OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Yksityisoikeus- ja oikeudenhoito-osasto
Yksityisoikeus ja maksukyvyttömyys
Erityisasiantuntija Johannes Koskenniemi

Asiantuntijalausunto
3.12.2024

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi oikeudenkäymiskaaren ja tuomioistuinmaksulain 5 §:n muuttamisesta (HE 152/2024 vp)

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa otsikkoasiassa.

Oikeusministeriö esittää asiantuntijalausuntonaan kunnioittaen seuraavaa.

Aluksi

Hallituksen esityksen tavoitteena on parantaa oikeusvarmuutta edistämällä korkeimman oikeuden mahdollisuuksia huolehtia lainkäytön yhtenäisyydestä ja oikeuskäytännön ohjaamisesta. Tätä tavoitetta pyritään edistämään säätämällä ensinnäkin ennakkopäätöskysymyksestä, jonka tarkoituksena on ohjata ennakkopäätösluonteisia oikeuskysymyksiä aikaisempaa tehokkaammin alemmista tuomioistuimista korkeimman oikeuden ratkaistavaksi. Ennakkopäätöskysymysmenettelyssä käräjäoikeus, hovioikeus tai markkinaoikeus siirtäisi käsiteltävänään olevassa asiassa esiintyvän ennakkopäätösluonteisen kysymyksen korkeimman oikeuden ratkaistavaksi. Korkein oikeus joko ottaisi kysymyksen ratkaistavakseen ja ratkaisisi sen, minkä jälkeen siirtänyt tuomioistuin jatkaisi asian käsittelyä korkeimman oikeuden ratkaisun pohjalta, tai hylkäisi pyynnön kysymyksen

Postiosoite
Postadress
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax
09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

siirtämisestä sen ratkaistavaksi, jolloin asian siirtämistä ehdottanut tuomioistuin jatkaisi asian käsittelyä tavalliseen tapaan.

Toinen valittu keino on hyppyvalituslupa. Se kohentaisi korkeimman oikeuden edellytyksiä antaa ennakkopäätöksiä asioissa, joissa hovioikeus ei ole myöntänyt jatkokäsittelylupaa. Hyppyvalituslupa mahdollistaisi näissä asioissa sen, että korkein oikeus ratkaisee ennakkopäätösluonteisen kysymyksen ensin ja ratkaisee vasta sen jälkeen ja tältä pohjalta, onko jatkokäsittelyluvan myöntäminen ja asian palauttaminen hovioikeuteen tarpeellista. Menettely helpottaisi ennakkoratkaisujen antamista näissä jutuissa, joiden suhteellinen osuus korkeimman oikeuden juttukannasta on noussut huomattavaksi, ja olisi tarkoituksenmukainen käsittelytapa sekä asianosaisten että tuomioistuinlaitoksen kannalta.

Oikeusministeriö katsoo, että käsiteltävänä olevat lakiehdotukset ovat perustuslain ja Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Ne voitaisiin siksi hyväksyä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Oikeusministeriö perustelee kantaansa tarkemmin seuraavasti. Esitystä käsitellään tarkemmin erityisesti korkeimman oikeuden tehtäviä, tuomioistuinten riippumattomuutta ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevien perustuslain säännösten valossa. Painopiste arvioinnissa on ennakkopäätöskysymyksessä.

Esityksen vaikutus korkeimman oikeuden tehtäviin ja oikeusastejärjestykseen

Perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Perustuslain 99 §:n mukaan korkein oikeus käyttää ylintä tuomiovaltaa riita- ja rikosasioissa ja valvoo lainkäyttöä omalla toimialallaan.

Esitys merkitsisi korkeimman oikeuden ennakkopäätösroolin vahvistamista. Korkein oikeus on itse tiivistänyt ennakkopäätöstehtävänsä seuraavasti: ”Korkeimman oikeuden päätehtävänä on ennakkopäätöksiä antamalla huolehtia lainkäytön yhtenäisyydestä ja oikeuskäytännön ohjaamisesta” (KKO 2023:10). Tehtävä ei nykyisellään ilmene kovin selvästi perustuslaista. Oikeuskäytännön ohjaamisen voidaan kuitenkin nähdä sisältyvän perustuslain 99 §:ssä tarkoitettuun ylimmän tuomiovallan käyttämiseen, eikä korkeimman oikeuden kehittämistä ennakkopäätöstuomioistuimeksi tai tämän roolin vahvistamista – mikä kehityskulku on jatkunut vuodesta 1980 lukien – olekaan nähty valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi. Nykyisen perustuslain 99 §:n muotoilu vastaa asiallisesti sitä, miten korkeimman oikeuden tehtävä esitettiin hallitusmuodon 53 §:ssä, jota ei katsottu tarpeelliseksi muuttaa, kun valituslupajärjestelmästä säädettiin vuonna 1980. Perustuslain säätämistä koskevassa hallituksen esityksessä on tyydytty toteamaan, ettei perustuslain 99 § muodostaisi estettä valituslupajärjestelmälle (HE 1/1998 vp s. 156). Vertailun vuoksi voidaan todeta, ettei perustuslakivaliokunta ole nähnyt perustuslain 99 §:n tai 21 §:n asettavan estettä sille, että korkeimman hallinto-oikeuden roolia kehitetään hallintolainkäyttöä ylimmän asteen linjaratkaisuin ohjaavan tuomioistuimen suuntaan (ks. PeVL 32/2012 vp s. 4, PeVL 55/2014 vp s. 2).

Korkein oikeus on tuomioistuin, joka käyttää tuomiovaltaa. Ehdotetut menettelyt olisivat nimenomaan tuomiovallan käyttämistä. Niissä olisi kysymys siitä, että korkein oikeus ratkaisee yksittäisessä lainkäyttöasiassa ilmenevän konkreettisen kysymyksen. Samoin kuin muissakin lainkäyttöasioissa korkein oikeus siis tulkitsisi lakia, soveltaisi sitä kyseisen tapauksen tosiseikastoon ja antaisi kyseistä asiaa tai sen osaa koskevan sitovan lainkäyttöratkaisun. Ongelmallista tästä näkökulmasta katsottuna olisi sellainen eräiden lausunnonantajien valmisteluvaiheessa kannattama vaihtoehto, jossa korkein oikeus tuottaisi ehdotetuissa menettelyissä sitovien lainkäyttöratkaisujen asemesta sen asian kontekstissa heikosti velvoittavia tai neuvoa-antavia oikeusohjeita. Tällöin hämärtyisi, olisiko kysymys tuomiovallan käyttämisestä, vai pikemminkin lainsäädäntövallan alueelle kuuluvasta toiminnasta. Tältäkin kannalta tarkasteltuna on siten pidettävä välttämättömänä, että ehdotetuissa menettelyissä annetaan sitovia lainkäyttöratkaisuja. Ehdotetut menettelyt eivät muutenkaan muuttaisi korkeimman

oikeuden valtiosääntöoikeudellista asemaa tai tehtäviä. Esimerkiksi perustuslain 106 §:n soveltamisen edellytykset olisivat tämäntyyppisissä asioissa samat kuin muissakin lainkäyttöasioissa.

Ehdotetuilla säännöksillä ei myöskään muutettaisi tuomioistuinlaitoksen rakennetta ja oikeusastejärjestystä koskevia peruslähtökohtia. Sinänsä ehdotus tosin merkitsisi mahdollisuutta poiketa kolmiasteisesta muutoksenhakujärjestelmästä, kun se mahdollistaisi yksittäistapauksessa sekä käräjäoikeuden että hovioikeuden ohittamisen käräjäoikeuden esittäessä ennakkopäätöskysymyksen suoraan korkeimmalle oikeudelle. Hovioikeuden ohittamisen osalta menettely kuitenkin muistuttaisi oikeudenkäymiskaaren 30 a luvun 1 §:n mukaista ennakkopäätösvalitusta, josta on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Poikkeamismahdollisuuden valtiosääntöoikeudellista merkitystä arvioidaan jäljempänä vielä asianosaisten näkökulmasta. Merkityksellistä joka tapauksessa on, että ehdotetuilla menettelyillä ei pyritä edistämään pelkästään korkeimman oikeuden mahdollisuuksia antaa ennakkopäätöksiä ja ohjata siten oikeuskäytäntöä vaan myös muita perus- ja ihmisoikeuksien kannalta tärkeitä päämääriä, kuten oikeusvarmuutta ja oikeudenkäyntien joutuisuutta (PeVL 4/2010 vp s. 6). Poikkeukset olisivat rajattuja ja niillä on hyväksyttävät tavoitteet.

