

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain, riita-asioiden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain 5 ja 10 §:n sekä sosiaalihuoltolain 17 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annettua lakia, riita-asioiden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa annettua lakia ja sosiaalihuoltolakia.

Hallitusohjelmassa asetetaan tavoitteeksi sovittelun käytön edistäminen konfliktinratkaisukeinona oikeudenkäyntimenettelyn nopeuttamiseksi. Sovittelun katsotaan nopeutensa ja edullisuutensa johdosta soveltuvan erityisen hyvin huoltajuuskiistoihin. Hallitusohjelmassa asetetaan tavoitteeksi lasten aseman parantaminen oikeudenkäytössä esimerkiksi valtakunnallistamalla tuomarin, asiantuntija-avustajan ja vanhempien yhteistyömalli.

Osassa käräjäoikeuksia on 1 päivästä tammikuuta 2011 kokeiltu asiantuntija-avustajan käyttämistä huoltoriitojen tuomioistuinsovittelussa. Hallituksen esityksessä ehdotetaan menettelyn vakinaistamista koko maahan.

Esityksessä ehdotetaan, että huoltoriitojen tuomioistuinsovittelussa tarvittavien asiantuntija-avustajien järjestäminen säädettäisiin käräjäoikeuden hallinnollisen kanslian sijaintikunnan velvoitteeksi. Tämän tavoitteena on turvata kaikille vanhemmille asuinpaikasta riippumatta mahdollisuus samantasoisiiin asiantuntijapalveluihin huoltoriitojen sovittelussa. Järjestämisvastuussa olevan kunnan ei tarvitsisi itse tuottaa palveluita, vaan se voisi

järjestää palvelut tarkoituksenmukaisella tavalla.

Jotta asiantuntijapalveluiden järjestäminen ei lisäisi järjestämisvastuussa olevien kuntien taloudellista raskautta, ehdotetaan, että valtio maksaisi kunnille korvauksen asiantuntijapalveluiden järjestämisestä.

Asiantuntijapalveluiden laadun turvaamiseksi ehdotetaan, että asiantuntija-avustajien pätevyysvaatimuksista säädettäisiin laissa.

Riita-asioiden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa annettuun lakiin lisättäisiin säännös siitä, että valtio maksaa asiantuntija-avustajan käyttämisen huoltoriitojen tuomioistuinsovittelussa. Sillä turvattaisiin se, että asiantuntijapalvelut olisivat vanhempien taloudellisesta asemasta riippumatta tasavertaisesti kaikkien käytettävissä.

Sovittelun joutuisuuden varmistamiseksi lakiin lisättäisiin säännös, jonka mukaan huoltoriitojen sovittelussa sovitteluistunto tulisi järjestää viipymättä. Nopealla puuttumisella huoltoriitaan pyritään ehkäisemään huoltoriitojen pitkittymistä ja syvenemistä.

Sosiaalihuoltolakiin lisättäisiin viittaus velvoitteesta järjestää asiantuntijapalvelut tuomioistuinsovitteluun.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan keväällä 2014.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	4
1 JOHDANTO.....	4
2 NYKYTILA.....	4
2.1 Avioero ja huoltokiistat.....	4
2.2 Huoltoriidat tuomioistuimissa.....	4
2.3 Kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden lainsäädäntö.....	5
Johdanto.....	5
Norja.....	5
Ruotsi.....	6
Tanska.....	7
Slovenia.....	7
2.4 Nykytilan arviointi.....	8
2.5 Asiantuntija-avusteinen huoltoriitojen sovittelukokeilu.....	9
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	11
3.1 Yleiset tavoitteet.....	11
3.2 Asiantuntijapalveluiden järjestäminen kärjäoikeuden hallinnollisen kanslian sijaintikunnan tehtäväksi.....	11
3.3 Asiantuntijapalveluiden korvaaminen kunnalle.....	12
3.4 Asiantuntija-avustajien pätevyyden varmistaminen.....	12
3.5 Asiantuntija-avustajan käyttämisen maksuttomuus sovittelun osapuolille.....	14
3.6 Sovittelun joutuisuus ja tuloksellisuus.....	14
3.7 Asetettujen tavoitteiden toteutuminen käytännössä.....	14
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	15
4.1 Taloudelliset vaikutukset.....	15
Huoltoriitaoikeudenkäynnin kustannukset.....	15
Huoltoriitojen sovittelun vaikutukset tuomioistuimissa.....	15
Huoltoriidan sovittelun vaikutukset sosiaalitoimessa.....	16
Vaikutukset oikeudenkäyntikuluihin ja oikeusavun kustannuksiin.....	16
Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	17
Vaikutukset lapsen etuun.....	17
5 ASIAN VALMISTELU.....	19
5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto.....	19
5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	20
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	23
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT.....	23
1.1 Laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta.....	23
3 a luku Huoltoriitojen sovittelu.....	23
1.2 Laki riita-asioiden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa.....	25
1.3 Sosiaalihuoltolaki.....	26
2 TARKEMMAT SÄÄNNÖKSET JA MÄÄRÄYKSET.....	26
3 VOIMAANTULO.....	26
4 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	26
LAKIEHDOTUKSET.....	28
1. Laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain muuttamisesta.....	28
2. Laki riita-asioiden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain 5 ja 10 §:n muuttamisesta.....	29

3. Laki sosiaalihuoltolain 17 §:n muuttamisesta	30
LIITTEET	31
RINNAKKAISTEKSTI	31
3. Laki sosiaalihuoltolain 17 §:n muuttamisesta	31
ASETUSLUONNOS	32
Valtioneuvoston asetus kunnalle maksettavasta korvauksesta asiantuntijapalveluiden järjestämisestä huoltoriitojen tuomioistuinsovitteluun	32

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Euroopan Unionissa laadittiin vuonna 2010 lapsen oikeuksia koskeva toimintasuunnitelma, jonka tavoitteena on edistää lapsen oikeuksien toteutumista käytännössä. Osana toimintasuunnitelmaa pyritään parantamaan lapsen asemaa oikeudenkäytössä.

Huoltoriitaoikeudenkäynti on yksi vaikeimmista prosesseista, johon lapsi voi joutua osalliseksi. Vanhempien riitely vaarantaa vakavasti lapsen hyvinvointia. On lapsen edun mukaista, että vanhemmat pääsevät erotilanteessa sopimukseen lapsen asioiden järjestämisestä.

Vanhempien ero on monimutkainen prosessi, joka koskee parisuhdetta, perheen taloutta ja vanhemmuutta. Kyse on yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti merkittävästä asiasta. Vaihtoehtoiset riidanratkaisumenetelmät, esimerkiksi sovittelu, soveltuvat oikeudenkäyntiä paremmin eron liittyvien ristiriitojen ratkaisemiseen.

Osana lapsiystävällinen oikeus -hanketta oikeusministeriö aloitti 1.1.2011 kokeilun asiantuntija-avustajan käytöstä huoltoriitojen tuomioistuinsovittelussa. Kokeilusta on saatu myönteisiä tuloksia. Sovittelu on ollut tuloksellista, nopeaa ja taloudellisesti edullista. Asiantuntijan avustamassa sovittelussa voidaan samassa prosessissa käsitellä eron liittyviä juridisia, sosiaalisia ja psykologisia kysymyksiä.

2 Nykytila

2.1 Avioero ja huoltokiistat

Suomessa noin 30 000 lasta kokee vuosittain vanhempiensa avioeron. Valtaosa lapsista selviytyy vanhempiensa erosta hyvin. Lapsen sopeutumista tukee parhaiten se, että vanhemmat toimivat yhteistyössä lapsen asioissa. Sen sijaan monin tutkimuksin on todettu, että vanhempien riitely ja sen jatkuminen eron jälkeen on suuri riski lapsen hyvinvoinnille.

Vanhemmat joutuvat erotilanteessa ratkaisemaan monia oman ja lapsensa tulevaisuu-

den kannalta merkittäviä kysymyksiä. Heidän on muun muassa päätettävä, jääkö lapsi vanhempiensa yhteiseen huoltoon, missä lapsi asuu, miten tapaa toista vanhempaansa ja miten vanhemmat jakavat elatusvastuun lapsesta.

Suomalainen palvelujärjestelmä tarjoaa vanhemmille useita eri mahdollisuuksia ratkaista lapsen asiat sovinnollisesti. Keskeisin sosiaalipalvelu on huoltolakiin perustuva mahdollisuus tehdä sopimus lastenvalvojan luona. Noin 90 % kaikista lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevista asioista sovitaan sosiaalilautakunnan vahvistamalla sopimuksella. Vanhemmat voivat vahvistuttaa keskinäisen sopimuksensa myös tekemällä yhteisen hakemuksen tuomioistuimeen.

Vanhemmat voivat hakeutua myös kunnan tarjoamaan, lakisääteiseen perheasiainsovitteeluun. Yksityisellä sektorilla parisuhde- ja perheterapeutit tarjoavat maksullista apua perheen ristiriitojen ratkaisemiseksi. Myös asianajajilla on maksullinen sovintomenettely, mutta yleensä asianajajat kuitenkin pyrkivät asianajoneuvotteluiin auttamaan asiakkaansa sopimukseen.

Osa vanhemmista jää kuitenkin erimieliseksi ja hakee ratkaisua tuomioistuimesta. Vielä oikeudenkäynnissäkin tuomari pyrkii saamaan vanhemmat sopimaan riitansa. Ellei se onnistu, tuomioistuin ratkaisee asian päätöksellään.

Vuodesta 2006 lukien vanhemmilla on ollut mahdollisuus päästä myös tuomioistuinsovitteluun.

Huoltoriidat kuormittavat useita viranomaisia ja kolmannen sektorin toimijoita. Saman perheen ongelmia saatetaan selvittää yleisessä tuomioistuimessa ja hallintotuomioistuimessa, lastensuojelussa, perheneuvolassa, koulukuraattorin tai -psykologin luona, poliisin toimesta sekä nuoriso- ja lastenpsykiatrisessa yksikössä.

2.2 Huoltoriidat tuomioistuimissa

Käräjäoikeuksissa käsitellään vuosittain noin 3 600 lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevaa asiaa. Osa niistä on riidattomia ja

ne ratkaistaan kirjallisessa menettelyssä. Riittäisiä huolto- ja tapaamisasioita on käräjäoikeuksissa vuosittain 1 800—2 000. Niistäkin osa päättyy käsittelyn aikana sovintoon.

Yli puolet käräjäoikeuksissa käsiteltävistä huoltoriidoista koskee aiemman huolto- tai tapaamisratkaisun muuttamista. Osa uusintariidoista muodostuu vaikeiksi, kroonistuneiksi konflikteiksi, joissa oikeutta käydään yhä uudelleen. Tällaisten riitojen osuudeksi on arvioitu käräjäoikeuksissa 25 prosenttia ja hovioikeuksissa jopa 34 prosenttia.

Oikeudenkäynnissä huoltoriita käsitellään oikeudenkäymiskaaren mukaisesti riitaasioiden käsittelyjärjestyksessä. Käsittely jakautuu kirjalliseen valmisteluun, suulliseen valmisteluun, mahdolliseen väliaikaismääräyskäsittelyyn, sosiaalitoimen selvityksen hankkimiseen, pääkäsittelyyn ja päätöksen antamiseen.

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen vuonna 2006 tekemän tutkimuksen (Lasten huoltoriidat käräjäoikeuksissa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 224) mukaan huoltoriitaoikeudenkäynnin kesto käräjäoikeudessa on keskimäärin 8—9 kuukautta, mutta varsinkin suurissa käräjäoikeuksissa tätä pidempi. Esimerkiksi Helsingin ja Espoon käräjäoikeudessa pääkäsittelyyn edennyt huoltoriitaoikeudenkäynti on viime vuosina kestänyt noin 11 kuukautta ja Oulun käräjäoikeudessa noin 12,5 kuukautta. Pisin yksittäinen vaihe oikeudenkäyntiä on yleensä sosiaalitoimen selvityksen hankkiminen, mikä kestää keskimäärin kuusi kuukautta, mutta monessa käräjäoikeudessa huomattavasti kauemmin. Esimerkiksi Helsingin käräjäoikeudessa selvityksen hankkiminen on viime vuosina vienyt 8—9 kuukautta ja Oulun käräjäoikeudessa 9—10 kuukautta. Suurin osa ajasta kuluu jonottamiseen, sillä itse selvitystyö vie yleensä aikaa 2—3 kuukautta.

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksen mukaan noin 17 prosentissa käräjäoikeuden huoltoriitapäätöksistä valitetaan hovioikeuteen. Valitusten käsittelyaika on keskimäärin 6,3 kuukautta, mutta yli neljäsosassa asioita yli 9 kuukautta.

Oikeudenkäynti ei ole ainoa vaihtoehto huoltoriidan käsittelylle tuomioistuimessa. Tuomioistuinsovittelulaki tarjoaa vanhemmille mahdollisuuden saada riitaan ratkaisu

sovittelun avulla. Sovittelu on oikeudenkäynnistä erillinen, vapaaehtoinen menettely. Sovittelijana toimii tuomioistuimen tuomari. Hän ei kuitenkaan toimi riidan ratkaisijana, vaan auttaa osapuolia itse löytämään ratkaisun riitakysymyksiinsä. Tuomari voi käyttää sovittelussa avustajaa, mikä huoltoriidoissa tarkoittaa lähinnä psykologia tai sosiaalityöntekijää. Sovitteluavustajan pätevyydestä ei ole säädetty tuomioistuinsovittelulaissa. Lain 5 §:n mukaan sovittelun osapuolet vastaavat avustajan käyttämisestä aiheutuvista kustannuksista.

Tuomioistuinsovittelun käyttöala on käräjäoikeuksissa jäänyt vähäiseksi. Oikeusministeriön tilastojen mukaan vuosina 2006—2010 lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevia asioita soviteltiin käräjäoikeuksissa ainoastaan 27 tapauksessa.

2.3 Kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden lainsäädäntö

Johdanto

Useimmissa Euroopan maissa tuomioistuimille on säädetty mahdollisuus tai velvollisuus edistää sovintoa riita-asioiden oikeudenkäynnissä. Osassa maita on käytössä myös oikeusprosessista erillinen tuomioistuinsovittelu. Eroperheiden ristiriitoja sovitellaan kuitenkin useimmiten tuomioistuimen ulkopuolella. Seuraavassa pääpaino on Pohjoismaiden tuomioistuimissa käytettävien sovintomenettelyiden kuvaamisessa.

Norja

Norjassa tuomarilla on lakiin perustuva velvollisuus edistää sovintoa riita-asioiden oikeudenkäynnissä (ordinær mekling). Velvoitetta sovelletaan myös huoltoriitoihin. Sen lisäksi Norjassa on oikeudenkäynnistä erillinen tuomioistuinsovittelu (rettsmekling), johon voidaan siirtää oikeudenkäyntinä vireillä oleva asia. Oikeuskirjallisuuden mukaan sitä ei kuitenkaan sovelleta lapsiasioihin. Sovittelijana voi toimia tuomari, mutta myös muu tuomioistuimen määräämä henkilö.

Lasta koskevissa asioissa yleisenä tavoitteena on vanhempien välinen sovinto. Ennen eroa tai huoltoasian viemistä oikeuteen van-

hemmillä on velvollisuus osallistua sovintomenettelyyn, jonka tarkoituksena on saada vanhemmat tekemään sopimus lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta. Pakollinen sovintomenettely koskee vanhempia, joilla on alle 16-vuotiaita lapsia. Sovittelu toteutetaan perheasioista vastaavan ministeriön alaisissa perheasiaintoimistoissa (familievernkontoret). Menettelyssä vanhemmille annetaan informaatiota ja neuvontaa sekä pyritään etsimään vanhempien kanssa sovintoratkaisuja pitäen silmällä lapsen etua. Keskustelut ovat luottamuksellisia. Sovittelun vähimmäiskesto on yksi tunti ja enimmäiskesto seitsemän tuntia.

Lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevassa laissa (lov om barn og foreldre) johtavana periaatteena on lapsen edun turvaaminen. Huoltoriitojen oikeudenkäynnissä tulee pyrkiä sovintoon vanhempien välillä. Lapsilain esitöiden mukaan sovittelu ei kuitenkaan sovellu kaikkiin tapauksiin.

Tuomioistuin voi nimetä asiantuntijan osallistumaan ja avustamaan oikeudenkäynnissä. Asiantuntijat ovat yksityisiä ammatinharjoittajia, yleensä sosionomeja, psykologeja tai psykiatreja. Heille maksetaan erillinen korvaus. Asiantuntijoille ei ole järjestetty koulutusohjelmaa tehtävänsä.

Lapsilaki säättää asiantuntija-avustajan tehtävistä erittäin väljästi. Käytännössä asiantuntijan tehtäviksi ovat muodostuneet valmisteluistunnossa avustaminen, sovinnon edistäminen, vanhempien neuvominen ja ohjaus, kokeilusopimusten toteutumisen seuranta ja lapsen kuuleminen. Asiantuntija osallistuu huoltoriidan valmisteluistuntoon, jossa hän muun muassa neuvottelee tuomarin ja yleensä myös asianajajien kanssa siitä, mikä olisi vanhempien kuulemisen perusteella lapsen edun mukainen ratkaisu ja esittää siitä oman näkemyksensä ja ehdotuksensa. Asiantuntija-avustajan rooli on monella tapaa vanhempien ratkaisuja ohjaava. Kokeilusopimusten aikana hän toimii vanhempien neuvonantajana ja tukena ja voi tehdä muun muassa kotikäyntejä.

Norjalaisen huoltoriitaoikeudenkäynnin asiantuntijan rooli on kaksijakoinen. Toisaalta asiantuntija sovittelee, mutta toisaalta hän samanaikaisesti kerää aineistoa oikeudenkäyntiä varten. Vanhempien asiantuntijan

kanssa käymät keskustelut eivät ole luottamuksellisia. Ellei asia pääty sovintoon sama asiantuntija voi jatkaa pääkäsittelyssä elleivät vanhemmat vaadi hänen vaihtamistaan. Siinäkin tapauksessa hän laatii kirjallisen raportin asiasta uudelle asiantuntijalle. Häntä myös kuullaan todistajana pääkäsittelyssä. Asiantuntijan rooliristiriita on saanut osakseen kritiikkiä. Osapuolten oikeusturvan on katsottu vaarantuvan menettely- ja toimintamallien sekoittuessa toisiinsa.

Tuomarin rooli huoltoriidan käsittelyssä on melko muodollinen ja se on pidetty selkeästi erillään asiantuntijan roolista. Tuomari johtaa istunnossa puhetta ja huolehtii ”järjestyksen pidosta”. Hän ei osallistu vanhempien kanssa käytäviin erilliskeskusteluihin, joita asiantuntija vetää. Tuomarin ja asiantuntijan toiminta ei ole yhteistyötä siinä mielessä, millaiseksi se on suomalaisessa huoltoriitojen sovittelukokeilussa muodostunut.

Norjassa asiantuntijan avustama sovittelu on osa oikeudenkäyntiä, jota rajoittavat normaalit oikeudenkäyntiä koskevat prosessisäännöt ja se, että asian käsittely voi jatkua saman tuomarin johdolla oikeudenkäyntinä, ellei sopimukseen päästä. Sovittelun löyhää sääntelyä on kritisoitu ja sen katsotaan johtaneen menettelyn huonoon ennakoitavuuteen ja toisistaan poikkeaviin menettelytapoihin eri tuomioistuimissa.

Ruotsi

Ruotsin oikeudenkäymiskaaren mukaan tuomioistuimen tulee riita-asioiden oikeudenkäynnissä edistää sovinnon syntymistä, ellei se ole sopimatonta tapauksen luonteen nähdessä. Säännöstä sovelletaan myös huoltoriitoihin.

Tuomioistuin voi asianosaisten suostumuksella siirtää oikeudenkäyntinä vireillä olevan riita-asian myös erilliseen sovitteluun (särskild medling). Sovittelijana toimii tuomari, asianajaja tai muu jonkun alan ammattilainen. Osapuolet vastaavat sovittelijan palkkiosta. Sovittelun käyttöala on jäänyt erittäin vähäiseksi.

Lasta koskevissa asioissa kunnilla on velvollisuus tarjota vanhemmille neuvotteluapua sovinnon saavuttamiseksi (samarbetsamtal). Myös tuomioistuin voi huoltoriitaoikeuden-

käynnissä osoittaa vanhemmat sosiaalitoimeen käymään sovintokeskusteluja. Keskustelut ovat luottamuksellisia. Elleivät vanhemmat pääse sopimukseen, asian käsittely jatkuu oikeudenkäynnissä.

Vuodesta 2006 lukien tuomioistuin on voinut osoittaa huoltoriidan sovittavaksi tuomioistuimen ulkopuoliselle sovittelijalle, joka voi olla esimerkiksi tuomari, asianajaja, perheoikeussihteeri (familjerättssekreterare) tai sosiaalineuvoja (socialkonsulent). Sovittelumenettelyä ei ole säännelty, vaan sovittelija toimii tapauskohtaisesti harkintansa mukaan. Tuomioistuin voi antaa sovittelijalle ohjeita siitä, mitä tämän tulee huomioida asiaa sovitellessaan. Sovittelijan on määrääjassa (yleensä enintään 4 viikkoa) jätettävä oikeudelle selvitys tehtävän toteuttamisesta. Sovittelijalla on oikeus kohtuulliseen korvaukseen, joka maksetaan julkisista varoista.

Lakia sovittelusta eräissä yksityisoikeudellisissa riita-asioissa ei sovelleta huoltoriitoihin, mutta sitä voidaan soveltaa elatusapurii-toihin.

Tanska

Myös Tanskassa tuomioistuimella on riita-asiaa käsitellessään velvollisuus pyrkiä saamaan asianosaiset sopimaan. Sovinnon edistämistä voidaan kuitenkin luopua, jos se olosuhteet huomioon ottaen olisi hyödytöntä. Velvoite edistää sovintoa koskee myös huoltoriitoja.

Yhtä mieltä olevat vanhemmat voivat sopia lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta paikallisen hallintoviranomaisen (statsforvaltningen) luona. Jos vanhemmat eivät pääse sopuun, heidän on osallistuttava tapaamiseen, jossa heille tarjotaan neuvontaa ja sovittelua. Tapaamista vetää lakimies, joka voi tarvittaessa kutsua avukseen lapsiasioiden asiantuntijan. Neuvonta- ja sovittelumenettelyyn osallistuminen on pakollinen esivaihe huoltoriidan tuomioistuinkäsittelylle, sillä asia otetaan tuomioistuinkäsittelyyn vasta, ellei sovintoon ole päästy hallintoviranomaisessa.

Huoltoriitaoikeudenkäynnissä tuomioistuin voi nimittää asiantuntijan osallistumaan valmisteluistuntoihin, tekemään selvityksiä, keskustelemaan vanhempien tai lapsen kanssa. Asiantuntijan erityisenä tehtävänä ei siis ole

sovitella, vaan avustaa tuomioistuinta oikeudenkäynnissä. Asiantuntijan käytön aiheuttamista kustannuksista vastaa valtio.

Tuomioistuin voi myös siirtää vireillä olevan riita-asian erilliseen tuomioistuinsovitte luun (retsmægling). Tuomioistuin harkitsee tapauskohtaisesti, soveltuuko sovittelu asiaan. Tuomioistuinsovitte lussa on sovittelu myös huoltoriitoja. Sovittelu on vapaamuotoista ja maksutonta. Sovittelijana voi olla tuomari tai muu lakimies, joka on saanut sovitte lukoulutusta. Sovittelu voidaan järjestää tuomioistuimessa tai esimerkiksi asianajotoimiston tiloissa. Sovittelija päättää menettelystä yhdessä osapuolien kanssa. Sovittelijana toiminut tuomari ei voi käsitellä samaa asiaa myöhemmin oikeudenkäynnissä tai asianajajana edustaa asianosaista oikeudenkäynnissä. Sovintoon päästäessä sopimus voidaan vahvistaa sovinnoksi tuomioistuimessa.

Slovenia

Vuonna 2010 voimaan tulleen, vaihtoehtoisesta riidanratkaisusta säädetyn lain (ZARSS) nojalla tuomari voi asianosaisten suostumuksella siirtää riita-asian oikeudenkäynnistä tuomioistuinsovitte luun, jos se on sopivaa tapauksen olosuhteisiin ja osapuolten kanssa valmistelussa käytyyn keskusteluun nähden. Menettelyä sovelletaan myös huoltoriitoihin.

Sovittelijana voi toimia tuomioistuimen tuomari, eläkkeellä oleva tuomari tai asianajaja. Sovittelijoiden tulee täyttää laissa säädetyt vaatimukset ja heiltä edellytetään tuomioistuimen sovittelijakoulutuksen käymistä. Koulutus käsittää 40 tunnin peruskoulutuksen ja vuosittaisen täydennyskoulutuksen. Tuomari ei voi käsitellä samaa asiaa sekä tuomarina että sovittelijana.

Sovittelija voi asiantuntijuuden turvaamiseksi käyttää apunaan toista sovittelijaa, huoltoriidassa esimerkiksi psykologia tai sosiaalityöntekijää. Kumpikin toimii tasavertaisena sovittelijana. Tavoitteena on se, että sovittelijat ovat eri sukupuolta. Perheasioissa sovittelijoiden palkkiosta vastaa valtio.

Sovittelu aloitetaan yhden kuukauden kuluessa siitä, kun asia on siirretty sovitteluun ja saatetaan loppuun kolmen kuukauden ku-

luessa. Sovittelussa pidetään yleensä vain yksi istunto. Sovittelu on luottamuksellista.

Sovinto on saavutettu 40—65 prosentissa juttuja. Kerätyn palautteen mukaan 90 % asiakkaita on ollut erittäin tyytyväisiä sovitteluun.

2.4 Nykytilan arviointi

Vanhempien riitely ja erityisesti sen pitkeytyminen on lapselle vahingollista. Pitkän oikeusriidan aikana lapsi elää epävarmuudessa. Hän ei tiedä, missä hän tulee asumaan tai miten hän voi pitää yhteyttä toiseen vanhempaansa. Vanhemmat suuntaavat huomionsa erimielisyyksiin eikä heillä oman kriisinsä keskellä riitä voimia lapsen tukemiseen. Sen sijaan lapsi saattaa joutua vanhempiensa riitelyn välikappaleeksi. Riitelyn vanhemmille aiheuttamilla psyykkisillä ongelmilla voi pahimmillaan olla vakavia seurauksia. Viime vuosien perhesurmien taustalla on usein ollut erokriisi ja vanhempien huoltoriita.

Vanhempien ero on juridinen, psyykinen, taloudellinen ja sosiaalinen prosessi, jossa kaikki kysymykset kietoutuvat toisiinsa. Kuitenkin viranomaismenettelyssä eron eri puolet käsitellään toisistaan irrallaan siten, että lapseen liittyvät juridiset kysymykset ratkaistaan lastenvalvojan luona tai oikeudenkäynnissä, taloudelliset kysymykset usein asianajajan avustuksella tai oikeudenkäynnissä ja psyykkiset prosessit esimerkiksi perheneuvolassa tai yksityisellä terapeutilla. Viranomaisen välinen yhteistyö on vähäistä ja kukin hoitaa vain oman osansa eroperheen asioista. Paljon tehdään myös päällekkäistä työtä.

Useat selvitykset osoittavat, etteivät kuntien tarjoamat sovintopalvelut toimi kaikkialla. Vaikka perheasioiden sovittelu on osassa kuntia järjestetty hyvin, monin paikoin tarjonta on riittämätöntä ja puutteellista.

Oikeudenkäyntimenettelyä säätelevät normit tekevät oikeudenkäynnistä jäykän ja hitaan välineen puuttua akuuttiin kriisitilanteeseen eroperheessä. Huoltoriitaoikeudenkäynnin pitkä kesto on omiaan lukkiuttamaan ja kroonistamaan vanhempien välistä riitaa. Ajan kuluminen voi helposti vakiinnuttaa olemassa olevan tilanteen ja toimia toisen vanhemman eduksi.

Oikeudenkäynti rakentuu vastakkainasettelulle. Se repii auki kipukohtia ja pitää yllä konfliktia pitkään päätöksen antamisen jälkeenkin. Sukulaisten ja yhteisten ystävien kuuleminen todistajina on omiaan rikkomaan ihmissuhteita ja laajentamaan riidan perheen lähipiiriin. Oikeudenkäyntiä ei ole tarkoitettu ratkaisemaan emotionaalisia ristiriitoja. Vaikka tuomioistuin tekee päätöksen lapsen asioista, vanhempien välinen konflikti ei läheskään aina helpotu. Tämän vuoksi vanhemmat riitautuvat helposti uudelleen ja virittävät uuden oikeudenkäynnin.

Vanhempien riitely tulee yhteiskunnalle kalliiksi, kun saman eroperheen asioita käsitellään toistuvasti useissa eri viranomaisissa. Monet riidan keskellä elävät erolapset tarvitsevat hoidollista tukea ja apua. Konflikti heijastuu usein myös vanhempien hyvinvointiin ja työkykyyn.

Tuomioistuimeen päätyvät jutut ovat usein konfliktitasoltaan erittäin vaikeita. Osassa juttuja tuomioistuimen antama päätös on ainoa tapa saada asiaan ratkaisu, mutta osa vanhemmista voidaan vielä tässäkin vaiheessa saada sopimaan riitansa. Oikeudenkäynnissä tuomarın toimesta tapahtuva sovinnon edistäminen ei kuitenkaan aina riitä, vaan tarvitaan menettelyä, jossa keskitytään vanhempien välisen konfliktin lieventämiseen ja purkamiseen sekä vuorovaikutuksen rakentamiseen.

Sovittelulle on ominaista pyrkimys osapuolten välisen suhteen säilyttämiseen ja rakentamiseen. Sovittelussa ei ole voittajia ja häviäjiä. Sovittelu on joustavaa ja epämuodollista, minkä vuoksi se ei ole osapuolille niin stressaavaa kuin oikeudenkäynti. Tutkimusten mukaan osapuolet kokevat yleensä sovintoratkaisun oikeudenmukaisempana ja tyydyttävämpänä kuin tuomioistuimen päätöksen. He myös sitoutuvat noudattamaan sitä paremmin. Sovittelun tarjoamiin mahdollisuuksiin ei ole toistaiseksi riittävästi panostettu tuomioistuimissa. Asiantuntija-avustajia ei ole käytetty muun muassa sen vuoksi, ettei tuomioistuinsovittelulakia valmisteltaessa selvitetty, miten asiantuntijoiden saaminen käytännössä toteutettaisiin. Voimassa olevan tuomioistuinsovittelulain mukaan osapuolet vastaavat asiantuntija-avustajan palkkiosta ja

kuluista, mikä on myös todennäköisesti estänyt asiantuntijan käyttöä.

2.5 Asiantuntija-avusteinen huoltoriitojen sovittelukokeilu

Oikeusministeriö aloitti 1.1.2011 neljässä kärjäoikeudessa (Helsinki, Oulu, Espoo ja Pohjois-Karjala) kokeilun asiantuntija-avustajan käyttämisestä huoltoriitojen tuomioistuinsovittelussa. Tuomarin apuna sovittelussa on toiminut eroperhetyöskentelyyn perehtynyt psykologi tai sosiaalityöntekijä. 1.9.2012 kokeiluun liittyi seitsemän uutta kärjäoikeutta (Keski-Suomi, Pirkanmaa, Pohjanmaa, Etelä-Karjala, Kanta-Häme, Lappi ja Kemi-Tornio). Kokeilun aikana asiantuntija-avustajan käyttäminen on ollut vanhemmille maksutonta.

Hankkeelle asetettiin ohjausryhmä, joka marraskuussa 2011 teki kokeilusta väliraportin (2/2012) ja toukokuussa 2013 loppuraportin (25/2013).

Kokeilusta kerättiin tietoa laajalla seurannalla. Tiedot päättäneistä jutuista kirjattiin sähköiseen seurantajärjestelmään. Työparit täyttivät jokaisen sovittelun jälkeen arviointilomakkeen. Vanhemmilta kerättiin palautetta kyselylomakkeella. Vanhempien lakimiesavustajia haastateltiin ja kärjäoikeudet järjestivät heille keskustelutilaisuuksia. Menettelyn kehittämiseksi tuomarit ja asiantuntija-avustajat pitivät yhteisiä palaverieita. Ohjausryhmä käsitteli ja linjasi sovittelutyössä esiin nousseita kysymyksiä. Myös koulutusten yhteydessä kerättiin kokemuksia ja palautetta. Projektiin saatiin lisäksi työnohjausta, jonka yhdeksi tavoitteeksi määriteltiin menettelyn kehittäminen ja hyvin työkäytäntöjen löytäminen.

Seuranta kohdistui pääasiassa neljään kokeilussa alusta asti mukana olleeseen kärjäoikeuteen (Helsinki, Oulu, Espoo ja Pohjois-Karjala). Seuranta-aika oli 1.1.2011—31.12.2012.

Seuranta-aikana Helsingin, Espoon, Oulun ja Pohjois-Karjalan kärjäoikeudessa tuli vireille yhteensä 575 sovitteluasiata. Sovittelujuttujen osuus kaikista huoltoriidoista oli Helsingin kärjäoikeudessa keskimäärin 33 prosenttia, Espoossa 38 prosenttia, Oulussa noin 70 prosenttia ja Pohjois-Karjalassa

50 prosenttia. Myös myöhemmin mukaan tulleissa kärjäoikeuksissa kokeilu lähti hyvin liikkeelle. Niissä tuli vuoden 2012 loppuun mennessä eli neljässä kuukaudessa vireille yhteensä 79 sovitteluasiata.

Tuomioistuinsovittelu voi tulla vireille joko siten, että tuomari siirtää oikeudenkäyntinä vireillä olevan asian osapuolten suostumuksin sovitteluun tai sovittelua pyydetään suoraan tuomioistuimelle toimitettavalla sovitteluhakemuksella. Seuranta-aikana suurin osa sovittelussa käsitellyistä asioista oli oikeudenkäynneistä siirrettyjä (74 %). Suoralla sovitteluhakemuksella tuli vireille 26 prosenttia tapauksista. Näistä noin kolmanneksessa varsinaista sovittelua ei aloitettu, koska toinen osapuoli ei suostunut sovitteluun.

Seuranta-aikana sovittelussa päättyi yhteensä 435 asiaa. Osa jutuista päättyi jo ennen varsinaisen sovittelun aloittamista. Sovitteluiistunto järjestettiin yhteensä 367 asiassa.

Sovitteluiistunnossa käsitellyistä jutuista noin 77 prosentissa tehtiin joko kokonaissovinto (62 %) tai osasovinto (15 %). Osasovinto tarkoitti useimmiten sitä, että lapsen asiat saatiin muilta osin sovittua, mutta riitaa jäi joko elatuksesta tai huoltomuodosta. Noin 23 prosenttia sovitteluista jutuista päättyi tuloksettomana.

Sovittelut heijastuivat huoltoriidoissa annettuihin ratkaisuihin. Kaikissa neljässä kokeilukärjäoikeudessa sovintoratkaisut lisääntyivät vuosina 2011—2012 sekä lukumääräisesti että prosentuaalisesti verrattuna vuoteen 2010. Lisäys Helsingissä oli 11 prosenttia, Espoossa 11 prosenttia, Oulussa 8 prosenttia ja Pohjois-Karjalassa 6 prosenttia.

Oikeudenkäyntiin verrattuna sovittelu saatiin alkamaan huomattavan nopeasti. Ensimmäinen sovitteluiistunto järjestettiin keskimäärin 1,5 kuukaudessa siitä, kun sovittelun aloittamisesta oli tehty päätös tai sovittelu oli tullut vireille hakemuksella. Oikeudenkäynnissä ensimmäinen istunto pidetään yleensä aikaisintaan 2—3 kuukauden kuluttua asian vireille tulosta.

Sovittelun mediaanikesto sovittelun aloituspäätöksestä tai vireille tulosta sen lopettamiseen oli noin 2,5 kuukautta. Suurin osa jutuista päättyi ensimmäisessä istunnossa. Verrattuna oikeudenkäyntiin, jossa pidetään

yleensä kaksi valmisteluistuntoa, mahdollinen väliaikaismääräyskäsitteily ja pääkäsitteily, sovittelussa ratkaisu saavutettiin oikeudenkäyntiä nopeammassa prosessissa.

Vaikka osa sovitteluistunnoista oli pitkiä, istuntojen mediaanikesto oli 4 tuntia. Vanhemmilta kerätyn palautteen mukaan valtaosa vastanneista vanhemmista (78 %) piti istunnon pituutta sopivana.

Sovintojen määrän lisääntyminen vähensi sosiaalitoimelle tehtyjä selvityspyynnöitä, vaikkakin huoltoriitojen vuosittaiset vaihtelut ja muut satunnaiset seikat tuottivat lukuihin heilahteluja. Helsingin kärjäoikeudesta tehtiin Helsingin sosiaalitoimelle selvityspyynnöitä vuonna 2011 41 prosenttia ja vuonna 2012 20 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2010. Espoon kärjäoikeudesta tehdyt selvityspyynnöt vähenivät vuonna 2011 39 prosenttia ja vuonna 2012 22 prosenttia vuoteen 2010 verrattuna. Oulun kärjäoikeudesta Oulun sosiaalitoimeen tehdyt selvityspyynnöt vähenivät vuonna 2011 36 prosenttia ja vuonna 2012 11 prosenttia vuoteen 2010 verrattuna. Selvityspyynnöiden vähenemisen seurauksena Espoon sosiaalitoimessa selvitystyön jonot purettiin kokonaan. Helsingissä ja Oulussa jonotusaikaa lyhennettiin. Pohjois-Karjalan kärjäoikeuden tekemät selvityspyynnöt hajautuvat moniin eri kuntiin. Niiden vähäisistä määristä johtuen sovitteluiden vaikutusta selvityspyynnöiden määriin ei voitu osoittaa.

Vanhemmilta pyydettyihin palautelomakkeisiin saatiin 168 vastausta. Suurin osa (84 %) vastanneista vanhemmista oli tyytyväisiä sovitteluun. Valtaosa vastaajista (72 %) koki saaneensa sovittelussa tuoda riittävästi esiin omia näkemyksiään ja suurin osa (64 %) koki tulleen hyvin ymmärretyksi.

Lakimiesavustajilta saadun palautteen mukaan myös he ovat valtaosin olleet tyytyväisiä uuteen menettelyyn. Lakimiesavustajan rooli sovittelussa on tärkeä. Hän on asiakkaansa juridinen neuvonantaja ja hän arvioi asiakkaansa kanssa, soveltuuko riita ylipäänsä sovitteluun. Myös asiakkaan sitouttaminen sovinnon hakemiseen ja tehtyyn sovintoon kuuluu lakimiesavustajan tehtäviin. Kokeemukset lakimiesavustajien toiminnasta sovittelussa ovat olleet pääosin myönteisiä.

Kokeilun aikana käytiin laajaa keskustelua lapsen asemasta sovittelussa. Ohjausryhmä linjasi huoltolain ja YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen periaatteiden pohjalta, missä tilanteissa lasta voidaan kuulla sovittelussa henkilökohtaisesti, mitä kuulemista harkittaessa tulee ottaa huomioon ja miten kuuleminen tulee toteuttaa. Ohjausryhmän näkemykset on kirjattu loppuraporttiin.

Tuomareiden ja asiantuntija-avustajien yhteistyö on sujunut hyvin. Tuomari ja asiantuntija-avustaja työskentelevät sovittelussa työparina, mutta kummallakin on oma roolinsa. Moniammatillisuus on tehostanut sovittelua, ja työskentely yhdessä toisen ammattikunnan edustajan kanssa on osoittautunut hyödylliseksi.

Kaikki riidat eivät sovi sovitteluun. Tuomioistuimissa käsitellään paljon riitoja, joiden vanhemmilla on vakavia psykososiaalisia ongelmia kuten mielenterveys- ja päihdeongelmia. Tällöin osapuolilla tai toisella heistä ei ehkä ole aitoa pyrkimystä sovintoon, halua käydä rakentavaa keskustelua tai kykyä sitoutua sopimukseen. Voi myös olla, etteivät osapuolet ole tasavertaisessa neuvotteluasemassa toisiinsa nähden. Tällaisissa tilanteissa sovittelulle ei ole edellytyksiä. Kokeilun aikana keneltäkään sovittelua pyytäneeltä ei eväty mahdollisuutta yrittää sovittelua, mutta sovitteluita jouduttiin jonkin verran keskeyttämään, kun havaittiin, että osapuolet olivat liikkeellä väärin tavoittein tai että sovittelu muutoin oli väärä menettely osapuolten erimielisyyksien ratkaisemiseksi. Kysymys sovittelun esteistä on vaikea ja monitahoinen kysymys, jota ohjausryhmä on käsitellyt loppuraportissaan.

Kokeilua suunnitellut työryhmä, laajentamistyöryhmä ja ohjausryhmä ovat korostaneet tuomioistuinsovitteluun valmentavan koulutuksen merkitystä. Oikeusministeriö on järjestänyt kokeiluun osallistuneille runsaasti koulutusta, mikä on koettu erittäin hyödylliseksi. Ohjausryhmä pitää koulutusta välttämättömänä edellytyksenä sovittelijana tai asiantuntija-avustajan toimimiselle, minkä vuoksi jokainen projektissa mukana oleva on käynyt heille tarjotun koulutuksen.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Yleiset tavoitteet

Esityksen perustavoitteena on luoda lapsen edun toteuttava, nopea ja tehokas menettely lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevien riitojen ratkaisemiseksi. Uuden sovittelumenettelyn tarkoituksena ei kuitenkaan ole siirtää sosiaalitoimelle kuuluvia tehtäviä tuomioistuimiin, vaan eropalveluiden ja huoltoriitojen sovittelun painopisteen tulee edelleen olla matalan kynnyksen kunnallisissa peruspalveluissa. Tuomioistuinsovittelun tarkoituksena on tarjota erityistä sovittelupalvelua silloin, kun vanhemmille muissa eropalveluissa tarjottu apu on osoittautunut riittämättömäksi. Tuomioistuinsovittelu on vaihtoehto silloin, kun vanhemmat harkitsevat oikeudenkäynnin aloittamista.

Tavoitteena on sovittelun avulla lieventää vanhempien välistä riitaisuutta, lisätä heidän välistä vuorovaikutustaan ja auttaa heitä löytämään lapsen edun mukainen ratkaisu erimielisyyksiinsä. Yhdistämällä kahden eri ammattikunnan asiantuntijuus voidaan vanhemmille tarjota samassa menettelyssä tukea sekä juridisten että psyykkisten eroon liittyvien konfliktien ratkaisemiseksi. Asiantuntija-avustajan osallistumisella sovitteluun pyritään lisäämään käsittelyn laatua sekä varmistamaan, että sovittelussa käsitellään lapsen edun kannalta keskeiset asiat ja että ratkaisut ovat lapsen edun mukaisia.

Tavoitteena on sovintoratkaisujen avulla saada vanhemmat sitoutumaan saavutettuun lopputulokseen ja sitä kautta vähentää uusiintarjotoja.

Tavoitteena on säästää sekä tuomioistuinten että sosiaalitoimen voimavaroja. Samalla tavoitteena on pitkällä tähtäimellä koko yhteiskunnan voimavarojen säästäminen, kun saavutetut sovinnot heijastuvat eri viranomaisten ja yhteisöjen toimintaan.

Tavoitteena on myös huoltoriitaoikeudenkäyntien käsittelyaikojen lyhentäminen siten, että sovittelussa saavutetut sovinnot vähentävät oikeudenkäynneissä käsiteltävien asioiden määrää ja sen myötä olosuhdeselvitysten hankkimiseen kuluva aika lyhenee.

3.2 Asiantuntijapalveluiden järjestämisen käräjäoikeuden hallinnollisen kanslian sijaintikunnan tehtäväksi

Tavoitteena on saada sovitteluavustajiksi päteviä, lapsen asemaan erotilanteessa hyvin perehtyneitä asiantuntijoita. Kokeilu on vahvistanut, että tarvittava asiantuntemus löytyy varmimmin kuntien sosiaalitoimesta ja erityisesti perheneuvoloista.

Sovittelun toteuttaminen nopeasti ja tehokkaasti edellyttää sitä, että asiantuntijapalveluiden järjestämistä varten luodaan yksinkertainen ja toimiva malli. Kokeilun aikana asiantuntijapalveluista sovittiin kunkin kunnan kanssa erikseen. Pysyvän toiminnan järjestäminen kuntien kanssa tehtävillä sopimuksilla on kuitenkin liian työläs ja vaikeasti hallinnoitava malli.

Ehdotetaan, että asiantuntijapalveluiden järjestämisestä vastaisi se kunta, jonka alueella sijaitsee käräjäoikeuden hallinnollinen kanslia. Hallinnollisella kanslialla tarkoitetaan sitä käräjäoikeuden kansliaa, jossa on käräjäoikeuden laamannin pääasiallinen toimipaikka ja josta käsin hoidetaan käräjäoikeuden hallintoa. Tämä kunta on yleensä tuomiopiirin suurin, minkä vuoksi sillä on yleensä parhaat mahdollisuudet asiantuntijapalveluiden tarjoamiseen. Tällä mallilla myös varmistettaisiin, että asiantuntijapalveluita on saatavissa koko maassa tasaisesti ja nopeasti. Tämä vastaisi hallitusohjelman kuntapolitiikan tavoitetta turvata laadukkaat ja yhdenvertaiset kunnalliset palvelut asiakaslähtöisesti koko maassa. Järjestämisvastuussa olevalla kunnalla ei kuitenkaan olisi velvollisuutta tuottaa palveluita itse, vaan se voisi järjestää ne myös muulla tarkoituksenmukaisella tavalla.

Valmistelussa on harkittu myös sitä vaihtoehtoa, että asiantuntijapalveluiden järjestäminen olisi kuntien yleinen velvollisuus. Sitä ei ole kuitenkaan katsottu toteuttamiskelpoiseksi, sillä käräjäoikeuksien tuomiopiireissä on paljon pieniä kuntia, joilla ei ole mahdollisuutta tarjota päteviä asiantuntijoita. Monissa pienissä kunnissa on vain yksi sosiaalialityöntekijä, joka hoitaa kaiken sosiaalialityön. Joissain kunnissa lain edellyttämät palvelut hoidetaan kokonaan ostopalveluina. Monin paikoin sosiaalialityöntekijän tehtäviä hoitavilta

puuttuu sosiaalityöntekijän pätevyys. Kunnille asetettava yleinen velvoite vaikeuttaisi asiantuntijapalveluiden tasapuolista turvaamista maan kaikissa osissa. Lapsen etu edellyttää, että vanhemmille tarjotaan yhtä hyvät mahdollisuudet asiantuntija-apuun siitä riippumatta, missä he asuvat.

Toimiva ja laadukas järjestelmä edellyttää pientä, mutta tiivistä tuomiopiirikohtaista asiantuntijaverkostoa. Asiantuntijapalveluiden järjestämistä vastuun asettaminen jokaiselle kunnalle kasvattaisi asiantuntijoiden määrän suureksi, sillä useissa tuomiopiireissä on jopa yli 20 kuntaa. Asiantuntija-avustajien suuri määrä tekisi järjestelmästä vaikeasti hallittavan ja tehottoman. Asiantuntija-avustajille ei kertyisi tehtävän hyvään hoitamiseen tarvittavaa sovittelukokemusta. Lisäksi asiantuntija-avustajatehtävän edellyttämä sovittelukoulutus olisi käytännössä mahdoton toteuttaa kattavasti.

Nyt ehdotettavaa järjestelyä on toteutettu kokeilun aloittaneista käräjäoikeuksista kolmessa eli Oulun, Pohjois-Karjalan ja Espoon käräjäoikeudessa. Oulun käräjäoikeuden tuomiopiiriin kuuluu 17 kuntaa, Pohjois-Karjalan 16 kuntaa ja Espoon kaksi kuntaa. Oulun käräjäoikeudelle asiantuntijapalvelut on järjestänyt Oulun kaupunki, Espoon käräjäoikeudelle Espoo ja Pohjois-Karjalan käräjäoikeudelle Joensuu sekä Liperin kunta yhdessä. Joensuu on ostanut yhden avustajan työpanoksen Kirkon perheasiain neuvottelukeskuksesta. Helsingin käräjäoikeuden tuomiopiiriin kuuluu vain yksi kunta.

On pohdittu myös sitä, että valtio ostaisi asiantuntijapalvelut yksityissektorilta. On kuitenkin epävarmaa, löytyisikö yksityiseltä puolelta kaikkiin käräjäoikeuksiin riittävä määrä päteviä asiantuntija-avustajia. Laadun takaaminen edellyttäisi käräjäoikeuskohtaisen rekisterin luomista tehtävään valituista asiantuntija-avustajista. Luotettavan rekisterin luominen olisi kuitenkin vaikeaa, sillä tuomioistuimilla ei ole asiantuntemusta arvioida muihin ammattikuntiin kuuluvien henkilöiden asiantuntijuutta. Tämä johtaisi helposti siihen, etteivät kansalaiset saisi samantasoista palvelua maan eri osissa. Norjassa huoltoriitaoikeudenkäynnissä käytettävät asiantuntijat hankitaan yksityissektorilta. Tuomioistuimilla on omat listansa asiantuntijois-

ta. Järjestelmä on viime aikoina saanut runsaasti kritiikkiä siitä että, asiantuntijoiden ammattitaito vaihtelee ja työn jälki on kirjavaa.

Palveluiden ostaminen markkinahintaan suoraan yksityiseltä sektorilta nostaisi järjestelmästä valtiolle aiheutuvia kustannuksia. Yksityisten ammatinharjoittajien käyttämien asiantuntija-avustajina edellyttäisi erillisen sopimuksen tekemistä kunkin avustajan kanssa, minkä vuoksi asiantuntijapalveluiden kustannusvaikutus ei olisi ennustettava. Lisäksi käräjäoikeuksilla ei käytännössä ole resursseja hoitaa palveluiden hankintaa ja sopimusten tekemistä.

3.3 Asiantuntijapalveluiden korvaaminen kunnalle

Huoltoriitojen sovittelu on osa tuomioistuimen toimintaa ja asiantuntija-avustaja hankitaan tuomioistuimen toimeksiannosta. Tämän vuoksi ehdotetaan, että valtio korvaisi kunnille asiantuntijapalveluiden järjestämisestä aiheutuvat kustannukset. Perusteena kustannusten korvaamiselle on myös se, että asiantuntijapalveluiden järjestämistä vastuu tulisi vain käräjäoikeuden hallinnollisen kanslian sijaintikunnalle.

Maksettava korvaus perustuisi siihen ajalliseen työpanokseen, jonka kunnat menettävät, kun asiantuntija-avustajat työskentelevät tuomioistuimissa. Lisäksi korvattavaksi tulisivat erinäisissä tilanteissa asiantuntijatyön aiheuttamat kustannukset.

Jotta maksuliikenteen hoitamisesta ei aiheutuisi liikaa työtä, korvausjärjestelmän tulisi olla yksinkertainen ja yhdenmukainen. Ehdotetaan, että korvaus perustuisi päiväkohtaiseen kiinteään korvaukseen ja poikkeuksellisesti tuntiperusteiseen korvaukseen. Korvauksen määrästä säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella.

3.4 Asiantuntija-avustajien pätevyyden varmistaminen

Jotta asiantuntija-avusteisesta huoltoriitojen tuomioistuinsovittelusta tulisi tehokas ja

toimiva järjestelmä, kaikkiin tuomioistuimiin tulisi saada pätevät asiantuntija-avustajat. Asiantuntija-avustajana toimiminen edellyttää monipuolista ammattitaitoa ja osaamista. Asiantuntija-avustajan keskeinen tehtävä on tuoda sovittelussa esiin lapsen psykologinen etu, saada vanhemmat näkemään lapsen edun kannalta keskeiset seikat, auttaa avaamaan vanhempien välinen lukkiutunut tilanne, tarvittaessa keskustella lapsen kanssa ja tunnistaa sovittelun esteet. Asiantuntija tarvitsee tehtävässään tietoa muun muassa lapsen kehityksestä, lapsen asemasta erossa, perheen vuorovaikutussuhteista ja vanhempien eroprosessista.

Lakivaliokunta on katsonut, että huoltoriitojen sovittelussa tarvittavaa erityisasiantuntemusta voi tarjota esimerkiksi psykologi tai lastenpsykiatri, jolla on kokemusta avioeroasioiden sovittelusta tai sosiaalitoimen selvitys- ja sovittelutyöstä (LaVL 4/2005).

Ehdotetaan, että asiantuntija-avustajalla tulisi olla psykologin, sosiaalityöntekijän, lastenpsykiatrian erikoislääkärin peruskoulutus tai muu soveltuva ylempi korkeakoulututkinto. Se ei kuitenkaan yksin riittäisi antamaan riittävää pätevyyttä huoltoriitojen tuomioistuinsovitteluun, vaan lisäksi tarvittaisiin täydennys- ja lisäkoulutusta sekä kokemusta työskentelystä eroperheiden kanssa.

Valmistelussa on arvioitu myös sitä vaihtoehtoa, voitaisiinko asiantuntija-avustaja pätevyysvaatimukset rinnastaa lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun päätöksen täytäntöönpanoa koskevan lain mukaiseen täytäntöönpanosovittelijaan. Huoltoriita- ja täytäntöönpanosovittelulla on kuitenkin eri lainsäädäntöperusta, eri tavoitteet ja erilaiset menettelytavat. Täytäntöönpanosovittelu on osa oikeudenkäyntiä, jossa sovittelun keskeisenä tavoitteena täytäntöön pantavan sopimuksen tai päätöksen noudattaminen. Täytäntöönpanosovittelijan tärkeä tehtävä on tuottaa tietoa ja kirjallinen raportti tuomioistuimelle päätöksentekoa varten. Asiantuntija-avustaja taas työskentelee sovittelussa tuomarin työparina tavoitteena konfliktin todellisten syiden löytäminen, vanhempien välisen vuorovaikutuksen rakentaminen ja vanhempien ymmärryksen lisääminen lapsen tilanteesta. Saadut kokemukset ovat vahvistaneet, että asiantuntijuus huoltoriidan sovittelussa edel-

lyttää laajempaa ja syvempää osaamista kuin täytäntöönpanosovittelijan työ. Täytäntöönpanosovittelulain mukaiset sovittelijan pätevyysvaatimukset eivät myöskään kaikilta osin sovellu tuomioistuinsovitteluun. Esimerkiksi itsenäisenä kriteerinä mainittu perehtyneisyys lastensuojeluun ei tuottaisi lisäarvoa tuomioistuinsovittelussa.

Valmistelun aikana on arvioitu sitä, onko kuntien sosiaalitoimesta saatavissa riittävästi päteviä asiantuntija-avustajia. Kokeilussa on tällä hetkellä mukana lähes puolet (11) käräjäoikeuksista. Niihin kaikkiin on saatu pätevät ja kokeneet asiantuntija-avustajat. Heidän rekrytointinsa ei tuottanut vaikeuksia. Päinvastoin asiantuntija-avustajan tehtävää kohtaan on ollut runsaasti kiinnostusta. Kokeilu on myös osoittanut, että tarvittava asiantuntija-avustajien työpanos on paljon oletettua vähäisempi. Koska kunnan omien työntekijöiden lisäksi asiantuntijapalveluita voidaan ostaa yksityiseltä sektorilta, voidaan tehdä se johtopäätös, että kunnat voivat järjestää riittävän määrän pätevyysvaatimukset täyttäviä asiantuntija-avustajia.

Koska asiantuntija-avustajana toimiminen poikkeaa asiantuntija-avustajiksi valittavien henkilöiden perustehtävistä, uuteen tehtävään valittavilta edellytettäisiin osallistumista oikeusministeriön järjestämään huoltoriitojen sovittelukoulutukseen, jossa annetaan perustiedot lapsioikeudesta ja sovittelumenettelystä. Koulutuksen avulla varmistettaisiin asiantuntijatyön laatu ja valtakunnallinen yhtenäisyys. Koulutus ei olisi kuitenkaan ammattilista koulutusta, jolla voitaisiin hankkia asiantuntija-avustajan pätevyys, vaan täydennyskoulutusta.

Sovittelukokeilussa saavutetut hyvät tulokset ovat olleet mahdollisia, koska asiantuntija-avustajiksi saatiin päteviä ja kokeneita ammattilaisia. Uuden sovittelumallin vakiinaistaminen tuo lisäarvoa sovitteluun vain, jos asiantuntija-avustajan pätevyysvaatimukset vastaavat tehtävän vaativuutta. Asiantuntija-avustajan käyttäminen on tuomarin harkinnassa. Ellei asiantuntija-avustajien toiminta tehosta sovittelua, tuomioistuinten ei kannata käyttää heitä. Myös osapuolten lakimiesavustajat voivat nopeasti reagoida puutteelliseen palveluun eivätkä suosittale asiakkailleen sovittelua.

3.5 Asiantuntija-avustajan käyttämisen maksuttomuus sovittelun osapuolille

Voimassa olevan tuomioistuinsovittelulain mukaan osapuolet vastaavat itse sovittelijan avustajan palkkiosta ja kustannuksista. Tavoitteena on toteuttaa menettely, jossa huoltoriitojen sovittelussa käytettävät asiantuntijapalvelut olisivat vanhempien taloudellisesta asemasta riippumatta tasavertaisesti kaikkien halukkaiden käytettävissä. Ehdotetaan, että lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevissa sovitteluissa sovittelijan nimeämän, kunnan osoittaman asiantuntija-avustajan käyttämisestä aiheutuvat kustannukset maksettaisiin valtion varoista.

3.6 Sovittelun joutuisuus ja tuloksellisuus

Tavoitteena on luoda sovittelumenettely, jolla voitaisiin mahdollisimman varhaisessa vaiheessa puuttua vanhempien erimielisyyksiin ja estää riidan laajeneminen sekä uusinta- ja täytäntöönpanoriitojen syntyminen. Tämä edellyttää sitä, että sovittelu päästään aloittamaan nopeasti.

Sovittelun joutuisuuden varmistamiseksi ehdotetaan, että sovitteluistunnon järjestämisen kiireellisyydestä säädettäisiin laissa erikseen huoltoriitojen sovittelun osalta.

3.7 Asetettujen tavoitteiden toteutumisen käytännössä

Kokeilu on osoittanut, että järjestelmän tehokas toteuttaminen edellyttää tuomioistuimilta aktiivista panostamista sovitteluun. Sosiaalitoimi taas on avainasemassa siinä, että asiantuntija-avustajiksi valitaan päteviä ja kokeneita henkilöitä.

Jotta kansalaiset osaisivat käyttää tuomioistuinsovittelun mahdollisuutta, tuomioistuimen tulisi järjestää tiedotustilaisuuksia sidoryhmille sekä jakaa tietoa sovittelusta internet-sivustoillaan ja esitteiden muodossa. Oi-

keudenkäynnin osapuolille tulisi aina lähettää kirjallinen tiedote sovittelusta.

Huoltoriitoja sovittelevilla tuomareilla tulisi olla vankka kokemus lapsioikeudellisten asioiden käsittelystä. Sovittelijoiksi ja asiantuntija-avustajiksi tulisi valita ainoastaan tehtävään motivoituneita henkilöitä. Kokeilu on osoittanut, että aito kiinnostus osapuolia ja heidän ongelmiaan kohtaan heijastuu sovittelun tuloksellisuuteen.

Sovittelijana toimiminen edellyttää sekä sovittelun teoreettista tuntemista että käytännön sovittelutaitoja. Tämän saavuttaminen edellyttää sovittelijoille ja asiantuntija-avustajille järjestettävää sovittelukoulutusta, joka sisältäisi tuomareille suunnatun yleisen tuomioistuinsovittelun peruskoulutuksen sekä tuomareille ja asiantuntija-avustajille tarkoitetut lapsioikeudellisen koulutusjakson ja koulutuksen huoltoriitojen sovitteluun.

Koulutus ei kuitenkaan yksinään tee hyväksi sovittelijaksi, vaan sovittelutaidot kehittyvät vasta käytännön kokemuksen kautta. Tämän vuoksi tuomioistuinten ja sosiaalitoimen tulisi antaa sovittelijoille ja avustajille mahdollisuus pitkäjänteiseen työskentelyyn sovittelussa.

Lakimiesavustajat vaikuttavat keskeisesti siihen, tuleeko huoltoriitojen sovittelusta todellinen vaihtoehto oikeudenkäynnille. Tämän vuoksi tuomioistuinten olisi tärkeää panostaa yhteistyöhön ja yhteiseen koulutukseen Asianajajaliiton kanssa.

Sovittelun tuloksellisuutta tulisi jatkuvasti seurata ja menettelyä kehittää. Tässä tarkoituksessa oikeusministeriön tavoitteena on perustaa huoltoriitojen sovittelun seurantaryhmä, jossa olisi tuomioistuimien, asiantuntijaorganisaatioiden ja lakimiesavustajien edustus. Seurannan järjestäminen tulisi ottaa huomioon tuomioistuinten asianhallintajärjestelmiä ja tilastointia uudistettaessa.

Kunkin yksikön oman toiminnan kehittämiseksi tuomioistuinten tulisi säännöllisesti järjestää palaverieita asiantuntija-avustajien ja heidän taustaorganisaationsa kanssa. Lisäksi vuosittainen huoltoriitojen sovittelupäivä auttaisi sovittelijoita ja asiantuntija-avustajia vaihtamaan kokemuksia, vähentämään paikakuntakohtaisia menettelytapaeroja ja löytämään parhaita työkäytäntöjä.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Huoltoriita-oikeudenkäynnin kustannukset

Huoltoriidat tulevat yhteiskunnalle kalliiksi. Professori Juha Hämäläinen on vuonna 2010 tekemässään selvityksessä (Juha Hämäläinen: Kalliit erot. Selvitys huoltoriitojen kustannuksista. 2010) laskenut huoltoriidan kustannuksia. Aalto-yliopiston kauppaorkeakoulun opiskelija Matias Kallio on vuonna 2011 laskentatoimen lopputyössään (Huoltajuuksriitojen oikeuskäsittelyn kustannukset Espoon kaupungissa. Laskentatoimen kandidaatin tutkielma. Aalto-yliopiston Kauppaorkeakoulu 29.11.2011) laskenut huoltoriitojen ja sovittelun kustannuksia Espoon kärjäoikeudessa ja sosiaalitoimessa. Hämäläisen ja Kallion mukaan täysimittaisen huoltoriidan käsittely kärjäoikeudessa vaatii tuomarilta 20—56 työtuntia ja sihteeriltä 20—35 työtuntia. Hämäläinen ja Kallio ovat arvioineet keskimääräisen huoltoriita-oikeudenkäynnin kustannuksiksi alioikeudessa 3 100—3 300 euroa. Hämäläinen on lisäksi arvioinut hovioikeuskäsittelyn hinnaksi 3 500—4 000 euroa. Näihin arvioihin ei ole sisällytetty oikeusavusta, sosiaalitoimen selvityksestä, muiden viranomaisten toimenpiteistä, tulkkipalveluista ynnä muista aiheutuva kustannuksia.

Sosiaalitoimen olosuhdeselvityksen tekeminen on monivaiheinen prosessi, joka vaatii runsaasti työaikaa. Hämäläisen selvityksessä sosiaalitoimet arvioivat selvityksen tekemisen vievän työaikaa 40—50 tuntia. Kallion laskelman mukaan Espoon sosiaalitoimessa selvityksen tekemiseen kuluu noin 100 tuntia. Laskelmat osoittavat, että selvitystyö on erittäin kallis vaihe oikeudenkäyntiä. Sosiaalitoimen olosuhdeselvityksen hinnaksi on arvioitu 2 400—5 280 euroa selvitystä kohti.

Huoltoriitojen sovittelun vaikutukset tuomioistuimissa

Kallio laski lopputyössään yksipäiväisen, 7,5 tuntia kestävänsä sovitteluisunnon työkuksannuksiksi 642 euroa. Sovittelun kustannusten euromääräinen vertailu huoltoriita-oikeu-

denkäyntiin on kuitenkin vaikeaa, koska oikeudenkäynteihin käytettävä työ määrä vaihtelee paljon sekä juttu- että tuomarikohtaisesti. Vertailussa on otettava huomioon, että myös oikeudenkäynneissä saadaan juttuja sovittua käsittelyn aikana. Lisäksi osa sovittelussa olleista jutuista palaa oikeudenkäyntiin, jolloin sovittelu on ollut ylimääräinen työvaihe.

Oikeudenkäyntiin verrattuna sovittelussa tarvitaan vain vähän kansliatyötä. Sihteerit ei osallistu sovitteluisuntoon, istunnosta ei laadita pöytäkirjaa eikä sitä muutoinkaan dokumentoida. Siten onnistuneet sovittelut vähentävät kansliatyön määrää.

Sovittelu edellyttää myös tuomarilta vähemmän toimenpiteitä kuin oikeudenkäynti. Oikeudenkäyntiin kuuluvat yhteenvedon laatiminen, väliaikaismääräys- ja pääkäsittely ja perustellun päätöksen kirjoittaminen jäävät pois. Sovittelijan työ muodostuu sovitteluisuntoon osallistumisesta ja osapuolten sopimuksen kirjoittamisesta ratkaisuksi asiassa. Vertailussa on otettava huomioon työn vähentyminen myös hovioikeudessa, sillä sovittuista jutuista ei valiteta hovioikeuteen. Kokeilun tulosten perusteella voidaan todeta, että onnistuneet sovittelut säästävät myös tuomareiden työtä.

Lähes puolessa kokeilun aikana sovitteluisista jutuista on ollut kyse uusintariidasta. Kokeilun tulosten perusteella voidaan olettaa, että onnistuneilla sovitteluilla voidaan ehkäistä uusintariitojen syntymistä. Huoltoriitojen väheneminen antaa mahdollisuuden kohtuuttoman pitkien oikeudenkäyntiaikojen lyhentämiseen.

Asiantuntijapalveluiden korvaaminen kunnille aiheuttaa kustannuksia tuomioistuimille. Järjestelmän toteuttaminen lisää jonkin verran myös hallinnollista työtä tuomioistuimissa.

Vuotta 2012 koskeneen talousarviokäsittelyn yhteydessä eduskunnan valtiovarainvaliokunta piti uuden sovittelumallin laajentamista niin inhimilliseltä kuin taloudellista kannalta perusteltuna ja lisäsi muiden tuomioistuinten toimintamomentille 900 000 euroa kokeilun laajentamiseen. Valiokunta piti tärkeänä, että mallin jatkuvuus valtakunnallisena toimintamallina turvataan. Valtiontalouden määrärahahehkyksiä koske-

vassa päätöksessä vuosille 2013—2016 vastaava summa on pysyvänä määrärahalisäyksenä muiden tuomioistuinten toimintamenomomentilla (25.10.03). Kokeilun tulosten perusteella laskettuna asiantuntija-avustajien ajallisen työpanoksen tarve koko maassa olisi yhteensä noin 6,5 henkilötyövuotta. Tuomiopiirien asukasmäärien ja huoltoriitajuttujen määrien perusteella arvioituna valtion tulo- ja menoarviossa huoltoriitajien tuomioistuinsovittelun toteuttamiseen osoitettu määräraha riittää kattamaan siitä aiheutuvat kustannukset.

Huoltoriitajien tuomioistuinsovittelukokeilusta saadut hyvät kokemukset voivat saada osan vanhemmista hakemaan sovittelua tuomioistuimesta silloinkin, kun heidän tulisi saada asiansa ratkaistua kunnallisissa peruspalveluissa. Tällaiseen epätoivottuun kehitykseen voi johtaa se, että kuntien eropalveluiden taso ja laajuus vaihtelevat erittäin paljon. Kunnille lakisääteisenä velvollisuutena kuuluva perheasioiden sovittelu on monin paikoin riittämätöntä ja puutteellista. Lastenvalvojien sopimuspalveluun on usein pitkät jonot eikä lastenvalvojilla ole aina aikaa käydä vanhempien kanssa keskustelua sopimuksen sisällöstä. Myös perheneuvoloihin on monin paikoin pitkät jonot. Jotta kunnalle kuuluvia tehtäviä ei siirtyisi tuomioistuimiin, kuntien eropalveluita tulisi kehittää sekä määrällisesti että laadullisesti toimiviksi ja helposti saavutettaviksi.

Kokeilun aikana suoralla sovitteluhakemuksella vireille tulleiden juttujen määrä pysyi kohtuullisena. Lisäksi näiden juttujen konfliktitaso oli pääsääntöisesti niin syvä, että sovittelun vaihtoehtona olisi ollut oikeudenkäynti. Tarkoituksena on kuitenkin seurata uudistuksen toteutumista ja ryhtyä toimenpiteisiin, mikäli suorat sovitteluhakemukset lisääntyvät voimakkaasti.

Huoltoriidan sovittelun vaikutukset sosiaali-toimessa

Kokeilussa asiantuntija-avustajien työ on pääosin muodostunut sovitteluistuntoihin osallistumisesta. Seuranta-aikana asiantuntija-avustajien vuosittainen työpanos vastasi Helsingin käräjäoikeudessa keskimäärin 0,6, Oulussa 0,4, Espoossa 0,4 ja Pohjois-

Karjalassa 0,1 henkilötyövuotta eli yhteensä 1,5 henkilötyövuotta. Suhteessa käytettyyn työpanokseen saavutetut tulokset olivat erittäin hyvät. Jos verrataan sovitteluun käytettyä aikaa olosuhdeselvityksen edellyttämään työaikaan, ero on huomattava.

Sovintojen määrän lisääntyminen vähentää sosiaalitoimelle tehtäviä selvityspyynnöitä. Tämä kehityksen suunta on näkynyt selvästi kokeilun aikana. Selvityspyynnöiden vähentyminen helpottaa työpainetta sosiaalitoimessa ja antaa mahdollisuuden lyhentää jonotusajkoja selvitystyöskentelyyn. Toisaalta asiantuntijatyövoiman irrottaminen perustyöstä luo haasteita, joista selviäminen edellyttää perustyön hyvää organisointia, asiantuntijatyön järjestämisen suunnittelua yhteistyössä käräjäoikeuden kanssa ja tarvittaessa resursien kohdentamista uudelleen sosiaalitoimen sisällä.

Kokeilun aikana sovitteluissa jutuissa vanhempien erimielisyyksiä oli usein käsitelty aiemmin muissa viranomaisissa. Sovintojen lisääntymisen voidaan siten olettaa vähentävän työtä myös muualla kuin sosiaalitoimen olosuhdeselvitystyössä. Tätä vaikutusta on kuitenkin mahdotonta laskea numeraalisesti.

Sovittelun vaikutuksia arvioitaessa tulee kuitenkin muistaa, että tuomioistuimeen tulevat huoltoriidat ovat erittäin vaikeita. Tämän vuoksi on realistista hyväksyä se, ettei kaikkia huoltoriitoja voida sopia. Olosuhdeselvityksiä tullaan tarvitsemaan ja tekemään tulevaisuudessakin.

Vaikutukset oikeudenkäyntikuluihin ja oikeusavun kustannuksiin

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen vuonna 2006 tekemän selvityksen mukaan käräjäoikeuksissa käsiteltävissä huoltoriidoissa 57 % hakijoista sai julkista oikeusapua. Hovioikeudessa muutoksenhakijoista oikeusavun saajia oli 70 %.

Professori Hämäläinen on arvioinut asianajajan keskimääräiseksi työmääräksi huoltoriidassa vähintään 20 työtuntia, minkä perusteella hän on laskenut oikeusavun hinnaksi käräjäoikeuskäsittelyn osalta 2 400—3 000 euroa. Kokeilun aikana haastatellut, paljon perheoikeudellisia juttuja hoitavat lakimiesavustajat arvioivat tavanomaisen huoltoriita-

oikeudenkäynnin vaatimaksi työajaksi 25—30 tuntia. Kokeilu on osoittanut, että sovittelun päättyessä sopimukseen, lakimiesavustajan työmäärä on pienempi kuin oikeudenkäynnissä. Myös mahdollinen valitus ja asian käsittely hovioikeudessa jäävät pois.

Jos sovittelu päättyy tuloksettomana ja juttu palaa oikeudenkäyntiin, sovittelu aiheuttaa asiakkaalle tai valtiolle ylimääräisiä kustannuksia. Lakimiesavustajat ovat huolissaan erityisesti itse maksavien asiakkaiden oikeudenkäyntikulujen nousemisesta korkeiksi. Tätä epäkohtaa lieventää se, että sovittelussa näytetään melko usein saavutettavan sovinto osasta vaatimuksia. Vanhemmat itse eivät olleet palautekyselyssä huolissaan kustannusten kasvamisesta, sillä vain kolme vanhempaa nimesi sovittelun epäkohdaksi sen, että sovittelu tuli lakimieskustannusten vuoksi kalliiksi.

Sovittelun ja oikeudenkäynnin erottaminen toisistaan perustuu voimassa olevaan tuomioistuinsovittelulakiin eikä tältä osin ole näkyvissä muutoksia. Ylimääräisten kustannusten syntymistä ei näin ollen voida kaikissa tapauksissa välttää.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Osana eurooppalaista kehitystä suomalaisessa tuomioistuin kulttuurissa on viimeisten vuosikymmenten aikana tapahtunut suuri muutos, kun vaihtoehtoiset riidanratkaisumenetelmät ovat nousseet perinteisen tuomitsemistoiminnan rinnalle. Riita-asioiden oikeudenkäynneissä korostuu pyrkimys neuvotteluihin ja sovinnollisuuteen. Varsinainen tuomioistuinsovittelu on kuitenkin otettu käyttöön hitaasti. Vasta asiantuntija-avusteinen huoltoriitojen sovittelukokeilu on saanut laajan joukon asianosaisia käyttämään sovittelun mahdollisuutta. Kokeilusta saatujen kokemusten voidaan olettaa edistävän myös muiden riita-asioiden sovittelua.

Lapsen asioiden käsittelyssä on yleinen ongelma, että viranomaiset toimivat kukin omalla sektorillaan eikä tieto viranomaisten välillä kulje. Asiantuntija-avustajan työskentely tuomioistuinsovittelussa merkitsee uudenlaista yhteistyön mallia tuomioistuimen ja sosiaalitoimen välillä. Kahden eri hallinnon alan edustajat toimivat työparina, mikä

auttaa lapsen tilanteen kokonaisvaltaista hahmottamista ja tuottaa parempia lopputuloksia. Uudessa menettelyssä eri viranomaiset yhdistävät voimavaransa lapsen parhaaksi.

Tuomioistuimet ja sosiaalitoimi joutuvat ottamaan työnsä organisoinnissa huomioon sen, että huoltoriitojen sovittelut voidaan toteuttaa nopeasti ja joustavasti. Samalla on kuitenkin huolehdittava siitä, ettei organisaatioiden perustyö kärsi. Kokeilu on osoittanut, että asiantuntija-avustajien riittävä määrä ja asiantuntijatyövoiman käytön järjestäminen selkeällä ja ennakoitavalla tavalla ovat edellytys sille, että perustyö yksiköissä saadaan hoidettua. Järjestelmän toimivuus edellyttää säännöllistä yhteistyötä käräjäoikeuden ja sosiaalitoimen välillä.

Vaikutukset lapsen etuun

Sovittelun päämääränä on lapsen edun mukainen ratkaisu, jossa on huomioitu kummankin vanhemman toiveita. Koska vanhemmuus ei pääty eroon, sovittelulla tavoitellaan vanhempien välisen vuorovaikutuksen lisäämistä ja parantamista. Vaikka sovittelu ei välttämättä ratkaise konfliktia, saavutettu sopimus luo edellytykset ristiriitojen vähittäiselle laantumiselle. Toimivan yhteistyövanhemmuuden tukeminen edistää myös sukupuolten välistä tasa-arvoa. Vanhempien sovinto parantaa monin tavoin lapsen hyvinvointia ja turvaa yleensä tuomioistuimen ratkaisua paremmin lapsen suhteen säilymisen kumpaankin vanhempaan. Lisäksi sovittelussa voidaan oikeudenkäyntiä paremmin ottaa huomioon vanhempien ja lasten elämäntilanne kokonaisuutena ja ratkaista myös monia riidan taustalla vaikuttavia kiistoja.

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan mukaan kaikkien viranomaisten päätöksenteossa samoin kuin lainsäädäntöelimen toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Sopimuksen 12 artiklan mukaan lapselle on annettava mahdollisuus tulla kuulluksi häntä koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimissa joko suoraan tai edustajan tai asianomaisen toimielimen välityksellä kansallisen lainsäädännön menettelytapojen mukaisesti. Lapsen näkemykset on otettava huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti. Sopi-

muksen 3 artiklan mukaan lapsella on alaikäisenä aina oikeus suojeluun.

Tuomioistuinsovittelu on toteutettava lapsen etu turvaten. Tuomioistuinsovittelulaisissa ei ole erillistä säännöstä lapsen kuulemisesta, vaan siltä osin sovelletaan huoltolain säännöksiä. Huoltolain mukaan lapsen kuuleminen tuomioistuimessa edellyttää, että se on painavista syistä välttämätöntä asian ratkaisemisen kannalta, lapsi suostuu kuulemiseen ja on ilmeistä, että siitä ei saata aiheutua lapselle haittaa. Lakivaliokunta on katsonut mietinnössään 4/2005, että sovittelussa lapsen kuulemisen kynnyksen ei ole tarpeen olla aivan yhtä korkealla, etenkin varttuneempien lasten kohdalla. Kuulemisen järjestämisessä on kuitenkin aina noudatettava tarkkaa harkintaa ja siitä on pidättäydyttävä ainakin silloin, kun vanhempien väliset ristiriidat ovat niin syviä, että lapsen henkilökohtaisen kuulemisen voidaan olettaa vahingoittavan häntä tai hänen suhdettaan vanhempiinsa.

Lapsen oikeus tulla kuulluksi ei ole missään prosessissa ehdoton, vaan sitä rajoittavat kuulemisen tarkoitus, lapsen ikä ja kehitystaso sekä lapsen muut oikeudet. Lapsen henkilökohtaisen kuulemisen tilaa ja toteuttamistapaa tulee arvioida kunkin prosessin tavoitteista käsin, jotta lapsen oikeus tulla kuulluksi ja toisaalta lapsen oikeus suojeluun toteutuvat oikealla tavalla. Lapsen oikeudet ovat kokonaisuus, josta lapsen oikeutta tulla kuulluksi ei voida irrottaa. Ristiriitaiset tilanteet joudutaan ratkaisemaan lapsen etua koskevalla kokonaisharkinnalla.

Lapsen kuuleminen tuomioistuinsovittelussa edellyttää tapauskohtaista harkintaa. Sovittelukokeilun aikana on laajasti pohdittu kysymystä lapsen osallisuudesta ja ohjausryhmä on laatinut suosituksen lapsen kuulemisesta sovittelussa. Joustavana ja vapaa-muotoisena menettelynä sovittelu madaltaa kynnyksestä lapsen kohtaamiseen. Lasten kuulemisesta saatiin kokeilun aikana hyviä kokemuksia, mutta toisenlaisiakin kokemuksia oli. Vanhemmat toivoivat vain harvoin lapsen kuulemistä.

Lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevia kysymyksiä käsitellään ja ratkaistaan useissa eri viranomaisissa ja menettelyissä. Valtaosa (noin 90 %) erovanhemmista tekee sosiaalitoimessa sopimuksen lapsensa huol-

lostaa, tapaamisoikeudesta ja elatuksesta. Osa vanhemmista tekee yhteisen hakemuksen tuomioistuimeen tai päätyy sopimuksen oikeudenkäynnin aikana.

Huoltolain mukaan, jos vanhemmat ovat yhtä mieltä lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevassa asiassa, lapsen omat toivomukset ja mielipide on selvitettävä vain, jos se on lapsen edun kannalta aiheellista ja se on lapsen ikään ja kehitystasoon nähden mahdollista. Huoltolaki lähtee siitä, että viranomaiset voivat yleensä luottaa siihen, että vanhemmat tekevät lasta koskevat päätökset lapsen edun mukaisesti ottaen huomioon myös lapsen mielipiteen. Sosiaalitoimen sopimuskäytännössä ja tuomioistuimen oikeuskäytännössä lasta kuullaan harvoin, jos vanhemmat ovat yhtä mieltä lasta koskevista ratkaisuksista. Myös avioliittolakiin perustuvassa perheasiainsovittelussa henkilökohtainen keskustelu lapsen kanssa on poikkeuksellista.

Lapsen kuuleminen huoltoriidassa edellyttää tarkkaa harkintaa, sillä lapsen kuuleminen vanhempien välisessä riidassa ole aina lapsen edun mukaista. Vaikeissa psykososiaalisissa ja patologisissa riidoissa lapsen henkilökohtaiseen kuulemiseen voi liittyä riskejä lapsen hyvinvoinnille. Lapsi on usein joutunut vedetyksi mukaan vanhempiensa riitaan ja voi olla traumatisoitunut. Lasta saatetaan lahjoa, painostaa, manipuloida, jopa uhkailla. Häntä on saatettu jo kuulla monta kertaa eri prosesseissa. Toisaalta hyvään huoltajuuteen kykenevien, tasavahvojen vanhempien välisissä riidoissa lapsen lojaliteettiristiriita voi olla voimakas.

Huoltoriitojen todelliset syyt liittyvät usein vanhempien väliseen parisuhteeseen. Lapsella on oikeus pysyä vanhempiensa erimielisyyksien ulkopuolella. Myös vanhemmat pyrkivät usein suojaamaan lastaan riitaisuuksiltaan.

Harkitessaan keskustelua lapsen kanssa sovittelija joutuu punnitsemaan vastakkain lapsen erilaisia oikeuksia ja niiden painoarvoa. Lapsen oikeus suojeluun voi kaventaa lapsen osallistumisoikeutta tai olla ristiriidassa sen kanssa. Sovittelijan tulee olla vakuuttunut siitä, ettei kuuleminen aiheuta haittaa lapselle ja siitä, että lapsi itse haluaa, suostuu ja kykenee keskusteluun.

Sosiaalitoimen selvittäessä lapsen mielipidettä huoltoriito-oikeudenkäynnissä lasta tavataan useamman kerran ja tapaamisiin sisältyy myös kotikäynti. Tuomioistuinsovittelevi ei ole sosiaalityötä ja lapsen tapaaminen rajoittuu pääsääntöisesti yhteen keskustelukertaan. Pienen lapsen kuuleminen on lapsen kanssa työskentelyä ja hänen käytöksensä havainnointia, mihin sovittelun yhteydessä ei ole mahdollisuuksia.

Lapsen kuuleminen lisää sovitteluistuntojen määrää ja pitkittää sovittelua. Lapsen edun mukaista on yleensä, että hänen asemaansa koskevat ratkaisut saadaan mahdollisimman nopeasti, minkä vuoksi lapsen tapaamista harkittaessa tulee ottaa huomioon myös ajan kulumisen merkitys.

Mikäli lainsäädäntöön halutaan tehdä muutoksia lapsen kuulemisen osalta, asiaa tulisi harkita kokonaisuutena kaikkien niiden menettelyjen osalta, joissa ratkaistaan lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevia kysymyksiä. Olisi epätarkoituksenmukaista säätää lapsen kuulemisesta erikseen tuomioistuinsovittelevi osalta, jos rinnasteisissa menettelyissä jäisivät noudatettaviksi entiset säännökset. Säännösten uudistaminen edellyttää laajaa ja perusteellista valmistelua, jossa tulisi ottaa huomioon myös se, että lasten säännönmukainen kuuleminen tuomioistuimissa edellyttäisi huomattavasti nykyistä suurempia henkilöresursseja ja uudenlaisia tiloja tuomioistuimissa.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Esitys on valmisteltu oikeusministeriössä asiantuntija-avusteista huoltoriitojen sovittelukokeilua suunnitelleen työryhmän ehdotusten, menettelyn laajentamista ja vakinaistamista suunnitelleen työryhmän ehdotusten, lausuntopalautteen ja sovittelukokeilusta saatujen kokemusten pohjalta. Valmistelussa on tehty yhteistyötä sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön kanssa. Valmistelun aikana on kuultu Kuntaliittoa.

Oikeusministeriö asetti 26.1.2010 työryhmän laatimaan selvityksen asiantuntija-avustajan käytön kokeilemisesta lapsen huolto-oikeudenkäynneissä. Työryhmässä oli

edustajat neljästä käräjäoikeudesta, sosiaalitoimesta, Suomen Psykologiliitosta, Suomen Asianajajaliitosta, Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksesta, Yhden vanhemman perheiden Liitto ry:stä, Pelastakaa lapset ry:stä ja oikeusministeriöstä. Työryhmä kuuli työnsä aikana Suomen Asianajajaliittoa, Julkiset oikeusavustajat ry:tä, Suomen Psykologiliittoa ja Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry:tä.

Työryhmä ehdotti mietinnössään 61/2010 kaksivuotista kokeilua asiantuntija-avustajan käyttämisestä huoltoriitojen tuomioistuinsovittelevi siten, että avustajan käytön kustannukset maksettaisiin valtion varoista. Työryhmä määritteli asiantuntija-avustajan tehtävät. Asiantuntija-avustajilta edellytettiin perhe-, parisuhde- ja kehityspsykologian asiantuntemusta sekä työskentelykokemusta eroperheiden kanssa. Kokeilutuomioistuimiksi esitettiin Espoon, Helsingin, Oulun ja Pohjois-Karjalan käräjäoikeutta.

Oikeusministeriö aloitti kokeilun 1.1.2011. Hankkeelle asetettiin ohjausryhmä, jonka tehtävänä on vastata kokeilun toteuttamisesta, järjestää sen seuranta, kehittää hanketta saatavien kokemusten pohjalta ja tehdä johtopäätökset kokeilun tuloksista. Ohjausryhmään nimettiin edustajat kokeilukäräjäoikeuksista, Suomen Asianajajaliitosta, Suomen Psykologiliitosta, sosiaalitoimesta ja oikeusministeriöstä. Keväällä 2012 kokeilua jatkettiin yhdellä vuodella. 1.9.2012 kokeiluun liitettiin seitsemän uutta käräjäoikeutta.

Ohjausryhmä julkaisi marraskuussa 2011 väliraportin 2/2012 ja keväällä 2013 loppuraportin (25/2013).

Oikeusministeriö asetti 27.12.2011 työryhmän suunnittelemaan asiantuntija-avusteisen huoltoriitojen sovittelumenettelyn laajentamista ja vakinaistamista. Työryhmän tehtävänä oli muun muassa laatia ehdotukset menettelyn järjestämisestä ja hallinnoinnista, tarvittavasta koulutuksesta ja asiantuntija-avustajan pätevyysvaatimuksista. Työryhmään kuuluivat käräjäoikeuksien, sosiaalitoimen, perheneuvoloiden, Suomen Psykologiliiton, Suomen Asianajajaliiton, sosiaali- ja terveysministeriön ja oikeusministeriön edustajat. Työryhmä kuuli työnsä aikana Kuntaliittoa.

Työryhmä ehdotti mietinnössään 36/2012 ensisijaisesti, että asiantuntijapalvelujen järjestäminen huoltoriitojen sovitteluun tulisi vastikkeetta kuntien lakisääteiseksi tehtäväksi ja toissijaisesti, että valtio maksaisi kunnille korvauksen asiantuntijapalvelujen tuottamisesta. Sovittelun osapuolille asiantuntijapalveluiden käyttäminen olisi maksutonta. Toiminnan laadun turvaamiseksi työryhmä esitti asiantuntija-avustajien pätevyysvaatimusten kirjaamista lakiin sekä sovittelukoulutuksen järjestämistä tuomareille ja asiantuntija-avustajille. Sovitteluiden joutuisuuden turvaamiseksi työryhmä ehdotti, että sovittelustunnon järjestämiselle asetettaisiin laissa määräaika.

Mietinnöstä pyydettiin lausuntoa 26 taholta. Lausuntoja saapui 21. Lausunnon antoivat valtionalouden tarkastusvirasto, Rovaniemen hovioikeus, Espoon kärjäoikeus, Pirkanmaan kärjäoikeus, Pohjois-Karjalan kärjäoikeus, Tuusulan kärjäoikeus, Vantaan kärjäoikeus, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Lapsiasiavaltuutettu, Suomen Lakimiesliitto, Suomen Tuomariliitto, Suomen Kuntaliitto, Lastensuojelun Keskusliitto, Mannerheimin Lastensuojeluliitto, Väestöliitto, Ensi- ja turvakotien liitto, Pelastakaa Lapset ry, Länsi-Uudenmaan oikeusaputoimisto (ent. Espoon oikeusaputoimisto), Oulun kaupungin sosiaali- ja perhepalvelut, Espoon kaupunki ja Kallion seurakunta. Kuntaliiton lausuntoon sisältyivät lausunnot Helsingin ja Tampereen kaupungeilta. (Lausuntotiivistelmä 64/2012 <http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1354192274078.html>)

Yhtä lukuun ottamatta kaikki lausunnonantajat kannattivat asiantuntija-avusteisen sovittelumenettelyn laajentamista koko maahan. Lausunnoissa painotettiin, että pitkittyviä huoltoriitoja tulisi pyrkiä ehkäisemään kaikin mahdollisin keinoin. Erityisesti kaivattiin uudenlaisia ratkaisukeinoja jo pitkittyneisiin huoltoriitoihin, jotka nähtiin lapsille erittäin haitallisiksi. Uuden sovittelumallin katsottiin tukevan lapsen suhteen säilymistä molempiin vanhempiin ja vanhempien vastuottoa lapsen hyvinvoinnista.

Kuntaliitto vaati, että valtio korvaa kunnille täysimääräisesti asiantuntijapalveluiden tuottamisesta aiheutuvat kustannukset. Lisäksi

Kuntaliitto katsoi, että asiantuntija-avustajan kelpoisuus tulisi määritellä yhdenmukaisesti täytäntöönpanosovittelijan kelpoisuusvaatimusten kanssa.

Vantaan kärjäoikeus kyseenalaisti sen, voidaanko lyhyen kokeilun perusteella tehdä sellaista johtopäätöstä, että asiantuntija-avusteinen huoltoriitojen sovittelu on laajennettava koko maahan. Kärjäoikeus totesi asianosaisten sopivan paljon huoltoriitoja myös perinteisessä alioikeusmenettelyssä. Jos sovittelujutuissa sovinto voitaisiin saavuttaa tuomarivoimin, Vantaan kärjäoikeuden mukaan asiantuntijasovittelun hyödyt jäävät vähäisiksi. Vantaan kärjäoikeus näki vaarana myös sen, ettei sovittelussa saavutettu sovinto ole todellinen.

Asiantuntijapalveluiden maksuttomuutta asianosaisille kaikki lausunnonantajat pitivät tärkeänä. Asiantuntijapalvelun järjestämistapana kaikki kysymykseen kantaa ottaneet lausunnonantajat pitivät hyvänä, että järjestämisestä vastaisi se kunta, jonka alueella kärjäoikeus sijaitsee. Sen todettiin turvaavan laadukkaan ja asiantuntevan palvelun saataavuuden ympäri Suomen.

Kaikki lausunnonantajat painottivat asiantuntija-avustajan pätevyyden merkitystä sovittelun onnistumisessa. Moni lausunnonantaja korosti, ettei pelkkä muodollinen kelpoisuus tehtävään riitä.

Kaikki asiaa kommentoineet lausunnonantajat painottivat sovittelun nopean järjestämisen tärkeyttä. Osa ei pitänyt tarpeellisena aikarajan määräämistä sovittelun aloittamiselle.

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Esitysluonnoksesta pyydettiin lausunto 40 taholta. Lausunnon antoivat sosiaali- ja terveysministeriö, valtiovarainministeriö, Itä-Suomen hovioikeus, Rovaniemen hovioikeus, Espoon kärjäoikeus, Kymenlaakson kärjäoikeus, Oulun kärjäoikeus, Helsingin kärjäoikeus, Pirkanmaan kärjäoikeus, Pohjois-Karjalan kärjäoikeus, Pohjois-Savon kärjäoikeus, Satakunnan kärjäoikeus, Tuusulan kärjäoikeus, Vantaan kärjäoikeus, Espoon kaupunki, Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä (Eksote),

Helsingin kaupunki, Hämeenlinnan kaupunki, Jyväskylän kaupunki, Tampereen kaupunki, Suomen Asianajajaliitto, Julkiset oikeusavustajat ry, Suomen psykologiliitto ry, Talentia ry, Suomen tuomariliitto, Suomen lakimiesliitto, Suomen kuntaliitto, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Lapsiasiavaltuutettu, Suomen evankelis-luterilainen kirkko, Mannerheimin lastensuojeluliitto ry, Miessakit ry, Yhden vanhemman perheiden liitto ry, Lastensuojelun keskusliitto, Ensi- ja Turvakotien liitto, Pelastakaa lapset ry. ja Isät lasten asiaila ry. Lausuntoa eivät antaneet Helsingin hovi-oikeus, Väestöliitto, Joensuun kaupunki, Lapin käräjäoikeus ja Pohjanmaan käräjäoikeus.

Esitysluonnoksen vastaanotto oli valtaosin erittäin myönteinen. Muutamaa lausunnonantajaa lukuun ottamatta kaikki kannattivat asiantuntija-avusteisen huoltoriitojen tuomioistuinsovittelun valtakunnallistamista.

Lausunnoissa puollettiin palvelun maksuttomuutta vanhemmille ja sitä, että valtio korvaa asiantuntijapalveluiden tuottamisesta kunnille aiheutuneet kustannukset. Muutama lausunnonantaja piti ehdotettua korvaustasoa liian alhaisena.

Lausunnoissa korostettiin asiantuntija-avustajan tehtävän vaativuutta ja pätevyyden merkitystä. Valtaosa kannatti hallituksen esityksen mukaisia pätevyysvaatimuksia. Osa lausunnonantajista halusi tiukentaa pätevyysvaatimuksia. Vain Kuntaliiton ja Suomen evankelis-luterilaisen kirkon lausunnoissa esitettiin asiantuntija-avustajalle asetettavien asiantuntija-avustajien rekrytointipohjan laajentamista ja pätevyysvaatimusten lieventämistä.

Kaikki asiasta lausuneet korostivat sovittelun joutuisuuden merkitystä. Suurin osa kannatti hallituksen esityksen mukaista kuuden viikon määräaikaan sovitteluistunnon järjestämiseksi. Osa käräjäoikeuksista, Lakimiesliitto ja Tuomariliitto katsoivat kuuden viikon määräajan liian rajoittavaksi ja ehdottivat sovittelun joutuisuuden määrittelyä sanallisesti.

Lapsiasiavaltuutettu, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Pelastakaa Lapset ry., Yhden Vanhemman Perheiden Liitto ry, Lastensuojelun Keskusliitto ja Mannerheimin Lastensuojeluliitto esittivät lapsen aseman ja roolin

vahvistamista sovittelussa. Siinä tarkoituksessa esitettiin, että lasta tulisi kuulla henkilökohtaisesti sovittelussa ja sitä koskeva säännös tulisi ottaa lakiin.

Useissa lausunnoissa tuotiin esiin, että eropalveluja tulisi kehittää kokonaisuutena ja korostettiin sitä, että painopisteen sovittelu- ja sopimuspalveluissa tulisi olla kunnan tarjoamissa peruspalveluissa eli lastenvalvojan sopimusneuvotteluissa ja perheasiain sovittelussa. Useat lausunnonantajat kiinnittivät huomiota kunnallisten eropalveluiden puutteellisuuteen ja edellyttivät niiden kuntoon saattamista. Muussa tapauksessa nähtiin vaarana, että vanhemmat hakeutuvat toimivaan tuomioistuinsovitteluun sellaisissakin tilanteissa, joissa heidän tulisi saada apua kunnallisissa palveluissa.

Monet lausunnonantajat korostivat sitä, että uuden sovittelumallin toteutumista tulee seurata. Lisäksi toivottiin sovittelun vaikutusten ja sovintojen pysyvyyden selvittämistä.

Tuomariliitto ja Lakimiesliitto ovat esittäneet, että lakiin tulisi kirjata säännös siitä, että lapsen etu ohittaa sovittelijalle ja sovitteluavustajalle säädetyn vaitiolovelvollisuuden ja osapuolia koskevan vetoamiskiellon. Ehdotettua muutosta ei ole tehty lakiin, koska kyseinen periaate on jo nyt lainsäädännössä. Oikeudenkäymiskaaren mukaan sovittelijaa ja avustajaa koskevasta todistamiskiellosta voidaan poiketa, jos erittäin tärkeät syyt sitä vaativat. Lain esitöiden mukaan erittäin tärkeänä syynä voidaan pitää esimerkiksi lapsen edun suojaamista. Lastensuojelulain velvoite ja oikeus lastensuojeluilmoituksen tekemiseen syrjäyttää salassapitosäännökset. Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain mukaan sosiaalihuollon viranomaisella on tehtävässään oikeus saada muilta viranomaisilta salassa pidettäviä tietoja. Näin ollen esimerkiksi olosuohdeselvityksen tekijä tai täytäntöönpanosovittelija voivat salassapidon estämättä saada ja antaa oikeudelle lapsen edun kannalta välttämättömiä tietoja, vaikka ne olisivat tulleet esiin sovittelussa. Vetoamiskielto taas ei voi indispositiivisessa huoltoriitaoikeudenkäynnissä rajoittaa vanhempien mahdollisuutta tuoda esiin kaikkia lapsen edun kannalta merkityksellisiä seikkoja.

Esitysluonnosta on muutettu ja täydennetty lausuntopalautteen johdosta. Esitystä on muutettu asiantuntija-avustajilta edellytettävän koulutusohjelman osalta. Esitysluonnokseen on otettu aiempaa laajempi arviointi esityksen vaikutuksesta lapsen etuun ja käsitelty kysymystä lapsen asemasta ja kuulemisesta

sovittelussa. Seurannan järjestämiseksi oikeusministeriössä on asetettu tavoitteeksi seurantaryhmän perustaminen uudistuksen pitempiaikaisten vaikutusten seuraamiseksi. Lisäksi esitysluonnosta on muutettu huoltoriitojen sovittelun kiireellisyyttä koskevan ehdotuksen osalta.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Laki lapsen huollosta ja tapaamisoi-
keudesta

3 a luku Huoltoriitojen sovittelu

17 a §. *Tuomioistuinsovittelu.* Ehdotetaan selvyuden vuoksi lakiin lisättäväksi säännös huoltoriitojen tuomioistuinsovitteluun sovellettavasta laista.

17 b §. *Asiantuntijapalveluiden järjestäminen.* Pykälässä säädettäisiin käräjäoikeuden hallinnollisen kanslian sijaintikuntien velvollisuudesta järjestää asiantuntijapalvelut huoltoriitojen tuomioistuinsovitteluun.

Asiantuntijapalveluiden järjestäminen tarkoittaisi kunnan vastuuta sitä, että asiantuntija-avustajia valitaan tuomioistuimen tarvitsema määrä ja että palveluiden tuottaminen organisoidaan joustavasti ja tehokkaasti. Järjestämisvastuu ei tarkoittaisi velvollisuutta tuottaa palveluita itse, vaan järjestämisvastuussa oleva kunta voisi tuottaa palvelut myös yhdessä muiden käräjäoikeuden tuomiopiiriin kuuluvien kuntien, kuntayhtymän tai sosiaali- ja terveysalueen (sote-alue) kanssa. Lisäksi järjestämisvastuussa oleva kunta voisi ostaa palvelut yksityiseltä tai julkiselta palveluntuottajalta.

Käräjäoikeuden tarvitsemien asiantuntija-avustajien riittävä määrä riippuu kunkin tuomiopiirin väestöpohjasta ja käräjäoikeudessa vuosittain käsiteltävien huoltoriitojen määrästä. Määrään vaikuttaa myös se, onko käräjäoikeudella useita kanslioita tai istuntopaikkoja. Kokeilusta saatujen kokemusten perusteella sopiva asiantuntija-avustajien määrä on 3—6 avustajaa käräjäoikeutta kohden. Jos asiantuntija-avustajia on vähemmän kuin kolme, järjestelmän toimivuus voi kärsiä esimerkiksi lomien tai muiden poissaolojen aikana. Silloin voi syntyä myös esteellisyysstilanteita. Jos taas asiantuntija-avustajia on liikaa, toiminnan järjestäminen vaikeutuu eikä asiantuntija-avustajille kerry tarpeellista kokemusta sovittelutoiminnasta.

Riippumatta siitä, mistä organisaatiosta asiantuntija-avustajat ovat, heidät tulisi orga-

nisoida toimimaan yhteistyössä siten, että asiantuntijapalveluita olisi saatavissa tasaisesti eikä niiden tarjoamisessa syntyisi päällekkäisyyttä. Sovitteluiden tehokas hoitaminen voitaisiin varmistaa esimerkiksi keskiteyllä, ennakoitavalla päivystysjärjestelmällä, jonka puitteissa avustaja voidaan saada nopeasti istuntoon. Tämä on kokeilun aikana todettu hyväksi toimintamalliksi.

Kokeilu on osoittanut, ettei asiantuntijapalveluiden tuottaminen vaadi ajallisesti suurta työpanosta. Helsingin käräjäoikeudessa kokeilun aikana toteutunut asiantuntija-avustajien vuosittainen työpanos on vastannut yhteensä hieman yli puolta henkilötyövuotta, Espoon ja Oulun käräjäoikeudessa tätäkin vähemmän ja Pohjois-Karjalan käräjäoikeudessa vain 0,1 henkilötyövuotta. Helsingin käräjäoikeuteen verrattavia suuria käräjäoikeuksia on kaksi eli Pirkanmaan ja Varsinais-Suomen käräjäoikeus. Espoon ja Oulun käräjäoikeuteen kooltaan verrattavia käräjäoikeuksia on viisi. Suurin osa käräjäoikeuksista on varsin pieniä eli kooltaan verrattavissa Pohjois-Karjalan käräjäoikeuteen. Näin ollen valtakunnallisesti tarvittava asiantuntijoiden työpanoksen määrä olisi melko pieni.

Asiantuntija-avustajana toimiminen ei olisi kenellekään päätoiminen tehtävä. Asiantuntija-avustajan työ muodostuu lähes yksinomaan sovitteluistuntoihin osallistumisesta. Kokeilun seuranta-aikana asiantuntija-avustajilla oli keskimäärin 1—3 sovitteluintuntoa kuukaudessa.

17 c §. *Asiantuntija-avustajan pätevyysvaatimukset.* Asiantuntija-avustajalle asetetut tehtävät vaativat monipuolista ammattitaitoa ja osaamista. Tämän vuoksi ehdotetaan, että asiantuntija-avustajalla tulisi olla psykologin, lastenpsykiatrian erikoislääkärin tai sosiaalityöntekijän peruskoulutus tai muu soveltuva ylempi korkeakoulututkinto.

Psykologin koulutukseen kuuluu kehityspsykologian opintoja, jotka antavat tietoa lapsen kehityksen eri osa-alueista (kognitiivinen, sosiaalinen, emotionaalinen) ja kykyä tunnistaa kehitystä haittaavia riskitekijöitä ja häiriintynyttä kehitystä. Psykologiseen asian-

tuntijuuteen kuuluu myös perhepsykologista tietoa esimerkiksi vanhemman ja lapsen välisestä kiintymyssuhteesta, sisarussuhteiden merkityksestä, lapsen yksilöllisestä asemasta perheessä ja eroperheen erityispiirteistä. Psykologeilla on tietoa myös lasten erilaisista temperamenteista ja niiden vaikutuksesta lapsen käyttäytymiseen.

Psykiatria on lääketieteen erikoisala, joka tutkii ja hoitaa mielenterveyden häiriöitä. Lastenpsykiatrian erikoislääkärillä on psykiatriin peruskoulutus ja lastenpsykiatriin erikoistumiskoulutus. Lastenpsykiatrilla on tietoa lasten psyykkisestä kehityksestä, lapsuudessa ilmenevistä mielenterveyden häiriöistä ja niiden hoidosta.

Sosiaalityöntekijän peruskoulutukseen ei kuulu psykologian opintoja. Koulutuksen kautta saatavaan sosiaalityön asiantuntijuuteen kuuluu erilaisten sosiaalisten, psykososiaalisten ja yhteiskunnallis-sosiaalisten ilmiöiden ymmärtäminen. Sosiaalityöntekijän asiantuntijuuteen kuuluu myös lasten ja perheiden palvelujärjestelmän tuntemus ja kyky tehdä kokonaisvaltainen arvio eroperheen tilanteesta. Suuri osa sosiaalityön asiantuntijuudesta kehittyy käytännön kokemuksen kautta.

Muuna soveltavana korkeakoulututkintona voisi lähinnä tulla kyseeseen kasvatustieteellinen ylempi korkeakoulututkinto.

Pelkkä peruskoulutus ei riitä takaamaan huoltoriitojen sovittelussa tarvittavaa asiantuntemusta. Erityisesti sosiaalityöntekijöillä tulisi olla riittävä lisä- ja täydennyskoulutus, esimerkiksi perheterapeutin koulutus.

Tuomioistuinsovitteluun ohjautuvat vaikeimmat eroriidat, joiden vaihtoehtona on oikeusprosessi. Vanhempien riitelyn seurauksena lapsen psyykinen kehitys on usein häiriytynyt. Asiantuntija-avustaja joutuu sovittelussa rakentamaan käsityksen lapsen psyykkisestä tilanteesta vanhempien kuvauksen perusteella. Hänen tulisi osata tunnistaa, mikä lapsen käytöksessä on normaalia ja mikä taas viittaa lapsen kehityksen häiriöihin ja riskeihin.

Erityyppisissä huoltoriidoissa tarvitaan erilaista asiantuntijuutta. Kokeilun aikana sovitteluun on tullut runsaasti vaikeita huoltoriitoja, jollaisissa asiantuntija-avustajalta odotetaan kykyä tunnistaa vanhemmuuden häiriö-

tekijöitä sekä lapsen hyvinvointiin ja turvallisuuden liittyviä riskejä. Tämän tiedon perusteella hänen tulisi ymmärtää sopimisen rajat, jotta lapsen turvallisuus ei vaarannu. Hyvään vanhemmuuteen kykenevät vanhemmat odottavat ja pystyvät myös ottamaan vastaan avustajan yleisellä tasolla antamaa asiantuntijatietoa lapsen tilanteesta erossa ja lapsen hyvinvoinnin ja kehityksen turvaamisen edellytyksistä. Asiantuntija-avustajalla on keskeinen panos myös vanhempien välisen kommunikaation ja vuorovaikutuksen rakentamisessa.

Kokeilu on osoittanut erityisen tärkeäksi sen, että asiantuntija-avustajalla on teoreettisen tiedon lisäksi kokemusta asiakastyöstä eroperheiden kanssa. Konfliktissa olevien vanhempien kohtaamista ei voi opetella vasta sovittelutilanteessa. Kokemusta työskentelystä lasten kanssa tarvitaan silloin, kun sovittelussa keskustellaan lapsen kanssa. Kokeilussa mukana olevat asiantuntija-avustajat ovat pitäneet kokemustaan eroperhetyöstä erittäin tärkeänä asiantuntijatehtävänsä kannalta. Tarvittavaa kokemusta on ainakin kuntien perheneuvoloissa työskentelevillä psykologeilla ja sosiaalityöntekijöillä. Lisäksi lastenvalvojilta, olosuhdeselvitystyötä tehneiltä ja muissa sosiaalitoimen eroperhetyöhön liittyvissä tehtävissä työskennelleiltä työntekijöiltä voi löytyä vastaavaa työkokemusta. Tehtävän hoitamisen kannalta olisi hyödyllistä, jos asiantuntija-avustajalla olisi kokemusta myös sovittelijana toimimisesta.

Kokeiluun osallistuvista asiantuntija-avustajista 16 on peruskoulutukseltaan psykologeja ja 25 sosiaalityöntekijöitä. Suurimmalla osalla heistä on lisäkoulutuksena psykoterapeutin, useimmiten perheterapeutin, koulutus. Kaikilla on kokemusta työskentelystä eroperheiden kanssa.

Sovitteluavustajia valittaessa tulisi huolehtia myös siitä, että asiantuntija-avustajilla on työtehtävän edellyttämä suomen- ja ruotsinkielen taito kielilaisissa ja muussa lainsäädännössä asetettujen vaatimusten mukaisesti.

17 d §. Asiantuntijapalveluiden korvaaminen. Pykälässä säädettäisiin valtion korvauksesta asiantuntijapalvelut järjestävälle kunnalle.

Asiantuntija-avun korvaaminen perustuisi kiinteään, istuntopäiväkohtaiseen korvauk-

seen, joka perustana olisi laskennallinen asiantuntija-avustajan palkka henkilöstösivukuuluineen. Koska asiantuntijapalveluiden järjestäminen aiheuttaa jonkin verran myös hallinnollista työtä, korvaus sisältäisi arvioitun hyvityksen myös tästä.

Tuntiperusteista korvausta käytettäisiin, jos asiantuntija-avustaja tekee sovittuja toimenpiteitä sovitteluistunnon ulkopuolella. Tällainen tehtävä voi olla esimerkiksi keskustelu lapsen kanssa muissa kuin tuomioistuimen tiloissa.

Monilla käräjäoikeuksilla on useita kanslioita ja istuntopaikkoja. Asiantuntija-avustajat avustavat yleensä käräjäoikeuden hallinnollisen kanslian sijaintipaikassa, mutta on mahdollista sopia, että jonkun asiantuntija-avustajan pääasiallinen työskentelypaikka on joku muu kanslia tai istuntopaikka. Korvausta matkakustannuksista ei maksettaisi, kun avustaja käy pääasiallisessa työskentelypaikassaan. Sen sijaan jos hän joutuu tehtävänsä vuoksi matkustamaan käräjäoikeuden johonkin muuhun toimipisteeseen, kunnalle maksettaisiin korvaus siitä aiheutuvista kustannuksista.

Asiantuntijatyöstä maksettavan korvauksen määrästä ja kulukorvauksista säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Koska kyse on tuomioistuinten toiminnasta, oikeusministeriö järjestäisi asiantuntija-avustajiksi valituille sovittelukoulutuksen vastikkeetta. Näin lisääntynyttä ammatillista osaamista voitaisiin hyödyntää myös perustyössä ja siten koulutus korvaisi osaltaan kunnille palvelun järjestämisestä ja tuottamisesta aiheutuvaa rasitusta.

1.2 Laki riita-asioiden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa

5 §. Sovittelija ja sovittelijan avustaja. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, jossa säädettäisiin valtion vastuusta asiantuntija-avustajan käyttämisen kustannuksista silloin, kun avustaja on nimetty lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 17 b ja c §:n nojalla.

On lapsen edun mukaista, että kaikki vanhemmat taloudellisesta asemastaan riippu-

matta voivat käyttää asiantuntija-avusteisen huoltoriidan sovittelun mahdollisuutta. Suuri osa huoltoriitojen osapuolista saa oikeusapua eikä heillä olisi taloudellisia mahdollisuuksia maksaa asiantuntija-avustajan palkkiota ja kustannuksia. Tasavertaisuuden vuoksi palvelun tulisi olla maksuitta kaikkien halukkaiden käytettävissä.

10 §. Lapsen asemaa ja oikeutta koskevat asiat. Pykälään esitetään lisättäväksi uusi 2 momentti, jossa säädettäisiin sovitteluistunnon järjestämisen kiireellisyydestä huoltoriidan tuomioistuinsovittelussa.

Asiantuntija-avusteiselle huoltoriitojen sovittelulle asetettujen tavoitteiden toteutuminen riippuu pitkälti siitä, että sovittelu voidaan järjestää nopeasti. Koska tuomioistuimissa on paljon muitakin kiireellisesti käsiteltäviä asiaryhmiä, pelkkä tuomioistuinsovittelulain 6 §:ssä mainittu, kaikkia sovitteluja koskeva joutuisuusvelvoite ei riittäisi takaamaan huoltoriitasovitteluiden etenemistä nopeasti istuntoon. Tämän vuoksi ehdotetaan, että huoltoriitojen sovittelussa ensimmäinen sovitteluistunto tulisi järjestää viipymättä. Ilmaisulla ”viipymättä” tarkoitetaan tässä sitä, että istunto tulisi järjestää mahdollisimman nopeasti, kuitenkin viimeistään kuuden viikon kuluessa siitä, kun on tehty päätös sovittelun aloittamisesta. Kokeilu on osoittanut, että tämä on mahdollista, jos sovitteluasiat priorisoidaan ja sovittelutyö organisoidaan tehokkaasti.

Sovittelun tuloksellisuuden kannalta nopean käsittelyn turvaaminen on ensiarvoisen tärkeää. Ainoastaan varhainen ja nopea puuttuminen vanhempien riitaan voi ehkäistä riidan syvenemisen ja laajenemisen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on useassa ratkaisussaan korostanut, että lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevat asiat tulee tuomioistuimissa käsitellä erityisen joutuisasti. Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan käsittelyn pitkä kesto ei voi perustella pätevästi kroonisella jutturuuhkalla, vaan sopimusvaltioiden on järjestettävä oikeudenhoitonsa niin, että tuomarit kykenevät täyttämään käsittelyn kiireellisyysvaatimuksen.

Koska sovittelumenettely on tarkoitettu joustavaksi ja asiakkaiden tarpeita palvelevaksi menettelyksi, kuuden viikon tavoiteajasta voitaisiin poiketa, mikäli se vastaisi

osapuolten intressejä ja edistäisi sovittelua. Näin ollen osapuolten yhteinen pyyntö olisi perusteltu syy ylittää tavoiteaika. Sovittelun aloittamiselle voi ilmetä myös yllättäviä esteitä, kuten jonkun sovitteluun osallistuvan henkilön sairastuminen, mikä oikeuttaisi lykäämään varsinaisen sovittelun aloittamista. Myös pitkät kesälomat voivat aiheuttaa sen, ettei istuntoa saada järjestettyä tavoitellussa ajassa.

Lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevissa asioissa lapsen etu on ensisijainen myös menettelyn järjestämisessä, mikä tarkoittaa muun muassa käsittelyn nopeutta. Tämän vuoksi sovittelijoiden, asiantuntija-avustajien tai lakimiesavustajien tavanomaiset työkiireet eivät olisi peruste poiketa viivytyksettömän käsittelyn järjestämisestä. Tuomioistuimissa ja asiantuntijaorganisaatioissa työ tulisi organisoida siten, että kiireellisen käsittelyn edellytystä voidaan noudattaa. Samoin lakimiesavustajien tulisi ottaa omassa toiminnassaan huomioon sovitteluasioiden kiireellisyys.

Osapuolella on oikeus käyttää valitsemaansa lakimiesavustajaa. Kiireellisen käsittelyn edellytys ei rajoita tätä oikeutta, vaan lakimiesavustajan tulee itse priorisoida ja järjestää työnsä siten, että istunnon nopea järjestäminen on mahdollista. Asian käsittelyn säätäminen kiireelliseksi ja erilaiset tiukat määräajat eivät ole lainsäädännössä uutta. Esimerkiksi vangitsemismenettelyä tai vangitun vastaajan oikeudenkäyntiä ei viivytetä lakimiesavustajan kiireiden vuoksi.

Osapuolilla on perustuslaissa taattu oikeus saada asiansa käsiteltyä kohtuullisessa ajassa. Sovittelun aloittaminen viipymättä on tärkeää myös sen vuoksi, että osa sovitteluista päättyy tuloksettomana ja asiaa palaa oikeudenkäyntiin. Jos sovitteluistunnon järjestäminen on viivästynyt, asian kokonaiskäsittelyaika muodostuu osapuolille kohtuuttomaksi.

Tuomioistuimissa on ongelmana suuri työmäärä ja uuteen menettelyyn liittyviä hyötyjä voi olla aluksi vaikea nähdä. Koska sovittelu vaatii vähemmän sekä tuomari- että kansliatyötä kuin oikeudenkäynti, asettamalla sovittelut kiireellisyysjärjestyksessä etusijalle voidaan vaikuttaa tuomioistuimen työmääriin.

1.3 Sosiaalihuoltolaki

17 §. Sosiaalipalvelut. Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi viittaus velvoitteesta järjestää asiantuntijapalvelut huoltoriidan tuomioistuinsovitteluun.

2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

Valtion korvauksesta asiantuntijapalvelut järjestävälle kunnalle säädetään valtioneuvoston asetuksella.

3 Voimaantulo

Asiantuntija-avustajien valinta vie kunnissa aikaa. Sekä tuomioistuimet että sosiaalitoimi tarvitsevat aikaa myös uuden toiminnan järjestämiselle. Asiantuntija-avusteisen huolto-riitojen tuomioistuinsovittelun ottaminen käyttöön kaikissa käräjäoikeuksissa edellyttää sitä, että uudet sovittelijat ja asiantuntija-avustajat on koulutettu tehtäväänsä. Oikeusministeriössä on varauduttu koulutuksen aloittamiseen marraskuussa 2013 ja sen loppuun saattamiseen toukokuun alkuun 2014 mennessä.

Tämän vuoksi laki ehdotetaan tulevaksi voimaan keväällä 2014.

4 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Esityksessä tarkoitetut asiantuntijapalvelut tuotetaan tuomioistuimelle. Lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevissa asioissa toimivaltainen tuomioistuin on lapsen kotipaikan tai vakituisen asuinpaikan käräjäoikeus. Lapsen asuin- tai kotipaikka voi sijaita muussa kuin asiantuntijapalveluiden järjestämisestä vastuussa olevassa kunnassa. Tuomioistuintoiminnan luonteeseen kuuluu, että käsittelyn toinen osapuoli voi sattumanvaraisesti olla mistä tahansa kunnasta ja mahdollisesti myös muusta valtiosta kuin Suomesta. Näin ollen asiantuntija-avusteisessa sovittelussa on kyse kuntarajat ja toisinaan myös valtion rajat ylittävästä toiminnasta.

Ehdotuksessa velvollisuus asiantuntijapalveluiden järjestämisestä säädettäisiin vain

osalle kuntia. Tämä on katsottu välttämättömäksi, koska kaikilla kunnilla ei ole tosiasiallisia edellytyksiä tuottaa omia asiantuntijapalveluita. YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan mukaan kaikissa viranomaisten toimissa, jotka koskevat lapsia, tulee ensisijaisesti ottaa huomioon lapsen etu. Järjestämisvastuun asettamisella tuomiopiirissä yhdelle, yleensä suurimmalle kunnalle, pyritään turvaamaan kaikkien sovitteluasiakkaiden oikeus yhdenvertaiseen sovittelupalveluun. Palveluiden keskittäminen ja niiden tason varmistaminen antaisivat tosiasiallisen mahdollisuuden tarjota lapsen edun mukaista, samantasoista sovittelumenettelyä asuinpaikasta riippumatta. Ehdotus turvaa perustuslain 6 §:ssä säädettyä yhdenvertaisuutta, johon perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan kuuluu myös alueellinen yhdenvertaisuus. Sääntelytavalle on siten painavat perusteet. Palvelun järjestäminen tällä tavalla

on myös tarkoituksenmukaista ja kustannustehokasta.

Järjestämisvastuussa olevalle kunnalle ei aiheutuisi velvoitteesta taloudellista raskautta, koska valtio korvaisi kunnalle asiantuntijapalveluiden järjestämisestä aiheutuvat kustannukset. Lisäksi valtio kouluttaisi asiantuntija-avustajiksi valitut henkilöt uuteen tehtäväänsä vastikkeetta. Näillä toimenpiteillä huolehdittaisiin järjestämisvastuussa olevien kuntien tosiasiallisesta mahdollisuudesta selvittää niille asetettavasta velvoitteesta.

Edellä mainituin perustein lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin tärkeänä, että perustuslakivaliokunnalle varataan tilaisuus antaa esityksestä lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki**lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annettuun lakiin (361/1983) uusi 3 a luku seuraavasti:

3 a luku

**Huolto- ja tapaamisriitojen tuomioistuin-
sovittelu**

17 a §

Tuomioistuinsovittelulain soveltaminen

Lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan riitaisen asian tuomioistuinsovitteluun sovelletaan riita-asioiden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa annettua lakia (394/2011).

17 b §

Asiantuntijapalveluiden järjestäminen

Kunnan, jonka alueella käräjäoikeuden hallinnollinen kanslia sijaitsee, tulee huolehtia siitä, että käräjäoikeuden käytävissä on riittävä määrä riita-asioiden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain 5 §:ssä tarkoitettuja asiantuntija-avustajia lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevien riitojen sovittelua varten. Kunnassa asiantuntijapalveluiden järjestämisestä vastaa sosiaalihuoltolain (710/1982) 6 §:n 1 momentissa tarkoitettu sosiaalihuollosta vastaava toimielin.

17 c §

Asiantuntija-avustajan pätevyysvaatimukset

Asiantuntija-avustajalla tulee olla Sosiaali- ja terveystieteiden alan lupa- ja valvontaviraston ter-

veydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) nojalla myöntämä oikeus harjoittaa laillistettuna ammattihenkilönä psykologin tai lastenpsykiatrin ammattia taikka sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun lain (272/2005) 3 §:n tai 14 §:n mukainen sosiaalityöntekijän kelpoisuus tai muu soveltuva ylempi korkeakoulututkinto. Lisäksi asiantuntija-avustajalla tulee olla tehtävän hoitamisessa edellytettävä täydennys- ja lisäkoulutus, kokemusta työskentelystä eroperheiden kanssa sekä riittävä suomen tai ruotsin kielen taito.

17 d §

Asiantuntijapalveluiden korvaaminen

Valtio maksaa asiantuntijapalveluiden järjestämisestä vastuussa olevalle kunnalle korvauksen asiantuntija-avustajan käyttämisestä huoltoriitojen tuomioistuinsovittelussa. Korvaus maksetaan laskennallisena päiväkohtaisena korvauksena sovitteluistunnossa avustamisesta ja tuntiperusteisena korvauksena istunnon ulkopuolella suoritetuista toimenpiteistä. Jos sovittelu toimitetaan käräjäoikeuden hallinnollisen kanslian sijaintikunnan tai erikseen sovitun asiantuntija-avustajan pääasiallisen työskentelypaikan ulkopuolella, kunnalle korvataan sovittelun aiheuttamat matka- ja majoituskustannukset sekä asiantuntijalle maksettava päiväraha. Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä päivä- ja tuntiperusteisen korvauksen määrästä, toimenpiteistä, joista tuntiperusteis-

nen korvaus maksetaan sekä korvattavista kuluista. Tämä laki tulee voimaan kuuta 20 . päivänä

2.

Laki

riita-asioiden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain 5 ja 10 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

lisätään riita-asioiden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain (394/2011) 5 §:ään uusi 3 momentti ja 10 §:ään uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2 momentti siirtyy 3 momentiksi, seuraavasti:

5 §

Sovittelija ja sovittelijan avustaja

Lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevassa asiassa korvaus sovittelijan nimeämän, lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain (361/1983) 17 b ja 17 c §:ssä tarkoitettun asiantuntija-avustajan käyttämisestä maksetaan valtion varoista.

10 §

Lapsen asemaa ja oikeutta koskevat asiat

Lapsen huoltoa, tapaamisoikeutta ja elustusta koskevassa asiassa sovitteluistunto tulee järjestää viipymättä sen jälkeen, kun tuomioistuimissa on tehnyt päätöksen sovittelun aloittamisesta.

Tämä laki tulee voimaan kuuta 20 . päivänä

3.

Laki**sosiaalihuoltolain 17 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan sosiaalihuoltolain (710/1982) 17 §:n 2 momenttia, sellaisena kuin se on laissa 910/2012, seuraavasti:

17 §

Kunnan on myös huolehdittava lasten ja nuorten huollon, kehitysvammaisten erityis-
huollon, vammaisuuden perusteella järjestet-
tävien palvelujen ja tukitoimien sekä päih-
dyttävien aineiden väärinkäyttäjien huoltoon
kuuluvien palveluiden, lastenvalvojalle sää-
dettyjen tehtävien ja muiden isyyden selvit-
tämiseen ja vahvistamiseen, ottolapsineuvon-
taan, perheasioiden sovitteluun, lapsen huol-
toa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen
täytäntöönpanossa toimitettavaan sovitteluun

kuuluvien toimenpiteiden ja lapsen huoltoa ja
tapaamisoikeutta koskevan asian tuomiois-
tuinsovitteluun kuuluvien asiantuntijapalve-
luiden sekä omaishoidon tuen ja muiden so-
siaalipalveluiden järjestämisestä sekä kun-
toutuuttavasta työtoiminnasta annetussa laissa
(189/2001) säädetyistä tehtävistä sen mukaan
kuin niistä lisäksi erikseen säädetään.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 20 _____ .

Helsingissä 14 päivänä marraskuuta 2013

Pääministeri

JYRKI KATAINEN

Oikeusministeri *Anna-Maja Henriksson*

*Liitteet
Rinnakkaisteksti*

3.

Laki

sosiaalihuoltolain 17 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan sosiaalihuoltolain (710/1982) 17 §:n 2 momenttia, sellaisena kuin se on laissa 910/2012, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

17 §

17 §

Kunnan on myös huolehdittava lasten ja nuorten huollon, kehitysvammaisten erityis-
huollon, vammaisuuden perusteella järjestet-
tävien palvelujen ja tukitoimien sekä päihdyt-
tävien aineiden väärinkäyttäjien huoltoon
kuuluvien palveluiden, lastenvalvojalle sää-
dettyjen tehtävien ja muiden isyyden selvit-
tämiseen ja vahvistamiseen, ottolapsineuvon-
taan, perheasioiden sovitteluun, lapsen huol-
toa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen
täytäntöönpanossa toimitettavaan sovitteluun
kuuluvien toimenpiteiden sekä omaishoidon
tuen ja muiden sosiaalipalveluiden järjestämi-
sistä sekä kuntouttavasta työtoiminnasta an-
netussa laissa (189/2001) säädetyistä tehtävis-
tä sen mukaan kuin niistä lisäksi erikseen
säädetään.

Kunnan on myös huolehdittava lasten ja
nuorten huollon, kehitysvammaisten erityis-
huollon, vammaisuuden perusteella järjestet-
tävien palvelujen ja tukitoimien sekä päihdyt-
tävien aineiden väärinkäyttäjien huoltoon
kuuluvien palveluiden, lastenvalvojalle sää-
dettyjen tehtävien ja muiden isyyden selvit-
tämiseen ja vahvistamiseen, ottolapsineuvon-
taan, perheasioiden sovitteluun, lapsen huol-
toa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen
täytäntöönpanossa toimitettavaan sovitteluun
kuuluvien toimenpiteiden ja lapsen huoltoa
ja tapaamisoikeutta koskevan asian tuomiois-
tuinsovitteluun kuuluvien asiantuntijapalve-
luiden sekä omaishoidon tuen ja muiden so-
siaalipalveluiden järjestämisestä sekä kun-
touttavasta työtoiminnasta annetussa laissa
(189/2001) säädetyistä tehtävistä sen mukaan
kuin niistä lisäksi erikseen säädetään.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuu-
ta 20 .*

Valtioneuvoston asetus

kunnalle maksettavasta korvauksesta asiantuntijapalveluiden järjestämisestä huoltoriitojen tuomioistuinsovitteluun

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti säädetään lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain (361/1983) 17 d §:n nojalla, sellaisena kuin se on laissa xxxx:

1 §

Soveltamisala

Lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain (361/1983) 3 a luvussa tarkoitetun asiantuntija-avustajan käyttämisestä kunnalle maksettava korvaus määrätään tässä asetuksessa säädettyjen perusteiden mukaisesti.

2 §

Korvaus sovitteluistunnosta

Asiantuntija-avustajapalveluiden järjestämisestä vastuussa olevalle kunnalle maksetaan asiantuntija-avustajan käyttämisestä tuomioistuimessa kultakin sovittelupäivältä kiinteä päiväkohtainen korvaus. Korvauksen määrä on 300 euroa istuntopäivältä. Korvaus sisältää asiantuntija-avustajan perehtymisen soviteltavaan asiaan ja avustamisen sovitteluistunnossa.

3 §

Korvaus asiantuntija-avustajan muista toimenpiteistä

Jos asiantuntija-avustaja suorittaa sovitteluun liittyviä toimenpiteitä sovitteluistunnon ulkopuolella, kunnalle maksetaan siitä korvauksena 40 euroa jokaiselta alkavalta tunnilta. Korvausta ei makseta matka-ajalta.

4 §

Matka- ja majoituskustannukset

Asiantuntija-avustajan matka- ja majoituskulut sekä päiväraha korvataan kunnalle, mikäli asiantuntija-avustaja joutuu tehtävässään matkustamaan kärjäoikeuden hallinnollisen kanslian sijaintikunnan tai muun sovitun pääasiallisen työskentelypaikkansa ulkopuolelle.

Matka- ja majoituskustannusten sekä päivärahan korvaamiseen sovelletaan valtion matkustussääntöä.

5 §

Laskutus

Sovittelun päätyttyä asiantuntijapalvelun järjestämisestä vastuussa olevan kunnan on toimitettava asiantuntijapalvelun käyttäneelle tuomioistuimelle lasku, jossa on selvitettävä:

- 1) asia, johon korvausvaatimus liittyy;
- 2) päiväkohtainen korvaus istuntopäivittäin yksilöitynä;
- 3) korvaus sovitteluistunnon ulkopuolella tehdystä toimenpiteestä, sen peruste ja siihen käytetty tuntimäärä;
- 4) kulukorvaukset eriteltyinä;
- 5) maksatusta varten tarvittavat tiedot.

6 §

Voimaantulo

Tämä asetus tulee voimaan päivänä kuuta 2014.