

Oikeusministeriölle

Viite: Oikeusministeriön lausuntopyyntö 11.1.2016 (OM 8/41/2015)

### **Lausunto arviomuistiosta Oikeusprosessien keventäminen**

1. Oikeusministeriö on varannut Korkeimmalle oikeuden tilaisuuden antaa lausuntonsa oikeusprosessien keventämistä koskevasta ministeriön arviomuistiosta 11.1.2016. Lausuntopyynnössä on kehoitettu lausunnonantajia esittämään myös omia ehdotuksiaan keinoista keventää oikeusprosesseja.
2. Lausunto on valmisteltu Korkeimman oikeuden täysistuntoa varten työryhmässä, johon ovat kuuluneet oikeusneuvokset Jukka Sipponen, Pekka Koponen, Ari Kantor ja Päivi Hirvelä. Työryhmän sihteerinä on toiminut vanhempi oikeussihteeri Samuli Sillanpää. Lausunto on käsitelty Korkeimman oikeuden täysistunnossa 2.3.2016. Lausunnosta on äänestetty, ja oikeusneuvokset Gustav Bygglin, Liisa Mansikkamäki,

Soile Poutiainen, Jorma Rudanko ja Tuula Pynnä ovat jättäneet siitä oman lausumansa.

3. Tässä lausunnossa Korkein oikeus keskittyy erityisesti niihin arviomuistion ehdotuksiin, jotka koskevat kokoonpanojen keventämistä Korkeimmassa oikeudessa. Arviomuistiossa tältä osin tehdyt ehdotukset eivät ole riittäviä vastaamaan kokoonpanosääntelyn kehittämistarpeisiin. Sen vuoksi lausunto sisältää arviomuistiossa esitettyä pidemmälle meneviä muutosehdotuksia Korkeimmassa oikeudessa noudatettavan menettelyn tehostamiseksi ja Korkeimman oikeuden voimavarojen suuntaamiseksi tuomioistuimen tehtävän kannalta nykyistä asianmukaisemmin.

4. Lopuksi lausunnossa käsitellään lyhyesti ja yleisellä tasolla muita arviomuistion ehdotuksia oikeusprosessien keventämiseksi.

### **Kokoonpanojen keventäminen Korkeimmassa oikeudessa**

#### *Kokoonpanosääntelyn kehittämisen lähtökohdat ja tavoitteet*

5. Oikeudenkäyntimenettelyä käräjä- ja hovioikeuksissa on viime vuosina perusteellisesti uudistettu ja ajantasaistettu. Uudistuksilla on pyritty siihen, että tuomioistuinten voimavarat kohdentuisivat mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti niin, etteivät oikeudenkäyntimenettelyt muodostuisi raskaammiksi kuin asian laatu ja oikeussuojatarpeet kussakin tapauksessa edellyttävät ja että kukin oikeusaste voisi keskittyä sille kuuluvaan instanssijärjestyksen mukaiseen tehtävään.

6. Myös pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelmassa on asetettu tavoitteeksi oikeusprosessien nopeuttaminen ja sen mahdollistaminen, että tuomioistuimet voivat keskittyä ydintehtäviinsä. Hallitusohjelman mukaan tuomioistuinten käsittelyaikoja lyhennetään muun muassa joustavoittamalla tuomioistuinten kokoonpanosäännöksiä.

7. Myös perustuslakivaliokunta on jo aikaisemmin todennut (PeVL 53/2014 vp s. 3 ja siinä viitattu PeVL 2/2006 vp s. 2/11), että päätösvaltaisen kokoonpanon keventäminen käsittelyn asianmukaisuutta vaarantamatta mahdollistaa tuomioistuinten voimavarojen oikean kohdentamisen esimerkiksi vaativien ja vähemmän vaativien asioiden käsittelyyn. Tämä on osaltaan omiaan tehostamaan ratkaisutoimintaa niin, että asiat tulevat käsitellyiksi perustuslain edellyttämällä tavalla ilman aiheetonta viivytystä.

8. Prejudikaattituomioistuimena toimivan Korkeimman oikeuden tärkein tehtävä on tuottaa lainkäyttöä ohjaavia ennakkopäätöksiä laintulkintakysymyksissä. Valituslupajärjestelmän tarkoituksena on mahdollistaa tuomioistuimen keskittyminen ydintehtäviinsä. Korkeimman oikeuden toiminnan kehittämisessä keskeisenä tavoitteena tulee olla mahdollisimman hyvien edellytysten luominen tämän tehtävän hoitamiseen. Korkeimman oikeuden tulee kyetä antamaan laadukkaita ennakkoratkaisuja lain soveltamisen kannalta olennaisista kysymyksistä.

9. Prejudikaattitehtävän hoitamisen kannalta tärkeintä on asiaratkaisujen antaminen valituksiin. Valitusta ratkaistessaan Korkein oikeus tutkii valituksen alaisen ratkaisun kokonaisuudessaan tai siinä laajuudessa kuin valituslupa on myönnetty. Työn painopiste on siis valitusluvan myöntämisen jälkeen tapahtuvassa jutun tutkimisessa ja

ratkaisemisessa. Jotta annettavat ennakkopäätökset voivat mahdollisimman hyvin täyttää tehtävänsä, niiden tulee olla perusteellisesti tutkittuja, huolellisesti harkittuja ja hyvin perusteltuja sekä joutuisasti annettuja. Keventämällä eräiden muiden asioiden kokoonpanoja voidaan voimavaroja siirtää tähän keskeisimpään tehtävään ilman, että asianosaisten oikeusturva vaarantuu.

10. Korkeimman oikeuden tehtävien täyttäminen parhaalla mahdollisella tavalla edellyttää siten, että voimavaroja on käytettävissä riittävästi niihin asioihin, joissa on myönnetty valituslupa. Nykyisin Korkeimman oikeuden käsiteltäväksi tulee monessa suhteessa entistä vaativampia valitusasioita. Samanaikaisesti myös Korkeimman oikeuden toimintaan kohdistuu valtiontalouden vaikean tilanteen vuoksi säästöpaineita. Tässä tilanteessa on erityisen tärkeää, että rajalliset voimavarat voidaan kohdistaa Korkeimman oikeuden tehtävien kannalta mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla.

11. Korkein oikeus onkin sisäistä toimintaansa kehittämällä pyrkinyt eri tavoin tehostamaan menettelytapojaan asioiden käsittelyssä. Käytännön ratkaisutoiminnassa on kuitenkin voitu havaita, että toiminnan tarkoituksenmukainen järjestäminen edellyttää myös Korkeimman oikeuden toimivaltaista kokoonpanoa koskevan sääntelyn tarkistamista. Toimivaltaista kokoonpanoa koskevan nykyisen sääntelyn vuoksi eräissä muissa asiaryhmissä kuin valitusasioissa asioiden käsittelyyn joudutaan verraten usein uhraamaan enemmän voimavaroja kuin asioiden laatu ja asianosaisten oikeussuojatarpeet edellyttäisivät. Näitä voimavaroja tarvittaisiin vaativampien asioiden käsittelyyn, jolloin päästäisiin Korkeimman oikeuden tehtävien kannalta parhaimpaan tulokseen.

12. Toiminnallisen tehokkuuden lisääminen kokoonpanosääntelyä ajanmukaistamalla on siis mahdollista ja tarpeellista myös Korkeimmassa oikeudessa. Tärkeää kuitenkin on, ettei kokoonpanojen keventämispyrkimyksillä vaaranneta asianosaisten oikeusturvaa. Sen vuoksi kokoonpanoja tulee keventää harkitusti ja vain sellaisissa asioissa, joissa nykyinen kokoonpanosääntely edellyttää asianosaisten oikeusturvatarpeiden kannalta perusteettoman laajaa ratkaisukokoonpanoa.

13. Myös asianosaisten oikeusturvan kannalta olisi perusteltua, että Korkein oikeus voisi nykyistä paremmin kohdentaa voimavaransa asioiden laadun vaatimalla tavalla. Jos kuhunkin asiaan kohdistettavat resurssit voitaisiin mitoittaa ja kohdentaa niin, että asiat voitaisiin käsitellä nykyistä tarkoituksenmukaisemmin asian laadun kussakin yksittäistapauksessa edellyttämässä kokoonpanossa, se jouduttaisi käsittelyä, parantaisi lainkäytön laatua ja edistäisi Korkeimman oikeuden mahdollisuuksia keskittyä nykyistä tehokkaammin ennakkopäätösten antamiseen.

14. Edellä mainituista syistä on tärkeää pyrkiä siihen, että myös Korkeimman oikeuden toimivaltaista kokoonpanoa koskeva sääntely mahdollistaisi sen, että menettelytavat voitaisiin nykyistä paremmin sopeuttaa kussakin asiassa vastaamaan sitä, mitä asian laatu ja siihen liittyvät oikeussuojatarpeet tosiasiassa edellyttävät. Näin rajallisia resursseja voitaisiin joustavammin suunnata sinne, missä niitä kulloinkin tarvitaan. Korkeimman oikeuden kokoonpanosääntelyn kehittämistarpeita tulisi arvioida näistä lähtökohdista. Tärkeää myös on, että näitä kehittämistarpeita tarkastellaan kokonaisvaltaisesti eikä vain yksittäisiin asiaryhmiin rajoittuen. Näin voitaisiin myös tosiasiassa saavuttaa menettelytapojen kehittämiseksi ja toiminnan

tehostamiselle asetettava tavoite eli resurssien vahvistaminen prejudikaattituotannossa.

*Voimassa oleva sääntely*

15. Perustuslain 100 §:n 2 momentin mukaan Korkein oikeus on tuomionvoipa viisijäsenisenä, jollei laissa erikseen säädetä muuta jäsenmäärää. Vastaavasti oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 9 §:n 1 momentin mukaan Korkein oikeus on päätösvaltainen viisijäsenisenä, jollei laissa säädetä muuta kokoonpanoa. Tämän mukaisesti valitusasiat käsitellään Korkeimmassa oikeudessa viisijäsenisessä kokoonpanossa niiden laadusta riippumatta. Vuoden alussa voimaan tulleiden uudistusten jälkeen rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista Suomen ja Euroopan unionin jäsenvaltioiden sekä Suomen ja muiden Pohjoismaiden välillä koskevat asiat sekä eräät lapsen palauttamista koskevat asiat voidaan kuitenkin ratkaista myös kolmen tuomarin kokoonpanossa.

16. Valitusluvan myöntämistä koskevat asiat käsitellään ja ratkaistaan kaksi- tai kolmijäsenisessä jaostossa (oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 9 §:n 2 momentti). Ylimääräistä muutoksenhakua koskevat asiat voidaan puolestaan käsitellä ja ratkaista kolmijäsenisessä jaostossa, jos asiassa päätetään vain välitoimesta taikka hakemus yksimielisesti hylätään tai jätetään tutkimatta. Muussa tapauksessa ylimääräistä muutoksenhakemusta koskeva asia on ratkaistava viisijäsenisessä jaostossa. Eräissä tapauksissa ylimääräinen muutoksenhakemus voidaan käsitellä ja ratkaista yhden jäsenen muodostamalla jaostolla (luvun 10 §). Yksi jäsen voi ratkaista myös

turvaamistointa, täytäntöönpanon keskeyttämistä tai muuta vastaavaa väliaikaista toimenpidettä koskevan asian.

*Oikeusministeriön arviomuistion kehittämisehdotukset*

17. Arviomuistiossa on katsottu, että kolmen tuomarin kokoonpanon toimivaltaa voitaisiin laajentaa koskemaan Korkeimman oikeuden toisena oikeusasteena ratkaisemia asioita sekä ylimääräistä muutoksenhakua koskevia asioita silloinkin, kun hakemus hyväksytään yksimielisesti. Muita muutoksia Korkeimman oikeuden kokoonpanosäätelyyn ei muistiossa ole pidetty tarpeellisena.

18. Tehdyt ehdotukset ovat sinänsä perusteltuja mutta selvästi riittämättömiä. Pelkästään niiden vaikutus on toiminnan kehittämistarpeiden kannalta marginaalinen. Esitetyt pistemäiset ja vähäiset muutokset eivät mahdollista Korkeimman oikeuden voimavarojen suuntaamista nykyistä tarkoituksenmukaisemmalla tavalla valitusasioihin.

19. Kokoonpanosäätelyn kehittämiseksi asetettava tavoite eri menettelymuotojen oikeasuhtaisuudesta oikeussuojatarpeisiin nähden edellyttää kokoonpanosäätelyn laaja-alaisempaa tarkastelua. Seuraavassa kokoonpanosäätelyn kehittämistarpeita käsitelläänkin arviomuistiossa tehtyä laajemmin erikseen kunkin asiaryhmän osalta.

*Valituslupa-asiat*

20. Valituslupan myöntämistä koskevat asiat käsitellään ja ratkaistaan esittelijän esittelystä kaksi- tai kolmijäsenisessä jaostossa. Valituslupahakemusta ratkaistaessa tutkitaan vain se, onko asiassa lain mukaisia lupaperusteita, joista selvästi tärkein on ennakkopäätöksen tarve. Valituslupa-asiassa tutkinta ei ulotu siihen, miten asia pitäisi asiallisesti ratkaista, vaan harkinnassa korostuvat valituslupan myöntämisen oikeudelliset perusteet.

21. Valituslupa myönnetään suhteellisen harvoin, sillä vuosittain alle 10 prosenttia valituslupahakemuksista hyväksytään. Valituslupahakemuksista vain muutama prosentti siirretään ratkaistavaksi kolmijäsenisellä jaostolla.<sup>1</sup> Näin tapahtuu joko siksi, että kaksi jäsentä on eri mieltä valituslupan myöntämisestä tai että he muusta syystä katsovat asian vaativan myös kolmannen jäsenen kannanoton. Kolmijäsenisessä valituslupakokoonpanossa ratkaisusta lopulta äänestetään hyvin harvoin.<sup>2</sup>

22. Niin kuin arviomuistiossakin on todettu, kysymys mahdollisuudesta ratkaista valituslupa-asia yhden jäsenen kokoonpanossa on ollut lainvalmistelussa esillä aika ajoin (HE 231/1994 vp ja muutoksenhakutoimikunnan jatkomietintö 20.11.2002, komiteamietintö 2002:8). Ehdotukset eivät kuitenkaan ole toteutuneet. Kielteistä suhtautumista on asiaa koskevissa kannanotoissa perusteltu erityisesti sillä, että oikeusturvasyys ja luottamus päätöksentekoon edellyttäisivät kollegiaalista päätöksentekoa myös valituslupa-asioissa. Lisäksi on epäilty, että lupakäytännön

---

<sup>1</sup> Vuonna 2013 ratkaistuissa 2196 valituslupa-asiassa kolmijäsenisellä jaostolla ratkaistiin 59 asiaa, vuonna 2014 2308 asiasta 50 asiaa ja vuonna 2015 2018 asiasta 46 asiaa.

<sup>2</sup> Vuonna 2013 valitusluparatkaisuista äänestysratkaisuja oli yksi, vuonna 2014 viisi ja vuonna 2015 yksi.

yhtenäisyys voisi vaarantua, jos ratkaisulinjoista ei enää keskusteltaisi vaihtuvassa useamman jäsenen kokoonpanossa. Arviomuistiossa on viitattu näihin kannanottoihin ja ilmeisesti niiden perusteella päädytty siihen, että valituslupa-asioiden kokoonpanosääntelyä ei olisi tarvetta edelleenkaan tarkistaa miltään osin.

23. Muutoksenhakutuomioistuimissa selvä lähtökohta sinänsä on, että asiat käsitellään ja ratkaistaan monijäsenisessä eli kollegiaalisessa kokoonpanossa. Kollegiaalisuuden merkitys kuitenkin ilmenee ja siitä saatavat hyödyt korostuvat erityisesti Korkeimman oikeuden päätehtävässä eli annettaessa ennakkopäätös tai muu asiaratkaisu. On tärkeää, että tässä yhteydessä ratkaisuun osallistuvat jäsenet voivat monipuolisesti argumentoida ratkaisuun vaikuttavista seikoista.

24. Myös valituslupaharkinnassa kollegiaalisella mielipiteiden vaihdolla on merkitystä lähinnä rajatapauksissa eli silloin, kun valituslupahakemuksen perusteella asiassa ilmenee sekä valitusluvan myöntämistä että epäämistä puoltavia seikkoja. Tällöin kahden ja tarvittaessa kolmen jäsenen harkinta tuo selvää lisähyötyä päätöksentekoon. Huomattava osa valituslupahakemuksista on valitettavasti edelleenkin sellaisia, että valitusluvan myöntämisen edellytykset eivät selvästikään täyty. Korkeimmassa oikeudessa tehdyssä otannassa vuonna 2015 on päädytty siihen, että varovaisestikin arvioiden tällaisia hakemuksia on noin 40 prosenttia kaikista valituslupahakemuksista. Seurannassa saatu tulos vastaa hyvin käytännön ratkaisutoiminnassa tehtyjä havaintoja.

25. Harkittaessa ratkaisukokoonpanojen keventämismahdollisuuksia valituslupa-asioissa oikeusturvanäkökohdat ovat tärkeässä asemassa. Jos kysymys valitusluvan

myöntämisestä näyttää jossain suhteessa epäselvältä, on asia syytä käsitellä vähintään kahden jäsenen kokoonpanossa. Edellä todetulta pohjalta tällaisia asioita on yli puolet käsiteltävistä valituslupahakemuksista. Sen sijaan silloin, kun hakemus on objektiivisesti arvioiden selvästi vailla menestymisen mahdollisuuksia siitä syystä, että lainmukaiset lupaperusteet eivät selvästikään täyty, hakijan oikeusturva tai päätöksentekomenettelyä kohtaan tunnettava luottamus eivät perustellusti edellytä hakemuksen saattamista kollegiaalisen käsittelyn kohteeksi. On päinvastoin tarkoituksetonta, että asiaa käsitellään yhden jäsenen jaostoa laajemmassa kokoonpanossa silloin, kun lupahakemuksen hylkääminen on yksiselitteisen selvää. Valituslupa-asian arviointihan ei tällaisessa tilanteessa lainkaan riipu siitä, missä kokoonpanossa asia käsitellään. Asian ratkaiseminen yhden jäsenen kokoonpanossa edellä tarkoitetuissa tilanteissa ei siten vaarantaisi asianosaisten oikeusturvaa vaan päinvastoin osaltaan mahdollistaisi perusteellisemman valituslupaharkinnan sellaista vaativissa asioissa.

26. Silloinkin, kun vain yksi jäsen ratkaisisi kysymyksen valitusluvasta, ratkaisu tapahtuisi esittelystä. Tällainen esittelijävirkamiehen osallistuminen Korkeimman oikeuden päätöksentekoon lienee kansainvälisesti varsin ainutlaatuinen järjestely. Tässä muodossa se lienee voimassa lähinnä Suomessa ja Ruotsissa.<sup>3</sup> Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa on vuodesta 2010 lähtien ollut noudatettavana ns. Single Judge -menettely, jossa esittelijän ratkaisuehdotuksen perusteella yhden tuomarin kokoonpanossa on voitu hylätä selvästi perusteettomat valitukset. Menettelyllä on

---

<sup>3</sup> Ruotsissa valituslupa-asioita on voitu vuodesta 1982 lähtien käsitellä yhden jäsenen kokoonpanossa ja siitä tuli pääsääntö vuonna 1989.

kyetty varsin tehokkaasti vähentämään tuomioistuimen jutturuuhkaa ja siirtämään tuomariresursseja vaativampien valitusten käsittelyyn.

27. Suomessa Korkeimman oikeuden esittelijöillä on tuomarin pätevyys, ja he ovat usein erikoistuneet tiettyyn oikeudenalaan. Heitä koskee tuomareille perustuslaissa taattu oikeus, ettei heitä saa ilman laillista tutkimusta ja tuomiota erottaa virasta. Tämä on omiaan korostamaan myös esittelijän riippumattomuutta. Esittelijän velvollisuutena on esittää kussakin asiassa perusteltu ratkaisuehdotus, ja hän on perustuslain 118 §:n 2 momentin nojalla vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettään. Yhdenkin jäsenen kokoonpanossa valituslupa-asian käsittelyyn osallistuisi siten myös toinen lakimies, joka olisi vastuussa ratkaisusta.

28. Yhden jäsenen kokoonpanoon kohdistuvaa luottamusta arvioitaessa huomioon on otettava sekin, että käytännössä valituslupa-asioiden ratkaisuun osallistuvat jäsenet ovat olleet lähes poikkeuksetta yksimielisiä siitä, onko valituslupahakemus hylättävä vai valituslupa myönnettävä. Tämä viittaa osaltaan siihen, että valitusluvan myöntämisen perusteet ymmärretään jäsenten kesken myös käytännössä olennaisesti samalla tavoin. Käytännön kokemus Korkeimmassa oikeudessa opettaakin varsin nopeasti havaitsemaan, vaatiiko lain soveltaminen tai oikeuskäytännön yhtenäisyys valitusluvan myöntämistä ja onko esillä olevassa asiassa valitusluvalle oikeudellisia perusteita.

29. Edellä selostetut näkökohdat huomioon ottaen yhdenkin jäsenen muodostama kokoonpano kykenee varsin luotettavasti arvioimaan joka tapauksessa sen, onko

valituslupa-asia lopputulokseltaan sillä tavoin yksiselitteinen, ettei sen ratkaiseminen edellytä useamman jäsenen kannanottoa. Näin on asia esimerkiksi silloin, kun asianosaisen ilman oikeudenkäyntiasiamiestä laatimassa hakemuksessa tuodaan esiin vain asian ratkaisun kannalta merkityksettömiä näkökohtia tai hakemus on niin sekava, että sen perusteella on vaikea hahmottaa mitään asiaan liittyvää valituslupaperustetta. Valituslupahakemus on selvästi vailla menestymismahdollisuuksia myös silloin, jos siinä on ainoastaan toistettu asiassa aikaisemmin esitetyt perusteet, joihin on jo alemmissa oikeuksissa vastattu, eikä asiaan selvästikään liity mitään lainmukaisten lupaperusteiden kannalta mielekäästä kysymystä.

