Tuomas Ojanen
1.3.2017

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Esityksen säätämisjärjestysjaksossa on selostettu laajasti perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä perustuslain 17 §:ssä turvatuista kielellisistä oikeuksista osana hallinnollisista jaotuksista säätävää perustuslain 122 §:n 1 momenttia. Säännöksen mukaan ”(h)allintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan.”

Nähdäkseni säätämisjärjestysjaksossa oleva tarkastelu on kuitenkin ongelmallista eikä sellaisenaan sovellu nyt käsillä olevaan ehdotuksen valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin seuraavista syistä:

1. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö perustuslain 122 §:stä *ei* sellaisenaan voi suoraan soveltua nyt käsillä olevan esityksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa yksinkertaisesti siitä syystä, että perustuslain 122 §:ssä on säädetty *hallinnon* järjestämisen perustuslaillisista edellytyksistä. Sitä vastoin nyt käsillä olevassa esityksessä on kysymys käräjäoikeuksien ja yleisemmin tuomioistuinlaitoksen rakenneuudistuksesta siten, että esityksen myötä Suomessa olisi 20 käräjäoikeutta nykyisten 27 käräjäoikeuden sijasta. Perustuslain valtiollisten tehtävien jaosta säätävän 3 §:n takia hallinnollisia jaotuksia koskevaa perustuslain 122 §:ää ei voida soveltaa tuomioistuinlaitoksen rakenneuudistuksen valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin. Se, että esitystä on säätämisjärjestysperusteluista ja muualtakin esityksestä (ks. erit. jakso 3.3.10) ilmenevällä tavalla osaltaan arvioitava perustuslain 17 §:n 2 ja 3 momentissa turvattujen kielellisten oikeuksien kannalta, ei ole peruste arvioida esitystä perustuslain 122 §:n ja sitä koskevan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön kannalta. Myöskään se seikka, että perustuslakivaliokunnan lausunnot perustuslain 122 §:stä tuovat sinänsä osaksi esiin kielellisistä oikeuksista sellaisia seikkoja, jotka ovat merkityksellisiä nyt käsillä olevan esityksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa, ei tarkoita perustuslain 122 §:n soveltamiskelpoisuutta asiassa.
2. Kysymys perustuslain 17 §:ssä turvattujen kielellisten oikeuksien toteutumisesta esityksessä liittyy nimenomaan perustuslain 21 §:ään, joka turvaa jokaiselle oikeuden ”saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa”. Kielellisten oikeuksien arvioinnissa on taas ennen muuta huomioitava ehdotuksen kiinteä ja välitön kytkentä perusoikeutena ja ihmisoikeutena turvattuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksiin, joihin perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota ”oikeusvaltion kulmakivinä” (PeVL 14/2016 vp ja PeVL 29/2014 vp).

Tästä(kin) näkökulmasta esityksen säätämisjärjestysjakso on lähinnä hämmentävää luettavaa.

3. Esityksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa kielellisten oikeuksien kannalta saa siis ennen muuta merkitystä perustuslain 17 §:n 2 momentin *ensimmäinen virke*, jonka mukaan *jokaisella* on ”oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla..” – On suorastaan käsittämätöntä, ettei esityksen säätämisjärjestysjaksossa kunnolla edes mainita tätä perusoikeutta, joka on sitä paitsi kirjoitettu yksilöllisen (subjektiivisen) oikeuden muotoon olkoonkin, ettei oikeus ole välittömästi turvattu ehdottomana oikeutena perustuslain nojalla[1], koska oikeus ”turvataan lailla”. Sitä vastoin esityksen säätämisjärjestysjaksossa selostetaan laajasti perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä perustuslain 122 §:stä ja perustuslain 17 §:n 2 momentin toisesta virkkeestä, jonka mukaan julkisen vallan ”on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan.” – Nämä perustuslain säännökset eivät kuitenkaan sovellu nyt käsillä olevan arviointiin edellä esitetyistä syistä.
4. Säätämisjärjestysjakso jättää muutoinkin toivomisen varaa. Siinä, kuten muuallakin esityksessä, puhutaan ruotsin kielestä kohdittain ”vähemmistökielenä”, vaikka kyseessä on perustuslain 17 §:n 1 momentin mukaisesti kansalliskieli. Säännös ilmaisee maan virallisen kaksikielisyyden periaatteen ja sisältää ajatuksen kansalliskielten yhdenvertaisuudesta (HE 309/1993 vp, s. 65). Ruotsi ja suomi ovat siis tasavertaisessa asemassa kansalliskielinä, eikä ruotsin kieltä säännellä ”vähemmistökielenä” (PeVM 9/2002 vp). Lisäksi säätämisjärjestysjakson mukaan uudistuksella ”ei heikennetä myöskään saamenkielisen väestön perustuslain 17 §:n 2 momentissa turvattua oikeutta käyttää omaa kieltään käräjäoikeudessa asioidessaan.” – Saamelaisten kielellisistä oikeuksista alkuperäiskansana säädetään kuitenkin perustuslain 17 §:n 3 momentissa, jonka keskimmäisen virkkeen mukaan saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla.

Edellä esitetystä nähdäkseni ensinnäkin seuraa, ettei perustuslakivaliokunnan lausunnossa voida juurikaan tukeutua esityksen säätämisjärjestysjaksoon ehdotusten valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtina. Lisäksi edellä esitetystä seuraa, että perustuslakivaliokunnan lausunnossa on – valitettavasti – jälleen kerran syytä huomauttaa siitä, että valtioneuvoston on syytä kiinnittää erityistä huomiota perusoikeuksia koskevan sääntelyn asianmukaiseen käsittelyyn säätämisjärjestysperusteluissa (ks. myös esim. PeVL 38/2016 vp ja PeVL 19/2016 vp).

Esityksestä ilmenee (ks. erit. jakso 6), että ehdotettu uudistus ”liittyy maakuntauudistukseen siten, että käräjäoikeuksien tuomiopiirit olisi tarkoitus muodostaa vastaaviksi kuin luonnoksessa hallituksen esitykseksi eduskunnalle

[1] Perusoikeusuudistuksen esitöissä (HE 309/1993 vp, s. 65) on todettu, ettei oikeus käyttää omaa kieltään ja saada toimituskirjansa tällä kielellä ulottuisi suoraan perustuslain nojalla ehdottomana oikeutena yksikielisten kuntien ja muiden itsehallintoyhdyskuntien viranomaisiin.

maakuntauudistukseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistukseksi sekä niihin liittyviksi laeiksi on ehdotettu."

On syytä kuitenkin korostaa valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtana, että ensisijaisesti käräjäoikeuksien tuomiopiirit on syytä muodostaa huomioiden edelleen selkiytymättömässä valmisteluvaiheessa olevan ns. maakuntauudistuksen sijasta ennen muuta ne vaatimukset, joita yhtäältä juontuu varsinkin perustuslain 21 §:ssä perusoikeutena turvatun oikeusturvan toteutumisesta ja viime kädessä oikeusvaltion ydintoimintojen turvaamisesta, etenkin kun perustuslakivaliokunta on korostanut oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja asioiden viivytyksettömään käsittelyyn liittyvien perusoikeuksien merkitystä oikeusvaltion kulmakivinä (PeVL 14/2016 vp ja 29/2014 vp). Toisaalta esityksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa ovat merkityksellisiä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännös ja perustuslain 17 §:ssä turvatut kielelliset oikeudet erityisesti siltä osin kuin kysymys on 2 momentissa jokaiselle turvatusta oikeudesta käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä 3 momentissa saamelaisille alkuperäiskansana turvatuista kielellisistä oikeuksista.

Kielellisten oikeuksien toteutuminen

Esityksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa yhdeksi keskeiseksi näkökohdaksi muodostuu kysymys kielellisten oikeuksien toteutumisesta. Kuten jo edellä totesin, esityksen arvioinnissa saa tältä osin merkitystä nimenomaan perustuslain 17 §:n 2 momentin ensimmäinen virke, jonka mukaan jokaisella on "oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla."

Koska ehdotuksen valtiosääntöoikeudellinen merkityksellisyys ennen muuta liittyy perustuslain 21 §:ssä jokaiselle turvattuun oikeuteen saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa, perustuslain kannalta kysymys on nyt kielellisten oikeuksien toteutumisesta osana perustuslain 21 §:ssä turvattuja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeita. Vaikka perustuslain 21 §:n 1 momentin mukainen jokaisen oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti voi sinänsä edellyttää, että asian käsittelyssä käytetään muutakin kieltä kuin suomea tai ruotsia (ks. myös PeVM 9/2002 vp), kysymys kielellisten oikeuksien tosiasiallisesta toteutumisesta ehdotuksessa korostuu nimenomaan ruotsin kielen suhteen perustuslain 17 §:n 2 momentin ensimmäisen virkkeen takia.

Esityksessä on tarkasteltu ehdotetun muutoksen vaikutuksia kielellisten oikeuksien toteutumiseen varsinkin ruotsia omana kielenään käyttävien ihmisten oikeuksien osalta jaksoissa 3.3.10 ja 4.5. Kuten esityksestä myös ilmenee, tältä osin ehdotus vaikuttaisi olevan erityisen merkityksellinen Uudenmaan maakunnassa, koska tuomiopiirien laajentuessa "ruotsinkielisten osuus yhdistetyissä Itä-Uudenmaan ja Länsi-Uudenmaan käräjäoikeuksissa laskee jonkin verran nykyisestä." (s. 56) Esityksen mukaan "tälläkään ei ole yksinään merkitystä kielellisten oikeuksien toteuttamisen kannalta, mikäli käräjäoikeudet kykenevät jatkossakin palvelemaan myös vähemmistökielellä." (s. 56)

Esityksestä edelleen ilmenee, että sen valmistelussa on tuotu aikanaan esiin näkemys, jonka mukaan kielellisten perusoikeuksien toteuttaminen edellyttäisi vahvasti ruotsinkielisillä alueilla, so. Porvoossa ja Raaseporissa erillisten kanslioiden säilyttämistä. Näkemystä on perusteltu yhtäältä sillä, että nykyisten käräjäoikeuksien ruotsinkielinen henkilöstö ei ole halukas siirtymään uusille paikkakunnille, joilta ei myöskään kyetä rekrytoimaan uutta vastaavaa henkilöstöä. Toisaalta on arvioitu, että ruotsinkielisen väestön halukkuus käyttää omaa kieltään vähenee, kun toimintoja keskitetään vahvasti ruotsinkielisiltä paikkakunnilta (Porvoo ja Raasepori) enemmän suomenkielisille alueille (Vantaa ja Espoo).

Esityksessä on kuitenkin päädytty siihen, että Porvoon ja Raaseporin kanslioiden säilyttäminen ei ole uudistuksen tavoitteet huomioon ottaen perusteltua vaan että kielelliset oikeudet voidaan turvata riittävällä tavalla muilla säätämisjärjestysjaksossa ja muuallakin esityksessä selostetuilla keinoilla.

Esityksen keskeisenä tavoitteena "on käräjäoikeuksien rakenteellinen vahvistaminen niin, että oikeusturvan saatavuus ja lainkäytön laatu voidaan jatkuvasti muuttuvassa toimintaympäristössä tulevaisuudessakin turvata. Tämä edellyttää käräjäoikeuksilta riittävän suurta kokoa. Uudistuksen lähtökohtana on ollut yhdistää kaikkein pienimpiä käräjäoikeuksia. Tavoitteena on ollut vahvistaa käräjäoikeuksia muodostamalla hallinnollisesti suurempia yksiköitä, joissa työmäärä ja resurssit voidaan jakaa nykyistä tehokkaammin ja tasaisemmin." (s. 18) Esityksen mukaan sen toteutumisen myötä tuomarin erityisosaamista voitaisiin myös "hyödyntää nykyistä laajemmalla maantieteellisellä alueella, mikä edistäisi kansalaisten yhdenvertaisuutta." (s. 18)

Esityksen mukaan "suuremmissa yksiköissä on paremmat mahdollisuudet toteuttaa kielellisiä oikeuksia muodostamalla vahvennettuja kokoonpanoja tai kieliosasto ruotsinkielisten asioiden käsittelyä varten" ja suurempien yksiköiden muodostamisella voidaan muutoinkin esityksen säätämisjärjestysjaksossa selostetulla tavalla "edesauttaa kielellisten oikeuksien toteuttamista jopa niin, että ne kyetään tulevaisuudessa turvaamaan nykyistä paremmin." Tämä kuitenkin "edellyttää, että uudistuksessa kiinnitetään erityistä huomiota kielellisiin oikeuksiin ja yhdistyvissä käräjäoikeuksissa panostetaan niiden toteuttamiseen." (s. 56)

Nähdäkseni esityksen keskeiset tavoitteet ovat hyväksyttäviä perustuslain kannalta. Vaikka Porvoon ja Raaseporin kanslioiden säilyttäminen voisi sinänsä olla ainakin lähivuosina tehokkaimmin kielellisiä oikeuksia turvaava ratkaisu, kielellisten oikeuksien toteuttamisesta voidaan riittävästi huolehtia esityksessä selostetuilla muillakin keinoilla lopputuloksella, ettei ehdotuksia voida pitää perustuslain 17 §:n vastaisena.

Päädyn kantaan, jonka mukaan ehdotus ei ole ongelmaton perustuslain 17 §:n 2 momentin ensimmäisessä virkkeessä turvattujen kielellisten oikeuksien tosiasiallisen toteutumisen kannalta mutta että mahdolliset ongelmat eivät vaikuta ehdotuksen säätämisjärjestykseen.

Koska ehdotukseen voi liittyä reaalisia ongelmia perustuslain 17 §:n 2 momentissa turvattujen kielellisten oikeuksien toteutumisen kannalta ja koska mahdolliset ongelmat voidaan ylipäätään kunnolla havaita vasta uudistuksen tultua voimaan, perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi kuitenkin syytä painokkaasti korostaa seuraavia seikkoja:

(i) tarvetta kiinnittää uudistuksessa erityistä huomiota kielellisiin oikeuksiin;
(ii) tarvetta erityisesti panostaa kielellisiin oikeuksiin varsinkin sellaisissa käräjäoikeuksissa, joiden tuomiopiirissä on vahvasti ruotsinkielisiä alueita; ja
(iii) tarvetta seurata tarkasti uudistuksen toimivuutta ja vaikutuksia erityisesti kielellisten oikeuksien toteutumisen kannalta ja tarvittaessa viipymättä reagoida havaittuihin ongelmiin.

Yhdenvertaisuus

Ehdotettujen muutosten myötä etäisyys tuomioistuimen sijaintipaikkaan voi osalle kansalaisista rakennemuutoksen myötä pidentyä huomattavastikin. Tämä ei ole ongelmatonta oikeusturvan tosiasiallisen saatavuuden kannalta, etenkin jos tuomioistuinpalveluiden keskittäminen johtaa myös muiden oikeudellisten palveluiden, erityisesti yksityisten asianajo- ja lakiasiainpalveluiden keskittymiseen nykyistä harvemmille paikkakunnille (ks. myös esityksen jakso 4.4).

Kun otetaan huomioon perustuslain 21 § yhdessä perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momentin yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosäännösten kanssa, ehdotukset tuovat siten esiin kysymyksen kansalaisten oikeusturvan ja oikeuden saatavuuden yhdenvertaisuudesta. Kysymyksen arvioinnissa on huomioitava, että perustuslain esitöiden mukaan myös asuinpaikan perusteella on kiellettyä asettaa ihmiset eri asemaan ilman hyväksyttävää perustetta (HE 309/1993 vp, s. 43—44).

Esityksen edellä selostetut tavoitteet huomioiden ehdotukselle on hyväksyttävät perusteet perustuslain 6 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Nähdäkseni valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta keskeisintä ei muutoinkaan ole välimatka tuomioistuimeen, vaan perustuslain 21 §:ssä turvattujen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden toteutuminen, etenkin kun ”asiointi” tuomioistuimessa – onneksi – jää valtaosalle ihmisistä muutoinkin eksoottistakin harvinaisemmaksi asiaksi. Jos aiempaa suurempien yksikköjen avulla voidaan käräjäoikeuksissa vahvistaa sekä niiden toimintakykyä että asiantuntemusta ja osaamista, tämä painaa valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa merkittävästi enemmän kuin pelkkä maantieteellinen etäisyys kansalaisen ja käräjäoikeuden välillä. Lisäksi välimatkojen pitenemisestä aiheutuvaa haittaa voidaan vähentää muun muassa sähköistä asiointia ja etäyhteyksien käyttömahdollisuuksia lisäämällä sekä tuomioistuinprosesseja kehittämällä lopputuloksella, että asianosaisten tarve matkustaa vähenee.

Koska välimatkojen pitenemistä ei kuitenkaan voida pitää ongelmattomana perustuslain 6 §:n ja 21 §:n normikokonaisuuden kannalta, perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi perusteltua painottaa seuraavia seikkoja:

- tarvetta seurata uudistuksen vaikutuksia oikeusturvan yhdenvertaiseen saatavuuteen erityisesti alueellisella ulottuvuudella; ja
- tarvetta kiinnittää jatkossa entistä enemmän huomiota sähköisen asioinnin ja etäyhteyksien kehittämiseen ja tehostamiseen, ml. tuomioistuinprosessin kehittämiseen esimerkiksi hyödyntäen entistä enemmän videoneuvotteluyhteyksiä, jotta voidaan vähentää asianosaisten tarvetta matkustaa.

Helsingissä 1. päivänä maaliskuuta 2017

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki