

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 30/2006 vp**

Hallituksen esitys laiksi oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 2 §:n muuttamisesta

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 7 päivänä syyskuuta 2005 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 2 §:n muuttamisesta (HE 87/2005 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi lakivaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Aki Rasilainen, oikeusministeriö

- oikeusneuvos Pauliine Koskelo, korkein oikeus
- hovioikeudenlaamanni Risto Uoti, Helsingin hovioikeus
- presidentti Mikko Könkkölä, Vaasan hovioikeus
- oikeustieteen tohtori Laura Ervo
- professori Mikael Hidén
- professori Juha Lappalainen
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— oikeustieteen tohtori Matti Pellonpää.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi oikeudenkäymiskaaren säännöksiä valitusasian käsittelystä hovioikeudessa. Ehdotuksen mukaan hovioikeus voi seulontamenettelyssä päättää olla jatkamatta valituksen tutkimista, jos on selvää, että käräjäoikeuden näytön arvioinnin oikeellisuuteen voidaan pääkäsittelyä toimittamatta luottaa. Edellytyksenä lisäksi on, että käräjäoikeuden ratkaisu tai siellä noudatettu menettely ei ole virheellinen eikä asianosaisen oikeusturva vaadi valituksen käsittelyn jatkamista, kun otetaan huomioon rangaistuksen ankaruus, asian erityi-

nen merkitys asianosaiselle ja asian laatu muutoinkin.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan noin neljän kuukauden kuluttua sen hyväksymisen ja vahvistamisen jälkeen.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotettua sääntelyä tarkastellaan perustuslakivaliokunnan seulontamenettelystä aiemmin antaman lausunnon pohjalta. Lakiehdotus voidaan perustelujen mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet

Jokaisella on perustuslain 21 §:n 1 momentin nojalla oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet, kuten käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta 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 (HE 309/1993 vp, s. 74).

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä. Artikla ei — toisin kuin perustuslain 21 § — edellytä muutoksenhakuoikeuden turvaamista, mutta jos ensimmäisessä oikeusasteessa ratkaistu asia on sopimusvaltiossa mahdollista saada muutoksenhakutuomioistuimen käsiteltäväksi, tulee menettelyn myös toisessa asteessa täyttää 6 artiklasta johtuvat vaatimukset. Näihin vaatimuksiin sisältyy myös oikeus suulliseen käsittelyyn. Artikla ei kuitenkaan edellytä muutoksenhakuprosessin olevan joka suhteessa samanlainen ensimmäisen asteen oikeudenkäynnin kanssa, eikä vaatimus suullisen käsittelyn järjestämisestä toisessa asteessa ole ehdoton. Esimerkiksi valituslupamenettely tai pelkästään oikeuskysymysten ratkaisemista varten järjestetty menettely voi kirjallisenakin täyttää artiklan vaatimukset. Muutoksenhakutuomioistuimen tutkiessa asiaa sekä tosiseikko-

jen että oikeuskysymysten kannalta riippuu suullisen käsittelyn järjestämisvelvoite keskeisesti kulloisenkin asian erityispiirteistä ja ratkaistavina olevien kysymysten luonteesta. Kirjallista menettelyä ei voida Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännön valossa pitää riittävänä ainakaan sellaisissa Suomen oikeuden mukaan rikoslainkäytön alaan kuuluvissa tapauksissa, joissa muutoksenhakutuomioistuin harkitsee syyllisyyskysymystä kokonaisuudessaan ja tähän liittyen arvioi ensimmäisessä oikeusasteessa vastaanotettua suullista todistelua, kuten todistelun luotettavuutta tai uskottavuutta¹.

Muutoksenhakuoikeudesta rikosasioissa on määrätty erikseen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 lisäpöytäkirjan 2 artiklassa. Jokaisella rikoksesta tuomitulla on artiklan 1 kappaleen mukaan oikeus saada syyllisyyskysymys tai tuomittu rangaistus tutkittavaksi ylemmässä tuomioistuimessa. Muutoksenhakuoikeuteen voidaan artiklan 2 kappaleen perusteella tehdä poikkeuksia lain määrittämien vähäisten rikosten kohdalla ja kappaleessa mainituissa eräissä muissa tapauksissa. Sopimusvaltiolla on verraten laaja harkintavalta säännellä muutoksenhaun edellytyksiä ja siinä noudatettavaa menettelyä. Esimerkiksi valituslupamenettelyä ei ole sellaiseenaan pidetty sopimuksen valvontakäytännössä artiklan vaatimusten vastaisena².

Rikoksesta tuomitulla on KP-sopimuksen 14 artiklan 5 kappaleen mukaan myös oikeus saada syyllisyyskysymys ja tuomittu rangaistus tutkittaviksi ylemmässä tuomioistuimessa lain mukaisesti. Sopimusvaltion lainsäädännöllä voidaan säännellä lähinnä muutoksenhakuoikeuden käyttämistä. Muutoksenhakutuomioistuimessa

¹ Ks. esim. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot tapauksissa *Helmers v. Ruotsi* (29.10.1991), kohta 36—39, *Tierce ym. v. San Marino* (25.7.2000), kohta 95—102, *Destrehem v. Ranska* (18.8.2004), kohta 42—47.

² Ks. Matti Pellonpää, Euroopan ihmisoikeussopimus, 2005, s. 600—601.

noudatettavaa menettelyä säänneltäessä on otettava huomioon 14 artiklan 1 kappaleen vaatimukset yksilön oikeudesta oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin. Näihin vaatimuksiin sisältyy lähtökohtaisesti oikeus suulliseen käsittelyyn. Valituslupamenettelyssä ja pelkääjän oikeuskysymyksiin rajatussa muutoksenhakumenettelyssä suullisen käsittelyn järjestämistä ei toisaalta ole pidetty välttämättömänä³.

Seulontamenettelyn nykyinen sääntely

Oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 2 §:n nykyiset säännökset seulontamenettelystä on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 35/2002 vp). Valiokunta arvioi tuolloista esitystä ennen muuta muutoksenhakuoikeuteen ja suullisen käsittelyn järjestämiseen kohdistuvien vaatimusten kannalta.

Kaikista kärjäoikeuden päätöksistä oli ehdotuksen mukaan mahdollista valittaa yhtä hyvin oikeus- kuin tosiseikkakysymystenkin osalta hovioikeuteen, jonka tehtävänä oli antaa valitukseen ratkaisu asian laadusta riippuen joko seulontamenettelyssä tai täystutkintaisessa menettelyssä. Valiokunta katsoi tällaisen sääntelytavan turvaavan perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettuun oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin sisältyvän oikeuden hakea muutosta (PeVL 35/2002 vp, s. 3/II).

Valiokunta huomautti oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellyttävän suullisen käsittelyn järjestämistä muutoksenhakuasteessa joissakin tilanteissa. Asian käsittelyä ei tuolloisen ehdotuksen mukaan ollut sallittua päättää seulontavaiheessa, jos täystutkintainen menettely oli asianosaisen oikeusturvan takia tarpeen. Valiokunnan arvion mukaan hovioikeuksien oli näin ollen sovellettava asioiden käsittelyn eriyttämissääntelyä perus- ja ihmisoikeuksien vaatimuksia vastaavalla tavalla muun muassa niin, etteivät seulontamenettelyssä tehtävät ratkaisut yksittäistapauksissa loukkaa oikeutta suulliseen käsittelyyn. Näin ymmärrettynä sääntely valio-

kunnan mielestä täytti oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin kuuluvat sisällölliset vähimmäisvaatimukset (PeVL 35/2002 vp, s. 3/II).

Valiokunta piti tuolloista ehdotusta kuitenkin perustuslain 21 §:n 2 momentissa lainsäätäjään kohdistuvan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden turvaamisvelvoitteen näkökulmasta epäasianmukaisen väljänä ja osin epämääräisesti muotoiltuna. Asioiden käsittelyn eriyttämisjärjestelmän kannalta tärkeiden seulontaedellytysten sääntelyä oli valiokunnan mielestä syytä täsmentää muun ohella niin, että laista käy ilmi, millä objektiivisin perustein arvioitavissa olevilla edellytyksillä valitusta ei hovioikeudessa oteta enempään tutkintaan. Lisäksi laissa oli hovioikeuksien päätöksenteon ohjaamiseksi mainittava ainakin suullinen käsittely seikkana, jonka perusteella valitus oli esityksen tarkoitusta vastaavasti otettava käsiteltäväksi täystutkintaisessa menettelyssä (PeVL 35/2002 vp, s. 4/I).

Lakivaliokunta otti perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitetyt näkökohdat asianmukaisesti huomioon ja ehdotti hallituksen esittämää säännöstä täsmennettäväksi (LaVM 27/2002 vp). Oikeudenkäymiskaaren nykyiset säännökset seulontamenettelystä säädettiin lakivaliokunnan mietinnön mukaisina.

Valituksen tutkimista ei oikeudenkäymiskaaren 26 luvun voimassa olevan 2 §:n 1 momentin mukaan jatketa, jos hovioikeus seulontamenettelyssä yksimielisesti toteaa olevan selvää, että 1) asiassa ei ole 15 §:n nojalla toimitettava pääkäsittelyä, 2) kärjäoikeuden ratkaisu tai siellä noudatettu menettely ei ole virheellinen eikä 3) asianosaisen oikeusturva asian laatu huomioon ottaen muustakaan syystä edellytä valituksen käsittelyn jatkamista. Hovioikeuden on momentin 1 kohdassa mainitun 15 §:n perusteella toimitettava pääkäsittely, jos asian ratkaiseminen riippuu kärjäoikeudessa vastaanotetun suullisen todistelun tai kärjäoikeuden katselmusta toimittaessaan tekemien havaintojen uskottavuudesta taikka hovioikeudessa vastaanotettavasta uudesta suullisesta todistelusta. Kärjäoikeudessa vastaanotettu todistelu on tällöin tarpeellisilta osiltaan otettava vastaan ja katsel-

³ Ks. Manfred Nowak, UN Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary, 2nd revised edition, 2005, s. 325 ja 350.

mus toimitettava uudelleen pääkäsittelyssä, jollei estettä ole.

Korkein oikeus on käytännössään lähtenyt siitä, ettei valitusta voida seuloa, jos asian ratkaiseminen hovioikeudessa riippuu oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 15 §:ssä tarkoitettulla tavalla käräjäoikeudessa vastaanotetun suullisen todistelun uskottavuudesta (KKO 2004:116, KKO 2004:117, KKO 2005:11, KKO 2005:12). Pääkäsittelyn toimittamisvelvollisuudesta annetun sääntelyn kannalta ei korkeimman oikeuden mukaan ole merkitystä esimerkiksi sillä, epäileekö hovioikeus käräjäoikeuden näytön arvioinnin oikeellisuutta (KKO 2004:116). Korkein oikeus on verraten usein kumonnut hovioikeuden päätöksen valituksen seulomisesta myös siksi, että käräjäoikeuden ratkaisun virheettömyys tai valituksen jatkokäsittelyn tarpeettomuus ei ole ollut oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 2 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla selvää (KKO 2005:13, KKO 2005:22, KKO 2005:30, KKO 2005:33, KKO 2005:46, KKO 2005:57, KKO 2005:58, KKO 2006:40).

Arvio ehdotuksesta

Hovioikeus voi oikeudenkäymiskaaren 26 luvun muutettavaksi ehdotetun 2 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan seuloa valituksen, jos on selvää, että käräjäoikeuden näytön arvioinnin oikeellisuuteen voidaan pääkäsittelyä toimittamatta luottaa eikä valituksen käsittelyä ole jatkettava momentin 2 tai 3 kohdan perusteella.

Ehdotus seulontamenettelyn soveltamisalan laajentamisesta merkitsee muutosta nykyiseen sääntelyyn, jonka tarkoituksena on perustuslakivaliokunnan aiemman lausunnon mukaisesti taata säädöspäätöksistä oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin sisältyvä oikeus suulliseen käsittelyyn niissä tapauksissa, joissa valituksen kirjallista käsittelyä muutoksenhakuasteessa ei voida perusoikeussäännösten tai Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden takia pitää riittävänä. Ehdotuksen sanamuoto on ongelmallinen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännöstä johtuvien niiden vaatimusten kannalta, joiden takia kirjallisessa muutoksenhakumenettelyssä ei ainakaan kaikissa tapauksissa

voida ihmisoikeusloukkaukseen syyllistymättä arvioida alioikeudessa vastaanotetun suullisen todistelun luotettavuutta tai uskottavuutta. Näitä tilanteita ei ole nimenomaisella maininnalla rajattu seulontamahdollisuuden ulkopuolelle. Valitusta ei toisaalta voida momentin 3 kohdan mukaan seuloa, jos asianosaisen oikeusturva edellyttää valituksen käsittelyn jatkamista. Sääntely jättää näin ollen hovioikeuden tapauskohtaisen arvion varaan myös sen, vaativatko ihmisoikeusvelvoitteet suullisen käsittelyn järjestämistä muutoksenhakuvaiheessa.

Muutettavaksi ehdotetun momentin 1 kohdan sanamuoto ohjaa hovioikeuksia arvioimaan kaikissa tapauksissa ja yleisesti alioikeudessa vastaanotettua näyttöä seulontamenettelyssä. Säännös on yleisluonteisuudessaan omiaan lisäämään sen riskiä, että todistelua arvioidaan kirjallisessa menettelyssä sellaisissakin tapauksissa, joissa oikeudenmukainen oikeudenkäynti edellyttää suullisen käsittelyn järjestämistä muutoksenhakuasteessa. Ehdotus ei tästä syystä ole hyvin sopusoinnussa perustuslain 21 §:n 2 momenttiin sisältyvän sen säännöksen kanssa, jonka mukaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet turvataan lailla (ks. myös PeVL 35/2002 vp, s. 4/I). Ehdotusta on siksi täydennettävä esimerkiksi maininnoilla siitä, ettei käräjäoikeuden näytön arvioinnin oikeellisuutta voida arvioida seulontamenettelyssä, jos asiassa on oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 15 §:n mukaan toimitettava pääkäsittely.

Muita seikkoja

Hovioikeusmenettelyn kehittämisen yleisenä tavoitteena on parantaa hovioikeuksien edellytyksiä kohdentaa voimavarojaan asioiden laadun vaatimalla tavalla. Tuomioistuimenmenettelyjen kehittäminen voi — kuten perustuslakivaliokunta on monessa yhteydessä todennut — ajan oloon vaikuttaa asioiden käsittelyaikoihin ja siten edistää perustuslain 21 §:n 1 momentissa jokaiselle turvattua oikeutta saada asiansa ilman aiheutonta viivytystä tuomioistuimessa käsitellyksi (PeVL 35/2002 vp, s. 3/II, PeVL 31/2005 vp, s. 3/II, PeVL 2/2006 vp, s. 2/II). Tuomioistuinkäsittelyjen joutuisuuden edistäminen on tär-

keää etenkin, kun oikeudenkäynnin pituus on viime aikoina muodostunut joissakin tapauksissa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen toteamaksi oikeusturvaongelmaksi Suomessa. Menettelysääntelyn vaikeaselkoisuus voi toisaalta aiheuttaa uusia tarpeettomiakin prosessiriitoja ja tässä mielessä pitkittää asioiden käsittelyä. Tämä ei ole toivottavaa tuomioistuinten voimavarojen kohdentamisenkaan näkökulmasta.

Valiokunnan mielestä valtioneuvoston piirissä on aiheellista arvioida ennakkoluulottomasti mahdollisuuksia kehittää — perusoikeussäännökset ja ihmisoikeusvelvoitteet asianmukaisesti huomioon ottaen — oikeudenkäymiskaaren säännöksiä valitusasian käsittelystä ja pääkäsitteilyn toimittamisesta hovioikeudessa. Tällaisessa yhteydessä on syytä arvioida myös mahdollisuuksia luoda esimerkiksi muutoksenhakulupaan perustuva nykyistä seurantamenettelyä selkeämpi järjestelmä samoin kuin sitä, onko esimerkiksi seurantamenettelyä tai vastaavaa välttämätöntä soveltaa nykyiseen tapaan hovioikeu-

den käsiteltäväksi tuleviin kaikkiin valituksiin (PeVL 35/2002 vp, s. 4/II). Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 lisäpöytäkirjan 2 artiklan 2 kappaleessa on muutoksenhaku-oikeuden turvaamisen osalta tehty ero vähäisten ja vakavampien rikosten välille. Valiokunta kiinnittää tältä kannalta huomiota siihen, ettei perustuslain 21 §:n 2 momentin säännös estä säätämästä vähäisiä poikkeuksia oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin, kunhan tällaiset poikkeukset eivät muuta oikeusturvatakeiden asemaa pääsääntönä eivätkä vaaranna yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (HE 309/1993 vp, s. 74, PeVL 35/2002 vp, s. 2/II, PeVL 31/2005 vp, s. 2/II).

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavalisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 11 päivänä lokakuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok
vpj. Arja Alho /sd
jäs. Heidi Hautala /vihr
Hannu Hoskonen /kesk
Roger Jansson /r
Johannes Koskinen /sd
Outi Ojala /vas

Klaus Pentti /kesk
Markku Rossi /kesk
Seppo Särkiniemi /kesk
Ilkka Taipale /sd
Astrid Thors /r
Jan Vapaavuori /kok
vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.