksenteossa nykyisellään sellaisia

⁷ Ks. Pohjolainen & Tarukannel 2004.

ominaispiirteitä, jotka edellyttävät muutoksenhaun erilaisuutta muuhun hallinnolliseen päätöksentekoon.

Neuvottelukunta pitää tarpeellisena myös sen selvittämistä, minkälaisia hallintovalitukseen ja hallintoriitaan liittyviä tehokkaan oikeussuojan saamisen esteitä on nykyisessä sääntelyyn ja oikeuskäytäntöön perustuvassa järjestelmässä. Selvitettäviä asioita olisivat lisäksi tuomioistuimen aineellisen prosessin johdon ongelmat ja oikeudenkäynnin osapuolten muodollisen aseman täsmentämisen tarpeet.

9 Siviili- ja rikosprosessin tutkimustarpeet

9.1 Yleistä

Tuomioistuinten toimintaympäristö ja tuomioistuinmenettelyt ovat olleet jatkuvien muutosten kohteena viimeisen kymmenen vuoden ajan. Suomessa sekä siviili- että rikosprosessi samoin kuin hallintoprosessi ja hovioikeusmenettely on uudistettu 1990- ja 2000-luvuilla. Myös oikeusapujärjestelmää, oikeudenkäyntikuluja, syyttäjälaitosta, tuomareiden nimittämistä ja rangaistusmääräysmenettelyä koskevia säännöksiä on uudistettu. Kesäkuussa 2002 tuli voimaan uusi oikeusapulaki. Siviiliprosessia koskevat uudet muutokset tulivat voimaan vuoden 2003 alusta.

Muutoksia siviili- ja rikosprosessiin tulee aiheuttamaan myös oikeudenkäynnin julkisuutta koskevan lain uudistaminen. Uudistusta koskeva hallituksen esitys on tarkoitettu antamaan vuoden 2005 syksyllä. Julkisuuslainsäädännön laaja kokonaisuudistus toteutettiin vuonna 1999. Oikeudenkäynnin julkisuus -toimikunta jätti mietintönsä vuonna 2002 (KM 2002:1). Oikeudenkäynnin julkisuutta hallintolainkäytössä selvittänyt oikeusministeriön työryhmä jätti mietintönsä puolestaan syksyllä 2003 (OM 2003:8). Sääntelyn uudistamisen taustalla ovat keskeisesti perus- ja ihmisoikeudet, joiden merkitys on kasvanut perusoikeusuudistuksen myötä. Uudistuksessa joudutaankin punnitsemaan erilaisten perusoikeuksien suhdetta toisiinsa. Tällöin joudutaan pohtimaan esimerkiksi oikeudenkäynnin julkisuutta suhteessa yksityiselämän suojaan.

Lukuisten muutosten myötä myös tarve saada tietoa tuomioistuinten toiminnasta on lisääntynyt. Selvitysmies Jussi Huttusen raportissa "Valtion sektoritutkimusjärjestelmän rakenteellinen ja toiminnallinen kehittäminen" (2004) todetaan, että oikeuspoliittisen alan tutkimustarve on kaikkiaan voimakkaasti kasvanut. Tutkimustietoa ja uudistusten seurantaan tarvitaan kaikissa prosessilajeissa. Esimerkiksi oikeudenkäyntien julkisuutta, oikeudenkäyntimenettelyissä koettua oikeudenmukaisuutta ja lainkäytön yhtenäisyyttä on toistaiseksi tutkittu vain vähän.

Suomessa empiiristä tuomioistuintutkimusta on harjoitettu vain vähän ja täällä on ylipäänsä melko heikko oikeussosiologinen tutkimustraditio. Oikeusministeriön hallinnon alalle sijoittuva Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos on useimmilla harjoittamansa tutkimuksen lohkoilla ainoa alan yksikkö Suomessa.⁸ Huttusen raportin mukaan tutkimus- ja kehittämismenojen osuus oikeusministeriön hallinnonalan budjetista oli 0,24 % vuonna 2004, kun vastaava osuus koko valtioneuvoston piirissä on keskimäärin 4,5 %. Useat muut EU-maat, kuten Ruotsi, Hollanti ja Iso-Britannia, käyttävät Suomeen verrattuna moninkertaisen määrän voimavaroja kriminologiseen ja oikeuspoliittiseen tutkimukseen.

Tuomioistuinmenettelyiden toimivuuden ja mahdollisten ongelmien arvioiminen on vaikeaa, kun käytävissä ei ole systemaattista seurantatietoa kehityksestä. Yliopistojen ja sektoritutkimuslaitosten resurssit eivät riitä tuottamaan riittävästi sääntelyvaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia erittelevää strategista tutkimustietoa, jota tarvittaisiin tukemaan oikeuspoliittista suunnittelua ja lainvalmistelua. Myös lakivaliokunta on lausunnossaan (LaVL 18/2004

⁸ Tutkimusta on tehty kuitenkin myös yliopistoissa, Stakesissa ja muissa sektoritutkimuslaitoksissa.

vp) valtiovarainvaliokunnalle hallituksen esityksestä talousarvioksi vuodelle 2005 kiinnittänyt huomiota tähän ongelmaan ja esittänyt, että oikeusministeriön hallinnonalan tutkimusmäärärahojen suunnitelmallinen kasvattaminen on aloitettava jo vuonna 2005.

Tuomioistuinelaitoksen kehittämisen ja lainvalmistelun näkökulmasta Suomessa olisi tarpeen lisätä empiirisen oikeustutkimuksen ja lainvalmistelun tutkimuksen resursseja. Samalla pitäisi kehittää tuomioistuinten tietojärjestelmiä ja niiden hyödyntämistä siten, että saataisiin aikaisempaa kattavammin systemaattista tietoa tuomioistuinten toiminnasta.

Koko oikeudenkäyntimenettelyjä koskevista tutkimustarpeista oikeusturvasiain neuvottelukunta haluaa nostaa esille tarpeen tutkia oikeudenkäyntien julkisuutta koskevan lain vaikutuksia.

Lisäksi oikeusturva-siain neuvottelukunta pitää tärkeänä, että oikeudenkäynneissä koettua oikeudenmukaisuutta tutkitaan kaikissa prosessilajeissa. Tutkimustietoa tarvitaan tältä osin asianosaisten osallistumismahdollisuuksista ja heidän kohtelustaan oikeudenkäynnissä, menettelyn vuorovaikutuksellisuudesta, tuomareiden puolueettomuudesta ja ammattietiikasta sekä ratkaisujen ymmärrettävistä perustelemisesta. Erityisesti olisi syytä verrata toisiinsa tuomiin tyytyneiden ja muutosta hakeneiden kokemuksia. Lisäksi olisi syytä tutkia laajemminkin tuomioistuimia kohtaan tunnettua luottamusta ja legitimitiä. Tutkimustietoa tarvitaan myös lainkäytön yhtenäisyydestä.

9.2 Siviiliprosessi

Siviiliprosessi uudistettiin perusteellisesti vuonna 1993. Uudistuksen vaikutuksia ja toimivuutta on tutkittu sen voimaantulosta lähtien Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa. Uudistusta on seurattu tilastojen, tuomioistuinten asiakirjojen ja eri lakimiesryhmille lähetettyjen kyselyiden sekä haastatteluiden avulla. Uudistuksen toteutuneista vaikutuksista on saatu runsaasti tietoa ja se on vaikuttanut myös korjaustoimenpiteisiin ja lainsäädäntömuutoksiin, joilla havaittuihin ongelmiin on pyritty tarttumaan.⁹ Samalla on saatu runsaasti perustietoa siviiliprosessista käräjäoikeuksissa.

Tutkimusten perusteella näyttäisi siltä, että siviiliprosessin keskeisiä ongelmia ovat hitaus ja kalleus. Asianajajien mukaan ongelmana ovat myös tuomarien erilaiset käytännöt. Etenkin tuomarien prosessinjohtotyyleissä on paljon vaihtelua. Tuomioistuimilla on myös erilaisia toimintatapoja suhtautumisessa todisteisiin suullisessa valmistelussa ja sovintojen edistämisessä. Tuomarien mukaan ongelmana ovat etenkin jäsentelemättömät ja liian pitkät haastehakemukset ja vastauskirjelmät sekä oikeudenkäyntiaineiston paisuminen.

⁹ Ks. Ervasti 1994; Ervasti 1997a; Ervasti 1997b; Ervasti 1998; Ervasti 2004; Ervasti & Kallioinen 2003; Jaakkola & Vuorinen 1997.

Eduskunnan lakivaliokunta on edellyttänyt ponnessaan (LaVM 12/2002 vp), että vuoden 2003 alussa voimaan tulleita siviiliprosessin muutoksia seurataan. Tällä hetkellä Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa on käynnissä tutkimus vuoden 2003 alussa tulleiden siviiliprosessimuutosten vaikutuksista. Tutkimuksessa on tarkoitus arvioida myös riitaprosessin kehityssuuntia pitkällä aikavälillä. Tietoa saadaan esimerkiksi oikeudenkäyntikulujen euromäärien kehityksestä. Tutkimus valmistuu kesään 2005 mennessä.

Kesäkuussa 2004 eduskunnalle annettiin hallituksen esitys tuomioistuinsovitteluksi (HE 114/2004 vp). Kyse on merkittävästä uudistuksesta, jolla voi olla huomattavia vaikutuksia alioikeuksien toimintaan ja asemaan. Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa on aiemmin tehty tutkimus sovintomenettelystä siviiliprosessissa¹⁰. Uudistuksen myötä sovintoihin liittyvän lisätutkimuksen ja -seurannan tarve on ilmeinen.

Lapsen oikeuksien ja lapsen edun toteutumisesta siviiliprosessissa ei ole saatavissa riittävästi tutkimustietoa. Usein lapsiin liittyviä asioita käsittelevät eri vaiheissa useat eri viranomaistahot, eikä toiminta ole aina koordinoitua. Ongelmana on pidetty esimerkiksi sitä, ettei tuomioistuinten ratkaisuja riittäisissä lasten huolto- ja tapaamisoikeusasioissa aina noudateta tai saada täytäntöönpannuiksi.

Välimiesmenettelyn merkitys on lisääntynyt viimeisten vuosikymmenien aikana. Välimiesmenettelystä ei ole juurikaan käytettävissä empiiristä tietoa. Koska välimiesmenettely ei ole julkista, tilastoitua tietoa ei ole edes välimiesmenettelyssä ratkaistavien riitojen määrästä Suomessa.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta pitää tärkeänä, että tuomioistuinsovittelu-uudistuksen vaikutuksia ja tuomioistuinsovittelun toimivuutta seurataan ja tutkitaan heti sen käyttöönotosta lähtien.

Lapsen oikeuksien ja lapsen edun toteutumisessa siviiliprosessissa tarvitaan tutkimustietoa. Olisi selvitettävä ulosottomiehen, sosiaaliviranomaisten sekä tuomioistuimen roolit ja mahdollisuudet parantaa eri tahojen yhteistyötä ja koordinaatiota. Myös muissa täytäntöönpanoasioissa kuin lapsiasioissa esiintyy toisinaan tilanteita, jossa alkuperäinen prosessi käydään ikään kuin uudelleen täytäntöönpanoasiana. Lisäksi olisi syytä kartoittaa lapsen kuulemiseen liittyviä käytäntöjä ja ongelmia.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta katsoo, että myös välimiesmenettelyn yleisyyttä ja merkitystä olisi syytä tutkia.

¹⁰ Ks. Ervasti 2004.

9.3 Rikosprosessi

Rikosprosessi uudistettiin vuonna 1997. Rikosprosessista on tehty yksittäisiä tutkimuksia, mutta siitä ei ole tehty järjestelmällistä seuranta. Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa on tutkittu esimerkiksi lautamiesjärjestelmää, rikosprosessuaalista vangitsemista, lykkäyksiä rikosprosessissa, rikosten sovittelua, nuorten rikosprosessia sekä toimenpiteistä luopumista huumausainerikoksissa¹¹. Lisäksi on tehty tutkimus luottamuksesta tuomioistuimiin¹².

Kokonaisuudessaan rikosprosessista ja sen toimivuudesta on niukasti tutkimustietoa. Eduskunnan lakivaliokunta (LaVM 9/1997 vp) on korostanut, että rikosprosessiuudistusta on seurattava. Keskeinen ongelma rikosprosessissa näyttäisi olevan juttujen peruuntuminen asianosaisten poissaolon vuoksi. Tuomarien käytännöissä näyttäisi myös olevan ainakin jonkin verran vaihtelua muun muassa esitutkimusmateriaalin käsittelyssä ja huomioonottamisessa, asioiden ulkoisen kulun järjestämisessä ja johdattelevien kysymysten sallimisessa sekä siinä, kuinka tarkkaan todistusteemoja vaaditaan ilmoitettavaksi.

Rikosprosessuaalisten pakkokeinojen käyttömahdollisuuksia on laajennettu. Lisäksi käyttöön on otettu uusia pakkokeinoja.

Rikosasioiden sovittelun merkitys on kasvanut ja samalla myös sitä koskevan tutkimustiedon tarve on lisääntynyt.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta pitää tarpeellisena, että käynnistetään tutkimushanke, jossa selvitetään empiirisesti rikosprosessin toimivuus käytännössä. Tutkimusta tarvitaan paitsi rikosprosessista tuomioistuimessa myös esitutkinta- ja syyttämisvaiheista. Lisäksi olisi syytä tutkia ylipäätään rikosprosessuaalisten pakkokeinojen käytön laajuutta sekä tuomioistuinten roolia ja käytäntöjä pakkokeinoasioissa.

Neuvottelukunta pitää tärkeänä, että myös rikosasioiden sovittelusta saadaan riittävästi tutkimustietoa. Olisi selvitettävä sovittelun merkitystä rikosprosessuaalisessa järjestelmässä, sen toimivuutta sekä etuja ja haittoja. Eryityisesti olisi syytä kartoittaa ihmisten oikeudenmukaisuuskokemuksia rikosprosessissa ja sovittelussa. Olisi selvitettävä myös sovittelun vaikutukset toimenpiteistä luopumiseen, rangaistuksen mittaamiseen ja prosessiekonomiaan.

¹¹ Ks. De Godzinsky 2000; De Godzinsky & Ervasti 1999; Ervasti & Kallioinen 2003; Kainulainen 1998; Kainulainen 1999; Marttunen 2002; Mielityinen 1999; Takala 1998.

¹² Ks. Lappi-Seppälä ym. 1999.

10 Oikeuskasvatus

10.1 Taustaa

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta on ensimmäisellä toimikaudellaan kiinnittänyt huomiota oikeuskasvatuksen kehittämistarpeisiin muun muassa vuosina 2000–2001 Kangasalan peruskoulun yläasteella järjestetyn oikeuskasvatuskokeilun myötä. Kokeilu perustui koulun ja oikeusviranomaisten yhdessä toteuttamaan opetukseen. Ensimmäisellä toimikaudellaan neuvottelukunta ehdotti, että peruskoulussa tulisi antaa kaikille peruskoulun oppivelvollisuutta suorittaville oikeuskasvatusta.

Neuvottelukunta on kertomusvuonna jatkanut ensimmäisellä toimikaudella aloitettua yhteydenpitoa Opetushallitukseen uuden valtakunnallisen opetussuunnitelman laatimiseen liittyen. Lisäksi neuvottelukunta on osallistunut aktiivisesti oikeudellisen tiedon tuottamiseen edu.fi-portaaliin yhteistyössä Opetushallituksen ja oikeusministeriön kanssa. Neuvottelukunta on myös kuullut Opetushallituksen ylijohtaja Aslak Lindströmiä.

Tehdyn yhteistyön, pilottikokeilun ja asiantuntijakuulemisen perusteella oikeusturva-asiain neuvottelukunta kiinnittää huomiota seuraavassa esitettäviin ongelmiin ja näkökohtiin.

10.2 Oikeuskasvatus uuden opetussuunnitelman perusteissa

Peruskouluopetuksessa koulujen on noudatettava valtakunnallisen opetussuunnitelman perusteissa määritellyjä tavoitteita ja sisältöjä. Liikkumavara on mahdollista vain valinnaisten opintojen puitteissa, joita peruskoulun päättöluokilla (7–9) voi olla 13 vuosiviikkotuntia. Vuonna 2004 hyväksytyjen uuden valtakunnallisen opetussuunnitelman perusteiden mukaan valinnaisuus vähenee. Uutena asiana opetussuunnitelman perusteissa ovat kasvatusta ja opetusta eheyttävät aihekokonaisuudet. Aihekokonaisuuksia on kaikkiaan seitsemän, joista oikeuskasvatukseen liittyvät lähinnä seuraavat aihekokonaisuudet:

- ihmisenä kasvaminen
- vastuu ympäristöstä, hyvinvoinnista ja kestävästä tulevaisuudesta
- turvallisuus ja liikenne.

Sellaista aihekokonaisuutta kuin oikeuskasvatus ei ole opetussuunnitelmassa. Keskeisin osa oikeuskasvatukseen liittyvistä seikoista on sijoitettu yhteiskuntaopin yhteyteen, jossa yksi osa käsittelee turvallisuutta. Eräät muutkin yhteiskuntaopin sisällöt tarkastelevat asioita myös oikeuskasvatuksen näkökulmasta. Uuden opetussuunnitelman perusteissa on oikeuskasvatuksen kannalta merkittävää yhteiskuntaopin resurssien lisääntyminen yhdellä vuosiviikkotunnilla.

Peruskoulun oikeuskasvatusta voidaan tarkastella lähinnä kolmesta näkökulmasta. Eettisellä kasvatuksella pyritään ensinnäkin kertomaan, mikä on oikein ja mikä väärin. Toiseksi tarkoitus on antaa tietoa oikeusjärjestelmästä. Kolmantena tavoitteena on pyrkiä antamaan

perustietoja yksinkertaisten oikeustoimien tekemisestä: miten esimerkiksi solmitaan työso-
pimus tai tehdään kauppa.

10.3 Oikeuskasvatuksen uudet haasteet

Yhteiskunnalliseen elämään astuva nuori tarvitsee perustiedot yhteiskunnan pelisäännöistä välttääkseen erilaisia ongelmia. Oikeuskasvatuksen tarve on jatkuvasti kasvanut yhteiskun-
nan muutosten myötä. Nykyisin on erittäin tärkeää opastaa nuoria tulemaan toimeen nope-
asti muuttuvassa yhteiskunnassa. Lait eivät ole pysyviä, joten oikeudellisiakin tietoja on
päivitettävä.

Aktiivisen kuluttamisen lisäksi nuoret tekevät entistä enemmän erilaisia sopimuksia, joilla
on tosiasiallisia oikeusvaikutuksia. Yhtenä esimerkkinä tästä on nuorten velkaantuminen
matkapuhelinlaskujen myötä. Oikeuskasvatuksen avulla voidaan opettaa nuorille, että valta
ja vastuu kulkevat käsi kädessä: Järkevän taloudenhoidon perusteet on syytä oppia mah-
dollisimman varhain, koska kaikille ei ole lainkaan selvää se, mitä maksamattomista las-
kuista voi seurata. Rikosoikeudellisen vastuukärajan alkaminen 15 ikävuodesta on varsin
hyvin nuorten tiedossa. Sen sijaan se, että vahingonkorvausvastuu on olemassa ilman laissa
määriteltyä ikärajaa, on useimmille nuorille vieras asia. Nuorten on myös tiedettävä, ettei
vanhempien tai yhteiskunnan tukeen voi jatkuvasti nojautua. Nuorellakin on vastuu omista
toimistaan.

Velkaantumisen lisäksi yksi jatkuvasti kasvava ongelma on nuorten huumeiden ja muiden
päihteiden käyttö sekä huumausainerikollisuus: vuonna 2003 Suomessa kuoli yli sata nuor-
ta huumausaineisiin. Näiden kuolemien taustalla on rikollinen toiminta. Oikeuskasva-
tuksen avulla on mahdollisuus vaikuttaa nuorten elämäntapavalintoihin ja terveystapoihin. Ei riitä,
että koulussa tuodaan esille huumausaineiden terveydelle haitalliset seikat, vaan on koros-
tettava myös niihin liittyvän rikollisuuden riskejä ja seuraamuksia. Jos nuori syyllistyy jat-
kuvasti rikoksiin, siitä aiheutuu ongelmia paitsi nuorelle myös heidän vanhemmilleen, sosi-
aaliviranomaisille, poliisille ja viime kädessä myös lainkäyttöviranomaisille. Oi-
keuskasvatuksen kohdistaminen nuoriin on yksi ennalta ehkäisevän toiminnan tärkeimpiä
välineitä. Koulutuksen keskeisenä tavoitteena tuleekin olla opetuksen kytkeminen nuoren
omaan kokemusmaailmaan.

Yhteiskunnallisten muutosten myötä koulun on ollut pakko ottaa aikaisempaa enemmän
kodeille kuulunutta kasvatusvastuuta itselleen. Vaikka kasvatus edelleenkin kuuluu ensisi-
jaisesti kodeille, niin kaikki kodit eivät tähän valitettavasti kykene. Koulun lisääntynyt kas-
vatusvastuu vaatii koululta paljon: perehtymistä yhteiskunnan rakenteisiin ja lainsäädännön
tarkoitukseen, mutta ennen kaikkea siihen, miten nuoria voidaan näissä asioissa opettaa ja
miten heihin voidaan vaikuttaa. Tärkeintä on se, että tunnetaan ja tunnustetaan ne yleiset
oikeudelliset periaatteet, jotka ovat voimassa muuttuvasta lainsäädännöstä huolimatta.

10.4 Arvio oikeuskasvatuksen tilasta ja oikeuskasvatuksen järjestämiseen liittyvät ongelmat

Kokonaisuutena tarkastellen oikeuskasvatuksen osuutta ei nykyisessä opetuksessa voida pitää kovin merkittävänä. Tämä on merkittävä epäkohta ottaen huomioon oikeuskasvatuksen korostunut tärkeys nykyisessä yhteiskunnassa. Uuden opetussuunnitelman perusteissa on oikeuskasvatuksen kannalta merkittävää yhteiskuntaopin resurssien lisääntyminen yhdellä vuosiviikkotunnilla. Yhteiskuntaopin oppimäärä on kuitenkin edelleenkin laaja käytettävissä olevaan aikaan nähden. Uudessa opetussuunnitelmassa oikeuskasvatuksen opetukseen voi vaikuttaa myös valinnaisuuden kasvaminen: vaarana on, että uudet valinnaisresurssit käytetään lähes yksinomaan taito- ja taideaineisiin, jolloin ”kovaa tietoa” käsittelevä oikeuskasvatus saattaa kadota valinnaiskursseista.

Ongelmallista on myös se, että oikeuskasvatus on hajallaan opetussuunnitelman aihekokonaisuuksissa. Nykyisin oikeudelliset elementit on sisällytetty esimerkiksi terveystieteiden tai turvallisuusopetukseen. Näihin oppiaineisiin ne eivät kuitenkaan kuulu, jos tavoitteeksi asetetaan tiedon jakaminen siitä, mikä on oikein ja mikä on väärin yhteiskunnassa, jonka toiminnot rakentuvat eduskunnan laatimalle lainsäädännölle. Tällä tavalla oikeuskasvatuksen vaikuttavuus ei voi olla paras mahdollinen. Ongelmallista on myös se, että keskeisimmät asiat on sijoitettu osaksi yhdeksännellä luokalla opiskeltavaa yhteiskuntaoppia, jolloin ne tulevat nuoren elämäntilannetta ajatellen usein liian myöhään esille.

Oikeuskasvatuksen käytännön järjestämiseen vaikuttaa olennaisesti se, onko opetusainetta saatavilla ja onko opettajilla riittävästi oikeuskasvatuksen opettamisen edellyttämää tietoa ja taitoa. Oikeuskasvatukseen liittyvää aineistoa löytyy nykyisin runsaasti internetistä, erityisesti Opetushallituksen ylläpitämästä edu.fi-portaalista. Sen sijaan opettajien oikeudellisiin opetusvalmiuksiin näyttää liittyvän ongelmia. Eri kouluissa on vaihtelevin tavoin ja lähinnä opettajien kiinnostuksen mukaan pyritty jakamaan tietoa oikeusjärjestyksestä sekä sen mukanaan tuomista oikeuksista ja velvollisuuksista. Opettajien peruskoulutuksessa oikeuskasvatuksen osuus on riittämätöntä. Opettajille järjestettävä lakitiedon täydennyskoulutus tavoittaa vain osan opettajista.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan mielestä panostaminen peruskoulun oikeuskasvatukseen on tärkeää. Kaikille oppilaille tulisi tarjota samanlaiset edellytykset tiedonsaantiin oikeudellisista asioista. Oikeuskasvatusta tulee tarkastella tapana orientoida nuoria yhteiskunnan täysipainoisiksi ja vastuullisiksi jäseniksi sekä edistää nuorten sosiaalista kasvua. Lisäksi oikeuskasvatus on nähtävä keinona tukea vanhemmuutta.

Oikeuskasvatuksen parhaan mahdollisen toteutumisen varmistamiseksi peruskoulun antama oikeuskasvatus on eheyttävä omaksi valtakunnallisen opetussuunnitelman aihekokonaisuudeksi. Neuvottelukunta ehdottaa sellaisen kiinteän opetuskokonaisuuden laatimista, joka kattaa olennaiset oikeuskasvatukseen kuuluvat asiat ja on kuitenkin riittävän lyhyt (noin puoli vuosiviikkotuntia eli 19 oppituntia) mahdutettavaksi nykyisen opetussuunnitelman tuntikehykseen. Tällainen opetuskokonaisuus tulisi laatia oikeus- ja kouluviranomaisten yhteistyönä. Huomioon tulee ottaa oikeusministeriön strategia-asiakirjassa vuosiksi

2003–2012 esiintuotu ajatus yhteistyön tiivistämisestä opetusministeriön kanssa. Neuvottelukunta katsoo, että nuorten oikeudellisiin tietotarpeisiin on vastattava myös siten, että tuetaan kahdeksaluokkalaisille suunnattuja valinnaisia oikeuskasvatuskursseja.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta pitää tärkeänä sitä, että oikeuskasvatus saataisiin osaksi opettajien peruskoulutusta. Ammatissa toimiville opettajille on järjestettävä pitkäjänteistä täydennyskoulutusta, joka tähtää laaja-alaisten opintokokonaisuuksien suorittamiseen. Lisäksi opettajia on kannustettava luomaan yhteyksiä oman alueensa oikeusviranomaisiin ja oikeusalalla työskenteleviin henkilöihin. Oikeuskasvatukseen liittyviä asioita tulee käsitellä myös koulujen vanhempainilloissa.

LÄHTEET

De Godzinsky, Virve-Maria: Tietoa uudesta rikosasioiden oikeudenkäynnistä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 47. Helsinki 2000.

De Godzinsky, Virve-Maria & Ervasti, Kaijus: Lautamiehet tuomareina. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 162. Helsinki 1999.

Ervasti, Kaijus: Oikeudenkäyntikulut uudessa alioikeusmenettelyssä. Tutkimus alioikeuksien käytännöstä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 126. Helsinki 1994.

Ervasti, Kaijus: Alioikeusuudistuksen seuranta. Riita-asiat tilastojen ja oikeudenkäyntipöytäkirjojen valossa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 140. Helsinki 1997a.

Ervasti, Kaijus: Oikeudenkäyntikulut pääkäsitteeseen edenneissä riita-asioissa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 147. Helsinki 1997b.

Ervasti, Kaijus: Riitaprosessiudistuksen arviointi. Lakimiesten ja tuomioistuimen kansliahenkilökunnan käsityksiä ja kokemuksia uudesta riita-asioiden menettelystä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 154. Helsinki 1998.

Ervasti Kaijus: Käräjäoikeuksien sovintomenettely. Empiirinen tutkimus sovinnon edistämisestä riitaprosessissa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 207. Helsinki 2004.

Ervasti Kaijus & Kallioinen Hertta: Oikeudenkäyntimenettelyiden ongelmat ja prosessisäännösten soveltaminen. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 202. Helsinki 2003.

Grönlund, Pirkko: Kunnallinen kuluttajaneuvonta. Raportti vuodelta 2003. Kuluttajaviraston julkaisusarja 3/2004. Helsinki 2004.

HE 114/2004 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle riita-asioiden sovittelua ja sovinnon vahvistamista yleisissä tuomioistuimissa koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 168/2004 vp. Hallituksen esitys laiksi sosiaalihuoltolain muuttamisesta.

HE 226/2004 vp. Hallituksen esitys laiksi sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista.

Huttunen, Jussi: Valtion sektoritutkimusjärjestelmän rakenteellinen ja toiminnallinen kehittäminen. Selvitysmiesraportti. Helsinki 2004.

Jaakkola, Risto & Vuorinen, Sami: Mitä riitelemine maksaa. Tietoa ja tulkintaa riita-asioiden oikeudenkäyntikuluista. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 32. Helsinki 1997.

Kainulainen Heini: Rikosprosessuaalinen vangitseminen tuomioistuinkäytännössä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 34. Helsinki 1998.

Kainulainen Heini: Toimenpiteistä luopuminen huumausainerikoksissa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 164. Helsinki 1999.

KM 2002:1. Oikeudenkäynnin julkisuuslaki. Oikeudenkäynnin julkisuus -toimikunnan mietintö. Komiteanmietintö 2002:1. Oikeusministeriö. Helsinki 2002.

KM 2003:3. Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö. Komiteanmietintö 2003:3. Oikeusministeriö. Helsinki 2003.

KTM 12/2002. Kuluttajariitatyöryhmän loppumietintö. Kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmä- ja toimikuntaraportteja 12/2002. Helsinki 2002.

Lappi-Seppälä, Tapio; Tala, Jyrki & Litmala, Marjukka & Jaakkola, Risto: Luottamus tuomioistuimiin. Haastattelututkimus väestön asenteista 1998. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 160. Helsinki 1999.

LaVL 18/2004 vp. Lakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä talousarvioksi vuodelle 2005.

LaVM 9/1997 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä rikosasiain oikeudenkäyntimenettelyn uudistamista alioikeuksissa koskevaksi lainsäädännöksi.

LaVM 12/2002 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi oikeudenkäymiskaaren ja eräiden muiden lakien riita-asiain valmistelua, pääkäsittelyä sekä hakemusasioiden käsittelyä koskevien säännösten muuttamisesta.

Litmala, Marjukka: Ylimmät laillisuusvalvojat. Teoksessa Litmala, Marjukka (toim.): Oikeusolot 2004. Katsaus oikeudellisten instituutioiden toimintaan ja oikeuden saatavuuteen. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 210. Helsinki 2004, s. 115–137.

Marttunen, Matti: Nuorisoprosessi. Lasten ja nuorten tekemien rikosten viranomaiskäsitteilyn arviointia. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 193. Helsinki 2002.

Mielityinen, Ida: Rikos ja sovittelu. Valikoituminen, merkitys ja uusintarikollisuus. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 167. Helsinki 1999.

Oikeuspolitiikan strategia ja kehitysnäkymiä vuosiksi 2003–2012. Oikeusministeriö. Helsinki 2002.

OM 2003:8. Oikeudenkäynnin julkisuus hallintolainkäytössä. Työryhmämietintö 2003:8. Oikeusministeriö. Helsinki 2003.

OM 2004:6. Perintökaaren uudistamistarpeet. Työryhmämietintö 2004:6. Oikeusministeriö. Helsinki 2004.

Pohjolainen, Teuvo & Tarukannel, Veijo: Hallinnon oikeussuojajärjestelmän kehittämisen tarpeesta. Defensor Legis 6/2004.

Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003.

Salonen, Jari & Iivari, Juhani: Evaluation of the "Let's Talk – Social Mediation for Refugee Communities in Europe" Project. International Organization for Migration. Report 78/2004. Helsinki 2004.

Takala, Jukka-Pekka: Moraalitunteet rikosten sovittelussa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 151. Helsinki 1998.

LIITE

PERHE-ELÄMÄÄN LIITTYVISTÄ OIKEUSTURVAONGELMISTA

Marjukka Litmala

I Lapsen huoltoa koskevista kysymyksistä

1. Taustaa
2. Huoltoriidat
3. Tapaamisoikeus
4. Tietotarpeista

II Lapsen elatusta koskevista kysymyksistä

1. Taustaa
2. Elatusavun määräytymiskriteereistä
3. Elatusavun muuttamisesta

III Parisuhteita koskevan yksityisoikeudellisen sääntelyn ajanmukaisuus

1. Taustaa
2. Avoparien oikeusasemasta
3. Aviovarallisuusjärjestelmä

IV Sääntelyn ajanmukaisuudesta ja muutostarpeista

I Lapsen huoltoa koskevista kysymyksistä

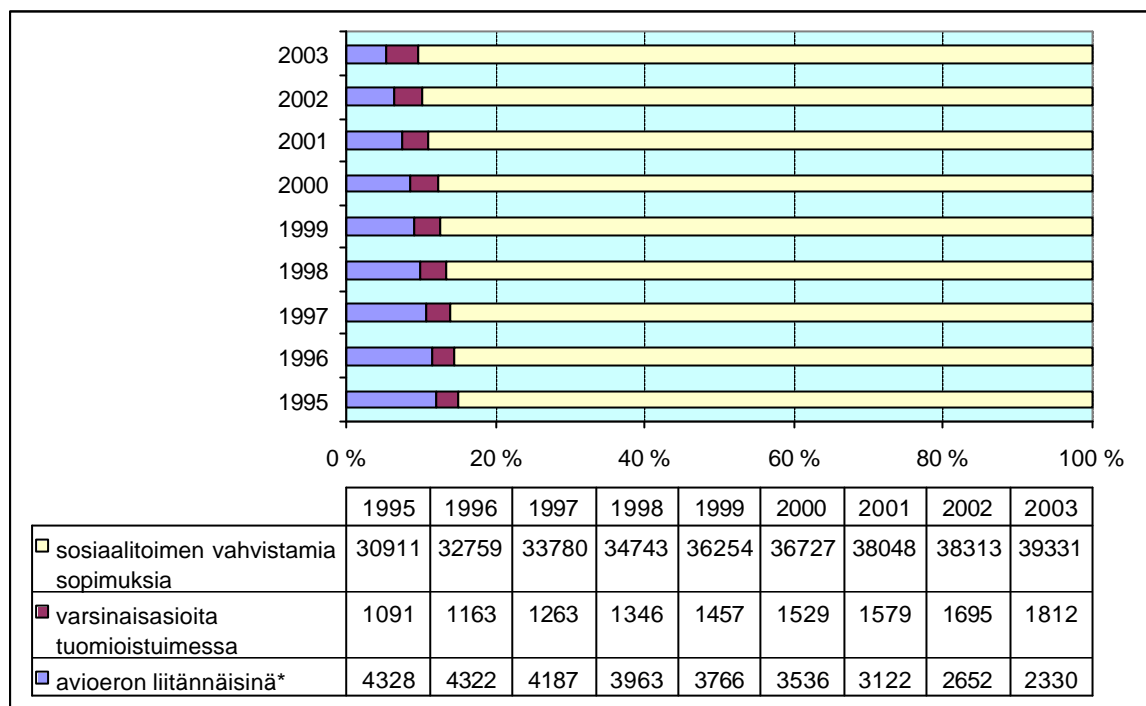
1. Taustaa

Lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta sääntelevä laki (361/1983) on ollut voimassa vuodesta 1984 lähtien. Lapsen huollon tarkoituksena on lain mukaan ”turvata lapsen tasapainoinen kehitys ja hyvinvointi lapsen yksilöllisten tarpeiden ja toivomusten mukaisesti”. Huollon tulee myös turvata lapselle myönteiset ja läheiset ihmissuhteet, erityisesti lapsen ja hänen vanhempiansa välillä. Tapaamisoikeuden tarkoituksena on turvata lapselle oikeus pitää yhteyttä ja tavata sitä vanhempansa, jonka luona hän ei asu.

Kysymys lapsen huollosta nousee esiin, kun perhe hajoaa tai kun vanhemmat eivät alun alkaenkaan asu yhdessä. Huoltoa koskevat kysymykset pyritään ratkaisemaan ensisijaisesti vanhempien välisin sopimuksin. Sopimus vahvistetaan sosiaalitoimessa. Ennen sopimuksen vahvistamista sosiaaliviranomaisen on varmistettava se, että sopimus on lapsen edun mukainen. Edelleen on tarkistettava se, että lapsen oma mielipide on otettu asianmukaisesti huomioon. Sosiaalitoimi voi vahvistaa sopimuksen tai jättää sen vahvistamatta, mutta sopimuksen muuttamiseen sosiaaliviranomaisella ei ole oikeutta. Jos vanhemmat ovat lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevasta asiasta erimielisiä, asian ratkaisee hakemuksesta käräjäoikeus. Käräjäoikeus voi tehdä päätöksen lapsen huollosta, asumisesta ja tapaamisoikeudesta myös yksimielisyystilanteissa vaihtoehtona sosiaalitoimessa vahvistettavalle sopimukselle. Asia tulee vireille tuomioistuimessa joko varsinaisiasiana hakemuksella tai avioeron yhteydessä käsiteltävänä ns. liitännäisasiana.

Huoltoratkaisut eivät välttämättä ole lopullisia. Sosiaalitoimen vahvistamaa sopimusta tai tuomioistuimen päätöstä voidaan muuttaa, jos olosuhteet ovat muuttuneet tai muutokseen on muutoin aihetta. Aiemman ratkaisun muutostapa ei ole sidoksissa siihen, miten aiempi järjestely on vahvistettu. Tuomioistuimen päätöstä voidaan siis muuttaa sosiaalitoimen vahvistamalla sopimuksella tai päinvastoin. Huoltoa, asumista ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen muutostakin koskevissa erimielisyystilanteissa asia on mahdollista ratkaista ainoastaan tuomioistuimessa.

Yhtäältä avoliittojen yleistyminen ja toisaalta yleistynyt eronneisuus ovat johtaneet siihen, että lapsen huoltoa, asumista ja tapaamisoikeutta koskevien asioiden vuotuinen kokonaismäärä on jatkuvasti lisääntynyt. Määrä on yli kolminkertaistunut viimeisten 15 vuoden kuluessa. Suurin osa lapsen huoltoa, asumista ja tapaamisoikeutta koskevista asioista saa ratkaisunsa kuntien sosiaalitoimissa. Näitä asioita ratkotaan nykyisin kaikkiaan noin 43 000 tapausta vuosittain, joista noin joka yhdeksäs-kymmenes tuomioistuimissa.



Kuvio 1. Lapsen huoltoa, tapaamisoikeutta ja asumista koskevien sopimusten ja tuomioistuinasioiden määrät vuosina 1995–2003.¹³

* Avioeron liitännäisasioina käsiteltyjen em. asioiden määrät on arvioitu tutkimustiedon pohjalta, jonka mukaan liitännäisasiosta enimmillään noin 9/10 koskee lapsen huoltoa, asumista ja tapaamisoikeutta.¹⁴ Yllä olevan kuvion luvut avioeron liitännäisinä käsiteltävistä, lasta koskevien asioiden enimmäismääristä on siis saatu kertomalla liitännäisvaatimuksia sisältävien erohakemusten määrä luvulla 0,9.

Lapsen huoltoa, tapaamisoikeutta ja asumista koskevien tapausten vuotuinen määrä on vuosi vuodelta lisääntynyt. Vuonna 2003 näitä asioita ratkottiin noin viidenneksen enemmän kuin vajaat kymmenen vuotta sitten vuonna 1995. Painopiste asioiden käsittelyssä on selkeästi sosiaalitoimessa. Vuonna 2003 huoltoa koskevia sopimuksia vahvistettiin runsaat 39 000, varsinaisasioina tuomioistuimessa näitä asioita käsiteltiin runsaat 1800 ja avioeron liitännäisinä arviolta runsaat 2300 kappaletta. Näin lainsäätäjän pyrkimys ohjata lasta koskevat asiat ensisijaisesti sovittaviksi vanhempien kesken sosiaalitoimessa on tiettyssä mielessä toteutunut. Toisaalta on hyvä huomata, että avoliittotapauksissa lapsen syntyessä äiti on lain nojalla lapsen huoltaja ja vanhempien yhteishuollosta sovitaan erikseen sosiaalitoimen vahvistamin sopimuksin. Avoliittojen yleistymisen valinnaisena parisuhdemuotona näkyy siis myös lapsen huoltoa koskevissa tilastoissa. Tämä ilmenee myös siitä, että isyyden tunnustamista vahvistetaan nykyisin vajaat 22 000 vuosittain, kun 1980-luvun lopulla määrä oli vajaat 10 000 ja vielä 1990-luvun puolivälissäkin alle 20 000.

¹³ Lähde: Litmala 2004.

¹⁴ Litmala 2001.

Tuomioistuimissa käsiteltyjen asioiden osuus kaikista lapsen huoltoa, tapaamisoikeutta ja asumista koskevista asioista on vajaan kymmenen vuoden aikana kaikkiaan pienentynyt noin 15 prosentista 9–10 prosenttiin. Samaan aikaan ns. varsinaisasioina käsiteltyjen asioiden määrä on lisääntynyt ja niiden osuus kaikista asioistakin hieman suurentunut, noin 3 prosentista noin 4 prosenttiin. Tuomioistuimissa käsiteltävien asioiden osuuden pienentyminen johtuneekin lähinnä avioeron liitännäisinä käsiteltyjen lasta koskevien asioiden vähenemisestä.

Vaatimuksia lasten huollosta, tapaamisoikeudesta, asumisesta ja elatuksesta voidaan siis esittää myös avioerohakemuksen yhteydessä. Helsingissä vuonna 2000 tuomittuja avioeroja koskevassa tutkimuksessa ilmeni, että noin 90 prosenttia liitännäisvaatimuksista koskee nimenomaan näitä asioita.¹⁵ Kaikkiaan avioerohakemusten yhteydessä käsiteltävien, valtaosin siis lasta koskevien, liitännäisasioiden määrä näyttää viime vuosina voimakkaasti vähentyneen. Liitännäisvaatimusten väheneminen ei toisaalta näy esimerkiksi lisäyksenä sosiaalitoimen vahvistamien sopimusten määrässä. Viimeisten viiden vuoden aikana vuotuinen lisäys sopimusten määrässä on ollut keskimäärin noin kolmisen prosenttia; näin myös vuodesta 2002 vuoteen 2003.

Tuomioistuimissa ns. varsinaisasioina käsiteltävistä tapauksista vajaan kolmannesta on ollut viime vuosina aiempien sopimusten tai päätösten muuttamista koskevia. Ensi kerta ratkaistujen asioiden osuus on ollut siis noin kolmannes. Aiempien ratkaisujen muutosta koskevien tapausten osuus on nykyisin pienempi kuin esimerkiksi 1990-luvun puolivälissä, jolloin niiden osuus oli runsaat kaksi kolmannesta – vajaan kolme neljänestä. Samansuuntainen kehitys koskee myös sosiaalitoimen vahvistamia sopimuksia. Kun sosiaalitoimen vahvistamien ns. muutossopimusten osuus oli viitisen vuotta sitten vielä noin 15 prosenttia kaikista sopimuksista, on se viimeisten parin vuoden aikana ollut noin 11 prosenttia.

Huoltomuoto ratkaisee päätöksentekovallan lasta koskevissa asioissa. Vanhempien sopimusvallan rajat ovat tässä suhteessa laissa tarkoin määritellyt. Valittavana on vanhempien yhteishuolto tai jommankumman vanhemman yksinhuolto. Tuomioistuinratkaisusta ei ole saatavilla tilastotietoja huoltomuodoista (saati lapsen lähihuoltajista). Sosiaalitoimen vahvistamista sopimuksista tiedot ovat saatavilla, tosin ainoastaan kokonaislukuina. Stakesin tilastoissa ei toisin sanoen enää erotella huoltomuotoja sen mukaan onko kyseessä aviolapsi vai ei.

Yhteishuoltosopimusten osuus kaikista sopimuksista on nykyisin hieman yli 90 prosenttia, kun se esimerkiksi 1990-luvun alkupuoliskolla oli hieman vajaan 90 prosenttia. Huollosta yksin äidille on sovittu viime vuosina noin joka 13. sopimuksessa, kun 1990-luvulla näin tehtiin noin joka kymmenennessä sopimuksessa. Isien yksinhuoltoa koskevien sopimusten osuus on ollut viime vuosina noin prosentti kaikista sopimuksista, kun se 1990-luvun alkupuoliskolla oli noin kaksi prosenttia.

¹⁵ Litmala 2001, 22-23.

Lähivanhempien sukupuolijakaumat ovat sopimuksella vahvistetuissa tapauksissa edelleen varsin perinteiset. Nykyäänkin valtaosassa lapsen asumista koskevista sopimuksista on sovittu lapsen asumisesta äidin luona. Viime vuosina kokonaisuudessa on ollut kuitenkin havaittavissa hienoista lisäystä isien lähivanhemmuuden suuntaan. Nykyisin noin 19 prosentissa tapauksista on sovittu lapsen asumisesta isän luona. Luku on noin kaksi prosenttiyksikköä suurempi kuin 1990-luvun loppupuoliskolla.

2. Huoltoriidat

Kaikkiaan on ilmeistä, että suurin osa vuosittain tehdyistä lapsen huoltoa, asumista ja tapamisoikeutta koskevista ratkaisuista on käytännössäkin toimivia. Tätä näkökulmaa tukee tuomioistuimissa ratkaistavien asioiden ja toisaalta aiempien sopimusten ja päätösten muuttamisten suhteellisen vähäinen määrä. Riitaisten tapausten osuutta on täsmällisten tilastokujen puuttuessa vaikea todeta tarkasti. Määrä on kuitenkin arvioiden mukaan noin 4–5 prosenttia kaikista ratkaisuista.¹⁶

Huoltoriitojen kanssa työskentelevien ammattilaisten mukaan huoltoriidat ovat vaikeutuneet. Osa huoltoriidoista – huoltoriitojen kanssa työskentelevien ammattilaisten mukaan yhä suurempi osa – muodostuu krooniseksi, tuomioistuimen puoleen käännytään yhä uudelleen ja uudelleen ehkä peräti siihen asti kun lapsi on täysi-ikäinen. Huoltoriitojen sisällöstä ei ole kuitenkaan saatavilla paitsi yksilöityjä tilastotietoja, myöskään ajantasaista, kattavaa ja analysoitua tutkimustietoa.

Huoltoriidoista ei ole saatavilla yksilöityjä tilastotietoja, perustilastotuotanto on näiltä osin varsin puutteellista. Kun otetaan huomioon ns. varsinaisasioina käsiteltyjen asioiden määrä ja toisaalta myös avioeron liitännäisasioina mahdollisesti riitautuneiden asioiden määrä, riitaisten tapausten määrän voi arvioida olevan lukumääräisesti noin 2000 tapausta vuodessa. Loppuun asti riitaisina säilyvien tapausten määrä on todennäköisesti tätäkin pienempi, koska osa tapauksista päättyy sovintoon prosessin aikana. Toisaalta, kuten jo edellä mainittiin, riidat ovat ilmeisesti vaikeutuneet ja osa tapauksista muuttuu krooniseksi. Päätöksen saatuaan vanhemmat tai jompikumpi vanhemmista jatkaa riitaa kääntymällä tuomioistuimen puoleen yhä uudelleen ja uudelleen aiemman/aiempien päätösten muuttamiseksi.¹⁷

Huoltoa koskevien kysymysten ratkaisemiseksi pyydettyjen selvityspyyntöjen määrää voi pitää yhtenä huoltoriitojen indikaattorina. Vaikeissa huoltoriidoissa tuomioistuin pyytää olosuhdeselvityksen sosiaalitoimelta. Sosiaalitoimi antoi vuosina 1994–1998 tuomioistuimille vuosittain keskimäärin 775 selvitystä. Selvitysten vuotuinen määrä on viime vuosina selvästi lisääntynyt, vuosina 2001–2003 niitä on tehty keskimäärin noin 1000 vuodessa.¹⁸ Yksittäisen tutkimuksen mukaan sosiaalitoimi on puolestaan pyytänyt perheneuvolan lausunnon noin joka kolmannessa tapauksessa¹⁹. Moniulotteinen selvitysprosessi aikaansaa usein riidan ratkaisun ajallisen venymisen.

¹⁶ Ks. Litmala 2002a; Auvinen & Kaivosoja 2003.

¹⁷ Ks. Auvinen 2002.

¹⁸ Stakesin tilastotiedotteet.

¹⁹ Auvinen 2002.

Vaikeasti ratkaistavat huoltoriidat venyvät usein ajallisesti sosiaalitoimen olosuhdeselvityksen viipymisestä johtuen. Selvityksen tekeminen kestää keskimäärin 5–6 kuukautta, joissakin tapauksissa jopa 1–1,5 vuotta. Pelkästään selvityksen aloituksen jonotusaika saattaa venyä useiksi kuukausiksi. Viime aikoina on saatu viitteitä siitä, että esimerkiksi Espoossa selvityksen aloittamista saatetaan joutua asiaruuhkista ja resurssipulasta johtuen odottamaan peräti 12 kuukautta.²⁰ Usein tuomioistuimelle esitetäänkin vaatimuksia väliaikaisratkaisun saamiseksi vireillä olevan oikeudenkäynnin aikana. Väliaikaisratkaisustaakaan ei ole saatavilla systemaattisesti kerättyä tutkimustietoa. Väliaikaismääräystä vaaditaan pääosin vuodelta 1997 peräisin olevaan, 150 tapausta käsittävään empiiriseen aineistoon perustuvan tutkimuksen mukaan arviolta noin joka toisessa tai joka kolmannessa lapsen huoltoa, asumista tai tapaamista koskevassa riidassa.²¹

Kaikkiaan näyttää selvältä, että sosiaalitoimen laatimien olosuhdeselvitysten ajallinen kesto on muodostunut monin paikoin oikeusturvaa vaarantavaksi ongelmaksi. Sosiaalitoimelta voidaankin perustellusti edellyttää toiminnan tehostamista ja riittävää resurssointia mm. siten, ettei selvitysten ajallinen kesto muodostuisi ongelmaksi. Samoin sosiaalitoimelta voitaisiin sääntelyteitse edellyttää ns. pikaselvitystä lapsenhuoltolain mukaisen väliaikaismääräyksen antamista varten.²² Julkisessa keskustelussa on toisaalta aika ajoin esitetty varsin kärkevääkin kritiikkiä muun muassa sosiaalivirkailijoiden ammattitaidosta ja juridisesta osaamisesta. Onkin ensiarvoisen tärkeää huolehtia myös olosuhdeselvitysten laatimiseen liittyen riittävästä asian käsittelyn edellyttämästä tasapuolisuudesta, huolellisuudesta ja ammattitaidosta sosiaalitoimen piirissä.

3. Tapaamisoikeus

Yhtenä osa-alueena lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevissa kysymyksenasetteluissa ovat tapaamisoikeuteen ja sen toteutumiseen liittyvät mahdolliset oikeusturvaongelmat. Aihepiiristä ei ole saatavilla kattavaa ajanmukaista tutkimustietoa. Tiedossa kuitenkin on, että muun muassa tapaamisoikeuden toteuttamisesta aiheutuvat kulut ja niiden jakautuminen lapsen vanhempien kesken aiheuttavat usein ongelmia käytännössä. Toisaalta ylipäättään tapaamisoikeutta koskevat sopimukset – tai pikemminkin niiden täsmentymättömyys, ylimalkaisuus tai totaalinen tapaamisoikeudesta sopimattomuus – ovat aiheuttaneet ongelmia ja ristiriitaisuuksia käytännön tilanteissa.

Julkisessa keskustelussa mainitut ongelmat on ehdotettu ratkaistaviksi ensi vaiheessa esimerkiksi uusien, sopimuksia vahvistaville viranomaisille suunnatuin, täsmennetyin ohjeituksin. Vaihtoehtoisesti on ehdotettu tapaamisoikeuskäytäntöön liittyvien velvoitteiden ja oikeuksien täsmentämistä lainsäädäntöteitse, jolloin esimerkiksi tapaamisoikeudesta aiheutuvien kulujen kustannusvastuuta koskevat kysymykset sisällytettäisiin lakiin. Lainsäädännön sisältöä koskevat uudistamis- tai kehittämistoimenpiteet edellyttäisivät puolestaan nykyistä kattavampaa ja systemaattisempaa tietoa tapaamisoikeuden toteutumisesta käytännössä.

²⁰ Helsingin Sanomat 29.10.2004.

²¹ Auvinen 2002.

²² Ks. myös Auvinen & Kaivosoja 2003.

Yhtenä tärkeänä tapaamisoikeuskäytännön osa-alueena ovat lasten ja heidän huoltajiensa väliset valvotut tapaamiset. Ilmeistä on, että tarve valvottuihin tapaamisiin on kasvanut ja niiden kysyntä on suuri. Olisikin erittäin tärkeää pyrkiä turvaamaan valvottujen tapaamisten saatavuus. Tämä edellyttää edelleen perinpohjaista järjestämisvastuun selvittämistä ja tarkentamista, samoin kuin poliittista ymmärrystä ja halua turvata resurssien riittävyys. Valvottuja tapaamisia koskeva lainsäädäntöperusta sekä valvonnan sisältö tulisi myös perinpohjin selvittää.²³

4. Tietotarpeista

Edellä esitetyn perusteella voi todeta, että lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan sääntelyn vaikutuksiin ja tosiasialliseen toimivuuteen liittyvät tietopuutteet ovat varsin mitattavat. Samanaikaisesti tiedon tarve esimerkiksi huoltoriidoista on entisestään korostunut. Jo tiettyjen perustietojen (esim. huoltoriitojen määrä ja yleisyys) tarve on erittäin suuri. Jatkossa onkin syytä kiinnittää erityistä huomiota – näiltäkin osin – oikeushallinnon tietojärjestelmien ja tilastotuotannon kehittämiseen. Tilastopuutteiden vuoksi näiden tietojen saaminen edellyttää tällä hetkellä manuaalista tutkimuksellista tiedonkeruuta eri tapausaineistoista. Samoin kaivattaisiin tietoja huoltoriitaprosessin kulusta, kestosta ja osapuolten vaatimuksista.

