

Arviomuistio tuomareiden etäosallistumis- mahdollisuudesta hallintoprosessissa

Lausuntotiivistelmä



OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Arviomuistio tuomareiden etäosallistumismahdollisuudesta hallintoprosessissa

Lausuntotiivistelmä

Kari Hämäläinen, Elina Immonen, Anna-Stiina Tarkka

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Oikeusministeriö

CC BY-SA 4.0

ISBN pdf: 978-952-400-983-6

ISSN pdf: 2490-1172

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2024

Arviomuistio tuomareiden etäosallistumismahdollisuudesta hallintoprosessissa Lausuntotiivistelmä

Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2024:26		Teema	Mietintöjä ja lausuntoja
Julkaisija	Oikeusministeriö		
Tekijä/t Toimittaja/t Kieli	Kari Hämäläinen, Elina Immonen, Anna-Stiina Tarkka Elina Immonen suomi	Sivumäärä	27

Tiivistelmä

Oikeusministeriössä virkatyönä laadittu arviomuistio tuomareiden etäosallistumismahdollisuudesta hallintoprosessissa oli lausuntokierroksella 16.6.–31.8.2023 (ruotsinkielinen 17.10.2023 saakka). Siitä annettiin 16 lausuntoa.

Sääntelemistä tuomarin etäosallistumismahdollisuudesta suulliseen käsittelyyn pidettiin kannatettavana. Tuomarin henkilökohtaisen osallistumisen tulisi säilyä pääsääntönä, mutta etäosallistumisen mahdollistaminen etenkin poikkeusoloissa tai -tilanteissa olisi tarpeen.

Sääntelyvaihtoehtoista kannatettiin yleisluonteista etäosallistumisen sallivaa säännöstä ja soveltamistilanteiden osalta rajattua säännöstä, joka kuitenkin sallisi etäosallistumisen myös häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Suurin osa lausunnonantajista ei pitänyt tarpeellisena rajoittaa etäosallistumismahdollisuutta tiettyjen tilanteiden tai asiaryhmien osalta. Useiden lausunnonantajien mukaan tuomarin etäosallistumisen paikkaa ei tulisi rajoittaa lainsäädännöllä. Tuomarin etäosallistumisen nähtiin soveltuvan myös suulliseen valmisteluun muttei katselmukseen tai tarkastukseen.

Lausunnoissa huomautettiin tietoturvaan ja -suojaan liittyvistä kysymyksistä sekä tarpeesta valmistella etäosallistumista hallintoprosessissa koskevaa sääntelyä yhdessä rikos- ja siviiliprosessisääntelyn kanssa. Myös erityistuomioistuinten ja muutoksenhakulautakuntien tarpeiden huomioon ottamisesta muistutettiin.

Asiasanat

tuomarit (oikeus), etäosallistuminen, suullinen käsittely, hallintolainkäyttö, hallintotuomioistuimet, korkein hallinto-oikeus, hallinto-oikeudet, markkinaoikeus, vakuutus-oikeus, digitalisaatio

ISBN PDF	978-952-400-983-6	ISSN PDF	2490-1172
Asianumero	VN/18066/2023	Hankenumero	OM044:00/2023

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-983-6>

Bedömningspromemoria om domares möjlighet att delta på distans i förvaltningsprocessen

Sammandrag av utlåtandena

Justitieministeriets publikationer, Betänkanden och utlåtanden 2024:26		Tema	Betänkanden och utlåtanden
Utgivare	Justitieministeriet		
Författare	Kari Härmäläinen, Elina Immonen, Anna-Stiina Tarkka		
Redigerare	Elina Immonen		
Språk	finska	Sidantal	27

Referat

En bedömningspromemoria om domares möjlighet att delta på distans i förvaltningsprocessen som utarbetats som tjänsteuppdrag vid justitieministeriet var ute på remiss 16.6.–31.8.2023 (den svenskspråkiga promemorian fram till 17.10.2023). Det gavs 16 utlåtanden om promemorian.

Reglering av domares möjlighet att delta på distans i muntliga förhandlingar ansågs välkommen. Huvudregeln bör vara att domaren personligen deltar i en förhandling, men det är nödvändigt att göra det möjligt för domaren att delta på distans särskilt under undantagsförhållanden eller i undantagssituationer.

Av regleringsalternativen understöddes en allmän bestämmelse som tillåter deltagande på distans och vad gäller tillämpningen en begränsad bestämmelse som dock tillåter deltagande på distans även i störningssituationer och under undantagsförhållanden. De flesta som gav utlåtande ansåg inte nödvändigt att begränsa möjligheten att delta på distans för vissa situationer eller ärendegrupper. Enligt flera instanser som gav utlåtande bör platsen där domaren deltar på distans inte begränsas med lagstiftningen. Det ansågs att domaren kan delta på distans även i muntliga förberedelser, men inte i syner eller inspektioner.

I utlåtandena påpekades frågor som gäller dataskydd och -säkerhet samt behov att bereda regleringen om deltagande på distans i förvaltningsprocessen tillsammans med regleringen om straff- och civilprocess. Man påpekade även behovet att beakta specialdomstolarnas och besvärnsnämndernas behov.

Nyckelord

domare (juridik), deltagande på distans, muntlig förhandling, förvaltningsprocess, förvaltningsdomstolar, högsta förvaltningsdomstolen, regionala förvaltningsdomstolarna, marknadsdomstolen, försäkringsdomstolen, digitalisering

ISBN PDF	978-952-400-983-6	ISSN PDF	2490-1172
Ärendenummer	VN/18066/2023	Projektnummer	OM044:00/2023
URN-adress	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-983-6		

Sisältö

1	Johdanto	6
1.1	Arviomuistio ja lausuntokierros	6
1.2	Yhteenvedo lausunnoista	8
2	Yksityiskohtaiset kannanotot	10
2.1	Tuomarin etäosallistumisen sääntelytarve huomioineen	10
2.1.1	Tuomarin etäosallistumisesta säättämisen tarpeellisuudesta	10
2.1.2	Suullisen käsittelyn erityispiirteistä hallintoprosessissa	11
2.1.3	Tuomarin etäosallistumisen hyödyt ja haitat	11
2.1.4	Tekniset välineet ja tietoturva	14
2.2	Sääntelyvaihtoehdot	15
2.2.1	Vaihtoehto 1: yleisluonteinen säännös	15
2.2.2	Vaihtoehto 2: rajatut soveltamistilanteet	16
2.2.3	Vaihtoehto 3: rajatut soveltamistilanteet sekä varaventtiili	16
2.3	Tuomarin etäosallistumisen paikka ja sen sääntelytarve	17
2.4	Tilanne- tai asiaryhmäkohtaisten rajoitusten tarpeellisuus	19
2.5	Vaatimus vähintään yhden tuomarin läsnäolosta ja asianosaisen suostumus	20
2.5.1	Läsnäolovaatimus	20
2.5.2	Asianosaisen suostumuksen merkitys tuomarin etäosallistumiselle	22
2.6	Tuomarin etäosallistumisen ulottaminen suulliseen valmisteluun	23
2.7	Tuomarin etäosallistumisen ulottaminen katselmukseen ja tarkastukseen	24
2.8	Vaikutukset oikeudenkäynnin julkisuutta koskeviin säännöksiin	25
2.9	Lausunnonantajien muut huomiot	25
2.9.1	Yhteinen valmistelu rikos- ja siviiliprosessin kanssa	25
2.9.2	Erityistuomioistuimet ja muutoksenhakulautakunnat	26
2.9.3	Sääntelyn rajaus	26
2.9.4	Istuntopaikkaa koskevat huomiot	26
2.9.5	Digitalisaatio	26
2.9.6	Muut huomiot	27

1 Johdanto

1.1 Arviomuistio ja lausuntokierros

Etäyhteyksien käyttötarpeen voidaan arvioida viime vuosina lisääntyneen tuomioistuimissa muun muassa koronapandemian yhteydessä. 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 tuomioistuimen suulliseen käsittelyyn tai muuhun oikeudenkäyntitilaisuuteen etäyhteyksien välityksellä. Tuomioistuimen päätösvaltaisuutta sekä suullista käsittelyä ohjaavissa tuomioistuinten prosessilaeissa ei ole säännöksiä siitä, miten tuomarin tulee osallistua suulliseen käsittelyyn.

Tuomarin etäosallistumisen hyväksyttävyyttä ei ole käsitelty Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen 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 puoltavat tuomarin etäosallistumismahdollisuudesta säätämistä.

Sääntelyvaihtoehtoja on ryhdytty selvittämään yleisten tuomioistuinten osalta oikeusministeriön arviomuistiolla ”Etäyhteydet oikeudenkäynneissä”, VN/32207/2022¹, joka on ollut Lausuntopalvelussa lausuttavana 18.1.–24.3.2023.² Lausuntopalautekin huomioon ottaen on valmisteltu luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle etäyhteyksien edistämisestä oikeudenkäynneissä, josta

1 Oikeusministeriön julkaisu, Mietintöjä ja lausuntoja 2023:2: Etäyhteydet oikeudenkäynneissä: Arviomuistio. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-518-0>

2 Oikeusministeriön julkaisu, Mietintöjä ja lausuntoja 2023:28: Arviomuistio etäyhteyksistä oikeudenkäynneissä: Lausuntotiivistelmä. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-639-2>

on voinut lausua 20.2.2024 saakka.³ Hallituksen esitys eduskunnalle etäyhteyksien käytön edistämistä oikeudenkäynneissä yleisissä tuomioistuimissa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 63/2024 vp) on annettu 6.6.2024.⁴

Oikeusministeriössä on käynnistetty erikseen hanke, jossa arvioidaan sääntelytarvetta tuomarin etäosallistumismahdollisuudesta hallintoprosessissa.⁵ Ensi vaiheessa laadittiin virkatyönä arviomuistio tuomareiden etäosallistumismahdollisuudesta hallintoprosessissa⁶, joka julkaistiin 12.6.2023. Arviomuistiossa on punnittu tuomarin etäosallistumisesta sääntelemisen hyväksyttävyyttä ja tarpeellisuutta hallintoprosessissa sekä erilaisia vaihtoehtoja tuomarin etäosallistumisesta säätämiseksi muun muassa sen osalta, kuinka tarkasti etäosallistumisen mahdollistavista tilanteista olisi tarpeen säännellä lain tasolla ja missä määrin etäosallistumisen edellytysten olemassaolon arvioiminen voitaisiin jättää tuomioistuimen harkintaan. Tarkoituksena on ollut kartoittaa mahdollisia sääntelyvaihtoehtoja oikeudenkäyntien sujuvoittamiseksi siten, että etäyhteyksien käyttömahdollisuudet ulotettaisiin tietyin edellytyksin kokoonpanon jäseniin hallinto- ja erityistuomioistuinten suullisissa käsittelyissä. Lähtökohtana arvioinnille on ollut se, että suulliset käsittelyt järjestettäisiin jatkossakin pääsääntöisesti tuomioistuimen istuntosalissa kokoonpanon jäsenten ollessa henkilökohtaisesti läsnä ja etäyhteyksien käyttäminen olisi tuomioistuimen tapauskohtaisen harkinnan varassa.

Arviomuistiosta pyydettiin lausunto seuraavilta 22 taholta:

valtioneuvoston oikeuskansleri
eduskunnan oikeusasiamies*

korkein oikeus
korkein hallinto-oikeus*

3 Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi etäyhteyksien edistämisestä oikeudenkäynneissä ja Lausuntopalvelun kautta toimitetut lausunnot.
<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=5cda8c1a-4e8d-4f5d-9434-5dc980310b6b>

4 Hallituksen esitys eduskunnalle etäyhteyksien käytön edistämistä oikeudenkäynneissä yleisissä tuomioistuimissa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 63/2024 vp).
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_63+2024.pdf

5 Hanke OM044:00/2023 tuomareiden etäosallistumismahdollisuudesta hallintoprosessissa. <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM044:00/2023>

6 Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2023:21: Arviomuistio tuomareiden etäosallistumismahdollisuudesta hallintoprosessissa.
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-687-3>

Helsingin hallinto-oikeus*
Hämeenlinnan hallinto-oikeus*
Itä-Suomen hallinto-oikeus*
Pohjois-Suomen hallinto-oikeus*
Turun hallinto-oikeus*
Vaasan hallinto-oikeus*
Ahvenanmaan hallintotuomioistuin

markkinaoikeus*
työtuomioistuin
vakuutus oikeus*

opintotuen muutoksenhakulautakunta
sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta
tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta*
työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta

Tuomioistuinvirasto*

Suomen Asianajajaliitto*
Juristiliitto*
Suomen tuomariliitto – Finlands domareförbund ry
(jäljempänä Suomen tuomariliitto)*

Lausuntoaika päättyi 31.8.2023. Ruotsinkielisen arviomuiston lausuntoaika päättyi 17.10.2023. Lausunnon antaneet on merkitty *:llä. Edellä mainittujen lisäksi lausunnon toimitti yksi yksityishenkilö. Kaiken kaikkiaan lausuntoja annettiin 16.⁷

1.2 Yhteenveto lausunnoista

Lausunnonantajat pitivät kannatettavana sitä, että tuomarin etäosallistumismahdollisuudesta suulliseen käsittelyyn säädettäisiin. Usean lausunnonantajan mukaan tuomarin henkilökohtaisen osallistumisen suulliseen käsittelyyn tulisi säilyä edelleen pääsääntönä, mutta etäosallistumisen mahdollistaminen etenkin poikkeusoloissa tai -tilanteissa olisi tarpeellista.

7 Lausuntopyyntö tuomareiden etäosallistumismahdollisuutta hallintoprosessissa koskevasta arviomuistiosta ja Lausuntopalvelun kautta saadut lausunnot.
<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=09875ad5-594a-42c3-a272-dc717ac6bff8>

Arviomuistiossa esitetyistä sääntelyvaihtoehdoista lausunnonantajilta saivat kannatusta yleisluonteinen, pääasiassa tuomioistuimen soveliaisuusharkintaan perustuva säännös sekä soveltamistilanteiden osalta rajattu säännös, jolla voitaisiin kuitenkin varautua häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin siten, että tuomarin etäosallistuminen olisi mahdollista myös erityisen syyn vallitessa.

Useat lausunnonantajat katsoivat, ettei tuomarin etäosallistumisen paikkaa tulisi erikseen rajoittaa lainsäädännöllä, mutta osa kannatti yleistä säännöstä paikan asianmukaisuudesta ja soveltuvuudesta. Suurin osa lausunnonantajista ei pitänyt tarpeellisenä rajoittaa etäosallistumismahdollisuutta tiettyjen tilanteiden tai asiar ryhmien osalta. Useat lausunnonantajat kuitenkin katsoivat, että vähintään yhden tuomarin tulisi aina olla fyysisesti läsnä istuntosalissa etenkin, jos paikalla on asianosaisia tai todistajia.

Suurin osa lausunnonantajista katsoi, ettei asianosaisen suostumukselle tulisi antaa ratkaisevaa merkitystä tai ainakaan asettaa sitä tuomarin etäosallistumisen edellytykseksi, mutta usean lausunnonantajan mukaan asianosaisille tulisi kuitenkin varata tilaisuus tulla kuulluksi asiasta tai heidän mielipiteensä tulisi selvittää etukäteen. Tuomarin etäosallistumisen nähtiin pääsääntöisesti soveltuvan myös suulliseen valmisteluun muttei katselmukseen tai tarkastukseen niiden luonteen vuoksi.

Lausunnonantajat eivät katsoneet mahdollisen uuden sääntelyn aiheuttavan oikeudenkäynnin julkisuutta koskevia sääntelytarpeita. Osa lausunnonantajista nosti esille teknisiin välineisiin ja tietoturvaan liittyviä kysymyksiä sekä sen, että tuomarin etäosallistumista hallintoprosessissa koskevaa sääntelyä olisi syytä valmistella yhdessä rikos- ja siviiliprosessin sääntelyn kanssa. Esille nousi lisäksi tarve ottaa huomioon erityistuomioistuimet ja muutoksenhakulautakunnat etäosallistumista koskevaa sääntelyä kehitettäessä.

2 Yksityiskohtaiset kannanotot

2.1 Tuomarin etäosallistumisen sääntelytarve huomioineen

2.1.1 Tuomarin etäosallistumisesta säätämisen tarpeellisuudesta

Suurin osa lausunnonantajista piti tarpeellisena, että tuomarin etäosallistumismahdollisuudesta suulliseen käsittelyyn hallintoprosessissa säädettäisiin (eduskunnan oikeusasiamies, korkein hallinto-oikeus, Hämeenlinnan, Itä-Suomen, Pohjois-Suomen, Turun ja Vaasan hallinto-oikeudet, markkinaoikeus, vakuutus-oikeus, tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta, Tuomioistuinvirasto, Suomen Asianajajaliitto sekä Juristiliitto). Useat lausunnonantajat pitivät tuomareiden henkilökohtaista osallistumista suulliseen käsittelyyn paikan päällä kuitenkin selkeänä pääsääntönä (Helsingin, Hämeenlinnan, Pohjois-Suomen, Turun ja Vaasan hallinto-oikeudet, markkinaoikeus, Suomen Asianajajaliitto, Juristiliitto, Suomen tuomariliitto sekä yksityishenkilö). Samalla useat lausunnonantajat näkivät etäosallistumisen mahdollistamisen tarpeellisena etenkin tai lähinnä poikkeustilanteita taikka -olosuhteita ajatellen, kuten viime vuosina pandemian aikana (korkein hallinto-oikeus, Helsingin, Hämeenlinnan ja Vaasan hallinto-oikeudet, markkinaoikeus, tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta, Suomen Asianajajaliitto, Juristiliitto, Suomen tuomariliitto sekä yksityishenkilö). **Hämeenlinnan hallinto-oikeus** nosti poikkeustilanne-esimerkkinä esille myös laajat ongelmat julkisessa liikenteessä.

Korkein hallinto-oikeus näki tuomarin etäosallistumiselle tarpeita myös muissa tilanteissa. Kyseessä voisi olla viime hetkellä ilmennyt este, joka koskee vain yksittäisen tuomarin pääsemistä istuntopaikalle (esimerkiksi lentovuoron peruuntuminen), pandemian kaltainen häiriötilanne taikka suoranaiset valmius- tai puolustustilalain mukaiset poikkeusolot. Normaalioloissa painottuu se näkökohta, että suullisen käsittelyn tavoitteet (asian selvittäminen ja tuomarin kohtaaminen) tulee kyetä etäjärjestelyistä huolimatta joka tapauksessa tyydyttävästi saavuttamaan. Lähtökohtaisesti etäosallistuvan tuomarin ja istuntoon fyysisesti osallistuvien välillä olisi syytä olla molemminpuolinen puhe- ja näköyhteys. Kriisitilanteessa suullisen käsittelyn ideaalimallista ei kuitenkaan voida välttämättä pitää kiinni, ja etäosallistumisjärjestelyt saattavat olla välttämättömiä, jotta lainkäyttötoimintaa kyetään ylipäänsä jatkamaan. Hallinto-oikeus voi esimerkiksi toimia väistötiloissa, joihin on järjestettävissä ääni- ja kuvayhteys toisaalla olevien asianosaisten ja paikalla olevien tuomareiden välille, mutta tuomioistuimen

kokoonpanoon kuuluva asiantuntijajäsen ei voisi matkustaa paikan päälle ja ainoan mahdollisuuden hänen osallistumiseensa oikeudenkäyntiin tarjoaisi puhelinyhteys. Lainvalmistelussa on taattava säännösten toimivuus erityyppisissä tilanteissa silloinkin, kun kokoonpanoon kuuluva tuomari ei yllättävän esteen vuoksi pääsisi istuntopaikalle ja hän kykenisi muodostamaan vain ääniyhteyden. Suulliseen käsittelyyn valmistautuneen ja oikeuspaikalle saapuneen asianosaisen näkökulmasta käsittelyn järjestäminen suunniteltuna ajankohtana voi olla huomattavasti kuvayhteyttä tärkeämpää.

2.1.2 Suullisen käsittelyn erityispiirteistä hallintoprosessissa

Korkein hallinto-oikeus ja **Helsingin hallinto-oikeus** toivat esille, että hallintoprosessi on pääasiallisesti kirjallista menettelyä ja suullinen käsittely on kirjallista menettelyä täydentävä asian selvittämisen muoto. **Helsingin hallinto-oikeus** huomautti, että suullinen käsittely järjestetään useimmiten asianosaisen pyynnöstä, ja koska kyse on täydentävästä, erikseen pyydetystä suullisesta selvitysmuodosta, oikeudenkäynnin välittömyydellä on erityistä painoarvoa. Tilanne on siten toinen kuin yleisissä tuomioistuimissa, joissa suullinen pääkäsittely on laajasti käytössä tavanomaisena asian käsittelymuotona.

Korkein hallinto-oikeus huomautti lisäksi, että suullinen käsittely tarjoaa asianosaiselle mahdollisuuden kohdata tuomarinsa ja pyrkiä välittömässä vuorovaikutuksessa varmistamaan, että hänen viestinsä tulee tuomioistuimessa oikein ymmärretyksi. Suullinen käsittely on siten omiaan vahvistamaan luottamusta lainkäyttöä kohtaan. Vaikka asianosaisen näkökulma on tuotu arviomuistiossa esiin, sen painoarvo sääntelyvaihtoehtoja punnittaessa näyttäisi jääneen vähemmälle.

Turun hallinto-oikeuden mukaan suullisia käsittelyjä järjestetään esimerkiksi ulkomaalaisasioissa nimenomaan valittajan uskottavuuden arvioimiseksi. Tämän vuoksi lähtökohtana tulisi olla se, että tuomarit ovat henkilökohtaisesti salissa läsnä.

2.1.3 Tuomarin etäosallistumisen hyödyt ja haitat

Useat lausunnonantajat näkivät tuomarin etäosallistumisen mahdollistamisen hyötynä poikkeusoloihin varautumisen (eduskunnan oikeusasiamies, Hämeenlinnan, Pohjois-Suomen ja Vaasan hallinto-oikeudet, markkinaoikeus, tapaturmasioiden muutoksenhakulautakunta, Tuomioistuinvirasto, Suomen Asianajajaliitto,

Juristiliitto sekä Suomen tuomariliitto). **Suomen Asianajaliitto** totesi tuomarin etäosallistumisesta säättämisen hyötynä olevan tuomioistuinten ruuhkautumisen ehkäiseminen poikkeusoloissa.

Hyötynä nähtiin myös suullisten käsittelyjen toteutumisen edistäminen sekä niiden peruuntumisen ja siirtämisen välttäminen (eduskunnan oikeusasiamies, Hämeenlinnan, Itä-Suomen ja Turun hallinto-oikeudet, markkinaoikeus, Tuomioistuinvirasto, Juristiliitto sekä Suomen tuomariliitto). Lisäksi tuomarin etäosallistumismahdollisuuden nähtiin joustavoittavan tuomioistuinten työskentelyä (eduskunnan oikeusasiamies, korkein hallinto-oikeus, Itä-Suomen hallinto-oikeus, vakuutus-oikeus, Tuomioistuinvirasto ja Suomen tuomariliitto). **Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden** mukaan tuomarin etäosallistuminen voisi yllättävien esteiden tai poikkeuksellisten olosuhteiden sattuessa mahdollistaa suullisen käsittelyn järjestämisen siihen soveltuvassa asiassa ripeämmin taikka aiheuttaen vähemmän kustannuksia tai vaivaa osapuolille tai tuomioistuimelle kuin muutoin olisi mahdollista. Sitä vastoin **Hämeenlinnan hallinto-oikeuden** mukaan tuomarin etäosallistumisen ei ole arvioitava joustavoittavan oikeudenkäyntimenettelyä merkittävästi. Suullisten käsittelyjen osalta on käytännössä ollut erittäin vähän sellaisia tuomareista johtuvia tilanteita, jotka ratkaisivat etäosallistumismahdollisuutta hyödyntämällä. Etäosallistumismahdollisuudella ei Hämeenlinnan hallinto-oikeuden mukaan voida arvioida olevan yleisellä tasolla huomioon otettavaa vaikutusta hallinto-oikeusprosessin kestoon tai lainkäytön sujuvuuteen.

Eduskunnan oikeusasiamies ja **korkein hallinto-oikeus** puolestaan muistuttivat, että suullinen käsittely tarjoaa asianosaiselle mahdollisuuden välittömään vuorovaikutukseen tuomioistuimen kanssa. **Hämeenlinnan ja Turun hallinto-oikeuksien** mukaan tuomarin etäosallistumisen haittana onkin välittömyyden kärsiminen. **Itä-Suomen hallinto-oikeus** ja **vakuutus-oikeus** toisaalta katsoivat, ettei tuomarin etäosallistumismahdollisuudesta todennäköisesti aiheutuisi haittoja, koska tuomioistuimen ratkaisukokoonpano ottaisi asianmukaisesti huomioon oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset ja oikeudenkäynnin välittömyyttä koskevat asianosaisten tarpeet.

Helsingin hallinto-oikeuden mukaan suullista käsittelyä on usein pyydetty sen vuoksi, että asiaa on katsottu siten voitavan selvittää kirjallista menettelyä paremmin tai että asianosainen haluaa tulla henkilökohtaisesti kuulluksi ja myös niin sanotusti nähdä tuomarinsa. Lisäksi hallinto-oikeuden suullisissa käsittelyissä käsiteltävät asiat ovat monesti luonteeltaan yksilön perusoikeuksiin vahvasti puuttuvia. Näin ollen on erityisen tärkeää, että asianosaisten kokemus oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä on vankka. Tuomarin osallistuminen istuntoon etäyhteydellä saattaisi olla omiaan heikentämään tätä kokemusta.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus katsoi samansuuntaisesti, että etäosallistumisesta aiheutuisi haittaa, jos oikeudenkäynnin osapuolet eivät kokisi oikeudenkäynnin vastaavan oikeusturvaodotuksia samalla tavalla kuin tuomarien ollessa läsnä istuntopaikalla. Koettuun luottamukseen voivat vaikuttaa niin etäyhteyden ja laitteiden osapuolille tuottaman istunokokemuksen teknisen laadun puutteet tai häiriöt kuin mahdolliset prosessin johtamiseen tai menettelyihin liittyvät vaikeudetkin. Käytännöllistä haittaa tai kynnystä hyödyntää etäosallistumismahdollisuutta voisi aiheutua vastaavista syistä myös tuomarille.

Myös **Suomen tuomariliitto** viittasi haasteellisempaan prosessinjohtoon sekä teknisiin haasteisiin, jotka voivat kuormittaa kokoonpanoja. Tuomarin etäosallistuminen voisi myös etäännyttää tuomarin asianosaisista, muuttaa keskustelun luonteen vastavuoroisuutta ja heikentää tuomioistuimen arvovaltaa. Toisaalta nykymaailmassa, ja kenties vielä enemmän tulevaisuudessa, ihmiset ovat tottuneet etäosallistumisiin ja voisivat arvostaa etäosallistumismahdollisuuden tuomia hyötyjä. Muillakin aloilla on siirrytty koko ajan enemmän etäosallistumisiin.

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden mukaan tuomarin etäosallistuminen voisi heikentää oikeudenkäynnin arvokkuutta. Lakiin kirjattu mahdollisuus tuomarin laajaan etäosallistumiseen saattaisi heikentää oikeudenkäynnin osapuolten ja asianosaisten halukkuutta osallistua käsittelyyn henkilökohtaisesti ja kääntäen luoda painetta sille, että heidän etäosallistumisensa tulisi sallia. Sitä, miten tuomarin etäosallistuminen vaikuttaa oikeudenkäynnin osapuolten ja asianosaisten kokemukseen oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuudesta, on vaikea arvioida. Kokemus voisi olla heille negatiivinen ja muodostaa pahimmillaan perusteen valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä. Toisaalta tuomarin etäosallistuminen voisi tosiasiallisesti vaikeuttaa tuomarin mahdollisuuksia arvioida käsittelyssä esitettyä selvitystä ottaen erityisesti huomioon, että suulliset käsittelyt järjestetään nimenomaan eri henkilöiden henkilökohtaiseksi kuulemiseksi. Suullisista käsittelyistä valtaosa järjestetään lastensuojeluasioissa ja ulkomaalaisasioissa, joissa on erittäin merkityksellistä havainnoida kuultavan käyttäytymistä, usein myös eri henkilöiden keskinäistä käyttäytymistä, sekä arvioida kuultavan uskottavuutta. Etukäteen on erittäin vaikeaa ellei mahdotonta arvioida, pystyttäisiinkö edellä mainittuja asioita luotettavasti arvioimaan myös etäyhteyden välityksellä.

Vastaavasti **Suomen Asianajajaliiton** mukaan tuomari ei todennäköisesti pystyisi etäosallistumisen keinoin tekemään yhtä hyvin havaintoja todistajien ja muiden kuultavien elekielestä ja ilmeistä. Myöskään tulkkaus ei ole aina sujuvaa ja onnistunutta etäyhteydellä.

Tuomioistuinvirasto huomautti, että tuomarin etäosallistumisen vaikutusta osapuolten oikeudenkäyntikokemukseen ei liene tutkittu.

2.1.4 Tekniset välineet ja tietoturva

Useat lausunnonantajat nostivat esille, että tuomioistuimen käytössä olevien teknisten välineiden ja järjestelmien on oltava riittävän korkeatasoiset, toimintavarmat ja luotettavat, jotta tuomarin etäosallistuminen olisi ylipäänsä mahdollista (Helsingin, Hämeenlinnan, Pohjois-Suomen ja Vaasan hallinto-oikeudet, markkinaoikeus, vakuutus oikeus, Tuomioistuinvirasto, Suomen Asianajajaliitto sekä Juristiliitto).

Helsingin ja Hämeenlinnan hallinto-oikeuksien mukaan suullisia käsittelyjä järjestetään eniten asioissa, joissa tyypillisesti käsitellään salassa pidettäviä tietoja. **Hämeenlinnan hallinto-oikeuden** mukaan tuomarin etäosallistuminen ei siten käytännössä olisi mahdollista muualta kuin toisen tuomioistuimen tai viranomaisen tiloista käsin. Tämä kuormittaisi muita viranomaisia eikä siksi ole toivottava tapa järjestää asia. Yksinomaan istuntosalien teknisen varustelun parantaminen ei riittäisi, vaan keskiössä on etäosallistumisen paikan tekninen varustelu.

Helsingin hallinto-oikeuden mukaan etäosallistuminen edellyttäisi yhteyttä, jossa salassa pidettävien tietojen käsittely suojatusti voitaisiin varmuudella turvata. Tällä hetkellä ei ole käytössä teknisiä välineitä, joilla etäosallistumismahdollisuus voitaisiin toteuttaa asianmukaisella tavalla. Mikäli etäosallistumismahdollisuus lainsäädännöllä luotaisiin, käytössä olisi oltava toimiva ja tietoturvallinen etäyhteys ja saliteknikka, jotka mahdollistavat osallistumisen ja käsittelyn tallentamisen sekä ääni- että näköyhteyden osalta yhtä luotettavasti kuin paikan päällä oltaessa. Jokaisen tuomarin tulee pystyä arvioimaan näyttöä samoista lähtökohdista.

Myös **Pohjois-Suomen hallinto-oikeus** huomautti, että nykyisillä teknisillä ratkaisuilla puheen ja prosessin johtaminen kaikkien osallistujien käyttäessä mahdollisesti erilaisiakin etäyhteyksiä vaikuttaisi ongelmalliselta. Käytettävissä olevilla tiedoilla ja välineillä vaikeasti ratkaistavia teknisiä seikkoja näyttäisivät olevan suullisen käsittelyn tallentaminen ja riittävän tuen saaminen laitteiden tai järjestelmien häiriötilanteissa. Käytännössä etäosallistumisen mahdollistaminen edellyttäisi lisämäärärahoja, koska nykyjärjestelmillä ei voitane täyttää tietosuojavaatimuksia eikä tuottaa riittävän korkeatasoista istuntokokemusta osapuolille ja mahdolliselle yleisölle taikka hyödyllistä osallistumismahdollisuutta tuomarille ainakaan tuomioistuimen tilojen ulkopuolelta.

Tuomioistuinviraston mukaan etäosallistumismahdollisuuden sääntely olisi syytä toteuttaa teknologianeutraalisti. Salassapitosääntely (muun ohella neuvottelu- salaisuus) sekä tietosuojalainsäädäntö asettavat etäosallistumisessa käytettävälle tekniselle tiedonvälitystavalle merkittäviä vaatimuksia. Tällä on suora vaikutus niihin tekniisiin ratkaisuihin, joita tuomioistuimissa voitaisiin käyttää, ja mahdollisesti myös kustannusvaikutuksia, jos Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorin tavan- omaisten palveluiden tietoturvallisuus ei ole riittävällä tasolla.

2.2 Sääntelyvaihtoehdot

2.2.1 Vaihtoehto 1: yleisluonteinen säännös

Arviomuistiossa esitetystä ensimmäisessä vaihtoehdossa sääntely jätettäisiin tuomioistuimen yleisen soveliaisuusharkinnan ja tarvittaessa lisäksi perustellun tai erityisen syyn vaatimuksen varaan. Sääntelyvaihtoehto sai kannatusta usealta lausunnonantajalta (korkein hallinto-oikeus, Itä-Suomen ja Vaasan hallinto-oikeudet, vakuutus-oikeus sekä Tuomioistuinvirasto).

Itä-Suomen hallinto-oikeuden mukaan sääntelyn tulisi olla yleisellä tasolla eikä soveltamistilanteita tulisi lainsäädännössä rajata. Lainsäädännöllä tulisi puuttua mahdollisimman vähän tuomioistuimen ratkaisukokoonpanon riippumatto- muuteen arvioida soveltuvat tavat ottaa vastaan selvitystä, näyttöä ja todistelua. Myös **vakuutus-oikeuden** mukaan sääntelyn tulisi olla mahdollisimman avointa siten, että kokoonpano voisi harkita etäosallistumisen tarkoituksenmukaisuutta. Lainsäädännön esitöissä voitaisiin tarvittaessa tuoda esiin esimerkinomaisesti tuomarin etäosallistumismahdollisuuden soveltamistilanteita ja soveliaisuusharkin- nassa huomioon otettavia seikkoja. Soveliaisuusharkinta pitää itsessään sisällään oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista koskevat vaatimukset, eivätkä lisärajaus- kset olisi tarpeen.

Korkein hallinto-oikeus totesi, ettei tuomarin etäosallistumismahdollisuutta tule rajata vain tilanteisiin, joissa vallitsisi häiriötilanteen tai poikkeusolojen kaltainen vahva erityinen syy, vaan tuomioistuimen työskentelymahdollisuuksien turvaa- miseksi myös ennalta arvaamattomissa ja vaihtelevissa tilanteissa etäosallistumis- mahdollisuus tulisi jättää varsin pitkälti tuomioistuimen omaan tapauskohtaiseen soveliaisuusharkintaan kuitenkin niin, että lähtökohtaisesti tuomioistuimen kokoonpanon jäsenet olisivat fyysisesti paikalla suullisissa käsittelyissä.

Vaasan hallinto-oikeuden mukaan yleinen soveliaisuusharkinta todennäköisesti riittäisi, mutta asiaa tulisi arvioida tarkemmin jatkovalmistelun yhteydessä. Myös **Tuomioistuinvirasto** piti sääntelyvaihtoehtoa tarkoituksenmukaisena mutta totesi riskinä olevan, että soveltamiskäytäntö muodostuu epäyhtenäiseksi. Toimenpiteitä soveltamiskäytännön yhtenäisyyden säilyttämiseksi tulisi pohtia tarkemmin jatkovalmistelussa.

2.2.2 Vaihtoehto 2: rajatut soveltamistilanteet

Arviomuistiossa esitetyn toisen sääntelyvaihtoehdon mukaan tuomarin etäosallistuminen olisi sallittua vain rajatuissa tilanteissa. Vaikka suurin osa lausunnonantajista (eduskunnan oikeusasiamies, Helsingin, Hämeenlinnan, Pohjois-Suomen, Turun ja Vaasan hallinto-oikeudet, markkinaoikeus, tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta, Tuomioistuinvirasto, Suomen Asianajajaliitto, Juristiliitto, Suomen tuomariliitto sekä yksityishenkilö) piti soveltamistilanteiden rajaamista tarpeellisena, sääntelyvaihtoehto, jossa tuomarin etäosallistumismahdollisuus rajattaisiin kategorisesti vain tiettyihin tilanteisiin, ei saanut kannatusta.

2.2.3 Vaihtoehto 3: rajatut soveltamistilanteet sekä varaventtiili

Arviomuistiossa esitetystä kolmannesta sääntelyvaihtoehdosta yhdisteltäisiin 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 voitaisiin varautua siten, että tuomarin etäosallistuminen olisi mahdollista myös silloin, jos menettelyyn olisi erityinen syy. Tämä sääntelyvaihtoehto sai kannatusta usealta lausunnonantajalta (eduskunnan oikeusasiamies, Turun hallinto-oikeus, Suomen Asianajajaliitto, Juristiliitto ja Suomen tuomariliitto).

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden mukaan soveltamistilanteita olisi tarpeen rajata ja rajaamisen tulisi olla lähtökohtaisesti tiukkaa ja selkeää. Sääntelyssä tulisi yleisen soveliaisuusharkinnan lisäksi edellyttää muitakin kriteerejä, joiden avulla tuomarin etäosallistuminen rajattaisiin vain tilanteisiin, joissa sille on riittävät perusteet oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten ja oikeudenkäynnin tarkoituksenmukaisen järjestämisen näkökulmasta. Tarkempia sääntelyperusteita olisi syytä arvioida jatkovalmistelussa, jossa tuomioistuimet olisivat kattavasti edustettuina.

Helsingin hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan esittelijän ja tuomareiden tulisi lähtökohtaisesti aina olla paikan päällä suullisessa käsittelyssä. Etäosallistumismahdollisuus tulisikin sen mukaan rajoittaa äärimmäisen poikkeuksellisiin tilanteisiin, lähinnä poikkeusoloihin, jolloin istuntoja on järjestettävä olosuhteissa, joissa toimintaa ei voida harjoittaa tuomioistuimen tiloissa tai tuomioistuimeen kulkeminen estyy. Lisäksi erityisen painava syy voisi olla esimerkiksi se, että monipäiväinen suullinen käsittely keskeytyisi yhden tuomarin yllättäen estyessä saapumasta paikalle erityisen syyn vuoksi olosuhteissa, joissa hän voisi etäyhteydellä hoitaa käsittelyn loppuun ja näin välttyttäisiin suullisen käsittelyn siirtämiseltä.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden mukaan soveltamistilanteita olisi syytä rajata. Etäyhteydellä osallistumisen tulisikin olla poikkeus pääsääntöön siten, että se tulisi kyseeseen lähtökohtaisesti vain perustellusta ja erityisestä syystä. Silloin, kun asianosaiset ovat paikalla, vähintään istunnon puheenjohtajan tulisi myös olla paikalla. Muutoin tuomarin etäosallistumismahdollisuuden käyttöala tulisi jättää tuomioistuimen soveliaisuusharkinnan varaan. Soveltamistilanteita olisi mahdollista rajata myös sääntelemällä etäosallistumismahdollisuuksista poikkeusoloja koskevassa lainsäädännössä.

2.3 Tuomarin etäosallistumisen paikka ja sen sääntelytarve

Useat lausunnonantajat katsoivat, ettei tuomarin etäosallistumisen paikkaa ole tarpeen erikseen rajoittaa lainsäädännöllä (eduskunnan oikeusasiamies, Itä- ja Pohjois-Suomen hallinto-oikeudet, vakuutusosasto, tapaturma-asoiden muutoksenhakulautakunta, Juristiliitto sekä Suomen tuomariliitto). **Korkeimman hallinto-oikeuden** mukaan paikkaa ei ole tarpeen rajata esimerkiksi virastotiloihin, sillä esimerkiksi pandemia- tai karanteenitilanteissa tämä voisi estää tietyn tuomarin etäosallistumisen tai ylipäätään koko suullisen käsittelyn järjestämisen. Etäosallistumisen ja etäosallistumispaikan on kuitenkin syytä täyttää tietoturvan ja istuntosalaisuuden vaatimukset. Tuomarin etäosallistumisen paikasta ei tulisi myöskään **Tuomioistuinviraston** mukaan säätää liian rajoittavasti esimerkiksi siten, että osallistua voisi vain tuomioistuimen tai jonkin viranomaisen tiloista. Tällöin sääntelyllä ei saavutettaisi sillä tavoiteltavia hyötyjä.

Hämeenlinnan ja Vaasan hallinto-oikeuksien sekä **Tuomioistuinviraston** mukaan tuomarin etäosallistumisen paikasta ei ole tarpeen säätää lukuun ottamatta yleisluonteista säännöstä paikan asianmukaisuudesta ja soveltuvuudesta. Tähän sisältyy se, että oikeudenkäynnin julkisuutta koskevien säännösten noudattamisesta, tietosuoja- ja -turvan asianmukaisesta toteutumisesta sekä oikeudenkäynnin arvokkuudesta huolehditaan. **Suomen Asianajajaliitto** totesi samansuuntaisesti, että

etäosallistumisen paikasta tulee säätää yleisesti siten, että istunnon salassapito ja salirauha turvataan. Ulkopuolisten ei tule päästä seuraamaan tai kuulemaan oikeus-salin tapahtumia tai kuultavien kertomuksia. **Hämeenlinnan hallinto-oikeus** toi lisäksi esiin, että tuomioistuimen on hyväksyttävä etäosallistumisen paikka.

Usean lausunnonantajan mukaan tuomarin etäosallistumisen paikka tulisi jättää ratkaisukokoonpanon soveliaisuusharkinnan taikka tuomioistuinlaitoksen sisäisen ohjeistuksen varaan (eduskunnan oikeusasiamies, Itä-Suomen hallinto-oikeus, vakuutus-oikeus, Juristiliitto ja Suomen tuomariliitto). **Eduskunnan oikeusasia-miehen** mukaan etäosallistumisen paikka ei kuitenkaan voisi olla sellainen, että mahdollisissa tekniikkaan liittyvissä ongelmatilanteissa jäätäisiin yksinomaan puhelimitse tapahtuvan teknisen tuen varaan.

Turun hallinto-oikeuden mukaan paikkaa ei olisi syytä rajoittaa, jos etäosallistu-minen rajataan vain poikkeustapauksiin. **Juristiliitto** puolestaan huomautti, että syyt siihen, että tuomari ei voi olla läsnä istunnossa, voivat estää tosiasiallisesti muunkin ennalta määrätyn paikan käyttämisen. Asia voitaisiin arvioida ratkaisukokoonpanossa tilannekohtaisesti.

Vakuutus-oikeuden mukaan olisi riittävää, että lainsäädännössä on maininta puhe- ja ääniyhteydestä. **Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta** huomautti, että etäosallistumisen paikkaa koskisivat normaalit tietoturvaan liittyvät vaatimukset eikä muita erityisiä rajoituksia tarvittaisi.

Suomen tuomariliitto kiinnitti huomiota siihen, että yksittäisen tuomarin etä-osallistumisella ei tule olla vaikutusta oikeudenkäynnin paikkaan muutoin. Sen ei myöskään tule johtaa siihen, että oikeudenkäynti järjestettäisiin kokonaisuudessaan resurssisysteistä etäyhteydellä.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden mukaan Suomen alueella toimittaessa ei vaikuttaisi olevan tarvetta rajoittaa tuomarin etäosallistumisen paikkaa. Tällä hetkellä käytettävissä olevat laitteet ja järjestelmät eivät kuitenkaan vaikuttaisi mahdollistavan osallistumista juuri muualta kuin tuomioistuimen tiloista käsin. Vastaavasti **Helsingin hallinto-oikeus** huomautti, että etäosallistuminen voisi tapahtua vain toimivalla ja tietoturvalisella yhteydellä, jollaista ei tällä hetkellä ole mahdollista järjestää kotoa käsin. **Tuomioistuinviraston** mukaan jatkovalmistelussa olisi syytä vielä tarkemmin arvioida sitä, millaisia vaatimuksia osallistumispaikalle tai käytettävälle tiedonsiirtoyhteyksille on syytä asettaa. Jos arvion perusteella päädytään siihen, että paikalle tai käytettävälle teknisille ratkaisuille on syytä asettaa tarkempia vaatimuksia, näiden rajoitusten ja reunaehtojen olisi hyvä ilmetä

mahdollisimman selkeästi lainsäädännöstä. Myös **markkinaoikeuden** mukaan jatkovalmistelussa olisi syytä harkita tarkemmin muun ohella sitä, mistä paikasta etäosallistuminen sallittaisiin.

Yksityishenkilön mukaan tuomarin etäosallistumisen paikasta olisi tarpeen säätää ja paikan tulisi sijaita hallinto-oikeudessa tai muussa virastossa.

2.4 Tilanne- tai asiaryhmäkohtaisten rajoitusten tarpeellisuus

Suurin osa lausunnonantajista ei pitänyt tarpeellisena rajoittaa tuomarin etäosallistumismahdollisuutta tiettyjen tilanteiden tai asiaryhmien osalta (korkein hallinto-oikeus, Hämeenlinnan, Itä-Suomen, Pohjois-Suomen, Turun ja Vaasan hallinto-oikeudet, vakuutusosasto, Tuomioistuinvirasto sekä Juristiliitto). **Hämeenlinnan ja Pohjois-Suomen hallinto-oikeudet** sekä **Juristiliitto** kuitenkin huomauttivat, että lähtökohtana tulisi olla etäosallistumisen rajoittaminen poikkeuksellisiin tai erittäin poikkeuksellisiin tilanteisiin. **Helsingin hallinto-oikeuden** mukaan tuomarin etäosallistuminen suulliseen käsittelyyn olisi rajattava yleensäkin vain erityisen painaviin syihin ja harkittava vielä erikseen suhteessa käsiteltävään asiaan.

Osa lausunnonantajista totesi, että tuomioistuimen ratkaisukokoonpano ottaa tilanne- ja asiaryhmäkohtaiset piirteet huomioon etäosallistumismahdollisuutta koskevassa soveliaisuusharkinnassaan (Itä-Suomen hallinto-oikeus, vakuutusosasto ja Suomen tuomariliitto).

Korkein hallinto-oikeus totesi asiaryhmiin perustuvan rajaamisen vaikuttavan hankalalta ja olevan vaikeasti perusteltavissa. Myös **Suomen tuomariliiton** mukaan rajoitusten ja edellytysten asettaminen etäosallistumismahdollisuudelle johtaisi monimutkaiseen sääntelyyn, joka vanhentuu nopeasti ja saattaisi estää etäosallistumisen tarpeellisissa tilanteissa.

Turun hallinto-oikeus toi esiin, että suullisia käsittelyjä järjestetään pääsääntöisesti vain tietyissä asiaryhmissä. **Hämeenlinnan hallinto-oikeuden** ja **Tuomioistuinviraston** mukaan suullisia käsittelyjä järjestetään lähinnä ulkomaalaisasioissa, lastensuojeluasioissa sekä mielenterveyslain mukaisissa asioissa. Asiaryhmiä, joissa tuomarin etäosallistuminen olisi mahdollista, ei ole tarpeen rajata. Muuten

sääntelyn soveltamisala jää **Tuomioistuinviraston** mukaan suppeaksi. Asiaryhmät eivät myöskään poikkea sillä tavoin toisistaan, että jokin niistä pitäisi rajata uuden sääntelyn ulkopuolelle.

Suomen Asianajajaliitto sitä vastoin katsoi, että tietyt asiaryhmät, kuten turvapaikka-asiat, lasten huostaanottoasiat ja mielenterveyteen liittyvät pakkoriistot, tulisi rajata lähtökohtaisesti asioiden luonteen vuoksi tuomarin etäosallistumismahdollisuuden ulkopuolelle. Kyse on asianosaisen kannalta yleensä hänen perusoikeuksistaan ja ihmisoikeussopimusten ja -sääntelyn mukaisista oikeuksistaan, minkä vuoksi hänellä on korostettu oikeus saada esittää asiansa tuomareille ilman esteitä ja tuomareiden on voitava esteettä tehdä havaintoja asianosaisesta ja tämän kertomuksen uskottavuudesta. Kyseisiin asiaryhmiin liittyy myös korostunut tietoturvan ja salassapidon tarve, minkä lisäksi erityisesti turvapaikka-asioissa tulkkaus tuo usein omat haasteensa etäkäsittelyihin. Tuomarin etäosallistumismahdollisuus tulisi tällaisissa asiaryhmissä siksi rajata vain äärimmäisen pakottaviin tilanteisiin, kuten pandemian aikaisiin poikkeusoloihin. Lisäksi olisi otettava huomioon tietoverkkoihin ja -yhteyksiin kohdistuvan rikollisuuden kasvun tuomat riskit. Suullisessa käsittelyssä selvitetään erittäin arkaluontoisia, yksityiselämään liittyviä salassa pidettäviä seikkoja, joiden selvittäminen etäyhteydellä ei ole kaikissa turvapaikkaan liittyvissä tapauksissa mahdollista. Etäyhteyttä ei sen vuoksi käytetä useimmissa tilanteissa Maahanmuuttoviraston kuulemisissäkaan. Tämän kaltaisissa asioissa tuomareilla tulisi olla aina käytössä vastaavat erityisen tietoturvalliset etälaitteet kuin esimerkiksi Maahanmuuttoviraston etäpuhutteluissa (Valtorin turvallisuusverkkopalveluiden eTuve). Tämä on turvapaikka-asioissa tarpeen, sillä joskus hakijan kotimaan viranomaisilla voi olla erityistä mielenkiintoa ja halukkuutta saada tietoja hakijasta ja käsiteltävästä asiasta.

Myös **eduskunnan oikeusasiamiehen** mukaan salassa pidettäviä tietoja sisältävät asiaryhmät olisivat lähtökohtaisesti sellaisia, joihin etäosallistuminen ei tietoturvasyistä soveltune.

2.5 Vaatimus vähintään yhden tuomarin läsnäolosta ja asianosaisen suostumus

2.5.1 Läsnäolovaatimus

Osa lausunnonantajista katsoi, ettei tuomarin etäosallistumista tulisi rajoittaa siten, että vähintään yhden kokoonpanoon kuuluvan tuomarin olisi oltava läsnä suullisessa käsittelyssä (Itä-Suomen hallinto-oikeus, vakuutus-oikeus, tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta ja Juristiliitto).

Vakuutusosoikeuden mukaan sen arvioiminen, voivatko kaikki kokoonpanon jäsenet tai esimerkiksi yksi kokoonpanon jäsen osallistua suulliseen käsittelyyn etäyhteyksin, kuuluisi soveliaisuusharkintaan. Siihen vaikuttaisivat asian laatu, asianosaisten kannanotot ja mahdollinen fyysinen läsnäolo tai etäosallistuminen, julkisuuslainsäädäntö sekä syy, miksi etäosallistuminen olisi tarpeen. Kysymys olisi kokonaisharkinnasta. **Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan** mukaan järjestettäessä suullinen käsittely etäyhteyksin tilanne on todennäköisimmin se, etteivät asianosaiset myöskään voi tai halua osallistua fyysisesti käsittelyyn, jolloin yhdenkään kokoonpanon jäsenen fyysisellä läsnäololla ei olisi merkitystä.

Juristiliiton mukaan sääntelyn ei tulisi rajoittaa tilanteita niin, että yksittäistapauksessa toimivaa ratkaisua ei voitaisi valita, vaikka se asian käsittelyn ja asianosaisten edun kannalta olisi tarkoituksenmukaista. Lähtökohdan tulisi olla, että suullinen käsittely hoidetaan istuntosalista ja etäosallistuminen on poikkeuksellista, jolloin koko kokoonpanon osallistuminen etäyhteyksin olisi varmasti erittäin harvinaista. Toisaalta tällainenkin tilanne voisi olla mahdollinen.

Suurin osa lausunnonantajista katsoi, että vähintään yhden tuomarin tulisi aina olla fyysisesti läsnä istuntosalissa etenkin, jos paikalla on asianosaisia, oikeudenkäynnin osapuolia tai todistajia (eduskunnan oikeusasiamies, korkein hallinto-oikeus, Hämeenlinnan, Pohjois-Suomen, Turun ja Vaasan hallinto-oikeudet, Tuomioistuinvirasto, Suomen Asianajajaliitto sekä yksityishenkilö).

Turun hallinto-oikeuden ja **Tuomioistuinviraston** mukaan ei olisi muun muassa prosessinjohton ja oikeudenkäynnin arvokkuuden näkökulmasta asianmukaista, että kaikki tuomarit osallistuisivat etäyhteyksin tilanteessa, jossa saliin tulee todistajia, asianosaisia tai viranomaisen edustajia. Tällaisessa tilanteessa vähintään puheenjohtajan olisi oltava läsnä oikeussalissa. **Hämeenlinnan hallinto-oikeus** lausui samansuuntaisesti ja toi lisäksi esiin, että suulliset käsittelyt on tallennettava ja että tallennusjärjestelmää hallinnoidaan istuntosalista käsin, mikä tulee ottaa huomioon etäosallistumisesta päätettäessä. Myös **Pohjois-Suomen ja Vaasan hallinto-oikeuksien** sekä **Suomen Asianajajaliiton** mukaan läsnäolovaatimuksen tulisi lähtökohtaisesti koskea suullisen käsittelyn puheenjohtajaa. **Tuomioistuinviraston** mukaan tällainen sääntely ei vähentäisi etäosallistumisen joustavuutta, koska kokoonpano voisi sopia suullisen käsittelyn puheenjohtajan sen mukaan, kuka menee paikan päälle.

Korkein hallinto-oikeus sen sijaan katsoi, ettei läsnäolovaatimuksen tarvitse koskea nimenomaisesti kokoonpanon puheenjohtajaa. Fyysisesti paikalla oleva tuomari voisi huolehtia esimerkiksi osapuolten vastaanottamisesta ja istumajärjestyksen osoittamisesta ilman, että kokoonpanon puheenjohtajan tehtävä tulisi tyystin

siirtää hänelle. Monilukuisen kokoonpanon jäsenillä on omat roolinsa, joiden mukaan he valmistautuvat suulliseen käsittelyyn, ja näistä rooleista olisi syytä pyrkiä pitämään mahdollisuuksien mukaan kiinni siinäkin tapauksessa, että este fyysiseen osallistumiseen olisi kohdannut nimenomaan kokoonpanon puheenjohtajaa.

2.5.2 Asianosaisen suostumuksen merkitys tuomarin etäosallistumiselle

Suurin osa lausunnonantajista katsoi, ettei asianosaisen suostumukselle tule antaa ratkaisevaa merkitystä tai ainakaan asettaa sitä tuomarin etäosallistumisen edellytykseksi (eduskunnan oikeusasiamies, korkein hallinto-oikeus, Hämeenlinnan, Itä-Suomen, Pohjois-Suomen, Turun ja Vaasan hallinto-oikeudet, vakuutusosikeus, Tuomioistuinvirasto, Suomen Asianajajaliitto, Juristiliitto, Suomen tuomariliitto sekä yksityishenkilö). Osa lausunnonantajista huomautti, että prosessinjohtovalta kuuluu tuomioistuimelle (korkein hallinto-oikeus, Hämeenlinnan ja Itä-Suomen hallinto-oikeudet, vakuutusosikeus sekä Suomen tuomariliitto).

Usean lausunnonantajan mukaan asianosaisille tulisi kuitenkin varata tilaisuus tulla kuulluksi tuomarin mahdollisesta etäosallistumisesta tai heidän sitä koskeva mieltäpiteensä tulisi selvittää etukäteen (eduskunnan oikeusasiamies, Hämeenlinnan, Itä-Suomen ja Turun hallinto-oikeudet, vakuutusosikeus, Tuomioistuinvirasto, Juristiliitto sekä Suomen tuomariliitto).

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden ja Tuomioistuinviraston mukaan asianosaisille pitäisi vähintään ilmoittaa etukäteen, että osa kokoonpanon jäsenistä voi osallistua etäyhteyksin ja että vähintään puheenjohtaja on salissa. Yllättävässä tilanteessa, jossa etäosallistumisen vaihtoehtona olisi käsittelyn peruuntuminen ja siirtäminen tai kokoonpanon muuttuminen, edes etukäteisinformointi ei olisi välttämätöntä. Vastaavasti **Pohjois-Suomen hallinto-oikeus** katsoi, ettei asianosaisten tilaisuutta tulla kuulluksi tuomarin etäosallistumisesta olisi perusteltua asettaa etäosallistumisen edellytykseksi, mikäli pyrittäisiin mahdollistamaan oikeudenkäynnin järjestäminen tuomarin etäosallistumisen avulla esimerkiksi tilanteissa, joissa käsittely jouduttaisiin muutoin peruuttamaan jonkin myöhään ilmenneen seikan vuoksi. Asianosaisille tulisi kuitenkin viivytyksettä ilmoittaa asiasta.

Korkein hallinto-oikeus totesi olevan kyseenalaista, kokeeko asianosainen itsensä todellisuudessa vapaaksi kieltäytymään tuomioistuimen tiedustelemasta suostumuksesta. Toisaalta suostumuksen antamatta jättäminen mahdollistaisi myös prosessin tarpeettoman pitkittämisen. Asianosaisen suostumuksen edellyttämisen sijasta säännöksissä ja niiden perusteluissa tuomioistuinta olisi ohjattava

käyttämään harkintavaltaansa niin, että etäosallistumista puoltavat ja sitä vastaan puhuvat seikat tulevat tasapainoisesti punnituiksi. Eri asia kuin asianosaisen suostumuksen edellyttäminen olisi tämän kuuleminen etäosallistumisen soveliaisuudesta. Tämä kuuluu arviomuistiossa esiin tuodulla tavalla joka tapauksessa hyvään prosessinjohtoon. **Suomen tuomariliitto** toi esiin samansuuntaisesti, että käytännössä hyvää prosessinjohtoa on tehdä asian käsittelyjärjestystä koskevat päätökset yhdessä asianosaisten kanssa, mutta ristiriitatilanteissa päätösvallan tulisi olla tuomioistuimella. Sääntely tulisi toteuttaa siten, että jää tuomioistuimen harkintaan, mikä merkitys asianosaisten kannoille annetaan.

2.6 Tuomarin etäosallistumisen ulottaminen suulliseen valmisteluun

Suurin osa lausunnonantajista kannatti etäosallistumismahdollisuuden ulottamista myös suulliseen valmisteluun (eduskunnan oikeusasiamies, korkein hallinto-oikeus, Helsingin, Hämeenlinnan, Itä-Suomen, Turun ja Vaasan hallinto-oikeudet, tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta, Tuomioistuinvirasto, Suomen Asianajajaliitto, Juristiliitto sekä Suomen tuomariliitto).

Osa lausunnonantajista huomautti, että jos asianosaiselle varataan mahdollisuus tulla paikalle, ainoan tuomarin tai puheenjohtajan pitäisi myös olla paikalla (eduskunnan oikeusasiamies, Hämeenlinnan ja Vaasan hallinto-oikeudet sekä Tuomioistuinvirasto). Muutoin sääntelyä ei **Tuomioistuinviraston** mukaan olisi tarvetta rajoittaa yleisen soveliaisuusharkinnan lisäksi. Tuomarin etäosallistuminen sopisi suulliseen valmisteluun varsin hyvin ottaen huomioon, että valmisteluistunnossa ei kuulla selvittämistarkoituksessa asianosaisia eikä todistajia. Yleensä valmistelutunto pidetään laajojen suullisten käsittelyjen todistelun rajaamiseksi, käsittelyn aikatauluttamiseksi tai muista vastaavista syistä ja vain hallinto-oikeuden kokoonpanon ja avustajien kesken, jolloin etäosallistuminen olisi luontevaa.

Eduskunnan oikeusasiamiehen ja Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden mukaan tuomarin etäosallistuminen olisi sopivaa ainakin silloin, kun kaikki asianosaiset osallistuvat etäyhteyksin. Myös **Turun hallinto-oikeus** huomautti, että koska suullisen valmistelun voi suorittaa yksikin tuomari, voisi olla tilanteita, joissa kaikki voisivat olla etäyhteyden päässä.

Vakuutus-oikeus toi esiin, että sen osalta oikeudenkäynnistä vakuutus-oikeudessa annetussa laissa ei ole vastaavaa säännöstä kuin hallinto-oikeuslaissa, jonka 12 §:n 3 momentin toiseksi viimeisen virkkeen mukaan yksi lainoppinut jäsen voi toimittaa

suullisen valmistelun. Vakuutus-oikeus katsoi, että tuomarin etäosallistumismahdollisuudesta suulliseen valmisteluun olisi selvyiden vuoksi hyvä säätää laissa vastaavalla tavalla kuin osallistumisesta suulliseen käsittelyyn.

2.7 Tuomarin etäosallistumisen ulottaminen katselmukseen ja tarkastukseen

Katselmuksen ja tarkastuksen luonteen (havaintojen tekeminen paikan päällä) huomioon ottaen suurin osa lausunnonantajista ei pitänyt perusteltuna, että tuomari voisi osallistua niihin etäyhteydellä (eduskunnan oikeusasiamies, korkein hallinto-oikeus, Helsingin, Hämeenlinnan, Turun ja Vaasan hallinto-oikeudet, Tuomioistuinvirasto, Suomen Asianajajaliitto sekä yksityishenkilö). **Helsingin hallinto-oikeus** huomautti, että käytännössä katselmuksia ja tarkastuksia järjestetään harvoin.

Suomen Asianajajaliitto totesi, että tarkastuksen voi jo nykyisin nojalla toimittaa yksi hallinto-oikeuden lainoppinut jäsen. Tähän nähden ainakaan oikeudenkäynnin joutuisuuden näkökulmasta ei olisi tarpeen sallia tuomarin etäosallistumismahdollisuutta tarkastukseen.

Toisaalta **Itä-Suomen hallinto-oikeus, Juristiliitto ja Suomen tuomariliitto** katsoivat, ettei lainsäädännöllä tulisi puuttua katselmuksen ja tarkastuksen järjestämistapaan. Tekninen kehitys huomioon ottaen tulevaisuudessa tuomarin etäosallistuminen voisi olla käyttökelpoinen järjestämistapa myös katselmuksessa ja tarkastuksessa.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden mukaan tuomarin etäosallistumista katselmukseen ja tarkastukseen olisi syytä tarkastella jatkovalmistelussa. Nykyisillä välineillä etäosallistumiseen ei vaikuttaisi olevan edellytyksiä välittömän havainnoinnin funktion vuoksi. Toisaalta sama luonne on myös kuulemisilla suullisessa käsittelyssä, ja sinänsä samanlaiset edellytykset kehittämiselle koskevat kaikkia näitä tilaisuuksia.

Vakuutus-oikeuden mukaan etäosallistumismahdollisuudesta katselmukseen tai tarkastukseen olisi hyvä säätää laissa selvyiden vuoksi vastaavalla tavalla kuin osallistumisesta suulliseen käsittelyyn. Soveliasuusharkintaan kuuluu olennaisesti se, ovatko katselmuksen tai tarkastuksen kohde ja käytettävissä oleva tekniikka sellaisia, että kaikki tai osa ratkaisukokoonpanon jäsenistä voisivat osallistua etäyhteydellä.

2.8 Vaikutukset oikeudenkäynnin julkisuutta koskeviin säännöksiin

Kukaan lausunnonantajista ei nostanut esille tuomarin etäosallistumiseen liittyviä oikeudenkäynnin julkisuutta koskevia sääntelytarpeita. Useat lausunnonantajat kuitenkin huomauttivat, että asia olisi varmistettava jatkovalmistelussa (Hämeenlinnan, Pohjois-Suomen, Turun ja Vaasan hallinto-oikeudet sekä Tuomioistuinvirasto). Lisäksi useat lausunnonantajat huomauttivat, että oikeudenkäynnin julkisuudesta tulee huolehtia voimassa olevat säännökset huomioon ottaen riippumatta suullisen käsittelyn tai muun tilaisuuden teknisestä järjestämistavasta (eduskunnan oikeusasiamies, Hämeenlinnan, Itä-Suomen ja Pohjois-Suomen hallinto-oikeudet, vakuutus oikeus sekä Suomen tuomariliitto).

Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden mukaan julkisissa asioissa julkisuusperiaatteen toteuttaminen ja yleisön osallistumismahdollisuuden järjestäminen olisi vaikeaa, jos suullinen käsittely järjestettäisiin kokonaan etäyhteyksin. Myös **Suomen tuomariliiton** mukaan tuomarin etäosallistumiseen voisi liittyä oikeudenkäynnin julkisuuteen liittyviä haasteita.

2.9 Lausunnonantajien muut huomiot

2.9.1 Yhteinen valmistelu rikos- ja siviiliprosessin kanssa

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus, markkinaoikeus ja Tuomioistuinvirasto totesivat, että tuomarin etäosallistumista hallintoprosessissa koskevaa sääntelyä olisi syytä valmistella yhdessä rikos- ja siviiliprosessin sääntelyn kanssa.

Markkinaoikeus piti etäyhteyksien käytön eriytettyä tarkastelua yhtäältä oikeudenkäymiskaaren ja toisaalta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaisissa asioissa erikoisena. Markkinaoikeuden näkökulmasta etäyhteyksien käyttöön liittyviä kysymyksiä ei olisi syytä tarkastella ainakaan lähtökohtaisesti toisistaan poikkeavasti.

Tuomioistuinvirasto kannatti etäoikeudenkäynteihin ja tuomarin etäosallistumiseen liittyvän sääntelyn kehittämistä kokonaisuutena kuitenkin eri prosessilajien erityispiirteet huomioiden. Jatkovalmistelussa tulisi pyrkiä siihen, että kansallinen lainsäädäntö olisi mahdollisimman yhdenmukainen ja prosessilajikohtaisia poikkeuksia esiintyisi vain perustelluissa tilanteissa.

2.9.2 Erityistuomioistuimet ja muutoksenhakulautakunnat

Vakuutus oikeuden mukaan olisi selvyyden vuoksi hyvä säätää siitä, että sääntely tuomarin etäosallistumismahdollisuudesta koskee myös ratkaisukokoonpanon asiantuntija- ja lääkärijäseniä.

Tapaturma-asioden muutoksenhakulautakunnan mukaan olisi tarpeellista säätää tuomarin etäosallistumisesta suulliseen käsittelyyn hallintoprosessissa niin, että sääntely koskee myös muutoksenhakulautakuntien jäseniä.

2.9.3 Sääntelyn rajaus

Eduskunnan oikeusasiamies piti perusteltuna jatkovalmistelussa sen pohtimista, olisiko tuomarin etäosallistumismahdollisuudesta muihinkin istuntoihin kuin vain suullisiin käsittelyihin syytä säätää. **Korkein hallinto-oikeus** sitä vastoin piti tarpeellisenä, että mahdollinen sääntely rajattaisiin selkeästi koskemaan vain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 57 §:ssä tarkoitettuja suullisia käsittelyjä eikä niitä tavanomaisia istuntoja, joita hallintotuomioistuin kirjallisessa menettelyssä järjestää. Ratkaisukokoonpanon sisäisen työskentelyn järjestäminen olisi jätettävä tuomioistuinten vapaasti harkittavaksi.

2.9.4 Istuntopaikkaa koskevat huomiot

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus toi tuomarin etäosallistumiseen, julkisuusperiaatteen toteuttamiseen ja yleisön osallistumismahdollisuuden järjestämiseen liittyen esiin, että sääntelyssä tulisi arvioitavaksi myös kysymys hallinto-oikeuden istuntopaikan sijainnista.

Suomen tuomariliitto katsoi, että istuntopaikka olisi muodollisesti se tuomioistuin, joka järjestää istunnon seuraamisen ja jonka lukuun istunto toimitetaan.

2.9.5 Digitalisaatio

Suomen tuomariliiton mukaan jatkovalmistelussa tulisi arvioida laajemmin myös sitä, millaisia tarpeita oikeudenkäyntien järjestämiselle nähdään pidemmällä aikavälillä. Digitalisaation myötä nykyistä huomattavasti yleisempää saattaisi olla se, että ainakin tietynkaltaisissa asiaryhmissä sekä tuomioistuimilla että asianosaisilla olisi halua ja valmiuksia hyödyntää etäyhteyksiä nykyistä huomattavasti laajemmin.

Myös **Juristiliiton** mukaan tekninen kehitys tulisi ottaa asian jatkovalmistelussa mahdollisimman hyvin huomioon ja valmistella lainsäädäntöä, joka ei estä uusien digitaalisten toimintatapojen joustavaa käyttöönottoa.

2.9.6 Muut huomiot

Suomen tuomariliitto kiinnitti huomiota siihen, että arviomuistiossa on viitattu suullisten käsittelyiden viivästymiseen tuomioistuinten salivaraustilanteen vuoksi ja että etäosallistuminen mahdollistaisi suullisten käsittelyiden järjestämisen siitä riippumatta. Tuomioistuinten puutteelliset istuntosaliresurssit eivät voi olla syy järjestää suullisia käsittelyitä etäjärjestelyin.

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi

ISSN 2490-1172 (PDF)
ISBN 978-952-400-983-6 (PDF)