

### Lakivaliokunnan mietintö n:o 26 hallituksen esityksestä korkeimman oikeuden päätösvaltaisuutta koskevien säännösten muuttamisesta

Eduskunta on 21 päivänä lokakuuta 1994 lähettänyt lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi otsikossa mainitun hallituksen esityksen n:o 231.

Lakivaliokunta on hankkinut asiasta perustuslakivaliokunnan lausunnon, joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi (PeVL 26).

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina lainsäädäntöjohtaja Jan Törnqvist ja lainsäädäntöneuvos Juhani Hirvonen oikeusministeriöstä, eduskunnan oikeusasiamies Jacob Söderman, apulaisoikeuskansleri Jukka Pasanen oikeuskanslerinvirastosta, presidentti Olavi Heinonen korkeimmasta oikeudesta, presidentti Olli Huopaniemi Helsingin hovioikeudesta, asianajaja Seppo Kemppinen Suomen Lakimiesliitosta, asianajaja Arto Ullakonoja Suomen Asianajajaliitosta ja asianajaja Markku Fredman Suomen Demokraattiset Lakimiehet ry:stä.

#### Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi korkeimman oikeuden päätösvaltaisuutta koskevia hallitusmuodon, korkeimmasta oikeudesta annetun lain ja sotilasoikeudenkäyntilain säännöksiä siten, että valituslupa-asia ratkaistaan nykyisen kolmijäsenisen jaoston sijasta kokoonpanossa, johon kuuluisi enintään kolme jäsentä.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

#### Valiokunnan kannanotot

##### *Yleisperustelut*

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan samanaikaisesti kun korkeimpaan oikeuteen saapuvien asioiden määrä on lisääntynyt, sen jäsenten määrää on vähennetty. Hallituksen esityksessä arvioidaan, että korkeimman oikeuden

jäsenten työ määrä kasvaa edelleen suullisten käsittelyiden lisääntyessä. Lisäksi jäsenyys Euroopan unionissa sekä laajat lainsäädännön uudistukset merkitsevät oikeuskäytännön ohjaustehävän korostumista. Korkeimman oikeuden tehtävien täyttäminen parhaalla mahdollisella tavalla edellyttää, että valitusten tutkimiseen olisi nykyistä enemmän voimavaroja. Sen vuoksi valitusten tutkimiseen käytettävää työaikaa ehdotetaan lisättäväksi vähentämällä jaostojen jäsenten lukumäärää valituslupahakemusten käsitelyssä.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan tuomionvoipaisuuden edellytyksenä olevaa jaoston jäsenten lukumäärää ei voida jättää korkeimman oikeuden työjärjestyksen varaan, vaan asiasta on säädettävä laissa. Lisäksi olisi vielä selvitettävä, onko kansalaisten oikeusturvan ylläpitämiseksi mahdollista siirtyä yksijäseniseen kokoonpanoon valituslupa-asioissa.

Lakivaliokunta on päätenyt siihen, ettei valituslupa-asioden ratkaisua voida tässä vaiheessa antaa yksijäseniselle jaostolle, vaan on tarpeen, että asian käsittelyyn osallistuu vähintään kaksi jäsentä.

Korkeimman oikeuden asema muutoksenhakuuomioistuimena ei ole valituslupajärjestelmän käyttöönoton jälkeen sama kuin ennen. Pääsääntöisesti kansalaisten oikeusturva toteutuu käräjä- ja hovioikeuksissa ja korkein oikeus keskittyy oikeuskäytännön ohjaamiseen ja yhtenäistämiseen ennakkopäätöksin. Hallituksen esityksessä arvioidaan, että suurin osa valituslupahakemuksista on selviä — onko valituslupaperustetta olemassa vai ei — ja valtaosa valituslupavista myönnetään ennakkopäätösperustein. Valiokunta katsoo, että korkeimmille oikeuksille tyypillinen kollegiaalinen päätöksenteko on säilytettävä myös tällaisissa tapauksissa, koska se mahdollistaa mielipiteiden vaihdon sekä johtaa monipuolisempaan ja yhteneväisempään harkintaan. Valiokunnan ehdottamaan lopputulokseen on vaikuttanut myös se, että käräjäoikeuden ja hovioikeuden ratkaisukokoonpanojen jäsen-

määrää on parin viime vuoden aikana vähennetty ratkaisevasti.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että korkeimman oikeuden riittävästä voimavaroista huolehditaan nykyistä paremmin. Ehdottaessaan hallituksen esityksen muuttamista valiokunta on tietoinen siitä, etteivät esityksen tavoitteet kaikilta osiltaan toteudu, ja siitä syystä korkeimman oikeuden resursseja on vastaavasti lisättävä. Valiokunta on jo aikaisemmin kiinnittänyt huomiota korkeimman oikeuden riittämättömiin voimavaroihin valtion talousarvioesityksestä 1995 antamassaan lausunnossa (LaVL 7).

Valiokunta kiinnittää lisäksi huomiota lain-tarkastuskunnan nykyiseen tilaan. Laintarkastuskunnasta annettua lakia ei noudateta vuosien 1993—1995 välisenä aikana, jonka jälkeen lain-tarkastuskunnan jäsenyys rasittaa korkeimpien oikeuksien niukkoja voimavaroja. Valiokunta on vuonna 1992 edellyttänyt, että viivyttämättä selvitetään, miten ylimpien tuomioistuinten asiantuntemus voidaan nykyistä tarkoituksenmukaisemmin käyttää hyödyksi periaatteellisesti merkittävissä lainsäädäntöhankkeissa (LaVM 11/1992 vp). Valiokunta huomauttaa, ettei sen tiedossa ole tällaista selvitystä, joten valiokunta kiirehtii sen tekemistä.

### *Yksityiskohtaiset perustelut*

#### **1. Laki Suomen Hallitusmuodon 54 §:n muuttamisesta**

Valiokunnan saaman selvityksen ja perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan lakiehdotuksen sanamuoto on virheellinen. Tarkoituksena on ollut, että säännöksessä lueteltaisiin tyhjentävästi asiat, joita voidaan käsitellä viittä jäsentä pienemmässä kokoonpanossa. Ehdotuksessa on jäänyt pois ylimääräistä muutoksenhakua koskevat asiat ja vakuutus oikeuden päätöksistä tehdyt valitukset.

Lakivaliokunta ehdottaa perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaisesti hallitusmuodon 54 §:n 3 momentin muuttamista siten, että korkein oikeus on tuomionvoipa viisijäsenisenä, jollei laissa ole erikseen säädetty muusta jäsenmäärästä.

#### **2. Laki Korkeimmasta oikeudesta annetun lain 7 a §:n muuttamisesta**

Valiokunta ehdottaa edellä esitetyin perustein lakiehdotuksen 7 a §:n 2 momentin muuttamista siten, että valituslupa-asiat käsitellään kaksi- tai kolmijäsenisessä jaostossa. Tällöin korkeimman oikeuden tuomionvoipaisuus viittä jäsentä pienemmässä kokoonpanossa on säädetty laintasaisesti, kuten perustuslakivaliokunta on edellyttänyt.

Valiokunta ehdottaa po. pykälän 5 momentin muuttamista siten, että siinä nimenomaisesti todetaan yksijäsenisen jaoston tuomionvoipaisuus turvaamistointa, täytäntöönpanotoimen kieltämistä ja keskeyttämistä koskevassa asiassa. Näitä asioita koskevat päätökset ovat luonteeltaan väliaikaisia ja edellyttävät usein nopeaa päätöksentekoa niiden tarkoituksen saavuttamiseksi.

#### **3. Laki sotilasoikeudenkäyntilain 3 §:n muuttamisesta**

Valiokunnan edellä ehdottama muutos päätösvaltaisesta jäsenmäärästä valituslupa-asioissa edellyttää myös lakiehdotuksen 3 §:n 3 momentin muuttamista.

Edellä lausutun perusteella lakivaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

*että lakiehdotukset hyväksyttäisiin näin kuuluvina:*

1.

**Laki****Suomen Hallitusmuodon 54 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla, *muutetaan* Suomen Hallitusmuodon 54 §:n 3 momentti, sellaisena kuin se on 2 päivänä helmikuuta 1979 annetussa laissa (105/79), seuraavasti:

54 §

Voimaantulosäännös

(Kuten hallituksen esityksessä)

Korkein oikeus on tuomionvoipa viisijäseninenä, jollei laissa erikseen säädetä suurempaa tai (*poist.*) pienempää jäsenmäärää.

2.

**Laki****Korkeimmasta oikeudesta annetun lain 7 a §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti *muutetaan* Korkeimmasta oikeudesta 22 päivänä heinäkuuta 1918 annetun lain 7 a §:n 2 ja 5 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 2 momentti 25 päivänä maaliskuuta 1983 annetussa laissa (330/83) ja 5 momentti 23 päivänä joulukuuta 1981 annetussa laissa (971/81), sekä *lisätään* 7 a §:ään, sellaisena kuin se on muutettuna 2 päivänä helmikuuta 1979 annetulla lailla (106/79) sekä mainituilla 23 päivänä joulukuuta 1981 ja 25 päivänä maaliskuuta 1983 annetuilla laeilla, uusi 7 momentti, seuraavasti:

7 a §

(*Poist.*) Turvaamistointa taikka täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskeva asia voidaan ratkaista jaostossa, jossa on vain yksi jäsen.

Valitusluvan myöntämistä koskevat asiat käsitellään ja ratkaistaan jaostossa, jossa on vähintään kaksi ja enintään kolme jäsentä, jollei kysymystä valitusluvan myöntämisestä ole oikeudenkäymiskaaren 30 luvun 3 §:n 2 momentissa tarkoitetussa tapauksessa siirretty ratkaistavaksi valituksen käsittelyn yhteydessä.

(7 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Voimaantulosäännös  
(Kuten hallituksen esityksessä)

## 3.

**Laki****sotilasoikeudenkäyntilain 3 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* 25 päivänä maaliskuuta 1983 annetun sotilasoikeudenkäyntilain (326/83) 3 §:n 3 momentti seuraavasti:

## 3 §

Korkeimmassa oikeudessa on sotilasoikeudenkäyntiasiaa käsiteltäessä säännönmukaisen kokoonpanon lisäksi kaksi sotilasjäsentä, *ei kui-*

*tenkaan silloin, kun asia käsitellään* jaostossa, jossa on vähemmän kuin viisi jäsentä.

Voimaantulosäännös  
 (Kuten hallituksen esityksessä)

Samalla valiokunta ehdottaa,

*että lakiehdotus n:o 1 käsiteltäisiin valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla.*

Helsingissä 7 päivänä helmikuuta 1995

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa varapuheenjohtaja Halonen ja jäsenet Aittoniemi, Hassi, Håkämies, Komi,

Korteniemi, Piha, Polvi, Rossi, Savela, Seivästö, Suhola ja Tykkyläinen.

EDUSKUNNAN  
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite

Helsingissä

20 päivänä joulukuuta 1994

Lausunto n:o 26

*Lakivaliokunnalle*

Lakivaliokunta on kirjeellään 27 päivästä lokaakuuta 1994 pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausunnon hallituksen esityksestä n:o 231 korkeimman oikeuden päätösvaltaisuutta koskevien säännösten muuttamisesta.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina lainsäädäntöjohtaja Jan Törnqvist oikeusministeriöstä, korkeimman oikeuden presidentti Olavi Heinonen, korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Pekka Hallberg, professori Mikael Hidén ja professori Ilkka Saraviita. Valiokunta on lisäksi saanut eduskunnan oikeusasiamies Jacob Södermanilta kirjallisen lausunnon, joka on liitetty valiokunnan asiakirjoihin.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunoittaen seuraavaa.

**Hallituksen esitys**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi korkeimman oikeuden päätösvaltaisuutta koskevia hallitusmuodon, korkeimmasta oikeudesta annetun lain ja sotilasoikeudenkäyntilain säännöksiä siten, että valituslupa-asia ratkaistaan kokoonpanossa, johon kuuluisi enintään kolme jäsentä. Valitusluvan myöntämistä koskevat asiat käsitellään nykyisin korkeimmassa oikeudessa kolmen jäsenen kokoonpanossa.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettujen tulemaan voimaan mahdollisimman pian jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Hallitusmuodon 54 §:n 3 momentin muuttaminen on käsiteltävä perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

**Valiokunnan kannanotot**

Valiokunta pitää tarkoituksenmukaisena, ettei hallitusmuodossa enää säädetä korkeimman oikeuden tuomiovaltaisen kokoonpanon vähim-

mäismäärää. Valiokunnalle esitetyn selvityksen mukaan lakiehdotuksen sanamuoto on tältä osin kuitenkin virheellinen, sillä siinä on jäänyt mainitsematta ylimääräistä muutoksenhakua koskevat asiat ja vakuutus-oikeuden päätöksistä tehdyt valitukset. Valiokunnan käsityksen mukaan virhe voidaan helpoimmin korjata muuttamalla 54 §:n 3 momentti seuraavasti: ”Korkein oikeus on tuomionvoipa viisijäsenisenä, jollei laissa erikseen säädetä suurempaa tai (*poist.*) pienempää jäsenmäärää.”

Tällaisesta perustuslainsäädännöksestä käy ilmi, että tuomiovaltainen peruskokoonpano on viisijäseninen ja että pelkästään laissa nimenomaaan säädettyissä tapauksissa tulee kysymykseen sellainen pienempi kokoonpano, joka laissa mainitaan. Säädösvallan yleisistä opeista seuraa, ettei laissa ole mahdollista siirtää edelleen tällaista säädöstämisvaltaa lakia alemmantasoiseen säädökseen.

Esityksen tarkoituksena kuitenkin on, että korkeimman oikeuden työjärjestykseen jää tarkempi sääntely siitä, käsitelläänkö valituslupahakemus esittelystä yhdelle, kahdelle vai kolmelle jäsenelle. Tämä ei valiokunnan käsityksen mukaan ole nyt muutettavan hallitusmuodon 54 §:n 3 momentin mukaista, vaan 2. lakiehdotusta tulee muuttaa niin, että itse lakitekstistä ilmenee viisijäsenistä kokoonpanoa pienempi tuomionvoipa jäsenmäärä eri asioissa. Vastavaanlainen huomautus on tehtävä 3. lakiehdotuksesta. Valiokunnan mielestä tulisi vielä selvittää, onko kansalaisten oikeusturvan ylläpitämiseksi mahdollista siirtyä yksijäseniseen kokoonpanoon valituslupa-asioissa.

Hallitusmuotoon ehdotettu muutos koskee hallitusmuodon 57 §:n takia myös korkeinta hallinto-oikeutta, mitä ei ole mainittu esityksessä. Saadun selvityksen mukaan korkeimman hallinto-oikeuden osalta ei ole näköpiirissä tarvetta päästä kolmea jäsentä pienempään tuomiovaltaiseen kokoonpanoon. Koska tuomionvoipa jä-

senmäärä tässäkin tapauksessa 54 §:n 3 momentin nojalla jää riippumaan asianomaisista lain säännöksistä, ei valiokunnan mielestä 57 §:stä aiheudu estettä muuttaa 54 §:n 3 momenttia edellä todetulla tavalla.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Niinistö, varapuheenjohtaja Alho sekä jäsenet Koskinen,

*että ensimmäinen lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä ja*

*että lakivaliokunta mietintöään laatiesaan muutoinkin ottaisi huomioon tässä lausunnossa esitetyn.*

Laine, J. Leppänen, Moilanen, Nikula, Varpa-suo, Viljanen, Vistbacka, Vuoristo, Vähänäkki ja Väistö.