

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi oikeudenkäymiskaaren 25 ja 25 a luvun sekä sotilasoikeudenkäyntilain 3 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi muutoksenhakua käräjäoikeudesta hovioikeuteen koskevia oikeudenkäymiskaaren säännöksiä sekä sotilasoikeudenkäyntilakia.

Esitys sisältää ehdotuksen nykyisen jatkokäsittelylupajärjestelmän laajentamiseksi. Jatkokäsittelylupajärjestelmää sovellettaisiin yleisesti riita- ja hakemusasioissa. Rikosasioissa vastaaja tarvitsisi jatkokäsittelyluvan,

jos häntä ei ole tuomittu ankarampaan rangaistukseen kuin kahdeksan kuukautta vankeutta. Syyttäjät ja asianomistajat tarvitsisivat aina jatkokäsittelyluvan hakiessaan muutosta käräjäoikeuden tuomioon.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettuja tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	4
1 JOHDANTO.....	4
2 NYKYTILA.....	4
2.1 Lainsäädäntö ja oikeuskäytäntö.....	4
2.1.1 Jatkokäsittelylupajärjestelmän soveltamisala.....	4
2.1.2 Lupaperusteet.....	4
2.1.3 Tilastotietoja.....	5
2.1.4 Oikeuskäytäntö.....	6
2.2 Perustuslaki.....	7
2.3 Kansainväliset sopimukset.....	8
2.4 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden lainsäädäntö.....	9
2.5 Nykytilan arviointi.....	9
2.5.1 Yleistä.....	9
2.5.2 Tavoitteena selkeä järjestelmä.....	10
2.5.3 Asian laatu ja oikeusturvan tarve.....	11
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	11
3.1 Tavoitteet.....	11
3.2 Toteuttamisvaihtoehdot.....	12
3.2.1 Jatkokäsittelylupajärjestelmän soveltamisalan laajentaminen riita- ja hakemusasioissa.....	12
3.2.2 Jatkokäsittelylupajärjestelmän laajentaminen rikosasioissa.....	14
3.2.3 Jatkokäsittelylupajärjestelmän yleinen soveltaminen.....	16
3.3 Keskeiset ehdotukset.....	17
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	19
4.1 Taloudelliset vaikutukset.....	19
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	21
4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset.....	22
5 ASIAN VALMISTELU.....	22
5.1 Valmisteluvaiheet.....	22
5.1.1 Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013—2025.....	22
5.1.2 Jatkokäsittelylupatyöryhmä.....	23
5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	23
5.2.1 Lausuntopalaute.....	23
5.2.2 Lausuntojen huomioon ottaminen.....	23
6 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ.....	24
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	25
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT.....	25
Laki oikeudenkäymiskaaren 25 ja 25 a luvun muuttamisesta.....	25
25 luku Muutoksenhaku käräjäoikeudesta hovioikeuteen.....	25
25 a luku Valitusasian valmistelun aloittaminen ja jatkokäsittelylupa.....	25
Laki sotilasoikeudenkäyntilain 3 §:n muuttamisesta.....	27
2 VOIMAANTULO.....	27
3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	27

LAKIEHDOTUKSET	29
1. Laki oikeudenkäymiskaaren 25 ja 25 a luvun muuttamisesta	29
2. Laki sotilasoikeudenkäyntilain 3 §:n muuttamisesta.....	30
LIITE	31
RINNAKKAISTEKSTIT	31
1. Laki oikeudenkäymiskaaren 25 ja 25 a luvun muuttamisesta	31
2. Laki sotilasoikeudenkäyntilain 3 §:n muuttamisesta.....	34

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Oikeusministeriön 1 päivänä kesäkuuta 2012 asettama neuvottelukunta luovutti 27 päivänä helmikuuta 2013 ehdotuksen oikeudenhoidon uudistamisohjelmaksi vuosille 2013—2025. Ohjelma perustuu valtioneuvoston vuosien 2013—2016 säästöjä edellyttävään kehyspäätökseen sekä pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmaan, jossa edellytetään toimenpiteitä oikeudenkäyntien kokonaiskeston lyhentämiseksi ja oikeusturvan laadun parantamiseksi. Neuvottelukunnan laatima ohjelma sisältää useita yksittäisiä toimenpide-ehdotuksia. Ohjelmassa ehdotetaan muun muassa jatkokäsittelylupajärjestelmän soveltamisalan laajentamista.

Tämä esitys sisältää ehdotukset jatkokäsittelylupajärjestelmän soveltamisalan laajentamisesta.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja oikeuskäytäntö

2.1.1 Jatkokäsittelylupajärjestelmän soveltamisala

Jatkokäsittelylupajärjestelmä otettiin käyttöön hovioikeuksissa 1 päivänä tammikuuta 2011. Järjestelmää sovelletaan haettaessa hovioikeudelta muutosta käräjäoikeuden ratkaisuun.

Asianosainen saa hakea muutosta kaikkiin käräjäoikeuden ratkaisuihin, mutta tietyissä asioissa käräjäoikeuden päätöksestä tehdyn valituksen täysimittainen käsittely edellyttää hovioikeuden myöntämää jatkokäsittelylupaa.

Säännökset lupajärjestelmästä on sisällytetty oikeudenkäymiskaaren (OK) 25 a lukuun.

Jatkokäsittelylupajärjestelmän soveltamisala on rajoitettu. Riita-asiaassa tarvitaan OK 25 a luvun 5 §:n mukaan jatkokäsittelylupa, jos velkaa tai muuta rahasaamista koskevan riidan häviöarvo ei ylitä 10 000 euroa. Häviöarvolla tarkoitetaan erotusta asianosaisen hovioikeudessa esittämän vaatimuksen ja käräjäoikeuden ratkaisun välillä.

Rikosasiassa vastaaja tarvitsee jatkokäsittelyluvan, jos häntä ei ole tuomittu neljää kuukautta ankarampaan vankeusrangaistukseen (OK 25 a luvun 6 §). Syyttäjä ja asianomistaja tarvitsevat luvan, jos valitus koskee rikosta, josta säädetty rangaistus on sakkoo tai enintään kaksi vuotta vankeutta (OK 25 a luvun 7 ja 8 §). Jos syyttäjä ei tarvitse jatkokäsittelylupaa valittaessaan käräjäoikeuden antamasta ratkaisusta, ei myöskään vastaaja tarvitse lupaa.

Jos muutosvaatimus koskee vain oikeudenkäyntikuluja, valtion varoista maksettavia kuluja tai maksettavaksi tuomittua uhkasakkoa, asiassa tarvitaan jatkokäsittelylupa (OK 25 a luvun 10 §). Korkein oikeus on ratkaisussaan KKO 2013:44 katsonut, että oikeudenkäyntikuluja koskeva valitus edellyttää jatkokäsittelylupaa silloinkin, kun pääasiaa koskeva valitus ei kuulu jatkokäsittelylupajärjestelmän soveltamisalan piiriin. Jatkokäsittelylupa tarvitaan myös, jos valitus koskee yksinomaan jäännösrangaistuksen määräämistä täytäntöönpantavaksi valvontamääräysten rikkomisen vuoksi.

Jatkokäsittelylupajärjestelmää ei sovelleta hakemusasioihin (OK 25 a luvun 9 §:n 6 kohta) eikä myöskään eräisiin viitatussa pykälässä lueteltuihin valitusasioihin. Tehdyn rajauksen perusteella konkurssia, yritysanerausta ja yksityishenkilön velkajärjestelyä koskevat asiat eivät kuulu järjestelmän piiriin. Järjestelmää ei myöskään sovelleta ulosottovalituksiin. Järjestelmän soveltamisalan ulkopuolelle on nimenomaisesti rajattu sotilasoikeudenkäyntiasiat, sakon muuntorangaistuksen määräämistä sekä liiketoimintakieltoa, lähestymiskieltoa ja lapsen elatusta koskevat asiat.

2.1.2 Lupaperusteet

Jatkokäsittelylupa on OK 25 a luvun 11 §:n mukaan myönnettävä, jos on aihetta epäillä käräjäoikeuden ratkaisun oikeellisuutta tai jos ratkaisun oikeellisuutta ei ole mahdollista arvioida lupaa myöntämättä taikka jos asian jatkokäsittely on tärkeätä lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa asioissa. Lupa

on myönnettävä myös, jos jatkokäsittelylle on muu painava syy. Yksin näytön arviointia varten lupaa ei myönnetä, ellei siihen ole perusteltua aihetta.

Hovioikeuden on myönnettävä lupa, jos myöntämisen edellytykset täyttyvät. Hovioikeudella ei ole tältä osin harkinnanvaraa. Hovioikeuden tulee omasta aloitteestaan tutkia kaikki lupaperusteet myös siinä tilanteessa, ettei valittaja ole niihin nimenomaisesti vedonnut.

2.1.3 Tilastotietoja

Jatkokäsittelylupamenettely tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 2011. Siirtymäsäännösten mukaan menettelyä ryhdyttiin soveltamaan käräjäoikeuden sanotun päivämäärän jälkeen antamiin tai julistamiin ratkaisuihin.

Seuraavassa selostetut tiedot on kerätty eri lähteistä – Tilastokeskuksen oikeustilastoista ja tiedotteista, oikeusministeriön tuomioistuintilastoista, oikeusministeriön työaikakirjausjärjestelmästä sekä erikseen hovioikeuksista kootuista tiedoista. Vaikka luvut eivät ole täysin yhtenevät, ne ovat kuitenkin johdonmukaiset ja niitä voidaan sen vuoksi käyttää vähintäänkin suuntaa antavasti arvioitaessa järjestelmän toimivuutta.

Vuonna 2013 hovioikeuksissa annettiin noin 9 700 ratkaisua. Jatkokäsittelylupasäännöksiä sovellettiin koko asiaan noin 3 400 asiassa (35 %). Rikosasioista 50 % (noin 3 000 asiaa) kuului jatkokäsittelylupajärjestelmän piiriin. Riita-asioista 20 % (noin 500 asiaa) kuului lupajärjestelmän piiriin.

Jatkokäsittelylupaa ei myönnetty noin 1 600 asiassa, eli lupaa edellyttävistä asioista noin 45 %:ssa asioista tehtiin kielteinen lupapäätös.

Vuonna 2012 jatkokäsittelylupajärjestelmän piiriin kuului 36 % kaikista hovioikeuksissa ratkaistuista asioista. Sanottuna vuonna hovioikeuksissa ratkaistiin Tilastokeskuksen tietojen mukaan noin 10 200 asiaa, eli luvan piiriin kuului yhteensä noin 3 700 valitusasiaa. Jatkokäsittelylupa evättiin noin 1 600 järjestelmän soveltamisalaan kuuluvassa asiassa (43 %), lupa myönnettiin noin 1 800 asiassa (49 %) ja myönnettiin osittaisena noin 300 asiassa (8 %). Tilastokeskuksen tietojen mukaan kielteisistä luparatkaisuksista 86 % an-

nettiin rikosasiassa. Luvuista olisi pääteltävissä, että vain noin 200 riita-asiaassa annettiin epäävä jatkokäsittelylupapäätös. Jos riita-asioita kaiken kaikkiaan oli noin 2 900, tarkoittaa tämä, että 7 %:ssa kaikista riita-asioista jatkokäsittelylupaa ei myönnetty. Rikosasioiden puolella vastaava luku olisi 21 %.

Kuten edellä todetaan, suurin osa jatkokäsittelylupajärjestelmän soveltamisalaan kuuluvista valitusasioista ovat rikosasioita. Vuonna 2012 ratkaistuista riita-asioista 572 kuului järjestelmän soveltamisalan piiriin. Kun ratkaistuja riita-asioita tilastojen mukaan vuonna 2012 oli 2 900, tämä tarkoittaisi, että riita-asioista noin 20 % kuuluisi kokonaisuudessa jatkokäsittelylupajärjestelmän piiriin. Niistä riita-asioista, jotka kuuluivat jatkokäsittelylupajärjestelmän piiriin, lupa myönnettiin kokonaan tai osittain 378 valitusasiassa (66 %). Lupa evättiin 194 asiassa (34 %).

Lupajärjestelmän merkitys siviiliasioissa ei näin ollen ole suuri. Rikos- ja riita-asioiden välinen ero johtunee siitä, että tuomioistuimen käsiteltäväksi saatetaan kaikki rikosasiat, niin selkeät ja ratkaisultaan ilmeiset kuin epäselvät ja monimutkaiset. Tuomioistuimen ratkaistavaksi saatetut laajat riita-asiat ovat sen sijaan aina riitaisia ja ovat tämän vuoksi usein myös monimutkaisempia.

Rikosasioissa muutosta hakee yleensä vastaaja. Helsingin hovioikeuden vuoden 2011 tilastojen mukaan 40 asiassa niistä 626 rikosasiasta, jotka kuuluivat jatkokäsittelylupajärjestelmän piiriin, muutosta oli hakenut syyttäjä. Syyttäjän jatkokäsittelylupahakemuksista lupa myönnettiin 31 asiassa (77 %) ja evättiin yhdeksässä asiassa (23 %). Niistä asioista, joissa lupa evättiin, 5 koski samaa oikeudellista seikkaa. Kysymys oli turvapaikanhakijan väärennetystä passista ja jatkokäsittelylupapyynnöt evättiin korkeimman oikeuden annettua samaa asiaa koskevan ennakkopäätöksen.

Syyttäjien valitusten osuus kaikista jatkokäsittelylupajärjestelmän piiriin kuuluvista valituksista oli Helsingin hovioikeudessa 6 %. Syyttäjän hakiessa jatkokäsittelylupaa, lupa useimmiten myönnetään.

Hovioikeuksien ratkaisutietokoodijärjestelmän kautta saatujen tietojen mukaan

vuonna 2012 myönnettiin noin 1 400 jatkokäsittelylupaa. Lukumäärä ei vastaa Tilastokeskuksen tai oikeusministeriön tilastoja, mutta sitä voidaan käyttää arvioitaessa kuinka usein hovioikeudet muuttivat käräjäoikeuksien ratkaisuja myönnettyään asiassa jatkokäsittelyluvan. Tietojen mukaan noin 700 ratkaisun (50 %) lopputulosta muutettiin.

Vuonna 2013 asioita, joissa sovellettiin jatkokäsittelylupajärjestelmää, oli noin 3 400. Näissä asioissa jatkokäsittelylupa myönnettiin 55 %:ssa asioista ja evättiin 45 %:ssa asioista. Lupa siten myönnettiin noin 2 000 tapauksessa. Näistä tapauksista käräjäoikeuden ratkaisun lopputulosta muutettiin noin 1 000 jutussa (50 %). Lopputulosta ei siten muutettu noin 1 000 jutussa (50 %).

Rikosasioita, joissa jatkokäsittelylupasäännöksiä on sovellettu, oli noin 3 050. Näissä lupa evättiin noin 1 370 tapauksessa (45 %) ja myönnettiin noin 1 680 tapauksessa (55 %). Niistä jutuista, joissa lupa oli myönnetty, lopputulosta oli hovioikeudessa noin 900 tapauksessa (53 %) muutettu. Lopputulosta ei muutettu 47 %:ssa tapauksia.

Riita-asioita, joissa jatkokäsittelylupajärjestelmää oli sovellettu, oli noin 530. Lupaa ei myönnetty noin 185 asiassa (35 %). Lupa myönnettiin noin 350 asiassa (65 %). Niistä jutuista, joissa lupa oli myönnetty, käräjäoikeuden ratkaisun lopputulosta muutettiin noin 120 tapauksessa (35 %). Ratkaisun lopputulosta ei muutettu noin 225 tapauksessa (65 %).

Hovioikeuksissa vuonna 2013 kaikissa ratkaistuissa valitusasioissa muutettiin käräjäoikeuden ratkaisun lopputulosta 27 %:ssa asioista. Rikosasioissa lopputulosta muutettiin 29 %:ssa asioista ja riita-asioissa 21 %:ssa asioista.

Vuonna 2012 käräjäoikeuden ratkaisun lopputulosta muutettiin 28 %:ssa kaikista asioista, rikosasioissa 30 %:ssa asioista ja riita-asioissa 23 %:ssa asioista.

Vuonna 2011 ratkaistuissa valitusasioissa muutettiin käräjäoikeuden ratkaisun lopputulosta 27 %:ssa kaikista asioista. Rikosasioissa lopputulosta muutettiin 28 %:ssa asioista ja riita-asioissa 24 %:ssa asioista.

Esimerkiksi vuonna 2007 hovioikeuksissa ratkaistussa valitusasiassa muutettiin käräjäoikeuden ratkaisun lopputulosta 27 %:ssa

kaikista asioista. Rikosasioissa lopputulosta muutettiin 29 %:ssa asioista ja riita-asioissa 23 %:ssa asioista. Vastaavasti vuonna 2006 käräjäoikeuden ratkaisun lopputulosta muutettiin 28 %:ssa kaikista asioista. Rikosasioissa lopputulosta muutettiin 27 %:ssa asioista ja riita-asioissa 23 %:ssa asioista.

Edellä sanottujen tilastotietojen perusteella voidaan todeta, että lupajärjestelmä ei näyttäisi vaikuttaneen muutettujen ratkaisujen osuuteen juuri lainkaan. Lisäksi lupamenettelyn kautta täystutkintaan menneiden valitusten muutosprosentti osoittaa, että lupakynnys on asettautunut lainsäätäjän tavoitteen mukaiselle alhaiselle tasolle.

2.1.4 Oikeuskäytäntö

Korkein oikeus on antanut 22 jatkokäsittelylupaa koskevaa ennakkopäätöstä.

Myönteiseen lupapäätökseen ei saa hakea muutosta, joten korkeimman oikeuden ennakkopäätökset koskevat kielteisiä luparatkaisuja.

Ennakkopäätöksissä on arvioitu jatkokäsittelyluvan myöntämistä, kielteisen lupapäätöksen perustelemista ja jatkokäsittelylupajärjestelmän soveltamisalaa.

Ennakkoratkaisujen lisäksi korkein oikeus on antanut neljä jatkokäsittelylupaa koskevaa julkaisematonta ratkaisua, joista kolmessa korkein oikeus katsoi, että jatkokäsittelylupa olisi tullut myöntää, yhdessä muutosperusteella, toisessa tarkistusperusteella ja kolmannessa sekä muutos- että tarkistusperusteella.

Korkein oikeus on yhteensä neljässä ennakkoratkaisussaan (KKO 2012:27, 2012:44, 2013:45 ja 2013:62) katsonut, että jatkokäsittelylupa olisi tullut myöntää pelkästään muutosperusteella. Eräissä muutosperusteella myöntämissä jatkokäsittelyluissa on ollut yksi tai useampi muu lupaperuste, esimerkiksi tarkistusperuste (KKO 2013:30, 2013:39, 2013:101 ja 2014:31). Ennakkoratkaisussaan KKO 2012:28 korkein oikeus katsoi, että lupa olisi tullut myöntää sekä muutos-, tarkistus- että ennakkoratkaisuperusteella.

Muutosperuste lienee yleisin peruste jatkokäsittelyluvan myöntämiselle hovioikeuksissa. Korkein oikeus on kuitenkin arvioinut tarkistusperusteen, ennakkoratkaisuperusteen

ja muu painava syy -perusteen soveltamista useassa ennakkoratkaisussa. Ennakkoratkaisujen painottuminen muiden kuin muutospäätösten soveltamiseen on kuitenkin ymmärrettävää, koska rajanveto näiden lupaperusteiden soveltamisessa väistämättä on muutospäätösteitä epäselvempi ja voidaan jopa katsoa, että perusteiden yhdenmukainen soveltaminen edellyttää oikeuskäytännön muuttamista korkeimman oikeuden ennakkoratkaisujen kautta.

Ennakkoratkaisuisissa, joissa luvan myöntämisestä on arvioitu, katsottiin, että lupa olisi tullut myöntää 16 asiassa. Kuudessa asiassa korkein oikeus pysytti hovioikeuden kielteisen lupapäätöksen.

Lupapäätöksen perustelemista koskevissa ennakkoratkaisuisissaan KKO 2013:62 ja KKO 2013:14 korkein oikeus on todennut, ettei kärjäoikeuden ratkaisun perusteluja voi epäävään luparatkaisun perusteluissa muuttaa tai täsmentää. Hovioikeus ei voi myöskään ottaa kielteistä luparatkaisua tehtäessä huomioon sellaista tosiseikkaa, jota kärjäoikeus ei ole asiassa arvioinut, vaikka sanotun seikan huomioon ottaminen ei vaikuttaisi asian lopputulokseen.

Jatkokäsittelylupajärjestelmän soveltamisalaan liittyvissä jutuissa korkein oikeus on muun muassa täsmentänyt, että puolustaja tarvitsee hakiessaan muutosta kärjäoikeuden päätökseen valtion varoista maksettavasta palkkiosta ja kulujen korvauksesta jatkokäsittelyluvan myös silloin, kun päämies voi hakea pääasiassa annettuun ratkaisuun muutosta lupaa pyytämättä (KKO 2013:45). Vastavasti ainoastaan oikeudenkäyntikuluja koskeva valitus edellytti jatkokäsittelylupaa myös silloin, kun pääasia ei kuulunut jatkokäsittelylupajärjestelmän soveltamisalaan (KKO 2013:44).

Jatkokäsittelylupajärjestelmää edeltävän seulontamenettelyn käyttöönotto johti epäyhtenäiseen oikeuskäytäntöön ja seulontaa koskevia säännöksiä oli tuolloin osin sovellettu niiden tarkoitusta vastaamattomalla tavalla. Seulontaratkaisuja oli muun muassa tehty muissa kuin selvissä ja yksinkertaisissa asioissa.

Seulontamenettelyä koskeneet ongelmat eivät korkeimman oikeuden ennakkoratkaisujen valossa näyttäisi toistuneen jatkokäsit-

telylupajärjestelmässä. Korkein oikeus onkin hallituksen esitystä edeltävän työryhmämietinnön johdosta antamassaan lausunnossa todennut, että lupasäännösten soveltamiskäytäntö hovioikeuksissa on pääosin vakiintunut korkeimman oikeuden ennakkoratkaisukäytännön mukaiseksi. Korkein oikeus on myös lausunnossaan katsonut, että jatkokäsittelylupajärjestelmä tuo varman ja tehokkaan lisän hovioikeusmenettelyyn valitusasioiden käsittelemiseksi asioiden laadun ja niiden oikeusturvatarpeiden mukaisesti.

2.2 Perustuslaki

Perustuslain 21 §:n 1 momentin nojalla jokaisella on 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. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet, kuten käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta, turvataan pykälän 2 momentin mukaan lailla. Perustuslaki ei kuitenkaan 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).

Perustuslakivaliokunta on antanut useita lausuntoja muutoksenhakuoikeudesta yleisissä tuomioistuimissa (PeVL 9/1997 vp, PeVL 35/2002 vp, PeVL 30/2006 vp ja PeVL 4/2010 vp). Näissä lausunnoissaan perustuslakivaliokunta on käsitellyt myös muutoksenhakulupajärjestelmän käyttöönottoa ja seulontamenettelyä hovioikeuksissa koskevia hallituksen esityksiä (HE 33/1997 vp, HE 91/2002 vp, HE 87/2005 vp ja HE 105/2009 vp).

Lausunnossaan PeVL 30/2006 vp perustuslakivaliokunta kehotti valtioneuvostoa arvioimaan ennakkoluulottomasti mahdollisuuksia kehittää - perusoikeussäännökset ja ihmisoikeusvelvoitteet asianmukaisesti huomioon ottaen - oikeudenkäymiskaaren säännök-

siä valitusasian käsittelystä ja pääkäsittelyn toimittamisesta hovioikeudessa. Tällaisessa yhteydessä tuli valiokunnan mukaan arvioida myös mahdollisuuksia luoda esimerkiksi muutoksenhakulupaan perustuva seulontamenettelyä selkeämpi järjestelmä samoin kuin sitä, onko esimerkiksi seulontamenettelyä tai vastaavaa välttämätöntä soveltaa hovioikeuden käsiteltäväksi tuleviin kaikkiin valituksiin (PeVL 35/2002 vp, s. 4/II). Valiokunta viittasi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 lisäpöytäkirjan 2 artiklan 2 kappaleessa muutoksenhakuoikeuden turvaamisessa tehtyyn eroon vähäisten ja vakavampien rikosten välille. Valiokunta kiinnitti myös huomiota siihen, ettei perustuslain 21 §:n 2 momentin säännös estä säätämästä vähäisiä poikkeuksia oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin, kunhan tällaiset poikkeukset eivät muuta oikeusturvatakeiden asemaa pääsääntönä eivätkä vaarana yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (HE 309/1993 vp, s. 74, PeVL 35/2002 vp, s. 2/II, PeVL 31/2005 vp, s. 2/II).

Nykyinen jatkokäsittelylupajärjestelmä perustuu edellä selostettuihin lähtökohtiin. Lausunnossaan PeVL 4/2010 vp jatkokäsittelylupajärjestelmän käyttöönottamista koskevasta hallituksen esityksestä (HE 105/2009 vp) perustuslakivaliokunta piti jatkokäsittelylupajärjestelmää hyväksyttävänä, koska se oli soveltamisalaltaan rajattu jättäen järjestelmän ulkopuolelle taloudellisesti merkittävät riita-asiat, törkeitä rikoksia koskevat asiat sekä laissa erikseen luetellut asiaryhmät. Näin oikeus saattaa käräjäoikeuden ratkaisu hovioikeuden arvioitavaksi säilyi perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaisena pääsääntönä. Perustuslakivaliokunta katsoi myös, että jatkokäsittelylupajärjestelmä oli soveltamisalaltaan laissa määritelty riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti sekä luvan myöntämisedellytykset lueteltu tyhjentävästi. Myöntämisperusteiden täytyessä hovioikeuden on myönnettävä lupa.

Edellä todetun perusteella jatkolupajärjestelmän katsottiin vastaavan lähtökohdiltaan perustuslakivaliokunnan aiemmissa lausunnoissa esitettyjä käsityksiä muutoksenhakumenettelyn kehittämisestä ja näin olevan perustuslain mukainen.

2.3 Kansainväliset sopimukset

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa säädetään oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Artiklan 1 kappale sisältää perussäännöt. Sen mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin (fair and public hearing) laillisesti perustetussa riippumattomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä. Artiklassa ei edellytetä muutoksenhakuoikeuden turvaamista, mutta jos ensimmäisessä oikeusasteessa ratkaistu asia on sopimusvaltiossa mahdollista saada muutoksenhakutuomioistuimen käsiteltäväksi, tulee menettelyn myös toisessa asteessa täyttää 6 artiklasta johtuvat vaatimukset. Näihin vaatimuksiin sisältyy myös oikeus suulliseen käsittelyyn. Artiklassa ei kuitenkaan edellytetä muutoksenhakuprosessin olevan joka suhteessa samanlainen ensimmäisen asteen oikeudenkäynnin kanssa, eikä vaatimus suullisen käsittelyn järjestämisestä toisessa asteessa ole ehdoton. Esimerkiksi valituslupamenettely tai pelkästään oikeuskysymysten ratkaisemista varten järjestetty kirjallinen menettely voi täyttää artiklan vaatimukset, vaikka valittajalle ei näissä menettelyissä annettaisikaan mahdollisuutta tulla henkilökohtaisesti kuulluksi muutoksenhakutuomioistuimessa. Kielteistä valituslupapäätöstä ei myöskään ole tarpeen perustella yhtä yksityiskohtaisesti kuin asiaratkaisua.

Muutoksenhakuoikeudesta rikosasioissa on määrätty erikseen Euroopan ihmisoikeussopimuksen seitsemännen lisäpöytäkirjan 2 artiklassa. Jokaisella rikoksesta tuomitulla on artiklan 1 kappaleen mukaan oikeus saada syyllisyyskysymys tai tuomittu rangaistus tutkittavaksi ylemmässä tuomioistuimessa. Muutoksenhakuoikeuteen voidaan artiklan 2 kappaleen mukaan tehdä poikkeuksia lain määraamien vähäisten rikosten kohdalla ja eräissä muissa tapauksissa. Sopimusvaltiolla on verraten laaja harkintavalta säännellä muutoksenhaun edellytyksiä ja siinä noudatettavaa menettelyä. Esimerkiksi valituslupamenettelyä ei ole sellaisenaan pidetty sopimuksen valvontakäytännössä artiklan vaatimusten vastaisena ja mahdollisuus hakea

muutoksenhakulupaa on 2 artiklan kannalta katsottava riittäväksi muutoksenhakumahdollisuudeksi.

Lisäpöytäkirjassa taattu oikeus muutoksenhakuun ei koske syyttäjän muutoksenhakuoikeutta eikä se koske rikosasioiden yhteydessä käsiteltyjä riita-asioita.

Rikoksesta tuomitulla on kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 8/1976) 14 artiklan 5 kappaleen mukaan oikeus saada syyllisyyskysymys ja tuomittu rangaistus tutkittaviksi ylemmässä tuomioistuimessa lain mukaisesti. Sopimusvaltion lainsäädännöllä voidaan siten säännellä lähinnä muutoksenhakuoikeuden käyttämistä. Muutoksenhaku-tuomioistuimessa noudatettavaa menettelyä säänneltäessä on otettava huomioon 14 artiklan 1 kappaleen vaatimukset yksilön oikeudesta oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin. Näihin vaatimuksiin sisältyy lähtökohtaisesti oikeus suulliseen käsittelyyn ja asianmukaisesti perusteltuun päätökseen. Suullisen käsittelyn järjestämistä ei kuitenkaan ole pidetty muutoksenhakulupamenettelyssä tai pelkästään oikeuskysymyksiin rajatussa muutoksenhakumenettelyssä välttämättömänä. Päätöstä, jossa valitus seulo-taan tai muutoksenhakulupahakemus evätään, ei myöskään tarvitse perustella samantasoisesti kuin täystutkinnassa tehtyä ratkaisua.

Euroopan neuvoston ministerikomitea hyväksyi 7 päivänä helmikuuta 1995 suosituksen muutoksenhakumenettelystä riita-asioissa Euroopan neuvoston jäsenvaltioissa (Recommendation No R (95) 5 of the Committee of Ministers to Member States concerning the introduction and improvement of the functioning of appeal systems and procedures in civil and commercial cases). Suosituksessa jäsenvaltioita kannustetaan harkitsemaan mahdollisuutta rajoittaa asianosaisten muutoksenhakuoikeutta esimerkiksi vähäisissä riita-asioissa ottamalla käyttöön muutoksenhakukielto- tai muutoksenhakulupajärjestelmä.

Yhteenvedona voidaan todeta, että Suomessa käytössä oleva jatkokäsittelylupajärjestelmä on Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden mukainen. Kun jatkokäsittelylupajärjestelmä ei sellaisenaan rajoita muutok-

senhakuoikeutta, kansainvälisistä velvoitteista johtuvia esteitä järjestelmän laajentamiselle ei ole.

2.4 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden lainsäädäntö

Muissa valtioissa sovellettavia muutoksenhakujärjestelmiä on 2000-luvulla selostettu useassa oikeusministeriön julkaisemassa mietinnössä. Vuonna 2000 asetetun hovioikeusmenettelyn kehittämistyöryhmän mietinnössä (Oikeusministeriön työryhmämietintö 28.9.2000, s. 26—32) kuvaillaan Ruotsin, Norjan, Tanskan ja Saksan muutoksenhakumenettelyä koskevaa lainsäädäntöä. Vuonna 2001 asetetun muutoksenhakutoimikunnan osamietinnössä (KM 2001:10, s. 34—44) selostetaan Ruotsin, Norjan, Tanskan, Saksan, Ranskan sekä Englannin ja Walesin muutoksenhakua koskevaa silloista lainsäädäntöä. Vuonna 2006 valmistuneessa selvitysmiesmietinnössä (Muutoksenhaku käräjäoikeudesta hovioikeuteen – Tarkoituksen ja menettelyn uudelleen arviointi, oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2006:28, s. 16—32) kuvataan Norjan, Tanskan, Ruotsin, Saksan, Itävallan sekä Englannin ja Walesin muutoksenhakua koskevaa lainsäädäntöä. Vuonna 2007 asetetun muutoksenhakulupatoimikunnan mietinnössä (Jatkokäsittelylupa hovioikeudessa, KM 2008:3, s. 35—51) selostetaan muissa Pohjoismaissa sovellettavia muutoksenhakumenettelyjä osittain yleisellä tasolla ja erityisesti voimassa olevien muutoksenhakedellytysten kannalta. Vuonna 2013 asetetun jatkokäsittelylupatyöryhmän mietinnössä (Hovioikeuden jatkokäsittelylupajärjestelmän laajentaminen, oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 2014:10, s. 19—26) selostetaan muutoksenhakuun liittyvän lainsäädännön kehittämistä Ruotsissa ja Tanskassa.

Oikeusvertailun osalta viitataan edellä sanotuissa julkaisuissa todettuun.

2.5 Nykytilan arviointi

2.5.1 Yleistä

Jatkokäsittelylupajärjestelmän voidaan katsoa tehostaneen ja tarkoituksenmukaistaneen muutoksenhakua sen soveltamisalaan kuulu-

vissa valitusasioissa ilman, että lainkäytön laatu olisi näissä asiassa heikentynyt. Oikeudenkäynnin kesto on lyhentynyt ja niissä asioissa, joissa oikeudenkäynti päättyy kielteiseen luparatkaisuun, oikeudenkäyntikulut ovat vähentyneet. Menettely on järjestelmän soveltamisalaan kuuluvissa asioissa muodostunut aiempaa nopeammaksi ja taloudellisemmaksi niin asianosaisten kuin valtion kannalta ja – ottaen kaikkien asianosaisten oikeusturvatarpeet huomioon – myös oikeudenmukaisemmaksi. Myönnettyjen jatkokesittelylupien suhteellinen määrä vaihteli aluksi jonkin verran hovioikeuksien kesken, mutta tasoittui nopeasti. Vuonna 2013 lupakäytäntö on jo yhdenmukaistunut.

2.5.2 Tavoitteena selkeä järjestelmä

Uutta lainsäädäntöä valmisteltaessa tavoitteena oli selkeä järjestelmä. Tämän vuoksi järjestelmän soveltamisala esimerkiksi riita-asioissa rajattiin vain rahasaamiin ja hakemusasiat jätettiin kokonaan soveltamisalan ulkopuolelle. Tarkoitus oli varmistaa, ettei hovioikeuksien resursseja käytettäisi merkittävässä määrin sen arvioimiseen, kuuluuko yksittäinen valitus järjestelmän soveltamisalan piiriin vai ei. Hallituksen esityksessä HE 105/2009 vp (s. 53) on todettu, että tilanteissa, joissa valituksen kuuluminen jatkokesittelylupajärjestelmään on epäselvää, lupa tulisi myöntää. Perusteluissa on myös katsottu, ettei luvan myöntäminen asiassa, jossa lupa ei mahdollisesti olisi ollut tarpeen, olisi menettelyvirhe.

