

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi oikeudenkäymiskaa-
ren ja tuomioistuinmaksulain 5 §:n muuttamisesta (HE 152/2024 vp)

Esitän kunnioittavasti seuraavaa.

1. Lakiehdotuksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksen tavoitteena on parantaa oikeusvarmuutta edistämällä korkeimman oikeu-
den mahdollisuuksia huolehtia lainkäytön yhtenäisyydestä ja oikeuskäytännön oh-
jaamisesta. Tarkoitus on, että esitetyt keinot ohjaisivat aikaisempaa tehokkaammin
ennakkopäätösluonteisia oikeuskysymyksiä alemmista tuomioistuimista korkeimman
oikeuden ratkaistavaksi ja parantaisivat korkeimman oikeuden edellytyksiä antaa en-
nakkopäätöksiä asioissa, jotka hovioikeudessa kuuluvat jatkokäsittelylupajärjestelmän
piiriin.

Esityksen mukaan korkeimman oikeuden mahdollisuuksia ennakkopäätösten anta-
miseksi kehitettäisiin säätämällä kahdesta uudesta keinosta ennakkopäätöksen saa-
miseksi. Ensinnäkin muutoksenhakuasiassa, jossa hovioikeus ei ole myöntänyt jatko-
käsittelylupaa, korkein oikeus voisi jatkossa ottaa ensin tarkasteltavakseen asiassa
ilmenevän ennakkopäätösluonteisen kysymyksen ja vasta sen ratkaistuaan harkita,
onko asialle tarpeen myöntää jatkokäsittelylupa. Toiseksi käräjäoikeus, hovioikeus tai
markkinaoikeus voisivat siirtää käsiteltävänä olevassa asiassa ilmenevän ennakkopää-
töskysymyksen erikseen korkeimman oikeuden ratkaistavaksi.

1.1 Kysymyksen ratkaiseminen jatkokäsittelylupa-asiassa (ns. hyppyvalituslupa)

Muutoksenhakua hovioikeudesta korkeimpaan oikeuteen koskevaan oikeudenkäy-
miskaaren (4/1974) 30 lukuun (104/1979) ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 a §, jossa sää-
detäisiin niin sanotusta hyppyvalitusluvasta korkeimmassa oikeudessa. Ehdotuksen
mukaan, jos valitus korkeimmassa oikeudessa koskisi jatkokäsittelyluvan myöntämistä
hovioikeudessa ja asiassa olisi kysymys, jonka ratkaiseminen on tarpeen oikeuskäy-
tännön ohjaamiseksi tai valituslupaperusteen kannalta muutoin, korkein oikeus voisi
valitusluvan myöntäessään tai valitusta käsitellessään päättää, että se ratkaisee kysy-
myksen. Jatkokäsittelylupa-asian käsittelyä jatkettaisiin kysymyksen ratkaisemisen jäl-
keen.

Ehdotettu säännös tarkoittaisi käytännössä sitä, että korkein oikeus voisi ratkaista en-
nakkopäätösluonteisia kysymyksiä myös niissä asioissa, joissa hovioikeus ei ole myön-

tänyt jatkokäsittelylupaa, ja arvioida jatkokäsittelyluvan myöntämisen edellytyksiä vasta tämän jälkeen.

1.2 Ennakkopäätöskysymys

Oikeudenkäymiskaaren 30 a lukuun (650/2010) ehdotetaan lisättäväksi uusi 7 §, jossa säädettäisiin ennakkopäätöskysymyksen siirtämisestä korkeimmalle oikeudelle. Ehdotetun säännöksen mukaan käräjäoikeus tai hovioikeus voisi päätöksellään siirtää korkeimman oikeuden ratkaistavaksi kysymyksen, joka koskee lain soveltamista sen käsiteltävänä olevassa asiassa. Menettely olisi käytettävissä sekä siviili- että rikosasioissa.

Ennakkopäätöskysymyksen siirtäminen olisi tuomioistuimen harkinnassa. Tuomioistuimen tulisi kuitenkin kuulla asianosaisia pyynnön tekemisestä ja siirron saisi tehdä vain erityisestä syystä, jos joku asianosaisista vastustaa sitä. Hovioikeuden toisena asteena käsittelemässä asiassa siirtoa ei saisi tehdä, jos joku asianosaisista sitä vastustaisi.

Ennakkopäätöskysymyksen ratkaistavaksi ottamiseen korkeimmassa oikeudessa sovellettaisiin soveltuvin osin valitusluvan myöntämistä koskevia säännöksiä, mutta kysymys voitaisiin ottaa ratkaistavaksi ainoastaan, jos se olisi tärkeää lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi. Kun korkein oikeus olisi ratkaissut ennakkopäätöskysymyksen tai päättänyt olla ottamatta kysymystä ratkaistavaksi, kysymyksen siirtänyt tuomioistuin jatkaisi asian käsittelyä.

2. Ehdotusten valtiosääntöoikeudellinen arviointi

2.1 Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin

Perustuslain (731/1999, PL) 21 §:ssä turvataan oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Säännöksessä turvataan jokaisen oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi (PL 21.1 §). Pykälän toisessa momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin turvataan myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 18–19/1990, EIS) 6 artiklassa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on oikeuskäytännössään korostanut EIS 6 artiklan turvaavan useita oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin eri osa-alueita, kuten pääsyn tuomioistuimeen, asian käsitte-

lyn kohtuullisessa ajassa, osapuolten tasavertaisuuden, oikeuden olla läsnä oikeudenkäynnissä ja osallistua oikeudenkäyntiin tehokkaasti, oikeus kontradiktoriseen oikeudenkäyntiin, itsekriminointisuojaan ja perustellun ratkaisun saamiseen. EIT on myös korostanut, että oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin täytyy aina tarkastella kokonaisuutena.

Nyt hallituksen esityksessä ehdotetut uudet menettelyt (ennakkopäätöskysymys ja hyppyvalituslupa-asia) on arvioitava keskeisesti oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten näkökulmasta. Yhtäältä uudet menettelyt ovat omiaan lyhentämään oikeudenkäynnin kestoja kokonaisuudessaan. Toisaalta ehdotetut menettelyt voivat heikentää oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin muita osa-alueita, kuten muutoksenhakuoikeutta, oikeutta olla läsnä oikeudenkäynnissä ja osallistua oikeudenkäyntiin tehokkaasti.

Esityksen mukaan ennakkopäätöskysymyksessä asianosaisten suostumus ei olisi ehdoton edellytys asian saattamiselle korkeimman oikeuden käsiteltäväksi, jolloin oikeus osallistua tehokkaasti oikeudenkäyntiin voi heikentyä. Lisäksi esityksessä tuodaan esiin, että korkeimman oikeuden ratkaistessa hyppyvalituslupa-asiaa tarkoitus ei ole, että korkeimmassa oikeudessa otettaisiin vastaan suullista todistelua. Toisaalta esityksen perusteluissa tuodaan esiin, että perus- ja ihmisoikeusvelvoitteista saattaa joissakin tilanteissa seurata, että korkeimmalla oikeudella on oikeudenkäymiskaaren 30 luvun 20 §:n fakultatiivisesta sanamuodosta huolimatta velvollisuus suullisen käsittelyn toimittamiseen. (HE, s. 18–19) Lisäksi ennakkopäätöskysymyksissä olisi perustelujen mukaan tarkoituksena, että ko. menettely voisi lähinnä koskea sellaisia kysymyksiä, joiden ratkaisemisen kannalta merkityksellinen tosiseikasto on asiassa riidaton. (HE, s. 21) Ennakkopäätöskysymyksissä näyttäisi siten olevan sama ajatus kuin hyppyvalituslupa-asioissa eli korkein oikeus ei tutkisi näyttöön liittyviä kysymyksiä ja ratkaisisi ainoastaan asian oikeudellisen kysymyksen. Konkreettinen kysymys tietenkin on, kuinka ennakkopäätöskysymyksissä poikkeuksellisesti ensiasteena toimiva korkein oikeus pystyy ratkaisemaan asian ilman perusteellista näytön arviointia, johon tavanomaisesti kuuluu esimerkiksi suullisen todistelun vastaanottaminen. Kaiken kaikkiaan ehdotettuja uusia menettelyitä olisi tarkasteltava oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten näkökulmasta laajemmin kuin pelkästään asian viivytyksettömän käsittelyn näkökulmasta.

2.2 Vallanjako-oppi

Esityksen tavoitteena on kehittää korkeimman oikeuden asemaa ennakkopäätösten antajana ja siten vahvistaa korkeimman oikeuden asemaa lainkäytön yhtenäisyyden varmistamisessa ja oikeuskäytännön ohjaamisessa. PL 3.3 §:n mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. PL 99 §:n mukaan korkein oikeus käyttää ylintä tuomiovaltaa

riita- ja rikosasioissa ja valvoo lainkäyttöä omalla toimialallaan. Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että PL 99 §:n tarkoituksena ei ole ollut vahvistaa ennakkopäätösajattelua. (Jaakko Husa – Antero Jyräki, Valtiosääntöoikeus: systemaattinen yleisesitys Suomen valtiosäännöstä. 2. painos, Kauppakamari 2021, s. 398) PL 99 §:ssä säädetty korkeimpien oikeuksien harjoittama valvonta ei liioin voi eikä saa sisältää puuttumista alempien tuomioistuinten toimintaan näiden käsitellessä yksittäisiä oikeusasioita. Valvonnan kohteiksi alemmat tuomioistuimet joutuvat viranomaislaitoksen ominaisuudessa, jolloin kyse on esimerkiksi juttujen käsittelyajoista, voimavarojen riittävydestä tai henkilöstön koulutuksesta.

Korkeimman oikeuden ennakkopäätöstehtävän vahvistaminen on oikeusjärjestyksen kannalta varsin merkittävä suuntaus, jota täytyy arvioida myös vallanjaon (PL 3 §) näkökulmasta. PL 3 §:ssä erotetaan lainsäädäntö-, hallitus- ja tuomiovalta toisistaan. Suomessa korkeimpien oikeuksien ennakkoratkaisuille ei anneta muodollista sitovuutta, vaan korkeimpien oikeuksien prejudikaateista haetaan ratkaisuohteja alempien tuomioistuinten lainkäyttöratkaisuihin. Tosiasiallisesti korkeimpien oikeuksien asema ja tuomioistuinvalta voi prejudikaateilla ja tuomioistuimen dynaamisilla tulkintamenetelmillä vahvistua lainsäätäjän suuntaan. Tämän vuoksi merkittäviä lainsäädäntöehdotuksia, joilla vahvistetaan korkeimpien oikeuksien lainkäyttövaltaa, täytyy tarkastella myös vallanjaon ja ylimpien valtionelinten toimivaltasuhteiden näkökulmasta. Hallituksen esityksestä puuttuu vallanjakoon liittyvä valtiosääntöoikeudellinen arviointi.

2.3 Tuomioistuinten riippumattomuus

Perustuslain 3.3 §:ssä turvataan tuomioistuinten riippumattomuus. Riippumattomuudesta voidaan erottaa toisistaan yksittäistapauksellinen ja rakenteellinen riippumattomuus. Yksittäistapauksellinen riippumattomuus tarkoittaa, että tuomioistuin on sidottu vain voimassa oleviin oikeussääntöihin ja sen on perustettava ratkaisunsa yksittäistapauksessa ainoastaan niihin, vapaana muiden tahojen, myös ylempien tuomioistuinten vaikutuksesta. Rakenteellinen riippumattomuus puolestaan tarkoittaa keskeisesti, että tuomareihin ei voida kohdistaa sanktioita esimerkiksi siinä tapauksessa, ettei tuomari toiminnallaan täytä nimittäjän odotuksia.

Ennakkopäätöskysymyksessä asian siirtäminen korkeimman oikeuden ratkaistavaksi olisi aina kysymyksen siirtävän tuomioistuimen harkinnassa. Ehdotetussa hyppyvalituslupa-asiassa korkein oikeus voisi valitusluvan myöntäessään tai valitusta käsitellessään päättää, että se ratkaisee kysymyksen. Hyppyvalituslupa-asioissa korkein oikeus päättäisi asian siirtämisestä itsenäisesti ilman, että asian siirtäminen olisi ko. hovioikeuden harkinnassa. Hallituksen esityksessä ei arvioida hyppyvalituslupa-asiaa tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta. Hallituksen esityksessä arvioidaan ainoas-

taan ennakkopäätöskysymys tuomioistuinten riippumattomuuden näkökulmasta (HE, s. 30).

2.4 Eräitä yksityiskohtaisia havaintoja

Ennakkopäätösvalituksen ja ennakkopäätöskysymyksen välinen suhde

Ennakkopäätösluonteisissa asioissa on voimassa olevan lainsäädännön mukaan mahdollista hakea muutosta kärjäoikeuden ratkaisusta suoraan korkeimmalta oikeudelta niin sanotulla ennakkopäätösvalituksella oikeudenkäymiskaaren 30 a luvussa säädettyllä tavalla. Tällöin valituslupa voidaan myöntää vain, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman oikeuden ratkaistavaksi. Jos valituslupaa ei myönnetä, kärjäoikeuden ratkaisu jää pysyväksi.

Ennakkopäätöskysymys ja ennakkopäätösvalitus voidaan nähdä eräiltä osin vaihtoehtoisiksi tavoiksi saattaa ennakkopäätösluonteisia kysymyksiä korkeimman oikeuden ratkaistavaksi ilman tavanomaista muutoksenhakujärjestystä. (HE, s. 8) Hallituksen esityksessä ei perustella, miksi sekä ennakkopäätösvalitus että ennakkopäätöskysymys ovat tarpeellisia, jos niillä on myös päällekkäinen tehtävä. Lisäksi hallituksen esityksessä täytyisi perustella, mikä tulee olemaan ennakkopäätösvalituksen ja nyt ehdotetun ennakkopäätöskysymyksen välinen suhde ja millaisen kokonaisuuden ne yhdessä luovat. Näiden kahden menettelyn välillä on myös eroavaisuuksia esimerkiksi siinä keskeisessä kysymyksessä, edellyttääkö menettelyn käyttö asianosaisten suostumusta. Ennakkopäätösvalituksessa edellytyksenä on asianosaisten suostumus, kun taas ennakkopäätöskysymyksessä ei aina vaadita asianosaisten suostumusta. Oikeusjärjestyksen yhtenäisyyden, oikeusvarmuuden ja ennakoitavuuden sekä asianosaisten oikeusturvan näkökulmasta näitä olisi selkiytettävä.

Ennakkopäätöskysymykseen käytettävä aika

Ehdotuksen mukaan korkeimmalla oikeudella olisi velvollisuus käsitellä ennakkopäätöskysymys ilman aiheetonta viivytystä. Ehdotuksen mukaan tämä koskisi sekä sitä, otetaanko ennakkopäätöskysymys ratkaistavaksi, että itse kysymyksen ratkaisemista. Mitään tiettyä määräaikaa ei kuitenkaan säädettäisi. (HE, s. 28)

Lausuntopalautteesta käy ilmi, että erityisesti kärjäoikeudet ovat kiinnittäneet huomion siihen, että korkeimmalle oikeudelle olisi asetettava velvollisuus käsitellä ennakkopäätöskysymys kiireellisenä tai tietyn määräajan kuluessa. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan tuomioistuimille ei tule PL 21 § ja 3 §:n näkökulmista lähtökohtaisesti asettaa lainsäädännöllisiä määräaikoja valitusasioiden ratkaisemiseen (ks. PeVL 15/2021 vp kohta 11). Ehdotetun ennakkopäätöskysymyksen kohdalla

on kuitenkin otettava huomioon, että siinä ei ole kysymys muutoksenhakuasiasta. Lisäksi on huomioitava, että asian käsittely alioikeudessa odottaa korkeimman oikeuden ratkaisua. Ennakkopäätöskysymyksellä asia voidaan siirtää korkeimman oikeuden ratkaistavaksi myös vastoin asianosaisten suostumusta, mikä osaltaan puoltaisi sitä, että korkeimman oikeuden olisi annettava ratkaisunsa kiireellisesti tai tietyn määräajan puitteissa.

Korkeimmalle oikeudelle esitetty velvollisuus käsitellä ennakkopäätöskysymys ilman aiheetonta viivytystä on olemassa jo nykyisen sääntelyn pohjalta: PL 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa ilman aiheetonta viivytystä. Lisäksi EIS 6 artikla takaa jokaiselle oikeudenkäynnin kohtuullisen ajan kulussa. Esimerkiksi Ruotsissa on katsottu, että ennakkopäätöskysymyksen laajentaminen koskemaan myös rikosasioita edellyttäisi siitä säätämistä, että korkeimmalle oikeudelle säädettäisiin velvollisuus asian kiireelliseen ratkaisemiseen (HE, s. 13). Nähdäkseni ei ole olemassa valtiosääntöoikeudellisia esteitä sille, että korkeimmalle oikeudelle säädettäisiin ennakkokysymyspyyntöjen käsittely joko kiireellisesti tai tietyn määräajan kuluessa.

3. Yhteenveto

Kokonaisuudessaan ehdotetut keinot tukevat esityksen tavoitetta korkeimman oikeuden ennakkopäätöstehtävän vahvistamisessa. Ehdotettuja keinoja on arvioitava erityisesti oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten näkökulmasta (PL 21 § ja EIS 6 artikla). Yhtäältä uudet menettelyt ovat omiaan lyhentämään oikeudenkäynnin kestoja kokonaisuudessaan. Toisaalta ehdotetut menettelyt voivat heikentää oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin muita osa-alueita, kuten muutoksenhakuoikeutta, oikeutta olla läsnä oikeudenkäynnissä ja osallistua oikeudenkäyntiin tehokkaasti. Ehdotettua ennakkopäätöskysymystä ja hyppyvalituslupa-asiaa olisi tarkasteltava oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten näkökulmasta laajemmin kuin pelkästään asian viivytyksettömän käsittelyn näkökulmasta.

Korkeimman oikeuden ennakkopäätöstehtävän vahvistaminen on oikeusjärjestyksen kannalta varsin merkityksellistä, ja ehdotusta on siten arvioitava myös vallanjaon (PL 3 §) näkökulmasta. Suomessa korkeimpien oikeuksien ennakkoratkaisuille ei anneta muodollista sitovuutta, vaan korkeimpien oikeuksien prejudikaateista haetaan ratkaisuhjeita alempien tuomioistuinten lainkäyttöratkaisuihin. Tosiasiallisesti korkeimpien oikeuksien asema ja tuomioistuINVALTA voi prejudikaateilla ja tuomioistuimen dynaamisilla tulkintamenetelmillä vahvistua lainsäätäjän suuntaan. Tämän vuoksi merkittäviä lainsäädäntöehdotuksia, joilla vahvistetaan korkeimpien oikeuksien lainkäyttövaltaa, täytyy tarkastella myös vallanjaon näkökulmasta. Hallituksen esityksestä puuttuu vallanjakoon liittyvä valtiosääntöoikeudellinen arviointi.

Esitys on merkityksellinen myös tuomioistuinten riippumattomuuden näkökulmasta. Ennakkopäätöskysymyksessä asian siirtäminen korkeimman oikeuden ratkaistavaksi olisi aina kysymyksen siirtävän tuomioistuimen harkinnassa. Sitä vastoin ehdotetussa hyppyvalituslupa-asiassa korkein oikeus voisi valitusluvan myöntäessään tai valitusta käsitellessään päättää, että se ratkaisee jatkovalituslupakysymyksen lisäksi myös asiakysymyksen hovioikeuden sijaan. Tällä puututaan ainakin oikeusastejärjestykseen ja mahdollisesti tuomioistuimen riippumattomuuteen. Ehdotettu hyppyvalituslupa-asia voi siten olla ongelmallinen tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta.

Kuopiossa 2.12.2024

Maija Dahlberg
OTT, julkisoikeuden apulaisprofessori
Itä-Suomen yliopisto