

29.9.2006

Dnro 2781/5/06

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Pasi Pölönen**

Viite: Oikeusministeriön kirje 31.8.2006 (OM 23/41/2004; OM048:00/2004)

**LAUSUNTO SELVITYSMIEHEN MIETINNÖSTÄ "VALITUSASIOIDEN  
SIIRTÄMINEN HOVIOIKEUDESTA TOISEEN – HOVIOIKEUSLAIN 9 §:SSÄ  
TARCOITETUN KEVENNETYN KOKOONPANON ASEMA"**

Oikeusministeriö on viitekohdassa mainitussa kirjeessään pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa selvitysmiehen mietinnöstä "Valitusasioiden siirtäminen hovioikeudesta toiseen – Hovioikeuslain 9 §:ssä tarkoitettun kevennetyn kokoonpanon asema" (lausuntoja ja selvityksiä 2006:20) ja siihen sisältyvistä ehdotuksista laiksi valitusasioiden siirtämisestä toisessa hovioikeudessa käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi ja oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 13 §:n muuttamisesta sekä laiksi hovioikeuslain 9 §:n muuttamisesta.

Lausuntonani esitän kohteliaimmin seuraavan.

1

Laki valitusasioiden siirtämisestä toisessa hovioikeudessa käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi

Laki on tarkoitettu poikkeukselliseksi ja viimesijaiseksi keinoksi oikeudenkäyntien jouduttamiseksi hovioikeusmenettelyiden osalta. Tarkoitus on sinänsä hyväksyttävä ja tärkeä.

Ehdotetussa lakitekstissä siirtomenettelyn aloittamisen asialliseksi syyksi on mainittu se, että ratkaisemattomien asioiden määrä suhteessa jäsenten määrään on hovioikeudessa muodostumassa selvästi suuremmaksi kuin hovioikeuksissa keskimäärin. Ehdotuksen perusteluissa soveltamisalan on kuitenkin todettu kattavan myös tilanteen, jossa hovioikeuden juttutilanne on jo kuvatulla tavalla selvästi muita hovioikeuksia heikompi. Viimeksi mainittu seikka ottaa huomioon paitsi ehdotetun lain voimaantulohetkellä vallitsevan tilanteen, myös myöhemmät tilanteet, joissa ennalta ehkäisevin toimin ei ole onnistuttu välttämään juttutilanteen heikentymistä. Kuitenkin perusteen keskeisin merkitys kohdistuu nähdäkseni juuri lain voimaantulotilanteeseen.

Nähdäkseni voidaan kysyä, toteutuuko ehdotetun lain tavoite asioiden käsittelyn jouduttamisesta ja sitä kautta asianosaisten yhdenvertaisemmasta kohtelusta esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, että hovioikeus ei onnistuisikaan osoittamaan 2 §:n perusteluissa (vaan ei lakitekstissä) tarkoitettua hovioikeudesta riippumatonta perustetta, vaan juttutilanteen katsottaisiin johtuvan puutteellisista työnjohdollisista ym.

tehostamistoimenpiteistä. Nähdäkseni ehdotettu lakiteksti jättää myös jossain määrin epäselväksi sen, olisiko siirtomenettelyyn mahdollista ryhtyä heti ehdotetun lain voimaan tullessa, eli voitaisiinko huomioon ottaa jo ennen lain voimaan tuloa suoritettavat hovioikeuden tehostamis- ym. toimet. Erottelu olemassa oleva tilanne – muodostuva tilanne on ylipäätään jossain määrin keinotekoinen, koska ratkaisemattomien asioiden lukumäärän voidaan olettaa periaatteessa "automaattisesti" muodostuvan lähitulevaisuudessa keskimääräistä suuremmaksi, jos tällainen tilanne vallitsee jo valmiina. Pitäisin joka tapauksessa tarpeellisenä täsmentää siirtomenettelyn aloittamisen edellytykset selvemmin paitsi lakiehdotuksen perusteluissa, myös ehdotetun lain tekstissä.

