Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: Vaasan hovioikeuden lausunto hallituksen esityksestä HE 270/2016 (Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tuomioistuinlain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta ”Käräjäoikeusverkko”)

Hovioikeus kannattaa esitystä Keski-Pohjanmaan ja Pohjanmaan käräjäoikeuksien yhdistämisestä ja esittää kunnioittavasti lausuntonaan seuraavaa:

Yleistä

Esityksen tavoitteena on käräjäoikeuksien rakenteellinen vahvistaminen niin, että oikeusturvan saatavuus ja lainkäytön laatu voidaan tulevaisuudessakin turvata jatkuvasti muuttuvassa toimintaympäristössä. Tämän on katsottu edellyttävän käräjäoikeuksilta riittävän suurta kokoa. Esityksen lähtökohtana on kaikkein pienimpien käräjäoikeuksien yhdistäminen. Muodostamalla hallinnollisesti suurempia yksiköitä, työmäärää ja resursseja voitaisiin jakaa nykyistä tehokkaammin ja tasaisemmin.

Kansalaisten näkökulmasta olennaista merkitystä on palvelujen laadulla ja saatavuudella. Oikeuden saatavuus (access to justice) on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan osa oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja se kuuluu myös perustuslainmukaiseen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin käsitteeseen. Kansalaisten oikeusturvan toteuttaminen edellyttää riittävän tiheää toimipaikkaverkkoa. Esityksen mukaan tuomioistuimet ja niiden toimipaikat tulee sijoittaa niin, että oikeuden saatavuus turvataan ottamalla huomioon maantieteelliset etäisyydet ja väestön painopistealueet sekä kielellisten oikeuksien toteutuminen. Näiden keskenään osittain ristiriitaistenkin tavoitteiden yhteensovittaminen ei ole ongelmatonta.

Kielelliset oikeudet

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. Huomionarvoista on kuitenkin se, että näillä alueilla on tavanomaista se, että virallisen käsittelykielen ollessa suomi joku asianosaisista, todistajista tai kuultavista käyttää ruotsin kieltä. Myös asiakaspalvelu edellyttää ruotsin kieltä taitavaa henkilökuntaa. Ruotsin kielellä on siten huomattava merkitys näiden tuomioistuinten arkipäiväisessä toiminnassa.

Laissa ehdotettu tuomioistuinten koon kasvattaminen johtaa väistämättä tuomiopiirien ulottamista alueille, joissa on vähemmän ruotsinkielistä väestöä. Myös toiminta tulee keskittymään tällaisille paikkakunnille. Tämän vuoksi kielellisten oikeuksien toteuttamiseen on syytä kiinnittää erityistä huomiota tässä uudistuksessa.

Tuomareiden kielitaito

Nykyinen Pohjanmaan käräjäoikeus on enemmistökieleltään ruotsinkielinen, vaikka käräjäoikeuden käsittelemissä asioissa käytetään selvästi enemmän suomen kieltä kuin ruotsin kieltä. Vakinaisessa virassa olevat käräjätuomarit ovat joko äidinkieleltään ruotsinkielisiä tai he ovat suorittaneet ns. laajan kielitutkinnon. Koska Pohjanmaan käräjäoikeuden useimmilla tuomareilla on laaja kielitutkinto suomen kielestä, tuomareiden rekrytointipohja on käytännössä liian kapea (so. haettavaksi tulevien tuomarinvirkojen kelpoisuusehtona on ruotsin kielen erinomainen taito).

Keski-Pohjanmaan käräjäoikeuden kahdella tuomarilla on erinomainen ruotsin kielen taito. Sekä Pohjanmaan että Keski-Pohjanmaan käräjäoikeuksien päivittäisessä toiminnassa käytetään joustavasti molempia kieliä. Sekä hovioikeus että hallinto-oikeus ovat onnistuneet rekrytoimaan palvelukseensa erittäin osaavia esittelijöitä, joista osalla on lisäksi erinomainen ruotsin kielen taito. Useilla Pohjanmaan käräjäoikeuden nykyisillä tuomareilla on hovioikeuskokemusta. Hyvä tilanne johtuu pitkälti siitä, että Vaasassa on kaksikielistä oikeustieteellistä yliopisto-opetusta ja paikkakunnalla on tarjolla monipuolisesti tuomioistuintyötä. Ruotsin kielen asema alueella on turvattavissa ns. kielituomarin viroilla.

Uudenmaan käräjäoikeuksien tilanne on toisenlainen. Tällä hetkellä sekä Porvoon että Raaseporin (entinen 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 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 henkilökunnan palkkaaminen voimakkaammin suomenkieliselle paikkakunnalle ei ole yhtä helppoa kuin leimallisesti ruotsinkieliselle paikkakunnalle. Kilpailu osaavasta kielitaitoisesta henkilökunnasta on myös kovempaa isoilla suomenkielisillä paikkakunnilla. Lisäksi on mahdollista, että kielituomareiden virkoja ei koeta arvostetuiksi ja ettei syntyvä työyhteisö houkuttele hakijoita. On siis olemassa todellinen riski, että ruotsin kielen käyttö näivettyy näissä tuomioistuimissa.

Juridisen ruotsin kielen ja oikeudenkäynnin sekä esimerkiksi tietojärjestelmien ruotsinkielisten versioiden kehittäminen kärsii, jos ruotsin kieltä 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 oikeudenkäynnin laadulle.

Tuomioistuinharjoittelijoiden ruotsin kielen taito

Tuomioistuinlain myötä käräjänotaareiden valinta on siirtynyt tuomarinkoulutuslautakunnalle. Tiedossa ei ole vielä, kuinka suuri merkitys kielitaidolle asetetaan valinnoissa. Tällä hetkellä erinomainen ruotsin kielen taito (ns. laaja kielitutkinto) on pakollinen ainoastaan Ahvenanmaan kahdelle ja Pohjanmaan kolmelle käräjänotaarille eikä heiltä myöskään edellytetä laajaa kielitutkintoa suomen kielestä. Uudistuksen myötä erinomainen ruotsi on kelpoisuusvaatimus ainoastaan Ahvenanmaalle. Pohjanmaan tilanne muuttuisi niin, että kaikilta käräjänotaareilta vaaditaan erinomaista suomen kielen taitoa.

Osa opintonsa aloittavista äidinkieleltään ruotsinkielisistä oikeustieteen opiskelijoista eivät hallitse riittävästi suomen kieltä. Monella kuitenkin suomen kielen taidot karttuvat hyvin esimerkiksi Helsingin yliopiston Vaasan yksikön kaksikielisessä opetuksessa. Osa kuitenkin arkailee kielitutkinnon suorittamista, ja on olemassa riski, että pätevät ruotsinkieliset juristit valitsevat tästä syystä toisen uran. Pohjanmaan käräjäoikeuden laamanni onkin ehdottanut, että tässä yhteydessä käräjänotaarien kielitaitovaatimusta lievennettäisiin.

Vaasan hovioikeuden presidentti Tapani Vasama ja Vaasan hallinto-oikeuden ylituomari Jaakko Kellosalo ovat puoltaneet esitystä, jonka mukaan Pohjanmaan käräjäoikeuden viidestä yksivuotisesta käräjänotaaripaikasta kolme olisi ruotsinkielistä. Perusteena esitykselle on se, että vaadittavaa suomen kielen erinomaista taitoa osoittava tutkinto suoritetaan käytännössä vasta valmistumisen jälkeen. Ilman esitettyä käräjänotaareita koskevaa muutosta on olemassa todellinen riski siitä, että kielitaitoisten tuomioistuinharjoittelijoiden saaminen vaikeutuu. Tuomioistuinharjoittelu Pohjanmaan käräjäoikeudessa, jossa toiminnan kaksikielisyys on todellista ja jokapäiväistä, kehittäisi edelleen käräjänotaareiden kielitaitoa ja kannustaisi myös suorittamaan vaadittavan kielikokeen. Tämä puolestaan turvaisi osaltaan sen, että jatkossakin olisi riittävästi kielitaitoisia tuomioistuinharjoittelun suorittaneita juristeja, jotka voivat hakeutua tuomarinkoulutukseen ja muihin lakimiehen tehtäviin.

Kansliahenkilökunnan ruotsin kielen taito

Kielitaitoista kansliahenkilökuntaa tarvitaan asiakaspalveluun, delegoinnin perusteella tapahtuvaan ratkaisutoimintaan ja tukitoimintoihin. Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan käräjäoikeuksien osalta uudistus ei tuo tässäkään suhteessa sellaisia ongelmia, jotka eivät olisi hoidettavissa päämäärätietoisella toiminnan johtamisella.

Sen sijaan Uudenmaan käräjäoikeuksien osalta on laamannien kuulemisten yhteydessä antamien lausuntojen mukaan todennäköistä, että nykyinen henkilökunta ei käytännössä pysty jatkamaan työssään ja he tulevat hakeutumaan muualle. Suomenkielisillä paikkakunnilla ei ole helppoa rekrytoida ruotsin kieltä edes riittävästi hallitsevaa henkilökuntaa. Kilpailu tällaisesta työvoimasta on pääkaupunkiseudun ydinalueilla kovempaa kuin reuna-alueilla. Hallituksen esityksessä esitetty kannanotto (s. 30), jonka mukaan kielitaitoisen henki-

lökunnan saaminen uusiin käräjäoikeuksiin ei muodostune ongelmaksi, poikkeaa yhdistettävien käräjäoikeuksien kannanotoista. Hallituksen esityksestä ei kuitenkaan ilmene, mihin selvityksiin kannanotto perustuu.

Sivutoimipaikat

Kansalaisten oikeusturvan toteuttamiseksi on välttämätöntä, että käräjäoikeusverkko on riittävän tiheä. Tämä edellyttää joiltakin osin myös useamman kuin yhden kanslian säilyttämistä käräjäoikeuden tuomiopiirissä. Esityksen sivulla 18 on todettu, että toimintojen hajauttaminen useampaan toimipisteeseen ei ole este käräjäoikeuden hyvälle ja tehokkaalle toiminnalle.

Niin sanotut sivukansliat eivät kuitenkaan ole aina toiminnallisesti ongelmattomia. Niistä voidaan kuitenkin saada toimivia, jos niihin voidaan sijoittaa riittävästi henkilökuntaa ja toimintoja. Kokkolan, Porvoon ja Raaseporin kanslioille olisi osoitettavissa riittävästi resursseja ja asioita. Varsinkin Kokkolan ja Raaseporin etäisyys pääkansliasta on melko pitkä ja sivukanslia palvelisi istuntopaikkaa. Istuntopaikat tulevat myös yhä enenevässä määrin vaatimaan tukitoimintoja, kuten esim. käytettävien tietojärjestelmien ja teknisen laitteiston jatkuvaa ylläpitoa sekä turvatarkastusten suorittamista. Porvoon osalta merkillepantavaa on huonot kulkuyhteydet julkisilla kulkuneuvoilla ja se, että osa henkilökunnasta asuu aikaisempien yhdistämisten jäljiltä Loviisassa. Suunniteltu summaaristen asioiden (riidattomat velkomusasiat) keskittäminen Uudellamaalla Itä-Uudenmaan käräjäoikeuteen ja ruotsinkielisten summaaristen asioiden käsittelyn järjestäminen saattaisivat tukea sivukanslian elinkelpoisuutta.

Erityisasiaryhmien keskittäminen

Hovioikeudella ei ole huomautettavaa esityksestä tältä osin.

Muita huomioita

Tuomioistuinlaitosta koskevat uudistukset tulisivat perustua kokonaisvaltaiseen suunnitelmaan tuomioistuinlaitoksen järjestämisestä. Nyt uudistuksia toteutetaan osissa ilman kokonaisvaltaista suunnitelmaa. Myös yhtenäisen tuomioistuinjärjestelmän aikaansaamista tulisi selvittää, mikäli tavoitteena on aikaansaada todellisia kustannussäästöjä. Yhtenäinen tuomioistuinjärjestelmä, jossa yksi tuomioistuin kaikissa kolmessa asteessa käsittelisi osastoihin jakautuneena rikos-, riita-, ja hallintoasiat vapauttaisi pohtimasta sitä, kuinka harvaksi tuomioistuinverkko voidaan karsia kaksikielisessä harvaan asutussa maassa. Tällainen tuomioistuinjärjestelmä tarvitsisi vain yhden asianhallintajärjestelmän, jonka hinta yhdellä kerralla toteutettuna olisi huomattavasti halvempi kuin nyt suunnitteilla olevan AIPA:n (34 ME) ja HAIPA:n (23 ME) yhteishinta.

Summaaristen asioiden keskittämistä koskeva uudistus on ilmeisesti tarkoitettu saattaa voimaan samaan aikaan kuin käräjäoikeusuudistus. Summaariset asiat muodostavat huomattavan osan käräjäoikeuksien työmäärästä. Uusien käräjäoikeuksien työn organisoinnin, henkilöstön sijoittamisen ja toimitilojen järjestämisen kannalta on välttämätöntä, että kaikki lait tulevat voimaan yhtä aikaa.

Esityksen sivuilla 31-34 esitetyissä laskelmissa ei ole eritelty sitä, missä määrin säästöjä olisi saavutettavissa ilman käräjäoikeuksien määrän muuttamista. Suuri osa säästöistä olisi saavutettavissa ilman, että käräjäoikeusverkkoon tehdään muutoksia, koska toimi- ja istuntopaikkojen lakkauttamisesta ja toimitilojen tiivistämisestä saatavat säästöt liittyvät suurelta osin vuoden 2010 uudistukseen.

Vaikuttaisi siltä, että kattavaa selvitystä aikaisemmasta uudistuksesta ei ole saatavilla. Esityksen sivulla 15 mainittua Käräjäoikeuksien rakenneuudistuksesta tehtyä selvitystä (HMV Public Partner Oy:n arviointiraporttia 11.6.2013, Käräjäoikeusverkoston rakennemuutoksen arviointi, OM 3/0152/2013) ei löydy internethaulla. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunnossa Dnro: VNK/2269/32/2016, s. 2, alaviitteessä 3 todetaan kuitenkin, että vuoden 2010 käräjäoikeusuudistuksesta tehdyn selvityksen mukaan uudistuksen tavoitteet olivat osittain vesittyneet johtamisen vajaaresursoinnin vuoksi. Arviointiraportissa todetaan, että esitysluonnoksen perusteella jää jossakin määrin epäselväksi, mitä keinoja johtamisen tukemiseen osoitetaan. Päähuomio esityksessä on säästötavoitteiden saavuttamisessa. Johtaminen ja henkilöstön hyvinvointi on jäänyt pelkästään maininnan varaan seikkana, johon tulee kiinnittää erityistä huomiota uudistusta toteutettaessa (s. 18- 19).

Esityksen kohdassa 2.2. Kehitys muissa Pohjoismaissa sisältää vertailutietoja eri Pohjoismaiden välillä. Esityksestä ei ilmene, miten suhdeluvut on laskettu. Käytännössä suunnilleen samalla tavalla rikos-, siviili- ja hakemusasioita ratkaisevia alioikeuksia on Norjassa 65, Ruotsissa 48, Suomessa 27 ja Tanskassa 24 (CEPEJ 2014 ja 2016). Tanskassa ja Norjassa ei ole hallinto-oikeuksia ja yleiset tuomioistuimen ratkaisevat näissä hyvin vähän hallintoasioita.

Vaasassa 6.3.2017

Ulla-Maj Leppäkorpi
Hovioikeudenneuvos
Vaasan hovioikeus