



Suomen
tuomariliitto

OIKEUSMINISTERIÖLLE

Asia: Lausunto arviomuistiosta ”Käräjäoikeuksien tuomiopiirit eräissä keskitetyissä asiaryhmissä”

Viite: OM 3/31/2016

Suomen tuomariliitto – Finlands domareförbund ry (jäjempänä Tuomariliitto) esittää yllä mainitun arviomuistion johdosta kunnioittavasti lausuntonaan seuraavaa:

Yleistä

Tuomariliitto haluaa kiinnittää erityistä huomiota siihen, että tuomioistuimissa on päällekkäin vireillä useita rakenteellisia ja eri asiaryhmiä koskevia uudistuksia, joiden vaikutusten arviointi on ollut puutteellista tai kokonaan tekemättä. Tämä aiheuttaa suurta huolta oikeusturvan toteutumisen suhteen tulevaisuudessa eikä tässä arviomuistiossa käsiteltävä uudistus ole poikkeus edellä mainitun huolen osalta.

Kuten muistiossakin on todettu, oikeusministeriö asetti 28.10.2014 työryhmän, jonka tehtävänä oli laatia ehdotus käräjäoikeusverkoston jatkokehittämiseksi (OM 17/31/2014). Työryhmän asettamisen taustalla on oikeusministeriössä valmisteltu oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013-2025 (Mietintöjä ja lausuntoja 16/2013).

Oikeudenhoidon uudistamisohjelman seurauksena on vireillä vaikutuksiltaan merkittävä rakenteellinen uudistus, jossa käräjäoikeusverkostoa karsitaan 27 käräjäoikeudesta 20 käräjäoikeuteen. Pääkaupunkiseudun ruuhkaisissa käräjäoikeuksissa muutokset tarkoittavat Tuusulan, Hyvinkään, Itä-Uudenmaan ja Vantaan käräjäoikeuksien yhdistämistä uudeksi Itä-Uudenmaan käräjäoikeudeksi, josta tulee kooltaan Suomen toiseksi suurin käräjäoikeus, sekä Länsi-Uudenmaan ja Espoon käräjäoikeuksien yhdistämistä uudeksi suuryksiköksi. Pelkästään edellä mainitut yhdistämiset tarkoittavat mittavia organisaatioihin kohdistuvia haasteita jo valmiiksi suurelta osin määräaikaisten tuomareiden varassa toimivissa yksiköissä.

Rakenteellisten uudistusten lisäksi ei voida myöskään jättää huomiotta lukuisia tuomioistuihin kohdistettuja säästöohjelmia, jotka riippumatta muista uudistuksista vaikuttavat toimintaedellytyksiin. Pelkästään kilpailukykysovimuksen on ilmoitettu aiheuttavan noin 30 henkilötyövuoden suuruisen työvoimavähennyksen käräjäoikeuksiin. Esitetyn arvion mukaan tuomarivähenneittäisiin 12,2 henkilötyövuotta.

Lisäksi summaaristen riita-asioiden käsittelyn kehittäminen toteutetaan oikeus- ja työministeri Jari Lindströmin linjauksen mukaisesti keskittämällä sanotut asiat kussakin hovioikeuspiirissä enintään kahteen käräjäoikeuteen hovioikeuspiirissä. Summaarisia asioita käsittelevät ainakin tuleva Itä-Uudenmaan käräjäoikeus, Kainuun, Kanta-Hämeen, Kymenlaakson, Oulun, Pirkanmaan ja Pohjanmaan käräjäoikeudet.

Nyt kysymyksessä olevassa muistiossa arvioidaan, mihin käräjäoikeusuudistuksen mukaisista käräjäoikeuksista maa- ja merioikeus-, ryhmäkante-, ulosottovalitus-, yrityssaneeraus- ja sotilasoikeudenkäyntiasiat tulisi keskittää käsiteltäviksi.

Yksityiskohtaiset kannanotot

Maa- ja merioikeusasiat

Maa- ja merioikeuksien osalta muistiossa ei ole esitetty muutoksia tehtäväksi, joten Tuomariliitolla ei ole lausuttavaa niiden osalta.

Sotilasoikeudenkäyntiasiat, merioikeus- ja ryhmäkanteasiat

Tuomariliitto on oikeusministeriön kanssa samaa mieltä siitä, että otsikoitujen asioiden kokonaismäärä ja niiden käsittelyn vaatima erityisasiantuntemus huomioon ottaen toimivaltaisia käräjäoikeuksia on perusteltua karsia. Tuomariliitto katsoo muistiossa esitettyjen oikeuspaikkojen turvaavan mainittujen asiaryhmien asiantuntevan ja joutuisan käsittelyn.

Ulosottovalitus- ja yrityssaneerausasiat

Yleisiä näkökohtia

Lausuttavana olevassa arviomuistiossa asiamäärien perusteella merkityksellisimmät asiaryhmät, joiden käsittelyyn esitetään muutoksia, ovat ulosottovalitus- ja yrityssaneerausasiat.

Nyt esitettyjen muutosten vaikutuksista ei ole olemassa sen paremmin henkilöstö- kuin taloudellisten vaikutusten arviointia. Tätä voidaan pitää vakavana puutteena silloin, kun lausuttuna tavoitteena on varmistaa tuomioistuinten toimintakyky tulevaisuudessa niiden rakenteita uudistamalla. Ulosottovalitusasiat ja yrityssaneerausasiat ovat tyypillisesti asioita, joiden käsittely etenee tuomarivetoisesti ja kansliahenkilötyövoiman käyttö on vähäistä.

Esimerkkinä tuomioistuimille asetetuista päällekkäisistä uudistusvaatimuksista voidaan mainita Pohjanmaan käräjäoikeus, joka suunnitellun mukaan yhdistyy Keski-Pohjanmaan käräjäoikeuden kanssa ja johon lisäksi ollaan tämän hetken tiedossa olevien ehdotusten mukaan keskittämässä koko Vaasan hovioikeuspiirin yrityssaneerauksia (asiaryhmän kasvu vuoden 2015 tasolla 48 kpl → 104 kpl), ulosottovalituksia (asiaryhmän kasvu vuoden 2015 tasolla 53 kpl → 149 kpl) sekä summaarisia asioita (asiaryhmän kasvu vuoden 2015 tasolla 8.545 kpl → 53.752 kpl).

Jo pelkkä ulosottovalitusasioiden keskittäminen edellyttää vastaanottavalta käräjäoikeudelta varsin tuntuvaa varautumista suunniteltuun muutokseen niin tuomariresurssien kuin asiaryhmän lainkäytön tuntemuksenkin osalta.

Tuomariliiton näkemyksen mukaan nyt kysymyksessä olevia erityisasiaryhmiä keskitettäessä tulisi kiinnittää huomiota seuraaviin näkökohtiin:

1. Onko tarvetta keskittää yrityssaneerausasiat ja ulosottovalitusasiat samoihin käräjäoikeuksiin? Edistääkö keskittäminen erityisasiantuntemuksen ylläpitoa ja lisäämistä?

2. Mitkä ovat keskitettävien asioiden määrät ja niiden käsittelyyn vastaanottavissa käräjäoikeuksissa käytettävissä olevat resurssit?
3. Miten keskittäminen vaikuttaa asianosaisten oikeusturvan toteutumiseen?
4. Keskittäminen tulee toteuttaa yhtenäisten periaatteiden mukaisesti.

