

Eduskunnan lakivaliokunnalle

**HE 270/2016 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tuomioistuinlain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta**

Pyydettyinä lausuntona saan kohteliaimmin esittää seuraavan.

Esityksessä omaksutun kielenkäytön mukainen käräjäoikeusverkoston rakenneuudistus merkitsee maan käräjäoikeuksien määrän voimakasta vähentämistä. Nykyisistä 27 käräjäoikeudesta jäisi jäljelle 20. Uudistuksen seurauksena käräjäoikeus tai kanslia lakkaisi 12 paikkakunnalta. Nykyisistä istuntopaikoista lakkautettaisiin 14. Hallituksen esityksessä ehdotetaan lisäksi, että eräitä asiaryhmiä keskitettäisiin nykyistä harvempiin käräjäoikeuksiin.

Kysymyksessä oleva uudistus on ennen muuta valtiontalouden säästöhanke. Uudistuksen säästövaikutuksia ei tosin ole kyetty kovin tarkoin selvittämään sen paremmin aikaisemmassa valmistelussa kuin nykyisessä hallituksen esityksessäkään. Esityksessä on kuitenkin arvioitu, että uudistuksella olisi saavutettavissa 3 – 3,5 miljoonan euroon säästöt henkilöstö- ja toimitilakustannuksissa sekä että AIPA-hankkeen investointikustannukset vähentyisivät 2 miljoonalla eurolla samoin kuin hankkeen vuosittaiset käyttökustannukset.

Esityksestä ei myöskään tarkemmin selviä, miksi juuri 20 olisi oikea käräjäoikeuksien määrä Suomen väestöä ja aluetta ajatellen. Virkamiesvalmistelussa olivat esillä vaihtoehdot, joiden mukaan käräjäoikeuksien riittävä määrä olisi joko 14 tai 17. Kysymys lukumäärästä on tärkeä, ja vastaus siihen voi vaihdella sen mukaan, millä tavoin tuomioistuinverkko on kansalaisten palveluverkkona saatavissa toimimaan muun muassa nykyaikaisen tietotekniikan avulla. Tietotekniikka ei kuitenkaan yksin voi tarjota ratkaisua oikeuden saatavuuden takaamiseksi.

Edellä viitatussa virkamiesvalmistelussa syntyneeseen mietintöön suhtautuminen oli voimakkaan kaksijakoinen. Eri kannoilla olevat tahot erottuivat selvästi toisistaan myös luonteeltaan. Hallituksen esityksen sivulta 42 voi lukea, että noin 300 lausunnonantajasta selvästi yli puolet, suurin piirtein 60 prosenttia vastusti uudistusta. Kriittisimmin uudistukseen suhtautuivat ne tahot, joihin käräjäoikeuksien yhdistäminen tai toimipaikkojen lakkauttaminen voimakkaimmin kohdistuisivat. Eniten kannatusta uudistus sai ministeriöiden, laillisuusvalvojien ja keskusvirastojen keskuudessa.

Niin sanottua kansalaismielipidettä ei edellä mainitun lausuntokierroksen yhteydessä selvitetty. Tässä suhteessa oltiin paremmalla pohjalla niissä neljässä kuulemistilaisuudessa, joissa loppuvuodesta 2016 esiteltiin luonnosta hallituksen esitykseksi. Valtaosa kuultavista vastusti uudistusta. Huolta

kannettiin kansalaisten oikeusturvasta ja oikeuden saatavuudesta välimatkojen pidentyessä. Uudellamaalla ja Pohjanmaalla kiinnitettiin lisäksi huomiota kielellisten oikeuksien toteutumiseen (ks. lähemmin hallituksen esityksen s. 44).

Tuomioistuinlaitoksen rakenteen lähtökohtana on pidettävä sitä nykyään yleisesti hyväksyttyä ajatusta, jonka mukaan oikeudenkäynnin painopisteen tulee olla kärjäoikeustasolla. Tästä lähtökohdasta johtuu vaatimuksia kärjäoikeuksien työn laatua, mutta myös kärjäoikeuksien ja oikeuden saavutettavuutta kohtaan. Perusoikeus- ja ihmisoikeusterminologiassa tämä saavutettavuus on ytimeltään sama kuin oikeuden saatavuus. Oikeusjärjestelmä on tiukasti perus- ja ihmisoikeussidonnainen. Sen on vastattava sitä tasoa, jonka perustuslakimme ja solmimamme kansainväliset sopimukset asettavat. Oikeuden saatavuus on eräs keskeinen perusoikeus.

Tuomioistuimen korkean tason yhtenä edellytyksenä on toisinaan pidetty riittävän suurta kokoa, joka mahdollistaisi esimerkiksi tuomareitten erikoistumisen. Tärkeintä kuitenkin on, että alioikeustuomari on oikeudenkäyntimenettelyn hyvin hallitseva yleistuomari. Meillä parhaillaan käynnistettävän tuomarinkoulutusjärjestelmän tulee taata se, että tuomareilla on ajan tasalla olevat tiedot aineellisen oikeuden eri aloilta.

