

Helsinki 30.4.2003

Dnro 801/5/03

Oikeusministeriölle

OIKEUSMINISTERIÖ

Viite: Oikeusministeriön kirje 31.3.2003 dnro OM013:00/2002

05.05.2003
ad 17.11.2003
OM013:00/2002
Lau

LAUSUNTO

Oikeusministeriö on viitekohdassa mainitussa kirjeessään pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa sovittelutyöryhmän mietinnöstä (työryhmämietintö 2003:2).

Lausuntonani esitän kohteliaimmin seuraavan.

1

Uuden sovittelujärjestelmän peruslähtökohdista

Mietinnössä ehdotetaan säädettäväksi laki riita-asioiden sovittelusta yleisissä tuomioistuimissa. Mietinnön mukaan sovittelu merkitsisi vaihtoehtoa oikeudenkäynnille ja se toteutettaisiin voimassaolevan käräjäoikeusorganisaation puitteissa. Ehdotettu järjestelmä tulisi nykyisin olemassa olevien vaihtoehtoisten riidanratkaisumallien rinnalle. Ehdotuksella ei muutettaisi oikeudenkäymiskaaren sovintoa ja sen edistämistä koskevia säännöksiä.

Pidän työryhmän ehdotusta uuden sovittelujärjestelmän perustamisesta yleisten tuomioistuinten yhteyteen lähtökohtaisesti kannatettavana. Verrattuna olemassa oleviin erilaisiin vaihtoehtoihin riidanratkaisujärjestelmiin uuden sovittelujärjestelmän luominen ja sen sijoittaminen tuomioistuinten yhteyteen loisi yhdenmukaisen sovitteluvaihtoehdon kaikille yleisissä tuomioistuimissa käsiteltäville riita-asioille. Ehdotettu järjestelmä myös edesauttaisi sovittelumahdollisuuden yhdenmukaista käyttöä maan eri osissa. Tuomioistuinten puolueettomuus ja riippumattomuus sekä tuomioistuimissa oleva oikeudellinen asiantuntemus ovat omiaan edesauttamaan sovittelussa olevien asioiden asianmukaista käsittelyä. Työryhmän ehdottaman järjestelmän hyvänä puolena pidän myös sitä, ettei asianosaisten välttämättä tarvitsisi turvautua oikeudenkäyntiin hakiessaan riita-asiaansa ratkaisua. Onnistunutta tuomioistuinsovittelua voitaneen pitää lisäksi oikeudenkäyntiä nopeampana ja halvempaan menettelymuotona.

Ehdotetun uuden menettelyn käyttöönottamisen vaikutuksia tuomioistuinten, etenkin käräjäoikeuksien työtilanteeseen, on vaikea arvioida. Mikäli ehdotettu sovittelujärjestelmä toteutetaan tuomioistuinten yhteyteen, tulee turvata se, ettei uuden menettelyn käyttöönotto vaikuta oikeudenkäyntien käsittelyaikatauluihin niitä pidentäen.



2 Sovittelijasta

Mietinnön mukaan sovittelijana toimisi pääsääntöisesti asianomaisen tuomioistuimen tuomari. Osapuolten suostumuksella myös muu tehtävään soveltuva henkilö voisi ehdotetussa säännöksessä luetelluissa tilanteissa toimia sovittelijana. Tällöinkin sovittelun aloittamisesta päättäisi ja sovittelijan määräisi tuomioistuin.

Käsitykseni mukaan ne edut, jotka sovittelujärjestelmän perustamisella tuomioistuinten yhteyteen saavutettaisiin, toteutuisivat parhaiten silloin, kun sovittelijana toimii asianomaisen tuomioistuimen tuomari. Näin ollen ulkopuolisen henkilön määrääminen sovittelijaksi tulisi olla poikkeuksellista. Mietinnössä esitetyt edellytykset muun kuin tuomarin määräämiselle sovittelijaksi vaikuttavat perustelluilta.

Työryhmän ehdottamasta sovittelijaa koskevasta säännösehdotuksesta (ehdotettu 4 §) ei ilmene se, että sovittelijan määrää tuomioistuin silloinkin, kun sovittelijana toimii tuomioistuimen ulkopuolinen henkilö. Selvyiden vuoksi asiasta voitaisiin ottaa maininta säännöksen.