Erityisasiantuntemus keskittämisen perusteena

Yrityssaneerausasioilla ja ulosottovalitusasioilla ei ole yhteistä säädöspohjaa. Näiden kahden asiaryhmän esitetty keskittäminen pääosin samoihin käräjäoikeuksiin ei sen vuoksi tuo muistiossa esitettyjä keskittämisen etuja. Nuo väitetyt edut eivät siksi voi olla todellinen peruste asiaryhmien keskittämiseksi samoihin käräjäoikeuksiin. Tämän vuoksi kysymyksiä yrityssaneerausasioiden keskittämisestä ja ulosottovalitusasioiden keskittämisestä tulisi arvioida erikseen.

Erityisasiantuntemuksen ylläpito ja kehittäminen edellyttävät riittäviä asiamääriä. Toisaalta on otettava huomioon, että niin yrityssaneerausasiat kuin ulosottovalitusasiatkin ovat kiireellisesti käsiteltäviä. Pelkästään asioiden keskittäminen harvoin käräjäoikeuksiin ei lisää yksittäisen tuomarin käsittelemien asioiden määrää, jos kiireellisen käsittelyn turvaamiseksi asioita joudutaan niitä käsittelevissä käräjäoikeuksissa hajauttamaan yhä useamman tuomarin käsiteltäväksi. Tällöin järjestely ei lisää asioita käsittelevien tuomareiden erityisasiantuntemusta siten kuin esityksen perusteluissa esitetään. Keskittämisessä olisi näin ollen pystyttävä löytämään tasapaino yhtäältä erityisasiantuntemuksen ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi riittävän asiamäärän ja toisaalta asianosaisten oikeusturvan toteutumisen edellyttämän asioiden ripeän käsittelyn vaatimuksen välillä.

Ulosottovalitusasioiden osalta on lisäksi todettava, että vaikka niiden käsittely pääsääntöisesti tapahtuu kirjallisessa menettelyssä, niissä kuitenkin jossakin määrin joudutaan järjestämään istuntokäsittelyjä. Tämän vuoksi kysymys maantieteellisistä etäisyyksistä ei ole vaille merkitystä tämän asiaryhmän keskittämistä harkittaessa.

Yrityssaneerausasioiden keskittäminen

Arviomuistiossa on esitetty yrityssaneerausasioiden keskittämistä manner-Suomessa seitsemään käräjäoikeuteen. Tämä merkitsisi muutosta nykytilanteeseen Vaasan, Itä-Suomen ja Rovaniemen hovioikeuspiirien osalta.

Vaasan hovioikeuspiirissä asiat esitetään keskitettäväksi Pohjanmaan käräjäoikeuteen, jonka osuus hovioikeuspiirin yrityssaneerausasioista on selvästi suurin (vuonna 2015 yhteensä 48 asiaa eli noin 46 %) asioita nyt käsittelevistä käräjäoikeuksista. Asioiden keskittämistä Pohjanmaan käräjäoikeuteen voidaan ajatella puoltavan myös kielellisten näkökohtien, koska tällöin yrityssaneerausasioiden käsittely myös ruotsin kielellä on mahdollista.

Rovaniemen hovioikeuspiirissä asiat esitetään keskitettäväksi Oulun käräjäoikeuteen, joka nykyisinkin käsittelee selvästi suurimman osan (vuonna 2015 yhteensä 55 asiaa eli yli 72 %) hovioikeuspiirin yrityssaneerausasioista.

Itä-Suomen hovioikeuspiirissä asiat esitetään keskitettäväksi Etelä-Karjalan käräjäoikeuteen, jonka osuus hovioikeuspiirin yrityssaneerausasioista on niitä nykyisin käsittelevistä käräjäoikeuksista toiseksi pienin (vuonna 2015 yhteensä 36 asiaa eli runsas 23 %). Tätä on ilmoitettu pidettävän perusteltuna ”asiamäärien tasaamiseksi”. Hovioikeuspiirin yrityssaneerausasioista käsittelevät nykyisin noin kolmanneksen sekä Pohjois-Savon käräjäoikeus (vuonna 2015 yhteensä 52 asiaa eli hieman alle 34 %) että Päijät-Hämeen käräjäoikeus (vuonna 2015 yhteensä 51 asiaa eli noin 33 %).

Arviomuistion esitys yrityssaneerausasioiden keskittämisestä poikkeaa arviomuistiossa muutoin pääsääntöisesti noudatetusta linjasta keskittää asioita niihin käräjäoikeuksiin, joissa niitä jo entuudestaan eniten käsitellään. Esitys muodostaa tältä osin poikkeuksen yhtenäisistä keskittämisen periaatteista. Tälle ratkaisulle esitetty perustelu ei ole vakuuttava, kun vastaavaa argumenttia ei ole käytetty muiden keskittämisesitysten kohdalla, vaikka asiämäärien tasaaminen on resursseihin liittyvistä syistä muitakin keskittämiseratkaisuja harkittaessa relevantti näkökohta.

Esitetty keskittämistapa aiheuttaisi väistämättä yhtäältä lisäkoulutuksen tarvetta Etelä-Karjalan käräjäoikeudessa ja toisaalta suurempia asiämääriä puheena olevassa asiaryhmässä käsitellettävien käräjäoikeuksien henkilökunnan tähän mennessä hankkiman asiantuntemuksen valumista hukkaan. Ratkaisulla on myös seurausvaikutuksia yrityssaneerausasioita hoitavien asianajajien ja muiden lakimiesten työn ja esimerkiksi asianosaisten tarvitseman asiantuntevan oikeusavun saatavuuden kannalta.

Ulosottovalitusasioiden keskittäminen

Koska ulosottovalitusasiat ovat määrällisesti merkittävä asiaryhmä, niiden keskittämistä tulisi arvioida asioita nykyisin käsittelevien käräjäoikeuksien ulosottovalitusasioiden vuotuiset määrät huomioon ottaen. Merkitystä tässä arvioinnissa tulisi olla myös kysymyksessä olevan asiaryhmän käsittelyn kiireellisyydellä ja sen vaatimalla henkilöstömäärällä.

Ulosottovalitusasioita käsitellään voimassa olevan lainsäädännön mukaan yhteensä 14 käräjäoikeudessa eli erityisasemassa olevan Ahvenanmaan käräjäoikeuden lisäksi Espoon, Etelä-Karjalan, Helsingin, Keski-Suomen, Lapin, Oulun, Pirkanmaan, Pohjanmaan, Pohjois-Savon, Päijät-Hämeen, Satakunnan, Vantaan ja Varsinais-Suomen käräjäoikeuksissa.

Arviomuistiossa ulosottovalitusasiat esitetään manner-Suomessa keskitettäväksi seitsemään käräjäoikeuteen. Ulosoton erikoisperintää hoidetaan erikoisperintäalueiden keskuspaikoista, joita tällä hetkellä ovat Helsinki, Turku, Tampere, Kuopio, Vaasa ja Oulu. Arviomuistiossa esitetään, että ulosottovalitusasioita käsiteltäisiin jatkossakin kaikilla näillä paikkakunnilla sijaitsevilla käräjäoikeuksissa eli Helsingin, Varsinais-Suomen, Pirkanmaan, Pohjois-Savon, Pohjanmaan ja Oulun käräjäoikeuksissa.

Turun hovioikeuspiirin osalta arviomuistiossa ei esitetä muutoksia nykytilanteeseen. Itä-Suomen ja Rovaniemen hovioikeuspiirien osalta keskittäminen esitetään tehtäväksi niissä suurimman osuuden ulosottovalitusasioista käsitteleviin käräjäoikeuksiin eli Itä-Suomen hovioikeuspiirissä Pohjois-Savon käräjäoikeuteen (vuonna 2015 yhteensä 93 asiaa eli noin 43 %) ja Rovaniemen hovioikeuspiirissä Oulun käräjäoikeuteen (vuonna 2015 yhteensä 91 asiaa eli noin 63 %). Kummankin hovioikeuspiirin osalta esitetty ratkaisu on tähän nähden johdonmukainen. Kummassakin tapauksessa istuntokäsittelyjä järjestettäessä joko asianosaisten asiointimatkat tai tuomioistuimen matkat istunnon järjestämispaikkakunnalle saattavat kuitenkin muodostua huomattavan pitkiksi.

Vaasan hovioikeuspiirissä keskittäminen esitetään tehtäväksi Pohjanmaan käräjäoikeuteen, joka nykyisinkin käsittelee merkittävän osan hovioikeuspiirin ulosottovalitusasioista (vuonna 2015 yhteensä 53 asiaa eli yli 35,5 %), suunnilleen yhtä suuren osuuden kuin Keski-Suomen käräjäoikeus (vuonna 2015 yhteensä 55 asiaa eli noin 37 %). Keskittämistä Pohjanmaan käräjäoikeuteen voidaan ulosottovalitusasioidenkin kohdalla ajatella puoltavan yrityssaneerausasioiden kohdalla jo mainittujen kielellisten näkökohtien. Lisäksi ratkaisua puoltaa se, että Vaasassa on ulosottoviraston päätoimipaikka ja ulosoton erikoisperintäalueen keskuspaikka. Vaasan hovioikeuspiirissäkin nyt kysymyksessä olevien asioiden keskittäminen voi johtaa, kuten Itä-Suomen ja Rovaniemen hovioikeuspiireissä, istuntokäsittelyjä järjestettäessä varsin pitkiin asianosaisten tai tuomioistuimen matkoihin.

Helsingin hovioikeuspiirissä ulosottovalitusasiat esitetään keskitettäväksi Helsingin käräjäoikeuteen ja muun Uudenmaan osalta tulevaan Länsi-Uudenmaan käräjäoikeuteen. Esityksen toteuttamisen jälkeen viimeksi mainittu tuomioistuin olisi Suomen suurin ulosottovalitusasioita ensiasteena käsittelevä tuomioistuinyksikkö. Se, saavutettaisiinko sanotulla keskitämisellä hyötyjä haittojen sijaan, jää sen sijaan nykytietojen valossa epävarmaksi.

Vertailun vuoksi todettakoon, että Vantaan käräjäoikeuteen on vuonna 2015 kaikista ulosottovalitusasioita käsittelevistä käräjäoikeuksista saapunut kolmanneksi eniten ulosottovalitusasioita ja siellä on ratkaistu niitä toiseksi eniten. Espoon käräjäoikeuteen on vuonna 2015 saapunut 138 ulosottovalitusta ja Vantaan käräjäoikeuteen 161 ulosottovalitusta. Pelkästään Vantaan käräjäoikeuteen on saapunut enemmän ulosottovalituksia vuonna 2015 kuin Rovaniemen tai Vaasan hovioikeuspiireissä ulosottovalituksia käsitteleviin käräjäoikeuksiin yhteensä. Uuden Länsi-Uudenmaan käräjäoikeuden suuryksikön käsiteltäväksi tulisi siis ainakin noin 300 ulosottovalitusta vuosittain, mikä on vuoden 2015 tasolla noin 80 ulosottovalitusta enemmän kuin Helsingin käräjäoikeudessa. Se olisi myös suurempi määrä kuin toiseksi suurimman eli Turun hovioikeuspiirin käräjäoikeuksissa käsiteltävien ulosottovalitusten yhteismäärä.

Tuomariliitto yhtyy arviomuistiossa esitettyyn näkemykseen, että Turun hovioikeuspiirin alueella on edelleen tarkoituksenmukaista käsitellä ulosottoasioita kaikissa niitä tälläkin hetkellä käsittelevissä käräjäoikeuksissa eli erikoisperintäyksikköjen sijaintipaikkojen tuomioistuimissa Pirkanmaan ja Varsinais-Suomen käräjäoikeuksissa sekä kielellisten oikeuksien turvaamiseksi myös Ahvenanmaan käräjäoikeudessa. Niin ikään Tuomariliitto katsoo, että mikäli ulosottovalitusasiat päätetään keskittää Vaasan, Itä-Suomen ja Rovaniemen hovioikeuspiireissä kussakin yhteen käräjäoikeuteen, niin keskittäminen on perusteltua tehdä arviomuistiossa esitetyllä tavalla.

Asiamäärät ja käsittelyajat sekä lainkäytön laatu huomioon ottaen on Tuomariliiton käsityksen mukaan perusteltua, että ulosottovalitusasioita käsiteltäisiin jatkossakin Helsingin hovioikeuspiirissä niissä käräjäoikeuksissa, jotka tälläkin hetkellä käsittelevät ulosottovalitusasioita, eli tulevien yhdistämisten jälkeen hovioikeuspiirin kaikissa käräjäoikeuksissa, siis tulevaisuudessa Länsi-Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan käräjäoikeuksissa sekä Helsingin käräjäoikeudessa.

Lopuksi

On selvää, että yrityssaneerausasioiden ja ulosottovalitusasioiden keskittämisen läpivieminen hidastaa ainakin muutoksen alkuvaiheessa asioiden käsittelyä ja aiheuttaa ruuhkaa joko näihin tai muihin asiaryhmiin, joiden jutut joutuvat odottamaan, koska näiden kiireellisten asiaryhmien jutut on käsiteltävä ensin. Kuten jo edellä on erityisasiantuntemusta keskittämisen perusteena käsiteltäessä todettu, kiireellisen käsittelyn turvaamiseksi jouduttaisiin tulevaisuudessa puheena olevia asiaryhmiä käsittelevissä käräjäoikeuksissa näitä asioita hajauttamaan yhä useamman tuomarin käsiteltäväksi eikä yksittäisen tuomarin käsittelemien asioiden määrä välttämättä tulisi olennaisesti poikkeamaan tämän hetkisestä. Järjestely ei siinä tapauksessa lisäisi asioita käsittelevien tuomareiden erityisasiantuntemusta esityksen perusteluissa oletetulla tavalla.

Selvää on lisäksi, että asiaryhmien keskittäminen entistä harvempiin käräjäoikeuksiin aiheuttaa lisäresurssien tarvetta niissä käräjäoikeuksissa, joihin niitä keskitetään. Kun mahdollisuudet resurssien siirtoihin käräjäoikeuksien välillä ovat tosiasiallisesti rajalliset, keskittäminen johtanee, mikäli se halutaan toteuttaa ilman käsittelyaikojen olennaista pidentymistä ja haitallisia seuraamuksia asianosaisten oikeusturvalle, väistämättä siihen, että oikeusministeriön on pystyttävä osoittamaan lisääntyneiden asioiden käsittelyyn tarvittavat lisäresurssit keskitettyjä asiaryhmiä jatkossa käsitteleville käräjäoikeuksille. Tuomariliitto on vakavasti huolissaan siitä, mistä nämä lisäresurssit ovat nykyisessä taloudellisessa tilanteessa ja tuomioistuimiin muutoin kohdistuvat säästöpainot huomioon ottaen löydettävissä.

Edellä lausunnossa esiin tuoduista syistä Tuomariliitolla on vakava huoli oikeusturvan tehokkaasta toteutumisesta samanaikaisten organisaatiomuutosten ja asiaryhmien keskittämisten keskellä, mikäli arviomuistiossa esitetty uudistus toteutetaan sellaisenaan.

Lausunnon valmistelu

Lausunnon valmistelusta ovat vastanneet käräjätuomari Johanna Helminen ja hovioikeudenneuvos Kimmo Vanne. Lausuntoasiaa on käsitelty Käräjäoikeustuomarit ry:n hallituksessa 28.10.2016 sekä Tuomariliiton hallituksessa 31.10.2016.

Helsingissä 4.11.2016

Tuomariliiton puheenjohtaja,
hovioikeudenneuvos

Kimmo Vanne