

Oikeusministeriölle

Viite: Luonnos 20.5.2013 hallituksen esitykseksi laeiksi lapsen huollosta annetun lain, riita-asioiden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta

Yleistä

Esityksen tavoitteena mainitaan sovittelun käytön edistäminen konfliktinratkaisukeinona oikeudenkäyntimenettelyn nopeuttamiseksi ja sitä kautta asiantuntija-avustajan käyttäminen asuinpaikasta riippumatta. Toisaalta kohdassa 3.1 tavoitteeksi mainitaan huoltoriitaoikeudenkäyntien käsittelyaikojen lyhentäminen niin, että sovinnot vähentävät oikeudenkäynnissä käsiteltävien asioiden määrää.

Vanhempien sovinnollinen ratkaisu lasta koskevissa asioissa on aina lapsen edun mukainen. Asiantuntija-avusteinen sovittelukokeilu on Helsingin käräjäoikeudessa koettu hyväksi järjestelmäksi osassa käräjäoikeudessa vireillä olleissa huoltoriidoissa ja yhteistyö asiantuntijan kanssa on sujunut hyvin.

Helsingin käräjäoikeus kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, ettei esityksessä ole arvioitu sitä, mikä esityksessä esiteltujen erilaisten palvelutarjoajien keskinäinen suhde on. Esityksessä ei myöskään arvioida sitä onko jokin osa käräjäoikeuteen saapuvista sovitteluasioista sellaisia, joka voitaisiin käsitellä tuomioistuimen ulkopuolella kuten kunnan tarjoamassa perheasiainsovitte-
telussa.

Käynnissä on parhaillaan esimerkiksi ns Fasper-hanke. Vuonna 1988 voimaantullut avioliittolaki edellyttää, että kunnat järjestävät asukkailleen tarvittavat perheasioiden sovittelupalvelut. Fasper-hankkeessa tutkitaan fasilitatiivisen perhesovittelun mahdollisuuksia perheriitojen käsittelyssä sekä kehitetään sovittelukoulutuksen malleja ja uusia toimintatapoja perheiden riita- ja erotilanteisiin sekä lasten asioita koskevien sopimusten tekemiseen. Päällekkäisten järjestelmien luominen ei ole tarkoituksenmukaista eikä esityksessä ole arvioitu miksi perheasioiden sovittelun painopistettä halutaan siirtää tuomioistuimiin.

Helsingin käräjäoikeus viittaa myös Oikeudenhoidon uudistamisohjelmaan, jonka mukaan oikeusturvan taso yhteiskunnassa on kokonaisuutena ottaen paras silloin, kun kutakin asiatyyppeä käsitellään sen kannalta riittävässä menettelyssä. Vain näin voidaan ohjata oikein voimavarat, jotka ovat aina joka tapauksessa rajalliset. Ratkaisut saadaan tällöin kussakin menettelyssä mahdollisimman nopeasti.

Sovittelun käytön edistäminen konfliktinratkaisukeinona oikeudenkäyntimenettelyn nopeuttamiseksi

Esityksen sivulla 11 todetaan, että sovinnot vähentävät oikeudenkäynneissä käsiteltävien asioiden määrää. Kaikki riidat eivät laatuunsa vuoksi sovellu sovitteluun, kuten ohjausryhmän raportissa todetaan. Huoltoriitaoikeudenkäynnit ovat vaikeutuneet. Vanhempien monimuotoiset psykososiaaliset ongelmat ovat huoltoriitakierteissä yleisiä. Perheisiin on kohdistettu lastensuojelullisia toimenpiteitä ja päädytty usein myös huostaanottoon. Taustalla on enenevässä määrin vanhempien mielenterveys- ja päihdeongelmia. Monet huoltoriitaoikeudenkäyntien kohteena

olevat lapset näyttävät olevan erityisen tuen tarpeessa. Olisikin entistä tärkeämpää pohtia todella perusteellisesti ja monipuolisesti sitä, miten huoltoriitoja voitaisiin ehkäistä ja huoltoriitakerroksia katkaista. Tällöin tarvitaan matalan kynnyksen palveluita ja huoltoriidan varhaista sovittelua, joka ei ole käräjäoikeuden tehtävä. Keskeistä on siten hyvin varhaisessa vaiheessa ennen tuomioistuinkäsittelyä kehittää tuomioistuimen ulkopuolisia palveluita, joilla estetään huoltoriitojen syntyä ja pitkittymistä.

Helsingin käräjäoikeudessa huoltoriitojen oikeudenkäynnin kestoa pidentää suhteettoman pitkät odotusajat saada olosuhdeselvitys. Helsingin käräjäoikeudessa huoltoriitaoikeudenkäyntien määrän kasvu sekä juttujen vaikeutuminen ovat kasvattaneet selvitystyön tarvetta ja pidentäneet näin oikeudenkäynnin kestoa. Olosuhdeselvitystä tekevän yksikön voimavaroja on karsittu siten, ettei heillä ole enää käytettävissä psykologin palveluita. Psykologipalvelujen puute vaikeissa huoltoriitaoikeudenkäynneissä ja olosuhdeselvityksen liian pitkä kesto heikentävät käräjäoikeuden mahdollisuuksia käsitellä vaikeat huoltoriidat nopeasti. Tämä asettaa asiakkaat eriarvoiseen asemaan riippuen siitä missä menettelyssä he ovat. Oikeudenkäyntien nopeuttamiseksi myös olosuhdeselvityksen laatimiselle tulisi asettaa määräaika, esimerkiksi neljä kuukautta.

Sovittelun vaikutukset tuomioistuimissa

Helsingin käräjäoikeudessa pääsääntöisesti samat tuomarit käsittelevät sekä sovitteluja että oikeudenkäyntejä. Kokeilu on myös osoittanut, että sovittelussa olleilla vanhemmilla on matalampi kynnyksensä ottaa sovittelijaan yhteyttä sovittelun jälkeen. Lisäksi kokeilun aikana jo soviteltuja asioita on jo uudelleen vireillä uudella hakemuksella joko sovitteluun tai oikeudenkäyntiin. Tähän mennessä vuonna 2013 on vireille tullut 63 lasta koskevaa sovitteluasiaa, joista miltei puolet eli 29 asiaa ovat suoria hakemuksia.

Sovittelu on tuomarille henkisesti kuluttavampaa kuin oikeudenkäynti. Sovittelut edellyttävät yhdestä kolmeen, usein koko päivän kestävästä istunnosta. Huoltoriidoissa saavutettu työn säästö ei ole verrannollinen riita-asiainsovittelussa syntyneen sovinnon aikaansaamaan työnsäästöön. Laajoissa riita-asioissa esimerkiksi istuntoon valmistautuminen, yhteenvedon laatiminen sekä myöhemmin tuomion kirjoittaminen edellyttävät laajaakin perehtymistä oikeuskäytäntöön ja -kirjallisuuteen, jota ei vastaavalla tavalla huoltoriidoissa esiinny.

Ehdotettu kuuden viikon määräaika sovitteluistunnolle

Esityksessä ehdotetaan, että joutuisuuden turvaamiseksi sovitteluistunto olisi järjestettävä kuuden viikon kuluessa sovittelun aloittamista koskevan päätöksen tekemisestä. Helsingin käräjäoikeus vastustaa ehdotusta. Esityksen mukaan ensimmäinen sovitteluistunto kokeiluyksiköissä on toteutettu keskimäärin 1,5 kuukaudessa, joka tarkoittaa, että sovitteluistunnot on saatu toteutettua tuomioistuinsovittelulain edellyttämällä tavalla joutuisasti. Koska tässä suhteessa ei ole ilmennyt ongelmia, on ehdotetun käsittelyajan säätäminen tarpeetonta, ja kun joutuisuusvaatimus ilmenee jo voimassa olevasta laista.

Säädösteksti voisi tältä osin olla muodossa: Lapsen huoltoa, tapaamisoikeutta ja elatusta koskevassa asiassa sovitteluistunto tulee järjestää ilman aiheetonta viivytystä. Esityksen perusteissa voisi olla kirjattuna tavoiteaika istunnon järjestämiselle sekä niitä syitä, joita ei pidetä hyväksyttävänä syinä viivästykselle, kuten avustajien aikataulut.

Sovitteluun kuten oikeudenkäyntiinkin tulevat asiat ovat laadullisesti ja kiireellisyyssasteeltaan hyvinkin erilaisia. Esityksen mukaan se, että asia on siirtynyt sovitteluun, tekee siitä yksin kiireellisen vaikka asia ei riidan laadun perusteella kiireellinen aina olisikaan. Näin esimerkiksi jos sovitteluun tulevissa asioissa vanhempien erosta on saattanut kulua jo pitkä aika eikä kysymys ole enää akuutista vaiheesta.

Sovitteluistunnossa molempien vanhempien henkilökohtainen läsnäolo on välttämätöntä sovittelun toteuttamiselle. Näin ollen sovitteluistunnon toteuttaminen edellyttää aikataulun sovittamista sopivaksi kuudelle eri taholle, sovittelijalle, asiantuntijalle, vanhemmille ja heidän avustajilleen. Sovittelun tarkoituksena on löytää osapuolia tyydyttävä yksimielinen ratkaisu, jonka tavoitteen tulisi olla ensisijainen. Sovittelijan tai avustajan muut työkiireet eivät ole esityksen mukaan erityisiä syitä poiketa määräajasta. Määräaika on siten varsin ankara.

Esityksessä olisi tullut pohtia myös sitä miten sovitteluasioiden, lasten huolto- ja tapaamisoi-keutta koskevien oikeudenkäyntien, väliaikaismääräysten sekä täytäntöönpanoriitojen keskinäinen kiireellisyysjärjestys tulisi arvioida, jotta kaikkia lapsia koskevia riitoja voitaisiin tarkastella kokonaisuutena. Lapsia koskevissa asioissa yhden menettelyn kiireellisyyden korostaminen näin yksityiskohtaisesti väistämättä johtaa siihen, että oikeudenkäynnissä vireillä olevien huolto-riitojen käsittelyajat venyvät.

Kuudessa viikossa olisi käsiteltävä myös elatusasiat. Käytännössä elatusasioita ei käsitellä so- vittelussa asiantuntijan avustuksella. Kuuden viikon säännön voidaan olettaa johtavan siihen, että asiakkaat haluavat asiansa nimenomaan asiantuntija-avusteiseen sovitteluun käsittelyn nopeuttamiseksi. Tästä seuraa, että sovitteluun hakeutuu asioita, jotka laadullisesti eivät ole sin- ne soveltuvia tai vanhemmilta puuttuu aito halu sopia asia. Lastenvalvojien pitkistä odotusajois- ta johtuen myös sinne muutoin ohjautuvat jutut tulisivat siirtymään käräjäoikeuteen. Tästä seu- raan, että sovitteluasioiden määrä tulee edelleen kasvamaan eikä esityksessä ole esitetty ratkai- sua siihen, miten kasvavasta juttumäärästä käräjäoikeudessa selviydyttäisiin jatkossa.

Asiantuntijapalveluiden turvaaminen

Helsingin käräjäoikeus katsoo, että esitys on tältä osin keskeneräinen. Esityksen mukaan s. 15 kokeilun tulosten perusteella asiantuntija-avustajien ajallinen työpanoksen tarve on koko maas- sa yhteensä 6,5 henkilötyövuotta. Helsingin osalta se on tarkoittanut esityksen mukaan vähän yli 0,5 henkilötyövuotta. Esityksestä ei ilmene onko tämä tuleva resurssi myös kokeilun jälkeen, joka Helsingin osalta tarkoittaisi 1/3 entisestä määrästä. Näin kultakin asiantuntijalta poistuisi 1/3 nyt tarjolla olevista päivystyspäivistä.

Se, että asiantuntija-avustajien järjestäminen säädetään kuntien tehtäväksi, ei ratkaise sitä on- gelmaa, että asiantuntijoita on riittävä määrä käräjäoikeudessa käsiteltäviin sovitteluasioihin tai tuomiopiirin väestöpohjaan suhteutettuna. Esityksessä ei ole myöskään otettu kantaa siihen, mi- ten ruotsinkieliset palvelut turvataan. Tällä on oleellinen merkitys sen suhteen voiko käräjäoi- keus sopia istunnon ehdotetun kuuden viikon kuluessa ja palvella asiakkaita sekä suomeksi että ruotsiksi. Esityksestä ei myöskään ilmene voiko käräjäoikeus kuitenkin käyttää myös yksityistä asiantuntijaa esim. ruotsin kielen käytön turvaamiseksi. Esityksen mukaan käräjäoikeudella ei olisi harkintavaltaa siitä, ketä asiantuntijaa se käyttää vaikka sen on suoritettava asiantuntijapal- velun käyttämisestä aiheutuva kulu.

Tuomioistuimessa tapahtuva perheasioiden sovittelu ja kuntien tehtäväksi säädetty perheasioi- den sovittelu tähtäävät molemmat vanhempien väliseen yksimielisyyteen mm. lasta koskevissa asioissa. Esityksessä todetaan tuomioistuinsovittelun vähentävän mm. olosuhdeselvitysten määrää eli kunnille asetettua tehtävää. Esityksessä ei ole laskettu sovittelun käräjäoikeuteen tuomia rahamääräistä säästöjä, jonka perusteella tuomioistuimen tehtäväksi tulisi suorittaa kun- nalle istuntokohtainen palkkio. Esityksessä ei ole myöskään otettu huomioon sitä, että noin 30 % sovitteluista epäonnistuu.

Palkkiota ei siis tulisi maksettavaksi asiantuntijalle itselleen. Kuitenkin asiantuntija-avustajan käyttämisestä olisi maksettava kultakin sovittelupäivältä erillinen korvaus. Esityksestä jää epä- selväksi voivatko kunnat palkata esitetyllä mallilla lisähenkilökuntaa kun otetaan huomioon

asiantuntijapalkkioiden maksatus jälkikäteen, ja että esityksen mukaan asiantuntijoiden panos on enemmillään ollut puoli henkilötyövuotta. Olisiko mainitut istuntopalkkiot maksettavissa kokonaisuutena tulevien istuntopäivien lukumäärää koskevan arvion perusteella ja välttää näin lisätyötä esimerkiksi siten, että kuntaan palkataan asiantuntija-avustaja puolesta yhteen henkilötyövuotta kuten Helsingin kaupunki on kokeilun aikana menetellyt. Asiantuntija-avustajan käyttäminen ei saa merkitä samalla vähennyistä Helsingin käräjäoikeuden muista toimintamenoista.

Asiantuntijan pätevyysvaatimukset

Kokeilu on osoittanut, että esimerkiksi tapaamisasiassa vanhempien riidan tarkastelu kiintymyssuhdeteoreettisesta näkökulmasta usein on edesauttanut sovittelua. Parhaan asiantuntemuksen tähän tuo psykologi. Helsingin käräjäoikeus katsoo, että asiantuntija-avustajan pätevyysvaatimuksena tulisi olla ensisijaisesti psykologin tai lastenpsykiatrin ammattitaito ja toissijaisesti sosiaalityöntekijän kelpoisuus. Joka tapauksessa tulisi pätevyysvaatimuksissa korostaa sekä teoreettisella koulutuksella että käytännön työkokemuksella hankitun lapsipsykologisen asiantuntemuksen merkitystä.

Lopuksi

Silloin kun sovittelu on oikeudenkäynnin vaihtoehto siten, että asia oikeudenkäynnin sijasta käsitellään sovittelussa, voi se johtaa tavoitteeseen vähentää oikeudenkäynnissä käsiteltävien asioiden määrää. Olennaista on löytää ratkaisu siihen, miten jokainen juttu käsitellään sille tarkoituksenmukaisimmassa menettelyssä. Tämä edellyttäisi tarkemmin huoltoriitojen laadullista tarkastelua. Eräs vaihtoehto tähän voisi olla odottaa tutkimuksen alla olevan Fasper-hankkeen käynnistymistä ja kuntien perheasioiden sovittelun aseman vahvistamista. Tällöin tulisi korostaa tuomioistuimessa tapahtuvan perheasioiden sovittelun viimesijaisuutta suhteessa muihin sovittelua tarjoaviin palveluntarjoajiin. Näin on esimerkiksi Norjassa, jossa kunnan tarjoama perheasioiden sovittelu on pakollinen ennen oikeudenkäyntiä. Siitä huolimatta ongelmaksi on nousut huoltoriitaoikeudenkäyntien määrän kasvu tuomioistuimessa, johon on pyritty nyt keksimään ratkaisuja työryhmän raportissa "Tiltak for redusere antall barnelovsaker for domstolene" vuodelta 2011, joka löytyy mm. Norjan oikeuslaitoksen verkkosivuilta.

Lausunnon ovat valmistelleet Helsingin käräjäoikeuden lasten huoltoriitoja käsittelevän osaston sovittelukokeiluun osallistuneet tuomarit sekä osaston johtaja. Käräjäoikeudelta ei ole pyydetty asiassa lausuntoa. Käräjäoikeus on kuitenkin pitänyt tarpeellisenä antaa lausuntonsa asiassa, koska lasten huoltoa ym koskevien riitaisten hakemusasioiden ja sovitteluasioiden määrä on Helsingissä maan suurin.

Lausunto on käsitelty käräjäoikeuden johtoryhmässä.

Helsingissä 11.6.2013

laamanni

Eero Takkunen