Tuomas Ojanen
2.3.2018

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 200/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäymiskaaren muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Arvioinnin lähtökohdat

Kuten esityksen säätämisjärjestysjaksosta ilmenee, ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännöksen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin koskevan 6 artiklan kannalta. Ehdotus on yleisesti huomionarvoinen myös perustuslain 3 §:ssä tarkoitetun tuomiovallan käytön kannalta. Lisäksi ehdotettu sääntely on merkityksellistä ylimpien tuomioistuimen kokoonpanosta säätävän perustuslain 100 §:n näkökulmasta siltä osin kuin kysymys on korkeimman oikeuden päätösvaltaisen kokoonpanon keventämisestä eräissä asiaryhmissä. Perustuslain 100 §:n 2 momentin mukaan ylimmät tuomioistuimet ovat tuomionvoipia viisijäsenisinä, jollei laissa erikseen säädetä muuta jäsenmäärää.

Käsillä olevassa esityksessä asian arvioinnin kannalta merkityksellistä perustuslain lausuntokäytäntöä ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä on selostettu säätämisjärjestysperustelujen ohella verraten laajasti ja yksityiskohtaisesti muuallakin esityksessä. Viittaan erityisesti jaksoihin 2.2.1 Syytetyn velvollisuus osallistua henkilökohtaisesti oikeudenkäyntiin, 2.2.2 Videoyhteyden käyttö, joissa on selostettu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä sekä jaksoihin 2.3.1 Kokoonpanot yleisissä tuomioistuimissa ja 2.3.2 Kirjallinen menettely, joissa on taas tarkastelu muun ohella perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä.

Esityksestä ilmeneviin valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtiin ei ole olennaista huomauttamista. Kuten esityksen valmistelua selostavasta jaksosta 5 tulee esiin, esitykseen on sen jatkovalmistelussa ja viimeistelyssä tehty lausuntopalautteen perusteella muutoksia, jotka ovat nähdäkseni kehittäneet ehdotettua sääntelyä parempaan suuntaan myös valtiosääntöoikeudelliselta kannalta.

Nähdäkseni ehdotetun sääntelyn esille tuoma keskeisin valtiosääntöoikeudellinen kysymyksenasettelu on muotoiltavissa seuraavasti: mitä vaatimuksia oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeista voidaan johtaa tuomioistuinratkaisujen tekemiselle, kun oikeusprosesseja kevennettäisiin tuomioistuimissa, kun syytetyn velvollisuutta olla läsnä pääkäsittelyssä lievennettäisiin ja kun videoyhteyden käyttöä oikeudenkäynnissä laajennettaisiin?

Perustuslain 21 §:n sanamuoto, esityöt tai perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö taikka Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö eivät anna arvioitavana olevaan kysymykseen selvää ja yksiselitteistä vastausta.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä, samoin kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä, voidaan kuitenkin johtaa lähtökohtia ja suuntaviivoja esitettyjen kysymysten arvioinnille.

Ensinnäkin perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että tuomioistuinten kokoonpanon ja päätösvaltaisuuden sääntely on merkityksellistä ennen muuta perustuslain 21 §:n kannalta. Tuomioistuimen ratkaisukokoonpanolla on vaikutuksia käsittelyn asianmukaisuuteen, joutuisuuteen ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevien vaatimusten toteutumiseen PeVL 53/2014 vp ja PeVL 2/2006 vp. Jo ennen perusoikeusuudistusta ja nykyisen perustuslain säätämistä perustuslakivaliokunta on myös katsonut oikeusturvan yleensä edellyttävän, että muutoksenhakutuomioistuimet toimivat monijäsenisinä (PeVL 4/1982 vp). Tähän liittyen valiokunta on sittemmin todennut, että asioiden käsittely kolmen tuomarin kokoonpanossa on perusteltua muutoksenhakutuomioistuimena olevissa hallinto-oikeuksissa, ja arvioinut monijäsenisen kokoonpanon lisäävän käsiteltävien asioiden monipuolista harkintaa ja oikeusturvaa (PeVL 53/2017 vp ja PeVL 2/2006 vp).

Lisäksi perustuslakivaliokunta on todennut, ettei oikeudenkäyntiä sinänsä ole määritelty sen paremmin perustuslaissa kuin ihmisoikeussopimuksessakaan. Oikeudenkäynnille on 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).

Arvio

Nähdäkseni voidaan olennaisimmilta osin yhtyä hallituksen esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtiin ja säätämisjärjestysperusteluista ilmeneviin johtopäätelmiin ehdotettavan sääntelyn suhteesta perustuslakiin ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen.

Samalla on kuitenkin huomautettava, ettei ehdotettavaa sääntelyä oikeusprosessien keventämisestä voida pitää aivan ongelmattomana perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen kannalta. Ensinnäkin muutosehdotuksia voidaan pitää yksilön oikeusturvan ja tuomioistuinten ratkaisutoiminnan kannalta periaatteellisesti varsin merkittävinäkin siltä osin kuin on kysymys kokoonpanojen keventämisestä ja syytetyn velvollisuudesta osallistua henkilökohtaisesti oikeudenkäyntiin. Kun perustuslain 100 §:n 2 momentin lähtökohtana on kuitenkin ylimpien tuomioistuinten tuomionvoipaisuus *viisijäsenisenä* ja kun perustuslakivaliokunta on arvioinut monijäsenisen kokoonpanon lisäävän käsiteltävien asioiden monipuolista harkintaa ja oikeusturvaa (PeVL 653/2014 vp ja PeVL 2/2006 vp), näistä lähtökohdista ei ole ongelmaton OK 2 luvun 9 §:n 3 momenttiin lisättäväksi ehdotettu säännös, jonka mukaan, asian voisi käsitellä ja ratkaista yksi jäsen, jos on selvää, ettei valitusluvan myöntämiselle ole edellytyksiä. Viittaan tässä yhteydessä myös korkeimman oikeuden esityksen valmisteluvaiheessa antamaan lausuntoon jätetystä

eri mieltä olevien jäsenten lausunnosta ilmenevään siltä osin kuin siinä tuodaan esiin niitä haitallisia seurauksia, joita valitusluvan hylkääminen yhden tuomarin jaostossa voi varsinkin ajan oloon tuottaa.[1] Nähdäkseni voisikin harkita kynnyksen korottamista yhden jäsenen kokoonpanon käyttämiselle esimerkiksi ilmeisyyden vaatimuksella: ” Jos kuitenkin on *ilmeistä*, ettei valitusluvan myöntämiselle ole edellytyksiä, asian voi käsitellä ja ratkaista myös yksi jäsen.”

Myöskään ehdotettuja kahtalaisia lievennyksiä syytetyn velvollisuuteen olla henkilökohtaisesti läsnä pääkäsittelyssä tai ehdotusta yhden tuomarin kokoonpanon käyttöalan laajentamisesta ei voida pitää täysin ongelmattomina perustuslain 21 §:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen kannalta, etenkin kun huomioidaan ehdotettujen lievennysten ja käyttöalan piirin laajentamisen voimakkuuden aste voimassa olevaan sääntelyyn verrattuna. Esimerkiksi rikosasia voidaan nykyisin käsitellä käräjäoikeudessa yhden tuomarin kokoonpanossa, jos syytteessä tarkoitetusta teosta voidaan tuomita enintään kaksi vuotta vankeutta. Nyt kuitenkin ehdotetaan yhden tuomarin kokoonpanon käyttöalan laajentamista siten, että rikosasia voitaisiin käsitellä yhden tuomarin kokoonpanossa, jos syytteessä tarkoitetusta teosta voidaan tuomita enintään neljä vuotta vankeutta.

Seurannan tarve

Esityksen yleisperustelujen jaksossa 1 selostettujen oikeudenhoidon uudistamisohjelmien nimissä on viime vuosina ehdotettu ja osaksi jo tehtykin useita laajoja lainsäädäntömuutoksia, jotka ainakin osaksi koskevat yksilön oikeusturvan ja tuomioistuinten ratkaisutoiminnan kannalta periaatteellisesti varsin merkittäviäkin kysymyksiä. Esimerkiksi perustuslakivaliokunnassa on parhaillaan vireillä lausuntoasiana kaksi hallituksen esitystä oikeudenkäymiskaaren muuttamisesta (HE 190/2017 vp ja käsillä oleva esitys HE 200/2017 vp.) Viime valtiopäivillä valiokunta antoi lausuntonsa hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi tuomioistuinlain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 270/2016 vp), jolla toteutettiin käräjäoikeuksien rakenneuudistus.

Nähdäkseni käsillä olevasta esityksestä annettavassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi painokkaasti toistettava perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 17/2017 vp esitetty tarve seurata tarkoin varsinkin *eri esitysten kumulatiivisia* vaikutuksia perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeusturvan toteutumiselle sekä tarvittaessa ryhtyä *viipymättä* toimenpiteisiin havaittujen ongelmien korjaamiseksi.

Helsingissä 2. päivänä maaliskuuta 2018

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki

[1] Korkein oikeus, Lausunto oikeusprosessien keventämistä koskevasta mietinnöstä. 21.9.2017.