

Arviomuistio tuomareiden etäosallistumis- mahdollisuudesta hallintoprosessissa

Elina Nyholm



Arviomuistio tuomareiden etäosallistumismahdollisuudesta hallintoprosessissa

Elina Nyholm

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Oikeusministeriö

CC BY-SA 4.0

ISBN pdf: 978-952-400-687-3

ISSN pdf: 2490-1172

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2023

Arviomuistio tuomareiden etäosallistumismahdollisuudesta hallintoprosessissa

Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2023:21		Teema	Mietintöjä ja lausuntoja
Julkaisija	Oikeusministeriö		
Tekijä/t	Elina Nyholm		
Kieli	Suomi	Sivumäärä	29

Tiivistelmä

Arviomuistiossa käsitellään tuomarin etäosallistumista koskevan sääntelyn mahdollisia lähtökohtia hallintoprosessissa. Lähtökohtaisesti tuomarin etäosallistumismahdollisuudesta tulisi nimenomaisesti säätää. Perustuslain 21 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklassa turvattu oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin eivät aiheuttane kategorisesti estettä säätää tuomarin etäosallistumismahdollisuudesta suulliseen käsittelyyn.

Tuomarin etäosallistumisesta säätämisellä voisi olla oikeudenkäyntimenettelyä joustavoittava vaikutus, mikä voisi edistää suullisten käsittelyjen suunniteltua toteutumista. Sääntelyn myötä esimerkiksi suullisen käsittelyn peruuntumisia voitaisiin erinäisissä häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa välttää. Tällöin sääntely voisi edistää lainkäytön toimivuutta ja sillä voitaisiin varmistaa nykyistä parempi oikeusturvan saatavuus tilanteissa, joissa suullisia käsittelyjä jouduttaisiin muutoin peruuttamaan.

Tuomarin etäosallistumiselle voisi olla perusteltua asettaa yleisen soveliaisuusedellytyksen lisäksi lisäedellytyksiä, joilla tuomarin etäosallistuminen rajattaisiin vain sellaisiin tilanteisiin, joissa sille katsottaisiin olevan riittävät perusteet oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten ja oikeudenkäynnin tarkoituksenmukaisen järjestämisen näkökulmasta. Arviomuistiossa on tuotu esiin erilaisia sääntelytapoja tuomarin etäosallistumiselle.

Asiasanat	tuomarit (oikeus), etäosallistuminen, suullinen käsittely, korkein hallinto-oikeus, hallinto-oikeudet, markkinaoikeus, vakuutus-oikeus
------------------	--

ISBN PDF	978-952-400-687-3	ISSN PDF	2490-1172
Julkaisun osoite	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-687-3		

Bedömningspromemoria om domares möjlighet att delta på distans i förvaltningsprocessen

Justitieministeriets publikationer, Betänkanden och utlåtanden 2023:21		Tema	Betänkanden och utlåtanden
Utgivare	Justitieministeriet		
Författare	Elina Nyholm	Sidantal	29
Språk	Finska		
Referat	I bedömningspromemorian behandlas förutsättningarna för att införa reglering om domares möjlighet att delta på distans i förvaltningsprocessen. Det måste uttryckligen föreskrivas om domares möjlighet att delta på distans. Rätten till en rättvis rättegång, som fastställs i 21 § i grundlagen och i 6.1 artikeln i Europakonventionen, utgör inte kategoriskt ett hinder mot att införa bestämmelser om domarens möjlighet att delta på distans i muntliga förhandlingar. Bestämmelser om distansdeltagande kan göra rättegångsförfarandet mer flexibelt och underlätta planerad muntlig förhandling. Man kan till exempel undvika att muntliga förhandlingar ställs in på grund av störningar eller andra problem. Detta främjar en välfungerande rättskipning och ger en bättre rättssäkerhet. Utöver det allmänna lämplighetsvillkoret kan det vara motiverat att fastställa ytterligare villkor för domares distansdeltagande, så att det begränsas till situationer där det anses finnas tillräckliga skäl med tanke på kravet på en rättvis rättegång och ändamålsenligt ordnande av rättegången. I bedömningspromemorian framförs olika sätt att reglera domares distansdeltagande.		
Nyckelord	domare (juridik), deltagande på distans, muntlig förhandling, högsta förvaltningsdomstolen, förvaltningsdomstolarna, marknadsdomstolen, försäkringsdomstolen		
ISBN PDF	978-952-400-687-3	ISSN PDF	2490-1172
URN-adress	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-687-3		

Sisältö

1	Arviomuistion tausta	6
2	Säätelyn tarve	8
3	Hallintolainkäytössä järjestettävien suullisten käsittelyjen luonnehdintaa	12
4	Säätelyn hyväksyttävyys	17
5	Tuomarin etäosallistumiselle asetettavat edellytykset	19
6	Eräitä säätelyvaihtoehtoja	22
7	Muut säätelyssä huomioon otettavat seikat ja tarpeelliset rajaukset	24
8	Yhteenveto ja loppupäätelmät	27
9	Lausunnonantajille suunnattuja kysymyksiä	29

1 Arviomuiston tausta

Etäyhteyksien käyttötarpeen voidaan arvioida viime vuosina lisääntyneen tuomioistuinmissa muun muassa koronapandemian vuoksi. Tuomioistuinten istuntosalien teknistä varustelua on myös jatkuvasti parannettu, mikä on osaltaan luonut edellytyksiä aiempaa laajemmalle etäyhteyksien käytölle oikeudenkäynneissä.

Tällä hetkellä lainsäädännössä ei ole säännöksiä minkään prosessilajin osalta siitä, millä edellytyksillä asian käsittelyyn osallistuva tuomari voisi osallistua oikeuden suulliseen käsittelyyn tai muuhun oikeudenkäyntitilaisuuteen etäyhteyksien välityksellä. Tuomioistuinten päätösvaltaisuutta sekä suullista käsittelyä ohjaavissa tuomioistuinten prosessilaeissa ei ole ollenkaan säännöksiä siitä, miten tuomarin tulee osallistua suulliseen käsittelyyn.

Tuomarin etäosallistumisen hyväksyttävyyttä ei ole käsitelty ihmisoikeustuomioistuinten oikeuskäytännössä eikä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä. Korkeimman oikeuden viimeaikaisessa oikeuskäytännössä (KKO 2021:91–92) on todettu hovioikeuden jäsenen etäosallistumista arvioitaessa, että tuomari ei nykyisten säännösten perusteella voi osallistua oikeudenkäyntiasian pääkäsittelyyn etäyhteydellä.

Tuomarin etäosallistumismahdollisuudesta säätämällä voisi olla oikeudenkäyntejä sujuvoittava vaikutus. Myös varautumiseen liittyvät näkökohdat puoltaisivat tuomarin etäosallistumismahdollisuudesta säätämistä.

Sääntelyvaihtoehtoja on ryhdytty selvittämään yleisten tuomioistuinten osalta oikeusministeriön arviomuistiolla ”Arviomuistio etäyhteyksistä oikeudenkäynneissä”, VN/32207/2022¹, joka on ollut Lausuntopalvelussa lausuttavana 18.1.2023–24.3.2023.

Tässä arviomuistiossa punnitaan tuomarin etäosallistumisesta sääntelemisen hyväksyttävyyttä ja tarpeellisuutta hallintoprosessissa sekä erilaisia sääntelyvaihtoehtoja tuomarin etäosallistumiselle muun muassa sen osalta, kuinka tarkasti etäosallistumisen mahdollistavat tilanteet olisi tarpeen säännellä lain tasolla ja missä määrin etäosallistumisen edellytysten olemassaolon arvioiminen voitaisiin jättää tuomioistuimen harkintaan. Tarkoituksena on kartoittaa mahdollisia sääntelyvaihtoehtoja oikeudenkäyntien sujuvoittamiseksi siten,

1 <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-518-0>

että etäyhteyksien käyttömahdollisuudet ulotettaisiin tietyin edellytyksin myös kokoonpanon jäseniin hallinto- ja erityistuomioistuinten suullisissa käsittelyissä. Lähtökohtana arvioinnille on se, että suulliset käsittelyt järjestettäisiin jatkossakin pääsääntöisesti tuomioistuimen istuntosalissa kokoonpanon jäsenten ollessa henkilökohtaisesti läsnä, ja etäyhteyksien käyttäminen olisi tuomioistuimen tapauskohtaisen harkinnan varassa.

Arviointi kohdistuu ensinnäkin siihen, tulisiko tuomarilla olla mahdollisuus osallistua suulliseen käsittelyyn etäyhteydellä, eli onko tällaiselle sääntelylle olemassa tarvetta ja voidaanko tällaiselle sääntelylle esittää hyväksyttävät perusteet myös oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen näkökulmasta. Mikäli vastaus näihin kysymyksiin on myönteinen, niin on vielä arvioitava, tulisiko tuomarin etäosallistumismahdollisuudelle asettaa joitakin erityisiä edellytyksiä, ja jos tulisi, niin mitä nämä edellytykset voisivat olla. Lisäksi on arvioitava, olisiko tarpeen edellyttää kaikissa tilanteissa sitä, että asianosainen suostuu itse etäyhteyden käyttämiseen.

2 Sääntelyn tarve

Tuomioistuinvirasto on 15.4.2020 julkaissut oppaan tuomioistuimille etäyhteyksien käyttöön oikeudenkäynneissä.² Oppaan mukaan suositeltavana lähtökohtana etäyhteyksin toteutettavissa oikeudenkäynneissä on, että ainakin puheenjohtaja on paikalla oikeustalossa ja istuntosalissa. Puheenjohtajan läsnäolo istuntosalissa turvaa myös parhaiten oikeudenkäynnin julkisuuteen liittyvät seikat, koska yleisö voi seurata istuntoa istuntosalista tai toisesta istuntosalista. Muiden läsnäolo istuntosalissa on harkittava tapauskohtaisesti terveysnäkökohdat huomioon ottaen. Etäyhteys istuntosaliin voidaan tarvittaessa luoda myös niin, että muut henkilökohtaisesti paikalle tulevat osallistuvat istuntoon oikeustalosta toisesta istuntosalista tai videoneuvottelutilasta.³ Tuomioistuinviraston opas on kuitenkin julkaistu ennen korkeimman oikeuden ratkaisuja KKO 2021:91–92 tuomarin etäosallistumisesta, eikä sen siten voida katsoa enää kaikilta osin olevan ajan tasalla.

Korkein oikeus on edellä mainituissa ratkaisuissaan KKO 2021:91 ja 2021:92 arvioinut, että hovioikeuden tuomari ei saa nykyisten säännösten mukaan osallistua pääkäsittelyyn teknisen käyttöyhteyden avulla. Korkein oikeus on perustellut ratkaisuaan sillä, että toisin kuin asianosaisten, todistajien ja asiantuntijoiden osalta on tehty, lainsäädäntötoimin ei ole missään vaiheessa poikettu siitä lähtökohdasta, että tuomarin on oltava fyysisesti läsnä pääkäsittelyssä. Lain mukaan vain sellainen tuomioistuimen jäsen, joka on paikalla koko pääkäsittelyn ajan, saa osallistua asian ratkaisemiseen. Korkein oikeus on katsonut, että pelkästään käytännölliset syyt eivät oikeuta tuomaria osallistumaan pääkäsittelyyn videoyhteydellä ilman, että tästä periaatteellisesta kysymyksestä säädetään lailla. Tuomarin etäosallistuminen on ollut oikeudenkäyntivirhe, koska etäosallistumismahdollisuudesta ei ollut säädetty laissa.

Ratkaisussa KKO 2021:91 hovioikeus oli välituomion jälkeen jatkanut pääkäsittelyä mielentilalausuntojen käsittelemiseksi ja loppulausuntojen antamiseksi siten, että yksi koronakaranteeniin asetettu ratkaisukokoonpanon jäsen oli tällöin osallistunut istuntosalissa toimitettuun pääkäsittelyyn etäyhteydellä. Korkein oikeus katsoi

2 https://tuomioistuinvirasto.fi/material/collections/20201015140655/7L7UJHZjN/opas_tuomioistuimille_etayhteyksien_kayttoon_oikeudenkaynnissa_1.pdf

3 Opas tuomioistuimille etäyhteisen käyttöön oikeudenkäynnistä, s. 5.

menettelyn virheelliseksi, mutta ei pitänyt tarpeellisena palauttaa asiaa hovioikeuteen käsiteltäväksi uudelleen.

Ratkaisussa KKO 2021:92 hovioikeuden pääkäsittely oli toimitettu siten, että kokoonpanon puheenjohtaja ja asian valmistelusta vastaava jäsen olivat osallistuneet pääkäsittelyyn Vaasan hovioikeuden istuntosalissa. Hovioikeuden kolmas jäsen samoin kuin asianosaiset ja todistajat olivat osallistuneet pääkäsittelyyn etäyhteydellä Satakunnan käräjäoikeuden istuntosalista Porista. Korkein oikeus totesi, että tuomari ei olisi saanut osallistua pääkäsittelyyn videoyhteyden välityksellä. Menettelylle ei ollut ollut painavaa ja hyväksyttävää syytä, minkä lisäksi hovioikeuden omaksuma menettely näytti olleen omiaan aiheuttamaan sekavuutta oikeudenkäynnin järjestämisessä ja johtamisessa. Asia palautettiin hovioikeuteen uudelleen käsiteltäväksi.

Näiden tuoreiden ennakkopäätösten perusteella on selvää, että nykysääntelyn nojalla asiaa käsittelevän tuomarin tulee yleisen tuomioistuimen pääkäsittelyssä olla fyysisesti läsnä oikeudenkäynnin toimittamispaikassa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että pääkäsittely tulee toimittaa tuomioistuimen istuntosalissa tai laissa säädetyin edellytyksin sellaisessa muussa paikassa, jossa muun muassa oikeudenkäynnin julkisuudelle sekä todistelun tallentamiselle asetetut vaatimukset täyttyvät. Kaikkien asian ratkaisukokoonpanoon kuuluvien jäsenten tulee osallistua pääkäsittelyyn tästä tilasta, myös siinä tapauksessa, että kukaan oikeudenkäynnin asianosaisista ei osallistu fyysisesti istuntoon.

Mikäli sanotusta lähtökohdasta halutaan poiketa, asiasta on säädettävä lailla. Edellä mainitut korkeimman oikeuden ennakkopäätökset koskevat menettelyä yleisissä tuomioistuimissa. Perustuslain 21 §:n mukaiset oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet velvoittavat kaikkia tuomioistuimia. Hallintoprosessin suulliset käsittelyt poikkeavat luonteeltaan ja tarkoitukseltaan jossain määrin yleisten tuomioistuinten suullisesta, välittömästä ja keskitetystä pääkäsittelystä. Hallintoprosessin suullisia käsittelyjä luonnehditaan tältä kannalta tarkemmin seuraavassa luvussa. Lähtökohdat tuomarin etäosallistumisen kannalta sekä yleisten tuomioistuinten pääkäsittelyissä että hallintotuomioistuinten suullisissa käsittelyissä ovat kuitenkin hyvin samankaltaiset oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin varmistamisen osalta. Siten myöskään hallinto- ja erityistuomioistuinten suullisten käsittelyjen osalta ei ole olemassa perusteita poiketa lähtökohdasta, että oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä johdettavien vaatimusten vuoksi tuomarin etäosallistumismahdollisuus on sallittua vain tilanteessa, jossa laissa on siihen nimenomaisesti oikeuttava säännös.

Tuomioistuinvirasto teki vuosien 2020–2021 aikana tuomioistuimille suunnatun kyselyn tuomarin etäosallistumisen tarpeesta sekä mahdollisen sääntelytarpeen laajuudesta ja sääntelyn tarkemmasta sisällöstä.⁴ Kyselyyn vastasi 23 tuomioistuinta ja Suomen tuomariliitto ry. Vastaajista 70,8 prosenttia piti tarpeellisena, että tuomioistuimen ratkaisukokoonpanoon kuuluvan jäsenen läsnäolosta pääkäsittelyssä ja suullisessa käsittelyssä säädettäisiin laissa. Vastaajista 70,8 prosenttia suhtautui myönteisesti ja 16,7 prosenttia kielteisesti siihen, että ratkaisukokoonpanoon kuuluvan jäsenen osallistuminen etäyhteydellä sallittaisiin. Enemmistö vastanneista tuomioistuimista suhtautui siis myönteisesti tuomarin etäosallistumismahdollisuudesta säätämiseen.

Kyselyssä ei tarkemmin määritelty sitä, millä edellytyksillä osallistuminen voisi tapahtua ja miten oikeudenkäynti tällöin järjestettäisiin. Useissa vastauksissa todettiin yleisesti, että pääsäännön tulisi yhä olla istuntosalissa tapahtuva työskentely, ja että etäosallistuminen tulisi sallia vain laissa määritellyin edellytyksin. Toisaalta vastauksissa esitettiin myös, että sääntelyn ei pitäisi olla liian yksityiskohtaista, vaan sen tulisi jättää myös tuomioistuimelle harkintavaltaa. Vastauksissa esitettiin erilaisia näkemyksiä muun muassa siitä, tulisiko etäosallistuminen sallia yhden tuomarin kokoonpanossa tai monijäsenisessä kokoonpanossa, ja voisiko puheenjohtaja osallistua etäyhteydellä. Useassa vastauksessa annettiin merkitystä myös asianosaisten mielipiteelle ja sille, osallistuvatko asianosaiset ja todistajat istuntoon istuntosalista vai etäyhteydellä.

Tuomarin etäosallistuminen voisi tuoda tuomioistuimen keinovalikoimaan joustavuutta häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa ja siten edistää suullisten käsittelyjen toteutumista ja myös oikeuden saatavuutta. Tarve tuomarin etäosallistumiselle voisi johtua yksittäistapauksellisesta tilanteesta, kuten siitä, että viime hetkellä ilmenneen esteen vuoksi asiassa olisi tarve korvata kokoonpanon jäsen toisella tuomarilla, jotta kiireellisenä käsiteltävän asian suullinen käsittely ei peruuntuisi. Toisaalta tarve tuomarin etäosallistumiselle voisi johtua myös koronapandemian kaltaisesta laajemmasta häiriötilanteesta, jolloin etäyhteyksien käytöllä voitaisiin välttää huomattava määrä suullisten käsittelyjen peruuntumisia.

Tuomarin etäosallistumiselle saattaisi olla tarvetta myös käsittelyn joutuisuuden edistämisen ja istuntosaliresurssien näkökulmasta. Joissakin tuomioistuimissa saattaa esiintyä tilanteita, joissa suullisen käsittelyn järjestäminen viivästyy siitä syystä, että osapuolille ja kokoonpanon jäsenille sopivina aikoina vapaita istuntosaleja ei ole. Jos kukaan

⁴ Tiivistelmä tuomioistuinten vastauksista kyselyyn lainsäädäntötarpeista, jotka koskevat tuomioistuimen ratkaisukokoonpanoon kuuluvan henkilön osallistumista asian suulliseen käsittelyyn etäyhteydellä, 5.7.2021.

oikeudenkäyntiin osallistuvista henkilöistä ei muutoinkaan olisi tulossa fyysisesti istuntosaliin, suullinen käsittely olisi tällaisessa tilanteessa mahdollista toteuttaa etäyhteyksien välityksellä, jolloin suullinen käsittely olisi järjestettävistä riippumatta salivaraustilanteesta.

Yleisten tuomioistuinten osalta oikeusministeriö on jo ryhtynyt selvittämään sääntelyn tarvetta ja mahdollisia sääntelyvaihtoehtoja edellä mainitussa arviomuistiossa etäyhteyksistä oikeudenkäynneissä. Siltä osin, kun arviomuistio käsittelee tuomioistuimen ratkaisukokoonpanon jäsenten etäosallistumismahdollisuuksista sääntelemistä, ovat lähtökohdat edellä todetun mukaisesti pääosin samankaltaiset myös hallinto- ja erityistuomioistuinten osalta. Asiaa on siten tarpeen arvioida ja kartoittaa myös hallinto- ja erityistuomioistuinten osalta.

Yleisiä tuomioistuinta koskevassa arviomuistiossa arvioidaan myös todistajia ja muita oikeudenkäynnin osapuolia koskevan etäosallistumismahdollisuuden sääntelyvaihtoehtojen kehittämistä. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa on säännelty todistajan ja muun henkilön kuulemisesta etäyhteyksin. Lain 73 §:n 1 momentin mukaan todistajaa tai muuta henkilöä voidaan kuulla suullisesti myös käyttäen videoneuvottelua tai muuta tiedonvälitystapaa. Lain esitöissä säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että tuomioistuimen olisi arvioitava, milloin kuuleminen videoyhteydellä tai puhelimitse on tarkoituksenmukaista. Olennaista on varmistua siitä, että kuultavan kertomuksen uskottavuutta voidaan luotettavasti arvioida ilman hänen läsnäoloaankin.⁵ Säännös on muotoiltu varsin väljäksi, eikä oikeusministeriön tiedossa ole säännökseen liittyviä ajantasaistamistarpeita. Sen vuoksi tässä arviomuistiossa ei arvioida sääntelyvaihtoehtoja muiden henkilöiden kuulemisesta etäyhteyksin.

5 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, HE 29/2018 vp, s. 140.

3 Hallintolainkäytössä järjestettävien suullisten käsittelyjen luonnehdintaa

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 57 §:n 1 momentin mukaan hallinto-tuomioistuimen on järjestettävä suullinen käsittely, jos tuomioistuin pitää sitä tarpeellisenä tai yksityinen asianosainen sitä vaatii. Saman pykälän 2 momentin mukaan suullinen käsittely voidaan jättää järjestämättä muun ohella, jos suullisen käsittelyn järjestäminen on muuten ilmeisen tarpeetonta, kun otetaan huomioon asian laatu ja merkitys asianosaiselle sekä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain esitöissä suullisen käsittelyn lähtökohtia on perusteltu muun ohella seuraavasti:

”Hallintolainkäytössä lähtökohtana on kirjallinen prosessi, jota voidaan täydentää suullisella käsittelyllä. Tuomioistuimen ratkaisun perusteena ei siten ole ainoastaan suullisessa käsittelyssä esitetty aineisto, eikä hallintoprosessissa ole suullista pääkäsittelyä kuten riita- ja rikosprosesseissa. Hallintotuomioistuin arvioi, onko kirjallista menettelyä täydentävälle tai selkeyttävälle suulliselle käsittelylle tarvetta.

Suullisen käsittelyn tavoitteena on tosiseikkojen selvittäminen ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttaminen. Suullinen käsittely voi joissakin tilanteissa myös nopeuttaa tosiseikkojen selvittämistä kirjalliseen menettelyyn verrattuna.

Suullinen käsittely on tarpeen esimerkiksi silloin, kun asian ratkaisemiseksi on tarpeen kuulla todistajia suullisesti todistajanvakuutuksen nojalla. Tällöin voi olla kyse siitä, että asiassa esitetty kirjallinen selvitys on puutteellista tai siihen sisältyy ristiriitaisuuksia. Suullisessa käsittelyssä voidaan kuulla myös asianosaisia ja asiantuntijoita. Oikeudenkäynnin osapuolet voivat suullisessa käsittelyssä käyttää kyselyoikeuttaan. Tarvittaessa myös tuomioistuin voi esittää täsmentäviä kysymyksiä kuultaville.

Lisäksi suullisen käsittelyn järjestäminen voi olla tarpeen perustuslain 21 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklassa tarkoitetun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttamiseksi. Oikeudenkäynnin julkisuus sisältyy

oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusvaatimuksiin, ja suullisuus on ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä liittynyt oikeudenkäynnin julkisuuden turvaamiseen. Yksittäisessä tapauksessa oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuus määräytyy kuitenkin tapausta koskevan kokonaisarvioinnin perusteella.

Myös asian merkitys asianosaiselle vaikuttaa arvioon suullisen käsittelyn tarpeesta. Asianosaisen oikeus suulliseen käsittelyyn korostuu erityisesti asioissa, joissa kyse on puuttumisesta hänen ihmisoikeussopimuksissa turvattuihin perusoikeuksiinsa. Hallintolainkäytössä tällaisia ovat esimerkiksi tahdonvastaista lasten huostaanottoa koskevat asiat sekä asiat, joissa on kyse esimerkiksi mielenterveysasiaan liittyvästä vapaudenriistosta.

Hallintotuomioistuimen olisi tietyissä tilanteissa syytä tiedustella asianosaisten näkemystä suullisen käsittelyn tarpeesta. Korkein hallinto-oikeus on perhesideperusteista oleskelulupaa koskevassa ratkaisussa KHO 2015:177 todennut, että asiassa oli ollut olennaista arvioida A:n ja B:n avioliiton luonnetta ja heidän perhe-elämänsä jatkumisen uskottavuutta. Asian asianmukainen selvittäminen olisi edellyttänyt hallinto-oikeuden tiedustelevan poliisilaitoksen johtopäätökset riitauttaneiden, ilman oikeudellista avustajaa asiaansa hoitaneiden A:n ja B:n halukkuutta suullisen käsittelyn toimittamiseen sekä tämän jälkeen harkitsevan suullisen käsittelyn toimittamisen tarvetta joko asianosaisten pyynnöstä tai myös omasta aloitteestaan.”⁶

Näin ollen hallintoprosessissa lähtökohta suullisen käsittelyn järjestämiseen eroaa yleisen tuomioistuimen suullisesta, välittömästä ja keskitetystä pääkäsittelystä merkittävästi siten, että suullinen käsittely järjestetään pääsääntöisesti vasta sen jälkeen, kun tuomioistuin on harkinnut sen olevan tarpeellista juuri kyseisessä asiassa. Lisäksi myös silloin, kun suullinen käsittely järjestetään hallintotuomioistuimessa, kysymyksessä on vain yksi asian selvittämiskeino, jolla täydennetään kirjallista aineistoa. Suullinen käsittely on paitsi keino saada asian ratkaisemiseksi tarpeellista selvitystä hallinto-oikeuden käyttöön, myös keskeinen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin tae. Suullinen käsittely tarjoaa osapuolille tilaisuuden esittää perustelunsa ja vastaperustelunsa välittömästi tuomioistuimelle.