Pidän ehdotettua säännöstä siitä, ettei sovittelija saa tuomarina käsitellä asiaa, jossa hän on toiminut sovittelijana, tärkeänä. Työryhmän mietinnöstä ilmenee, että yhtenä oikeudenkäymiskaaressa säädetyn sovinnon edistämisen haittapuolena on nähty se, että luottamus tuomarin puolueettomuuteen on voinut vaarantua. Ehdotettu säännös turvaisi sen, ettei vastaavia ongelmia voisi syntyä sovittelumenetelyssä.

3 Tuomioistuinsovittelun julkisuus

Käsittelyn julkisuus

Työryhmän enemmistön ehdotuksessa on lähdetty siitä, että sovintomenettely lähtökohtaisesti käytäisiin yleisön läsnä olematta. Ehdotetussa järjestelmässä osapuolten yhteinen suostumus mahdollistaisi sen, että menettelyyn sovellettaisiin oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain säännöksiä. Työryhmän mietintöön liittyvässä eriävässä mielipiteessä lähtökohdaksi on otettu menettelyn julkisuus.

Pidän eriävään mielipiteeseen sisältyviä näkökantoja sovittelumenettelyn lähtökohtaisesta julkisuudesta huomion arvoisina ja tärkeinä. Sitä vastoin enemmistön kannan mukainen ehdotus menettelyn lähtökohtaisesta ei-julkisuudesta on niin perustuslain 21 §:n 2 momentin kuin yleisemminkin julkisuusperiaatteen kannalta ongelmallinen. Mielestäni jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää huomiota siihen, onko

enemmistön ehdotus menettelyn lähtökohtaisesta ei-julkisuudesta hyväksyttävä.

Asiakirjojen julkisuus

Työryhmän ehdottaman mukaan tuomioistuinsovittelussa vahvistetun sovinnon julkisuudesta on voimassa mitä tuomioistuimen tuomiosta säädetään. Ehdotetun sovinnon vahvistamista koskevan 8 §:n mukaan sovinnosta on laadittava asiakirja, josta ilmenevät sovinnon kohteena oleva asia ja sovinnon sisältö.

Oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain 9 §:n 2 momentti huomioon ottaen, totean, että tällaisen, tuomioistuimen vahvistaman sovinnon julkisuuden kannalta on tärkeää, että laaditusta kirjallisesta sovinnosta voidaan selvästi erottaa tuomiolauselmää vastaava, mainitun säännöksen nojalla aina julkinen, osa.

Mietinnön mukaan sovittelumenettelyssä tuomioistuimelle esitettävien asiakirjojen julkisuus määräytyisi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaan. Mietintöön sisältyvään lakiehdotukseen ei sisälly tältä osin viittausta mainittuun lakiin.

Mietinnön lakiehdotukseen ei sisälly sovittelua koskevia yksityiskohtaisia menettelysäännöksiä. Ehdotukseen ei sisälly myöskään esimerkiksi säännöksiä siitä, laaditaanko menettelystä pöytäkirja tai kootaanko sovittelussa kertyneet asiakirjat tuomioistuimessa säilytettäväksi asiakirjavihoksi. Sovitteluun liittyvien asiakirjojen julkisuuden, samoin kuin myös tältä osin tärkeänä pitämäni menettelyn yhdenmukaisuuden kannalta, tällaisten menettelysäännösten ottaminen lakiin olisi aiheellista. Selvyyden vuoksi myös edellä mainitun, asiakirjojen julkisuutta koskevan säädösviittauksen ottaminen lakiin voisi olla aiheellista.

Salassapito/hyväksikäyttökielto

Työryhmän enemmistön ehdottaman salassapitoa koskevan 10 §:n 1 momentin mukaan osapuoli ei ilman vastapuolen suostumusta saa asian myöhemmässä käsittelyvaiheessa ilmaista, mitä tämä on sovintoon pääsemiseksi esittänyt sovittelussa, eikä vedota hänen näin esittämiinsä seikkoihin.

Mainitun enemmistön ehdottaman säännöksen osalta totean, että sen toteuttaminen käytännössä voi olla epäselvää. Tältä osin katson, että eriävään mielipiteeseen sisältyvä, hyväksikäyttökielloksi otsikoitu säännösehdotus lain 10 §:ksi saattaisi käytännössä olla selkeämpi ja helpommin tulkittavissa oleva kuin enemmistön ehdotus.

4

Eräistä ehdotuksen yksityiskohdista*Sovittelijan toiminnasta*

Ehdotetun mukaan sovinto voitaisiin perustaa siihen, mikä katsotaan tarkoituksenmukaiseksi. Työryhmä on perusteluissaan tuonut esiin sen, että ehdottaessaan sovintoa, joka ei sovittelijan tieteen ole voimassaolevan oikeuden mukainen, sovittelijan tulee kertoa, että ehdotuksen mukainen ratkaisu ei kenties olisi lainmukainen. Tätä sovittelijan tiedonantovelvollisuutta ei mielestäni tulisi rajoittaa yksinomaan sovittelijan tekemiin ratkaisuehdotuksiin, vaan hänen tulisi informoida asianosaisia vastaavasti myös silloin, kun asianosaiset ovat muutoin päätymässä tällaiseen ratkaisuun. Tämä vähentäisi vaaraa siitä, että toinen asianosainen voisi perusteettomasti luopua hänelle kuuluvista oikeuksistaan.

Oikeudesta saada asia ratkaistuksi oikeudenkäynnissä

Ehdotettu sovittelujärjestelmä perustuisi asianosaisten vapaaehtoisuuteen. Kuten mietinnössä on todettu, sovittelu ei saa estää perustuslaissa jokaiselle taattua oikeutta saada asiansa ratkaistuksi oikeudenkäynnissä. Asianosaisilla tulee sovittelun jokaisessa vaiheessa olla mahdollisuus saattaa riidan kohteena oleva asia oikeudenkäyntiin ja saada asiassa tuomioistuimen ratkaisu. En näe ehdotetussa järjestelmässä tältä osin ongelmaa perustuslain 21 §:n 1 momentin tai Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen toteutumisen kannalta.

Sovittelijalle maksettavasta korvauksesta

Työryhmän ehdottaman 11 §:n mukaan, jos sovittelijana toimii muu henkilö kuin tuomari tai julkinen oikeusavustaja, hänellä on oikeus saada tehtävästään palkkio ja korvaus hänelle aiheutuneista tehtävän kannalta tarpeellisista kustannuksista.

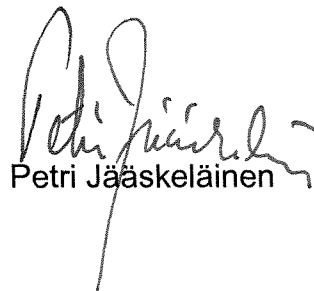
Mietinnössä ei ole käsitelty sitä, kuka määrää tällaiselle sovittelijalle suoritettavan palkkion suuruuden ja kuka arvioi sen, mitkä kulut ovat tällaisia säännösehdoituksessa tarkoitettuja tehtävän kannalta tarpeellisia kustannuksia. Mietinnössä ei ole pohdittu myöskään sitä, voivatko sovittelun osapuolet jollakin tavalla riitauttaa sovittelijan esittämän palkkion tai kulukorvauksen. Ainahan on olemassa se mahdollisuus, että asianosaiset pitävät esimerkiksi sovittelijan vaatimaa palkkiota liian suurena. Sovittelukustannusten suoritusvelvollisuutta koskevan säännösehdoituksen perusteluissa on vain todettu, että jos osapuoli ei maksa esimerkiksi sovittelijalle omaa osuuttaan kustannuksista, voisi tällainen ulkopuolinen taho erillisessä oikeudenkäynnissä vaatia osapuolelta suoritusta.

Pidän epätydyttävänä tilannetta, jossa sovittelun asianosaiset voisivat saattaa sovittelijan palkkion tai kulukorvauksen tuomioistuimen arvioitavaksi vain erillisen oikeudenkäynnin kautta. Asian jatkovalmistelussa tulisikin mielestäni kiinnittää huomiota näihin ongelmakysymyksiin ja harkita esimerkiksi sitä, olisiko sovittelijan palkkiota tai kulukorvausta koskevaan ratkaisuun mahdollista hakea erikseen muutosta.

Ehdotuksessa on lähdetty siitä, että sovittelun osapuoli voisi saada oikeusapulain mukaista oikeusapua, mikäli hän täyttää oikeusavun saamisen edellytykset ja käsiteltävä asia on sellainen, että hakija tarvitsee oikeusapua.

Nähtävästi sovittelun osapuolelle myönnetty oikeusapu ei vapauttaisi häntä ehdotetussa 11 §:ssä säädetyistä sovittelijalle maksettavista korvauksista. Esitän pohdittavaksi kysymyksen, pitäisikö oikeusavun tarjota sovittelun osapuolelle tällainen etuus, vai onko ulkopuolisen sovittelijan käyttömahdollisuus tarkoitettu vain varakkaille.

Apulaisoikeusasiamies



Petri Jääskeläinen

Oikeusasiamiehensihteeri



Terhi Arjola