

10/2014

# Hovioikeuden jatkokäsittelylupajärjestelmän laajentaminen

*oikeusministeriö  
justitieministeriet*



10/2014

# Hovioikeuden jatkokäsittelylupajärjestelmän laajentaminen



13.2.2014

Julkaisun nimi	Hovioikeuden jatkokäsittelylupajärjestelmän laajentaminen		
Tekijä	Työryhmä, puheenjohtaja Asko Välimaa, sihteeri Maarit Leppänen		
Oikeusministeriön julkaisu	10/2014 Mietintöjä ja lausuntoja		
OSKARI numero	OM 7/41/2013	HARE numero	OM010:00/2013
ISSN-L	1798-7105		
ISSN (PDF)	1798-7105		
ISBN (PDF)	978-952-259-356-6		
URN	URN:ISBN:978-952-259-356-6		
Pysyvä osoite	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-356-6">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-356-6</a>		
Asia- ja avainsanat	oikeudenkäyntimenettely, muutoksenhaku, jatkokäsittelylupa, hovioikeudet, oikeudenkäynti		
Tiivistelmä	<p>Mietinnössä ehdotetaan nykyisen jatkokäsittelylupajärjestelmän laajentamista. Jatkokäsittelylupajärjestelmää sovellettaisiin hovioikeuksissa yleisesti riita- ja hakemusasioissa. Rikosoasioissa vastaaja tarvitsisi jatkokäsittelyluvan, jos hän ei ole tuomittu ankarampaan rangaistukseen kuin kahdeksan kuukautta vankeutta. Syyttäjät ja asianomistajat tarvitsisivat aina jatkokäsittelyluvan hakiessaan muutosta käräjäoikeuden tuomioon.</p> <p>Mietintö on yksimielinen.</p>		

13.2.2014

Publikationens titel Utvidgning av systemet med tillstånd till fortsatt handläggning i hovrätten

Författare Arbetsgrupp, ordförande Asko Välimaa, sekreterare Maarit Leppänen

Justitieministeriets publikation 10/2014  
Betänkanden och utlåtanden

OSKARI nummer OM 7/41/2013 HARE nummer OM0 10:00/2013

ISSN-L 17 98-7105  
ISSN (PDF) 17 98-7105  
ISBN (PDF) 978-952-259-356-6

URN URN:ISBN:978-952-259-356-6  
Permanent adress <http://urn.fi/> URN:ISBN:978-952-259-356-6

Sak- och nyckelord rättegångsförfarande, överklagande, tillstånd till fortsatt handläggning, hovrätt, rättegång

Referat I betänkandet föreslås att tillämpningsområdet för det nuvarande systemet med tillstånd till fortsatt handläggning utvidgas. Det föreslås att systemet med tillstånd till fortsatt handläggning blir allmänt tillämpligt i tvistemål och ansökningsärenden i hovrätten. I brottmål behöver svaranden tillstånd till fortsatt handläggning, om han eller hon inte har dömts till strängare straff än fängelse i åtta månader. Åklagaren och målsäganden behöver alltid tillstånd till fortsatt handläggning när de överklagar tingsrättens dom.

Betänkandet är enhälligt.

## Oikeusministeriölle

Oikeusministeriö asetti 11 päivänä kesäkuuta 2013 työryhmän, jonka tehtäväksi annettiin laatia ehdotus hallituksen esitykseksi hovioikeudessa sovellettavan jatkokäsittelylupajärjestelmän soveltamisalan laajentamisesta. Työryhmän oli selvitettävä mahdolli-

suuksia laajentaa jatkokäsittelylupajärjestelmän soveltamisalaa sekä rikos- että riitaasioissa. Myös järjestelmän ulottamista hakemusasioihin ja ulosottoasioihin oli selvitetävää.

Työryhmän puheenjohtajana on toiminut ylijohtaja Asko Välimaa oikeusministeriöstä sekä jäsenenä hovioikeudenlaamanni Liisa Lehtimäki Helsingin hovioikeudesta, kärkeäntuomari Marko Lepistö Helsingin kärjäoikeudesta, asianajaja Riitta Leppiniemi Suomen Asianajajaliiton edustajana, valtiosyyttäjä Jarmo Hirvonen Valtakunnansyyttäjänvirastosta sekä lainsäädäntöneuvos Maarit Leppänen oikeusministeriöstä. Työryhmän sihteerinä on toiminut Maarit Leppänen. Työryhmän määräaika asetettiin päättyämään 31 päivänä tammikuuta 2014.

Työryhmä ehdottaa jatkokäsittelylupajärjestelmän muuttamista siten, että järjestelmää sovellettaisiin yleisesti riita- ja hakemusasioissa. Rikosasioissa vastaaja tarvitsisi jatkokäsittelyluvan, jos häntä ei ole tuomittu ankarampaan rangaistukseen kuin kahdeksan kuukautta vankeutta. Syyttäjä ja asianomistaja tarvitsisivat aina jatkokäsittelyluvan haikiessaan muutosta kärjäoikeuden tuomioon.

Saatuana työnsä valmiiksi työryhmä kunnioittavasti luovuttaa mietintönsä oikeusministeriölle.

Helsingissä 7 päivänä helmikuuta 2014



Asko Välimaa



Liisa Lehtimäki



Marko Lepistö



Riitta Leppiniemi



Jarmo Hirvonen



Maarit Leppänen



# SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	11
YLEISPERUSTELUT	12
<b>1 Johdanto</b>	<b>12</b>
<b>2 Nykytila</b>	<b>13</b>
2.1 Lainsäädäntö ja oikeuskäytäntö	13
2.1.1 Jatkokäsittelylupajärjestelmän soveltamisala	13
2.1.2 Lupaperusteet	14
2.1.3 Tilastotietoja	14
2.1.4 Oikeuskäytäntö	16
2.2 Perustuslaki	17
2.3 Kansainväliset sopimukset	18
2.4 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden lainsäädäntö	19
2.4.1 Yleistä	19
2.4.2 Ruotsi	20
2.4.3 Tanska	24
2.5 Nykytilan arviointi	27
2.5.1 Yleistä	27
2.5.2 Tavoitteena selkeä järjestelmä	27
2.5.3 Asian laatu ja oikeusturvan tarve	28
<b>3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset</b>	<b>30</b>
3.1 Tavoitteet	30
3.2 Toteuttamisvaihtoehdot	31
3.2.1 Jatkokäsittelylupajärjestelmän soveltamisalan laajentaminen riita- ja hakemusasioissa	31
3.2.2 Jatkokäsittelylupajärjestelmän laajentaminen rikosasioissa	34
3.2.3 Jatkokäsittelylupajärjestelmän yleinen soveltaminen	36
3.3 Keskeiset ehdotukset	37
<b>4 Esityksen vaikutukset</b>	<b>41</b>
4.1 Taloudelliset vaikutukset	41

---

4.2	Vaikutukset viranomaisten toimintaan	44
4.3	Yhteiskunnalliset vaikutukset	45
5	Asian valmistelu	46
5.1	Valmisteluvaiheet ja -aineisto	46
5.1.1	Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013–2025	46
5.1.2	JKL-työryhmä	47
6	Riippuvuus muista esityksistä	48
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT		49
7	Lakiehdotuksen perustelut	49
7.1	Laki oikeudenkäymiskaaren muuttamisesta	49
7.2	Voimaantulo	52
7.3	Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	52
LAKIEHDOTUS		54
LAGFÖRSLAG		56



**Hallituksen esitys Eduskunnalle muutoksenhakua  
hovioikeuteen koskevan lainsäädännön muuttamisesta**

## ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi oikeudenkäymiskaaren muutoksenhakua käräjäoikeudesta hovioikeuteen koskevia säännöksiä.

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.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

---

# 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 kehyspäättökseen 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 täysmittainen käsittely edellyttää hovioikeuden myöntämää jatkokäsittelylupaa.

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

Jatkokäsittelylupajärjestelmän soveltamisala on rajoitettu. Riita-asiassa 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 §). Syyttäjät ja asianomistajat tarvitsevat luvan, jos valitus koskee rikosta, josta säädetty rangaistus on sakkoa 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 määrittämistä täytäntöönpanokelpoiseksi 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, yrityssaneerausta 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. Pelkkää 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, ovat ne kuitenkin johdonmukaiset ja niitä voidaan sen vuoksi käyttää vähintäänkin suuntaa antavasti arvioitaessa järjestelmän toimivuutta.

Vuonna 2012 jatkokäsittelylupajärjestelmän piiriin kuului hovioikeuksien oman tilastoinnin perusteella 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 luparatkaisuista 86 % annettiin rikosasiassa. Luvuista olisi pääteltävissä, että vain noin 200 riita-asiassa annettiin epäävä jatkokäsittelylupapäätös. Jos riita-asioita kaiken kaikkiaan oli noin 2 900, tarkoittaa tämä, että 7 prosentissa 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, tarkoittaisi tämä, että riita-asioista noin 20 % kuuluisi kokonaisuudessa jatkokäsittelylupajärjestelmän piiriin. Niistä riita-asioista, jotka kuuluivat jatkokäsittelylupajärjestelmän piiriin, lupa myönnettiin kokonaan tai osittain 378 jutussa (66 %). Lupa evättiin 194 asiassa (34 %). Tämä tarkoittaa, että seitsemässä prosentissa hovioikeuksissa käsitellyistä riita-asioista tehtiin epävä lupapäätös.

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 monimutkaisetkin. 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, viisi koski samaa oikeudellista seikkaa. Kysymys oli turvapaikanhakijan väärennetyistä passista ja jatkokäsittelylupapyyntö evättiin korkeimman oikeuden annettua samaa asiaa koskevan ennakkopäätöksen.

Syyttäjien valitusten osuus kaikista jatkokäsittelylupajärjestelmän piiriin kuuluvista valituksista on 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.

Hovioikeuksissa vuonna 2011 ratkaistussa valitusasiassa muutettiin käräjäoikeuden ratkaisun lopputulosta 27 %:ssa asioista. Rikosasioiden osalta lopputulosta muutettiin 28 %:ssa asioista ja riita-asioiden osalta 24 %:ssa asioista.

Hovioikeuksissa vuonna 2012 ratkaistuissa valitusasioissa muutettiin käräjäoikeuden ratkaisun lopputulosta 28 %:ssa asioista. Rikosasioiden osalta lopputulosta muutettiin 30 %:ssa asioista ja riita-asioiden 23 %:ssa asioista.

Esimerkiksi vuonna 2007 hovioikeuksissa ratkaistussa valitusasiassa muutettiin käräjäoikeuden ratkaisun lopputulosta 27 %:ssa asioista. Rikosasioiden osalta lopputulosta muutettiin 29 %:ssa asioista ja riita-asioiden osalta 23 %:ssa asioista.

Edellä sanottujen tilastotietojen perusteella voidaan todeta, että lupajärjestelmä ei näyttäisi vaikuttaneen muutettujen ratkaisujen osuuteen juuri lainkaan.

## 2.1.4 Oikeuskäytäntö

Korkein oikeus on antanut 20 jatkokäsittelylupaa koskevaa ennakkopäätöstä. Julkaise-mattomia ratkaisuja on annettu kolme. Ennakkopäätöksistä 16 koskee kysymystä siitä, olisiko lupa tullut myöntää, kaksi tapausta koskee kielteisen lupapäätöksen perustele-mista ja kolmessa asiassa on arvioitu jatkokäsittelylupajärjestelmän soveltamisalaa.

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

Ratkaisuissa, joissa luvan myöntämistä on arvioitu, katsottiin, että lupa olisi tullut myöntää 12 asiassa. Kahdeksan ennakkoratkaisun osalta korkein oikeus pysytti hovioi-keuden kielteisen lupapäätöksen.

Lupapäätöksen perustelemista koskevissa ennakkoratkaisuissaan KKO 2013:62 ja KKO 2013:14 korkein oikeus on todennut, ettei käräjäoikeuden ratkaisun perusteluja voi epä-ävän luparatkaisun perusteluissa muuttaa tai täsmentää. Hovioikeus ei voi myöskään ottaa kielteistä luparatkaisua tehtäessä huomioon sellaista tosiseikkaa, jota käräjäoikeus 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 käräjäoikeuden päätökseen valtion varoista maksettavasta palkkiosta ja kulujen korvauksesta jatkokäsit-telyluvan myös silloin, kun päämies voi hakea pääasiassa annettuun ratkaisuun muutos-ta lupaa pyytämättä (KKO 2013:45). Vastaavasti ainoastaan oikeudenkäyntikuluja kos-keva valitus edellytti jatkokäsittelylupaa myös silloin, kun pääasia ei kuulunut jatkokä-sittelylupajärjestelmän soveltamisalaan (KKO 2013:44).

Korkeimman oikeuden jatkokäsittelylupaa koskevien ennakkoratkaisujen perusteella voinee todeta, että lain soveltaminen hovioikeuksissa vastaa lainsäätäjän tavoitteita. Jat-kokäsittelylupajärjestelmää edeltävän seulontamenettelyn käyttöönotto johti epä-yhtenäiseen oikeuskäytäntöön ja seulontaa koskevia säännöksiä oli tuolloin osin sovel-lettu niiden tarkoitusta vastaamattomalla tavalla. Seulontaratkaisuja oli muun muassa tehty muissa kuin selvissä ja yksinkertaisissa asioissa.

Seulontamenettelyä koskevat ongelmat eivät korkeimman oikeuden ennakkoratkaisujen valossa näyttäisi toistuneen jatkokäsittelylupajärjestelmässä. Niissäkin tapauksissa, jois-sa korkein oikeus on päätnyt toiseen ratkaisuun kuin hovioikeus, kysymys on yleensä ollut rajatapauksesta tai laintulkintaan liittyvästä asiasta. Myös se, että korkein oikeus on vain kahdessa tapauksessa katsonut, että lupa olisi asiassa tullut myöntää pelkästään muutosperusteen nojalla, osoittaa, että sellaiset käräjäoikeuden antamat ratkaisut, joissa ratkaisun lopputuloksen oikeellisuuteen voi kohdistaa epäilyjä, siirtyvät hovioikeudessa lupamenettelyn kautta täystutkintaan. Tarkistusperusteen, ennakkoratkaisuperusteen ja muu painava syy -perusteen soveltamista on ennakkopäätöksissä arvioitu useammassa tapauksessa. Tämä onkin ollut odotettavissa, koska rajanveto näiden lupaperusteiden



soveltamisessa väistämättä on muutosperustetta epäselvempi ja voidaan jopa katsoa, että perusteiden yhdenmukainen soveltaminen edellyttää oikeuskäytännön muotoutumista korkeimman oikeuden ennakkoratkaisujen kautta.

## 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 ja PeVL 4/2010 vp). Näissä lausunnoissaan perustuslakivaliokunta on käsitellyt myös muutoksenhakupajärjestelmän 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 säännöksiä 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 nykyiseen tapaan hovioikeuden käsiteltäväksi tuleviin kaikkiin valituksiin (PeVL 35/2002 vp, s. 4/II). Valiokunta viittasi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 lisäpöytäkirjan 2 artiklan 2 kappaleessa muutoksenhakuoikeuden turvaamisen osalta 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 vaaranna 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 koskevas- ta 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 muutoksenhaku-menettelyn 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. Artikla ei edellytä 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. Artikla ei kuitenkaan edellytä 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.

Muutoksenhakuoikeudesta rikosasioissa on määrätty erikseen Euroopan ihmisoikeussopimuksen seitsemännen lisäpöytäkirjan 2 artiklassa. Jokaisella rikoksesta tuomitulla on artiklan 1 kappaleen mukaan oikeus saada syällisyyskysymys tai tuomittu rangaistus tutkittavaksi ylemmässä tuomioistuimessa. Muutoksenhakuoikeuteen voidaan artiklan 2 kappaleen mukaan tehdä poikkeuksia lain määrittämien vähäisten rikosten kohdalla ja eräissä muissa tapauksissa. Sopimusvaltiolla on verraten laaja harkintavaltaa 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, KP-sopimus) 14 artiklan 5 kappaleen mukaan oikeus saada syyllisyyskysymys ja tuomittu rangaistus tutkittaviksi ylemmässä tuomioistuimessa lain mukaisesti. Sopimusvaltion lainsäädännöllä voidaan siten säännellä lähinnä muutoksenhakuoikeuden käyttämistä. Muutoksenhakutuomioistuimessa noudatettavaa menettelyä säänneltäessä on siksi otettava huomioon 14 artiklan 1 kappaleen vaatimukset yksilön oikeudesta oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin. Näihin vaatimuksiin sisältyy lähtökohtaisesti oikeus suulliseen käsittelyyn. Suullisen käsittelyn järjestämistä ei kuitenkaan ole pidetty muutoksenhakulupamenettelyssä tai pelkästään oikeuskysymyksiin rajatussa muutoksenhakumenettelyssä välttämättömänä.

Euroopan neuvoston ministerikomitea hyväksyi 7 päivänä helmikuuta 1995 suosituksen R (95) 5 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 muutoksenhakuoikeutta, kansainvälisistä velvoitteista johtuvia esteitä järjestelmän laajentamiselle ei ole.

## 2.4 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden lainsäädäntö

### 2.4.1 Yleistä

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 muutoksenhakuedellytysten kannalta.

Muutoksenhakulupajärjestelmien osalta lainsäädäntö ei näyttäisi edellä mainittujen selvitysten jälkeen muuttuneen merkittävästi muiden valtioiden kuin Ruotsin osalta. Muutoksenhakulupatoimikunnan mietinnössä on kuitenkin jo kattavasti selostettu Ruotsissa 1 päivänä marraskuuta 2008 voimaan tullutta lainsäädäntöä, jossa hovioikeudessa sovellettu valituslupajärjestelmä ulotettiin koskemaan käytännössä kaikkia riita-asioita, perheasioita lukuun ottamatta. Sittenkin myös perheoikeudelliset asiat on sisällytetty lupajärjestelmän soveltamisalaan.

Ruotsissa on laadittu kattava arvio vuoden 2008 prosessi uudistuksen (En modernare rättegång, EMR) vaikutuksista. Selvityksen (En modernare rättegång II – en uppföljning, SOU 2012:93) laatimisesta on vastannut Norrtäljen kärjäoikeuden entinen laamannin K-G Ekeberg, joka myös oli prosessi uudistuksen keskeisimpiä vastuuhenkilöitä. Mietintö sisältää myös ehdotuksia menettelysäännösten tarkistamiseksi.

Ruotsissa on tällä hetkellä vireillä hanke rikosprosessin kehittämiseksi. Rikosprosessia koskeva mietintö (Brottmålsprocessen, SOU 2013:17) valmistui maaliskuussa 2013 ja pitää sisällään muun muassa ehdotukset valituslupajärjestelmän ulottamisesta kaikkiin rikosasioihin.

Myös Tanskassa on vireillä hanke muutoksenhalulupamenettelyn laajentamiseksi riita-asioissa. Toimikunta, jonka tehtävänä oli selvittää riita-asioiden tuomioistuinkäsittelyn parantamista ja tehostamista antoi 1 päivänä heinäkuuta 2013 mietinnön muutoksenhakuoikeudesta riita-asioissa (”Notat om adgangen til appel i civile sager”).

Koska lupajärjestelmät eivät käytännössä ole muuttuneet eikä järjestelmien vaikutuksia ole viime aikoina arvioitu muualla kuin Ruotsissa ja Tanskassa, ei ole tarkoituksenmukaista tässä yhteydessä selostaa toistamiseen muiden valtioiden yllä mainituissa mietinnössä ja selvityksissä kuvattuja oikeudenkäyntijärjestelmiä ja niiden sisältämiä muutoksenhakuluparatkaisuja. Esityksen kannalta keskeistä on sen sijaan arvioida Ruotsissa tehtyjen selvitysten tuloksia sekä selostaa Ruotsissa ja Tanskassa tehtyjä uudistusehdotuksia.

## 2.4.2 Ruotsi

*Ruotsissa voimassa oleva lainsäädäntö.* Ruotsin oikeudenkäymiskaaren (rättegångsbalken, RB) 49 luvun 12 §:n mukaan valituksen käsittely täysimittaisessa oikeudenkäynnissä hovioikeudessa edellyttää hovioikeuden myöntämää valituslupaa (prövningstillstånd), jollei laissa ole toisin säädetty. Valituslupaa tarvitaan myös valitettaessa lapsen huoltoa, asumista tai elatusta koskevasta kärjäoikeuden ratkaisusta.

Rikosasioiden osalta valituslupa tarvitaan asiassa, jossa vastaaja ei ole tuomittu ankarampaan rangaistukseen kuin sakkoon tai hänet on vapautettu sellaista rikosta koskevista syytteistä, josta säädetty ankarin rangaistus on kuusi kuukautta vankeutta (RB 49:13). Valitettaessa rikoksiin perustuvista korvausvaatimuksista edellytetään tavanomaiseen tapaan valituslupaa. Jos rikosasian yhteydessä on käsitelty rikoksesta johtuvaa korvausvaatimusta, vaatimuksen esittänyt asianomistaja ei kuitenkaan tarvitse valituslupaa tilanteessa, jossa muutoksenhaku koskee myös syyksilukemista asiassa, johon vaatimus liittyy, ja valituslupa syyksilukemisen osalta myönnetään tai sitä ei edellytetä.

Valituslupaperusteita on neljä. Valituslupa on myönnettävä (”skall meddelas”), jos on syytä epäillä käräjäoikeuden ratkaisun lopputuloksen oikeellisuutta, jos käräjäoikeuden ratkaisun lopputuloksen oikeellisuutta ei valituslupaa myöntämättä ole mahdollista arvioida, jos lain soveltamisen kannalta on tärkeää saattaa asia ylemmän tuomioistuimen tutkittavaksi tai jos luvan myöntämiseen muutoin on erityisiä syitä (RB 49:14).

Lakia säädettyä tarkoituksena oli, että lupa myönnettäisiin kaikissa vähäistäkin epäilyä herättävissä tapauksissa. Valituslupa voidaan myöntää osittaisena siten, että lupa rajoitetaan koskemaan sellaista määrättyä ratkaisun osaa, jonka lopputulos ei vaikuta ratkaisun muihin osiin (RB 49:14a).

Päätös, jolla valituslupa jätetään myöntämättä, on niin sanottu lopullinen päätös (”slutligt beslut”). Tällaisen päätöksen perustelemisesta ei ole lainsäädäntöä. Näin ollen päätöksiä ei tarvitse perustella, joskaan niiden perustelemiselle ei myöskään ole esteitä. Lain esitöissä (Reg. prop 2004/05:131 s. 198) todetaan, että valituslupajärjestelmän soveltamisalan laajentaminen saattaa lisätä tarvetta päätösten perustelemiselle. Lainsäädäntöä asiasta ei kuitenkaan pidetty tarpeellisena.

Valitusluvan myöntämistä koskeva kysymys ratkaistaan kolmen lainoppineen tuomarin kokoonpanossa ilman lautamiehiä. Jos kysymys kuitenkin on yksinkertaisesta asiasta, valitusluvan saa myöntää yksi lainoppinut tuomari. Luvan epäävä ratkaisu on kuitenkin tehtävä täysilukuisessa kokoonpanossa. Valituslupa on myönnettävä, kun enemmistö jäsenistä on luvan myöntämisen kannalla.

*En modernare rättegång II – en uppföljning.* EMR-seurannasta laaditussa mietinnössä todetaan oikeudenkäyntimenettelyuudistuksen onnistuneen hyvin valituslupajärjestelmän riita-asioita koskevan laajentamisen osalta. Uusien säännösten soveltaminen ei kuitenkaan ole kaikilta osin ollut ongelmatonta.

Vuonna 2010 myönnettiin valituslupa noin 27 %:ssa riita-asioista. Vuonna 2012 riita-asioissa myönnettyjen lupien osuus oli jo noussut 36 %:iin. Myönnettyjen lupien suhteellinen määrä vaihteli kuitenkin huomattavasti eri hovioikeuksien välillä. Skånen ja Blekingen hovioikeudessa myönnettiin vuonna 2009 valituslupa 26 %:ssa riita-asioista. Svean hovioikeudessa vastaava luku oli 25 %. Vuonna 2012 Skånen ja Blekingen hovioikeudessa myönnettiin valituslupa 20 %:ssa riita-asioista ja Svean hovioikeudessa 41 %:ssa riita-asioista. Korkeimman oikeuden oikeuskäytäntö, joka on ollut huomattavasti valitusmyönteisempi kuin hovioikeuksien käytäntö, on vaikuttanut lupakäytäntöön.

Korkein oikeus on antanut yli 100 ratkaisua, jossa se on palauttanut epäävällä lupapäätöksellä ratkaistun riita-asian hovioikeuteen. Selkeää syytä sille, miksi hovioikeuksien väliset erot edelleen ovat niin suuret, ei ole.

Merkittävä lupajärjestelmän laajentamisesta seurannut muutos on ollut hovioikeuksissa muutettujen riita-asia ratkaisujen väheneminen. Ennen uudistusta hovioikeuksissa muutettujen ratkaisujen osuus oli 1990-luvun alusta lähtien pysynyt noin 25 prosentissa tai sen yläpuolella. EMR-uudistuksen jälkeen hovioikeuksissa muutettujen ratkaisujen osuus laski. Vuonna 2008 hovioikeuksissa muutettujen asioiden osuus oli vielä 27 %, mutta osuudet olivat selvästi matalampia uudistuksen jälkeisinä vuosina: 20 % vuonna 2009, 19 % vuonna 2010, 19 % vuonna 2011 ja 22 % vuonna 2012. Valituslupakarsinta on siis ollut suhteellisen tiukka, ehkä liiankin tiukka. Tätä kuvastaa myös suuren myönteisen lupapäätöksen jälkeen muutettujen ratkaisujen osuus. Hovioikeuksissa tuomiolla muutettujen ratkaisujen osuus oli 66 % 1.1.–30.6.2011 ja 60 % 1.1.–30.6.2012.

*Brottmålsprocessen, SOU 2013:17.* Ruotsissa valituslupajärjestelmää sovelletaan rikosasioissa hyvin rajallisesti.

Ruotsissa annettiin 1990-luvun lopulla hallituksen esitys (Reg. prop.1996/97:131), jossa esitettiin valituslupan käyttöönottamista kaikissa hovioikeuksissa käsiteltävissä valitusasioissa, eli myös kaikissa rikosasioissa. Esitys perustui vuonna 1995 valmistuneeseen mietintöön (SOU 1995:124). Hallituksen esitys kuitenkin peruutettiin.

Lausuntokierroksella edellä mainitun mietinnön (SOU 1995:124) ehdotuksiin oli suhtauduttu varauksellisesti erityisesti siltä osin kuin siinä oli ehdotettu valituslupajärjestelmän käyttöönottamista myös sellaisissa rikosasioissa, joissa vastaaja oli tuomittu tuntuvaan vankeusrangaistukseen. Tuolloin saatuun lausuntopalautteeseen on viitattu EMR-uudistuksen esitöissä (ks. Ds 2001:36 s. 78). Esitöissä todetaan muun muassa, että riita- ja rikosasiat eivät ole luonteeltaan samanlaisia ja ettei aika ole kypsä yleisen valituslupajärjestelmän käyttöönottamiselle. Samalla on kuitenkin todettu, että lainsäätäjä voi katsoa aiheelliseksi palata kysymykseen valituslupajärjestelmän laajentamisesta rikospuolelle uudistettujen valituslupasäännösten soveltamisen seurannan yhteydessä.

EMR:n soveltamisesta laadittu mietintö ei sisällä ehdotusta järjestelmän laajentamisesta rikosasioissa. Asiaa on sen sijaan käsitelty rikosprosessia selvittäneessä toimikunnan mietinnössä (SOU 2013:17). Mietintö sisältää ehdotuksen valituslupajärjestelmän muuttamisesta yleisesti sovellettavaksi rikosasioissa, eli käytännössä sen laajentamista koskevan kaikkia hovioikeuteen tehtäviä valituksia.

Vuonna 2012 Ruotsissa valitettiin käräjäoikeuksien tuomioista hovioikeuksiin 9 344 rikosasiassa (10 % kaikista käräjäoikeuksissa käsitellyistä rikosasioista). Näistä 9 344 asiasta valituslupaa edellytettiin 2 090 asiassa (22 %). Kyseisistä rikosasioiden valituslupahakemuksista hovioikeudet ehtivät käsitellä vuoden 2012 aikana 2 085 asiaa, joissa valituslupa myönnettiin 758 asiassa (36 %).



Muutettujen ratkaisujen osuus rikosasioissa on selkeästi suurempi kuin riita-asioissa. Alkuvuonna 2012 noin 38 %:ssa rikostuomiosta käräjäoikeuden tuomion lopputulosta muutettiin, kun riita-asioissa vastaava luku oli 22 %. Jos luvuissa otettiin huomioon vain tuomiolla ratkaistut valitukset (kielteiset lupapäätökset jätetty tilastoinnin ulkopuolelle), muutettujen rikostuomioiden osuus oli 55 %.

Mietinnössään rikosprosessitoimikunta on ehdottanut valituslupajärjestelmän laajentamista koskemaan kaikkia rikosasioita. Toimikunta ei ole katsonut olevan perusteita jättää tiettyjä rikosasioita soveltamisalan ulkopuolelle. Valituslupajärjestelmä täyttää oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset ja merkitystä ei näin tulisi antaa sille, millaisesta rikosasiasta yksittäistapauksessa on kysymys.

Valituslupamenettelyä puoltavat näkökohdat ovat yleispäteviä, eivätkä näin ollen liity muutoksenhaun kohteena olevan asian laatuun. Tämä pätee samalla tavalla sekä rikosettä riita-asioissa. Perusteet asian täystutkintaan tunnistettaisiin valituslupamenettelyssä myös silloin, kun valituksen kohteena on vakavaa rikosta koskeva tuomio. Toimikunta on sen sijaan pitänyt periaatteellisesti ongelmallisena järjestelmän soveltamisalan rajaamista siten, että vakavat rikokset jäisivät sen ulkopuolelle. Toimikunnan näkemyksen mukaan rajoitettu soveltamisala voi antaa ymmärtää, että lupajärjestelmä heikentää oikeusturvaa sen soveltamisalaan kuuluvissa valitusasioissa ja että tietyissä, vähäisemmässä asioissa olisi tyydyttävä rajoitetumpaan oikeusturvaan. Kun lähtökohta kuitenkin on, ettei käytössä oleva lupajärjestelmä vaaranna asianosaisten oikeusturvaa, ei myöskään ole perusteita järjestelmän soveltamisalan rajaamiselle.

Valituslupajärjestelmän säätäminen yleiseksi edellyttää rikosprosessitoimikunnan mukaan yhteiskunnallista hyväksyntää. Kansalaisten tulisi olla vakuuttuneita siitä, että oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin toteutuu myös lupamenettelyssä. Tämä on erityisen tärkeää vakavia rikoksia koskevissa asioissa.

Ruotsin rikosprosessitoimikunnan esittämät näkökohdat pätevät myös Suomen jatkokäsittelylupamenettelyn soveltamisalan laajentamista harkittaessa. On mielenkiintoista havaita, että eräät toimikunnan ehdottamista toimenpiteistä yleisen järjestelmää kohtaan koetun luottamuksen lisäämiseksi on Suomessa jo voimassa olevaa oikeutta. Toimikunta ehdottaa esimerkiksi Ruotsin oikeudenkäymiskaaren säännöstä, jonka mukaan kielteisessä lupapäätöksessä olisi muun muassa todettava, että hovioikeus on tutkinut valitusluvan myöntämiselle säädetyt perusteet.

Rikosprosessitoimikunnan mietintö on ollut lausuntokierroksella. Lausuntopalaute jatkokäsittelylupaehdotuksesta oli ristiriitainen. Osa lausunnonantajista, pääosin tuomioistuinelaitoksen edustajat, ovat puoltaneet laajan lupajärjestelmän käyttöönottamista. Toisaalta esimerkiksi Götan hovioikeus, Etelä-Norlannin hovioikeus ja Kalmarin käräjäoikeus ovat kannattaneet järjestelmän rajoitettua laajentamista rikosasioissa. Tukholman ja Uumajan käräjäoikeudet ovat vastustaneet laajentamista, kuten myös valtiopäivien oikeusasiamiehet. Voimakkaimmin ehdotusta ovat vastustaneet asianajajat ja elinkeinoelämän edustajat. Myös kuntien ja maakäräjien edustajat ovat vastustaneet ehdotettua muutosta. Kielteisesti ehdotukseen suhtautuvat tahot ovat viitaten hovioikeuksissa muutettujen ratkaisujen huomattavaan vähenemiseen todenneet, että valituslupajärjestelmän

laajentaminen kaikkiin riita-asioihin on tosiasiaa heikentänyt oikeusturvaa. Lausunnoissa on myös kummeksuttu, että EMR-seurantamietinnössä ja rikosprosessimietinnössä on katsottu uudistuksen onnistuneen, vaikka valituslupia on hovioikeuksissa myönnetty huomattavasti asetettuja tavoitteita vähemmän.

Ehdotus rikosprosessin tarkistamiseksi on valmisteltavana oikeusministeriössä (justitiedepartementet).

### 2.4.3 Tanska

Tanskassa vuonna 1919 voimaan tullutta oikeudenkäyntilakia (lov om rettens pleje, jäljempänä retsplejeloven) sovelletaan sekä riita- että rikosasioissa.

*Riita-asiat.* Tuomioistuinten asiallisesta toimivallasta riita-asioissa säädetään retsplejelovenin 21 luvussa. Riita-asiat käsitellään ensimmäisessä oikeusasteessa byrenimisessä yleisessä alioikeudessa. Myös ylioikeuden tasoinen erityistuomioistuin meri- ja kauppaoikeus (Sø- og Handelsretten) voi ensimmäisenä oikeusasteena käsitellä aineettomia oikeuksia, kilpailuoikeutta ja maksukyvyttömyyttä koskevia riita-asioita sekä kansainvälisiä liittymiä omaavia asioita, joissa sovelletaan Euroopan unionin oikeutta tai vieraan valtion lakia. Alioikeudesta riita-asiat voidaan asianosaisen vaatimuksesta myös siirtää landsret -nimisen yleisen ylioikeuden tai meri- ja kauppaoikeuden ratkaistavaksi. Siirtäminen edellyttää, että asia on periaatteellisesti merkittävä.

Yleisen alioikeuden antamista pääasjaratkaisuista voidaan sekä näyttö- että oikeuskäytymysten osalta valittaa (anke) ylioikeuteen eli landsretiin. Ylioikeus on toimivaltainen kolmen tuomarin kokoonpanossa (retsplejeloven 7 §).

Muutoksenhaku alioikeuden ratkaisuun edellyttää valituslupaa, jos riidan kohteen arvo ei ylitä 10 000 Tanskan kruunua (noin 1 340 euroa, retsplejeloven 368 §:n 1 kappale). Lupaa pyydetään hakemuksella erityiseltä muutoksenhakulupalautakunnalta (procesbevillingsnaevnet, ks. retsplejeloven 1 a luku). Valtionpäämies, eli kuningas tai kuningatar, nimittää lautakunnan jäsenet kahdeksi vuodeksi kerrallaan. Lautakunnan jäseniä on viisi. Näistä kolme on eri oikeusasteiden tuomareita, yksi on asianajaja ja yksi edustaa oikeustieteellistä asiantuntemusta. Lupaharkinnassa lupalautakunta tulee ylioikeuden sijaan, ja kielteisen lupapäätöksen saanut hakemus ei tule lainkaan landsretin käsiteltäväksi.

Valituslupa ylioikeuteen voidaan myöntää, jos asia on luonteeltaan periaatteellinen tai luvan myöntämiselle muutoin on erityisiä perusteita (retsplejeloven 368 §:n 2 kappale).

Muihin alioikeuden ratkaisuihin kuin tuomioihin saa hakea muutosta valittamalla kære-nimisen muutoksenhakumenettelyn kautta. Kære-menettelyllä haetaan muutosta esimerkiksi oikeudenkäynnin aikana tehtyihin päätöksiin, oikeudenkäyntikuluja ja -kustannuksia sekä oikeudenkäyntiavustajien palkkioita koskeviin päätöksiin. Alioikeuden päätöksiin voi hakea muutosta kære-menettelyssä, jos pääasia ei ole vielä ratkaistu.



Muutoksenhaku oikeudenkäyntikuluja ja -kustannuksia sekä oikeudenkäyntiavustajien palkkioita koskeviin päätöksiin edellyttää muutoksenhakulupalautakunnan myöntämää lupaa, jos muutoksenhaun kohteena oleva oikeudenkäyntikulupäätös ei ylitä arvoltaan 10 000 Tanskan kruunua. Lupa myönnetään, jos myöntämiselle on erityisiä perusteita. Jos valitus koskee maksuttomaan oikeudenkäyntiin liittyvää palkkiovaatimusta, lupaa ei edellytetä.

Valitus käsitellään ylioikeudessa noudattaen samoja menettelysääntöjä kuin alioikeudessa. Asia valmistellaan kirjallisesti ja suullisesti, minkä jälkeen toimitetaan suullinen pääkäsittely. Suullinen käsittely voidaan kuitenkin jättää toimittamatta, jos asianosaiset ovat tästä yksimieliset tai kysymys on vain siitä, voidaanko valitus tutkia, taikka se asian laadun vuoksi muuten havaitaan tarkoituksenmukaiseksi (retsplejeloven 387 §).

Vähäisiä asioita koskevat valitukset ratkaistaan pääsääntöisesti kirjallisessa menettelyssä (retsplejeloven 410 §:n 1 kappale). Kære-menettely on lähtökohtaisesti kirjallinen.

*Rikosasiat.* Alioikeus eli byret käsittelee rikosasiat ensimmäisenä oikeusasteena (retsplejeloven 686 §:n 1 kappale). Rikosasiat ratkaistaan suurimmaksi osaksi kokoonpanossa, johon kuuluu lainoppinut tuomari ja kaksi lautamiestä (domsmænd, retsplejeloven 12 §:n 6 kappale). Vähäiset rikosasiat, joissa kysymys on ainoastaan sakkorangaistuksesta, käsitellään kuitenkin yhden lainoppineen tuomarin kokoonpanossa. Rikosasiat, joissa kysymys on vähintään neljän vuoden vankeusrangaistuksesta, ratkaistaan kokoonpanossa, johon kuuluu kolme lainoppinutta tuomaria ja kuusi valamiestä (nævninge, retsplejeloven 12 §:n 5 kappale). Vastaaja voi kuitenkin tällaisten asioiden osalta vaatia, että valamieskokoonpanon sijasta juttu käsitellään lautamieskokoonpanossa (retsplejeloven 687 §:n 1 kappale).

Alioikeuden ratkaisusta voidaan sekä näyttö- että oikeuskysymysten osalta valittaa ylioikeuteen (retsplejeloven 901 §). Syyttäjä saa kuitenkin hakea muutosta vain, jos vastaaja voidaan tekoon sovellettavan rangaistussäännöksen nojalla tuomita muuhun julkisoikeudelliseen seuraamukseen kuin sakkoon tai menettämisseuraamukseen. Vastaaja taas saa valittaa vain, jos hän on ollut läsnä asiaa alioikeudessa käsiteltäessä ja jos hänet on tuomittu ankarampaan rangaistukseen kuin 20 päiväsakkoon taikka 3 000 Tanskan kruunun (noin 400 euron) suuruiseen sakkoon, menettämisseuraamukseen tai muuhun julkisoikeudelliseen seuraamukseen. Jos vastaaja ei ole ollut läsnä alioikeuskäsittelyssä ja hänet on retsplejelovenin 855 §:n 3 kappaleen 4 kohdan mukaan poissaolosta huolimatta tuomittu enintään kolmen kuukauden vankeusrangaistukseen, vastaaja saa hakea ratkaisuun muutosta, jos valitus ei koske syyllisyyskysymystä koskevan näytön uudelleen arvioimista ja edellä mainitut muut kuin läsnäoloon liittyvät edellytykset täytyvät.

Silloin kun syyttäjällä tai vastaajalla ei ole suoraa muutoksenhakuoikeutta, heillä on mahdollisuus pyytää valituslupaa muutoksenhakulupalautakunnalta. Muutoksenhakulupalautakunta voi myöntää luvan, jos asialla on periaatteellista merkitystä tai jos erityiset syyt sitä muutoin puoltavat (retsplejeloven 903 §:n 1 kappale). Periaatteellista merkitystä asialla voi olla, jos kysymys on oikeuskäytännön yhtenäistämisestä Tanskan kahden

muutoksenhakutuomioistuimen välillä. Erityiset syyt tarkoittavat asian erityistä merkitystä syytetylle hänen olosuhteensa huomioon ottaen. Myös se, että alioikeuden ratkaisun oikeellisuutta voidaan epäillä esimerkiksi sen vuoksi, että kysymys on äänestysratkaisusta, voi olla erityinen syy myöntää muutoksenhakulupa.

*Mietintö muutoksenhakuoikeudesta riita-asioissa (Notat om adgangen til appel i civile sager, 1.7.2013).* Heinäkuussa 2013 valmistuneen mietinnön laatineen toimikunnan (Udvalget for bedre og mere effektiv behandling af civile sager ved domstolene) uudistusehdotuksen taustalla on pyrkimys lyhentää oikeudenkäynnin kestoa vaarantamatta oikeusturvaa ja oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Mietinnössä korostetaan, että oikeudenkäynti tulee toteuttaa nopeasti ja tehokkaasti. Menettelyn tulisi myös olla mahdollisimman tarkoituksenmukainen. Oikeudenkäynnistä aiheutuvat kustannukset asianosaisille ja yhteiskunnalle on oltava kohtuulliset. Mietinnössä on katsottu, että mahdollisuus hakea muutosta alioikeuden ratkaisuun olisi tuotettava asian käsittelemisen ja ratkaisun osalta lisäarvoa. Tätä punnittaessa olisi otettava huomioon myös riidan kohteen arvo. Oikeudenkäynnin painopisteen tulisi olla alioikeudessa. Tavoitteena on vähentää muutoksenhakuasteiden asiamääriä.

Näiden tavoitteiden perusteella toimikunta on ehdottanut mietinnössään eräitä tarkistuksia muutoksenhakua yksityisoikeudellisissa asioissa koskeviin säännöksiin.

Toimikunta ehdottaa, että 10 000 Tanskan kruunun riita-asioita ja oikeudenkäyntikuluja koskevaa arvorajaa nostettaisiin 50 000 kruunuun (noin 6 700 euroon). Myös jatkossa tulisi kuitenkin olla mahdollista saada lupa asian saattamiseksi ylioikeuden ratkaistavaksi. Luvan myöntäisi muutoksenhakulupalautakunta. Lupa voitaisiin myöntää, jos asialla olisi periaatteellista merkitystä tai jos siihen olisi erityisiä syitä.

Landsretille annettaisiin lisäksi mahdollisuus seuloa (afvise) valitus, jos asianosaiset eivät ole valituksessaan kyenneet tuomaan esiin seikkoja, joiden perusteella se voisi päätyä toiseen ratkaisuun kuin alioikeus, tai jos muutoin ei ole erityisiä syitä sille, että asia käsiteltäisiin kahdessa oikeusasteessa.

Toimikunta ehdottaa myös rajoituksia mahdollisuuteen hakea muutosta oikeudenkäynnin aikana tehtyihin päätöksiin. Pääsääntö olisi, ettei tällaisiin päätöksiin saisi hakea erikseen muutosta. Merkittäviin tai asianosaisen kannalta merkitykseltään ratkaiseviin prosessipäätöksiin, tai asian käsittelyyn merkittäväsi vaikuttaviin päätöksiin, voitaisiin jatkossakin hakea muutosta muutoksenhakulupalautakunnan luvalla.

Jotta prosessiratkaisuihin ei niin usein haettaisi erikseen muutosta, toimikunta ehdottaa, että kære -menettelyssä ratkaistavassa asiassa oikeudenkäyntikuluvastuusta päätettäisiin erikseen ottamatta huomioon myöhemmin pääasiassa annettavaa ratkaisua.

Toimikunta on katsonut, että ehdotetut uudistukset vähentäisivät landsretissä käsiteltäviä asioita. Myös maksuttomasta oikeudenkäynnistä aiheutuvat kulut vähenisivät. Toisaalta muutoksenhakulupalautakunnan työ määrä lisääntyisi nykyisestä.

## 2.5 Nykytilan arviointi

### 2.5.1 Yleistä

Jatkokäsittelylupajärjestelmän voidaan katsoa tehostaneen ja tarkoituksenmukaistaneen muutoksenhakua sen soveltamisalaan kuuluvissa valitusasioissa ilman, että lainkäytön laatu olisi näissä asiassa heikentynyt. Oikeudenkäynnin kesto on lyhentynyt ja niiden asioiden osalta, joissa oikeudenkäynti päättyy kielteiseen luparatkaisuun, oikeudenkäyntikulut ovat vähentyneet. Menettely on järjestelmän soveltamisalaan kuuluvissa asioissa muodostunut aiempaa nopeammaksi ja taloudellisemmaksi niin asianosaisten kuin valtionkin kannalta ja ottaen kaikkien asianosaisten oikeusturvatarpeet huomioon, myös oikeudenmukaisemmaksi. Myönnettyjen jatkokäsittelylupien 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 resurssuja 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 jatkokäsittelylupajärjestelmän 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 jatkokäsittelylupajärjestelmän 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 jokaisen syytekohtan osalta erikseen. OK 25 a luvun 7 §:n 1 momentin säännöstä, jonka mukaan syyttäjän luvan tarve määräytyy rikoksen rangaistusasteikon mukaan, on pidetty epäselvänä tilanteessa, jossa käräjäoikeus 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 jatkokäsittelylupaa asiassa, joka koskee oikeudenkäynnin viivästymisen johdosta vaadittua hyvitystä. Laissa ei ole otettu selkeää kantaa luvan tarpeellisuudesta, kun haetaan muutosta oikeudenkäyntiväitteen johdosta annettuun päätökseen. Lain soveltamisesta kanteluihin ei ole säädetty.

Mahdollisuuden myöntää jatkokäsittelylupa vain osalle asiassa muutosta hakeneille tai osaan valituksesta on katsottu pitävän sisällään ongelmia. Esimerkiksi muutoksenhausta lupapäätökseen tilanteessa, jossa rikosasian vastaajalle myönnetään lupa vain rangais-  
tuksen mittaamisen osalta, muttei syyksi lukemisen osalta, ei ole selkeitä säännöksiä laissa.

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


Järjestelmää olisi tarpeen yksinkertaistaa nykyisestä. Etenkin erilaisia poikkeussäännök-  
siä tulisi vähentää. Näin varmistettaisiin, ettei asianosaisten tai hovioikeuksien resurssi-  
ja tarpeettomasti käytettäsi lupajärjestelmän soveltamisalaa koskevien kysymysten rat-  
kaisemiseen.

Järjestelmän soveltamisalaan liittyvien rajausten ja poikkeusten vähentämistä harkitta-  
essa olisi kuitenkin otettava huomioon, että lainsäädännössä on erityislakeja ja muita  
säädöksiä, jotka sisältävät muutoksenhakumenettelyyn liittyviä erityissäännöksiä. Esi-  
merkiksi eräät kansainväliset sopimukset ja EU-lainsäädäntö sisältävät osin yksityiskoh-  
tiin meneviä säännöksiä oikeudenkäynnistä ja muutoksenhausta. Nämä säännökset eri-  
tyispiirteineen menevät kansallisen lain edelle, jos kansallisen ja kansainvälisen velvoit-  
teen välillä on ristiriita. Näin ollen on mahdollista, ettei jatkokäsittelylupajärjestelmää  
voida aina poikkeuksitta soveltaa haettaessa hovioikeudelta muutosta käräjäoikeuden  
riita- tai hakemusasiassa antamaan ratkaisuun.

### 2.5.3 Asian laatu ja oikeusturvan tarve

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

Asian yleisellä laadulla tarkoitetaan esimerkiksi intressin määrää riita-asiassa, hake-  
musasian kohdetta tai kulloinkin kysymyksessä olevan rikosasian vakavuutta abstrakti-  
lla tasolla. Rajaamalla jatkokäsittelylupajärjestelmän soveltamisalaa siten, että se koskee  
vain arvoltaan määrätyn intressin alittavia riita-asioita tai vähäisiä rikosasioita, varmis-  
tetaan, että tietyt asiat, konkreettisesta oikeussuojatarpeesta 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 oikeusturvatarpeet. Häviöarvoltaan vähäinen perintöriita voi olla huomattavasti monimutkaisempi ja epäselvempi kuin sopimusrikkomukseen perustuva satojen tuhansien eurojen korvaussaatava. Törkeätä rikosta koskeva asia, jossa käräjäoikeus 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 oikeussuojatarpeen toteutumisesta yksittäisessä asiassa ei ole mahdollista tinkiä. Jos käräjäoikeuden ratkaisu ja valituskirjelmä antaa aihetta epäillä ratkaisun lopputuloksen oikeellisuutta, valitusasia tulee hovioikeudessa käsitellä täysmittaisessa 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 kehittävässä siten, että asianosaisen oikeussuojan tarve olisi asian laatua keskeisempi tekijä jatkokäsittelylupaa myönnettäessä. Sen sijaan, että asian laatu yleisellä tasolla rajaisi jatkokäsittelyluvan soveltamisalaa, oikeussuojan tarve 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 täysmittaisesti 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 oikeuskysymysten osalta ja ratkaisun lainmukaisuus muutoinkin 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 7 luvun 6 §:n soveltamiseen liittyvä virhe tai muu puute perusteluissa, joka ei ole vaikuttanut ratkaisun lopputulokseen, jatkokäsittelylupaa ei tulisi oikeudenkäymiskaaren 25 a luvun 11 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla 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. Oikeusturva- tai muita vastaavia ongelmia ei ole ilmennyt.

Jatkokäsittelylupajärjestelmä ei ole ollut voimassa kuin kolme vuotta. Järjestelmän toimivuutta ja vaikutuksia joudutaan näin ollen arvioimaan varsin lyhyeltä ajanjaksolta 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 myös monet muut valtion tuottamat keskeiset palvelut, on toteutettava aiempaa niukemmilla resursseilla. Hyvin toimineen jatkokäsittelylupajärjestelmän soveltamisalan laajentaminen on vähäisin lainsäädäntömuutoksin toteutettavissa oleva 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 on asettamispäätöksen mukaan ollut selvittää mahdollisuuksia laajentaa jatkokäsittelylupajärjestelmän soveltamisalaa sekä riita- että rikosasioissa. Myös järjestelmän ulottamista hakemusasioihin ja ulosotoasioihin 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 asianomaisen intressin mukaista, että riita, joka on ratkaistu käräjäoikeudessa oikein, turhaan käsitellään uudelleen hovioikeudessa täysmittaisessa oikeudenkäynnissä. Häviöarvon rahamäärän katsottiin olevan myös suhteutettavissa järjestelmälle rikosasioissa ehdotettuun soveltamisalaan.

Soveltamisala rajattiin riita-asioissa saamisiin sen vuoksi, että riidan intressiä ja näin myös häviöarvon määrää olisi muissa tilanteissa vaikea määritellä. Monissa hakemusasioissa, kuten esimerkiksi 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 saamisiin rajoitetun soveltamisalan kanssa.

Kuten edellä nykytilan arviota koskevassa 2.5 jaksossa on todettu, siviiliasioita koskevat rajaukset ovat osoittautuneet osin epätarkoiksi ja järjestelmän sovellettavuutta heikentäviksi. Järjestelmän laajentamista harkittaessa on siksi perusteltua pyrkiä yksinkertaistamaan 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 9 §:n asiaryhmät jäisivät edelleen järjestelmän soveltamisalan ulkopuolelle.

Sakon muuntorangaistuksen määräämistä koskevat asiat on jätetty jatkokäsittelylupajärjestelmän ulkopuolelle. Hovioikeus on oikeudenkäymiskaaren 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 aikanaan jätetty soveltamisalan ulkopuolelle.

Järjestelmän soveltamisalaan liittyvien rajausten ja poikkeusten vähentämistä harkittaessa olisi myös otettava huomioon eräiden EU-instrumenttien sisältämät oikeudenkäyntimenettelysäännökset. Esimerkiksi ulkomaisen tuomion täytäntöönpanoa koskevassa asiassa käräjäoikeus tekee täytäntöönpanokelpoisuutta koskevan päätöksen vastapuolta kuulematta. Tällöin asia tulee vastaajan osalta 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 soveltamisalaa riita- ja hakemusasioiden osalta laajennetaan yleiseksi, seuraisi muutoksesta myös, että lapsen huoltoa, asumista ja elatusta koskevat asiat (jäljempänä *lapsiasiat*) siirtyisivät järjestelmän piiriin. Lapsen huoltoa, asumista ja elatusta koskevissa asioissa 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 käsittely hovioikeudessa tilanteessa, jossa käräjäoikeuden ratkaisun oikeellisuutta ei ole aiheutta epäillä.



Ei myöskään ole vanhempien intressissä, että epäselvä oikeustila jatkuu pitkään. Täysmittainen 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 kokonaisarviioon, 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 tosiasiallisesti ole kysymys ratkaisun oikeellisuuden arvioimisesta (överprövning) – vaikka niin pitäisi olla – vaan asian uudelleen käsittelemisestä (omprövning).

Lapsiasioissa vanhemmat voivat korostetummin kuin riita-asioissa yleensä haluta esittää näkemyksenä tuomioistuimelle suullisesti eli asianosaiset haluavat kohdata tuomarinsa. 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 vanhemmillä aina olla oikeus saada riitansa käsitellyksi täysmittaisessa oikeudenkäynnissä kahdessa oikeusasteessa kun näin ei kaikkien riita- tai hakemusasioiden osalta 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. Tämäkin 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 ratkaisuksista saa valittaa hovioikeuteen ja hovioikeus tutkii kaikki valitukset. Jatkokäsittelylupajärjestelmän laajentaminen ei näin ollen muuttaisi perustuslain turvaamaa muutoksenhakuoikeutta. Laajentaminen kuitenkin mahdollistaisi, että hovioikeuskäsittely voitaisiin nykyistä useammissa valitusasioissa päättää kielteiseen jatkokäsittelyluparatkaisuun tilanteessa, jossa käräjäoikeuden tuomion ja valituskirjelmän valossa käräjäoikeuden ratkaisun lopputuloksen oikeellisuutta ei ole aihetta epäillä eikä muukaan lupa-peruste 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 seulontaa, 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 päättymisen lupaharkintaan olisi mahdollinen. Riita-asioissa soveltamisala rajattiin muutoksenhakuinnostin perusteella, rikosasioissa tuomitun rangaistuksen ja enimmäisrangaistuksen mukaan.

Rikosasiassa vastaaja tarvitsee nykyisin jatkokäsittelyluvan, jos häntä ei ole tuomittu neljää kuukautta ankarampaan vankeusrangaistukseen. 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 antamassaan lausunnossa PeVL 4/2010 vp, että ”rikosta, josta tuomitaan tällainen [neljän kuukauden vankeus] rangaistus, ei voida pitää vähäisenä”.

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

Rikoslain 6 luvun 11 §:n mukaan rikosentekijä, 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 mukaan asia voidaan vastaajan valittaessa ratkaista ns. kevennetyssä kokoonpanossa, jos ketään vastaajista ei ole tuomittu ankarampaan rangaistukseen kuin sakkoon tai kuudeksi kuukaudeksi vankeuteen. Kevennetyyn kokoonpanoon kuuluu kaksi hovioikeuden jäsentä ja hovioikeuslaissa säädetyt kelpoisuusehdot täyttävä esittelijä.

Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 5 a luvun 1 §:n mukaan kirjallisessa menettelyssä voidaan tuomita enintään yhdeksän kuukauden vankeusrangaistus. Asian ratkaiseminen kirjallisessa menettelyssä edellyttää kuitenkin, ettei mistään syyttäjän syytteessä tarkoitetusta yksittäisestä rikoksesta ole säädetty ankarampaa rangaistusta kuin sakko tai enintään vankeutta kaksi vuotta.

Oikeudenmukainen oikeusjärjestelmä on myös johdonmukainen. Harkittaessa jatkosittelylupajärjestelmän 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 jatkosittelylupajärjestelmän soveltamisalaa laajennetaan, soveltamisalan raja vastaajan hakiessa ratkaisuun muutosta tulisi kuitenkin ainakin tässä vaiheessa säätää sellaiseksi, että ankariksi arvioidut seuraamukset jäisivät soveltamisalan ulkopuolelle. Näin arvioiden soveltamisala olisi mahdollista laajentaa rikosasioihin, joissa vastaaja ei ole tuomittu ankarampaan rangaistukseen kuin sakkoon tai enintään kahdeksan kuukauden vankeusrangaistukseen.

Jos vastaaja tarvitsisi luvan tilanteessa, jossa häntä ei ole tuomittu kahdeksan 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 rangaistumaksimin 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 syyttäjät tarvitsisi luvan aina hakiessaan rikosasiassa muutosta. Asianomistajaan sovellettaisiin jatkossakin samoja säännöksiä kuin syyttäjään. Järjestelmän toimivuuden kannalta tämä olisi välttämätöntä.

Syyttäjät hakevat muutosta kärjäoikeuden 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 lupajärjestelmästä säädetään yleisesti sovellettava.

Kun järjestelmään 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 kärjäoikeuden ratkaisun lopputuloksen oikeellisuutta tai tuleeko asian käsittelyä jatkaa muun lupaperusteen nojalla. Kysymys ei ole esimerkiksi Tanskassa käytössä olevan ja laajennettavaksi ehdotetun järjestelmän kaltaisesta menettelystä, jossa luvan voi evätä erillinen lupaelin eikä muutoksenhakutuomioistuimien itse välttämättä ota valitusta missään muodossa tutkittavaksi. Jatkokäsittelylupamenettelyssä asia tutkitaan myös asiallisesti, vaikka se tutkitaan lupaperusteiden näkökulmasta. Tällä seikalla on merkitystä valitusoikeuden toteutumisen kannalta ja myös järjestelmän legitimeyttä arvioitaessa.

Lähtökohta siis on, että kaikki asiat tutkitaan ja niiden asioiden käsittely, joiden osalta ei lupavaiheessa ilmene aihetta epäillä kärjäoikeuden 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, joiden osalta 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 jatkokäsittelylupajärjestelmän osalta ole esiintynyt, soveltamisalan laajentaminen nopealla aikataululla voidaan kuitenkin 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 oikeudenkäynnin 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 tosiasiaa olisikaan.

Jos valtiontalouden säästöpainet 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 saatetut asiamäärät ovat viime vuosina vähentyneet. 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 epätarikoiksi ja järjestelmän sovellettavuutta heikentäviksi. Soveltamisalaa laajennettaessa järjestelmää tulisi myös muilta osin yksinkertaistaa poistamalla mahdollisuuksien mukaan nykyisiä rajoituksia ja poikkeuksia. Nykyisten poikkeussäännösten osittainen poistaminen tai riitaasioiden 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-asioiksi luokiteltavat asiat, riidan kohteesta riippumatta, kuuluisivat järjestelmän soveltamisalaan.

Myös kaikki hakemusasioiksi luokitellut valitusasiat kuuluisivat soveltamisalan piiriin. Järjestelmää sovellettaisiin myös lapsiasioissa annettuihin kärjäoikeuden ratkaisuihin. Soveltamisalan laajentamista lapsiasioihin on perusteltu edellä toteuttamisvaihtoehtoja koskevassa 3.2.1 jaksossa.

Lakiin ei ehdoteta sisällytettäväksi erityisiä poikkeussäännöksiä esimerkiksi ulkomaisien tuomioiden tunnustamista ja täytäntöönpanoa koskevien ratkaisujen varalle. Siltä osin kuin ylikansallinen lainsäädäntö tai vastaava kansainvälinen velvoite edellyttää muutoksenhakumenettelyn osalta erityisiä toimenpiteitä, toimenpiteet toteutettaisiin jatkokäsittelylupamenettelyn puitteissa. Esimerkiksi tilanteessa, jossa vastaaja saa tiedon kärjäoikeudessa annetusta ulkomaisen tuomion täytäntöönpanokelpoiseksi julistavasta ratkaisusta vasta muutoksenhakuvaiheessa, tämä olisi mahdollista katsoa oikeudenkäymiskaaren 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 kuuluisi sen säännönmukaisen kokoonpanon lisäksi kaksi sotilasjäsentä. Jatkokäsittelylupapyyntöä ratkaistaessa hovioikeus on kuitenkin toimivaltainen tavanomaisessa kokoonpanossaan. Tarkoituksenmukaista olisi, että tämä kokoonpano olisi toimivaltainen myös silloin, kun lupapyyntö koskisi sotilasoikeudenkäyntiasiaa.

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

Edellä toteuttamisvaihtoehtoja koskevassa 3.2.2 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 3.2.2 jaksossa selostetuista syistä järjestelmän soveltamisalaa esitetään laajennettavaksi siten, että vastaaja tarvitsisi valittaessaan jatkokäsittelyluvan, jos hänet on tuomittu enintään 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 tuomittu. 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 käräjäoikeuden ratkaisuun muutosta. Jos vastaaja on tuomittu useasta rikoksesta kahdeksan 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 rikoksen johdosta 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 myös syyksilukemiseen, jatkokäsittelylupaa ei tarvita ajonkiellon osalta. 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 rangaistukseen lisäksi haetaan vahingonkorvausta koskevaan ratkaisuun asiassa, jossa vastaaja on tuomittu yhdeksän kuukauden vankeusrangaistukseen, määräytyy luvan tarve kaikilta osin rangaistuksen ja syyksilukemisen perusteella.

Syyttäjä tarvitsisi aina luvan hakiessaan muutosta käräjäoikeuden 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 nykyisinkin, asianomistajaan sovellettaisiin samoja säännöksiä kuin syyttäjään. Järjestelmän toimivuuden kannalta tämä olisi välttämätöntä.

Ehdotuksen mukaan jatkokäsittelylupa olisi tarpeen haettaessa muutosta kaikkiin oikeudenkäynnin kuluessa tehtyihin tai oikeudenkäyntiin liittyviin ratkaisuihin, jotka eivät 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 oikeudenkäyntikulua, 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, jos ratkaisuun saa hakea muutosta erikseen.

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

Pääsääntö siis olisi, että haettaessa muutosta käräjäoikeuden ratkaisuun valittamalla, täystutkintaa edeltäisi aina jatkokäsittelylupamenettely. Lupajärjestelmä tulisi sovellettavaksi, jollei laissa toisin säädetä. Soveltamisala olisi siis lähtökohtaisesti yleinen, ja lainsäädäntöteknisesti soveltamisalan rajaus toteutettaisiin rikosasioita koskevalla poikkeussäännöksellä. Suurin osa järjestelmän soveltamisalaa täsmentävistä ja selittävistä säännöksistä jäisi tarpeettomina pois.

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



## 4 Esityksen vaikutukset

### 4.1 Taloudelliset vaikutukset

Soveltamisalaltaan rajoitettua jatkokäsittelylupajärjestelmää on sovellettu hovioikeuksissa 1 päivästä tammikuuta 2011 alkaen. 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, evättyjen lupapyyntöjen osuus oli 34 %, ja kaikista riita-asiaratkaisuista noin 7 % oli kielteisiä lupapäätöksiä. On vaikea tarkkaan ennakoita soveltamisalan laajentumisen myötä lisääntyvien kielteisten ratkaisujen määrää. On kuitenkin perusteltua olettaa, että järjestelmän soveltamisalan laajentaminen kaikkiin riita-asioihin pienentäisi kielteisten lupapäätösten suhteellista osuutta kaikista ratkaisuista. Karkean arvion mukaan on mahdollista, että noin 20–25 %:ssa riita-asioista tehtäisiin epäävä luparatkaisu. Tämä tarkoittaisi, että kielteisten lupapäätösten määrä olisi riita-asioissa noin 600–700.

Hakemus- ja ulosottoasioissa evättyjen 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 käsittelyistä hovioikeudessa voisi päättyä lupamenettelyvaiheessa, jolloin noin 400 hakemusasiassa annettaisiin kielteinen lupapäätös.

Rikosasioiden osalta muutoksen merkitystä on vaikea arvioida. Nykyisin 20 %:ssa kaikista, ja 43 %:ssa luvan piiriin kuuluvista rikosvalituksista tehdään epäävä 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 rikosasioista, kielteisten luparatkaisujen määrä nousisi noin 2 500 ratkaisuun. Kielteisten luparatkaisujen määrä kaikista järjestelmän piiriin kuuluvissa rikosasioissa annetuista ratkaisuista nousisi näin arvioiden noin 20 %:sta 40 %:iin.

Syyttäjät ja asianomistajat hakevat muutosta käräjäoikeuden ratkaisuun huomattavasti harvemmin kuin vastaajat. Syyttäjän ja asianomistajan osuus muutoksenhausta 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 oikeudenhoidon uudistamisohjelman jatkokäsittelylupajärjestelmän laajentamista koskevan toimenpide-ehdotuksen perusteluissa arvioidaan, että lupajärjestelmän käyttöönotosta 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. Jos hovioikeuksien vuosittain ratkaisema asiamäärä olisi 10 000, joka on hieman vähemmän kuin vuonna 2012, ja kielteisen lupapäätösten osuus kaikista annetuista ratkaisuista olisi 35 %, saavutettaisiin merkittävää säästöä nykytilaan verrattuna. Karkeasti arvioiden evättyjen luparatkaisujen määrä 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:n 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 päättyvien 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. Luparatkaisu tehtäisiin pelkästään kirjallisen oikeudenkäyntiaineiston perusteella eikä vastausta valittajan vastapuolelta pääsääntöisesti pyydetäisi. Kielteiseen lupapäätökseen ei sisällytetäisi selostusta asianosaisten vaatimusten perusteista. Myös ratkaisun perusteluvollisuus on olennaisesti suppeampi.

Jatkokäsittelylupamenettelyä sovelletaan myös sellaisiin valitusasioihin, joissa asian ratkaisu riippuu suullisen todistelun uskottavuudesta. Näissä asioissa olisi nykyisten säännösten mukaan 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, valituksen käsittely olisi tarpeellista asian valmistelua, joka palvelisi asian jatkokäsittelyä. On kuitenkin otettava huomioon, että lupakäsittely edellyttää omaa työpanostaan myös silloin, kun asian käsittely jatkuu täystutkinnassa. Näin on erityisesti, jos valitusta myönteisen lupapäätöksen jälkeen tutkii osaksi tai kokonaan toinen kuin lupapäätöksen tehnyt kokoonpano.

Oikeusministeriön kustannus- ja työaikalistausten 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 ratkaistu asia on edellä mainittujen tilastojen perusteella arvioitu maksavan noin 2 500 euroa. Jos kielteiseen lupapäätökseen päättyviä pääkäsittelyasioita olisi 350 enemmän kuin nykyisin, tarkoittaisi tämä, että laskennallista säästöä kertyisi soveltamisalan laajentamisesta vain näiden asioiden osalta 1 750 000 euroa. Myös esittelyasioissa syntyisi kustannussäästöjä, joskaan säästöt eivät olisi asiakkoittain niin suuret kuin pääkäsittelyasioissa. Jos kielteisen lupapäätöksen päättyviä esittelyasioita on 2 800, ei ole epärealistista arvioida, että laskennalliset säästöt voisivat olla noin 250 euroa per asia, 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 noin 2 000 000 euroa.

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

Lupajärjestelmän käyttöönotto vähentäisi myös syyttäjien työtä. Tilastojen mukaan jatkokäsittelylupa myönnetään lähes aina syyttäjän hakiessa käräjäoikeuden ratkaisuun muutosta. Järjestelmä ei tältä osin toisi syyttäjille merkittävää työnsäästöä. Syyttäjien osalta hyöty tulisi pääosin vältettävistä pääkäsittelyistä ja siitä, ettei vastausta yleensä pyydetäisi silloin, kun hovioikeus tekisi rikosasiassa kielteisen luparatkaisun

vastaajan valituksen johdosta. Edellä sanotun sekä kielteisten lupapäätöksien määrää koskevan arvion perusteella lupajärjestelmän käyttöönottamisesta ja laajentamisesta saatava laskennallinen työnsäästö voisi olla syyttäjien osalta 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 syyttäjien osalta 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 tehostamaan oikeusjärjestelmän toiminnallista tehokkuutta. Laajentamisen myötä työpanosta voitaisiin siirtää yksinkertaisemmista asioista vaativimpiin 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 vähenevistä pääkäsittelyistä hovioikeuksissa. Jos pääkäsittelyjen määrät vähenevät siten kuin tässä esityksessä arvioidaan, voisi tämä mahdollistaa 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 tulkkauskuukustannuksiin, 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 käräjäoikeuskäsittelyyn.

Jatkokäsittelylupajärjestelmä toimii laadukkaan 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 täystutkinnassa 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 nykyistäkin selkeämmin toimisi kärjäoikeuden ratkaisun oikeellisuutta tarkastavana oikeusasteena, eikä kärjäoikeudessa käydyn prosessin uusijana.

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

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

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

Kansalaisten kannalta jatkokäsittelylupajärjestelmän laajentaminen selkeyttäisi nykyistä oikeustilaa, koska asian ottaminen täystutkintaan edellyttäisi lähtökohtaisesti hovioikeuden myöntämää jatkokäsittelylupaa. Vain eräissä, selkeästi määritellyssä 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 ehdotus 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 syyttäjähdistys ry katsoi, ettei syyttäjien jatkokäsittelylupatarvetta tulisi laajentaa. Osin suhtauduttiin varauksellisesti järjestelmän soveltamisalan laajentamiseen riita-asioissa. Asianajajaliitto vastusti lupajärjestelmän laajentamista sekä riita- että rikosasioissa oikeusturvan kohtuuttoman heikentymisen vuoksi.

---

## 5.1.2 JKL-työryhmä

Oikeusministeriö asetti kesäkuussa 2013 työryhmän, jolle annettiin tehtäväksi laatia ehdotus hallituksen esitykseksi jatkokäsittelylupajärjestelmän soveltamisalan laajentamiseksi. Työryhmän puheenjohtajana on toiminut oikeusministeriön lainvalmisteluosaston osastopäällikkö Asko Välimaa. Työryhmässä ovat olleet edustettuina Helsingin hovioikeus, Helsingin käräjäoikeus, Valtakunnansyyttäjänvirasto ja Asianajajaliitto. Työryhmä luovutti mietintönsä helmikuussa 2014.

---

## 6 Riippuvuus muista esityksistä

Oikeusministeriö on huhtikuussa 2013 asettanut työryhmän, jonka tehtävänä on selvittää eräiden kansainvälisten asioiden käsittelyä tuomioistuimissa. Työryhmä on 31 päivänä tammikuuta 2014 antamassaan mietinnössä katsonut, että rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista sekä tietyt kansainvälistä perheoikeutta koskevat käräjäoikeuden ratkaisut tulisi sisällyttää jatkokäsittelylupajärjestelmän soveltamisalaan. Jatkovalmistelussa olisi huolehdittava siitä, että muutoksenhakua koskevat ehdotukset ovat keskenään johdonmukaiset.



# YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

## 7 Lakiehdotuksen perustelut

### 7.1 Laki oikeudenkäymiskaaren muuttamisesta

#### 25 luku. Muutoksenhaku kärjäoikeudesta 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 säädettäisiin jatkokäsittelyluvan tarpeellisuudesta.

#### 25 a luku. Valitusasian valmistelun aloittaminen ja jatkokäsittelylupa

##### *Jatkokäsittelylupa*

**5 §.** Pykälän *1 momentti* ilmaisisi pääsäännön. Sen mukaan jatkokäsittelylupa tarvitaan, kun kärjäoikeuden ratkaisuun haetaan muutosta valittamalla. Säännös ei siten koskisi kantelua, mutta muuten säännöksen soveltamisala olisi yleinen.

Momentin mukaan säännöstä sovellettaisiin valituksiin kärjäoikeuden ratkaisusta 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 lapsen huoltoa, tapaamisoikeutta ja elatusapua koskevat asiat. Jatkokäsittelylupa tarvittaisiin niinkään turvaamistoimiasioissa, haettaessa erikseen muutosta oikeudenkäyntiväitteen johdosta annettuun ratkaisuun sekä lähestymiskiellon ja liiketoimintakiellon määräämistä, muuttamista tai kumoamista koskevaan ratkaisuun. Jatkokäsittelylupaa liiketoimintakieltoa 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 että hänen syykseen luetaan toinen, lievempi tekemuoto. 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 viraltapanaa, menettämisseuraamusta, yhteisösakkoa, ajokieltoa, eläintenpitokieltoa tai liiketoimintakieltoa. 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 1 momentin nojalla.

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

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

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

**9 §.** Säännös ehdotetaan kumottavaksi. Luettelossa mainitut valitusasiat siirtyisivät jatkokäsittelylupajärjestelmän soveltamisalaan.

**10 §.** Voimassa oleva säännös koskee tilanteita, joissa pääasiallisuudesta 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 maksettavaksi tuomittuihin uhkasakoihin. 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. Säännöksessä ei säädetä muutoksenhausta kielteiseen lupapäätökseen. Tämä ei olekaan tarpeen, koska kielteinen lupapäätös on ratkaisu, johon haetaan muutosta tavanomaiseen tapaan. Jatkokäsittelylupa voidaan kuitenkin myöntää koskemaan vain osaa kärjäoikeuden ratkaisusta. Siitä, miten muutosta tällaisessa tilanteessa haetaan kielteiseen lupapäätökseen, ehdotetaan säädettäväksi uudessa 2 momentissa.

Jatkokäsittelylupa voidaan myöntää vain osalle kärjäoikeuden ratkaisusta siten kuin oikeudenkäymiskaaren 25 a luvun 12 §:ssä säädetään. Tällöin kysymys jatkokäsittelyluvan myöntämisestä muilta osin voidaan siirtää ratkaistavaksi valituksen käsittelyn yhteydessä.

Kysymykseen voi tulla kaksi erityyppistä tilannetta. Yhden ja saman valittajan valitukseen voidaan myöntää lupa vain osittain. Jatkokäsittelylupa voidaan myöntää rikosasiassa koskemaan vain vahingonkorvausta, vaikka valitus koskisi myös syyksi lukemista rikokseen. Hovioikeus voi rajoittaa jatkokäsittelyluvan koskemaan myös 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 muutoinakin tutkitaan vain siltä osin kuin siihen on valituksessa ja mahdollisessa vastauksessa vedottu. Jokainen valitus on näin ollen ikään kuin oma kokonaisuutensa.

Voimassa oleva 12 §:ää voidaan tarvittaessa soveltaa myös näissä tilanteissa, eli jatkokäsittelylupa voidaan myöntää osalle valittajista 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 on oikeudenkäymiskaaren 30 luvun 1 §:ssä säädetty. 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 osalle valittajista, tähän päätökseen haettaisiin muutosta siten kuin 30 luvun 1 §:ssä säädetään. Jos tämä ei olisi tarkoituksenmukaista, hovioikeuden tulisi siirtää jatkokäsittelyluvasta päättäminen 12 §:n mukaisesti.

## 7.2 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan niin pian kuin mahdollista siitä, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

## 7.3 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Ehdotusta valmisteltaessa on otettu huomioon perustuslain säännökset ja kansainvälisen ihmisoikeuksia turvaavien yleissopimusten asettamat velvoitteet. Näitä suhteita on tarkasteltu lähemmin edellä yleisperustelujen jaksossa 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 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. Jatkolupajärjestelmän katsottiin vastaavan lähtökohdiltaan perustuslakivaliokunnan aiemmissa muutoksenhakumenettelyä koskevissa lausunnoissa esitettyjä käsityksiä muutoksenhakumenettelyn kehittämisestä ja näin olevan perustuslain mukainen.

Jatkokäsittelylupajärjestelmä on käytännössä osoittautunut hyvin toimivaksi. Järjestelmä on tehostanut ja tarkoituksenmukaistanut muutoksenhakua sen soveltamisalaan kuuluvissa valitusasioissa ilman, että lainkäytön laatu olisi näissä asioissa heikentynyt. Oikeudenkäynnin kesto on lyhentynyt ja niiden asioiden osalta, joissa oikeudenkäynti päättyy kielteiseen luparatkaisuun, oikeudenkäyntikulut ovat vähentyneet. Menettely on järjestelmän soveltamisalaan kuuluvissa asioissa muodostunut aiempaa nopeammaksi ja taloudellisemmaksi niin asianosaisten kuin valtionkin kannalta ja ottaen kaikkien asianosaisten oikeusturvatarpeet huomioon, myös oikeudenmukaisemmaksi.

Jatkokäsittelylupajärjestelmä olisi kehitettävissä siten, että asianosaisten oikeussuojan tarve olisi asian laatua keskeisempi tekijä jatkokäsittelylupaa myönnettäessä. Sen sijaan, että asian laatu yleisellä tasolla rajaisi jatkokäsittelyluvan soveltamisalaa, oikeussuojan tarve toteutuisi lupaperusteiden kautta. Kun useampi asia voitaisiin päättää lupakäsittelyyn, mahdollistaisi tämä hovioikeuksien käytettävissä olevien voimavarojen kohdentumisen nykyistä tarkoituksenmukaisemmalla tavalla.

Nyt ehdotettava jatkokäsittelylupamenettelyn laajentaminen ei rajoittaisi muutoksenhakuoikeutta, koska kaikista käräjäoikeuden ratkaisuista saataisiin valittaa hovioikeuteen ja kaikki valitukset, myös lupajärjestelmän piiriin kuuluvat, tutkittaisiin hovioikeudessa ja käräjäoikeuden ratkaisun oikeellisuus selvitettäisiin. Oikeus saattaa käräjäoikeuden ratkaisu hovioikeuden arvioitavaksi säilyy. Itse lupamenettely täyttää oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asetetut vaatimukset, eikä se näin ollen rajoita perustuslain turvaamaa oikeutta saattaa käräjäoikeuden ratkaisua hovioikeuden arvioitavaksi.

Laajennettu jatkokäsittelylupajärjestelmä olisi myös 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 täyttyy ja lupakynnys olisi alhainen. Järjestelmää olisi edelleenkin sovellettava niin, että todennäköisyys väärän päätöksen jäämisestä voimaan olisi mahdollisimman vähäinen.

Koska jatkokäsittelylupamenettely jo sellaisenaan täyttää oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asetetut vaatimukset, jatkokäsittelylupajärjestelmä on myös soveltamisalaltaan laajennettuna perustuslain ja Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa sopusoinnussa. Laki voidaan näin ollen hyväksyä tavallisen lain säätämisenjärjestyksessä.

Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin on perustuslain turvaama oikeus. Muutoksenhakuoikeus on keskeinen osa oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä. Esityksessä ehdotetaan tehtäväksi muutoksia sellaisiin säännöksiin, joista aikanaan on pyydetty perustuslakivaliokunnan lausuntoa. Tämän vuoksi olisi suotavaa, että myös tästä esityksestä saataisiin eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

# LAKIEHDOTUS

1.

## **Laki oikeudenkäymiskaaren 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 perusteiden olevan olemassa, jos ne eivät muutoin 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 miltään osin asiassa, jos valitus koskee hänen syykseen luettua rikosta tai rangaistusta. Rangaistuksen ankaruutta arvioitaessa ei oteta huomioon vankeusrangaistuksen ohessa tuomittua sakkoa tai muuta rikosoikeudellista seuraamusta.

6 §  
kumotaan

7 §  
kumotaan

8 §  
kumotaan

9 §  
kumotaan

10 §  
kumotaan

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 osalle valittajista, tähän päätökseen haetaan muutosta siten kuin 30 luvun 1 §:ssä säädetään.

---

Tämä laki tulee voimaan päivänä      kuuta 201 .

Tätä lakia sovelletaan, jos muutoksenhaun kohteena oleva ratkaisu on käräjäoikeudessa annettu tai julistettu tämän lain voimaantulon jälkeen.

---

# LAGFÖRSLAG

1.

## Lag

### om ändring av rättegångsbalken

I enlighet med riksdagens beslut  
*upphävs* i rättegångsbalken 25 a kap. 6–10 §, sådana de lyder i lag 650/2010,  
*ändras* 25 kap. 15 § 1 mom. 4 a -punkten och 25 a kap. 5 §, sådana de lyder i lag 650/2010, samt  
*fogas* till 25 a kap. 19 §, sådan den lyder i lag 650/2010, ett nytt 2 mom. som följer:

25 kap.

#### Om fullföljd av talan från tingsrätt till hovrätt

15 §

I besvärsskriften, som skall ställas till hovrätten, skall uppges

-----  
4 a) grunden för att tillstånd till fortsatt handläggning ska meddelas i ett mål som avses i 25 a kap. 5 § och skälen till att ändringssökanden anser att det finns grund för tillståndet, om inte dessa annars framgår av besvärsskriften,  
-----

25 a kap

#### Om inledande av förberedelsen av ett besvärssärende vid hovrätten och om tillstånd till fortsatt handläggning

5 §

I ett ärende behövs tillstånd till fortsatt handläggning, om tingsrättens avgörande överklagas genom besvär.

En svarande i ett brottmål som har dömts till strängare straff än fängelse i åtta månader behöver dock inte tillstånd till fortsatt handläggning i någon del av ärendet, om besvärerna avser ett brott som tillräknats honom eller henne eller det straff han eller hon har dömts till. När straffets stränghet bedöms beaktas inte böter eller andra straffrättsliga påföljder som har dömts ut utöver fängelse.



6 §  
upphävs

7 §  
upphävs

8 §  
upphävs

9 §  
upphävs

10 §  
upphävs

19 §

---

Om ändringssökanden har meddelats tillstånd till fortsatt handläggning endast till en del, får detta beslut överklagas i samband med att ändring söks i hovrätts avgörande i övrigt. Om tillstånd till fortsatt handläggning inte har meddelats en del av de som överklagat i saken, får detta beslut överklagas så som bestäms i 30 kap. 1 §.

---

Denna lag träder i kraft den 201 .

Denna lag tillämpas i sådana fall när det överklagade avgörandet har meddelats eller avkunnats i tingsrätten efter lagens ikraftträdande.

---







OIKEUSMINISTERIÖ  
JUSTITIEMINISTERIET

ISSN 1798-7105  
ISBN 978-952-259-356-6 (PDF)

Oikeusministeriö  
PL 25  
00023 VALTIONEUVOSTO  
[www.om.fi](http://www.om.fi)

Justitieministeriet  
PB 25  
00023 STATSRÅDET  
[www.om.fi](http://www.om.fi)