

28.4.2014

Dnro 965/5/14

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Pasi Pölönen**

## **LAUSUNTO HOVIOIKEUDEN JATKOKÄSITTELYLUPAJÄRJESTELMÄN LAAJENTAMISESTA YM.**

Oikeusministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa ensinnäkin hallituksen esitysluonnoksesta muutoksenhaku hovioikeuteen koskevan lainsäädännön muuttamisesta (jatkokäsittelylupajärjestelmän laajentaminen) ja toisaalta oikeusministeriön muistiosta suullisten perustelujen käyttöönottamisesta yleisissä tuomioistuimissa.

Lausuntonani esitän kohteliaimmin seuraavan.

Jatkokäsittelylupajärjestelmän laajentaminen

Nykyinen jatkokäsittelylupajärjestelmä on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 4/2010 vp). Valiokunta toi esille reunaehdon siitä, että järjestelmän soveltamisala oli rajattu, jolloin oikeus saattaa käräjäoikeuden ratkaisu hovioikeuden arvioitavaksi säilyi pääsääntönä.

Nyt luonnoksessa ehdotetaan jatkokäsittelyluvan saamista lähes pääsäännöksi, jotta asian saisi hovioikeuden täystutkintaan. Lupa jatkokäsittelylle tarvittaisiin pelkästään vastaajan valitukselle, kun tämä on tuomittu ankarampaan rangaistukseen kuin kahdeksan kuukauden vankeuteen ja tämä valittaa syyksilukemisesta tai rangaistuksesta. Jatkokäsittelylupa olisi pakollinen kaikissa muissa tapauksissa.

Luonnoksessa jatkokäsittelylupajärjestelmää ei nähdä muutoksenhakuoikeuden rajoituksena: ”Jatkokäsittelylupamenettelyssä asia tutkitaan myös asiallisesti, vaikka se tutkitaan vain lupaperusteiden näkökulmasta (s. 36); ja ”... kaikki valitukset, myös lupajärjestelmän piiriin kuuluvat, tutkittaisiin hovioikeudessa ja käräjäoikeuden ratkaisun oikeellisuus selvitettäisiin” (s. 53). Pidän väitettä siitä, että jatkokäsittelylupa ei olisi muutoksenhakuoikeuden rajoitus, varsin kyseenalaisena. Viittaan aikaisempaan lausuntooni voimassa olevaa jatkokäsittelylupajärjestelmää koskevasta ehdotuksesta (30.9.2008 dnro 2221/5/08), jossa totesin muutoksenhakuoikeutta koskevasta väitteestä seuraavaa:

”Ehdotetussa lupajärjestelmässä kaikki valitusasiat sinänsä tutkittaisiin, joskin osa vain summaarisesti; osa asioista tarvitsisi jatkokäsittelyluvan siinä kun osa asioista otettaisiin hovioikeuden normaaliin käsittelyyn ilman tällaista lupaharkintaa. Jatkokäsittelyluvan tarve perustuisi laissa asetettuihin kriteereihin. Ehdotuksen perusteluissa on useasti toistettu väittämä siitä, että lupajärjestelmä ei rajoittaisi muutoksenhakuoikeutta. En pidä tällaista väittämää aivan rehellisenä sikäli, että on eri asia saada valitusasia tutkituksi käräjäoikeuden ratkaisun sijaan tulevalla hovioikeuden asiaratkaisulla kuin vain saada hovioikeuden jatkokäsittelylupaharkinnan sisältävä prosessiratkaisu.”

Väite siitä, että kyse ei olisi muutoksenhakuoikeuden rajoittamisesta, voidaan myös asettaa rinnan luonnoksessa (s. 23) esiteltyyn Ruotsissa vireillä olevassa vastaavassa muutoshankkeessa rikosprosessitoimikunnan esittämään: toimikunta on pitänyt periaatteellisesti ongelmallisena valituslupajärjestelmän soveltamisalan rajaamista siten, että vakavat rikokset jäisivät sen ulkopuolelle. Toimikunnan näkemyksen mukaan rajoitettu soveltamisala voi antaa ymmärtää, että lupajärjestelmä heikentää oikeusturvaa sen soveltamisalaan kuuluvissa valitusasioissa ja että tietyissä, vähäisemmissä asioissa olisi tyydyttävä rajoitetumpaan oikeusturvaan.

Yleisellä tasolla onkin nähdäkseni kiistatonta, että muutoksenhakumenettelyt eri prosesseihin erittelevä järjestelmä tuottaa väistämättä ikään kuin ”kahden kerroksen” oikeusturvaa. Asianosaisen kannalta menettelystä saattaisi jopa syntyä oikeudenmukaisempi vaikutelma, jos kaikki muutoksenhakuasiat käsiteltäisiin samanlaisessa prosessissa ilman minkäänlaisia asian laatuun liittyvää erottelua. Jos tällainen rajanveto menettelyissä tehdään, on enemmän tai vähemmän keinotekoisesti pyrkä osoittamaan, että jatkokäsittelylupajärjestelmä ei merkittäisi muutoksenhakuoikeuden rajoittamista.

Luonnoksessa ehdotusta perustellaan myös tarkastelemalla oikeusturvan toteutumista kokonaisuutena. Argumentointi siitä, että hovioikeudet voivat paremmin keskittää huomionsa muutoksenhakutuomioistuimen täystutkintaa oikeusturvan puolesta todella edellyttäviin asioihin, kun entistä suurempi osa asioista olisi jatkokäsittelyluvan takana, on sinänsä johdonmukainen ja perusteltu yleisellä tasolla. Argumentaation taustalla on kyse resurssien rajallisuudesta ja poliittisesta päätöksestä vähentää myös oikeuslaitoksen voimavaroja.

Ehdotus ei olisi ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Kysymys jatkokäsittelylupajärjestelmän luonteesta muutoksenhakuoikeuden toteutumisessa/rajoittamisena on edellä mainitusta perustuslakivaliokunnan lausunnosta johtuen merkityksellinen hankkeen perustuslainmukaisuudelle ja siten säätämisyjärjestykselle. Katson, että esityksestä tulisi saada perustuslakivaliokunnan lausunto.

Muilta osin lausun ehdotuksesta seuraavaa.

Luonnoksessa muutosta perustellaan sillä, että jatkokäsittelylupajärjestelmä on ollut toimiva ja ettei lainkäytön laatu ole heikentynyt. Esitysluonnoksessa esitetään näiltä osin varsin kattavasti tilastotietoja. Asian laatua yleisellä tasolla parempana kriteerinä jatkokäsittelylupaharkinnassa nähdään asianosaisen oikeusturvan tarve. Näiltä osin voin yhtyä luonnoksessa esitettyyn. Oikeudenhoidon uudistamisohjelman yhteydessä olen suhtautunut periaatteessa myönteisesti jatkokäsittelylupajärjestelmän käyttöalan laajentamiseen.

Ehdotettu järjestelmä olisi olennaisesti nykyistä selkeämpi, kun resursseja ei tarvitsisi käyttää nykyisissä määrin järjestelmän soveltamisalaa koskevissa pohdinnoissa. Luonnoksessa on havainnollisesti selostettu ehdotetun järjestelmän sisältöä.

Se, mihin jatkokäsittelylupaa koskevassa esitysluonnoksessa ei juuri kiinnitetä huomiota, on jatkokäsittelylupapäätöksen perusteluiden taso. Esille tuodaan, että Ruotsissa jatkokäsittelylupajärjestelmän laajentamisen katsotaan korostavan tuomioistuinratkaisun perusteluiden merkitystä. Tämä huomio on varteenotettava. Sikäli kuin hovioikeuksien perustelut ovat vain vakiofraasimallisia, saa asianosainen todellisuudessa asiaperusteluiden sijasta hovioikeudelta vain auktoriteettiargumenttiin perustuvan kannanoton. Vastaavasti tällöin korostuvat käräjäoikeuden ratkaisun perustelut, jotka jäävät ainoiksi perusteluiksi asiassa (KKO 2013:62 ja KKO 2013:14 mukaan epäävän luparatkaisun yhteydessä käräjäoikeuden perusteluita ei voi muuttaa).

Taloudellisten vaikutusten arviointiin on panostettu varsin paljon esitysluonnoksessa. Tämä on ymmärrettävää ottaen huomioon hankkeen taustasyynä oleva tarve säästää oikeuslaitoksen menoluokan kuluja. Luonnoksessa päädytään noin kahden miljoonan vuosittaiseen säästöön tuomioistuimissa. Lisäsäästöjä tulisi oikeusapu- ja tulkkausmenojen, valtion varoista maksettavien todistelukustannusten, matkakärjäkustannusten ja vankien kuljetuskustannusten vähentymisen kautta. Edelleen laskennallisia säästöjä syntyisi myös syyttäjätöiden vähentymisen myötä.

Olen eri yhteyksissä kritisoinut Suomessa toteutettavaa oikeuslaitoksen taloudellisten toimintaedellytysten heikentämistä. Nytkin käsitellä oleva esitys on osa tätä huonoa kehitystä. Käsillä olevan esityksen puitteissa positiivisena pidän sitä, että esittämäni käsitykseen tarpeesta lisätä kärjäoikeuksien ratkaisukapasiteettia on tartuttu. Esitysluonnoksen mukaan on keskeistä, että osa hovioikeuksista vapautuvista henkilötyövuosista siirretään kärjäoikeuksiin (s. 45). Pidän ensiarvoisen tärkeänä, että tämä resurssisiirto toteutetaan mahdollisimman täysimääräisesti, jos ehdotus toteutuu.

Ylipäätään pidän perusteltuna ja tärkeänä, että lainkäytön painopiste on entistä vahvemmin kärjäoikeustasolla. Ehdotettu uudistus tukisi tätä tavoitetta. Saman asian täysimääräinen käsittely kahdessa oikeusinstanssissa ei ole tarkoituksenmukaista eikä välttämätöntä silloin, kun asia on käsitelty asianmukaisesti alioikeudessa. Niissäkin tilanteissa, kun asiaa käsitellään hovioikeustasolla, on perusteltua rajata valitusasteen käsittely aidosti riitaisiin kysymyksiin, ja tällöin tulisi voida hyödyntää kärjäoikeudessa vastaanotettua todistelua esimerkiksi videotallenteiden kautta, kuten käsitykseni mukaan Ruotsissa menetellään.

Tuomioiden suullisten perustelujen käyttöönottoaminen yleisissä tuomioistuimissa

Muistiossa korostetaan sitä, että ennen muuta asianosaisen tulee ymmärtää, mihin ratkaisu perustuu. Euroopan ihmisoikeussopimus ei yksiselitteisesti edellytä tuomioistuinratkaisuiden kirjallisia perusteluita (jury-järjestelmät).

Muistiossa pohditaan muutoksia vain kärjäoikeustasolle. Siellä lähtökohtana olisi, että suulliset perustelut olisivat riittävät vain varsin selvissä asioissa. Laajat ja vaikeat perustelut tulisi jatkossakin antaa kirjallisessa muodossa. Käytännössä suullisten perusteluiden julistaminen tulisi kyseeseen lähinnä yksinkertaisissa rikosasioissa, joissa vastaaja on läsnä. Tyypillisimmin kyse olisi yhden tuomarin kokoonpanossa ratkaistavista asioista, vaikka mietinnössä ei suljeta pois myöskään laajemman kokoonpanon ratkaiseman asian perusteluiden (vain) suullista julistamista. Menettely voisi edistää tuomioiden antamista nykyistä (kansliatuomioita) nopeammin. Mietinnön mukaan suullisuus koskisi perusteluita, ja asianosaisille annettaisiin aina kirjallinen tuomiolauselma.

Mietinnön mukaan asianosainen saisi kirjalliset perustelut aina pyynnöstään, ja joka tapauksessa aina, jos ratkaisuun ilmoitetaan tyytymättömyyttä. Ulkopuolinen voisi saada suulliset perustelut sisältävän tallenteen, joka olisi pääsääntöisesti yleisöjulkinen (ja säilytettäisiin vuoden asian ratkaisemisesta). Mietinnössä pidetään silti perusteltuna, että muukin henkilö kuin asianosainen voisi pyynnöstään saada kirjalliset perustelut.

Järjestelmään liittyisi nähdäkseni useita epäkohtia. Ensinnäkin pidän tallenteen yhden vuoden säilytysaikaa aivan liian lyhyenä (esimerkiksi suhteessa vähintään viiden vuoden virkavastuuseen ja ylimääräisen muutoksenhaun mahdollisuuteen). Pykäläehdotus on myös muotoiltu liian väljästi; itse pykälästä tulisi ilmetä tarkoitus, että menettelyä sovelletaan vain hyvin yksinkertaisiin ja vähäisiin asioihin. Tämä merkitsee toisaalta sitä, että ehdotetulla muutoksella olisi vain hyvin pieni säästövaikutus. Pakkotäytäntöönpanon kohteeksi tulevien tuomioistuinratkaisuiden kohdalla tuomion perusteluiden merkitys oikeusturvatakeena on erittäin suuri.

Ottaen huomioon uudistusehdotukseen liittyvät periaatteelliset ongelmat, joista edellä olen ottanut esille esimerkkejä, suhtaudun hyvin varauksellisesti muistiossa kaavailtuun uudistukseen. Jos asia etenee hallituksen esityksen antamiseen, tulisi siitä pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.