

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 31/2005 vp**

Hallituksen esitys laeiksi oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain, oikeudenkäymiskaaren ja eräiden muiden lakien rikosasioiden käsittelyä käräjäoikeudessa koskevien säännösten muuttamisesta

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 4 päivänä helmikuuta 2005 lähettäessään hallituksen esityksen laeiksi oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain, oikeudenkäymiskaaren ja eräiden muiden lakien rikosasioiden käsittelyä käräjäoikeudessa koskevien säännösten muuttamisesta (HE 271/2004 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi lakivaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Asko Vältimä, oikeusministeriö
- professori Olli Mäenpää
- professori Teuvo Pohjolainen
- professori Martin Scheinin.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— professori Jyrki Virolainen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain, oikeudenkäymiskaaren, esitutkintalain, pakkokeinolain, käräjäoikeuslain, sakon täytäntöönpanosta annetun lain ja sotilasoikeudenkäyntilain säännöksiä rikosasioiden käsittelystä käräjäoikeudessa. Tarkoituksena on rikosasian oikeudenkäynnin tehostaminen ja saattaminen tarkoituksenmukaisemmaksi. Esityksessä ehdotetaan otettavaksi käyttöön uusi kirjallinen, summaarinen rikosprosessi tunnustettuja tekoja varten. Lisäksi esityksessä pyritään pääkäsittelyjen peruuntumisten vähentämiseen useilla eri keinoilla. Ri-

kosasioiden pääkäsittelyssä voidaan ottaa vastaan todistelua vastaajan poissaolosta huolimatta. Tuomioistuimeen tuotavaksi määrätyn säilönottamisajan kokonaiskestoja ehdotetaan pidennettäväksi ja sääntely ulotettavaksi myös todistajiin ja muihin todistelutarkoituksessa kuultaviin henkilöihin. Lakiehdotukset sisältävät säännöksiä myös tuomioistuimen kurinpitovallasta ja vangitun tai vangittavaksi vaaditun henkilökohtaisesta kuulemisesta videoneuvotte-lua tai vastaavaa teknistä tiedonvälitystapaa käyttäen.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan noin puolen vuoden kuluttua siitä, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä arvioidaan perustuslain 21 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa turvatu oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin sekä perustuslain 7 §:ssä ja Euroopan ihmis-

oikeussopimuksen 5 artiklassa vahvistetun henkilökohtaisen vapauden kannalta. Perustelujen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että esityksestä hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto, koska kysymys on keskeisistä rikosoikeudenkäyntinettelyä koskevista muutoksista.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Rikosasian käsittely kirjallisessa menettelyssä

Yleistä. Rikosasia voidaan 1. lakiehdotuksen 5 a luvun 1 §:n perusteella ratkaista kärjäoikeudessa pääkäsittelyä toimittamatta kirjallisessa menettelyssä, jos mistään syytteessä tarkoitettua yksittäisestä rikoksesta ei ole säädetty ankarampaa rangaistusta kuin sakko tai enintään kaksi vuotta vankeutta. Kirjallisessa menettelyssä voidaan tuomita sakkorangaistus tai enintään yhdeksän kuukauden pituinen vankeusrangaistus. Lakiehdotuksen 5 a luvun 5 §:n mukaan vastaajaa ei voida tuomita kirjallisessa menettelyssä ankarampaan rangaistukseen kuin kuudeksi kuukaudeksi vankeuteen varaamatta hänelle tilaisuutta suullisen lausuman antamiseen. Menettelyn käyttämisen edellytyksinä ovat lisäksi vastaajan tunnustus sekä vastaajan ja asianomistajan suostumus. Menettelyä ei voida käyttää, jos vastaaja on teon tehdessään ollut alaikäinen.

Kirjallinen menettely merkitsee, että rikosasian oikeudenkäynti ensimmäisen asteen tuomioistuimessa ei ole julkinen eikä suullinen. Sääntely on merkityksellistä perustuslain 21 §:n samoin kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (KP-sopimuksen) 14 artiklan kannalta.

Jokaisella on perustuslain 21 §:n 1 momentin nojalla oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet, ku-

ten käsittelyn julkisuus ja oikeus tulla kuulluksi, turvataan saman pykälän 2 momentin mukaan lailla. Myös esimerkiksi vaatimus käsittelyn suullisuudesta kuuluu oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin. Perustuslain säännös ei estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin, kunhan tällaiset poikkeukset eivät muuta oikeusturvatakeiden asemaa pääsääntönä eivätkä vaaranna yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (ks. HE 309/1993 vp, s. 74, PeVL 35/2002 vp, s. 2/II).

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä. Pääsääntönä on, että ainakin yhdessä oikeusasteessa on järjestettävä julkinen suullinen käsittely, jollei 6 artiklan 1 kappaleen toisen virkkeen mukaisista näkökohdista muuta johdu. Toisaalta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä tähän pääsääntöön on hyväksytty pitkällekin meneviä poikkeuksia.¹

Syytetyllä on myös KP-sopimuksen 14 artiklan 1 kappaleen mukaan oikeus rehelliseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetun

¹ Ks. Matti Pellonpää, Euroopan ihmisoikeussopimus, Helsinki 2005, s. 364—365.

toimivaltaisen, riippumattoman ja puolueettoman tuomioistuimen edessä.

Suostumuksen merkitys. Kirjallisen menettelyn käyttämisen edellytyksinä ovat muun muassa vastaajan tunnustus syyllistymisestään syytteessä kuvattuun tekoon ja suostumus asian ratkaisemiseen kirjallisessa menettelyssä. Kirjallisen menettelyn muiden edellytysten täytyessä vastaajaa kehoitetaan haasteen tai haastehakemuksen tiedoksiannon yhteydessä kirjallisesti määrittämällä ilmoittamaan, tunnustaako hän syytteessä kuvatun teon ja suostuuko hän asian ratkaisemiseen ilman pääkäsittelyä. Asia voidaan ratkaista kirjallisessa menettelyssä vain, jos vastaaja toimittaa käräjäoikeudelle kyseisen ilmoituksen. Kirjallisen menettelyn edellytyksenä on lisäksi asianomistajan esitutkinnassa tai kirjallisesti myöhemmin tekemä ilmoitus luopua oikeudesta pääkäsittelyyn.

Vastaajan suostumus kirjallisen menettelyn käyttämiseen merkitsee käytännössä luopumista yksittäistapauksessa sekä oikeudenkäynnin suullisuudesta ja julkisuudesta että yleensä myös oikeudesta tulla kuulluksi. Tämän vuoksi sääntelyä suostumuksen antamisesta on arvioitava erityisesti vastaajan oikeusturvan takeiden kannalta.

Perustuslakivaliokunta on katsonut (PeVL 19/2000 vp, s. 3/II, PeVL 27/1998 vp, s. 2/II) perusoikeusrajoituksen kohteeksi joutuvan henkilön suostumuksella voivan sinänsä olla merkitystä valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa ja pitänyt tässä suhteessa oleellisena sitä, mitä voidaan pitää oikeudellisesti relevanttina suostumuksena tietyssä tilanteessa. Valiokunta on toisaalta pitänyt selvänä, että perusoikeussuoja ei voi oikeudellisena kysymyksenä menettää aina merkitystään pelkästään siksi, että laissa säädetään jonkin toimenpiteen vaativan kohdehenkilön suostumuksen. Perusoikeussuojaa ei voida millaisessa asiassa tahansa jättää riippumaan asianomaisen suostumuksesta. Valiokunta on edellyttänyt suostumuksenvaraisesti perusoikeussuojaan puuttuvalta lailta muun muassa tarkkuutta ja täsmällisyyttä, säännöksiä suostumuksen antamisen ja sen peruuttamisen tavasta,

suostumuksen aitouden ja vapaaseen tahtoon perustuvuuden varmistamista sekä sääntelyn välttämättömyyttä (PeVL 19/2000 vp, s. 3/II). Suostumuksen aitouteen ja vapaaehtoisuuteen sekä nimenomaisuuteen on valiokunnan mielestä kiinnitettävä erityistä huomiota, kun kysymys on oikeusturvasta rikosoikeudenkäynnissä. Lisäksi on varmistuttava siitä, että suostumuksen antaja tietää ja ymmärtää suostumuksen merkityksen.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä suostumusta ja julkista käsittelyä koskevan pyynnön puuttumista on pidetty hyväksyttävänä perusteena oikeudenkäynnin julkisuudesta ja suullisuudesta luopumiselle myös ensimmäisessä tuomioistuinasteessa (ks. esim. Håkansson ja Sturesson v. Ruotsi, 21.2.1990, sekä Zumtobel v. Itävalta, 21.9.1993).

Ehdotuksen tavoitteena on mahdollistaa yksinkertainen ja prosessiekonominen menettely tunnustettuja rikosasioita varten. Perusoikeusjärjestelmän kannalta on merkityksellistä, että kirjallinen menettely voi ajan oloon vaikuttaa asioiden käsittelyaikoihin ja siten edistää perustuslain 21 §:n 1 momentissa jokaiselle turvattua oikeutta saada asiansa ilman aiheetonta viivytystä tuomioistuimessa käsitellyksi (vrt. PeVL 35/2002 vp, s. 3/II).

Kirjallista menettelyä voidaan käyttää vain, jos vastaaja itse nimenomaisesti ja kirjallisesti tunnustaa syytteessä kuvatun teon ja suostuu asian ratkaisemiseen ilman pääkäsittelyä. Esitutkinnassa annettu tunnustus ja suostumus ei olisi riittävä, vaan vastaajalla on mahdollisuus arvioida suostumustaan sen jälkeen, kun syyte on nostettu ja hänen tiedossaan. Vastaajan passiivisuus johtaa asian käsittelemiseen julkisessa pääkäsittelyssä. Vakavimmat rikosasiat on suljettu suostumuksenvaraisen kirjallisen menettelyn ulkopuolelle. Suostumusta kirjalliseen käsittelyyn ei voida lainkaan pyytää vastaajalta, joka on teon tehdessään ollut alaikäinen. Sääntely ei nämä seikat huomioon ottaen ole ristiriidassa perustuslain tai Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Ehdotusta on valiokunnan mielestä kuitenkin aiheellista täydentää maininnoilla vastaajan

suostumuksen nimenomaisuudesta ja oikeudellisesta merkityksestä muotoilemalla 1. lakiehdotuksen 5 a luvun 1 §:n 1 momentin 2 kohta esimerkiksi seuraavasti: "vastaaja tunnustaa virallisen syyttäjän syytteessä kuvatun teon sekä käräjäoikeudelle antamallaan nimenomaisella ilmoituksella luopuu oikeudestaan suulliseen käsittelyyn ja suostuu asian ratkaisemiseen kirjallisessa menettelyssä". Suostumuksen merkityksestä on samaan tapaan aiheellista lisätä maininnat 5 a luvun 2 §:n 1 momenttiin ja 3. lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin 4 kohtaan. Perustuslakivaliokunta kiinnittää lakivaliokunnan huomiota vielä siihen, että esitutkinnassa annetun suostumuksen luonne eräänlaisena valmistelevana toimenpiteenä ei ole viimeksi mainitun lainkohdan sanamuodon perusteella aivan selvää.

Oikeudenkäynnin julkisuus. Käsittelyn julkisuus mainitaan perustuslain 21 §:n 2 momentissa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin yhtenä takeena. Valiokunta on yleisesti todennut julkisuusintressin olevan oikeudenkäynnissä vieläkin vahvempi kuin viranomaistoiminnassa yleensä (PeVL 43/1998 vp, s. 7/II). Oikeudenkäynnin julkisuus nimittäin liittyy asianosaisen oikeusturvan lisäksi yleisempiin vaatimuksiin vallankäytön avoimuudesta ja kontrolloitavuudesta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on niin ikään ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen tulkintakäytännössään korostanut oikeudenkäynnin julkisuuden merkitystä tärkeänä keinona ylläpitää tuomioistuimiin kohdistuvaa yleistä luottamusta sen lisäksi, että se suojaa yksittäisiä osapuolia salaiselta oikeudenkäytöltä (Axen v. Saksa, 8.12.1983).

Ehdotettu kirjallinen menettely on tarkoitettu käyttöalaltaan rajoitetuksi poikkeukseksi pääsääntönä edelleen noudatettavasta käsittelyn julkisuudesta rikosoikeudenkäynnissä. Kuten esityksen perusteluissa todetaan, menettelyssä käsiteltäväksi tulevien asioiden määrää on vaikea arvioida täsmällisesti, koska menettelyyn suostumuksensa antavien määrää ei voida ennakolta tietää. Kirjallinen menettely ei poikkeuksena pääsäännöstä pysyessään ole valiokunnan mielestä ongelmallinen perustuslain tai Suomen ih-

misoikeusvelvoitteiden näkökulmasta. Kirjallisessa menettelyssä käsiteltävien asioiden määrä voi toisaalta muodostua hyvinkin suureksi. Tällainen soveltamiskäytäntö saattaisi tulevaisuudessa olla altis ihmisoikeussopimukseen pohjautuville valvonta-arvioinneille.

Oikeus kuulustella todistajia

Pääkäsittelyssä voidaan 1. lakiehdotuksen 6 luvun 3 a §:n mukaan ottaa vastaan todistelua, vaikka vastaaja olisi jäänyt saapumatta oikeuden istuntoon, jos vastaaja ei ole noudattanut hänelle annettua määräystä saapua henkilökohtaisesti tuomioistuimeen ja vastaajalle on haasteen yhteydessä ilmoitettu mahdollisuudesta ottaa todistelua vastaan hänen poissaolostaan huolimatta.

Ehdotus on merkityksellinen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 3 kappaleen d kohdan kannalta. Sen mukaan rikoksesta syytetyn vähimmäisoikeuksiin kuuluu oikeus kuulustella tai kuulustuttaa todistajia, jotka kutsutaan todistamaan häntä vastaan, ja saada hänen puolestaan esiintyvät todistajat kutsutuiksi ja kuulustelluiksi samoissa olosuhteissa kuin häntä vastaan todistamaan kutsutut todistajat. Tämä oikeus kuuluu myös perustuslain 21 §:n 2 momentin sisältämiin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin (HE 309/1993 vp, s. 74/II, PeVL 5/1999 vp, s. 6/I).

Todistelua voidaan ottaa ehdotuksen perusteella vastaan vastaajan laiminlyötyä määräyksen, jossa hänelle on nimenomaisesti ilmoitettu todistelun vastaanottamisen mahdollisuudesta hänen poissaolostaan huolimatta. Todistelu otetaan uudelleen vastaan vastaajan pyynnöstä, jos hänellä on ollut laillinen este poissaoloon. Tuomioistuin voi myös oma-aloitteisesti päättää todistelun uudelleen vastaanottamisesta erityisestä syystä. Näin rajoitettuna sääntely ei ole ongelmallinen perustuslain tai Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta.

Vapaudenriisto

Oikeuteen tuotavaksi määrätyn säilöön ottaminen. Tuomioistuimeen tuotavaksi määrätyn asianosaisen tai kuultavan (2. lakiehdotuksen

12 luvun 33 §) taikka todistajan (2. lakiehdotuksen 17 luvun 36 §) enimmäissäilöönottoaika ehdotetaan pidennettäväksi kolmesta päivästä viiteen vuorokauteen. Samalla sääntelyn soveltamisala laajenee siten, että myös todistajan säilöön ottamiseen voidaan ryhtyä jo sellaisessa tilanteessa, jossa hän ei vielä ole ollut poissa istunnosta, mutta hänen käyttäytymisensä perusteella on aihetta olettaa, ettei hän tule noudattamaan kutsua saapua tuomioistuimeen.

Säilöön ottaminen merkitsee puuttumista perustuslain 7 §:n 1 momentissa suojattuun henkilökohtaisen vapauteen. Tähän oikeuteen ei perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan saa puuttua mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Mielivaltaisten vapaudenriistojen nimellinen kielto rajoittaa lainsäätäjän mahdollisuuksia säätää vapaudenriistojen perusteista sekä edellyttää, että laissa varmistetaan oikeusturvan säilyminen myös vapaudenmenetyksen yhteydessä (HE 309/1993 vp, s. 48/II).

Oikeus vapauteen turvataan myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklassa, joka sisältää lisäksi yksityiskohtaisen luettelon vapaudenriiston hyväksyttävistä perusteista. Artiklan 1 kappaleen b kohdan mukaan henkilö voidaan pidättää tai vangita lain nojalla, "koska hän ei ole noudattanut tuomioistuimen laillista määräystä, tai jonkin lakimääräisen velvoitteen täyttämisen turvaamiseksi." Sopimusmääräyksen on katsottu soveltuvan vain verraten lyhytaikaisesti vapaudenriistoihin; henkilön pitäminen vangittuna pitkän, epämääräisen ajan voi muodostaa loukkauksen määräystä vastaan (PeVL 13/2003 vp, s. 3/I).

Nyt käsiteltävillä säännöksillä on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet. Sääntelyssä on kysymys siitä, että oikeudenkäynti ylipäätään voidaan järjestää myös niissä tilanteissa, joissa henkilö ei saavu tuomioistuimeen vapaaehtoisesti. Sääntely on riittävän täsmällistä. Oikeusturvajärjestelyistäkään ei ole huomautettavaa.

Vapaudenmenetyksajan enimmäispituuden pidentäminen kahdella vuorokaudella parantaa esityksen perustelujen mukaan edellytyksiä saa-

da oikeudenkäyntiä pakoilevia henkilöitä tuomioistuimeen. Perusteluissa korostetaan, että suhteellisuusperiaatteen mukaisesti käytännössä useimmiten selvittää tätä aikaa lyhyemmällä säilöönotolla. Vapaudenmenetyksajan enimmäispituuden pidentäminen kahdella vuorokaudella ei valiokunnan mielestä sinänsä ole sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta ongelmallista. Laki-valiokunnan on kuitenkin aiheellista vielä arvioida, onko enimmäisajan pidentäminen tarpeellista. Myönteisessä tapauksessa sääntelyä on valiokunnan mielestä tärkeää täydentää maininnoilla, joiden mukaan säilöönotto ei saa kestä pidempään kuin on oikeudenkäynnin turvaamisen kannalta välttämätöntä.

Säilöön ottaminen oikeudenkäynnin häiritsemisen vuoksi. Tuomioistuin voi 2. lakiehdotuksen 14 luvun 7 §:n 2 momentin mukaan määrätä oikeuden istunnossa häiritsevästi käyttäytyvän otettavaksi välittömästi säilöön ja pidettäväksi siellä enintään 24 tunnin ajan, jos saman pykälän 1 momentissa tarkoitettu järjestyssakko ei ole häiriön poistamiseksi riittävä toimenpide. Tästä oikeudenkäynnin häiriöttömän kulun turvaamiseksi määrättävästä säilöön ottamisesta päättää tuomioistuin. Säilöön otettu voi hakea muutosta säilöönottamispäätökseen.

Ehdotus ei perustuslakivaliokunnan mielestä ole ongelmallinen sääntelyn hyväksyttävyyden, täsmällisyyden ja menettelyyn liittyvien oikeusturvakeinojen takaamisen kannalta.

Sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta ei ole täysin ongelmattonta, että henkilöä voidaan pitää säilössä enimmillään 24 tuntia. Koska sääntelyn tarkoituksena on häiriön poistaminen eikä häiriötä aiheuttaneen henkilön rankaiseminen, vaikuttaa vuorokauden mittainen säilöön ottaminen tuomioistuimen toiminnan turvaamisen kannalta yleensä tarpeettoman pitkältä ajalta. Säännöksiä on valiokunnan mielestä tärkeää täydentää maininnoilla, joiden perusteella henkilö on laskettava vapaaksi heti, kun hänen vapaudenriistonsa ei enää ole tuomioistuimen häiriöttömän toiminnan turvaamiseksi välttämätöntä.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 7 päivänä lokakuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Arto Satonen /kok
vpj.	Arja Alho /sd	Seppo Särkiniemi /kesk
jäs.	Roger Jansson /r	Ilkka Taipale /sd
	Irina Krohn /vihr	Astrid Thors /r
	Annika Lapintie /vas	Jan Vapaavuori /kok
	Outi Ojala /vas	vjäs. Rosa Meriläinen /vihr
	Klaus Pentti /kesk	Veijo Puhjo /vas.
	Markku Rossi /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.