

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle etäyhteyksien käytön edistämistä oikeudenkäynneissä yleisissä tuomioistuimissa koskevaksi lainsäädännöksi

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle etäyhteyksien käytön edistämistä oikeudenkäynneissä yleisissä tuomioistuimissa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 63/2024 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Johannes Koskenniemi, oikeusministeriö
- presidentti Tatu Leppänen, korkein oikeus
- apulaisprofessori Maija Dahlberg
- professori Olli Mäenpää

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Sakari Melander

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi oikeudenkäymiskaarta, oikeudenkäynnistä rikosasioissa annettua lakia, pakkokeinolakia, sakon täytäntöönpanosta annettua lakia, oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annettua lakia, turvatarkastuksista tuomioistuimissa annettua lakia ja rikosasioita koskevaa eurooppalaista tutkintamääräystä koskevan direktiivin täytäntöönpanosta annettua lakia.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan muutaman kuukauden kuluttua lain hyväksymisestä ja vahvistamisesta.

Hallituksen esitykseen sisältyy lakiehdotusten suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jaksio. Hallituksen käsityksen mukaan lait voidaan hyväksyä tavallisen lain säätämisyjärjes-

Valiokunnan lausunto PeVL 35/2024 vp

tyksessä. Hallituksen mukaan ehdotuksesta on aiheellista pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohtia

(1) Hallituksen esityksessä ehdotetuilla muutoksilla lisätään etäyhteyksien käyttömahdollisuuksia yleisissä tuomioistuimissa, markkinaoikeudessa ja työtuomioistuimessa ja pyritään näin sujuvoittamaan oikeudenkäyntejä. Ehdotetuilla laeilla mahdollistetaan tuomarin osallistuminen etäyhteydellä oikeudenkäyntiin. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi mahdollisuudesta toimittaa suullinen käsittely kokonaan etäyhteyden välityksellä. Tuomioistuimelle ehdotetaan annettavaksi mahdollisuus määrätä, että asianosaisen oikeus olla läsnä suullisessa käsittelyssä toteutettaisiin etäyhteyden välityksellä. Myös suullisen todistelun vastaanottamisen edellytyksiä etäyhteyksillä ehdotetaan kevennettäväksi.

(2) Esityksen tavoitteena on lisätä oikeudenkäyntien toteuttamisen joustavuutta yleisissä tuomioistuimissa lisäämällä mahdollisuuksia etäyhteyksien käyttämiseen. Samalla tavoitteena on parantaa oikeuden saatavuutta ja vähentää oikeudenkäyntien viivästymistä.

(3) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä ennen kaikkea perustuslain 21 §:n kannalta. Sen mukaan jokaisella on 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. Käsitteilyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

(4) Perustuslain 21 §:n 2 momentin luettelo oikeusturvatakeista ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi (HE 309/1993 vp, s. 74). Niihin kuuluvat myös muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa ja kansalaisyhteiskunta- ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 14 artiklassa erityisesti rikoksesta syytetyille taatut oikeudet (HE 309/1993 vp, s. 74) sekä Euroopan unionin oikeuden asettamat vaatimukset.

(5) Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyyttestä.

(6) Perustuslain 21 §:n säännökset eivät estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia niissä turvattuihin oikeuksiin, kunhan tällaiset poikkeukset eivät muuta kulloinkin kyseessä olevan oikeusturvatakeen asemaa pääsääntönä eivätkä yksittäistapauksessa vaaranna yksilön oikeusturvaa (ks. esim. HE 309/1993 vp, s. 74, PeVL 39/2014 vp, s. 2, PeVL 43/2021 vp, s. 2).

Valiokunnan lausunto PeVL 35/2024 vp

(7) Perustuslakivaliokunnalla ei ole lähtökohtaisesti huomautettavaa esityksen tavoitteisiin. Valiokunta kuitenkin korostaa olevan esityksessä ehdotettujen uudistusten onnistumisen kannalta välttämätöntä, että tuomioistuinten käytössä on asianmukaiset tekniset laitteet ja ohjelmistot sekä riittävästi henkilöresursseja niiden käyttöön. Lakivaliokunnan on lisäksi syytä varmistua siitä, että sääntelyn kokonaisuus edellyttää asioiden merkitys huomioiden riittävän tietoturvallisia ratkaisuja etäyhteyksien toteuttamiseen.

Tuomarin etäosallistuminen

(8) Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että lakiin otetaan erityissäännökset tuomarin etäosallistumisesta oikeudenkäyntiin. Esityksen 1. lakiehdotuksen 2 luvun 15 §:n 2 momentin mukaan tuomioistuimen puheenjohtaja voisi sallia tuomioistuimen muun jäsenen osallistuvan suulliseen käsittelyyn käyttäen teknistä tiedonvälitystapaa, jos siihen on aihetta ja jos puheenjohtaja harkitsee tämän soveliaaksi. Selkeänä lähtökohtana säilyy hallituksen esityksen (s. 16) mukaan edelleen se, että oikeudenkäyntimenettely perustuu pääsääntöisesti oikeussalissa toimitettavaan istuntoihin, joihin tuomari osallistuu henkilökohtaisesti läsnä ollen.

(9) Hallituksen esityksen (s. 34) mukaan säädettäväksi ehdotettu edellytys merkitsee, ettei kynnystä jäsenen etäosallistumiselle olisi asetettava erityisen korkealle. Toisaalta tarkoitus ei esityksen mukaan ole, että yhden tai useamman jäsenen etäosallistumisesta tulisi pääsääntö. Siten esimerkiksi puhtaasti mukavuussyyt eivät olisi riittävä syy etäosallistumiselle. Aihetta etäosallistumiseen voi olla esimerkiksi jäsenen terveydentilaan liittyvien seikkojen tai etäosallistumisen mahdollistamien aika- ja kustannussäästöjen perusteella. Etäosallistuminen voi mahdollistaa myös tuomioistuimen henkilöressurssien tarkoituksenmukaisemman käytön tilanteissa, joissa asian käsittely tuomioistuimessa edellyttää erityisasiantuntemusta tai kielitaitoa. Lisäksi etäosallistuminen voi olla keino tarvittaessa turvata tuomioistuimen päätösvaltaisuus sekä ehkäistä pääkäsitteilyn peruuntuminen tai lykkääntyminen ja näin välttää siitä aiheutuva viivästys.

(10) Tuomioistuimen muun jäsenen kuin puheenjohtajan etäosallistumisella on vaikutusta erityisesti oikeudenkäynnin välittömyyteen, joka on yksi oikeudenkäynnin keskeisistä menettelyperiaatteista. Välittömyysperiaatteen toteutumisen on katsottu edellyttävän käytännössä sitä, että tuomarit, asianosaiset ja asiassa kuultavat henkilöt ovat lähtökohtaisesti läsnä samassa paikassa. Vaikka kysymys on prosessiperiaatteesta, on sillä liittymä perustuslain 21 §:n turvaamaan oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (ks. esim. PeVL 43/2021 vp, kappale 10). Perustuslakivaliokunta on katsonut oikeudenkäynnille olevan luonteenomaista tuomioistuimen istunnossa tapahtuva asian vastavuoroinen ja puolueeton käsittely. Tuomiovaltaa oikeudenkäynnissä käyttävät tuomarit, jotka ovat samanaikaisesti paikalla tuomioistuimen lakisääteisessä kokoonpanossa ja jotka perustavat päätöksensä keskinäiseen neuvotteluun. Oikeus- ja näyttökysymysten monipuolinen arviointi tuomioistuimen sisäisessä neuvottelussa toteuttaa oikeusturvan vaatimuksia (PeVL 53/2014 vp, s.3/I, PeVL 5/2018 vp, s. 3).

(11) Perustuslakivaliokunnan mielestä tuomarin etäosallistumiselle ehdotettu kynnys on perustuslain 21 §:ssä turvattujen oikeuksien ja niiden kannalta merkityksellisen oikeudenkäynnin välittömyyden kannalta väljä ja myös tasoltaan matala. Esitetyt tuomioistuimen ja tuomarin työjärjestelyjen tarkoituksenmukaisuuteen perustuvat poikkeukset oikeudenkäynnin välittömyydestä eivät valiokunnan mielestä muodostu tässä suhteessa kaikilta osin oikeasuhtaisiksi. Tuomarin

Valiokunnan lausunto PeVL 35/2024 vp

etäosallistumisen tulee valiokunnan mielestä olla mahdollista verraten poikkeuksellisesti lähinnä silloin, kun sillä voidaan välttää pääkäsittelyn peruuttaminen tai lykkääminen. Soveliasuusharkinnassa tulisi tältä osin kiinnittää korostettua huomiota asianosaisten ja asian tarpeisiin.

(12) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 2 luvun 15 §:n 2 momentin soveltamiskynnystä on edellä mainituista syistä välttämätöntä nostaa. Tämä on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Soveltamiskynnyksen nosto on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan mahdollista toteuttaa esimerkiksi säätämällä etäosallistuminen mahdolliseksi, jos siihen on perusteltu syy, sekä tarkentamalla tätä edelleen vaatimuksella siitä, että harkinnassa on otettava huomioon asian laatu ja merkitys asianosaiselle.

Asianosaisen pakollinen etäosallistuminen

(13) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 12 luvun 8 §:n 5 momentissa ja 2. lakiehdotuksen 8 luvun 13 §:n 5 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että tuomioistuin voisi erityisestä syystä määrätä asianosaisen osallistumaan etäyhteydellä vastoin tämän tahtoa, jos siihen on erityinen syy ottaen huomioon asian laatu ja merkitys asianosaiselle. Hallituksen esityksen (s. 17) mukaan pääsääntönä säilyisi se, että asianosainen voisi halutessaan osallistua oikeudenkäyntiin istuntosalissa.

(14) Säännöksessä tarkoitettu erityinen syy on hallituksen esityksen (s. 46) mukaan käsillä esimerkiksi silloin, kun oikeudenkäyntiin osallistuvien turvallisuus tai oikeudenkäynnin järjestys edellyttäisivät asianosaisen tavanomaisesta läsnäolo-oikeudesta poikkeamista. Erityinen syy voi hallituksen esityksen (s. 46) mukaan olla myös vangin kuljettamisesta tai vartioimisesta aiheutuvat poikkeukselliset kustannukset, jotka eivät olisi järkevässä suhteessa läsnäolosta saatavaan mahdolliseen lisäarvoon. Tyypilliset vankikuljetuskustannukset eivät olisi säännöksessä tarkoitettu erityinen syy, vaan kustannuksien olisi oltava huomattavia asian laatuun ja merkitykseen nähden.

(15) Hallituksen esityksen perustelujen (s. 47) mukaan erityistä syytä arvioidaan ottaen huomioon asian laatu ja merkitys asianosaiselle. Rikosasioissa asian laatu ja merkitys tarkoittavat käytännössä sitä, että mitä vakavammasta rikosepäilystä olisi kysymys, sitä painavampia perusteita pakollinen etäosallistuminen edellyttäisi. Toisaalta koska oikeudenkäynnin turvallisuuden vaarantavat tilanteet yleensä ovat oletettavasti käsillä juuri vakavissa rikosasioissa, perusteltua ei ole sulkea etukäteen pois sitä, että määräys etäosallistumisesta annettaisiin tällaisessakin asiassa.

(16) Ehdotettu sääntely on perustuslakivaliokunnan mielestä perustuslain 21 §:ssä turvattujen oikeuksien ja niiden kannalta merkityksellisen oikeudenkäynnin välittömyyden kannalta liian väljä. Valiokunnan mielestä ehdotettu säännös ei ilmaise riittävän yksiselitteisesti ja painokkaasti asianosaisen fyysisen läsnäolo-oikeuden lähtökohtaisuutta ja pakollisen etäosallistumisen poikkeuksellisuutta. Valiokunta korostaa, että esimerkiksi oikeudenkäynnin järjestyksestä ja turvallisuudesta tulisi ensisijaisesti huolehtia muilla keinoilla kuin antamalla etäosallistumista koskeva määräys. Samoin esimerkiksi vangin kuljettamisesta ja vartioimisesta aiheutuvat kustannukset voisivat vain poikkeuksellisissa tapauksissa olla perusteena etäoikeudenkäynnille ja asianosaisen pakolliselle etäosallistumiselle, kuten hallituksen esityksessäkin on tuotu esiin.

Valiokunnan lausunto PeVL 35/2024 vp

(17) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 12 luvun 8 §:n 5 momentin ja 2. lakiehdotuksen 8 luvun 13 §:n 5 momentin sääntelyä on muutettava siten, että edellytykset pakollisen etäosallistumisen määräämiselle muodostuvat nyt ehdotettua täsmällisemmiksi ja paremmin perusteluja vastaaviksi. Tämä on edellytyksenä 1. ja 2. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisympäristössä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisympäristössä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 2 luvun 15 §:n 2 momentista ja 12 luvun 8 §:n 5 momentista tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon ja 2. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 8 luvun 13 §:n 5 momentista tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 26.9.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
jäsen Fatim Diarra vihr
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Atte Kaleva kok
jäsen Teemu Keskinen ps
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Karoliina Partanen kok
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Paula Werning sd
varajäsen Arja Juvonen ps
varajäsen Jani Mäkelä ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johannes Heikkinen