

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 35/2002 vp**

Hallituksen esitys valitusta hovioikeuteen ja valitusasian käsittelyä hovioikeudessa koskevien oikeudenkäymiskaaren säännösten muuttamiseksi

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 4 päivänä syyskuuta 2002 lähettäessään hallituksen esityksen valitusta hovioikeuteen ja valitusasian käsittelyä hovioikeudessa koskevien oikeudenkäymiskaaren säännösten muuttamiseksi (HE 91/2002 vp) valmis-televasti käsiteltäväksi lakivaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Iiro Liukkonen, oikeusministeriö
- oikeusneuvos Erkki-Juhani Taipale, korkein oikeus
- hallintoneuvos Heikki Kanninen, korkein hallinto-oikeus
- oikeustieteen lisensiaatti Laura Ervo
- professori Mikael Hidén
- professori Martin Scheinin
- professori Veli-Pekka Viljanen
- professori Jyrki Virolainen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi oikeudenkäymiskaaren säännöksiä valituksesta hovioikeuteen ja valitusasioiden käsittelystä hovioikeudessa. Tarkoituksena on ottaa käyttöön asioiden käsittelyjärjestyksen eriyttämismenettely. Ehdotuksen mukaan hovioikeus tutkii viipymättä, onko valituksen perusteella aihetta epäillä alioikeuden ratkaisun tai siellä noudatetun menettelyn oikeellisuutta. Valitusta ei oteta enempään tutkintaan, jos hovioikeus yksimieli-

sesti toteaa, että valitus ei voi johtaa tulokseen eikä erityisesti asianosaisten oikeusturva huomioon ottaen ole muutakaan perustetta jatkaa käsittelyä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan ensi tilassa.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotusta tarkastellaan oikeusturvasta perustuslain 21 §:ssä annettujen säännösten kannalta. Esityksessä katsotaan, että lakiehdotus voidaan

käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Asiaan liittyvien perusoikeusnäkökohtien vuoksi hallitus on kuitenkin pitänyt asianmukaisena,

että esityksestä hankitaan sen eduskuntakäsittelyn aikana perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Esityksen valtiosääntöoikeudellinen merkitys

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi oikeudenkäymiskaaren 26 lukuun uusi 2 a § asioiden käsittelyjärjestyksen eriyttämisestä hovioikeudessa. Sen mukaan hovioikeus tutkii viipymättä, onko valituksen perusteella aihetta epäillä käräjäoikeuden ratkaisun tai siellä noudatetun menettelyn oikeellisuutta. Jos hovioikeus tässä asioiden ns. seulontavaiheessa yksimielisesti toteaa, että valitus selvästi ei voi johtaa tulokseen, eikä erityisesti asianosaisten oikeusturva huomioon ottaen ole muutakaan perustetta jatkaa käsittelyä, valitusta ei oteta enempään tutkintaan. Hovioikeus voi tehdä seulontapäätöksen myöhemminkin asian valmistelun aikana. Päätös voi koskea myös valituksen osaa.

Hovioikeuden päätös asian seulonnasta merkitsee käytännössä valituksen hylkäämistä asian täystutkintaista käsittelyä kevyemmässä menettelyssä. Esityksen perusteluista ilmenee, että seulontavaiheessa ei sovelleta oikeudenkäymiskaaren 26 luvun säännöksiä kirjallisesta esittelymenettelystä ja pääkäsittelyn toimittamisesta. Valitus otetaan seulontamenettelyssä kuitenkin asiallisesti käsiteltäväksi. Kysymys ei ole valituksen hylkäämisestä selvästi perusteettomana eikä valituksen jättämisestä tutkimatta. Eriytämismenettelyn oikeusturvatakeina esityksessä mainitaan seulontaa ohjaavien kriteerien lisäksi vaatimus päätöksen tekemisestä yksimielisesti hovioikeuden päätösvaltaisessa kokoonpanossa ja mahdollisuus hakea hovioikeuden ratkaisuun muutosta.

Muutoksenhaku perus- ja ihmisoikeutena

Ehdotus on merkityksellinen 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 käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta 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 (ks. 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 ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteenä. 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.¹ Esimerkiksi valituslupamenettely tai pelkästään oikeuskysymysten ratkaisemista varten järjestetty menettely voi täyttää artiklan vaatimukset, vaikka valittajalle ei annetaisikaan mahdollisuutta tulla henkilökohtaisesti kuulluksi muutoksenhakutuomioistuimessa. Asiaa ei toisaalta voida ratkaista antamatta syytetylle mahdollisuutta esittää todisteita syytömyytensä tueksi, jos muutoksenhakutuomioistuin tutkii asian sekä tosiseikkojen että oikeuskysymysten kannalta ja arvioi syyllisyyskysymystä kokonaisuudessaan.²

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 mukaan tehdä poikkeuksia lain määrittämien vähäisten rikosten kohdalla ja eräissä muissa tapauksissa. Sopimusvaltiolla on verraten laaja harkintavalta säännellä muutoksenhaun edellytyksiä ja siinä noudatettavaa menettelyä. Esimerkiksi valituslupamenettelyä ei ole sellaisenaan pidetty sopimuksen valvontakäytännössä artiklan vaatimusten vastaisena.³

Rikoksesta tuomitulla on myös KP-sopimuksen 14 artiklan 5 kappaleen mukaan oikeus saada syyllisyyskysymys ja tuomittu rangaistus tutkittavaksi ylemmässä tuomioistuimessa lain mukaisesti. Sopimusvaltion lainsäädännöllä voidaan säännellä lähinnä muutoksenhakuoikeuden käyttämistä. Muutoksenhakutuomioistuimessa noudatettavaa menettelyä säänneltäessä on otettava huomioon 14 artiklan 1 kappaleen vaatimukset yksilön oikeudesta oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin.⁴

¹ Ks. Matti Pellonpää, Euroopan ihmisoikeussopimus, Helsinki 2000, s. 347—348.

² Ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio tapauksessa Tierce ym. v. San Marino (25.7.2000), kohta 95.

³ Ks. Matti Pellonpää, Euroopan ihmisoikeussopimus, 2000, s. 515—517.

Seulontamenettelyn arviointi

Ehdotuksen tavoitteena on parantaa hovioikeusien edellytyksiä kohdentaa voimavarojaan asioiden laadun vaatimalla tavalla. Tavoitteena on myös vähentää hovioikeusmenettelystä asianosaisille ja todistajille johtuvia kustannuksia ja vaivannäköä. Perusoikeusjärjestelmän kannalta on merkityksellistä, että asioiden seulontamenettely voi ajan oloon vaikuttaa asioiden käsittelyaikoihin ja siten edistää perustuslain 21 §:n 1 momentissa jokaiselle turvattua oikeutta saada asiansa ilman aiheetonta viivytystä tuomioistuimessa käsitellyksi.

Kaikista käräjäoikeuden päätöksistä voi ehdotuksen mukaan nykyiseen tapaan valittaa yhtä hyvin oikeus- kuin tosiseikkakysymystenkin osalta hovioikeuteen, joka antaa valitukseen ratkaisun asian laadusta riippuen joko seulontamenettelyssä tai täystutkintaisessa menettelyssä. Tällainen sääntelytapa valiokunnan mielestä turvaa perustuslain 21 §:n 2 momentin perusteella oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluvan oikeuden hakea muutosta (ks. myös PeVL 9/1997 vp, s. 2/I).

Oikeudenmukainen oikeudenkäynti edellyttää joissakin tilanteissa suullisen käsittelyn järjestämistä muutoksenhakuasteessa. Asian käsittelyä ei voida ehdotetun pykälän 2 momentin nojalla päättää seulontavaiheessa, jos täystutkintainen menettely on asianosaisten oikeusturvan takia tarpeen. Hovioikeuksien on näin ollen sovellettava asioiden käsittelyn eriyttämissääntelyä perus- ja ihmisoikeussäännösten vaatimuksia vastaavalla tavalla mm. niin, etteivät seulontamenettelyssä tehtävät ratkaisut yksittäistapauksissa loukkaa oikeutta suulliseen käsitelyyn. Näin ymmärrettynä ehdotettu sääntely valiokunnan mielestä täyttää oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin kuuluvat sisällölliset vähimmäisvaatimukset.

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet turvataan perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan lailla. Lainsäätäjään kohdistuva perusoikeuden turvaamisvelvoite sisältää vaatimuk-

⁴ Ks. Manfred Nowak, UN Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary 1993, s. 266—268.

sia myös lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Tältä kannalta ehdotus on epäasianmukaisen väljä, ja osin epämääräisesti muotoiltu.

Seulonnan edellytysten sääntely näyttää jäävän ehdotuksessa ristiriitaiseksi, kun hovioikeus pykälän 1 momentin mukaan arvioi käräjäoikeuden ratkaisun ja siellä noudatetun menettelyn oikeellisuuteen kohdistuvien "epäilyjen aiheellisuutta", ja 2 momentin perusteella sitä, voiko valitus "selvästi olla johtamatta tulokseen". Pykälän 2 momentin sanamuoto on epäonnistunut myös siksi, että siinä edellytetään hovioikeuden päättävän asiasta ennakoimalla valituksen menestymismahdollisuuksia. Asioiden käsittelyn eriyttämisjärjestelmän kannalta tärkeiden seuloaedlytysten sääntelyä on syytä täsmentää. Laista tulee käydä ilmi, millä objektiivisin perustein arvioitavissa olevilla edellytyksillä valitusta ei hovioikeudessa oteta enempään tutkintaan.

Seulontamenettelyn käyttämistä rajaava 2 momentin säännös oikeusturvan ja muiden mahdollisten perusteiden huomioimisesta on joustava eikä se sellaisenaan estä esimerkiksi suullisen käsittelyn järjestämistä sitä vaativissa tapauksissa. Säännös on kuitenkin muotoiltu asian perusoikeusyhteys huomioon ottaen väljäksi. Ehdotettu säännös ei valiokunnan mielestä riittävästi ohjaa hovioikeuksien päätöksentekoa asioiden käsittelyn eriyttämisessä. Sen vuoksi sääntelyä tulee tältäkin osin täsmentää. Laissa on mainittava ainakin suullinen käsittely ja mahdollisesti muitakin sellaisia asianosaisten oikeusturvan kannalta olennaisia seikkoja, joiden perusteella valitus on esityksen tarkoitusta vastaavasti otettava täystutkintaisessa menettelyssä käsiteltäväksi.

Esityksen perustelujen mukaan vakavimpia rikosasioita ei ole mm. asianosaisten yhdenvertaisen kohtelun vuoksi suljettu seuloamennettelyn ulkopuolelle. Perustuslain yhdenvertaisuussäännöksestä ei kuitenkaan johdu esteitä sille, etteikö vakavia rikosasioita voitaisi lailla säätää täystutkintaisessa menettelyssä käsiteltäviksi. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 lisäpöytäkirjan 2 artiklan 2 kappaleessa on muutoksenhakuoikeuden turvaamisen osalta tehty ero vähäisten ja sitä vakavampien rikosten välille. Valiokunnan mielestä lakivaliokunnan on aiheellista vielä harkita, tulisiko lakiin ottaa säännös vakavimpien, esimerkiksi käräjäoikeudessa tuomitun vankeusajan perusteella määrättyjen rikosasioiden rajaamisesta seuloamennettelyn ulkopuolelle.

Seulontaratkaisun perusteluna hovioikeus voi esityksen perustelujen mukaan lyhyesti todeta, ettei valitus anna aihetta käräjäoikeuden ratkaisun muuttamiseen, vaan se jää pysyväksi. Valiokunta huomauttaa painokkaasti, että oikeus saada perusteltu päätös kuuluu perustuslain 21 §:n 2 momentissa nimenomaisesti mainittuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin. Seulontaratkaisut on siksi perusteltava, ja perustelujen tulee kaikissa tapauksissa täyttää oikeudenkäymiskaaren 24 luvun 16 §:ssä säädetyt vähimmäisvaatimukset.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavalisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 10 päivänä lokakuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Paula Kokkonen /kok	Jouko Jääskeläinen /kd
vpj.	Riitta Prusti /sd	Saara Karhu /sd
jäs.	Tuija Brax /vihr	Jouni Lehtimäki /kok
	Klaus Hellberg /sd	Heli Paasio /sd
	Esko Helle /vas	Markku Rossi /kesk
	Gunnar Jansson /r	Ilkka Taipale /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.