Mikko Könkkölä 28.2.2017

Perustuslakivaliokunta

HE tuomioistuinlain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 270/2016)

1. Esityksessä ehdotetaan eräiden käräjäoikeuksien yhdistämistä siten, että nykyisen 27 sijasta käräjäoikeuksia olisi 20. Samalla yhdistämisen seurauksena käräjäoikeuksien toimivalta eräissä laissa säädetyissä erityisasioissa järjestettäisiin osin uudelleen.

2. Alioikeuksien määrä on muutaman vuosikymmenen aikana jatkuvasti vähentynyt. Kun esimerkiksi 1980-luvulla alioikeuksia (käräjäoikeudet ja raastuvanoikeudet) oli yli 100, niitä oli alioikeusuudistuksen tullessa voimaan vuonna 1993 kaikkiaan 70. Tämän jälkeen käräjäoikeuksia liitettiin yksitellen isompiin sitä mukaa kuin laamanneja jäi eläkkeelle niin, että vuoden 2009 lopussa käräjäoikeuksia oli enää 51. Vuoden 2010 alusta toteutettiin käräjäoikeuksien iso rakenneuudistus, jossa käräjäoikeuksien määräksi tuli nykyinen 27.

3. Huomattava on, että vuoden 2010 uudistus toteutettiin vakiintuneesti vain asetuksentasoisesti (valtioneuvoston asetus käräjäoikeuksien tuomiopiireistä, 410/2008). Eduskunnan oikeusasiamies kanteluasiassa antamassaan päätöksessä katsoi, että valtioneuvosto ei sinänsä menetellyt lainvastaisesti, kun se määräsi asetuksella käräjäoikeuksien tuomiopiireistä eli tosiasiassa perusti ja lakkautti käräjäoikeuksia, mutta että perusteltua olisi säätää käräjäoikeusverkoston kehittämisestä lailla. Hän esitti valtioneuvostolle, että se antaisi hallituksen esityksen laiksi, jossa käräjäoikeudet mainittaisiin (OA:n päätös 25.8.2009). Tällainen esitys (HE 227/2009) annettiinkin 6.11.2009 eli vajaat kaksi kuukautta ennen kuin jo aikaisemmin asetuksella vahvistettu uudistus tuli voimaan. Eduskunta hyväksyi 1.1.2010 voimaan tulleen lainmuutoksen pikavauhtia 10.12.2009. Nyt käräjäoikeudet luetellaan tuomioistuinlaissa (2 luku 3 §).

4. Nyt ehdotettu uudistus järjestää uudelleen ennen kaikkea Helsingin hovioikeuspiirin käräjäoikeusverkoston, johon vuoden 2010 uudistuksessa ei puututtu. Vantaan, Itä-Uudenmaan ja Tuusulan käräjäoikeudet sekä Hyvinkään eteläiset kunnat yhdistyvät Itä-Uudenmaan käräjäoikeudeksi. Vastaavasti Länsi-Uudenmaan käräjäoikeus ja Espoon käräjäoikeus yhdistyvät Länsi-Uudenmaan käräjäoikeudeksi. Siten Uudellamaalla tulisi olemaan nykyisen seitsemän käräjäoikeuden sijasta vain kolme käräjäoikeutta, jotka olisivat kaikki merkittävän suuria (Helsinki, Itä-Uusimaa ja Länsi-Uusimaa). Lisäksi

ehdotuksessa - jatkona vuoden 2010 uudistukselle - esitetään eräitä vielä jäljellä olevia pieniä käräjäoikeuksia (Keski-Pohjanmaa, Ylivieska-Raahe ja Kemi-Tornio) yhdistettäväksi isompiin käräjäoikeuksiin.

5. Esityksessä käsitellään myös ns. sivukanslioiden ja istuntopaikkojen määrän vähentämistä. Tämä toteutettaisiin oikeusministeriön asetuksella (tuomioistuinlain 2 luvun 4 §).

6. Esityksen tavoitteena on vahvistaa käräjäoikeuksia muodostamalla hallinnollisesti suurempia yksiköitä, joissa työmäärä ja työmäärä voidaan jakaa nykyistä tehokkaammin ja tasaisemmin. Tavoitteena on sijoittaa tuomioistuimet ja niiden toimipisteet tavalla, joka turvaa oikeuden saatavuuden maantieteelliset etäisyydet ja väestön painopistealueet huomioon ottaen.

