

16.1.2017

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle tuomioistuinlain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Tiivistelmä

Hallituksen esitysluonnos on hyvin kirjoitettu ja antaa kattavan käsityksen asiakokonaisuudesta. Asian taustaa, nykytilaa, tavoitteita ja toimenpiteitä on käsitelty asianmukaisesti. Vaikutusarviot ovat pääosin kattavia sisältäen kvantitatiivisia arvioita.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esityksessä on euromääräisiä arvioita vaikutuksista. Esitysluonnoksen perusteella saa suuntaa-antavan käsityksen esityksen kustannusvaikutuksista nykytilaan verrattuna. Hallituksen esitysluonnoksessa on myös kuvattu eri vaihtoehtoja tavoitteen toteuttamiseksi, mikä on myönteistä. Esitysluonnoksesta ei kuitenkaan selviä muiden vaihtoehtojen suuntaa-antavat vaikutukset. Esitysluonnoksessa on käsitelty kattavasti viranomaisvaikutuksia. Sen sijaan arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että yhteiskunnallisia vaikutuksia on käsitelty osin puutteellisesti. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitysluonnosta täydennetään 2. luvussa kuvatuilla lisäyksillä.

1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi tuomioistuinlakia, kiinteistönmuodostamislakia, merilakia, ryhmäkannelakia, yrityksen saneerauksesta annettua lakia, ulosottoaarta, sotilasoikeudenkäyntilakia ja tuomioistuinharjoittelusta annettua lakia. Esityksellä toteutettaisiin käräjäoikeuksien rakenneuudistus. Uudistuksella kehitettäisiin käräjäoikeusverkostoa siten, että sen jälkeen Suomessa olisi 20 käräjäoikeutta nykyisten 27 käräjäoikeuden sijaan. Käräjäoikeuksien toimipaikkojen määrää vähennettäisiin nykyisestä 57:stä 36:een. Käräjäoikeuksien 20 hallinnollisen kanslian lisäksi erillisiä kanslioita jäisi neljälle ja istuntopaikkoja 12 paikkakunnalle. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että eräitä erityisasiaryhmiä eli maa-oikeus-, merioikeus-, ryhmäkänne-, yrityssaneeraus-, ulosottovalitus- ja sotilasoikeudenkäyntiasioita keskitettäisiin käsiteltäväksi nykyistä harvempiin käräjäoikeuksiin. Esitykseen on otettu myös eräitä yksittäisiä, lähinnä teknisiä tarkistuksia, jotka liittyvät tuomioistuinlain voimaantumiseen.

2. Lainsäädännön arviointineuvoston arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

Yleiset huomiot

Hallituksen esitysluonnos on sujuvasti kirjoitettu, ja siinä käsitellään asianmukaisesti lain taustaa, nykytilaa, tavoitteita ja toimenpiteitä. Ulkomaisia esimerkkejä on käsitelty tiiviisti. Esitysluonnoksessa on kuvattu vaihtoehtoiset mallit toteuttaa lain muutos. Valittu malli perustuu virkamiestyöryhmän mietintöön, siitä saatuun palautteeseen ja oikeusministeriön virkatyöhön, jonka pohjalta poliittinen päätöksenteko on valinnut kyseessä olevan mallin. Valittu malli poikkeaa jonkin verran vaihtoehtoisista malleista, joissa käräjäoikeusverkostoa olisi harvennettu valittua mallia enemmän. Luonnoksesta ei käy ilmi vaihtoehtoisten mallien kustannuksia ja hyötyjä.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on tuotu esiin eri vaihtoehdot tavoitteen toteuttamiseksi. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi antaa karkea arvio vaihtoehtoisten mallien kustannusvaikutuksista ja hyödyistä, etenkin kun ne ovat ilmeisesti kohtuullisella työllä arvioitavissa.¹

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnos on teknisesti melko ehyt. Liitteenä ovat kuviot ja taulukot havainnollistavat esitystä. Vaikutusarvioiteja koskevissa otsikoinneissa ja tekstien sijoittelussa on joitakin puutteita, eikä niissä noudateta täysin säädösvalmisteluohjeita.² Vaikutusarvioiteja koskevissa luvuissa on jonkin verran taustoittavia tietoja, jotka tulisi siirtää aiempiin lukuihin.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että esitystä ei ole kytketty tuomioistuinten keskushallinnon uudistamiseen. Käräjäoikeuksien rakenteen muuttamisella on kuitenkin yhteys tuomioistuin keskushallintoon, joten asiaa olisi luonteva käsitellä esitysluonnoksessa.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Hallituksen esitysluonnoksessa taloudellisten vaikutusten alla on käsitelty vaikutuksia viranomaisiin, jolloin teksti tulisi siirtää viranomaisvaikutuksiin. Esitysluonnoksen mukaan uudistuksella saadaan 3–3,5 miljoonan euron säästöt henkilöstö- ja toimitilakustannuksissa. Käräjäoikeusverkoston supistumisen myötä turvajärjestelyjen ja sähköisen asian- ja dokumenttihakemisen edellyttämät (aineistopankki ”AIPA”-varustelu) investointitarpeet vähenisivät noin 2 miljoonaa euroa ja vuosittaiset käyttökustannukset saman verran. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan henkilöstön määrää vähenisi yhteensä 30 henkilötyövuodella. Matkakustannusten arvioidaan hieman lisääntyvän, mutta sillä ei arvioida olevan olennaista merkitystä kokonaisuuden kannalta.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksen perusteella saa käsityksen euromääräisistä kustannusvaikutuksista nykytilaan verrattuna. Kustannukset on eritelty asianmukaisesti. Matkakustannusten nykyistä suuruusluokkaa ja merkitystä on selvitetty riittävästi.

Esitysluonnoksessa on kuvattu monipuolisesti viranomaisvaikutuksia, tosin myös muualla kuin viranomaisvaikutuksia koskevan otsikon alla. Luonnoksen mukaan muun muassa johtamisen ja hallinnoinnin merkitys korostuu, jotta uudistuksen tavoitteet voidaan saavuttaa.

Arviointineuvosto katsoo, että kuvauksen perusteella saa kattavan käsityksen viranomaisvaikutuksista. Arviointineuvosto kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että johtamiselle ja hallinnolle on asetettu esitysluonnoksessa suurehkoja odotuksia tavoitteiden saavuttamiseksi. Kokemukset vuoden 2010 käräjäoikeusuudistuksesta eivät olleet johtamisen osalta pelkästään myönteisinä (HMV 2013).³ Esitysluonnoksen perusteella jää jossakin määrin epäselväksi, mitä keinoja johtamisen tukemiseen osoitetaan.

¹ Oikeusministeriön käräjäoikeusverkoston kehittämistä koskevassa mietinnössä on laskelma henkilöstötarpeesta sekä toimitilatarpeesta vaihtoehtoisten mallien perusteella (Oikeusministeriö (2015): Käräjäoikeusverkoston kehittäminen. Mietintöjä ja lausuntoja 14/2015.)

² http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/200706saadosehdotustenvaikutustenarviointi.ohjeet/Files/Saadosehdotusten_vaikutusten_arviointi_Ohjeet.pdf

³ Vuoden 2010 käräjäoikeusuudistuksesta tehdyn selvityksen mukaan uudistuksen tavoitteet olivat osittain vesittyneet johtamisen vajauresursoinnin vuoksi. (HMV: Käräjäoikeusverkoston rakennemuutoksen arviointi. Arviointiraportti 11.6.2013. HMV PublicPartner Oy.) VATT:n tutkimuksessa puolestaan havaittiin, että hovioikeuksissa oli tehokkuuseroja käsittelyajoissa, joista osa voi johtua työn heikosta organisoinnista ja johtamisesta. (Kirjavainen, Kangasharju & Aaltonen: Hovioikeuksien käsittelyaikaerojen erot ja aluerakenne. VATT tutkimukset 152, joulukuu 2009.)

Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitysluonnoksen mukaan rakennemuutoksella saadaan henkilöstön asiantuntemus ja osaaminen paremmin käyttöön. Lisäksi esitys edesauttaa ratkaisukäytäntöjen yhtenäistämistä ja kansalaisten yhdenvertaisuutta. Esitysluonnoksessa tuodaan esille, että välimatka tuomioistuimeen kasvaa joissakin tapauksissa. Muualla tekstissä on viittaus vuoden 2010 käräjäoikeusuudistuksesta tehtyyn selvitykseen (HMOV 2013), jonka mukaan tuomioistuinpalveluiden maantieteellinen saatavuus ei ole merkittävästi heikentynyt. Muualla esitysluonnoksessa viitataan myös oikeusministeriön selvitykseen, jonka mukaan edellisellä käräjäoikeusuudistuksella ei ollut huomattavaa vaikutusta muiden oikeudellisten palvelujen tarjontaan, eikä uudenkaan lain arvioida merkittävästi heikentävän tarjontaa.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että edellisestä rakenneuudistuksesta saadut kokemukset ovat selvityksen (HMOV 2013) mukaan olleet pääosin myönteisiä. Arviointineuvosto pitää hyvänä, että esitysluonnoksessa on käsitelty sekä käräjäoikeuksien maantieteellistä saatavuutta sekä oikeuspalveluiden mahdollista keskittymistä samoille paikkakunnille. Keskivertokansalainen joutuu asioimaan tuomioistuimessa hyvin harvoin, mutta asianajo- ja lakiasianpalveluita, kuten sopimusasiakirjoja ja perukirjoja tarvitaan useammin. Luonnoksesta ei käy tarkemmin ilmi, mihin oikeusministeriön selvitykseen tieto perustuu, ettei muiden oikeudellisten palvelujen tarjonta ole merkittävästi heikentynyt. Arviointineuvosto pitää tietoa hieman ristiriitaisena aikaisempiin arvioihin verrattuna.⁴ Näin ollen tarkka lähde olisi jo tämänkin vuoksi tärkeää mainita esitysluonnoksessa.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on käsitelty olennaisia yhteiskunnallisia vaikutuksia, mutta joitakin puutteitakin on. Esimerkiksi kansalaisten pääsyä tuomioistuimeen ja kuulemista teknisillä välineillä tulisi käsitellä tarkemmin esityksessä. Esitystä perustellaan oikeudellisten palvelujen laadun kehittämisellä ja kansalaisten yhdenvertaisuuden lisäämisellä. Näiden hyötyjen käsittely ja selvittäminen on kuitenkin jäänyt vähäiseksi esityksessä. Arviointineuvosto pitää asiaa tärkeänä, sillä edellinen käräjäoikeusuudistus ei ollut hovioikeuksien näkemyksen (HMOV 2013) mukaan vielä parantanut käräjäoikeuksien työn laatua, mutta päätösten tasalaatuisuuden parantumiselle nähtiin olevan edellytyksiä.

Kielelliset vaikutukset

Esityksen mukaan kaksikielisten käräjäoikeuksien määrä vähenisi viiteen. Kielellisistä oikeuksista huolehdittaisiin monilla eri tavoilla, kuten sijoittamalla käräjäoikeuksiin riittävä määrä kielituomarin virkoja. Esityksessä tuodaan esille, että edeltävä käräjäoikeuksien yhdistäminen ei heikentänyt kielellisten oikeuksien toteutumista.

Arviointineuvosto katsoo, että asiaa on käsitelty riittävästi esitysluonnoksessa.

⁴ HMOV:n (2013) arviointiraportissa todetaan: ”Sivukanslioiden lakkauttamisen arvioidaan vaikuttaneen kyseisten paikkakuntien muiden juridisten palveluiden saatavuutta heikentävästi.” (Käräjäoikeusverkoston rakennemuutoksen arviointi. Arviointiraportti 11.6.2013. HMOV PublicPartner Oy). Oikeusministeriön (2015) mietinnössä todetaan puolestaan seuraavasti: ”Asianajajat ja lupalakimiehet ovat yleensä keskittäneet toimintansa niille paikkakunnille, joilla on käräjäoikeus. Tämä tulee todennäköisesti jatkumaan käräjäoikeusuudistuksen myötä. Näin ollen yksityiset oikeudelliset palvelut tulevat entistä enemmän keskittymään tietyille paikkakunnille” ja ”Työryhmä on tunnistanut riskin siitä, että muut, varsinkin yksityiset oikeudelliset palvelut keskittyvät käräjäoikeuksien toimipaikoille. Yksityisten oikeudellisten palveluiden vähenemistä tietyiltä paikkakunnilta ei kuitenkaan yksin voida pitää ratkaisevana seikkana käräjäoikeusverkostoa arvioitaessa.” (Käräjäoikeusverkoston kehittäminen. Mietintöjä ja lausuntoja 14/2015.)

Muut asiat

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu niin sanottua tuomioistuinlakia koskevasta hallituksen esityksestä, jonka oikeusministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 16.12.2016. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä täydennetään 2. luvussa kuvatuilla lisäyksillä.

Helsingissä 16. tammikuuta 2017,

Leila Kostainen
Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Meri Virolainen
Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri