

YLEISPERUSTELUT

1. Johdanto

Alioikeusuudistuksen yhteydessä vuonna 1993 säädettiin oikeudenkäymiskaaren uudet sovintoa koskevat säännökset. Niiden mukaan tuomioistuimen tulee riita-asian valmistelussa selvittää, onko asiassa edellytyksiä sovinnolle. Tuomioistuimen on myös kannustettava osapuolia sovintoon ja tehtävä tarvittaessa ehdotus asian sovinnolliseksi ratkaisemiseksi. Alioikeusuudistuksen jälkeen tuomioistuimissa sovittujen asioiden määrä on lisääntynyt. Nykyisin sovinnollisesti ratkaistaan yli 30 % käräjäoikeuksissa vireille pantavista laajoista riita-asioista. Eräissä käräjäoikeuksissa sovintoon päättyy yli 50 % laajoista riita-asioista.

Sovintojen määrän lisääntymiseen on vaikuttanut se, että uuteen riita-asiaihin menettelyyn kuuluva erillinen valmistelu ja nimenomaan suullisen valmistelun istunto on vaihe, jossa tuomari voi aktiivisesti tuoda esille pyrkimystä sovintoon ja edistää sovintoja. Sovintojen yleistymisessä on varmaankin ollut merkitystä myös oikeudenkäyntikulujen korvaussäännösten ja oikeusturvavakuutusten ehtojen muuttamisella viime vuosikymmenen puolivälissä.

Sovintojen ja sovintomenettelyn merkityksen kasvu on ajankohtainen kansainvälinen kehityssuunta. Viimeaikaisissa oikeudenkäyntimenettelyjen ja tuomioistuinlaitosten uudistushankkeissa on tuomioistuinten toimintaan liitetty erilaisia sovittelujärjestelmiä. Sekä Euroopan unioni että Euroopan neuvosto ovat antaneet suosituksia vaihtoehtoisten riidanratkaisumenettelyjen kehittämisestä. Niitä tarkastellaan kansainvälisen vertailun yhteydessä.

Oikeudenkäymiskaaren sovintosäännökset koskevat sovintoon pyrkimistä oikeudenkäynnissä. Sitä vastoin ei ole säännöksiä sovittelusta oikeudenkäynnille kokonaan vaihtoehtoisena menettelynä. Oikeudenkäymiskaaren sovintosäännöksiä säädettäessä ei vielä osattu arvioida niiden yhteyttä vaihtoehtoihin riidanratkaisumenettelyihin, vaikka jo tuolloin oli olemassa erilaisia neuvontapalveluja ja lautakuntien riidanratkaisua. Esitöissä ei myöskään tarkasteltu Suomessa jo vuodesta 1983 lähtien harjoitettua Rikos- ja riita-asioden sovittelua. Vasta viime vuosina meillä on alettu tarkastella sovintoja tuomioistuinten uudenlaisena asiakaslähtöisenä menettelynä, jossa asianosaisen mahdollisuudet vaikuttaa asian käsittelyyn ja prosessin kulkuun ovat suuremmat kuin perinteisessä oikeudenkäynnissä. Keskusteluun on tuotu ajatus moniovisesta tuomioistuimesta. Sen mukaan tuomioistuin voisi tuomitsemistoiminnan ja oikeudenkäyntimenettelyn ohella tarjota myös

neuvontaa, sovittelua, summaarisia minioikeudenkäyntejä, välityspalveluja ja muita erilaisia riidanratkaisupalveluja. Tällaisia malleja on jo toteutettu eri maissa.

Tuomioistuinten tehtävänä yhteiskunnassa on varmistaa oikeusturvan saatavuus. Tähän tehtävään soveltuu hyvin se, että tuomioistuimet tarjoavat mahdollisuuden sovitteluun. Se olisi menettelynä halvempaa, nopeampaa ja yksinkertaisempaa kuin oikeudenkäynti.

Mitä on vaihtoehtoinen riidanratkaisu ?

Vaihtoehtoisella riidanratkaisulla (alternative dispute resolution - ADR) tarkoitetaan alun perin lailla sääntelemättömiä riidanratkaisumenettelyjä, joita on syntynyt eri maissa sosiaalityöhön liittyvien projektien, kansalaisaktiivisuuden tai liiketoiminnan piirissä. Puhutaan epävirallisesta, *informaalista oikeudesta*. Varhaisimpia tällaisia menettelyjä olivat Yhdysvalloissa 1970-luvulla kehittyneet yhdyskuntaneuvostot ja naapurusto-oikeudet. Ensimmäiset eurooppalaiset kokeilut alkoivat samoihin aikoihin.

Vaihtoehtoisia riidanratkaisumalleja yhdistää pyrkimys lähentää riidan ratkaisemista sen osapuoliin antamalla heille mahdollisuus päättää riidan käsittelyn tavasta ja sen ratkaisun sisällöstä. Puhutaan konfliktin *yksityistämisestä*. Sovittelulle on tyypillistä se, että asianosaiset voivat aktiivisesti osallistua ja vaikuttaa sekä asian käsittelyyn että lopputuloksen muotoilemiseen. Sovinto merkitsee sitä, että riidan osapuolet sopivat asiansa ja hyväksyvät sopimuksensa ratkaisuksi riitaan. Ratkaisu on siten osapuolten oma.

Vaihtoehtoisessa riidanratkaisussa ei ole ensisijaisena tavoitteena aineellisen lainsäädännön mukainen ratkaisu. Ensisijaisesti pyritään siihen, että osapuolet löytävät riitaan tyydyttävän neuvotteluratkaisun ja sitoutuvat noudattamaan sitä. Ratkaisussa korostuu sanktioinnin sijasta hyvitys. Puhutaan *restoratiivisesta oikeudesta*. Ratkaisut lähtevät osapuolten tarpeista ja ovat yksilöllisesti käsiteltävään asiaan räätälöityjä. Nämä ratkaisut eroavat tuomioista siinä, että ne eivät yleensä toisinnai tai vahvista voimassaolevan oikeuden sisältöä yksittäistapauksissa.

Vaihtoehtoisen riidanratkaisun malleja

Vaihtoehtoisen riidanratkaisun järjestämisessä on eri malleja sen mukaan, kuinka kärjistyneestä tilanteesta on kysymys ja minkälaiset tahot ovat riidan osapuolina.

Viime vuosikymmeninä on luotu erilaisia *neuvontapalveluja*, joista osa on lakiin perustuvia ja osa yksityisiä. Lakiin perustuvia tai vahvasti virallisjärjestelmään kuuluvia neuvontapalveluja ovat esimerkiksi kunnallisten kuluttajaneuvojien, talous- ja velkaneuvojien, potilasasiamiesten ja yleisten oikeusaputoimistojen palvelut. Yksityisiä neuvontapalveluja ylläpitävät ammattiliitot ja erilaiset järjestöt. Viimeksi mainituista voidaan mainita Suomen Asianajajaliiton, Takuusäätiön, seurakuntien diakoniatöimistöjen, Suomen kuluttajaliiton, Pankkialan Asiakasneuvontatoimiston, Mannerheimin lastensuojeluliiton ja Pakolaisneuvonta r.y:n tarjoamat neuvontapalvelut.

Näissä palveluissa korostuu tietojen ja toimintaohjeiden antaminen. Kysymys ei välttämättä ole kahden osapuolen riidasta, vaan yleensä tilanteesta, jossa toinen osapuoli ei ole palvelun piirissä. Neuvontapalveluista haetaan siis ensisijaisesti tietoa siitä, kuinka on viisainta toimia, eikä niinkään ratkaisua asetelmiltaan täsmentyneeseen riitaan.

Riitakysymysten ratkaisemiseksi tarjotaan myös *sovittelupalveluja*, jotka ovat yleensä vapaaehtoisia ja toimivat virallisjärjestelmän ulkopuolella. Esimerkkejä näistä palveluista ovat Suomen Asianajajaliiton sovintomenettely sekä Rikos- ja riita-asiaain sovittelu. Myös elinkeinoelämällä on yksityisiä sovittelujärjestelmiä ja toimielimiä eri alojen riitojen ratkaisemiseksi. Lisäksi kuntien ja kirkon piirissä harjoitettava perheasioiden sovittelu kuuluu tarjolla oleviin sovittelupalveluihin. Menettelyt näissä palveluissa eroavat toisistaan. Usein niissä pyritään edistämään osapuolten pääsyä sovintoon ilman, että sovittelija aktiivisesti vaikuttaa sovinnon sisältöön. Eräissä menettelyissä sovittelijan rooli on aktiivisempi ja sovittelussa voidaan jopa pyrkiä toteuttamaan laissa säädettyjä tavoitteita.

Pohjoismaainen erityispiirre riidanratkaisussa on suhteellisen monipuolinen *lautakuntien* ratkaisutoiminta. Osa lautakunnista on tuomioistuintyyppisiä, osa tuomioistuinjärjestelmää täydentäviä ja osa sille vaihtoehtoisia menettelyjä. Suomessa riitoja käsittelevät muun muassa kuluttajavalituslautakunta, potilasvahinkolautakunta ja työsuhdekeksintölautakunta. Ne eivät anna täytäntöönpanokelpoisia tuomioita, vaan lähinnä ratkaisusuosituksia. Maassamme on myös lukuisia julkisoikeudellisia oikeusriitoja käsitteleviä lautakuntia ja yksityisiä lautakuntia.

Välimiesmenettely mainitaan toisinaan esimerkkinä virallisjärjestelmälle vaihtoehtoisesta riidanratkaisusta. Siinä osapuolten nimeämät välimiehet ratkaisevat asian ja osapuolet kustantavat välimiehinä toimivien palkkiot. Menettely on kuitenkin niin määrämuotoista, että se muistuttaa

läheisesti oikeudenkäyntiä. Annettu ratkaisu on myös täytäntöönpanokelpoinen. Vakiintuneesti puhutaankin tässä yhteydessä yksityisestä oikeudenhoidosta. Menettely ei siten kuulu tämän esityksen piiriin.

Vielä vaihtoehtoisina riidanratkaisumenettelyinä voidaan pitää eräitä *erityisiä tuomioistuinmenettelyn lajeja*, kuten erilaisia yksinkertaistettuja menettelyjä ja tuomioistuimen harjoittamaa sovittelutoimintaa. Tämä esitys koskee tätä viimeistä aihepiiriä, riitojen sovittelua tuomioistuimessa.

Tuomioistuinsovittelu ja vaihtoehtoinen riidanratkaisu

Mietinnössä tarkastellaan mahdollisuutta kehittää uusi riita-asioiden sovittelumenettely yleisiin tuomioistuihin. Tuomioistuin tarjoaisi osapuolille mahdollisuuden sovittaa neuvottelunomaisessa menettelyssä näkökohtiaan ja etsiä sovinnollista ratkaisua. Sovittelu tapahtuisi tuomarin tai mahdollisesti muunkin sovittelijan johdolla.

Tehtävä olisi uusi sikäli, että siinä ei, toisin kuin oikeudenkäynnissä, pyritäisi täsmällisesti perusteltuihin ja todisteilla todennettuihin voimassa olevan oikeuden soveltamiseen perustuviin ratkaisuihin. Sen sijaan lähdettäisiin osapuolten tilanteesta ja autettaisiin heitä löytämään riitaan sovintoratkaisu ja sitoutumaan siihen. Jos osapuolet sitä pyytävät, saavutettu sovinto vahvistettaisiin täytäntöönpanokelpoiseksi.

Sovittelijan tehtävä edellyttää tuomarilta uudenlaisia valmiuksia. Tuomareilla on kokemusta sovinnon etsimisestä osana riita-asian valmistelua, mutta ehdotettava menettely eroaisi puitteiltaan ja periaatteiltaan tähän astisesta. Erityisesti asianosaislähtöisyys ratkaisun etsimisessä olisi uudenlainen lähestymistapa. Sovittelija sovittaa toimintatapansa siihen, mitä osapuolet häneltä odottavat. Keskeisintä olisi luottamuksellisen keskusteluyhteyden aikaansaaminen osapuolten välille. Sovittelijan tehtävässä tarvitaan neuvottelu- ja vuorovaikutustaitoja sekä ihmistuntemusta enemmän kuin oikeudenkäynnissä, jossa tuomari vastaa ennen muuta lain oikeasta soveltamisesta ja toimii siitä lähtökohdasta, mitä laista johtuu käsillä olevan asian ratkaisulle.

Tuomioistuimen sovittelumenettelyssä olisi edellä mainittuja vaihtoehtoisen riidanratkaisun piirteitä. Tuomioistuimessa harjoitettava sovittelu ei kuitenkaan ole yksityistä ratkaisutoimintaa, vaan julkista palvelua. Siksi asiasta säädettäisiin laissa. Eräissä vertailumaissa vastaavassa

menettelyssä noudatetaan tuomioistuinten itsensä kehittämiä toimintaohjeita tai lakia alemmantasoisia säädöksiä.

Ehdotusta laadittaessa on käytettävissä erilaisia lähestymistapoja, sillä sovittelu voidaan kytkeä tuomioistuimien toimintaan eri tavoin. Eräissä maissa riita-asiaa on käsiteltävä tuomioistuimen ulkopuolisessa sovittelussa *ennen kuin riita voidaan saattaa vireille* tuomioistuimessa. Toisissa maissa tuomioistuimella on mahdollisuus prosessinjohdon keinoin *ohjata asianosaisia* käsittelemään riitansa vaihtoehtoisessa menettelyssä tai *siirtää* tuomioistuimessa käsiteltävänä oleva riita tuomioistuimen ulkopuolisen sovittelijan ratkaistavaksi. Kolmanneksi on maita, joissa *tuomioistuin voi sovittaa riitaa itse*. Monissa maissa on toteutettu useampia malleja.

2. Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Sovinnon edistäminen riita-asiain oikeudenkäynnissä

Oikeudenkäymiskaaren 20 luvussa on vanhastaan ollut säännöksiä oikeudenkäynnin aikana tehdystä sovinnosta. Sovinnolla on siinä tarkoitettu asianosaisten välistä vapaaehtoista järjestelyä vireillä olevan riidan ratkaisemiseksi. Mainitun luvun 1 §:ssä on säännös asianosaisten velvollisuudesta rangaistuksen uhalla ilmoittaa oikeudelle, jos he sopivat asiansa. Luvun 3 §:n nojalla tuomarilla ei ole valtaa sovinnon kautta vähentää "kruunun oikeutta" eikä kahdella riitapuolella kolmannen tahi jonkun muun oikeutta. Luvun 4 §:n mukaan tuomari ei saa sallia sovintoa rikosasiassa. Luvun 5 §:ssä säädetään, kuinka asianosaisen tulee menetellä, jos asianosaiset riitautuvat siitä, miten sovinto on ymmärrettävä, tai jos toinen väittää, että hänet on petollisesti viekoteltu sovinnon tekoon.

Tuomioistuimen sovintoa edistävästä toiminnasta säädettiin vasta alioikeusuudistuksen yhteydessä vuonna 1993. Oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 19 §:n 4 kohtaan (1052/1991) otettiin säännös, jonka mukaan valmistelussa oli selvitettävä, onko asiassa edellytyksiä sovinnolle. Tämä säännös edellytti, että jokaisen riita-asian valmistelussa selvitettiin mahdollisuus päästä sovinnolliseen ratkaisuun. Säännös koskee dispositiivisten riita-asioiden lisäksi myös niitä asioita, joissa sovinto ei ole sallittu.

Sovinnon edistämistä koskeva tarkempi säännös otettiin oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 26 §:ään (595/1993). Pykälän 1 momentin mukaan tuomioistuimen on asiassa, jossa sovinto on sallittu,

pyrittävä saamaan asianosaiset sopimaan asia. Pykälän 2 momentin mukaan tuomioistuin voi katsoessaan sen sovinnon edistämiseksi aiheelliseksi, huomioon ottaen asianosaisten tahdon, asian laadun ja muut seikat, myös tehdä asianosaisille ehdotuksensa asian sovinnolliseksi ratkaisemiseksi.

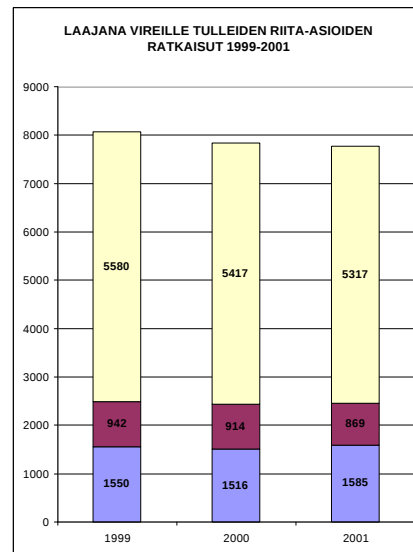
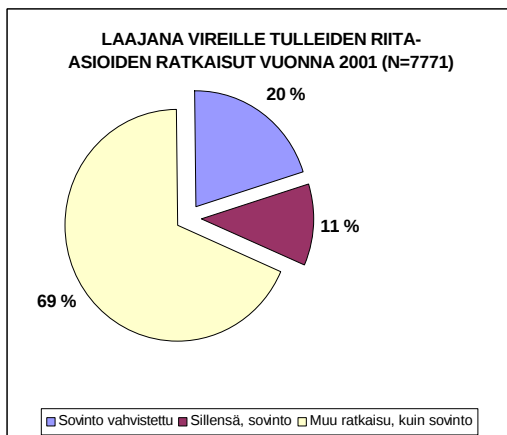
Voimassa oleva laki sai nykyisen muotonsa monien vaiheiden jälkeen. Alkuperäisessä hallituksen esityksessä (HE 15/1990 vp.) ehdotettiin sääntelyä vain tuomioistuimen yleisestä velvollisuudesta pyrkiä saamaan asianosaiset sopimaan asiansa. Eduskunta lisäsi esitykseen sovintoehdotusta koskevan säännöksen (1052/1991, LaVM 16/1990 vp.). Vielä ennen lain voimaantuloa hallitus antoi uuden esityksen, jolla haluttiin rajoittaa tuomioistuimen sovintopyrkimystä (HE 79/1993 vp.). Eduskunta piti kuitenkin sovinnollisten ratkaisujen määrän lisäämistä eräänä uuden riita-asiaain menettelyn keskeisenä tavoitteena. Sitä varten tuomareita oli kannustettava omaksumaan aikaisempaa aktiivisempi prosessinjohto ja edistämään sovintoon pääsemistä kaikissa asioissa, joissa sovinto oli sallittu ja joissa sovinto näytti asianmukaiselta ratkaisulta. Sen sijaan sovintoehdotuksen tekemisen edellytykseksi säädettiin nykyisessä laissa mainitut tuomarin harkintaa ohjaavat seikat (LaVM 11/1993 vp. s. 4-5).

