

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA****Lausunto 9/1997 vp****Hallituksen esitys 33/1997 vp***Lakivaliokunnalle*

Eduskunta on lähettäessään 15 päivänä huhtikuuta 1997 hallituksen esityksen 33/1997 vp oikeudenkäymiskaaren muutoksenhakua hovioikeuteen ja asian käsittelyä hovioikeudessa koskevien säännösten sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa lakivaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina lainsäädäntöneuvos Iiro Liukkonen oikeusministeriöstä, korkeimman oikeuden presidentti Olavi Heinenen, korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Pekka Hallberg, Vaasan hovioikeuden presidentti Erkki Rintala, professori Mikael Hیدن, apulaisprofessori Matti Pellonpää ja apulaisprofessori Martin Scheinin.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

**Hallituksen esitys**

Esityksessä ehdotetaan oikeudenkäymiskaaren muutoksenhakua hovioikeuteen ja asian käsittelyä hovioikeudessa koskevat säännökset uudistettaviksi.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 1998.

Esitykseen ei sisälly säätämisyjärjestysperusteita. Yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 33/II) todetaan, että esityksessä ehdotettu muutoksenhakulupajärjestelmä ei ole vastoin hallitusmuodon 16 §:n 2 momentin säännöstä, jonka mukaan oikeus hakea muutosta turvataan lailla.

**Valiokunnan kannanotot***Hallitusmuodon 16 §*

Hallitusmuodon 16 §:n 2 momentissa säädetään: ”Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla

kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.”

Koko pykälän todettiin perusoikeusuudistuksen esitöissä (HE 309/1993 vp, s. 72/II) edellyttävän oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon toteutumista kokonaisuutena, minkä lisäksi pykälä antaa institutionaalisen suojan tuon kokonaisuuden tärkeimmille osille. Pykälän 2 momentin luetteloa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin tärkeimmistä osa-alueista ei tarkoitettu tyhjentäväksi. Lailla pidettiin mahdollisena säätää niistä vähäisiä poikkeuksia (em. HE, s. 74).

Perustuslakivaliokunta käsitteli perusoikeusuudistuksen yhteydessä yleisenä kysymyksenä hallitusmuodon 16 §:n 2 momentin säännöksen kaltaista lainsäätäjän turvaamisvelvollisuutta (PeVM 25/1994 vp, s. 6). Valiokunta piti tällaisia lainsäätäjälle positiivisen toimintavelvoitteen asettavia säännöksiä velvoittavuudeltaan astetta tiukempina kuin joissakin perusoikeussäännöksissä olevat lakiviittaukset.

Ehdotetuilla oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 12 ja 13 §:n uusilla säännöksillä suullisesta käsittelystä on sikäli valtiosääntöoikeudellista merkitystä, että ne hallitusmuodon 16 §:n 2 momentin vaatimusten mukaisesti osaltaan edistävät oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista. Oikeudenkäymiskaaren 25 luvun 3—6 § ovat merkityksellisiä perustuslaissa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osa-alueena erikseen mainitun muutoksenhakuoikeuden kannalta sekä 24 luvun 6 § siksi, että myös oikeus saada perusteltu päätös on näistä osa-alueista todettu samassa perustuslainkohdassa.

Esityksen mukaan muutoksenhakua varten käräjäoikeudesta hovioikeuteen luodaan muutoksenhakulupajärjestelmä. Riita-asioissa lupa olisi tarpeen, jos käräjäoikeuden ratkaisuun liittyvä asianosaisen taloudellinen intressi ei ilmei-

sesti ole enemmän kuin 20 000 markkaa. Muutoksenhakuun rikosasioissa tarvitsisi vastaaja luvan, jos häntä ei ole tuomittu ankarampaan rangaistukseen kuin sakkoon. Lakiehdotuksen mukaan muutoksenhakulupa on myönnettävä, jos ilmenee aihetta käräjäoikeuden ratkaisun lopputuloksen muuttamiseen. Lupa voitaisiin myöntää myös ns. ennakkotapausperusteella ja muusta painavasta syystä.

Muutoksenhakulupajärjestelmän noudattaminen jo hovioikeusasteessa ei valiokunnan käsityksen mukaan sovi aivan vaikeuksista suomalaisen oikeusperinteeseen. On huomautettava myös siitä, voiko korkein oikeus hallitusmuodon 2 §:n 4 momentin ja 53 §:n mukaisesti toimia ylimpänä oikeusasteena, jos hovioikeudet valikoivat käsiteltäväksi otettavia asioita. Ehdotettu muutoksenhakulupajärjestelmä näyttää kuitenkin tarkoittavan sitä, että hovioikeus kaksijäsenisessä kokoonpanossa tutkii, onko käräjäoikeuden ratkaisu lopputulokseltaan oikea. Jos hovioikeus katsoo lopputuloksen olevan oikea, muutoksenhakulupaa ei myönnetä. Muutoksenhakulupaa ei sitä vastoin tarvitsisi myöntää, jos hovioikeus katsoo, että vain käräjäoikeuden ratkaisun perusteluja tai sovellettuja lainkohtia olisi muutettava.

Hovioikeus antaa näin ollen muutoksenhakulupahakemukseen aina asiaratkaisun. Tämä on valiokunnan mielestä sinänsä riittävä seikka toteuttamaan hallitusmuodon 16 §:n 2 momentin perusteella oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluvan oikeuden hakea muutosta. Ehdotulla menettelyllä osittaisella keventämisellä voi lisäksi ajan oloon olla myönteistä merkitystä sille hallitusmuodon 16 §:n 1 momentissa säädetyille oikeudelle, että jokainen saa asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa.

Uuden, eräänlaisen supistetun käsittelymenettelyn kutsuminen muutoksenhakulupajärjestelmäksi ei valiokunnan käsityksen mukaan vaikuta onnistuneelta juuri sen vuoksi, että hovioikeus kuitenkin tutkii käräjäoikeuden ratkaisun lopputuloksen oikeellisuuden. Säätelytapa ja käytetyt käsitteet tulisikin arvioida uudelleen.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että hovioikeuden sellaisesta päätöksestä, jota esityksessä sanotaan muutoksenlupahakemuksen hylkäämiseksi, aina ilmenee hovioikeuden tutkineen asian ja hovioikeuden katsovan, että ei ole syytä muuttaa käräjäoikeuden ratkaisun lopputulosta. Kun hovioikeus ei tässä käsittelyssä yleensä ilmaise kantaansa käräjäoikeuden ratkaisun pe-

rusteluihin ja sovellettuihin lainkohtiin, olisi myös tämän asianmukaista käydä selville hovioikeuden päätöksestä samoin kuin senkin, että nämä seikat jäävät käräjäoikeuden ratkaisun varaan. Näillä näkemyksillä on valtiosääntöoikeudellista merkittävyyttä, koska oikeus saada perusteltu päätös mainitaan erikseen hallitusmuodon 16 §:n 2 momentissa. Tähän näkökohtaan liittyen valiokunta pitää tarpeellisena muuttaa 24 luvun 6 §:ää, jonka esityksessä ehdotetun sanamuodon mukaan ”pääöksessä ... ei tarvitse olla ... perusteluja ...”. Valiokunnan mielestä myös muutoksenhakulupahakemuksen johdosta annetuista hovioikeuden ratkaisuista tulee ilmetä perustelut joko toteamuksin lopputuloksen jäämisestä alioikeuden perustelujen varaan tai hovioikeuden niihin esittämin tarvittavin lisäperusteluin.

