ROVANIEMEN HOVIOIKEUS
Valtakatu 10-12, 96200 Rovaniemi
Puh. 029 56 41800, Fax 029 56 41850
rovaniemi.ho@oikeus.fi

14.3.2017 10/2017

Eduskunnan lakivaliokunta
LaV@eduskunta.fi

Viite Lausuntopyyntönne 21.2.2017

Asia Rovaniemen hovioikeuden lausunto laeiksi tuomioistuinlain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt Rovaniemen hovioikeudelta lausuntoa laeiksi tuomioistuinlain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.

Hovioikeus lausuu kunnioittaen seuraavaa.

Oikeusjärjestelmän merkityksestä ja sen uudistamisesta

Oikeusjärjestelmän ja tuomioistuinten toiminnalla tai toimimattomuudella on erittäin merkittävä vaikutus koko yhteiskunnan ja kansantalouden kehitykselle. Tuomioistuinten tehtävänä on huolehtia säädetyn oikeusturvan toteutumisesta Suomessa. Riippumattomat tuomioistuimet käyttävät vallan kolmijako-opin mukaista tuomiovaltaa. Tuomioistuinten rooli esimerkiksi perustuslain mukaisten perusoikeuksien turvaamisessa on merkittävä.

Oikeusministeriön hallinnonalan määrärahat suhteessa sen yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen ja merkitykseen ovat nykyiselläänkin erittäin pienet. Suomen tuomioistuimet toimivat eurooppalaisittain vertailtuna vähin resurssein. Siitä huolimatta oikeuslaitos toimii Suomessa keskimäärin hyvin ja pystyy vastaamaan siihen kohdistuviin oikeusturvaodotuksiin.

Oikeuslaitoksen käytettävissä oleviin määrärahoihin kohdistuu merkittäviä vähentämispaineita. Määrärahojen vähentämisen lisäksi oikeudenkäyntien kokonaiskestoa ja oikeusturvan laatua on pyrittävä parantamaan. Näihin haasteisiin pyritään vastaamaan vuosille 2013 – 2025 laaditussa oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa.

Oikeudenhoidon uudistamisohjelmaan sisältyvät hankkeet ovat oikeansuuntaisia. Hankkeista ja niiden toteutuksesta kuitenkin heijastuu, että yksittäisiä hankkeita viedään eteenpäin ottamatta huomioon uudistamisohjelmaa kokonaisuutena. Asioita tehdään ikään kuin väärässä järjestyksessä. Esimerkkejä on lukuisia.

Oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa on esitetty, että tuomioistuinten riippumattomuutta ja tuomioistuinhallinnon toimivuutta vahvistetaan perustamalla nykyisen oikeusministeriössä hoidetun tuomioistuinhallinnon sijaan erillinen tuomioistuinvirasto. Oikeusministeriö on asettanut toimikunnan, jonka tehtävänä on valmistella tuomioistuinviraston perustamista. Toimikunnan toimikausi on päättynyt helmikuun lopussa 2017. Asettamispäätöksen mukaan tavoitteena on, että tuomioistuinvirasto perustetaan tällä vaalikaudella.

Uudistamisohjelmassa on myös esitetty, että korkeimpien oikeuksien organisatorisen yhdistämisen hyödyt ja haitat selvitetään. Korkeimpien oikeuksien organisatorista yhdistämistä sekä sen hyötyjä ja haittoja on arvioinut työryhmä, jonka mietintö on valmistunut tammikuussa 2015. Työryhmä on katsonut, että korkeimpien oikeuksien yhdistäminen selkeyttäisi tuomioistuinlaitoksen rakennetta ja muutoksenhakuteitä. Työryhmän mukaan yhdistetyllä ylimmällä tuomioistuimella olisi nykyistä tilannetta paremmat edellytykset ohjata oikeus- ja hallintokäytäntöä yhdenmukaisin perustein. Yhdistetyn ylimmän tuomioistuimen edellytykset oikeuslaitoksen kokonaisvaltaiselle kehittämiselle olisivat nykyistä kaksijakoista järjestelmää paremmat. Yhdistäminen mahdollistaisi myös asiantuntemuksen tehokkaamman käytön yli tuomioistuinlinjarajojen sekä vahvistaisi eri prosessilajien tasapainoista kehittymistä.

Lisäksi uudistamisohjelmassa on esitetty erillisten tuomioistuinlinjojen hyötyjen ja haittojen sekä nykyisten tuomioistuinlinjojen yhdistämisen tarpeen selvittämistä.

Ennen kuin pelkästään yleisten tai hallintotuomioistuinten verkostoon suunnitellaan uudistuksia, olisi ensin tullut perustaa tuomioistuinvirasto, jonka tarkoituksena on hoitaa tuomioistuinhallintoa ja tuomioistuinten kehittämistä. Erityisesti ennen tuomioistuinten verkostoon liittyviä muutoksia tulisi selvittää myös tuomioistuinlinjojen yhdistämiseen liittyvät hyödyt ja haitat. Yleisissä ja hallintotuomioistuimissa käsiteltävien asioiden rajanveto on käynyt entistä tulkinnanvaraisemmaksi ja esimerkiksi kaksoisrangaistavuuden kielto asettaa vaatimuksiaan oikeudenkäynneille. Osa hallintotuomioistuimissa käsiteltävistä asioista voi olla luonteeltaan ensimmäisen asteen asioita ja osa muutoksenhakuasioita, kuten käräjä- ja hovioikeuksissakin. Tuomioistuinlinjojen yhdistämisellä voitaisiin muun muassa laajentaa tuomareiden osaamista sekä saada joustavuutta tuomioistuimen toimintaan laajemman ja osaamiseltaan monipuolisemman tuomarikunnan kautta. Esimerkiksi talousrikosasiaa käsittelevään kokoonpanoon voisi olla mahdollista saada yksi veroasioihin perehtynyt hallinto-oikeudellisia asioita käsittelevä jäsen. Tuomioistuinlinjojen yhdistämisellä voitaisiin säästää merkittävästi tuomioistuinten toimitila- ja hallintokuluissa sekä nykyiset eri tuomioistuinlinjojen käytössä olevat istuntotilat saataisiin tehokkaammin käyttöön. Mikäli tuomioistuinlinjojen yhdistämiseen päädyttäisiin vasta myöhemmin, nyt toteutettava käräjäoikeusverkosto jouduttaisiin mahdollisesti rakentamaan uudelleen.

Taloudellisestikaan tai tuomioistuinten toiminnan mahdollisimman vähäisen häiritsemisen kannalta ei ole järkevää, että tuomioistuinverkostoja uudistetaan jatkuvasti pala kerrallaan. Vaikka uudistusten kautta voidaan pitkän ajan kuluessa saada säästöjä, jokaisesta verkostouudistuksesta aiheutuu myös merkittäviä kustannuksia esimerkiksi toimitilamuutosten vuoksi. Jatkuvat uudistukset ja uudistussuunnitelmat häiritsevät tuomioistuinten tasapainoista toimintaa ja kehittämistä. Ne ovat omiaan luomaan henkilökuntaan epätietoisuutta ja levot-

tomuutta. Jos tuomioistuinverkostoja suunnitellaan uudistettavaksi, sitä koskeva harkinta tulisi tehdä tuomioistuinviraston perustamisen jälkeen siten, että nykyisten yleisten ja hallintotuomioistuinten yhdistäminen käsiteltäisiin samalla.

Käräjäoikeusverkoston uudistaminen

Käräjäoikeusverkoston uudistamisen tavoitteet ovat perusteltuja. Asetetut tavoitteet eivät kuitenkaan toteudu Pohjois-Suomessa eivätkä muilla harvaan asutuilla alueilla. Uudistaminen jopa vaarantaisi oikeusturvaa ja oikeuspalveluiden saatavuutta näillä alueilla.

Käräjäoikeuksien yhdistäminen sekä kanslioiden ja istuntopaikkojen lakkauttaminen aiheuttaa ongelmia erityisesti Pohjois-Suomessa ja muualla harvaan asutuilla alueilla, joissa etäisyydet käräjäoikeuksiin ovat huomattavasti pidemmät kuin Etelä-Suomen tiheään asutuilla alueilla. Etelä-Suomessa esityksen tavoitteet voidaan saavuttaa Pohjois-Suomea paremmin.

Käräjäoikeuksien koko

Hallituksen esityksen mukaan tavoitteena oikeusturvan saatavuuden ja lainkäytön laadun turvaaminen muuttuvassa toimintaympäristössä edellyttää käräjäoikeuksilta riittävän suurta kokoa. Tavoitteena on vahvistaa käräjäoikeuksia muodostamalla hallinnollisesti suurempia yksiköitä, joissa työmäärä ja resurssit voidaan jakaa nykyistä tehokkaammin ja tasaisemmin. Tavoitteena on myös muodostaa nykyistä tasakokoisempia käräjäoikeuksia.

Hovioikeus toteaa, että oikeusministeriössä vuonna 1998 valmistuneen perusselvityksen (Tuomioistuimet 2000-luvulle – ajatuksia ja ideoita kehittämisvaihtoehdoista) mukaan alioikeusuudistuksesta saatujen kokemusten perusteella tehokkaassa ja toimivassa tuomioistuinyksikössä työskentelee 5 – 10 tuomaria. Kokemukset toisaalta suurista ja toisaalta kovin pienistä yksiköistä tai sivukanslioista eivät selvityksen mukaan olleet pelkästään myönteisiä. Selvityksessä ehdotettiin, että käräjäoikeuksien suurentamisessa tavoitteelliseksi tuomiopiirin väestöpohjaksi asetettaisiin 50 000 – 100 000 asukasta ja käräjäoikeuden kooksi 5 – 10 tuomaria.

Hovioikeuden näkemyksen mukaan oikeusturvan saatavuuden ja lainkäytön laadun turvaaminen eivät edellytä tuomioistuimilta suurta kokoa. Itse asiassa lainkäyttö on varsin laadukasta jo nykyisessä käräjäoikeusverkostossa monissa niin sanotuissa pienissäkin käräjäoikeuksissa. Suurelta osin käräjäoikeudet ovat jo tällä hetkellä niin suuria, että lainkäytön laatu voidaan turvata hyvin ja käräjäoikeudet voivat toimia tehokkaasti. Käräjäoikeuksien kasvattaminen tai suuruus ei takaa lainkäytön laatua tai tehokkuutta millään tavalla, vaikka ne voivat esimerkiksi tuoda toimintaan joustavuutta ja mahdollisuuksia erikoistumiseen. Pienet käräjäoikeudet voivat toimia jopa suuria tehokkaammin. Suurissa käräjäoikeuksissa monesti ongelmatkin ovat pieniä käräjäoikeuksia suurempia. Myös työskentelyn kehittäminen on vaikeampaa kuin pienissä käräjäoikeuksissa. Esimerkiksi tuomioistuinten lainkäytön laadun parantamiseen tähtäävät laatuhankkeet ovat käynnistyneet pienehköissä käräjäoikeuksissa.

Hovioikeus ei näe perusteita sille, että kaikkien käräjäoikeuksien tulisi olla väestöltään ja asiamääriltään yhtä suuria. Käräjäoikeusverkostossa on otettava

huomioon myös eri alueiden erityispiirteet, kuten esimerkiksi kieliasiat, maantieteelliset etäisyydet ja julkisen liikenteen kulkuyhteydet. Esitettyjä verkostomalleja koskevia karttoja tarkastelemalla voi havaita, kuinka valtavan kokoisia käräjäoikeudet tulisivat olemaan harvaan asutuilla alueilla. Tiheään asutuilla alueilla käräjäoikeuksien maantieteelliset etäisyydet säilyisivät vielä kohtuullisina.

Suurten käräjäoikeuksien johtaminen

Suurten tuomioistuinyksiköiden johtaminen on todennäköisesti pieniä hankalampaa. Johtamista vaikeuttaisi selvästi yksikön toiminnan jakautuminen yhtä useammalle paikkakunnalle. Käräjäoikeuden henkilökunnan toimiessa eri paikkakunnilla tavoiteltavia suuruuden etuja yhdistämisellä ei juurikaan saavutettaisi. Kokonaisuuden hallitseminen olisi aiempaa vaikeampaa. Päällikkötuomari joutuisi matkustaman paljon johtaessaan henkilökuntaa useilla paikkakunnilla. Sivukanslioihin olisi myös tarpeen nimetä välijohtoa huolehtimaan kanslioiden päivittäisestä toiminnasta.

Käytännössä käräjäoikeuksien monipaikkaisuus on omiaan hiljalleen näivettämään sivukanslioiden toimintaa. Sivukanslioiden toiminnan jatkuminen voi olla epävarmaa ja osa henkilökunnastakin voi haluta mieluummin työskennellä sivukanslian sijasta pääkansliassa. Monipaikkaisessa käräjäoikeudessa sivukansliat eivät monesti säily niin elinvoimaisena kuin itsenäisenä käräjäoikeutena. Yleensä sivukansliat ovat välivaihe ja ne lakkautetaan ennemmin tai myöhemmin.

Oikeusturvan sekä tuomioistuin- ja asianajopalveluiden saatavuus

Nykyistä suurempien tuomioistuinyksiköiden perustaminen ei parantaisi oikeusturvan saatavuutta. Sen sijaan se itse asiassa lisäisi epätasa-arvoisuutta eri alueiden välillä. Tuomioistuinpalvelut keskittyisivät suuriin väestökeskittymiin ja häviäisivät harvaan asutuilla alueilla satojen kilometrien säteeltä. Satojen kilometrien asiointimatkat tuomioistuimeen ovat liian pitkiä. Monesti myös julkisen liikenteen yhteydet ovat heikkoja harvaan asutuilla alueilla.

Oikeusturvan saatavuus ei paranisi esitetyillä toimenpiteillä. Käräjäoikeusverkoston esitetty kehittäminen itse asiassa lisäisi epätasa-arvoisuutta eri alueiden välillä. Käräjäoikeuksien palvelut keskittyisivät suuriin väestökeskittymiin ja tuomioistuinpalvelut häviäisivät harvaan asutuilla alueilla satojen kilometrien säteeltä. Toimiva tuomioistuinverkosto vaikuttaa omalta osaltaan siihen, että myös muita oikeuspalveluita on saatavissa tasapuolisesti ympäri maan. Tuomioistuinpalveluiden häviämisen myötä pienillä paikkakunnilla myös muiden oikeuspalveluiden, kuten asianajajien ja julkisen oikeusavun, saatavuus tulee erittäin todennäköisesti heikkenemään.

Etäasiointi

Hallituksen esityksen mukaan käräjäoikeusverkoston laajuutta arvioitaessa huomioon on otettu myös henkilökohtaisen asioinnin vähentyminen ja teknisten ratkaisujen mahdollistama etäasiointi.

Videoneuvotteluyhteyksiä käytetään tuomioistuinten istunnoissa jo nyt. Vaikka niiden käyttämistä jatkossa lisättäisiinkin istunnoissa ja muussa asioinnissa,

monet istunnot ja asiat ovat laadultaan sellaisia, että niitä ei ole mahdollista hoitaa videoneuvotteluyhteyden välityksellä. Sama koskee myös esimerkiksi tuomioistuinten henkilökunnan paikasta riippumattomia työskentelytapoja. Kokoonpanon jäsenten tulee olla samassa paikassa fyysisesti läsnä asiaa käsiteltäessä.

Ratkaisuksi myös muiden oikeuspalveluiden pakenemiseen asiakkaita kauemmaksi on esitetty, että asiakas voisi olla yhteydessä toisella paikkakunnalla olevaan asianajajaansa tai oikeusavustajaansa videoneuvotteluyhteyden välityksellä. Kuten tuomioistuimissakin, kaikki asiointi asianajajan tai oikeusavustajan kanssa ei ole mahdollista videoneuvotteluyhteyden välityksellä.

Edellä mainittu yhteydenpito sekä merkittävä videokuulemisten lisääminen tuomioistuimissa ja myös muissa viranomaisissa vaatisivat erittäin kattavaa videoneuvottelulaitteiden verkostoa esimerkiksi ympäri Lappia ja Kainuuta. Verkoston rakentaminen edellyttäisi taloudellista panostamista ja henkilökuntaa hoitamaan verkostoa. Etäpisteitä rakennettaessa ja hoidettaessa tulee ottaa huomioon esimerkiksi fyysiseen turvallisuuteen ja salassapitoon liittyvät näkökohdat, jotka ovat hyvin tärkeitä esimerkiksi tuomioistuimen istuntoihin liittyvissä etäyhteyksissä. Samasta etäpisteestä voidaan kuulla useampia samaan asiaan liittyviä henkilöitä, mikä voi aiheuttaa yhteenottoja etäpisteessä olevien henkilöiden välillä. Henkilöiden turvallisuudesta on huolehdittava. Monet asiat sisältävät myös salassa pidettävää tietoa, joiden suojaamisesta on huolehdittava etäpisteissä.

Käräjäoikeusverkoston harventamiseen ei tule ryhtyä ennen kuin videoneuvottelulaitteiden verkosto on valmiina haja-asutusalueella.

Käräjäoikeusverkoston uudistamisen vaikutukset

Hovioikeus ei ole täysin vakuuttunut esitettyjen uudistusten taloudellisuudesta.

Käräjäoikeuksien hallintohenkilökunnan määrä on vähäinen. Myöskään käräjäoikeuksien hallinnoissa tehtävän päällekkäisen työn määrä ei ole kokonaisuuden kannalta niin suuri, että käräjäoikeuksia tulisi sen vuoksi yhdistää. Käräjäoikeuksien hallintotehtävien järjestämistä ja niiden kehittämistä voitaisiin harkita perustettavassa tuomioistuinvirastossa. Tuomareiden ja heitä lainkäyttöasioissa avustavan kansliahenkilökunnan tarpeen määrään uudistus tuskin vaikuttaisi kovinkaan paljoa. Monissa käräjäoikeuksissa myös päällikkötuomarit käsittelevät käräjäoikeudessa vireille tulevia asioita, eivätkä keskity pelkästään johtamiseen. Jos käräjäoikeuksia yhdistettäisiin mietinnössä esitetyllä tavalla, päällikkötuomarit keskittyisivät todennäköisesti pelkästään käräjäoikeuden johtamiseen. Käräjäoikeuksiin tulisi perustaa hallintopäällikön virkoja hoitamaan lisääntyneitä hallintotehtäviä. Käräjäoikeudet tarvitsisivat lisää toimitiloja niillä paikkakunnilla, joille käräjäoikeuden toiminta keskittyisi. Työtilojen lisäksi myös istuntosaleja tarvittaisiin lisää. Toisaalta toimitiloja jäisi tyhjilleen muualle kuin suuriin väestökeskittymiin. Toimitilat ovat väestökeskittymissä todennäköisesti kalliimpia kuin harvempaan asutuilla alueilla. Käräjäoikeuden henkilökunnan, asianosaisten ja kuultavien matkustaminen lisääntyisi nykytilanteeseen verrattuna.

Käräjäoikeusverkoston kehittäminen edellyttää, että sen taloudellisista vaikutuksista laaditaan etukäteen tarkat laskelmat.

Käräjäoikeuksien toimitila-, henkilöstö- ja matkakulujen lisäksi verkoston uudistaminen vaikuttaisi esimerkiksi asianosaisten ja avustajien matkakuluihin huomattavasti. Käräjämatkoihin voisi kulua kaikille osapuolille myös aiempaan verrattuna selvästi enemmän aikaa, mikä sekään ei ole aivan merkityksetöntä. On valittava, että maksammeko mieluummin oikeudenhoidosta lähellä ihmisiä vai matkakuluista ja -ajasta.

Erityisasiaryhmien keskittäminen

Hallituksen esitykseen sisältyy ehdotuksia erityisasiaryhmien keskittämisestä.

Hovioikeus haluaa kiinnittää yrityssaneerausasioiden ja ulosottovalitusasioiden käsittelemiseen esitettävien muutosten osalta huomiota Pohjois-Suomessa hyvin pitkiksi kasvaviin välimatkoihin. Edellä lausunnossa mainituilla perusteilla hovioikeus ei kannata sitä, että näitä asiaryhmiä ei enää käsiteltäisi Lapin käräjäoikeudessa. Asiointimatka Lapista Oulun käräjäoikeuteen on aivan liian pitkä. Nykyinen käytäntö Lapissa on toiminut erittäin hyvin. Lapissa on myös ammattitaitoinen ja osaava asianajajakunta hoitamaan näitä asioita.

Presidentti Marianne Wagner-Prenner