Suhtaudun varauksellisesti siihen ehdotuksen perusteluissa (s. 6) viitattuun, jonka mukaan pienessä hovioikeudessa siirtomenettelyyn voitaisiin ryhtyä myös tilanteessa, jossa pyritään varaamaan resursseja jopa vain yhden yksittäisen laajan asian käsittelemiselle.

Siirtomenettelyyn ryhtymisen edellytyksenä oleva keskimääräinen ratkaisematta olevien juttujen määrä hovioikeuden jäsentä kohden herättää kysymyksen siitä, katsottaisiinko hovioikeuslain 9 §:n mukaisesti "sivutoimiseksi" jäseneksi määrätty hovioikeuden esittelijä (siten kuin lakia esitetään toisessa mietintöön sisältyvässä esityksessä muutettavaksi) tässä katsannossa tarkoittavan "hovioikeuden jäsentä". Seikka vaikuttaa olennaisesti siirtomenettelyssä käytettäviin tilastolukuihin, mistä syystä siitä ei saisi jäädä epäselvyyttä.

Korkeimman oikeuden lupa ja sitä edeltävä oikeusministeriön ja muiden hovioikeuksien kuuleminen korostaa menettelyn viimesijaisuutta ja sitä, että kyse on oikeuslaitoksen itsensä päätettävissä olevasta asiasta. Viimeksi mainittu seikka on merkittävä tuomioistuinten riippumattomuuden näkökulmasta.

Ehdotuksessa on lähdetty siitä, että juttujen siirtäminen tapahtuisi aina useampaan hovioikeuteen. Kaipaisin perusteita sille, miksi siirtoa yhteen hovioikeuteen ei ole nähty mahdollisena, jos siirtomenettely sinänsä nähdään perusteltuna. Jutun arpominen sattumanvaraisesti eri puolelle Suomea siirrettäväksi voi asettaa asianosaisten "tarpeettoman" epäedulliseen asemaan esimerkiksi tilanteessa, jossa valituksi ei tule sellaista hovioikeuspiiriä, jossa asian käsittely olisi asianosaisten ja kuultavien kannalta arvottua hovioikeutta helpompaa tai edullisempaa tms. Palaan tähän seikkaan vielä jäljempänä lain säätämisyjärjestyksestä esittämäni yhteydessä.

Siirtomenettelyn päättymistä koskevan ehdotetun 6 §:n lakitekstin muotoilu ei tee selväksi, että siirtomenettely on tarkoitettu päättymään kiintiön käytön mukaan eri aikoina eri hovioikeuksissa.

Entuudestaan vireillä olevien juttujen ja niihin liittyvien asioiden, vangitun vastaajan juttujen sekä muiden kuin valitusasioiden ehdotettu rajaaminen siirtomenettelyn ulkopuolelle on perusteltua.

Asianosaisten kannalta on selkeää, ettei siirtomenettely muuttaisi

vakiintunutta menettelyä tyytymättömyyden ilmoittamisessa ja valituksen tekemisessä. Myöhempien epäselvyyksien välttämiseksi voisi kuitenkin olla perusteltua tiedottaa ehdotetun lain mahdollistamasta hovioikeuden vaihtumisesta asianosaisille esimerkiksi käräjäoikeuden valitusosoituksessa tai siihen oheistettavassa erillisessä liitteessä.

Totean, että ehdotettu oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 13 §:n muutos siitä, että pääkäsittely voidaan toimittaa muullakin kuin hovioikeuspiiriin kuuluvalla paikkakunnalla, on ulotettu koskemaan kaikkia asioita eikä vain uuden lain mukaan siirrettäviä asioita. Sille, miksi mainitun mahdollisuuden tulisi koskea muitakin kuin siirrettyjä asioita, ei ole esitetty mitään perusteluja.

Asianosaisten kannalta jutun siirtämisestä ei aiheutuisi haitallisia seurauksia sellaisissa esittelystä ratkaistavissa asioissa, joissa ei ole tarvetta pääkäsittelylle ja siten matkustamiselle (ellei siirtomahdollisuudesta johtuvaa lyhyttä epätietoisuuden tilaa lasketa haitalliseksi seuraamukseksi). Asianosaisille siirrosta koituvien haittojen minimoimiseksi ehdotuksen perusteluissa esitetyistä vaihtoehtoisista menettelyistä oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 13 §:n 3 momentin mukaisia matkakäräjiä olisi mielestäni yhdenvertaisuuden kannalta ja prosessiekonomisista syistä perusteltua käyttää normaalia matalammalla kynnyksellä niissä siirrettyissä asioissa, joissa pääkäsittelyn järjestäminen on tarpeellista. Muissa tilanteissa siirtomenettely voi periaatteessa aiheuttaa asianosaiselle enemmän haittatekijöitä, koska oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 24a §:n 2 momentin mukaisen etäyhteyden ja 17 luvun 34a §:n 1 momentin 2 kohdan mukaisen videoneuvottelun käyttöä rajoittaa muun muassa todistelun luotettavuuden turvaamisen intressi. Kuitenkin myös näiden keinojen käytöllä voidaan vähentää jutun siirtämisen asianosaisille aiheuttamaa haittaa.

Muissa tapauksissa eli jos muun muassa asianosaiset avustajineen sekä todistelutarkoituksessa kuultavat henkilöt veloitetaan matkustamaan sattumanvaraisesti arvottuun, mahdollisesti kaukana sijaitsevaan, hovioikeuteen, jutun osallisille voi aiheutua merkittävästi enemmän prosessikustannuksia (laajasti ymmärrettynä) kuin nykyisessä hovioikeuspiiri- jaossa pitäydyttäessä. En voi yhtyä siihen mietinnössä esitettyyn näkemykseen (s. 5), jossa ehdotettua järjestelyä vastaan puhuvana tekijänä on otettu huomioon vain valittajan lyhytaikainen epätietoisuus käsittelevästä hovioikeudesta. Sääntämisympäristöstä harkittaessa huomioon on otettava tämän lisäksi myös mainittu prosessikustannusten nouseminen ja tätä kautta eri juttujen asianosaisten yhdenvertaisuuden toteuttamisen intressit.

Ehdotetun lain perustelut ovat varsin niukat. Uudentyyppisen ja erikoislaatuisen järjestelmän tueksi ei ole myöskään suoritettu oikeusvertailevaa selvitystä. Seikkaperäisempiä perusteluita edellyttäisi nähdäkseni myös perustuslain 98 §:n 4 momentti (satunnaisten tuomioistuinten kieltö). Säännöksen esitöiden mukaan "säännös merkitsee sitä, ettei yksittäistapauksia varten voida perustaa erillisiä tuomioistuimia taikka tehdä yksittäistapauksissa poikkeuksia yleisen lain mukaan määräytyvästä tuomioistuinten alueellisesta, asteellisesta tai asiallisesta toimivallasta" (HE 1/1998 vp s. 156).

Mielestäni mahdollisesta lakiehdotuksesta tulisi pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

2

Hovioikeuslain 9 §:n ratkaisukokoonpanon muuttaminen

Ehdotetun kevennetyn ratkaisukokoonpanon muutoksen tosiasiallinen merkitys hovioikeuksien työskentelyn kannalta tulisi ilmeisesti olemaan varsin suuri. On oletettavaa, että laissa tarkoitettuja määräyksiä tulitisiin antamaan myös vähemmän kuin kolme vuotta asessorin, viskaalin tai kärjäoikeuden tuomarin virkaa hoitaneille hovioikeuden esittelijöille, mitä kautta kevennettyä kokoonpanoa tulitisiin käyttämään nykytilannetta (34 %) enemmän. Samaan suuntaan vaikuttaisivat kokoonpanon soveltamisalaan ehdotetut kevennykset (häviöarvon korottaminen 10 000 euroon ja kärjäoikeudessa tuomitun rangaistuksen korottaminen yhdeksän kuukauden vankeuteen).

Ehdotuksessa lähdetään siitä, että kevennettyyn kokoonpanoon kuuluvan esittelijän kelpoisuutta tulee arvioida kuten tuomarin kelpoisuutta yleensäkin. Tällaisen esittelijän asema on rinnastettu sivutoimiseen tuomariin. Minulla ei ole huomauttamista mietinnössä esitetystä näkemyksestä siitä, että sivutoimisia tuomareita on sinänsä mahdollista käyttää Euroopan ihmisoikeussopimuksen estämättä. Kuitenkin ehdotus jättää "sivutoimisen tuomarin" käsitteen ylipäätään täsmentymättömäksi.

Ehdotus jättäisi esittelijän kelpoisuuden sivutoimiseksi tuomariksi hovioikeuden omaan harkintavaltaan. Perusteluiden mukaan myös ilman tuomioistuinlaitoksen ulkopuolista kokemusta olevalle esittelijälle, jos hän on osoittautunut riittävän taitavaksi, voitaisiin antaa tarkoitettu määräys. Ulkopuolisen työkokemuksen riittävyden ja taitavuuden arviointiin ei ole esitetty mitään täsmällisiä kriteereitä. Ehdotuksen nimenomainen lähtökohta näyttäisi olevan juuri joustavuuden lisääminen sanottuun harkintaan. Tämä avaa periaatteessa riskin epäyhtenäisistä käytännöistä eri hovioikeuksien välillä.

Lakiehdotus jättää vastaamatta siihen, mikä taho olisi toimivaltainen määräyksen antamaan (hovioikeuden presidentti, plenum?); asiasta tulisi säätää täsmällisemmin. Laista ei myöskään ilmene, olisiko kyse toistaiseksi vai määräajaksi annettavasta määräyksestä. On todettava, että ainakin lyhyiksi määräajaksi annettavat määräykset voisivat olla ongelmallisia Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan edellytysten valossa.

Lakiehdotus lähtee perustellusti siitä, että kyse olisi vapaaehtoisuutta edellyttävästä ja erikseen korvattavasta tehtävästä hovioikeuden esittelijän kannalta. Epäselväksi jää kuitenkin mielestäni eräitä hovioikeuden esittelijän kannalta tärkeitä kysymyksiä. Tällaisia ovat ainakin se, olisiko tehtävään halukkaalla esittelijällä nimenomainen oikeus hakea määräyksen antamista, ja olisiko esittelijällä mahdollisuus hakea päätökseen muutosta. Ilmeisesti tällaisia oikeuksia ei ole tarkoitettu luotavan – silti asian täsmentäminen ainakin lakiehdotuksen perusteluissa olisi perusteltua.

Mietinnössä on käsitelty perustuslakivaliokunnan ja lakivaliokunnan aikaisemmissa yhteyksissä esittämiä asiaan liittyviä näkemyksiä (PeVL 2/2006 vp ja LaVM 9/2006 vp) ja nähty ehdotetun "sivutoimista tuomaria" vastaavan aseman poikkeavan hallinto-oikeuslain muutosesityksessä (HE 85/2006 vp) tarkoitetusta tilanteesta. Näkemystä on perusteltu erityisesti sillä, että voimassa olevan hovioikeuslain 9 §:n 4 momentin kelpoisuusehdot täyttävä esittelijä on kelpoinen toimimaan 1 momentissa tarkoitetuissa asioissa suoraan lain nojalla, jolloin kyse ei olisi asia- tai esittelykohtaisesta tuomarin asemasta. Edellä mainitussa PeVL 2/2006 vp esitetyt näkemykset huomioon ottaen pidän kuitenkin tarpeellisena, että mahdollisesta lakiehdotuksesta pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.