#### *Kansainväliset ihmisoikeussopimukset*

Oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 12 ja 13 §:n uudet säännökset luovat valiokunnan käsityksen mukaan edellytykset peruuttaa Suomen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan suullisesta käsittelystä tekemä varauma hovioikeuksien osalta. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että hovioikeuden toimiessa ensimmäisenä asteena oikeuttaa oikeudenkäymiskaaren 27 luvun 3 §:n 2 momentin 2 kohta asianosaisen vaatimuksesta huolimatta jättämään järjestämättä suullisen käsittelyn. Säännöstä sovellettaessa tulee pitää mielessä, että oikeus suulliseen käsittelyyn ainakin yhdessä oikeusasteessa on pääsääntö, josta poikkeaminen on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännön valossa oikeutettua vain valtion esittäessä hyväksyttävät syyt poikkeamiselle.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen seitsemännen lisäpöytäkirjan 2 artiklassa säädetään oikeudesta muutoksenhakuun rikosasioissa. Artiklaan sisältyy kuitenkin nimenomainen rajoituslauseke, joka oikeuttaa poikkeukset pääsäännöstä mm. vähäisten rikosten kohdalla. Euroopan ihmisoikeustoimikunta on katsonut eräissä yhteydessä, että muutoksenhakulupajärjestelmä sinänsä riittää täyttämään lisäpöytäkirjan artiklan muutoksenhakuoikeutta koskevat määräykset.

Kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (KP-sopimus) 14 artiklan 5 kappaleen mukaan jokaisella rikoksesta tuomitulla on oikeus saada syyllisyyskysymys ja tuomittu rangaistus tutkittavaksi ylemmässä tuomioistuimessa lain mukaisesti. Tämä määräys

vaatii mahdollisuutta kahden oikeusasteen rikosprosessiin aina, kun henkilö tuomitaan rikoksesta. KP-sopimus menee tältä osin pidemmälle kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen edellä mainittu lisäpöytäkirja.

Voidaan sanoa, että KP-sopimuksessa puolletaan yleistä muutoksenhakuoikeutta, kun taas Euroopan ihmisoikeussopimuksessa korostetaan muutoksenhakuasteen prosessille asetettavia vaatimuksia, silloin kun muutoksenhakumahdollisuus on. KP-sopimuksenkin osalta kysymystä yleisestä muutoksenhakuoikeudesta voidaan ao. sopimusmääräyksen sanamuodosta huolimatta pitää ehkä jonkin verran epäselvänä, sillä eräässä verratien vanhassa ratkaisussaan YK:n ihmisoikeuskomitea (Salgar de Montejó v. Kolumbia, valitus 64/1979) hyväksyi pikkurikkeiden jättämisen kansallisella lailla muutoksen-

hakuoikeuden ulkopuolelle. Sen varalta, että kiistattomasti sopimuksen sanamuodon mukaisesti tulkintakäytäntöä ilmenee myöhemmin, valio-kunta tähdentää kansallisella tasolla asianmukaisesti voimaansaatettujen kansainvälisten sopimusvelvoitteiden merkitystä: kansallisten säännösten (tässä tapauksessa oikeudenkäymiskaaren 25 luvun 6 §:n) tulkinnassa ja niiden rinnalla on sopimusmääräykset asianmukaisesti otettava huomioon.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivalio-kunta esittää kunnioittavasti,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.*

Helsingissä 14 päivänä toukokuuta 1997

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Ville Itälä /kok sekä jäsenet Ulla Juurola /sd, Anneli Jäätteenmäki /kesk, Marjut Kaarilahti /kok, Juha Korkea-

oja /kesk, Valto Koski /sd, Heikki Koskinen /kok, Jorma Kukkonen /sd, Osmo Kurola /kok, Johannes Leppänen /kesk, Paavo Nikula /vihr, Riitta Prusti /sd ja Veijo Puhjo /va-r.

### Eriävä mielipide

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä hallitusmuodon 16 §:n 2 momenttiin otettiin seuraava säännös: "Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla." Oikeudenkäyntimenettelyä ja oikeusturvaa koskevat säännöt saivat siis entistä korostetumman aseman.

Perusteluiksi esitetään ensi sijassa työnsäästöä hovioikeuksissa sekä 6 miljoonan markan taloudellista säästöä. Kehittämistyön lähtökohta ei saa olla työmäärien arvioinnissa eikä viranomaiskeskeisissä näkökulmissa, vaan oikeudenkäynnin kehittämistä tulee ensisijaisesti arvioida yksilön oikeusturvakysymyksenä.

Hallituksen esityksen mukaan riita-asioissa muutoksenhakulupa olisi tarpeen, jos käräjäoi-

keuden ratkaisuun liittyvä asianosaisen taloudellinen intressi ei ilmeisesti ole enemmän kuin 20 000 markkaa. Tämänkaltaiset rajat, varsinkin markkamäärien osalta, ovat keinotekoisia ja niistä ei ole oikeudenkäytössä sen keskeisimmän tarkoituksen eli oikeaan lopputulokseen päättymisen kannalta mitään hyötyä. Suomessa korkeimman oikeuden valituslupa oli aikaisemmin kytketty tiettyyn markkamäärään ja siitä on oikeudenmukaisuussyistä luovuttu vuonna 1979.

Rikosasoiden muutoksenhakumenettely on myös ongelmallinen. Tuomioistuinelaitoksen kanssa tekemisiin joutunut henkilö voi kokea saamansa rangaistuksen hyvin ankaraksi, vaikka kyse olisi "vain sakkooasiasta". Sakkorangaistukseen, jonka muutokseen siis täytyy saada muutoksenhakulupa, voidaan tuomita esimerkiksi

seuraavista rikoksista: vapautta loukkaava hau-reus, pahoinpitely, kuolemantuottamus, törkeä rattijuopumus, salakuuntelu, vapauden riisto, solvaus, herjaus jne.

Kun sakkorangaistukset ovat mahdollisia yksilöä haitallisesti leimaavista rikoksista tai sakkotuomio voi muuten aiheuttaa merkittäviä kiel-teisiä vaikutuksia tuomitulle esim. virkauran to-siasiallisen katkeamisen muodossa, saattaa tuo-mitun oikeusturva edellyttää muutoksenhaku-mahdollisuutta yhtä painavasti kuin esim. josta-kin tuottamuksellisesta rikoksesta tuomitun eh-dollisen rangaistuksen kohdalla.

Rikosasioissa syyttäjän ja vahinkoa kärsineen tahon eli asianomistajan oikeus muutoksenha-kuun ilman muutoksenhakulupaa koskisi siis vain asioita, joista voi tuomita yli 1 1/2 vuoden vankeusrangaistukseen. Esimerkkinä rikoksista, joista ei voi tuomita yli 1 1/2 vuoden rangaistusta ovat seuraavat: kotirauhan rikkominen, liikenteen vaarantaminen, rattijuopumus, lievä pahoinpitely, varkaus.

Helsingissä 14 päivänä toukokuuta 1997

**Anneli Jäätteenmäki /kesk**

Valiokunta katsoo, ”että uuden, eräänlaisen supistetun käsittelymenettelyn kutsuminen muu-toksenhakulupajärjestelmäksi ei vaikuta onnis-tuneelta juuri sen vuoksi, että hovioikeus kuiten-kin tutkii käräjäoikeuden ratkaisun lopputulok-sen oikeellisuuden.” Valiokunnan mielestä sään-telytapa ja käytetyt käsitteet tulisi vielä arvioida uudelleen.

Mielestäni perustuslakivaliokunnan olisi tul-lut selkeästi todeta, että siviili- ja rikosasioissa kansalaisella tulee olla oikeus valittaa alioikeu-den päätöksestä.

Katson, että muutoksenhakulupajärjestelmä ei täytä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia sellaisena kuin 16 §:n 2 momentti edellyttää.

Edellä olevan perusteella ehdotan,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä edellyttäen, että muutok-senhakulupajärjestelmästä luovutaan.*