OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Yksityisoikeus- ja oikeudenhoito-osasto
Yksityisoikeus ja maksukyvyttömyys
Erityisasiantuntija Johannes Koskenniemi

Asiantuntijalausunto
12.9.2024

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle etäyhteyksien käytön edistämistä oikeudenkäynneissä yleisissä tuomioistuimissa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 63/2024 vp)

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa otsikkoasiassa.

Oikeusministeriö esittää asiantuntijalausuntonaan kunnioittaen seuraavaa.

Aluksi

Hallituksen esityksessä ehdotetaan laajennettavan etäyhteyden käyttämistä oikeudenkäynneissä yleisissä tuomioistuimissa. Hallitus esittää muun muassa säätämistä etäoikeudenkäynnistä ja tuomioistuimen jäsenen etäosallistumisesta oikeudenkäyntiin, video- ja puhelinkuulemisen edellytysten keventämistä suullista todistelua vastaanotettaessa, pakkokeinojen ja poissaoloseuraamusten käytön laajentamista etäyhteyksillä osallistuttaessa ja mahdollisuutta määrätä asianosaisen pakollisesta etäosallistumisesta. Seuraavassa esitystä käsitellään tarkemmin erityisesti perustuslain oikeusturvaa ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja oikeudenkäynnin julkisuutta koskevien säännösten valossa.

Postiosoite
Postadress
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax
09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

Oikeusministeriö katsoo, että käsiteltävänä olevat lakiehdotukset ovat perustuslain ja Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Ne voitaisiin siksi hyväksyä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Oikeusministeriö perustelee kantaansa tarkemmin seuraavasti.

Etäyhteyksien lisäämisen vaikutukset oikeusturvaan

Oikeusturvasta säädetään perustuslain 21 §:ssä. Pykälän 2 momentin mukaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet turvataan lailla.

Oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä on määräyksiä myös Suomea sitovissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa, muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset ovat käytännössä merkittävästi täsmentyneet tätä artiklaa koskevassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä.

Esitys laajentaisi asianosaisten etäyhteyksien käyttämismahdollisuuksia, kun suullista todistelua voitaisiin entistä useammin ottaa vastaan reaaliaikaisen videoyhteyden välityksellä. Etäoikeudenkäynnistä säätäminen tarkoittaisi sitä, että asianosaisella olisi käytännössä useammin tosiasiallinen mahdollisuus osallistumiseen etäyhteyksien välityksellä. Nämä muutokset parantaisivat ihmisten oikeusturvaa.

Oikeusturvaan ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluu myös vaatimus oikeuden saatavuudesta ja ratkaisun saamisesta ilman aiheetonta viivytystä. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja asioiden viivytyksettömään käsittelyyn liittyvien perusoikeuksien merkitykseen oikeusvaltion kulmakivinä (esim. PeVL 43/2021 vp). Näiden oikeuksien toteutumista esitys olisi omiaan kohentamaan.

Muutokset parantaisivat oikeuden saatavuutta erityisesti silloin, kun osallistuminen istuntosalista käsin vaatisi vähäistä suurempaa matkustamista.

Tällä on merkitystä oikeusturvan kannalta (PeVL 55/2006 vp s. 5). Esityksen voidaankin nähdä toteuttavan sitä perustuslakivaliokunnan esiin tuomaa mahdollisuutta, että pitkistä välimatkoista aiheutuvaa haittaa voidaan vähentää sähköisen asioinnin ja etäyhteyksien käytön avulla (PeVL 12/2017 vp s. 2). Oikeuden saatavuuden parantuminen parantaa osaltaan oikeusturvaa (PeVL 16/2019 vp s. 3–4, PeVL 50/2018 vp s. 5, PeVL 55/2014 vp s. 3–4 ja PeVL 32/2012 vp s. 3).

Etäyhteyksiä käyttämällä voidaan myös ainakin yksittäisissä tapauksissa välttää asian ratkaisemisen viipyminen. Tarvetta peruuttaa istuntoja vähentäisi puheyhteydellä tapahtuvan kuulemisen käyttöalan laajentaminen tilanteessa, jossa kuultava on jäänyt pois käsittelystä. Etäoikeudenkäynnistä säätäminen puolestaan tarkoittaisi sitä, että soveliaan istuntosalin vapautumisesta aiheutuva toisinaan pitkäkin viive olisi tietyissä tilanteissa mahdollista välttää. Myös tältä kannalta tarkasteltuna esitys parantaisi oikeusturvaa.

Pakollisen etäosallistumisen vaikutus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin

Esityksessä annettaisiin tuomioistuimelle oikeus määrätä erityisestä syystä, että asianosaisen oikeus osallistua oikeudenkäyntiin toteutetaan etäyhteydellä. Harkinnassa olisi otettava huomioon asian laatu ja merkitys asianosaiselle.

Asianosaisen oikeus osallistua ja olla läsnä asiansa suullisessa käsittelyssä kuuluu oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ytimeen. Ihmisoikeustuomioistuimen käytännön mukaan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla perustaa erityisesti rikosasiassa syytetylle oikeuden osallistua asiansa suulliseen käsittelyyn (Marcello Viola v. Italia, 5.10.2006, 52). Tämä ilmenee siitäkin, että 6 artiklan 3 c–e alakohtien mukaan jokaisella rikoksesta syytetyllä on vähimmäisoikeutena oikeus puolustautua henkilökohtaisesti, kuulustella todistajia ja saada maksutta tulkin apua. Näiden oikeuksien toteutuminen käytännössä edellyttää oikeutta osallistua oikeudenkäyntiin. Oikeusministeriö katsoo, että osallistumisoikeus voidaan esityksen mukai-

sissa rajoissa toteuttaa hyvälaatuisen videoyhteyden välityksellä tarvittaessa vasten asianosaisen tahtoa. Sanottu soveltuu myös rikosasian vastaajaan.

Esitys perustuu tältä ja muilta osin siihen nykylainsäädännöstäkin ilmenevään käsitykseen, että osallistuminen hyvälaatuisen videoyhteyden välityksellä voidaan rinnastaa osallistumiseen istuntosalissa. Tästä syystä asianosaisella on nykytilassa laaja oikeus osallistua oikeudenkäyntiin videoyhteyden välityksellä. Kun tällainen rinnastus tehdään, on johdonmukaista katsoa, että siitä on johdettavissa paitsi oikeus, tarvittaessa myös velvollisuus osallistua videoyhteyden välityksellä. Valmistelussa on kuitenkin tunnistettu, että asianosaisen tulisi yleensä saada valita haluamansa osallistumistapa. Lisäksi pakollista etäosallistumista tarkoittavan määräyksen antaminen voi olla omiaan vaarantamaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukseen sisältyvän asemien yhtäläisyyden (*equality of arms*) periaatteen toteutumisen tilanteessa, jossa vastapuoli saa osallistua oikeudenkäyntiin istuntosalista käsin. Näistä syistä määräyksen antaminen edellyttäisi erityistä syytä. Kuten hallituksen esityksen yksityiskohtaisista perusteluista käy ilmi, kynnys on tarkoitettu korkeaksi (HE s. 45-47).

Ihmisoikeustuomioistuimella on toistaiseksi kohtuullisen niukasti ratkaisukäytäntöä etäyhteyden käyttämisestä. Ottaen huomioon myös ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön dynaaminen luonne oikeustilan voidaan olettaa olevan vielä kehittymässä. Esitys täyttää tähänastisen käytännön asettamat vaatimukset.

On syytä muistaa, että ihmisoikeussopimuksen näkökulmasta keskeistä on sen arvioiminen, onko oikeudenkäynti kokonaisuutena arvioiden oikeudenmukainen (Ibrahim ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta, 13.9.2016, kohta 250-252). Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön perusteella asianosaisen läsnäolo istuntosalissa on oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin näkökulmasta toivottavaa, mutta se ei ole päämäärä itsessään, vaan väline kokonaisuutena arvostellen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin varmistamiseksi (Golubev v. Venäjä, 9.11.2006). Tämä lähtökohta antaa jäsenvaltioille harkintamarginaalia etäyhteyden käyttämisessä.

Ihmisoikeustuomioistuin on vakiintuneesti katsonut, että osallistuminen videoyhteyden välityksellä ei itsessään ole ristiriidassa julkisen ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten kanssa (Marcello Viola, 5.10.2006, 72; Bivolaru v. Romania [nro 2], 2.10.2018, 138-139). Huomionarvoista on, että ihmisoikeustuomioistuin on nimenomaisesti hyväksynyt asianosaisen pakollisen etäosallistumisen videoyhteydellä muutoksenhakuasteessa, kunhan sille on hyväksyttävä syy ja menettely muutoin täyttää 6 artiklan asettamat vaatimukset (Marcello Viola, 5.10.2006, kohta 72; Sakhnovskiy v. Venäjä, 2.11.2010, 96). Lisäksi käytettävän etäyhteyden on oltava laadultaan sellainen, että osallistuminen on tosiasiassa mahdollista ilman teknisiä ongelmia, ja sen on mahdollistettava luottamuksellinen yhteydenpito avustajan kanssa (Grigoryevskikh v. Venäjä, 9.4.2009, 83).

Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä ei ole toistaiseksi selkeää kannanottoa pakollisesta etäosallistumisesta ensimmäisessä asteessa. Sinänsä ihmisoikeustuomioistuin on todennut rikosasian vastaajan osalta, että hänen osallistumisoikeutensa on yleisestikin ottaen painavampi ensimmäisessä asteessa kuin muutoksenhakuasiaa käsittelevässä tuomioistuimessa ja että rikosasian vastaajan tulisi yleensä saada olla läsnä ensi asteen käsittelyssä (Sakhnovskiy v. Venäjä, 2.11.2010, 96). Ratkaisu jättää kuitenkin avoimeksi sen, voidaanko tämä läsnäolo-oikeus myös ensimmäisessä asteessa toteuttaa hyvälaatuisen videoyhteyden välityksellä, vaikka vastaaja ei siihen suostu, kunhan muut videoyhteyden käyttämiselle asetettavat edellytykset täyttyvät. Merkitystä tässä suhteessa saattaa olla myös AV-tekniikan kehittymisellä.

Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuskomitea on katsonut, että osallistumisoikeuden toteuttaminen etäyhteydellä ensimmäisen asteen käsittelyssä vastoin rikosasian vastaajan tahtoa pelkästään käytännöllisten syiden vuoksi loukkaa YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan sopimuksen (KP-sopimus) 14 artiklaa (CCPR/C/135/D/3736/2020). Tämän ratkaisun perusteella vaikuttaisi siltä, että jos käsillä on myös muita kuin käytännöllisiä syitä, vastaaja voidaan KP-sopimuksen sitä estämättä määrätä osallistumaan videon välityksellä. Edellä todetut näkökohdat joka tapauksessa korostavat sitä hallituksen esityksessä todettua lähtökohtaa, että

rikosasian vastaajan oikeutta olla läsnä oikeussalissa ensimmäisessä asteessa on pidettävä vahvana lähtökohtana, josta poikkeaminen edellyttää hyviä perusteita.

Toisinaan tällaiset perusteet voivat olla käsillä. Tätä ilmentää se, että ihmisoikeustuomioistuin on tietyin edellytyksin hyväksynyt rikosasian vastaajan poistamisen asiansa suullisesta käsittelystä (Idalov v. Venäjä, 22.5.2012, 175-177; Marguš v. Kroatia, 27.5.2014, 90-91). Poistaminen on rankemmin osallistumisoikeuteen puuttuva toimenpide kuin pakollinen osallistuminen etäyhteydellä. Esityksessä säädettäisiin, että poistetulle asianosaiselle on pyrittävä antamaan mahdollisuus osallistua etäyhteydellä. Etäosallistumista koskevan määräyksen ennakolliselle antamiselle saattaa esiintyä tarvetta sen vuoksi, että muiden oikeudenkäyntiin osallistuvien turvallisuus ja oikeudenkäynnin järjestys pystytään kaikissa tapauksissa turvaamaan.

Riita-asioiden osalta ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että 6 artikla ei takaa oikeutta henkilökohtaiseen läsnäoloon vaan yleisemmän oikeuden esittää asiansa ja vaatimuksensa tuomioistuimelle tehokkaasti ja vastapuoleen verrattuna tasapuolisin mahdollisuuksin (Yevdokimov ja muut v. Venäjä, 16.2.2016, kohta 22; Jallow v. Norja 2.12.2021, kohdat 59-70). Johdonmukaista on siten katsoa, että riita-asioissa asianosaisen läsnäolo-oikeuden toteuttamisesta etäyhteydellä voidaan tarvittaessa määrätä matalammalla kynnyksellä kuin rikosasiassa. Toisaalta tarvettakin siihen esiintynee käytännössä harvemmin riita-asioissa.

Yhteenvetona voidaan todeta, että missään asiaryhmässä tai tuomioistuimen asteessa ei näyttäisi olevan ehdotonta velvollisuutta toteuttaa asianosaisen osallistumisoikeus nimenomaan istuntosalista käsin hänen sitä vaatiessaan. Reunaehdot pakolliselle etäosallistumiselle vaihtelevat riippuen asian laadusta ja merkityksestä, istunnon luonteesta ja oikeusasteesta. Asian erityispiirteillä sekä etäyhteyden käyttämisen syillä ja osallistumisen toteuttamistavalla on käytännössä merkittävä vaikutus siihen, täyttääkö pakollinen etäosallistuminen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset. Ehdotettu joustava sääntelymalli mahdollistaa erilaisten soveltamistilanteiden erilaisten piirteiden täysimääräisen huomioimisen.

Se mahdollistaa myös ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön kehittymisen ottamisen huomioon. Näillä perusteilla esitys on tältä osin perustuslain mukainen.

Oikeudenkäynnin julkisuus etäoikeudenkäynnissä

Etäoikeudenkäynnissä ei olisi istuntopaikkaa, jossa yleisö voisi seurata oikeudenkäyntiä. Tuomioistuimen velvollisuutena olisi taata julkisuuden toteutuminen, mutta keinot jäisivät tuomioistuimen harkintaan. Vaikutukset käytännön yleisöjulkisuuteen olisivat joko neutraaleja tai myönteisiä. Esitys on näiltä osin perustuslain mukainen seuraavilla perusteilla.

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Käsittelyn julkisuus on siten erikseen mainittu oikeusturvatakeena. Julkisuus on lisäksi yleisesti taattu perustuslain 12 §:n 2 momentissa.

Julkisuusintressi on oikeudenkäynnissä vieläkin vahvempi kuin viranomaistoiminnassa yleensä (PeVL 31/2005 vp s. 4, PeVL 43/1998 vp s. 7/II). Oikeudenkäynnin julkisuus nimittäin liittyy asianosaisen oikeusturvan lisäksi yleisempiin vaatimuksiin riippumattomien tuomioistuinten vallankäytön avoimuudesta ja kontrolloitavuudesta. Myös ihmisoikeustuomioistuimen vakiintuneen ratkaisukäytännön mukaan oikeudenkäynnin julkisuus on perustavanlaatuinen osa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksiä. Julkinen oikeudenkäynti suojelee asianosaisia salassa ja vailla julkista tarkastelua annettavilta tuomioilta, ja se on tapa säilyttää luottamus tuomioistuimiin (Riepan v. Itävalta, 14.11.2000, 27; Sutter v. Sveitsi, 22.2.1984, 26). Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön perusteella pelkästään käsittelyn teoreettinen julkisuus ei ole riittävää (Riepan v. Itävalta, 14.11.2000, kohdat 29-31).

Koska tuomioistuimen olisi taattava julkisuuden toteutuminen kaikissa tilanteissa, esitys ei heikentäisi oikeudenkäynnin julkisuutta. Oletettavasti

käsittelyn julkisuus toteutettaisiin useimmiten sivusalin avulla. Koska sivusalit olisivat useimmiten tuomioistuinten tiloissa, käsittelyjen julkisuus ei myöskään käytännössä ainakaan heikentyisi. Sivusaleja voisi myös olla useita, ja sivusalin käyttäminen voisi parantaa yleisön tosiasiallisia mahdollisuuksia seurata oikeudenkäyntiä. Lisäksi julkisuuden toteuttamiselle voisi olla muita tapoja. Esitys voisi joissakin tilanteissa jopa kohentaa käsittelyn julkisuuden toteutumista.

Muita kysymyksiä

Esityksessä säädettäisiin tuomioistuimen ratkaisukokoonpanon jäsenen mahdollisuudesta osallistua suulliseen käsittelyyn videoyhteyden välityksellä. Esitys on tältä osin perustuslain mukainen seuraavilla perusteilla.

Kotimaisessa tuomioistuinmenettelyssä on lähdetty siitä, että osallistuminen hyvälaatuisella videoyhteydellä on rinnastettavissa osallistumiseen istuntosalista käsin ja että tämä ei toisin sanottuna ole ristiriidassa välittömyysperiaatteen kanssa. Näin on perusteltua katsoa myös tuomarin osalta. Lähtökohtaisesti oikeudenkäynnin välittömyys ei näin ollen juuri kärsi siitä, että tuomari osallistuu oikeudenkäyntiin videoyhteyden välityksellä. Paljon suurempi poikkeama oikeudenkäynnin välittömyyteen on se, että suullinen todistelu otetaan jatkossa hovioikeudessa vastaan käräjäoikeudessa tehdyltä tallenteelta, minkä perustuslakivaliokunta on hyväksynyt (HE 133/2021 vp, PeVL 43/2021 vp).

Välittömyys – eli vaatimus oikeudenkäyntiaineiston esittämisestä välittömästi siinä oikeudessa, jossa juttu on vireillä ja joka ratkaisee jutun -- on yksi oikeudenkäynnin keskeisistä menettelyperiaatteista. Menettelyperiaatteet eivät kuitenkaan ole oikeudenkäynnissä itseisarvoja, vaan niillä on välinearvo: oikeudenkäyntimenettely pyritään mahdollisuuksien mukaan järjestämään niiden mukaiseksi, jotta oikeudenkäynnin tavoitteet ja niiden taustalla olevat perimmäiset arvot toteutuvat. Välittömyysperiaate saa valtioääntöoikeudellista merkitystä sitä kautta, että välittömyys kuuluu oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ihmisoikeustuomioistuimen vakiintuneen ratkaisukäytännön mukaan erityisesti rikosasiassa (P.K. v. Suomi,

9.7.2002). Tässä merkityksessä kysymys ei kuitenkaan ole velvollisuudesta toteuttaa välittömyyttä mahdollisimman täysimääräisesti, vaan siitä, että oikeudenkäynnin välittömyydelle asetetaan tietyt minimiedellytykset, joiden on ylityttävä, jotta oikeudenkäynti olisi oikeudenmukainen. Selvää on, että näiden minimiedellytysten kannalta kokoonpanon jäsenen etäosallistuminen on merkityksetöntä. Jäsenen etäosallistuminen ei tee oikeudenkäyntiä epäoikeudenmukaiseksi.

Lisäksi on syytä kiinnittää huomiota siihen, että tuomioistuimen jäsenen etäosallistuminen edellyttäisi menettelyn yleisen soveliaisuuden lisäksi sitä, että siihen olisi aihetta. Kysymys olisi siten jossain määrin poikkeuksellisesta menettelystä. Etäosallistuminen voisi edistää asian viivytyksetöntä ratkaisua, ja sillä olisi siten myös myönteinen vaikutus oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiseen.

Ehdotetut etäoikeudenkäyntiä ja sen julkisuutta koskevat säännökset eivät laajentaisi yksityiselämän suojaan kohdistuvia vaikutuksia, joita oikeudenkäynnistä seuraa riippumatta siitä, millä tavalla oikeudenkäynti järjestetään. Mahdolliset etäyhteyksiin käytettävään teknologiaan liittyvät tietosuojavaikutukset ja riskit huomioitaisiin sovellettavan tietosuojalainsäädännön vaatimusten mukaisesti.

Esityksessä muutettaisiin turvatarkastuksista tuomioistuimissa annettua lakia säätämällä, että etäoikeudenkäyntiä seuraamaan tuomioistuimeen saapuville voidaan tehdä samanlainen turvatarkastus kuin tavanomaista oikeudenkäyntiä seuraamaan saapuvalle yleisölle. Lisäksi tällaisilta henkilöiltä voitaisiin ottaa pois kuvan tallentamiseen soveltuvat välineet oikeudenkäynnin asianosaisten ja siellä kuultavien henkilöiden yksityisyyden suojaamiseksi. Tämä muutos vastaisi sitä, mitä on vastikään säädetty videotallenteita katsomaan saapuvien henkilöiden tarkastamisesta mainitun lain 5 §:n 3 momentissa (HE 133/2021 vp, PeVL 43/2021 vp), joka pantaisiin esityksellä voimaan.

Nyt ehdotettu vähäinen muutos ei laajentaisi turvatarkastuksen kohteeksi joutuvien henkilöiden joukkoa tai turvatarkastajien toimivaltuuksia. Tuoreeltaan on hyväksytty turvatarkastajan oikeus ottaa pois kuvan tallentamiseen soveltuva väline (PeVL 43/2021 vp).

Lopuksi

Esityksen tarkoituksena on parantaa oikeusturvaa edistämällä oikeuden saatavuutta ja vähentämällä oikeudenkäyntien viivästymistä. Kuten perustuslakivaliokunta on monessa yhteydessä todennut, tuomioistuinmenettelyjen kehittäminen voi ajan oloon vaikuttaa asioiden käsittelyaikoihin ja siten edistää perustuslain 21 §:n 1 momentissa jokaiselle turvattua oikeutta saada asiansa ilman aiheetonta viivytystä tuomioistuimessa käsitellyksi (PeVL 4/2010 vp s. 5, PeVL 35/2002 vp s. 3/II, PeVL 31/2005 vp s. 3/II, PeVL 2/2006 vp s. 2/II, PeVL 30/2006 vp s. 4 ja 5). Edellä todetuin perustein esitys on perustuslain mukainen.