

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi oikeudenkäymiskaaren ja tuomioistuinmaksulain 5 §:n muuttamisesta (HE 152/2024). Lausunnossani otan kantaa ensisijaisesti lainsäätämisyjärjestykseen vaikuttaviin seikkoihin.

Hallituksen esitykseen sisältyy kaksi muutoksenhakumenettelyyn vaikuttavaa lainmuutosta. Ensimmäinen niistä mahdollistaisi korkeimmassa oikeudessa tapahtuvan ennakkopäätöskysymyksen ratkaisemisen ennen jatkokäsittelylupa-asian harkintaa. Toinen esitys tarkoittaisi sitä, että käräjäoikeus, hovioikeus ja markkinaoikeus voisivat käsittelemässään asiassa pyytää ennakkopäätöskysymyksen ratkaisemista suoraan korkeimmassa oikeudessa. Molemmat esitykset ovat merkityksellisiä muutoksenhakuoikeuden toteutumisen kannalta. Tarkastelen jäljempänä näitä esityksiä erikseen, koska esitysten vaikutukset muutoksenhakuoikeuden toteutumiseen ovat erilaiset.

Ennakkopäätöskysymyksen käsitteleminen jatkokäsittelylupa-asiassa

Ennakkopäätöskysymyksen ratkaisemista jatkokäsittelylupa-asiassa eli niin sanottua hyppyvalituslupaa on perusteltu sillä, että KKO voisi ratkaista ennakkopäätösluonteisia kysymyksiä myös niissä asioissa, joissa hovioikeus ei ole myöntänyt jatkokäsittelylupaa. Voimassaolevan lain mukaan KKO pystyy tällaisessa tilanteessa ainoastaan myöntämään jatkokäsittelyluvan ja palauttamaan asian hovioikeuteen uudelleen käsiteltäväksi. Menettelyllisesti tämä tarkoittaa sitä, että ennakkopäätöskysymystä ei välttämättä saada enää lainkaan KKO:n arvioitavaksi tai ainakin asian kokonaiskäsittely pitkittyy olennaisesti, kun valituslupaa joudutaan hakemaan uudelleen hovioikeuden ratkaisun antamisen jälkeen.

Ennakkopäätöskysymyksen ratkaiseminen suoraan KKO:ssa palauttamatta asiaa hovioikeuteen tarkoittaisi toteutuessaan sitä, että asianosaisella ei enää tämän jälkeen ole muutoksenhakuoikeutta

ennakkopäätöskysymyksestä annettuun ratkaisuun. Koska hovioikeus ei ole myöntänyt ensivaiheessa jatkokäsittelylupaa, asia käsitellään muutoksenhakumenettelyssä ainoastaan kertaalleen.

Tarkasteltaessa muutoksenhakuoikeutta Euroopan ihmisoikeussopimuksen kannalta, on todettava että sopimukseen ei sisälly yleistä muutoksenhakuoikeutta tarkoittavaa normia. Sanotun sopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 2. artikla kuitenkin edellyttää rikosasioissa muutoksenhakuoikeutta joko syyllisyyskysymyksestä tai rangaistusseuraamuksesta. Sopimus jättää jäsenvaltioille huomattavaa harkintavaltaa muutoksenhakuoikeuden järjestämisessä ja riittävää voi olla, että rikosasiassa on oikeus hakea muutosta yksinomaan oikeudellisista kysymyksistä (Pellonpää, Matti – Gullans, Monica – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti: Euroopan ihmisoikeussopimus, 6. uusittu painos 2018 s. 1122).

Suomessa muutoksenhakuoikeudelle on annettu lainsäädännöllisesti varsin vankka asema, sillä perustuslain 21 § sisällyttää oikeuden hakea muutosta oikeusturvan perusedellytyksiin. Muutoksenhakuoikeutta perusoikeutena ei ole kuitenkaan tulkittu siten, että asianosaisella pitäisi olla kategorinen oikeus saada pääasiallinen ratkaisu muutoksenhaun seurauksena. Hovioikeuden jatkokäsittelylupajärjestelmää, jossa oikeus hakea muutosta on rajoittamaton, mutta hovioikeus voi arvioida asian uudelleen käsittelemisen tarpeen jatkokäsittelylupahakemuksen perusteella, ei ole pidetty perustuslain 21 §:n vastaisena (ks. PeVL 4/2010 s. 4). Sanottua lainsäädäntöhanketta arvioitaessa perustuslakivaliokunta on kuitenkin ottanut huomioon myös sen, että jatkokäsittelylupajärjestelmän soveltamisala on laissa määritelty riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti.

Arvioitaessa menettelyä, jossa KKO ratkaisee ennakkopäätöskysymyksen suoraan palauttamatta asiaa tältä osin hovioikeuteen on otettava huomioon, että asianosaisella on ollut oikeus hakea muutosta hovioikeudelta rajoituksetta ja hovioikeus on käsitellyt asian päätyttyä hylkäämään jatkokäsittelylupahakemuksen. Valituslupaa koskevassa asiassa KKO:ssa ei ole enää kysymys ensiasteen muutoksenhausta. Vaikka KKO ratkaisi ennakkopäätöskysymyksen suoraan, tällä menettelyllä ei rajoiteta mitenkään muutoksenhakuoikeutta käräjäoikeudesta hovioikeuteen tai hovioikeudesta korkeimpaan oikeuteen. Se, että ennakkopäätöskysymys ratkaistaan KKO:ssa palauttamatta asiaa tältä osin hovioikeuteen ei muuta tilannetta muutoksenhakuoikeuden kannalta siitä, millainen se olisi KKO:n hylättyä valituslupahakemuksen.

Ennakkopäätöskysymyksen ratkaiseminen suoraan KKO:ssa palauttamatta asiaa tältä osin hovioikeuteen merkitsee poikkeamaa niin sanottuun instanssijärjestyksen periaatteeseen. Sanottu periaate tarkoittaa sitä, että käsittely tuomioistuimissa tapahtuu oikeusastejärjestyksessä. Toisin sanoen asiat voivat tulla hovioikeuden käsiteltäväksi ainoastaan muutoksenhakun kautta: kannetta tai syytettä ei voida panna vireille suoraan hovioikeuteen, vaan se on ensin tutkittava ja ratkaistava käräjäoikeudessa (Leppänen, Tatu – Välimaa, Asko: Muutoksenhaun pääpiirteet, 4. uudistettu painos 1998 s. 16-17). Vastaava edellytys voidaan asettaa käsittelylle hovioikeuden ja KKO:n välillä.

Ennakkopäätöskysymyksen ratkaiseminen suoraan KKO:ssa merkitsee sitä, että ratkaistua kysymystä ei ole aineellisesti käsitelty hovioikeudessa lainkaan. Instanssijärjestyksen periaate ei kuitenkaan prosessuaalisena periaatteena rinnastu perus- ja ihmisoikeuksiin, vaikka periaate saakin institutionaalista tukea prosessuaalisesta lainsäädännöstä. Instanssijärjestyksen periaate ei myöskään ole poikkeuksen, sillä tietyt rikosasiat käsitellään ensimmäisenä asteena

hovioikeudessa tai jopa korkeimmassa oikeudessa.¹ Vaikka sanotuissa, sinänsä rajatuissa tapauksissa, muutoksenhakuoikeutta on rajoitettu ja instanssijärjestykseen on puututtu varsin olennaisella tavalla, ristiriitaa perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin ei ole havaittu.²

Koska ennakkopäätöskysymyksen ratkaiseminen suoraan KKO:ssa merkitsee ainakin jonkinlaista puuttumista instanssijärjestyksen periaatteeseen, on asiaa arvioitava vielä siltä kannalta, onko menettelyn soveltamisala esitetystä lainkohdassa määritelty riittävän tarkkarajaisesti ja täsmällisesti.

Tältä kannalta huomio kiinnittyy siihen, että KKO voi esitetyn oikeudenkäymiskaaren 30 luvun 3a §:n perusteella verraten vapaasti harkita, missä tapauksissa se voi ottaa ennakkopäätöskysymyksen käsiteltäväkseen. Hallituksen esityksessä on kuitenkin tätä harkintamahdollisuutta pyritty ohjaamaan siten, että käsiteltäväksi voitaisiin ottaa lähinnä kysymyksiä, jotka ovat riidattomia tai eivät edellytä näytön vastaanottamista. Tarkoitus ei ole, että KKO ryhtyisi ottamaan vastaan suullista todistelua.³ Edelleen hallituksen esityksessä on todettu, että kysymyksen ratkaiseminen suoraan KKO:ssa ei edellyttäisi asianosaisten pyyntöä eikä suostumusta. Vastaus tulisi kuitenkin pyytää ennen kysymyksen ratkaisemista. Tätä on perusteltu sillä, että asianosainen menettäisi mahdollisuuden hakea muutosta (HE 152/2024 s. 18).

Hallituksen esityksen kannanotot ovat perusteltuja ainakin siltä osin kuin niissä on arvioitu ennakkopäätöskysymyksen käsittelyn kohteeksi valikoituvia asioita. Ongelmallisena voidaan kuitenkin pitää käsitystä, että asianosaisten kuuleminen käsittelyjärjestyksen valitsemiseksi olisi jotenkin poissuljettua. Muutoksenhakuoikeuteen kohdistuva rajoitus puoltaisi enemmän sitä, että asianosaisia tulisi kuulla ennen ratkaisun tekemistä siitä, käsitelläänkö ennakkopäätöskysymys suoraan KKO:ssa. Oikeudenkäynnin kontradiktorisuutta koskeva, varsin vahva ja velvoittava prosessuaalinen periaate⁴ puoltaisi enemmän sitä, että asianosaisia kuultaisiin jo ennakkopäätöskysymyksen käsittelyä harkittaessa.

Pidän esitettyä OK 30:3a:ta ongelmallisena etenkin siltä osin, että sanamuodosta ei ilmene suoraan edes lakiesityksen perusteluissa mainittu velvollisuus vastauksen pyytämiseen ennen ennakkopäätöskysymyksen ratkaisemista. Yleiset prosessuaaliset periaatteet toki edellyttävät kuulemista ja vähintäänkin vastauksen pyytämistä, mutta perustellumpi lainsäädännöllinen ratkaisu olisi, että tästä olisi maininta suoraan lainkohdan sanamuodossa. Sanamuoto voisi kuulua siten, että KKO:ssa kuultaisiin asianosaisia mahdollisuuksien mukaan ennakkopäätöskysymyksen käsittelemisestä ja vastapuolelta KKO:n on pyydettävä vastaus, mikäli se päättyy sanotun kysymyksen ratkaisemaan.

Totean ennakkopäätöskysymyksen käsittelemistä koskevasta lakiesityksestä, että se voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

¹ Hovioikeudesta ensimmäisenä oikeusasteena ks. sotilasoikeudenkäyntilaki 6 § (1983/326) ja tuomioistuinlaki 22 luku 1 § (2016/673). Valtakunnansyyttäjää, apulaisvaltakunnansyyttäjää tai hovioikeuden jäsentä koskeva virkasyyteasia käsitellään ensimmäisenä oikeusasteena KKO:ssa (laki syyttäjälaitoksesta 27 § 1 mom. ja tuomioistuinlaki 22 luku 1 §).

² Lakia syyttäjälaitoksesta (2019/32) koskeva lakiesitys on arvioitu perustuslakivaliokunnassa, joka ei kuitenkaan kiinnittänyt huomiota muutoksenhakuoikeutta koskeviin näkökohtiin (PeVL 25/2018). Vastaava havainto on tehtävissä tuomioistuinlakia koskevasta käsittelystä perustuslakivaliokunnassa (PeVL 14/2016).

³ Tältä osin esityksessä näyttäisi olevan sisäistä ristiriitaa, sillä jäljempänä on pohdittu sitä, että KKO:lla voi olla velvollisuus suullisen käsittelyn toimittamiseen

⁴ Perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettu ”oikeus tulla kuulluksi” on perusoikeustasoinen ilmaus kontradiktorisuudesta samoin kuin ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan edellytys oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnissä.

Ennakkopäätösvalitus tarkoittaisi sitä, että kärjäoikeus, hovioikeus tai markkinaoikeus voisivat päätöksellään siirtää KKO:n käsiteltäväksi kysymyksen, joka koskee lain soveltamista sen käsiteltävänä olevassa asiassa. Tällaista kysymystä nimitetään lakiesityksessä ennakkopäätöskysymykseksi. Menettely olisi vastaava, joka on käytössä Euroopan Unionin tuomioistuimessa ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa, joilta kansalliset tuomioistuimet voivat pyytää tietyn ennakkopäätösluonteisen kysymyksen ratkaisemista.

Lakiesitys on merkityksellinen erityisesti muutoksenhakuoikeuden kannalta, koska KKO:n käsiteltäväksi ottamaan kysymykseen ei olisi enää mahdollisuutta hakea muutosta. Esitetyn OK 30 luvun 9 §:n sanamuoto jättää KKO:n ennakkopäätöskysymyksestä antaman ratkaisun sitovuuden avoimeksi, mutta hallituksen esityksessä on tältä osin lausuttu, että KKO:n ennakkopäätöskysymyksestä antama ratkaisu olisi otettava asian jatkokäsittelyn perustaksi samaan tapaan kuin lainvoiman saanut välituomio (HE 152/2024 s. 27).⁵ Tämä tarkoittaa sitä, että alempi tuomioistuin ei käsittele enää KKO:ssa ratkaistua kysymystä vaan se asetetaan käsittelyn pohjaksi.

Tietyn kysymyksen ratkaiseminen yhdellä ja ainoalla kerralla KKO:ssa merkitsee huomattavaa rajoitusta muutoksenhakuoikeudelle, koska tällöin samaa kysymystä ei tosiasiasa käsitellä edeltävästi lainkaan alemmassa tuomioistuimessa. Hovioikeuden pyytäessä ennakkopäätöskysymyksen käsittelemistä KKO:ssa kategorista rajoitusta muutoksenhakuoikeudelle ei aiheudu, mutta tilannetta on arvioitava eri tavalla silloin, kun ennakkopäätöspyyntö tehdään jo kärjäoikeudessa. Muutoksenhakuoikeuden merkittävän rajoituksen on havainnut ilmeisesti myös lainvalmistelija, joka on pitänyt ennakkopäätösvalitusta tietyssä mielessä merkittävämpänä poikkeuksena muutoksenhakuoikeuteen (HE 152/2024 s. 32). Lakiesitystä on tästä näkökohdasta huolimatta perusteltu lainmuutoksen yleisillä tavoitteilla. Nähdäkseni näillä seikoilla ei ole kuitenkaan merkitystä, jos muutoksenhakuoikeus tosiasiasa mitätöityy sen kysymyksen osalta, jonka kärjäoikeus on määrännyt siirrettäväksi KKO:een.

Perus- ja ihmisoikeuksista on mahdollista luopua ja siten myös suostumus muutoksenhakuoikeuden rajoittamiseen mahdollistaa tätä tarkoittavat lainsäädännölliset ratkaisut. Tarkasteltavana oleva lakiesitys on kuitenkin tältä osin poikkeuksellinen, sillä siinä kärjäoikeus voisi siirtää kysymyksen erityisestä syystä myös silloin, jos joku asianosaisista vastustaa siirtämistä (OK 30:7). Siirtäminen vastoin asianosaisen suostumusta aiheuttaa ristiriidan muutoksenhakuoikeuteen perusoikeutena. Tämän näkökohdan lainvalmistelija on ottanut siten huomioon, että lakiesitykseen sisältyy oikeus kannella siirtopäätöksestä. Kanteleminen tapahtuu KKO:een eli samaan tuomioistuimeen, joka käsittelee ennakkopäätöskysymyksen.

Ennakkopäätöskysymystä koskevalla menettelyllä on yhtymäkohta ennakkopäätösvalitukseen, joka on sisältynyt oikeudenkäymiskaaren 30A lukuun.⁶ Ennakkopäätösvalitus tarkoittaa sitä, että muutosta kärjäoikeuden ratkaisuun voidaan hakea suoraan KKO:lta. Menettely edellyttää muutoksenhakijan vastapuolen suostumusta. Sanottua lakiesitystä käsiteltäessä perustuslakivaliokunta totesi, että menettely perustui olennaisella tavalla asianosaisten suostumuksen varaan (PeVL 4/2010 s. 6). Suostumus on ollut olennainen arviointikriteeri monesti

⁵ Rinnastus välituomioon merkitsee sitä, että ratkaisulla on sitova vaikutus asian jatkokäsittelyssä eli prosessin sisäisesti (ks. Lappalainen, Juha: Siviiliprosessioikeus II 2001 s. 409-410).

⁶ Ennakkopäätösvalitusta koskeva OK 30A (2010/650) on tullut voimaan 1.1.2011 lukien.

myös silloin, kun on arvioitu ihmisoikeusvelvoitteita jossakin määrin loukannutta menettelyä, esimerkiksi prosessuaalisten oikeuksien rajoituksia.⁷

Muutoksenhakuoikeuden rajoittamismahdollisuus vastoin asianosaisen suostumusta on nähdäkseni ristiriidassa perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun muutoksenhakuoikeuden kanssa. Rajoitusta ei voida pitää merkitykseltään vähäisenä eikä rajoitettuna, koska käräjäoikeus voi lähtökohtaisesti minkä tahansa kysymyksen siirtää KKO:n ratkaistavaksi. Ennakkopäätöskysymyksen siirtämistä voidaan pitää vielä kategorisempaan muutoksenhakuoikeuden rajoituksena kuin ennakkopäätösvalitusta, koska ennakkopäätöskysymys ei tule käsiteltäväksi lainkaan alemmassa tuomioistuimessa. KKO ratkaisisi kysymyksen ensimmäisenä ja ainoana oikeusasteena.

Lakiesitykseen sisältyy kantelua tarkoittava oikeussuojakeino, jota ei nähdäkseni kuitenkaan voida pitää kovin merkityksellisenä muutoksenhakuoikeuden rajoituksen kompensoimisen näkökulmasta. Kantelun ratkaisee sama tuomioistuin, jolle ennakkopäätöskysymys on osoitettu. Kantelun arviointia muutoksenhakuokeinona vaikeuttaa osaltaan se, että kantelua käytetään prosessuaalisena oikeusturvakeinona eräissä erityistilanteissa, kuten vangitsemisratkaisusta, tyytymättömyyden ilmoittamisen hylkäämisestä ja mielentilatutkimuksesta.⁸ Kantelua ei käytetä muutoksenhakuokeinona silloin, kun kantelun kohteena oleva ratkaisu koskee aineellisoikeudellista kysymystä. Selvää on, että kantelua ei voida rinnastaa tavanomaiseen muutoksenhakuun vaan sitä on pidettävä lähinnä ylimääräisenä muutoksenhakuokeinona.

Lakiesityksessä KKO:n ennakkopäätöskysymyksestä antamalle ratkaisulle halutaan antaa sitova vaikutus myöhemmässä oikeudenkäynnissä. Prejudikaateilla yleisesti ei ole sitovaa merkitystä, mutta tällöin kysymys on prejudikaateista oikeuslähteenä eikä alemman tuomioistuimen käsittelemässä asiassa annetusta ratkaisusta. Tuomioistuimen riippumattomuus yleisesti ottaen edellyttää sitä, että ylempi tuomioistuin ei saa pyrkiä vaikuttamaan alemman tuomioistuimen ratkaisuun yksittäistapauksessa (PeVL 14/2016 s. 4). Ennakkopäätöksillä on lähinnä oikeuskäytännön yhtenäisyyttä turvaavaa tuomioistuihin ohjaavaa merkitystä, mutta ei välitöntä oikeudellista sitovuutta yksittäisten tapausten ratkaisemisessa.

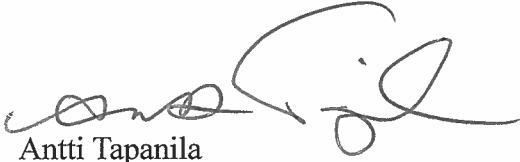
Kun KKO on ratkaissut lopullisesti tietyn ennakkopäätöskysymyksen, on tietysti selvää, että tältä osin sitovuus poikkeaa prejudikaatin yleisestä sitovuudesta. Koska tältä osin lakiesitys sisältää tuomioistuimen riippumattomuuden ja instanssijärjestyksen periaatteen kannalta merkityksellisen säännöksen, pitäisi sitovuus kirjata suoraan lain sanamuotoon. Oikeudenkäymiskaaren 30 luvun 9 §:ään olisi siten syytä mainita tästä eikä jättää kannanottoa lakiesityksen perusteluihin. Tältä osin en näe suoranaista ristiriitaa perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin ainakaan siinä tilanteessa, että menettely edellyttää asianosaisen suostumusta.

⁷ Oikeuden rajoitukseen suostuminen tai EIT:n käyttämän terminologian mukaan ”oikeudesta luopuminen” on mahdollista silloin, kun luopuminen ei kohdistu fundamentaalina pidettävään oikeuteen (esim. oikeus elämään tai kidutuksen kielto). Luopumista koskeva doktriini on jossakin määrin jäsentymätön, mutta ilmeisenä voinee pitää sitä, että muutoksenhakuoikeutta koskeva ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 2. artikla ei ole sellainen sopimuksessa tarkoitettu oikeus, josta luopuminen ei olisi mahdollista (ks. yleisesti Pellonpää ym. 2018 s. 368-369).

⁸ Pakkokeinolaki 2 luvun 19 §, oikeudenkäymiskaari 25 luku 9 § 3 mom. ja oikeudenkäymiskaari 17 luku 69 §.

Totean ennakkopäätöskysymystä koskevasta lakiesitystä, että sitä ei esitetyssä muodossa voida säätää tavallisessa perustuslainsäätämisjärestyksessä vaan tämä edellyttää oikeudenkäymiskaaren 30 luvun 7 §:ään otettavaksi edellytystä siitä, että asianosaiset ovat ilmaisseet suostumuksensa menettelylle.

Tampereella 28. marraskuuta 2024

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Antti Tapanila', with a large, stylized flourish at the end.

Antti Tapanila
Oikeustieteen tohtori, prosessioikeuden dosentti