Oikeusastejärjestyksestä poikkeaminen olisi molemmissa ehdotetuissa menettelyissä useimmiten asianosaisten edun mukaista, koska se helpottaisi lopullisen ratkaisun saamista nopeammin ja mahdollisesti myös oikeudenkäynnin tehokasta ja varhaista kohdentumista. Oikeusastejärjestyksen noudattamista ei ole oikeuskäytännössä pidetty ehdottomana prosessiperiaatteena, vaan siitä voidaan tapauskohtaiseen harkintaan perustuen tietyissä muutoksenhakuasetelmissa poiketakin. Alemman tuomioistuimen siirtämään ennakkopäätöskysymykseen annettava korkeimman oikeuden ratkaisu ei muuttaisi sitä, että asia tulisi alemman tuomioistuimen ratkaisuun vaikuttavien muiden kysymysten osalta käsitellyksi normaalin oikeusastejärjestyksen mukaisesti.

Tuomioistuinten riippumattomuus

Lakiehdotuksia on arvioitava myös perustuslain 3 §:n 3 momentissa turvatun tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta. Riippumattomuuteen kuuluu se, että tuomioistuimet ovat riippumattomia myös oikeuslaitoksen sisällä suhteessa toisiinsa (PeVL 2/2009 vp s. 2). Ylempi tuomioistuin ei saa pyrkiä vaikuttamaan alemman tuomioistuimen ratkaisuun yksittäistapauksessa (PeVL 55/2006 vp). Ylimpien tuomioistuinten ennakkopäätöksillä on lähinnä oikeuskäytännön yhtenäisyyttä turvaavaa tuomioistuimia ohjaavaa merkitystä, mutta ei välitöntä oikeudellista sitovuutta yksittäisten oikeustapausten ratkaisussa (HE 1/1998 vp s. 76, PeVL 35/2005 vp ja PeVL 14/2016 vp). Tällä lausumalla viitataan sitovuuteen yleisesti eli kaikissa asioissa, mistä esityksessä ei ole kysymys.

Tuomioistuinten välistä oikeusasteriippumattomuutta ei ole katsottu loukkaavan se, että käräjäoikeuden pyytäessä ennakkoratkaisua unionin tuomioistuimelta tämän ratkaisu sitoo myös ylempiä oikeusasteita (LaVL 4/1998 vp s. 6). Hyväksyttävänä riippumattomuuden näkökulmasta on pidetty sitäkin, että yleissopimuksen tulkintaa ja soveltamista koskevien erimielisyyksien ratkaiseminen uskotaan yhteisöjen tuomioistuimelle (PeVL 10/1998 vp s. 5, PeVL 10/1998 vp s. 5; ks. kuitenkin PeVL 14/1994 vp s. 3). Edelleen riippumattomuuden kannalta merkityksellisenä on tässä yhteydessä pidetty sitä, onko kansallisella tuomioistuimella harkintavaltaa siinä, pyytääkö se ennakkoratkaisua vai ei (PeVL 28/1997 vp s. 3).

Ennakkopäätöskysymysmenettely ei vaarantaisi tuomioistuinten riippumattomuutta, sillä ennakkopäätöskysymyksen siirtäminen korkeimman oikeuden ratkaistavaksi olisi aina kysymyksen siirtävän tuomioistuimen harkinnassa. Korkein oikeus ei voisi ilman alemman tuomioistuimen tekemää siirtopäätöstä ryhtyä alemmassa tuomioistuimessa käsiteltävänä olevan asian ratkaisemiseen. Korkeimman oikeuden toimivalta ratkaista kysymys perustuisi ja rajautuisi siirtopäätökseen. Siltä osin kuin alempi tuomioistuin ei olisi siirtänyt asiaa korkeimman oikeuden ratkaistavaksi, korkeimmalla oikeudella ei olisi toimivaltaa ratkaista sitä.

Riippumattomuuden näkökulmasta merkitystä on myös sillä, että ehdotetussa menettelyssä korkein oikeus ratkaisisi lopullisesti sen ratkaistavaksi

siirretyn kysymyksen. Siirtävä tuomioistuin ei siis tekisi tämän jälkeen ratkaisua, jossa se ottaisi huomioon korkeimman oikeuden tekemän ratkaisun sekä muut oikeusohjeet. Tämän sijasta sen tehtäväksi jäisi ratkaista asia muilta kuin korkeimman oikeuden ratkaisemilta osin, ja tässä sen olisi otettava korkeimman oikeuden ratkaisu asian käsittelyn ja ratkaisun pohjaksi. Korkeimman oikeuden ratkaisu olisi otettava siirtäneen tuomioistuimen ratkaisun liitteeksi. Menettely ei tässä suhteessa riippumattomuuden kannalta poikkeaisi sellaisista tilanteista, joissa hovioikeus tai korkein oikeus ratkaisee valitusasiassa jonkin ennakkoluonteisen kysymyksen ja palauttaa asian alempaan tuomioistuimeen muiden kysymysten ratkaisemista varten. Esityksessä tarkoitettu menettely ei olisi tältäkään kannalta arvioituna ristiriidassa tuomioistuinten riippumattomuuden kanssa; kysymys ei olisi oikeuslähdeopillisesta sitovuudesta vaan lähinnä oikeusastejärjestyksen periaatteen sovellutuksesta.

Oikeudenmukainen oikeudenkäynti

Oikeusturvasta säädetään perustuslain 21 §:ssä. Pykälän 2 momentin mukaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet turvataan lailla.

Oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä on määräyksiä myös Suomea sitovissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa, muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa.

Lakiehdotukset olisivat omiaan edistämään tuomioistuimien mahdollisuuksia käsitellä asiat ilman aiheetonta viivytystä. Vaikutus olisi yleisesti ottaen marginaalinen, koska menettelyjen soveltamisen ounastellaan olevan harvinaista. Yksittäisessä asiassa vaikutus voisi kuitenkin olla merkittäväkin. Tuomioistuinmenettelyjen kehittäminen voi — kuten perustuslakivaliokunta onkin monessa yhteydessä todennut — ajan oloon vaikuttaa asioiden käsittelyaikoihin ja siten edistää perustuslain 21 §:n 1 momentissa jokaiselle turvattua oikeutta saada asiansa ilman aiheetonta viivytystä tuomioistuimessa käsitellyksi (PeVL 4/2010 vp s. 5, PeVL 35/2002 vp s. 3/II, PeVL 31/2005 vp s. 3/II, PeVL 2/2006 vp s. 2/II, PeVL 30/2006 vp s. 4 ja 5).

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osakysymyksistä lakiehdotusten valmistelussa on arvioitu erityisesti asianosaisen suostumusta ennakkopäätöskysymyksen siirtämiseen ja muutoksenhakuoikeutta.

Ennakkopäätösvalituksesta säädettäessä perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että menettely perustuu olennaisella tavalla asianosaisten suostumuksen varaan (PeVL 4/2010 vp s. 6). Näin ei nyt olisi: asianosaisen suostumus ei käräjäoikeudessa olisi ehdoton edellytys asian saattamiselle korkeimman oikeuden käsiteltäväksi. Viime kädessä tämä perustuu siihen, että korkeimman oikeuden mahdollisuudet antaa ennakkopäätöksiä parantavat oikeusvarmuutta, mikä on kaikkien etu yhteiskunnassa (HE s. 13). Asianosaisen asemaa turvattaisiin säätämällä mahdollisuudesta kannella siirtopäätöksestä ja korkeimman oikeuden velvollisuudesta ratkaista asia ilman aiheetonta viivytystä. Sääntelyä tasapainottaisi sekin, että hovioikeudessa kysymyksen siirtäminen edellyttäisi asianosaisen suostumusta.

Toisin kuin ennakkopäätösvalitukseen, ennakkopäätöskysymyksen esittämiseen ei liity mahdollisuutta siitä, että säännönmukainen muutoksenhakutie kokonaan estyy. Korkeimman oikeuden päätös olla ottamatta sille siirrettyä ennakkopäätöskysymystä ratkaistavaksi johtaa siihen, että kysymys palautuu ratkaistavaksi siirtävässä tuomioistuimessa, jonka ratkaisuun voidaan hakea normaalisti muutosta. Sen sijaan ennakkopäätösvalitusta koskevan valitusluvan epääminen johtaa muutoksenhakuoikeuden menettämiseen kokonaan (ks. PeVL 4/2010 vp). Tämäkin puoltaa sitä, ettei asianosaisen suostumuksen edellyttämiseen ole ennakkopäätöskysymysmenettelyssä yhtä vahvoja syitä kuin ennakkopäätösvalituksen kohdalla.

Jos käräjäoikeuden siirtämä ennakkopäätöskysymys ratkaistaan suoraan korkeimmassa oikeudessa, tätä kysymystä koskevaan ratkaisuun ei siinä mielessä olisi tavanomaista muutoksenhakuoikeutta, että korkeimman oikeuden jo ratkaisemaa kysymystä koskeva ratkaisu ei voisi säännönmukaisessa muutoksenhaussa muuttua. Korkeimman oikeuden ratkaisun sisältämään oikeusohjeeseen ei voitaisi muutoksenhaussa tosiasiassa puut-

tua. Kuitenkin siirtopäätöksen tehneen tuomioistuimen ratkaisuun voisi hakea tavalliseen tapaan muutosta. Korkeimman oikeuden antama ratkaisu olisi alemman tuomioistuimen ratkaisun liitepäätöksenä, koska ne muodostaisivat kokonaisuuden. Korkeimman oikeuden ratkaisun ja kysymyksen siirtäneen tuomioistuimen myöhemmän ratkaisun välillä on ajateltavissa eri asetelmissa lukuisia erilaisia rajapintoja, joiden vuoksi sääntelyn on oltava joustavaa.

Olennaista tältä osin on havaita, ettei korkeimman oikeuden ratkaisuihin muutoinkaan ole muutoksenhakuoikeutta. Jos korkein oikeus ottaa alemman tuomioistuimen siirtämän ennakkopäätöskysymyksen ratkaistavakseen, kysymys tulee ratkaistuksi suoraan korkeimmassa oikeudessa. Kuten edellä on todettu, kysymyksessä on sitova lainkäyttöratkaisu. Tilanne voidaan ennakkopäätöskysymyksen ratkaisemisen osalta rinnastaa niihin ihmisoikeussopimuksen seitsemännen lisäpöytäkirjan 2 artiklan 2 kappaleessa tarkoitettuihin tapauksiin, joissa muutoksenhakuoikeudesta voidaan poiketa ylimmän tuomioistuimen toimiessa ensimmäisenä oikeusasteena. Lisäksi on huomionarvoista, että ennakkopäätöskysymysmenettelyllä pyritään edistämään perus- ja ihmisoikeuksien kannalta tärkeitä päämääriä, kuten oikeusvarmuutta ja oikeudenkäyntien joutuisuutta. Edelleen on merkityksellistä, että ennakkopäätöskysymysmenettelyssä ei ratkaistaisi näyttökysymyksiä vaan menettely olisi tarkoitettu ennen kaikkea sellaisten oikeudellisesti epäselvien kysymysten ratkaisemiseen, joiden ratkaisuun vaikuttavat tosiseikat ovat riidattomia.

Perustuslakivaliokunta on katsonut perusoikeusrajoituksen kohteeksi joutuvan henkilön suostumuksella voivan myös olla merkitystä valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa. Valiokunta on kuitenkin pitänyt tällaista sääntelytapaa ongelmallisena ja korostanut pidättyväisyyttä suostumuksen käyttämisessä perusoikeuksiin puuttumisen oikeutusperusteena (ks. esim. PeVL 1/2018 vp). Ennakkopäätöskysymysmenettelyyn liittyvän muutoksenhakuoikeuden rajoittumisen osalta voidaan osaltaan antaa merkitystä myös sille, että ennakkopäätöskysymyksen siirtäminen korkeimman oikeuden ratkaistavaksi tulee kysymykseen vain tilanteissa, joissa asianosaiset eivät vastusta kysymyksen siirtämistä tai sen siirtämiseen on käräjäoikeudessa tuomioistuimen harkitsema erityinen syy.