   - Helsingin hovioikeus on suhtautunut verkostouudistukseen myönteisesti. Isommissa yksiköissä tuomitsemistoiminnan laatua voidaan parantaa ja toiminta voidaan järjestää entistä kustannustehokkaammin. Verkoston tiivistäminen luo paremmat edellytykset erikoistumiselle, monijäsenisen kokoonpanon käytölle sekä myös koulutuksen järjestämiselle ja siihen osallistumiselle samoin kuin tuomioistuimen johtamiselle. Lainkäytön yhtenäisyyden seurantaa ja ohjaamistakin edistää se, että käräjäoikeusyksikköjä on entistä vähemmän.

   - Käräjäoikeusverkoston kehittämiselle on eteläisimmässäkin Suomessa vahvat perusteet. Runsaan 100 kilometrin etäisyydellä Helsingistä sijaitsee tällä hetkellä peräti yhdeksän käräjäoikeutta eli kolmannes Suomen käräjäoikeuksista (Helsinki, Espoo, Vantaa, Tuusula, Itä-Uusimaa, Hyvinkää, Länsi-Uusimaa, Kanta-Häme ja Päijät-Häme). Verkoston tiivistämistä puoltaa myös alueen lyhyet etäisyydet ja hyvät kulkuyhteydet. Käräjäoikeudet muodostuisivat ainakin pääosin varsin yhtenäisistä työssäkäyntialueista.

7. Kaiken kaikkiaan uudistus on järkevä ja sen voidaan myös katsoa parantavan oikeudenhoidon tasoa.

8. Perustuslain 21 §:n perusteella on syytä arvioida, toteuttaako harveneva alioikeusverkosto oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet, jotka on turvattava lailla. Kysymys on siten siitä, voiko etäisyyden kasvu kansliaan tai istuntopaikalle vaarantaa oikeuksiin pääsyn.

9. Tältä osin syytä ensin todeta, että tuomioistuimet, edes alioikeudet, eivät ole sellaisia julkisia palvelulaitoksia, joiden kanssa kansalaiset joutuvat elämänsä aikana väistämättä tekemisiin. Useat ihmiset eivät koskaan asioi tuomioistuimessa tai tekevät sitä enintään aniharvoin. Tähän on osaltaan vaikuttanut se, että tuomioistuimista on siirtynyt pois merkittäviä asiaryhmiä (kuten kiinteistöasiat), joita usein tultiin itse hoitamaan tuomioistuimiin. Tuomioistuimesta voi siirtyä uusia pois uusiakin asiaryhmiä, esimerkiksi rikosasioita laajenevan sakkomenettelyn piiriin. Toiseksi tuomioistuimissa asiointi, erityisesti oikeudenkäyntiin osallistuminen ei läheskään aina ole sidoksissa asuinpaikkaan.

Kolmanneksi nykyisin suuri osa rikosasioista käsitellään kirjallisessa menettelyssä ilman läsnäoloa tuomioistuimessa. Neljänneksi valtaosa oikeudenkäyntiaineistosta voidaan toimittaa tuomioistuimeen sähköisesti ja yhteydenpito tuomioistuimen ja asiakaan kesken hoidetaan pääasiassa sähköpostilla. Tuomioistuinten sähköisten järjestelmien kehittäminen entisestään lisää sähköistä yhteydenpitoa.

10. Kaiken kaikkiaan tuomioistuimen sijaintipaikan merkitys on vähentynyt. Muutaman kymmenen kilometrin etäisyyden kasvu tuomioistuimeen ei voi vaarantaa kenenkään oikeusturvaa. Tiheän tuomioistuinverkoston ylläpitoa tärkeämpää on sijoittaa resursseja tuomareiden määrään, ammattitaitoon sekä sähköisten järjestelmien kehittämiseen.

11. Hallituksen esityksessä on sen suhdetta perustuslakiin käsitelty ennen kaikkea kielellisten oikeuksien toteutumisen kannalta. Merkityksellistä on siten esityksen suhde perustuslain kielellisiä oikeuksia koskevaan perustuslain 17 §:ään, jolla on liittymäkohtia myös oikeusturvaa koskevaan 21 §:ään. Vaikka tuomioistuimet eivät ole varsinaisesti osa hallintoa, esitys sivuaa myös hallinnollisia jaotuksia koskevaa 122 §:ää. Minulla ei ole hallituksen esityksessä esitettyyn perustuslakiarviointiin erityistä huomautettavaa.

12. On kuitenkin syytä todeta vielä erityisesti Uudenmaan tilanteesta seuraava. Kielellisten oikeuksien kannalta olennaista on kansalaisten oikeus käyttää tuomioistuimessa äidinkieltään, suomea tai ruotsia, ja saada toimituskirjansa tällä kielellä. Tähän perustuslain 17 §:ssä turvattuun oikeuteen uudistus ei käsitykseni mukaan mitenkään vaikuta. Ns. kielituomareita koskeva tuomioistuinlain 10 luvun 10 § viime kädessä varmistaa sen, että uudessa Itä-Uudenmaan ja Länsi-Uudenmaan käräjäoikeuksissa on riittävä määrä ruotsinkielisiä tuomareita. Kokemuksen perusteella näihin kielituomarin virkoihin riittää jatkossa hyvin ruotsinkielisiä hakijoita, oletettavasti enemmän kuin jos kanslia sijaitsisi edelleen Porvoossa tai Raaseporissa (Tammisaaressa).

13. Hallituksen esityksen mukaan Porvoossa ja Raaseporissa säilyisi istuntopaikat. Siten näissä nykyisten kanslioiden sijaintipaikkakunnalla asuvan väestön, olipa se suomen tai ruotsinkielistä, matka oikeudenkäyntiin ei kasvaisi.

14. Asiointimatkat ja- ajat tuomioistuimen kansliaan (Espoon Kilo ja Vantaan Tikkurila) tulevat kasvamaan etenkin Länsi-Uudenmaan läntisistä osista ja Itä-Uudenmaan itäisistä osista kulkutavasta riippuen. Julkiset yhteydet eivät ole kovin hyvät. Etäisyyksiä ei voida pitää kuitenkaan kohtuuttomina, kun otetaan myös huomioon, että tarve asioida tuomioistuimen kansliassa on satunnaista. Muualla Suomessa etäisyydet voivat sitä paitsi olla pitempiäkin.

15. Jäljellä on kysymys siitä, onko uusissa yhdistyvissä tuomioistuimissa riittävästi henkilökuntaa, joka kykenee ruotsinkieliseen asiakaspalveluun. Mahdollista näet on, että

ruotsinkielinen kansliahenkilöstö ei siirry Porvoon ja Raaseporin kanslioista työskentelemään Espooseen ja Vantaalle pitkien työmatkojen vuoksi. Tässä yhteydessä on huomattava, että Espoon käräjäoikeuden tuomiopiirin nykyisestä väestöstä lähes 10 % on ruotsinkielisiä, joten käräjäoikeuden on tänäkin päivänä kyettävä palvelemaan tuomioistuimessa asioivia myös ruotsiksi. Vantaan käräjäoikeuden alueella ruotsinkielisten osuus on vähäisempi ja asialla voi olla suurempi käytännön merkitys.

16. Asia on merkityksellinen arvioitaessa ruotsinkielisen väestön tarpeita. On selvää, että käräjäoikeuden yhdistymisestä vastuussa olevien ja tulevien päällikkötuomareiden tulee ryhtyä kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että ruotsinkielinen ammattitaitoinen asiakaspalvelu voidaan turvata yhdistyneissä käräjäoikeuksissa. Tämän ei pitäisi olla ylivoimainen tehtävä pääkaupunkiseudun vahvoissa kasvukeskuksissa.

17. Uudistus tarkoittaa sitä, että nykyinen Länsi-Uudenmaan käräjäoikeuden tuomiopiiri yhdistymisen jälkeen kuuluu Helsingin hovioikeuden tuomiopiiriin. Muutosta haetaan siten Turun hovioikeuden asemesta Helsingin hovioikeudelta. Helsingin hovioikeudessa on yli 60 tuomaria, joista tällä hetkellä kuudella on ns. kielituomarilta vaadittava ruotsin kielen taito. Tämän lisäksi muutamilla tuomareilla on niin vahva käytännön kielitaito, että he kykenevät vaivatta toimimaan esimerkiksi istunnon puheenjohtajina. Hovioikeudessa on myös ruotsinkielisiä esittelijöitä. Hovioikeudella on hyvät edellytykset käsitellä lisääntyvät ruotsinkieliset muutoksenhakemukset tavalla, joka turvaa ruotsinkielisten kielelliset oikeudet.