

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tuomioistuinlain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tuomioistuinlain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 270/2016 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitussihteeri Jennimari Huovinen, oikeusministeriö
- presidentti Mikko Kōnkkōlä, Helsingin hovioikeus
- presidentti Tapani Vasama, Vaasan hovioikeus
- professori Markku Suksi

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Svenska Finlands folkting
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi tuomioistuinlakia, kiinteistönmuodostamislakia, merilakia, ryhmäkannelakia, yrityksen saneerauksesta annettua lakia, ulosottokaarta, sotilasoikeudenkäyntilakia ja tuomioistuinharjoittelusta annettua lakia.

Esityksellä toteutettaisiin käräjäoikeuksien rakenneuudistus. Uudistuksella kehitettäisiin käräjäoikeusverkostoa siten, että sen jälkeen Suomessa olisi 20 käräjäoikeutta nykyisten 27 käräjäoikeuden sijaan.

Valiokunnan lausunto PeVL 12/2017 vp

Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että eräitä erityisasiaryhmiä eli merioikeus-, ryhmäkanne-, yritys-saneeraus-, ulosottovalitus- ja sotilasoikeudenkäyntiasioita keskitettäisiin käsiteltäviksi nykyistä harvempiin käräjäoikeuksiin.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2019. Poikkeuksena olisivat tuomioistuinlain 17 luvun 2, 7 ja 15 §:n, 19 luvun 6 §:n sekä tuomioistuinharjoittelusta annetun lain 14 §:n muutokset, jotka ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan perustuslain kielellisiä oikeuksia koskevan 17 §:n, tuomarin virassapysymisoikeutta koskevan 103 §:n ja hallinnollisia jaotuksia koskevan 122 §:n kannalta. Hallituksen käsityksen mukaan esitys voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Oikeusturvan saatavuus

Jokaisella on perustuslain 21 §:n mukaan oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Nyt ehdotettavien lainmuutosten tavoitteena on käräjäoikeuksien rakenteellinen vahvistaminen niin, että oikeusturvan saatavuus ja lainkäytön laatu voidaan tulevaisuudessakin turvata. Muutoksen arvioidaan mahdollistavan nykyistä paremmin lainkäyttöhenkilöstön osaamisen kehittämisen ja laajempien ratkaisukokoonpanojen käyttämisen sekä lisäävän yhdenvertaisuutta asioiden käsittelyajoissa. Nämä tavoitteet ja arvioidut vaikutukset kiinnittyvät perustuslain 21 §:n mukaisen perusoikeuksien turvaamiseen. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja asioiden viivytyksettömään käsittelyyn liittyvien perusoikeuksien merkitykseen oikeusvaltion kulmakivinä (PeVL 14/2016 vp, s. 9, PeVL 29/2014 vp, s. 2).

Oikeusturvan saatavuuden kannalta merkityksellistä on myös se, että käräjäoikeuksien ja niiden toimipisteiden (kansliat ja istuntopaikat) määrän vähentyessä matkat ensimmäisen asteen tuomioistuimeen siviili- ja rikosasioissa pitenevät. Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että välimatkojen pitenemisestä aiheutuvaa haittaa voidaan vähentää sähköisen asioinnin ja etäyhteyksien käytön avulla. Tämäkin seikka huomioon ottaen käräjäoikeusverkosto säilyy perustuslain 21 §:n kannalta riittävän kattavana, eikä ehdotuksen kokonaisuutena arvioida vaarantavan oikeutta saada asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa tuomioistuimessa eikä oikeutta asian asianmukaiseen käsittelyyn.

Valiokunnan lausunto PeVL 12/2017 vp

Kielelliset oikeudet

Jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaan lailla. Julkisen vallan on saman momentin mukaan huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan.

Perustuslain 17 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin yhteiskunnallisiin tarpeisiin on epäilemättä perusteltua lukea kuuluviksi myös perusoikeutena turvattu oikeusturvan saatavuus ja laatu. Nyt kässillä olevaa ehdotusta tarkasteltaessa on merkitystä sillä perusoikeusuudistuksen yhteydessä korostetulla näkökohdalla, että kielelliset perusoikeudet edellyttävät paitsi kielten muodollisesti yhdenvertaista kohtelua myös suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasiallisen tasa-arvon turvaamista muun muassa yhteiskunnallisten palvelujen järjestämisessä (HE 309/1993 vp, s. 65).

Lakiehdotusten mukaan käräjäoikeuksien kielellinen jaotus ei muutu lukuun ottamatta Pohjanmaan käräjäoikeutta, jonka työkieli vaihtuu ruotsista suomeksi. Kielellisten oikeuksien toteutumisesta pyritään esityksen mukaan huolehtimaan esimerkiksi sijoittamalla kaksikielisiin käräjäoikeuksiin riittävä määrä kielituomarin virkoja.

Nyt ehdotettavan lainsäädännön mukaisella käräjäoikeuksien yhdistämisellä on kuitenkin vaikutuksia kielellisten oikeuksien ja erityisesti ruotsinkielisten tuomioistuinpalveluiden kannalta. Hallituksen esityksessä selostetun mukaisesti suuremmissa tuomioistuinyksiköissä voi olla paremmat mahdollisuudet toteuttaa kielellisiä oikeuksia muodostamalla vahvennettuja kokoonpanoja tai kieliosasto ruotsinkielisten asioiden käsittelyä varten sekä järjestämällä henkilöstölle kielikoulutusta. Kuitenkin ehdotetulla lainsäädännöllä ja siihen liittyvällä alemmanasteisella sääntelyllä voi olla myös kielteisiä vaikutuksia kielellisten oikeuksien toteutumiseen käytännössä.

Käräjäoikeuksien kanslioiden ja istuntopaikkojen sijainnista säädetään tuomioistuinlain 2 luvun 4 §:n nojalla oikeusministeriön asetuksella. Hallituksen esityksen liitteenä olevan asetusluonnoksen mukaan käräjäoikeuksien kanslioita poistuisi muun muassa sellaisilta paikkakunnilta, joissa toistaiseksi on kaksikielinen käräjäoikeus. Hallituksen esityksessä on arvioitu myös kanslioiden siirtymisen vaikutuksia kielitaitoisen kansliahenkilökunnan rekrytointiin (s. 30, 56—57). Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen hallituksen esityksen valmistelussa esiin tuotuun näkemykseen (ks. HE s. 56), jonka mukaan nykyisten käräjäoikeuksien ruotsinkielinen henkilöstö ei ole halukas siirtymään uusille paikkakunnille. Tämä voisi lähtökohtaisesti vaikeuttaa kielellisten oikeuksien toteuttamista käytännössä.

Perustuslakivaliokunta korostaa tarvetta kiinnittää käräjäoikeusverkoston uudistuksessa erityistä huomiota kielellisiin oikeuksiin ja niiden käytännön toteutumiseen varsinkin vahvasti ruotsinkielisillä alueilla. Yhtäältä säänneltäessä esimerkiksi toimipaikkoja asetuksella tai niistä päätettäessä tulee huolehtia kielellisten oikeuksien toteutumisesta (PeVL 21/2009 vp, PeVL 42/2006 vp). Toisaalta uudistuksessa on välttämätöntä ryhtyä myös käytännön toimiin kielellisten oikeuksien toteutumiseksi. Tällaisia voivat olla esimerkiksi hallituksen esityksessäkin mainitut kieliosastojen perustaminen, koulutus ja kielitaidon entistä suurempi huomioon ottaminen rekrytoinnissa.

Valiokunnan lausunto PeVL 12/2017 vp

Käräjänotaariksi nimitettävällä on tuomioistuinharjoittelusta annetun lain 3 §:n ja tuomioistuinlain 10 luvun 9 §:n mukaan oltava kaksikielisessä tuomioistuimessa tuomioistuimen tuomiopiirin väestön enemmistön kielen erinomainen suullinen ja kirjallinen taito sekä toisen kielen tyydyttävä suullinen ja kirjallinen taito. Pohjanmaan käräjäoikeuden enemmistökielen muuttuminen ruotsista suomeksi vaikuttaa näin ollen myös käräjänotaareiksi valittavilta vaadittuun kielitaitoon. Ilman erityisjärjestelyjä ruotsinkielisiä notaarinpaikkoja olisi koko maassa nykyisten viiden sijaan vain kaksi. Perustuslakivaliokunta korostaa sitä hallituksen esityksestäkin (s. 29) ilmevä seikka, että ruotsinkielisen tuomioistuinharjoittelun jatkuvuudesta on huolehdittava. Tämä olisi valiokunnan mielestä mahdollista esimerkiksi säätämällä käräjänotaarin kielivaatimuksista joiltakin osin yleissäännöksestä poikkeavasti. Asialla on merkitystä siltä kannalta, että tuomioistuinlaitos vastaisuudessa pystyy huolehtimaan tehtävistään molemmilla kansalliskielillä.

Saamelaisilla alkuperäiskansana on perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla. Säännökset saamen kielen käyttämisestä tuomioistuimissa sisältyvät saamen kielilakiin.

Lakiehdotuksen mukaan Lapin käräjäoikeuden tuomiopiiri laajenee. Muutoksella ei ole vaikutusta sääntelyyn saamen kielen käyttämisestä tuomioistuimessa. Hallituksen esityksen liitteenä olevan asetusehdotuksen mukaan käräjäoikeuden lähimpänä saamelaisten kotiseutualuetta sijaitseva kanslia lakkautettaisiin. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että tällä voi olla vaikutuksia saamen kieltä taitavan henkilökunnan rekrytoinnin kannalta.

Sääntelyn vaikutukset ja seuranta

Oikeusministeriön asettama työryhmä on vastikään esittänyt summaaristen asioiden keskittämistä tiettyihin käräjäoikeuksiin (Summaaristen riita-asioiden keskittäminen, oikeusministeriö, Mietintöjä ja lausuntoja 12/2017). Mietinnössä ehdotettujen muutosten on tarkoitettu tulevan voimaan samaan aikaan kuin käräjäoikeusverkoston uudistuksen tai mahdollisimman pian sen jälkeen.

Summaariset asiat muodostavat huomattavan osan käräjäoikeuksien työmäärästä. Summaaristen asioiden mahdollisella keskittämisellä on näin ollen merkitystä muun muassa käräjäoikeuksien organisoinnin, henkilöstön sijoittamisen ja toimitilojen järjestämisen kannalta.

Perustuslakivaliokunta toistaa käsityksensä siitä, että perusoikeuksien suojaan liittyvien muutosten ja tulevien muiden uudistusten yhteisvaikutus ei saa muodostua kohtuuttomaksi (ks. esim. PeVL 43/2016 vp, PeVL 33/2016 vp, PeVL 19/2016 vp, s. 2, PeVL 32/2014 vp). Samaa asiakokonaisuuteen liittyvien uudistusten toteuttaminen erillisillä lainsäädäntöhankkeilla voi merkitä sitä, että valiokunta joutuu arvioimaan tiettyä esitystä puutteellisten tietojen perusteella eikä voi ottaa arvioinnissaan huomioon eri esitysten kumulatiivisia vaikutuksia (ks. PeVL 43/2016 vp, PeVL 60/2014 vp).

Perustuslakivaliokunnan mielestä käräjäoikeusverkoston muuttamisen ja siihen liittyvän mahdollisen summaaristen asioiden käsittelyä koskevan uudistuksen tosiasiallisia vaikutuksia oikeustur-

Valiokunnan lausunto PeVL 12/2017 vp

van alueelliseen saatavuuteen ja kielellisten oikeuksien toteutumiseen on syytä seurata tarkoin ja tarvittaessa ryhtyä havaittujen ongelmien korjaamiseen. Perustuslakivaliokunta ehdottaa tämän vuoksi, että lakivaliokunta harkitsee mahdollisuutta tehdä seuranta koskeva lausumaehdotus eduskunnalle.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 31.3.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Ville Niinistö vihr
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ville Skinnari sd
varajäsen Mats Löfström r
varajäsen Jani Mäkelä ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala