

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt, av 5 och 10 § i lagen om medling i tvistemål och stadfästelse av förlikning i allmänna domstolar samt av 17 § i socialvårdslagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt, lagen om medling i tvistemål och stadfästelse av förlikning i allmänna domstolar och socialvårdslagen ändras.

I regeringsprogrammet sätts som mål att främja användningen av medling som tvistlösningsmetod i syfte att påskynda rättegångsförfarandet. Medling anses lämpa sig särskilt väl vid vårdnadstvister på grund av att den är en snabb och förmånlig metod. I regeringsprogrammet sätts som mål att förbättra barnens ställning inom rättskipningen t.ex. genom att den samarbetsmodell som omfattar domare, sakkunnigbiträden och föräldrar tas i bruk i hela landet.

I en del tingsrätter har man sedan den 1 januari 2011 på försök använt sakkunnigbiträden vid medling i vårdnadstvister i domstol. I propositionen föreslås att förfarandet permanentas i hela landet.

Det föreslås att den kommun där tingsrätten har sitt administrativa kansli åläggs att ordna att de sakkunnigbiträden som behövs vid medling i vårdnadstvister i domstol finns att tillgå. Avsikten med detta är att trygga att alla föräldrar oberoende av var de bor har möjlighet att få sakkunnigtjänster av samma nivå vid medling i vårdnadstvister. Den kommun som ansvarar för ordnandet behöver inte själv producera tjänsterna, utan kommu-

nen kan ordna tjänsterna på ett ändamålsenligt sätt.

För att ordnandet av sakkunnigtjänsterna inte ska öka den ekonomiska belastningen för de kommuner som ansvarar för att ordna dem föreslås det att staten betalar kommunerna ersättning för ordnandet av sakkunnigtjänsterna.

För att säkerställa kvaliteten på sakkunnigtjänsterna föreslås det att bestämmelser om kompetenskraven för sakkunnigbiträden utfärdas genom lag.

Till lagen om medling i tvistemål och stadfästelse av förlikning i allmänna domstolar fogas en bestämmelse om att staten betalar kostnaderna för anlitandet av sakkunnigbiträde vid medling i vårdnadstvister i domstol. Genom det säkerställs det att alla har jämlik tillgång till sakkunnigtjänsterna oberoende av föräldrarnas ekonomiska ställning.

För att säkerställa att medlingen genomförs snabbt fogas det till lagen en bestämmelse enligt vilken ett medlingssammanträde i vårdnadstvister ska ordnas utan dröjsmål. Genom att snabbt ingripa i vårdnadstvister strävar man efter att hindra vårdnadstvister från att dra ut på tiden och fördjupas.

Till socialvårdslagen fogas en hänvisning till skyldigheten att ordna sakkunnigtjänster vid medling i domstol.

Lagarna avses träda i kraft våren 2014.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLL	2
ALLMÄN MOTIVERING	4
1 INLEDNING.....	4
2 NULÄGE	4
2.1 Skilsmässor och vårdnadstvister	4
2.2 Vårdnadstvister i domstolar	4
2.3 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet	5
Inledning.....	5
Norge.....	5
Sverige.....	6
Danmark.....	7
Slovenien.....	7
2.4 Bedömning av nuläget	8
2.5 Försök med medling i vårdnadstvister med hjälp av ett sakkunnigbiträde	9
3 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN	11
3.1 Allmän målsättning.....	11
3.2 Den kommun där tingsrätten har sitt administrativa kansli får i uppgift att ordna sakkunnigtjänsterna.....	11
3.3 Ersättning till kommunen för sakkunnigtjänsterna	12
3.4 Säkerställande av sakkunnigbiträdenas kompetens.....	13
3.5 Avgiftsfrihet för parterna i en medling när det gäller anlitan­de av sakkunnigbiträde.....	14
3.6 Snabb och resultatrik medling.....	14
3.7 Uppnåendet av målen i praktiken.....	14
4 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	15
4.1 Ekonomiska konsekvenser	15
Kostnaderna för rättegång i vårdnadsvist.....	15
Konsekvenser av medling i vårdnadstvister i domstol.....	15
Konsekvenser för socialväsendet av medling i vårdnadstvister	16
Konsekvenser för rättegångskostnaderna och kostnaderna för rättshjälp.....	17
Konsekvenser för myndigheternas verksamhet.....	17
Konsekvenser för barnets bästa.....	17
5 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	19
5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial	19
5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats.....	21
DETALJMOTIVERING	23
1 LAGFÖRSLAG	23
1.1 Lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt	23
3 a kap. Medling i vårdnads- och umgängestvister i domstol	23
1.2 Lagen om medling i tvistemål och stadfästelse av förlikning i allmänna domstolar	25
1.3 Socialvårdslagen	26
2 NÄRMARE BESTÄMMELSER OCH FÖRESKRIFTER	26
3 IKRAFTTRÄDANDE	26
4 FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN SAMT LAGSTIFTNINGSORDNING	26
LAGFÖRSLAG	28
1. Lag om ändring av lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt.....	28
2. Lag om ändring av 5 och 10 § i lagen om medling i tvistemål och stadfästelse av förlikning i allmänna domstolar	29

3. Lag om ändring av 17 § i socialvårdslagen	30
BILAGOR.....	31
PARALLELLTEXT	31
3. Lag om ändring av 17 § i socialvårdslagen	31
FÖRORDNINGSUTKAST	32
Statsrådets förordning om ersättning till kommunen för ordnande av sakkunnigtjänster vid medling i vårdnadstvister i domstol	32

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

I Europeiska unionen utarbetades 2010 en EU-agenda för barnets rättigheter, med vilken syftet är att främja att barns rättigheter tillgodoses i praktiken. Som en del av agendan strävar man efter att förbättra barns ställning i rättssystemet.

Rättegång i vårdnadstvister är en av de svåraste processer som ett barn kan bli delaktig i. Föräldrarnas gräl äventyrar allvarligt barnets välfärd. Vid en skilsmässa är det i enlighet med barnets bästa att föräldrarna når en överenskommelse om hur frågor som rör barnets angelägenheter ska ordnas.

Föräldrars skilsmässa är en komplicerad process som gäller parförhållandet, familjens ekonomi och föräldraskap. Det är fråga om samhälleligt och ekonomiskt viktiga frågor. Alternativa metoder för tvistlösning, t.ex. medling, lämpar sig bättre för lösning av skilsmässotvister än vad en rättegång gör.

Som en del av projektet barnvänlig domstol inledde justitieministeriet den 1 januari 2011 ett försök med användning av sakkunnigbiträden vid medling i vårdnadstvister i domstol. Resultaten av försöket har varit positiva. Medlingen har gett goda resultat, varit snabb och ekonomiskt förmånlig. Vid medling med hjälp av sakkunniga är det möjligt att vid en och samma process behandla juridiska, sociala och psykologiska frågor.

2 Nuläge

2.1 Skilsmässor och vårdnadstvister

I Finland råkar ca 30 000 barn varje år ut för att deras föräldrar skiljer sig. Största delen av dem klarar av föräldrarnas skilsmässa bra. Barnets anpassning stöds bäst om föräldrarna samarbetar i de frågor som rör barnet. I många undersökningar har det däremot visat sig att föräldrarnas gräl och det att grälen fortsätter efter skilsmässan innebär en stor risk med tanke på barnets välfärd.

Vid en skilsmässa måste föräldrarna lösa många viktiga frågor som gäller deras egen

och barnets framtid. Föräldrarna måste bl.a. besluta om de ska ha gemensam vårdnad om barnet, var barnet ska bo, hur barnet ska träffa den andra föräldern och hur föräldrarna delar på underhållsansvaret.

Det finländska servicesystemet ger föräldrarna flera olika möjligheter att lösa de frågor som rör barnet i godo. Den viktigaste socialservicen är den möjlighet som vårdnadslagen ger att ingå avtal hos barnatillsyningsmannen. Ca 90 % av alla ärenden som gäller vårdnad om barn och umgängesrätt kommer man överens om i avtal som fastställs av socialnämnden. Föräldrarna kan få sitt inbördes avtal att bli bindande också genom att göra en gemensam ansökan till domstolen.

Föräldrarna kan också söka sig till den i lag föreskrivna medlingen i familje frågor som kommunen tillhandahåller. Inom den privata sektorn erbjuder par- och familjeterapeuter avgiftsbelagd hjälp för att lösa tvister inom familjen. Också advokater har ett avgiftsbelagt medlingsförfarande, men vanligtvis försöker advokaterna hjälpa sina klienter att nå en överenskommelse genom förhandlingar.

En del av föräldrarna förblir dock oeniga och söker en lösning vid domstol. Ännu vid rättegången försöker domaren få föräldrarna att sluta fred. Om det inte lyckas avgör domstolen ärendet genom beslut.

Sedan 2006 har föräldrarna också haft möjlighet till medling i domstol.

Vårdnadstvister belastar ofta flera myndigheter och aktörer inom den tredje sektorn. Det kan mycket väl hända att en och samma familjs problem utreds vid en allmän domstol, förvaltningsdomstol, inom barnskyddet, inom familjerådgivningen, av skolkuratorn eller skolpsykologen, polisen samt en ungdoms- och barnpsykiatrisk enhet.

2.2 Vårdnadstvister i domstolar

Tingsrätterna behandlar årligen ca 3 600 ärenden som gäller vårdnad om barn och umgängesrätt. En del av dem är ostridiga och de avgörs genom ett skriftligt förfarande. Tingsrätterna har årligen 1 800—2 000 tvis-

tiga ärenden som gäller vårdnad och umgängesrätt. Också en del av dem slutar i förlikning under behandlingen.

Mer än hälften av de vårdnadstvister som behandlas vid tingsrätterna gäller ändring av ett tidigare avgörande om vårdnad och umgängesrätt. En del av dessa tvister som tas upp till ny behandling blir svåra och kroniska konflikter med upprepade rättegångar. I tingsrätterna har andelen sådana tvister bedömts vara 25 % och i hovrätterna t.o.m. 34 %.

Vid rättegångar behandlas vårdnadstvister i enlighet med rättegångsbalken i den ordning som bestäms för behandling av tvistemål. Behandlingen består av skriftlig förberedelse, muntlig förberedelse, eventuell behandling som gäller ett interimistiskt förordnande, skaffande av socialväsendets utredning, huvudförhandling och meddelande av beslut.

Enligt Rättspolitiska forskningsinstitutets undersökning från 2006 (Lasten huoltoriidat kärjäoikeuksissa. Rättspolitiska forskningsinstitutets publikationer 224, på finska) tar en rättegång i en vårdnadsvist i tingsrätten i genomsnitt 8—9 månader, men i synnerhet vid stora tingsrätter ännu längre tid. Under de senaste åren har t.ex. en rättegång i en vårdnadsvist vid Helsingfors och Esbo tingsrätter kommit till huvudförhandling på ca 11 månader och i Uleåborgs tingsrätt på ca 12,5 månader. Den enskilda fas som tar längst tid är vanligtvis skaffandet av socialväsendets utredning, vilket tar i genomsnitt sex månader, men i många tingsrätter betydligt längre tid än så. Under de senaste åren har det t.ex. vid Helsingfors tingsrätt tagit ca 8—9 månader och i Uleåborgs tingsrätt ca 9—10 månader att skaffa en utredning. Största delen av tiden går åt till att köa, eftersom utredningsarbetet oftast tar 2—3 månader.

Enligt Rättspolitiska forskningsinstitutets undersökning överklagas ca 17 % av tingsrättens beslut i vårdnadstvister i hovrätten. Besvären behandlas i genomsnitt 6,3 månader, men över en fjärdedel av ärendena mer än 9 månader.

Rättegång är inte det enda alternativet för behandling av en vårdnadsvist i domstol. Lagen om medling i domstol ger föräldrarna möjlighet att lösa tvisten med hjälp av medling. Medlingen är ett frivilligt förfarande

som genomförs separat från rättegång. Medlaren ska vara domare vid domstolen. Medlaren avgör dock inte tvisten, utan han eller hon hjälper parterna att själva hitta en lösning på tvistefrågorna. Domaren kan anlita ett biträde vid medlingen, vilket i fråga om vårdnadstvister närmast innebär psykolog eller socialarbetare. I lagen om medling i domstol ingår inga bestämmelser om medlingsbiträdets kompetens. Enligt 5 § i den lagen ska parterna i medlingen stå för kostnaderna för anlitaandet av ett biträde.

Medling i domstol har vid tingsrätterna använts endast lite. Vid tingsrätterna genomfördes medling enligt justitieministeriets statistik endast i 27 fall som gällde vårdnad om barn och umgängesrätt åren 2006—2010.

2.3 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet

Inledning

I de flesta europeiska länder finns det lagstiftning enligt vilken domstolarna har möjlighet eller skyldighet att främja medling vid rättegång i tvistemål. I en del länder genomförs också medling i domstol separat från rättsprocessen. När de gäller konflikter i skilsmässofamiljer sker medlingen vanligtvis dock utanför domstolen. I det följande ligger tyngdpunkten dock på beskrivningen av medlingsförfaranden som används vid de nordiska ländernas domstolar.

Norge

I Norge har domaren enligt lagen skyldighet att främja medling vid rättegång i tvistemål (ordinær mekling). Denna skyldigheten tillämpas även på vårdnadstvister. Utöver det har Norge medling i domstol (rettsmekling) som sker skilt från rättegång och till vilken ett ärende där rättegång inlett kan överföras. Enligt den juridiska litteraturen tillämpas denna medling dock inte på ärenden som gäller barn. Domaren kan fungera som medlare, men också någon annan person som domstolen utsett kan vara medlare.

Det allmänna målet för ärenden som gäller barn är förlikning mellan föräldrarna. Innan ett ärende som gäller skilsmässa eller vård-

nad förs till domstol är föräldrarna skyldiga att delta i ett förlikningsförfarande, vars syfte är att få föräldrarna att ingå ett avtal om vårdnaden om barnet och umgängesrätten. Det obligatoriska förlikningsförfarandet gäller föräldrar som har barn som är under 16 år. Medlingen genomförs vid byråer för familjeärenden (familjevärdnadsmyndigheten) som är underställda det ministerium som ansvarar för familjeärenden. Vid medlingen får föräldrarna information och rådgivning och man försöker tillsammans med föräldrarna hitta en lösning genom medling där barnets bästa beaktas. Samtalen är konfidentiella. Medlingen pågår minst en timme och högst sju timmar.

I den lag som gäller vårdnad om barn och umgängesrätt (lov om barn og foreldre) är den vägledande principen att barnets bästa ska tryggas. Vid rättegångar i vårdnadstvister bör man sträva efter försoning mellan föräldrarna. Enligt förarbetet med barnlagen lämpar sig dock inte medling vid alla fall.

Domstolen kan utse en sakkunnig som deltar och biträder vid rättegången. Biträdena är privata yrkesutövare, vanligtvis socionomer, psykologer eller psykiatriker. Till dem betalas en särskild ersättning. Inget utbildningsprogram med tanke på uppdraget har ordnats för de sakkunniga.

Barnlagens bestämmelser om sakkunnigbiträdes uppgifter är mycket allmänt utformade. I praktiken har det blivit sakkunnigbiträdes uppgift att biträda vid förberedelsesammanträden, främja medling, ge råd till och handleda föräldrar, övervaka efterlevanden av försöksavtalen och höra barnen. Sakkunnigbiträdet deltar i det förberedelsesammanträde som hålls angående vårdnadstvisten och förhandlar då bl.a. med domaren och i allmänhet också med advokaterna om vilken lösning som på basis av det som kommit fram när föräldrarna hörts skulle vara i enlighet med barnets bästa och framför sin egen åsikt och sitt eget förslag om det. Sakkunnigbiträdet har i många avseenden en styrande roll när de gäller att hitta lösningar för föräldrarna. Under den tid försöksavtalen gäller ger biträdet råd och stöd till föräldrarna och kan också bl.a. göra hembesök.

I Norge har sakkunnigbiträdet två roller vid rättegångar i vårdnadstvister. Å ena sidan ska sakkunnigbiträdet medla, men å andra sidan

samtidigt samla material för rättegången. De diskussioner som sakkunnigbiträdet för med föräldrarna är inte konfidentiella. Om ärendet inte slutar i förlikning kan samma sakkunnigbiträde fortsätta i huvudförhandlingen förutsatt att föräldrarna inte kräver att han eller hon byts ut. Också i det fallet ska sakkunnigbiträdet skriva en rapport för det nya sakkunnigbiträdet. Han eller hon ska också höras i samband med huvudförhandlingarna. Sakkunnigbiträdets motstridiga roller har kritiserats. Det har ansetts att parternas rättssäkerhet äventyras i och med att förfarande- och verksamhetsmodellerna går in i varandra.

Domarens roll vid behandlingen av vårdnadstvister är rätt så formell och har hållits tydligt skild från sakkunnigbiträdets roll. Domaren är ordförande vid sammanträdet och ansvarar för att god ordning upprätthålls. Domaren deltar inte i de separata diskussioner med föräldrarna som leds av sakkunnigbiträdet. Domarens och sakkunnigbiträdets verksamhet består inte av samarbete i den mening som verksamheten utformat sig i medlingsförsöken i fråga om finländska vårdnadstvister.

I Norge är medling med hjälp av en sakkunnig en del av rättegången och begränsas av normala processuella bestämmelser om rättegång och av att behandlingen av ärendet kan fortsätta som rättegång under ledning av samma domare, om en överenskommelse inte nås. Den vaga lagstiftningen om medling har kritiserats och den anses ha lett till att förutsebarheten vid medling är dålig och att olika förfaringssätt tillämpas i olika domstolar.

Sverige

Enligt Sveriges rättegångsbalk ska rätten vid rättegångar i tvistemål verka för att parterna förlikas, om det inte är olämpligt med hänsyn till målets beskaffenhet. Bestämmelsen tillämpas också på vårdnadstvister.

Rätten får också besluta om särskild medling i ett tvistemål där rättegång inletts, om parterna samtycker till det. En domare, advokat eller en yrkesutövare inom någon annan bransch kan verka som medlare. Medlarens arvode betalas av parterna. Medling används i mycket liten utsträckning.

I ärenden som gäller barn är kommunerna skyldiga att erbjuda föräldrarna rådgivning för att nå enighet (samarbetsamtal). Också rätten kan vid rättegångar i vårdnadstvister hänvisa föräldrar till socialväsendet för att föra förlikningssamtal. Samtalen är konfidentiella. Om föräldrarna inte når ett avtal fortsätter behandlingen av ärendet vid rättegång.

Sedan 2006 har rätten kunnat hänskjuta medlingen i ett tvistemål till en medlare utanför rätten. Denna medlare kan t.ex. vara domare, advokat, familjerättssekreterare eller socialkonsulent. Medlingsförfarandet är inte reglerat, utan medlaren går till väga efter eget omdöme i varje enskilt fall. Rätten kan ge medlaren råd om vad denna ska beakta vid medlingen i ärendet. Medlaren ska inom en bestämd tid (vanligen högst 4 veckor) lämna rätten en redogörelse om genomförandet av uppdraget. Medlaren har rätt till skälig ersättning, som betalas av offentliga medel.

Lagen om medling i vissa privaträttsliga tvister tillämpas inte på vårdnadstvister, men kan tillämpas på tvister som gäller underhåll.

Danmark

Också i Danmark är domstolen skyldig att vid behandling av tvistemål sträva efter att parterna når förlikning. Det är dock möjligt att avstå från att verka för förlikning, om det med hänsyn till omständigheterna inte är till någon nytta. Skyldigheten att verka för förlikning gäller också vårdnadstvister.

Föräldrar som är eniga kan komma överens om vårdnaden om barnet och umgängesrätten hos den lokala förvaltningsmyndigheten (statsförvaltningen). Om föräldrarna inte kan enas, måste de delta i ett möte där de erbjuds rådgivning och medling. Mötet leds av en jurist som vid behov kan kalla en expert på barnfrågor till sin hjälp. Deltagandet i rådgivningen och medlingsförfarandet är en obligatorisk fas före en domstolsbehandling av en vårdnadsvist, eftersom ärendet tas till behandling i domstol först om förlikning inte uppnåtts hos förvaltningsmyndigheten.

Vid rättegång i vårdnadstvister kan domstolen utse en sakkunnig som deltar i förberedelsesammanträdena, gör utredningar och diskuterar med föräldrarna eller barnet. Den sakkunniges särskilda uppgift är således inte

att medla, utan att biträda domstolen vid rättegången. Staten står för kostnaderna för anlitaandet av en sakkunnig.

Domstolen kan också föra ett tvistemål som inletts till särskild medling i domstol (retsmægling). Domstolen prövar från fall till fall om medling är lämpligt i ärendet i fråga. Också vårdnadstvister har varit föremål för medling i domstol. Medling är frivilligt och avgiftsfritt. Medlaren kan vara domare eller någon annan jurist som har fått utbildning i medling. Medling kan ordnas vid domstolen eller t.ex. i advokatbyråns lokaler. Medlaren beslutar om förfarandet tillsammans med parterna. En domare som fungerat som medlare kan inte behandla samma ärende senare vid rättegång eller som advokat företräda parten vid rättegång. När överenskommelse nåtts kan avtalet fastställas som förlikning i domstolen.

Slovenien

Med stöd av den lag som gäller alternativ tvistlösning (ZARSS) och som trädde i kraft 2010 kan domaren med samtycke av parterna föra ett tvistemål som är föremål för rättegång till medling i domstol, om det är lämpligt med tanke på omständigheterna och den diskussion som förts med parterna vid förberedelserna. Förfarandet tillämpas också på vårdnadstvister.

En domare vid domstolen, en pensionerad domare eller en advokat kan fungera som medlare. Medlarna ska uppfylla de krav som ställs i lagen och det krävs att de gått domstolens utbildning i medling. Utbildningen omfattar 40 timmar grundläggande utbildning och årlig fortbildning. Domaren kan inte behandla samma ärende både som domare och som medlare.

Medlaren kan för att säkerställa sakkunskapen anlita en annan medlare, i vårdnadstvister t.ex. psykolog eller socialarbetare. Som medlare har båda likvärdig ställning. Man strävar efter att medlarna är av olika kön. I familjeärenden svarar staten för medlarnas arvode.

Medlingen inleds inom en månad från det att ärendet förts till medling och ska slutföras inom tre månader. Vid medlingen hålls van-

ligen endast ett sammanträde. Medlingen är konfidentiell.

Förlikning uppnås i 40—65 % av fallen. Enligt den respons som man fått in är 90 % av klienterna mycket nöjda med medlingen.

2.4 Bedömning av nuläget

Föräldrars gräl och i synnerhet utdragna gräl är skadliga för barn. En lång tid under rättstvisten lever barnet i ovisshet. Barnet vet inte var det kommer att bo eller hur det kan hålla kontakt med den andra föräldern. Föräldrarna riktar sin uppmärksamhet mot tvistefrågorna och mitt i sin egen kris räcker deras krafter inte till att stödja barnet. I stället kan barnet bli ett redskap i föräldrarnas konflikt. De psykiska problem som grälen orsakar hos föräldrarna kan i värsta fall ha allvarliga följder. Bakom de senaste årens familjemord döljer sig ofta skilsmässokriser och föräldrars vårdnadstvister.

Föräldrars skilsmässa är en juridisk, psykisk, ekonomisk och social process, där alla frågor går in i varandra. Vid myndighetsförfaranden behandlar olika myndigheter dock skilsmässor oberoende av varandra, så att juridiska frågor som gäller barn avgörs hos barnatillsyningsmannen eller vid rättegång, ekonomiska frågor ofta med hjälp av en advokat eller vid rättegång och psykiska processer t.ex. vid familjerådgivningen eller hos en privat terapeut. Samarbetet mellan myndigheterna är begränsat och var och en sköter endast sin del av de ärenden som gäller skilsmässofamiljen. Det förekommer också mycket överlappande arbete.

Många utredningar visar att den medlings-service som kommunerna tillhandahåller inte fungerar bra överallt. Trots att medling i familjeärenden har ordnats på ett bra sätt i en del av kommunerna är servicen otillräcklig och bristfällig på många orter.

Regleringen om rättegångsförfarandet gör rättegången till ett trögt och långsamt redskap för att ingripa i akuta krissituationer i skilsmässofamiljer. De långa rättegångarna i vårdnadstvister leder i sig till att konflikten mellan föräldrarna låser sig och blir kronisk. Att tiden går befast lätt de rådande förhållandena och kan verka till fördel för den ena föräldern.

En rättegång bygger på motsatsförhållanden. Den river upp sår och håller liv i konflikten också länge efter det att beslut har meddelats. Att höra släktingar och gemensamma vänner som vittnen förstör relationerna mellan människor och grälet sprider sig till familjens närmaste krets. En rättegång syftar inte till att lösa emotionella konflikter. Trots att domstolen fattar beslut i ärenden som gäller barnet, minskar konflikten mellan föräldrarna långt ifrån alltid. Därför blir föräldrarna lätt osams på nytt och inleder en ny rättegång.

Föräldrars gräl blir dyra för samhället då samma skilsmässofamiljs ärenden behandlas upprepade gången av olika myndigheter. Många skilsmässobarn som befinner sig mitt i grälet behöver terapeutiskt stöd. Konflikten avspeglar sig också i hur föräldrarna mår och i deras arbetsförmåga.

De ärenden som förs till domstol är ofta mycket svåra konflikter. I en del av målen är ett beslut av domstolen det enda sättet att få till stånd ett avgörande i saken, men ännu i detta skede är det möjligt att få en del föräldrar att sluta fred. Vid rättegång räcker det dock inte alltid med att domaren försöker få till stånd en förlikning, utan det behövs ett förfarande där man koncentrerar sig på att lindra konflikten mellan föräldrarna och nysta upp den samt bygga upp en bra kontakt.

Medling kännetecknas av strävan efter att bevara och bygga upp en god relation mellan parterna. I medling finns inga vinnare och inga förlorare. Medling är flexibelt och informellt och är därför inte lika stressande för parterna som en rättegång. Undersökningar visar att parterna vanligtvis upplever en lösning som nåtts genom medling som mer rättvis och tillfredsställande än ett domstolsbeslut. De förbinder sig också att iaktta en sådan lösning bättre. Hittills har man vid domstolarna inte satsat tillräckligt på de möjligheter som medling erbjuder. Sakkunnigbiträden har inte anlitats bl.a. på grund av att det vid beredningen av lagen om medling i domstol inte utreddes hur tillgången till sakkunnigbiträden i praktiken ska ordnas. Enligt gällande lag om medling i domstol svarar parterna för arvodet till och kostnaderna för sakkunnigbiträdet, vilket sannolikt också ut-

gjort ett hinder för att anlita sakkunnigbiträden.

2.5 Försök med medling i vårdnadstvister med hjälp av ett sakkunnigbiträde

Den 1 januari 2011 inledde justitieministeriet vid fyra tingsrätter (Helsingfors, Uleåborg, Esbo och Norra Karelen) ett försök med medling i vårdnadstvister i domstol med hjälp av sakkunnigbiträde. Vid medlingen har domaren biträts av en psykolog eller socialarbetare som varit insatt i arbete med skilsmässofamiljer. Den 1 september 2012 kom sju andra tingsrätter med i försöket (Mellersta Finland, Birkaland, Österbotten, Södra Karelen, Egentliga Tavastland, Lappland och Kemi-Torneå). Under den tid försöket pågått har anlitaandet av ett sakkunnigbiträde varit avgiftsfritt för föräldrarna.

En styrgrupp tillsattes för projektet och i november 2011 utarbetade gruppen en mellanrapport om försöket (2/2012) och i maj 2013 en slutrapport (25/2013).

Uppgifter om försöket samlades in genom en omfattande uppföljning. Uppgifter om avslutade mål infördes i ett elektroniskt uppföljningssystem. Efter varje medling fyllde arbetsparen i en utvärderingsblankett. För respons från föräldrarna använde man sig av ett frågeformulär. Föräldrarnas juridiska ombud intervjuades och tingsrätterna ordnade diskussionsmöten för dem. Domarna och sakkunnigbiträdena höll gemensamma möten för att utveckla förfarandet. Styrgruppen behandlade och drog upp riktlinjer för de frågor som kommit upp i samband med medlingsarbetet. Också i samband med utbildningarna samlade man in erfarenheter och respons. I anslutning till projektet gavs också arbetshandledning, med vilken ett syfte var att utveckla förfarandet och skapa goda arbetsrutiner.

Uppföljningen gällde i huvudsak de fyra tingsrätter som varit med från första början (Helsingfors, Uleåborg, Esbo och Norra Karelen). Uppföljningen varade mellan den 1 januari 2011 och den 31 december 2012.

Under uppföljningsperioden inleddes sammanlagt 575 medlingsärenden vid Helsingfors, Esbo, Uleåborgs och Norra Karelen tingsrätter. Medlingsärendenas andel av

alla vårdnadstvister var i Helsingfors tingsrätt i genomsnitt 33 %, i Esbo 38 %, i Uleåborg ca 70 % och i Norra Karelen 50 %. Också vid de tingsrätter som anslöt sig senare kom försöket igång bra. Vid utgången av 2012, alltså på fyra månader, hade sammanlagt 79 medlingsärenden inletts vid dem.

Medling i domstol kan inledas antingen så att domaren med samtycke av parterna lämnar ett ärende där rättegång inletts till medling eller så att medling begärs direkt genom en ansökan om medling som lämnas till domstolen. Under uppföljningsperioden var största delen av de ärenden som behandlades genom medling sådana som lämnats över från rättegång (74 %). Andelen fall som inleddes direkt genom ansökan om medling utgjorde 26 %. I en tredjedel av dessa fall inleddes ingen egentlig medling, eftersom den andra parten inte samtyckte till medling.

Under uppföljningsperioden avslutades sammanlagt 435 ärenden genom medling. En del av ärendena avslutades redan innan den egentliga medlingen inleddes. Ett medlings-sammanträde ordnades i sammanlagt 367 ärenden.

Av de ärenden som behandlades vid ett medlingssammanträde uppnåddes förlikning antingen till alla delar (62 %) eller delvis (15 %). I de fall förlikning uppnåddes delvis innebar det för det mesta att man nådde förlikning i de frågor som gällde barnet, utom till den del de gällde tvist om antingen underhållet eller vårdnadsformen. Ca 23 % av de ärenden som var föremål för medling avslutades utan resultat.

Medlingarna har påverkat avgörandena i vårdnadstvister. I samtliga fyra tingsrätter som deltog i försöket ökade antalet förlikningar under åren 2011 och 2012 både till antalet och procentuellt jämfört med 2010. Ökningen i Helsingfors var 11 %, i Esbo 11 %, i Uleåborg 8 % och i Norra Karelen 6 %.

Jämfört med rättegång kunde medlingen inledas mycket snabbt. Det första förliknings-sammanträdet ordnades i genomsnitt 1,5 månader efter det att beslut om att inleda medling fattats eller medling inletts genom ansökan. Vid rättegång hålls det första sammanträdet i allmänhet tidigast 2—3 månader efter att ärendet inletts.

Medianlängden för medlingen från det att beslut om att inleda medling fattats eller från det att medling inletts till att medlingen avslutats var ca 2,5 månader. I de flesta fallen avslutades ärendet i det första sammanträdet. Jämfört med rättegång, som i allmänhet omfattar två förberedelsesammanträden, eventuell behandling av ett interimistiskt förordnande och huvudförhandling, kom man snabbare fram till en lösning genom medling än genom rättegång.

Även om en del av medlingssammanträdena var långa, var medianlängden på sammanträdena 4 timmar. Enligt responsen från föräldrarna ansåg majoriteten (78 %) av de föräldrar som besvarade förfrågan att längden på sammanträdet var lämplig.

Ökningen av antalet medlingar minskade antalet begäran om utredning som riktades till socialväsendet, trots att de årliga variationerna när det gäller vårdnadstvister samt andra slumpartade omständigheter gav upphov till fluktuationer i siffrorna. År 2011 och 2012 lämnades från Helsingfors tingsrätt 41 respektive 20 % färre begäran om utredning till socialväsendet än år 2010. Antalet begäran om utredning som lämnades från Esbo tingsrätt minskade 2011 med 39 % och 2012 med 22 % jämfört med 2010. Antalet begäran om utredning som lämnades till socialväsendet från Uleåborgs tingsrätt minskade 2011 med 36 % och 2012 med 11 % jämfört med 2010. Till följd av att antalet begäran om utredning minskade fick man det utredningsarbete som väntade på att bli gjort helt undgängt inom Esbo socialväsende. I Helsingfors och Uleåborg blev kötiden kortare. Begäran om utredning från Norra Karelen tingsrätt är utspridd på flera olika kommuner. På grund av deras låga antal var det inte möjligt att påvisa något samband mellan medlingarna och antalet begäran om utredning.

På responsblanketterna till föräldrarna fick man in 168 svar. Största delen (84 %) av de föräldrar som svarade var nöjda med medlingen. Majoriteten av dem som svarade (72 %) upplevde att de fick framföra sina egna åsikter i tillräcklig grad vid medlingen och största delen (64 %) upplevde att de blev bra förstådda.

Enligt responsen från de juridiska ombuden har också flertalet av dem varit nöjda med

det nya förfarandet. Det juridiska ombudet spelar en viktig roll i medlingen. Det juridiska ombudet är sin klients juridiska rådgivare och bedömer tillsammans med sin klient huruvida medling över huvud taget lämpar sig för tvisten i fråga. Det juridiska ombudet har också till uppgift att engagera klienten i att söka en lösning och att iaktta den överenskommelse man kommit fram till. Erfarenheterna av de juridiska ombudens verksamhet vid medling har huvudsakligen varit positiva.

Under försökstiden fördes en omfattande diskussion om barnets ställning vid medling. Utifrån principerna i vårdnadslagen och FN:s konvention om barnets rättigheter drog styrgruppen upp riktlinjerna för de situationer då barnet kan höras personligen vid medling, sådant som ska beaktas i samband med att hörande övervägs och det sätt på vilket hörandet ska genomföras. Styrgruppens synpunkter finns i slutrapporten.

Domarnas och sakkunnigbiträdenas samarbete har förlöpt väl. Domaren och sakkunnigbiträdet arbetar i par vid medlingen, men båda har sin egen roll. Multiprofessionaliteten har effektiviserat medlingen, och arbetet tillsammans med en representant för en annan yrkeskår har visat sig vara nyttigt.

Medling lämpar sig inte för alla slag av tvister. Vid domstolarna behandlas flera tvister där föräldrarna har allvarliga psykosociala problem såsom mentala problem och missbruksproblem. Då har parterna eller den ena av dem inte någon uppriktig avsikt att nå förlikning, vilja att föra konstruktiva samtal eller förmåga att förbinda sig vid avtal. Det kan också hända att parterna inte har en jämlik förhandlingsposition i förhållande till varandra. I sådana situationer finns det inte några förutsättningar för medling. Under försöket nekades ingen som begärde medling möjligheten att försöka nå en lösning genom medling, men medlingen måste i vissa fall avbrytas, när det visade sig att parterna hade fel avsikter eller medling annars inte var ett lämpligt förfarande för att lösa parternas meningsskiljaktigheter. Vilka faktorer som kan utgöra hinder för medling är en svår och mångfasetterad fråga som styrgruppen har behandlat i sin slutrapport.

Arbetsgruppen som planerade försöket, arbetsgruppen som arbetat för utvidgning av

medling samt styrgruppen har framhållit betydelsen av förberedande utbildning. Justitieministeriet har ordnat rikligt med utbildning för dem som deltagit i försöket, vilket har upplevts vara till stor nytta. Styrgruppen anser att utbildning är en nödvändig förutsättning för att kunna verka som medlare eller sakkunnigbiträde, och därför har alla som deltagit i projektet gått den utbildning som erbjudits dem.

3 Målsättning och de viktigaste förslagen

3.1 Allmän målsättning

Det primära målet för propositionen är att ta fram ett snabbt och effektivt förfarande som tillgodoser barnets bästa i syfte att lösa tvister som gäller vårdnad om barn och umgängesrätt. Det nya medlingsförfarandet syftar dock inte till att överföra socialväsendets uppgifter till domstolarna utan när det gäller tjänsterna för skilsmässofamiljer och medling i vårdnadstvister ska tyngdpunkten fortsättningsvis ligga på den kommunala basservicen med låg tröskel. Avsikten är att medling i domstol ska användas som en särskild medlingstjänst då den hjälp som erbjudits föräldrarna inom ramen för andra tjänster i samband med skilsmässor har visat sig vara otillräcklig. Medling i domstol är ett alternativ när föräldrarna överväger att inleda en rättegång.

Syftet är att med hjälp av medling minska oenigheten mellan föräldrarna, förbättra växelverkan mellan dem och hjälpa dem att hitta en sådan lösning på sina meningsskiljaktigheter som är i enlighet med barnets bästa. Genom att förena två olika yrkeskärers sakkunnighet är det möjligt att genom ett och samma förfarande erbjuda föräldrarna stöd att lösa både juridiska och psykiska konflikter i samband med skilsmässa. Avsikten med att ett sakkunnigbiträde deltar i medlingen är att försöka förbättra kvaliteten på behandlingen samt säkerställa att de viktigaste ärendena med tanke på barnets bästa behandlas genom medling och att lösningarna är i enlighet med barnets bästa.

Avsikten är att med hjälp av förlikning engagera föräldrarna i det uppnådda slutresultatet och därmed minska upprepade tvister.

Syftet är att spara både domstolarnas och socialväsendets resurser. Samtidigt har man för avsikt att på långsikt spara hela samhällets resurser, eftersom förlikningarna återspeglas på olika myndigheters och sammanslutningars verksamhet.

Avsikten är också att förkorta behandlingstiden i fråga om rättegångar som gäller vårdnadstvister så att de överenskommelser som nåts genom medling minskar mängden ärenden som behandlas vid rättegång och att den tid som går till att inhämta utredningar om barnets förhållanden därigenom förkortas.

3.2 Den kommun där tingsrätten har sitt administrativa kansli får i uppgift att ordna sakkunnigtjänsterna

Avsikten är att få kompetenta sakkunniga som är väl förtrogna med barnets ställning vid skilsmässor att verka som medlingsbiträden. Genom försöket bekräftades att behövlig sakkunskap säkrast hittas inom kommunernas socialväsende och särskilt vid familjerådgivningarna.

En snabb och effektiv medling förutsätter att det skapas en enkel och fungerande modell för hur sakkunnigtjänsterna ska ordnas. Under försöket kom man överens om sakkunnigtjänsterna separat med varje kommun. Att ordna permanent verksamhet genom avtal med kommunerna är dock en för arbetskrävande modell, som är svår att administrera.

Det föreslås att den kommun där tingsrätten har sitt administrativa kansli ska ansvara för att ordna sakkunnigtjänsterna. Med administrativt kansli avses det kansli där tingsrättens lagman bedriver sin huvudsakliga verksamhet och där tingsrättens förvaltning sköts. Denna kommun är ofta den största kommunen inom domkretsen, och har därför vanligtvis de bästa förutsättningarna att erbjuda sakkunnigtjänster. Genom denna modell säkerställs också att sakkunnigtjänsterna är tillgängliga jämnt och snabbt i hela landet. Detta motsvarar regeringsprogrammets mål för kommunpolitiken att trygga högklassiga och enhetliga kommunala tjänster på ett kundorienterat sätt i hela landet. Den kommun som ska ansvara för att ordna sakkunnigtjänsterna är dock inte skyldig att producera tjänsterna

själv, utan kan ordna dem också på något annat ändamålsenligt sätt.

Vid beredningen övervägdes också ett alternativ där ordnandet av sakkunnigtjänsterna skulle höra till kommunernas allmänna skyldighet. Det har dock inte ansetts genomförbart, eftersom tingsrätternas domkretsar omfattar många små kommuner som inte har möjlighet att tillhandahålla kompetenta sakkunniga. Många små kommuner har endast en socialarbetare som sköter allt socialarbete. I vissa kommuner sköts all service som krävs enligt lag helt och hållet genom köpta tjänster. I många kommuner saknar de som sköter uppgifter som hör till socialarbetaren socialarbetarbehörighet. En allmän skyldighet för alla kommuner skulle göra det svårare att trygga jämlika sakkunnigtjänster i alla delar av landet. Barnets bästa förutsätter att föräldrarna erbjuds lika bra möjligheter till sakkunnighjälp, oberoende av var de bor.

Ett väl fungerande och högklassigt system kräver att det finns ett litet men tätt nätverk av sakkunniga inom varje domkrets. Om varje kommun var skyldig att ordna sakkunnigtjänster skulle antalet sakkunniga bli mycket stort, eftersom flera domkretsar omfattar t.o.m. över 20 kommuner. Ett stort antal sakkunnigbiträden skulle leda till ett system som är ineffektivt och svårt att administrera. Sakkunnigbiträden får då inte tillräckligt med medlingserfarenhet för att kunna sköta uppgiften väl. Dessutom skulle det i praktiken vara omöjligt att tillhandahålla den medlingsutbildning som sakkunnigbitrådets uppdrag kräver på ett heltäckande sätt.

Det system som nu föreslås har genomförts i tre av de tingsrätter som inledde försöket, d.v.s. i Uleåborgs, Norra Karelen och Esbo tingsrätter. Domkretsen för Uleåborgs tingsrätt omfattar 17 kommuner, domkretsen för Norra Karelen tingsrätt 16 kommuner och domkretsen för Esbo tingsrätt 2 kommuner. För Uleåborgs tingsrätt har sakkunnigtjänsterna ordnats av Uleåborgs stad, för Esbo tingsrätt av Esbo och för Norra Karelen tingsrätt av Joensuu samt Liperi kommun tillsammans. Joensuu har köpt ett bitrådesarbetsinsats av Kyrkans familjerådgivningscentral. Till Helsingfors tingsrätts domkrets hör endast en kommun.

Man har också övervägt att staten skulle köpa sakkunnigtjänsterna av den privata sektorn. Det är dock osäkert om man inom den privata sektorn kan hitta tillräckligt många kompetenta sakkunnigbiträden till alla tingsrätter. För säkerställande av kvaliteten skulle det krävas att ett register över sakkunnigbiträden som utsetts för uppdraget upprättades för varje tingsrätt. Att upprätta ett register är dock svårt, eftersom domstolarna inte har den sakkunskap som krävs för att bedöma sakkunskapen hos personer som hör till en annan yrkeskår. Detta kan då lätt leda till att medborgarna inte får samma nivå på servicen i alla delar av landet. Vid rättegång i vårdnadstvister i Norge anlitar man sakkunnigbiträden inom den privata sektorn. Domstolarna har egna förteckningar över sakkunniga. Under den senaste tiden har det riktats mycket kritik mot systemet på grund av det att yrkesskickligheten hos de sakkunniga och resultatet av arbetet varierar.

Att köpa tjänsterna till marknadspris direkt från den privata sektorn skulle öka statens kostnader för systemet. Att anlita privata yrkesutövare som sakkunnigbiträden skulle kräva att separata avtal ingås med varje enskilt biträde, till följd av vilket kostnadseffekterna för sakkunnigtjänsterna skulle vara oförutsägbara. Dessutom har tingsrätterna i praktiken inte resurser att sköta upphandlingen av tjänsterna och ingå avtal.

3.3 Ersättning till kommunen för sakkunnigtjänsterna

Medling i vårdnadstvister är en del domstolarnas verksamhet och sakkunnigbiträden skaffas på uppdrag av domstolen. Därför föreslås det att staten ersätter kommunerna för kostnaderna för ordnandet av sakkunnigtjänsterna. Ett skäl varför kostnaderna ska ersättas är också att endast den kommun där tingsrätten har sitt administrativa kansli har ansvar för att ordna sakkunnigtjänsterna.

Den ersättning som betalas grundar sig på den arbetsinsats som kommunerna går miste om när sakkunnigbiträden arbetar vid domstolarna. Också de kostnader som sakkunnigarbetet medför i vissa situationer ska ersättas.

För att skötseln av betalningarna inte ska medföra alltför mycket arbete, bör ersätt-

ningssystemet vara enkelt och enhetligt. Det föreslås att ersättningen ska utgå från en fast ersättning per dag och i undantagsfall från ersättning per timme. Det föreslås att bestämmelser om ersättningens belopp utfärdas genom förordning av statsrådet.

3.4 Säkerställande av sakkunnigbiträdenas kompetens

För att medling i vårdnadstvister i domstol med hjälp av ett sakkunnigbiträde ska vara ett effektivt och väl fungerande system, måste alla domstolar ha tillgång till kompetenta sakkunnigbiträden. Att verka som sakkunnigbiträde kräver mångsidig yrkesskicklighet och kompetens. Sakkunnigbitrådets viktigaste uppgift är att vid medlingen lyfta fram det psykologiskt bästa för barnet, få föräldrarna att se de saker som är de viktigaste med tanke på barnets bästa, hjälpa till att lösa upp en låst situation mellan föräldrarna, vid behov diskutera med barnet och identifiera hinder för medling. Den sakkunniga behöver kunskap om bl.a. barnets utveckling, barnets ställning vid en skilsmässa, interaktion inom familjen och föräldrarnas skilsmässoprocess.

Lagutskottet har ansett att t.ex. en psykolog eller barnpsykiater som har erfarenhet av medling vid skilsmässor eller utredningar och medling inom socialförvaltningen kan erbjuda sådan specialkunskap som behövs vid medling i vårdnadstvister (LaUB 4/2005 rd).

Det föreslås att sakkunnigbiträdena till sin grundutbildning ska vara psykologer, socialarbetare eller specialister i barnpsykiatri eller att de ska ha någon annan lämplig högre högskoleexamen. Endast detta räcker dock inte för att garantera tillräcklig kompetens för medling i vårdnadstvister i domstol, utan dessutom behövs det kompletterande utbildning och tilläggsutbildning samt erfarenhet av arbete med skilsmässofamiljer.

Vid beredningen har man också bedömt huruvida kompetenskraven för sakkunnigbiträden skulle kunna jämföras med dem som gäller en sådan verkställighetsmedlare som avses i lagen om verkställighet av beslut beträffande vårdnad om barn och umgängesrätt. Medling i vårdnadstvister och verkställighetsmedling grundar sig dock på olika lag-

stiftning, olika syften och olika förfaranden. Verkställighetsmedlingen är en del av en rättegång, där det viktiga syftet är iakttagande av det avtal eller beslut som ska verkställas. Verkställighetsmedlarens viktiga uppgift är att ta fram information och utarbeta en skriftlig rapport för domstolen med tanke på beslutfattandet. Sakkunnigbitrådet arbetar däremot i par med domaren i syfte att hitta de verkliga orsakerna till konflikten, bygga upp en bra växelverkan mellan föräldrarna och öka föräldrarnas förståelse för barnets situation. Erfarenheterna har bekräftat att sakkunskap vid medling i vårdnadstvister kräver bredare och djupare kunskap än vad verkställighetsmedlarens arbete kräver. Kompetenskraven för en medlare enligt lagen om verkställighet av beslut beträffande vårdnad om barn och umgängesrätt lämpar sig inte heller till alla delar vid medling i domstol. Till exempel kriteriet att medlaren ska vara inkommen i barnskyddsarbete ger inget mervärde vid medling i domstol.

Vid beredningen har man bedömt huruvida det inom kommunernas socialväsande finns tillräckligt många behöriga sakkunnigbiträden att tillgå. För närvarande deltar nästan hälften (11) av tingsrätterna i försöket. Till alla dessa har man fått behöriga och erfarna sakkunnigbiträden. Rekryteringen av dem stötte inte på några problem. Tvärtom har uppdraget som sakkunnigbiträde väckt stort intresse. Försöket har också visat att den behövliga arbetsinsatsen av sakkunnigbitrådet är betydligt mindre än man har trott. Eftersom sakkunnigtjänsterna kan skötas av kommunens anställda och dessutom genom att tjänsterna köps från den privata sektorn, kan man dra den slutsatsen att kommunerna kan tillhandahålla tillräckligt många sakkunnigbiträden som uppfyller kompetenskraven.

Eftersom arbetet som sakkunnigbiträde avviker från de grundläggande uppgifterna för dem som utses för uppdraget som sakkunnigbiträde föreslås det att de som utses för det nya uppdraget ska delta i den utbildning i medling i vårdnadstvister som ordnas av justitieministeriet och som ger grundläggande kunskaper om barnrätt och medlingsförfarandet. Genom utbildning säkerställs att sakkunnigarbetet håller hög kvalitet och är enhetligt i hela landet. Utbildningen ska dock

inte vara någon yrkesutbildning, genom vilken man kan skaffa sig behörighet som sakkunnigbiträde, utan kompletterande utbildning.

De goda resultaten som man fick i medlingsförsöket var möjliga, eftersom man fick kompetent och erfaret yrkesfolk att ställa upp som sakkunnigbiträden. Att permanenta medlingsmodellen tillför mervärde för medlingen endast om kompetenskraven för sakkunnigbiträdet motsvarar uppdragets svårighetsgrad. Ett sakkunnigbiträde anlitas utifrån domarens prövning. Om inte sakkunnigbiträdenas verksamhet leder till att medlingen blir effektivare, lönar det sig inte för domstolarna att anlita dem. Också parternas juridiska ombud kan snabbt reagera på bristfällig service och inte rekommendera medling för sina klienter.

3.5 Avgiftsfrihet för parterna i en medling när det gäller anlåtande av sakkunnigbiträde

Enligt gällande lag om medling i domstol svarar parterna själva för arvodet till och kostnaderna för medlingsbiträdet. Syftet är att införa ett förfarande där alla har en jämlik tillgång till de sakkunnigtjänster som används vid medling i vårdnadstvister, oberoende av föräldrarnas ekonomiska ställning. Det föreslås att kostnaderna för att anlita det av medlaren utsedda och av kommunen avvisade sakkunnigbiträdet vid medling som gäller vårdnad om barn och umgängesrätt betalas av statens medel.

3.6 Snabb och resultatrik medling

Målet är att skapa ett medlingsförfarande genom vilken man så tidigt som möjligt kan ingripa i föräldrarnas meningsskiljaktigheter och hindra att tvisten blir mer omfattande och att det uppstår upprepade tvister och verkställighetstvister. Detta kräver att medlingen kan inledas snabbt.

För att säkerställa att medlingen genomförs snabbt föreslås det att det i lag föreskrivs särskilt om att medlingssammanträde ska ordnas skyndsamt när det gäller medling i vårdnadstvister.

3.7 Uppnåendet av målen i praktiken

Försöket har visat att ett effektivt införande av systemet förutsätter att domstolarna aktivt satsar på medling. Socialväsendet är däremot i nyckelposition när det gäller att välja kompetenta och erfarna personer till sakkunnigbiträden.

För att medborgarna ska bli medvetna om möjligheten att använda sig av medling i domstol, bör domstolen ordna informationsmöten för intressentgrupper och ge information om medling på sina webbsidor och i form av broschyrer. Parterna i en rättegång bör alltid få ett skriftligt meddelande om medling.

De domare som medlar i vårdnadstvister bör alltid ha gedigen erfarenhet av behandling av barnrättsliga ärenden. Till medlare och sakkunnigbiträden bör endast personer som är motiverade att sköta uppdraget väljas. Försöket har visat att ett genuint intresse för parterna och deras problem avspeglar sig i medlingens resultat.

Att verka som medlare förutsätter såväl teoretisk kunskap om medling som praktisk medlingsförmåga. För att detta ska vara möjligt krävs det att det ordnas medlingsutbildning för medlare och sakkunnigbiträden. Utbildningen bör innehålla grundutbildning i allmän medling i domstol för domare samt en utbildningsperiod i barnrätt och utbildning i medling i vårdnadstvister riktad till både domare och sakkunnigbiträden.

Endast utbildningen räcker inte till för att bli en bra medlare, utan medlingsförmågan utvecklas först genom praktisk erfarenhet. Därför bör domstolarna och socialväsendet ge medlarna och biträdena möjlighet att arbeta med medling på lång sikt.

De juridiska ombuden inverkar i stor utsträckning på om medling i vårdnadstvister kommer att bli ett verkligt alternativ till rättegång. Därför är det viktigt att domstolarna satsar på samarbete och gemensam utbildning tillsammans med Finlands Advokatförbund rf.

Man bör kontinuerligt följa upp hur resultatet i medlingen är och utveckla förfarandet. För detta ändamål har Justitieministeriet för avsikt att bilda en uppföljningsgrupp som ska följa upp medlingar i vårdnadstvister. I gruppen

pen ska det finnas företrädare för domstolar, sakkunnigorganisationer och juridiska ombud. Ordnanandet av uppföljning bör beaktas i samband med att domstolarnas ärendehanteringssystem och statistikföring reformeras.

I syfte att utveckla varje enhets egen verksamhet bör domstolarna regelbundet ordna möten med sakkunnigbiträdena och organisationerna bakom dem. Dessutom skulle en årlig medlingsdag angående vårdnadstvister ge medlare och sakkunnigbiträdena möjlighet att utbyta erfarenheter, minska skillnaderna i förfarandena mellan olika orter och hitta de bästa arbetsrutinerna.

4 Propositionens konsekvenser

4.1 Ekonomiska konsekvenser

Kostnaderna för rättegång i vårdnadsvist

Vårdnadstvister är dyra för samhället. Professor Juha Hämäläinen har i sin utredning från 2010 (Juha Hämäläinen: Kalliit erot: Selvitys huoltoriitojen kustannuksista. 2010) beräknat kostnaderna för vårdnadstvister. Handelshögskolestuderande Matias Kallio vid Aalto-universitetet har i sitt slutarbete i redovisning 2011 (Huoltajuuksriitojen oikeuskäsittelyn kustannukset Espoon kaupungissa. Laskentatoimen kandidaatin tutkielma. Aalto-yliopiston Kauppakorkeakoulu 29.11.2011) beräknat kostnaderna för vårdnadstvister och medling inom Esbo tingsrätt och socialväsande. Enligt Hämäläinen och Kallio kräver en fullständig behandling av en vårdnadsvist vid tingsrätten 20—56 arbetstimmar av domaren och 20—35 arbetstimmar av sekreteraren. Hämäläinen och Kallio har beräknat att de genomsnittliga kostnaderna för en rättegång i en vårdnadsvist vid en underrätt är 3 100—3 300 euro. Hämäläinen har dessutom beräknat att priset vid behandling i hovrätt är 3 500—4 000 euro. I dessa summor ingår inte kostnader för rättshjälp, socialväsandets utredning, andra myndigheters åtgärder, tolktjänster och övrig kostnader.

Socialväsandets utredning om barnets förhållanden består av flera processer som är mycket tidskrävande. I Hämäläinens undersökning har socialväsandet beräknat att ut-

redningen tar 40—50 timmar att göra. Enligt Kallios beräkningar tar det ca 100 timmar att göra utredningen inom socialväsandet i Esbo. Beräkningarna visar att utredningsarbetet är en mycket dyr fas i en rättegång. Priset för socialväsandets utredning om barnets förhållanden har uppskattats till 2 400—5 280 euro per utredning.

Konsekvenser av medling i vårdnadstvister i domstol

Kallio har i sitt slutarbete beräknat att arbetskostnaderna för ett 7,5 timmar långt medlingssammanträde under en dag är 642 euro. Det är dock svårt att jämföra kostnaderna för medling med kostnaderna för rättegång i vårdnadstvister, eftersom den arbetsmängd som rättegångar medför varierar mycket både beroende på ärendet och domaren. Vid jämförelsen måste man beakta att också ärenden som är föremål för rättegång kan bli lösta genom medling under behandlingen. Dessutom återförs vissa ärenden som varit föremål för medling till rättegång, varvid medlingen utgör en överflödigt arbetsfas.

I förhållande till rättegång kräver medling endast lite kansliarbete. Sekreteraren deltar inte i medlingssammanträdet, inget protokoll förs över sammanträdet och inte heller någon annan dokumentation över det görs upp. Därmed leder en framgångsrik medling till att kansliarbetet minskar.

Medling förutsätter också mindre åtgärder av domaren än en rättegång. Utarbetande av sammanfattning, interimistiskt förordnande, huvudförhandling och utarbetande av motiverat beslut, vilka alla är faser som ingår i en rättegång, faller bort. Medlarens arbete består av att delta i medlingssammanträdet och att formulera parternas avtal till ett avgörande i ärendet. Vid jämförelse bör man beakta att arbetet också vid hovrätten minskar, eftersom besvär inte anförs hos hovrätten när det gäller ärenden som har överenskommit. På basis av resultaten av försöket kan man konstatera att framgångsrik medling också minskar domarens arbete.

I nästan hälften av de ärenden som varit föremål för medling under försöket har det varit fråga om en gammal tvist som tas upp till ny behandling. På basis av resultaten av för-

söket kan man anta att framgångsrik medling kan hindra att tvister blir föremål för ny behandling. Färre vårdnadstvister gör det möjligt att förkorta de oskäligt långa rättegångarna.

Ersättningen till kommunen för sakkunnigtjänsterna medför kostnader för domstolarna. Införandet av systemet ökar i någon mån också det administrativa arbetet vid domstolarna.

I samband med budgetbehandlingen för 2012 ansåg riksdagens finansutskott att en utvidgning av medlingsmodellen var motiverad såväl ur human som ur ekonomisk synvinkel och ökade anslaget under omkostnadsmomentet för övriga domstolar med 900 000 euro för utvidgning av försöket. Utskottet ansåg att det är viktigt att trygga att modellen fortsättningsvis är en riksomfattande verksamhetsmodell. I beslutet om ramarna för statsfinanserna för 2013—2016 är motsvarande summa en permanent anslagsökning under omkostnadsmomentet för övriga domstolar (25.10.03). På basis av resultaten av försöket är behovet av arbetsinsats från sakkunnigbiträden i hela landet sammanlagt ca 6,5 årsverken. På basis av antalet invånare och antalet ärenden som gäller vårdnadstvister inom domkretsarna beräknas det anslag som anvisats i budgeten för medling i vårdnadstvister i domstol vara tillräckligt för att täcka kostnaderna för den.

De goda erfarenheterna som fåtts av försöket med domstolsmedling i vårdnadstvister kan få en del av föräldrarna att söka medling i domstol även i sådana fall där deras ärende borde kunna lösas med hjälp av de tjänster som erbjuds inom den kommunala basservicen. Det finns en stor variation i kvaliteten på och omfattningen av kommunernas tjänster för skilsmässofamiljer, vilket kan leda till denna oönskade utveckling. Kommunerna är enligt lag skyldiga att ordna medling i familjeärenden, men på många orter är servicen otillräcklig och bristfällig. Köerna till barnatillsynsmännens avtalstjänst är ofta långa och barnatillsynsmännens avtalstjänst är ofta långa och barnatillsynsmännen har inte alltid tid att diskutera med föräldrarna om innehållet i avtalet. På många orter har också familjerådgivningarna långa köer. För att uppgifter som hör till kommunerna inte ska överföras till

domstolarna bör kommunernas tjänster till skilsmässofamiljer utvecklas både kvantitativt och kvalitativt så att de fungerar väl och är lättillgängliga.

Under den tid försöket har pågått har antalet ärenden som inlets genom direkt ansökan om medling förblivit skäligt. Dessutom var konfliktnivån i ärendena i regel så pass hög att alternativet till medling hade varit rättegång. Det är dock skäl att följa genomförandet av reformen och vidta åtgärder om antalet direkta ansökningar om medling ökar kraftigt.

Konsekvenser för socialväsendet av medling i vårdnadstvister

I försöket kom sakkunnigbiträdenas arbete främst att bestå av att delta i medlingssammanträden. Under försökstiden motsvarade sakkunnigbiträdenas årliga arbetsinsats vid Helsingfors tingsrätt i genomsnitt 0,6, i Uleåborgs tingsrätt 0,4, i Esbo tingsrätt 0,4 och i Norra Karelen tingsrätt 0,1 årsverken, dvs. sammanlagt 1,5 årsverken. I förhållande till den arbetsinsats som lagts ner var resultaten mycket bra. Om man jämför den tid som använts för medlingen med den arbetstid som utredningen om barnets förhållanden krävt är skillnaden betydande.

En ökning av antalet medlingar minskar antalet begäran om utredning som riktas till socialväsendet. Denna utvecklingstrend har märkts tydligt redan under försöket. Minskningen av antalet begäran om utredning minskar socialväsendets arbetsbörda och gör det möjligt att förkorta kötiden för utredningsarbetet. Att frigöra sakkunnigarbetskraft från det grundläggande arbetet utgör dock en utmaning som förutsätter en bra organisering av det grundläggande arbetet, planering av hur sakkunnigarbetet ska ordnas i samarbete med tingsrätten och vid behov en omfördelning av resurserna inom socialväsendet.

När det gäller de ärenden som var föremål för medling under försöket hade föräldrarnas meningsskiljaktigheter ofta behandlats redan tidigare i andra myndigheter. En ökning av medlingarna kan således, förutom socialväsendets arbete med utredning av barnets förhållanden, antas minska också annat arbete.

Denna inverkan är det dock omöjligt att uppskatta i siffror.

När konsekvenserna av medlingen uppskattas är det dock skäl att komma ihåg att de vårdnadstvister som förs till domstol är mycket svåra. Därför är det realistiskt att inse att alla vårdnadstvister inte kan lösas genom överenskommelse. Utredningar om barnets förhållanden kommer att behövas och kommer att göras också i framtiden.

Konsekvenser för rättegångskostnaderna och kostnaderna för rättshjälp

Enligt Rättspolitiska forskningsinstitutets utredning från 2006 fick 57 % av de sökande offentlig rättshjälp i vårdnadstvister som behandlades vid tingsrätten. Av dem som sökte ändring vid hovrätten fick 70 % rättshjälp.

Professor Hämäläinen har uppskattat att en advokats arbetsmängd i en vårdnadsvist omfattar minst 20 timmar, på basis av vilket han har beräknat att priset på rättshjälp vid behandling i tingsrätten är 2 400—3 000 euro. De juridiska ombud som skött flera familjerättsliga ärenden och som blev intervjuade under försöket uppskattade att en typisk rättegång i en vårdnadsvist kräver 25—30 timmars arbete. Försöket visade att det juridiska ombudets arbetsmängd var mindre vid medling som slutade med ett avtal än vid rättegång. Också eventuella besvär och behandling av ärendet i hovrätten faller bort.

Om medlingen inte leder till något resultat och ärendet förs till rättegång, medför medlingen extra kostnader för klienten eller staten. De juridiska ombuden oroar sig särskilt för att rättegångskostnaderna för de klienter som själva betalar dem blir höga. Detta missförhållande dämpas av att man vid medling ganska ofta verkar nå förlikning i en del av kraven. På basis av den respons som föräldrarna gav i enkäten oroade sig föräldrarna själva inte för att kostnaderna skulle stiga, eftersom endast tre föräldrar som ett missförhållande vid medlingen påpekade att medlingen blev dyr på grund av kostnaderna för det juridiska ombudet.

Åtskiljande av medlingen och rättegången från varandra grundar sig på gällande lag om medling i domstol, och till denna del finns inga ändringar i sikte. Att det uppstår extra

kostnader kan således inte undvikas i alla situationer.

Konsekvenser för myndigheternas verksamhet

Som en del av den europeiska utvecklingen har det skett en stor förändring i den finländska domstolskulturen under de senaste årtiondena i och med att alternativa tvistlösningsmetoder dykt upp vid sidan av den traditionella dömande verksamheten. Vid rättegångar i tvistemål betonas strävan efter förhandlingar och förlikningar. Egentlig medling i domstol har dock tagits i bruk långsamt. Det är först försöket med medling i vårdnadstvister med hjälp av ett sakkunnigbiträde som har fått parter att i större utsträckning använda sig av möjligheten till medling. Erfarenheterna av försöket kan antas främja medling också i andra tvistemål.

När det är fråga om behandling av ärenden som gäller barn är det ett allmänt problem att myndigheterna verkar inom sina egna sektorer och information inte utbyts mellan myndigheterna. Sakkunnigbitrådets arbete vid medling i domstol utgör en ny form av modell för samarbete mellan domstol och socialväsande. Representanter för två olika förvaltningsområden arbetar i par, vilket hjälper till att få en helhetsbild av situationen och nå bättre slutresultat. I det nya förfarandet för enar olika myndigheter sina resurser för barnets bästa.

Domstolarna och socialväsandet är tvungna att i organiseringen av sitt arbete beakta att medling i vårdnadstvister kan genomföras på ett snabbt och smidigt sätt. Samtidigt bör man dock se till att organisationernas grundläggande arbete inte lider. Försöket har visat att en förutsättning för att det grundläggande arbetet vid enheterna ska bli utfört är att det finns ett tillräckligt antal sakkunnigbiträden och att anlitandet av sakkunnigarbetskraften ordnas på ett klart och förutsebart sätt. För att systemet ska fungera bra krävs det regelbundet samarbete mellan tingsrätten och socialväsandet.

Konsekvenser för barnets bästa

Syftet med medlingen är att nå en lösning som är till barnets bästa och där båda föräld-

rarnas önskemål beaktas. Eftersom föräldraskapet inte upphör vid en skilsmässa, försöker man genom medling öka och förbättra växelverkan mellan föräldrarna. Trots att medling inte nödvändigtvis löser en konflikt, kan ett avtal som fås till stånd skapa förutsättningar för att konflikterna småningom ska kunna minska. Att stödja ett fungerande samarbete mellan föräldrarna främjar också jämställdheten mellan könen. En förlikning mellan föräldrarna förbättrar barnets välfärd på många sätt och tryggar i allmänhet kontakten med båda föräldrarna bättre än ett domstolsavgörande. Vid medling kan man också bättre än vid en rättegång beakta föräldrarnas och barnens livssituation i sin helhet och också lösa många sådana konflikter som ligger bakom tvisten.

Enligt artikel 3 i FN:s konvention om barnets rättigheter ska barnets bästa komma i främsta rummet vid alla de beslut av myndigheter liksom alla de åtgärder av lagstiftande organ som rör barn. Enligt artikel 12 i konventionen ska barnet beredas möjlighet att höras, antingen direkt eller genom företrädare eller ett lämpligt organ och på ett sätt som är förenligt med den nationella lagstiftningens procedurregler, i alla domstols- och administrativa förfaranden som rör barnet. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. Enligt artikel 3 ska barnet såsom minderårig alltid tillförsäkras skydd.

Medlingen i domstol ska genomföras så att barnets bästa tryggas. I lagen om medling i domstol finns ingen särskild bestämmelse om att barnet ska höras, utan till den del tillämpas bestämmelserna i vårdnadslagen. Enligt vårdnadslagen kan barnet höras i domstolen om det av vägande skäl är nödvändigt för att ärendet ska kunna avgöras, om barnet ger sitt samtycke därtill och det är uppenbart att det inte kan skada barnet. Lagutskottet har i sitt betänkande 4/2005 rd ansett att ribban för att höra barn i medling inte behöver sättas lika högt, särskilt när det gäller äldre barn. Hörandet måste dock alltid noga övervägas och över huvud taget inte komma i fråga när motsättningarna mellan föräldrarna är så djupa att ett personligt hörande av barnet kan antas skada barnet självt eller hans eller hennes relation till föräldrarna.

Barnets rätt att bli hörd är inte ovillkorlig i någon som helst process, utan den begränsas av syftet med hörandet, barnets ålder och utveckling samt barnets övriga rättigheter. Var barnet hörs personligen och på vilket sätt hörandet genomförs ska bedömas utifrån vilket syftet med processen i fråga är, för att barnets rätt att bli hörd å ena sidan och barnets rätt till skydd å andra sidan ska tillgodoses på rätt sätt. Barnets rättigheter är en helhet från vilken barnets rätt att bli hörd inte kan avskiljas. Konfliktfyllda situationer är man tvungen att lösa genom en helhetsbedömning av barnets bästa.

När det gäller hörande av barn vid medling i domstol krävs det prövning från fall till fall. Under medlingsförsöket har man ingående dryftat frågan om barnets delaktighet och styrgruppen har utarbetat en rekommendation som gäller hörande av barn vid medling. Eftersom medling är en smidig och frivillig metod sänker den tröskeln vid bemötande av barn. De erfarenheter av att höra barn som man fick genom försöket var goda, men det fanns också erfarenheter av annat slag. Föräldrarna önskade ytterst sällan att barnet skulle höras.

Frågor som gäller vårdnad om barn och umgängesrätt behandlas och avgörs hos flera olika myndigheter och genom flera olika förfaranden. Majoriteten (ca 90 %) av skilsmäsoföräldrarna ingår ett avtal hos socialväsenedet om vårdnaden om barnet, umgängesrätten och underhållet för barnet. En del av föräldrarna gör en gemensam ansökan till domstolen eller kommer fram till ett avtal under rättegången.

Om föräldrarna är eniga om vårdnaden om barnet och umgängesrätten ska barnets egna önskemål och egen åsikt enligt vårdnadslagen utredas endast om detta med tanke på barnets bästa anses viktigt och det med beaktande av barnets ålder och utveckling är möjligt. Vårdnadslagen utgår från att myndigheterna i allmänhet kan lita på att föräldrarna fattar de beslut som rör barnet i enlighet med barnets bästa och också beaktar barnets åsikt. När det gäller avtalsförfarandena inom socialväsenedet och domstolarnas rättspraxis hörs barnet sällan, om föräldrarna är eniga om de avgörande som gäller barnet. Också vid sådan medling i familjefrågor som baserar sig

på äktenskapslagen diskuterar man personligen med barnet endast i undantagsfall.

Att höra barnet vid vårdnadstvister kräver eftertanke eftersom det inte alltid är till barnets bästa att höra barnet i en tvist mellan föräldrarna. Vid svåra psykosociala och patologiska gräl kan det att barnet personligen hörs innebära en risk för barnets välfärd. Barnet har ofta dragits med i föräldrarnas gräl och kan vara traumatiserat. Det kan hända att barnet mutas, utsätts för påtryckning, manipuleras eller t.o.m. hotas. Eventuellt har barnet hörts redan flera gånger i samband med olika processer. Däremot kan barnet vid tvister mellan jämnstarka föräldrar som är kapabla till en god omvårdnad uppleva en stark lojalitetskonflikt.

De verkliga orsakerna till vårdnadstvisterna har ofta med föräldrarnas parförhållande att göra. Barnet har rätt att få hållas utanför föräldrarnas meningsskiljaktigheter. Även föräldrarna försöker ofta skydda barnet från att involveras i föräldrarnas gräl.

När diskussion med barnet övervägs är medlaren tvungen att väga barnets olika rättigheter och deras betydelse mot varandra. Barnets rätt att få skydd kan minska eller stå i strid med barnets rätt att delta. Medlaren måste vara övertygad om att hörandet inte skadar barnet och att barnet själv vill, samtycker till och klarar av att diskutera.

När socialväsendet utreder barnets åsikt vid en rättegång i en vårdnadsvist träffar man barnet flera gånger och i träffarna ingår också hembesök. Medling i domstol är inte socialt arbete och i regel träffar man barnet endast en gång för diskussion. Att höra ett litet barn innebär att arbeta med barnet och iaktta barnets beteende, vilket det inte finns möjligheter för i samband med medling.

Att höra ett barn ökar antalet medlings-sammanträden och gör att medlingen tar längre tid. Det bästa för barnet är oftast att det som gäller barnets situation avgörs så fort som möjligt och därför bör också den tid som går åt beaktas när man överväger att träffa barnet.

Om man vill ändra lagstiftningen i fråga om hörandet av barn, bör saken övervägas som helhet i fråga om alla de förfaranden där frågor om vårdnaden om barnet och umgängesrätten avgörs. Det är oändamålsenligt att

föreskriva om hörandet av barn särskilt i fråga om medling i domstol, om det i därmed jämförbara förfaranden fortfarande iakttas tidigare bestämmelser. En revidering av bestämmelserna kräver en omfattande och grundlig beredning, där man också måste beakta att en situation där barn vanligtvis hörs i domstolen kräver avsevärt större personalresurser än för närvarande och nya slag av utrymmen i domstolarna.

5 Beredningen av propositionen

5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial

Propositionen har beretts vid justitieministeriet utifrån de förslag som lades fram av den arbetsgrupp som planerade försöket med medling i vårdnadstvister med hjälp av ett sakkunnigbiträde och den arbetsgrupp som planerade utvidgning och permanentning av förfarandet samt remissyttrandena och de erfarenheter som försöket med medling gav. Beredningen har skett i samarbete med social- och hälsovårdsministeriet samt finansministeriet. Under beredningen har också Finlands Kommunförbund hörts.

Justitieministeriet tillsatte den 26 januari 2010 en arbetsgrupp för att göra en utredning om genomförande av ett försök med användning av ett sakkunnigbiträde vid rättegångar som gäller vårdnad om barn. Arbetsgruppen bestod av representanter från fyra tingsrätter, socialväsendet, Suomen Psykologiliitto ry, Finlands Advokatförbund rf, Institutet för hälsa och välfärd, Förbundet för Ensamstående Föräldrar rf, Rädda barnen rf och justitieministeriet. Under arbetets gång hörde arbetsgruppen Finlands Advokatförbund rf, Julkiset Oikeusavustajat ry, Suomen Psykologiliitto ry och Fackorganisationen för högutbildade inom socialbranschen Talentia rf.

Arbetsgruppen föreslog i sitt betänkande 61/2010 ett två år långt försök med användning av sakkunnigbiträden vid medling i vårdnadstvister i domstol, på så sätt att kostnaderna för anlitan av sakkunnigbiträde betalas av statens medel. Arbetsgruppen de-

finierade sakkunnigbitrådets uppgifter. Av sakkunnigbitrådena krävdes sakkunskap i familje-, parförhållande- och utvecklingspsykologi samt erfarenhet av arbete med skilsmässofamiljer. Det föreslogs att försöket genomförs vid Esbo, Helsingfors, Uleåborgs och Norra Karelen tingsrätter.

Justitieministeriet inledde försöket den 1 januari 2011. För projektet tillsattes en styrgrupp med uppgift att ansvara för genomförandet av försöket, ordnandet av uppföljning, utvecklandet av projektet utifrån de erfarenheter som fås och dra slutsatser av resultaten från försöket. Till styrgruppen utsågs representanter från de tingsrätter som deltog i försöket. Finlands Advokatförbund rf, Suomen Psykologiliitto ry, socialväsendet och justitieministeriet. Våren 2012 förlängdes försöket med ett år. Den 1 september 2012 anslöt sig sju nya tingsrätter till försöket.

I november 2011 offentliggjorde styrgruppen en mellanrapport 2/2012 och våren 2013 slutrapporten 25/2013.

Justitieministeriet tillsatte den 27 december 2011 en arbetsgrupp med uppgift att planera en utvidgning och permanentning av förfarandet med medling i vårdnadstvister med hjälp av ett sakkunnigbiträde. Arbetsgruppen hade till uppgift att bl.a. utarbeta förslag på hur förfarandet ska ordnas och administreras, behövlig utbildning och kompetenskraven för ett sakkunnigbiträde. Arbetsgruppen bestod av representanter från tingsrätterna, socialväsendet, familjerådgivningarna, Suomen Psykologiliitto ry, Finlands Advokatförbund rf, social- och hälsovårdsministeriet och justitieministeriet. Under arbetets gång hörde arbetsgruppen Finlands Kommunförbund.

Arbetsgruppen föreslog i sitt betänkande 36/2012 i första hand att det blir kommunernas lagstadgade uppgift att vederlagsfritt ordna de sakkunnigtjänster som behövs vid medling i vårdnadstvister och i andra hand att staten betalar ersättning till kommunerna för produktionen av sakkunnigtjänster. Det föreslogs vara avgiftsfritt för parterna i medlingen att använda sig av sakkunnigtjänster. För att säkerställa en hög kvalitet på verksamheten föreslog arbetsgruppen att kompetenskraven för sakkunnigbitrådena skrivs in i lagen och att medlingsutbildning ordnas för domarna och sakkunnigbitrådena. För att sä-

kerställa en snabb medling föreslog arbetsgruppen att det i lagen anges en tidsfrist inom vilken ett medlingsammanskrivande ska ordnas.

Utlåtande om betänkandet begärdes av 26 remissinstanser. Det kom in 21 utlåtanden. Utlåtanden lämnades av statens revisionsverk, Rovaniemi hovrätt, Esbo tingsrätt, Birkalands tingsrätt, Norra Karelen tingsrätt, Tusby tingsrätt, Vanda tingsrätt, Institutet för hälsa och välfärd, barnombudsmannen, Suomen Lakimiesliitto - Finlands Juristförbund ry, Suomen tuomariliitto - Finlands domareförbund ry, Finlands Kommunförbund, Centralförbundet för Barnskydd rf, Mannerheims Barnskyddsförbund rf, Väestöliitto ry, Ensija turvakotien liitto ry, Rädda Barnen rf, Västra Nylands rättshjälpsbyrå (tidigare Esbo rättshjälpsbyrå), Uleåborgs stads social- och familjeservice, Esbo stad och Kallion seurakunta. I Finlands kommunförbunds utlåtande ingick utlåtanden från Helsingfors stad och Tammerfors stad. (Sammandrag av utlåtandena, 64/2012, http://www.oikeusministerio.fi/sv/index/julka_isut/julkaisuarkisto/1354192274078.html, på finska).

Alla utom en remissinstans understödde förslaget att utvidga förfarandet med medling med hjälp av ett sakkunnigbiträde till hela landet. I utlåtandena poängterades att man borde försöka göra allt för att undvika utdragna vårdnadstvister. I synnerhet efterlyste man nya metoder för att lösa redan utdragna vårdnadstvister, som ansågs mycket skadliga för barnen. Den nya medlingsmodellen ansågs stödja att barnet behåller kontakt till båda föräldrarna och att föräldrarna tar ansvar för barnets välfärd.

Finlands Kommunförbund krävde att staten ska ersätta kommunen för kostnaderna för produktionen av sakkunnigtjänsterna till fullt belopp. Dessutom ansåg Finlands Kommunförbund att behörigheten som sakkunnigbiträde bör definieras så att den överensstämmer med behörighetsvillkoren för en verkställighetsmedlare.

Vanda tingsrätt ifrågasatte om det är möjligt att på basis av ett kortvarigt försök dra slutsatsen att medling i vårdnadstvister med hjälp av ett sakkunnigbiträde ska utvidgas till hela landet. Tingsrätten konstaterade att parter i vårdnadstvister ofta också uppnår förlik-

ning i tvisterna vid ett traditionellt underrättsförfarande. Om förlikning kan nås i ett medlingsärendet endast med hjälp av domare anser Vanda tingsrätt att det är till föga nytta att anlita sakkunnigbiträden vid medling. Vanda tingsrätt såg det också som en risk att förlikning som nåtts genom medling inte är en verklig förlikning.

Alla remissinstanser ansåg att det är viktigt att sakkunnigtjänster för parterna i en tvist är avgiftsfria. När det gäller sättet på vilket sakkunnigtjänsterna ska ordnas ansåg alla remissinstanser som tog ställning till frågan att det är bra om den kommun där tingsrätten är belägen ansvarar för att ordna sakkunnigtjänsterna. Detta ansågs trygga tillgången på högklassig och kompetent service i hela Finland.

Alla remissinstanser framhöll betydelsen av kompetensen hos sakkunnigbiträdet för att medlingen ska bli lyckad. Flera remissinstanser påpekade att endast formell behörighet inte räcker.

Alla remissinstanser som kommenterade ärendet betonade vikten av att medlingen ordnas snabbt. En del ansåg inte att det är behövt att bestämma en tidsfrist inom vilken medlingen ska inledas.

5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats

Utlåtande om propositionen begärdes av 40 remissinstanser. Utlåtanden lämnades av social- och hälsovårdsministeriet, finansministeriet, Östra Finlands hovrätt, Rovaniemi hovrätt, Esbo tingsrätt, Kymmenedalens tingsrätt, Uleåborgs tingsrätt, Helsingfors tingsrätt, Birkalands tingsrätt, Norra Karelen tingsrätt, Norra Savolax tingsrätt, Satakunta tingsrätt, Tusby tingsrätt, Vanda tingsrätt, Esbo stad, samkommunen Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä (Eksote), Helsingfors stad, Tavastehus stad, Jyväskylä stad, Tammerfors stad, Finlands Advokatförbund rf, Julkiset Oikeusavustajat ry, Suomen Psykologiliitto ry, Talentia rf, Suomen tuomariliitto - Finlands domareförbund ry, Suomen Lakimiesliitto - Finlands Juristförbund ry, Finlands Kommunförbund, Institutet för hälsa och välfärd, barnombudsmanen, den evangelisk-lutherska kyrkan i Fin-

land, Mannerheims Barnskyddsförbund rf, Miessakit ry, Förbundet för Ensamstående Föräldrar rf, Centralförbundet för Barnskydd rf, Ensi- ja turvakotien liitto ry, Rädda Barnen rf och Isät lasten asialla ry. Helsingfors hovrätt, Väestöliitto, Joensuu stad, Lapplands tingsrätt och Österbottens tingsrätt lämnade inget utlåtande.

De flesta har ställt sig synnerligen positiva till utkastet till proposition. Med undantag av några remissinstanser understödde alla förslaget att införa medling i domstol i vårdnadstvister med hjälp av ett sakkunnigbiträde i hela landet.

I utlåtandena förespråkades att tjänsten ska vara avgiftsfri för föräldrarna och att staten ska ersätta kommunerna för kostnaderna för produktionen av sakkunnigtjänsterna. Några remissinstanser ansåg att nivån på ersättningen är för låg.

I utlåtandena betonades sakkunnigbiträdet krävande uppdrag och betydelsen av kompetensen hos sakkunnigbiträdet. Majoriteten understödde de kompetenskrav som föreslogs i regeringspropositionen. En del av remissinstanserna ville skärpa kompetenskraven. Endast i utlåtandena från Finlands kommunförbund och den evangelisk-lutherska kyrkan i Finland föreslogs att rekryteringsunderlaget för sakkunnigbiträden breddas och att kompetenskraven sänks.

Alla som lämnade ett utlåtande betonade betydelsen av att medlingen genomförs snabbt. De flesta understödde förslaget i regeringspropositionen att ett medlingssammanträde ska ordnas inom en tidsfrist på sex veckor. En del av tingsrätterna, Suomen Lakimiesliitto - Finlands Juristförbund ry och Suomen tuomariliitto - Finlands domareförbund ry ansåg att en tidsfrist på sex veckor begränsar för mycket och föreslog en allmän skrivning om vad som avses med en snabb medling.

Barnombudsmanen, Institutet för hälsa och välfärd, Rädda barnen rf, Förbundet för Ensamstående Föräldrar rf, Centralförbundet för Barnskydd rf och Mannerheims Barnskyddsförbund rf föreslog att barnets ställning och roll vid medling stärks. I det avseendet föreslogs det att barnet ska höras personligen vid medling och att en bestämmelse om det bör tas in i lag.

I flera utlåtanden framfördes att tjänsterna i samband med skilsmässa bör utvecklas som helhet och det betonades att tyngdpunkten i medlings- och avtalstjänsterna bör vara inom den basservice som kommunen tillhandahåller, dvs. i barnatillsyningsmannens förhandlingar om avtal och medling i familjefrågor. Flera remissinstanser fäste vikt vid bristerna i fråga om de kommunala tjänsterna vid skilsmässa och krävde att man får ordning på dem. I annat fall ansågs det finnas risk att föräldrarna söker sig till den fungerande medlingen i domstol också i sådana fall där de borde få hjälp inom ramen för de kommunala tjänsterna.

Flera remissinstanser betonade att tillämpningen av den nya medlingsmodellen bör följas upp. Dessutom önskades det att man utreder vilka konsekvenserna av medlingen är och hur bestående förlikningarna blir.

Suomen tuomariliitto - Finlands domareförbund ry och Suomen Lakimiesliitto - Finlands Juristförbund ry föreslog att det i lagen tas in en bestämmelse om att barnets bästa går före den för medlaren och medlingsbiträdet föreskrivna tystnadsplikten och det förbud mot att åberopa uppgifter som gäller parterna. Den föreslagna ändringen har inte gjorts i lagen, eftersom denna princip redan finns i lagstiftningen. Enligt rättegångsbalken får man avvika från det vittnesförbud som gäller medlaren och medlarens biträde, om särskilt viktiga skäl kräver det. Som särskilt viktigt skäl kan enligt förarbetet med lagen betraktas t.ex. skydd av barnets bästa. Skyl-

digheten och rätten att göra en barnskyddsanmälan enligt barnskyddslagen har företräde framför sekretessbestämmelserna. Enligt lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården (812/2000) har en socialvårdsmyndighet rätt att för sitt uppdrag få sekretessbelagda uppgifter av andra myndigheter. Således får t.ex. den som gör en utredning om barnets förhållanden eller verkställighetsmedlaren trots sekretessbestämmelserna ta emot och ge domstolen de uppgifter som är nödvändiga med tanke på barnets bästa, även om uppgifterna hade kommit fram vid medlingen. Förbudet mot att åberopa uppgifter kan däremot inte i indispositiva rättegångar i vårdnadstvister begränsa föräldrarnas möjlighet att lyfta fram alla omständigheter som är viktiga med tanke på barnets bästa.

Utkastet till proposition har ändrats och kompletterats med anledning av remissyttrandena. Propositionen har ändrats till den del den gäller grundutbildningen som förutsätts av sakkunnigbiträdena. I utkastet till proposition har det tagits in en mer omfattande bedömning av propositionens konsekvenser för barnets bästa och där behandlas frågan om barnets ställning och hörande av barnet vid medling. I syfte att ordna uppföljning har justitieministeriet satt upp som mål att bilda en uppföljningsgrupp som ska följa vilka konsekvenser reformen har på lång sikt. Dessutom har utkastet till proposition ändrats i fråga om det förslag som gäller den skyndsamt med vilken medling ska ordnas.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag**1.1 Lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt****3 a kap. Medling i vårdnads- och umgängestvister i domstol**

17 a §. *Tillämpning av lagen om medling i domstol.* För tydlighetens skull föreslås det att en bestämmelse om den lag som ska tillämpas på medling i vårdnadstvister i domstol fogas till lagen.

17 b §. *Ordnande av sakkunnigtjänster.* I paragrafen föreslås bestämmelser om att den kommun där tingsrätten har sitt administrativa kansli är skyldig att ordna sakkunnigtjänster för medling i vårdnadstvister i domstol.

Att ordna sakkunnigtjänster innebär kommunens ansvar för att det antal sakkunnigbiträden som domstolen behöver utses och att tjänsterna organiseras på ett smidigt och effektivt sätt. Ansvaret för att ordna tjänsterna innebär inte skyldighet att själv producera tjänsterna, utan den kommun som ansvarar för ordnandet kan också ordna tjänsterna tillsammans med de andra kommuner som hör till tingsrättens domkrets, samkommuner eller ett social- och hälsovårdsområde. Dessutom kan den kommun som ansvarar för att ordna tjänsterna köpa tjänsterna av en privat eller offentlig tjänsteleverantör.

Hur många sakkunnigbiträden som räcker för att täcka tingsrättens behov är beroende av domkretsens befolkningsunderlag och antalet vårdnadstvister som behandlas i tingsrätten varje år. Antalet påverkas också av om tingsrätten har flera kanslier eller sammanträdesplatser. Utifrån de erfarenheter man fått är 3—6 sakkunnigbiträden per tingsrätt ett lämpligt antal. Om det finns färre än tre sakkunnigbiträden kan det hända att systemet börjar fungera sämre t.ex. under semestrar eller annan frånvaro. Då kan det också uppstå jävighetssituationer. Om det däremot finns för många sakkunnigbiträden blir det svårare att ordna verksamheten och sakkunnigbiträdena får inte behövlig erfarenhet av medlingsverksamhet.

Oberoende av från vilken organisation sakkunnigbiträdena kommer, bör deras verksamhet organiseras så att de samarbetar på ett sådant sätt att det finns en jämn tillgång på sakkunnigtjänster och att det inte uppstår överlappningar i fråga om utbudet på dem. Att medlingar sköts på ett effektivt sätt kan säkerställas t.ex. med hjälp av ett centraliserat, förutsebart jourssystem, inom ramen för vilket ett biträde snabbt kan fås till ett sammanträde. Detta har under försökstiden konstaterats vara en bra verksamhetsmodell.

Försöket har visat att det inte krävs någon stor arbetsinsats för att producera sakkunnigtjänster. I Helsingfors tingsrätt har den årliga arbetsinsatsen av sakkunnigbiträdena under försöket motsvarat sammanlagt något mer än ett halvt årsverke, i Esbo och Uleåborgs tingsrätter ännu mindre och i Norra Karelen tingsrätt endast 0,1 årsverke. Det finns två stora tingsrätter som är jämförbara med Helsingfors tingsrätt, nämligen Birkalands och Egentliga Finlands tingsrätter. Det finns fem tingsrätter som till sin storlek är jämförbara med Esbo och Uleåborgs tingsrätter. Största delen av tingsrätterna är mycket små, dvs. av samma storlek som Norra Karelen tingsrätt. Således är den arbetsinsats som behövs av sakkunnigbiträden i hela landet ganska liten.

Att arbeta som sakkunnigbiträde kommer inte att vara en huvudsyssla får någon. Sakkunnigbitrådets arbete består nästan uteslutande av att delta i medlingssammanträden. Under den tid man följde försöket hade sakkunnigbiträdena i genomsnitt 1—3 medlingssammanträden per månad.

17 c §. *Kompetenskrav för sakkunnigbiträden.* Att sköta de uppgifter som åläggs ett sakkunnigbiträde kräver mångsidig yrkesskicklighet och kompetens. Därför föreslås det att sakkunnigbiträdena till sin grundutbildning ska vara psykologer, specialister i barnpsykiatri eller socialarbetare eller att de ska ha någon annan lämplig högre högskoleexamen.

Till psykologutbildningen hör studier i utvecklingspsykologi, som ger kunskaper om olika delområden i barnets utveckling (kognitiv, social, emotionell) och förmåga att

känna igen riskfaktorer när det gäller barns utveckling samt störningar i utvecklingen. Psykologisk sakkunskap omfattar också kunskaper i familjepsykologi, t.ex. om anknytningen mellan föräldrar och barn, syskonrelationernas betydelse, barnets individuella ställning i familjen och skilsmässosfamiljers särdrag. Psykologerna har också kunskap om barns olika temperament och deras inverkan på barnets beteende.

Psykiatri är ett medicinskt specialområde inom vilket psykiska störningar undersöks och behandlas. Specialister i barnpsykiatri har grundutbildning i psykiatri och specialiseringsutbildning i barnpsykiatri. Barnpsykiatriker har kunskap om barns psykiska utveckling, psykiska störningar i barndomen och behandling av dem.

I grundutbildningen till socialarbetare ingår inte studier i psykologi. Den sakkunskap om socialarbete som man får genom utbildningen ger förmåga att förstå olika sociala, psykosociala och samhällssociala fenomen. Socialarbetarens sakkunskap omfattar också kännedom om barns och familjers servicesystem och förmåga att göra en helhetsbedömning av skilsmässosfamiljers situation. En stor del av sakkunskapen när det gäller socialarbete utvecklas genom praktisk erfarenhet.

När det gäller annan lämplig högskoleexamen skulle det främst vara fråga om högre högskoleexamen i pedagogik.

Enbart grundutbildningen räcker inte till för att garantera att någon besitter den kunskap som behövs vid medling i vårdnadstvister. I synnerhet socialarbetare ska ha tillräckligt med tilläggsutbildning och kompletterande utbildning, t.ex. utbildning till familjeterapeut.

Det är de svåraste skilsmässotvisterna, där alternativet är en rättsprocess, som kommer till medling i domstol. Till följd av föräldrarnas gräl har barnets psykiska utveckling ofta blivit störd. Vid medling måste sakkunnigbiträdet ofta bilda sig en uppfattning om barnets psykiska tillstånd på basis av föräldrarnas beskrivning. Sakkunnigbiträdet ska kunna känna igen vad som är normalt i barnets beteende och vad som däremot tyder på störningar och risker i utvecklingen.

I olika slag av vårdnadstvister behövs det sakkunskap av olika slag. Under den tid för-

söket pågått har det förekommit många svåra vårdnadstvister, där sakkunnigbiträdet förväntas ha förmåga att känna igen störande faktorer i föräldraskapet samt risker i anslutning till barnets välfärd och trygghet. Utifrån denna kunskap borde sakkunnigbiträdet kunna förstå var gränser för förlikning går, för att barnets trygghet inte ska äventyras. Föräldrar som är kapabla till gott föräldraskap förväntar sig att få sakkunskap på allmän nivå av biträdet när det gäller barnets situation i skilsmässan och förutsättningarna att trygga barnets välfärd och utveckling, och de är också kapabla att ta till sig sådan kunskap. Sakkunnigbiträdet har en viktig roll också i att bygga upp en bra kommunikation och kontakt mellan föräldrarna.

Försöket har visat att det är särskilt viktigt att sakkunnigbiträdet förutom teoretisk kunskap också har erfarenhet av klientarbete med skilsmässosfamiljer. Hur man ska bemöta föräldrar som är i konflikt med varandra kan man inte börja lära sig först i själva medlingssituationen. Erfarenhet av arbete med barn behövs också när man vid medlingen diskuterar med barnet. De sakkunnigbiträden som deltar i försöket har ansett att deras erfarenhet av arbete med skilsmässosfamiljer spelat en mycket viktig roll i deras sakkunniguppdrag. Sådan erfarenhet som behövs finns åtminstone hos de psykologer och socialarbetare som arbetar med kommunernas familjerådgivningar. Motsvarande kunskap kan man hitta också hos barnatillsyningsmannen, de som gjort utredningar om barnets förhållanden och andra arbetstagare inom socialvårdens område som arbetat med uppgifter i anslutning till skilsmässosfamiljer. Med tanke på skötselns av uppdraget är det också en fördel om sakkunnigbiträdet har erfarenhet av att fungera som medlare.

Av de sakkunnigbiträden som deltar i försöket är 16 psykologer och 25 socialarbetare. De flesta av dem har gått en tilläggsutbildning till psykoterapeut, oftast familjeterapeut. Alla har erfarenhet av arbete med skilsmässosfamiljer.

När medlingsbiträden väljs är det också skäl att se till att biträdena har de kunskaper i finska och svenska som krävs för arbetsuppgiften i enlighet med språklagen och annan lagstiftning.

17 d §. Ersättning för sakkunnigtjänster. I paragrafen föreslås bestämmelser om ersättning till den kommun som ordnar sakkunnigtjänsterna.

Som ersättning för sakkunnighjälpen föreslås en fast ersättning per sammanträdesdag, som grundar sig på en kalkylerad lön för sakkunnigbiträdet inklusive lönebikostnader. Eftersom ordnandet av sakkunnigtjänster också medför en del administrativt arbete, ingår det i ersättningen en beräknad kompensation också för detta.

Ersättning per timme används om sakkunnigbiträdet utför överenskomna åtgärder utanför medlingssammanträdet. En sådan uppgift kan t.ex. vara diskussion med ett barn någon annanstans än i domstolens lokaler.

Många tingsrätter har flera kanslier och sammanträdesplatser. Sakkunnigbiträdena biträder i allmänhet på tingsrättens administrativa kansli, men det är möjligt att komma överens om att något sakkunnigbiträdes huvudsakliga tjänstgöringsplats är på något annat kansli eller på någon annan sammanträdesplats. Ersättning för resekostnaderna betalas inte när biträdet besöker sin huvudsakliga tjänstgöringsplats. Om biträdet däremot på grund av sitt uppdrag måste resa till något annat verksamhetsställe för tingsrätten, betalas det ersättning för kostnaderna för det till kommunen.

Närmare bestämmelser om storleken på den ersättning som betalas för sakkunnigarbetet och om de kostnader som ersätts utfärdas genom förordning av statsrådet.

Eftersom det är fråga om domstolarnas verksamhet ordnar justitieministeriet vederlagsfri medlingsutbildning för dem som utses till sakkunnigbiträden. Denna ökade yrkeskicklighet kan utnyttjas också i det grundläggande arbetet och således kompenserar utbildningen till en del kommunerna för den börda som ordnandet och tillhandahållandet av servicen innebär för dem.

1.2 Lagen om medling i tvistemål och stadfästelse av förlikning i allmänna domstolar

5 §. Medlare och medlares biträde. Det föreslås att ett nytt 3 mom. fogas till paragrafen i vilket det förskrivs om statens ansvar för

kostnaderna för att anlita ett sakkunnigbiträde, när biträdet har utsetts med stöd av 17 b och 17 c § i lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt.

Det är i enlighet med barnets bästa att alla föräldrar oberoende av sin ekonomiska ställning kan utnyttja möjligheten till medling i vårdnadstvister med hjälp av ett sakkunnigbiträde. En stor del av parterna i vårdnadstvister får rättshjälp och de har inte ekonomiska möjligheter att betala arvoden och kostnaderna för ett sakkunnigbiträde. Med tanke på jämlikheten bör alla ha avgiftsfri tillgång till servicen.

10 §. Ärenden som gäller barns ställning och rättigheter. Det föreslås att ett nytt 2 mom. fogas till paragrafen i vilket det ingår bestämmelser om att ett medlingssammanträde ska ordnas utan dröjsmål vid medling i vårdnadstvister i domstol.

Huruvida målen för medling i vårdnadstvister med hjälp av sakkunnigbiträde kommer att nås eller inte beror i stor utsträckning på om medling kan ordnas snabbt. Eftersom domstolarna också har många andra slag av ärenden som ska behandlas i brådskande ordning, räcker den skyldighet som gäller all medling i 6 § i lagen om medling i domstol att medlingen ska genomföras snabbt inte till för att garantera att det vid medling i vårdnadstvister snabbt kan ordnas ett sammanträde. Därför föreslås det att det första medlingssammanträdet vid medling i vårdnadstvister ska ordnas utan dröjsmål. Utan dröjsmål innebär här att sammanträdet ska ordnas så fort som möjligt, dock senast inom sex veckor från det att beslut har fattats om att medling inleds. Försöket har visat att detta är möjligt, om medlingsärendena prioriteras och medlingsarbetet organiseras på ett effektivt sätt.

Med tanke på resultatet av medlingen är det synnerligen viktigt att trygga en snabb handling. Endast ett tidigt och snabbt ingripande i föräldrarnas tvist kan hindra tvisten från att bli ännu djupare och mer omfattande. Europadomstolen har i flera av sina avgöranden betonat att ärenden som gäller vårdnad om barn och umgängesrätt ska behandlas särskilt snabbt vid domstolarna. Enligt Europadomstolen är kronisk eftersläpning i behandlingen av ärenden inte något giltigt skäl som

kan motivera en lång behandling, utan konventionsstaterna ska ordna sin rättskipning så att domarna klarar av att uppfylla kravet på skyndsamhet vid behandling.

Eftersom det är meningen att medling ska vara ett smidigt förfarande som tillgodoser klienternas behov, ska det vara möjligt att avvika från tidsfristen på sex veckor, om detta ligger i parternas intresse och främjar medlingen. Således utgör parternas gemensamma begäran en grundad anledning för att överskrida tidsfristen. Öväntade hinder för att inleda medling kan också dyka upp, såsom att någon som ska delta i medlingen insjuknar, vilket berättigar till att skjuta upp inledandet av den egentliga medlingen. Också långa sommarssemestrar kan leda till att ett sammanträde inte kan ordnas inom avsedd tid.

I ärenden som gäller vårdnad om barn och umgängesrätt ska barnets bästa komma i främsta rummet också när medling ordnas, vilket bl.a. innebär snabb behandling. Därför kan sedvanlig stor brådska med arbetet hos medlare, sakkunnigbiträden eller juridiska ombud inte utgöra grund för att avvika från att ordna behandling utan dröjsmål. Vid domstolarna och sakkunnigorganisationerna bör arbetet organiseras så att kravet på brådskande behandling kan iakttas. Likaså ska de juridiska ombuden beakta medlingsärendenas brådskande natur i sin verksamhet.

En part har rätt att anlita ett juridiskt ombud som han eller hon valt. Kravet på brådskande behandling begränsar inte denna rätt, utan det juridiska ombudet ska själv prioritera och ordna sitt arbete så att det är möjligt att snabbt ordna ett sammanträde. Att det föreskrivs att ett ärende ska behandlas brådskande och olika slags strikta tidsfrister anges är inget nytt i lagstiftningen. Till exempel ett häktningsförfarande eller en rättegång för en svarande som häktats fördröjs inte på grund det juridiska ombudets brådska.

Parternas rätt att få sin sak behandlad inom rimlig tid garanteras i grundlagen. Det är viktigt att inleda medlingen utan dröjsmål också därför att en del av medlingarna inte leder till något resultat och ärendet förs vidare till rättegång. Om ordnandet av ett medlingssammanträde har dragit ut på tiden, blir den

sammanlagda tiden för behandlingen av ärendet oskäligt lång för parterna.

Vid domstolarna är problemet att arbetsbördan är stor och fördelarna med det nya förfarandet kan till en början vara svåra att se. Eftersom medlingen kräver mindre arbete för både domare och kansli än en rättegång, är det möjligt att genom att prioritera medling som brådskande inverka på domstolens arbetsbörda.

1.3 Socialvårdslagen

17 §. *Socialservice*. Till 2 mom. föreslås det att det fogas en hänvisning till skyldigheten att ordna sakkunnigtjänster vid medling i vårdnadstvister i domstol.

2 Närmare bestämmelser och föreskrifter

Bestämmelser om statlig ersättning till den kommun som ordnar sakkunnigtjänster utfärdas genom förordning av statsrådet.

3 Ikraftträdande

Att välja sakkunnigbiträden kommer att ta tid i kommunerna. Såväl domstolarna som socialväsendet behöver också tid för att ordna den nya verksamheten. Att i alla tingsrätter införa medling i domstol med hjälp av sakkunnigbiträden när det gäller vårdnadstvister kräver att de nya medlarna och sakkunnigbiträdena har utbildats för sitt uppdrag. I justitieministeriet har man förberett sig på att inleda utbildningen i november 2013 och avsluta den i början av maj 2014.

Därför föreslås det att lagen träder i kraft våren 2014.

4 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

De sakkunnigtjänster som avses i propositionen produceras för domstolen. Behörig domstol i ärenden som gäller vårdnad om barn och umgängesrätt är tingsrätten på den ort där barnet har sin hemvist eller sin vanli-

ga vistelseort. Barnet kan ha sin vistelseort eller hemvist i en annan kommun än den som ansvarar för att ordna sakkunnigtjänster. I domstolsverksamhetens natur hör att den andra parten i behandlingen slumpmässigt kan komma från vilken kommun som helst och möjligtvis också en annan stat än Finland. Således är det vid medling med hjälp av sakkunnigbiträden fråga om gränsöverskridande verksamhet mellan kommuner och ibland också stater.

I förslaget åläggs endast en del av kommunerna att ordna sakkunnigtjänster. Detta har ansetts nödvändigt, eftersom alla kommuner inte har faktiska förutsättningar att producera sakkunnigtjänster. Enligt artikel 3 i FN:s konvention om barnets rättigheter ska barnets bästa komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn. Avsikten med att lägga ansvaret för ordnandet på en kommun inom domkretsen, vanligtvis den största kommunen, är att trygga alla klienter som deltar i medling rätt till jämlik medlingservice. Koncentreringen av tjänsterna och säkerställandet av nivån på dem innebär faktiska möjligheter att erbjuda ett medlingsförfarande på enhetlig nivå i enlighet med barnets bästa, oberoende av bostadsorten. Förslaget tryggar

den jämlikhet som föreskrivs i 6 § i grundlagen och som enligt grundlagsutskottets utlåtandepraxis också omfattar regional jämlikhet. Det finns därmed vägande skäl för regleringssättet. Det är också ändamålsenligt och kostnadseffektivt att ordna servicen på detta sätt.

Skyldigheten medför inte någon ekonomisk belastning för den kommun som ansvarar för att ordna servicen, eftersom staten enligt förslaget ska betala ersättning till kommunen för kostnaderna för ordnandet av sakkunnigtjänsterna. Dessutom ska staten vederlagsfritt ge de personer som väljs till sakkunnigbiträden utbildning för deras uppdrag. Genom dessa åtgärder säkerställer man att de kommuner som ansvarar för ordnandet av servicen har faktiska möjligheter att klara av att fullgöra sin skyldighet.

Med stöd av vad som konstaterats ovan kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser dock att det är viktigt att grundlagsutskottet ges tillfälle att lämna utlåtande.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

1.

Lag**om ändring av lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt**

I enlighet med riksdagens beslut
fogas till lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt (361/1983) ett nytt 3 a kap.
 som följer:

3 a kap.

Medling i vårdnads- och umgängestvister i domstol

17 a §

Tillämpning av lagen om medling i domstol

På medling i domstol i tvistiga ärenden som gäller vårdnad om barn och umgängesrätt tillämpas lagen om medling i tvistemål och stadfästelse av förlikning i allmänna domstolar (394/2011).

17 b §

Ordnande av sakkunnigtjänster

Den kommun inom vars område tingsrätten har sitt administrativa kansli ska se till att tingsrätten har tillgång till ett tillräckligt antal sådana sakkunnigbiträden som avses i 5 § i lagen om medling i tvistemål och stadfästelse av förlikning i allmänna domstolar för medling i tvister som gäller vårdnad om barn och umgängesrätt. Det organ enligt 6 § 1 mom. i socialvårdslagen (710/1982) som ska sköta socialvården svarar för att sakkunnigtjänsterna ordnas i kommunen.

17 c §

Kompetenskrav för sakkunnigbiträden

Sakkunnigbiträdet ska ha sådan rätt utöva psykolog- eller barnpsykiateryrket som legitimerad yrkesutbildad person som beviljats

av Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården med stöd av lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården (559/1994) eller ha behörighet som socialarbetare enligt 3 eller 14 § i lagen om behörighetsvillkoren för yrkesutbildad personal inom socialvården (272/2005) eller ha annan lämplig högre högskoleexamen. Dessutom ska sakkunnigbiträdet ha genomgått en sådan kompletterande utbildning eller tilläggsutbildning som krävs för skötseln av uppgiften, ha erfarenhet av arbete med skilsmässofamiljer och ha tillräckliga kunskaper i finska eller svenska.

17 d §

Ersättning för sakkunnigtjänster

För anlitan av sakkunnigbiträden vid medling i vårdnadstvister i domstol betalar staten ersättning till den kommun som ansvarar för ordnandet av sakkunnigtjänsterna. Ersättning betalas som kalkylerad ersättning per dag för biträdande vid medlingssammanträde och som ersättning per timme för åtgärder som utförs utanför sammanträdet. Om medlingen genomförs utanför den kommun där tingsrätten har sitt administrativa kansli eller utanför den särskilt överenskomna huvudsakliga tjänstgöringsorten för sakkunnigbiträdet ersätts kommunen för de rese- och inkvarteringskostnader som föranleds av medlingen och för det dagtraktamente som betalas till sakkunnigbiträdet. Närmare bestämmelser om storleken på den ersättning som betalas per dag eller per timme, de åtgärder för vilka ersättning betalas per timme

samt de kostnader som ersätts utfärdas genom förordning av statsrådet.

Denna lag träder i kraft den 20 .

2.

Lag

om ändring av 5 och 10 § i lagen om medling i tvistemål och stadfästelse av förlikning i allmänna domstolar

I enlighet med riksdagens beslut fogas till 5 § i lagen om medling i tvistemål och stadfästelse av förlikning i allmänna domstolar (394/2011) ett nytt 3 mom. och till 10 § ett nytt 2 mom., varvid det nuvarande 2 mom. blir 3 mom., som följer:

5 §

Medlare och medlares biträde

I ett ärende som gäller vårdnad om barn och umgängesrätt betalas ersättning för anlåtande av ett sakkunnigbiträde som utsetts av medlaren och som avses i 17 b och 17 c § i lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt (361/1983) av statens medel.

10 §

Ärenden som gäller barns ställning och rättigheter

I ärenden som gäller vårdnad om barn, umgängesrätt och underhåll för barn ska ett medlingssammanträde ordnas utan dröjsmål efter det att domstolen har fattat beslut om att inleda medling.

Denna lag träder i kraft den 20 .

3.

Lag**om ändring av 17 § i socialvårdslagen**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i socialvårdslagen (710/1982) 17 § 2 mom., sådant det lyder i lag 910/2012, som följer:

17 §

Kommunen ska även sörja för ordnande av barn- och ungdomsvård, specialomsorger om utvecklingsstörda, service och stöd på grund av handikapp och service i anslutning till missbrukarvård, för ordnande av de uppgifter som föreskrivits för barnatillsyningsmannen och andra åtgärder för utredande och fastställande av faderskap, för ordnande av åtgärder i samband med adoptionsrådgivning, medling i familjefrågor och medling vid verkställighet av beslut beträffande vårdnad om barn

och umgängesrätt, för ordnande av de sakkunnigtjänster som hör till medling i domstol i ett ärende som gäller vårdnad om barn och umgängesrätt och för ordnande av stöd för närståendevård och annan socialservice, samt för de uppgifter som avses i lagen om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte (189/2001), enligt vad som dessutom bestäms särskilt om dessa serviceformer.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 14 november 2013

Statsminister

JYRKI KATAINEN

Justitieminister *Anna-Maja Henriksson*

*Bilagor
Parallelltext*

3.

Lag

om ändring av 17 § i socialvårdslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i socialvårdslagen (710/1982) 17 § 2 mom., sådant det lyder i lag 910/2012, som följer:

Gällande lydelse

17 §

Kommunen ska även sörja för ordnande av barn- och ungdomsvård, specialomsorger om utvecklingsstörda, service och stöd på grund av handikapp och service i anslutning till missbrukarvård, för ordnande av de uppgifter som föreskrivits för barnatillsyningsmannen och andra åtgärder för utredande och fastställande av faderskap, för ordnande av åtgärder i samband med adoptionsrådgivning, medling i familjefrågor och medling vid verkställighet av beslut beträffande vårdnad om barn och umgängesrätt och för ordnande av stöd för närståendevård och annan socialservice samt för de uppgifter som avses i lagen om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte (189/2001), enligt vad som dessutom bestäms särskilt om dessa serviceformer.

Föreslagen lydelse

17 §

Kommunen ska även sörja för ordnande av barn- och ungdomsvård, specialomsorger om utvecklingsstörda, service och stöd på grund av handikapp och service i anslutning till missbrukarvård, för ordnande av de uppgifter som föreskrivits för barnatillsyningsmannen och andra åtgärder för utredande och fastställande av faderskap, för ordnande av åtgärder i samband med adoptionsrådgivning, medling i familjefrågor och medling vid verkställighet av beslut beträffande vårdnad om barn och umgängesrätt, *för ordnande av de sakkunnigtjänster som hör till medling i domstol i ett ärende som gäller vårdnad om barn och umgängesrätt* och för ordnande av stöd för närståendevård och annan socialservice, samt för de uppgifter som avses i lagen om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte (189/2001), enligt vad som dessutom bestäms särskilt om dessa serviceformer.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Statsrådets förordning

om ersättning till kommunen för ordnande av sakkunnigtjänster vid medling i vårdnadstvis- ter i domstol

I enlighet med statsrådets beslut föreskrivs med stöd av 17 d § i lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt (361/1983), sådan paragrafen lyder i lag xxxx:

1 §

Tillämpningsområde

Den ersättning som ska betalas till kommunen för anlåtande av ett sakkunnigbiträde som avses i 3 a kap. i lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt fastställs i enlighet med grunderna i denna förordning.

2 §

Ersättning för medlingsammanträde

Till den kommun som ansvarar för ordnandet av sakkunnigbiträdestjänster betalas en fast ersättning för varje sammanträdesdag för anlåtande av ett sakkunnigbiträde i domstol. Ersättningsbeloppet uppgår till 300 euro per sammanträdesdag. Ersättningen inbegriper sakkunnigbitrådets arbete för att sätta sig in i det ärende som är föremål för medling samt biträdandet vid medlingsammanträdet.

3 §

Ersättning för sakkunnigbitrådets övriga åtgärder

Om ett sakkunnigbiträde utanför medlings-
sammanträdet utför åtgärder som hänför sig till medlingen, ska det i ersättning till kom-

munen betalas 40 euro för varje påbörjad timme. Ersättning betalas inte för restid.

4 §

Rese- och inkvarteringskostnader

Kommunen ersätts för sakkunnigbitrådets rese- och inkvarteringskostnader samt dagtraktamente, om sakkunnigbiträdet i sitt uppdrag måste resa utanför den kommun där tingsrätten har sitt administrativa kansli eller utanför en annan för sakkunnigbiträdet överenskommen huvudsaklig tjänstgöringsort. På ersättning för rese- och inkvarteringskostnader samt dagtraktamente tillämpas statens resereglemente.

5 §

Fakturering

När medlingen är avslutad ska den kommun som ansvarar för ordnandet av sakkunnigtjänsten skicka domstolen en faktura av vilken ska framgå

- 1) det ärende som ersättningsyrkandet gäller,
- 2) ersättningen per dag specificerad enligt sammanträdesdag,
- 3) ersättningen för åtgärder som utförts utanför medlingsammanträdet, grunden för

åtgärderna och antalet timmar som använts
för dem,

- 4) kostnadsersättningarna specificerade,
- 5) uppgifter som behövs för utbetalningen.

6 §

Ikraftträdande

Denna förordning träder i kraft den 2013.