

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi oikeudenkäymiskaaren ja tuomioistuinmaksulain 5 §:n muuttamisesta

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi oikeudenkäymiskaaren ja tuomioistuinmaksulain 5 §:n muuttamisesta (HE 152/2024 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Johannes Koskenniemi, oikeusministeriö
- presidentti Tatu Leppänen, korkein oikeus
- apulaisprofessori Maija Dahlberg
- professori Veli-Pekka Viljanen
- oikeustieteen tohtori Antti Tapanila

HALLITUKSEN ESITYS

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettaviksi oikeudenkäymiskaarta ja tuomioistuinmaksulakia.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025.

Hallituksen esitykseen sisältyy jakso esityksen suhteesta perustuslakiin ja säätämisyjärjestyksestä. Esityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallituksen mukaan ehdotuksista olisi aiheellista pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valiokunnan lausunto PeVL 61/2024 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohdat

(1) Hallituksen esityksen mukaan korkeimman oikeuden mahdollisuuksia ennakkopäätösten antamiseksi kehitetään säätämällä kahdesta uudesta keinosta ennakkopäätöksen saamiseksi.

(2) Ensinnäkin muutoksenhakuasiassa, jossa hovioikeus ei ole myöntänyt jatkokäsittelylupaa, korkein oikeus voi esityksen mukaan jatkossa ottaa ensin tarkasteltavakseen asiassa ilmenevän ennakkopäätösluonteisen kysymyksen ja vasta sen ratkaistuaan harkita, onko asialle tarpeen myöntää jatkokäsittelylupa. Kyse on niin sanotusta hyppyvalitusluvasta korkeimmassa oikeudessa.

(3) Toiseksi käräjäoikeus, hovioikeus tai markkinaoikeus voivat esityksen mukaan siirtää käsiteltävänä olevassa asiassa ilmenevän ennakkopäätöskysymyksen erikseen korkeimman oikeuden ratkaistavaksi. Menettely on käytettävissä sekä siviili- että rikosasioissa.

(4) Ennakkopäätöskysymyksen siirtäminen on ehdotuksen mukaan tuomioistuimen harkinnassa. Tuomioistuimen tulee kuitenkin kuulla asianosaisia pyynnön tekemisestä, ja siirron saa tehdä vain erityisestä syystä, jos joku asianosaisista vastustaa sitä. Hovioikeuden toisena asteena käsittelemässä asiassa siirtoa ei saa tehdä, jos joku asianosaisista sitä vastustaisi. Ennakkopäätöskysymyksen ratkaistavaksi ottamiseen korkeimmassa oikeudessa sovelletaan soveltuvin osin valitusluvan myöntämistä koskevia säännöksiä, mutta kysymys voidaan ottaa ratkaistavaksi ainoastaan, jos se on tärkeää lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi. Kun korkein oikeus on ratkaissut ennakkopäätöskysymyksen tai päättänyt olla ottamatta kysymystä ratkaistavaksi, kysymyksen siirtänyt tuomioistuin jatkaa asian käsittelyä.

(5) Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 21 §:n kannalta. Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on 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. 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, PeVL 4/2010 vp, s. 3/II). Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 32) mainitaan, että ehdotukset puuttuisivat jonkin verran perustuslain 21 §:ssä turvattuun muutoksenhakuoikeuteen. Perustuslakivaliokunnan mielestä merkitystä tässä arvioissa on kuitenkin myös sillä, että sääntelyssä osoitetaan lainkäyttövaltaa ylimmälle oikeusasteelle.

(6) Perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Perustuslain 98 §:n 1 momentin mukaan yleisiä tuomioistuimia ovat korkein oikeus, hovioikeudet ja käräjäoikeudet. Perustuslain 99 §:n mukaan ylintä tuomiovaltaa riita- ja rikosasioissa käyttää korkein oikeus sekä hallintolainkäyttöasioissa korkein hallinto-oikeus. Ylimmät tuomioistuimet valvovat lainkäyttöä

Valiokunnan lausunto PeVL 61/2024 vp

omalla toimialallaan. Ne voivat tehdä valtioneuvostolle esityksiä lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä.

(7) Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella on aiemmin säädetty oikeudenkäymiskaaren 30 a luvun 1 §:n mukaisesta ennakkopäätösvalitusmenettelystä (ks. PeVL 4/2010 vp, s. 6), jonka mukaisesti muutosta käräjäoikeuden ratkaisuun saa hakea hovioikeuden asemasta suoraan korkeimmalta oikeudelta, jos korkein oikeus myöntää valitusluvan. Ennakkopäätösvalitus on sallittu, jos muutoksenhakijan vastapuoli on antanut siihen suostumuksen kirjallisesti tai suullisesti käräjäoikeudessa. Mikäli korkein oikeus ei myönnä valituslupaa, jää käräjäoikeuden ratkaisu pysyväksi.

(8) Hallituksen esitys perustuu osaltaan siihen, että korkein oikeus on 21.6.2023 perustuslain 99 §:n 2 momentin ja korkeimmasta oikeudesta annetun lain 4 §:n 2 momentin nojalla esittänyt, että valtioneuvosto ryhtyisi lainsäädäntötoimeen oikeudenkäymiskaaren muutoksenhakua korkeimpaan oikeuteen koskevien säännösten täydentämiseksi. Esityksen taustalla on hallituksen esitykseen (s. 4) kirjatun mukaan se, että korkeimman oikeuden mukaan sen edellytykset antaa kattavasti ennakkopäätöksiä ovat viime vuosina heikentyneet erityisesti siviiliasioissa. Korkein oikeus pyrkii perustelujen mukaan esityksellään edistämään mahdollisuuksiaan huolehtia lainkäytön yhtenäisyydestä ja oikeuskäytännön ohjaamisesta ennakkopäätöksiä antamalla.

(9) Perustuslakivaliokunnalla ei ole sinänsä huomauttamista esityksen tavoitteista. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan perustuslain 99 §:n tarkoituksena ei ole ollut vahvistaa ennakkopäätösajattelua. Valiokunnan mukaan perustuslain 21 tai 99 §:ssä säädetty ei kuitenkaan ole asetanut estettä esimerkiksi sille, että korkeimman hallinto-oikeuden roolia kehitetään hallintolainkäyttöä ylimmän asteen linjaratkaisuun ohjaavan tuomioistuimen suuntaan (ks. PeVL 32/2012 vp, s. 4/I, PeVL 55/2014 vp, s. 2). Valiokunta toteaa selvyuden vuoksi, että ennakkopäätöksille ei anneta Suomessa muodollista sitovuutta. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota perustuslain 3 §:ssä säädetyn vallanjaon kannalta siihen, että sääntely voi tosiasiallisesti vahvistaa korkeimman oikeuden asemaa suhteessa lainsäätäjään. Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan tarkastella esitystä perustuslain 3 §:ssä säädetyn vallanjaon näkökulmasta. Perusteluissa ei myöskään arvioida sääntelyä kattavasti sanotussa perustuslain pykälässä turvatun tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta. Sääntämisperusteluissa vain ennakkopäätöskysymystä koskevaan sääntelyyn kiinnitetään huomiota tuomioistuinten riippumattomuuden näkökulmasta (s. 30). Valiokunta kiinnittää valtioneuvoston huomiota tarpeeseen arvioida ehdotettavan sääntelyn suhdetta perustuslakiin jatkossa nyt arvioitavaa ehdotusta perusteellisemmin.

Arvio ehdotetusta sääntelystä

(10) Perustuslakivaliokunnalla ei ole huomauttamista niin sanotusta hyppyvalitusta koskevasta sääntelystä. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota ennakkopäätöskysymystä koskevaan sääntelyyn. Valiokunta kiinnitti arvioidessaan ennakkopäätösvalitusta koskevaa sääntelyä huomiota siihen, että menettely perustui olennaisella tavalla asianosaisten suostumuksen varaan (PeVL 4/2010 vp, s. 6). Nyt arvioitavan ehdotuksen mukaan asianosaisten suostumus ei käräjäoikeudessa ole ehdoton edellytys asian saattamiselle korkeimman oikeuden käsiteltäväksi.

Valiokunnan lausunto PeVL 61/2024 vp

(11) Kysymyksen saa käräjäoikeudesta siirtää korkeimman oikeuden ratkaistavaksi kuitenkin vain erityisestä syystä, jos joku asianosaisista vastustaa siirtämistä. Erityinen syy ennakkopäätöskysymyksen siirtämiseen asianosaisen vastustuksesta huolimatta voi perustelujen (s. 23) mukaan olla esimerkiksi kysymyksen ratkaisemisen tärkeys suuren asiaryhmän kannalta. Asianosaisen asemaa ehdotetaan lisäksi turvattavaksi säätämällä mahdollisuudesta kannella siirtopäätöksestä ja korkeimman oikeuden velvollisuudesta ratkaista asia ilman aiheetonta viivytystä. Valiokunnan mielestä kuitenkin myös nyt arvioitavassa sääntelyssä lakivaliokunnan olisi harkittava, olisiko ennakkopäätöskysymyksen saattaminen korkeimman oikeuden käsiteltäväksi syytä sitoa asianosaisten suostumukseen.

(12) Hallituksen esityksen perustelujen (s. 27) mukaan ennakkopäätöskysymyksen johdosta annettu korkeimman oikeuden ratkaisu on otettava asian jatkokäsittelyn perustaksi samaan tapaan kuin lainvoiman saanut välituomio, mikä seuraa perustelujen mukaan suoraan oikeusastejärjestyksen periaatteesta. Perustelujen mukaan asiaa käsittelevän tuomioistuimen ei tarvitse enemmälti perustella ratkaisua siltä osin kuin korkein oikeus on jo sen ratkaissut, vaan tuomioistuimen ratkaisuun on liitettävä korkeimman oikeuden ratkaisu, mistä ehdotetaan säädettävän selvyiden vuoksi oikeudenkäymiskaaren 24 luvun 7 ja 15 §:ssä. Koska ennakkopäätöskysymyksen sanottu vaikutus on merkityksellinen oikeusastejärjestyksen periaatteen kannalta, on lakivaliokunnan syytä harkita, tulisiko sääntelyä selvyiden vuoksi täydentää myös maininnalla ennakkopäätöskysymyksen johdosta annetun ratkaisun sitovuudesta alemmassa oikeusasteessa käsiteltävänä olevassa asiassa.

(13) Ehdotuksen mukaan korkeimmalla oikeudella on velvollisuus käsitellä ennakkopäätöskysymys ilman aiheetonta viivytystä. Ehdotuksen mukaan tämä koskee sekä sitä, otetaanko ennakkopäätöskysymys ratkaistavaksi, että itse kysymyksen ratkaisemista. Perustuslakivaliokunnan mukaan tuomioistuimille ei lähtökohtaisesti tule asettaa määräaikaa valitusasian ratkaisemiselle (PeVL 15/2021 vp, kappale 11, ks. myös PeVL 8/2018 vp, s. 5, PeVL 2/2021 vp, kappale 22). Tämä on merkityksellistä paitsi perustuslain 21 §:n oikeusturvasääntelyn myös perustuslain 3 §:ssä turvatuun tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta (PeVL 4/2004 vp, s. 12). Sinänsä ennakkopäätöskysymyksessä ei ole kysymys muutoksenhakuasiasta, mutta ottaen huomioon, että menettelyn tarkoituksena on tuottaa ennakkopäätöksiä ja että asian käsittely alioikeudessa odottaa korkeimman oikeuden ratkaisua, soveltuu sanottu siihen esityksen perustelujenkin mukaan (s. 13) soveltuvilta osin. Toisaalta perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa ilman aiheetonta viivytystä. Valiokunnan mielestä valtiosääntöistä estettä ei siten ole sille, että korkeimmalle oikeudelle asetettaisiin säädösperustaisesti nimenomainen velvollisuus käsitellä ennakkopäätöskysymys kiireellisesti.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 61/2024 vp

Helsingissä 10.12.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Vilhelm Junnila ps
jäsen Fatim Diarra vihr
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Atte Kaleva kok
jäsen Teemu Keski-sarja ps (osittain)
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Karoliina Partanen kok
jäsen Onni Rostila ps
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Paula Werning sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen