Suomen tuomariliitto

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia

Lausunto hallituksen esityksestä laiksi oikeudenkäymiskaaren muuttamiseksi (HE 190/2017).

Suomen tuomariliitto – Finlands domareförbund ry (jäljempänä Tuomariliitto) esittää yllä mainitun hallituksen esityksen johdosta lausuntonaan seuraavaa:

Tuomariliiton kannanotot

Ehdotuksen tuomiovaltaa koskeva ratkaisu, jonka mukaan summaariset asiat pysyvät tuomioistuinlaitoksen käsiteltävinä eikä niitä siirretä ulosottolaitokseen, on oikea.

Tuomariliitto pitää myönteisenä, että hallituksen esityksessä on otettu huomioon aiemmassa lausuntopalautteessa esitetyt näkökohdat ja kritiikki muun muassa kielellisten oikeuksien turvaamisesta ja aiemmin ehdotetusta Helsingin hovioikeuspiirin jättiyksiköstä.

Tuomariliitto suhtautuu myös myönteisesti sähköisen asioinnin lisäämiseen ja todisteellisen tiedoksiannon kehittämiseen esitetyllä tavalla.

Tuomariliitto vastustaa kuitenkin edelleen summaaristen riita-asioiden keskittämistä osaan käräjäoikeuksista, koska se ei ole perusteltua jäljempänä ilmenevistä syistä.

Ensisijaisesti toimiva vaihtoehto on, että asioita käsitellään jatkossa nykyisen 27 käräjäoikeuden sijasta kaikissa 20 käräjäoikeudessa. Tämä tilanne on säilytettävä ainakin siihen saakka, kunnes eri vaihtoehdot summaaristen asioiden käsittelyn kehittämiseksi ja vastaiseksi järjestämiseksi on asianmukaisesti selvitetty.

Toissijaisesti asia on palautettava uuteen perusteelliseen työryhmävalmisteluun, jossa myös 1.1.2019 voimaan tulevan käräjäoikeusverkoston mukainen säilyttämisvaihto on otettava vakavasti tarkasteltavaksi. Aikaisemmat selvitykset ovat keskittyneet ensisijaisesti pohtimaan summaaristen asioiden siirtämistä ulosottoviranomaiselle eikä toissijaisen vaihtoehdon, tiettyihin käräjäoikeuksiin keskittämisen, hyötyjä, haittoja ja kustannusvaikutuksia verrattuna nykytilanteen säilyttämiseen ole missään vaiheessa kattavasti selvitetty.

Ehdotus ei paranna oikeudenkäytön laatua eikä lyhennä käsittelyaikoja. Riitautuneiden asioiden siirtäminen on käytännössä ongelmallista, samoin kuin niiden säilyttäminen keskitetyssä käräjäoikeudessa.

Esitetyt kustannussäästöt ovat epärealistiset ja ehdotuksesta aiheutuvia uusia työvaiheita ei ole otettu lainkaan huomioon laskelmissa. Tuomariliitto katsoo, että mahdolliset tehokkuushyödyt on joka tapauksessa ohjattava leikkausten sijasta oikeusturvaan.

Valmistelusta

Tuomariliitto pitää valitettavana tapaa, jolla asian valmistelu on toteutettu. Keskittämisen taustalla on ministerin 11.2.2016 julkaisema linjaratkaisu. Epäselväksi kuitenkin on jäänyt, miten valittuun keskittämisratkaisuun on tuolloin päädytty. Poliittiset linjauksetkin olisi perusteltava läpinäkyvästi ja johdonmukaisesti. Kuten edellä on todettu, aikaisemmat selvitykset ovat keskittyneet pohtimaan summaaristen asioiden siirtämistä ulosottoviranomaiselle. Summaaristen riita-asioiden keskittämistä valmistellut työryhmä on puolestaan sivuuttanut normaalit lainvalmistelun periaatteet. Työryhmä on mietintönsä (Mietintöjä ja lausuntoja 12/2017 s. 33) perusteluista ilmenevällä tavalla ottanut työnsä pohjaksi ministerin linjauksen kyseenalaistamatta sitä jopa asettamispäätöksen sanamuodon vastaisesti. Tämä on johtanut siihen, että nykytilannetta vaihtoehtona ei missään vaiheessa ole selvitetty asianmukaisesti.

Vaikka käsittelyaikojen kohtuullisuus on tärkeä oikeusturvatekijä, lainkäyttöä kehitettäessä on aina keskeistä menettelytapojen ja ratkaisujen laadun varmistaminen. Näiden seikkojen tulisi olla keskipisteessä myös summaaristen riita-asioiden käsittelyn kehittämisessä ja siis myös harkittaessa kysymystä siitä, onko summaaristen riita-asioiden käsittely keskitettävä entistä harvempiin käräjäoikeuksiin vai onko niiden käsittelyä kehitettävä koko käräjäoikeusverkon puitteissa.

Keskittämisen yleisiä ongelmia

Hallituksen esityksen perusteluista (s. 13 ja 16) käy selvästi ilmi, että kysymys on tosiasiassa hyvin toimivan järjestelmän tehostamisesta entisestään oikeushallinnon resurssien vähennyksen johdosta.

Hallituksen esityksen tavoitteena (s. 16) on summaaristen riita-asioiden käsittelyn tehostaminen siten, että menettely olisi mahdollisimman nopea ja taloudellinen ja että se varmistaisi ratkaisujen oikeellisuuden ja toteuttaisi velallisen oikeusturvan. Nykytilan pulmina on nähty käsittelyaikojen erot eri käräjäoikeuksien kesken samoin kuin asioita käsittelevien henkilöiden erot tuloksellisuudessa.

Esityksen tavoitteet ovat kannatettavia, mutta ehdotetulla keskittämisellä ei näihin tavoitteisiin päästä. Hallituksen esityksestä (s. 17) ei ole esitetty sellaisia yksityiskohtaisia ja konkreettisia keinoja tai mekanismeja, joilla ehdotettu summaaristen asioiden keskittäminen toteuttaisi uudistukselle esitetyt tavoitteet ja korjaisi nykytilassa nähtyjä ongelmia. Ehdotetut yhdeksän käräjäoikeutta ovat erikokoisia ja niiden juttukannat ja asianosaisten tavoitettavuus erilaisia. Varsin mahdollista ja jopa todennäköistä on, että jatkossa on yhdeksän erilaista käsittelyaikaa ja toisistaan poikkeavaa menettelytapaa.

Käräjäoikeuksien ja kanslioiden määrä on vähenemässä, joten käräjäoikeudet toimivat jatkossa suuremmissa yksiköissä.

Summaarisia riita-asioita käsitteleviä käräjäoikeuksia koskeva linjaus ei ole johdonmukainen myöskään käräjäoikeusverkostoa koskevan uudistuksen kanssa. Verkostouudistuksessa käräjäoikeuksista pyritään muodostamaan nykyistä tasakokoisempia. Esityksen mukaan summaarisia riita-asioita käsittelevät käräjäoikeudet tulisivat muodostumaan kuitenkin huomattavan erisuuruisiksi. Osa linjauksen mukaisista summaarisia riita-asioita käsittelevistä käräjäoikeuksista on jo tällä hetkellä suuria. Tämä ei ole omiaan luomaan luottamusta yhdenmukaisia käytäntöjä koskevan toiveen toteutumisesta. Ehdotuksen mukaan summaarisia asioita käsittelevien käräjäoikeuksien asiamäärien erilaisuutta kuvaa hyvin se, että Helsingin hovioikeuspiirissä summaarisia asioita käsittelisivät Itä-Uudenmaan käräjäoikeus ja Helsingin käräjäoikeus, jotka saisivat käsiteltäväkseen niitä suunnilleen saman verran kuin niitä käsiteltäisiin esimerkiksi yhteensä Turun ja Rovaniemen hovioikeuspiireissä, joissa asioita ehdotetaan käsiteltäväksi yhteensä viidessä käräjäoikeudessa.

Käräjäoikeuksien keskittäminen yhä harvempiin käräjäoikeuksiin ei ole oikea tapa yhdenmukaistaa menettelytapoja. Käsittelyaikojen ja menettelytapojen yhdenmukaistaminen olisi toteutettavissa niin nykyisissä kuin jatkossa 20 käräjäoikeudessa. Tieto ja taito nopeista ja tehokkaista sekä ennen kaikkea laadukkaista käräjäoikeuksista olisi saatava levitettyä muihin käräjäoikeuksiin. Tämä on koulutuskysymys. Käytännössä summaarisia asioita käsittelevien tuomareiden erityisosaamisen kehittämistä ja tietojen vaihtoja muiden käräjäoikeuksien kanssa on tuettu. Lisäksi vaarana on, että suurempien toimintayksiköiden toimintatavoista tulee hallitsevia ilman asianmukaista arviointia näiden käytäntöjen paremmuudesta tai lainmukaisuudesta.

Erityisesti summaarisia riita-asioita käsittelevän kansliahenkilöstön kannalta ehdotus on epäonnistunut. Ammattitaitoinen ja osaava henkilökunta on tehostamisen avaintekijä. Nyt huolena tulee olemaan, kuinka keskitettyihin käräjäoikeuksiin saadaan rekrytoitua osaavaa ja ammattitaitoista henkilökuntaa, kun kuitenkin on oletettavaa, etteivät kaikki nyt näissä tehtävissä olevat ole valmiita muuttamaan työn perässä toiselle paikkakunnalle. Pahimmassa tapauksessa keskittäminen johtaa tilanteeseen, jossa keskitettyihin käräjäoikeuksiin ei saada rekrytoitua riittävästi uutta ammattitaitoista henkilöstöä, kun samanaikaisesti kansliahenkilökuntaa joudutaan irtisanomaan niistä käräjäoikeuksista, joista summaarisia asioita keskitetään pois.

Myös tuomareiden työn kannalta keskittämisehdotus on ongelmallinen. Ongelmia syntyy väistämättä erityisesti asian riitautuessa. Jos asia siirretään pois keskitetystä käräjäoikeudesta vastaajan kotipaikan käräjäoikeuteen, uusi tuomari joutuu ottamaan sen haltuunsa, mistä aiheutuu kaksinkertaista työtä. Keskitetyssä käräjäoikeudessa tuomari tai käräjänotaari (tai molemmat) joutuu joka tapauksessa perehtymään asiaan tarkistaessaan sen, onko kysymyksessä niin sanottu tehokas riitautus, joka johtaa asian käsittelyn jatkamiseen, vai vedotaanko vastauksessa sellaiseen asiaan vaikuttamattomaan perusteeseen, joka ei estä yksipuolisen tuomion antamista. Lisäksi ongelmia syntyy siinä, missä vaiheessa ja missä laajuudessa pyritään selvittelemään niitä varsin monilukuisia asioita, joissa annettu vastaus on epäselvä. Siinäkin tapauksessa, että tämän selvittelyn suorittaisi keskitetty käräjäoikeus, syntyy melko

varmasti tilanteita, joissa asian siirtämisen jälkeen ilmenee, ettei vastaaja haluakaan vastustaa kannetta. Mikäli taas siirtäminen tapahtuisi automaattisesti muun kuin selvästi tehottoman vastauksen saapumisen jälkeen, vastaavia tilanteita syntyisi luonnollisesti huomattavasti enemmän.

Keskittämisen ongelmia hovioikeuspiirien näkökulmasta

Tuomariliitto pitää ensinnäkin periaatteellisista syistä ongelmallisena, että summaarisia keskitetään yli hovioikeuspiirirajojen. Toisekseen Itä-Suomen hovioikeuspiiri on ainoa hovioikeuspiiri, jossa summaarisia asioita ollaan keskittämässä vain yhteen käräjäoikeuteen. Lisäksi ministeri oli 11.2.2016 päättänyt, että asiassa edetään keskittämällä summaariset riita-asiat enintään kahteen käräjäoikeuteen hovioikeuspiiriä kohden. Esitys poikkeaa tästä. Esityksessä on todettu, että asiamäärät eivät välttämättä edellyttäisi asioiden jakamista useamman käräjäoikeuden keskeen Itä-Suomen hovioikeuspiirissä. Toisaalta on otettava huomioon, että summaaristen asioiden käsittelymäärät ovat kasvaneet merkittävästi vuodesta 2016.

Takaisinsaantia koskeva toimivalta

Tuomariliitto kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esityksessä ei ole tarkasteltu sitä, mikä käräjäoikeus on toimivaltainen käsittelemään summaarisen haastehakemuksen johdosta annettua yksipuolista tuomiota koskevan takaisinsaantihakemuksen. Takaisinsaantihakemus on oikeudenkäymiskaaren (jäljempänä OK) 12 luvun 15 §:n 1 momentin mukaan tehtävä siihen käräjäoikeuteen, joka on antanut yksipuolisen tuomion. Tällöin OK 10 luvun 20 §:n uusi 2 momentti ei tilanteeseen sovellu. Tästä olisi nyt ehdotettujen säännösten tullessa sellaisenaan voimaan se seuraus, että takaisinsaantihakemuksen tehnyt valtimolainen joutuisi lähtemään asian istuntoihin Kouvolaan 410 kilometrin päähän, koska keskitetyn käräjäoikeuden toimivalta säilyisi eikä ehdotettu siirtosäännös soveltuisi. Vaihtoehdot ovat lähinnä, että OK 10 luvun 20 §:n 2 momentin säännöt laajennettaisiin koskemaan myös tilanteita, joissa on jätetty takaisinsaantihakemus, tai että asia voitaisiin siirtää takaisinsaannin hakijan takaisinsaantihakemuksessa esittämästä pyynnöstä. Viimeksi mainitussa vaihtoehdossa tosin siirron pyytämisestä tulisi ottaa maininta takaisinsaantiohjeisiin.

Tuomariliitto ehdottaa, että OK 10 luvun 20 §:n 2 momenttia täydennettäisiin niin, että siihen tehtäisiin seuraava lisäys (lisäys kursivoituna): ”Jos 17 a §:n perusteella toimivaltainen käräjäoikeus ei hyväksy kannetta yksipuolisella tuomiolla tai myöntämisen perusteella tuomiolla *tai jos sen antamaan yksipuoliseen tuomioon haetaan takaisinsaantia* eikä käräjäoikeus ole muulla perusteella toimivaltainen tutkimaan…”.

Säästövaikutukset

Tuomariliitto pitää arvioituja säästöjä ylimitoitettuina ja puutteellisiin selvityksiin perustuvina. Laskelma 20 henkilötyövuoden vähentämisestä käräjäoikeuksissa ei ole realistinen edes hallituksen esityksen perusteluiden valossa.

Hallituksen esityksen mukaisten keskittämisehdotusten toteuttaminen

tulee aiheuttamaan merkittävien lisätoimitilojen tarvetta useissa summaarisia asioita käsittelemään jäävissä yksiköissä. Tämä on sinänsä myönnetty esityksessäkin (s. 33) avoimesti, mutta toimitilamuutoksista aiheutuvat kustannukset on jätetty määrällisesti arvioimatta, kun sitä on pidetty mahdottomana arvioida irrallaan käräjäoikeusverkostouudistuksesta. Tuomariliitto pitää tätä erikoisena, koska käräjäoikeusverkostouudistuksen yhteydessä laskelmat on osattu tehdä. Se, että lisämenot mahdollisesti rahoitetaan kehyksen puitteissa, ei ole asianmukainen peruste jättää arvioimatta laskennallisena kustannusvaikutuksia, kuten hyvään lainvalmistelutapaan kuuluu.

Myös henkilöstön siirtoihin liittyvät kustannukset on esityksessä sivuutettu kevyesti.

Riitautuvien summaaristen asioiden siirtämiseen ja siirtoedellytysten selvittelyyn liittyen käräjäoikeuksiin syntyy uusi työvaihe, jolle on kohdennettavissa laskennallinen kustannusvaikutus.

Suuri osa summaaristen asioiden vastaajista on vaikeasti tavoitettavissa esimerkiksi elämänhallintaan liittyvien ongelmien ja ulkomaalaisuuden vuoksi. Epätodennäköistä on, että he laajamittaisesti rekisteröityisivät kansalaisen asiointitilijärjestelmän tai viestinvälityspalvelun käyttäjiksi helpottaakseen viranomaisasiointiaan. Kaiken kaikkiaan, kun yhteenlasketuiksi säästöiksi ehdotetuista lainsäädäntömuutoksista on arvioitu 800.000 euroa (s. 33), joka vastaa jo sähköisen asioinnin lisääntymisen ja käsittelyn keskittämisen kautta saataviksi arvioituja säästöjä, on ilmeistä, ettei edes hallituksen esityksessä oleteta tiedoksiantojen kautta saatavan kustannussäästöjä.

Sen lisäksi ehdotetut uudistukset lisäävät uusia tehtäviä ja työvaiheita summaarisia asioita käsitteleviin käräjäoikeuksiin, ne edellyttävät lisää sähköisten asiointijärjestelmien asiantuntemusta ja lisäävät tieto- ja viestintätekniikkatuen tarvetta sekä järjestelmien uudistamista. Ensinnäkin uudistuksen edellyttämiä tietojärjestelmämuutoksia ei voi pitää tavanomaisena kehittämistyönä. Toisekseen kustannuksia ei voi sivuuttaa antamalla ymmärtää, että tämä tapahtuisi kustannusneutraalisti kehyksen puitteissa.

Tuomariliitto kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että siirtyminen sähköiseen vireillepanoon alentaa valtion tuomioistuinmaksutuloja yli 1,3 miljoonaa euroa eli noin 1,5-kertaisen määrän arvioituihin – ja siis Tuomariliiton käsityksen mukaan jo sinänsä ylimitoitettuihin – säästöihin verrattuna. Tätä tulojen vähentymistä ei ole lainkaan otettu huomioon säästövaikutuksia arvioitaessa. Vaikka tuomioistuinten menoja ei kateta tuomioistuinten suoritteista perityillä maksuilla, selvää on, että kustannusvaikutuksiltaan ehdotetut muutokset ovat joka tapauksessa lisäkustannuksia aiheuttavia.

Tuomioistuinharjoittelu

Esityksessä (s. 34) todetaan, että uudistuksen vaikutuksia tuomioistuinharjoittelua suorittavien käräjänotaarien koulutukseen olisi arvioitava vasta uudistuksen toimeenpanon puitteissa. Tuomariliitto katsoo, että vaikutukset tuomioistuinharjoitteluun pitää arvioida jo tässä vaiheessa. Auskultointijärjestelmän kehittämisestä on voitava ajoissa käydä kes-

kustelua. Tämä saattaa johtaa siihen, että osa auskultointiajasta enenevässä määrin joudutaan suorittamaan muualla kuin käräjäoikeuksissa tai että auskultoinnin sisältöä kehitetään niin, että käräjänotaarit avustavat käräjätuomareita. Tuomariliitto pitää viimeksi mainittua vaihtoehtoa perusteltuna ja johdonmukaisena sen tavoitteen kanssa, että oikeudenkäynnin painopiste on käräjäoikeuksissa. Tuomariliitto pitää tärkeänä, että tuomioistuinharjoittelu on mahdollista suorittaa jatkossakin kaikissa käräjäoikeuksissa.

Lausunnon valmistelu

Lausunnon valmistelusta ovat vastanneet hovioikeudenneuvos Kimmo Vanne ja käräjätuomari Minna Hällström. Lausuntoasiaa on käsitelty Käräjäoikeustuomarit ry:n hallituksessa ja sähköpostitse Tuomariliiton hallituksessa 9.3.2018.

Helsingissä 9.3.2018

Tuomariliiton varapuheenjohtaja,
käräjätuomari Minna Hällström