Suullinen käsittely ja sen funktiot eroavat siis tässäkin suhteessa jonkin verran yleisen tuomioistuimen järjestämästä pääkäsittelystä. Nämä pääkäsittelystä eroavat lähtökohdat voisivat puoltaa tiettyjen asiaryhmien tai tietynlaatuisten asioiden rajaamista tuomarin etäosallistumismahdollisuuden ulkopuolelle tai vähintäänkin lisäkritereiden edellyttämistä tuomioistuimen soveliaisuusharkinnan lisäksi.

6 HE 29/2018 vp, s. 122.

Kuitenkin käytännössä hallinto-oikeuksissa suullisia käsittelyjä järjestetään lähtökohtaisesti usein vain tietyissä toistuvissa asiaryhmissä, kuten tahdonvastaisissa lasten huostaanottoasioissa ja mielenterveysasioihin liittyvissä vapaudenriistoissa. Näissä asiaryhmissä suullinen käsittely järjestetään lähtökohtaisesti, jos yksityinen asianosainen sitä pyytää. Asianosaisen oikeus suulliseen käsittelyyn on näissä asiaryhmissä korostunut erityisesti, koska kyse on puuttumisesta perustavalla tavalla hänen perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiinsa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattuihin ihmisoikeuksiinsa, ja hänelle tulee antaa mahdollisuus itse kertoa suullisesti tuomioistuimelle henkilökohtaisesta tilanteestaan. Lisäksi tämän luonteisissa asioissa olosuhteet edellyttävät tuomioistuimen muodostavan oman käsityksensä asian osapuolista antamalla heille tilaisuuden selittää henkilökohtaista tilannettaan itse tai edustajansa välityksellä.⁷

Edellä mainittujen asiaryhmien lisäksi myös ulkomaalaisasioissa järjestetään suhteellisen paljon suullisia käsittelyjä. Erityisesti kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa, joissa vedotaan seikkaan, joka objektiivisesti arvioiden saattaa aiheuttaa vainon tai vakavan haitan vaaraa, valittajan oikeussuojan tarve on korostunut. Tämä vaikuttaa myös tuomioistuimen selvittämisvelvollisuuteen ja siten suullisen käsittelyn järjestämisen tarpeen arviointiin myös siinä tilanteessa, että suullista käsittelyä ei ole nimenomaisesti vaadittu. Ulkomaalaisasioissa suullinen käsittely järjestetään lähtökohtaisesti, jos se tuomioistuimen harkinnan mukaan on tarpeen, ottaen huomioon korkeimman hallinto-oikeuden soveltamiskäytäntö asiasta.⁸ Suullisia käsittelyjä järjestetään erityisesti sellaisissa kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa, joissa on kysymys hakijan henkilökohtaisen uskottavuuden arvioinnista esimerkiksi hengellisen vakaumuksen tai seksuaalisen suuntautumisen suhteen, sekä sellaisissa perhesideperusteisia oleskelulupia koskevissa asioissa, joihin liittyy epäily lumeavioliitosta.

7 Ks. esim. KHO 2021:22; KHO 2019:154; KHO 2019:76; KHO 2018:156; KHO 2012:75; KHO 25.9.2009 t. 2339 (LRS); EIT 6.11.2018 Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugal, 191 kohta.

8 Ks. esim. KHO 27.3.2020 t. 1408 (LRS); KHO 30.8.2019 t. 3885 (LRS), KHO 2018:130; KHO 2018:118; KHO 23.8.2018 t. 3854 (LRS); KHO 2018:90; KHO 2017:148; KHO 2017:120; KHO 2017:63; KHO 2015:177; KHO 2014:114; KHO 2011:117; KHO 2011:114.

Oikeusministeriö on pyytänyt hallinto-oikeuksilta, Ahvenanmaan hallintotuomioistuinta, markkinaoikeudelta ja vakuutus-oikeudelta tilastot vuonna 2022 pidetyistä suullisten käsittelyjen määrästä ja asiaryhmistä. Tilastojen perusteella suullisia käsittelyjä järjestetään lähinnä edellä kuvatuissa asiaryhmissä.⁹

Lisäksi kaikissa hallinto- ja erityistuomioistuinten käsittelemissä asiaryhmissä voi olla yksittäisiä asioita, joissa järjestetään suullisia käsittelyjä. Muiden asiaryhmien osalta suullisia käsittelyjä järjestetään kuitenkin vain melko satunnaisesti. Markkinaoikeuden suulliset käsittelyt ovat luonteeltaan hieman erilaisia kuin hallinto-oikeuksien suulliset käsittelyt. Markkinaoikeus järjestää suullisia käsittelyjä harvakseltaan, mutta silloin kun niitä järjestetään, ne voivat olla pitkiä ja saattavat kestää jopa useita päiviä.

Harkittaessa suullisen käsittelyn järjestämisen tarvetta tietyissä asiaryhmissä, esimerkiksi hallinnollisia sanktioita koskevien asioiden osalta, myös hallintotuomioistuinten tulevat huomioon otettaviksi muun ohella Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 3 kappaleesta johtuvat velvoitteet rikoksesta syytetyn vähimmäisoikeuksista.

9 Ulkomaalaisasioita koskevat suulliset käsittelyt ovat yleisimpiä niissä hallinto-oikeuksissa, joihin kansainvälistä suojelua koskevat asiat on keskitetty, eli Helsingin, Itä-Suomen, Pohjois-Suomen ja Turun hallinto-oikeuksissa.

Ahvenanmaan hallintotuomioistuin järjesti kolme suullista käsittelyä vuonna 2022, kaikki lastensuojeluasioissa.

Helsingin hallinto-oikeudessa järjestettiin 139 suullista käsittelyä vuonna 2022. Nämä jakautuivat seuraavasti: 78 lastensuojeluasiata, 52 ulkomaalaisasiata mukaan lukien kansainvälinen suojelu, viisi valtion virkamiesasiata, kaksi kansalaisuusasiata ja kaksi veroasiata.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus järjesti 58 suullista käsittelyä vuonna 2022, joista 52 koski lastensuojeluasioita, viisi mielenterveysasioita ja yksi kunnallista palvelussuhdeturva-asiata.

Itä-Suomen hallinto-oikeus järjesti 94 suullista käsittelyä vuonna 2022. Nämä jakautuivat seuraavasti: lastensuojeluasiat 43, kansainvälistä suojelua koskevat asiat 29, muut ulkomaalaisasiat kuusi, mielenterveysasiat 11, kehitysvamma-asiat kaksi, virka-asiat kaksi ja vankeinhoitoasiat yksi.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus järjesti 48 suullista käsittelyä vuonna 2022, joista 33 koski lastensuojeluasioita, 12 kansainvälisen suojelun asioita ja kolme mielenterveysasioita.

Turun hallinto-oikeus järjesti 78 suullista käsittelyä vuonna 2022, joista 53 koski kansainvälisen suojelun asioita ja yksi muita ulkomaalaisasioita, 22 lastensuojeluasioita ja yksi kunnallista palvelussuhdeturva-asiata sekä yksi kansalaisuusasiata.

Vaasan hallinto-oikeudessa järjestettiin 29 suullista käsittelyä vuonna 2022. Nämä jakautuivat seuraavasti: lastensuojeluasiat 18, mielenterveysasiat neljä, sosiaaliasiat neljä, ulkomaalaisasiat kaksi ja kunnallisia yksi.

Markkinaoikeus järjesti kolme suullista käsittelyä vuonna 2022, joista kaksi järjestettiin kilpailuasioissa ja yksi maakaasumarkkina-asiassa. Näiden kolmen suullisen käsittelyn yhteenlaskettu kokonaiskesto oli 31 päivää.

Vakuutus-oikeudessa ei järjestetty yhtään suullista käsittelyä vuonna 2022.

Yksityisen asianosaisen pyytämän suullisen käsittelyn toimittaminen tällaisissa asioissa tuomioistuimessa on yleensä osa tuossa säännöksessä tarkoitettua oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännöstä ilmenee, että muun muassa veronkorotusta koskeva asia on valtion sisäisessä tuomioistuimessa tapahtuvassa käsittelyssä rikosasian luonteinen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa tulkittaessa. Käytännössä tämä tarkoittaa, että tällaisen asian yhteydessä verovelvollisen kansalliselle tuomioistuimelle esittämää suullisen kuulemisen järjestämistä koskevaa pyyntöä ja sen perusteita on arvioitava mainitussa artiklassa asetettuihin vaatimuksiin nähden.¹⁰ Vaikka hallinnollista sanktiota koskeva asia on rikosasian luonteinen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan tarkoittamassa mielessä, voidaan yleisenä tulkintalinjauksena todeta, että esimerkiksi veronkorotusta koskevassa asiassa oikeutta suulliseen käsittelyyn ei ole oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksiä arvioitaessa pidettävä yhtä painavana oikeutena kuin rikosoikeuden alaan suoranaisesti kuuluvassa asiassa.¹¹

10 EIT 23.11.2006, Jussila vs. Suomi.

11 Ks. tästä arvioinnista tarkemmin KHO 2007:67 ja KHO 2007:68.

4 Sääntelyn hyväksyttävyys

Perustuslain 21 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa turvataan jokaisen oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Suullisessa käsittelyssä kokoonpanoon kuuluvat tuomarit ovat samanaikaisesti paikalla. Kokoonpano vastaa siitä, että suullisessa käsittelyssä toteutuvat asianosaisten oikeudet ajaa asiaansa ja kohdata tuomarinsa samoin kuin oikeudenkäynnin julkisuus. Kokoonpanon läsnäololla on korostunut merkitys oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen kannalta, ja tuomarin osallistuminen etäyhteydellä voisi merkitä tämän perustuslain 21 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa turvatun oikeuden rajoittamista. Kysymys kokoonpanon jäsenten läsnäolosta poikkeaa siten asianosaisten, todistajien ja asiantuntijoiden läsnäoloa koskevasta kysymyksenasettelusta.

Oikeusministeriön alustavan arvion mukaan perustuslain 21 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa turvattu oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ei aiheuttaisi kategorisesti estettä säätää tuomarin etäosallistumismahdollisuudesta suulliseen käsittelyyn hallintoprosessissa. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin asettamat vaatimukset tuomarin etäosallistumisen edellytyksille sekä järjestämistavalle tulisi niin sääntelyssä kuin soveltamistilanteissa ottaa asianmukaisesti huomioon. Yleisellä tasolla tuomarin etäosallistumisen suullisessa käsittelyssä ei itsessään katsottaisi vaarantavan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista, jos etäosallistumiselle on hyväksyttävä syy ja oikeudenkäynti kokonaisuutena arvioiden täyttää oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan yleisten tuomioistuinten ratkaisukokoonpanoihin ehdotettujen kevennysten osalta todennut, että oikeudenkäynnille on luonteenomaista tuomioistuimen istunnossa tapahtuva asian vastavuoroinen ja puolueeton käsittely. Tuomiovaltaa oikeudenkäynnissä käyttävät tuomarit, jotka ovat samanaikaisesti paikalla tuomioistuimen lakisääteisessä kokoonpanossa.¹²

Riita- ja rikosasioiden oikeudenkäyntimenettely on järjestetty keskeisesti välittömyysperiaatteen varaan, jonka mukaan koko oikeudenkäyntiaineisto on esitettävä välittömästi asian ratkaisevalle tuomioistuimelle. Oikeudenkäymiskaaren muuttamista koskevassa

¹² PeVL 5/2018 vp, s. 3.

hallituksen esityksessä on todettu, että todistajan välitön kuuleminen tuomioistuimessa läsnä olevana antaa tuomioistuimelle parhaat mahdollisuudet arvioida hänen kertomuksensa uskottavuutta.¹³ Korkein oikeus on arvioinut muun ohella videokuulemista ennakkopäätöksessä 2021:5. Korkeimman oikeuden tuomion perustelujen mukaan suullisen todistelun uskottavuuden arviointi ei kuitenkaan aina ole kovin vaikea tehtävä, ja siksi näissä tilanteissa voidaan ehdottomasta todistelun välittömyysperiaatteesta joskus poiketa. Olisi viime kädessä tuomioistuimen harkinnassa, milloin se katsoo voivansa luotettavasti arvioida kuultavan kertomuksen uskottavuutta ilman hänen henkilökohtaista läsnäoloaan. Välittömyyden periaate ei siten ole ehdoton, vaan siitä on katsottu voitavan poiketa asianosaisten osallistumisen ja henkilötodistelun vastaanottamisen osalta ottamalla lakiin säännökset videoyhteyden käyttämisestä suullisessa käsittelyssä. Tällainen osallistuminen rinnastuu henkilökohtaisen läsnäoloon. Videoneuvottelussa henkilöä kuultaessa tilanne on pitkälle samankaltainen kuin henkilöä välittömästi tuomioistuimen pääkäsittelyssä kuultaessa, ja videoneuvottelussa toteutuvat pitkälti sekä oikeudenkäynnin suullisuus että välittömyys.¹⁴

Tuomarin etäosallistumisen osalta keskeistä olisi, että oikeudenkäyntiin osallistuvalla asianosaiselle turvattaisiin samat tosiasialliset osallistumismahdollisuudet suulliseen käsittelyyn kuin silloin, jos kaikki oikeudenkäyntiin osallistuvat henkilöt olisivat samassa tilassa. Todistelu asiassa olisi voitava ottaa vastaan tarkoituksenmukaisella tavalla. Istuntosalissa järjestettävään suulliseen käsittelyyn osallistumisen osalta korostuisivat etäyhteydellä osallistuvan kokoonpanon jäsenen riittävät mahdollisuudet havainnoida oikeudenkäynnin kulkua ja todistelua samalla tavoin kuin istuntosalista osallistuvat kokoonpanon jäsenet. Käytännössä tämä tarkoittanee sitä, että etäosallistuvalla tuomarilla tulisi olla riittävän laadukas yleiskuva istuntosalista sekä tarvittaessa lähikuva todistelutarkoituksessa kuultavista henkilöistä.

13 Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi oikeudenkäymiskaaren eräiden todistelua, kiireelliseksi julistamista ja ylimääräistä muutoksenhakua koskevien säännösten muuttamisesta, HE 190/2002 vp, s. 31.

14 KKO 2021:5, kohta 9.

5 Tuomarin etäosallistumiselle asetettavat edellytykset

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksista ei edellä kuvatun perusteella seuraisi kategorista estettä tuomarin etäosallistumiselle suullisiin käsittelyihin hallintoprosessissa. Tuomarin etäosallistumisen hyväksyttävyyden arvioinnissa on asianosaisten etäosallistumiselle asetettujen vaatimusten lisäksi kiinnitettävä huomiota erityisesti siihen, että tuomari kykenee havainnoimaan istuntoa kokonaisuudessaan riittävällä tavalla ja että prosessinjohto toteutuu asianmukaisesti.

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamiseksi edellytettäisiin tuomarin etäosallistumiselta, että käytettävissä tulisi olla sekä ääni- että näköyhteys. Hallintoprosessissa tuomioistuin voi erityisestä syystä kuulla henkilöä suullisesti myös ilman näköyhteyttä, esimerkiksi silloin, kun kuullaan asiantuntijaa.¹⁵ Tällaista erityistä syytä pelkän puheyhteyden järjestämiselle tuomioistuimen kokoonpanon jäsenelle ei kuitenkaan olisi, kun erityisesti kiinnitetään huomiota tuomarin muullekin kuin kuulonvaraiselle tarpeelle havainnoida oikeudenkäyntiä. Lisäksi näköyhteys kokoonpanon jäseniin lisäisi myös asianosaisten kannalta oikeudenkäynnin uskottavuutta ja parantaisi oikeudenkäyntitilanteen vuorovaikutusta.

Harkittaessa erilaisia tuomarin etäosallistumista koskevia sääntelyvaihtoehtoja on hallintoprosessin suullisen käsittelyn luonne ja siitä johtuvat reunaehdot otettava huomioon siten, että oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset toteutuvat kaikissa tilanteissa. Käytännössä tämä lopputulos voitaisiin saavuttaa rajaamalla tuomarin etäosallistumismahdollisuus vain tiettyihin tilanteisiin, edellyttämällä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin huomioon ottavaa tapauskohtaista soveliaisuusharkintaa tai näiden vaihtoehtojen yhdistelmällä. Tuomarin etäosallistumista suullisessa käsittelyssä pitäisi käyttää vain siinä tapauksessa, että se olisi oikeudenkäynnin tarkoituksenmukaisen järjestämisen kannalta perusteltua.

Tuomarin etäosallistumissääntelyn soveltamisalaa olisikin mahdollista rajoittaa useilla tavoilla, joiden tarkoituksena olisi rajata menettelyn käyttöä tarkoituksenmukaisena pidettäviin ja oikeusturvan kannalta hyväksyttäviin tilanteisiin.

¹⁵ HE 29/2018 vp, s. 140.

Tuomarin etäosallistuminen olisi mahdollista rajata koskemaan esimerkiksi vain osaa monijäseniseen kokoonpanoon kuuluvista tuomareista. Luonteva lähtökohta tässä tapauksessa olisi se, että vähintään puheenjohtajan tulisi osallistua suulliseen käsittelyyn fyysisesti läsnä istuntosalissa. Tällöin suulliset käsittelyt tulisi jatkossakin järjestää aina istuntosalissa tai muussa istutopaikassa. Näin voimakas soveltamisalan rajoitus väistämättä heikentäisi sääntelyn mahdollisuuksia edistää suullisten käsittelyjen järjestämistä joustavasti häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Tuomioistuimen prosessinjohton ja tuomioistuimen koetun arvovallan kannalta tulisi välttää tilanteita, joissa asianosaisia ja todistajia kokoontuisi istuntosaliin ilman ratkaisukokoonpanoon kuuluvaa tuomaria. Nämä tilanteet voisi olla tarkoituksenmukaista rajata kategorisesti sääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle. Tällaisen rajoituksen etuna olisi se, että etäyhteydet voisivat olla tarvittaessa yksijäsenisen kokoonpanon tai koko monijäsenisen kokoonpanon käytettävissä, jos suulliseen käsittelyyn ei osallistuisi muitakaan henkilöitä fyysisesti istuntosalissa. Jos taas istuntosalista osallistuisi henkilöitä fyysisesti suulliseen käsittelyyn, tulisi vähintään yhden kokoonpanon kuuluvan jäsenen olla myös fyysisesti läsnä istuntosalissa. Prosessinjohton selkeyden kannalta voisi olla aiheellista edellyttää, että fyysinen läsnäolovelvollisuus koskisi tällöin nimenomaisesti kokoonpanon puheenjohtajaa.

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksista ei vaikuttaisi seuraavan vaatimusta asianosaisten suostumukselle tuomarin etäosallistumiseen. Asianosaisten suostumuksen edellyttäminen tuomarin etäosallistumiselle herättäisi kysymyksen siitä, minkälainen asianosaisten määräysvalta suhteessa oikeudenkäyntimenettelyyn on asianmukaista. Jos asianosaiselta edellytettäisiin suostumusta, asianosainen voisi käytännössä mielivaltaisesti esimerkiksi viivästyttää suullisen käsittelyn järjestämistä joissain tilanteissa tai jopa välillisesti vaikuttaa tuomioistuimen ratkaisukokoonpanon määräytymiseen.

Vaikka asianosaisilta ei edellytettäisi suostumusta tuomarin etäosallistumiselle, asianosaisille tulisi varata tilaisuus esittää käsityksensä asiasta etukäteen, ja asianosaisten mielipiteelle tulisi antaa merkitystä harkittaessa menettelyn soveliaisuutta. Tuomioistuimen tulisi myös perustella asianosaisten kannoista poikkeava ratkaisunsa tuomarin etäosallistumisen sallimisesta.

Tuomarin etäosallistumisesta voitaisiin periaatteessa säätää eri edellytyksin oikeudenkäyntiasian tai suullisen käsittelyn laadun perusteella tai rajata joitakin asioita tai asiaryhmiä kokonaan sääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle. Tämä ei kuitenkaan vaikuttaisi tarpeelliselta, koska tuomarin etäosallistumiselta tulisi kaikissa tilanteissa edellyttää soveliaisuusharkintaa, jossa asian ja suullisen käsittelyn laatu sekä asianosaisten kannat tulisi joka tapauksessa ottaa huomioon. Eri edellytysten asettaminen oikeudenkäynnin tai suullisen käsittelyn laadun perusteella olisi myös omiaan monimutkaistamaan sääntelyä.

Lisäksi asiaryhmille, joissa hallinto-oikeuksien suulliset käsittelyt pääsääntöisesti järjestetään, on yhteistä se, että kysymys on sellaisesta perusoikeusherkästä sääntelystä, jossa yksilön perusoikeuksien ydinalue on keskiössä. On otettava myös huomioon, että jonkun tällaisen asiaryhmän kategorinen rajaaminen etäosallistumismahdollisuuden ulkopuolelle rajoittaisi käytännössä merkittävästi etäosallistumista koskevan sääntelyn käyttöalaa. Tuomioistuimen olisi ilman tiettyjen asiaryhmien kategorista rajaamistakin joka tapauksessa tehtävä aina yksittäistapauksellinen soveliaisuusharkinta siitä, voidaanko yksittäisen asian suullinen käsittely järjestää tuomarin etäosallistumismahdollisuutta hyödyntäen. Siten asiat, joiden suullisessa käsittelyssä on korostuneesti kysymys henkilön uskottavuusarvioinnista ja sen vuoksi myös korostunut tarve fyysiseenkin läsnäoloon istuntosalissa, ohjautuisivat soveliaisuusharkinnan perusteella järjestettäväksi siten, että ratkaisukokoonpanon jäsenet osallistuisivat suulliseen käsittelyyn olemalla fyysisesti läsnä istuntosalissa.

Tuomarin etäosallistumista olisi mahdollista rajata myös edellyttämällä perusteltua tai erityistä syytä etäosallistumiselle. Tällaisella edellytyksellä olisi käytännössä mahdollista ohjata sitä, kuinka yleisesti sääntelyä sovellettaisiin. Perustellun syyn vaatimus asettaisi tuomarin etäosallistumisen kynnyksen vielä verrattain matalalle. Perusteltu syy voisi periaatteessa olla mikä tahansa perusteltavissa oleva tarve suullisen käsittelyn järjestämiselle etäyhteyksin tuomarin osalta edellyttäen, että menettely on lisäksi kokonaisuutena arvioiden soveliaista. Nimenomainen perustellun syyn vaatimus terävöittäisi sitä, että etäyhteyden käyttämiselle tulisi olla nimettävissä oleva hyväksyttävä syy. Tällainen voisi olla esimerkiksi se, että kaikki muut oikeudenkäyntiin osallistuvat henkilöt osallistuvat suulliseen käsittelyyn etäyhteydellä. Jos tuomarin etäosallistuminen ei edellyttäisi asianosaisen suostumusta, on todennäköistä, että joissain tilanteissa tuomarin etäosallistumiselle tulisi joka tapauksessa olla hyväksyttävä peruste oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten näkökulmasta.

Erityisen syyn edellyttäminen rajaisi tuomarin etäosallistumisen vain häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Erityinen syy edellyttäisi painavaa tapauskohtaista tarvetta tuomarin etäosallistumiselle, eivätkä yksin oikeudenkäynnin tarkoituksenmukaiseen toimittamiseen liittyvät näkökohdat olisi vielä yleensä riittäviä perusteita etäyhteyden käyttämiselle. Erityinen syy voisi olla esimerkiksi se, että kiireellisen asian suullisen käsittelyn järjestäminen viivästyisi ilman etäyhteyden käyttämistä.

Erityisen syyn vaatimuksella voitaisiin pyrkiä varmistumaan siitä, että tuomarin etäosallistuminen olisi mahdollista vain tilanteissa, joissa suullista käsittelyä ei käytännössä voitaisi järjestää ilman etäosallistumista. Tällöin sääntelyn soveltamisala jäisi kuitenkin verrattain kapeaksi. Toisaalta erityisen syyn peruste olisi mahdollista sisällyttää sääntelyyn niin sanottuna varaventiilinä sovellettavaksi muuten sääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle jäävissä erityistilanteissa.

6 Eräitä sääntelyvaihtoehtoja

Vaihtoehto 1: Yleisluonteinen säännös

Sääntely olisi mahdollista yleisluonteisella säännöksellä jättää vain yleisen soveliaisuusharkinnan ja tarvittaessa lisäksi perustellun tai erityisen syyn vaatimuksen varaan. Etuna olisi sääntelyn joustavuus ja tapauskohtaisen harkinnan jääminen tuomioistuimille. Haittana olisi se, soveltamiskäytäntö saattaisi muodostua epäyhtenäiseksi. Matalan soveltamiskynnyksen vuoksi sääntelyä saatettaisiin soveltaa tarpeettomankin laajasti.

Tässä vaihtoehdossa säädettäisiin, että tuomioistuimen päätösvaltaisen kokoonpanon on oltava suullisessa käsittelyssä samanaikaisesti fyysisesti läsnä. Kuitenkin tuomioistuimen kokoonpanoon kuuluva tuomari voisi [perustellusta tai erityisestä syystä] osallistua suulliseen käsittelyyn käyttäen videoneuvottelua tai muuta vastaavaa teknistä tiedonvälitystapaa, jossa käsittelyyn osallistuvilla on puhe- ja näköyhteys keskenään, jos tuomioistuin harkitsisi tämän soveliaaksi.

Vaihtoehto 2: Rajatut soveltamistilanteet

Sääntely olisi mahdollista kohdistaa siten, että tuomarin etäosallistuminen olisi sallittua vain rajatuissa tilanteissa. Sääntelytapa olisi selkeä ja sen soveltaminen ennakoitavaa, mutta sääntelyn joustavuus vähenisi. Pykälän soveltamisalan ulkopuolelle jäisi todennäköisesti esimerkiksi sellaisia häiriötilanteita, joissa tuomarin etäosallistuminen voisi olisi tarkoituksenmukaista.

Tässä vaihtoehdossa säädettäisiin, että tuomioistuimen päätösvaltaisen kokoonpanon on oltava suullisessa käsittelyssä samanaikaisesti fyysisesti läsnä. Kuitenkin tuomioistuimen kokoonpanoon kuuluva tuomari voisi osallistua suulliseen käsittelyyn käyttäen videoneuvottelua tai muuta vastaavaa teknistä tiedonvälitystapaa, jossa käsittelyyn osallistuvilla on puhe- ja näköyhteys keskenään, jos tuomioistuin harkitsisi tämän soveliaaksi ja jos puheenjohtaja olisi suullisessa käsittelyssä fyysisesti läsnä; tai kaikki oikeudenkäynnin asianosaiset ja oikeudenkäynnissä kuultavat henkilöt osallistuisivat suulliseen käsittelyyn käyttäen videoneuvottelua tai muuta vastaavaa teknistä tiedonvälitystapaa.

Vaihtoehto 3. Rajatut soveltamistilanteet sekä varaventiili

Kolmantena vaihtoehtona olisi yhdistellä edellä mainittuja vaihtoehtoja tasapainoisen ratkaisun löytämiseksi. Tällöin olisi mahdollista säätää suoraan laissa ne tilanteet, joissa tuomarin etäosallistuminen olisi lähtökohtaisesti sallittua, jos menettely olisi myös kokonaisuutena soveliaista. Lisäksi häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin olisi mahdollista varautua siten, että tuomarin etäosallistuminen olisi mahdollista lisäksi silloin, jos menettelyyn olisi erityinen syy.

Tässä vaihtoehdossa säädettäisiin, että tuomioistuimen päätösvaltaisen kokoonpanon on oltava suullisessa käsittelyssä samanaikaisesti fyysisesti läsnä. Kuitenkin tuomioistuimen kokoonpanoon kuuluva tuomari voisi osallistua suulliseen käsittelyyn käyttäen videoneuvottelua tai muuta vastaavaa teknistä tiedonvälitystapaa, jossa käsittelyyn osallistuvilla on puhe- ja näköyhteys keskenään, jos tuomioistuin harkitsisi tämän soveliaaksi ja jos puheenjohtaja olisi suullisessa käsittelyssä fyysisesti läsnä; tai kaikki oikeudenkäynnin asianosaiset ja oikeudenkäynnissä kuultavat henkilöt osallistuisivat suulliseen käsittelyyn käyttäen videoneuvottelua tai muuta vastaavaa teknistä tiedonvälitystapaa; tai videoneuvottelun tai muun vastaavan teknisen tiedonvälitystavan käyttämiselle olisi erityinen syy.

7 Muut sääntelyssä huomioon otettavat seikat ja tarpeelliset rajaukset

Lisäksi tulisi arvioida, onko laissa tarpeen säätää siitä, millaisesta tilasta tuomari voisi osallistua suulliseen käsittelyyn etäyhteydellä. Etäyhteyden laadun ja toimintavarmuuden, tietoturvan sekä tuomioistuimen arvovallan kannalta tuomarin ei olisi asianmukaista osallistua suulliseen käsittelyyn mistä tahansa paikasta. Tuomarin etäosallistumisen paikkaa rajoittava säännös voisi olla esimerkiksi sellainen, joka määräisi tuomarin osallistumispaikaksi tuomioistuimen tai muun viranomaisen toimitilan. Tällainen sääntely kuitenkin rajoittaisi etäosallistumista koskevan sääntelyn sovellettavuutta, eikä sellaisenaan vielä varmistaisi menettelyn soveliaisuutta. Tuomarin etäosallistumisen paikka ja siihen liittyvät kysymykset kuuluvatkin luontevasti osaksi menettelyn soveliaisuusarviointia.

Etäyhteyksien käyttämisessä olisi lisäksi kiinnitettävä huomiota valitun etäyhteystavan tietoturvaluuteen. Tämä pätee toisaalta myös jo lainsäädännössä nykyisin oleviin etäkuulemismenetelmiin, eikä siten aiheuta uusia sääntelytarpeita.

Lisäksi olisi arvioitava, mihin kaikkiin hallinto- ja erityistuomioistuimen suullisiin selvittämiskeinoin tuomarin etäosallistumismahdollisuus soveltuisi. Kuten edellä on todettu, on käytännössä ilmennyt tarvetta sille, että tietyissä tilanteissa tuomari voisi osallistua tuomioistuimen suulliseen käsittelyyn etäyhteyden välityksellä. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 36 §:n mukaan hallintoprosessissa on muitakin asian selvittämiskeinoja suullisen käsittelyn lisäksi. Lainkohdan mukaan asian selvittämiskeinoja hallintotuomioistuimessa ovat kirjallisen oikeudenkäyntiaineiston lisäksi suullinen valmistelu, suullinen käsittely, katselmus tai tarkastus. Tässä yhteydessä on vielä tarpeen arvioida, olisiko tuomarin etäosallistumismahdollisuudesta tarpeen säännellä muiden asian selvittämiskeinojen kuin suullisen käsittelyn osalta.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 47 §:n mukaisen suullisen valmistelun osalta tuomarin etäosallistumisen mahdollistava sääntely ei olisi välttämättä tarpeen, koska hallinto-oikeuslain 12 §:n 3 momentin mukaan yksi lainoppinut jäsen voi toimittaa suullisen valmistelun. Suullinen valmistelu voidaan järjestää sen selvittämiseksi, mistä asiaan liittyvistä seikoista oikeudenkäynnin osapuolet ovat erimielisiä sekä mitä selvitystä

vaatimusten tueksi on esitettävissä. Suullisen valmistelun tarkoitus on palvella asian selvittämistä ja joutuisaa käsittelyä. Suullinen valmistelu olisi nimensä mukaisesti valmisteleva toimenpide, jossa ei oteta vastaan todistelua eikä kuulla asiantuntijoita.¹⁶

Kuitenkin on mahdollista, että myös sellainen kokoonpanoon kuuluva tuomari, jolla ei jostain syystä ole mahdollisuutta osallistua kyseiseen suulliseen valmisteluun fyysisesti, haluaisi osallistua suulliseen valmisteluun etäyhteyden välityksellä. Suullinen valmistelu on sellainen asian selvittämiskeino, ettei sen luonteen vuoksi sinänsä olisi estettä ulottaa mahdollista tuomarin etäosallistumista koskevaa sääntelyä suulliseen valmisteluun. Tosin etäosallistumismahdollisuudesta säättämiseen suullisen valmistelun osalta ei olisi välttämättä tarvetta, erityisesti kun otetaan huomioon se, ettei kokoonpanoon kuuluville tuomareille ole säädetty läsnäolovelvollisuutta suulliseen valmisteluun (hallinto-oikeuslain 12 §:n 3 mom.). Kun otetaan huomioon suullisen valmistelun luonne asian selvittämiskeinona ja erityisesti se, ettei suullisessa valmistelussa ole tarkoituksaan muun muassa ottaa vastaan todistelua, ei suullisen valmistelun osalta ainakaan olisi tarpeen asettaa vastaavia lisäedellytyksiä tuomarin etäosallistumiselle kuin suullisen käsittelyn osalta.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 48 §:ssä säännelty katselmus ja 49 §:ssä säännelty tarkastus eroavat luonteensa puolesta merkittävästi suullisesta käsittelystä. Katselmuksella on tarkoitus tehdä havaintoja kiinteistöstä, maisemasta, rakennelmasta tai muusta sellaisesta kohteesta. Katselmuksella tarkoitetaan hallintotuomioistuimen ulkopuolella tapahtuvaa havaintojen ja arvioiden tekemistä esineestä tai tietystä paikasta. Eri-laisille katselmuksen kohteille yhteinen piirre on, että niitä ei voida hankaluudetta tuoda tuomioistuimeen.¹⁷

Tarkastus on katselmusta kevyempi menettely tietyn tosiseikan toteamiseksi. Keskeinen ero katselmukseen verrattuna on se, että tarkastuksessa ainoastaan todetaan jonkin tosiseikan olemassaolo. Tällaisia tosiseikan todentamisia voivat olla esimerkiksi liikenne-merkin kuvaaminen (pysäköintivirhemaksu), oviaukon leveyden mittaaminen (vammapalvelu), melun mittaaminen (terveydensuojelu) tai veden virtaussuunta (rakennusasia). Arvioiden ja johtopäätösten tekeminen tarkastuksen kohteesta ovat osa tuomioistuimen päätösharkintaa.¹⁸ Hallinto-oikeuslain 12 §:n 3 momentin mukaan yksi lainoppinut jäsen voi toimittaa tarkastuksen, eli tuomarin etäosallistumismahdollisuudesta sääntelevä tarkastusten osalta ei olisi välttämätöntä ainakaan oikeudenkäynnin joutuisuuden turvaamiseksi.

16 HE 29/2018 vp, s. 112.

17 HE 29/2018 vp, s. 113.

18 HE 29/2018 vp, s. 115.

Katselmus ja myös tarkastus ovat nyt tarkasteltavassa suhteessa luonteeltaan hyvin erilaisia asian selvittämiskeinoja kuin suullinen käsittely. Kun keskeistä katselmuksella ja tarkastuksella on usein nimenomaan aistinvarainen arviointi katselmuksen tai tarkastuksen kohteesta (esimerkiksi maa-aineslupa-asioissa kaunis maisemakuva tai ympäristölupa-asioissa mm. noki, lika, pöly, haju, kosteus, melu, värinä, säteily, valo, lämpö ja muut vastaavat eräistä naapuruussuhteista annetun lain (26/1920) 17 §:n mukaiset immissiohaitat), eivät nämä sanotut tuomioistuimen selvittämiskeinot lähtökohtaisesti olisi sellaisia, että tuomarin etäosallistumisen voitaisiin katsoa olevan soveliaista.

Tuomarin etäosallistumisesta sääntelemisen yhteydessä olisi otettava myös huomioon tuomarin etäosallistumisen mahdolliset vaikutukset oikeudenkäynnin julkisuuteen. Hallintoprosessissa oikeudenkäynnin julkisuutta säännellään oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetussa laissa (381/2007). Lain 10 §:n mukainen lähtökohta on, että suullinen käsittely on julkinen, jollei toisin säädetä. Laissa on kuitenkin myös säännökset siitä, millä edellytyksillä käsittely voidaan järjestää suljettuna (11 §) ja kenellä on oikeus olla läsnä suljetussa käsittelyssä (12 §) sekä yleisön läsnäolon rajoittamisesta julkisessa suullisessa käsittelyssä (13 §) ja suullisen käsittelyn taltioimisen edellytyksistä (14 §).

Tuomarin etäosallistumismahdollisuuden lisääminen lainsäädäntöön ei lähtökohtaisesti vaikuttaisi suullisen käsittelyn julkisuutta koskeviin säännöksiin eikä siten aiheuttaisi niihin myöskään muutostarpeita. Lisäksi nämä edellä mainitut asiaryhmät, joissa hallinto-oikeuksien suullisia käsittelyjä pääosin järjestetään, ovat lähtökohtaisesti oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 5 §:n 1 momentin 1 kohdan perusteella diaarisalaisia, joten hallinto-oikeuksien suulliset käsittelyt näissä asiaryhmissä järjestetään pääsääntöisesti suljettuna käsittelynä yleisön läsnä olematta.

8 Yhteenveto ja loppupäätelmät

Tässä arviomuistiossa on käsitelty tuomarin etäosallistumista koskevan sääntelyn mahdollisia lähtökohtia hallintoprosessissa. Lähtökohtaisesti tuomarin etäosallistumismahdollisuudesta tulisi nimenomaisesti säätää. Mahdollisessa säännöksessä tuomarin etäosallistumisesta päättämiseksi voitaisiin edellyttää ainakin yleistä soveliaisuusharkintaa ja mahdollisesti joitakin lisäкитеerejä.

Tuomarin etäosallistuminen suulliseen käsittelyyn olisi poikkeus siitä lähtökohdasta, että suulliset käsittelyt järjestetään tuomioistuimen istuntosalissa siten, että asian ratkaiseva tuomioistuimen kokoonpano on fyysisesti läsnä. Perustuslain 21 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklassa turvattu oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin eivät aiheuttaisi kategorisesti estettä säätää tuomarin etäosallistumismahdollisuudesta suulliseen käsittelyyn. Reunaehdot sääntelylle tulevat oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksista, mutta sääntelyn soveltamisalan laajuuden harkintaan vaikuttaisi keskeisesti myös se, kuinka tärkeänä tuomarin henkilökohtaista läsnäoloa pidetään oikeudenhoidon asianmukaisuuden ja tuomioistuimen arvovallan sekä oikeudenkäynnin koetun oikeudenmukaisuuden kannalta. Sääntelyllä pitäisi pystyä muutoin turvaamaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin yleiset vaatimukset täysimääräisesti.

Keskeistä olisi, että oikeudenkäyntiin osallistuvalla asianosaisella olisi turvattava samat tosiasialliset osallistumismahdollisuudet suulliseen käsittelyyn kuin silloin, jos kaikki oikeudenkäyntiin osallistuvat henkilöt olisivat samassa tilassa, ja että todistelu asiassa voitaisiin ottaa vastaan tarkoituksenmukaisella tavalla. Lisäksi oikeudenkäynnin julkisuuden olisi toteuduttava samoin edellytyksin kuin muissakin oikeudenkäynneissä etäyhteyksien käytämisestä huolimatta. Tuomarin osalta olisi kiinnitettävä huomiota erityisesti siihen, että tuomari kykenisi havainnoimaan istuntoa kokonaisuudessaan riittävällä tavalla ja että prosessinjohto toteutuisi asianmukaisesti.

Tuomarin etäosallistumiselle voisi olla perusteltua asettaa yleisen soveliaisuusedellytyksen lisäksi myös joitakin lisäedellytyksiä, joilla tuomarin etäosallistuminen rajattaisiin vain sellaisiin tilanteisiin, joissa sille katsottaisiin olevan riittävät perusteet oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten ja oikeudenkäynnin tarkoituksenmukaisen järjestämisen näkökulmasta.

Tuomarin etäosallistumisesta säättämisellä voisi olla oikeudenkäyntimenettelyä joustavoittava vaikutus, mikä voisi edistää suullisten käsittelyjen suunniteltua toteutumista ja siten vähentää oikeudenkäyntien kestoa. Sääntelyn myötä esimerkiksi suullisen käsittelyn peruuntumisia voitaisiin erinäisissä häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa välttää. Erityisesti tällöin sääntely voisi edistää lainkäytön toimivuutta ja sillä voitaisiin varmistaa nykyistä parempi oikeusturvan saatavuus tilanteissa, joissa suullisia käsittelyjä jouduttaisiin muutoin laajamittaisesti peruuttamaan.

Tässä arviomuistiossa on esitetty hallinto- ja erityistuomioistuinten tuomarin etäosallistumisen sallivan sääntelyn hahmotelmaksi kolme sääntelyvaihtoehtoa. Sääntely olisi mahdollista jättää vain yleisen soveliaisuusharkinnan varaan, tai edellyttää sen lisäksi perusteltua syytä, tai erityistä syytä, mikäli sääntelyn käyttöala katsottaisiin perustelluksi rajata vain häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin.

Arviomuistion ja siitä annettujen lausuntojen tarkoituksena on toimia valmistelun pohjana, mikäli sääntely tuomarin etäosallistumisesta suulliseen käsittelyyn hallintoprosessissa katsotaan tarpeelliseksi.

9 Lausunnonantajille suunnattuja kysymyksiä

1. Olisiko hallintoprosessissa tarpeen säännellä kokoonpanoon kuuluvan tuomarin etäosallistumismahdollisuudesta suulliseen käsittelyyn? Mitkä olisivat mahdolliset hyödyt ja haitat tuomarin etäosallistumismahdollisuudesta hallintoprosessissa?
2. Olisiko soveltamistilanteita tarpeen rajata arviomuistiossa esitetyillä tai muilla perusteilla? Mikä vaihtoehtoista 1–3 vaikuttaisi perustelluimmalta sääntelytavalta? Olisiko käyttöala syytä jättää yleisen soveliaisuusharkinnan varaan vai tulisiko sitä rajoittaa perustellun tai erityisen syyn vaatimuksella?
3. Olisiko tarpeen rajoittaa lainsäädännössä tuomarin etäosallistumisen paikkaa?
4. Tulisiko tuomarin etäosallistumismahdollisuutta rajoittaa joidenkin tiettyjen tilanteiden tai asiaryhmien osalta? Mitä nämä tilanteet tai asiaryhmät olisivat ja mitkä olisivat keskeiset perusteet rajoituksen tarpeellisuudelle?
5. Tulisiko tuomarin etäosallistuminen rajoittaa siten, että vähintään yhden kokoonpanoon kuuluvan tuomarin olisi oltava läsnä suullisessa käsittelyssä? Tulisiko tämän vaatimuksen koskea erityisesti istunnon puheenjohtajaa? Millainen merkitys asianosaisten suostumukselle tulisi tuomarin etäosallistumismahdollisuuden sääntelyssä antaa?
6. Olisiko tuomarin etäosallistumismahdollisuuden salliva säännös tarpeen ulottaa myös suulliseen valmisteluun? Jos säännös olisi tarpeen, niin olisiko sen suhteen perusteltua rajoittaa tuomarin etäosallistumismahdollisuuksia yleisen soveliaisuusharkinnan lisäksi?
7. Olisiko tuomarin etäosallistumisen salliva säännös tarpeen ulottaa myös katselmukseen ja tarkastukseen?
8. Aiheuttaisiko tuomarin etäosallistumisesta sääntelevä tarve tarkastella oikeudenkäynnin julkisuutta koskevia säännöksiä?
9. Muut mahdolliset ehdotukset ja näkemykset tuomarin etäosallistumista koskevaan sääntelyyn hallintoprosessissa?

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi

ISSN 2490-1172 (PDF)
ISBN 978-952-400-687-3 (PDF)