Eri valtioissa on omaksuttu erilaisia ratkaisuja alioikeuksien määrän suhteen. Eräinä esimerkkeinä toisistaan poikkeavista valtioista voidaan pitää Sloveniaa ja Hollantia. Edellinen on pinta-alaltaan noin yksi 16-osa Suomesta, jälkimmäinen taas yksi 8-osa. Slovenian asukasmäärä on noin 2 miljoonaa, Hollannin taas noin 16 miljoonaa.

Sloveniassa on yleisten tuomioistuinten linjalla kahdessa alimmassa asteessa yhteensä 55 tuomioistuinta. Suurta lukumäärää on selitetty sillä Habsburgien hallinnon aikaisella periaatteella, ettei kenelläkään saa olla tuomioistuimeen pitempää matkaa kuin hevoskyydillä voi yhdessä päivässä taittaa. Parhaillaan Sloveniassa pohditaan keinoja tuomioistuinten määrän vähentämiseksi.

Hollannissa puolestaan on alimman asteen alueellisia tuomioistuimia vain 11. Kuitenkin niistä jokaisen tuomiopiirissä on vaihteleva määrä tuomioistuimia, jotka ovat toimivaltaisia jollakin pienemmällä maantieteellisellä alueella. Näissä tuomioistumissa käsitellään yhden tuomarin kokoonpanossa yksinkertaisia rikos- ja riita-asioita, ja kansalainen voi hoitaa niissä asiansa itse tarvitsematta turvautua asianajajaan. Kun otetaan huomioon Hollannin suhteellisen pieni maantieteellinen alue, noin 41 500 neliökilometriä, riittää alueellisten tuomioistuinten ja niitten tuomiopiirien eri osissa toimivien pienempien tuomioistuinten verkosto takaamaan kansalaisille riittävän oikeuden saavutettavuuden.

Nyt esillä olevassa kärjäoikeusverkon rakenneuudistuksessa kärjäoikeuden asiallinen toimivalta säilyy ennallaan, vaikkakin eräiden asiaryhmien käsittelyä keskitetään entistä harvempiin tuomioistuimiin. Sen sijaan juttujen käsittelytavat tulevat ajan mittaan muuttumaan merkittävästi, kun erilaisten sähköisten järjestelmien kehittyminen antaa tähän mahdollisuuksia. Samoin ajatellaan asiointitapojen muuttuvan. Hallituksen esityksessä on kerrottu, että oikeuden saavutettavuuden vaatimus toteutuu rakenneuudistuksen jälkeen nimenomaan sähköisen tiedonvälityksen keinoin. Hallituksen esityksen sivulla 38 mainitaan muun muassa seuraava:

Digitalisaation myötä asiointi tuomioistuimessa muuttuu. Välimatkojen pitenemisestä aiheutuvaa haittaa voidaan vähentää sähköistä asiointia ja etäyhteyksien käyttömahdollisuuksia lisäämällä. Tulevaisuudessa käräjäoikeuksien palveluita voitaisiin tuottaa myös valtion yhteispalvelupisteissä. Välimatkalla tuomioistuimeen on tulevaisuudessa entistä vähemmän merkitystä ottaen huomioon myös oikeusprosessien keventämiseen tähtäävän työryhmän työn.

Digitalisoinnin merkitys tuomioistuinlaitoksen rakenteen ja oikeudenkäyntimenettelyn uudistamisessa on jo jonkin aikaa ollut esillä myös alaa koskevassa ulkomaisessa keskustelussa. Keskeinen alan tutkija on ollut Oxfordin yliopiston professori Richard Susskind, jonka teokset *The End of Lawyers* ja vuonna 2013 julkaistu *Tomorrow's Lawyers* ovat herättäneet suurta huomiota. Tässä ei ole mahdollisuutta selostaa laajemmin Susskindin ajatuksia. Totean vain, että hahmotellun kehityksen lopussa hämmöttää tilanne, jossa tietotekniikka ei enää auta perinteisiä toimintatapoja, vaan murtaa ne uuden tieltä. Lopulta tuomioistuin ei enää olisi paikka, vaan palvelu.

Vielä emme ole näin pitkällä, mutta liikkeellä olemme kuitenkin. Valtiovarainministeriön digitalisaatio-yksikön päällikkö Maria Nikkilä totesi blogissaan 20.3.2017 hallituksen syyskuussa 2016 tekemän linjauksen mukaisesti, että Suomessa julkishallinto lähettää kansalaisille viestit vain sähköisessä muodossa vuodesta 2018 alkaen. Suomi olisi toinen maa maailmassa, jossa olisi siirrytty ensisijaisesti sähköiseen asiointiin. Sähköisestä asiointista ei kuitenkaan tulisi kaikille pakollista. Ne, jotka eivät omista tietokoneita tai joilla ei ole verkkoyhteyttä, voivat poiketa sähköisen asiointin velvoittavuudesta, jos hakevat siihen luvan. Mitenkä lupaa haettaisiin ja millaisilla perusteilla se myönnettäisiin, ei ole tarkempaa tietoa.

Sähköisen asiointin kehittämisen aikataulut näyttävät olevan kovin erilaiset eri hallinnonaloilla. Varsin pitkällä tuntuu olevan Verohallinto, joka tosin joutui tekemään merkittäviä muutoksia verotusmenettelyyn sen jälkeen, kun vuotta 2015 koskenut, yksinomaan sähköisille ilmoituksille perustuvaksi tarkoitettu metsänomistajien arvonnäysmenettely koki pahan epäonnistumisen. Oikeushallinto ja tuomioistuinhallinto eivät ole olleet sähköisen asiointin edistämisen edelläkävijöitä. Sähköisen toiminnan keskeinen osa aineistopankki eli AIPA on kärsinyt jatkuvista vastoinkäymisistä, ja tällä hetkellä sen laajamittaisen käyttöönoton arvioidaan tapahtuvan vuoden 2019 aikana.

Oikeushallinnon sähköisen arvioinnin mahdollisuuksia on mielenkiintoisella tavalla arvioitu Summaaristen riita-asioitten keskittämistä koskevassa oikeusministeriön mietinnössä (OM:n mietintöjä ja lausuntoja 12/2017), jonka lähetekirje on päivätty tammikuussa 2017. Mietinnöstä käy ilmi muun muassa, ettei sähköinen asiointi ainakaan tuomioistuinten summaarisissa asioissa ole niin tavallista kuin valtiovarainministeriön kaavailuissa yleisesti toivotaan: noin 25-30 prosenttia haastehakemuksista summaarisissa riita-asioissa toimitetaan edelleen paperille laadittuina tai sähköpostin liitetiedostoina käräjäoikeuteen. Varsin kiinnostava on mietinnön keskeisiin ehdotuksiin sisältyvä kannanotto yksityisten kansalaisten sähköisestä asiointista (49):

Vaikka yhä useampi kansalainen omaa sähköiseen asiointiin tarvittavan osaamisen ja välineistön, tulisi yksityishenkilöstön vapaus valita

tapa toimittaa summaarinen haastehakemus käräjäoikeuteen jatkossakin säilyttää. Kun kaikilla luonnollisilla henkilöillä ei ole osaamista eikä mahdollisuuksia asioida sähköisesti viranomaisissa, asettaisi sitä koskeva velvoite kansalaiset eri asemaan heidän henkilökohtaisiin valmiuksiin liittyvien syiden perusteella tavalla, joka olisi ristiriidassa kansalaisten yhdenvertaisuutta turvaavan perustuslain 6 §:n 2 momentin kanssa. Tällainen velvollisuus toimia sähköisesti voisi myös rajoittaa kansalaisten oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.

Tämä summaaristen riita-asioitten keskittämistä kokevan mietinnössä lausuttu kannanottokin panee vakavasti miettimään, onko kansalaisten oikeus-turva ja oikeuden saatavuus rakenneuudistuksen yhteydessä riittävästi turvattu niillä menettelytavoilla, joita nyt on tarjottu käytettäväksi. Paitsi että voidaan oikeutetusti kysyä, riittääkö sähköinen asiointi oikeudenhoitoon kuuluvissa asioissa ylipäättänsä turvaamaan riittävästi kansalaisten yhdenvertaisuuden, on huomattava, että tarvittavan infrastruktuurin rakentaminen on pahasti kesken. Esimerkiksi hallituksen esityksessä mainittuja yhteispalvelukeskuksia tulee kehittää myös siihen suuntaan, että niissä on mahdollista saada myös asianajajan tai muun oikeusavustajan palveluja.

Suomi tuskin on sähköisen asioinnin kehittämisessä ainakaan merkittävästi edellä muita Pohjoismaita. Niissä ei ilmeisesti lasketa oikeudenhoidon alalla samalla tavalla sähköisen asioinnin varaan kuin meillä. Yksikön päällikkö Maria Nikkilä mainitsee edellä mainitussa blogissaan Tanskan esimerkkinä maasta, jossa on erittäin kehittynyt sähköisten palvelujen järjestelmä. Kuitenkin Tanskassa on edelleen 24 alueellista alioikeutta (byret), vaikka maan pinta-ala (ilman Grönlantia) on vain noin 43 tuhatta neliökilometriä.

Katson edellä esitetyn perusteella, että vielä ennen käräjäoikeuksien rakenneuudistuksen toteutumista vuonna 2019 tulisi tehdä istuntopaikkojen ja kanslioitten lukumäärää, tehtäviä ja palvelutasoa koskeva tarkempi tutkimus sen selvittämiseksi, miten oikeuden saatavuus ja kansalaisten kielelliset oikeudet saadaan rakenneuudistuksessa asianmukaisesti turvatuiksi. Jos tässä suhteessa havaitaan puutteellisuuksia, tulee istuntopaikkojen, kanslioitten ja mahdollisten yhteistoimintakeskusten määrää ja laatua parantaa riittäväksi.

Timo Esko