

36/2012

Asiantuntija-avusteisen huoltoriitojen sovittelun laajentaminen

*oikeusministeriö
justitieministeriet*

Asiantuntija-avusteisen huoltoriitojen sovittelun laajentaminen

27.06.2012

Julkaisun nimi	Asiantuntija-avusteisen huoltoriitojen sovittelun laajentaminen		
Tekijä	Asiantuntija-avusteisen huoltoriitojen sovittelun laajentamista varten asetettu työryhmä Puheenjohtaja: kärjätuomari Anna-Kaisa Aaltonen		
Oikeusministeriön julkaisu	36/2012 Mietintöjä ja lausuntoja		
OSKARI numero	OM 1/31/2010	HARE numero	OM006:00/2010
ISSN-L	1798-7105		
ISSN (PDF)	1798-7105		
ISBN (PDF)	978-952-259-217-0		
URN	URN:ISBN:978-952-259-217-0		
Pysyvä osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-217-0		
Asia- ja avain-sanat	kärjäoikeudet, lapsen huolto- ja tapaamisoikeus, riita-asiat, siviiliprosessi, tuomioistuinsovittelu		
Tiivistelmä	<p>Hallitusohjelman mukaan lasten asemaa oikeudenkäytössä parannetaan esimerkiksi valtakunnallistamalla tuomarin, asiantuntija-avustajan ja vanhempien yhteistyömalli.</p> <p>Helsingin, Espoon, Oulun ja Pohjois-Karjalan kärjäoikeuksissa on 1.1.2011 lukien kokeiltu riita-asioiden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa annettuun lakiin perustuvaa huoltoriitojen sovittelua, jossa sovittelijana toimii tuomari ja häntä avustaa psykologi tai kokenut sosiaalityöntekijä. Kokeilu on tähän mennessä tuottanut myönteisiä tuloksia sekä kärjäoikeuksissa että kuntien sosiaalitoimessa. Kokeilun tuloksia on kuvattu tarkemmin ohjausryhmän väliraportissa, joka on julkaistu 27.1.2012 (Asiantuntija-avusteista huoltoriitojen sovittelua koskeva kokeilu kärjäoikeuksissa 1.1.2011–31.12.2012; oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 2/2012).</p> <p>Huoltoriitojen tuomioistuinsovittelulla pyritään lapsen edun mukaiseen sovinnolliseen ratkaisuun. Onnistunut tuomioistuinsovittelu nopeuttaa vanhempien välisten riitaisuuksien käsittelyä ja vähentää vanhempien vastakkainasettelua. Asiantuntija-avusteisessa tuomioistuinsovittelussa tuomarin ja asiantuntija-avustajan yhteistyö on tuonut sovitteluun lisäarvoa ja auttanut vanhempia löytämään ratkaisuja erimielisyyksiinsä. Kuntien sosiaalitoimessa kokeilu on vähentänyt merkittävästi olosuhdeselvitysten laatimisen tarvetta.</p>		

Työryhmä ehdottaa ensisijaisesti, että asiantuntijapalvelujen järjestäminen huolto-riitojen sovitteluun tulisi kuntien lakisääteiseksi tehtäväksi. Toissijaisena vaihtoehtona työryhmä on tarkastellut mallia, jossa kunnat vastaisivat asiantuntijapalvelujen tuottamisesta tuomioistuimille ja valtio maksaisi kunnille korvauksen, josta säädettäisiin asetuksella.

Toiminnan laadun turvaamiseksi työryhmä esittää asiantuntija-avustajien pätevyysvaatimusten kirjaamista lakiin sekä riittävää täydennyskoulutusta sovittelijoina toimiville tuomareille ja asiantuntija-avustajille.

27.06.2012

Publikationens titel	Utvidgande av medling i vårdnadstvister med hjälp av ett sakkunnigbiträde		
Författare	Arbetsgruppen för utvidgande av medling i vårdnadstvister med hjälp av ett sakkunnigbiträde Ordförande: tingsdomare Anna-Kaisa Aaltonen		
Justitieministeriets publikation	36/2012 Betänkanden och utlåtanden		
OSKARI nummer	OM 1/31/2010	HARE nummer	OM006:00/2010
ISSN-L	1798-7105		
ISSN (PDF)	1798-7105		
ISBN (PDF)	978-952-259-217-0		
URN	URN:ISBN:978-952-259-217-0		
Permanent adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-217-0		
Sak- och nyckelord	tingsrätter, vårdnad om barn och umgängesrätt, tvistemål, civilprocess, medling i domstol		
Referat	Enligt regeringsprogrammet ska barnens ställning inom rättskipningen förbättras t.ex. genom att den samarbetsmodell som omfattar domare, sakkunnigbiträden och föräldrar tas i bruk i hela landet.		

Vid Helsingfors, Esbo, Uleåborgs och Norra Karelens tingsrätter har det från och med den 1 januari 2011 pågått ett försök med medling i vårdnadstvister enligt lagen om medling i tvistemål och stadfästelse av förlikning i allmänna domstolar. I den modell som används vid försöket är medlaren en domare och han eller hon bistås i uppdraget av en sakkunnig som är antingen en psykolog eller en erfaren socialarbetare. Försöket har hittills medfört positiva resultat både vid tingsrätterna och vid de kommunala socialväsendena. Resultaten från försöket beskrivs i mer detalj i styrningsgruppens mellanrapport som publicerades den 27 januari 2012 (Försök med medling i vårdnadstvister med hjälp av ett sakkunnigbiträde vid tingsrätter 1.1.2011-31.12.2012; justitieministeriets utredningar och anvisningar 2/2012).

Målet med medling i vårdnadstvister i domstol är att mellan föräldrarna uppnå en hållbar förlikning som är förenlig med barnets bästa. En lyckad medling försnabbar behandlingen av meningsskiljaktigheter mellan föräldrarna och minskar konfrontationer mellan dem. Samarbetet mellan domaren och sakkunnigbiträdet har medfört mervärde i medlingen och hjälpt föräldrarna att hitta lösningar till sina meningsskiljaktigheter. Vid det kommunala socialväsendet har försöket betydligt minskat behovet av att göra utredningar om barnets situation.

Arbetsgruppen föreslår i första hand att ordnandet av de sakkunnigtjänster som behövs vid medling i vårdnadstvister blir kommunernas lagstadgade uppgift. Det sekundära alternativ som arbetsgruppen har betraktat är en modell där kommunerna svarar för produktionen av sakkunnigtjänster för domstolarna och ersättning för detta betalas till kommunerna av staten. Bestämmelser om denna ersättning skulle utfärdas särskilt genom förordning.

För att trygga verksamhetens höga kvalitet föreslår arbetsgruppen att kompetenskraven för sakkunnigbiträdena skrivs in i lagen och att tillräckligt med kompletterande utbildning ordnas för de domare som fungerar som medlare och för sakkunnigbiträdena.

Oikeusministeriölle

Neljässä kärjäoikeudessa on 1.1.2011 alkaen kokeiltu asiantuntija-avusteista lasten huoltoriita-asioiden sovittelumenettelyä, jossa tuomarin avustajana toimii psykologi tai kokenut sosiaalityöntekijä.

Oikeusministeriö asetti 27.12.2011 työryhmän suunnittelemaan asiantuntija-avusteisen huoltoriitojen sovittelumenettelyn laajentamista. Työryhmän tehtävänä oli laatia menettelyn laajentamista ja valtakunnallistamista varten ehdotukset menettelyn organisoimisesta ja hallinnoinnista vastaisuudessa, laajentamisen edellyttämästä koulutuksesta, asiantuntija-avustajalle asetettavista pätevyysvaatimuksista, mahdollisen asiantuntija-avustajien verkoston muodostamisesta sekä muista menettelyn laajentamiseen liittyvistä asioista.

Työryhmän puheenjohtajaksi kutsuttiin kärjätuomari Anna-Kaisa Aaltonen Helsingin kärjäoikeudesta ja jäseniksi kärjätuomari Kari Turtiainen Oulun kärjäoikeudesta, perheasioiden yksikön esimies Marjatta Karhuvaara Espoon sosiaali- ja terveystoimesta, perheneuvolan ja perheoikeudellisten asioiden toimistopäällikkö Hanne Kalmari Helsingin kaupungin sosiaalivirastosta, erikoispsykologi Päivi Mäntylä-Karppinen Päijät-Hämeen perheneuvolasta, asianajaja Eija Karimaa Suomen Asianajajaliitosta, hallitusneuvos Esa Iivonen sosiaali- ja terveysministeriön sosiaali- ja terveyspalveluosastolta sekä hallitusneuvos Anne Hallavainio oikeusministeriön oikeushallinto-osastolta. Työryhmän sihteerinä toimi ylitarkastaja Satu-Maaria Natunen oikeusministeriön oikeushallinto-osastolta.

Työryhmä asetettiin ajaksi 1.1.–31.3.2012, ja 20.3.2012 sen toimikautta jatkettiin 15.6.2012 saakka. Työryhmä kokoontui seitsemän kertaa ja eri kysymyksiä valmistelemaan asetetut alatyöryhmät lisäksi useita kertoja.

Huoltoriitojen tuomioistuinsovittelulla pyritään lapsen edun mukaiseen sovinnolliseen ratkaisuun. Kokeilusta tähän mennessä saadut kokemukset ovat olleet myönteisiä. Työryhmä esittää, että asiantuntijapalvelujen järjestäminen huoltoriitojen sovitteluun tulisi kuntien lakisääteiseksi tehtäväksi. Vaihtoehtona työryhmä on tarkastellut mallia, jossa kunnat vastaisivat asiantuntijapalvelujen tuottamisesta tuomioistuimille ja valtio maksaisi kunnille korvauksen, josta säädettäisiin asetuksella.

Lisäksi työryhmä esittää asiantuntija-avustajien pätevyysvaatimusten kirjaamista lakiin sekä riittävää täydennyskoulutusta sovittelijoina toimiville tuomareille ja asiantuntija-avustajille.

Saatuaan työnsä päätökseen työryhmä luovuttaa mietintönsä kunnioittavasti oikeusministeriölle.

Helsingissä 15 päivänä kesäkuuta 2012



Anna-Kaisa Aaltonen



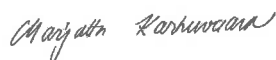
Anne Hallavainio



Esa Iivonen



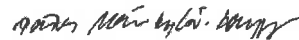
Hanne Kalmari



Marjatta Karhuvaara



Eija Karimaa



Päivi Mäntylä-Karppinen



Kari Turtiainen



Satu-Maaria Natunen

SISÄLLYS

1	Työryhmän tehtävät ja kokoonpano	13
2	Nykytila ja sen arviointi	15
2.1	Huoltoriidat tuomioistuimissa	15
2.2	Vaihtoehtona tuomioistuinsovittelu	16
2.3	Asiantuntija-avusteisesta huoltoriitojen sovittelukokeilusta saatuja kokemuksia ja tuloksia	17
2.4	Kokeilun laajentaminen uusiin käräjäoikeuksiin	18
3	Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	19
3.1	Asiantuntijapalveluiden järjestäminen kuntien tehtäväksi	19
3.2	Asiantuntija-avustajien pätevyyden varmistaminen	21
3.3	Asiantuntija-avustajan käyttämisen maksuttomuus	21
3.4	Sovittelun joutuisuus ja tuloksellisuus	22
3.5	Lapsen asema sovittelussa	22
3.6	Sovittelukoulutus	22
3.7	Resurssien säästäminen	23
4	Työryhmän ehdotukset ja kannanotot yksityiskohtaisine perusteluineen	24
4.1	Asiantuntijapalveluiden järjestäminen	24
4.1.1	Työryhmän ehdotus	24
4.1.2	Vaihtoehtoinen malli	26
4.2	Asiantuntija-avustajien pätevyysvaatimukset	27
4.3	Asiantuntija-avun maksuttomuus	28
4.4	Sovittelun joutuisuuden turvaaminen	28
4.5	Sovittelijoille ja asiantuntija-avustajille järjestettävä koulutus	29
4.6	Huoltoriitojen sovittelu tuomioistuimen toiminnassa	30
4.7	Asianajajan ja muun lakimiesavustajan rooli huoltoriitojen sovittelussa	31
4.8	Lapsen asema sovittelussa	33
4.9	Työnohjaus	35

5	Työryhmän ehdotusten taloudelliset ja yhteiskunnalliset vaikutukset	36
6	Lopuksi	38
	LÄHTEET	39

1 Työryhmän tehtävät ja kokoonpano

Oikeusministeriön 26.1.2010 asettama työryhmä esitti 30.6.2010 valmistuneessa mietinnössään (61/2010) asiantuntija-avustajan käytön kokeilemista riita-asioiden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain mukaisessa huoltoriitojen tuomioistuinsovittelussa¹. Työryhmän ehdotuksen pohjalta oikeusministeriö päätti 18.11.2010 aloittaa kaksivuotisen kokeilun Helsingin, Espoon, Oulun ja Pohjois-Karjalan kärjäoikeuksissa. Kokeilun aikana tuomioistuimet voivat käyttää huoltoriitojen sovittelussa avustajina asiantuntijoita, jotka on saatu kuntien perheneuvoloista ja muusta sosiaalitoimesta. Asiantuntija-avustajan käyttäminen on kokeilun aikana sovittelun osapuolille maksutonta. Oikeusministeriö on korvannut asiantuntija-avustajan työpanoksen kunkin kunnan kanssa erikseen sovitulla tavalla. Kokeilua päätettiin 1.3.2012 jatkaa vuoden 2013 loppuun asti.

Projektille asetettiin ohjausryhmä, jonka tehtävänä on muun muassa järjestää kokeilun seuranta, kehittää hanketta kokeilun aikana saatavien kokemusten pohjalta ja tehdä johdopäätökset kokeilun tuloksista.

Hallitusohjelman mukaan lasten asemaa parannetaan oikeudenkäytössä esimerkiksi valtakunnallistamalla tuomarin, asiantuntijan ja vanhempien yhteistyömalli. Oikeusministeriö asetti 27.12.2011 uuden työryhmän, jonka tehtäväksi asetettiin huoltoriitojen sovittelun laajentamista ja valtakunnallistamista varten laatia ehdotukset menettelyn organisoimisesta ja hallinnoinnista vastaisuudessa, laajentamisen edellyttämästä koulutuksesta, asiantuntija-avustajille asetettavista pätevyysvaatimuksista, mahdollisen asiantuntijaverkoston muodostamisesta sekä muista menettelyn laajentamiseen liittyvistä asioista yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa (kokeilun laajentamistyöryhmä). Työryhmän toimikaudeksi asetettiin 1.1.–31.3.2012. Toimikautta pidennettiin 15.6.2012 saakka.

Työryhmän puheenjohtajaksi valittiin kärjätuomari Anna-Kaisa Aaltonen Helsingin kärjäoikeudesta ja jäseniksi kärjätuomari Kari Turtiainen Oulun kärjäoikeudesta, asianajaja Eija Karimaa Suomen Asianajaliitosta, erikoispsykologi Päivi Mäntylä-Karppinen Päijät-Hämeen perheneuvolasta, hallitusneuvos Esa Iivonen sosiaali- ja terveysministeriöstä, perheasioiden yksikön esimies Marjatta Karhuvaara Espoon sosiaali- ja terveystoimesta, perheneuvolan ja perheoikeudellisten asioiden toimistopäällikkö Hanne Kalmari Helsingin kaupungin sosiaalivirastosta sekä hallitusneuvos Anne Hallavainio oikeusministeriön oikeushallinto-osastolta. Työryhmän sihteerinä toimi ylitarkastaja Satu-Maaria Natunen oikeusministeriön oikeushallinto-osastolta.

¹ Asiantuntija-avustajan käyttö huoltoriitojen sovittelussa. Mietintöjä ja lausuntoja 61/2010. Löytyy myös oikeusministeriön verkkosivuilta.



Työryhmä on kuullut Kuntaliittoa sekä Helsingin oikeusaputoimistoa. Lisäksi ehdotuksista on kuultu oikeusministeriön lainvalmisteluosastoa.

Työryhmä on kokoontunut seitsemän kertaa. Yksittäisten kysymysten selvittämistä varten perustetut alatyöryhmät ovat kokoontuneet useita kertoja.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Huoltoriidat tuomioistuimissa

Käräjäoikeuksissa käsitellään vuosittain noin 3600 lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevaa asiaa, joista riitaisiksi muodostuu 1800–2000 asiaa. Lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 12 §:n nojalla sosiaalilautakunnan vahvistamaa sopimusta tai tuomioistuimen päätöstä voidaan muuttaa, jos olosuhteet ovat muuttuneet taikka jos tähän muutoin on aihetta. 44 % huolto-oikeudenkäynneistä koskeekin aiemman huoltoratkaisun ja 12 % aiemman tapaamisratkaisun muuttamista². Osa uusintariidoista muodostuu hyvin vaikeiksi, patologisoituneiksi konflikteiksi, joissa oikeutta käydään yhä uudelleen. Tällaisten riitojen osuudeksi käräjäoikeuksissa käsitellyistä huoltoriidoista on arvioitu 25 % ja hovioikeuksissa jopa 34 %³.

Täysimittainen oikeudenkäynti huoltoriidassa on monivaiheinen prosessi, joka sisältää kirjallisen valmistelun, useita istuntoja, väliaikais määräyksen käsittelyn, sosiaalitoimen selvityksen hankkimisen ja päätöksen antamisen. Huoltoriitaoikeudenkäynnin kesto on pitkä, kaikissa alioikeuksissa keskimäärin kahdeksan kuukautta, mutta lähes puolessa juttuja yli yhdeksän kuukautta⁴. Varsinkin suurissa käräjäoikeuksissa keskimääräiset käsittelyajat ylittyvät reilusti. Helsingin käräjäoikeudessa täysimittainen oikeudenkäynti on viime vuosina kestänyt 1–1,5 vuotta, Oulussa ja Espoossa runsaan vuoden.

Pisin yksittäinen vaihe oikeudenkäynnissä on yleensä sosiaalitoimen selvityksen hankkiminen. Sosiaalitoimi joutuu selvitystä varten usein hankkimaan tietoja ja lausuntoja myös muilta viranomaisilta. Selvityksen saaminen kestää keskimäärin kuusi kuukautta, mutta suurissa yksiköissä huomattavasti tätä pidempään⁵. Helsingin käräjäoikeudessa selvityksen saamiseen on viime vuosina kulunut aikaa 8–9 kuukautta, Espoossa 6 kuukautta ja Oulussa 9–10 kuukautta. Suurin osa ajasta kuluu jonottamiseen, sillä itse selvitystyö vie yleensä aikaa vain 2–3 kuukautta.

Noin 17 %:sta käräjäoikeuden päätöksistä valitetaan hovioikeuteen. Lukumääräisesti hovioikeudet ratkaisevat vuosittain noin 270 huolto- ja tapaamisasiaa⁶. Valitusten käsittelyaika on keskimäärin 6,3 kuukautta. Kuitenkin yli neljäsosassa asioita käsittely kestää yli 9 kuukautta⁷. Kokonaiskäsittelyaika käräjäoikeudesta hovioikeuteen on siten keskimäärin 1,5 vuotta, mutta suuressa osassa juttuja huomattavasti tätä pidempi.

² Valkama – Lasola 2008, s. 11.

³ Valkama – Lasola 2008, s. 55.

⁴ Valkama – Lasola 2008, s. 53.

⁵ Valkama – Lasola 2008, s. 62.

⁶ Valkama – Lasola 2008, s. 13.

⁷ Valkama – Lasola 2008, s. 56.

Yleisten tuomioistuimen lisäksi huoltoriidat kuormittavat runsaasti myös muita viranomaisia ja kolmannen sektorin toimijoita. Huoltoriitaoikeudenkäynnin lisäksi eroperhe saattaa olla samanaikaisesti asiakkaana perheneuvolassa, koulukuraattorilla tai psykologilla, lastenpsykiatrisessa yksikössä, lastensuojelussa, poliisissa ja niin edelleen. Vanhempien riitaisuus on taustasyynä 16 %:ssa valvottuna järjestettävistä tapaamisista⁸. Tuore tutkimus osoittaa, että hallinto-oikeuksissa käsitellyistä huostaanottotapauksista 13 %:ssa huostaanottooperusteena ovat vanhempien väliset ristiriidat, jotka liittyivät usein vanhempien avio- tai avoeroon⁹.

Tutkimukset osoittavat yhdenmukaisesti, että vanhempien riidan pitkittyminen on lapselle vahingollista¹⁰. Oikeudenkäynti on omiaan ruokkimaan vanhempien välistä vastakkainasettelua ja pitämään yllä konfliktia vielä pitkään päätöksen antamisen jälkeenkin. Sukulaisten ja yhteisten ystävien kuuleminen todistajina rikkoo ihmissuhteita ja laajentaa riidan perheen lähipiiriin. Oikeudenkäynnin pitkän keston seurauksena lapsi ja vanhemmat joutuvat elämään kauan epävarmuudessa siitä, mitä heidän elämässään tapahtuu, eivätkä vanhemmat pääse aloittamaan uuden elämän rakentamista. Tämä aiheuttaa stressiä ja usein myös pitkäaikaisia psyykkisiä ongelmia, joilla pahimmillaan voi olla vakavia seurauksia. Viime vuosien perhesurmista teon taustalla on usein ollut ero-
kriisi ja vanhempien huoltoriita.

2.2 Vaihtoehtona tuomioistuinsovittelu

Tuomioistuimet ovat vuodesta 2006 lukien tarjonneet oikeudenkäynnille myös vaihtoehtoisen menettelyn. Osapuolet voivat hakea ratkaisua erimielisyyksiinsä tuomarin johdolla tapahtuvassa sovittelussa (L riita-asioiden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa). Tuomioistuinsovittelussa tavoitteena ei ole aineellisen oikeuden mukainen lopputulos, vaan osapuolten tarpeita ja intressejä tyydyttävä ratkaisu. Tuomarin rooli ei ole toimia riidan ratkaisijana, vaan auttaa osapuolia itse löytämään ratkaisu riitakysymyksiinsä (fasilitatiivinen sovittelumalli).

Sovittelulain mukaan tuomari voi käyttää sovittelussa asiantuntija-avustajaa, mikä huoltoriidoissa tarkoittaa lähinnä psykologia tai sosiaalityöntekijää. Lain mukaan sovittelun osapuolet vastaavat avustajan käyttämisestä aiheutuvista kustannuksista (RiitSovL 5 §).

Sovittelun hyödyt lapsen ja vanhempien kannalta ovat merkittävät. Sovittelun päämääränä on löytää yhteinen, lapsen edun mukainen ratkaisu, jossa on huomioitu kummankin vanhemman toiveita. Vanhemmuus ei pääty eroon, minkä vuoksi sovittelulla tavoitellaan vanhempien välisen vuorovaikutuksen lisäämistä ja parantamista. Vaikka sovittelu ei välttämättä ratkaise koko konfliktia, sovinto luo edellytykset ristiriitojen vähittäiselle laantumiselle. Sovinto turvaa yleensä tuomioistuimen ratkaisua paremmin lapsen suhteen säilymisen kumpaankin vanhempaan. Lisäksi sovittelussa voidaan oikeudenkäyntiä

⁸ Ensi- ja Turvakotien liiton antama tieto vuonna 2008 järjestettyjen valvottujen tapaamisten perusteista.

⁹ de Godzinsky 2012, s. 61.

¹⁰ Ks. esim. Karttunen 2010, s. 76, 80, 100.

paremmin ottaa huomioon vanhempien ja lasten elämäntilanne kokonaisuutena ja ratkaista myös monia riidan taustalla vaikuttavia kiistoja¹¹.

Sovittelun eduista huolimatta sovittelun käyttöala on tuomioistuimissa jäänyt vähäiseksi. Oikeusministeriön tilastojen mukaan vuoden 2010 loppuun mennessä lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevia asioita oli tuomioistuimissa soviteltu 27 tapauksessa. Saatujen tietojen mukaan asiantuntija-avustajia ei ole käytetty.

2.3 Asiantuntija-avusteisesta huoltoriitojen sovittelukokeilusta saatuja kokemuksia ja tuloksia

Ohjausryhmä julkaisi keväällä 2012 sovittelukokeilusta väliraportin, joka oli laadittu marraskuuhun 2011 mennessä vireille tulleiden sovitteluasioiden perusteella¹².

Neljässä kokeilukäräjäoikeudessa oli 11 kuukaudessa tullut vireille yhteensä 234 sovitteluasiaa, mikä oli huomattavasti enemmän kuin työryhmä oli arvioinut. Näistä noin 75 %:ssa oli tehty joko kokonaissovinto (63 %) tai ainakin osasovinto (12 %). Määräaikainen sopimus oli menossa 26 asiassa¹³.

Sovitteluasioiden määrä on lisääntynyt tasaisesti myös väliraportin laatimisen jälkeen. Toukokuuhun 2012 mennessä Helsingin käräjäoikeudessa oli tullut vireille yhteensä 162 sovittelua, Espoon käräjäoikeudessa 75 asiaa, Oulun käräjäoikeudessa 86 asiaa ja Pohjois-Karjalán käräjäoikeudessa noin 30 asiaa eli yhteensä 356 asiaa.

Väliraportin mukaan asian käsittely sovittelussa oli ollut huomattavasti nopeampaa kuin oikeudenkäynnissä. Ensimmäinen sovitteluistunto oli järjestetty noin kuukauden sisällä siitä, kun sovittelun aloittamisesta oli tehty päätös. Suurin osa jutuista oli saatu sovituksi yhdessä istunnossa. Sovittelun mediaanikesto sovittelun aloituspäätöksestä tai suoran hakemuksen vireille tulosta sen lopettamiseen oli ollut noin 1,5 kuukautta¹⁴.

Kokeilu on jo lyhyenä aikana tuottanut merkittäviä resurssisäästöjä sekä tuomioistuimille että sosiaalitoimelle. Sovittelu edellyttää tuomioistuimelta huomattavasti vähemmän työtä kuin oikeudenkäynti, koska sovitteluistunnossa ei käytetä sihteeria, käsittelystä ei tehdä pöytäkirjaa, todistajia ei kuulla eikä tuomari kirjoita perusteltua päätöstä.

Sosiaalitoimen olosuhdeselvitysten (LHL 16 §) määrä on kymmenen viime vuoden aikana kasvanut yli 40 %¹⁵. Selvitykset tehdään parityönä, ja niiden tekeminen vaatii paljon työtä. Kokeilun aikana kokeilukäräjäoikeuksien selvityspyynnöt ovat vähentyneet

¹¹ Aaltonen 2009, s. 317–318.

¹² Asiantuntija-avusteista huoltoriitojen sovittelua koskeva kokeilu käräjäoikeuksissa 1.1.2011 – 31.12.2012. Väliraportti. Selvityksiä ja ohjeita 2/2012. Löytyy myös oikeusministeriön verkkosivuilta.

¹³ Väliraportti 2/2012, s. 26–27.

¹⁴ Väliraportti 2/2012, s. 29–31.

¹⁵ Terveyden ja hyvinvoinnin laitos / Sosiaaliturva 2012, s. 4.

olennaisesti. Marraskuuhun 2011 mennessä vähennys oli ollut Helsingissä 45 % verrattuna vastaavaan aikaan vuonna 2010, Oulussa 53 % ja Espoossa 37 % verrattuna koko vuoteen 2010¹⁶. Selvityspyyntöjen määrä on vähentynyt edelleen vuonna 2012 siten, että esimerkiksi Espoossa niitä on tullut 47 % vähemmän vuoteen 2010 verrattuna. Espoon sosiaalitoimessa on kevään 2012 aikana voitu purkaa selvitysjonot kokonaan, ja Helsingissä keskimääräinen jonotusaika on lyhentynyt runsaaseen kuukauteen. Oulun sosiaalitoimessa oli toukokuussa 2012 jonossa vain kolme selvitystä. Tuloksen merkittävyyttä korostaa se, että esimerkiksi Helsingin ja Oulun sosiaalitoimissa jonotusaika on ollut viime vuosina 5–7 kuukautta.

Selvitysaikojen lyheneminen vaikuttaa suoraan myös oikeudenkäyntien keston. Oikeudenkäynnissä saadaan ratkaisu aiempaa nopeammin, eikä prosessi pitkitä vanhempin riitaa.

Väliraportin mukaan vanhemmat ja heidän lakimiesavustajansa olivat olleet pääsääntöisesti tyytyväisiä sovitteluun. Tuomareiden ja asiantuntija-avustajien yhteistyö oli sujunut hyvin. Uusi työskentelytapa oli tehostanut sovittelua, ja työskentely yhdessä toisen ammattikunnan edustajan kanssa oli koettu hyödylliseksi¹⁷.

2.4 Kokeilun laajentaminen uusiin käräjäoikeuksiin

Laajentamistyöryhmän ehdotuksen pohjalta oikeusministeriö päätti 1.3.2012, että kokeilua laajennetaan 1.9.2012 lukien seuraaviin uusiin käräjäoikeuksiin:

- Pirkanmaan käräjäoikeus
- Kanta-Hämeen käräjäoikeus
- Etelä-Karjalan käräjäoikeus
- Keski-Suomen käräjäoikeus
- Pohjanmaan käräjäoikeus
- Kemi-Tornion käräjäoikeus
- Lapin käräjäoikeus

Uusien käräjäoikeuksien valinnassa otettiin huomioon kokeilupaiikkakuntien jakautuminen hovioikeuspiireittäin ja maantieteellisesti. Haluttiin myös muodostaa alueellisia kokonaisuuksia, joissa kokeilussa jo mukana olleet käräjäoikeudet voisivat tukea uusien kokeiluyksiköiden toimintaa ja käräjäoikeudet voisivat toimia yhteistyössä paikallisesti. Mukaan haluttiin myös erikokoisia yksiköitä sekä mahdollisuus palvelun tarjoamiseen ruotsinkielisellä alueella.

Edelleen valinnassa otettiin huomioon käräjäoikeuksien oma aktiivisuus asiassa, sillä moni käräjäoikeus oli jo etukäteen ilmoittautunut halukkaaksi tulemaan mukaan kokeiluun.

¹⁶ Väliraportti 2/2012, s. 38–39.

¹⁷ Väliraportti 2/2012, s. 44, 46.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Asiantuntijapalveluiden järjestäminen kuntien tehtäväksi

Esityksen perustavoitteena on luoda lapsen edun toteuttava, nopea ja tehokas menettely lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevien riitojen ratkaisemiksi. Esitettävällä sovittelumallilla pyritään lieventämään vanhempien välistä konfliktia, lisäämään heidän välistään vuorovaikutusta ja auttamaan heitä löytämään lapsen edun mukainen ratkaisu erimielisyyksiinsä. Asiantuntija-avustajan osallistumisella sovitteluun pyritään varmistamaan, että sovittelussa tuodaan keskusteluun lapsen edun kannalta keskeiset seikat.

Vanhempien ero on sekä juridinen että psyykinen prosessi. Ehdotettava sovittelumalli tarjoaa vanhemmille mahdollisuuden saada samassa menettelyssä tukea sekä juridisten että psyykkisten eroon liittyvien konfliktien ratkaisemiseksi.

Tavoitteena on saada sovitteluavustajiksi lapsen asemaan erotilanteessa parhaiten perehtyneitä asiantuntijoita. Valtaosa kokeilussa mukana olevista asiantuntija-avustajista on kuntien perheneuvoloiden psykologeja ja sosiaalityöntekijöitä sekä muussa sosiaalitoimessa työskenteleviä lastenvalvojia ja olosuhdeselvitystyöntekijöitä.

Asiantuntijapalveluista on kokeilun aikana sovittu kunkin mukana olevan kunnan kanssa erikseen. Työryhmä katsoo, että pysyvän toiminnan järjestäminen kuntien kanssa tehtävillä sopimuksilla on liian työläs ja vaikeasti hallinnoitava malli menettelyn toteuttamiseksi valtakunnallisesti.

Laajentamistyöryhmä ehdottaa, että asiantuntijapalveluiden järjestämisestä huoltoriitojen sovitteluun tulisi kuntien lakisääteinen tehtävä. Sosiaalitoimella on jo nyt lakiin perustuva velvollisuus avustaa tuomioistuinta huoltoriitojen ratkaisemisessa laatimalla tuomioistuimen toimeksiannosta olosuhdeselvityksiä (LHL 16 §). Kun sosiaalitoimi tarjoaisi asiantuntija-avun sovitteluun, sen panos siirtyisi nykyistä varhaisempaan vaiheeseen. Järjestelmä mahdollistaisi paljon voimavaroja vaativan olosuhdeselvitystyön korvaamisen aiempaa tehokkaammalla ja vaikutuksiltaan paremmalla menettelyllä. Asiantuntija-avun tarjoaminen ei lisäisi sosiaalitoimen kokonaistyömäärää. Päinvastoin käynnissä oleva kokeilu on osoittanut, että sovittelu vähentää merkittävästi olosuhdeselvitysten tekemistä. Työryhmän käsityksen mukaan kyse on sosiaalitoimen resurssien järkevästä käytöstä ja sosiaalitoimen toiminnan kehittämistä joustavaan ja voimavaroja säästävään suuntaan. Asiantuntija-avun tarjoaminen tuomioistuinsovitteluun on sosiaalitoimelle työmäärältään selvästi vähäisempää ja taloudellisesti edullisempää kuin olosuhdeselvitysten laatiminen.

Koska asiantuntijapalveluiden tarjoaminen olisi sosiaalitoimen osallistumista tuomioistuimissa käsiteltävien huoltoriitojen ratkaisemiseen, se voitaisiin rinnastaa olosuhdeselvitystyöhön, jota asiantuntija-avustajana toimiminen korvaisi ja vähentäisi. Huoltoriito-oikeudenkäynnissä olosuhdeselvityksen tekeminen tapahtuu tuomioistuimen toimeksiannosta (LHL 16 §). Selvitystyö on luonteeltaan tiedonhankintaa tuomioistuimen päätöksentekoa varten, ja sosiaalitoimi toimii tuomioistuinta avustavana viranomaisena¹⁸. Toimeksiantosuhdetta korostaa se, että tuomioistuin voi LHA 1.2 §:n nojalla antaa sosiaalitoimelle yksilöityjä ohjeita selvityksen laatimiseksi¹⁹. Tämä on todettu myös lakivaliokunnan mietinnössä LaVL 15/2005²⁰. Selvitystyö tehdään sosiaalitoimessa virkatyönä. Valtio ei maksa kunnalle korvausta olosuhdeselvitysten laatimisesta, vaan kustannuksista vastaa kunta.

Kuntaliitto on sitä kuultaessa katsonut, että asiantuntijatehtävä huoltoriidan sovittelussa on samantyyppinen tehtävä kuin lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta annetussa laissa tarkoitettu täytäntöönpanosovittelu, josta valtio maksaa korvausta sovittelijalle. Työryhmä toteaa, ettei asiantuntija-avustajan tehtävää voida missään suhteessa rinnastaa täytäntöönpanosovittelijana toimimiseen. Täytäntöönpanosovittelussa ei ole kyse kunnan tuottamasta palvelusta, koska sovittelijat eivät tee sovittelua osana virkatyötään, vaan oman työnsä ohella. Korvausta sovittelusta ei makseta kunnalle, vaan sovittelijalle henkilökohtaisesti. Kyse on muutoinkin selvästi eri menettelyistä, joilla on eri lainsäädäntöperusta, eri tavoitteet ja erilaiset menettelytavat.

Tavoitteena on luoda sovittelumenettely, jolla voidaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa puuttua vanhempien erimielisyyksiin ja siten estää riidan eskaloituminen sekä uusinta- ja täytäntöönpanoriitojen syntyminen. Onnistuneet sovittelut vähentävät välillisesti kuntien kustannuksia myös muilla sektoreilla, kuten perheneuvonnassa ja lastensuojelussa. Lastensuojelutapausten taustalla on usein vanhempien ristiriitoja ja pitkittynyt huoltoriita. Vähentäessään konfliktia vanhempien välillä sovittelu ehkäisee myös perheväkivaltaa.

Sovittelun toteuttaminen nopeasti ja tehokkaasti edellyttää sitä, että asiantuntijapalveluiden järjestämistä varten luodaan yksinkertainen ja toimiva malli. Tämän vuoksi työryhmä ehdottaa ns. isäntäkuntamallia, eli sitä, että asiantuntijapalveluiden järjestämisestä olisi vastuussa se kunta, jonka alueella käräjäoikeus sijaitsee. Tämä kunta on yleensä tuomiopiirin suurin, ja sillä on todennäköisesti parhaat mahdollisuudet asiantuntijapalveluiden tarjoamiseen. Malli edistäisi laadukkaiden asiantuntijapalveluiden saamista kaikkiin käräjäoikeuksiin.

Isäntäkunnalla ei olisi velvollisuutta tuottaa palveluita itse, vaan se voisi järjestää ne myös muulla tarkoituksenmukaisella tavalla. Kuntien keskinäisessä suhteessa kunnan, joka käyttäisi palveluita muttei olisi itse tuottanut niitä, tulisi hyvittää saamansa hyöty asiantuntijapalvelut tuottaneelle kunnalle tai taholle.

¹⁸ Taskinen 2006, s. 67–69.

¹⁹ Ks. myös Savolainen 1984, s. 217, Aaltonen 2009, s. 205–207, Gottberg 1992, s. 438 ja Auvinen 2006, s. 157.

²⁰ LaVL 15/2005, s. 1–3.

3.2 Asiantuntija-avustajien pätevyyden varmistaminen

Asiantuntija-avustajana toimiminen edellyttää monipuolista ammattitaitoa ja osaamista. Tavoitteena on luoda edellytykset sille, että käräjäoikeudet saavat huoltoriitojen sovitteluun päteviä ja kokeneita asiantuntijoita. Tässä tarkoituksessa työryhmä esittää, että asiantuntija-avustajien pätevyysvaatimuksista säädetään laissa.

Kuntaliitto on katsonut lausunnossaan, että asiantuntija-avustajan tehtävä voidaan rinnastaa täytäntöönpanosovittelijana toimimiseen, minkä vuoksi myös pätevyysvaatimusten tulisi olla samat. Työryhmä toteaa, että asiantuntija-avustajan tehtävät ja rooli huoltoriidan tuomioistuinsovittelussa poikkeavat olennaisesti täytäntöönpanosovittelijan tehtävistä. Täytäntöönpanosovittelu on osa oikeudenkäyntiä (TpL 7 §), ja täytäntöönpanosovittelijan yksi keskeinen tehtävä on tuottaa tietoa ja kirjallinen raportti tuomioistuimelle päätöksentekoa varten.

Huoltoriidan tuomioistuinsovittelu taas on oikeudenkäynnistä täysin erillinen menettely, jossa sovittelijana toimii tuomari. Asiantuntija-avustaja toimii sovittelussa sovittelijan avustajana, ei itsenäisenä sovittelijana. Hänen keskeinen tehtävänsä sovittelussa on lisätä vanhempien ymmärrystä lapsen tilanteesta erossa ja tuoda sovitteluun asiantuntijatie-toa lapsen edusta muun muassa arvioimalla vanhempien esiin tuomien seikkojen perusteella lapsen myönteisen kehityksen edellytyksiä ja mahdollisia kehityksen häiriöitä. Asiantuntija-avustaja auttaa asiantuntemuksellaan sovittelijaa myös tunnistamaan mahdolliset sovittelun esteet.

Asiantuntijuus huoltoriidan sovittelussa edellyttää huomattavasti laajempaa ja syvempää osaamista kuin täytäntöönpanosovittelijan työ. Tämän vuoksi asiantuntija-avustajan pätevyysvaatimusten tulee vastata tehtävän vaativuutta.

3.3 Asiantuntija-avustajan käyttämisen maksuttomuus

Tavoitteena on toteuttaa menettely, jossa huoltoriitojen sovittelussa käytettävät asiantuntijapalvelut olisivat vanhempien taloudellisesta asemasta riippumatta tasavertaisesti kaikkien halukkaiden käytettävissä. Tuomioistuinsovittelulain 5 §:n mukaan osapuolet vastaavat itse sovittelijan asiantuntija-avustajan palkkiosta ja avustamisen aiheuttamista kustannuksista.

Koska asiantuntijoiden tarjoaminen huoltoriitojen sovitteluun tulisi kuntien lakisääteiseksi tehtäväksi, työryhmä esittää, että sovittelulaissa säädettäisiin siitä, että lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskeissa sovitteluissa kunnan nimeämän asiantuntija-avustajan käyttäminen on sovittelun osapuolille maksutonta.

3.4 Sovittelun joutuisuus ja tuloksellisuus

Tavoitteena on sovittelun järjestäminen ja toteuttaminen mahdollisimman joutuisasti, sillä pitkät huoltoriidat ovat lasta haavoittavia ja lapsen edun kannalta äärimmäisen haitallisia. Sovittelu on oikeudenkäyntiä nopeampi ja pysyvämpi keino ratkaista huolto- ja tapaamisriita. Jotta varmistettaisiin sovittelun joutuisuus, työryhmä esittää, että huolto-, tapaamis- ja elatusriitojen osalta sovitteluistunnon järjestämiselle säädettäisiin laissa tavoiteaika.

Sovittelutoiminnan tehokkuuden varmistamiseksi työryhmä esittää, että sovittelut otettaisiin tuomioistuimissa yhdeksi kehitystyön painopistealueeksi. Työryhmän tarkemmat esitykset ovat mietinnön kohdissa 4.4 ja 4.6.

Vanhemmilla on oikeus käyttää tuomioistuinsovittelussa lakimiesavustajaa. Koska lakimiesavustajien merkitys sovittelun onnistumisessa on keskeinen, tavoitteena on määrittellä lakimiesavustajan rooli ja tehtävät huoltoriitojen sovittelussa ja sitouttaa lakimiesavustajat tukemaan sovittelumenettelyä. Työryhmä on tarkemmin käsitellyt tätä asiaa mietinnön kohdassa 4.7.

3.5 Lapsen asema sovittelussa

Huolto- ja tapaamisriitojen sovittelun tavoitteena on lapsen edun toteutuminen. Tämä edellyttää sitä, että lapsen ääni kuuluu sovittelussa, mikä voi tapahtua monella eri tavalla. Joissakin tilanteissa on mahdollista, että sovittelija ja asiantuntija-avustaja keskustelvat lapsen kanssa. Työryhmä on pohtinut lapsen kanssa tapahtuvaan keskusteluun liittyviä kysymyksiä mietinnön kohdassa 4.8.

3.6 Sovittelukoulutus

Tavoitteena on riittävällä koulutuksella varmistaa tuomareiden ja asiantuntija-avustajien tiedot ja taidot toimia uudessa tehtävässä. Tämän vuoksi esitetään, että uusille sovittelijatuomareille ja asiantuntija-avustajille tulisi järjestää tarvittava sovittelukoulutus.

3.7 Resurssien säästäminen

Tavoitteena on luoda menettely, jonka avulla voidaan oikeudenkäyntiin verrattuna säästää sekä tuomioistuinten että sosiaalitoimen voimavaroja ja resursseja. Samalla tavoitteena on myös koko yhteiskunnan voimavarojen säästäminen, kun saavutetut sovinnot heijastuvat useiden eri viranomaisten ja yhteisöjen toimintaan esimerkiksi siten, että lasten terapiapalveluiden tarve ja lastensuojelun kustannukset vähenevät.

Tavoitteena on myös huoltoriitaoikeudenkäyntien käsittelyaikojen lyhentäminen sitä kautta, että toisaalta olosuhdeselvitysten hankkimiseen kuluva aika lyhenee ja toisaalta sovittelussa saavutetut sovinnot vähentävät oikeudenkäynneissä käsiteltävien asioiden määrää.

4 Työryhmän ehdotukset ja kannanotot yksityiskohtaisine perusteluineen

4.1 Asiantuntijapalveluiden järjestäminen

Työryhmä ehdottaa, että asiantuntijapalveluiden järjestämisestä tulisi säätää lain tasolla.

4.1.1 Työryhmän ehdotus

Työryhmän näkemyksen mukaan kunnan, jonka alueella käräjäoikeus sijaitsee, tulisi huolehtia siitä, että tuomioistuimen käytettävissä on riittävä määrä riita-asioden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain 5 § 3 momentissa tarkoitettuja asiantuntija-avustajia lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevien riitojen sovittelua varten. Kunnassa asiantuntijapalveluiden järjestämisestä vastaisi sosiaalihuoltolain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettu toimielin (sosiaalihuollosta vastaava toimielin).

Useimpien käräjäoikeuksien tuomiopiiriin kuuluu kymmeniä kuntia. Näistä monet ovat niin pieniä, etteivät niiden resurssit mahdollista laadukkaiden asiantuntijapalveluiden tarjoamista tuomioistuimille. Jotta kaikissa käräjäoikeuksissa olisi mahdollista saada päteviä asiantuntija-avustajia huoltoriitojen sovitteluihin, työryhmä ehdottaa, että palveluiden järjestämisestä vastaisi se kunta, jonka alueella käräjäoikeus sijaitsee (isäntäkunta). Tämä kunta on yleensä tuomiopiirin suurin, ja siten sillä on parhaat mahdollisuudet järjestää asiantuntijapalvelut. Ei kuitenkaan ole välttämätöntä, että tämä kunta tuottaisi palvelut aina itse, vaan se voisi järjestää palvelut myös yhdessä muiden käräjäoikeuden tuomiopiiriin kuuluvien kuntien kanssa. Kuntien lisäksi palvelut voisi tuottaa kuntayhtymä tai sosiaali- ja terveystieteiden alue (sote-alue), tai kunnat voisivat ostaa palvelut yksityiseltä tai julkiselta palveluntuottajalta. Asiantuntija-avustajat palvelisivat kaikkia käräjäoikeuden sovitteluasiakkaita siitä riippumatta, minkä kunnan asukkaita asiakkaat ovat.

Asiantuntijapalveluiden järjestämisestä vastuussa oleva kunta (isäntäkunta) olisi yhteystaho käräjäoikeuteen nähden. Se sopisi käräjäoikeuden kanssa työn käytännön järjestämisestä, ellei jossakin tilanteessa olisi syytä toimia toisin. Näin voisi olla, jos asiantuntijapalveluiden tuottamisen hoitaisi kokonaisuudessaan jokin muu kunta tai taho kuin isäntäkunta. Käräjäoikeuden toiminnan kannalta on kuitenkin välttämätöntä, että se voisi asioida sovitteluun liittyvissä asioissa yhden kunnan tai tahon kanssa.

Asiantuntijapalveluiden järjestämisestä vastuussa olevan kunnan tulisi huolehtia siitä, että asiantuntija-avustajia on riittävästi sovitteluiden joutuisuuden turvaamiseksi. Riittävä määrä takaisi myös sen, ettei asiantuntija-avustajien mahdollinen esteellisyys rajoitaisi sovittelun toteuttamista. Toisaalta asiantuntija-avustajien määrän tulisi olla sellai-

nen, että heille karttuisi riittävästi kokemusta sovittelutyöstä. Huoltoriitojen sovittelukokeilusta saatujen kokemusten perusteella riittävä asiantuntija-avustajien määrä on 3–6 kärjäoikeutta kohti. Tarvittava määrä riippuu kärjäoikeuden tuomiopiirin väestöpohjasta ja kärjäoikeudessa vuosittain käsiteltävien huoltoriitojen määrästä. Jos asiantuntija-avustajia on vähemmän kuin kolme, järjestelmän toimivuus voi kärsiä esimerkiksi lomien aikana. Jos taas asiantuntija-avustajia on liikaa, heille ei kerry riittävää kokemusta sovittelutoiminnasta.

Asiantuntija-avustajana toimiminen ei olisi päätoiminen tehtävä, vaan kunnan tehtävään nimeämät asiantuntija-avustajat tuottaisivat yhdessä kärjäoikeuden tarvitseman asiantuntijatyöpanoksen. Riippumatta siitä, olisivatko asiantuntija-avustajat yhdestä vai useammasta kunnasta, heidän tulisi toimia yhteistyössä siten, että asiantuntijapalveluita olisi saatavissa tasaisesti eikä niiden tarjoamisessa syntyisi päällekkäisyyttä.

Asiantuntija-avustajan työ tuomioistuinsovittelussa muodostuu lähes yksinomaan sovitteluistuntoihin osallistumisesta. Vuonna 2011 toteutuneiden sovitteluistuntojen määrän perusteella arvioituna asiantuntija-avustajana toimiminen edellyttää pienempää työpanosta kuin mitä työryhmä on alun perin arvioinut. Helsingin kärjäoikeudessa vuonna 2011 toteutunut asiantuntija-avustajien työpanos on vastannut hieman yli puolta henkilötyövuotta, Espoon ja Oulun kärjäoikeudessa tätäkin vähemmän. Pohjois-Karjalan kärjäoikeudessa istuntopäiviä on vuonna 2011 ollut 25. Suurin osa kärjäoikeuksista on kooltaan verrattavissa Pohjois-Karjalan kärjäoikeuteen.

Koska ehdotetussa mallissa asiantuntijapalveluita tuottaisi vain osa kunnista, kuntien tulisi keskinäisessä suhteessaan hyvittää toisilleen palvelu, jota toinen kunta tai taho niille tuottaa. Onnistuneesta sovittelusta hyötyy yleensä eniten se kunta, jossa lapsi asuu, sillä asuinkunta on lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun asetuksen 1 §:n nojalla vastuussa olosuhdeselvityksen hankkimisesta kärjäoikeudelle. Jos asiantuntijapalvelut tuottaisi jokin muu taho kuin lapsen asuinkunta, lapsen asuinkunnan tulisi hyvittää sovittelusta saamansa hyöty asiantuntijapalveluiden tuottajalle. Kyse olisi vastaavasta menettelystä, jolla kunnat tällä hetkellä korvaavat toisilleen esimerkiksi lastensuojelun toimenpiteitä.

Tämän vuoksi työryhmä ehdottaa, että sovittelun asiantuntijapalveluiden kustannuksista vastaisi se kunta, jossa lapsella on vakituinen asuinpaikka asian tullessa vireille tuomioistuimessa oikeudenkäyntinä tai sovitteluhakemuksen perusteella. Ellei lapsella ole asuinpaikkaa Suomessa, kustannuksista vastaisi se kunta, jossa lapsella on viimeksi ollut asuinpaikka Suomessa. Jos lapset asuvat kahdessa eri kunnassa, kunnat vastaisivat kustannuksista puoliksi. Elleivät kunnat toisin sovi, kustannukset maksettaisiin asiantuntijapalveluiden järjestämisestä vastuussa oleva kunnalle, joka tarvittaessa tilittäisi maksut asiantuntijapalvelut tuottaneelle kunnalle tai muulle taholle.

Koska asiantuntijapalveluiden hyvittämisestä aiheutuvien kustannusten laskeminen ei saisi aiheuttaa kunnille ylimääräistä työtä, työryhmä ehdottaa, että sosiaali- ja terveysministeriö vahvistaisi asiantuntija-avustajana toimimisesta aiheutuvien kustannusten korvaamisen laskentaperusteet.

4.1.2 Vaihtoehtoinen malli

Työryhmä on työnsä aikana kuullut Kuntaliittoa, joka on katsonut, etteivät kunnille syntyvät säästöt ole peruste siirtää asiantuntija-avustajien järjestämisen rahoitusvastuuta kunnille sovittelumenettelyä valtakunnallistettaessa. Kuntaliitto on katsonut, että sovittelun järjestämisvastuu kuuluu tuomioistuimille. Siten asiantuntijapalveluiden tuottamisessa olisi kyse valtion kunnille antamasta toimeksiantotehtävästä, josta kuntien pitäisi saada korvaus valtiolta.

Työryhmä on pohtinut myös vaihtoehtoisia malleja asiantuntijapalveluiden järjestämiseksi. Tähän asti kokeilussa toteutettu malli, jossa asiantuntija-avustajien saaminen on varmistettu tekemällä erillinen sopimus kunkin asiantuntijapalveluita tuottavan kunnan kanssa, on todettu liian monimutkaiseksi ja hallinnollisesti paljon työtä vaativaksi järjestelmäksi koko maan mittakaavassa. Asiantuntija-avustajien hankkimista yksityiseltä sektorilta ei ole pidetty todellisenä vaihtoehtona, koska ei ole mitään selvitystä siitä, löytyisikö yksityisiltä toimijoilta valtakunnallisesti riittävästi huoltoriitojen sovittelussa tarvittavaa asiantuntemusta. On myös epävarmaa, millä ehdoilla yksityisen sektorin toimijat lähtisivät tarjoamaan palveluita tuomioistuimille.

Työryhmä pitää mahdollisena järjestelmää, jossa kunnat olisivat mietinnössä esitetyn isäntäkuntamallin mukaisesti vastuussa asiantuntijapalveluiden tuottamisesta käräjäoikeuksille, mutta valtio maksaisi niille korvauksen näistä palveluista. Tällöin järjestelmän tulisi olla yksinkertainen ja yhdenmukainen. Asiantuntija-avun korvaaminen voisi perustua esimerkiksi valtioneuvoston asetuksella vahvistettuun sovitteluistuntokohtaiseen korvaukseen. Tällainen korvausjärjestelmä edellyttäisi sitä, että valtion tulo- ja menoarviossa osoitettaisiin oikeusministeriölle asiantuntijapalveluiden hankkimiseen tarkoitettu määräraha.

Työryhmä ei ole kuitenkaan lähtenyt ensisijaisesti ehdottamaan tätä mallia, koska kokeilussa on voitu todeta asiantuntija-avusteisen tuomioistuinsovittelun säästävän kuntien voimavaroja. Asiantuntijapalveluiden tarjoaminen vähentää kuntien sosiaalitoimien oikeudenkäynneissä tekemää olosuhdeselvitystyötä. Valtio ei maksa myöskään olosuhdeselvitystyöstä korvausta kunnille, vaikka se on lakiin perustuvaa tuomioistuimen toimeksiannosta tehtävää työtä.

Mikäli kuitenkin katsotaan, että asiantuntijapalveluiden tarjoaminen tuomioistuimille on sellainen toimeksiantotehtävä, josta valtion tulisi maksaa korvausta kunnille, tarvittavat säädösmuutokset tulisi selvittää tarkemmin jatkovalmistelussa lausuntokierroksen jälkeen.

4.2 Asiantuntija-avustajien pätevyysvaatimukset

Jotta kaikkiin tuomioistuimiin saataisiin päteviä asiantuntija-avustajia, työryhmä ehdottaa, että asiantuntija-avustajien pätevyysvaatimuksista tulisi säätää lain tasolla.

Työryhmän näkemyksen mukaan asiantuntija-avustajalla tulisi olla Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) myöntämä oikeus terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) säännösten nojalla harjoittaa psykologin ammattia laillistettuna ammattihenkilönä tai sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun lain (272/2005) 3 §:n tai 14 §:n mukainen sosiaalityöntekijän kelpoisuus.

Huoltoriitojen tuomioistuinsovittelun tavoitteena on lapsen edun toteutuminen sovittelun ja vanhempien sopimuksen avulla. Asiantuntija-avustajan keskeisin tehtävä on lisätä vanhempien ymmärrystä lapsen tilanteesta erossa ja suunnata vanhempien huomiota lapsen yksilöllisten tarpeiden huomioon ottamiseen.

Asiantuntija-avustajalle asetetut tehtävät vaativat monipuolista ammattitaitoa ja osamista. Erityisesti asiantuntija-avustajalla tulisi olla kehityspsykologian tuntemusta, jotta hän voisi arvioida sovittelussa esiin tulevien ratkaisuvaihtoehtojen merkitystä lapsen myönteisen kehityksen edellytysten toteutumisen näkökulmasta. Psykologin lisäksi myös riittävän lisä- ja täydennyskoulutuksen omaava sosiaalityöntekijä voisi toimia asiantuntija-avustajana huoltoriidan sovittelussa.

Tuomioistuinsovitteluun ohjautuvat vaikeimmat eroriidat, joiden vaihtoehtona on oikeusprosessi. Juuri tämäntyppisissä perhetilanteissa lapsi on usein altistunut hänen psyykkistä kehitystään vaarantaville tekijöille, jotka ilmenevät erilaisina tunnereaktioina ja käyttäytymistapoina. Asiantuntija-avustaja joutuu sovittelussa luomaan käsityksen lapsen psyykkisestä tilanteesta vanhempien kuvauksen perusteella, ja hänen tulisi siitä kyetä tunnistamaan ja erottamaan toisaalta erokriisiin liittyviä lapsen normaaleja reaktioita ja toisaalta lapsen kehitykseen liittyviä pidempiaikaisia häiriöitä ja kehityksen riskejä. Asiantuntija-avustajalla tulisi olla ammatillista tietoa perheen vuorovaikutussuhteiden häiriöistä ja niiden vaikutuksista lapsen kehitykseen sekä vanhemmuuteen.

Asiantuntija-avustajalla tulisi olla myös kokemusta asiakastyöstä eroperheiden kanssa. Olisi eduksi, jos asiantuntija-avustajalla olisi esimerkiksi perheneuvolatyön tai lastenpsykiatrian tuntemusta sekä perheterapiaosaamista. Lisäksi aikuispsykiatria, päihde-, kriisi- ja traumatyöhön tai perheväkivaltaan liittyvästä työkokemuksesta olisi hyötyä eroon liittyvien ilmiöiden tunnistamisessa sekä niiden vaikutusten ymmärtämisessä. Sovittelumenettelyn kannalta olisi hyödyllistä, jos asiantuntija-avustajalla olisi kokemusta sovittelijana toimimisesta. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että esimerkiksi täytäntöönpanosovittelijan tehtävä yksin riittäisi tuottamaan riittävän pätevyyden toimia asiantuntija-avustajana.

Lisäksi asiantuntija-avustajalla tulisi olla riittävä suomen tai ruotsin kielen taito. Myös henkilökohtaisilla ominaisuuksilla sekä motivaatiolla tulisi olla merkitystä asiantuntija-avustajia valittaessa.

Asiantuntija-avustajiksi valittavilta edellytettäisiin osallistumista huoltoriitojen sovittelukoulutukseen, jonka avulla varmistettaisiin asiantuntijatyön laatu ja valtakunnallinen yhtenäisyys. Tällä hetkellä tällaista ammatillista täydennyskoulutusta järjestää oikeusministeriö.

Asiantuntija-avustajan tehtävissä tulisivat pääasiallisesti toimimaan kuntien perheneuvoloissa ja muissa sosiaalitoimen eroperhetyöskentelyyn liittyvissä tehtävissä kokemuksensa hankkineet työntekijät. Asiantuntija-avustajina olisi mahdollista käyttää myös vastaavan pätevyyden omaavia yksityisiä ammatinharjoittajia.

4.3 Asiantuntija-avun maksuttomuus

Riita-asioiden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain 5 § 2 momentin mukaan osapuolet vastaavat sovitteluavustajan palkkiosta ja mahdollisista muista kustannuksista.

Työryhmä katsoo, että lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevissa sovitteluissa kunnan nimeämän asiantuntija-avustajan käyttämisen tulisi olla sovittelun osapuolille maksutonta. Jos vanhemmat haluavat käyttää yksityistä asiantuntija-avustajaa, he olisivat lain 5 § 2 momentin mukaisesti vastuussa tällaisen asiantuntija-avustajan käyttämisen aiheuttamista kustannuksista.

4.4 Sovittelun joutuisuuden turvaaminen

Asiantuntija-avusteiselle huoltoriitojen sovittelulle asetettujen tavoitteiden toteutuminen riippuu pitkälti siitä, että sovittelu voidaan järjestää nopeasti. Tämän vuoksi työryhmä katsoo, että huoltoriitojen sovittelun osalta tulisi lain tasolla säätää tavoitteeksi ensimmäisen sovitteluistunnon järjestäminen kuuden viikon sisällä siitä, kun on tehty päätös sovittelun aloittamisesta, ellei ole erityistä syytä toimia toisin. Tällainen erityinen syy voisi olla esimerkiksi vanhempien yhteinen pyyntö tai sovittelun aloittamiselle ilmennyt yllättävä este, kuten jonkun sovitteluun osallistuvan henkilön sairastuminen. Erityisenä syynä ei pääsääntöisesti voitaisi pitää esimerkiksi sovittelijan, asiantuntija-avustajan tai asianosaisen käyttämän lakimiesavustajan muita työkiireitä.

Sekä tuomioistuimissa että sosiaalitoimessa painitaan liiallisen työmäärän kanssa, ja uuteen työskentelytapaan liittyviä hyötyjä voi olla aluksi vaikea nähdä. Koska tuomioistuimissa on paljon muitakin kiireellisesti käsiteltäviä asiaryhmiä, työryhmän näkemyksen mukaan pelkkä huoltoriitojen sovitteluiden määrittäminen kiireellisesti käsiteltäviksi ei riittäisi takaamaan niiden joutuisaa käsittelyä. Kuitenkin sovittelun tuloksellisuuden kannalta joutuisuuden turvaaminen on ensiarvoisen tärkeää. Ainoastaan varhainen ja nopea puuttuminen vanhempien riitaan ehkäisee riidan syvenemisen ja laajenemisen. Jos sovittelun aloittaminen viivästyy, menetetään yksi sovittelun ratkaiseva etu oikeudenkäyntiin verrattuna. Onnistunut sovittelu myös vähentää oikeudenkäynneissä käsitel-

täviä juttuja. Sovittelu vaatii vähemmän sekä tuomari- että kansliatyötä kuin oikeudenkäynti²¹. Asettamalla sovittelut kiireellisyysjärjestyksessä etusijalle voidaan vaikuttaa sekä tuomioistuimen että sosiaalitoimen työmääriin.

Onnistunut sovittelu parantaa välillisesti vanhempien ja lapsen oikeusturvaa myös oikeudenkäynneissä, koska oikeudenkäyntien vähentymisen myötä käsittelyajat lyhenevät. Vanhempien yhdessä tekemä sopimus auttaa heitä sitoutumaan ratkaisuun ja siten ehkäisee myöhempiä uusinta- ja täytäntöönpano-oikeudenkäyntejä.

Kokeilussa on todettu, että kun sovitteluasiat priorisoidaan ja sovittelutyö organisoidaan tehokkaasti ja joustavasti, sovitteluistunto on mahdollista järjestää noin kuukauden kuluessa sovittelun aloittamispäätöksestä. Eniten haasteita joutuisuuden toteuttamisessa ovat aiheuttaneet lakimiesavustajien aikataulut, joiden vuoksi yhteisen istuntoajan löytämiseen on jouduttu käyttämään runsaasti aikaa. Toisinaan sovittelun aloittaminen on viivästynyt yksinomaan lakimiesavustajien kiireiden vuoksi. Sovitteluistunnon järjestämisajasta säättäminen lailla velvoittaisi myös lakimiesavustajat ottamaan omassa toiminnassaan huomioon sovitteluasioiden kiireellisyyden. Projektin ohjausryhmä on suhtautunut myönteisesti työryhmän ehdotukseen sovittelun aloittamisajan määrittämisestä lailla.

Kuntaliitto on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota siihen, että joutuisuuden turvaaminen saattaisi joutua ristiriitaan lastensuojelun kiireellistä sijoittamista koskevien tehtävien kanssa. Työryhmä toteaa, että sosiaalityöntekijöistä asiantuntija-avustajiksi ei olisi tarkoitus nimetä lastensuojelussa kiireellisistä toimenpiteistä päättäviä viranhaltijoita, vaan eroperhetyöskentelystä kokemusta omaavia työntekijöitä kuten perheneuvolassa, lastenvalvojana tai olosuhdeselvitysten laatijoina toimivia työntekijöitä.

4.5 Sovittelijoille ja asiantuntija-avustajille järjestettävä koulutus

Sovittelijana toimiminen poikkeaa sekä tuomarin että asiantuntija-avustajan perustehtävistä. Tuomioistuimissa on laajalti lähdetty siitä, että tuomarin nimeäminen sovittelijaksi edellyttää vähintään sovittelijan peruskoulutuksen käymistä. Jotta varmistettaisiin myös huoltoriitojen tuomioistuinsovittelun laatu ja tuloksellisuus, sekä tuomareille että asiantuntija-avustajille tulisi järjestää koulutusta tehtävään. Koska kyse on tuomioistuinten toiminnasta, järjestämisen tulisi olla tuomareiden täydennyskoulutuksesta vastaavan tahon vastuulla. Koulutuksen tulisi olla myös asiantuntija-avustajille maksutonta.

Oikeusministeriö järjestää jo nykyisin riita-asioiden sovittelijoiksi halukkaille tuomareille sovittelukoulutusta, joka muodostaisi myös huoltoriitasovittelijoina toimivien tuomareiden peruskoulutuksen. Sen lisäksi tuomareille ja asiantuntija-avustajille tulisi järjestää yhteistä koulutusta huoltoriitojen sovittelun erityispiirteistä ja huoltoriidan sovittelussa tarvittavista sovittelutaidoista. Tässä koulutuksessa myös asiantuntija-

²¹ Väliraportti 2/2012, s. 37–38.

avustajille tulisi antaa riittävät tiedot tuomioistuinsovittelun perusteista ja sovittelussa noudatettavasta menettelystä. Koska huoltoriitojen sovittelussa tulee ottaa huomioon huolto- ja elatuslain säännökset, tuomareille ja asiantuntija-avustajille tulisi järjestää mahdollisuus osallistua koulutukseen, joka käsittelee huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevaa lainsäädäntöä ja näissä asioissa noudatettavaa vakiintunutta oikeus- ja sopimuskäytäntöä. Tällä hetkellä tällaista koulutusta annetaan oikeusministeriön lapsioikeusseminaarissa.

Sovittelutoiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi koulutusta tulisi järjestää riittävän usein.

4.6 Huoltoriitojen sovittelu tuomioistuimen toiminnassa

Käräjäoikeuksien tulisi ottaa sovittelutoiminta yhdeksi toimintansa kehittämisen painopistealueeksi. Jotta sovittelu vakiintuisi tärkeäksi osaksi tuomioistuinten toimintaa, käräjäoikeuksien tulisi lisätä kansalaisten ja erityisesti lakimiesavustajien tietoisuutta tuomioistuinsovittelusta. Tämä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi

- järjestämällä lakimiesavustajille ja muille sidosryhmille tiedotustilaisuuksia
- järjestämällä asianajajille ja oikeusavustajille koulutus- ja keskustelutilaisuuksia
- huolehtimalla käräjäoikeuden internet-sivuilla riittävästä sovitteluinformaatiosta
- informoimalla lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan riittävän asian osapuolia (esim. tiedotteella) sovittelun mahdollisuudesta.

Sovittelulain mukaan sovittelussa tulee turvata lapsen etu ja ottaa huomioon lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta sekä lapsen elatuksesta annettujen lakien säännökset. Sen vuoksi huolto- ja elatusriitojen sovittelijoiksi tulisi nimetä vain tuomareita, joilla on riittävä kokemus ja ammattitaito lapsioikeudellisten asioiden käsittelystä.

Menestyksellinen toiminta sovittelijana edellyttää kiinnostusta tehtävään ja erilaisia valmiuksia kuin työskentely tuomarina oikeudenkäynnissä, minkä vuoksi sovittelijoiksi tulisi valita sellaisia tuomareita, jotka ovat motivoituneita tehtävään.

Huoltoriitojen sovittelijoiksi valittavien tulisi osallistua sovittelukoulutukseen, johon kuuluisi ainakin yleinen sovittelun peruskoulutus, syventävä koulutus huoltoriitojen sovitteluun sekä lapsioikeudellinen koulutus. Koulutus ei kuitenkaan yksin tee hyväksi sovittelijaksi, vaan sovittelutaidot opitaan vasta käytännössä. Tämän vuoksi sovittelijoita tulisi olla sellainen määrä, että kullekin sovittelijalle voi syntyä riittävästi kokemusta sovitteluista. Sovittelijoita tulisi kuitenkin olla riittävästi, jotta sovitteluasioiden nopea käsittely voidaan turvata. Sovittelijoina toimivien tuomareiden sijoittamisessa osastolle, tiimiin tai muuhun vastaavaan yksikköön tulisi ottaa huomioon sovittelutoiminnan tehokkuus ja joustavuus.

Jotta jokainen tuomioistuimessa käsiteltävä huoltoriita ohjautuisi sille parhaiten sopivaan menettelyyn, kaikilla lapsiasioita käsittelevillä tuomareilla tulisi olla hyvä käsitys sovittelusta, jotta he kykenevät arvioimaan käsiteltäväkseen jaetulle jutulle oikean menettelytavan ja tarvittaessa menestyksellisesti tarjoamaan sovittelua asianosaisille.

Myös käräjäoikeuden muulla henkilökunnalla (kansliahenkilökunta, haastemiehet) tulisi olla riittävät perustiedot sovittelusta, jotta he osaavat neuvoa asiakkaita ja aktiivisesti ohjata heitä käyttämään sovittelun mahdollisuutta.

Jos sovittelijoina toimii vain osa tuomioistuimen tuomareista, sovitteluasiat tulisi ottaa huomioon jaettaessa heidän käsiteltäväkseen muita asioita ja tasattava työmäärä tämän mukaisesti²². Huoltoriidan sovittelu tulisi työmääriä laskettaessa rinnastaa oikeudenkäynnissä käsiteltävään huolto- ja tapaamisasiaan. Työn tasaisesta jakautumisesta huolehtiminen tukee sitä, että sovittelusta kiinnostuneet tuomarit hakeutuvat sovittelijan tehtävään.

Käräjäoikeuden tulisi sopia asiantuntijapalveluita tuottavan kunnan kanssa työn käytännön järjestelyistä. Työn tehokas organisointi voi edellyttää myös sitä, että huoltoriitojen sovitteluita varten valitaan vastuutuomari. Hyvän yhteistyön luomiseksi ja sovittelumenettelyn kehittämiseksi käräjäoikeuden tulisi järjestää säännöllisesti tapaamisia asiantuntijoiden kanssa.

4.7 Asianajajan ja muun lakimiesavustajan rooli huoltoriitojen sovittelussa

Lakimiesavustajalla on tärkeä rooli sovittelun tunnetuksi tekemisessä ja siinä, että sovittelu otetaan aktiiviseksi työkaluksi riitojen ratkaisussa. Siksi on tärkeää, että lakimiesavustajilla on tietoa sovittelusta ja luottamusta siihen, että tuomioistuinsovittelu on tehokas ja päämiehen edun mukainen tapa hoitaa asiaa.

Lakimiesavustajan tehtävänä on auttaa päämiestään saamaan asiaansa paras mahdollinen ratkaisu. Arvioidessaan, mikä on oikea tapa viedä asiaa eteenpäin (konfliktidiagnoosi), avustajan tulee ottaa juridisten seikkojen lisäksi huomioon taloudelliset ja psykologiset seikat sekä sosiaaliset suhteet. Avustajan tulisi selvittää päämiehelle, mitä tuomioistuinsovittelu on ja miten se eroaa oikeudenkäynnistä.

Ennen sovitteluistuntoa lakimiesavustajan tulisi kuvata päämiehelleen sovittelun kulkua, kertoa omasta roolistaan sovittelussa ja rauhoittaa häntä jännityksen vähentämiseksi. Päämiestä tulisi sitouttaa aidosti etsimään sovinnollista ratkaisua erimielisyyksiin, ja hänet tulisi saada ymmärtämään, että sovittelussa voi joutua luopumaan omista ensisijaisista toiveistaan ja hakemaan sellaista ratkaisua, jonka kumpikin vanhempi voi hyväksyä.

²² HE 114/2004, s. 32.

Koska sovittelu tulee toteuttaa joutuisasti, lakimiesavustajan tulisi jo etukäteen ottaa huomioon oma mahdollisuutensa osallistua sovitteluun ja suhtautua joustavasti päivän sopimiseen lyhyellä varoitusaajalla. Ellei käsittelypäivän löytäminen onnistu, avustajan tulisi pohtia päämiehensä kanssa sitä mahdollisuutta, että sovittelussa käytetään toista avustajaa tai ettei avustaja tule paikalle sovitteluun, mutta on esimerkiksi päämiehensä tavoitettavissa puhelimitse. Jos lakimiesavustaja tulee sovitteluistuntoon, hänen tulee varautua siihen, että sovittelu voi kestää koko päivän eikä samalle päivälle tulisi sopia muita työtehtäviä.

Lakimiesavustajan rooli huolto- ja tapaamisriidan sovittelussa poikkeaa hänen roolistaan oikeudenkäynnissä. Oikeudenkäynnissä avustaja muotoilee päämiehensä juridiset vaatimukset ja ajaa istunnossa aktiivisesti päämiehensä asiaa. Sovittelu taas on ennen muuta vanhempien välistä keskustelua ja vuorovaikutusta, minkä vuoksi lakimiehen tulisi rohkaista päämiestänsä avoimeen keskusteluun. Vaikka lakimiesavustaja on enemmän taustalla eikä aktiivisesti osallistu keskusteluun, hän ei kuitenkaan ole passiivinen. Hän seuraa sovittelun kulkua, puuttuu asiaan tarvittaessa ja ennen muuta taukojen aikana tekee paljon töitä päämiehensä kanssa parhaan mahdollisen lopputuloksen saavuttamiseksi. Kun oikeudenkäynnissä avustaja pyrkii voittamaan jutun, sovittelussa hänen tehtävänänsä on tukea sovinnollisen ratkaisun saavuttamista. Lakimiesavustaja voi toiminnallaan suuresti vaikuttaa sovittelun ilmapiiriin. Ellei hän tue sovinnollisuutta, sovittelu ei voi onnistua.

Lakimies on sovittelussakin päämiehensä juridinen neuvonantaja, ja hänen tehtävänsä on huolehtia päämiehensä edun toteutumisesta. Sovittelussa päämiehen etu ei useinkaan ole maksimaalisesti saavuttaa omia tavoitteitaan, vaan löytää toisen osapuolen kanssa sellainen yhteinen ratkaisu, joka vähentää vanhempien välisiä ristiriitoja ja auttaa heitä pääsemään toimivampaan yhteistyöhön tulevaisuudessa. Päämiehen edusta huolehtiminen sovittelussa tarkoittaa esimerkiksi sitä, että avustajan tulee varmistua siitä, ettei päämies tee sellaista sopimusta, jota hän ei aidosti hyväksy ja johon hän ei ole todellisuudessa valmis sitoutumaan.

Vanhempien huolenaiheet eivät läheskään aina kulminoidu juridisesti ratkaistaviin vaatimuksiin. Koska soviteltava asia on vanhemmille syvän henkilökohtainen, on keskeistä, että vanhemmat itse määrittelevät, mikä heille on tärkeää, ja että he voivat sovittelussa puhua omalla äänellään. On tärkeää, että huoltoriitojen sovittelussa vanhempi pitää itse aloituspuheenvuoron. Siinä on kyse myös sovitteluun sitoutumisesta. Lakimiesavustaja voi tarvittaessa täydentää päämiehen puheenvuoroa sovitteluun sopivalla tavalla.

Lakimiesavustajan tuki on tärkeää, mutta hänen tulisi ohjata päämiehensä asenteita myönteisiksi sopimiselle. Lakimiesavustaja voi sovittelussa tuoda esiin seikkoja, joita pitää olennaisina, tai hän voi myös tauolla keskustella päämiehensä kanssa tällaisista teemoista. Oikea-aikainen väliintulo vaatii avustajalta sovittelumenettelyn sisäistämistä ja hyvää tilannetajua.

Sovittelun selvittelyvaiheessa lakimiesavustajan tehtävänä on kuunnella keskustelua, rohkaista päämiestä puhumaan, auttaa tarvittaessa keskustelun etenemisessä, pyytää tarvittaessa taukoa tai ehdottaa siirtymistä erillisneuvotteluun. Lakimiesavustajan rooli korostuu tauoilla ja erilliskeskusteluissa.

Neuvotteluvaiheessa lakimiesavustajan tulisi aktiivisesti etsiä päämiehensä kanssa uusia vaihtoehtoja ratkaisujen löytämiseksi. Lakimiehen rooli korostuu elatusavusta neuvoteltaessa. Lakimiesavustajat voivat esimerkiksi tehdä keskenään elatusapulaskelmia ja neuvotella yksittäisistä kysymyksistä sillä aikaa, kun sovittelija ja asiantuntija jatkavat keskustelua vanhempien kanssa.

Lakimiesavustaja voi tarvittaessa osallistua sopimuksen laatimiseen ja muotoiluun. Hän tarkistaa sopimuksen ja selvittää päämiehelle, mitä sopimus tarkoittaa ja miten se vaikuttaa vanhemman ja lapsen asemaan ja elämään tulevaisuudessa ja varmistaa, että päämies on valmis sitoutumaan sopimukseen.

Jos sovittelussa tehdään määräaikainen sopimus, vanhemman avustaja on avainasemassa päämiehensä sitouttamisessa noudattamaan sopimusta ja samalla suuntautumaan lopullisen sopimuksen tekemiseen. Samoin lopullisen sopimuksen osalta lakimiesavustajan tuki voi olla ratkaiseva siinä, miten asiakas jaksaa pitäytyä sopimuksessa ja löytää ratkaisuja sopimuksesta mahdollisesti syntyviin erimielisyyksiin.

4.8 Lapsen asema sovittelussa

Huoltoriidan sovittelu on toteutettava siten, että lapsen etu turvataan. Sovittelussa on otettava huomioon lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta ja lapsen elatuksesta annettujen lakien säännökset (RiitSovL 10 §).

Lapsi ei ole sovittelun osapuoli. Eduskunnan lakivaliokunta on mietinnössään nimenomaisesti oikaissut hallituksen esityksen (HE 114/2004) tältä osin virheellisen näkemys²³. Lasta voidaan kuitenkin kuulla sovittelussa, jos tähän on huoltolain 15 §:n mukaiset edellytykset²⁴. Mainitun pykälän mukaan lapsen henkilökohtainen kuuleminen tuomioistuimessa on mahdollista, jos tämä on painavista syistä välttämätöntä asian ratkaisemisen kannalta, jos lapsi tähän suostuu ja on ilmeistä, että kuulemisesta ei saata aiheutua lapselle haittaa. Lakivaliokunta on katsonut, että sovittelumenettelyssä lapsen kuulemisen kynnyksen ei ole tarpeen olla aivan yhtä korkealla, etenkin varttuneempien lasten kohdalla. Tällöinkin kuulemisen järjestämisessä on kuitenkin noudatettava tarkkaa harkintaa ja siitä on pidättäydyttävä ainakin silloin, kun vanhempien väliset ristiriidat ovat niin syviä, että lapsen henkilökohtaisen kuulemisen voidaan olettaa vahingoittavan häntä tai hänen suhdettaan vanhempiinsa²⁵.

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklan mukaan lapselle on annettava mahdollisuus tulla kuulluksi häntä koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimitissa joko suoraan tai edustajan tai asianomaisen toimielimen välityksellä kansallisen lainsäädännön menettelytapojen mukaisesti.

²³ LaVM 4/2005, s. 2.

²⁴ HE 114/2004, s. 48.

²⁵ LaVM 4/2005, s. 3.

Suomen kansallisen lainsäädännön säännökset ovat lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetussa laissa. Huoltolain 11 §:n mukaan lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevassa asiassa on selvitettävä lapsen omat toivomukset ja mielipide sikäli kuin se on lapsen ikään ja kehitystasoon nähden mahdollista, jos vanhemmat eivät ole asiasta yksimieliset tai jos tätä muutoin on pidettävä lapsen edun kannalta aiheellisena. Vanhempien ollessa yksimieliset lapsen äänen siis oletetaan välittyvän tuomioistuimelle vanhempien kautta.

Lapsen kuulemisen tarkoitus ja toteuttamistapa vaihtelevat eri prosesseissa. Lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta ja niitä koskevien päätösten täytäntöönpanoa koskevassa oikeudenkäynnissä lapsen kuulemisen tavoitteena on selvittää lapsen mielipide ja toiveet, jotta tuomioistuin voi ottaa ne huomioon tehdessään päätöksen asiassa. Sovittelussa lapsen kanssa käytävän keskustelun tarkoitus ei kuitenkaan voi olla lapsen mielipiteen selvittäminen, sillä sovittelussa ei tehdä päätöksiä eikä hankita selvitystä päätöksentekoa varten.

Huoltoriitojen tuomioistuinsovittelu voidaan rinnastaa menettelynä avioliittolain mukaiseen perheasiain sovitteluun (AL 20 §), jonka osalta laissa ei ole normia siitä, että sovittelijan tulisi kuulla lasta. Sovintomenettelyä edustaa myös lastenvalvojan luona tapahtuva, lapsen huollosta, tapaamisoikeudesta ja elatuksesta käytävä sopimusneuvottelu, jollaisessa sovitaan yli 90 % eroperheiden lasten asioista (LHL 8 §). Näiden neuvottelujen osalta laissa on viittaus huoltolain 11 §:ään. Sovittelu- ja sopimuskäytännössä lapsen kanssa keskustelu on harvinaista²⁶.

Huoltolaki lähtee siitä, että huoltajan tulee keskustella lapsen kanssa, kun hän tekee päätöksen lapsen henkilökohtaisessa asiassa, mikäli se on mahdollista lapsen ikään ja kehitystasoon sekä asian laatuun nähden. Päätöstä tehdessään hänen on kiinnitettävä huomiota lapsen mielipiteeseen ja toivomuksiin. (LHL 4 §)

Jos sovittelussa nousee esiin kysymys keskustelusta lapsen kanssa, sovittelija joutuu pohtimaan, mikä on keskustelun tarkoitus, arvioimaan, ylittääkö keskustelun tarve lain asettaman kynnyksen ja varmistamaan siitä, ettei keskustelusta aiheudu lapselle haittaa.

Sovittelussa lapsen kanssa käytävää keskustelua koskevat periaatteet kaipaavat syvempää ja tarkempaa pohtimista. Sovittelukokeilun ohjausryhmälle on annettu tehtäväksi menettelyn kehittäminen saatujen kokemusten pohjalta. Kokeilusta laadittavassa loppuraportissa ohjausryhmän tulisi ottaa tarkemmin kantaa myös lapsen kanssa keskusteleamiseen liittyviin kysymyksiin.

²⁶ Antikainen 2004, s. 95.

4.9 Työnohjaus

Työryhmän asiantuntija-avustajia edustavat jäsenet ovat sekä alkuperäisessä työryhmässä että laajentamistyöryhmässä tuoneet voimakkaasti esille, että työnohjaus kuuluu olennaisena osana heidän työhönsä ja että se on välttämätöntä myös työskenneltäessä asiantuntija-avustajana tuomioistuinsovittelussa. Kokeilussa mukana olevat asiantuntija-avustajat pitivät tärkeänä sitä, että työnohjausta järjestetään myös tulevaisuudessa osana sovittelun asiantuntijatehtävää.

Kokeilun aikana Valtiokonttori on myöntänyt rahoituksen tuomareiden ja asiantuntija-avustajien yhteiseen työnohjaukseen, joka on samalla ollut pilottikokeilu neljässä käräjäoikeudessa. Pilottityönohjouksen tarkoituksena on muun muassa tuottaa ohjausryhmälle tietoa sovittelumenettelyn kehittämiseksi ja hyvien valtakunnallisten työkäytäntöjen ja menettelytapojen löytämiseksi. Kokeilu on edelleen kesken, mutta tähän mennessä työnohjouksesta saadut kokemukset ovat olleet myönteisiä ja sekä tuomarit että asiantuntija-avustajat ovat pitäneet sitä hyödyllisenä. Ohjausryhmän tulee tarkemmin arvioida työnohjaustoiminnan tuloksia loppuraportissaan.

5 Työryhmän ehdotusten taloudelliset ja yhteiskunnalliset vaikutukset

Huoltoriidat tulevat yhteiskunnalle kalliiksi. Professori Juha Hämäläisen vuonna 2010 ja Aalto-yliopiston kauppakorkeakoulun opiskelijan Matias Kallion laskentatoimen lopputyönään vuonna 2011 huoltoriidan kustannuksista tekemien selvitysten mukaan pääkäsittelyyn edenneen huoltoriidan käsittely käräjäoikeudessa vaatii tuomarilta 20–56 työtuntia ja sihteeriltä 20–35 työtuntia. Tämän perusteella keskimääräisen huoltoriitaoikeudenkäynnin kustannuksiksi alioikeudessa on laskettu 3.100–3.300 euroa, mutta kustannukset voivat ylittää aina 8.000 euroon saakka. Hovioikeuskäsittelyn hinnaksi on laskettu 3.500–4.000 euroa. Näihin arvioihin ei ole sisällytetty oikeusavusta, sosiaalitoimen selvityksestä, muiden viranomaisten toimenpiteistä, tulkkipalveluista ynnä muista aiheutuvia kustannuksia²⁷.

Sekä Hämäläisen että Kallion laskelmat osoittavat, että sosiaalitoimen selvitystyö on erittäin kallis vaihe oikeudenkäyntiä. Arvio sosiaalitoimen olosuhdeselvityksen hinnasta on 2.400–5.280 euroa selvitystä kohti²⁸. Myös sosiaalitoimen piirissä tehtävää sovittelua koskevassa tutkimus- ja kehittämishankkeessa (FASPER) on arvioitu, että yhden huoltoselvityksen viemien resurssien määrällä voisi tarjota kymmenelle pariskunnalle kymmenen tuntia sovittelua²⁹.

Käräjäoikeuksissa käsiteltävissä huoltoriidoissa 57 % hakijoista sai julkista oikeusapua. Hovioikeudessa muutoksenhakijoista oikeusavun saajia on 70 %³⁰. Asianajajan keskimääräiseksi työmääräksi huoltoriidassa on arvioitu vähintään 20 työtuntia, minkä perusteella valtion varoista maksettavan oikeusavun hinnaksi tulisi käräjäoikeuskäsittelyn osalta 2.400–3.000 euroa³¹. Suuressa osassa juttuja lakimiesavustajan työmäärä kuitenkin ylittää selvästi mainitun tuntimäärän, joten kustannukset nousevat usein vielä korkeammiksi. Jos sovittelu päättyy sopimukseen, lakimiesavustajan työmäärä ja sen myötä asiakkaan oikeudenkäyntikulut ovat alhaisemmat kuin oikeudenkäynnissä. Mahdollinen valitus ja asian käsittely hovioikeudessa jäävät pois. Näin ollen onnistuneet sovittelut vähentävät myös oikeusavun kustannuksia.

Kokeilussa saatujen tulosten perusteella sovittelulla on saavutettavissa taloudellisia säästöjä sekä oikeuslaitoksessa että sosiaalitoimessa. Kokeilun aikana tuomarityön määrä on ollut 1–2 työpäivää sovittelua kohti. Täysimittainen oikeudenkäynti vaatii tuomarilta huomattavasti enemmän työtä. Kansliatyön osuus sovittelussa on vähäinen, joten oikeudenkäyntiin verrattuna kansliatyötä on säästynyt runsaasti. Hämäläisen laskenta-

²⁷ Hämäläinen 2010, s. 21, 27, 44; Kallio 2011, s. 11, 15; ks. myös väliraportti 2/2012, s. 35–36.

²⁸ Kallio 2011, s. 15–16.

²⁹ Haavisto – Bergman-Pyykkönen – Mattila-Aalto 2011, s. 47.

³⁰ Valkama – Lasola 2008, s. 87.

³¹ Hämäläinen 2010, s. 22.



mallin mukaan laskien tähän mennessä sovitteluiden seurauksena on säästynyt yhteensä 1.300–2.000 sihteerityötuntia.

Kallion selvityksessä sovitteluiden kustannuksiksi on laskettu 627 euroa/istuntopäivä, joka summa sisältää sekä tuomioistuimen että sosiaalitoimen osuuden³². Selvityksen mukaan tuomioistuimelle ja sosiaalitoimelle aiheutuvat kustannussäästöt ovat yhteensä vähintään 5.353,50 euroa/huoltajusriita. Ero keskimääräisen huoltoriitasovittelun ja tavanomaisen tuomioistuinkäsittelyn välillä on yli kuusinkertainen.

Väliraportin mukaan sovittelut olivat ensimmäisen vuoden aikana vähentäneet selvästi kokeilutuomioistuinten sosiaalitoimelle tekemiä selvityspyyntöjä³³. Selvityspyyntöjen määrän lasku on jatkunut edelleen. Selvityspyyntöjen vähentymisen seurauksena Espoon sosiaalitoimessa ei ole tällä hetkellä lainkaan odotusaikaa, vaan selvitystyö voidaan aloittaa heti. Helsingissä jonotusaika on lyhentynyt keskimäärin runsaaseen kuukauteen, ja Oulun sosiaalitoimessa jonossa on vain kolme selvityspyyntöä. Sovittelut heijastuvat myös perheneuvoloiden työhön vähentäen selvityksiin liittyvien lausuntojen laatimista sekä tutkimus- ja terapiapalveluiden tarvetta.

On oletettavissa, että lisääntyvät sovinnot heijastuvat myös muiden eroperheiden asioita käsittelevien viranomaisten ja kolmannen sektorin toimintaan ja sitä kautta vähentävät kokonaisuutena yhteiskunnan kustannuksia.

Vanhempien sovinto edistää monin tavoin lapsen hyvinvointia. Sovittelu edistää eronjälkeistä yhteistyövanhemmuutta ja tukee lapsen yhteyden säilymistä kumpaankin vanhempaan. Vanhemmilla on mahdollisuus riitelyn sijaan panostaa lapsensa kehityksen ja kasvun tukemiseen.

³² Kallio 2011, s. 19.

³³ Väliraportti 2012, s. 38–39.

6 Lopuksi

Hallitus on 14.6.2012 hyväksynyt tasa-arvo-ohjelman. Siihen on kirjattu, että oikeusministeriö selvittää mahdollisuudet valtakunnallistaa asiantuntija-avusteinen huoltoriitojen sovittelu.

Huoltoriitojen sovittelun tuloksellisuus riippuu paljon siitä, että kansalaisilla on mahdollisuus saada samaa hyvätasoista palvelua kautta maan. Jos asiantuntija-avusteista huoltoriitojen tuomioistuinsovittelua ei toteutettaisi valtakunnallisesti, se voisi johtaa kansalaisten yhdenvertaisuuden loukkaamiseen. Osa nykyisistä kokeilukäräjäoikeuksista on niin vakuuttuneita asiantuntija-avusteisen tuomioistuinsovittelun toimivuudesta, että ne ovat ilmoittaneet jatkavansa menettelyä joka tapauksessa omin voimin yhteistyössä sosiaalitoimen kanssa. Tällöin palvelun saatavuus jäisi riippumaan henkilön asuinkunnasta.

Kaikkialla länsimaissa on jo pitkään panostettu vaihtoehtoisten konfliktinratkaisumenetelmien kehittämiseen. Vaikka huoltoriitojen sovittelukokeilu koskee vain lapsiasioita, siitä saatavia kokemuksia voidaan hyödyntää myös muiden riita-asioiden sovittelussa. Sovitteluihin panostaminen on tuomioistuinlaitoksen ja sosiaalitoimen etu. Nykyisessä taloudellisessa tilanteessa on kehitettävä luovia ja joustavia menettelytapoja, joiden avulla tuomioistuinten ja sosiaalitoimen on mahdollista selvittää tehtävistään. Sovittelu on tässä suhteessa yksi keskeisimmistä keinoista.

LÄHTEET

Aaltonen, Anna-Kaisa: Lapsioikeus ja lapsen oikeus tuomioistuimissa. Helsinki 2009.

Antikainen, Mari: Sosiaalityöntekijän asiantuntijuus lapsen huolto- ja tapaamissopimuspalvelussa. Kuopio 2007.

Asiantuntija-avustajan käyttö huoltoriitojen sovittelussa. Mietintöjä ja lausuntoja 61/2010. Oikeusministeriö.

Asiantuntija-avusteista huoltoriitojen sovittelua koskeva kokeilukäräjäoikeuksissa 1.1.2011–31.12.2012. Väiliraportti. Selvityksiä ja ohjeita 2/2012. Oikeusministeriö.

Auvinen, Maija: Huoltoriidat tuomioistuimessa: sosiaalitoimi selvittäjänä, sovittelijana, asiantuntijana. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisu A-sarja nro 272. Helsinki 2006.

de Godzinsky, Virve-Maria: Huostaanottoasiat hallinto-oikeuksissa. Tutkimus tahdonvastaisten huostaanottojen päätöksentekomenettelystä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 260. Helsinki 2012.

Gottberg, Eva: Om barnets rättskydd i samband med omhändertagande och vårdnadstvister. Juridiska föreningens tidskrift 1992.

Haavisto, Vaula – **Bergman-Pyykkönen**, Marina – **Mattila-Aalto**, Minna: Fasilitatiivisen perhesovittelun tutkimus- ja kehittämishanke FASPER. Julkaisematon väiliraportti 30.9.2011.

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


Hämäläinen, Juha: Kalliit erot. Selvitys huoltoriitojen kustannuksista. Lastensuojelun keskusliitto. Neuvokeskus. 2010.

Kallio, Matias: Huoltajuusriitojen oikeuskäsittelyn kustannukset Espoon kaupungissa. Laskentatoimen kandidaatintutkielma. Aalto-yliopiston Kauppakorkeakoulu 29.11.2011.

Karttunen, Risto: Isän ja äidin välissä. Lapsen kuulemisen psykologinen kehys huolto- ja tapaamisriidoissa. Tampereen yliopisto. Tampere 2010.

LaVM 4/2005. Lakivaliokunnan mietintö 4/2005 vp. Hallituksen esitys riita-asioiden sovittelua ja sovinnon vahvistamista yleisissä tuomioistuimissa koskevaksi lainsäädännöksi.

Savolainen, Matti: Lapsen huolto ja tapaamisoikeus. Helsinki 1984.



Taskinen, Sirpa: Lapsen etu erotilanteessa. Opas sosiaalitoimelle. Stakes oppaita 46. Helsinki 2006.

Terveysten ja hyvinvoinnin laitos. Suomen virallinen tilasto. Sosiaaliturva 2012. Lapsen elatus ja huolto 2011. 12/2012.

Valkama, Elisa – Lasola, Marjukka: Lapsen huoltoriidat hovioikeuksissa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisu 2008:234. Helsinki 2008.



OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

ISSN-L 1798-7105
ISBN 978-952-259-217-0 (PDF)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO
www.om.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 STATSRÅDET
www.jm.fi