

Bryssel 26.8.2016
COM(2016) 542 final

**KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE JA
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE**

**tietyistä sovittelun näkökohdista siviili- ja kauppaoikeuden alalla annetun Euroopan
parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/52/EY soveltamisesta**

1. JOHDANTO

1.1. Tavoite

Direktiivillä 2008/52/EY¹, joka on annettu tietyistä sovittelun näkökohdista siviili- ja kauppaoikeuden alalla, perheoikeuden ala mukaan lukien, pyritään parantamaan vaihtoehtoisten riidanratkaisumenettelyjen saatavuutta ja edesauttamaan riitojen sovinnollista ratkaisua edistämällä sovittelun käyttöä ja varmistamalla, että sovittelua ja tuomioistuinkäsittelyä hyödynnetään oikeassa suhteessa. Direktiiviä sovelletaan siviili- ja kauppaoikeutta koskeviin rajatylittäviin riitoihin, ja se oli saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä 21 päivään toukokuuta 2011 mennessä. Tämä direktiivin soveltamista koskeva arviointi on suoritettu direktiivin 11 artiklan mukaisesti.

Tavoitteena oleva oikeussuojan saatavuuden tehokkaampi turvaaminen on osa Euroopan unionin politiikkaa, jolla pyritään vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen luomiseen, ja kattaa riidanratkaisukeinot niin tuomioistuimissa kuin niiden ulkopuolella. Sovittelu voi olla kustannustehokas ja nopea tuomioistuinten ulkopuolinen riidanratkaisukeino siviili- ja kauppaoikeuden alalla, koska menettely räätälöidään vastaamaan osapuolten tarpeita. On todennäköisempää, että osapuolet noudattavat vapaaehtoisesti sovittelulla aikaansaatuja sopimuksia. Nämä edut korostuvat entisestään rajatylittävissä riitatilanteissa.

Sovittelusta on usein etua siviili- ja kauppaoikeuden alalla, mutta sen merkitystä olisi aivan erityisesti korostettava perheoikeuden alalla. Sovittelulla voidaan luoda rakentava keskusteluilmapiiri ja varmistaa, että vanhemmat menettelevät toisiaan kohtaan oikeudenmukaisesti. Lisäksi sovinnolliset ratkaisut ovat muita todennäköisemmin kestäviä, ja niillä voidaan päättää lapsen ensisijaisen asuinpaikan ohella myös vierailujärjestelyistä tai sopia lapsen elatuksesta.

1.2. Tausta

Direktiivi 2008/52/EY oli ensimmäinen EU:n säädös, jolla pyrittiin yleisesti edistämään sovittelua siviili- ja kauppaoikeuden alaan kuuluvissa riita-asioissa. Direktiivin antamisen jälkeen sovitteluun liittyvää työtä on jatkettu unionin tasolla seuraavasti:

- Vuodesta 2012 lähtien oikeuslaitosten laadun, riippumattomuuden ja toimivuuden parantaminen on ollut yksi EU-ohjausjakson keskeisistä tavoitteista. EU:n oikeusalan tulostaululla tuetaan EU-ohjausjaksoa ja autetaan jäsenvaltioita parantamaan oikeuslaitostensa tehokkuutta. Tulostaulu sisältää myös tietoa toimista, joita jäsenvaltiot ovat toteuttaneet edistääkseen vaihtoehtoisten riidanratkaisumenettelyjen vapaaehtoista käyttöä. Komissio kannustaa keräämään ja jakamaan tietoa käytännöistä ja menetelmistä, joilla edistetään vaihtoehtoisten riidanratkaisumenettelyjen vapaaehtoista käyttöä. Vaihtoehtoisten riidanratkaisumenettelyjen käyttämistä edistetään muun muassa kohdennetulla mainonnalla (esitteet, tiedotustilaisuudet), keräämällä ja julkaisemalla tietoja sekä arvioimalla vaihtoehtoisten

¹ EUVL L 136, 24.5.2008, s. 3.

riidanratkaisumenettelyjen tehokkuutta ja oikeusavun saatavuutta näiden menettelyjen hyödyntämiseksi.²

- *Euroopan siviili- ja kauppaoikeudellisen verkoston* työryhmä laati joukon suosituksia, joiden tarkoituksena oli lisätä perhesovittelun käyttöä rajatylittävissä asioissa, erityisesti lapsikaappaustapauksissa. *Euroopan oikeusportaaliin* laadittiin erillinen rajatylittävää perhesovittelua³ käsittelevä osio, jossa kerrotaan kansallisista sovittelujärjestelmistä.
- Komissio osarahoittaa *oikeusalan ohjelmallaan*⁴ erilaisia hankkeita, joilla pyritään edistämään sovittelua ja parantamaan tuomarien ja oikeusalan toimijoiden koulutusta.
- Lisäksi kuluttajariitojen vaihtoehtoisesta riidanratkaisusta annetulla direktiivillä 2013/11/EU⁵ ja kuluttajariitojen verkkovälitteisestä riidanratkaisusta annetulla asetuksella (EU) N:o 524/2013⁶ varmistetaan, että kuluttajat voivat hakea apua laadukkaista vaihtoehtoisista riidanratkaisuelimistä kaikissa sopimusriidoissa, joita heillä syntyy elinkeinonharjoittajien kanssa. Asetuksella myös luodaan unioninlaajuinen verkkofoorumi, joka on tarkoitettu sellaisten kuluttajariitojen käsittelyyn, jotka johtuvat elinkeinonharjoittajien kanssa verkossa tehdyistä liiketoimista (www.ec.europa.eu/odr).

1.3. Tietolähteet

Tämä kertomus perustuu eri lähteistä koottuihin tietoihin:

- Vuonna 2013 laadittiin direktiivin täytäntöönpanoa käsittelevä tutkimus.⁷ Tutkimus päivitettiin vuonna 2016.⁸
- *Euroopan siviili- ja kauppaoikeudellisen verkoston* työryhmä laati vuonna 2014 mietinnön, joka koski kansainvälisen perhesovittelun edistämistä kansainvälisissä lapsikaappaustapauksissa.
- Tutkimuksen tuloksia ja jäsenvaltioiden kokemuksia direktiivin soveltamisesta käsiteltiin *Euroopan siviili- ja kauppaoikeudellisen verkoston* kokouksessa heinäkuussa 2015.
- Lisäksi järjestettiin julkinen verkkokuuleminen⁹ 18.9.–18.12.2015. Kuulemiseen saatiin 562 vastausta, joiden esittäjinä oli aiheesta kiinnostuneita kansalaisia,

² Ks. http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice_scoreboard_2016_fi.pdf

³ https://e-justice.europa.eu/content_crossborder_family_mediation-372-fi.do

⁴ Lisätietoja on osoitteessa http://ec.europa.eu/justice/grants1/programmes-2014-2020/justice/index_en.htm

⁵ EUVL L 165, 18.6.2013, s. 63.

⁶ EUVL L 165, 18.6.2013, s. 1.

⁷ <http://bookshop.europa.eu/fi/study-for-an-evaluation-and-implementation-of-directive-2008-52-ec-the-mediation-directive--pbDS0114825/>

⁸ http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/fi_FI/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=DS0216335

⁹ http://ec.europa.eu/justice/newsroom/civil/opinion/150910_en.htm

sovittelijoita, tuomareita, asianajajia ja muita oikeusalan toimijoita, tutkijoita, järjestöjä, julkisia viranomaisia ja jäsenvaltioita.

2. YLEISARVIOINTI

Arvioinnista käy ilmi, että kaiken kaikkiaan direktiivi on tuonut EU:lle lisäarvoa. Sovitteludirektiivin täytäntöönpano on lisännyt kansallisten lainsäätäjien tietoisuutta sovittelun eduista ja vaikuttanut siten merkittävästi useiden jäsenvaltioiden lainsäädäntöön. Se, miten suuri vaikutus direktiivillä on ollut eri jäsenvaltioissa, riippuu siitä, miten pitkälle kehittyneitä kansalliset sovittelujärjestelmät ovat entuudestaan olleet:

- 15 jäsenvaltiossa oli käytössä kattava sovittelujärjestelmä jo ennen direktiivin antamista. Näissä jäsenvaltioissa direktiivin mukanaan tuomat järjestelmän muutokset ovat olleet vähäisiä, tai niitä ei ole ollut lainkaan.
- 9 jäsenvaltiossa sovittelua säänneltiin hajanaisilla säännöillä tai sovittelu yksityisellä sektorilla perustui itsesääntelyyn. Näissä jäsenvaltioissa direktiivin saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä aiheutti huomattavia muutoksia olemassa olevaan sovittelu ympäristöön.
- 4 jäsenvaltiossa sovittelujärjestelmät otettiin käyttöön ensimmäistä kertaa, kun direktiivi saatettiin osaksi kansallista lainsäädäntöä. Näissä jäsenvaltioissa direktiivi johti sovittelua sääntelevien asianmukaisten lainsäädäntökehysten perustamiseen.

Tapauksissa, joissa direktiivin saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä aiheutti suuria muutoksia vallitseviin käytäntöihin tai johti kattavan sovittelujärjestelmän käyttöönottoon, on otettu merkittäviä edistysaskelia, joilla parannetaan vaihtoehtoisten riidanratkaisumenettelyjen saatavuutta ja tasapainotetaan sovittelun ja tuomioistuinkäsittelyn keskinäistä suhdetta.

Tiettyjä ongelmia havaittiin kuitenkin siinä, miten hyvin kansalliset sovittelujärjestelmät käytännössä toimivat. Ongelmat liittyivät pääasiassa siihen, että jäsenvaltioista puuttuu sovittelun ”kulttuuri”, tietämys rajatylittävien tapausten käsittelystä on riittämätöntä, sovittelusta tiedetään varsin vähän ja sovittelijoiden laadunvalvontamekanismien toiminnassa on parannettavaa. Monet julkiseen kuulemiseen osallistuneista katsoivat, että sovittelua ei vielä tunneta riittävän hyvin ja että ”kulttuurin on muututtava”, jotta varmistetaan kansalaisten luottamus sovitteluun. Lisäksi osallistujat painottivat, että tuomarit ja tuomioistuimet ovat yhä vastahakoisia ohjaamaan osapuolia sovitteluun.

Julkiseen kuulemiseen osallistuneet olivat tietoisia sovittelun tärkeydestä erityisesti perheoikeudellisissa tapauksissa (eritoten oikeusprosesseissa, jotka koskevat lasten huoltoa, tapaamisoikeuksia ja lapsikaappaustapauksia) kauppaoikeudellisten riita-asioden ohella.

3. ERITYISIÄ ARVIOINTIKOhteita

3.1. Sovittelua koskevat tilastotiedot

Tutkimuksesta ja julkisesta kuulemisesta käy ilmi, että sovittelusta on hyvin vaikeaa saada kattavia tilastotietoja (esimerkiksi soviteltujen tapausten lukumääristä, sovittelumenettelyjen keskimääräisestä kestosta ja onnistumisasteesta), joissa keskityttäisiin erityisesti sovitteluun rajatylittävissä tapauksissa. Erityisesti kattavat ja vertailukelpoiset tiedot oikeudenkäyttöalueiden koko laajuudelta puuttuvat. Kuulemisessa monet sovittelijat esittivät kuitenkin tietoa omasta toiminnastaan, erityisesti suoritettujen sovittelujen määrästä ja onnistumisasteesta – joka oli usein vaikuttava. Toiset taas totesivat, että onnistumisaste riippui

osapuolten määrästä, riidan kohteesta ja tapausten yksityiskohdista, ja katsoivat, että nämä tekijät vaikuttivat myös menettelyjen keston. Toiset puolestaan harmittelivat sitä, että luotettavan tietokannan puuttuessa on hyvin vaikeaa perustella sovittelun käyttöä ja tehoa ja lisätä yleistä luottamusta. Kuulemiseen osallistuneet olivat kaiken kaikkiaan yhtä mieltä siitä, että sovittelulla saavutetaan suuria kustannussäästöjä monissa siviili- ja kauppaoikeudellisissa riita-asioissa ja että monesti riidan ratkaisemiseen tarvittava aika lyhenee merkittävästi.

On totta, että sovittelun epävirallinen luonne virallisiin tuomioistuinkäsittelyihin verrattuna vaikeuttaa sovittelua koskevien kattavien tietojen saantia, mutta nykyistä vankempi tietopohja olisi erittäin tärkeää, jotta sovittelun käyttöä voitaisiin entisestään edistää. *Euroopan siviili- ja kauppaoikeudellinen verkosto* on aloittanut työn, jolla pyritään parantamaan unionin siviili- ja kauppaoikeudellisten välineiden (mm. direktiivin 2008/52/EY) soveltamista koskevien kansallisten tietojen keruuta.

3.2. Soveltamisala (1 artiklan 2 kohta)

Lähes kaikki jäsenvaltiot ovat ulottaneet niiden toimenpiteiden soveltamisen, joilla ne ovat saattaneet direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöään, rajatylittävistä riita-asioista kansallisiin tapauksiin. Vain kolme jäsenvaltiota on saattanut direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöään niin, että sitä sovelletaan ainoastaan direktiivin määritelmän mukaisesti ”rajatylittäviin” tapauksiin. Soveltamisalan laajentamista kansallisiin tapauksiin voidaan pitää tervetulleena ratkaisuna, sillä kansallisia tapauksia on paljon rajatylittäviä tapauksia enemmän. Direktiivin vaikutus ulottuu näin sen sääntöjen alkuperäisen soveltamisalan ulkopuolelle, mistä on etua sovittelun käyttäjille. Soveltamisalan ulottaminen kansallisiin tapauksiin kertoo lisäksi siitä, että jäsenvaltiot ovat yleensä olleet halukkaita käsittelemään kansallisia ja rajatylittäviä tapauksia samalla tavoin. Direktiivin sääntöjen sisällön valossa ei myöskään ole mitään syytä erottaa näitä kahta tapaustyyppiä toisistaan.

Vaikka vaikuttaakin siltä, että sovittelua käytetään käytännössä eniten perheoikeudellisissa asioissa, on syytä muistaa, että direktiiviä sovelletaan kaikkiin siviili- ja kauppaoikeudellisiin asioihin. Esimerkiksi maksukyvyttömyysmenettelyjen alalla sovittelua voitaisiin hyödyntää nykyistä enemmän. Komissio on antanut suosituksen uudesta lähestymistavasta liiketoiminnan epäonnistumiseen ja yritysten maksukyvyttömyyteen. Siinä kannustetaan tuomioistuimia nimittämään sovittelijoita silloin, kun ne katsovat sen olevan tarpeen velallisen ja velkojien avustamiseksi tervehdyttämisuunnitelmaa koskevien neuvottelujen sujumisessa.

3.3. Laadunvalvontakeinot (4 artiklan 1 kohta)

3.3.1. Menettelysäännöt

Sidosryhmät pitävät kansallisella tasolla hyväksyttäviä menettelysääntöjä tärkeänä työkaluna, jolla sovittelun laatu voidaan varmistaa. Menettelysääntöjen laadintaa ja noudattamista edellytetään 19 jäsenvaltiossa, kun taas muissa jäsenvaltioissa sovittelupalveluiden tarjoajat laativat itse omat eettiset säännöstönsä. Jotkin jäsenvaltiot ovat ylittäneet direktiivissä asetetut vähimmäisvaatimukset säätämällä menettelysääntöjen noudattamisen pakolliseksi sovittelijoille ja sovittelupalveluita tarjoaville organisaatioille. *Eurooppalaiset menettelysäännöt sovittelijoille*¹⁰ ovat tässä yhteydessä keskeiset, koska joko sidosryhmät

¹⁰ http://ec.europa.eu/civiljustice/adr/adr_ec_code_conduct_fi.pdf

soveltavat niitä suoraan tai kansalliset tai alakohtaiset menettelysäännöt perustuvat niihin. Joissakin jäsenvaltioissa eurooppalaisten menettelysääntöjen noudattaminen on lakisääteistä, kun taas toisissa menettelysääntöjä sovelletaan käytännössä ilman, että siitä säädettäisiin erikseen laissa. Useimmat sidosryhmät katsoivat, että direktiivissä edellytetty sovittelijoiden ja sovittelupalveluja tarjoavien organisaatioiden rohkaiseminen laatimaan vapaaehtoisia menettelysääntöjä ja noudattamaan niitä on tuottanut tulosta. Näyttää siis siltä, että menettelysääntöjen osalta direktiivin täytäntöönpano on kaiken kaikkiaan ollut tyydyttävää.

3.3.2. Sovittelupalveluiden tarjoamista koskevat laatuvaatimukset

Sovittelupalveluiden tarjontaan sovellettavia laadunvalvontakeinoja on otettu käyttöön 18 jäsenvaltiossa. Useimmissa niistä sovittelijoiden on läpäistävä pakollinen akkreditointimenettely, ja sovittelijoista pidetään rekisteriä. Silloin kun lainsäädännössä ei edellytetä rekisterien pitoa tai akkreditointimenettelyjen käyttöä, sovittelupalveluja tarjoavat organisaatiot ovat yleensä ottaneet käyttöön omia rekistereitä ja akkreditointimenettelyjä. Tällä hetkellä EU:n alueella on käytössä suuri joukko erilaisia laadunvalvontakeinoja.

Kuulemisessa monet osallistujat – ja erityisesti monet sovittelijat – kannattivat sitä, että sovittelupalveluiden tarjoamista koskevat laatuvaatimukset laaditaan EU:n laajuisesti. Jäsenvaltiot eivät kuitenkaan antaneet juuri minkäänlaista tukea tälle ehdotukselle.

Euroopan laajuisten laatuvaatimusten laatimista kannattaneet osallistujat jakautuivat kahteen ryhmään. Toisessa kannatettiin EU:n laajuisia yhtenäisiä vaatimuksia, joita pidettiin välttämättöminä, jotta sovittelun käyttöä voitaisiin entisestään edistää, ja toisessa vähimmäisvaatimuksia, joilla voitaisiin varmistaa yhdenmukaisuus mutta annettaisiin samalla mahdollisuus ottaa huomioon sovittelukulttuurien paikallisia eroavuuksia. Jotkut painottivat, että eurooppalaisten vaatimusten tulisi perustua tiukimpiin kansallisiin vaatimuksiin, joita tällä hetkellä on käytössä, jotta välttyttäisiin siltä, että vaatimukset edustaisivat jäsenvaltioiden pienintä yhteistä nimittäjää.

Vastaajat, jotka vastustivat Euroopan laajuisten laatuvaatimusten laadintaa, olivat sitä mieltä, että sovittelun onnistuminen ei edellytä tällaisia vaatimuksia, että kansalliset vaatimukset ovat liian erilaisia, että vaatimusten laadinta pitäisi jättää jäsenvaltioiden tehtäväksi tai että kansallisten markkinoiden itsesääntely on riittävää. Nämä vastaajat korostivat niin ikään, että jäsenvaltioiden välillä on merkittäviä kulttuurisia ja oikeudellisia eroja riitojen ratkaisemisessa ja että nämä erot vaikuttavat siihen, miten osapuolet käyttävät sovittelua. Vaatimusten yhtenäisyys rajoittaisi kuluttajien valinnanvapautta ja johtaisi riitoihin. Euroopan unionin pitäisi enintään edistää ja helpottaa hyvien käytäntöjen jakamista.

Koska jäsenvaltiot ovat haluttomia laatimaan sitovia EU:n laajuisia laatuvaatimuksia, mutta toisaalta sidosryhmät antavat laajan tuen tällaisille vaatimuksille, mahdollinen etenemistapa voisi olla EU-rahoituksen antaminen sovittelupalveluiden tarjoamista koskevien EU:n laajuisten laatuvaatimusten laatimiseen. Tämä voitaisiin toteuttaa sidosryhmälähtöisesti eurooppalaisesta standardoinnista annettuun asetukseen (EU) N:o 1025/2012 perustuvan Euroopan standardointikomitean (CEN) työn puitteissa esimerkiksi CWA-sopimuksen (*CEN workshop agreement*) muodossa. Vaikka CWA-työskentelyn pitäisi periaatteessa olla täysin markkinalähtöistä, rahoitusta voitaisiin myöntää, jos katsotaan, että sitä tarvitaan unionin lainsäädännön ja politiikan tukemiseen ja että se soveltuu tähän tarkoitukseen.¹¹

¹¹ Ks. asetuksen (EU) N:o 1025/2012 (EUVL L 316, 14.11.2012, s. 12) 15 artiklan 1 kohdan a alakohta.

3.4. Sovittelijoiden koulutus (4 artiklan 2 kohta)

Sovittelijoiden koulutusta edistetään tai säännellään joiltain osin tai yksityiskohtaisesti 17 jäsenvaltion kansallisessa lainsäädännössä. Useimmissa jäsenvaltioissa säännellään sovittelijoiden peruskoulutusta ja siitä on tehty pakollista, mikä ylittää direktiivin vähimmäisvaatimukset. Monessa jäsenvaltiossa sovittelijoilta edellytetään myös jatkokoulutusta. Jäsenvaltioissa, joissa koulutusta ei säännellä, sovittelupalveluita tarjoavat organisaatiot antavat yleensä vapaaehtoista koulutusta.

Kuulemiseen osallistuneista valtaosa katsoi, että sovittelijoiden perus- ja jatkokoulutusta oli edistetty tehokkaasti direktiivin edellyttämällä tavalla. Toiset painottivat eri jäsenvaltioiden välisiä moninaisia eroja sovittelijoiden ammattikunnan muodostamisessa, tunnustamisessa, edistämisessä ja kehittämisessä. Heidän mukaansa eri oikeudenkäyttöalueiden välillä koulutuksessa ja vaatimusten asettamisessa oli havaittavissa jonkinasteista yhdenmukaisuutta, mutta vain vähän synergiaa. Heidän käsityksensä mukaan sovittelijan koulutuksen tuntimäärät ja sisällöt vaihtelevat suuresti eri puolilla Eurooppaa.

Euroopan siviili- ja kauppaoikeudellinen verkosto on painottanut, että perhesovittelutapauksissa on tärkeää saada kansalaisten käyttöön sovittelijoita, jotka ovat saaneet koulutusta juuri kansainväliseen perhesovitteluun ja lapsikaappaustapausten hoitoon.

Sovittelijoiden koulutuksen edistämiseksi komissio osarahoittaa myös jatkossa erilaisia sovittelua koskevia koulutushankkeita *oikeusalan ohjelmansa* kautta.

3.5. Sovittelun käyttäminen (5 artiklan 1 kohta)

Kaikissa jäsenvaltioissa tuomioistuimet voivat kehottaa asianosaisia käyttämään sovittelua tai ainakin osallistumaan sovitteluun koskeviin tiedotustilaisuuksiin. Muutamassa jäsenvaltiossa tällaisiin tiedotustilaisuuksiin osallistuminen on pakollista, jos tuomari tekee asiassa aloitteen (esimerkiksi Tšekki) tai jos laki sitä edellyttää tietyissä riita-asioissa, kuten perheoikeudellisissa asioissa (Liettua, Luxemburg sekä Englanti ja Wales). Jotkut jäsenvaltiot edellyttävät, että asianajajat kertovat asiakkailleen mahdollisuudesta käyttää sovittelua tai että tuomioistuimelle osoitettavissa hakemuksissa vahvistetaan, onko sovittelua yritetty tai onko olemassa syitä, jotka estäisivät sovitteluyritykset. Joissain jäsenvaltioissa on kehitetty sovittelumenettelyjä, joilla pyritään vastaamaan tiettyjen oikeusprosessien erityisvaatimuksiin muun muassa silloin, kun sovelletaan tiukkoja määräaikoja. Esimerkiksi Alankomaissa valmisteleva tuomari keskustelelee rajatylittävän sovittelun mahdollisuudesta lähinnä niiden vanhempien kanssa, jotka haluavat käyttää sovittelua vanhemman tekemän lapsikaappauksen tapauksessa. Rajatylittävä sovittelu aloitetaan asian alustavaa oikeuskäsittelyä seuraavana päivänä, ja se saatetaan päätökseen kolmessa päivässä. Jos sovittelu onnistuu, tulokset esitetään välittömästi asiaa käsittelevälle tuomarille. Yhdistyneessä kuningaskunnassa tuomarin on tuomioistuinkäsittelyn yhteydessä pohdittava, voisivatko vaihtoehtoiset riidanratkaisujärjestelmät, kuten esimerkiksi sovittelu, olla tarkoituksenmukaisia riidan ratkaisemiseksi. Jos tuomari niin katsoo, hän kehottaa osapuolia siirtämään riita-asiansa käsittelyn asianomaisen järjestelmän piiriin.

Huomattava enemmistö sidosryhmistä piti tehottomina niitä käytäntöjä, joilla osapuolia pyritään kannustamaan sovittelun käyttöön. Sidosryhmissä katsotaan, että tuomarit kehottavat osapuolia sovitteluun turhan harvoin, mikä johtuu siitä, että tuomarit joko eivät tunne

sovittelumenettelyjä tarpeeksi hyvin tai eivät luota niihin. Ne kuulemiseen osallistuneet, jotka pitivät käytäntöjä tehokkaina, viittasivat pääasiassa perheoikeuden alaan.

Edellä todetun perusteella näyttää siltä, että käytännöt, joilla osapuolia halutaan kannustaa sovittelun käyttöön, eivät ole vielä riittäviä muutamia edellä mainittuja erityistapauksia lukuun ottamatta. Työtä tulee siis yhä jatkaa kansallisella tasolla, kussakin jäsenvaltiossa käytössä olevien sovittelujärjestelmien edellyttämällä tavalla. Kuulemiseen osallistuneet sidosryhmät korostivat erityisesti seuraavanlaisten toimenpiteiden hyödyllisyyttä kansallisissa lainsäädännöissä: säätäminen siitä, että osapuolten on mainittava tuomioistuimille tekemissään hakemuksissa siitä, onko sovittelua yritetty, sillä näin tuomioistuinkäsittelyä koskevia hakemuksia tutkivaa tuomaria ja osapuolia neuvovia asianajajia muistutetaan mahdollisuudesta sovittelun käyttämiseen, tiedotustilaisuuksiin osallistumisen säätäminen pakolliseksi tuomioistuinkäsittelyjen yhteydessä ja tuomioistuinten velvoittaminen harkitsemaan sovittelua tuomioistuinkäsittelyjen kaikissa vaiheissa erityisesti silloin, kun on kyse perheoikeudellisista asioista.

3.6. Lainsäädäntö, jonka mukaan sovittelun käyttö on pakollista tai sovitteluun liittyy erilaisia kannustimia tai seuraamuksia (5 artiklan 2 kohta)

Tutkimuksesta ilmenee, että sovittelu on pakollista tietyissä erityistapauksissa viidessä jäsenvaltiossa. Esimerkiksi Italiassa sovittelu on pakollista monissa eri riita-asioissa ja Unkarissa ja Kroatiassa tietyissä perheoikeudellisissa asioissa.

Monissa jäsenvaltioissa edistetään sovittelun käyttöä tarjoamalla osapuolille taloudellisia kannustimia. Niinpä 13 jäsenvaltiossa kannustetaan osapuolia sovitteluun alentamalla tuomioistuimen maksuja ja kuluja tai korvaamalla ne täysimääräisesti, jos sovittelulla päästään sopuun tuomioistuinkäsittelyn ollessa keskeytettynä. Esimerkiksi Slovakiassa tuomioistuinmaksuista hyvitetään 30, 50 tai 90 prosenttia sen mukaan, missä käsittelyn vaiheessa sovittelutulos syntyy. Tietyissä jäsenvaltioissa sovittelua on saatavilla maksutta tai pienillä kustannuksilla osapuolten taloudellisen tilanteen mukaan.

Taloudellisena kannustimena käytetään myös oikeusapua. Jäsenvaltioissa sovelletaan erilaisia sääntöjä erityyppisissä riita-asioissa tai sovittelumenettelyissä. Esimerkiksi Saksassa oikeusapua käytetään aina tuomioistuinsovittelussa mutta vain harvoin silloin, kun sovittelu tapahtuu tuomioistuinten ulkopuolella. Sloveniassa oikeusapua käytetään ainoastaan tuomioistuinsovittelussa. Luxemburgissa oikeusapua voi saada tuomioistuinsovitteluun ja perhesovitteluun, joka toteutetaan virallisesti hyväksytyn sovittelijan johdolla. Italiassa oikeusapua on saatavissa pakollisiin sovittelumenettelyihin. Tässä yhteydessä on painotettava, että direktiivin 2003/8/EY 10 artiklassa oikeus saada oikeusapua rajatylittävissä riita-asioissa ulotetaan koskemaan myös tuomioistuinten ulkopuolisia menettelyjä, kuten sovittelua, jos laissa veloitetaan asianosaiset käyttämään tällaista menettelyä tai jos tuomioistuin määrää osapuolet käyttämään sitä.

Sovittelun käyttöä pyritään edistämään erilaisilla seuraamuksilla viidessä jäsenvaltiossa. Unkarissa osapuolille koituu seuraamuksia, jos he vievät asiansa tuomioistuimeen sovittuaan riidan jo kertaalleen sovittelumenettelyssä tai jos he eivät täytä velvoitteita, joista sovittelussa syntyneessä sopimuksessa oli sovittu. Irlannissa osapuolille määrätään seuraamuksia, mikäli he kieltäytyvät perusteettomasti harkitsemasta sovittelua. Italiassa oikeudenkäynnin voittaneen osapuolen kuluja ei korvata, jos osapuoli on aiemmin hylännyt sovitteluehdotuksen, jonka ehdot ovat olleet samat kuin tuomioistuimen antamassa

päätöksessä. Seuraamuksia käytetään myös sellaisissa tapauksissa, joissa sovittelu on pakollista mutta osapuolet eivät käytä sitä vaan menevät sen sijaan oikeuteen. Puolassa tuomioistuimien voi määrätä osapuolen, joka on ensin suostunut sovitteluun mutta myöhemmin kieltäytynyt ilman perusteita osallistumasta siihen, maksamaan asian käsittelystä aiheutuvat kulut käsittelyn lopputuloksesta riippumatta. Sloveniassa tuomioistuimien voi määrätä osapuolen, joka on perusteettomasti kieltäytynyt siirtämästä asiaa tuomioistuimen yhteydessä tapahtuvaan sovitteluun, maksamaan vastapuolen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osittain.

Siitä, pitäisikö sovittelun olla pakollista, on olemassa ristiriitaisia näkemyksiä. Joidenkin sidosryhmien mukaan se, että sovittelu ei ole pakollista, hankaloittaa sovittelun edistämistä.¹² Toiset puolestaan katsovat sovittelun olevan luonteeltaan sellaista, että se edellyttää vapaaehtoisuutta toimiakseen asianmukaisesti. Tämän näkemyksen mukaan sovittelu menettäisi vetovoimansa tuomioistuinkäsittelyyn verrattuna, jos siitä tehtäisiin pakollista.

On tärkeää muistaa, että sovittelun pakollisuudella on vaikutusta siihen, millä tavoin Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklaan kirjattua oikeutta tehokkaihin oikeussuojakeinoihin voidaan käyttää.

Suurin osa sidosryhmistä kannattaa sovittelun pakollisuuden lisäämistä. Sitä vastoin valtaosa jäsenvaltioista ja tutkijoista vastustaa sitä. Niistä kuulemiseen osallistuneista, jotka kannattivat pakollisuuden lisäämistä, yksi vastaajaryhmä kannatti sovittelun säätämistä pakolliseksi tietyissä tapausluokissa (kuten kauppaoikeudellisissa ja perheoikeudellisissa asioissa, palvelussuhdelainsäädännön alalla tai vähäisissä vaatimuksissa). Sovittelun tekemistä pakolliseksi kaikissa tapauksissa kannatettiin vähemmän.

Seuraamusten langettaminen sovittelun käyttämättä jättämisestä sai yleensä vain vähäistä kannatusta, joskin kulujen määräämistä sen osapuolen maksettaviksi, joka perusteettomasti kieltäytyy sovittelusta, puollettiin jonkin verran. Osapuolten kannustaminen sovittelun käyttöön sai laajempaa tukea. Esimerkkeinä hyödyllisistä kannustimista kuulemisessa mainittiin tuomioistuinmaksujen alentaminen osapuolilta, jotka ovat yrittäneet sovittelua ennen kanteen nostamista, tehokkaat ja vetovoimaiset verovähennykset sekä maksuton sovittelu tai vähintään valtion taloudellinen tuki sovittelupalveluille.

Kannustimien avulla osapuolia näyttää olevan helpompi motivoida käyttämään sovittelua. Riidan ratkaisemiseen liittyvät kustannukset ovat tärkeä tekijä, kun osapuolet päättävät, turvaudutaanko sovitteluun vai viedäänkö asia oikeuteen. Sen vuoksi parhaana käytäntönä voidaan pitää sellaisia taloudellisia kannustimia, jotka tekevät sovittelun käytön osapuolille tuomioistuinkäsittelyä taloudellisesti houkuttelevammaksi. Sovittelun määräämistä tuomioistuinmenettelyn yhteydessä voidaan harkita silloin, kun osapuolten keskinäiset erimielisyydet johtavat toistuviin riitoihin tai jopa tuomioistuinkäsittelyyn, kuten tietyissä perheasioissa (esimerkiksi kun on kyse lasten tapaamisoikeuksista) tai naapurien välisissä riita-asioissa. On syytä korostaa, että myös tällaisissa tapauksissa on kunnioitettava Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklalla taattua oikeutta saattaa asia tuomioistuimen ratkaistavaksi.

¹² Ks. Euroopan parlamentin tutkimus ”Rebooting the mediation directive” osoitteessa [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-JURI_ET\(2014\)493042](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-JURI_ET(2014)493042)

Edellä todetun valossa direktiivin 5 artiklan 2 kohtaa voidaan pitää tarkoituksenmukaisena.

3.7. Sovittelulla aikaansaatuisten sopimusten täytäntöönpano (6 artikla)

Kaikkien jäsenvaltioiden lainsäädännössä turvataan direktiivissä määrätty sovittelusopimusten täytäntöönpano. Osa jäsenvaltioista on ylittänyt direktiivin asettamat vaatimukset: Belgiassa, Italiassa, Tšekissä ja Unkarissa ei nimenomaisesti edellytetä kaikkien riita-asian osapuolten suostumusta siihen, että voidaan esittää pyyntö sovittelusopimuksen vahvistamisesta täytäntöönpanokelpoiseksi. Kreikassa ja Slovakiassa yksi osapuoli voi esittää täytäntöönpanokelpoisuuden vahvistamista koskevan pyynnön ilman muiden nimenomaista suostumusta. Puolan laissa osapuolet antavat sopimuksen allekirjoittaessaan suostumuksensa siihen, että tuomioistuimelta pyydetään hyväksyntää sopimuksen täytäntöönpanolle.

Sovittelulla aikaansaatuisten sopimusten yleiseen täytäntöönpanokelpoisuuteen voidaan tehdä poikkeuksia. Tällaisia poikkeustapauksia ovat esimerkiksi tilanteet, joissa sopimus on vastoin yleistä järjestystä tai perheriidoissa vastoin lasten etua.

Sovittelulla aikaansaatuisten sopimusten täytäntöönpanoa koskevia käytäntöjä pidetään useimmissa sidosryhmissä tehokkaina. Niiden mukaan sovittelulla aikaansaatuisten sopimusten täyttämiseen tarvitaan pakkotoimenpiteitä vain erittäin harvoin, koska sovittelu on luonteeltaan sellaista, että jos osapuolet ovat antaneet siihen suostumuksensa, he myös noudattavat tehtyä sopimusta. Jotkut täytäntöönpanoa tehottomina pitäneet olivat sitä mieltä, että kaikkien sovittelulla aikaansaatuisten sopimusten tulisi olla täytäntöönpanokelpoisia osapuolten tahdosta riippumatta. Sovittelun tehokkuuden varmistamiseksi paras käytäntö voisikin olla se, että yhdellä osapuolella olisi lupa pyytää sopimuksen vahvistamista täytäntöönpanokelpoiseksi myös ilman toisen osapuolen nimenomaista suostumusta.

3.8. Sovittelun luottamuksellisuus (7 artikla)

Sovittelun luottamuksellisuus suojataan kaikissa jäsenvaltioissa direktiivin edellyttämällä tavalla. Näin ollen direktiivi on pantu asianmukaisesti täytäntöön. Osa jäsenvaltioista on ylittänyt direktiivin asettamat vaatimukset ja ottanut käyttöön tiukempia sääntöjä. Esimerkiksi Maltassa sovittelijoiden on pidettävä luottamuksellisena tieto siitä, päästiinkö sovittelussa sopimukseen, ja tämä tieto voidaan julkistaa vain, jos osapuolet tekevät siitä nimenomaisen kirjallisen sopimuksen.

Suuri osa sidosryhmistä pitää sovittelun luottamuksellisuutta koskevia käytäntöjä tehokkaina. Monet kuulemiseen osallistuneista nostivat kuitenkin esiin ongelman, joka liittyy siihen, että vaikka sovittelijoilla on salassapitovelvollisuus, heillä ei ole yleistä oikeutta kieltäytyä todistamasta, toisin kuin muiden oikeusalan ammattikuntien edustajilla. Ei kuitenkaan ole mitään merkkejä siitä, ettei direktiivin 7 artikla käytännössä suojaisi riittävästi sovittelun luottamuksellisuutta.

3.9. Sovittelun vaikutus määrä- ja vanhentumisaikoihin (8 artikla)

Kaikissa kansallisissa lainsäädännöissä varmistetaan, että sovittelumenettelyn aikana tapahtuva määrä- tai vanhentumisaikojen umpeutuminen ei estä niitä osapuolia, jotka ovat valinneet sovittelun, panemasta myöhemmin vireille oikeudenkäyntiä. Direktiivi on siis pantu tältä osin asianmukaisesti täytäntöön.

Määrä- ja vanhentumisaikojen lykkääminen on erityisen tärkeää tapauksissa, joissa oikeudenkäyntiin sovelletaan tiukkoja määräaikoja, esimerkiksi lapsen palauttamista koskevista menettelyistä vanhemman tekemän lapsikaappauksen yhteydessä.

Suuri osa sidosryhmistä pitää tehokkaina käytäntöjä, jotka koskevat määrä- tai vanhentumisaikojen lykkäämistä sovittelumenettelyn aikana. Jotkut vastaajat painottivat, että käytäntöjen tehokkuus heidän oikeudenkäyttöalueellaan on sen ansiota, että direktiivi on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä.

3.10. Yleisölle tiedottaminen (9 artikla)

Velvollisuus levittää sovittelua koskevaa tietoa on sisällytetty 13 jäsenvaltion kansalliseen lainsäädäntöön. Kansalaisille ja yrityksille annettavan sovittelua koskevan tiedotuksen edistämiseksi on toteutettu monia erilaisia toimenpiteitä (tällaisia ovat muiden muassa tiedotus toimivaltaisten kansallisten elinten verkkosivustoilla, julkiset konferenssit, julkiset mainoskampanjat, televisio-ohjelmat, radiolähetykset ja julisteet). Kaikissa jäsenvaltioissa myös sovittelijoita edustavat yhdistykset, asianajajaliitot tai sovittelijat itse antavat tietoa sovittelun eduista ja hyödyllistä käytännön tietoa kustannuksista ja menettelyistä.

Tutkimuksesta kuitenkin ilmenee, että sovittelu tunnetaan huonosti ja että sovittelun mahdollisilla osapuolilla ei ole menettelystä riittävästi tietoa. Tämä vaikuttaa kielteisesti sovittelupalveluiden toimivuuteen, minkä vahvistavat myös sidosryhmät 18 jäsenvaltiossa. Tietoa ei puutu ainoastaan sovittelun osapuolilta vaan myös oikeusalan ammattilaisilta, mikä hankaloittaa entisestään sovittelun laajamittaisen käytön mahdollisuuksia ainakin 10 jäsenvaltiossa.

Enemmistö kuulemiseen osallistuneista katsoi, että yleisölle tiedottaminen ei ole ollut tehokasta. Niistä, joiden mielestä tiedotus on ollut tehokasta, monet pitivät tehokkaimpana tiedotusta, jota esimerkiksi tuomioistuimet, ministeriöt, sovittelua tarjoavat organisaatiot tai kauppakamarit tarjoavat internetissä. Muina tehokkaina keinoina mainittiin tiedotuslehtiset, henkilökohtaiset vierailut tuomioistuihin tai tiedotustapahtumat, kuten sovittelupäivät.

Euroopan komissio osarahoittaa sovittelun edistämistä koskevia hankkeita *oikeusalan ohjelmansa* kautta. Tämän lisäksi *Euroopan oikeusportaalin*¹³ verkkosivustolla on saatavilla suuri määrä tietoa jäsenvaltioiden sovittelujärjestelmistä ja hyödyllisiä yhteystietoja. *Euroopan siviili- ja kauppaoikeudellisen verkoston* kautta olisi pyrittävä selvittämään, miten saatavilla olevaa tietoa voitaisiin levittää nykyistä tehokkaammin.

4. PÄÄTELMÄT

Sovitteludirektiivin käyttöönotolla on pyritty parantamaan vaihtoehtoisten riidanratkaisumenettelyjen saatavuutta, edesauttamaan riitojen sovinnollista ratkaisua ja takaamaan sovitteluun turvautuville osapuolille ennustettava lainsäädäntöympäristö. Tavoite on perusteltu sekä nyt että tulevaisuudessa, sillä sovittelun avulla voidaan välttää tarpeettomia oikeudenkäyntejä veronmaksajien kustannuksella ja vähentää tuomioistuin käsittelyjen kestoa ja niihin liittyviä kustannuksia. Sovittelulla voidaan pidemmällä aikavälillä luoda

¹³ https://e-justice.europa.eu/content_mediation_in_member_states-64-fi.do

sovinnollisempaa kulttuuria, jossa ei ole voittajia ja häviäjiä vaan kumppaneita. Sovitteludirektiivillä on otettu käyttöön erilaisia keinoja, joilla voidaan edistää rajatylittävien siviili- ja kauppaoikeudellisten riitojen sovinnollista ratkaisua, ja luotu eurooppalaiset puitteet sovittelulle tuomioistuimen ulkopuolisena tai vaihtoehtoisena riidanratkaisumenettelynä.

Tutkimuksen, julkisen verkkokuulemisen sekä jäsenvaltioiden kanssa *Euroopan siviili- ja kauppaoikeudellisessa verkostossa* käytyjen keskustelujen perusteella näyttää siltä, että sovitteludirektiivin täytäntöönpano on vaikuttanut merkittävästi lainsäädäntöön lukuisissa jäsenvaltioissa. Sen lisäksi, että direktiivissä säädetään tietyistä keskeisistä vaatimuksista, jotka koskevat sovittelun käyttöä rajatylittävissä siviili- ja kauppaoikeudellisissa riita-asioissa, direktiivi on antanut sysäyksen sovittelun laajalle käytölle myös puhtaasti kansallisissa puitteissa eri puolilla Eurooppaa. Tämä perustuu erityisesti siihen, että monissa jäsenvaltioissa toimenpiteitä, joita on tehty direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä, on alettu soveltaa myös kansallisiin tapauksiin. Kaiken kaikkiaan sovitteludirektiivi on tuonut EU:lle lisäarvoa, sillä sen avulla on lisätty kansallisten lainsäätäjien tietoisuutta sovittelun eduista, otettu käyttöön sovittelujärjestelmiä tai laajennettu olemassa olevien järjestelmien käyttöä.

Direktiivin vaikutus eri jäsenvaltioissa riippuu siitä, miten pitkälle kehittyneitä kansalliset sovittelujärjestelmät ovat entuudestaan olleet. Kansallisten sovittelujärjestelmien käytännön toiminnassa havaitut ongelmat liittyvät pääasiassa monien jäsenvaltioiden vastakkainasettelua luovaan oikeusperinteeseen, sovittelun huonoon tunnettuuteen ja laadunvalvontakeinojen toimivuuteen.

Arvioinnista ilmenee, että direktiivin muuttamiselle ei ole tällä hetkellä tarvetta mutta sen soveltamista voidaan parantaa:

- Jäsenvaltioiden pitäisi tarvittaessa lisätä toimia, joilla ne pyrkivät edistämään ja kannustamaan sovittelun käyttöä, ottamalla käyttöön direktiivissä säädettyjä ja tässä kertomuksessa käsiteltyjä keinoja ja mekanismeja. Kansallisella tasolla olisi erityisesti toteutettava toimia, joilla lisättäisiin niiden tapausten määrää, joiden yhteydessä tuomioistuimet kehottavat osapuolia käyttämään sovittelua riita-asiansa ratkaisemiseksi. Esimerkkeinä parhaista käytännöistä tämän tavoitteen saavuttamiseksi voidaan mainita seuraavat: osapuolten on mainittava tuomioistuimille tekemissään hakemuksissa siitä, onko sovittelua yritetty; erityisesti perheoikeudellisissa asioissa sovittelua koskeviin tiedotustilaisuuksiin osallistuminen on pakollista tuomioistuinkäsittelyjen yhteydessä ja tuomioistuimilla on velvollisuus harkita sovittelua tuomioistuinkäsittelyn kaikissa vaiheissa; sovittelun käyttäminen tehdään osapuolille tuomioistuinkäsittelyä houkuttelevammaksi taloudellisilla kannustimilla; täytäntöönpanokelpoisuus voidaan varmistaa ilman, että edellytetään kaikkien sopimuspuolten suostumusta.
- Komissio osarahoittaa myös jatkossa sovitteluun liittyviä hankkeita *oikeusalan ohjelmansa* kautta. Lisäksi se pitää periaatteessa mahdollisena EU-rahoituksen myöntämistä sovittelupalveluiden tarjoamista koskevien Euroopan laajuisten laatuvaatimusten sidosryhmälähtöistä laadintaa varten. Komissio jatkaa niin ikään vuoropuhelua *Euroopan siviili- ja kauppaoikeudellisen verkoston* kanssa sovittelun käytön lisäämiseksi sekä sovittelua koskevan tietopohjan vankistamiseksi ja yleisen tietoisuuden lisäämiseksi muun muassa siitä, mitä tietoa jäsenvaltioiden sovittelujärjestelmistä on saatavilla *Euroopan oikeusportaal*in verkkosivustolla.