

LAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 32/2010 vp

Hallituksen esitys laiksi riita-asioiden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa sekä laeiksi oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 23 §:n ja velan vanhentumisesta annetun lain 11 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 7 päivänä joulukuuta 2010 lähettänyt lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen riita-asioiden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa sekä laeiksi oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 23 §:n ja velan vanhentumisesta annetun lain 11 §:n muuttamisesta (HE 284/2010 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- erityisasiantuntija Jussi Karttunen, oikeusministeriö

- hovioikeudenlaamanni Robert Liljenfeldt, Vaasan hovioikeus
- käräjätuomari Kari Turtiainen, Oulun käräjäoikeus
- sosiaali- ja kriisipäivystyksen päällikkö Olli Salin, Helsingin kaupungin sovittelutoiminta
- asianajaja Jusse Rissanen, Suomen Asianajajaliitto
- professori Antti Jokela.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Helsingin käräjäoikeus
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK
- Julkiset Oikeusavustajat ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki riita-asioiden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa. Lailla pantaisiin täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi tietyistä sovittelun näkökohdista siviili- ja kauppaoikeuden alalla. Laki korvaisi riita-asioiden sovittelusta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain.

Uusi laki sisältäisi riita-asioiden sovittelua yleisissä tuomioistuimissa koskevien säännösten lisäksi säännökset tuomioistuimen ulkopuolisessa sovittelussa tehdyn sovinnon vahvistami-

sesta täytäntöönpanokelpoiseksi. Tuomioistuimen ulkopuolisessa sovittelussa tehdyn sovinnon vahvistamista koskevia säännöksiä sovellettaisiin vain sellaisiin riita-asioihin, joissa sovinto on sallittu.

Laissa ei säädettäisi tuomioistuimen ulkopuolisessa sovittelussa noudatettavasta menettelystä. Tuomioistuimen ulkopuolinen sovittelu voidaan näin ollen jatkossakin toteuttaa täysin vapaamuotoisesti osapuolten toivomusten mukaisesti. Jotta tuomioistuimen ulkopuolisessa sovittelussa tehty sovinto olisi vahvistettavissa täy-

täytäntöpanokelpoiseksi yleisessä tuomioistuimessa, sovittelumenettelyn olisi kuitenkin täytettävä tietyt laissa säädetyt kriteerit. Kriteerit olisivat direktiivin säännösten mukaiset.

Direktiivin täytäntöönpano edellyttää eräitä muutoksia oikeudenkäymiskaaren todistamiskieltoa koskeviin säännöksiin. Esityksen mukaan oikeudenkäymiskaareen lisättäisiin säännös, jonka mukaan sovittelija tai hänen avustajansa ei saisi riita-asian oikeudenkäynnissä todistaa siitä, mitä hän tehtävässään on saanut tietää soviteltavasta asiasta, jolleivät erittäin tärkeät syyt vaadi, että häntä siitä kuulustellaan. Sovittelun osapuolet voisivat niin halutessaan kuitenkin sallia, että sovittelijaa kuullaan todistajana sovittelua seuranneessa oikeudenkäynnissä. Säännöstä sovellettaisiin sekä tuomioistuin-

sovittelussa että tuomioistuimen ulkopuolisessa sovittelussa sovittelijana toimineeseen henkilöön edellyttäen, että viimeksi mainitussa sovittelussa aikaan saatu sopimus olisi vahvistettavissa täytäntöönpanokelpoiseksi.

Lisäksi velan vanhentumista koskevaa lakia esitetään muutettavaksi siten, että velan vanhentuminen keskeytyisi, jos saatavaa käsitellään sellaisessa sovittelumenettelyssä, jossa tehty sovinto voidaan vahvistaa täytäntöönpanokelpoiseksi. Vanhentuminen keskeytyisi, kun tehdään päätös tai sopimus saatavaa koskevan sovittelun aloittamisesta. Vanhentuminen katsottaisiin katkenneeksi sinä päivänä, jona asian käsittely sovittelussa on päättynyt.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 21 päivänä toukokuuta 2011.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Yleistä

Hallituksen esityksessä on keskeisesti kyse Euroopan parlamentin ja neuvoston sovittelua koskevan direktiivin täytäntöönpanon edellyttämistä lainsäädäntömuutoksista. Direktiivin tavoitteena on edistää sovittelun käyttöä jäsenvaltioissa ja parantaa sovittelumenettelyn saatavuutta rajat ylittävissä tilanteissa. Tässä tarkoituksessa esitetään säädettäväksi uusi laki, joka koskisi sekä sovittelua tuomioistuimessa että tuomioistuimen ulkopuolella tehdyn sovinnon vahvistamista täytäntöönpanokelpoiseksi tuomioistuimessa. Soveltamisalan piiriin kuuluisivat niin rajat ylittävät kuin myös kansalliset riita-asiat. Uusi laki korvaisi riita-asioiden sovittelusta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain (663/2005), jonka säännökset siirrettäisiin pääosin sellaisinaan uuteen lakiin.

Lakivaliokunta pitää hallituksen esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena sekä puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin.

Koulutus ja tiedotus

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenee, että alioikeuksissa on vuosina 2006—2009 sovittu noin 500 tapausta. Tämä on noin kolme prosenttia tapauksista, joita on normaalisti suullisessa valmistelussa tai pääkäsitelyssä. Tuomioistuinsovittelussa käsiteltyjen asioiden määrä on siten jäänyt varsin vähäiseksi, eikä menettely ole vielä vakiintunut. Lakivaliokunta katsookin, että tuomioistuinsovittelun käytön edistäminen edellyttää myös jatkossa tehokasta tiedottamista ja tuomareiden koulutuksesta huolehtimista.

Uudessa laissa mahdollistetaan tuomioistuimen ulkopuolella tehdyn sovinnon vahvistaminen täytäntöönpanokelpoiseksi tuomioistuimessa tietyin direktiiviin perustuvien edellytyksien. Ottaen huomioon, että tuomioistuinten ulkopuolella sovittelua voidaan toimittaa hyvinkin eri tavoin, on tärkeää tiedottaa myös siitä, millaisessa sovittelussa syntynyt sovinto voidaan vahvistaa laissa tarkoitettulla tavalla.

*Yksityiskohtaiset perustelut***1. Laki riita-asioiden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisessä tuomioistuimessa**

4 §. Tuomioistuinsovittelun aloittaminen. Pykälän 1 momentista ilmenee, että tuomioistuinsovittelua koskevassa hakemuksessa voidaan pyytää tietyn tuomarin määräämistä sovittelijaksi. Tällaista mahdollisuutta ei ole erikseen mainittu voimassa olevassa laissa.

Lakivaliokunta toteaa, että pyyntöön määrätä tietty tuomari sovittelijaksi liittyy periaatteellisia näkökohtia, sillä oikeudenkäynnissä osapuolet eivät voi vaikuttaa asiaansa käsittelevään tuomariin. Toisaalta sovittelussa ei ole kyse lainkäytöstä. Sovittelun tarkoituksena on, että osapuolet itse ratkaisevat riitansa sovinnollisesti, ja sovittelijan tehtävänä on avustaa osapuolia tämän tavoitteen saavuttamisessa. Sovittelun onnistumiseksi onkin tärkeää, että osapuolet luottavat sovittelijaan. Valiokunta katsoo, että mainitut seikat puoltavat osapuolten mahdollisuutta pyytää tietyn tuomarin määräämistä sovittelijaksi. Selkeyssyistä on perusteltua, että tällainen mahdollisuus mainitaan laissa nimenomaisesti. On kuitenkin tarpeen korostaa, että kyse on pyynnöstä, johon suostuminen on tuomioistuimen harkinnassa.

5 §. Sovittelija ja sovittelijan avustaja. Pykälän 1 momentin mukaan sovittelijana toimii asiaa käsittelevän tuomioistuimen tuomari. Momentti vastaa voimassa olevaa sääntelyä.

Käsitellessään hallituksen esitystä riita-asioiden sovittelusta yleisissä tuomioistuimissa (HE 114/2004 vp) lakivaliokunta katsoi, että tuomioistuimen voimavarojen tarkoituksenmukaiseksi käyttämiseksi olisi jatkossa syytä arvioida saatavien kokemusten valossa, olisiko mahdollisuuksia sovittelijana toimimiseen syytä laajentaa. Valiokunnan mukaan sovittelijoina alioikeudessa voisivat tulla kyseeseen esimerkiksi saman hovioikeuspiirin muiden käräjäoikeuksien tuomarit (LaVM 4/2005 vp).

Nyt käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen ei sisälly muutosehdotusta sovittelijana toi-

mimisen laajentamisesta eikä esityksessä ole arvioitu tällaisen muutoksen tarpeellisuutta. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kysymys oli esillä valmistelussa, mutta sen suhteen ei edetty, koska tarkoituksena oli keskeisesti valmistella direktiivin täytäntöönpanon edellyttämät lainsäädäntömuutokset. Katsottiin, että tällainen muutos tulisi arvioida ja valmistella erikseen. Viitaten aiemmin esittämäänsä lakivaliokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että sääntelyn toimivuutta ja mahdollisia muutostarpeita tältä osin arvioidaan sopivana ajankohtana myöhemmässä vaiheessa. Tällöin on tarpeen ottaa huomioon muun muassa se, onko vuonna 2010 toteutetulla käräjäoikeuksien toimialueiden laajentamisella vaikutuksia sovittelijana toimimiseen.

Pykälän 2 momentista ilmenee voimassa olevan sääntelyn mukaisesti, että sovittelija voi tiettyin edellytyksin käyttää avustajaa. Avustajan palkkion ja korvauksen hänen kuluistaan suorittavat osapuolet. Tässä yhteydessä lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, ettei oikeusapulaki (257/2002) mahdollista oikeusavun saamista sovittelijan avustajan palkkion maksamiseen. Valiokunta on edellä viitatussa aiemmassa mietinnössään hyväksynyt tällaisen ratkaisun, mutta pitänyt välttämättömänä, että osana sovittelun seuranta kerätään tietoja myös sovittelijan avustajan käyttöön liittyvistä seikoista ja että tämän seurannan pohjalta tarvittaessa valmistellaan erikseen esitys oikeusapulain muuttamisesta.

Saadun selvityksen mukaan oikeusapulain muutostarvetta ei ole arvioitu nyt käsiteltävänä olevan esityksen valmistelun yhteydessä samoista syistä kuin siinä ei ole arvioitu edellä käsiteltyä sovittelijana toimimisen laajentamistarvetta. Lakivaliokunta kuitenkin toistaa myös tältä osin aiemmin esittämänsä seurannan ja arvioinnin tarpeesta. Tässä yhteydessä valiokunta viittaa lisäksi ns. Follo-hankeeseen, joka on vuonna 2011 neljässä käräjäoikeudessa alkava kokeilu asiantuntija-avustajan käyttämisestä lapsen huoltoa koskevien asioiden tuomioistuinsovittelussa. Kokeilusta saatavista kokemuk-

sista voi olla yleisemminkin hyötyä arvioitaessa avustajan käyttöä tuomioistuinsovittelussa.

7 §. Sovinnon aikaansaaminen. Pykälän 2 momentissa säädetään, että osapuolten pyynnöstä tai suostumuksella sovittelija voi tehdä ehdotuksen asian sovinnolliseksi ratkaisemiseksi. Ehdotus voidaan perustaa siihen, minkä sovittelija osapuolten sovittelussa esiin tuomien seikkojen perusteella harkitsee tarkoituksenmukaiseksi. Voimassa olevan sääntelyn mukaan sovintoehdotus tulee perustaa siihen, minkä sovittelija harkitsee kohtuulliseksi.

Saadun selvityksen mukaan esityksen taustalla on pyrkimys korostaa sovittelun tarkoitusta saada aikaiseksi osapuolia ja heidän tarpeitaan tyydyttävä ratkaisu. Sovittelijan ehdotus tulisi perustua osapuolten tulevaisuuden tarpeisiin eikä välttämättä siihen, mikä voimassa oleva laki ja osapuolten välinen riita huomioon ottaen olisi kohtuullista. Säännöksen muotoilulla pyritään siten siihen, että sovintoehdotusta harkittaessa tulisi — toisin kuin oikeudenkäynnissä — suuntautua tulevaisuuteen.

Edellä esitettyjen seikkojen perusteella lakivaliokunta on päätenyt hyväksymään esitetyn sanamuodon. On kuitenkin syytä korostaa, että vaikka sovintoehdotuksen tulee jatkossa perustua tarkoituksenmukaisuusharkintaan, tämä ei tarkoita sitä, etteikö sovintoehdotuksen tulisi olla myös kohtuullinen ja oikeudenmukainen. Sovinnon kohtuullisuus tulee viime kädessä arvioitavaksi sovintoa vahvistettaessa, sillä jos sovinto on selvästi kohtuuton tai lain vastainen, sitä ei oikeudenkäymiskaaren 20 luvun 3 §:n mukaan saa vahvistaa.

12 §. Tuomioistuinsovittelun julkisuus. Pykälän mukaan tuomioistuinsovittelu olisi jatkossakin nykyiseen tapaan lähtökohtaisesti julkista. Julkisuutta esitetään kuitenkin rajoitettavaksi enemmän kuin voimassa olevassa laissa, sillä sovittelu voitaisiin jatkossa toimittaa kokonaisuudessaan siten, ettei yleisö ole läsnä. Tämä kuitenkin edellyttää asianosaisten yh-

teistä pyyntöä ja sitä, että luottamus sovittelun asianmukaisuuteen tai muu syy ei edellytä asian julkista käsittelyä. Muutosehdotus ei perustu välittömästi direktiivin vaatimuksiin, vaan tarkoitus on parantaa nykyisen lain käytännön toimivuutta.

Vaikka tuomioistuinsovittelu ei ole oikeudenkäyntiä, lakivaliokunta pitää tärkeänä sitä, että tuomioistuinsovittelun julkisuus on jatkossakin pääsääntö, sillä kyse on viranomaistoiminnasta. Toisaalta on otettava huomioon, että sovittelun tavoitteiden saavuttaminen edellyttää luottamuksellista ilmapiiriä, mitä yleisön läsnäolo voi heikentää. Saamansa selvityksen perusteella valiokunta katsoo, että esityksessä on onnistuttu löytämään tasapainoinen ratkaisu sovittelun julkisuuden ja luottamuksellisuuden välillä, ja siten puoltaa esitettyä muutosta. Lisäksi on huomattava, että vaikka itse sovittelutapahtuman yleisöjulkisuus on jatkossa nykyistä rajoitetumpi, esitys ei tuo muutosta sovittelumenettelyssä käsiteltyjen asiakirjojen ja sovintosopimuksen julkisuuteen. Valiokunta pitää tärkeänä, että muutoksen käytännön soveltamista ja vaikutuksia seurataan.

2. Laki oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 23 §:n muuttamisesta

23 §. Pykälän 1 momenttiin esitetään lisättäväksi uusi 5 kohta oikeudenkäymiskaaren todistamiskiellon ulottamisesta sovittelijaan ja sovittelijan avustajaan. Lakivaliokunta toteaa, että esitetty sanamuoto perustuu direktiiviin ja vastaa pitkälti saman momentin 3 kohdan muotoilua. Pääsääntö siis on, ettei sovittelija tai hänen avustajansa ole velvollinen todistamaan sovittelua seuranneessa riita-asian oikeudenkäynnissä. Todistaminen edellyttää joko sovinnon osapuolten suostumusta tai erittäin tärkeiden syiden olemassaoloa. Tällaiset syyt voivat liittyä esimerkiksi lasten etujen tai henkilön ruumiillisen tai henkisen koskemattomuuden suojaan.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotukset hyväksytään muuttamattomina.

Helsingissä 26 päivänä tammikuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj.	Anna-Maja Henriksson /r	Pirkko Ruohonen-Lerner /ps
jäs.	Esko Ahonen /kesk	Tero Rönni /sd
	Kalle Jokinen /kok	Mauri Salo /kesk
	Oiva Kaltiokumpu /kesk	Kari Uotila /vas
	Ilkka Kantola /sd	Mirja Vehkaperä /kesk
	Jari Larikka /kok	Lasse Virén /kok.
	Raimo Piirainen /sd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila.