

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 55/2006 vp**

**Hallituksen esitys laeiksi valitusasioiden siirtämisestä toisessa hovioikeudessa käsiteltäviksi ja ratkaistaviksi sekä oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 13 §:n muuttamisesta**

*Lakivaliokunnalle*

**JOHDANTO**

***Vireilletulo***

Eduskunta on 24 päivänä lokakuuta 2006 lähettäessään hallituksen esityksen laeiksi valitusasioiden siirtämisestä toisessa hovioikeudessa käsiteltäviksi ja ratkaistaviksi sekä oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 13 §:n muuttamisesta (HE 202/2006 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi lakivaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto lakivaliokunnalle.

***Asiantuntijat***

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Aki Rasilainen, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Valitusasioiden joutuisan käsittelyn turvaamiseksi yleisissä tuomioistuimissa ehdotetaan säädettäväksi laki valitusasioiden siirtomenettelystä. Sen mukaan vireille tulevia uusia valitusasioita voidaan siirtää hovioikeudesta käsiteltäviksi ja ratkaistaviksi toisessa hovioikeudessa. Siirtomenettely koskee kerrallaan määrättyjä valitusasioita ja edellyttää korkeimman oikeuden siihen antamaa lupaa.

Asianosaisten ajanhukan ja vaivan vähentämiseksi ehdotetaan lisäksi oikeudenkäymiskaaren muuttamista niin, että hovioikeus voi toimittaa pääkäsittelyn muuallakin kuin sen tuomiopiiriin kuuluvalla paikkakunnalla.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä tarkastellaan perustuslain 21 §:n 1 momentin kannalta. Siirtomenettelyllä saavutettava asian käsittelyn jouduttaminen on asian valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa sen verran painava peruste, ettei valittajan lyhytaikaisella epätietoisuudella käsiteltävästä hovioikeudesta ole ratkaisevaa merkitystä arvioitaessa kokonaisuutena ehdotetulla lailla tavoiteltua valittajan oikeusturvan toteutumista muutoksenhaussa. Hallitus katsoo, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Yleistä*

Tarkoituksena on 1. lakiehdotuksen 1 §:n mukaan joutuisan käsittelyn turvaamiseksi mahdollistaa se, että hovioikeus voi laissa säädettävissä menettelyssä (siirtomenettely) siirtää valitusasioita toisessa hovioikeudessa käsiteltäviksi ja ratkaistaviksi. Siirtomenettely voidaan aloittaa, jos ratkaisemattomien asioiden määrä suhteessa jäsenten määrään on hovioikeudessa muodostunut tai muodostumassa selvästi suuremmaksi kuin hovioikeuksissa keskimäärin. Lisäedellytyksenä on, että korkein oikeus saatuaan oikeusministeriön lausunnon ja muita hovioikeuksia kuultuaan antaa siirtomenettelyyn luvan. Tavoitteena on vähentää ratkaisemattomien asioiden määrää erityisesti Helsingin hovioikeudessa.

Perustuslain 3 §:n 3 momentin perusteella tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Jokaisella on perustuslain 21 §:n 1 momentin nojalla oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Perustuslain 98 §:n 1 momentin mukaan yleisiä tuomioistuinta ovat korkein oikeus, hovioikeudet ja käräjäoikeudet. Saman pykälän 4 momentissa on kielletty satunnaisen tuomioistuinten asettaminen.

Tuomioistuimen riippumattomuudella tarkoitetaan sitä, että tuomioistuinten tulee olla lainkäyttötoiminnassaan riippumattomia muiden tahojen vaikutuksesta. Tämä koskee niin lainsäätäjää, hallitusvallan käyttäjää ja viranomaisia kuin esimerkiksi oikeusriidan osapuoliakin. Tuomioistuin on riippumaton myös oikeuslaitoksen sisällä. Ylempi tuomioistuin ei saa pyrkiä vaikuttamaan alemman tuomioistuimen ratkaisuun yksittäistapauksessa, vaan sen tulee odottaa mahdollista muutoksenhakuvaihetta. Tuomioistuinten riippumattomuus liittyy kiinteästi perustuslain 21 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa perusoikeutena ja ihmisoikeutena turvattuihin oikeudenmukaisen

oikeudenkäynnin vaatimukseen (PeVL 35/2005 vp, s. 2—3, HE 1/1998 vp, s. 76, ks. myös HE 309/1993 vp, s. 74/I). Satunnaisia tuomioistuinta koskeva perustuslain 98 §:n 4 momentti merkitsee myös sitä, ettei yksittäistapauksessa voida poiketa lain mukaan määräytyvästä tuomioistuinten alueellisesta, asteellisesta tai asiallisesta toimivallasta (HE 1/1998 vp, s. 156).

#### *Tuomioistuimen harkintavalta*

Lakiehdotuksen 3 §:stä sekä perusteluista saa sen kuvan, että siirtomenettely koskisi asiaryhmiä, jotka korkeimman oikeuden luvassa on tarkemmin määriteltä. Kysymys ei siten pääsääntön mukaan näyttäisi olevan yksittäistapauksellisesta poikkeuksesta lain mukaan määräytyvästä tuomioistuimesta. Lakiehdotuksen perustelujen mukaan näyttäisi kuitenkin mahdolliselta siirtää yksittäinen laajakin asia toiseen hovioikeuteen.

Siirtomenettelyyn ryhtyminen on mahdollista vasta korkeimman oikeuden luvan perusteella, mutta siirtävä hovioikeus tekee aina yksittäistapauksessa ehdotuksen 4 §:n nojalla päätöksen siirtämisestä. Sen mukaan asia "voidaan siirtää" käsiteltäväksi toiseen hovioikeuteen lukuunottamatta rikosasiaa, jossa vastaaja on määrätty vangittavaksi tai jos asia liittyy hovioikeudessa viireillä olevaan muuhun asiaan. Edellä mainitun rajoituksen hovioikeus voi melko vapaasti harkita, ryhtyykö se siirtotoimiin vai haluaako se itse ratkaista asian. Myös korkeimman oikeuden harkintavalta siirrettävien asioiden laadun ja määrän suhteen on verrattain avoin. Menettelyn kesto ei ole määriteltä, joskin ehdotuksen 6 §:n mukaan siirtomenettely päättyy, kun luvassa mainittu määrä asioita on siirretty luvassa tarkoitettuihin hovioikeuksiin. Uusi siirtäminen edellyttää taas uutta lupaa.

Menettely ei ole hyvin sopusoinnussa perustuslain 3 §:n 3 momentin, 21 §:n 1 momentin ja 98 §:n 4 momentin edellyttämien tuomioistuimen lakiin perustuvan alueellisen ja asiallisen toimivallan kanssa kuin ei myöskään sääntelyltä edellytettävän täsmällisyyden ja tarkkarajaisuus-

den suhteen. Ainakin 1. lakiehdotuksen 3 §:ää tulee muotoilla perustuslakivaliokunnan mielestä siten, että jo laissa luetellaan ne asiaryhmät, jotka voidaan siirtää. Lisäksi ehdotuksen 4 §:ää tulee täsmentää siten, että hovioikeudelta poistetaan harkintavalta pidättää siirrettävistä asioista jokin yksittäinen asia oman ratkaisuvaltansa pii-riin.

Ennen siirtolupapäätöksen tekemistä korkeimman oikeuden tulee ehdotuksen 2 §:n 2 momentin mukaan pyytää oikeusministeriön lausunto hovioikeuden perustellusta hakemuksesta. Lausunto ei korkeinta oikeutta sido. Lakiehdotuksen perusteluista kuitenkin ilmenee, että oikeusministeriön kannan merkitys on suurempi. Menettelyyn sisältyy myös neuvottelupakko, sillä ennen siirtoluvan hakemista hovioikeuden olisi ensi vaiheessa neuvoteltava oikeusministeriön kanssa. Neuvotteluissa tulisi selvitettäväksi muun muassa resurssitilanne ja eri vaihtoehdot työtilanteen parantamiseksi muilla keinoilla kuin siirtomenettelyyn turvautumalla. Tästä näkökulmasta neuvotteluvollisuus voi olla tarkoituksenmukainen. Menettelystä syntyy kuitenkin vaikutelma, että oikeusministeriöllä on näin mahdollisuus puuttua siihen, mikä tuomioistuimien kunkin asian ratkaisee. Tämä ei ole hyvin sopusoinnussa perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaisen tuomioistuinten riippumattomuuden kanssa.

#### *Siirtomenettelyn vaikutukset*

Siirtomenettelyä on perusteltu sillä, että näin voidaan helpottaa tiettyjen hovioikeuksien työtaakkaa ja edistää oikeudenkäynnin joutuisuutta. Asian käsittely ilman aiheutonta viivytystä on asianosaisten etu ja perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaista. Asioiden joutisuus saattaa kuitenkin parantua vain siirtävässä hovioikeudessa, kun taas käsittelyajat voivat siirron vastaanottavassa hovioikeudessa kasvaa. Siirtämismahdollisuus merkitsee käsittelyaikojen tasaamista eri hovioikeuksien välillä, mutta ei välttämättä keskimääräisten käsittelyaikojen lyhentymistä koko maassa. Perustuslakivaliokunta on toistuvasti kiinnittänyt huomiota tuomioistuinmenettelyn joutuisuuteen (PeVL 31/2005

vp, s. 3/II, PeVL 2/2006 vp, s. 2/II, PeVL 30/2006 vp, s. 4/II). Välimatkojen pidentymisellä voi kuitenkin olla merkitystä perustuslain 21 §:ään sisältyvän oikeuden saatavuuden kannalta. Asioiden hoitaminen saattaa asianosaisten kannalta hankaloitua ja kustannukset saattavat kasvaa.

Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyä tulisi täsmentää siten, että ainakin kaikkein etäisimmät hovioikeudet siirtävään hovioikeuteen nähden suljettaisiin valintamenettelyssä pois. Ruotsinkielisen asianosaisten jutun siirtäminen kaksikieliseen hovioikeuteen lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin nojalla on asianmukaista ja täyttää perustuslain 17 §:n 2 momentin vaatimuksen oikeudesta käyttää tuomioistuimessa omaa kieltään sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä.

#### *Loppupäätelmä*

Lakiesityksen tarkoitus turvata joutuisa käsittely hovioikeudessa siirtomenettelyllä on yksittäisen hovioikeuden, kuten Helsingin hovioikeuden, kannalta ymmärrettävä. Tämä ei kuitenkaan välttämättä merkitse hovioikeuksien käsittelyaikojen yleistä lyhentymistä, vaan ainoastaan tasaamista (vrt. PeVL 30/2006 vp, s. 4—5). Lakiesitys on sääntelytavaltaan suhteellisen avoin sekä perusteluiltaan puutteellinen täytteen huonosti lailta vaadittavat täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. Kokonaisuutena arvioiden sääntely on huonosti sopusoinnussa perustuslain kanssa, koska se monilta osin koskettaa asianosaisten oikeusturvaa ja tuomioistuinten alueellista ja asiallista toimivaltaa. Lakiesitys ei kaiken kaikkiaan ole asianmukainen ratkaisukeino käsittelyaikojen lyhentämiseksi. Jos siirtomenettelyä kuitenkin pidetään tarpeellisenä käsillä välittömästi olevan poikkeuksellisen jutturuuhkan purkamiseksi, laki voidaan tällaista tarkoitusta varten säätää olemaan voimassa määräajan, enintään kaksi vuotta. Hovioikeuksien käsittelyaikojen lyhentämiseksi on valtioneuvoston piirissä syytä ryhtyä harkitsemaan muita pysyvämpiä ratkaisuja, jotka nyt ehdotettua tyydyttävämmällä tavalla vastaavat perustuslain vaatimuksia.

**Lausunto**

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.*

Helsingissä 23 päivänä tammikuuta 2007

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj.	Arja Alho /sd	Klaus Pentti /kesk
jäs.	Hannu Hoskonen /kesk	Markku Rossi /kesk
	Roger Jansson /r	Simo Rundgren /kesk
	Johannes Koskinen /sd	Arto Satonen /kok
	Annika Lapintie /vas	Jan Vapaavuori /kok
	Outi Ojala /vas	vjäs. Veijo Puhjo /vas.
	Reino Ojala /sd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kalevi Laaksonen.