Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Vaasan hovioikeuden lausunto HE 270/2017 Tuomioistuinlain muuttaminen ym; (käräjäoikeusverkko)

Esityksen käsittelyssä on kiinnitettävä huomiota perustuslain 17 §:n mukaisten kielellisten oikeuksien toteutumiseen ja perustuslain 21 §:n asettamaan vaatimukseen oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä. Viimeksi mainitun säännöksen tulkinnassa on myös syytä kiinnittää huomiota Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 6 artiklan vaatimukseen oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuudesta (fair trial). Tähän asiakokonaisuuteen liittyen on syytä myös tarkastella laajemminkin tuomioistuimien toimintaedellytyksistä huolehtimista.

Oikeuden saatavuus

Oikeuden saatavuus (access to justice) on EIS:n mukaan osa oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä. Se kuuluu myös perustuslain 21 §:n mukaiseen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin käsitteeseen. Jos tuomioistuimen palveluiden saatavuus muodostuisi etäisyyksien takia tosiasiassa mahdottomaksi, saattaisi kysymys olla esteestä esityksen hyväksymiselle. En näe käräjäoikeusverkon kuitenkaan vielä tämän esityksen johdosta muodostuvan niin harvaksi, että sen hyväksymiselle olisi mainitusta syystä perustuslaista johtuva este. Esitys kuuluu siten tältä osin tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä ratkaistaviin asioihin.

Kielelliset oikeudet

Lähtökohdat

Perustuslain 17 §:n mukaan jokaisella on oikeus käyttää tuomioistuimessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia. Myös EIS edellyttää oikeutta käyttää omaa kieltään oikeudenkäynnissä. Oikeudenkäynneissä käsitellään kansalaisten kannalta merkittäviä asioita. Asian täsmällinen esittäminen ja itsensä ilmaiseminen tuottaa meille kaikille vaikeuksia käytettäessä muuta kuin omaa kieltä tai kieltä, jota on käyttänyt oikeudenkäynnin kohteena olevaan asiaan perehtyessään tai ilmaistessa itsensä oikeudenkäynnissä käsiteltävien asioiden yhteydessä. Asian ajaminen ja suullinen esittäminen sekä ymmärretyksi tuleminen omalla kielellä on oikeusturvan toteutumisen kannalta välttämätöntä.

Perustuslakivaliokunta on useissa lausunnoissaan (esim. 63/2016) todennut, että julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Perustuslain säännös edellyttää paitsi näiden kielten muodollisesti yhdenvertaista kohtelua, myös suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasiallisen tasa-arvon turvaamista.
Edellä mainittujen tavoitteiden tosiasiallinen toteuttaminen edellyttää sitä, että tuomioistuimissa on riittävä määrä ruotsin kieltä taitavaa tuomioistuimen henkilökuntaa niillä alueilla, joilla on merkityksellinen määrä ruotsinkielisiä henkilöitä. Tutkimustiedon mukaan (http://www.oikeusministerio.fi/material/attachments/om/ajankohtaista/uutiset/0uvhiOrcf/Kielibarometri2016_yhteenveto140916_fi_2.pdf) ruotsinkieliset kansalaiset ovat tyytymättömiä tuomioistuinten kykyyn palvella heitä ruotsin kielellä.
Käsiteltävänä oleva lakiehdotus vaikuttaa nykyisiin Keski-Pohjanmaan (kanslia Kokkolassa), Pohjanmaan (kanslia Vaasassa), Itä-Uudenmaan (kanslia Porvoossa) ja Länsi-Uudenmaan (kansliat Lohjalla ja Raaseporissa) käräjäoikeuksiin. Näissä käräjäoikeuksissa ruotsin kielellä käsiteltävien asioiden määrästä ei ole saatavilla täsmällistä selvitystä. On myös huomattava, että näillä alueilla on

varsin tavanomaista se, että virallisen käsittelykielen ollessa suomi joku asianosaisista, todistajista tai kuultavista käyttää ruotsin kieltä. Myös asiakaspalvelu edellyttää ruotsin kieltä taitavaa henkilökuntaa. Voidaan todeta, että ruotsin kielellä on huomattava merkitys näiden tuomioistuinten arkipäivän toiminnassa.
Laissa ehdotettu tuomioistuinten koon kasvattaminen johtaa väistämättä tuomiopiirien ulottamista alueille, joissa on aikaisempaa vähemmän ruotsinkielistä väestöä ja toiminnan keskittämistä tällaisille paikkakunnille. Tämän takia esityksen hyväksyminen ei mielestäni ole perustuslain hallinnon järjestämistä koskevan 122 §:n kannalta ongelmallinen.
Kysymys onkin mielestäni vain siitä, edellyttääkö kielellisten oikeuksien tosiasiallinen turvaaminen asetuksella määrättävien sivutoimipisteiden perustamista. Esityksen perustuslainmukaisuuden arvioinnin kannalta tuottaa vaikeuksia se, että tuomiopiireistä ja toimipaikoista on tarkoitus säätää asetuksilla, joiden luonnokset on kuitenkin liitetty lakiesitykseen.
Nykyisin tuomioistuinten tuomiopiireistä säädetään valtioneuvoston asetuksella ja toimipaikoista oikeusministeriön asetuksella. Kuten hallituksen esityksestäkin ilmenee, kielellisten oikeuksien turvaaminen ja sen yhteys toimipaikkoihin on tunnistettu lainvalmistelussakin ongelmalliseksi perusoikeuksiin liittyväksi kysymykseksi. Lainsäädäntövallan delegoinnista säädetään perustuslain 80 §:ssä. Käytäntönä on ollut, että virastojen sijainti- ja toimipaikoista ei säädetä laissa. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin linjannut (esim. PeVL 42/2006 vp ja siinä mainittu lausuntokäytäntö), että ministeriölle voidaan delegoida asetuksenantovaltaa lähinnä teknisluonteisissa tai muutoin yhteiskunnallisesti vähämerkityksellisissä asioissa. Asetuksia säädettäessä on myös huolehdittava mm. perustuslain 17 §:n mukaisten oikeuksien toteutumisesta (ks. PeVL 29/2006 vp, PeVL 42/2006 vp ja PeVL 63/2016 vp). Jos valiokunta katsoo asiasta voitavan säätää ministeriön asetuksella, harkittaneen ainakin sitä, että lakiin lisätään perusteet, jotka on perusoikeuksien turvaamiseksi otettava huomioon toimipaikoista määrättäessä. Vertailun vuoksi todettakoon, että esimerkiksi poliisin hallinnosta annetun lain 6 §:n 2 momentti sisälsi perusteet, jotka on aluejaosta päätettäessä otettava huomioon.
Tuomareiden kielitaito

Nykyinen Pohjanmaan käräjäoikeus on enemmistökieleltään ruotsinkielinen, vaikka käräjäoikeuden käsittelemissä asioissa käytetään selvästi enemmän suomen kuin ruotsin kieltä. Vakinaisessa virassa olevilla käräjätuomareilla ovat joko äidinkieleltään ruotsinkielisiä tai he ovat suorittaneet ns. laajan kielitutkinnon. Koska Pohjanmaan käräjäoikeuden useimmilla tuomareilla on laaja kielitutkinto suomen kielestä, käytännössä tuomareiden rekrytointipohja on liian kapea.

Keski-Pohjanmaan käräjäoikeuden kahdella käräjätuomarilla on erinomainen ruotsin kielen taito. Pohjanmaan käräjäoikeuksien arkisessa toiminnassa käytetään joustavasti molempia kieliä. Sekä hovioikeus että hallinto-oikeus ovat onnistuneet rekrytoimaan palvelukseensa erinomaisesti ruotsia taitavia ja sen ohella juridisilta taidoiltaan kompetentteja esittelijöitä. Useilla Pohjanmaan käräjäoikeuden nykyisellä tuomarilla on hovioikeuskokemusta. Hyvä tilanne johtuu pitkälti siitä, että Vaasassa on kaksikielistä oikeustieteellistä yliopisto-opetusta ja paikkakunnalla on tarjolla monipuolisesti tuomioistuintyötä. Ruotsin kielen asema on alueella turvattavissa ns. kielituomarin viroilla ja tämä on houkutteleva vaihtoehto myös ruotsinkielisille juristeille.
Uudenmaan käräjäoikeuksien tilanne on toisenlainen. Tällä hetkellä sekä Porvoon että Raaseporin (ent. Tammisaari) kanslioissa ruotsin kielellä on merkittävä asema työkielenä. Kuten Pohjanmaallakin tämä on käytännössä johtanut siihen, että myös täysin suomenkieliset tuomarit ovat kehittäneet kielitaitoaan ja jopa suorittaneet laajan kielitutkinnon tai ainakin kykenevät osallistumaan ainakin kollegion jäseninä ruotsinkielisten asioiden ratkaisemiseen. Jos kansliat näillä paikkakunnilla lakkautetaan, tilanne muuttuu.
Tuomareiden osalta muodollinen ratkaisu tähän on kielituomareiden virat ja mahdollinen kieliosasto. Tällaisessa työyhteisössä ruotsin kielen asema ei kuitenkaan ole välttämättä niin vahva

kuin nykyisissä kanslioissa. Ruotsinkielisen henkilöstön palkkaaminen voimakkaammin suomenkieliselle paikkakunnalle ei ole aina yhtä helppoa kuin leimallisesti ruotsinkieliselle paikkakunnalle. Kilpailu osaavasta kielitaitoisesta henkilökunnasta on myös kovempaa isoilla suomenkielisillä paikkakunnilla. Lisäksi on mahdollista, että kielituomarien virkoja ei koeta arvostetuiksi ja ettei syntyvä työyhteisö houkuttele hakijoita. On olemassa todellinen riski, että ruotsin kieli käyttö näivettyy näissä tuomioistuimissa.
Juridisen ruotsin kielen ja oikeudenkäynnin sekä esimerkiksi tietojärjestelmien ruotsinkielisten versioiden kehittäminen kärsii, jos osaavia ihmisiä on aikaisempaa pienemmässä määrässä yksiköitä. Samasta syystä yhteyksiä muihin Pohjoismaihin on vaikeampi pitää yllä, jos tuomareiden kielitaito kapenee. Näillä seikoilla on merkitystä ruotsinkielisen oikeudenkäytön laadulle.
Tuomioistuinharjoittelijoiden ruotsin kielen taito

Tuomioistuinlain myötä käräjänotaarien valinta on siirtynyt tuomarinkoulutuslautakunnalle. Emme vielä tiedä, kuinka suuri merkitys kielitaidolle asetetaan valinnoissa. Tällä hetkellä laaja kielitutkinto ruotsin kielessä on lain nojalla pakollinen ainoastaan Ahvenanmaan kahdelle ja Pohjanmaan kolmelle käräjänotaarille eikä heiltä myöskään ole edellytetty laajaa kielitutkintoa suomen kielestä. Uudistuksen myötä erinomainen ruotsi on kelpoisuusvaatimus ainoastaan Ahvenanmaalle ja Pohjanmaalle vaaditaan erinomainen suomi.

Käytännössä on havaittu, että osa opintonsa aloittavista äidinkieleltään ruotsinkielisistä oikeustieteen opiskelijoista ei hallitse riittävästi suomen kieltä. Monella suomen kielen taidot karttuva hyvin esimerkiksi Vaasan kaksikielisessä opetuksessa. Osa kuitenkin arkailee vaativan kielitutkinnon suorittamista. On olemassa riski, että pätevät ruotsinkieliset juristit valitsevat tästä syystä toisen uran. Pohjanmaan käräjäoikeuden laamanni onkin ehdottanut, että tässä yhteydessä käräjänotaarien kielitaitovaatimusta lievennettäisiin. Allekirjoittanut ja Vaasan hallinto-oikeuden ylituomari Jaakko Kellosalo ovat puoltaneet esitystä. Perusteena on se, että meidän johtamiemme tuomioistuinten palveluksessa on taitavia äidinkieleltään ruotsinkielisiä juristeja, jotka ovat suorittaneet vaadittavan suomen kielen tutkinnon vasta valmistumisen jälkeen. On olemassa todellinen riski, että tästä muodostuu pullonkaula kielitaitoisten auskultanttien saamiselle.
Selvyyden vuoksi todettakoon, että esityksellä ei ole tarkoitus lieventää kielitaitovaatimusta enemmistöltään suomenkielisten tuomioistuimien muissa viroissa, kuten esittelijä, tuomarikoulutettava asessori ja vakinainen tuomari.
Kansliahenkilökunnan ruotsin kielen taito

Kielitaitoista kansliahenkilökuntaa tarvitaan tukitoimintoihin, delegoinnin perusteella tapahtuvaan ratkaisutoimintaan ja asiakaspalveluun.

Pohjanmaan käräjäoikeuksien osalta uudistus ei näyttäisi tuovan tässäkään suhteessa sellaisia ongelmia, jotka eivät olisi hoidettavissa kuntoon päämäärätietoisella toiminnan johtamisella. Sen sijaan Uudenmaan käräjäoikeuksien osalta on laamannien kuulemisten yhteydessä antamien lausuntojen mukaan todennäköisesti tapahtumassa niin, että nykyinen kansliahenkilökunta ei käytännössä pysty jatkamaan työssään ja että he tulevat hakeutumaan muualle. Huomattavasti leimallisemmin suomenkielisillä paikkakunnilla ei ole helppoa rekrytoida ruotsin kieltä edes riittävästi hallitsevaa henkilökuntaa. Kilpailu tällaisesta työvoimasta on pääkaupunkiseudun ydinalueilla kovempaa kuin reuna-alueilla.
Hallituksen esityksessä (s.30) todetaan, ettei kielitaitoisen kansliahenkilökunnan saaminen uusiin käräjäoikeuksiin muodostune ongelmaksi. Kanta poikkeaa yhdistettävien käräjäoikeuksien kannanotoista. Esityksestä ei käy ilmi, mihin lisäselvityksiin toisenlainen kanta perustuu.
Yhdistettävien käräjäoikeuksien edustajien kuuleminen on parhaillaan alkamassa lakivaliokunnassa,

joten lakivaliokunta saanee asiasta enemmän tietoa.
Sivutoimipaikat

Ns. sivukansliat eivät aina ole toiminallisesti ongelmattomia. Jos niihin voidaan kuitenkin sijoittaa tarpeeksi henkilökuntaa ja toimintoja, ne voidaan saada toimiviksi. Sekä Kokkolan, Porvoon että Raaseporin kanslioille olisi osoitettavissa riittävästi resursseja ja asioita. Varsinkin Kokkolan ja Raaseporin etäisyys pääkansliasta on melko pitkä ja sivukanslia palvelisi istuntopaikkaa. Porvoon osalta voidaan panna merkille huonot kulkuyhteydet julkisilla kulkuneuvoilla ja se, että osa henkilökunnasta asuu aikaisempien yhdistämisten jäljiltä Loviisassa. Suunniteltu Uudenmaan ns. summaaristen asioiden (riidattomat velkomusasiat) keskittäminen Itä-Uudenmaan käräjäoikeuteen ja ruotsinkielisten summaaristen asioiden käsittelyn järjestäminen saattaisivat tukea sivukanslian elinkelpoisuutta.

Muita huomioita

Oikeusministeriön asettama työryhmä on 7.2.2017 luovutetussa mietinnössään esittänyt summaaristen asioiden keskittämistä tiettyihin käräjäoikeuksiin. Siinä esitettyjen muutosten on ilmeisesti tarkoitettu tulevan voimaan samaan aikaan kuin käräjäoikeusuudistus. Summaariset asiat muodostavat huomattavan osan käräjäoikeuksien työmäärästä. Uusien käräjäoikeuksien organisoinnin, henkilöstön sijoittamisen ja toimitilojen järjestämisen kannalta on suorastaan välttämätöntä, että kaikki lait tulevat voimaan yhtä aikaa.

Mainitun mietinnön mukaan asiasta on tarpeen saada perustuslakivaliokunnan lausunto. Käsittääkseni se tulisi koskemaan yhdenvertaisuusperiaatetta, oikeudellisen jaotuksen eheyttä, kielellisiä oikeuksia sekä oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevia kysymyksiä. Etenkin kielellisten oikeuksien toteutumiseen ja oikeudelliseen jaotukseen liittyvien kysymysten vuoksi olisi tarpeellista, että näitä molempia esityksiä käsiteltäisiin yhdessä. Eduskunnan on hyvin vaikea hahmottaa ja arvioida muodostuvaa kokonaisuutta, kun esitykset tuodaan tipottain.

Käsillä olevan esityksen perimmäinen tarkoitus on kustannusten säästäminen ja sopeutuminen supistuvaan rahoituskehykseen. Sinänsä tätä päämäärää voidaan pitää hyväksyttävänä. Myös tuomioistuinten tulee olla mukana yhteisten varojen säästötalkoissa. Oikeudenhoidon rahoitus on kuitenkin erittäin pieni osa valtion kokonaismenoista. Toisaalta oikeudenhoidon merkitys yhteiskunnan toimivuudelle on suhteessa huomattavasti suurempi. Lakimuutoksia suunniteltaessa ajaudutaan varsin herkästi törmäyskurssille perus- ja ihmisoikeuksien kanssa. Tästä syystä oikeudenhoidon kehittämisen tulisi olla pitkäjänteisempää ja sen tulisi perustua kokonaissuunnitelmaan. Silloin voitaisiin paremmin mennä toiminnan kehittäminen edellä. Tärkeässä osassa tässä tulee olla tuomioistuinhallinnon kehittäminen eurooppalaiselle tasolle. Siinä ollaankin vihdoin ryhtymässä toimiin.

Käsitys esityksen perustuslain mukaisuudesta

Lakiehdotus käsittää vain esityksen käräjäoikeuksien määrästä ja sitä kautta sijainnista eri maakunnissa. Käräjäoikeuksien määrä on asianmukaisesti johdettu asukasmääristä, etäisyyksistä ja kulkuyhteyksistä. Ehdotuksen ei voida itsessään katsoa vaarantavan oikeuteen pääsemisen tai kielellisten oikeuksien toteutumista. Käräjäoikeuksien toimipaikoista on laissa kuitenkin valtuutus säätää asetuksella (tuomioistuinlaki 2 luku 5 § 2). Asetusten muutosten perustuslainmukaisuuden kontrolli poikkeaa lakien vastaavasta. Esityksestä ilmenevät asetuksia koskevat suunnitelmat vaikuttavat merkityksellisellä tavalla heikentävästi kielellisten oikeuksien tosiasialliseen toteutumiseen. Mielestäni kielellisten oikeuksien tosiasiallinen toteutuminen vaarantuu. Asetuksenantovaltuutuksen kohdalla olisi aiheellista todeta, että käräjäoikeuksien toimipaikoista päätettäessä on turvattava oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja kielellisten oikeuksien toteutuminen.

Pitäisin hyvänä myös sitä, että perustuslakivaliokunta kiinnittäisi huomiota siihen, että tuomioistuinten kehittämisestä tulisi olla kokonaissuunnitelma.

Vaasassa helmikuun 28. päivänä 2017

Tapani Vasama
Presidentti
Vaasan hovioikeus