Valiokunnan lausunto PeVL 5/2018 vp– HE 200/2017 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäymiskaaren muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäymiskaaren muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 200/2017 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- lainsäädäntöneuvos Kirsi Pulkkinen, oikeusministeriö
- professori Sakari Melander
- professori Tuomas Ojanen
- professori Matti Tolvanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- professori Mikko Vuorenpää

HALLITUKSEN ESITYS

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettaviksi oikeudenkäymiskaarta, oikeudenkäynnistä rikosasioissa annettua lakia, esitutkintalakia ja sakon täytäntöönpanosta annettua lakia. Ehdotetuilla muutoksilla kevennettäisiin oikeusprosesseja yleisissä tuomioistuimissa.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2019.

Esitykseen sisältyvissä säätämisjärjestysperusteluissa lakiehdotusta tarkastellaan perustuslain 3 §:n tuomiovallan käyttöä koskevan säännöksen, 7 §:ssä turvatun henkilökohtaisen vapauden, 21 §:ssä turvatun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja perustuslain 100 §:n korkeimman oikeuden toimivaltaisuutta koskevan säännöksen kannalta. Huomiota kiinnitetään myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan mukaisiin vapaudenriiston edellytyksiin ja 6 artiklan mukaisiin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin.

Valmis
5.0

Lakiehdotukset voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Esitykseen liittyvien perusoikeusnäkökohtien vuoksi hallitus pitää kuitenkin perusteltuna, että esityksestä pyydettäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohdat

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi oikeudenkäymiskaarta, oikeudenkäynnistä rikosasioissa annettua lakia, esitutkintalakia ja sakon täytäntöönpanosta annettua lakia. Ehdotetuilla muutoksilla kevennettäisiin oikeusprosesseja yleisissä tuomioistuimissa. Tavoitteena on lyhentää tuomioistuinten käsittelyaikoja muun muassa joustavoittamalla tuomioistuinten kokoonpanosäännöksiä sekä mahdollistaa tuomioistuinten keskittyminen ydintehtäviinsä. Oikeusprosessien keventämisellä sopeutettaisiin tuomioistuinlaitoksen toimintaa vastaamaan valtiontalouden kehyksiin jo sisältyviä tuomioistuinten toimintamenojen säästöjä.

Sääntely on merkityksellistä perustuslain 21 §:n kannalta. Mainitun perusoikeussäännöksen 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. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Ehdotus on yleisesti huomionarvoinen myös perustuslain 3 §:ssä tarkoitetun tuomiovallan käytön kannalta (ks. myös PeVL 53/2014 vp, s. 2/II).

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja asioiden viivytyksettömään käsittelyyn liittyvien perusoikeuksien merkitykseen oikeusvaltion kulmakivinä (PeVL 12/2017 vp, s. 2, PeVL 14/2016 vp, s. 9, PeVL 29/2014 vp, s. 2).

Perustuslakivaliokunta on korostanut myös, että tuomioistuinten ja muiden oikeusturvan toteuttamisesta vastaavien viranomaisten perusrahoitus on turvattava riittävällä tavalla hankalassakin taloustilanteessa (PeVL 19/2016 vp, s. 4, PeVL 14/2016 vp, s. 9, PeVL 9/2016 vp, s. 5 ja PeVL 29/2014 vp, s. 2/II). Valiokunta korostaa, että tämän johdosta oikeusprosessien keventämiseen ei ole syytä ryhtyä vain toimintamenojen säästöjen tavoittelemiseksi.

Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettuja säännöksiä on arvioitu asianmukaisesti hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa, ja esitettyihin johtopäätöksiin voidaan olennaisilta osiltaan yhtyä. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota seuraaviin seikkoihin.

Kokoonpanot yleisissä tuomioistuimissa

Esityksessä ehdotetaan eräitä muutoksia yleisten tuomioistuinten ratkaisukokoonpanoihin. Tuomioistuimen ratkaisukokoonpanolla on vaikutuksia käsittelyn asianmukaisuuteen ja joutuisuuteen sekä oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevien vaatimusten toteutumiseen (PeVL 53/2014 vp, s. 3/I ja PeVL 2/2006 vp, s. 2/I).

Perustuslakivaliokunta on viitannut siihen, että oikeudenkäyntiä sinänsä ei 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. Valiokunta on painottanut myös sitä, että oikeus- ja näyttökysymysten monipuolinen arviointi tuomioistuimen sisäisessä neuvottelussa toteuttaa oikeusturvan vaatimuksia (PeVL 53/2014 vp, s. 3/II).

Perustuslakivaliokunta on jo ennen perusoikeusuudistusta ja nykyisen perustuslain säätämistä katsonut oikeusturvan yleensä edellyttävän, että muutoksenhakutuomioistuimet toimivat monijäsenisinä (PeVL 4/1982 vp). Tämän johdosta valiokunta on katsonut, että asioiden käsittely kolmen tuomarin kokoonpanossa on perusteltua muutoksenhakutuomioistuimena olevissa hallintooikeuksissa, ja arvioinut monijäsenisen kokoonpanon lisäävän käsiteltävien asioiden monipuolista harkintaa ja oikeusturvaa (PeVL 53/2014 vp, s. 3/II ja PeVL 2/2006 vp, s. 2/II).

Tuomioistuinten kokoonpanojen keventämistä on arvioitu kuitenkin siitäkin näkökulmasta, että oikeusturvan kannalta myös asioiden käsittelyn joutuisuudella on merkitystä. Päätösvaltaisen kokoonpanon keventämisellä käsittelyn asianmukaisuutta vaarantamatta saatetaan valiokunnan näkemyksen mukaan mahdollistaa tuomioistuinten voimavarojen oikea kohdentaminen esimerkiksi vaativien ja vähemmän vaativien asioiden käsittelyyn. Tämä taas saattaa olla omiaan tehostamaan tuomioistuinten ratkaisutoimintaa niin, että asiat tulevat käsitellyiksi perustuslain edellyttämällä tavalla ilman aiheetonta viivytystä. Valiokunnan käytännössä on edellytetty, että kevyemmässä kokoonpanossa käsiteltäviksi ehdotetut asiat ovat sellaisia, jotka asiallisesti soveltuvat kevyemmän kokoonpanon ratkaistaviksi (PeVL 53/2014 vp, s. 3/II ja PeVL 2/2006 vp, s. 2/II).

Käräjäoikeuden yhden tuomarin kokoonpanon päätösvaltaa rikosasioissa ehdotetaan laajennettavaksi. Rikosasia voitaisiin 1. lakiehdotuksen 6 §:n mukaan käsitellä yhden tuomarin kokoonpanossa, jos syytteessä tarkoitetusta teosta voitaisiin tuomita enintään neljä vuotta vankeutta. Perustuslakivaliokunnan mielestä kyse on tältä osin varsin merkittävästä ratkaisukokoonpanoa koskevasta muutosehdotuksesta. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 11 §:n mukaan tuomioistuimen monijäsenistä kokoonpanoa voidaan vahventaa yhdellä lainoppineella jäsenellä, jos se asian laadun, laajuuden tai muun erityisen syyn vuoksi on perusteltua. Säännöstä ehdotetaan nyt täydennettäväksi siten, että käräjäoikeuden yhden tuomarin kokoonpanoa voidaan vastaavin perustein vahventaa yhdellä lainoppineella jäsenellä. Valiokunnan mielestä ehdotetut muutokset eivät kokonaisuutena arvioituina ole edellä mainitut käsittelyn joutuisuuteen liittyvät tavoitteet huomioiden perustuslain kannalta ongelmallisia.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 9 §:n 2 momentin mukaan valituslupa-asia voitaisiin käsitellä korkeimmassa oikeudessa myös yhden jäsenen kokoonpanossa, jos on selvää, ettei valitusluvan myöntämiselle ole edellytyksiä. Säännösehdotuksen perusteluiden mukaan kysymykseen tulisivat sellaiset valituslupahakemukset, joiden osalta valitusluvan myöntämisen edellytykset eivät objektiivisesti arvioiden selvästikään täyty.

Perustuslain 100 §:n 2 momentin mukaan ylimmät tuomioistuimet ovat tuomionvoipia viisijäsenisinä, jollei laissa erikseen säädetä muuta jäsenmäärää. Perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä viitataan siihen, että päätösvaltainen jäsenmäärä on laissa säädetty perustuslaissa mainittua pienemmäksi muun muassa valitusluvan myöntämistä, ylimääräistä muutoksenhakua sekä täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevissa asioissa (HE 1/1998 vp, s. 158/I).

Perustuslakivaliokunnan mielestä säännösehdotus valituslupa-asian käsittelemisestä ei ole perustuslain kanssa ristiriidassa. Valiokunnan mielestä oikeusturvan kannalta parempi vaihtoehto olisi kuitenkin vielä korottaa yhden jäsenen kokoonpanon käytön edellytyksiä.

Syytetyn velvollisuus osallistua henkilökohtaisesti oikeudenkäyntiin

Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen 8 luvun 3 §:ään ehdotetaan muutosta, jonka mukaan syytetyn velvollisuutta olla henkilökohtaisesti läsnä pääkäsittelyssä lievennettäisiin. Muun kuin alaikäisen vastaajan tuomitseminen vankeusrangaistukseen ei enää jatkossa edellyttäisi, että vastaajaa on kuultu pääkäsittelyssä henkilökohtaisesti. Riittävää olisi, että vastaajaa edustaisi pääkäsittelyssä asiamies, jollei tuomioistuin pidä vastaajan läsnäoloa asian selvittämiseksi tai muusta syystä tarpeellisena. Vastaajan olisi kuitenkin pääsääntöisesti oltava henkilökohtaisesti läsnä käräjäoikeuden pääkäsittelyssä, jos häntä syytetään rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kuusi vuotta vankeutta.

Perustuslakivaliokunnan mielestä perustuslain 21 §:ään kiinnittyvien oikeudenkäynnin luonteenomaisten piirteiden lisäksi sääntelyn arvioinnissa merkityksellistä on erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa turvattu oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Artiklan 3 c kohdan mukaan jokaisella rikoksesta syytetyllä on oikeus puolustautua henkilökohtaisesti tai itse valitsemansa oikeudenkäyntiavustajan välityksellä.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on korostettu vastaajan läsnäolon merkitystä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin järjestämisessä (ks. esim. Hermi v. Italia, 18.10.2006, 58 kohta). Luopuminen oikeudesta on kuitenkin katsottu mahdolliseksi, jos se on tapahtunut vapaaehtoisesti sekä nimenomaisesti tai muuten yksiselitteisesti ja jos tärkeä julkinen etu ei vaadi vastaajan läsnäoloa (Hermi v. Italia, 73 kohta).

Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettu sääntely merkitsee periaatteellista muutosta lähtökohtaan, jonka mukaan vastaajan on oltava henkilökohtaisesti läsnä häntä koskevassa rikosoikeudenkäynnissä. Valiokunnan mielestä, edellä mainittu ihmisoikeustuomioistuimen käytäntö huomioiden, ehdotettu muutos ei ole kuitenkaan ristiriidassa perustuslain 21 §:n kanssa. Valiokunnan mielestä lakivaliokunnan on kuitenkin syytä vielä tarkkaan harkita sääntelyn soveltamisalaa erityisesti vailla syytetyn läsnäoloa tuomittavien rangaistusten enimmäismäärien osalta.

Velvollisuus pysyä esitutkintaviranomaisen toimipaikassa haasteen tiedoksiantoa varten

Hallituksen esityksen 3. lakiehdotuksen 10 luvun 2 a §:n mukaan syyttäjä voisi määrätä epäillyn pysymään esitutkinnan päätyttyä paikalla esitutkintaviranomaisen toimipaikassa haasteen tiedoksiantamista varten enintään kuuden tunnin ajan. Jos epäilty ei vapaaehtoisesti noudattaisi määräystä, hänen poistumisensa voitaisiin estää.

Perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvataan oikeus henkilökohtaiseen vapauteen. Pykälän 3 momentin mukaan vapautta ei saa riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Paikallapysymisvelvollisuutta koskeva säännösehdotus on merkityksellinen myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklassa turvatun henkilökohtaisen vapauden kannalta. Artikla sisältää yksityiskohtaisen ja tyhjentävän luettelon vapaudenriiston hyväksyttävistä perusteista. Artiklan 1 b kohdan mukaan henkilö voidaan pidättää tai vangita lain nojalla jonkin lakimääräisen velvoitteen täyttämisen turvaamiseksi.

Perustuslakivaliokunnan mielestä varsin lyhytkestoiselle henkilökohtaisen vapauden rajoitukselle ja vapaudenriistolle on esitetty hyväksyttävät perusteet, eikä se ehdotetulla tavalla tarkkarajaisesti ja täsmällisesti säänneltynä muodostu perustuslain 7 §:n kannalta ongelmalliseksi. Lakivaliokunnan on kuitenkin syytä tarkastella ehdotetun velvollisuuden vaikutusta yksilön prosessuaalisten oikeuksien toteutumiseen. Perustuslakivaliokunnan mielestä on olennaista, että ehdotettu järjestely ei saa johtaa esimerkiksi ulkomaalaiselle tiedoksi annettavan haastehakemuksen heikkotasoiseen kääntämiseen aikarajan puitteissa laadun kustannuksella.

Sääntelyn vaikutukset ja seuranta

Perustuslakivaliokunta on käräjäoikeuksien rakenneuudistuksen yhteydessä (PeVL 12/2017 vp) toistanut käsityksensä siitä, että perusoikeuksien suojaan liittyvien muutosten ja tulevien muiden uudistusten yhteisvaikutus ei saa muodostua kohtuuttomaksi (ks. esim. PeVL 43/2016 vp, s. 4, PeVL 33/2016 vp, s. 6, PeVL 19/2016 vp, s. 2). Samaan 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, s. 4, PeVL 60/2014 vp, s. 3/II).

Perustuslakivaliokunta on nyt arvioitavana olevan hallituksen esityksen kanssa käsitellyt samanaikaisesti hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi oikeudenkäymiskaaren muuttamisesta (HE 190/2017 vp), jonka ensisijaisena tavoitteena on summaaristen riita-asioiden käsittelyn tehostaminen käräjäoikeuksissa siten, että menettely olisi mahdollisimman nopea ja taloudellinen.

Perustuslakivaliokunta toistaa sanotusta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 4/2018 vp, s. 3) esittämänsä tarpeen seurata oikeudenkäyntimenettelyyn kohdistuvien osittaisten uudistusten vaikutuksia tarvittaessa kokonaisarvion keinoin ja painottaa mahdollisesti havaittavien oikeusturvan toteutumiseen liittyvien ongelmien asianmukaista korjaamista.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 5/2018 vp

Helsingissä 14.3.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä sin
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Mia Laiho kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Juha Rehula kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Matti Torvinen sin
varajäsen Mats Löfström r

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen