Olli Mäenpää
27.9.2024

Lakivaliokunnalle

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

Ehdotetun lainsäädännön tarkoituksena on laajentaa etäyhteyksien käyttömahdollisuuksia yleisissä tuomioistuimissa, markkinaoikeudessa ja työtuomioistuimessa. Sääntelyssä määriteltäisiin edellytykset tuomarin osallistumiselle oikeudenkäyntiin etäyhteyden välityksellä ja suullisen käsittelyn toimittamiselle kokonaan etäyhteyden välityksellä. Tuomioistuimella olisi säädetyin edellytyksin toimivalta määrätä, että asianosaisen oikeus olla läsnä suullisessa käsittelyssä toteutetaan etäyhteyden välityksellä. Lisäksi kevennettäisiin edellytyksiä vastaanottaa suullista todistelua etäyhteyttä käyttäen.

Sääntelyn yleisiä lähtökohtia

Esitys sisältää etäyhteyden ja etäoikeudenkäynnin määritelmät. Niiden mukaan etäyhteydellä tarkoitettaisiin ”teknistä tiedonvälitystapaa, jossa käsittelyyn osallistuvilla on puhe- ja näköyhteys keskenään”. Etäoikeudenkäynti puolestaan merkitsisi sitä koskevan säännöksen mukaan suullisen valmistelun toimittamista ”niin, että puheenjohtaja ja tuomioistuimen muu ratkaisukokoonpano sekä asianosaiset osallistuvat siihen etäyhteydellä”. Tarkoituksena lienee kuitenkin, että myös pääkäsittelyn toimittaminen etäyhteydellä muodostaisi etäoikeudenkäynnin, joskin tämä jää sovelletun sääntelytavan vuoksi jossain määrin epäselväksi.

Etäyhteyden käyttö olisi esityksen mukaan mahdollista, ”jos siihen on aihetta ja jos puheenjohtaja harkitsee tämän soveliaaksi”. Etäoikeudenkäynti puolestaan olisi mahdollinen, jos ”jos tuomioistuin harkitsee tämän soveliaaksi”. Sääntely olisi siis luonteeltaan pääosin mahdollistavaa, ja etäyhteyksien ja etäoikeudenkäynnin käyttäminen perustuisi prosessinjohdollisiin ratkaisuihin. Tätä sääntelyn joustavaa lähtökohtaa voidaan pitää perusteltuna.

Etäyhteyksien käyttö yleisissä tuomioistuimissa on jo voimassa olevan lainsäädännön puitteissa mahdollista joissain rajatuissa tilanteissa. Lisäksi etäyhteyksien käyttö on perustunut myös omaksuttuihin käytäntöihin. Laintasoinen sääntely on kuitenkin aukollista ja pelkästään käytäntöperusteinen etäyhteyksien käyttö voi olla ongelmallista.

Yli puolessa EU:n jäsenvaltioista asianosaisten kuuleminen etäviestintätekniikan avulla on yleisesti mahdollista riita- ja rikosasioiden oikeudenkäynneissä. Videoyh-

teyksien käytön ei ole havaittu aiheuttavan erityisiä prosessuaalisia ongelmia. Lisäksi esityksen perusteluissa arvioidaan, että Euroopan unionissa omaksutut oikeudenkäytön digitalisoinnin tavoitteet ja videoyhteyksien käyttömahdollisuuksien laajentaminen ovat omiaan lisäämään myös jäsenvaltioiden tarvetta kehittää kansallisia menettelysääntöjään videoneuvottelun ja muiden etäyhteystekniikoiden käytön osalta (s. 25).

Tietosuoja ja tietoturvallisuus

Ehdotetunkaltaiselle yhtenäistävälle laintasoiselle sääntelylle voidaan esitetyt näkökohdat huomioon ottaen katsoa olevan aiheelliset ja hyväksyttävät perusteet. Etäyhteyksien käytön vaikutuksia tietosuojaan ja tietoturvallisuuteen ei kuitenkaan esityksen perusteluissa arvioida riittävästi. Kuten perusteluissa (s. 21) todetaan etäyhteyden käyttöön voisi käytettävästä teknologiasta riippuen liittyä muun muassa nykyistä suurempi riski siitä, että puheenvuoroja tallennetaan kiellosta huolimatta, millä voi olla vaikutusta tietosuojan toteutumiseen. Vaikka tietosuoja- ja salassapitosääntelyä voitaneen myös tältä osin pitää riittävänä, sen noudattamisen valvonnassa on havaittu käytännön haasteita (KKO 2023:51, tuomiosta on vireillä valitus Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa).

Tietoturvallisuuden riittävän toteuttamisen edellytykset etäyhteyksiä käytettäessä riippuvat keskeisesti sovellettavasta teknologiasta ja tietoturvallisuusvaatimusten noudattamisesta. Etäyhteyksien käyttöön kohdistettavia tietoturvallisuuden perusvaatimuksia määritellään kuitenkin julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (2019) 12-18 §:ssä. Näitä säännöksiä sovelletaan myös tuomioistuimissa, mitä voitaneen pitää tietoturvallisuuden perusvaatimusten kannalta riittävänä. Myös laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta (2019) voinee olla tältä kannalta merkityksellinen, sikäli kuin lakia sovelletaan tuomioistuimiin.

Tuomioistuimia olisi joka tapauksessa perusteltua tukea etäyhteyksien käytön edellytysten yhdenmukaistamisessa niin, että tietosuojan ja tietoturvallisuuden vaatimukset otetaan asianmukaisesti huomioon. Myös näiden vaatimusten noudattamista olisi aiheellista seurata. Tältä kannalta voidaan kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että tiedonhallinnan ohjausta ei sovelleta tuomioistuimiin (TiedonhallintaL 3.3 §). Valvontaviranomainen ei myöskään voi kohdistaa digipalvelulaissa tarkoitettua valvontaa ja tarkastuksia tuomioistuimiin eikä antaa niille niiden digitaalisia palveluita koskevia määräyksiä (DigipalveluL 12.5 §). Asianmukainen tuomioistuinorganisaation sisäinen ohjaus ja valvonta olisi siksi näiltä osin välttämätöntä järjestää erikseen tuomioistuinten riippumattomuuden puitteissa.

Oikeudenmukainen ja julkinen oikeudenkäynti

Etäyhteyttä koskeva sääntely on merkityksellistä erityisesti oikeusturvan saatavuutta sekä oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuutta ja julkisuutta koskevien edellytysten kannalta. Niiden perusteet määräytyvät Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklan ja kyseiseen säännökseen perustuvan oikeuskäytännön sekä niitä

vastaavasti perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan. Lähtökohtana on, että jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi oikeudenmukaisessa ja julkisessa oikeudenkäynnissä, kun päätöksenteko koskee hänen oikeuksistaan tai velvollisuuksistaan tai kyse on häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä.

Oikeusturvan saatavuus

Oikeusturvan saatavuudella tarkoitetaan lähinnä mahdollisuutta ja oikeutta saattaa omaa oikeuttaan tai velvollisuuttaan koskeva asia tuomioistuimen tutkittavaksi ja tuomioistuinkäsittelyn viivytyksettömyys. Etäyhteyden käyttömahdollisuuden laajentamisella voidaan arvioida olevan ensisijaisesti myönteisiä vaikutuksia tuomioistuinkäsittelyn sujuvuuteen ja viivytyksettömyyteen. Nämä vaikutukset turvaavat osaltaan myös oikeusturvan saatavuutta.

Oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuus

Oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuuteen kuuluvat keskeisesti etenkin prosessin tasapuolisuus ja vastavuoroisuus. Oikeudenkäynnin tasapuolisuus edellyttää, että oikeudenkäynnin osapuolilla on oltava yhtäläiset mahdollisuudet esittää vaatimuksensa ja perustelunsa oikeudenkäynnissä. Oikeudenkäynnin vastavuoroisuus eli kontradiktorisuus puolestaan edellyttää, että oikeudenkäynnin osapuolilla on riittävät ja tasaveroiset mahdollisuudet osallistua asian selvittämiseen ja käsittelyyn tuomioistuimessa.

Etäyhteyden käyttämisellä oikeudenkäynnissä ei voitane arvioida olevan välitöntä oikeudellista vaikutusta oikeudenkäynnin tasapuolisuuden ja vastavuoroisuuden asianmukaiseen toteutumiseen. Se määräytyy ensisijaisesti sovellettavien prosessilakien ja tuomarin prosessinjohdon perusteella. Myös etäyhteyden käyttö oikeudenkäynnissä tapahtuisi niiden määrittelemissä puitteissa. Näin ollen etäyhteyden käyttäminen ei sellaisenaan muuta näiden vaatimusten noudattamisen keskeistä prosessuaalista merkitystä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamisen takeena.

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksiä arvioidessaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on vakiintuneesti katsonut, että asianosaisen osallistuminen voidaan sinänsä toteuttaa videoyhteydellä, kunhan sille on hyväksyttävä syy ja menettely muutoin täyttää ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan asettamat vaatimukset. Etäyhteyden käyttö mukautuu sinänsä myös YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan sopimuksen (KP-sopimus) 14 artiklan vaatimuksiin. Myöskään prosessuaalisen välittömyysperiaatteen ei voida arvioida muodostavan ehdotonta estettä tuomioistuinten jäsenten etäosallistumiselle.

Ehdotetulla etäyhteyksien käyttömahdollisuuden lisäämiselle on siten aiheelliset ja hyväksyttävät perusteet. Erikseen on kuitenkin paikallaan arvioida oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytysten toteutumista yhtäältä oikeudenkäynnin asianosaisen aseman ja toisaalta tuomioistuimen päätöksentekomenettelyn kannalta. Näissä suhteissa etäyhteyden käyttäminen voisi aiheuttaa myös periaatteellisesti merkityksellisiä vaikutuksia.

Oikeudenkäynnin asianosaisen prosessuaalisen aseman kannalta on erityisen merkityksellinen ehdotus, jonka mukaan (OK 12:8, ROL 8:13) tuomioistuin voisi määrätä, että asianosaisen osallistuminen suulliseen käsittelyyn toteutetaan etäyhteydellä, jos siihen on erityinen syy ottaen huomioon asian laatu ja merkitys asianosaiselle. Asianosaisen velvoittaminen etäyhteyden käyttöön perustuisi lakiehdotusten mukaan verraten väljiin ja avoimiin kriteereihin, joiden soveltamista kuitenkin avataan tarkemmin perusteluissa (s. 37-38).

Perusteltu syy määrätä asianosainen käyttämään etäyhteyttä voisi olla esimerkiksi se, että etäyhteyksiä käyttämällä voitaisiin välttää merkittävä viivästys. Perusteltu syy voisi liittyä myös tuomioistuimen päätösvaltaisuuden turvaamiseen ja istunnon turvallisuuteen. Asian laatu puolestaan vaikuttaisi niin, että esimerkiksi todiseikastoltaan riitaisessa, monimutkaisessa ja vaikeaselkoisessa asiassa todistelu otettaisiin yleensä vastaan istuntosalissa. Asian merkitys konkretisoituisi tuomioistuimen arvioinnissa niin, että mitä merkittävämpi asia on asianosaisen kannalta arvioituna, sitä korkeammat vaatimukset olisi asetettava etäyhteyden käyttämisvelvoitteen määräämiselle tilanteessa, jossa asianosainen vastustaa etäoikeudenkäyntiä.

Perusteluissa esitettyjä arviointiperusteita voidaan pitää asianmukaisina oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuuden takeiden kannalta. Esityksen perusteluista käy lisäksi ilmi, että oikeudenkäynnin toimittaminen istuntosalissa tai muussa vastaavassa paikassa olisi edelleen vahva pääsääntö. Tämän lähtökohdan noudattamista perusteluissa esitettyjen soveltamisohjeiden lisäksi voidaan pitää välttämättömänä.

Oikeudenkäynnin tasapuolisuuden ja vastavuoroisuuden asianmukaisessa toteutumisessa voi kuitenkin käytännössä olla eroavuutta oikeudenkäynnin osapuolten välillä etäyhteyden käyttämiseen liittyvien teknis-taloudellisten resurssien ja etäyhteyden käytön edellyttämien tiedollis-taidollisten kyvykkyyksien vuoksi. Niistä johtuvat oikeudenkäynnin osapuolten tosiasialliset erot voivat vaikuttaa prosessin osapuolten vastavuoroisiin ja tasapuolisiin edellytyksiin osallistua oikeudenkäyntiin. Esityksen perusteluissa kiinnitetään tähän näkökohtaan huomiota vain niukasti.

Oikeudenkäynnin asianosaisen kannalta tosiasiallisilla osallistumiskyvyillä ja -mahdollisuuksilla voidaan arvioida olevan erityisen keskeinen merkitys tilanteissa, joissa asianosainen velvoitetaan osallistumaan oikeudenkäyntiin etäyhteydellä. Tältä osin olisi perusteltua täydentää ehdotettua sääntelyä esimerkiksi siten, että tuomioistuimen määrätessä asianosaisen osallistumaan suulliseen käsittelyyn etäyhteyden välityksellä sillä olisi tarvittaessa myös velvollisuus huolehtia siitä tai taata se, että asianosainen voi asianmukaisesti osallistua asian käsittelyyn.

Tuomioistuimen päätöksentekomenettelyssä on oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuuden kannalta merkitystä sillä näkökohdalla, että oikeudenkäynnille on yleensä 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. Neuvottelusalaisuuden piiriin kuuluva oikeus- ja näyttökysymysten monipuolinen arviointi tuomioistuimen sisäisessä neuvottelussa on oikeudenkäynnin keskeinen erityispiirre.

Tuomarien samanaikaista fyysistä läsnäoloa päätöksentekomenettelyssä on kuitenkin paikallaan arvioida ottaen huomioon digitaalisen tekniikan laajamittaisen hyödyntämisen mahdollisuudet. Tuomioistuimenettelyssä sovellettavan tekniikan olennainen kehittyminen on perusteltua ottaa huomioon arvioitaessa tuomiovallan käyttöä koskevan päätöksentekomenettelyn edellytyksiä.

Lakiehdotukset perustuvat arvioon, jonka mukaan etäyhteyden käyttämisellä tuomioistuimen päätöksenteossa voidaan nykytekniikan mahdollistamilla keinoilla toteuttaa tuomarien samanaikainen paikallaolo fyysiseen läsnäoloon asianmukaisesti rinnastettavalla tavalla. Etäyhteyteen perustuvan päätöksentekomenettelyn soveltaminen muussa julkisen vallan käytössä on myös yleistynyt ja vakiintunut. Etäyhteyden käyttämisen tuomioistuinmenettelyssä voidaan siten tältä kannalta katsoa toteuttavan oikeusturvan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset, mikäli siinä noudatetaan asianmukaisesti oikeudenkäynnissä muutenkin sovellettavia prosessilakeja.

Oikeudenkäynnin julkisuus

Oikeudenkäynnin julkisuuden takaaminen liittyy asianosaisen oikeusturvan lisäksi yleisempiin vaatimuksiin riippumattomien tuomioistuinten vallankäytön avoimuudesta ja kontrolloitavuudesta. Oikeudenkäymiskaareen lisättäväksi ehdotetun säännöksen (OK 2:17) mukaan tuomioistuimen olisi taattava oikeudenkäynnin julkisuuden toteutuminen siten, että yleisö voi seurata julkista suullista käsittelyä puhe- ja näköyhteyden välityksellä. Lisäksi yleisten tuomioistuinten oikeudenkäynnin julkisuuslakiin ehdotetaan lisättäväksi sääntely, jonka mukaan tieto siitä, miten etäyhteydellä tapahtuvaa suullista käsittelyä voi seurata olisi julkinen. Tuomioistuimen olisi siten lain perusteella järjestettävä yleisöjulkisuuden toteutuminen myös etäyhteyttä käytettäessä.

Ehdotetun lainsäädännön ei voida katsoa heikentävän oikeudenkäynnin julkisuutta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin välttämättömänä edellytyksenä. Se voinee myös käytännössä laajentaa yleisöjulkisuuden toteutumista, mikäli yleisö voi helpommin seurata oikeudenkäynti.

Etäyhteyksien käyttö hallintotuomioistuimissa

Esityksen kohteena on vain etäyhteyksien käyttäminen yleisissä tuomioistuimissa. Vastaavanlaisia tarpeita ja edellytyksiä niiden käyttämiselle on myös hallintotuomioistuimissa. Sääntelyn laajentamista niihin olisi aiheellista selvittää esityksen perusteluissa esitetyillä perusteilla.