Oikeudenkäymiskaaressa säännelty sovinnon edistäminen tapahtuu riita-asian valmistelun aikana. Tuomioistuin voi oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 27 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla valmistelussa myös vahvistaa sovinnon, jonka jälkeen sovinto on täytäntöönpantavissa, kuten lainvoimainen tuomio. Käytännössä otollisin hetki sovintoedellytysten selvittelylle ja sovintoon tähtäävälle prosessinjohtolle on suullisen valmistelun istunto ja nimenomaan valmistelun loppuvaihe. Silloin asianosaisille on ehtinyt jo muodostua kuva riitakysymyksen laajuudesta ja asianosaiset voivat arvioida menestymismahdollisuuksiaan jatkoprosessissa ja verrata riskejä siihen tulokseen, joka kenties olisi sovinnolla saavutettavissa.

Sovinnon edistämisestä huolehtii asiaa valmistelussa käsittelevä tuomari eikä nykyisen lain nojalla ole mahdollista määrätä asiaan muuta tuomaria, joka vain sovittelisi asiaa. Lainsäädäntö lähtee siitä, että sovintoon pyritään osana normaalia riita-asian käsittelyä. Asiaa ei nykyisin voida myöskään siirtää tuomioistuimen ulkopuoliseen sovittelumenettelyyn tai keskeyttää asian käsittelyä sen vuoksi, että se voitaisiin ensin käsitellä jossakin tuomioistuimen ulkopuolisessa riidanratkaisumenettelyssä. Oikeudenkäynnissä on tosin käsittelyjen välillä taukoja eikä estettä ole sille, että asianosaiset sinä aikana pyrkivät sovintoon eri keinoin.

Sovinnon edistämisen merkityksestä tilastojen valossa

Uudet sovinnon edistämistä koskevat säännöt ovat lisänneet tuomioistuimessa sovittujen ja sovinnon vuoksi sillensä jääneiden asioiden määrää. Kun tällaisten ratkaisujen määrä oli vuoden 1987 tilastojen mukaan 25 % kaikista niistä riita-asioista, joissa sovinto oli sallittu, on vastaava luku



LAAJANA VIREILLE TULLEET RIITA-ASIAT

	1999	2000	2001	1999	2000	2001
Sovinto vahvistettu	1550	1516	1585	19 %	19 %	20 %
Sillensä, sovittu	942	914	869	12 %	12 %	11 %
Muu ratkaisu	5580	5417	5317	69 %	69 %	68 %
Ratkaistut yhteensä	8072	7847	7771			

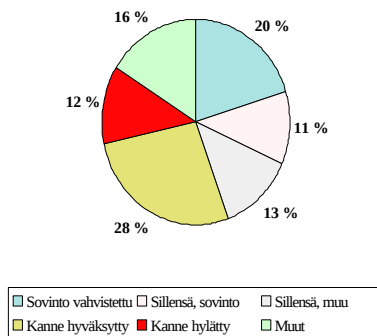
Kaikki riita-asiat	1997	1998	1999	2000	2001
Sovinto vahvistettu	2226	2183	2167	2138	2243
Sillensä jäänyt, sovinto	3738	2903	3072	3213	3099
Sovintojen osuus	4,3 %	3,8 %	3,8 %	3,7 %	3,6 %

nykyisin 31 %. Taulukoista voidaan havaita, että viime vuosina on tässä suhteessa tapahtunut vain vähän muutoksia. Sovinnollisten ratkaisujen määrä vakiintui hyvin pian alioikeusuudistuksen jälkeen noin 30 %:iin laajoista riita-asioista.

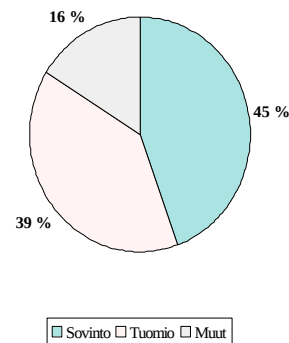
Sovinnollista asian ratkaisemista voidaan pitää tuomitsemisen ohella merkittävimpana laajojen riita-asioiden ratkaisumuotona. Oheisissa taulukoissa on koottu laajoilla haastehakemuksilla

vireillepantujen riita-asioiden ratkaisumuodot vuonna 2001. Taulukoista havaitaan, että yksipuolisella tuomiolla ja kanteen hyväksyvällä tai hylkäävällä tuomiolla on ratkaistu 40 % asioista. Vahvistettuja sovintoja on ollut 20 %, sovinnon vuoksi sillensä jääneitä asioita on ollut 11 % ja muista syistä sillensä jääneitä 13 %. Oikeanpuoleisessa taulukossa sovintoihin on sisällytetty kaikki sillensä jääneet asiat riippumatta siitä, mistä syystä asia on jäänyt sillensä. Voidaan nimittäin otaksua, että myös osa muista sillensä jääneistä asioista on jäänyt sillensä sen vuoksi, että asianosaiset ovat päässeet asiassa sovintoon. Näin ajatellen sovinto olisi laajojen riita-asioiden yleisin ratkaisumuoto.

KÄRÄJÄOIKEUKSISSA RATKAISTUJEN LAAJANA VIREILLE
TULLEIDEN RIITA-ASIOIDEN RATKAISUT V. 2001



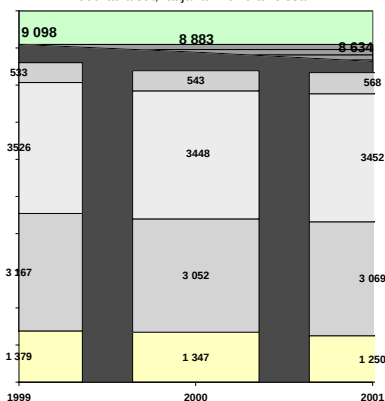
KÄRÄJÄOIKEUKSISSA RATKAISTUJEN LAAJANA VIREILLE
TULLEIDEN RIITA-ASIOIDEN RATKAISUT V. 2001



Sovintojen merkityksen kasvua kuvaa tämä viimeinen taulukko, jossa ylimmällä tasolla on yhdistetty laajana vireillepannuissa asioissa tehdyt ratkaisut ja ne summaariset asiat, jotka ovat muuttuneet riitaisiksi ja ratkaistu sen vuoksi istuntokäsittelyssä. Pilareissa on kuvattu laajoina

Käräjäoikeuksien ratkaisut yhteensä laajana
vireille tulleissa ja summaarisina vireille tulleissa
istuntokäsittelyssä ratkenneissa riita-asioissa
sekä ratkaisut laajana vireille tulleissa riita-
asioissa ja vahv. sovinnot summ. vireille
tulleissa 1999-2001

■ Yhteensä laajat ja istuntokäs. ratk. summ.
□ Vahvistettu sovinto, summ. vireille tulleet
□ Sovinto, laajana vireille tulleissa
□ Tuomio, laajana vireille tulleissa
□ Muut ratkaisut, laajana vireille tulleissa



vireillepannuissa asioissa tehdyt ratkaisut ratkaisutyyppin mukaan lisättynä summaarisissa asioissa vahvistetuilla sovinnolla. Sovintojen suhteellinen osuus laajana vireille tulleissa ja riitaisiksi muuttuneissa (istunnossa ratkaistuissa) summaarisissa asioissa on kasvanut.

Tuomareiden, asianajajien ja oikeusavustajien näkemyksiä sovintomenettelystä

Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos julkaisi vuonna 1998 riitaprosessiuudistuksen arviointitutkimuksen (Kaijus Ervasti, Riitaprosessiuudistuksen arviointi. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 154, Helsinki 1998). Tuomioistuimien harjoittaman sovintomenettelyn keskeisenä etuna pidettiin sitä, että asianosaisten välit säilyivät parempina ja turhilta riidoilta voitiin välttyä. Toinen tärkeä etu oli tuomioistuimen ja asianosaisten kustannusten, muiden resurssien tai työn säästyminen. Sovintoja pidettiin myös tuomiota nopeammin saavutettavana ratkaisuna ja monen mielestä asianosaiset sitoutuivat paremmin sovintoratkaisuun kuin tuomioon. Eri lakimiesryhmät korostivat sovintojen hyvinä puolina samoja asioita.

Keskeisenä sovinnon haittana pitivät kaikki lakimiesryhmät sitä, että sovintoratkaisu ei ollut aina materiaalisesti oikea ja asianosaiset voivat perusteettomasti luopua oikeuksistaan. Joskus tuomarit saattoivat pyrkiä sovintoon väkisin. Yli 10 % asianajajista ja yleisistä oikeusavustajista ilmoitti luottamuksen tuomioistuimen puolueettomuuteen voivan vaarantua. Myös monet tuomarit katsoivat, että sovintopyrkimys voi vaarantaa asiaa käsittelevän tuomarin puolueettomuuden. Osa asiamiehistä mainitsi haittana sen, että kuluriski saattoi pakottaa osapuolen sovintoon. Tutkimus myös osoitti, että sovintomenettelyyn liittyvät kielteiset piirteet ovat riippuvaisia oikeudenkäynnin eri toimijoiden ja erityisesti tuomarin persoonasta.

Kyselyn mukaan tuomareiden ja asiamiesten viimeksi käsittelemissä asioissa sovinto syntyi suullisen valmistelun istunnon lopussa noin 30 % tapauksista. Kirjallisessa valmistelussa sovittiin 4 %, suullisen valmistelun alussa 8 % ja pääkäsittelyssä 2 % tapauksista. Sovintoa ei syntynyt 56 % tapauksista. Tärkeänä sovinnon aikaansaamista edistävänä tekijänä pitivät sekä tuomarit (65 %) että asiamiehet (83 % / 75 %) sitä, että asianosaisella on avustaja. Toisaalta tuomareista merkittävä osa (67 %) piti tuomarin sovintomyönteisyyttä sovintoa helpottavana tekijänä. Tätä mieltä oli asiamiehistä noin puolet (47 % / 54 %).

Suomen Asianajajaliiton sovintomenettely

Suomen Asianajajaliiton vuonna 1998 käynnistämä sovintomenettely on vaihtoehto oikeudenkäynnille riita-asiassa. Menettely perustuu asianajajaliiton vuonna 1998 hyväksymille sovintomenettelysäännöille, joita menettelyyn osallistuvat asianosaiset sitoutuvat noudattamaan. Menettely alkaa asianosaisten ilmoittaessa asianajajaliiton sovintomenettelylautakunnalle, että he haluavat saattaa riitakysymyksensä sovintomenettelyyn. He voivat kääntyä myös suoraan sovittelijaksi nimeämänsä asianajajan puoleen. Sovittelijana toimii asianajajaliiton jäsen, joka on saanut koulutuksen tehtävään ja merkitty sovintomenettelylautakunnan pitämään luetteloon.

Asianosaiset saavat käyttää sovintomenettelyssä asiamiestä tai avustajaa. Sovintomenettelyn käynnistäminen ei estä asianosaisia saattamasta riitakysymystä tuomioistuimen tai välimiesoikeuden ratkaistavaksi sovintomenettelyn aikana, ellei toisin ole sovittu.

Varsinaisesta menettelystä ei ole yksityiskohtaisia sääntöjä, vaan siitä päättää sovittelija asianosaisten kanssa neuvoteltuaan. Asianosaisilla on velvollisuus myötävaikuttaa menettelyn onnistumiseen. Ellei toisin ole sovittu, sovittelija voi käydä luottamuksellisia neuvotteluja kummankin asianosaisen kanssa erikseen ja vastaanottaa asianosaisilta aineistoa ehdoin, ettei sitä saateta vastapuolen tietoon.

Sovittelijan tulee pyrkiä edistämään tehokkaasti ja joutuisasti riita-kysymyksen sovinnollista ratkaisua. Pääsääntöinen tavoite on tukea osapuolten omatoimista pyrkimystä päästä sovintoon asiassa. Tällaista sovintoa edistävää (facilitative) sovittelua opetetaan asianajajaliiton järjestämässä sovittelijoiden koulutuksessa. Sovittelija voi myös asianosaisten suostumuksella arvioida riitakysymyksen todennäköistä ratkaisua tai tehdä asianosaisille sovintoesityksen. Asianosaisten suostumuksella sovittelija voi ottaa itselleen avustajan, hankkia asiassa selvitystä tai kuulla asiantuntijaa tai muutakin henkilöä.

Sovintomenettely on luottamuksellista ja ei-julkista. Sovittelijaa sitoo asianajajan vaitiolovelvollisuus. Asianosaiset sitoutuvat luottamuksellisuuteen eivätkä voi vedota sovintomenettelyn ulkopuolella mihinkään sovinnon aikaansaamiseksi tehtyyn ehdotukseen, toisen asianosaisen myöntämiseen tai sovittelijan kannanottoon. Asianosaiset sitoutuvat myös olemaan nimeämättä sovittelijaa todistajaksi riitakysymykseen liittyvässä asiassa. Onnistunut sovintomenettely päättyy asianosaisten tekemään sovintosopimukseen.

Sovintomenettelyn aikana sovittelijan tulee selvittää asianosaisille palkkionsa määräytymisperusteet. Ellei toisin sovita, molemmat asianosaiset vastaavat omista sovintomenettelykustannuksistaan ja puoliksi sovittelijan palkkiosta ja muista kuluista.

Yksipäiväisen sovittelijan peruskurssin on suorittanut 438 asianajajaa. Sovittelijaluettelossa olevia kaksipäiväisen sovittelun jatkokurssin käyneitä asianajajia on 233. Asianajajaliiton sovintomenettelyssä on ratkaistu toistaiseksi vain vähän asioita ja tietoja on kertynyt noin 20 asiasta. Niistä suurimman ryhmän muodostavat yritys- ja elinkeinotoimintaan liittyvät asiat, kuten osakkuussopimusta, osakkeiden lunastusta, yhtiön perustajaosakkaiden välistä vastuuta yhtiön hoidosta, avoimen yhtiön toiminnan lopettamista sekä asunto-osakeyhtiön osakkaan ja yhtiön välistä vastuuta koskevat riidat. Toisena ryhmänä voidaan mainita sopimusoikeudelliset asiat, jotka ovat koskeneet esimerkiksi urakkasopimusta ja tavarantoimitusta. Immateriaalioikeudellisia asioita on ollut kaksi.

Sovittelusta aiheutuneet kustannukset ovat vaihdelleet 3 500 markasta noin 55 000 markkaan. Keskimääräinen kustannus on ollut noin 18 000 markkaa, mutta keskiarvoa nostavat muutamat lähelle 50 000 markkaa maksaneet sovittelut. Yli puolessa asioista kustannukset ovat olleet alle 10 000 markkaa. Sovitteluun käytetty aika vaihtelee kahden ja 55 tunnin välillä. Hyvin yleinen sovittelu-aika on 10-11 tuntia lisämaininnalla yksi päivä. Useimmissa asioissa molemmilla asianosaisilla on ollut avustaja, vain kahdessa asiassa ei kummallakaan ja kahdessa asiassa toisella osapuolella on ollut avustaja.

Rikos- ja riita-asioiden sovittelu

Rikos- ja riita-asioiden sovittelu käynnistyi Suomessa kokeiluluonteisesti vuonna 1983. Nykyisin sovitteluun tulee noin 4 500 tapausta vuodessa. Sovittelualoitteen tekee poliisi 40 % tapauksista, syyttäjä 45 % tapauksista ja asianosaiset 8 % tapauksista. Sosiaaliviranomaiset ohjaavat sovitteluun 5 % tapauksista. Tämä menettely kohdistuu käytännössä lähes täysin rikosasioiden ja rikosoikeudellisen vastuun sovitteluun, vaikka siinä nimensä mukaisesti olisi mahdollista käsitellä myös riita-asioita.

Kokeilun alussa 1980-luvulla rikoslainsäädäntö ei tuntenut sovittelua. Nykyisin sovittelu säädetään syyttämättä jättämisen perusteeksi oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 1 luvun

8 §:n 1 momentin 1 kohdassa ja tuomitsematta jättämisen perusteeksi rikoslain 3 luvun 5 §:n 3 momentin 3 kohdassa (1060/1996).

Rikos- ja riita-asioiden sovittelun organisoimiseen ei ole Suomessa olemassa yhtenäistä mallia. Vuonna 1999 tehdyn selvityksen mukaan rikos- ja riita-asioiden sovittelua tarjotaan 255 kunnassa. Osa kunnista on perustanut oman sovittelutoimiston, osa hankkii sovittelun ostopalveluna kunnalta tai järjestöltä ja osassa kunnista viranhaltijat hoitavat sovittelutoiminnan oman toimensa ohella. Sovittelutoiminta on parhaiten järjestetty suurissa kunnissa, joissa se on usein organisoitu oman toimiston muodossa. Pienissä kunnissa taas viranhaltijat useimmiten huolehtivat sovittelusta. (Juhani Iivari: Rikos- ja riita-asioiden sovittelun valtakunnallinen organisointi. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2000:27).

Sovitteluun lähetetyistä tapauksista vuoden 1997 tietojen perusteella 44 % oli asianomistajarikoksia, 54 % virallisen syytteen alaisia rikoksia ja 2 % riita-asioita. Riita-asioita soviteltiin vuonna 1997 noin 70. Lukuun eivät kuitenkaan sisälly rikosperusteiset vahingonkorvausasiat, jotka tilastoitiin rikosasiana. Sovittelutoiminnasta aiheutuva keskimääräinen sovittelukohtainen kustannus oli vuonna 1999 noin 1 500 markkaa.

Vuoden 1993 tietojen mukaan 80 % sovitteluista ja vuonna 1997 60 % sovitteluista päättyi sopimukseen, joissa useimmissa tapauksissa oli kysymys asianomistajan ja rikoksentekijän välisestä sopimuksesta. Korvausmuodoista yleisin oli rahakorvaus 59 % (1732 kpl). Työkorvauksia oli 11 % (315 kpl) ja muita korvauksia, joissa yleensä yhdistyi rahakorvaus ja työkorvaus, oli 9 % (278 kpl.) (Tiedot Iida Mielityinen, Rikos ja sovittelu. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 167, Helsinki 1999).

Sovittelulle ei ole vahvistettu menettelysääntöjä. Suomen Sovittelun Tuki ry julkaisee kuitenkin Rikos- ja riita-asioiden sovittelijan opasta, jossa on käsitelty sovittelua koskevia periaatteita ja mallinnettu sovittelun kulkua.

Sosiaali- ja terveysministeriö julkaisi vuonna 2002 ehdotuksen rikos- ja riita-asioiden sovittelun valtakunnallistamisesta (Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2002:5). Ehdotuksen mukaan rikos- ja riita-asioiden sovittelusta säädettäisiin laki, jonka perusteella lääninhallitus olisi velvollinen järjestämään sovittelutoiminnan siten, että palvelua olisi saatavissa tarvetta vastaava määrä läänin kaikissa osissa. Palvelu tuotettaisiin jatkossakin paikallistasolla niin, että lääninhallitus

voisi tehdä kunnan kanssa kuntalain (365/1995) 2 §:n 2 momentissa tarkoitetun toimeksiantosopimuksen, jolla kunta sitoutuu huolehtimaan palvelun tuottamisesta, kuten talous- ja velkaneuvonnan kohdalla on käytäntönä. Lääninhallitus voisi myös tehdä sopimuksen muun julkisen tai yksityisen palveluntuottajan kanssa, jolloin palveluntuottaja sitoutuisi huolehtimaan sovittelusta. Sovittelun yleinen johto, ohjaus ja valvonta kuuluisivat sosiaali- ja terveysministeriölle. Lakiehdotuksessa on myös sovittelua koskevia menettelysääntöjä.

Kunnallinen kuluttajaneuvonta

Kunnallinen kuluttajaneuvonta on lakisääteinen neuvontapalvelu, jota on eräissä kunnissa harjoitettu vuodesta 1978 lähtien. Vuonna 1992 voimaantulleessa laissa kuluttajaneuvonnan järjestämisestä kunnassa (72/1992) kaikki kunnat velvoitettiin järjestämään kuluttajaneuvontaa.

Kuluttajaneuvonnassa annetaan yleistä valistusta ja henkilökohtaista neuvontaa kulutus päätösten kannalta merkittävistä asioista sekä kuluttajan asemasta sekä avustetaan kuluttajaa yksittäisessä kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välisessä ristiriitatilanteessa. Tähän liittyen kuluttajaneuvonnassa voidaan selvittää kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välistä asiaa ja pyrkiä sovintoratkaisuun sekä ohjata kuluttajaa tarvittaessa asianmukaiseen oikeussuojaelimeen.

Kajaanin kuluttajaneuvonnassa on saatu hyviä kokemuksia kokeilusta, jossa on soviteltu asuntokaupasta johtuvia riitoja. Asianosaisten suostumuksella kuluttajaneuvoja, julkinen oikeusavustaja ja rakennusalan ammattilaiset ovat tehneet yhteisen sovintoehdotuksen riidan ratkaisemiseksi. Vuoden aikana tässä sovittelussa käsiteltiin viisi kosteusvahingoista ja vastaavista muista syistä johtuvaa hinnanalennusvaatimusta. Niistä neljä asiaa ratkesi sovintoehdotuksen mukaisesti.

Vuoden 2001 tilastojen mukaan kuluttajaneuvonnassa työskentelee koko maassa yhteensä 189 henkilöä, joista päätoimisia kuluttajaneuvojia on 51, sivutoimisia 113 ja avustavaa henkilöstöä 25. Toiminta kattaa 448 kuntaa, joissa neuvontapisteitä on kaikkiaan 135. Kuluttajaneuvojiin otettiin vuonna 2001 yhteyttä 103 201 kertaa.

Vuonna 1998 julkaistun tutkimuksen mukaan suurimman asiaryhmän muodostavat asunto- ja kiinteistökauppoihin sekä asumiseen yleensä liittyvät asiat. Näissä yhteydenotot koskevat kauppaoikeudellisia, huoneenvuokraan liittyviä sekä kosteus- ja homevauriovastuuseen liittyviä

ongelmia. Toiseksi suurin ryhmä yhteydenotoista koski kodin erilaisiin koneisiin ja varusteisiin sekä tekstiileihin liittyviä asioita. Myös matkapuhelimia koskevia valituksia oli runsaasti. Huonekalutoimituksiin liittyvät epäselvyydet, epäonnistuneet vaatteiden ja tekstiilien pesut sekä koneiden ja laitteiden korjauksissa ilmenneet ongelmat olivat niinkään yleisiä. Muita merkillä pantavia asiaryhmiä olivat seuramatkoja koskevat tiedustelut ja valitukset, terveydenhoidossa koetut ongelmat sekä lehtien ja kirjojen puhelinmyyntiin liittyvät ongelmat. (Lähde: Liisa Peura-Kapanen Kunnallinen kuluttajaneuvonta - palvelutaso ja kehittämistarpeet. Kuluttajaviraston julkaisusarja 1/1998).

Talous- ja velkaneuvonta

Laki talous- ja velkaneuvonnasta (713/2000) tuli voimaan 1 päivänä syyskuuta 2000. Talous- ja velkaneuvonnassa annetaan yksityishenkilöille tietoja ja neuvoja talouden ja velkojen hoidosta, avustetaan heitä taloudenpidon suunnittelussa, selvitetään velallisen talouteen liittyvien ongelmien ratkaisumahdollisuudet ja avustetaan velallista tämän selvittäessä mahdollisuuksia tehdä velkojensa kanssa sovinto, avustetaan velallista velkajärjestelyyn liittyvän asian hoitamisessa, erityisesti velkajärjestelyhakemuksen ja muiden yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain (57/1993) edellyttämien selvitysten ja asiakirjojen laatimisessa sekä ohjataan velallinen hakemaan tarvittaessa oikeudellista apua.

Talous- ja velkaneuvonta käynnistyi kunnissa vuonna 1993 yksityishenkilön velkajärjestelylain säätämisen jälkeen. Oikeusministeriö maksoi silloin kunnille korvauksen velkajärjestelyyn liittyvistä tehtävistä. Talous- ja velkaneuvonnan turvaamiseksi säädettiin edellä mainittu laki talous- ja velkaneuvonnasta. Siinä lääninhallitukset veloitettiin huolehtimaan velkaneuvontapalvelujen riittävydestä läänin alueella. Käytännössä velkaneuvontapalvelut tuotetaan myös uuden lain nojalla kunnissa.

Talous- ja velkaneuvontaa annetaan 72 yksikössä yhteensä 148 toimipisteessä (maaliskuu 2002). Hallinnonalalla työskentelee 140 henkilöä, joista 86 on päätoimisia ja 35 sivutoimisia talous- ja velkaneuvoja. Vuosina 2001-2002 toteutetun noin vuoden mittaisen seurannan aikana talous- ja velkaneuvonnassa oli suoritteita yhteensä 35 688. Niistä suurimpia ryhmiä olivat uusien asiakkaiden taloudellisen tilanteen peruskartoitus (9 795 suoritetta), talousneuvonta-asiakkuuden aloitus (2 187), sovintoesityksiä velkojille (1 934), takaushakemuksia Takuu-Säätiölle (1 607), velkajärjestelyhakemuksia käräjäoikeuteen (2 703), ja järjestelyn jo saaneiden vanhojen asiakkaiden

suoritteissa asiakkaan taloudellisen tilanteen peruskartoitus (2 658), asiakkaan lisäsuoritusvelvollisuuden tarkistaminen ilman lisätoimenpiteitä (2 633) sekä asiakkaan lisäsuoritusvelvollisuuden tarkistaminen ja esitys velkojille (3 144). Maaliskuussa 2002 talous- ja velkaneuvonnan asiakasrekisterissä oli yhteensä 70 268 asiakasta.

Kuluttajavalituslautakunta

Kuluttajavalituslautakunta aloitti toimintansa vuonna 1978 samalla kun uusi kuluttajansuojalainsäädäntö tuli voimaan ja siihen liittyvien muiden uusien viranomaisten, kuten kuluttaja-asiamiehen, markkinatuomioistuimen ja kunnallisten kuluttajaneuvojien toiminta käynnistyi. Kuluttajavalituslautakunnan perustamisen tavoitteena oli saada tuomioistuimille vaihtoehtoinen, joustavasti ja nopeasti toimiva, asiantuntijapohjainen kuluttajariitojen ratkaisuelin, jonka puoleen kuluttajat voisivat kääntyä vapaamuotoisesti ja kustannuksitta. Kuluttajavalituslautakunta ei ole leimallisesti sovitteluelin, vaikka se asioita käsitellessään pyrkii myös sovintoihin.

Kuluttajavalituslautakunnasta annetun lain (42/1978) mukaan sen päätehtävänä on antaa ratkaisusuosituksia elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisiin erimielisyyksiin yksittäisissä kulutushyödykesopimuksia koskevissa tai muissa kulutushyödykkeen hankintaan liittyvissä asioissa, joita kuluttajat saattavat lautakunnan käsiteltäväksi. Lautakunnan toimivallan ulkopuolelle rajattiin eräät muun muassa huoneenvuokrasuhteesta, arvopaperikaupasta ja sijoitustoiminnasta johtuvat erimielisyydet. Ratkaisujen lisäksi lautakunta antaa lausuntoja tuomioistuimille niiden käsitellessä lautakunnan toimivaltaan kuuluvia asioita.

Lautakunnan toiminnan ja työmäärän kannalta merkittävin muutos toteutettiin vuoden 1995 syksyllä, kun sen tehtäviin lisättiin asuntokaupoista aiheutuvat erimielisyydet. Asuntokauppa-asiat ovat sittemmin nousseet lautakunnan suurimmaksi ja työläimmäksi asiaryhmäksi. Muutos oli merkittävä myös siksi, että lautakunnan toimivalta ulotettiin muihinkin kuin kuluttajariita-asioihin, kuten yksityishenkilöiden välisiin asuntokauppoihin.

Lautakunnalle saapuneiden asioiden määrä on viimeisen kymmenen vuoden ajan pysynyt tasaisesti noin 2500-3000 asiana vuosittain. Käsittelyaika vaihteli vuonna 2001 eri jaostoilla 4,2 kuukaudesta (jalkineet, turkikset) 18,5 kuukauteen (talopaketit, rakennusurakat). Kaikkiaan päätettyjä valituksia vuonna 2001 oli 3 136 kappaletta ja niihin käytettiin 27 henkilötyövuotta. Yhtä henkilötyövuotta

kohden ratkaistiin siis 116 asiaa. Yhden valituksen yksikkökustannus, johon sisältyvät myös ratkaisutoiminnan tukitoimet, oli keskimäärin 426,5 euroa (2 536 markkaa).

Kuluttajavalituslautakunnan menettelyä ei ohjata yksityiskohtaisin säännöksin. Asia saatetaan lautakunnan käsiteltäväksi kirjallisesti ja siihen on lain mukaan annettava kirjallinen päätös. Hakijan vastapuolta pyydetään vastaamaan hakemukseen, paitsi jos valitus havaitaan ilmeisen perusteettomaksi. Asioiden valmistelussa pyritään sovintoon ja sitä voidaan edistää sovintoehdotuksella. Kuluttajavalituslautakunta antoi aikaisemmin myös neuvontaa ja opastusta kuluttajille ja elinkeinonharjoittajille, mutta siitä luovuttiin vuoden 1998 alussa. Nykyisin neuvontavastuu on keskitetty kunnallisille kuluttajaneuvojille, joille lautakunnan henkilöstö edelleen antaa neuvoja ja opastusta.

Kuluttajavalituslautakunnan toimintaa tarkastellut kauppa- ja teollisuusministeriön asettama Kuluttajariitatyöryhmä jätti mietintönsä syksyllä 2002 (Kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmä- ja toimikuntaraportteja 12/2002). Työryhmä ehdotti, että asumisturva-asiat ja kuluttajien arvopaperisijoittamista koskevat asiat keskitettäisiin kuluttajavalituslautakunnalle ja sille annettaisiin riittävät resurssit merkittävästi kasvavan työmäärän hoitamiseen. Kunnallisen kuluttajaneuvonnan toimivalta pitäisi samalla laajentaa kuluttajavalituslautakunnan toimivaltaa vastaavaksi ja järjestää asiakasneuvonta myös näissä uusissa asiaryhmissä kuluttajaneuvonnan toimesta. Työryhmä esitti myös, että oikeussuojan saatavuuden parantamiseksi käräjäoikeuksien asiakaspalvelua ja neuvontaa kehitettäisiin esimerkiksi niin, että yksinkertaisissa asioissa asiakasta opastettaisiin täyttämään selkeä lomake, jonka perusteella asia voitaisiin joko kirjata vireille riita-asiaksi tai osoittaa se normaalia riita-asian käsittelyä yksinkertaisempaan sovintomenettelyyn. Tältä osin mietinnössä viitataan tämän työryhmän toimeksiantoon.

Perheasioiden sovittelu

Perheasioiden sovittelulla tarkoitetaan perheessä ilmenevien ristiriitojen sovittelua, jota meillä harjoitetaan ennen muuta kunnallisen sosiaalitoimen ja kirkon perheasiainneuvottelukeskusten toimesta. Laissa säädetään kolmesta perheoikeudellisesta sovittelumenettelystä. Laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta (361/1983) velvoittaa tuomioistuimet pyytämään sosiaalilautakunnalta selvityksen lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevissa asioissa. Jos selvitystyön yhteydessä käy ilmi, että asia on ratkaistavissa sopimuksella, on sosiaalilautakunnan lain mukaan autettava puolisoita sopimuksen laatimisessa. Tarkoituksena on, että sosiaalilautakunta

mahdollisuuksien mukaan pyrki selvityspyynnön vastaanotettuaan etsimään sovintoratkaisua asianosaisten välillä.

Laissa lapsen huollon ja tapaamisoikeuden täytäntöönpanosta (619/1996) säädetään sovittelusta tilanteissa, joissa huoltoa tai tapaamista koskevaa päätöstä tai sopimusta ei ole noudatettu ja sitä haetaan täytäntöönpantavaksi. Ennen täytäntöönpanoa tuomioistuimen on - ellei kysymyksessä ole laissa erikseen mainitut olosuhteet - määrättävä sovittelija tai sovittelijat, joiden tehtävänä on edistää asianosaisten yhteistoimintaa päätöksen edellyttämällä tavalla. Tätä täytäntöönpanosovittelua harjoittavat usein kunnallisen sosiaalitoimen työntekijät.

Kolmas perheasioiden sovittelun muoto on molemmista edellä mainituista menettelyistä erillinen avioliittolaissa (411/1987) säädetty perheasioiden sovittelu. Se on kaikkien perheenjäsenten käytettävissä silloin, kun perheessä esiintyy ristiriitatilanteita. Perheasioiden sovittelun tavoitteena on auttaa puolisoita harkitsemaan eroamisen välttämättömyyttä ja tekemään sovinnollisia ratkaisuja eroon liittyvissä kysymyksissä.

Yhteistä näille kolmelle menettelylle on, että sovittelusta käytännössä huolehtii usein kunnallinen sosiaalitoimi. Keskeisenä erona on se, että avioliittolaissa säännelty perheasioiden sovittelu tapahtuu täysin tuomioistuimesta riippumatta ja sovittelijaa sitoo niin sanottu ankaroitettu salassapitovelvollisuus (AL 23 a §). Muissa edellä mainituissa menettelyissä sovittelijat toimivat tuomioistuimen pyynnöstä ja heillä on velvollisuus raportoida näkemyksensä tuomioistuimelle.

Perheasioiden sovittelusta ei julkaista säännöllisesti tilastotietoja, vaan tiedot löytyvät satunnaisesti eri vuosilta. Vuonna 1991 tehdyn tutkimuksen mukaan 27 % eroa hakeneista pariskunnista käytti sovittelua. Vuonna 1997 kunnalliseen perheasioiden sovitteluun osallistui 8 992 asiakasta. Avioeroja haettiin 17 788. Kirkon perheasiain neuvottelukeskuksissa oli sovitteluja samana vuonna 5 246. Kuntien sosiaalilautakunnat vahvistivat vuonna 1997 33 780 lasten huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevaa sopimusta ja 30 968 lasten elatusapua koskevaa sopimusta. Käräjäoikeudet puolestaan käsitelivät 1 263 lasten huoltoon ja tapaamisoikeuteen liittyvää hakemusasiasiaa ja 657 elatusapua koskevaa riita-asiasia. Tietojen perusteella voidaan päätellä, että yli 90 % lasten asemaa koskevista asioista käsitellään käräjäoikeuksien ulkopuolella tarjolla olevissa sovittelupalveluissa (Lähde: Maaria Leskelä, Lakimiehen ja perheneuvojan yhteistyö perheasioiden sovittelussa, Rovaniemi 2000).

2.2 Kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden lainsäädäntö

Kuten edellä johdannossa todettiin, eri maissa on käytössä kolme mallia, joilla sovittelujärjestelmät on nivelletty normaaliin oikeudenkäyntiin. Ensimmäinen malli on sovittaa asiaa tuomioistuimen ulkopuolisessa sovittelumenettelyssä ennen kuin oikeudenkäynti pannaan vireille. Toinen malli on keskeyttää oikeudenkäynti ja osoittaa asianosaiset käsittelemään asiaansa tuomioistuimen ulkopuolisessa riidanratkaisumenettelyssä. Kolmas malli on tuomioistuimen omatoiminen sovittelu oikeudenkäynnin yhteydessä tai tuomioistuimeen sitä varten luodussa sovintomenettelyssä. Kahdessa ensimmäisessä mallissa sovittelu tapahtuu virallisjärjestelmän ulkopuolella vapaaehtoisessa yksityisessä menettelyssä. Tuomioistuimessa tapahtuva sovittelu ei ole varsinaisesti vaihtoehtoista riidanratkaisua, vaan kyseessä on virallisjärjestelmän tarjoama, oikeudenkäynnille vaihtoehtoinen menettely.

Vaihtoehtoisen riidanratkaisun kehittäminen Euroopan unionin toiminnassa

Amsterdamin sopimuksella EY:n perustamissopimukseen lisättiin uusi yhteistyötä oikeus- ja sisäasioissa koskeva IV osasto, jonka määräysten nojalla yhteisö on toimivaltainen poistamaan riita-asioiden oikeudenkäyntimenettelystä esteitä rajat ylittävissä asioissa, mikäli sisämarkkinoiden häiriötön toiminta edellyttää sääntelyn yhdenmukaistamista.

Eurooppaneuvoston joulukuussa 1998 Wienissä pitämän kokouksen päätöslauselmissa jäsenvaltioiden edustajat hyväksyivät neuvoston ja komission laatiman toimintasuunnitelman, jonka mukaan "tutkitaan mahdollisuutta laatia muita kuin oikeudellisia ratkaisumalleja riita-asioihin erityisesti sovittelumenettelyllä ratkaistavien perheasioita koskevien riitojen osalta." Tampereella lokakuussa 1999 pidetyn Eurooppaneuvoston erityiskokouksen puheenjohtajan päätelmien mukaan "jäsenvaltioiden olisi luotava myös tuomioistuinmenettelylle vaihtoehtoisia riidanratkaisumalleja". Jäsenvaltioille osoitetun kyselyn perusteella komissio julkaisi keväällä 2002 vihreän kirjan, jossa esitettiin yhteenveto ADR-menettelyjen nykytilanteesta ja aloitettiin kuuleminen, jotta voitaisiin valmistella konkreettisia toimenpiteitä.

Vihreässä kirjassa todetaan vaihtoehtoisten riidanratkaisu- eli ADR-menettelyjen moninaisuus. Ensimmäisen ryhmän muodostavat tuomioistuimen alaisuudessa tai sen osoituksesta käytävät menettelyt. Toisena ryhmänä ovat tuomioistuinmenettelylle aidosti vaihtoehtoiset menettelyt. Nämä voidaan jakaa ratkaisusuosituksia antaviin ja toisaalta asianosaisten omaehtoista sovinnon etsimistä

helpottaviin menettelyihin. Komission mukaan vaihtoehtoisille menettelyille on tarvetta tuomioistuimenmenettelyn hitauden ja kalleuden johdosta. Sisämarkkinoiden tehostumisen myötä esiintyy yhä enemmän rajat ylittäviä kuluttajariitoja, joiden tuomioistuinkäsittelyssä virallismenettelyn hankaluudet korostuvat jouduttaessa toimimaan vieraassa säädös- ja kulttuuriympäristössä. Oikeussuojan tosiasiallisen saatavuuden turvaamiseksi tarvitaan vaihtoehtoisia menettelyjä.

Suomi on vastannut vihreän kirjan kysymyksiin 17.10.2002 lähettämällään kirjeellä (OM/4/829/2002). Suomi katsoo, että eräillä osa-alueilla yhteisön sääntely edistäisi ADR-menettelyjen käytettävyyttä ja luottamusta niihin. Sellainen osa-alue voisi olla ennen muuta kuluttajansuojan alalla annettujen suositusluonteisten ratkaisujen aseman vahvistaminen mahdollistamalla tietyin edellytyksin niiden täytäntöönpano rajat ylittäen. Tämän lisäksi voitaisiin harkita suositusten antamista ADR-menettelyissä yleisesti noudatettavista periaatteista samaan tapaan kuin kuluttajansuojan alalla on jo tehty. Myös käytännön toimenpideohjelmat esimerkiksi sovittelijoiden koulutuksen ja vaihdon osalta voisivat olla hyödyllisiä.

Euroopan unionilla on myös vaihtoehtoisia riidanratkaisua koskevia suosituksia kuluttajaoikeuden alalta, kuten vuodelta 1998 oleva Commission Recommendation on the principles applicable to the bodies responsible for out-of-court settlement of consumer disputes (98/257/CE) ja vuodelta 2001 oleva Commission recommendation on the principles for out-of-court bodies involved in the consensual resolution of consumer disputes (2001/310/EC).

Euroopan neuvoston antamia sovittelua koskevia suosituksia

Euroopan neuvosto on antanut sovittelusta useampia suosituksia. Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus (R (98) 1 koskee perheasioiden sovittelua (Council of Europe, Recommendation No. R (98) 1 of the Committee of Ministers on family mediation). Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus vuodelta 1999 koskee sovittelua rikosasioissa (Council of Europe, Recommendation No. R (99) 19 of the Committee of Ministers concerning mediation in penal matters). Sovittelua hallinnossa koskee puolestaan Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus vuodelta 2001 (Council of Europe, Recommendation Rec (2001) 9 of the Committee of Ministers on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties).

Riita-asioiden sovittelusta Euroopan neuvoston ministerikomitea on antanut suosituksen syyskuussa 2002 (Council of Europe, Recommendation No. Rec (2002) 10 of the Committee of Ministers on mediation in civil matters). Suosituksen mukaan sovittelua riita-asioissa tulisi edistää aina kun se on sopivaa. Sovittelu voidaan kuitenkin järjestää tarkoituksenmukaiseksi katsotulla tavalla joko julkisen tai yksityisen sektorin toimintana. Sovittelu voi tapahtua joko oikeudenkäynnin aikana tai sen ulkopuolella. Vaikka osapuolet turvautuisivat sovitteluun, heillä on oltava pääsy tuomioistuimeen, koska se on perimmäinen tae osapuolten oikeuksien turvaamisesta. Sovittelua suositellaan erityisesti asioissa, joissa oikeudenkäynti olisi epätarkoituksenmukainen huomioon ottaen oikeudenkäyntikulut, oikeudenkäynnin muodollisuus tai tarve säilyttää vuoropuhelu ja yhteys osapuolten välillä. Valtioiden pitäisi järjestää maksutonta sovittelua tai taata asianosaisille oikeusapua sovittelumenettelyihin.

Suosituksen mukaan sovittelijoiden tulisi olla riippumattomia ja puolueettomia ja asianosaisilla pitäisi olla yhtäläinen mahdollisuus vaikuttaa asian käsittelyyn. Sovittelun pitäisi olla luottamuksellista niin, ettei sovittelussa esitettyä informaatiota voida käyttää myöhemmin, elleivät asianosaiset tai kansallinen laki sitä salli.

Ruotsi

Ruotsin laissa on tuomioistuimen sovinnon edistämisen osalta samankaltaiset säännökset kuin Suomessa. Tuomioistuimen on riita-asian valmistelun yhteydessä selvitettävä, onko asian sovinnolliselle ratkaisemiselle edellytyksiä (RB 42:6). Jos asiassa sovinto on sallittu, on tuomioistuimen, mikäli se on asian laatu ja muut seikat huomioon ottaen soveliasta, pyrittävä saamaan asianosaiset sopimaan asia (RB 42:17). Säännösten sijoituksesta johtuen tuomarit käytännössä harjoittavat sovittelua asian valmistelun aikana.

Suomen laista poiketen Ruotsin laissa on säännökset myös tuomioistuimen ulkopuolisen sovittelijan käytöstä (RB 42:17). Ulkopuolisia sovittelijoita käytetään suhteellisen harvoin. Syynä tähän on pidetty ennen muuta sitä, että asianosaiset vastaavat ulkopuolisen sovittelijan kuluista eivätkä sen vuoksi ole innostuneita sovittelusta. Nyköpingin ja Katrineholmin käräjäoikeuksissa ulkopuolisen sovittelun kuluongelmaa on kierretty niin, että käräjäoikeudet ovat määränneet sovittelijaksi toistensa tuomareita. Tuomarit ovat saaneet vähentää sovitteluun käytetyn ajan muista virkatehtävistään ja sovitelleet asioita ilmaiseksi.

Ruotsissa on valmistunut vuonna 2001 mietintö, jossa ehdotetaan sovittelun lisäämistä ja erityisen tuomioehdotusmenettelyn käyttöönottamista (En modernare rättegång. Slutbetänkande av 1999 års rättegångsutredning. SOU 2001:103). Tuomioehdotusta tarkastellaan lähemmin Tanskaa koskevan vertailun yhteydessä.

Norja

Riita-asioiden käsittely alkaa Norjassa sovintolautakunnassa, jossa käsitellään periaatteessa kaikki riita-asiat ennen niiden vireillepanoa tuomioistuimessa (forliksråd, tvml. § 272). Sovintolautakuntaan kuuluu kolme maallikkoa, jotka kunnanhallitus valitsee neljän vuoden toimikaudeksi (dstl. § 27).

Sovintolautakunta on sekä sovitteluinstanssi että tuomioistuin. Lautakunnan tavoitteena on päästä asiassa sovintoon, mutta se voi myös ratkaista asian yksipuolisella tuomiolla tai tuomiolla. Käytännössä sovintolautakunnat ratkaisevat lopullisesti suuren määrän yksinkertaisia rahasaatavia koskevia asioita. Kaikkiaan sovintolautakunnissa käsiteltiin vuonna 2000 166 000 asiaa, joista 115 000 ratkaistiin yksipuolisella tuomiolla. Sovintolautakunnat hoitavat siten pääosan niistä yksinkertaisista rahamääräisiä saatavia koskevista asioista, jotka Suomessa käsiteltäisiin käräjäoikeuksissa niin sanotussa summaarisessa menettelyssä.

Sovintolautakunnissa ratkaistiin vuonna 2000 sovinnolla 5 700 asiaa. Sovitteluistunnot pidetään suljettujen ovien takana. Asianosaiset, jotka asuvat asianomaisessa kunnassa, ovat velvollisia osallistumaan sovitteluistuntoon henkilökohtaisesti. Asianosaiset vastaavat omista oikeudenkäyntikustannuksistaan sovittelusta aiheutuvaa 655 kruunun käsittelymaksua lukuunottamatta. Sen maksaa asian hävinnyt.

Jos sovintoon ei päästä, voi sovintolautakunta antaa asiassa asianosaisen vaatimuksesta tuomion tai, asian ollessa liian vaikean, osoittaa sen alioikeuden käsiteltäväksi. Tuomiolla ratkaistiin vuonna 2000 kaikkiaan 16 000 asiaa, joista 12 000 annettiin kanteen myöntämisen perusteella ja 4000 asianosaisen vaatimuksesta sen jälkeen, kun sovintoon ei ollut päästy. Alioikeuteen käsiteltäväksi osoitettiin 3 800 asiaa. Sovintolautakunnan antamiin tuomioihin voidaan hakea muutosta alioikeudessa. Sekä tuomiot että sovintolautakunnan sovinnot ovat täytäntöönpanokelpoisia.

Sovintolautakuntien asemasta ja tulevaisuudesta on Norjassa keskusteltu toistuvasti. Viimeksi oikeudenkäyntilainsäädännön kokonaisuudistusta valmistellut komitea esitti vaihtoehtoista riidanratkaisua koskevan keskustelun perusteella, että sovintolautakunnat säilytettäisiin jatkossakin ennen muuta sovittelueliminä. Sovintolautakuntien asema pakollisena ensivaiheen oikeuspaikkana ehdotetaan kuitenkin kumottavaksi. Samoin lautakuntien valtaa antaa tuomioita rajoitettaisiin nykyisestä (Rett på sak. Lov om tvisteløsning. Del I s. 272 ss. NOU 2001:32).

Sen jälkeen, kun riita-asia on saatettu vireille tuomioistuimessa, voi tuomioistuin oikeudenkäynnin kuluessa pyrkiä sovintoon asiaa käsitellessään (Tvistemålsloven § 99). Tämä sovittelu vastaa meillä riita-asian valmistelun yhteydessä tapahtuvaa sovinnon edistämistä. Perheoikeudellisissa asioissa, kuten avioeroasioissa, lapsioikeudellisissa asioissa sekä eräissä muissa asioissa tuomioistuimen on asian valmistelun aikana pyrittävä sovintoon ja järjestettävä sitä varten erityinen sovitteluistunto (Tvml § 422). Oikeudenkäynnin aikana tehtävät sovinnot ovat tavanomaisia sekä alioikeudessa että hovioikeutta vastaavassa toisessa asteessa. Sovintoja tehdään vielä korkeimmassa oikeudessakin. Noin 40 % riita-asioista ratkaistaan sovinnolla.

Norjassa käynnistettiin vuonna 1997 viidessä alioikeudessa ja yhdessä muutoksenhakutuomioistuimessa kokeilu, jossa tuomioistuimille annettiin mahdollisuus ohjata riita-asiat tuomioistuimen järjestämään sovittelumenettelyyn (rettsmekling). Kokeilu toteutettiin lisäämällä lakiin sovittelua mahdollistava säännös (Tvml § 99a). Tätä erityistä tuomioistuinsovittelua koskevat tarkemmat säännökset annettiin kokeiluasetuksella (Forskrift om forsøksordning med rettsmekling. Kongelig resolusjon 13. desember 1996 nr. 1144), jota on nyt ehdotettu vakinaistettavaksi ja säädettäväksi lakiin.

Tuomioistuinsovitteluun ohjattavat asiat tulevat vireille normaalilla haastehakemuksella tai muutoksenhakutuomioistuimessa valituksella. Asian valmistelun aikana tuomioistuin harkitsee, pitäisikö asia siirtää tuomioistuinsovitteluun. Sovittelijana toimii yleensä asiaa käsittelevä tuomari, mutta tuomioistuin voi määrätä sovittelijaksi myös muun henkilön, jolla on asiantuntemusta sovittelusta tai siltä alalta, jota riita koskee. Tuomioistuinsovittelusta ei ole yksityiskohtaisia menettelysäännöksiä, vaan asetuksen mukaan sovittelija viime kädessä päättää menettelyn yksityiskohdista. Asianosaisia voidaan kuulla erikseen tai yhdessä.

Tuomioistuinsovittelu tapahtuu oikeudenkäynnin ulkopuolella, minkä vuoksi se ei ole oikeudenkäynnin julkisuutta koskevien säännösten piirissä. Sovitteluistunnot ovat ei-julkisia.

Sovittelijalla ja asianosaisilla on salassapitovelvollisuus sen suhteen, mitä asianosainen on sovittelun aikana myöntänyt, tarjonnut tai tuonut esille.

Jos asianosaiset pääsevät asiassa sovintoon, voi sovittelijana toimiva tuomari vahvistaa sen täytäntöönpanokelpoiseksi sovinnon vahvistamista koskevia menettelymuotoja noudattaen. Jos asiassa ei päästä sovintoon, asia siirretään oikeudenkäyntiin riittaisena käsiteltäväksi. Sovittelijana toiminut tuomari ei osallistu asian myöhempään käsittelyyn.

Tuomioistuinsovittelun kokeilua on seurattu tilastotutkimuksella. Neljän ensimmäisen vuoden aikana on sovittujen asioiden määrä kaikista tuomioistuinsovittelussa käsitellyistä asioista on ollut noin 80 %. Korkea sovintoprosentti on nostanut sovintojen määrää kaikissa riita-asioissa noin 5 %:lla 37 %:sta noin 43 %:iin. Asianosaiset ja heidän avustajansa ovat olleet pääosin tyytyväisiä sovitteluun. Asiat on voitu ratkaista sovittelussa nopeammin ja edullisemmin kuin oikeudenkäynnissä. Useimmat asiat on voitu ratkaista yhden sovitteluistunnon aikana. Sovitteluistunnot ovat kestäneet keskimäärin 3,2 tuntia. Sovittelijalta on istunnon valmisteluun kulunut 5 tuntia. Vastaavien asioiden käsittely pääkäsittelyssä olisi asianajajien ja tuomareiden arvion mukaan kestänyt keskimäärin noin 15 tuntia. Asianosaiset ovat olleet myös tyytyväisiä siihen, että sovittelu on ollut menettelynä rennompi kuin oikeudenkäynti. Heillä on ollut oikeudenkäyntiin verrattuna parempi mahdollisuus vaikuttaa asiansa käsittelyyn ja lopputuloksen muotoutumiseen. Myös menettelyn ei-julkisuudella on ollut tärkeä merkitys.

Tutkimuksen perusteella on määritelty toimivan tuomioistuinsovittelun edellytyksiä. Niiden mukaan asianosaisille pitää antaa riittävästi informaatiota siitä, mitä sovittelu on. Heille pitää varata riittävästi aikaa esittää näkemyksiään ja harkita ratkaisuvaihtoehtoja. Sovittelijan on saavutettava asianosaisten luottamus eikä asianosaisia saa painostaa. Sovittelijan tärkein tehtävä on ymmärtää asianosaisten intressejä ja odotuksia sekä käynnistää sen pohjalta keskustelu, joka edistää sovinnon syntymistä. Asianosaisten on myös voitava luottaa siihen, että sovittelija ei vuoda sovittelussa saamiaan tietoja muille tuomareille. Sovittelu on ennen muuta asianosaisille tarjottava mahdollisuus, ei pakko.

Tanska

Tanskan prosessilain mukaan tuomioistuimen on riita-asiaa käsitellessään pyrittävä saamaan asianosaiset sopimaan asiansa (Retsplejelov § 268). Käytännössä sovittelu tapahtuu riita-asian

valmisteluistunnossa tai pääkäsittelyn (domsforhandling) yhteydessä. Sovittelun ajaksi oikeudenkäynti voidaan asianosaisten vaatimuksesta julistaa pidettäväksi suljetuin ovin, jos niin voidaan parantaa mahdollisuuksia sovinnon saavuttamiseen (Rpl § 269).

Vaikka tuomioistuimen sovittelua ei ole säännelty Tanskan laissa kovin monipuolisesti, on asioiden ratkaiseminen sovinnolla hyvin tavanomaista. Alioikeuksissa ratkaistiin vuonna 2001 kaikkiaan 139 000 asiaa. Ratkaisuista suurin osa oli yksipuolisia tuomioita (84 000) ja erilaisia lopullisia prosessuaalisia päätöksiä (30 000). Pääkäsittelyn päätteeksi tehdyistä ratkaisuksista sovintoja oli 8 600, eli lähes puolet, kun tuomioita oli 11 000. Tanskasta saatujen tietojen perusteella paljon korkeammatkin sovintoprosentit ovat käytännössä tavanomaisia.

Tanskassa on tavanomaisen oikeudenkäynnin aikana tapahtuvan sovittelun lisäksi erikoinen pääkäsittelyn päätteeksi harjoitettavan sovittelun malli, tuomioehdotus (dommertilken degivelse). Tuomioehdotuksella tarkoitetaan tuomioistuimen pääkäsittelyn päätteeksi - siis todistelun, loppulausuntojen ja päätösharkinnan jälkeen - tekemää selostusta siitä, miten tuomioistuin tulee ratkaisemaan asian. Asianosaiset voivat hyväksyä heille selostetun lopputuloksen asian sovinnolliseksi ratkaisuksi, jolloin asiassa ei kirjoiteta yksityiskohtaista tuomiota. Käytännössä suuri osa sovinnosta tehdään tuomioehdotuksen perusteella.

Tanskan tuomariyhdistys teki keväällä 2002 oikeusministeriölle ehdotuksen Norjassa kokeiluasetuksella toteutetun tuomioistuinsovittelun (rettsmekling) käyttöönottamisesta Tanskassa. Tuomariyhdistyksen ehdottama tuomioistuinsovittelun kokeiluasetus vastaa pääosin norjalaisen kokeiluasetuksen säännöksiä. Ehdotettu sovittelu tapahtuisi oikeudenkäynnin ulkopuolella ja olisi ei-julkista samalla tavoin kuin Norjassa. Järjestelmien merkittävin ero on siinä, että sovittelijana voisi Tanskassa toimia vain tuomari. Lisäksi asetuksessa säädettäisiin nimenomaisesti siitä, ettei sovittelijana toiminut tuomari voi toimia samassa asiassa myöhemmin tuomarina. Norjassa se on periaatteessa mahdollista. Oikeusministeriö on huhtikuussa 2002 antamassaan muistiossa asettanut kannattamaan ehdotusta ja kokeilu aloitetaan keväällä 2003.

Saksa

Saksassa tuli 1 päivänä tammikuuta 2000 voimaan laki (Gesetz zur Förderung der aussergerichtlichen Streitbeilegung), jonka perusteella osavaltioilla on mahdollisuus säätää sovittelu pakolliseksi ennen asian vireillepanoa tuomioistuimessa. Laki koskee vain pieniä rahasaamista

koskevia asioita, naapuruusoikeudellisia asioita sekä eräitä kunnianloukkausasioita. Osavaltioilla on kuitenkin oikeus laajentaa lain soveltamisalaa. Tarvittavat sovittelupalvelut tuotetaan joko oikeushallinnon tai yksityisten sovittelijoiden toimesta. Oikeuden ulkopuolella tapahtuva sovittelu ei ole julkista. Käytännössä sovittelijoina toimivat usein asianajajat. Toiminnan kustannukset katetaan sovittelumaksulla, jonka määrät vaihtelevat eri osavaltioissa ollen enimmillään noin 300 euroa. Tähän mennessä sovittelu ei ole kehittynyt yleisesti merkittäväksi riidanratkaisuvaihtoehdoksi.

Saksassa tuli 1 päivänä tammikuuta 2002 voimaan merkittävä siviiliprosessilain muutos (Zivilprozessreformgesetz). Sen keskeinen tavoite on muutoksenhakujärjestelmän kokonaisuudistus. Ehdotukseen sisältyy kuitenkin eräitä säännöksiä, joilla oikeudenkäyntien painopiste pyritään pitämään alioikeuksissa. Yhtenä tavoitteena on lisätä tuntuvasti tuomioistuimien harjoittamaa sovittelua. Tuomioistuimella on velvollisuus järjestää suullisen käsittelyn istunto sovittelua varten niin varhaisessa käsittelyn vaiheessa kuin mahdollista (ZPO 272 §:n 3). Tuomarin on käytävä jokaisessa asiassa sovintoneuvottelu (Güteverhandlung), jossa asian näyttö- ja oikeuskysymyksiä arvioidaan vapaamuotoisesti yhdessä asianosaisten kanssa ja pyritään ratkaisemaan erimielisyys sovinnollisesti. Sovittelu voidaan myös erottaa oikeudenkäynnistä niin, että asia siirretään toiselle tai tietylle tuomarille soviteltavaksi (ZPO § 278 Abs 5). Lisäksi on mahdollista, että tuomari ehdottaa asianosaisille asian viemistä ratkaistavaksi tuomioistuimen ulkopuoliseen sovintomenettelyyn.

Ranska

Vuonna 1995 tehdyllä lainmuutoksella siviiliasioiden oikeudenkäyntilakiin lisättiin riita-asioiden sovittelua koskevat säännökset. Sovittelualoitteen voivat tehdä asianosaiset tai tuomioistuin, mutta päätöksen sovittelusta voi tehdä tuomioistuin vain asianosaisten suostumuksella. Tuomari ei itse sovitele asiaa, vaan osoittaa asialle sovittelijan (mediator), joka on usein sovitteluun perehtynyt yksityishenkilö. Sovittelu voidaan antaa myös erityisen sovittelukeskuksen hoidettavaksi. Samalla tuomari asettaa sovittelulle määräajan. Nykyisin tuomari voi asianosaisten suostumuksella myös määrätä asianosaisten käyttöön kolmannen henkilön, joka toimii sovittelijana tuomioistuimen puolesta ja sen lukuun. Hän voi olla sidottu tiettyihin menettelysääntöihin ja osallistua aktiivisesti ratkaisun löytämiseen (mediator) tai vain luoda ulkoiset puitteet ja soveliaan ilmapiirin asianosaisten sovintoneuvottelulle osallistumatta sen enempää asian ratkaisemiseen (conciliator). Myöhemmin oikeudenkäynnin aikana myös tuomarilla on velvollisuus edistää asian sovinnollista

ratkaisemista. Erillisen sovittelun luottamuksellisuutta suojataan salassapitosäännöksellä, jonka mukaan sovittelijan toteamuksia ja hänelle annettuja lausumia ei saa esittää eikä niihin saa vedota asian jatkokäsittelyssä ilman asianosaisten suostumusta eikä missään tapauksessa toisen asian käsittelyssä.

Ranskassa on olemassa myös sovittelua harjoittavia oikeuspalvelukeskuksia (La maison de justice et du droit), joissa sovotellaan pieniä ja keskisuuria riita- ja rikosasioita. Näitä keskuksia on perustettu yhteistyössä tuomioistuinten sekä paikallisten sosiaalialan toimielinten ja yhteisöjen kanssa. Ne kuuluvat hallinnollisesti alioikeuksien alaisuuteen ja niiden tavoitteena on parantaa erityisesti sosiaalisesti syrjäytyneiden ja heikompiensaisten oikeussuojan saatavuutta. Tällaisia keskuksia on tällä hetkellä noin 80.

Lisäksi Ranskassa on vuonna 2002 annettu laki sovittelusta pienissä yksityishenkilöiden ei-ammattillisissa asioissa, joiden arvo on vähäisempi kuin 1 500 euroa. Käytännössä kyseeseen tulevat lähinnä kuluttajansuojaa ja naapuruussuhteita koskevat asiat. Sovittelu tapahtuu lailla perustettujen naapurustotuomareiden (juge de proximité) toimesta. He voivat olla entisiä tuomareita tai maallikkoja, jotka nimitetään tähän tehtävään kaudeksi, jonka pituus on 7 vuotta. Sovittelijana toimii naapurustotuomari itse tai hänen määräämänsä ulkopuolinen. Jos sovintoon ei päästä, voi naapurustotuomari ratkaista asian täytäntöönpanokelpoisella suoritustuomiolla. Jos asia on juridisesti vaikea, voi tuomari kuitenkin oma-aloitteisesti tai asianosaisten pyynnöstä siirtää asian alioikeuteen.

Alankomaat

Alankomaiden oikeusministeriö käynnisti vuonna 2000 tuomioistuinsovittelun kehittämiseen tähtäävän projektin, jonka yhteydessä eri tuomioistuimissa on käynnistetty sovintomenettelyjä. Arnhem, Assen ja Utrechtin alioikeuksissa on käynnistetty jo vuonna 2000 sovittelukokeilut, joissa tuomari oikeudenkäynnin aikana asian käsittelyn yhteydessä sovittelee asianosaisten välistä riitaa. Zwollen ja Amsterdamin alioikeuksissa on vastaavanlaista sovittelua tehty hallinto-oikeudellisissa asioissa ja Assenin muutoksenhakutuomioistuimessa valituksen kautta vireille tulleissa riita-asioissa. Vuosina 2000-2001 näissä kokeiluissa soviteltiin 720 asiaa. Sovittelu on sen jälkeen jonkin verran yleistynyt. Keskimäärin 57 %:ssa asioista päättyy sovintoon. Asianosaisilta saadun palautteen perusteella he olivat tyytyväisiä sovittelun luomaan keskusteluyhteyteen, siihen,

että sovittelu mahdollisti liikesuhteiden säilymisen ja siihen, että heillä oli mahdollisuus vaikuttaa lopputuloksen muotoilemiseen. Sovittelu on luottamuksellista ja ei-julkista.

Slovenia

Ljubljanan alioikeudessa käynnistettiin vuonna 2001 tuomioistuinsovitteluohjelma. Sen olennainen osa on ulkopuolisen sovittelijan johdolla tapahtuva sovittelu, jossa sovittelijan tehtävänä on paitsi edistää asianosaisten keskustelua, myös arvioida asianosaisten menestymismahdollisuuksia oikeudenkäynnissä. Sovittelijoiksi määrätään koulutettuja sovittelijoita, joista osa on tuomareita, osa eläkkeellä olevia tuomareita, osa asianajajia ja osa sosiaalialan ammattilaisia. Tuomioistuin takaa sovitteluun osallistuville, että asia käsitellään oikeudenkäynnissä vireilletulopäivänsä mukaisessa järjestyksessä, jos sovittelu ei johda tulokseen. Sovittelu on sovittelijan kustannusten osalta asianosaisille maksuton. Lisäksi sovittelu on ei-julkinen ja sovitteluun osallistuvilla on salassapitovelvollisuus sovittelussa esille tulleista seikoista myöhemmässä oikeudenkäynnissä.

Vuonna 2001 sovittelua tarjottiin 420 asiassa, joista 106:ssa asianosaiset päättivät sovittelun aloittamisesta. Sovintoon päästiin 44 asiassa, kun taas 43 asiassa ei päästy sovintoon. Vuoden 2002 viiden ensimmäisen kuukauden aikana aloitettiin sovittelu 95 asiassa ja on odotettavissa, että sovittelujen määrä lisääntyy. Saavutettujen sovintojen määrä on noussut yli 50 % niissä asioissa, joissa sovittelu on käynnistetty.

Englanti ja Wales

Englannin uudet siviiliprosessin säännöt (The Civil Procedure Rules 1998) tulivat voimaan 26 päivänä huhtikuuta 1999. Ne perustuvat Lordi Woolfin julkaisemille raporteille vuodelta 1995 ja 1996. Ehdotusten lähtökohtansa oli, että riidat pitäisi ratkaista ilman oikeudenkäyntiä aina, kun se on mahdollista. Tämä tavoite ilmenee siviiliprosessin säännöissä tuomioistuimen velvollisuutena joko asianosaisten aloitteesta tai omasta aloitteestaan pysäyttää siviiliasian käsittely, jotta asianosaiset voisivat käsitellä asiansa vaihtoehtoisessa riidanratkaisumenettelyssä.

C.P.R., r. 1.4(2): Aktiiviseen prosessinjohtoon (case management) kuuluu - (e) rohkaista asianosaisia käyttämään vaihtoehtoisia riidanratkaisumenettelyä, jos tuomioistuimen pitää sellaisen menettelyn käyttämistä tarkoituksenmukaisena ja riidan ratkaisua helpottavana;

C.P.R., r. 26.4: (1) Asianosainen voi vastatessaan oikeudenkäynnin kulkua koskevaan kyselyyn (allocation questionnaire) vaatia samalla oikeudenkäynnin jättämistä lepäämään sen ajaksi, että asianosaiset yrittävät ratkaista riitansa vaihtoehtoisessa riidanratkaisumenettelyssä tai muulla tavoin.

(2) Jos tuomioistuin omasta aloitteestaan harkitsee, että edellä kuvattu asian lepäämään jättäminen on tarkoituksenmukaista, voi se määrätä oikeudenkäynnin keskeytettäväksi kuukauden ajaksi.

Uusien siviiliprosessin sääntöjen myötä on käynnistetty kokeiluja tuomioistuinsidonnaisesta sovittelusta (Court Based ADR). Kauppatuomioistuimen (Commercial Court) sovittelusäännöt julkaistiin jo vuonna 1994 ja niissä asianosaisia ohjataan sovittelemaan kaupallisia riitoja vaihtoehtoisissa menettelyissä. Ensivaiheessa asianosaisia vain neuvottiin etsimään sopivaa tuomioistuimen ulkopuolista riidanratkaisumenettelyä, mutta vuoden 1996 jälkeen tuomarit itse alkoivat myös sovittaa asianosaisten välisiä riitoja (early neutral evaluation). Sovitteluohjaus on annettu vuosina 1996-2000 kaikkiaan 233 asiassa. Sovittelu käynnistyy noin 60 % asioista. Näistä asioista 52 % on sovittu ADR-menettelyssä ja 20 % sovittelun jälkeen. Oikeudenkäyntiin on ohjautunut 5 % sovittelavana olleista asioista ja jäljelle jäävissä 23 % asioista lopputulos on vielä epävarma.

Lontoolainen alioikeus (Central London County Court) on julkaissut omat sovittelusääntönsä. Asianosaisten suostumuksella tuomioistuin määrää asialle tuomioistuimen ulkopuolisen sovittelijan. Sovittelun ajaksi oikeudenkäynti jätetään lepäämään. Sovittelijalle määrätään suhteellisen tiukka aikataulu, jossa sovittelu on toteutettava. Sovintoon on päädytty 80 %:ssa sovitteluun ohjatuista asioista ja oikeudenkäynti on jatkunut vain 4 %:ssa asioista. Asianosaiset ja asianajajat ovat olleet tyytyväisiä sovitteluun. Toisaalta menettely on vielä uusi ja sovitteluun on ohjattu vain vähän tapauksia.

Kolmas kokeilu on muutoksenhakutuomioistuimen (Court of Appeal, Civil Division) vuonna 1997 käynnistämä sovittelukokeilu, jossa asianosaisille voidaan tarjota tuomioistuimen puolesta sovittelija. Tuomioistuin lähettää asianosaisille kirjeen ja informaatiopaketin, jossa selostetaan sovittelua ja tarjotaan sovittelijan käyttömahdollisuutta. Sovittelijana toimii tuomioistuimen ulkopuolinen sovittelija, jonka palvelu on asianosaisille maksuton. Sovittelijalla ei ole toimivaltaa tehdä oikeudenkäyntiä koskevia päätöksiä. Sovittelua on tarjottu useissa sadoissa jutuissa, mutta asianosaiset hyväksyvät sen suhteellisen harvoin. Sovittelu on käynnistynyt vain noin 13 % asioista, joissa sovittelua on tarjottu. Vuosina 1997-2000 sovitteluohjelman puitteissa soviteltiin 38 asiaa.

Niistä 15 sovittiin sovittelussa ja 5 sovittelun jälkeen. Oikeudenkäyntiin päätyi 13 asiaa, edelleen ratkaisematta on 3 ja sovituista asioista uudelleen riitaantuneita on 2.

Kokeilujen onnistumista on seurattu tutkimuksilla. Johtopäätöksinä on voitu todeta, että onnistunut sovittelu vähentää kustannuksia, kun taas epäonnistunut sovittelu lisää niitä. Asianosaiset ovat hyvin tyytyväisiä sovitteluun silloin, kun se onnistuu. Vastaavasti vapaaehtoinen sovittelun aloittaminen on edelleen harvinaista. Sovitteluun menevien asioiden määrä on nyt vähenemässä, kun vuonna 1998 uudistetut prosessisäännöt ovat osoittautuneet toimiviksi. Sen perusteella on päätelty, että asianosaisia tyydyttävä oikeudenkäyntimenettely vähentää sovittelun tarvetta (Hazel Glenn, Court-Based ADR Initiatives for Non-Family Civil Disputes, March 2002).

Tuomioistuinsidonnaisten mallien lisäksi Englannissa vaihtoehtoista riidanratkaisua järjestävät liiketoimintaperiaatteella toimivat yksityiset palveluntarjoajat. Näiden sovittelukeskusten tuotevalikoimaan kuuluu mitä erilaisimpia menettelyvaihtoehtoja.

Kanada

Kanadan Ontariossa on seurattu englantilaista kehitystä ja uudistettu siviiliprosessia Lordi Woolfin raporttien suuntaisesti. Syynä uudistuksille ovat oikeudenkäynnin korkeat kustannukset ja oikeudenkäynnin hitaus. Riita-asioiden käsittely tuomioistuimessa kesti uudistustyön alkaessa vuonna 1995 kolmesta viiteen vuotta ja keskimäärin oikeudenkäynti maksoi asianosaisille 38 000 dollaria. Viivästysten ja korkeiden kustannusten vuoksi yleisön luottamus tuomioistuihin heikkeni ja esti kansalaisten pääsyä oikeuksiin.

Englannin ja Walesin mallin mukaisesti jutut alettiin jakaa eri ratoihin (tracks) sen mukaan, miten laajasta asiasta oli kysymys. Asioiden käsittelyvaiheet ja menettelytavat erosivat eri radoilla ja lisäksi nopealla radalla menettelyt oli vaiheistettu nopeammiksi kuin normaalilla tai isojen asioiden radoilla. Jokaisella radalla varattiin riittävästi aikaa asian sovinnolliselle ratkaisemiselle. Heti kanteen kiistämisen jälkeen alkaa kulua määräaika asian pakolliselle sovittelulle (mandatory mediation). Tuomioistuin osoittaa asian soviteltavaksi erityiselle julkiselle sovittelijalle (Case Management Master) tai yksityiselle sovittelijalle. Myös tuomari voi johtaa asian käsittelyä sovitteluistunnoissa, mutta tuomareiden työn keventämiseksi uudistettiin jonkin aikaa lakkautettuna ollut mestarijärjestelmä (Master). Heidän tehtäväkseen annettiin asianosaisten välisen riidan sovittelu oikeudenkäynnin alkuvaiheessa ennen pääkäsittelyä. Pian kokeilun aloittaminen jälkeen

voitiin havaita, että jo menettelyn ensimmäisessä pakollisen sovittelun vaiheessa voitiin ratkaista 57 % asioista.

Aikaisempi asian valmisteluvaihe (pre-trial) muutettiin sovitteluistunnoiksi (settlement conferences). Uudella näkökulmalla pyrittiin siihen, että valmisteluun tulevat asianosaiset valmistautuisivat sovintoneuvotteluihin ja ottaisivat sen huomioon oikeudelle toimittamassaan materiaalissa. Nämä sovitteluistunnot käydään tuomarin tai mestarin johdolla ja se on viimeinen vaihe ennen pääkäsittelyä. Pääkäsittelyä edeltää kuitenkin vielä tuomarin johdolla käytävä pääkäsittelyn valmisteluistunto (Trial Management Conference), jossa pääkäsittelyn valmistelun lisäksi tavoitteena on sovittaa asianosaisten välistä riitaa. Sovittelun luottamuksellisuutta suojataan siten, että sovitteluun osallistunut tuomari ei voi osallistua asian ratkaisemiseen oikeudenkäynnissä.

Yhdysvallat

Yhdysvalloissa annettiin vuonna 1990 laki, jonka tavoitteena oli vaihtoehtoisia riidanratkaisumalleja kehittämällä alentaa oikeudenkäynnin kustannuksia ja nopeuttaa oikeudenkäyntiä liittovaltion tuomioistuimissa (Civil Justice Reform Act CJRA 1990). Laki velvoitti liittovaltion tuomioistuimia suunnittelemaan ja toteuttamaan vaihtoehtoisia riidanratkaisumenetelmiä lain tavoitteiden saavuttamiseksi. Useimmissa tuomioistuimissa otettiin käyttöön virkatuomarin tai maallikkotuomarin (magistratejudge) johdolla käytävä sovintoneuvottelu. Kolmasosa tuomioistuinista lisäsi tuomioistuimen ulkopuolisten sovittelijoiden käyttöä (mediation). Osassa tuomioistuinista kehitettiin tuomareiden johdolla tapahtuvaa välimiesmenettelyä, eräissä taas osa jutuista ohjattiin tuomioistuimen määräämien välimiesten ratkaistavaksi (court-annexed arbitration). Yhtenä menetelmänä käytettiin myös asian aikaista asiantuntija-arviointia (early neutral evaluation), jossa on kysymys siitä, että tuomari tai muu oikeudenalan asiantuntija arvioi asianosaisten toimittamien asiakirjojen pohjalta heidän menestymismahdollisuuksiaan mahdollisessa oikeudenkäynnissä.

Yhdysvalloissa Columbian alueen ylioikeuden (Superior Court of District of Columbia) yhteyteen on perustettu riidanratkaisukeskus, joka tarjoaa eri muotoista vaihtoehtoista riidanratkaisua, kuten pienten riitojen sovittelua, perheasioiden sovittelua, oikeudellista asiakasneuvontaa, riita-asioiden sovittelua, juttujen arviointia ja välimiesmenettelyä. Tuomioistuimen yhteydessä toimiva keskus työllistää noin 20 työntekijää.

2.3 Nykytilan arviointi

Riita-asian käsittely kärjäoikeudessa päättyy yhä useammin sovintoon. Sovintoon päättyy laskutavasta riippuen noin 30-40 % laajana vireille tulleista (OK 5:2) asioista ja istunnossa ratkaistuista suppealla haastehakemuksella (OK 5:3) vireille tulleista asioista. Kärjäoikeus vahvistaa asianosaisten välisen sovinnon noin 20 % laajalla haastehakemuksella vireille tulleista asioista. Syitä sovintojen merkityksen kasvuun on selvitetty kyselytutkimuksilla. Kustannusten säästäminen, ratkaisun nopea täytäntöönpano, asianosaisten välisen suhteen säilyminen, oikeusrauha ja asianosaisten mahdollisuus määrätä lopputuloksesta on nähty syksyllä 2002 Turun hovioikeuspiirin laatuhankeeseen yhteydessä tehdyssä kyselyssä tärkeimmiksi sovintoa puoltaviksi tekijöiksi. Vuonna 1998 julkaistussa tutkimuksessa nousi esille lisäksi se, että asianosaiset sitoutuivat sovintoratkaisuihin paremmin kuin tuomioihin.

Nykyisestä menettelystä tiedetään, että sovinnon edistäminen toimii hyvin, mutta käytännöt eri tuomioistuimissa vaihtelevat. Kaikki tuomarit eivät ole hyväksyneet aktiivista sovinnon edistämistä. Toisaalta asianajajat ovat kohdanneet myös väkisin tapahtuvaa sovintoon painostamista. Liian aktiivinen sovinnon tavoittelu voi vähentää asianosaisten luottamusta tuomitsemistoimintaa kohtaan ja vaarantaa tuomioistuimen puolueettomuuden. Epätietoisuutta on ollut siitä, voidaanko oikeudenkäynnin yhteydessä edistää asianosaisten intresseistä ja tarpeista lähteviä sovintoja. Monet tuomarit kokevat olevansa sidottuja voimassa olevan oikeuden mukaisiin ratkaisuihin. Sovintomenettelyn osalta oikeudenkäynnin periaatteet ovat voineet estää sovittelulle tyypillisten erillisistuntojen käytön. Edellä mainituista sovinnon edistämistä rasittavista epäkohdista huolimatta sovinnon edistämisestä on vähitellen kehittynyt oikeudenkäynnin rinnalle merkittävä menettelyllinen vaihtoehto.

Kunnallista kuluttajaneuvontaa, talous- ja velkaneuvontaa, Suomen Asianajajaliiton sovintomenettelyä, rikos- ja riita-asioden sovittelua sekä perheasioiden sovittelua koskevat tarkastelut osoittavat, että meillä on jo nyt useammanlaisia sovittelupalveluja tarjolla ja toisaalta sen, että näissä tuomioistuimen ulkopuolisissa sovittelumenettelyissä ratkaistaan suuri määrä asioita, jotka muuten voisivat tulla tuomioistuihin ratkaistaviksi. Esimerkiksi kunnallisessa kuluttajaneuvonnassa sekä talous- ja velkaneuvonnassa hoidetaan vuositasolla noin 140 000 asiaa. Niiden lukumäärä vastaa kärjäoikeuksien käsittelemien summaaristen asioiden määrää.

Kuluttajavalituslautakuntaa koskeva tarkastelu taas osoittaa, että siellä voi olla käsiteltävänä asioita, jotka sopisivat myös tuomioistuinsovittelussa ratkaistaviksi. Suurin osa kuluttajavalituslautakunnan käsittelemistä asioista on tosin taloudelliselta arvoltaan vähäisiä kuluttajakauppaa koskevia asioita, joiden käsitteleminen ensivaiheessa kuluttajaviranomaisten toimesta on toivottavaa ja järkevää. Osa kuluttajavalituslautakunnan käsittelemistä asioista on kuitenkin yksityishenkilön oikeusturvan kannalta merkityksellisiä ja taloudelliselta arvolta suhteellisen suuria asioita, joita ehkä tulisi nykyistä useammin käsitellä jo ensivaiheessa tuomioistuimissa. Oikeudenkäyntiin liittyvä korkea kuluvastuu on usein esteenä asian tuomiselle tuomioistuimeen. Sen vuoksi kansalaisten kannalta edullisempien menettelyvaihtoehtojen kehittäminen voisi olla ajankohtaista.

Kansainvälinen vertailu osoittaa, että sovittelutoimintaa ja muuta vaihtoehtoista riidanratkaisua voidaan kytkeä tuomioistuinten toimintaan eri tavoin. Norjassa, Saksassa, Ranskassa sekä Englannissa ja Walesissa asioiden sovittelu tapahtuu pääasiassa tuomioistuimen ulkopuolisissa sovittelumenettelyissä, joissa asiaa käsitellään joko ennen oikeudenkäyntiä tai asia siirretään tuomioistuimen ulkopuolelle soviteltavaksi. Tavallista on myös, että sovittelu kytketään kiinteästi tuomioistuimen omaan toimintaan. Useimmissa vertailumaissa tuomarit voivat sovittaa riita-asiaa osana normaalia oikeudenkäyntiä. Pohjoismaiden lainsäädäntö on tältä osin yhtenäistä.

Kansainvälisistä malleista mielenkiintoisimpana on pidetty Norjassa vuodesta 1997 lähtien harjoitettua tuomioistuinsovittelua (rettsmekling). Siinä sovittelijana toimii yleensä asiaa käsittelevä tuomari, joka ei jatka asian käsittelyä oikeudenkäynnissä, jos sovittelu epäonnistuu. Yksityiskohtaisia menettelysääntöjä ei ole, mutta käytännössä sovittelu tapahtuu suullisesti ja välittömästi sovitteluistunnoissa, jotka eivät ole julkisia. Lisäksi sovittelijalla ja sovittelun osapuolilla on salassapitovelvollisuus sen suhteen, mitä asianosainen on sovittelun aikana myöntänyt, tarjonnut tai tuonut esille. Tuomioistuinsovittelusta on hankitun selvityksen perusteella saatu erittäin myönteisiä kokemuksia ja nyt vastaavaa kokeilua ollaan käynnistämässä myös Tanskassa.

Nykytilan kuvauksen perusteella voidaan päätellä, että sovittelumenettelyjen saatavuutta ja tunnettavuutta on ryhdytty parantamaan useilla eri tahoilla samaan aikaan, koska on huomattu, että oikeudenkäynti tai välimiesmenettely eivät aina vastaa asianosaisten tarpeita. Riitojen ratkaisussa osapuolten edun mukaista ei ole aina pyrkiä oikeudellisesti oikeaan lopputulokseen. Usein osapuolten kannalta on tärkeää päästä ratkaisuun nopeasti ja sovinnollisesti niin, että liiketoimintaa ja yhteistyötä voidaan vielä ratkaisun jälkeen jatkaa.

Nykyinen tuomioistuimien harjoittama sovinnon edistäminen on käytännöiltään vaihtelevaa. Oikeudenkäynnin yhteydessä sovinnon edistäminen voi joskus myös vaarantaa tuomarin puolueettomuuden ja asianosaisten luottamuksen tuomitsemistoimintaan. Sen vuoksi sovittelun kehittäminen oikeudenkäyntimenettelyn rinnalle voisi olla tarkoituksenmukaista. Sovittelu voisi olla asianosaisille nykyistä oikeudenkäyntiä halvempaa, niin että prosessikynnys laskisi. Asiamiehiä ei aina tarvittaisi. Tavoitteena voisi olla, että turhia riitaisuuksia voitaisiin ehkä välttää ja sovinto saavuttaa parhaassa tapauksessa nopeasti. Kysymyksessä voisi olla nykyistä joustavampi systeemi niin, että ratkaisua voitaisiin tavoitella asianosaisten intresseistä lähtien tarkoituksenmukaisella tavalla. Kohtuulliset ja muuten asianosaisten tarkoituksenmukaisina pitämät ratkaisut olisivat mahdollisia. Menettelyä ei ohjattaisi yksityiskohtaisilla säännöillä, vaan oikeudenkäynnin periaatteista poiketen erilaiset neuvottelu- ja sovittelutekniikat olisivat käytettävissä. Lain tuntemuksen sijasta ihmistuntemuksen ja vuorovaikutustaitojen merkitys korostuisi.

Tuomarit sovittelijoina voisivat olla nykykäytännöstä saatujen kokemusten perusteella asianosaisten kannalta hyvä vaihtoehto. Tuomarin johdolla tapahtuva sovittelu lisäisi osapuolten luottamusta koko sovittelutoimintaa kohtaan. Sovittelussa voitaisiin tuomarin johdolla myös vahvistaa saavutetut sovinnot ja päästä täytäntöönpanokelpoihin ratkaisuihin. Toisaalta voi olla tilanteita, joissa pitää olla mahdollista, että myös joku muu kuin tuomari toimii sovittelijana.

3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Esityksen tavoitteet

Uudistuksen tavoitteena on luoda tuomioistuimien yhteyteen oikeudenkäynnille vaihtoehtoinen sovittelumenettely, jossa riitaa voitaisiin tuomitsemisen sijasta pelkästään sovittaa. Tällaista osapuolten pyynnöstä tapahtuvaa vapaamuotoista asian sovittelemista on ehdotettu esimerkiksi Kuluttajariitatyöryhmän loppumietinnössä (KTM:n työryhmä- ja toimikuntaraportteja 12/2002). Esityksen tavoitteena on lisätä tuomioistuimien menettelyvalikoimaa ja parantaa niiden palvelukykyä monipuolistuvassa riidanratkaisukentässä. Lisäksi ehdotuksen tavoitteena on seurata kansainvälistä kehitystä riitojen ratkaisun alalla ja osaltaan vastata Euroopan neuvoston ja Euroopan unionin suosituksiin kehittää vaihtoehtoisia menettelyjä tuomioistuimien yhteyteen.

Tavoitteena on, että tuomioistuinsovittelulla saavutettaisiin niitä etuja, joita sovinnolla ja sovittelulla on suhteessa tuomioon ja oikeudenkäyntiin. Sovittelussa osapuolten suhteet säilyvät usein parempina kuin oikeudenkäynnissä ja lopputuloksessa voivat osapuolet ottaa huomioon asiaan vaikuttavia sosiaalisia ja taloudellisia tekijöitä sekä sopia esimerkiksi tulevasta yhteistyöstä ja liikesuhteista. Sovittelussa ei synny jyrkkää voittaja-häviäjä-asetelmaa. Sovittelu on menettelynä joustavaa. Sovittelussa saavutettava ratkaisu on lopullinen, kun muutoksenhaulta voidaan välttyä. Sovittelussa saavutettuja ratkaisuja noudatetaan vapaaehtoisesti paremmin kuin tuomioita. Sovinto voi olla myös täytäntöönpantavissa nopeammin kuin tuomio.

Tavoitteena on, että sovittelu parantaisi tuomioistuimia kohtaan tunnettua luottamusta.

Viimeaikainen oikeussosiologinen tutkimus eri maissa on osoittanut, että ihmiset luottavat sellaiseen menettelyyn, jossa heitä kuunnellaan ja heillä on mahdollisuus vaikuttaa asiansa käsittelyyn ja lopputuloksen muotoilemiseen.

Sovittelun pitäisi olla asianosaisille houkutteleva menettely. Se olisi asianosaislähtöistä niin, että osapuolet päättäisivät aina siitä, haluavatko he sovittelua ja heillä olisi aina mahdollisuus keskeyttää ja lopettaa sovittelu siihen syytä ilmoittamatta. Sovittelun pitäisi olla myös oikeudenkäyntiä halvempaa niin, että asioiden tuomista tuomioistuimeen estävä prosessikynnys alentuisi. Kustannukset on otettava huomioon mietittäessä, kuka toimii sovittelijana ja miten sovittelusta aiheutuvat kustannukset jaetaan. Menettelyn pitäisi olla myös oikeudenkäyntiä yksinkertaisempi ja nopeampi.

Ehdotuksella ei tavoitella tuomioistuimien jutturakenteen muuttamista. Prosessikynnyksen alentamisen johdosta asiamäärät voivat jonkin verran lisääntyä ja joitakin juttuja ohjautua tuomioistuimiin muista menettelyistä, mutta oikeudenhoidon yhteiskunnallisten kustannusten ei pitäisi tästä nousta. Sovittelu olisi nimittäin oikeudenkäyntiä yksinkertaisempi ja halvempi tapa käsitellä asioita. Sovittelun käsittelymaksulla pyritäisiin estämään kaikkein pienimpien kuluttajansuoja-asioiden tuominen ensivaiheessa sovitteluun.

Tavoitteena on, että sovittelu eroaisi oikeudenkäynnistä myös sovittelijan roolin ja tavoitteiden osalta. Lain mukainen ratkaisu ei olisi ensisijainen tavoite, vaan sovittelijan tehtävä olisi ennen muuta myötävaikuttava ja asianosaisten omia sovintopyrkimyksiä tukeva ja helpottava. Tuomioistuin ei saisi ollenkaan painostaa asianosaisia aloittamaan sovittelua tai hyväksymään tietynsisältöistä ratkaisua, vaan sovittelijan taidoissa korostuisi neuvottelutaito, keskusteluyhteyden luominen ja osapuolten odotusten ja intressien pohjalta rakennettava vuorovaikutus.

Ehdotuksella ei muutettaisi nykyisiä oikeudenkäymiskaassa olevia sovintosäännöksiä eikä sen tavoitteena ole vähentää oikeudenkäynnin yhteydessä tapahtuvaa sovinnon edistämistä eikä muuta sovittelua, vaan tarjota osapuolille ja tuomioistuimille uudenlainen menettelyvaihtoehto. Ehdotettava menettely voisi kuitenkin vähentää niitä jännitteitä, jotka rasittavat oikeudenkäynnin yhteydessä tapahtuvaa sovittelua. Sellaisia ovat esimerkiksi epäselvyys siitä, voidaanko oikeudenkäynnin yhteydessä tavoitella sovintoa, joka ei ole aineellisen lainsäädännön mukainen, voiko tuomari kuulla asianosaisia vastapuolen läsnäolematta ja voiko tuomari puolueettomuuttaan vaarantamatta aktiivisesti sovittaa riitaa. Ehdotettavassa sovittelussa nämä menettelytavat olisivat selvästi mahdollisia. Asiat, joita on eduksi käsitellä sillä tavoin, voitaisiin vastedes ohjata ehdotettavaan sovitteluun.

3.2 Keskeiset ehdotukset

3.2.1. Uusi tuomioistuinsovittelua koskeva laki

Mietinnössä ehdotetaan säädettäväksi laki, jonka mukaan tuomioistuimissa voitaisiin riita-asian oikeudenkäynnin vaihtoehtona sovittaa asioita. Sovitteluun ohjattaisiin tuomioistuimessa vireillä olevia riita-asioita, mutta sovittelu voitaisiin panna vireille myös erillisellä hakemuksella.

Monissa maissa tällaiset järjestelmät on toteutettu tuomioistuimien vahvistamalla sovittelusäännöillä tai asetuksen tasoisilla säädöksillä, mutta meillä lähtökohtana on, että tuomioistuimien

järjestysmuotoa ja toimivaltaa koskevista asioista säädetään lailla (LaVL 9/1998). Tämän vuoksi uudistus ehdotetaan toteutettavaksi säätämällä tuomioistuinsovittelua koskeva laki. Laki koskisi yleisiä tuomioistuimia, ennen muuta käräjäoikeuksia, mutta vireillä olevan asian sovittelu olisi mahdollista myös hovioikeudessa ja korkeimmassa oikeudessa. Lakia ei sovellettaisi hallinto-oikeuksissa eikä erityistuomioistuimissa. Sovittelun soveltuvuutta hallintolainkäyttöön arvioidaan parhaillaan työskentelevässä tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomiteassa.

Lakiin ehdotetaan otettavaksi säännökset tuomioistuinsovittelun soveltamisalasta ja sovittelun edellytyksistä, tuomioistuinsovittelun aloittamisesta ja sitä koskevasta päätöksenteosta, sovittelijasta ja hänen esteellisyydestään, menettelyn pääpiirteistä, osapuolten osallistumisesta sovitteluun ja sovittelijan toiminnasta sovinnon aikaansaamiseksi. Laissa olisi säännökset myös tuomioistuinsovittelussa saavutetun sovinnon vahvistamisesta, tuomioistuinsovittelun julkisuudesta, sovittelukustannuksista ja niiden jakamisesta sekä erinäisiä säännöksiä tuomioistuinsovittelun päättämisestä, sovitteluun liittyvästä muutoksenhausta ja ehdotetun lain suhteesta muihin lakeihin.

3.2.2 Vaihtoehto oikeudenkäynnille

Ehdotettava sovittelu olisi vaihtoehto oikeudenkäynnille. Tuomioistuinsovittelu ei kuitenkaan vähentäisi ihmisten oikeutta saada asia käsitellyksi oikeudenkäynnissä, vaan ehdotuksella luotaisiin asianosaisten käyttöön oikeudenkäynnille vaihtoehtoinen menettely, jossa asiaa voitaisiin käsitellä osapuolten niin halutessa. Koska sovittelu rakentuu osapuolten luottamukselle, osapuoli voisi milloin tahansa yksipuolisesti keskeyttää sovittelun ja saada asiansa käsiteltäväksi oikeudenkäynnissä.

Laissa olisi myös eräitä muita oikeusturvan takeita. Ensinnäkin tuomioistuimilla olisi harkintavaltaa sovittelua aloitettaessa ja siinä yhteydessä huomioitaisiin myös osapuolten oikeusturva. Toisaalta laissa säädettäisiin menettelyperiaatteista niin, ettei oikeusturva sovittelun aikana vaarantuisi. Ehdotus ei siten heikentäisi oikeusturvaa, vaan monipuolistaisi osapuolten mahdollisuuksia saada riitansa ratkaistuksi.

Sovittelu toteutettaisiin tuomioistuimissa. Näin voitaisiin yhdistää virallisjärjestelmän ja vaihtoehtoisen riidanratkaisun etuja. Tuomioistuimissa riippumattomuuden ja puolueettomuuden takeet ovat järjestelmään sisäänrakennettuja. Tuomioistuimilla on riitaisuuksien käsittelyyn tarvittava asiantuntemus, jonka vuoksi järjestelmä voitaisiin ottaa nopeasti käyttöön. Menettely

olisi lisäksi yhteiskunnalle ja osapuolille edullinen. Tarvittavat toimitilat ovat tuomioistuimissa olemassa ja tuomari toimittaisi sovittelun virkatehtävänänsä ilman erillistä palkkiota.

Esityksen vaikutuksia valmisteltaessa on arvioitu, että esitys ei vähennä tai vaaranna tuomioistuinten kykyä suoriutua oikeudenkäynneistä. Siinäkin mielessä ihmisten oikeus saada asiansa käsiteltyksi oikeudenkäynnissä ei vaarantuisi.

3.2.3 Sovittelussa käsiteltävät asiat

Ehdotuksen mukaan sovittelu olisi mahdollista yleisissä tuomioistuimissa käsiteltävissä riita-asioissa. Sovitteluun soveltuisivat ennen muuta sellaiset riita-asiat, joissa asianosaiset voivat tehdä tuomioistuinta sitovan sovinnon. Tällaisia ovat useimmat yksityisoikeudelliset asiat, jotka voivat liittyä esimerkiksi sopimussuhteisiin, perhe- ja perintöoikeudellisiin suhteisiin tai vahingonkorvaukseen.

Ehdotuksella ei kuitenkaan ole haluttu rajata menettelyn ulkopuolelle niitä riita-asioita, joissa asianosaisten sopimusvapautta on rajoitettu. Tällaisia ovat esimerkiksi lasten huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevat asiat, joissa on otettava huomioon lapsen etu. Lapsen edun rajoissa asiasta voidaan kuitenkin sopia.

Rikosasiat ja rikosoikeudellinen sovittelu sen sijaan on jätetty ehdotuksen ulkopuolelle. Niitä koskevia ehdotuksia valmistellaan rikos- ja riita-asoiden sovittelun valtakunnallistamista koskevan hankkeen yhteydessä (STM:n työryhmämuistioita 2002:5).

Ehdotuksen tavoitteena ei ole se, että tuomioistuimissa käsiteltävien asioiden laatu merkittävästi muuttuisi. Ei ole esimerkiksi tarkoituksenmukaista, että pienimpiä kuluttajansuoja-asioita alettaisiin uuden lain myötä käsitellä ensivaiheessaan tuomioistuimissa, vaan kuluttajansuojan nykyiset järjestelyt ovat riittäviä ja hyvin toimivia. Sen sijaan sovittelu voisi olla tarkoituksenmukaista, jos asia ei ratkea kuluttajaneuvonnan käytettävissä olevin keinoin.

Sovittelussa käsiteltäisiin pääasiassa sellaisia asioita, jotka muuten tulisivat käsiteltäväksi oikeudenkäynnissä tai jossakin muussa menettelyssä. Lisäksi tuomioistuimissa voisi tulla soviteltaviksi joitakin sellaisia asioita, joissa erimielisyydet ilman tätä mahdollisuutta jäisivät

selvittämättä. Sovittelu olisi siten toisaalta vaihtoehtoinen riidanratkaisun muoto ja toisaalta auttaisi saamaan ratkaistuksi asioita, joissa oikeusturvatieta ei käytännössä muuten olisi.

3.2.4 Sovittelun aloittaminen

Sovittelu aloitettaisiin riidan osapuolten yhteisestä pyynnöstä. Jos asia ei ole tuomioistuimessa vireillä, sovittelua pyydetäisiin erillisellä hakemuksella. Tällöin riittäisi, että hakemuksessa lyhyesti kuvataan, mitä erimielisyys koskee ja mitä edellytyksiä asian sovittelukselle olisi. Sovitteluhakemukselta ei vaadittaisi yhtä tarkkoja perusteluja ja yksilöintiä kuin haastehakemukselta. Vaatimusten tiukka täsmentäminen ennen sovittelua voisi häiritä sovittelun onnistumista sikäli, että osapuolet eivät enää olisi halukkaita tinkimään näin ilmoittamistaan vaatimuksista.

Sovittelu voitaisiin aloittaa myös asiassa, joka on tuomioistuimessa vireillä esimerkiksi hakemuksen, haastehakemuksen tai valituksen johdosta. Asianosainen voisi pyytää sovittelua jo haastehakemuksessa, mutta vireillä olevassa asiassa myös tuomioistuin voisi ottaa esille sovittelumahdollisuuden. Haastehakemuksen perusteella tapahtuvaa vireillepanoa voidaan suositella laajoissa asioissa, joissa sovittelija tarvitsee suhteellisen perusteelliset taustatiedot voidakseen valmistautua sovitteluun. Sovittelun aloittaminen edellyttäisi aina kaikkien osapuolten suostumusta.

3.2.5 Sovittelija

Sovittelijana toimisi pääsääntöisesti asiaa käsittelevän tuomioistuimen tuomari. Tuomarit eivät saisi sovittelusta erityistä palkkiota, vaan sovittelisivat asioita virkatehtävänä. Ehdotuksessa ei ole säädetty siitä, miten asiat jaettaisiin eri tuomareille sovitteltavaksi. Tuomareiden työnjako on eri maissa järjestetty eri tavoin. Meillä asia jäisi järjestettäväksi tuomioistuimen sisäisin päätösin, tuomarien kiinnostuksen ja työtilanteen mukaan.

Sovittelijoina voisivat toimia myös kärjäviskaalit sellaisissa asioissa, joiden ratkaisemisessa he ovat toimivaltaisia. Sen sijaan kärjäoikeuksissa tuomioistuinharjoittelua suorittavat notaarit eivät voisi toimia sovittelijoina.

Ehdotuksen mukaan sovittelijaksi voitaisiin määrätä myös muu henkilö kuin tuomari tai kärjäviskaali. Sovittelun aloittamisesta päättäisi ja määräyksen sovittelijaksi antaisi tällöinkin

tuomioistuimien. Ulkopuolisen sovittelijan käyttö olisi mahdollista asioissa, joissa muun alan edustajalla kuin tuomarilla on erityiset edellytykset sovittaa asiaa.

Jo nykyisin tuomioistuimen on lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanoa koskevassa asiassa määrättävä erimielisyys ensi vaiheessa erityisen sovittelijan käsiteltäväksi (lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta annettu laki 619/1996). Sovittelijoina toimivat kunnan sosiaalihuollon viranomaisten nimeämät lasten ja perheiden kanssa tehtävään psykologiseen, psykiatriseen tai lastensuojelutyöhön taikka lastensuojeluun perehtyneet henkilöt. Vastaavasti myös muilla oikeudenaloilla saattavat erityisalan asiantuntijat olla parempia asian sovittelijoita kuin tuomarit.

Toiseksi mahdollisuus määrätä muukin henkilö kuin tuomari sovittelijaksi edistäisi alueellista yhdenvertaisuutta niissä tapauksissa, joissa sovittelu on tarkoituksenmukaista toteuttaa osapuolten lähiympäristössä, mahdollisesti paikkakunnalla, jolla ei ole saatavana tuomioistuinpalveluja. Erityisesti näissä tapauksissa myös yleinen oikeusavustaja voisi toimia sovittelijana.

Osapuolet olisivat velvolliset suorittamaan muille sovittelijoille kuin tuomareille ja yleisille oikeusavustajille tehtävästä aiheutuvat kulut ja palkkion.

3.2.6 Menettely ja sovittelijan toiminta sovinnon aikaansaamiseksi

Sovittelua varten ei säädettäisi yksityiskohtaisia menettelysäännöksiä, vaan lähtökohta olisi, että sovittelija sopii osapuolten kanssa, miten asiaa on tarkoituksenmukaista käsitellä. Sovittelun luonteeseen kuuluu, että osapuolet vapaaehtoisesti osallistuvat sovitteluun ja noudattavat sovittuja menettelytapoja. Jos sovittelija havaitsee sovittelun jatkamisen epätarkoituksenmukaiseksi esimerkiksi siksi, että osapuolet eivät sitoudu menettelyyn, hän voisi oma-aloitteisesti lopettaa sovittelun.

Selvyyden vuoksi laissa todettaisiin nimenomaan, että tuomioistuinsovittelussa sovittelija voi neuvotella osapuolen kanssa muiden osapuolten läsnä olematta.

Sovittelua koskevassa kirjallisuudessa erotetaan toisistaan sovintoa edistävä fasilitatiivinen ja ratkaisusuositukseen tähtäävä evaluatiivinen sovittelu. Ehdotuksen mukaan sovittelijan rooli tuomioistuinsovittelussa olisi ensisijaisesti sovintoa edistävä. Näiden kahden näkökohdan ero on

siinä, että sovintoa edistävässä sovittelussa sovittelija ei oma-aloitteisesti nosta esille ratkaisuvaihtoehtoja, vaan tukee osapuolten sovintopyrkimyksiä ja pyrkii rakentamaan keskusteluyhteyttä, siltaa osapuolten näkemysten välille. Ratkaisusuositukseen tähtäävässä eli arvioivassa sovittelussa sovittelijan rooli on aktiivisempi ja hän voi arvioida asiaa ja osapuolten näkemysten vahvuuksia ja heikkouksia juridisen tai muun asiantuntemuksen perusteella. Ehdotuksen mukaan tuomioistuinsovittelu olisi ensisijaisesti sovintoa edistävää, mutta osapuolten pyynnöstä tai suostumuksella sovittelija voisi myös arvioida asiaa ja tehdä ehdotuksia asian sovinnolliseksi ratkaisemiseksi.

Nykyisin vallitsee erilaisia käsityksiä siitä, voiko tuomari riita-asian oikeudenkäynnin yhteydessä edistää sovintoa, joka pohjautuu yleisiin kohtuusnäkökohtiin voimassa olevan oikeuden säännösten sijaan. Ehdotuksen mukaan osapuolten tahdon mukaiset kohtuuteen pohjautuvat tai muuten osapuolten tarkoituksenmukaiseksi katsomat sovinnot olisivat mahdollisia ja myös sovittelija voisi pyydettäessä sellaista ehdottaa. Jos sovittelijalta odotetaan asian arvioimista, on hänen kuitenkin silloin nojaututtava rehellisesti oikeudelliseen ja muuhun asiantuntemukseensa.

Riippumatta siitä, käsittelee sovittelija asiaa sovintoa edistävän tai arvioivan mallin mukaan, on sovittelijan rooli avoimempi ja epävirallisempi kuin tuomarin rooli oikeudenkäynnissä. Menettelysääntöjen puuttuessa on sovittelijan toiminnallaan kyettävä voittamaan osapuolten luottamus.

3.2.7 Sovittelun päätyminen

Tuomioistuinsovittelun pääasiallinen tavoite ja tarkoitus olisi sovittaa osapuolten välistä asiaa ja saada asia sovinnolla ratkaistuksi. Sovinnon noudattamisen varmistamiseksi on eduksi, että se olisi suoraan täytäntöönpanokelpoinen. Voimassa olevassa oikeudessa ainoastaan vireillä olevassa oikeudenkäynnissä tehtyt, tuomioistuimen vahvistamat sovinnot ovat täytäntöönpanokelpoisia. Sen sijaan sovinto asiassa, jossa oikeudenkäyntiä ei ole vireillä tai sovinto, jota vireillä olevassa asiassa ei vahvisteta tuomioistuimessa, on vain asianosaisten välinen sopimus eikä täytäntöön pantavissa. Jotta sovinnon vahvistaminen olisi mahdollista myös niissä tuomioistuinsovitteluasioissa, joita sovittelaa ilman että oikeudenkäyntiä on vireillä, asiasta säädettäisiin laissa erikseen.

Vahvistaminen edellyttää, että sovinnon ehdot aina laaditaan asiakirjaksi, lopputulos sisältää täytäntöönpanokelpoisen velvoitteen ja lisäksi, että sovinnon ehdot sisältävässä asiakirjassa

määritellään sovinnon kohteena oleva asia riittävällä tarkkuudella. Tämä on välttämätöntä, jotta vahvistetun sovinnon kohde on riidaton oikeusvoimavaikutusta silmällä pitäen.

Jos sovittelussa ei onnistuta saavuttamaan sovintoa, sovittelu päättyy eri tavoin sen mukaan, onko asiasta myös oikeudenkäynti vireillä. Jos oikeudenkäyntiä ei ole vireillä, sovittelun lopettaminen päättää asian käsittelyn tuomioistuimessa. Jos taas oikeudenkäynti asiassa on ollut keskeytettynä sovittelun ajaksi, voidaan asian käsittelyä oikeudenkäynnissä jatkaa sovittelun lopettamisen jälkeen. Tämä tapahtuu riita-asiassa yleensä asianosaisen pyynnöstä. Tavallisimmin tulee tässä vaiheessa pyydettyä vastaus haastehakemukseen, sillä sovittelu aloitettaneen yleensä pian haastehakemuksen saapumisen jälkeen siinä tehdyn pyynnön johdosta.

Koska sovittelu perustuu osapuolten tahtoon ja menettelyä kohtaan tuntemaan luottamukseen, sovittelun eri vaiheissa voi käydä niin, että tätä luottamusta ei enää ole eikä osapuoli halua jatkaa sovittelua. Silloin osapuoli voi saada sovittelun päättymään ilmoittamalla tuomioistuimelle, ettei halua enää asiaa soviteltavan. Sovittelija voi myös omasta aloitteestaan päättää lopettaa sovittelun huomatessaan, ettei sen jatkamiseksi ole edellytyksiä, esimerkiksi osapuolten lukkiutuneiden asenteiden vuoksi. Asian jatko määräytyy tässäkin tilanteessa sen mukaan, onko asiassa vireillä oikeudenkäynti vai ei.

3.2.8 Sovittelun julkisuus

Ehdotusta valmisteltaessa on tuomioistuinsovittelun julkisuus osoittautunut vaikeimmaksi yksittäiskysymykseksi. Ulkomaisissa malleissa tuomioistuinsovittelu ei ole julkista, vaan sekä sovitteluistunnot että sovittelussa kertyvät asiakirjat ovat ei-julkisia. Sovittelua ei ole rinnastettu oikeudenkäyntiin, joten oikeudenkäynnin julkisuutta koskevia periaatteita, jotka ovat suhteellisen samanlaisia kaikissa vertailumaissa, ei ole sovellettu tuomioistuinsovitteluun. Tämä ilmaistaan eri maissa eri tavoin. Esimerkiksi Norjassa ja Tanskassa säädetään, että sovittelu tapahtuu istuntojen ulkopuolella (retsmøde). Ranskassa on nimenomaisen säännös sovittelun luottamuksellisuudesta.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdassa määrätään oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskien, että jokaisella on oikeus julkiseen oikeudenkäyntiin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Oikeudenkäynnin julkisuutta voidaan kuitenkin rajoittaa, jos tämä on tarpeen sopimuskohdassa sanotuista syistä, esimerkiksi erityisolosuhteissa, joissa julkisuus loukkaisi oikeudenmukaisuutta. Sopimuksen kielillä, ranskaksi ja englanniksi tämä rajoitusperuste

ilmaistaan niin, että julkisuus vahingoittaisi oikeudenhoidon tavoitteita (”serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice” / ”would prejudice the interests of justice”).

Perustuslain 21 §:n 1 momentin nojalla käsittelyn julkisuus kuuluu oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin. Tärkein tuomioistuimien käsittelyjulkisuutta koskeva laki on laki oikeudenkäynnin julkisuudesta (945/1984). Laki on suullisen käsittelyn julkisuutta koskeva yleislaki, mutta siinä on myös useita tärkeitä tuomioistuimien diaari-, asiakirja-, ja ratkaisujulkisuutta koskevia säännöksiä. Lähtökohtana on, että asian käsittely tuomioistuimessa on julkista. Suullinen käsittely voidaan kuitenkin toimittaa tietyissä tilanteissa suoraan lain nojalla yleisöltä suljettuna ja lisäksi tuomioistuin voi eräissä tilanteissa laissa säädettyjen edellytysten vallitessa päättää suljetusta käsittelystä.

Perustuslain 12 §:n 2 momentin nojalla viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuuden osalta keskeiset säännökset ovat viranomaisten toiminnan julkisuutta koskevassa yleislaissa (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki). Pääsääntönä olevasta asiakirjojen julkisuudesta on lukuisia tuossa ja muussa erityislainsäädännössä olevia poikkeuksia. Julkisuuslain 22 §:n nojalla viranomaisen asiakirja on pidettävä salassa, jos se on julkisuuslaissa tai muussa laissa säädetty salassa pidettäväksi.

Oikeudenkäynnin osalta menettelytavat on laissa säädetty. Oikeudenkäynti on järjestetty määrämuotoiseksi, jotta samanlaiset asiat käsiteltäisiin samalla tavoin ja asianosaiset siten olisivat menettelyllisessä suhteessa yhdenvertaisessa asemassa. Oikeudenkäynnissä menettelytapojen sääntelyllä tarkoitetaan turvata, että asianosaiset ja yleisö voivat luottaa siihen, että asiat käsitellään tasapuolisuutta noudattaen ja asia siten selvitetään koko tarvittavassa laajuudessaan.

Nykyisen tuomioistuimien sovinnon edistämisen osalta noudatetaan normaaleja säännöksiä tuomioistuintoiminnan julkisuudesta. Keskeiset lait tässä ovat laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja laki oikeudenkäynnin julkisuudesta.

Tuomioistuinsovittelussa tilanne sen sijaan on sen vapaaehtoisuuden vuoksi toinen. Tuomioistuinsovittelu ei ole oikeudenkäynti, jossa oikeussääntöjä soveltaen päätetään henkilöiden oikeuksista ja velvoitteista. Sovittelu on vapaamuotoista niin, että yhteisymmärryksessä osapuolten

kanssa päätetään, miten esillä olevassa asiassa on sen sovinnolliseksi ratkaisemiseksi tarkoituksenmukaisinta menetellä. Asia etenee lähinnä neuvotteluina.

Esityksen valmistelussa kuullut asiantuntijat ovat korostaneet, että sovittelun tavoitteiden saavuttaminen yleensä edellyttää, että asiaa käsitellään luottamuksellisesti, ilman että osapuolien tarvitsee varautua siihen, että heidän esittämänsä näkökohdat tulevat yleisesti tietoon. Julkisessa menettelyssä voi olla vaikeuksia päästä molemmille osapuolille hyväksyttävään sovintoon. Osapuolten sovittelua kohtaan tunteman luottamuksen ja sitä kautta menettelyn käytettävyyden turvaamiseksi menettely tulee tarvittaessa voida käydä luottamuksellisesti. Kansainvälinen vertailu osoittaa, että sovittelu yleensä tapahtuu luottamuksellisesti.

Sovittelumenettelyssä luottamuksellisuudella on erityinen merkitys sen tavoitteen toteutumiseksi, eli riidan sopimiseksi. Osapuolet saattavat haluta asian vapaamuotoista sovittelua juuri siksi, että he eivät ole valmiita saattamaan riitaa julkiseen käsittelyyn, mitä säännönmukainen oikeudenkäynti merkitsisi. Samoin voidaan tietoisesti pyrkiä olemaan kärjistämättä riitaa sitä kautta, että vaatimukset olisi puolin ja toisin muotoiltava julkisessa oikeudenkäynnissä käsiteltäviksi. Kysymyksessä olevien liike-, naapuruus- tai perhesuhteiden tai muun kanssakäymisen jatkamiseen osapuolten kesken ei enää tämän jälkeen useinkaan olisi edellytyksiä. Riita ikään kuin lukkiutuu.

Sovittelu perustuu näin luottamuksellisuuteen. Jos se mitä osapuolet esittävät toisilleen ja sovittelijalle tai sovittelijan näille esittämät näkökannat ja mahdollisesti tekemät sovintoehdotukset voivat tulla sivullisten tietoon, osapuolet eivät ilmeisestikään ole halukkaita antamaan asiaa sovittelavaksi tai ainakin suhtautuvat menettelyyn varautuneesti. Tällöin ei ole erityisiä edellytyksiä sovittelun onnistumiselle.

Julkisen vallan käyttäminen on joiltakin osin järjestetty niin, että yleisö voi seurata toimintaa, osaksi taas ilman yleisön läsnäoloa tapahtuviksi. Vaihtelua esiintyy toimialoittain ja niiden sisällä toiminnan laadun mukaan. Laissa ei ole säädetty kattavasti, miten julkisuus toteutuu näissä menettelyissä. Sen sijaan toiminnassa käytettävien ja sen tuloksena syntyvien asiakirjojen julkisuudesta on säädetty edellä viitattu viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki.

Hallintotoiminnassa asioita käsitellään ja ratkaistaan verraten yleisesti ilman, että yleisö voi olla menettelyssä läsnä. Näin on esimerkiksi yhteisiä asioita koskevassa päätöksenteossa valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä. Kunnanhallituksen ja kunnallisten lautakuntien kokoukset

ovat kuntalain (365/1995) 57 §:n (622/1999) 3 momentin mukaan julkisia vain, jos toimielin itse niin päättää. Yksittäiset hallintopalvelut myös usein annetaan yleisön läsnä olematta.

Terveysthuollon palvelut annetaan luottamuksellisesti vain potilaan ja hoitohenkilökunnan läsnä ollessa. Tämä on ymmärrettävää yksityisyyden suojan toteutumiseksi. Opetustoimen alalla puolestaan on huomionarvoista, että jotkin toiminnot on järjestetty yleisölle avoimiksi kuten perinteisesti korkeakouluopetukseen liittyvät luennot ja tohtorinväitöstilaisuudet. Tämä perustuu lähinnä siihen, että yleisö voisi valvoa opetuksen ja tutkimustoiminnan tasoa. Toisaalta yksilöllisistä tarpeista lähtevät opetusmuodot kuten opiskelijan opinnäytetöiden ja tutkimuksen ohjaus annetaan ilman että yleisö voi olla läsnä tai saada tietoa annetun ohjauksen sisällöstä. Tarkoitus on nimenomaan antaa ohjausta luottamuksellisesti, ohjauksen vastaanottajan työn edistymisen kannalta parhaita ratkaisuvaihtoehtoja hakien.

Katsauksesta on havaittavissa, että julkisen vallan käyttöä ei ole järjestetty kokonaisuudessaan julkiseksi. Oikeudenkäynnissä julkisuus on pääsääntö. Hallintopalveluissa toiminnan tavoitteet ja sisältö määräävät sen, onko toiminta julkista. Terveysthuollon toimenpiteet eivät ole lainkaan julkisia. Esimerkiksi opetus- ja tutkimustoimessa sen sijaan on toimintamuotoja, joista toiset ovat julkisia ja toiset luottamuksellisia, kulloinkin harjoitettavan toiminnan laadun mukaan.

Koska tuomioistuinsovittelu ei ole oikeudenkäynti vaan tuomioistuimen muunlaista palvelutoimintaa, sen julkisuutta voidaan arvioida samoilla perusteilla kuin hallintopalvelujen julkisuutta. Perusteeksi tulee asettaa toiminnan tavoite ja sisältö. Lisäksi on otettava huomioon, että soviteltavissa asioissa ei ole kysymyksessä sellaista etua, jonka valvomiseksi asian käsittelyn olisi oltava julkista.

Asiakirjojen, diaaritietojen ja vahvistettujen sovintojen osalta sovittelussa noudatettaisiin yleisiä säännöksiä asiakirjojen julkisuudesta. Erityissääntelyyn ei ole tarvetta.

3.2.9 Sovittelukustannukset

Tuomioistuinsovittelulla pyritään luomaan oikeudenkäyntiä halvempi ja nopeampi menettely. Tämän vuoksi ehdotetaan, että sovittelijan palvelut olisivat osapuolille ilmaisia. Osapuolet myös vastaisivat omista oikeudenkäyntikuluistaan itse, eivätkä voisi periä niitä myöhemmin vastapuolelta. Osapuolet vastaisivat pääluvun mukaan muista sovittelusta aiheutuvista

kustannuksista, kuten asian selvittämiskuluista, jos kustannuksia aiheuttavia selvityksiä on sovittu hankittavaksi. Osapuolet voisivat aina sopia kustannuksista toisin kuin laissa säädetään.

4. Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Ehdotetun tuomioistuinsovittelun taloudellisia vaikutuksia ei voida tarkasti selvittää, sillä menettely olisi uusi ja siihen ohjautuvien asioiden lukumäärää voidaan vain arvioida. Merkittäviä kansantaloudellisia ja kotitalouksiin tai elinkeinoelämään ulottuvia vaikutuksia ehdotettavalla lailla ei ole. Sen sijaan sillä voi olla julkistaloudellisia vaikutuksia. Norjassa on seurattu tarkasti tuomioistuinsovittelukokeilun onnistumista. Kokeilun aikana on havaittu, että onnistunut sovittelu lyhentää asian ratkaisemiseen käytettävää aikaa ja on merkittävästi nopeampaa kuin oikeudenkäynti. Epäonnistunut sovittelu taas herkästi pidentää asian ratkaisemiseen kuluva aikaa, kun asia palautuu oikeudenkäynnissä ratkaistavaksi. Onnistuneessa sovittelussa käsittelyaika on noin 60-65 % oikeudenkäynnin arvioidusta kestosta. Vastaavasti myös sovittelusta aiheutuvat kustannukset ovat alhaisemmat kuin oikeudenkäynnissä, jos edes osa riitakohdista saadaan sovittua. Sen sijaan täysin epäonnistunut sovittelu kasvattaa kustannuksia. Onnistumisprosentit sovintomenettelyissä ovat kuitenkin korkeita. Esimerkiksi Norjassa noin 80 % tuomioistuinsovittelussa käsiteltävistä asioista sovitaan.

Ehdotettu tuomioistuinsovittelu olisi asianosaisten kannalta halvempi menettely kuin oikeudenkäynti. Osapuolet voisivat hoitaa asiaa sovittelussa usein itse eikä heillä olisi kuluriskiä vastapuolen oikeudenkäyntikuluista siinäkin tapauksessa, että he käyttäisivät oikeudenkäyntiavustajaa tai -asiamiestä. Osapuolilla olisi myös laaja mahdollisuus sopia siitä, mihin kustannuksia aiheuttaviin toimiin sovittelussa ryhdytään. Menettelystä itsestään heille ei aiheutuisi vähäistä käsittelymaksua lukuunottamatta kustannuksia.

Valtiolle aiheutuvat kustannukset riippuvat pitkälle siitä, kuinka paljon asioita tuomioistuinsovittelussa käsitellään. Lisäkustannuksia ei pitäisi aiheutua sovittelusta niissä riita-asioissa, jotka ovat haastehakemuksen tai hakemuksen nojalla vireillä tuomioistuimessa. Nykyisin laajalla haastehakemuksella vireille tulleista asioista ratkaistaan sovinnollisesti noin 2500 asiaa (31 %). Voidaan arvioida, että tulevaisuudessa osa - ehkä puolet - näistä asioista sovittaisiin tuomioistuinsovittelussa, mutta kustannuksiin sillä ei pitäisi olla merkittävää vaikutusta. Norjan kokeilussa 95 % sovinnosta saavutetaan yhden sovitteluistunnon aikana. Sovitteluistunnon keskimääräinen kesto on 3,2 tuntia, joten sovittelu kestäisi ilmeisesti lyhyemmän ajan kuin riita-asian valmistelu, jonka kuluessa sovinnot nykyisin saavutetaan. Valtion menoja ajatellen sovittelu olisi siten edullisempaa kuin asian käsitteleminen oikeudenkäynnissä.

Taloudellisilta vaikutuksilta merkittävämpää on se, missä määrin sovitteluun tulisi uusia asioita erillisen hakemuksen perusteella. Kuten edellä on selostettu, ei tuomioistuinsovittelussa kannata ensi vaiheessa käsitellä pieniä kuluttajaoikeudellisia riitoja, vaan niiden osalta voidaan suositella kuluttajansuojajärjestelmään perustuvia oikeussuojateitä. On kuitenkin mahdollista, että tuomioistuinsovitteluun tulisi jonkin verran asioita, joita ei nykyisin panna vireille oikeudenkäyntikulujen vuoksi.

Uusien asioiden käsittelystä aiheutuu valtiolle kustannuksia. Vuonna 2000 tehdyssä selvityksessä ilmeni, että yhden riita-asian käsittely käräjäoikeudessa maksaa valtiolle 1 861 euroa. Selvityksessä otettiin menoina huomioon henkilöstön palkkamenojen lisäksi muun muassa taloushallinnosta, tiloista, tarvikkeista, päivystyksestä ja sairastamisesta aiheutuvat menot. Vastaava kustannus rikosasiassa oli 580 euroa. Asian käsittely tuomioistuinsovittelussa vastaisi työmäärältään enemmän rikosasiaa kuin riita-asiaa, kuitenkin niin, että sovittelu ei vaadi samassa määrin toimistohenkilökunnan ja haastemiesten työtä kuin rikosasian käsittely. Kuluttajavalituslautakunnan käsittelemissä valituksissa keskimääräinen kustannus on ollut vuonna 2001 426,5 euroa asiaa kohti ja voidaan arvioida, että sovitteluasian käsittely aiheuttaisi vastaavan määrän kustannuksia tuomioistuimessa. Jos ajatellaan, että erilliseen hakemukseen perustuvia sovitteluasioita olisi vuositasolla 2000, maksaisi niiden käsittely valtiolle 853 000 euroa. Valtion taloutta ajatellen tässäkään ei olisi kysymys varsinaisesti lisäkustannuksista, vaan kustannukset aiheutuisivat todennäköisesti jossakin menettelyssä, vaikka ehdotettua lakia ei säädettäisi.

Ehdotuksessa on lähdetty siitä, että sovittelun osapuoli voisi saada oikeusapulain (257/2002) mukaista oikeusapua, jos hakija täyttää oikeusavun saamisen edellytykset ja käsiteltävä asia on laadultaan sellainen, että hakija tarvitsee oikeusapua. Tästä aiheutuu valtiolle kustannuksia siinä tapauksessa, että oikeusavun asiamäärä ehdotuksen johdosta kasvaisi. Valtion oikeusaputoimistojen nettotoimintamenot olivat vuonna 2001 323 euroa asiaa kohti. Yksi julkinen oikeusavustaja käsittelee vuodessa keskimäärin 241 asiaa ja yhden oikeusavustajan palkkakustannukset ovat vuodessa noin 56 000 euroa (A 26 sis. sivukulut). Oikeusavun asiamäärän kasvu arvioidaan kuitenkin vähäiseksi, koska riita-asiana vireilläolevien asioiden sovittelusta ei aiheudu merkittävästi lisäkustannuksia ja erillisellä hakemuksella vireillepantava sovittelu on tarkoitettu ennen muuta sellaisiin asioihin, joita osapuolet kykenisivät hoitamaan sovittelussa itse ilman asiamiestä tai avustajaa.

4.2 Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset

Kuten edellä on selostettu, ei haastehakemusten ja hakemusten perusteella vireillepantujen riita-asioiden sovittelusta pitäisi aiheutua lisätyötä. Sen sijaan niistä aiheutuu työn järjestelyä, kun asioiden siirtäminen sovitteluun pitää tuomioistuinkohtaisesti järjestää. Ehdotuksessa ei ole säädetty tähän mallia, vaan työnkulut voidaan järjestää tuomioistuimissa eri tavoin. Norjassa on yleisenä käytäntönä, että kaikki tuomioistuimen tuomarit myös sovittelevat asioita, mutta yhtä hyvin sovitteluasioita voidaan keskittää tietyille tuomareille. Ehdotuksen mukainen sovittelu voidaan toimittaa tuomioistuintien nykyisissä tiloissa ja nykyisillä työvälineillä.

Henkilöstövaikutuksia ehdotuksella voi olla silloin, jos tuomioistuinsovitteluja aloitetaan paljon erillisillä hakemuksilla. Edellä on arvioitu sovittelun yhteiskunnallisia kustannuksia ja siinä on huomioitu myös henkilöstön palkkauksesta aiheutuvat menot. Tässä vaiheessa ei ole varauduttu tuomioistuintien henkilöstömäärän kasvattamiseen, mutta tilannetta on seurattava. Jos sovittelupalveluille on runsaasti kysyntää, on siihen kohdennettava riittävät henkilöstöresurssit. Ehdotuksen ei pitäisi merkittävästi lisätä valtion oikeusaputoimistojen työmäärää tai henkilöstötarvetta.

4.3 Vaikutukset eri kansalaisryhmien asemaan

Ehdotettava sovittelumahdollisuus on tarkoitettu parantamaan oikeusturvan saatavuutta. Riita-asian oikeudenkäyntien kustannus on muodostunut esteeksi ryhtyä toteuttamaan oikeuksia tuomioistuintietä. Sovittelun kevyempi kustannusrakenne oletettavasti vaikuttaisi niin, että ainakin jossakin määrin siinä saatettaisiin ratkaistaviksi asioita, joita ei oikeudenkäyntiasioina ryhdyttäisi ajamaan. Tämä myönteinen vaikutus koskisi oletettavasti lähinnä kotitalouksia.

5. Asian valmistelu

Kauppa- ja teollisuusministeriön asettama kuluttajariitatyöryhmä esitti loppumietintönsä 18 päivänä kesäkuuta 2002, että tuomioistuintien saavutettavuuden parantamiseksi harkittaisiin kärjäoikeuksien asiakaspalvelun ja neuvonnan kehittämistä. Kuluttajariitatyöryhmän näkemyksen mukaan nykyisestä riita-asioiden oikeudenkäyntimenettelystä eriytetty yksinkertaistettu menettely olisi omiaan lisäämään oikeusturvaa parantamalla tuomioistuintien ratkaisujen saavutettavuutta. Mietinnössä esitetään kärjäoikeuksiin luotavaksi yksinkertaisia asioita varten neuvontapalvelu,

jossa asianosaisia opastettaisiin keskustelun jälkeen täyttämään selkeä lomake, johon kirjattaisiin lähinnä vaatimukset ja niiden perusteet sekä asianosaisten yhteystiedot. Vastapuolen kuulemisen jälkeen asia voitaisiin ohjata yksinkertaistettuun riita-asiain menettelyyn tai sovittelumenettelyyn tai kehottaa hakija saattamaan asia tavanomaiseen riita-asiain oikeudenkäyntimenettelyyn.

Rikosasioiden sovittelu ja rikosoikeudellinen sovittelu on jätetty ehdotuksen ulkopuolelle. Sosiaali- ja terveysministeriö julkaisi vuonna 2002 ehdotuksen rikos- ja riita-asioiden sovittelun valtakunnallistamisesta (Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2002:5). Ehdotuksen mukaan rikos- ja riita-asioiden sovittelusta säädettäisiin laki, jonka perusteella lääninhallitus olisi velvollinen järjestämään sovittelutoiminnan siten, että palvelua olisi saatavissa tarvetta vastaava määrä läänin kaikissa osissa.

Valtioneuvosto asetti 20 päivänä kesäkuuta 2001 komitean, jonka tehtävänä on laatia selvitys tuomioistuinlaitoksen kehittämislinjoista. Komitean toimikausi päättyy 31 päivänä elokuuta 2003. Komitean tehtävänä on selvittää vaihtoehtoisen riidanratkaisun kehitystä ja arvioida niiden vaikutusta kansallisiin hankkeisiin. Komiteassa käsitellään sekä tuomioistuimien toimintaan kytkeytyviä että virallisjärjestelmän ulkopuolisia vaihtoehtoisia riidanratkaisumenettelyjä. Komitea arvioi myös vaihtoehtoisen riidanratkaisun soveltuvuutta hallintomenettelyyn ja hallintolainkäyttöön.