Yhtenä osa-alueena tietotarpeiden laajassa kentässä ovat sosiaalitoimen käytännöt, erityisesti olosuhdeselvitysten laadinnassa. Tietoa kaivattaisiin selvitysten laadinnan kestosta, vaiheista, menettelystä ja sisällöstä.

Myös riitaprosessien lopputuloksista (mukaan lukien huoltomuotojen jakautuminen, sukupuolitemaattisesta lähtökohdasta lähihuoltaja-jakauma jne.) tarvittaisiin kipeästi systemaattisesti ja analyttisesti koottua ja käsiteltyä tutkimustietoa. Näidenkin tietotarpeiden tyydyttäminen edellyttää nykyisellään oikeudenkäyntiaineiston kokoamista tarkastelua ja kattavaa tutkimusta varten. Lisäksi olisi tärkeää saada eriteltyä informaatiota huoltoriitakierteestä eli ns. kroonistuneista tapauksista. Huoltoriitakierteen selvittäminen edellyttäisi myös paneutumista huollon ja tapaamisoikeuden täytäntöönpanoa koskevan sääntelyn tosiasialliseen toimivuuden tarkasteluun.

Tapaamisoikeuden toteutumisesta ja tapaamiskäytännöistä ei myöskään ole tällä hetkellä saatavilla kattavaa, systemaattista tutkimustietoa. Olisikin tärkeää selvittää systemaattisin välinein myös tapaamisoikeuden toteutumisen reaalista kenttää mahdollisia ohjeistuksellisia tai lainsäädännöllisiä jatkotoimenpiteitä varten. Erityisenä mielenkiinnon kohteena voidaan pitää valvottujen tapaamisten järjestämisen toimivuuden tarkastelua; sen riittävyttä, resurssointia ja järjestelmän kehittämismahdollisuuksia.

²³ Ks. tästä jo tammikuussa 2003 – Auvinen & Kaivosoja 2003.

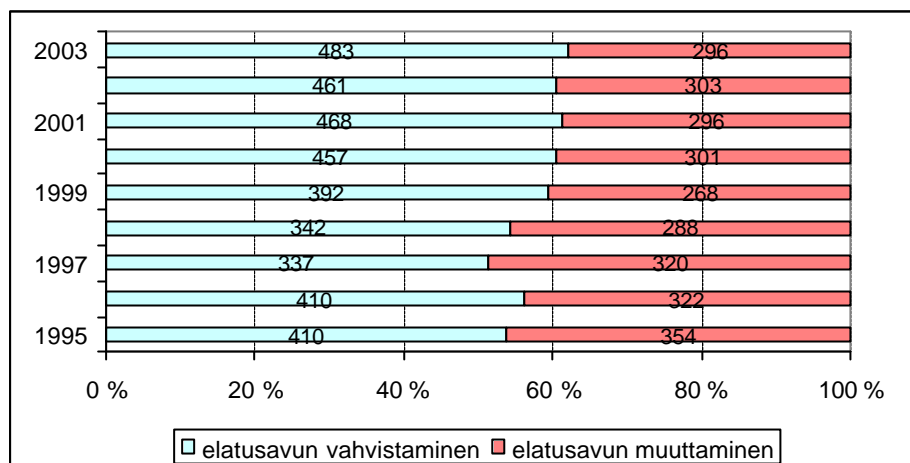
II Lapsen elatusta koskevista kysymyksistä

1. Taustaa

Lapsen elatuksesta annetun lain (704/1975) mukaan alaikäisellä lapsella on oikeus riittävään elatukseen. Vanhemmat vastaavat lapsensa elatuksesta kykynsä mukaan. Lapselle voidaan vahvistaa suoritettavaksi elatusapua, jos vanhempi ei muulla tavoin huolehdi lapsen elatuksesta. Elatusapu voidaan vahvistaa myös, jos lapsi ei pysyvästi asu vanhempansa luona. Elatusapu voidaan vahvistaa sosiaalitoimen vahvistamalla sopimuksella tai tuomioistuimen päätöksellä. Tuomioistuimessa elatusavun vahvistaminen voi tapahtua eri tavoin: a) itsenäisellä vahvistamiskanteella ns. varsinaisasiana, b) isyyden vahvistamista koskevan kanteen yhteydessä, c) hakemusasiana vireille pantavan huolto- ja tapaamisoikeusasian yhteydessä, d) avioeroa tai yhteiselämän lopettamista koskevan asian yhteydessä ns. liitännäisasiana. Jos vanhemmat ovat asiasta erimielisiä, tuomioistuinkäsittely on ainoa vaihtoehto päätöksen aikaan saamiseksi. Vahvistetun elatusavun määrää ja suoritustapaa voidaan myöhemmin muuttaa sopimuksella tai tuomiolla, jos olosuhteissa on tapahtunut olennaisia muutoksia tai jos sopimus on alunperinkin ollut kohtuuton.

Lapsen elatusapua koskevien asioiden vuotuinen kokonaismäärä on nykyisin noin 38 000–39 000. Elatusta koskevien asioiden määrä on yli kolminkertaistunut viimeisten 15 vuoden aikana. Valtaosa näistäkin asioista käsitellään sosiaalitoimessa, vain noin viisi–kahdeksan prosenttia kaikista elatusapuasioista ratkaistaan tuomioistuimissa. Sosiaalitoimessa vahvistettujen elatusapusopimusten lukumäärä on ollut viime vuosinakin jatkuvassa kasvussa. Kun esimerkiksi vuonna 1988 sosiaalitoimessa vahvistettiin vajaat 11 000 elatusapusopimusta, määrä kaksinkertaistui jo 1990-luvun alkupuoliskolla. Nykyisin sopimuksia tehdään vuosittain jo yli kolminkertainen määrä 15 vuoden takaiseen aikaan verrattuna. Vuonna 2002 sopimuksia tehtiin yhteensä runsaat 35 600 ja vuonna 2003 noin 36 100 kappaletta.

Tuomioistuimissa ns. varsinaisasioina käsiteltyjen elatusapuasioiden kokonaismäärissä ei sen sijaan ole tapahtunut juurikaan muutoksia viime vuosien aikana.



Kuvio 2. Käräjäoikeuksissa ns. varsinaisasioina käsitellyt elatusapuasiat vuosina 1995–2003.²⁴

Alioikeuksissa vuosittain ns. varsinaisasioina käsiteltyjen elatusapujuttujen määrä on 1990-luvun alkupuolelta lähtien vaihdellut vajaasta 700 asiasta vajaaseen 800 asiaan vuosittain. Kun 1990-luvun puolivälin tienoilla runsaat 40 prosenttia tapauksista koski aiemman päätöksen tai sopimuksen muutosta, on osuus pienentynyt viime vuosina vajaaseen 40 prosenttiin. Ns. ensiratkaisujen osuus on vastaavasti suurentunut aiemmasta vajaasta 60 prosentista runsaaseen 60 prosenttiin.

Täsmällistä lukua alioikeuksissa käsitellyistä elatusapuasioista ei tilastointipuuhteista johtuen ole saatavilla (ks. edellä). Elatusapua koskeva liitännäisvaatimus liittyy useimmiten avioeroa ja yhteiselämän lopettamista koskeviin tapauksiin. Isyyskanteita on pantu 2000-luvulla vireille keskimäärin runsaat 100 kappaletta vuosittain. Kaikkiaan nykyisin alioikeuksissa vuosittain käsiteltävien elatusapuasioiden määrän voi arvioida olevan noin 2000–3000. Ottaen huomioon ns. varsinaisasioina käsiteltyjen elatusapujuttujen ja mahdollisten liitännäisvaatimuksina riitautuneiden juttujen määrät, arviolta noin kolme prosenttia kaikista vuosittain maassamme käsitellyistä lapsen elatusapuasioista – mukaan lukien siis myös sosiaalitoimessa vahvistetut sopimukset – on riittäviä. Näyttäisi siis siltä, että lapsen elatuksesta riidellään harvemmin kuin lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta.

Sosiaalitoimessa vahvistetut kuukausittaiset elatusavut ovat olleet keskimäärin samaa suuruusluokkaa kuin julkisista varoista maksettava täysimääräinen elatustuki eli viime vuosina vajaat 120 euroa lasta kohden kuukaudessa.

Viime vuosina noin joka kymmenennessä tapauksessa elatusapu on jätetty kokonaan vahvistamatta. Vajaassa kolmanneksessa tapauksista elatusavun suuruus on ollut alle 67 euroa kuukaudessa ja noin joka kymmenennessä sopimuksessa sen suuruus on ollut 67 ja 100 euron välillä. Kolmannes sopimuksista koskee nykyisin 100–134 euron elatusapua ja 135–

²⁴ Lähteet: Litmala 2004; Tilastokeskus 2004.

168 euron elatusavusta on sovittu noin joka kymmenennessä tapauksessa. Yli 168 euroa kuukaudessa käsittäviä elatusapusopimuksia on kaikista sopimuksista noin joka yhdeksäs. Yli 135 euron sopimusten osuus on kasvanut vuoden 1998 yhteensä 16 prosentista vuoden 2003 yhteensä 21 prosenttiin. Yli 235 euron sopimukset ovat kuitenkin pysytelleet edelleen suhteellisen harvinaisina, niiden osuus kaikista elatusapusopimuksista on ollut tarkastelu-vuosina noin kolme prosenttia.

Tuomioistuimissa määrättyistä elatusavuista ei ole saatavilla yksilöityjä, systemaattisesti koottuja tilastotietoja. Tutkimushavaintojen mukaan ne olisivat kuitenkin selvästi sosiaali-toimessa vahvistettuja suurempia.²⁵

Lapselle maksetaan tietyissä tapauksissa elatustukea julkisista varoista (elaturvalaki 671/1998). Elatustukea maksetaan, jos elatusvelvollinen laiminlyö elatusapujen maksami-sen. Näissä tapauksissa elatusvelvollinen on velvollinen korvaamaan kunnan lapselle mak-samat elatustuet. Jos elatusapu on jätetty vahvistamatta tai vahvistettu elatustuen määrää pienemmäksi esimerkiksi elatusvelvollisen vähävaraisuuden tai muun elatusvastuun vuoksi, elatustuki tai elatustuen erotus suoritetaan niin sanottuna ei-korvattavana tukena. Elatus-tukea maksetaan myös avioliiton ulkopuolella syntyneelle lapselle, jonka isyyttä ei ole vahvistettu tai jonka elatusapua ei ole voitu vahvistaa isyyden vahvistamisen yhteydessä.²⁶

Kaikkiaan noin joka kymmenes alle 18-vuotias on viime vuosina saanut julkisista varoista maksettua elatustukea. Elatustukea saaneiden lasten määrä on ollut vuosittain runsaat 100 000. Tosin elatustukea saaneiden lukumäärä on viime vuosien kuluessa hieman vähentynyt, vuoden 1999 noin 109 000:sta vuoden 2003 noin 106 000:n. Vuosittain maksettujen elatus-tukien kokonaismäärä on ollut jatkuvassa kasvussa, vuonna 2003 määrä oli yhteensä noin 143 miljoonaa euroa, kun se vuonna 1999 oli runsaat 133 miljoonaa euroa.

Noin kaksi kolmannesta maksetuista elatustuista on ollut ns. korvattavaa elatustukea. Elatusvelvollisilta perityksi saatujen elatusapujen määrä on viime vuosina selvästi kasvanut. Kun 1990-luvun lopulla korvattavasta elatustuesta saatiin perittyä runsas puolet, on osuus parin viime vuoden aikana ollut 71–74 prosenttia. Kuntien perittävinä olevien elatusapusaa-tavien saldo on kuitenkin edelleen kasvanut, vuoden 2003 bpussa määrä oli yhteensä noin 493 miljoonaa euroa. Tästä summasta suuri osa kuitenkin vanhenee vuoden 2004 lopussa. Tämä johtuu siitä, että vuoden 1999 alusta voimaan tullessa elaturvalaissa kunnan ta-kautumissaatavan vanhentumisaika lyhennettiin viiteen vuoteen, eikä vanhentumisaikaa voida lain mukaan enää katkaista.

²⁵ Litmala 2001.

²⁶ 1970-lopulta voimassa ollut elaturvasäännöstö (122/1977) uudistettiin vuoden 1999 alusta, jolloin uusi tuli voimaan.

2. Elatusavun määräytymiskriteereistä

Kysymys lapselle maksettavasta elatusavusta nousee useimmiten esiin perheen hajotessa tai kun vanhemmat eivät alun alkaenkaan asu yhdessä. Lapsen elatusavusta pystytään sopimaan joustavasti vanhempien ollessa asiasta yksimielisiä. Erimielisyystapauksissa tilanne on toinen. Koska voimassa oleva lainsäädäntö ei ota kantaa elatusavun määrittämistapaan, ratkaisua on ristiriitatilanteissa mahdoton ennakoida. Vanhempien yksimielisesti muodostama käsitys sopivasta elatusavusta voi myös jommankumman tai molempien taholta muuttua olosuhteiden muututtua. Kun muutostarpeesta ollaan erimielisiä, saattaa elatusavun muuttaminen muodostua lainsäädännön jäykkyydestä johtuen erittäin vaikeaksi. Voimassa oleva lapsen elatusapua koskeva laki kaipaakin tarkistamista. Lakiin tulisi kirjata selkeät kriteerit elatusavun määrittämiselle ja elatusavun muuttaminen tulisi säätää nykyistä joustavammaksi.

Laissa lapsen elatuksesta todetaan, että lapsella on oikeus riittävään elatukseen. Laissa todetaan myös, että vanhemmat vastaavat elatuksesta kykynsä mukaan. Lakitekstissä käsitellään jonkin verran sitä mitä elatuksella tarkoitetaan ja mitä tekijöitä otetaan huomioon vanhempien elatuskykyä arvioitaessa. Soveltamisohjeet elatusavun määrittämiseksi kuitenkin puuttuvat. Tämä on johtanut siihen, että elatusapujen määrittämiskäytäntö on vaihtelevaa ja kirjavaa. Viime vuosiin asti on melko laajalti käytetty kaavamaisia laskentamallia, jossa elatusavun suuruus lasta kohden on määritetty tietyksi prosenttiosuudeksi etävanhemman bruttotuloista. Viime aikoina on toisaalta alkanut yleistyä laskentatapa, jossa elatusapua määritettäessä otetaan huomioon monipuolisemmin eri tekijöitä kuten lapsen yksilöllinen elatustarve, yhteiskunnan perhepoliittiset etuudet, lapsen oma elatuskyky ja vanhempien tulotaso. Tosin viime mainitusta mallista esiintyy siitäkkin toisistaan poikkeavia käytäntöjä.

Lisäksi on ilmennyt, että eräissä kunnissa kuntataloudelliset tekijät ovat vaikuttaneet elatusapujen suuruuden määräytymiseen. Elatusapua ei mielellään ole vahvistettu julkisista varoista maksettavaa täysimääräistä elatustukea (118,15 eur/kk) pienemmäksi, koska kunta saattaisi tällöin joutua maksamaan elatusavun ja elatustuen välisen erotuksen julkisena elatustukena. Todettakoon, että kyseinen käytäntö on lapsen elatuksesta annetun lain lähtökohdatkin huomioon ottaen vähintäänkin kyseenalainen.

Elatusavun määrittämiselle ei siis ole olemassa sen paremmin lakiin kirjattua kuin toistaiseksi edes esimerkiksi sosiaalitoimelle osoitettua käytännön ohjeistusta. Tarkempien soveltamisohjeiden puuttuminen asettaakin erityisesti sosiaalitoimelle ammattitaito- ja asiantuntijuusvaatimuksia. Sosiaalitoimessa vuosittain käsiteltävien elatusapuasioiden määrä on mittava. Kuten edellä ilmeni, valtaosa vuosittain käsiteltävistä noin 38 000–39 000:sta elatusapuasiasta ratkaistaan vanhempien välisin, sosiaalitoimen vahvistamin sopimuksin. Vain noin 5–8 prosenttia kaikista elatusaputapauksista käsitellään tuomioistuimissa. Kuten lapsen huoltoakin koskevissa tilanteissa (ks. edellä), myös lapsen elatusta koskevissa kysymyksissä onkin tärkeää huolehtia riittävästä asian käsittelyn edellyttämästä tasapuolisuudesta, huolellisuudesta ja ammattitaidosta sosiaalitoimen piirissä.

Elatusavun määräytymisen peruskriteerit tulisikin lopulta määrittää lainsäädäntöteitse. Ensi vaiheessa olisi kuitenkin syytä kiirehtiä asiaa koskevan yhdenmukaisen ohjeistuksen laatimista sosiaalitoimelle. Tässä yhteydessä tulisi myös määrittää eräänlaiset raamit laskenta-

perusteille, joiden mukaan määritetään lähtökohtaisesti lapsen elatuksen tarve kuukaudessa. Tässä yhteydessä olisi mahdollisuuksien mukaan otettava huomioon myös eri-ikäisten lasten erilaiset kulutustasot ja -tarpeet. Tämän jälkeen olisi määriteltävä ja täsmennettävä ne tekijät, jotka otetaan huomioon elatusavun suuruutta määritettäessä.

Jatkossa sekä viranomaiset että asian eri osapuolet olisivat selvillä siitä, mitä tekijöitä tulee ottaa huomioon elatusapua määritettäessä. Määräytymiskriteereiden raamittaminen ja täsmentäminen sulki pois myös asiaan kuulumattomien tekijöiden – kuten esimerkiksi kuntataloudellisten elementtien – vaikutuksen yksityisoikeudellisen lapsen elatusavun määrittämiseen. Kaikkiaan seurauksena olisi se, että elatusapuja ei enää mielletäisi esimerkiksi sattumanvaraisesti tai harkitsemattomasti määräytyneiksi, vaan jo alun perin oikeudenmukaisemmin muotoutuneiksi ja tilanteen eri ulottuvuudet huomioon ottaviksi. Tällöin elatusapuasopimuksiin ja -päätöksiin todennäköisesti myös sitouduttaisiin – puolin ja toisin – aiempaa paremmin.

Elatusavun suuruutta koskevien määräytymiskriteerien täsmentämisellä olisi todennäköisesti myönteisiä vaikutuksia myös julkiseen elatustukijärjestelmään. Kun elatusavut koettaisiin alunperinkin oikeudenmukaisemmin muotoutuneiksi, myönteiset vaikutukset saattaisivat heijastua ajan kuluessa myös kuntien perittäviksi tulevien ja perittävinä olevien maksamatta jääneiden elatusapurästien saldoon (ks. edellä). Myös elatusavun muuttamista koskevan sääntelyn joustavoittaminen nykyisestä saattaisi vaikuttaa myönteisesti sekä etävanhemman maksukykyyn että maksuhalukkuuteen.

3. Elatusavun muuttamisesta

Vahvistettua elatusapua voidaan muuttaa varsin joustavasti vanhempien ollessa asiasta yksimielisiä ja muutoksen turvatesa lapselle edelleen riittävän elatuksen. Muuttamisessa on kuitenkin korkea kynnyks silloin, kun asiasta ollaan erimielisiä. Ratkaisun saamiseksi asiasta tulee nostaa kanne tuomioistuimessa. Elatusavun muuttaminen onnistuu vain, jos olosuhteissa on tapahtunut ”olennaisia muutoksia” tai jos lapsen elatuksesta tehty sopimus on jo alun perin ollut kohtuuton. Käytännössä olosuhteiden muutoksia koskeva ”olennaisuus”-vaatimus on tarkoittanut esimerkiksi huomattavaa muutosta elatusvelvollisen tuloissa. Näytöksi olosuhteiden olennaisista muutoksista ei esimerkiksi välttämättä riitä se, että elatusvelvollisen menot tai vastaavasti lapsen tarpeet ovat joltain osin lisääntyneet. Ratkaisua pyritään harkitsemaan tilanteen kokonaisuuden kannalta.

Vahvistetun elatusavun muuttamiselle on laissa asetettu tiukat edellytykset, koska elatuksen pysyvyys ja jatkuvuus on lapsen edun kannalta ensiarvoisen tärkeää. Elatusavun muuttamista koskevaa säännöstä on kuitenkin jo pitkään kritisoitu siitä, ettei se käytännössä edistä lapsen elatuksen pysyvyyttä. Esimerkiksi epäoikeudenmukaisen suureksi koettu elatusapu jätetään epäonnistuneiden alentamisyritysten jälkeen helposti maksamatta. Vastavasti esimerkiksi epäoikeudenmukaisen pieneksi koetun elatusavun muuttamista koskevaa erimielisyyttä ei nykyisin varmastikaan useinkaan viedä tuomioistuimen käsiteltäväksi; kiistan intressi (esim. + 40 euroa/kk) saattaa tapauskohtaisesti olla hyvinkin merkityksellinen perheen toimeentulon kannalta, mutta auttamattoman pieni summa oikeusprosessin käynnistämiseksi.

Maksujen laiminlyönnit tai etävanhemman maksukykyyn nähden liian pieneksi taikka suureksi koettu elatusapu vaikuttavat viime kädessä kielteisesti myös lapseen: kun vanhemmat riitelevät, lapsikin voi huonosti. Elatusavun muuttamista koskevan järjestelmän jäykkyys saattaa pikemmin lisätä kuin vähentää riitaisuuksia ja häiriöitä elatussuhteissa. Lapsen elatusta koskevaa lainsäädäntöä uudistettaessa tulisikin tarkistaa eli toisin sanoen joustavoittaa elatusavun muuttamista koskevaa normistoa.

III Parisuhteita koskevan yksityisoikeudellisen sääntelyn ajanmukaisuus

1. Taustaa

Muun muassa avoliittojen yleistyminen, eronneisuuden lisääntyminen, uusperheiden muodostuminen ja samaa sukupuolta olevien parisuhteiden rekisteröintimahdollisuus ovat muuttaneet ja muuttamassa käsityksiä parisuhteen ja perheen perinteisistä muodoista. Toisin kuin aiemmin, enää ei ole määriteltävissä yhtä ainoaa oikeaa parisuhteen tai perheen muotoa taikka käsitettä.

Läheissuhteisiin liitetään lainsäädännössä erilaisia oikeuksia, etuuksia ja velvollisuuksia. Näin ollen on melko mahdotonta määritellä esimerkiksi perhe-käsite yksiselitteisesti siten, että samalla voitaisiin ottaa huomioon kaikki mahdolliset läheissuhteiden ulottuvuudet ja niihin liitettävät oikeusseuraamukset. Lainsäädännössä perhe – ja parisuhdekin – määritellään tarkoitukseen sopivalla tavalla riippuen siitä, mikä perheen piirteistä – esimerkiksi keskinäiset tunnesuhteet, taloudellinen yhteenkuuluvuus, elatus, hoiva – kussakin asiayhteydessä korostuu. Lainsäädäntö sisältää ja väistämättä tulee jatkossakin sisältämään useita erilaisia perheen määritelmiä. Tämän ei sinänsä tarvitse olla ongelma. Ongelmallista on se, että erilaiset perheet saattavat olla keskenään erilaisessa juridisessä asemassa koska niiden muodot ovat erilaisia.²⁷ Kaikkiaan, vaikka lainsäädännön lähtökohtana ei olekaan vain yksi hyväksyttävä perhemalli, sisältyy säännöksiin usein vähintään välillisiä ja erilaisia perheen muotoja rajaavia oletuksia siitä, mitä (oikealla) perheellä – ja parisuhteella – tarkoitetaan.

Virallistettujen parisuhteiden lukumäärä on Suomessa nykyisin noin miljoona. Tähän lukuun sisältyvät siis avioliitot ja rekisteröidyt samaa sukupuolta olevien pariens parisuhteet. Yksityisoikeudellinen parisuhdelainsäädäntömme tunnistaakin ainoastaan nämä viralliset parisuhteet. Avoliitossa elävät puoliset ovat toisin sanoen siviilioikeuden silmin kuin kaksi toisilleen vierasta henkilöä. Kaikkiaan Suomen väestötilastoinnin piirissä olevia parisuhteita on kuitenkin noin 1,3 miljoonaa. Väestötilastoihin sisällytetään myös avoparit. Avoliittojen osuus kaikista parisuhteista on nykyisin noin runsas viidennes. Lukumääräisesti avoliittoja on noin 280 000, avioliittoja vajaat miljoona. 1.3.2002 yksityisoikeudellisen sääntelyn piiriin tulleita samaa sukupuolta olevien parisuhteita on puolestaan rekisteröity lain voimaantulosta vuoden 2003 loppuun mennessä yhteensä 646.²⁸

2. Avopariens oikeusasemasta

Lainsäädännökään näkökulmasta parisuhde ei näytä enää niin yksiselitteiseltä kuin ennen. Erilaiset parisuhteen muodot ovat suhteellisen yleisesti tunnustettuja. Parisuhteen muodon valinnalle ei lainsäädäntökään periaatteessa aseta esteitä. Parisuhteisiin liitetyt oikeusvaikutukset ovat kuitenkin erilaiset. Avoliiton oikeudelliset vaikutukset perustuvat yksittäisiä tilanteita koskeviin erityissäännöksiin ja useissa tapauksissa avoliitto rinnastetaankin avioliittoon. Avoliiton varallisuus oikeudellista puolta – avopuolisoiden varallisuuden jakoa lii-

²⁷ KM 1992:12.

²⁸ Ks. tarkemmin Litmala 2004.

ton päättyessä – ei kuitenkaan ole säännelty, toisin kuin avioliiton ja nykyisin myös samaa sukupuolta olevien rekisteröityjen parisuhteiden osalta. Yksityisoikeudellisen sääntelyn alueella avoparien oikeudellinen asema onkin liian etäällä avio- ja homoparien asemasta. Näin huolimatta siitä, että avoliitto on jo aikaa sitten vakiinnuttanut asemansa yhtenä valinnaisena parisuhteen muotona ja huolimatta siitä, että avosuhteiden määrä on jo pitkään ollut huomattava ja jatkuvassa kasvussa.

Vaikka empiiristä tutkimustietoa ei olekaan asiasta saatavilla, usein esitetään, että ihmiset valitsevat avoliiton parisuhteensa muodoksi, koska eivät halua liittoaan sääntelyn piiriin. Taustalla on ajatus rationaalisista, täydellisen informaation varassa toimivista yksilöistä, jotka tekevät valintansa tietoisesti ratkaisunsa erilaisia hyötyjä ja haittoja kalkyloiden. Taustalla on myös suhteellisen perinteinen ajatusrakennelma oikeussääntelystä ns. käskymallina tai ns. ”command and control” -sääntelynä, jolloin oikeussäännösten uskotaan yksiselitteisesti ulottavan vaikutuksensa aina ihmisten arkikeskusteluihin asti. Kyseisen ajattelutavan mukaisesti ihmisten käyttäytymisen uskotaan ylipäättään olevan määräävästi ohjattavissa lainsäädäntötoimin.²⁹ Tätä ajattelua heijastavat osin ja osaltaan myös perhestabiiteetin vahvistamista lainsäädäntökeinoin ja avioeron prosessuaalisen puolen tiukentamista puoltavat puheenvuorot.³⁰

Tutkimustiedon ja yleisen kokemuksen valossa kyseiset ajattelutavat ovat kuitenkin yksilutteisia ja epärealistisia. Käskymallin esikuvana oleva sotilasyksikön toimintamalli – päällikön käskyt alaisilleen; ”käännös vasempaan päin” tai ”tuli seis” – ei tunnu luonteeltaan perhelainsäädännön maailmassa. Oikeussääntelyn vaikutukset ja mahdollisten vaikutusten tarkastelu yleensä ovat edellä esitetystä ajattelutavasta poiketen monitahoinen ja ongelmallinen kokonaisuus. Ihmisen käyttäytymiseen ja valintoihin vaikuttavat puolestaan toki lukuisat tekijät, kuten esimerkiksi muutkin normit kuin oikeussäännöt, erilaiset yksilölliset ja yhteisölliset motiivit, edut, tavoitteet, toiveet, tunteet, tiedot, taloudelliset kannustimet ja rasitteet.

Ihmiset tuskin toimivat rationaalisesti valitessaan parisuhteensa muotoa. Ei voida olettaa yleisesti, että avoliitto valitaan yhteiselämän muodoksi yksiselitteisesti siksi, ettei siihen ulotu yksityisoikeudellista sääntelyä. Ei myöskään voida olettaa, että rationaalisen käyttäytymismallin mukaisesti, täydellisen informaation vallitessa, teoreettisesta vapaudestaan huolimatta avoparit (ja avioparit) solmisivat liiton päättymisen varalta aktiivisesti keskinäisistä suhteistaan ja esimerkiksi asuntovarallisuudestaan sopimuksia, olisivat ylipäättään tietoisia sopimisen mahdollisuudesta taikka tulisivat sitä edes ajatelleeksi. Avoliitot, kuten muutkin parisuhteet kuitenkin päättyvät joskus, joko eroon tai puolison kuolemaan. Parisuhteen päätyminen tarkoittaa osaltaan myös mahdollisten varallisuutta ja sen jakoa koskevien oikeudellisten ongelmien konkretisoitumista. Omaisuuden jakoa avoliitoissa koskeva nimiperiaate – omaisuus on sen kenen nimissä se on – saattaa tällöin olla monelle avoliitossa ehkä pitkäänkin eläneelle yllätys.

²⁹ Tala 2001.

³⁰ Ks. keskusteluun liittyen Litmala 2003a ja Litmala 2003b. Avioeromenettelyä koskevan sääntelyn vaikutuksista erokäyttäytymiseen ks. tarkemmin Litmala 2001.

Vaikka puhdaspiirteinen rationaalinen käyttäytyminen on mitä todennäköisimmin harvinaista läheissuhteisiin liittyvässä käyttäytymisessä, avoliittojen sääntelytarvetta voidaan tarkastella myös rationaalisen toiminnan näkökulmasta. Oletetaan, että avoparit valitsisivat liittonsa muodon rationaalisin perustein, tiukin, rajallisin reunaehdoin, mutta mikä onkaan avoparin tilanne ajan ja tilanteiden, olosuhteiden muuttuessa? Entä jos yhteisymmärryksessä tapahtuneesta liiton muodon valinnasta koituvat seuraukset eivät olekaan puolisoitten tarkoittamat olosuhteiden muuttuessa ja liiton mahdollisesti yllättäen päättyessä? Muuttuvien olosuhteiden problematiikka on juridiikan kentässä tunnettua, sitä joudutaan pohtimaan esimerkiksi pitkäkestoisten sopimusten yhteydessä. Tavanomaiset välineet muutosten halluun ottamiseksi ovat tällöin joko sopijapuolten sopimia (sopimuksen sisältö ja ehdot) tai lainsäätäjän tarjoamia ratkaisuohteita.³¹ Edellä todettiin, ettei ole kovinkaan kestävä ajatus olettaa avoparien aktiivisesti solmivan sopimuksia liiton päättymisen varalta esimerkiksi asuntovarallisuudesta. Kaikkiaan muuttuvien olosuhteiden problematiikan tiedostaminen myös tässä yhteydessä perustelee osaltaan lainsäädäntötoimia avoliiton osittaiselle sääntelylle.

Jo 1990-luvun alkupuolella ehdotettiin avoliittojen ottamista huomioon myös yksityisoikeudellisessa sääntelyssä. Vuonna 1992 ehdotettiin lainvalmistelun käynnistämistä tavoitteena säännellä avoparien yhteisen kodin purkamisen liiton päättyttyä oikeudenmukaisella tavalla. Ajatuksena ei tuolloin(kaan) ollut se, että luotaisiin laki ns. toisen luokan avioliittoja varten. Ehdotuksen tavoitteena oli niukka sääntely, joka takaisi oikeudenmukaisen jaon siten, että vältettäisiin avopuolisoiden sitominen laajaan taloudelliseen yhteyteen.³² Keskustelu avoparien asemasta on tuon ajankohdan jälkeen melkein tyystin tyrehtynyt. Kuten tunnettua, mainittu ehdotus ei johtanut toimenpiteisiin sääntelyn valmistelemiseksi.

Ajatus avopuolisoiden oikeusturvan parantamisesta liiton päättymisen varalta on kuitenkin edelleen ajankohtainen – ja yhä ajankohtaisempi. Näin voitaisiin paitsi myötäillä yhteispuhjoismaisen perhelainsäädännön harmonisoinnin ideaa ja muissa Pohjoismaissa jo vuosia voimassa ollutta lainsäädäntöä, myös tarjota pariskunnille ns. neutraalisuusperiaatteen mukaisesti todellisia, osapuolten oikeusturvaa vaarantamattomia vaihtoehtoja.

Joitakin askelia avopuolisoiden yksityisoikeudellisen aseman parantamiseksi on Suomessa kuitenkin otettu. Oikeusministeriön kesällä 2003 asettama perintökaaren uudistamistarpeita kartoittanut työryhmä päätyi ehdotuksissaan siihen, että avopuolisoiden asemaa tulisi jäämistöoikeuden kentässä joiltain osin parantaa. Työryhmä ei pitänyt mahdollisena antaa avopuolisille perintöoikeutta. Sen sijaan työryhmä katsoi, että perittävän avopuolisoin ja avopuolisoon rinnastuvan henkilön asemaa olisi parannettava antamalla hänelle oikeus saada harkinnanvaraista avustusta jäämistöstä. Avustuksen saaminen koskisi ehdotuksen mukaan lähinnä tilanteita, joissa osapuolilla oli yhteinen talous, suhde oli kestänyt pitkään tai siitä oli syntynyt yhteinen lapsi. Avustuksen suuruus olisi harkinnanvarainen, ja sillä turvattaisiin erityisesti asumisen jatkuvuutta ja yhteisen kodin säilymistä esimerkiksi antamalla eloon jääneelle määräaikainen käyttöoikeus perittävän asuntoon. Kaikkiaan tarkoituksena olisi pehmentää taloudellista muutosta, joka kohtaa perhettä perittävän kuollessa. Työ-

³¹ Ks. muuttuneiden olosuhteiden merkityksestä sopimussuhteissa yleisesti esimerkiksi Saarnilehto ym. 2001, 439-444.

³² KM 1992:12.

ryhmän mietintö on kokonaisuudessaan lausuntokierroksella, jonka määräaika on 30.11.2004.³³

Viime vuosikymmenten perhe-elämän muutoksia koskevan yhteiskuntakehityksen valossa on kaikkiaan tärkeää huolehtia siitä, että avopuolisoiden oikeusturvaa koskevat mahdolliset ongelmatilanteet saataisiin systemaattisesti hahmotettua ja kartoitettua. Kuten oikeusministeriön perintökaaren uudistamistarpeita kartoittanut työryhmä mietinnössään toteaa, avopuolisoiden oikeusturvaa puolison kuoleman varalta on perusteltua parantaa. Perintökaaren uudistamisen valmisteluvaihe on meneillään, joten nähtäväksi jää, missä määrin avopuolisoiden oikeusturva jäämistöoikeuden osalta paranee – vai paraneeko se. Yhtä perusteltua kuin kuolemantapauksen yhteydessä, on kuitenkin pohtia avopuolisoiden taloudellista turvaa myös erotilanteissa. Ensi vaiheessa olisi perusteltua selvittää esimerkiksi sitä, missä määrin ja minkälaisia oikeusturvaongelmia esiintyy erotilanteisiin liittyen pitkäaikaisissa avoliitoissa.

Tiedossa on, että avoliitto on valinnaisena, pysyväksi aiottuna parisuhde- ja perhemuotona varsin yleinen ja edelleen yleistymässä. Eronneisuus on kuitenkin avoliitoissa(kin) valitettavasti varsin yleistä. Avoliitot ovat tilastotietojen valossa eroherkempiä kuin avioliitot. Avoliittojen eroherkkyyttä kuvaa esimerkiksi 1990-luvun lopulta peräisin oleva tilastotieto. Tuolloin vanhempiensa eron koki noin yhdeksän prosenttia avoparien lapsista, kun vastaava luku avioparien lasten osalta oli kaksi prosenttia. Avoliittoperheissä elääkin nykyisin yhä useammin myös lapsia. Esimerkiksi vuonna 2002 aviopari-perheiden keskimääräinen lapsiluku oli 1,9 ja avopari-perheiden 1,7. Nykyisin noin puolet esikoislapsista syntyy avioliiton ulkopuolella, useimmiten juuri avopareille. Kaikkiaan runsas kolmannes kaikista lapsista syntyy nykyisin avioliiton ulkopuolella.

3. Aviovarallisuusjärjestelmä

Parisuhdelainsäädännön alalla on myös muita uudistustarpeita. Pääministeri Matti Vanhasen hallitusohjelmassa³⁴ luvataankin esimerkiksi selvittää, vastaavatko nykyiset avioliittolain varallisuussäännökset yhteiskunnan vaatimuksia. Oikeusministeriö on luvannut käynnistää selvityksen asiassa. Selvityksen käynnistämisen ajankohdasta ei tätä kirjoitettaessa (marraskuu 2004) ole täsmällistä tietoa.

Kuten tunnettua, avioliittolaki ja sen varallisuutta koskevat säännökset ovat olleet voimassa vuodesta 1930. Lain mukaan avioliiton päättyessä joko eroon tai kuolemaan puoliso on avio-oikeuden nojalla oikeutettu samaan puolet aviopuolisoiden netto-omaisuuksien arvosta, ellei muuta ole sovittu. Kaikki siis pääsääntöisesti puolitetään riippumatta siitä, kenen nimissä omaisuus on, tai milloin ja miten se on saatu tai hankittu. Puolisot voivat vaikuttaa avio-oikeuden laajuuteen avioehtosopimuksella. Arviolta vain noin joka yhdeksännellä–kymmenellä avioparilla on avioehto, jolla avio-oikeus on poistettu joko kokonaan tai osit-

³³ Perintökaaren uudistamistarpeet. OM:n työryhmämietintöjä 2004:6.

³⁴ Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003.

tain. Valtaosassa (n. 3/4) tapauksia avio-oikeus on suljettu molemmilta puolisoilta kokonaan pois.³⁵

Kun avioliittolakia aikoinaan säädettiin, sitouduttiin voimakkaasti 1800- ja 1900-luvun alun yhteiskuntaoloihin. Avioliitto solmittiin eliniäksi, erot olivat harvinaisia. Lain sisältö muovautui elinikäisen liiton näkökulmasta eli siitä, että ositus tehdään pitkän liiton jälkeen puolison kuoltua. Avio-oikeus säädettiin niin sanottua kotirouva-näkökulmaa noudattaen, heikomman eli naisen oikeuksien suojaamiseksi. Avio-oikeuden säätämistä pidettiin tarpeellisena tilanteissa, joissa puolisoilla ei ollut mahdollisuutta työtuloihin tai omaa varallisuutta.³⁶ Naiset eivät osallistuneet juurikaan työelämään, vaan hoitivat kodin ja lapset. Varallisuus merkittiin perheen ansaitsijan nimiin. Tätä taustaa vasten avio-oikeus oli ymmärrettävä ja tuolloin ajanmukainen ratkaisu lainsäätäjältä. Aviovarallisuusjärjestelmän ajanmukaisuuteen ja toimivuuteen vaikuttavat yhteiskuntaolot ovat kuitenkin ehtineet lain pitkän voimassaobajan eli runsaan 70 vuoden kuluessa olennaisesti muuttua.³⁷

Avioerot ovat yleistyneet voimakkaasti ja ositusperusteena onkin yhä useammin avioero. Nykyään jo hieman vajaa puolet vuosittain päättyvistä avioliitosta päättyy eroon. Lukumääräisesti avioeroja on viime vuosina tuomittu vajaat 14 000 vuosittain. Avioliittoa ei siis enää voi pitää yleisesti ottaen elinikäisenä. Avioliittojen kestoajatkin ovat lyhentyneet, nykyisin eroon päättyneet liitot ovat kestäneet keskimäärin 12 vuotta. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että avio-oikeuden nojalla on mahdollista saada puolet toisen omaisuudesta hyvin lyhyenkin liiton jälkeen.

Tasa-arvoa ja heikomman suojaa korostanut sukupuolitemaattinen perustelu avio-oikeuden voimassaolon puolesta ei sekään ole enää yhtä pitävä kuin ennen. 1990-luvulla noin 60–70 prosenttia työikäisistä naisista on osallistunut työelämään kodin ulkopuolella. Nykyisin myös avioidutaan vanhempina – ja varakkaampina – kuin ennen, 28–30-vuotiaina, kun esimerkiksi vielä 1970-luvulla avioiduttiin 20–24-vuotiaina. Tilanne on siis näiltäkin osin tyystin erilainen kuin vajaat sata vuotta sitten; liiton molemmilla osapuolilla on mahdollisuus osallistua ansiotyöhön ja mahdollisesti myös omaa varallisuutta jo avioituessaan.

Vaikka osituksen lopputulosta onkin nykyisin mahdollista sovittelalla, sovittelun mahdollistava avioliittolain säännös ei riitä takaamaan oikeussuojaa kaikissa lain pääperiaatteen – omaisuuden puolittamisen – aiheuttamissa epäoikeudenmukaisissa tapauksissa. Sovittelua on osattava vaatia, vaatimus on perusteltava ja sovittelukynnyksen ylittyminen ei suinkaan ole automaattista. Osituksen sovittelu on poikkeus lain pääsäännöstä ja tiettyjen kriteerien tulee täytyä, jotta siihen ryhdytään. Sovitteluvaatimuksen esittäminen saati tuomioistuinprosessiin ryhtyminen saattaa toisaalta olla sekä henkinen että taloudellinen kynnyksen tavalliseen ihmiselle. Tämä pätee laajemminkin osituksen lopputuloksen aiheuttamaan tyytymättömyyden esiintymiseen ja ilmaisemiseen oikeudellisin toimenpitein ja askelin. Esimerkiksi ositusten moitekanteiden vuotuinen määrä (noin 70) ei ole sekään riittävä indikaattori kuvaamaan mahdollisten erimielisyyksien esiintymistiheyttä.

³⁵ Litmala 1998.

³⁶ Lainvalmistelukunnan ehdotus 1920.

³⁷ Ks. tarkemmin aviovarallisuusjärjestelmän uudistamistarpeista Litmala 2002b.

Maamme noin miljoonasta parista noin joka yhdeksännellä–kymmenennellä parilla on voimassa oleva avioehto. Avioehtosopimukset ovat toisaalta yleistyneet varsin voimakkaasti viime vuosina. Kun 1990-luvulla vuosittain avioliiton solmineista noin joka viides laati avioehdon, osuus on viime vuosina ollut noin neljännes. Suurissa kaupungeissa, kuten Helsingissä, Tampereella ja Turussa, joka kolmas vuonna 2003 avioitunut pari solmi avioehtosopimuksen. Vaikka avioehdot ovatkin yleistyneet voimakkaasti, valtaosa pareista pitää edelleen siis puolittamisperiaatteen piirissä. Avioehtojen suhteellinen vähäisyys ei kuitenkaan yksiselitteisesti tarkoita sitä, että sen tekemättä jättäneet olisivat tietoisesti, rationaalisesti toimien valinneet lain pääsäännön eli puolittamisperiaatteen soveltamisen. Lainsäädännön sisällöstä saatetaan yksinkertaisesti olla tietämättömiä, toisaalta sopimuksen solmimiselle saattaa olla erilaisia henkis-emotionaalisia esteitä.

Avioehtosopimuksen solmimatta jättämisen taustalla voi toki olla se, että lain pääperiaate vastaa puolisojen oikeustajua. Avioehdon tekemiseen liittyy kuitenkin edelleen kynnyksiä, joiden ylittyminen ei ole kaikille helppoa tai itsestään selvää. Taustasyynä sopimuksen solmimatta jättämiselle voi olla esimerkiksi, että avioliittoa solmittaessa ja siinä elettyessä ei olla tietoisia avioliittolain oikeusvaikutuksista. Ja vaikka oikeusvaikutukset tiedettäisiinkin, sopimusta ei osata itse tehdä tai sen laatimiseen tarvittavan avun hakeminen on otaksuttujen kustannuskynnysten tai muiden seikkojen vuoksi ylivoimaista. Avioehtosopimukseen liitetään myös edelleen epämiellyttäviä mielikuvia sopimuksen solmimisesta ehdottavan laskelmoivasta luonteenlaadusta ja oman edun tavoittelusta. Se koetaan usein myös epäluottamuksen osoituksena puolisoa ja liiton kestävyyttä kohtaan.

Avio-oikeuden rajoittamiselle lainsäädäntöteitse on nykyisissä yhteiskuntaoloissa siis useita perusteita. Nykyolot eivät näytä enää perustelevan millään tavoin etenkään sitä, että perintönä, lahjana tai testamentilla saatu taikka ennen avioliiton solmimista hankittu omaisuus pääsääntöisesti puolitetaan lain nojalla. Hallitusohjelmaan kirjattu lupaus selvittää aviovarallisuusäännösten ajanmukaisuus onkin erittäin tervetullut. On kuitenkin erittäin tärkeää, että selvityslupaus konkretisoituu myös käytännössä; selvitetään tutkimuksellisin välinein, kattavasti ja systemaattisesti nykyisen järjestelmän toimivuus. Esimerkiksi avioehtojen ja ositusriitojen esiintymistiheyden ja lukumäärien seuranta ja toteaminen eivät täytä kattavan selvitystyön kriteereitä. Olisikin hyvä tarkastella riittävän laajalti tosiasiallisia osituskäytäntöjä ja varallisuusjärjestelyjä sekä avioeroissa että kuolemantapaukseen päättyvissä liitoissa. Tutkimustietoa tarvittaisiin myös osituksen ja omaisuuden erottelun lopputulosten sovitelukäytännöstä.

Lainsäädännön uudistamistarpeita pohdittaessa on hyvä raottaa ovia ja ikkunoita kansallisia laineita laajemmillekin vesille. Myös avioliitto-oikeudellisten lakien harmonisointitarpeita ja -mahdollisuuksia Pohjoismaissa kartoittanut asiantuntijatyöryhmä on avio-oikeuden rajoittamisen kannalla. Kannanotto esitettiin projektin raporteissa jo keväällä 2002. Avio-oikeuden rajoittaminen oli esillä myös projektiin liittyvässä, Ruotsin oikeusministeriön Tukholmassa järjestämässä asiantuntijaseminaarissa vuoden 2003 joulukuussa. Harmonisointitarpeita ja -mahdollisuuksia on kartoitettu vuodesta 1998 lähtien Pohjoismaiden ministerineuvoston toimeksiannosta.³⁸ Tätäkin taustaa vasten pääministeri Vanhasen hallitus-

³⁸ Ks. esim. Agell 2001; Agell 2003.

ohjelmaan kirjattu lupaus selvittää suomalaisten aviovarallisuusäännösten ajanmukaisuus on erittäin tarpeellinen ja tervetullut.

IV Sääntelyn ajanmukaisuudesta ja muutostarpeista

Perhe- ja jäämistöoikeuden alalla vuosisatojen saatossa tapahtuneiden muutosten harvakuaisuutta on selitetty yksinkertaisesti sillä, että alaan liittyvä arvomaailma on hitaasti ja jähmeästi muuttuvaa. Tilanne vallitsevan arvoilmaston ja lainsäädännön ajanmukaisuuden suhteen on kuitenkin ollut joiltain osin jo pitkään päälallaan. Arvomaailma, asenteet ja käsitteet ovat jo aikaa sitten muuttuneet – mutta lainsäädäntö on jähmettynyt. Moniarvoisessa yhteiskunnassa erilaiset parisuhde- ja perhemuodot ja toisaalta tasa-arvoistuneessa yhteiskunnassa yksilölliset elämäkulut ovat vakiinnuttaneet asemansa ja saavuttaneet hyväksyttävyytensä. Tämä arvomaailman muutos ei kaikilta osin kuitenkaan ole heijastunut lainsäädännön sisältöön. Perheoikeuden alan sääntely kaipaisikin monin osin kattavaa uudelleen arviointia. Uudelleen arvioinnin tarpeita on hahmotettavissa etenkin parisuhdelainsäädännön alueella, mutta – kuten edellä ilmeni – myös lapsioikeudelliseen sääntelyyn kaivattaisiin tarkennuksia ja muutoksia.

Voimakkaasti arvolutautuneena oikeudenalana perheoikeudelliseen sääntelyyn ehdotetut muutokset ja korjaustoimenpiteet herättävät usein voimakasta, lähinnä periaatteellisista lähtökohdista nousevaa vastustusta. Paitsi lakien yleensä, myös perheoikeuden alan lakien vaikutusten ja toimivuuden tarkastelussa olisi kuitenkin tarpeen sisäistää ja soveltaa eräänlaista elinkaariajattelua jäsentämällä lain voimaantulon jälkeinen aika voimaantulo-, opettelu-, toteuttamis- ja vakiintumisvaiheeseen, säädöksen uudelleen arviointiin ja mahdolliseen muuttamiseen. Näin pystyttäisiin paitsi avarampaan tarkasteluun, myös hahmottamaan sääntelyn systeemiluonne ja nykyajan oikeussääntelylle ominainen tilapäisyys ja ehdollisuus. Lainvalmisteluun liittyvät teknisuontoiset ongelmat, prosessin etukäteen mahdollisesti hahmotettava työläys ja mittavuus sekä mahdolliset resurssiongelmat eivät nekään saisi olla välttämättömien kehittämistoimenpiteiden – tai vähintäänkin niiden kartoittamisen – esteinä.

Kaikkiaan on selvää, että lainsäätäjän tehtävänä on luoda nyky-yhteiskunnan vaatimusten mukaista sääntelyä – ja arvioida uudelleen vuosikymmeniä saati melkein sata vuotta voimassa olleen sääntelyn – tai sääntelemättömyyden – ajanmukaisuutta. Perheoikeuden alueella on hyvä ottaa huomioon myös se, että lainsäätäjän tarkoituksena ja sääntelyn viimesijaisena tavoitteena on useimmiten – ellei yksinomaankin – auttaa ihmisiä selviytymään konkreettisista oikeudellisista ongelmistaan muutoinkin vaikeissa elämäntilanteissa, kuten esimerkiksi perheiden hajoamiseen liittyen.

Kaikkiaan lainsäädännön toimivuutta ja mahdollisia kehittämistarpeita pohdittaessa on toki ehdottoman tärkeää kartoittaa systemaattisesti eri säädösten arviointiin ja mahdolliseen uudistamiseen liittyviä näkökohtia sääntelyn sisäisistä, rakenteellisista lähtökohdista. Tämän ohella yhtä tärkeä tarkastelukohde on toisaalta se sosiaalinen todellisuus, johon sääntely kohdistuu. Lakien tosiasiallisesta toteutumisesta käytännössä, lakien vaikutuksista ihmisten arkielämän tasolla, on monin osin saatavilla valitettavan vähän kattavaa ja systemaattista empiiristä tutkimustietoa. Myös perustilastotietojen tuottamisessa on nykyisin vakavia puutteita. Riittävä tiedollinen pohja on kuitenkin yksi laadukkaan lainsäädännön aikaansaamisen peruskriteereistä, samoin kuin sääntelyn vaikutusten mahdollisimman kattava etu- ja jälkikäteisarviointikin. Mainittujen peruskriteerien täyttäminen mahdollistaa osaltaan

myös kulloinkin tarkoituksenmukaisten mahdollisten vaihtoehtojen hahmottamisen ja pohdinnan. Eri alojen sääntelyä ja sen oikeusvaikutuksia pohdittaessa on myös tarkoituksenmukaista käydä keskustelua paitsi juridiikan asiantuntijoiden, myös muiden, aiheen kannalta keskeisten asiantuntijatahojen kesken. Näin voidaan muodostaa mahdollisimman laaja käsitys sääntelyn sisällöstä, vaikutuksista ja toimivuudesta.

Lähteet:

Agell, A. 2001. Är en nordisk familjerätt och succensionsrätt realitet eller illusion? En projektrapport – särskilt om äktenskapsrätten. *Lakimies* 6-7/2001: 1002-1030.

Agell, A. 2003. Nordisk äktenskapsrätt. En jämförande studie av dansk, finsk, isländsk, norsk och svensk rätt med diskussion av reformbehov och harmoniseringsmöjligheter. *Nord* 2003:2. Pohjoismaiden ministerineuvosto.

Auvinen, M. 2002. Huoltoriita ja sosiaalitoimi. Teoksessa: Litmala, M. (toim.). 2002. Lapsen asema erossa. WSOY Lakitieto.

Auvinen, M. & Kaivosoja, M. 2003. Lapsen turvallisuus komplisoituneessa huoltoriidassa. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2003.

Helsingin Sanomat 29.10.2004. Vanhemmat riitelevät lapsistaan yhä pitempään ja kovemmin.

Komiteanmietintö 1992:12. Perheet ja laki. Perhetoimikunnan mietintö. Oikeusministeriö.

Lainvalmistelukunnan ehdotus laiksi avio puolisoiden oikeussuhteista 1920.

Litmala, M. 2004. Perhe-elämän oikeusoloista. Teoksessa: Litmala, M. (toim.) Oikeusolot 2004. Katsaus oikeudellisten instituutioiden toimintaan ja oikeuden saatavuuteen. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 210.

Litmala, M. 2003a. Perheet, parisuhteet, lapset. Kehityssuuntia ja käsityksiä perhe-elämän oikeusoloista. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 201.

Litmala, M. 2003b. Näkökulmia perheeseen ja perhelainsäädännön muutostarpeisiin. *Oikeus* 2/2003: 119-135.

Litmala, M. 2002a. Lapsi erossa – empiirisiä kuvaajia. Teoksessa: Litmala, M. (toim.). 2002. Lapsen asema erossa. WSOY Lakitieto.

Litmala, M. 2002b. Aviovarallisuusjärjestelmän uudistamistarpeista. *Defensor Legis* 3/2002: 430-437.

Litmala, M. 2001. Avioeroproessin piirteet. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 55.

Litmala, M. 1998. Avioehtosopimus ja taloudellinen turvallisuus. WSOY Lakitieto.

Perintökaaren uudistamistarpeet. Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2004:6.

Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003.

Saarnilehto, A., Hemmo, M. & Kartio, L. 2001. Varallisuusosoikeus. WSOY Lakitieto.

Stakesin tilastotiedotteet 11/2004; 6/2002 ja 4/2001.

Tala, J. 2001. Lakien vaikutukset. Lakiuudistusten tavoitteet ja niiden toteutuminen lain-säädäntöteoreettisessa tarkastelussa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 177.