Sen arvioiminen, kuuluuko asia jatkokesittelylupajärjestelmän soveltamisalaan, ei pääasiallisessa osassa asioita ole ollut ongelmallista. Hovioikeuksissa ei kuitenkaan ole pidetty edellä sanottua lähestymistapaa riittävän täsmällisenä esimerkiksi sopimuksia koskevien riitojen lupaharkinnassa. Hovioikeudet ovat myös pitäneet järjestelmän johdonmukaisuuden kannalta keinotekoisena sitä, että syyttäjän hakiessa muutosta yhteisen rangaistuksen mittaamiseen lupaharkinta on tehtävä jokaiselta syytekohtalta erikseen. OK 25 a luvun 7 §:n 1 momentin säännöstä, jonka mukaan syyttäjän luvan tarve määräytyy rikoksen rangaistusasteikon mukaan, on pidetty epäselvänä tilanteessa, jossa kärjälä-

oikeus on lukenut vastaajan syyksi lievemmän tekemuodon tai muun rikoksen, ja valittajana on vastaaja. Myös kysymystä luvan tarpeellisuudesta syyttäjän valittaessa vain menettämisseuraamusta koskevasta ratkaisusta on pidetty epäselvänä, vaikka syyttäjän luvan tarve lähtökohtaisesti aina määräytyy sen rikoksen maksimirangaistuksen mukaan, johon menettämisseuraamus liittyy.

Laissa ei myöskään ole säännöstä siitä, tarvitaanko jatkokesittelylupaa asiassa, joka koskee oikeudenkäynnin viivästyemisestä vaadittua hyvitystä. Laissa ei ole otettu selkeää kantaa luvan tarpeellisuuteen, kun haetaan muutosta oikeudenkäyntivaiheen johdosta annettuun päätökseen. Lain soveltamisesta kanteluihin ei ole säädetty.

Mahdollisuuden myöntää jatkokesittelylupa vain osalle asiassa muutosta hakeneille tai osaan valituksesta on katsottu sisältävän ongelmia. Esimerkiksi muutoksenhausta lupapäätökseen tilanteessa, jossa rikosasian vastaajalle myönnetään lupa valittaa vain rangaistuksen mittaamisesta, muttei syyksi lukemisesta, ei ole selkeitä säännöksiä laissa.

Edellä selostettujen esimerkkien valossa voidaan katsoa, etteivät järjestelmän soveltamisalan rajaukset kaikilta osin ole täyttäneet toivotulla tavalla niille asetettuja selkeys- ja ennakoitavuusvaatimuksia. Esimerkiksi riita-asioissa soveltamisalan rajoittaminen saamiin ei ole aina osoittautunut selkeäksi kriteeriksi. Rajaukset ovat sen sijaan tuoneet mukanaan tulkintaongelmia.

Järjestelmää olisi tarpeen yksinkertaistaa nykyisestä. Etenkin erilaisia poikkeussäännöksiä tulisi vähentää. Näin varmistettaisiin, ettei asianosaisten tai hovioikeuksien resursseja tarpeettomasti käytettäisi lupajärjestelmän soveltamisalaa koskevien kysymysten ratkaisemiseen.

Järjestelmän soveltamisalaan liittyvien rajoitusten ja poikkeusten vähentämistä harkittaessa olisi kuitenkin otettava huomioon, että lainsäädännössä on erityislakeja ja muita säädöksiä, jotka sisältävät muutoksenhakumenettelyyn liittyviä erityissäännöksiä. Esimerkiksi eräät kansainväliset sopimukset ja Euroopan unionin lainsäädäntö sisältävät osin yksityiskohtiin meneviä säännöksiä oikeudenkäynnistä ja muutoksenhausta. Nämä säännökset erityispiirteinen menevät kansal-

lisen lain edelle, jos kansallisen ja kansainvälisen velvoitteen välillä on ristiriita. Näin on mahdollista, ettei jatkokäsittelylupajärjestelmää voida aina poikkeuksitta soveltaa haettaessa hovioikeudelta muutosta kärjäoikeuden riita- tai hakemusasiassa antamaan ratkaisuun.

2.5.3 Asian laatu ja oikeusturvan tarve

Soveltamisalaltaan rajoitettu jatkokäsittelylupajärjestelmä mahdollistaa valituksen kohteena olevan asian laadun huomioon ottamisen yleisellä tasolla. Selkeät ja velvoittavat lupaperusteet taas turvaavat valittajan oikeussuojan yksittäisessä asiassa.

Asian yleisellä laadulla tarkoitetaan esimerkiksi intressin määrää riita-asiassa, hakemusasian kohdetta tai kulloinkin kysymyksessä olevan rikosasian vakavuutta abstraktilla tasolla. Rajaamalla jatkokäsittelylupajärjestelmän soveltamisalaa siten, että järjestelmä koskee vain arvoltaan määrätyn intressin alittavia riita-asioita tai vähäisiä rikosasioita, varmistetaan, että tietyt asiat, konkreettisesta oikeussuojan tarpeesta riippumatta, käsitellään aina hovioikeudessa täystutkinnassa.

Asian intressi, joko rahassa tai vankeusrangaistuksen pituudessa mitattuna, ei kuitenkaan ole yhtä keskeinen tekijä asianosaisen oikeussuojan kannalta kuin yksittäiseen valitusasiaan liittyvät oikeusturvan tarpeet. Häviöarvoltaan vähäinen perintöriita voi olla huomattavasti monimutkaisempi ja epäselvempi kuin sopimusrikkomukseen perustuva satojen tuhansien eurojen korvaussaatava. Törkeätä rikosta koskeva asia, jossa kärjäoikeus on tuominnut vastaajan kahden vuoden ehdottomaan vankeusrangaistukseen, voi olla suhteellisen selkeä, kun taas näpistyksen ja varkauden rajankäynti voi yksittäisessä tapauksessa olla monimutkainen kysymys. Asianosaisen näkökulmasta katsoen selkeät lupaperusteet sekä matala lupakynnys ovat huomattavasti tärkeämpiä kuin asian arvon perusteella määräytyvä menettely. Voidaan jopa katsoa, että etenkin riita-asioissa intressiin perustuva lupamenettely on epätasa-arvoinen, koska intressin suhteellinen merkitys vaihtelee asianosaisen varallisuustilanteen mukaan.

Lainkäytön laadusta ja valittajan oikeussuojan toteutumisesta yksittäisessä asiassa ei ole mahdollista tinkiä. Jos kärjäoikeuden ratkaisu ja valituskirjelmä antaa aihetta epäillä ratkaisun lopputuloksen oikeellisuutta, valitusasia tulee hovioikeudessa käsitellä täysimittaisessa oikeudenkäynnissä. Lupaperusteita ei siksi tule löyhentää, niiden velvoittavuutta ei tule vähentää eikä hovioikeuden harkintavaltaa lupapäätöstä tehtäessä tule lisätä. Lupajärjestelmän soveltamisalan laajentaminen ei sen sijaan vaikuta kielteisesti asianosaisten oikeusturvaan yksittäisessä asiassa.

Jatkokäsittelylupajärjestelmä olisi kehitettävissä siten, että asianosaisen oikeussuojan tarve olisi asian laatua keskeisempi tekijä jatkokäsittelyn kannalta. Sen sijaan, että asian laatu yleisellä tasolla rajaisi jatkokäsittelyluvan soveltamisalaa, oikeussuoja toteutuisi lupaperusteiden kautta. Kun useampi asia voitaisiin päättää lupakäsittelyyn, mahdollistaisi tämä hovioikeuksien käytettävissä olevien voimavarojen kohdentumisen nykyistä tarkoituksenmukaisemmalla tavalla. Lisäksi järjestelmän soveltamisalan laajentaminen vähentäisi asianosaisten oikeudenkäyntikuluja.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Oikeudenkäynnin painopisteen pitää olla kärjäoikeudessa. Perustuslain turvaaman muutoksenhakuoikeuden tarkoituksena ei ole varmistaa, että oikeusasian asianosaisilla on mahdollisuus saada sama asia täysimittaisesti käsitellyksi kaksi kertaa tilanteessa, jossa ensimmäisen oikeusasteen ratkaisu ei vastaa asianosaisen näkemystä. Hovioikeuksien tehtävänä on sen sijaan valituksen perusteella kontrolloida kärjäoikeuden ratkaisun oikeellisuus sekä näyttö- että oikeuskysymyksissä ja ratkaisun lainmukaisuus muutenkin sekä korjata ratkaisun virheet, silloin kun niillä on merkitystä ratkaisun lopputuloksen kannalta. Hovioikeusmenettelyn tulee ensisijaisesti palvella tämän tavoitteen toteutumista. Jos kärjäoikeuden ratkaisussa on vähäinen esimerkiksi rikoslain (39/1889) 7 luvun 6 §:n

soveltamiseen liittyvä virhe tai muu puute perusteluissa, joka ei ole vaikuttanut ratkaisun lopputulokseen, jatkokäsittelylupaa ei olisi OK 25 a luvun 11 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla tarpeen myöntää.

Menettelylle voidaan kuitenkin asettaa myös muita vaatimuksia. Menettelyn tulisi olla oikeudenmukainen, nopea ja taloudellinen. Oikeusvarmuutta voidaan teoriassa ajatella parhaiten edistettävän siten, että kaikki asiat aina käsitellään samalla tavalla täysimittaisessa muutoksenhakumenettelyssä. Menettely ei tällöin kuitenkaan muodostuisi nopeaksi, taloudelliseksi eikä myöskään kaikkien asianosaisten oikeusturvatarpeet huomioon ottaen oikeudenmukaiseksi.

Hovioikeusmenettelyä kehitettäessä on pyrittävä siihen, että edellä mainitut tavoitteet ja oikeudenkäynnille asetetut vaatimukset toteutuisivat kaikkien asianosaisten ja yhteiskunnalle aiheutuvien kustannusten kannalta mahdollisimman hyvin. Samalla olisi varmistettava, että menettely jatkossakin täyttää perustuslaissa ja Suomea sitovissa yleissopimuksissa oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asetetut vaatimukset.

Nykyisen jatkokäsittelylupajärjestelmän voimaantulo on edistänyt edellä mainittujen tavoitteiden toteutumista. Se on soveltamisalallaan toiminut hyvin. Oikeusturvaongelmia tai niitä vastaavia ongelmia ei ole ilmennyt.

Jatkokäsittelylupajärjestelmä ei ole ollut voimassa kuin vajaat neljä vuotta. Järjestelmän toimivuutta ja vaikutuksia joudutaan näin ollen arvioimaan varsin lyhyeltä ajankaksolta kerättyjen kokemusten perusteella. Neuvottelukunnan vuonna 2013 tekemä ehdotus järjestelmän soveltamisalan laajentamisesta niin pian sen voimaantulon jälkeen on siksi saanut osakseen myös kritiikkiä. Valtion taloustilanne on kuitenkin jatkuvasti heikentynyt. Oikeusturva, kuten monet muut valtion tuottamat keskeiset palvelut, on toteutettava aiempaa niukemmilla resursseilla. Hyvin toimineen jatkokäsittelylupajärjestelmän soveltamisalan laajentaminen on vähäisin lainsäädäntömuutoksinkin toteutettavissa. Se on myös keino, jolla voidaan nopealla aikataululla kehittää, tehostaa ja tarkoituksenmukaistaa oikeudenhoitoa oikeusturvaa heikentämättä.

3.2 Toteuttamisvaihtoehdot

3.2.1 Jatkokäsittelylupajärjestelmän soveltamisalan laajentaminen riita- ja hakemusasioissa

Hallituksen esitystä valmistelleen työryhmän tehtävänä oli asettamis päätöksen mukaan selvittää mahdollisuuksia laajentaa jatkokäsittelylupajärjestelmän soveltamisalaa sekä riita- että rikosasioissa. Myös järjestelmän ulottamista hakemusasioihin ja ulosottoasioihin oli selvitettävä.

Riita-asioissa järjestelmän soveltamisalan piiriin kuuluvat nykyisin vain velkaa ja rahasaamista koskevat riidat, joissa häviöarvo on 10 000 euroa tai vähemmän. Rajausta perusteltiin muun muassa sillä, että vähäisissäkin riita-asioissa oikeudenkäyntikulut helposti voivat nousta korkeiksi. Jos oikeudenkäyntikulut ylittävät häviöarvon, ei ole asianosaisten intressin mukaista, että riita, joka on ratkaistu käräjäoikeudessa oikein, turhaan käsitellään uudelleen hovioikeudessa täysimittaisessa oikeudenkäynnissä. Häviöarvon rahamäärän katsottiin olevan myös suhteutettavissa järjestelmälle rikosasioissa ehdotettuun soveltamisalaan.

Soveltamisala rajattiin riita-asioissa saamiin sen vuoksi, että riidan intressiä ja näin myös häviöarvon määrää olisi muissa tilanteissa vaikea määritellä. Monissa hakemusasioissa, kuten perheoikeuden alaan kuuluvissa asioissa, ei ole lainkaan kysymys taloudellisin perustein arvioitavista eduista tai ainakin tällaisten etujen määrittäminen olisi hankalaa.

Hakemusasioiden ja OK 25 a luvun 9 §:n luettelossa mainittujen asioiden jättämistä jatkokäsittelylupajärjestelmän soveltamisalan ulkopuolelle perusteltiin uudistuksen yhteydessä muun muassa järjestelmän selkeysvaatimuksella. Rajausta pidettiin myös johdonmukaisena järjestelmän riita-asioissa saamiin rajoitetun soveltamisalan kanssa.

Kuten edellä nykytilan arviota koskevassa 2.5 jaksossa on todettu, siviiliasioita koskevat rajaukset ovat osoittautuneet osin epätarpeiksi ja järjestelmän sovellettavuutta heikentäviksi. Järjestelmän laajentamista harkittaessa on siksi perusteltua pyrkiä yksinker-

taistamaan järjestelmää poistamalla mahdollisuuksien mukaan nykyisiä rajoituksia ja poikkeuksia.

Järjestelmä ei kokonaisuutena tule nykyistä selkeämmäksi poistamalla osa poikkeussäännöksistä. Myöskään riita-asioiden häviöarvon nostaminen esimerkiksi 20 000 euroon ei poista järjestelmän soveltamisalan rajaamiseen liittyviä rakenteellisia ongelmia.

Hovioikeuksissa vuonna 2012 ratkaistuista hakemusasioista maksukyvyttömyyteen ja ulosottoon liittyvät valitukset olivat ylivoimaisesti suurin asiaryhmä. Mitään erityistä syytä sille, miksi nämä asiat eivät kuuluisi jatkokäsittelyluvan piiriin, ei ole. Esimerkiksi ulosmittausta koskevat valitukset ovat usein selkeitä ja sopisivat siksi hyvin järjestelmän soveltamisalaan.

Jos lupajärjestelmän soveltamisalaan säädettäisiin kuuluvaksi kaikki riita- ja hakemusasiat, ei käytännössä ole esitettävissä perusteita sille, miksi muut OK 25 a luvun 9 §:n asiaryhmät jäisivät edelleen järjestelmän soveltamisalan ulkopuolelle.

Sakon muuntorangaistuksen määräämistä koskevat asiat on jätetty jatkokäsittelylupajärjestelmän ulkopuolelle. Hovioikeus on OK 2 luvun 8 §:n 2 momentin mukaan toimivaltainen ratkaisemaan mainitut asiat yhden jäsenen kokoonpanossa. Jos muuntorangaistuksen määrääminen kuuluisi jatkokäsittelylupajärjestelmän piiriin, olisi kielteinen lupapäätös tehtävä kolmen tuomarin kokoonpanossa. Jotta hovioikeusmenettely ei olisi muuttunut aiempaa enemmän henkilöresursseja vaativaksi, muuntorangaistus on aikaan jätetty soveltamisalan ulkopuolelle.

Järjestelmän soveltamisalaan liittyvien rajausten ja poikkeusten vähentämistä harkittaessa olisi myös otettava huomioon eräiden Euroopan unionin instrumenttien sisältämät oikeudenkäyntimenettelysäännökset. Esimerkiksi ulkomaisen tuomion täytäntöönpanoa koskevassa asiassa käräjäoikeus tekee täytäntöönpanokelpoisuutta koskevan päätöksen vastapuolta kuulematta. Tällöin asia tulee vastaajan kohdalla ensimmäisen kerran käsiteltäväksi hovioikeudessa. Tämä seikka puoltaa osaltaan asioiden jättämistä jatkokäsittelylupamenettelyn ulkopuolelle, mutta toisaalta näissä asioissa voitaisiin myöntää lupa herkemmin esimerkiksi painavan syyn

perusteella. Samalla olisi myös varmistettava, ettei lain soveltamisesta tulisi kohtuuttoman hankalaa. Järjestelmään ei myöskään tulisi säätää poikkeuksia tarpeettomista syistä.

Jos järjestelmän soveltamisala riita- ja hakemusasioissa laajennetaan yleiseksi, seuraisi muutoksesta myös, että lapsen huoltoa, asumista ja elatusta koskevat asiat (jäljempänä *lapsiasiat*) siirtyisivät järjestelmän piiriin. Lapsiasioissa tärkein on lapsen etu. Vanhempien etu on toissijainen.

Lapsen edun kannalta on erityisen tärkeää, että häntä koskeva oikeudenkäynti päättyy kohtuullisessa ajassa. Lapsi ei ole se, joka oikeudessa riitelee. Vanhemmat riitelevät, ja vanhempien välien ollessa tulehtuneet lapsi monesti joutuu tahtomattaan riitaan mukaan. Pitkään kestävä huoltoriidan voidaan jopa katsoa vahingoittavan lasta ja näin olevan suoraan lapsen edun vastainen. Huoltoriidan käsittely käräjäoikeudessa on yleensä varsin perusteellinen. Lapsen edun mukaista ei ole pitkittää oikeudenkäyntiä toistamalla käsitteily hovioikeudessa tilanteessa, jossa käräjäoikeuden ratkaisun oikeellisuutta ei ole aihetta epäillä.

Ei myöskään ole vanhempien intressissä, että epäselvä oikeustila jatkuu pitkään. Täysimittainen hovioikeusprosessi tuo usein myös mukanaan mittavat oikeudenkäyntikulut. Lapsiasioissa asianosaiset vastaavat pääsäännön mukaan omista kuluistaan. Tämä tarjoaa mahdollisuuden rangaista taloudellisesti toista vanhempaa pitkällä prosessilla myös sellaisessa tilanteessa, jossa käräjäoikeuden ratkaisun oikeellisuus on ilmeinen.

Toisaalta lapsiasioissa ei monesti ole kysymys ratkaisun oikeellisuudesta, vaan ratkaisusta itsessään. Vanhempien riidellessä lapsen huollosta ei ole harvinaista, että molemmat vanhemmat ovat käräjäoikeusprosessin yhteydessä tehtyjen selvitysten perusteella käytännössä yhtä hyviä huoltajia ja että ratkaisu lopulta perustuu kokonaisarvioon, jonka oikeellisuutta on juridisin perustein vaikea arvioida. Kun käräjäoikeuden tuomioon haetaan muutosta, kysymys ei välttämättä olekaan siitä, onko käräjäoikeuden ratkaisu juridisin argumentein arvioituna oikea vai väärä, vaan siitä, päätyisivätkö toiset ratkaisijat saman aineiston kokonaisarvion perusteella toiseen ratkaisuun. Muutoksenhaussa ei

siis tosiasiaissa ole kysymys ratkaisun oikeellisuuden arvioimisesta (överprövning) – vaikka niin pitäisi olla - vaan asian uudelleen käsittelemisestä (omprövning).

Lapsiasioissa vanhemmat voivat korostummin kuin riita-asioissa yleensä haluta esittää näkemyksenä tuomioistuimelle suullisesti eli asianosaiset haluavat kohdata tuomarina. Suullinen menettely on osa oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä. Voidaan kuitenkin asettaa kysymyksen alaiseksi, että kertaalleen suullisesti käräjäoikeudessa käsitelty riita aina asianosaisen niin halutessa toistetaan saman kaavan mukaan hovioikeudessa.

Harkittaessa jatkokäsittelylupajärjestelmän soveltamisalan laajentamista lapsiasioihin voidaan lopulta katsoa olevan kysymys siitä, tuleeko lapsesta riitelevillä vanhemmilla aina olla oikeus saada riitansa käsiteltyksi täysimittaisessa oikeudenkäynnissä kahdessa oikeusasteessa kun näin ei kaikissa riita- tai hakemusasioissa ole asian laita. Jos arvioinnin lähtökohtana on lapsen etu, näin ei ole.

Jatkokäsittelylupajärjestelmän laajentamista koskevassa punninnassa on myös otettava huomioon, että muutoksenhakujärjestelmällä ei ole samaa merkitystä lapsiasioissa kuin muissa siviiliasioissa. Lapsen huoltoa ja elatusta koskeva hakemus voidaan nimittäin saattaa vireille käräjäoikeudessa aina uudelleen vetoamalla muuttuneisiin olosuhteisiin. Tämänkin seikka puoltaa lapsiasioiden sisällyttämistä järjestelmän soveltamisalan piiriin.

Vaihtoehtoinen etenemistapa olisi jättää lapsiasiat edelleen järjestelmän soveltamisalan ulkopuolelle. Lapsiasiat ovat erittäin henkilöityneitä. Tämä nostaa oikeusturvaodotuksia. Oikeus täystutkintaan ja yksityiskohtaisesti perusteltuun ratkaisuun myös toisessa oikeusasteessa voidaan kokea välttämättömäksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeeksi myös niissä tapauksissa, joissa käräjäoikeuden ratkaisun lopputulos on ilmeisen oikea. Lapsiasioiden rajaaminen jatkokäsittelylupajärjestelmän ulkopuolelle voisi siksi olla perusteltua. Kokonaispunninnassa aiemmin esitetyt argumentit kuitenkin puoltavat lapsiasioiden sisällyttämistä järjestelmän piiriin.

3.2.2 Jatkokäsittelylupajärjestelmän laajentaminen rikosasioissa

Jatkokäsittelylupajärjestelmä ei rajoita muutoksenhakuoikeutta. Kaikista käräjäoikeuden ratkaisuista saa valittaa hovioikeuteen ja hovioikeus tutkii kaikki valitukset. Jatkokäsittelylupajärjestelmän laajentaminen ei näin ollen muuttaisi perustuslain turvaamaa muutoksenhakuoikeutta. Laajentaminen kuitenkin mahdollistaisi, että hovioikeuskäsittely voitaisiin nykyistä useammassa valitusasioissa päättää kielteiseen jatkokäsittelyluparatkaisuun tilanteessa, jossa käräjäoikeuden tuomion ja valituskirjelmän valossa käräjäoikeuden ratkaisun lopputuloksen oikeellisuutta ei ole aihetta epäillä eikä muukaan lupaperuste tule sovellettavaksi.

Kuten edellä 2.1 jaksossa on todettu, lupajärjestelmän käyttöönotto ei ole vaikuttanut hovioikeuksien muuttamien ratkaisujen suhteelliseen määrään. Järjestelmä ei näin ollen ole heikentänyt kansalaisten oikeusturvaa. Ei myöskään ole syytä olettaa, että järjestelmän laajentaminen vaikuttaisi kielteisesti oikeusturvan toteutumiseen.

Soveltamisalaltaan laajennettunakaan järjestelmä ei heikentäisi kansalaisten oikeusturvaa, koska selkeät ja velvoittavat lupaperusteet sekä matala lupakynnys takaavat asianosaisille oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin jokaisessa hovioikeuden ratkaistavaksi saatetussa valitusasiassa.

Jatkokäsittelylupajärjestelmän käyttöönottamisen yhteydessä korostettiin voimakkaasti sitä, ettei uutta järjestelmää toisin kuin seurantaa, tulisi soveltaa kaikkiin valitusasioihin, vaan ainoastaan niin sanottuihin vähäisempiin asioihin. Myös soveltamisalan selkeyttä ja tarkkarajaisuutta pidettiin keskeisenä seikkana. Luvan tarpeellisuus tai kielteinen lupapäätös ei saisi tulla valittajalle yllätyksenä. Hänen tulisi aina pystyä ennakolta arvioimaan, missä tilanteissa valituksen käsittelyn päätyminen lupaharkintaan olisi mahdollinen. Riita-asioissa soveltamisala rajattiin muutoksenhakuintressin perusteella, rikosasioissa tuomitun rangaistuksen ja enimmäisrangaistuksen mukaan.

Rikosasiassa vastaaja tarvitsee nykyisin jatkokäsittelyluvan, jos häntä ei ole tuomittu neljää kuukautta ankarampaan vankeusran-

gaistukseen. Syyttäjä ja asianomistaja tarvitsevat luvan, jos valitus koskee rikosta, josta säädetty rangaistus on sakko tai enintään kaksi vuotta vankeutta. Jos syyttäjä ei tarvitse jatkokäsittelylupaa valittaessaan käräjäoikeuden antamasta ratkaisusta, ei myöskään vastaaja tarvitse lupaa.

Jos jatkokäsittelylupajärjestelmään soveltamisalaa rikosasioissa laajennetaan, järjestelmän piiriin tulisi lisätä myös muita kuin vähäisinä pidettäviä rikosasioita. Perustuslakivaliokunta katsoi jo hallituksen esityksestä HE 105/2009 vp antamassaan lausunnossa PeVL 4/2010 vp s. 4, että ”rikosta, josta tuomitaan tällainen [neljän kuukauden vankeus] rangaistus, ei voida pitää vähäisenä”.

Laissa on useita menettelyjä ja seuraamusvaihtoehtoja, jotka on suoraan kytketty vankeusrangaistuksen pituuteen. Lakeja säädetäessä on arvioitu rangaistuksen ankaruuden merkitystä eri tilanteissa.

Rikoslain 6 luvun 11 §:n mukaan rikoksen tekijä, joka tuomitaan pituudeltaan määrättyyn, enintään kahdeksan kuukauden ehdottomaan vankeusrangaistukseen, voidaan sen sijasta tuomita yhdyskuntapalveluun, jollei ehdottomien vankeusrangaistusten, aiempien yhdyskuntapalvelurangaistusten tai muiden painavien syiden ole katsottava olevan esteenä yhdyskuntapalveluun tuomitsemiselle. Lisäedellytyksinä on, että rikosentekijä on antanut suostumuksensa rangaistuksen tuomitsemiseen yhdyskuntapalveluna ja hänen voidaan olettaa suorittuvan yhdyskuntapalvelusta.

Rikoslain 6 luvun 11 a §:n mukaan enintään kuuden kuukauden ehdoton vankeusrangaistus voidaan tietyin edellytyksin tuomita valvontarangaistuksena.

Hovioikeuslain (56/1994) mukaan asia voidaan vastaajan valittaessa ratkaista niin sanotussa kevennetyssä kokoonpanossa, jos ketään vastaajista ei ole tuomittu ankarampaan rangaistukseen kuin sakkoon tai kuudeksi kuukaudeksi vankeuteen. Kevennetyyn kokoonpanoon kuuluu kaksi hovioikeuden jäsentä ja hovioikeuslaissa säädetty kelpoisuusehdot täyttävä esittelijä.

Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 5 a luvun 1 §:n mukaan kirjallisessa menettelyssä voidaan tuomita enintään yhdeksän kuukauden vankeusrangaistus.

Asian ratkaiseminen kirjallisessa menettelyssä edellyttää kuitenkin, ettei mistään syyttäjän syytteessä tarkoitettusta yksittäisestä rikoksesta ole säädetty ankarampaa rangaistusta kuin sakko tai enintään vankeutta kaksi vuotta.

Oikeudenmukainen oikeusjärjestelmä on myös johdonmukainen. Harkittaessa jatkokäsittelylupajärjestelmän laajentamista, luparajan tulisi heijastaa rangaistuksen ankaruutta myös osana rikosoikeusjärjestelmää. Kahdeksan kuukauden pituinen vankeusrangaistus voidaan tuomita suoritettavaksi yhdyskuntapalveluna. Pituudeltaan kahdeksan kuukautta ylittävää vankeusrangaistusta pidetään siis siinä määrin ankarana, ettei rangaistusta voida suorittaa yhdyskuntapalveluna. Jos jatkokäsittelylupajärjestelmän soveltamisalaa laajennetaan, soveltamisalan raja vastaajan hakiessa ratkaisuun muutosta tulisi kuitenkin ainakin tässä vaiheessa säätää sellaiseksi, että ankariksi arvioidut seuraamukset jäisivät soveltamisalan ulkopuolelle. Näin arvioiden soveltamisalaa olisi mahdollista laajentaa rikosasioihin, joissa vastaajaa ei ole tuomittu ankarampaan rangaistukseen kuin sakkoon tai enintään kahdeksan kuukauden vankeusrangaistukseen.

Jos vastaaja tarvitsisi luvan tilanteessa, jossa häntä ei ole tuomittu kahdeksaan kuukautta ankarampaan vankeusrangaistukseen, olisi järjestelmän soveltamisalaa johdonmukaisuussyistä tarkistettava myös syyttäjän ja asianomistajan osalta.

Tärkeänä on pidetty sitä, ettei vastaajan oikeus saada valituksensa suoraan hovioikeuden täystutkintaan milloinkaan saisi olla heikompi kuin syyttäjän. Tästä periaatteesta ei tulisi nytkään luopua. Jotta laajentamisen myötä järjestelmän piiriin tulisi enemmän ratkaisuja, olisi myös rangaistusasteikon mukaan määräytyvää soveltamisalaperustetta tarkistettava. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan syyttäjä ja asianomistaja tarvitsevat jatkokäsittelyluvan, jos valitus koskee rikosta, josta säädetty rangaistus on enintään kaksi vuotta vankeutta. Yksi luonteva vaihtoehto olisi rangaistusmaksimin nostaminen neljään vuoteen vankeutta. Tällöin järjestelmän piiriin saatettaisiin kuitenkin suurin osa rikoksista. Rajaamisesta ei käytännössä olisi hyötyä, vaan se tekisi järjestelmän soveltamisen

vaikeammaksi, kun luvan tarpeellisuutta arvioitaessa olisi tarkistettava myös tuomittujen rikosten rangaistusasteikot. Tästä syystä olisi tarkoituksenmukaisempaa laajentaa järjestelmän soveltamisalaa siten, että syyttäjä tarvitsisi luvan aina hakiessaan rikosasiassa muutosta. Asianomistajaan sovellettaisiin jatkossakin samoja säännöksiä kuin syyttäjään. Järjestelmän toimivuuden kannalta tämä olisi välttämätöntä.

Syyttäjät hakevat muutosta käräjäoikeuden ratkaisuun huomattavasti harvemmin kuin vastaajat. Kun syyttäjä on hakenut muutosta jatkokäsittelylupajärjestelmän soveltamisalaa kuuluvassa rikosasiassa, lupa on enemmistössä tapauksista myönnetty. Käytännössä syyttäjät valittavat tilanteissa, joissa muutoksenhakuun on selvä syy. Niissä tilanteissa lupa myös myönnetään. Soveltamisalan laajentaminen ei muuttane tilannetta.

3.2.3 Jatkokäsittelylupajärjestelmän yleinen soveltaminen

Edellä on käsitelty mahdollisuuksia laajentaa jatkokäsittelylupajärjestelmän soveltamisalaa. Esitettyjen perustelujen valossa voisi olla johdonmukaista, että lupajärjestelmää säädetään yleisesti sovellettava.

Kun järjestelmän katsotaan sellaisenaan turvaavan oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja antavan asianosaisille riittävät oikeusturvatakeet, herää kysymys, miksi järjestelmän soveltamisalaa tulisi lainkaan rajata.

Jatkokäsittelylupajärjestelmässä hovioikeus osana muutoksenhakumenettelyä ottaa kantaa siihen, onko aihetta epäillä käräjäoikeuden ratkaisun lopputuloksen oikeellisuutta tai tuleeko asian käsittelyä jatkaa muun lupaperusteiden nojalla. Kysymys ei ole esimerkiksi Tanskassa käytössä olevan järjestelmän kaltaisesta menettelystä, jossa luvan voi evätä erillinen lupaelin eikä muutoksenhakutuomioistuimien itse välttämättä ota valitusta mistään muodossa tutkittavaksi (ks. oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 10/2014 s. 24–26). Jatkokäsittelylupamenettelyssä asia tutkitaan myös asiallisesti, vaikka se tutkitaan lupaperusteiden näkökulmasta. Tällä seikalla on merkitystä valitusoikeuden toteu-

tumisen kannalta ja myös järjestelmän legitimitettiin arvioitaessa.

Lähtökohta siis on, että kaikki asiat tutkitaan ja niiden asioiden käsittely, joissa ei lupavaiheessa ilmene aihetta epäillä käräjäoikeuden ratkaisun oikeellisuutta, eikä myöskään muissa lupaperusteissa todettua tilannetta ole käsillä, voidaan päättää kielteiseen jatkokäsittelylupapäätökseen. Säättämällä lupakynnys matalaksi on pyritty varmistamaan, että kaikki valitusasiat, joissa jatkokäsittely on aiheellista, myös saavat jatkokäsittelyluvan.

Hovioikeudessa muutettujen ratkaisujen osuus ei ole lupajärjestelmän käyttöönoton myötä muuttunut. Tämä osoittaa osaltaan, että ne ratkaisut, joissa käräjäoikeuden lopputulos on ollut virheellinen, ovat paikantuneet lupasäännöksiä soveltamalla ja ohjautuneet jatkokäsittelyyn. Asianosaisten oikeusturva on toteutunut yhtä lailla niissä asioissa, joissa jatkokäsittelyä edeltää lupaharkinta, kuin niissä, jotka ovat menneet suoraan jatkokäsittelyyn.

Periaatteellista tai oikeuskäytäntöön perustuvaa syytä rajata lupajärjestelmän soveltamisalaa ei ole.

Suomessa jatkokäsittelylupajärjestelmä korvasi tullessaan voimaan niin sanotun seulontamenettelyn. Seulontamenettelyn soveltamisesta saadut kokemukset eivät kaikilta osin olleet rohkaisevia. Soveltamisalaltaan rajoitettu lupajärjestelmä oli tästä näkökulmasta katsoen hyvinkin perusteltu ratkaisu. Vaikka seulontamenettelyn ongelmia ei jatkokäsittelylupajärjestelmässä ole esiintynyt, soveltamisalan laajentaminen nopealla aikataululla voidaan kokea arveluttavaksi. Valtion taloustilanteen heikentyminen edellyttää kuitenkin toiminnallisen tehokkuuden lisäämistä myös oikeushallinnon alalla.

Oikeusvaltiossa ei riitä, että oikeudenkäynti on oikeudenmukainen. Oikeudenkäynnin asianosaisten olisi myös koettava oikeudenkäynti oikeudenmukaiseksi sekä periaatteellisella että käytännön tasolla. Vakavia rikoksia koskevissa asioissa asianosaisten oikeusturvaodotukset ovat erityisen korostuneet. Kirjallisen aineiston perusteella tehty lupaharkinta voidaan näissä tapauksissa kokea riittämättömäksi, vaikka oikeusturvaongelmaa ei tosiasiallisesti olisi.

Jos valtiontalouden säästöpainot eivät olisi niin suuret, lupajärjestelmän laajentamiseen ei todennäköisesti olisi ryhdytty niin nopealla aikataululla kuin nyt on tehty. Tietty varovaisuus laajentamisessa on siksi perusteltua. Hovioikeuksien ratkaistavaksi saatettujen asioiden määrä on viime vuosina vähentynyt. Lyhyen aikavälin säästötavoitteiden saavuttaminen ei välttämättä edellytä, että kaikki asiat – myös vakavat rikosasiat – jo tässä yhteydessä saatettaisiin jatkokäsittelylupajärjestelmän piiriin. Tämän vuoksi lupajärjestelmän soveltamisalaa tulisi vielä rajoittaa siten, että vastaaja ei tarvitsisi jatkokäsittelylupaa valittaessaan asiassa, jossa käräjäoikeus on tuominnut hänet kahdeksan kuukauden vankeusrangaistusta ankarampaan rangaistukseen.

3.3 Keskeiset ehdotukset

Jatkokäsittelylupajärjestelmää ehdotetaan laajennettavaksi siten, että kaikki riita- ja hakemusasiat kuuluisivat lupajärjestelmän piiriin.

Nykyiset riita-asioita koskevat rajaukset ovat osoittautuneet osin epätarkoiksi ja järjestelmän sovellettavuutta heikentäviksi. Soveltamisalaa laajennettaessa järjestelmää tulisi myös muilta osin yksinkertaistaa poistamalla mahdollisuuksien mukaan nykyisiä rajoituksia ja poikkeuksia. Nykyisten poikkeussäännösten osittainen poistaminen tai riita-asioiden häviöarvon nostaminen esimerkiksi 20 000 euroon ei muuttaisi järjestelmää selkeämmäksi. Tämän vuoksi tässä esityksessä ehdotetaan, että soveltamisala näissä asioissa säädetään yleiseksi. Muutoksesta seuraisi, että kaikki riita-asiat, riidan kohteesta riippumatta, kuuluisivat järjestelmän soveltamisalaa.

Myös kaikki hakemusasioiksi luokitellut valitusasiat kuuluisivat soveltamisalan piiriin. Järjestelmää sovellettaisiin myös lapsiasioissa annettuihin käräjäoikeuden ratkaisuihin. Soveltamisalan laajentamista lapsiasioihin on perusteltu edellä toteuttamisvaihtoehtoja koskevassa 3.2 jaksossa.

Lakiin ei ehdoteta sisällytettäväksi erityisiä poikkeussäännöksiä esimerkiksi ulkomaisten tuomioiden tunnustamista ja täytäntöönpanoa koskevien ratkaisujen varalle. Siltä osin kuin

ylkansallinen lainsäädäntö tai vastaava kansainvälinen velvoite edellyttää muutoksenhakumenettelyltä erityisiä toimenpiteitä, toimenpiteet toteutettaisiin jatkokäsittelylupamenettelyn puitteissa. Esimerkiksi tilanteessa, jossa vastaaja saa tiedon käräjäoikeudessa annetusta ulkomaisen tuomion täytäntöönpanokelpoiseksi julistavasta ratkaisusta vasta muutoksenhakuvaiheessa, tämä olisi mahdollista katsoa OK 25 a luvun 11 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitetuksi muuksi painavaksi syyksi myöntää asiassa jatkokäsittelylupa. Asia kuitenkin ratkaistaisiin aina tapauskohtaisesti.

Järjestelmää sovellettaisiin myös sotilasoikeudenkäyntiasioissa. Hovioikeuden käsitellessä sotilasoikeudenkäyntiasiaa sen kokoonpanoon kuuluu myös kaksi sotilajäsentä. Jatkokäsittelylupapyyntöä ratkaistaessa hovioikeus on kuitenkin toimivaltainen tavanomaisessa kokoonpanossaan. Tarkoituksenmukaista olisi, että tämä kokoonpano olisi toimivaltainen myös silloin, kun lupapyyntö koskisi sotilasoikeudenkäyntiasiaa. Sotilasoikeudenkäyntilain (326/1983) säännöstä hovioikeuden kokoonpanosta olisi sen vuoksi muutettava.

Rikosasioissa järjestelmän soveltamisalaa laajennettaisiin siten, että vastaaja tarvitsisi jatkokäsittelyluvan valittaessaan muusta kuin sellaisesta ratkaisusta, jossa hänet on tuomittu yli kahdeksan kuukauden vankeusrangaistukseen.

Edellä toteuttamisvaihtoehtoja koskevassa 3.2 jaksossa on mainittuina eri vaihtoehtoisia enimmäisrangaistuksia, joiden puitteissa erityiset menettelyt tai rangaistuksen suorittamistavat ovat mahdollisia. Sekä nykyistä neljän kuukauden vankeusrangaistusta että kuuden, kahdeksan ja yhdeksän kuukauden vankeusrangaistusta voidaan perustellusti pitää ankarina tuomioina. Jos jatkokäsittelylupajärjestelmää kuitenkin laajennetaan, tulee laajentamisella olla käytännössäkin vaikutuksia hovioikeuksien voimavarojen kohdentamismahdollisuuteen. Soveltamisalan laajentaminen ei saisi olla niin rajoitettu, ettei laajentamisella ole käytännön merkitystä. Tästä sekä 3.2 jaksossa selostetuista syistä järjestelmän soveltamisalaa esitetään laajennettavaksi siten, että vastaaja tarvitsisi valittaessaan jatkokäsittelyluvan, jos hänet on tuomittu enin-

tään kahdeksan kuukauden vankeusrangaistukseen.

Rangaistuksen ankaruutta arvioitaessa ei otettaisi huomioon vankeusrangaistuksen ohessa tuomittua sakkoa tai muita rikosoikeudellisia seuraamuksia.

Voimassa olevan lain mukaan ratkaisevaa vastaajan jatkokäsittelylupatarvetta arvioitaessa on se, mikä rikosoikeudellinen seuraamus hänelle on oikeudenkäynnissä suomittu. Merkitystä ei siis ole sillä, onko vastaaja tuomittu yhdestä vai useammasta rikoksesta eikä myöskään sillä, minkälaisesta rikoksesta hän on ollut syytteessä tai miltä osin hän hakee kärjäoikeuden ratkaisuun muutosta. Jos vastaaja on tuomittu useasta rikoksesta kahdeksaa kuukautta ankarampaan vankeusrangaistukseen sekä eläintenpitokieltoon, ja hän hakee muutosta ainoastaan eläintenpitokieltoon, hän ei voimassa olevan lain mukaan tarvitse jatkokäsittelylupaa. Selkeyden lisäämiseksi järjestelmää ehdotetaan tältä osin muutettavaksi.

Ehdotuksen mukaan vastaaja tarvitsisi aina jatkokäsittelyluvan, jos valitus ei koske rikosta tai rikoksesta tuomittua rangaistusta. Koska ajokielto, liiketoimintakielto, eläintenpitokielto, metsästyskielto ja menettämisseuraamus eivät ole rikoslain 2 luvussa tarkoitettuja rangaistuksia, ehdotuksesta seuraisi, että vastaaja rangaistuksen ankaruudesta riippumatta aina tarvitsisi jatkokäsittelyluvan hakiessaan muutosta vain ajokieltoon tai menettämisseuraamukseen.

Jos vastaaja on tuomittu yli kahdeksan kuukauden vankeusrangaistukseen ja hän hakee muutosta ajonkiellon määräämisen lisäksi syyksilukemiseen, jatkokäsittelylupaa ei tarvita ajokiellosta valittamiseen. Ainoastaan silloin, kun yli kahdeksan kuukauden pituiseen vankeusrangaistukseen tuomittu vastaaja valittaa yksin oheisseuraamuksesta, lupa olisi tarpeen.

Vastaavasti vastaaja tarvitsee aina jatkokäsittelyluvan, jos hän hakee muutosta vain vahingonkorvauksen määräämistä koskevaan ratkaisuun. Jos muutosta syyksilukemisen tai rangaistuksen lisäksi haetaan vahingonkorvausta koskevaan ratkaisuun asiassa, jossa vastaaja on tuomittu yhdeksän kuukauden vankeusrangaistukseen, määräytyy luvan tar-

ve kaikilta osin rangaistuksen ja syyksilukemisen perusteella.

Syyttäjä tarvitsisi aina luvan hakiessaan muutosta kärjäoikeuden rikosasiassa antamaan ratkaisuun. Nykyinen poikkeus, jonka mukaan syyttäjä ei tarvitse lupaa hakiessaan muutosta vastaajan eduksi, ehdotetaan poistettavaksi. Tilannetta koskeva erityissäännös on tarpeeton, koska lupa käytännössä aina myönnetään syyttäjän valittaessa vastaajan eduksi. Kuten nykyisin, asianomistajaan sovellettaisiin samoja säännöksiä kuin syyttäjään. Järjestelmän toimivuuden kannalta tämä olisi välttämätöntä.

Ehdotuksen mukaan jatkokäsittelylupa olisi tarpeen haettaessa muutosta oikeudenkäynnin kuluessa tehtyyn tai oikeudenkäyntiin liittyvään ratkaisuun, joka ei koske pääasiaa. Järjestelmää sovellettaisiin kuitenkin vain ratkaisuihin, joihin saa hakea muutosta valittamalla. Lupajärjestelmää ei sovellettaisi esimerkiksi vangitsemispäätöksiin, joihin haetaan muutosta kantelemalla.

Jatkokäsittelylupaa edellytettäisiin siten valituksen koskiessa vain oikeudenkäyntikuluja, valtion varoista maksettavia kuluja, todistajalle maksettavia korvauksia, maksettavaksi tuomittua uhkasakkoa tai hyvitystä oikeudenkäynnin viivästymisen vuoksi. Lupasäännöksiä sovellettaisiin myös rikosoikeudellisia pakkokeinoja ja yksityisoikeudellisia turvaamistoimia koskeviin valituksiin. Järjestelmä tulisi myös sovellettavaksi kaikkiin oikeudenkäyntiväitteen johdosta annettuihin ratkaisuihin, joihin saa hakea muutosta erikseen.

Edellä selostetut muutokset edellyttävät OK 25 a luvun rakenteen muuttamista. Kun lupajärjestelmän soveltamisala laajenee, säännöksiä voidaan yksinkertaistaa.

Pääsääntö siis olisi, että haettaessa muutosta kärjäoikeuden ratkaisuun valittamalla, täystutkintaa edeltäisi aina jatkokäsittelylupapamenettely. Lupajärjestelmä tulisi sovellettavaksi, jollei laissa toisin säädetä. Soveltamisala olisi siis lähtökohtaisesti yleinen, ja lakiteknisesti soveltamisalan rajausta toteutettaisiin rikosasioita koskevalla poikkeussäännöksellä. Suurin osa järjestelmän soveltamisalaa täsmentävistä ja selittävästä säännöksistä jätettäisiin tarpeettomina pois.

Jatkokäsittelylupa myönnettäisiin kuten nykyisin asiaan kokonaan tai osittain. Osittain lupa voidaan myöntää rikosasioissa esimerkiksi johonkin syytekohtaan tai rangaisituksen mittaamiseen. Luvan myöntämisestä osittain seuraa myös, että asiassa toimitettava pääkäsittely rajataan koskemaan määrättyä osaa asiasta.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Soveltamisalaltaan rajoitettua jatkokäsittelylupajärjestelmää on sovellettu hovioikeuksissa 1 päivästä tammikuuta 2011. Tilastotietojen ja tehtyjen selvitysten perusteella jatkokäsittelylupajärjestelmä on toiminut hyvin. Se on tuonut työnsäästöä erityisesti sen soveltamisalaan kuuluvien rikosasioiden osalta. Oikeusturvaongelmia ei ole ilmennyt.

Oikeusministeriön tilastotietojen mukaan vuonna 2012 hovioikeuksissa ratkaistiin noin 2 900 riita-asiaa, 600 hakemusasiaa sekä 250 ulosottoasiaa.

Riita-asioissa kielteisiä lupapäätöksiä annettiin 194. Kun lupajärjestelmän soveltamisalaan kuului noin 570 valitusasiaa, evätyjen lupapyyntöjen osuus oli 34 %, ja kaikista riita-asia ratkaisuksista noin 7 % oli kielteisiä lupapäätöksiä. On vaikea tarkkaan ennakoida soveltamisalan laajentumisen myötä lisääntyvien kielteisten ratkaisujen määrää. On kuitenkin perusteltua olettaa, että järjestelmän soveltamisalan laajentaminen kaikkiin riita-asioihin pienentäisi kielteisten lupapäätösten suhteellista osuutta kaikista ratkaisuksista. Karkean arvion mukaan on mahdollista, että noin 20–25 %:ssa riita-asioista tehtäisiin epävä luparatkaisu. Tämä tarkoittaisi, että kielteisten lupapäätösten määrä olisi riita-asioissa noin 600–700.

Hakemus- ja ulosottoasioissa evätyjen jatkokäsittelylupien osuus olisi todennäköisesti riita-asioita korkeampi. Tämä johtuu siitä, että maksukyvyttömyyteen ja ulosottoon liittyvissä asioissa kielteinen luparatkaisu olisi todennäköisesti myönteistä päätöstä tavallisempi ratkaisu. Näin harkiten on mahdollista arvioida, että jopa 50 % hakemusasioiden käsittelystä hovioikeudessa voisi päättyä lupamenettelyvaiheessa, jolloin noin 400 ha-

kemusasiassa annettaisiin kielteinen lupapäätös.

Rikosasioissa muutoksen merkitystä on vaikea arvioida. Nykyisin noin 20 %:ssa kaikista ja 45 %:ssa luvan piiriin kuuluvista rikosvalituksista tehdään epävä luparatkaisu. Hovioikeuksien ratkaisujen perusteella arvioiden rajan nostaminen vastaajan osalta kahdeksaan kuukauteen vankeutta ja jatkokäsittelyluvan säätäminen syyttäjälle ja asianomistajalle yleiseksi siirtäisi noin 75 % rikosvalituksista jatkokäsittelylupajärjestelmän piiriin. Kun rikosasioita ratkaistiin vuonna 2012 noin 6 400, tarkoittaisi tämä, että niistä 4 800 kuuluisi järjestelmän piiriin. Jos oletetaan, että lupa edelleen evättäisiin noin 40 %:ssa järjestelmän piiriin kuuluvista rikosasioista, kielteisten luparatkaisujen määrä nousisi noin 2 500 ratkaisuun. Kielteisten luparatkaisujen määrä kaikista rikosasioissa annetuista ratkaisuista nousisi näin arvioiden noin 20 %:sta noin 40 %:iin.

Syyttäjät ja asianomistajat hakevat muutosta käräjäoikeuden ratkaisuun huomattavasti harvemmin kuin vastaajat. Syyttäjän ja asianomistajan osuus muutoksenhauista on noin 10 %. Kun syyttäjä on hakenut muutosta jatkokäsittelylupajärjestelmän soveltamisalaan kuuluvassa rikosasiassa, lupa on useimmissa tapauksista myönnetty. Soveltamisalan laajentaminen ei merkittävästi muuttaisi voimassa olevaa tilannetta.

Vuosille 2013–2025 tehdyn oikeudenhoiton uudistamisohjelman jatkokäsittelylupajärjestelmän laajentamista koskevan toimenpideehdotuksen perusteluissa arvioidaan, että lupajärjestelmän käyttöönnotosta ja sen kaavaillusta laajentamisesta olisi saatavissa 10–15 henkilötyövuoden eli noin 1 miljoonan euron vuosittainen säästö.

Laajentamisesta saatava hyöty on luonnollisesti riippuvainen järjestelmän soveltamisalaan tulevista valitusasioista. Hovioikeudet eivät voi määrätä siitä, miten paljon ja minkälaisia asioita niiden ratkaistavaksi saatetaan. Hovioikeuksien työhön vaikuttavat siten myös ulkoiset tekijät, joita ei aina pystytä ennakoimaan. Tilastojen perusteella voidaan kuitenkin tehdä karkeita arvioita. Tässä yhteydessä on kiinnitettävä huomiota siihen, että johtopäätöksiin liittyy monia epävarmuustekijöitä.

Hovioikeuksien toimintamenot olivat 41,1 miljoonaa euroa vuonna 2012 ja henkilöstömäärä oli 497 henkilötyövuotta. Toiminnallinen tuottavuus oli 21 ratkaisua henkilötyövuotta kohti ja kustannukset 4 016 euroa ratkaistua asiaa kohti.

Tavoite on, että esitys jatkokäsittelylupajärjestelmän laajentamiseksi lisäisi hovioikeuksissa tehtävän työn tuottavuutta ja vastaavasti vähentäisi asiakohtaisia kustannuksia.

Hovioikeuksien ratkaistavaksi saapuneiden asioiden määrä on viime vuosina ollut laskussa. Mitään erityistä syytä sille, että suunta kääntyisi, ei ole havaittavissa. Vuonna 2013 hovioikeuksissa annettiin 9 675 ratkaisua. Jos hovioikeuksien vuosittain ratkaistavan asian määrän arvioidaan olevan noin 10 000, joka on enemmän kuin toteutuma vuonna 2013, ja kielteisen lupapäätösten osuus kaikista annetuista ratkaisuksista olisi 35 %, saavutettaisiin merkittävää säästöä nykytilaan verrattuna. Karkeasti arvioiden evätyjen luparatkaisujen suhteellinen osuus voisi nousta noin 15 prosenttiyksiköllä.

Jatkokäsittelylupajärjestelmän valmistelun yhteydessä arvioitiin, että noin viidesosa jatkokäsittelylupaa vaille jäävistä asioista olisi sellaisia, jotka muuten olisi ratkaistava pääkäsittelyssä. Vuonna 2012 hovioikeudet eivät myöntäneet jatkokäsittelylupaa 271 pääkäsittelyasiassa. Tämä oli tasan 20 % kaikista kielteisistä lupapäätöksistä. Jos oletetaan, että pääkäsittelyasioiden osuus kielteisistä lupapäätöksistä ei jatkossakaan muuttuisi, päättyisi kielteiseen lupapäätökseen 700 sellaisen valitusasian käsittely, joka muuten käsiteltäisiin pääkäsittelyssä. Tämä olisi noin 400 valitusasiaa enemmän kuin nykyisin. Hakemusasiat ovat kuitenkin toisenlaisia kuin muut valitusasiat ja ne ratkaistaan hovioikeudessa pääosin esittelystä kirjallisessa menettelyssä. Hakemusasioiden laskennallinen osuus olisi siksi vähennettävä edellä mainitusta luvusta. Lisääntyneiden kielteiseen lupapäätökseen päättävien pääkäsittelyvalitusten määrä olisi näin arvioituna 350.

Jatkokäsittelylupajärjestelmän laajentamisesta saatavaa työnsäästöä on edelleen vaikea arvioida. Työnsäästöä seuraa kuitenkin siitä, että menettelyn soveltamisalaan kuuluvat asiat tutkittaisiin ensin nykyistä menettelyä kevyemmässä lupamenettelyssä. Luparatkai-

su tehtäisiin pelkästään kirjallisen oikeudenkäyntiaineiston perusteella eikä vastausta valittajan vastapuolelta pääsääntöisesti pyydetäisi. Kielteiseen lupapäätökseen ei sisällytetäisi selostusta asianosaisten vaatimusten perusteista. Myös velvollisuus ratkaisun perustelemiseen on olennaisesti suppeampi.

Jatkokäsittelylupamenettelyä sovelletaan myös sellaisiin valitusasioihin, joissa asian ratkaisu riippuu suullisen todistelun uskottavuudesta. Näissä asioissa on yleensä järjestettävä pääkäsittely, jossa käräjäoikeudessa käyty oikeudenkäynti käytännössä uusitaan. Järjestelmän laajentaminen toisi näissä asioissa säästöjä, koska pääkäsittelyn toimittaminen ei olisi enää yhtä useasti tarpeellista.

Siltä osin kuin perusteita jatkokäsittelylle ei olisi, valituksen käsittely päättyisi siihen, ettei jatkokäsittelylupaa myönnettäisi. Silloin kun jatkokäsittelylupa myönnetään, lupahakemuksen käsittely olisi tarpeellista asian valmistelua, joka palvelisi asian jatkokäsittelyä. On kuitenkin otettava huomioon, että lupakäsittely edellyttää omaa työpanostaan myös silloin, kun asian käsittely jatkuu täys-
tutkinnassa. Näin on erityisesti, jos valitusta myönteisen lupapäätöksen jälkeen tutkii osaksi tai kokonaan toinen kuin lupapäätöksen tehnyt kokoonpano.

Oikeusministeriön kustannus- ja työaika-
kirjausten perusteella voidaan karkeasti arvioida laajentamisesta saatavia hyötyjä. On kuitenkin pidettävä mielessä, että kirjaukset ovat korkeintaan suuntaa antavia. Tilastojen perusteella voidaan rikos- ja riita-asioille laskettujen keskimääräisten kustannusten perusteella arvioida, että pääkäsittelyssä ratkaistulle asialle tulee hintaa noin 7 000 euroa. Kielteisen lupapäätöksen kustannukset ovat taas noin 2 000 euroa. Esittelystä ratkaistun asian on edellä mainittujen tilastojen perusteella arvioitu maksavan noin 2 500 euroa. Jos kielteiseen lupapäätökseen päättäviä pääkäsittelyasioita olisi 350 enemmän kuin nykyisin, tarkoittaisi tämä, että laskennallista säästöä kertyisi soveltamisalan laajentamisesta jo pelkästään näissä asioissa 1 750 000 euroa. Myös esittelyasioissa syntyisi kustannussäästöjä, joskaan säästöt eivät olisi asiakohtaisesti niin suuret kuin pääkäsittelyasioissa. Jos kielteisen lupapäätöksen päättäviä esittelyasioita on 2 800, ei ole epärealistista arvioida, että

laskennalliset säästöt voisivat olla noin 250 euroa asiaa kohden eli yhteensä noin 700 000 euroa. Jos kuitenkin otetaan huomioon, että niissä asioissa, joissa jatkokäsittelylupa myönnetään, todennäköisesti syntyy ainakin osassa asioita lisäkustannuksia päällekkäisestä käsittelystä, säästöä voidaan arvioida tulevan mahdollisesti yhteensä noin 2 000 000 euroa.

Pääkäsittelyjen vähentynyt määrä toisi säästöjä myös oikeusapu- ja tulkkausmenoisissa, valtion varoista maksettavissa todistelukustannuksissa, vankien kuljetuskustannuksissa sekä matkakärjäkustannuksissa.

Lupajärjestelmän laajentaminen vähentäisi myös syyttäjien työtä. Tilastojen mukaan jatkokäsittelylupa myönnetään lähes aina syyttäjän hakiessa kärjäoikeuden ratkaisuun muutosta. Järjestelmä ei tältä osin toisi syyttäjille merkittävää työnsäästöä. Syyttäjille hyöty tulisi pääosin vältettävistä pääkäsittelyistä ja siitä, ettei vastausta yleensä pyydetäisi silloin, kun hovioikeus tekisi rikosasiasa kielteisen luparatkaisun vastaajan valituksen johdosta. Edellä sanotun sekä kielteisten lupapäätöksien määrää koskevan arvion perusteella lupajärjestelmän käyttöönottamisesta ja laajentamisesta saatava laskennallinen syyttäjien työnsäästö voisi olla noin 25 % hovioikeusmenettelyyn käytettävistä voimavaroista. Syyttäjälaitoksen vuoden 2011 toimintakertomuksen mukaan syyttäjien hovioikeuden käsiteltävänä olevia valituksia olikin noin 4 000 eli 25 % vähemmän kuin vuonna 2008. Syyttäjälaitoksen vuoden 2008 toimintakertomuksen mukaan hovioikeuskäsittelyt työllistivät syyttäjiä 18,4 henkilötyövuoden verran. Koska tehokkuushyöty kohdistuu yksinkertaisempiin asioihin, voidaan karkeasti arvioiden päätellä, että lupajärjestelmän tehokkuushyöty on syyttäjille ollut noin neljä henkilötyövuotta. Järjestelmän soveltamisalan laajentaminen voisi vähentää hovioikeuskäsittelyjen työllistävää vaikutusta kuusi henkilötyövuotta verrattuna vuoden 2008 tilanteeseen.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esityksessä pyritään lisäämään oikeusjärjestelmän toiminnallista tehokkuutta. Laajen-

tamisen myötä työpanosta voitaisiin siirtää yksinkertaisemmista asioista vaativampiin asioihin. Rajallisia voimavaroja voitaisiin kohdentaa tarkoituksenmukaisemmin erityisesti suurissa hovioikeuksissa. Tämä parantaisi myös oikeusturvan laatua. Tehokkuushyötyjä olisi saatavissa erityisesti rikos- ja hakemusasioiden käsittelyssä.

Jos hovioikeuksien toiminnallista tehokkuutta lisätään merkittävästi, tarkoittaa tämä käytännössä sitä, että sama määrä asioita ratkaistaan vähemmällä henkilöstömäärällä. Vuonna 2012 hovioikeuksien henkilöstömenot olivat noin 33 miljoonaa euroa. Hovioikeuksien henkilötyövuosien määrä oli vajaa 500. Henkilötyövuoden hinta oli keskimäärin 66 000 euroa. Esityksessä arvioidaan, että jatkokäsittelylupajärjestelmän laajentaminen voisi tuoda jopa 2 miljoonan euron säästöt. Säästöt olisivat pääosin johdettavissa vähenivistä pääkäsittelyistä hovioikeuksissa. Jos pääkäsittelyjen määrät vähenevät siten kuin tässä esityksessä arvioidaan, voisi tämä mahdollistaa 20—30 henkilötyövuoden asteittaisen vähentämisen hovioikeuksissa. Vähentämistarve kohdistuisi pääosin lainkäyttöhenkilöstöön. Virkojen lakkauttaminen olisi mahdollista toteuttaa eläköitymisen yhteydessä, koska suuri osa hovioikeuksien jäsenistä on jo nyt yli 60-vuotiaita.

Pääkäsittelyjen väheneminen hovioikeuksissa voisi vaikuttaa myönteisesti myös valtion oikeusapu- ja tulkkausmenoihin, mutta vaikutukset oikeusaputoimistojen kokonaistyömäärään olisivat kuitenkin marginaaliset. Vaikka syyttäjien muutoksenhakuvaiheeseen sidottu työmäärä jatkokäsittelylupajärjestelmän ehdotetun laajentamisen myötä vähenisi arviolta kahden henkilötyövuoden verran, yksittäisten syyttäjävirkkojen lakkauttaminen olisi tämän työnsäästön perusteella vaikeaa toteuttaa käytännössä. Syyttäjille on myös viime vuosina siirretty uusia tehtäviä. Lisäksi on otettava huomioon, että syyttäjän työpanos jo nyt painottuu kärjäoikeuskäsittelyyn.

Jatkokäsittelylupajärjestelmä toimii laadukkaasti kärjäoikeusprosessin varassa. Tämän vuoksi on keskeistä, että osa hovioikeuksista vapautuvista henkilötyövuosista siirretään kärjäoikeuksiin. Tämä mahdollistaisi

esimerkiksi muun kuin yhden tuomarin kokoonpanon käyttämisen nykyistä useammin.

Korkeimmalta oikeudelta on haettu valituslupaa suhteellisesti useammin kielteiseen jatkokäsittelylupapäätökseen kuin täystutkinassa tehtyyn ratkaisuun. Näin ollen järjestelmän soveltamisalan laajentaminen vaikuttaisi työtä lisäävästi korkeimman oikeuden toimintaan.

4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Jatkokäsittelylupajärjestelmän laajentaminen ei rajoittaisi muutoksenhakuoikeutta nykyisestä. Laajentaminen kuitenkin mahdollistaisi sen, että hovioikeus nykyistään selkeämmin toimisi käräjäoikeuden ratkaisun oikeellisuutta tarkastavana oikeusasteena eikä käräjäoikeudessa käydyn prosessin uusijana.

Nykyinen jatkokäsittelylupajärjestelmä ei sen soveltamisalaan kuuluvissa asioissa rajoita käräjäoikeudessa asiansa hävinneen asianosaisten oikeutta saada virheellistä käräjäoikeuden ratkaisua korjatuksi hovioikeudessa. Järjestelmän soveltamisalan laajentaminen ei muuttaisi tilannetta. Muutoksesta seuraisi vain, että nykyistä suurempi osa asioista käsiteltäisiin hovioikeudessa ensin kirjallisessa menettelyssä. Valitus tutkittaisiin perusteellisesti aina silloin, kun ilmenee aihetta epäillä ratkaisun lopputuloksen oikeellisuutta tai kun asian jatkokäsittely muuten on perusteltua.

Jatkokäsittelyluvan myöntämisen kynnyksen matala. Jo epäily siitä, ettei käräjäoikeuden ratkaisun lopputulos olisi oikein, johtaa luvan myöntämiseen. Järjestelmä on toiminut hyvin.

Asianosaisten edun mukaista on, että asia, jossa ei ole aihetta epäillä käräjäoikeuden ratkaisun oikeellisuutta, päättyy ilman, että vastausta pyydetään vastapuolelta. Tämä vähentää asianosaisten oikeudenkäyntikuluja. Myös todistajien ja muiden todistelutarkoituksessa kuultavien henkilöiden asema paranee. Heidän ei tarvitsisi toistamiseen saapua tuomioistuimeen kuultaviksi, jolloin heille aiheutuva vaiva ja kustannukset vähenevät.

Kansalaisten kannalta jatkokäsittelylupajärjestelmän laajentaminen selkeyttäisi nykyistä oikeustilaa, koska asian ottaminen täystutkinnaan edellyttäisi lähtökohtaisesti hovioikeuden myöntämää jatkokäsittelylupaa. Vain

eräissä, selkeästi määritellyissä tilanteissa lupaa ei edellytettäisi.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

5.1.1 Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013—2025

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa edellytetään toimenpiteitä oikeudenkäyntien kokonaiskeston lyhentämiseksi ja oikeusturvan laadun parantamiseksi.

Oikeusministeriö asetti 1 päivänä kesäkuuta 2012 neuvottelukunnan valmistelemaan ehdotukset pitkän aikavälin oikeusturvaohjelmaksi ja valtioneuvoston vuosien 2013—2016 kehyspäätöksen edellyttämäksi sopeuttamisohjelmaksi. Neuvottelukunta luovutti ohjelmaehdotuksensa maaliskuussa 2013.

Neuvottelukunnan laatima ohjelma sisältää useita yksittäisiä toimenpide-ehdotuksia, mukaan lukien ehdotuksen jatkokäsittelylupajärjestelmän soveltamisalan laajentamisesta. Muita osin nykyistä lupajärjestelmää ei ohjelmassa esitetä muutettavaksi.

Neuvottelukunnan ehdotuksesta pyydettiin laajalti lausuntoja sidosryhmiltä. Jatkokäsittelylupaa koskevaan ehdotukseen suhtauduttiin lausuntopalautteessa pääosin myönteisesti. Nykyisen järjestelmän katsottiin toimineen hyvin ja laajentamisen olevan näin hyväksyttävä keino tehostaa ja tarkoituksenmukaistaa oikeudenkäyntimenettelyä hovioikeudessa. Oikeusturvanäkökohtiin tulisi laajentamisen yhteydessä kuitenkin kiinnittää erityistä huomiota. Eduskunnan oikeusasiamies katsoi lausunnossaan, että käräjäoikeuksien ratkaisukapasiteettia tulisi vahvistaa voimavaroja lisäämällä.

Järjestelmän soveltamisalan laajentamista hakemus- ja ulosottoasioihin kannatettiin yleisesti. Lausunnoissa katsottiin kuitenkin myös, ettei laajentamiselle ollut suurta tarvetta, koska hovioikeuksien asiamäärät jo muutenkin ovat vähentyneet. Suomen syyttäjäyhdistys ry katsoi, ettei syyttäjien jatkokäsittelylupatarvetta tulisi laajentaa. Osin suhtauduttiin varauksellisesti järjestelmän soveltamisalan laajentamiseen riita-asioissa. Asianajajaliitto vastusti lupajärjestelmän laajenta-

mista sekä riita- että rikosasioissa oikeusturvan kohtuuttoman heikentymisen vuoksi.

5.1.2 Jatkokäsittelylupatyöryhmä

Oikeusministeriö asetti kesäkuussa 2013 työryhmän, jolle annettiin tehtäväksi laatia ehdotus hallituksen esitykseksi jatkokäsittelylupajärjestelmän soveltamisalan laajentamiseksi. Työryhmän puheenjohtajana toimi oikeusministeriön lainvalmisteluosaston osastopäällikkö Asko Välimaa. Työryhmässä ovat olleet edustettuina Helsingin hovioikeus, Helsingin kärjäoikeus, Valtakunnansyöttäjänvirasto ja Asianajajaliitto.

Työryhmä luovutti mietintönsä helmikuussa 2014 (Hovioikeuden jatkokäsittelylupajärjestelmän laajentaminen, Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 10/2014). Mietinnössä esitetään nykyisen jatkokäsittelylupajärjestelmän laajentamista. Järjestelmää sovellettaisiin hovioikeuksissa yleisesti riita- ja hakemusasioissa. Rikosasioissa vastaaja tarvitsisi jatkokäsittelyluvan, jos häntä ei ole tuomittu ankarampaan rangaistukseen kuin kahdeksan kuukautta vankeutta. Syyttäjät ja asianomistajat tarvitsisivat aina jatkokäsittelyluvan hakiessaan muutosta kärjäoikeuden tuomioon.

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

5.2.1 Lausuntopalaute

Oikeusministeriö pyysi työryhmämietinnöstä lausunnon yhteensä 41 eri viranomaiselta, järjestöltä ja asiantuntijalta. Lisäksi korkeimmalle oikeudelle varattiin tilaisuus antaa mietinnöstä lausunto. Pyydetyistä lausunnoista saapui yhteensä 34. Lausunnoista on laadittu tiivistelmä (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 18/2014).

Lausunnonantajat kannattavat yleisesti jatkokäsittelylupajärjestelmän soveltamisalan laajentamista mietinnössä ehdotetulla tavalla sekä riita- ja hakemusasioissa että rikosasioissa. Lausunnoissa on yleisesti katsottu, ettei järjestelmä laajennettunakaan rajoittaisi oikeutta hakea muutosta, ja arvioita lupajärjestelmän toimivuudesta on pidetty oikeina.

Asianajajaliitto, Turun hovioikeus, professori emeritus Antti Jokela on suhtautunut varauksellisesti ehdotukseen sisällyttää lapsiasiat järjestelmän soveltamisalaan. Kriittisiä huomioita on esitetty myös ehdotetusta rikosasian vastaajan lupakynnyksen rajasta. Liian korkeana ehdotettua kahdeksan kuukauden rajaa ovat pitäneet valtioneuvoston oikeuskansleri ja Antti Jokela. Itä-Suomen ja Sisä-Suomen syyttäjänvirastot ovat pitäneet kynnystä liian matalana. Professori Tuula Linna katsoo, että oheisseuraamukset tulisi ottaa huomioon rangaistuksen ankaruutta arvioitaessa. Asianajajaliitto on katsonut, että valitettaessa oheisseuraamuksesta (ajokielto, liiketoimintakielto, eläintenpitokielto, menettämisseuraamus) jatkokäsittelylupaa ei tulisi edellyttää. Vähäistä kritiikkiä saa osakseen myös ehdotus jatkokäsittelylupaedellytyksen säätämisestä yleiseksi syyttäjän ja asianomistajan osalta. Oikeuskansleri pitää muutosta merkittävänä ottamatta kuitenkaan kantaa siihen, tulisiko ehdotusta toteuttaa vai ei. Oikeudenkäynnin tasapuolisuuden kannalta ongelmallisena ehdotusta pitävät Asianajajaliitto, Itä-Suomen hovioikeus, Itä-Suomen syyttäjänvirasto ja Tuula Linna.

Mietinnön sisältämää säästöarviota on lausuntopalautteessa pidetty yleisesti ylimitoitettuna. Uudistus vahvistaisi oikeudenkäynnin painopisteen siirtymistä kärjäoikeuteen, mikä vuoksi useat lausunnonantajat ovat painottaneet kärjäoikeuksien resurssien vahvistamisen tärkeyttä. Lausuntopalautteessa myös on myös toivottu jatkokäsittelylupajärjestelmän laajentamisen kytkemistä hovioikeusmenettelyn kehittämiseen laajempaan kokonaisuutena.

5.2.2 Lausuntojen huomioon ottaminen

Ehdotukseen kohdistunut arvostelu on ollut vähäistä. Lausuntopalautteessa ei ole esitetty huomioitavaksi seikkoja, joita mietinnössä ei olisi käsitelty. Esitetty kritiikki perustuu siihen, että soveltamisalan laajentamisen puolesta ja sitä vastaan esitettyjä argumentteja on arvioitu toisin kuin mitä työryhmä on tehnyt.

Kriittisissä lausunnoissa on esimerkiksi katsottu olevan lapsen edun mukaista, että hovioikeus aina ottaa valituksen suoraan täystutkintaan tutkimatta lupaperusteiden

olemassaoloa. Työryhmän mietinnössä taas arvioidaan, että lapsiasian täysimittaisesta uudelleen käsittelystä seuraava oikeudenkäynnin pitkittyminen on lapsen edun vastainen tilanteessa, jossa käräjäoikeuden ratkaisu oikeellisuutta ei ole aiheutta epäillä.

Näkemyksensä siitä, että oikeudenkäynnin tasapuolisuus toteutuu, jos lupakynnys on kaikille asianosaisille sama, ei vastaa esityksessä esitettyä. Syyttäjällä ja asianomistajalla on suurempi intressi valittaa vastaajalle myönnteisestä ratkaisusta kuin ratkaisusta, jossa vastaaja on tuomittu yli kahdeksan kuukauden vankeusrangaistukseen. Järjestelmän tasapuolisuus ei siksi toteutuisi siten, että luvan tarpeellisuus määräytyisi samoin perusteilla kaikkien asianosaisten osalta.

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan syyttäjä ja asianomistaja tarvitsevat jatkokäsittelyluvan, jos valitus koskee rikosta, josta säädetty rangaistus on enintään kaksi vuotta vankeutta. Jos vastaaja tarvitsisi luvan tilanteessa, jossa häntä ei ole tuomittu kahdeksaa kuukautta ankarampaan vankeusrangaistukseen, järjestelmän soveltamisalaa on johdonmukaisuussyistä tarkistettava myös syyttäjän ja asianomistajan kannalta.

Tärkeänä on pidetty sitä, ettei vastaajan oikeus saada valituksensa suoraan hovioikeuden täyteen tutkintaan milloinkaan saisi olla heikompi kuin syyttäjän. Yksi luonteva vaihtoehto olisi siksi rangaistusmaksimin nostaminen neljään vuoteen vankeutta. Tällöin järjestelmän piiriin saatettaisiin kuitenkin suurin osa rikoksista. Rajaamisesta ei käytännössä

olisi hyötyä, vaan se tekisi järjestelmän soveltamisen vaikeammaksi, kun luvan tarpeellisuutta arvioitaessa olisi tarkistettava myös tuomittujen rikosten rangaistusasteikot. Tästä syystä on arvioitu tarkoituksenmukaisemmaksi laajentaa järjestelmän soveltamisalaa siten, että syyttäjä tarvitsisi luvan aina hakijansa rikosasiassa muutosta. Asianomistajan sovellettaisiin jatkossakin samoja säännöksiä kuin syyttäjään. Järjestelmän toimivuuden kannalta tämä olisi välttämätöntä.

Syyttäjät hakevat muutosta käräjäoikeuden ratkaisuun huomattavasti harvemmin kuin vastaajat. Kun syyttäjä on hakenut muutosta jatkokäsittelylupajärjestelmän soveltamisalaa kuuluvassa rikosasiassa, lupa on enemmistötapauksista myönnetty. Käytännössä syyttäjät valittavat tilanteissa, joissa muutoksenhakuun on selvä syy. Niissä tilanteissa lupa myös myönnetään. Soveltamisalan laajentaminen ei muuttane tilannetta.

Edellä todetun perusteella muutoksia työryhmän ehdottamiin perusratkaisuihin ei hallituksen esityksessä ehdoteta tehtäväksi.

6 Riippuvuus muista esityksistä

Tässä esityksessä kumottavaksi ehdotettavaa OK 25 a luvun 10 §:ää on todisteltava yleisissä tuomioistuimissa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 46/2014 vp) esitetty muutettavaksi. Jatkovalmistelussa on huolehdittava siitä, että esitysten johdosta säädettävät lait ovat keskenään johdonmukaiset.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

Laki oikeudenkäymiskaaren 25 ja 25 a luvun muuttamisesta25 luku **Muutoksenhaku käräjäoikeudesta hovioikeuteen***Valituskirjelmän sisältö ja liitteet*

15 §. Pykälän 1 momentin 4 a kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä viitattaisiin nykyisten 25 a luvun 5—8 §:n säännösten sijaan vain 25 a luvun 5 §:ään. Muutos johtuu siitä, että ehdotetussa 5 §:ssä säädetäisiin jatkokäsittelyluvan tarpeellisuudesta.

25 a luku **Valitusasian valmistelun aloittaminen ja jatkokäsittelylupa***Jatkokäsittelylupa*

5 §. Pykälän 1 momentissa ilmaistaisiin pääsääntö. Sen mukaan jatkokäsittelylupa tarvitaan, kun käräjäoikeuden ratkaisuun haetaan muutosta valittamalla. Säännös ei siten koskisi kantelua, mutta muuten säännöksen soveltamisala olisi yleinen.

Momentin mukaan säännöstä sovellettaisiin valituksiin käräjäoikeuden ratkaisuihin riippumatta asian laadusta tai valituksen kohteesta. Tämä tarkoittaa ensinnäkin sitä, että säännöksen soveltamisalaan kuuluisivat sekä rikos-, riita- että hakemusasiat. Soveltamisalan piiriin tulisivat myös esimerkiksi hakemusasioina käsiteltävät konkurssi-, velkajärjestely- ja ulosottoasiat samoin kuin lapsiasiat, joiden ottamista jatkokäsittelylupajärjestelmään on käsitelty jaksossa 3.2. Jatkokäsittelylupa tarvittaisiin niin ikään turvaamistoimiasioissa, haettaessa erikseen muutosta oikeudenkäyntiväitteen johdosta annettuun ratkaisuun sekä lähestymiskiellon ja liiketoimintakiellon määräämistä, muuttamista tai kumoamista koskevaan ratkaisuun. Jatkokäsittelylupaa liiketoimintakielloa koskevassa asiassa ei kuitenkaan tarvittaisi silloin, kun sovellettavaksi tulisi 2 momentin poikkeussäännös.

Pykälän 2 momentti sisältäisi poikkeuksen pääsääntöön. Säännöksen mukaan rikosasian vastaaja, joka on tuomittu ankarampaan rangaistukseen kuin kahdeksan kuukautta vankeutta, ei tarvitsisi jatkokäsittelylupaa, jos valitus koskee hänen syykseen luettua rikosta tai rangaistusta. Valitus koskee rikosta silloin, kun vastaaja vaatii syytteen hylkäämistä tai tutkimatta jättämistä taikka sitä, että hänen syykseen luetaan toinen, lievempi teko-muoto. Rangaistusta valitus koskee silloin, kun vastaaja vaatii vankeusrangaistuksen alentamista tai tuomitsemista lievempään rangaistusseuraamukseen, esimerkiksi vankeusrangaistuksen määräämistä ehdollisena, taikka että hänet jätetään kokonaan rangaistukseen tuomitsematta. Rangaistuksen ankaruutta arvioitaessa ei oteta huomioon vankeusrangaistuksen ohessa tuomittua sakkoa tai muuta rangaistusta taikka rikosoikeudellista seuraamusta, esimerkiksi viraltapanaoa, menettämisseuraamusta, yhteisösakkoa, ajokieltoa, eläintenpitokieltoa tai liiketoimintakielloa. Sen sijaan merkitystä ei ole sillä, onko vankeusrangaistus ehdoton vai ehdollinen. Jos vastaajalle on tuomittu vankeusrangaistus ja samalla muunnettu aikaisemmin tuomittu yhdyskuntapalvelu vankeudeksi, jatkokäsittelyluvan tarvetta arvioitaisiin korkeimman oikeuden ratkaisusta KKO 2013:35 ilmenevän oikeusohjeen mukaisesti vankeusrangaistusten yhteenlasketun pituuden perusteella.

Jatkokäsittelyluvan tarvetta koskeva edellytys olisi yksiselitteinen niin, että rikoksesta tai rangaistuksesta valittaminen olisi ratkaisevaa sen kannalta, tuleeko 2 momentin poikkeussäännös sovellettavaksi myös silloin, kun valitus koskee muutakin kuin rikosta tai rangaistusta. Kysymys asian kuulumisesta soveltamisalan piiriin ei näin muodostuisi ongelmalliseksi, mitä on yleisperusteluissa esitetysti pidetty yhtenä lainsäädännön tarkistamisen tavoitteena. Jos vastaaja on tuomittu yli kahdeksan kuukauden vankeusrangaistukseen ja hän hakee muutosta syyksilukemiseen tai rangaistukseen, hän ei tarvitsisi lupaa asiassa miltään osin. Jos vastaaja valittaa tällöin esimerkiksi hänelle määrätystä vahingonkorvauksesta, lupaa ei tarvittaisi.

Jos taas vastaaja valittaa vain vahingonkorvauksesta, lupa vaadittaisiin. Vastaaja, joka on tuomittu enintään kahdeksan kuukauden vankeusrangaistukseen, tarvitsisi aina jatkokäsittelyluvan riippumatta siitä, mitä valitus koskee.

Poikkeussäännös tulisi sovellettavaksi ainoastaan silloin, kun muutoksenhakijana on rikosasian vastaaja. Jos muutosta käräjäoikeuden ratkaisuun rikosasiassa hakee syyttäjä tai asianomistaja taikka joku muu oikeudenkäynnin osallinen, heidän osaltaan asiaan sovellettaisiin 1 momentin säännöstä. Mahdollista siten olisi, että samassa asiassa syyttäjä ja asianomistaja tarvitsevat jatkokäsittelyluvan, mutta vastaaja ei tarvitse. Sen sijaan päinvastaista tilannetta ei voi olla. Nykyisestä poikkeuksesta, jonka mukaan syyttäjä ei tarvitse lupaa hakiessaan muutosta vastaajan eduksi, luovuttaisiin. Tällainen erityissäännös on ilmeisen tarpeeton, koska käytännössä lupa tällaisessa tilanteessa tultaisiin myöntämään.

6 §. Pykälä ehdotetaan kumottavaksi. Luvun 5 §:n 2 momentissa säädettäisiin siitä, milloin vastaaja ei tarvitse jatkokäsittelylupaa valittaessaan käräjäoikeuden ratkaisusta.

7 §. Pykälä ehdotetaan kumottavaksi. Syyttäjän tarvitsisi 5 §:n 1 momentin yleissäännöksen mukaan aina jatkokäsittelyluvan hakiessaan muutosta käräjäoikeuden antamaan ratkaisuun.

8 §. Pykälä ehdotetaan kumottavaksi. Asianomistajan jatkokäsittelylupatarve määräytyisi 5 §:n 1 momentin pääsäännön mukaan.

9 §. Pykälä ehdotetaan kumottavaksi. Luettelossa mainitut valitusasiat siirtyisivät jatkokäsittelylupajärjestelmän soveltamisalaan.

10 §. Voimassa oleva säännös koskee tilanteita, joissa pääasiaratkaisusta valitettaessa jatkokäsittelylupa ei olisi tarpeen, mutta hovioikeudessa esitetty muutosvaatimus koskee muuta kuin pääasiaa. Valittaja voi tyytyä pääasiassa annettuun ratkaisuun, mutta saattaa kuitenkin hakea muutosta esimerkiksi oikeudenkäyntikuluratkaisuun tai hänen maksettavakseen tuomittuihin uhkasakkoihin. Ehdotetun 5 §:n mukaan vastaaja tarvitsisi näissä tilanteissa jatkokäsittelyluvan, koska valitus ei koskisi rikosta tai rangaistusta. Näin ollen pykälä ehdotetaan tarpeettomana kumottavaksi.

Muutoksenhaku

19 §. Pykälän 1 momentin mukaan päätökseen, jolla jatkokäsittelylupa on myönnetty, ei saa hakea muutosta. Lainkohdassa ei säädetä muutoksenhausta kielteiseen lupapäätökseen. Tämä ei olekaan tarpeen, koska kielteinen lupapäätös on ratkaisu, johon haetaan muutosta tavanomaiseen tapaan. Jatkokäsittelylupa voidaan kuitenkin myöntää rajoitettuna niin, että se koskee vain osaa käräjäoikeuden ratkaisusta. Siitä, miten muutosta tällaisessa tilanteessa haetaan kielteiseen lupapäätökseen, ehdotetaan säädettäväksi uudessa *2 momentissa*.

Jatkokäsittelylupa voidaan myöntää osalle käräjäoikeuden ratkaisusta siten kuin luvun 12 §:ssä säädetään. Tällöin kysymys jatkokäsittelyluvan myöntämisestä muilta osin voidaan siirtää ratkaistavaksi valituksen käsitteilyn yhteydessä.

Myönnettäessä jatkokäsittelylupa kysymykseen voi tulla kaksi erityyppistä tilannetta. Yhden ja saman valittajan asiassa jatkokäsittelylupa voidaan rajoittaa rikosasiassa koskemaan vain vahingonkorvausta, vaikka valitus koskisi myös syyksi lukemista rikokseen. Hovioikeus voi myös rajoittaa jatkokäsittelyluvan koskemaan esimerkiksi rangaistuksen määräämistä tai pääasiaan liittyvästä sivuvaatimuksesta tehtyä ratkaisua. Näissä tilanteissa olisi tarkoituksenmukaista, että päätökseen, jolla jatkokäsittelylupa on osittain evätty, aina haetaan muutosta vasta samassa yhteydessä kuin valitetaan hovioikeuden ratkaisusta muilta osin. Näin asia ei olisi vireillä samanaikaisesti kahdessa oikeusasteessa.

Jatkokäsittelylupa myönnetään asianosaiskohtaisesti. Näin ollen tilanteessa, jossa usea asianosainen hakee muutosta, jatkokäsittelylupa voidaan rajoittaa koskemaan vain yhden asianosaisen valitusta. Jatkokäsittelyluvan myöntäminen asianosaiskohtaisesti on perusteltua, koska hovioikeudessa asia muutoinkin tutkitaan vain siltä osin kuin siihen on valituksessa ja mahdollisessa vastauksessa vedottu. Jokainen valitus on näin ollen ikään kuin oma kokonaisuutensa.

Voimassa olevaa 12 §:ää voidaan tarvittaessa soveltaa myös näissä tilanteissa eli jatkokäsittelylupa voidaan myöntää osalle valit-

tajista ja siirtää jatkokäsittelylupakysymys ratkaistavaksi muiden valittajien osalta valituksen käsittelyn yhteydessä. Tämä ei kuitenkaan yleensä ole tarpeen, vaan lopullinen kielteinen lupapäätös voidaan antaa samalla kuin myönnetään jatkokäsittelylupa osalle valittajista. Jos näin tehdään, on perusteltua, että kielteisen lupapäätöksen saaneet valittajat voivat heti hakea muutosta korkeimmalta oikeudelta siten kuin siitä 30 luvun 1 §:ssä säädetään. Jos tämä hovioikeuden arvion mukaan haittaisi asian käsittelyä, hovioikeuden tulisi siirtää kysymys jatkokäsittelyluvan myöntämisestä muiden asiassa valittaneiden osalta ratkaistavaksi valituksen käsittelyn yhteydessä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin edellä selostetun mukaisesti, että päätökseen, jolla käräjäoikeuden ratkaisusta valittaneelle on myönnetty jatkokäsittelylupa vain osittain, haettaisiin muutosta samassa yhteydessä kuin valitetaan hovioikeuden ratkaisusta muilta osin.

Jos taas asiassa ei ole myönnetty jatkokäsittelylupaa kaikille valittajille, kielteiseen päätökseen haettaisiin muutosta siten kuin 30 luvun 1 §:ssä säädetään. Jos tämä ei olisi tarkoituksenmukaista, hovioikeuden tulisi siirtää jatkokäsittelyluvasta päättäminen 12 §:n mukaisesti.

Laki sotilasoikeudenkäyntilain 3 §:n muuttamisesta

3 §. Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin virke, jonka mukaan sotilasjäsenet eivät osallistuisi jatkokäsittelylupa-asian ratkaisemiseen.

2 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan niin pian kuin mahdollista sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

3 Suhde perustuslakiin ja säättämisyjärjestys

Ehdotusta valmisteltaessa on otettu huomioon perustuslain säännökset ja kansainvälisten ihmisoikeuksia turvaavien yleissopimusten asettamat velvoitteet. Näitä suhteita on

tarkasteltu lähemmin edellä yleisperustelujen jaksoissa 2.2 ja 2.3.

Lausunnossaan PeVL 4/2010 vp jatkokäsittelylupajärjestelmän käyttöönottamista koskevasta hallituksen esityksestä (HE 105/2009 vp) perustuslakivaliokunta piti jatkokäsittelylupamenettelyä hyväksyttävänä, koska se oli soveltamisalaltaan rajattu ja jätti järjestelmän ulkopuolelle taloudellisesti merkittävät riita-asiat, törkeitä rikoksia koskevat asiat sekä laissa erikseen luetellut asiaryhmät. Näin oikeus saattaa käräjäoikeuden ratkaisu hovioikeuden arvioitavaksi säilyi perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaisena pääsääntönä. Perustuslakivaliokunta katsoi myös, että jatkokäsittelylupajärjestelmä oli soveltamisalaltaan laissa määritelty riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti sekä luvan myöntämisedellytykset lueteltu tyhjentävästi. Myöntämisperusteiden täytyessä hovioikeuden on myönnettävä lupa. Jatkolupajärjestelmän katsottiin vastaavan lähtökohdiltaan perustuslakivaliokunnan aiemmissa muutoksenhakumenettelyä koskevissa lausunnoissa esitettyjä käsityksiä muutoksenhakumenettelyn kehittämisestä. Lakiehdotukset voitiin käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Jatkokäsittelylupajärjestelmää ehdotetaan kehitettäväksi siten, että asianosaisen oikeussuojan tarve olisi asian laatua keskeisempi tekijä jatkokäsittelyn kannalta. Asian laatu yleisellä tasolla ei siten rajaisi jatkokäsittelylupajärjestelmän soveltamisalaa, vaan asian jatkokäsittely määräytyisi oikeussuojan tarpeen mukaan. Oikeussuoja toteutuisi lupaperusteiden kautta. Kun useampi asia voitaisiin päättää lupakäsittelyyn, mahdollistaisi tämä hovioikeuksien käytettävissä olevien voimavarojen kohdentumisen oikeusturvan kannalta nykyistä tarkoituksenmukaisemmalla tavalla.

Nyt ehdotettava jatkokäsittelylupamenettelyn laajentaminen ei rajoittaisi muutoksenhakuoikeutta, koska kaikista käräjäoikeuden ratkaisuista saisi valittaa hovioikeuteen ja kaikki valitukset, myös lupajärjestelmän piiriin kuuluvat, tutkittaisiin hovioikeudessa ja käräjäoikeuden ratkaisun oikeellisuus selvitetäisiin. Oikeus saattaa käräjäoikeuden ratkaisu hovioikeuden arvioitavaksi säilyä. Itse

lupamenettely täyttää oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asetetut vaatimukset.

Laajennettu jatkokäsittelylupajärjestelmä olisi soveltamisalaltaan nykyistä järjestelmää selkeämpi, koska erinäisiä poikkeuksia soveltamisalaan ehdotetaan poistettaviksi. Laajentamisen myötä järjestelmän soveltamisala ei kuitenkaan enää olisi rajoitettu vain vähäisinä pidettäviin valitusasioihin. Järjestelmän soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät vain sellaiset rikosasiat, joissa vastaaja on tuomittu ankaraan vankeusrangaistukseen. Lupaperusteita ei kuitenkaan ehdoteta muutettaviksi. Lupa olisi aina myönnettävä, jos peruste täytyy, ja lupakynnys olisi matala.

Jatkokäsittelylupajärjestelmä on vakiintunut osa voimassa olevaa muutoksenhakumenettelyä. Järjestelmä on tehostanut ja tarkoituksenmukaistanut muutoksenhakua sen soveltamisalaan kuuluvissa valitusasioissa ilman, että lainkäytön laatu olisi näissä asioissa heikentynyt. Oikeudenkäynnin kesto on lyhentynyt ja niissä asioissa, joissa oikeu-

denkäynti päättyy kielteiseen luparatkaisuun, oikeudenkäyntikulut ovat vähentyneet. Menettely on järjestelmän soveltamisalaan kuuluvissa asioissa muodostunut aiempaa nopeammaksi ja taloudellisemmaksi niin asianosaisten kuin valtion kannalta ja, ottaen kaikkien asianosaisten oikeusturvatarpeet huomioon, myös oikeudenmukaisemmaksi. Nämä seikat ovat merkittäviä perustuslain 21 §:n kannalta.

Hallituksen mielestä lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksessä. Ehdotus jatkokäsittelylupajärjestelmän soveltamisalan laajentamisesta on kuitenkin oikeusturvan toteutumisen kannalta periaatteellisesti merkityksellinen. Siksi olisi suotavaa saattaa esitys eduskunnan perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki**oikeudenkäymiskaaren 25 ja 25 a luvun muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan oikeudenkäymiskaaren 25 a luvun 6—10 §, sellaisina kuin ne ovat laissa 650/2010,
muutetaan 25 luvun 15 §:n 1 momentin 4 a kohta ja 25 a luvun 5 §, sellaisina kuin ne ovat laissa 650/2010, sekä
lisätään 25 a luvun 19 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 650/2010, uusi 2 momentti seuraavasti:

25 luku

Muutoksenhaku käräjäoikeudesta hovioikeuteen

15 §

Valituskirjelmässä, joka osoitetaan asianomaiselle hovioikeudelle, on mainittava:

4 a) peruste jatkokäsittelyluvan myöntämiselle asiassa, jossa jatkokäsittelylupa 25 a luvun 5 §:n mukaan tarvitaan, ja syyt, joiden nojalla valittaja katsoo perusteen olevan olemassa, jos ne eivät muuten ilmene kirjelmästä;

25 a luku

Valitusasian valmistelun aloittaminen hovioikeudessa ja jatkokäsittelylupa

5 §

Asiassa tarvitaan jatkokäsittelylupa, kun käräjäoikeuden ratkaisuun haetaan muutosta valittamalla.

Rikosasian vastaaja, joka on tuomittu ankarampaan rangaistukseen kuin kahdeksan

kuukautta vankeutta, ei kuitenkaan tarvitse jatkokäsittelylupaa miltaan osin asiassa, jos valitus koskee hänen syykseen luettua rikosta taikka rangaistusta. Rangaistuksen ankaruutta arvioitaessa ei oteta huomioon vankeusrangaistuksen ohessa tuomittua sakkoa tai muuta rikosoikeudellista seuraamusta.

19 §

Päätökseen, jolla ratkaisusta valittaneelle on myönnetty jatkokäsittelylupa vain osittain, haetaan muutosta samassa yhteydessä kuin valitetaan hovioikeuden ratkaisusta muilta osin. Jos asiassa ei ole myönnetty jatkokäsittelylupaa kaikille valittajille, myöntämättä jättämistä koskevaan päätökseen haetaan muutosta siten kuin 30 luvun 1 §:ssä säädetään.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuuta 201 _____.

Jos muutoksenhaun kohteena oleva ratkaisu on käräjäoikeudessa annettu tai julistettu ennen tämän lain voimaantuloa, valituskirjelmään ja jatkokäsittelylupaan sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

2.

Laki**sotilasoikeudenkäyntilain 3 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan sotilasoikeudenkäyntilain (326/1983) 3 §:n 2 momentti seuraavasti:

3 §

Hovioikeuden käsitellessä sotilasoikeudenkäyntiasiaa jaostoon kuuluu sen säännönmukaisen kokoonpanon lisäksi kaksi sotilasjäsentä. Sotilasjäsenet eivät kuitenkaan osallistu sen ratkaisemiseen, myönnetäänkö asianosaiselle jatkokäsittelylupa.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____
kuuta 201 _____.

Jos muutoksenhaun kohteena oleva ratkaisu on käräjäoikeudessa annettu tai julistettu ennen tämän lain voimaantuloa, jatkokäsittelylupaa koskevaa asiaa ratkaistaessa sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Helsingissä 20 päivänä marraskuuta 2014

Pääministerin sijainen, valtiovarainministeri

ANTTI RINNE

Oikeusministeri *Anna-Maja Henriksson*

*Liite
Rinnakkaistekstit*

1.

Laki

oikeudenkäymiskaaren 25 ja 25 a luvun muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan oikeudenkäymiskaaren 25 a luvun 6—10 §, sellaisina kuin ne ovat laissa 650/2010,
muutetaan 25 luvun 15 §:n 1 momentin 4 a kohta ja 25 a luvun 5 §, sellaisina kuin ne ovat laissa 650/2010, sekä
lisätään 25 a luvun 19 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 650/2010, uusi 2 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

25 luku

Muutoksenhaku käräjäoikeudesta hovioikeuteen

15 §
 Valituskirjelmässä, joka osoitetaan asianomaiselle hovioikeudelle, on mainittava:

4 a) peruste jatkokäsittelyluvan myöntämiselle 25 a luvun 5—8 §:ssä tarkoitettussa asiassa ja syyt, joiden nojalla valittaja katsoo perusteen olevan olemassa, jos ne eivät muutoin ilmene valituskirjelmästä;

15 §
 Valituskirjelmässä, joka osoitetaan asianomaiselle hovioikeudelle, on mainittava:

4 a) peruste jatkokäsittelyluvan myöntämiselle asiassa, *jossa jatkokäsittelylupa 25 a luvun 5 §:n mukaan tarvitaan*, ja syyt, joiden nojalla valittaja katsoo perusteen olevan olemassa, jos ne eivät muuten ilmene kirjelmästä;

25 a luku

Valitusasian valmistelun aloittaminen hovioikeudessa ja jatkokäsittelylupa

5 §
 Riita-asiassa tarvitaan jatkokäsittelylupa, jos käräjäoikeuden ratkaisu on asianosaiselle vastainen vain saamisen osalta, ja valituskirjelmässä esitetyn vaatimuksen ja käräjäoikeuden ratkaisun lopputuloksen välinen erotus (häviöarvo) ei ole yli 10 000 euroa. Oikeudenkäyntikuluja ja vaatimukselle laskettavaa korkoa ei oteta huomioon häviöarvon määrää laskettaessa.

5 §
Asiassa tarvitaan jatkokäsittelylupa, kun käräjäoikeuden ratkaisuun haetaan muutosta valittamalla.

Rikosasian vastaaja, joka on tuomittu ankarampaan rangaistukseen kuin kahdeksan kuukautta vankeutta, ei kuitenkaan tarvitse jatkokäsittelylupaa miltään osin asiassa, jos valitus koskee hänen syykseen luettua rikosta taikka rangaistusta. Rangaistuksen ankaruutta arvioitaessa ei oteta huomioon vankeus-

rangaistuksen ohessa tuomittua sakkoa tai muuta rikosoikeudellista seuraamusta.

6 §

(kumotaan)

Vastaaja tarvitsee rikosasiassa jatkokäsittelyluvan, jos häntä ei ole tuomittu ankarampaan rangaistukseen kuin neljä kuukautta vankeutta. Rangaistuksen ankaruutta arvioitaessa ei oteta huomioon vankeusrangaistuksen ohessa tuomittua sakkoa tai muuta rikosoikeudellista seuraamusta.

Vastaaja ei kuitenkaan rikosasiassa tarvitse jatkokäsittelylupaa, jos:

- 1) vastaaja on tuomittu viralta pantavaksi;
- 2) vastaaja on tuomittu menettämisseuraamukseen, jos valtiolle menetetyksi tuomitun hyödyn määrä, omaisuuden tai esineen arvo taikka niiden sijasta menetetyksi tuomittu arvo on enemmän kuin 10 000 euroa;
- 3) vastaaja on tuomittu yhteisösakkoon, jonka määrä on enemmän kuin 10 000 euroa;
- 4) virallinen syyttäjä ei 7 §:n 1 momentin mukaan tarvitse asiassa jatkokäsittelylupaa; tai
- 5) virallinen syyttäjä on 7 §:n 2 momentin mukaisesti hakenut asiassa muutosta vastaajan eduksi.

Jos valitus koskee myös syytteessä tarkoitettuun tekoon perustuvaa yksityisoikeudellista vaatimusta, jonka häviöarvo on enemmän kuin 10 000 euroa, ei rikosasiassa tarvita jatkokäsittelylupaa saman teon osalta.

7 §

(kumotaan)

Virallinen syyttäjä tarvitsee jatkokäsittelyluvan, jos valitus koskee rikosta, josta ei syytteessä mainittujen seikkojen vallitessa tehtynä ole säädetty ankarampaa rangaistusta kuin sakko tai enintään kaksi vuotta vankeutta.

Virallinen syyttäjä ei tarvitse jatkokäsittelylupaa hakiessaan muutosta vastaajan eduksi.

8 §

(kumotaan)

Rikosasiassa asianomistaja tarvitsee jatkokäsittelyluvan, jos valitus koskee 7 §:n 1 momentissa tarkoitettua rikosta. Asianomistaja ei kuitenkaan tarvitse jatkokäsittelylupaa, jos valitus koskee myös valituksessa tarkoitettuun tekoon perustuvaa yksityisoikeudellista vaatimusta, jonka häviöarvo on enemmän kuin 10 000 euroa.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

9 §

(kumotaan)

Jatkokäsittelylupaa ei tarvita:

- 1) sotilasoikeudenkäyntiasiassa;
- 2) sakon muuntorangaistuksen määräämistä koskevassa asiassa;
- 3) liiketoimintakiellon määräämistä, kumoamista tai pidentämistä koskevassa asiassa;
- 4) lähestymiskiellon määräämistä, kumoamista tai muuttamista koskevassa asiassa;
- 5) lapsen elatusta koskevassa asiassa;
- 6) 8 luvun säännösten mukaan käsitellyssä asiassa.

10 §

(kumotaan)

Jos muutosvaatimus koskee vain oikeudenkäyntikuluja, valtion varoista maksettavia kuluja tai maksettavaksi tuomittua uhkasakkoa, asiassa tarvitaan jatkokäsittelylupa. Jatkokäsittelylupa tarvitaan myös asiassa, jossa muutosvaatimus koskee yksinomaan jäännösran- gaistuksen määräämistä täytäntöönpan- tavaksi valvontamääräysten rikkomisen vuoksi.

19 §

19 §

(uusi)

Päätökseen, jolla ratkaisusta valittaneelle on myönnetty jatkokäsittelylupa vain osittain, haetaan muutosta samassa yhteydessä kuin valitetaan hovioikeuden ratkaisusta muilta osin. Jos asiassa ei ole myönnetty jatkokäsittelylupaa kaikille valittajille, myöntämättä jättämistä koskevaan päätökseen haetaan muutosta siten kuin 30 luvun 1 §:ssä säädetään.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuuta 201 .

Jos muutoksenhaun kohteena oleva ratkaisu on käräjäoikeudessa annettu tai julistettu ennen tämän lain voimaantuloa, valituskirjelmään ja jatkokäsittelylupaan sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

2.

Laki**sotilasoikeudenkäyntilain 3 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan sotilasoikeudenkäyntilain (326/1983) 3 §:n 2 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

3 §

3 §

Hovioikeuden käsitellessä sotilasoikeudenkäyntiasiaa jaostoon kuuluu sen säännönmukaisen kokoonpanon lisäksi kaksi sotilasjäsentä.

Hovioikeuden käsitellessä sotilasoikeudenkäyntiasiaa jaostoon kuuluu sen säännönmukaisen kokoonpanon lisäksi kaksi sotilasjäsentä. *Sotilasjäsenet eivät kuitenkaan osallistu sen ratkaisemiseen, myönnetäänkö asianosaiselle jatkokäsittelylupa.*

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuu-
ta 201 .*

Jos muutoksenhaun kohteena oleva ratkaisu on käräjäoikeudessa annettu tai julistettu ennen tämän lain voimaantuloa, jatkokäsittelylupaa koskevaa asiaa ratkaistaessa sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.