30. Tällaisissa tapauksissa olisikin perusteltua, että esittelijä voisi tuoda valituslupa-asian yhden jäsenen arvioitavaksi, jos jo esittelijän arvion mukaan on selvää, että hakemus ei voi menestyä. Jos asian ratkaiseva jäsen katsoisi, ettei hakemuksen käsittely selvästikään edellytä toisen jäsenen pohdintaa, hakemus voitaisiin hylätä. Jos jäsen sen sijaan päätyisi arviossaan siihen, että hakemus kuitenkin vaatisi useamman jäsenen punnintaa, asia siirrettäisiin kahden tai kolmen jäsenen kokoonpanoon.

31. Pieni osa valituslupahakemuksista on myös sellaisia, joissa on heti ilmeistä, että valituslupa on myönnettävä. Tällaistenkaan hakemusten käsittely ei ehkä olisi välttämätöntä yhtä jäsentä laajemmassa kokoonpanossa. Tällaiset tapaukset ovat kuitenkin siinä määrin harvalukuisia, ettei niiden käsittelemisellä nykyistä suppeammassa kokoonpanossa ole saatavissa Korkeimman oikeuden työn tarkoituksenmukaisen suuntaamisen kannalta merkityksellistä työnsäästöä. Selvästi

menestyviin hakemuksiinkin voi lisäksi liittyä kollegiaalista harkintaa vaativia kysymyksiä esimerkiksi valitusluvan rajaamistarpeesta tai asian jatkokäsittelystä.

32. Yhden jäsenen kokoonpano tulisi siten olla käytettävissä vaihtoehtona peruskokoonpanolle vain silloin, kun hakemuksen hyväksymiselle ei selvästi ole edellytyksiä. Jos asiassa ilmenisi vähänkään epävarmuutta lupaharkinnan lopputuloksen suhteen, asian siirto kaksi- tai kolmijäseniselle jaostolle voisi tapahtua hyvin joustavasti.

33. Toisin kuin on epäilty, tällaiseen järjestelyyn siirtyminen ei merkitsisi lupaharkintakäytännön yhtenäisyyden kannalta muutosta nykytilaan, koska yhden jäsenen kokoonpanossa ei käsiteltäisi tulkinnanvaraisia asioita vaan ainoastaan lopputulokseltaan selvät hylkytapaukset. Sellaiset valituslupa-asiat, jotka ovat ratkaisulinjojen ja lupakäytännön suuntaamisen kannalta merkityksellisiä, käsiteltäisiin siis edelleen kollegiaalisessa kokoonpanossa.

34. Selvästi vailla menestymismahdollisuuksia olevien valituslupa-asioiden käsittely vaatii usein keskimääräistä pienemmän työpanoksen. Niin kuin edellä on todettu, tällaisia valituslupahakemuksia kuitenkin saatetaan Korkeimman oikeuden käsiteltäväksi varsin paljon. Tämän vuoksi järjestely, joka mahdollistaisi näissä asioissa asian käsittelyn myös yhden jäsenen kokoonpanossa, merkitsisi sitä, että näin vapautuva jäsenresurssi olisi käytettävissä valitusasioissa ja sellaisissa valituslupa-asioissa, joissa laajempaan kokoonpanoon on aitoa tarvetta. Tällaisella mahdollisuudella olisi siten myös tosiasiallista merkitystä Korkeimman oikeuden voimavarojen nykyistä tarkoituksenmukaisemman suuntaamisen kannalta. Uudistus

olisi omiaan parantamaan Korkeimman oikeuden toimintaedellytyksiä perustehtävässään, ja sen voidaan arvioida vaikuttavan myönteisesti myös asioiden käsittelyaikoihin Korkeimmassa oikeudessa.

35. Edellä mainituista syistä olisi perusteltua, että Korkeimman oikeuden toimivaltaista kokoonpanoa koskevaa sääntelyä muutettaisiin niin, että valitusluvan myöntämistä koskeva asia voitaisiin käsitellä asian laadun mukaan vähintään yhden ja enintään kolmen jäsenen jaostolla. Yhden jäsenen kokoonpanossa hakemus voitaisiin käsitellä silloin, jos on selvää, että valitusluvan myöntämiselle ei ole edellytyksiä.

*Jatkokäsittelylupaa hovioikeudessa koskevat asiat*

36. Jatkokäsittelyluvan myöntämistä hovioikeudessa koskevat asiat käsitellään nykyisin Korkeimman oikeuden säännönmukaisessa viisijäsenisessä kokoonpanossa. Jatkokäsittelylupajärjestelmää hovioikeuksissa on laajennettu merkittävästi 1.10.2015 voimaan tulleella lailla niin, että järjestelmän piiriin kuuluvat kaikki riita- ja hakemusasiat sekä sellaiset rikosasiat, joissa on tuomittu enintään 8 kuukauden vankeusrangaistus. Näin laajennettua jatkokäsittelylupajärjestelmää koskeva soveltamiskäytäntö on siten tältä osin muotoutumisvaiheessa, ja uutta prejudikaattiohjausta tarvitaan järjestelmän laajentumiseen liittyvien käytäntöjen yhtenäistämiseksi. Tällaiset linjaukset on tietenkin perusteltua tehdä viisijäsenisessä kokoonpanossa. Selvää myös on, että merkittävä osa jatkokäsittelylupaa koskevista asioista voi muutoinkin olla sillä tavoin tulkinnanvaraisia, että viisijäsenistä kokoonpanoa Korkeimmassa oikeudessa on pidettävä niissä perusteltuna.

37. Näin ei kuitenkaan ole läheskään kaikissa tapauksissa. Merkityksellistä tässä suhteessa on, että jatkokäsittelyluvan myöntämisperusteita ei ole järjestelmän soveltamisalaa laajennettaessa muutettu. Näiltä osin on jo olemassa runsaasti Korkeimman oikeuden julkaistua ratkaisukäytäntöä, ja sen perusteella hovioikeuden jatkokäsittelyluparatkaisun oikeellisuutta voidaan monessa tapauksessa vaikeuksitta arvioida. Jatkokäsittelyluvan laajentamisehdotusta koskeneessa lausunnossaan oikeusministeriölle 15.5.2014, jossa kokoonpanosäätelyä ehdotettiin tältä osin tarkistettavaksi, Korkein oikeus onkin todennut seuraavaa:

”Seulontajärjestelmää ja sittemmin myös jatkokäsittelylupajärjestelmää koskevat kokemukset ovat kuitenkin osoittaneet, että varsinkin soveltamiskäytännön vakiinnuttua Korkeimman oikeuden käsiteltäväksi tulee asioita, joiden käsittely viisijäsenisessä kokoonpanossa ei ole oikeusturvasyistä tarpeen eikä tarkoituksenmukaista. Kysymys on tilanteista, joissa asian enempi käsittely hovioikeudessa on evätty, vaikka jo lain tai julkaistun prejudikatuurin perusteella on selvää, että asia olisi tullut hovioikeudessa ottaa jatkokäsittelyyn. Tarkoituksenmukaista olisikin, että tällaiset asiat voitaisiin Korkeimmassa oikeudessa käsitellä kolmijäsenisellä jaostolla. Näin menetellen voitaisiin asia, jossa valitusluvan myöntäminen näyttää todennäköiseltä hovioikeuden ilmeisen virheen vuoksi, tuoda suoraan kolmijäsenisen kokoonpanon valituslupaharkintaan. Jos valituslupa myönnettäisiin, asia voitaisiin myös lopullisesti ratkaista samassa kokoonpanossa, jollei vahvempaa kokoonpanoa pidetä tarpeellisenä esimerkiksi asian laadun tai ratkaisun julkaisemisen vuoksi taikka siksi,

että kolmijäsenisellä jaostolla on ilmennyt erilaisia näkemyksiä asian ratkaisemisesta.”

38. Eduskunnan lakivaliokunta on mietinnössään (LaVM 24/2014 vp. s 6) pitänyt Korkeimman oikeuden valiokuntakäsittelyn yhteydessä esittämää huolta varteenotettavana, mutta on katsonut, ettei kokoonpanosäännöksiä ollut perusteltua muuttaa käsiteltävänä olleen lainuudistuksen yhteydessä. Lakivaliokunta on kuitenkin edellyttänyt, että jatkokäsittelylupajärjestelmän laajentamisen vaikutuksia Korkeimman oikeuden toimintakykyyn ja voimavaroihin seurataan tarkoin ja tarvittaessa ryhdytään pikaisesti toimenpiteisiin tilanteen korjaamiseksi. Vielä lakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että jatkossa arvioidaan yleisemminkin tuomioistuinten kokoonpanosäännöksiä selkeissä asioissa.

39. Oikeusministeriön arviomuistiossa on kuitenkin päädytty siihen, ettei nyt arvioitavana olevan, kokoonpanosääntelyn uudistustarpeita koskevan kokonaisuudistuksen yhteydessä sääntelyä ole tarvetta muuttaa kysymyksessä olevalta osalta. Korkeimman oikeuden edellä mainitussa kannanotossa todetuin tavoin jatkokäsittelyluvan epäämistä koskevia asioita olisi kuitenkin jo nyt tarvetta käsitellä suppeammassa kolmen tuomarin kokoonpanossa silloin, kun on kysymys selvien soveltamisvirheiden oikaisusta. Kun tällaisissa tilanteissa asia on palautettava hovioikeuden käsiteltäväksi, mistä jo sellaisenaan aiheutuu viivettä asian käsittelylle, olisi tärkeää, ettei asian käsittelyä Korkeimmassa oikeudessa viivästyttä se, että täysin selviinkin tapauksiin joudutaan uhraamaan enemmän resursseja kuin asian ratkaiseminen tosiasiaassa vaatisi. Jatkokäsittelylupajärjestelmän laajennuttua tarvetta kolmen jäsenen kokoonpanon käyttämiseen tulee olemaan jatkossa entistä enemmän.

40. Perusteltua olisikin, että suppeamman kokoonpanon mahdollistavat kokoonpanouudistukset toteutettaisiin nimenomaan nyt pohdittavana olevan kokonaishankkeen yhteydessä, jotta näin säästyvät resurssit saadaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa muissa asioissa tarpeellisempaan käyttöön. Vastaava toimivaltajärjestely on, keskeisesti vastaavin perustein, jo mahdollistettu eräissä rikoksentehtävien luovuttamista ja lapsen palauttamista koskevissa asioissa tämän vuoden alussa voimaan tulleilla lain muutoksilla.

*Hovioikeuden ensimmäisenä oikeusasteena ratkaisemat rikosasiat*

41. Tarvetta joustavoittaa toimivaltaista kokoonpanoa koskevaa sääntelyä Korkeimmassa oikeudessa on myös asioissa, joissa on kysymys hovioikeuden ensiasteena käsittelemistä virkarikosasioista tehdyistä valituksista. Näistä asioista valtaosa perustuu asianomistajien yksin ajamiin syytteisiin, jotka on jo hovioikeusvaiheessa todettu selvästi perusteettomiksi. Tällaiset asiat joudutaan käsittelemään Korkeimmassa oikeudessa viisijäsenisessä kokoonpanossa silloinkin, kun niihin ei liity oikeudellisesti tulkinnanvaraisia kysymyksiä eikä asianosaisten oikeusturva siten edellyttäisi kolmijäsenistä laajemman kokoonpanon harkintaa. Myös näissä asioissa toimivaltaista kokoonpanoa koskevaa sääntelyä tulisi joustavoittaa niin, että ne voitaisiin käsitellä kolmen jäsenen kokoonpanossa, jos asian laatu ei edellytä laajempaa kokoonpanoa. Oikeusministeriön arviomuistiossa onkin katsottu, että kolmen tuomarin kokoonpanon toimivaltaa voitaisiin laajentaa koskemaan asioita, joissa Korkein oikeus toimii toisena oikeusasteena.

*Ylimääräinen muutoksenhaku*

Hakemuksen hyväksyminen kolmen tuomarin kokoonpanossa

42. Arviomuistiossa on lisäksi katsottu, että kolmen tuomarin kokoonpanon toimivaltaa voitaisiin laajentaa koskemaan myös ylimääräistä muutoksenhakua koskevia asioita silloinkin, kun hakemus hyväksytään yksimielisesti. Korkein oikeus on esittänyt tällaista muutosta jo lainsäädäntöaloitteessaan valtioneuvostolle 19.9.2001 ja viimeksi lausunnossaan oikeusministeriölle 15.5.2014. Viimeksi mainitussa yhteydessä muutosehdotusta perusteltiin seuraavasti:

”Korkein oikeus voi kolmijäsenisellä jaostolla yksimielisesti hylätä tai jättää tutkimatta ylimääräisen muutoksenhakemuksen. Sitä vastoin hakemuksen hyväksyminen edellyttää aina viisijäsenisen jaoston ratkaisua. Näin on asia silloinkin, kun hakemuksen hyväksyminen perustuu ilmiselvään menettely- tai lainsoveltamisvirheeseen. Vastaavista syistä kuin edellä on esitetty, tällaistenkaan asioiden käsittely ja ratkaiseminen viisijäsenisellä jaostolla ei ole Korkeimman oikeuden voimavarojen tarkoituksenmukaisen kohdentumisen kannalta perusteltua. Päätösvaltaista kokoonpanoa koskevaa sääntelyä olisi myös mainittuja tilanteita silmällä pitäen perusteltua joustavoittaa niin, että Korkein oikeus voisi kolmijäsenisellä jaostolla myös hyväksyä ylimääräisen muutoksenhakemuksen, jos jaoston jäsenet ovat ratkaisusta yksimielisiä. Tällainen sääntely ei estäisi sitä, että asia voitaisiin siirtää viisijäsenisen jaoston ratkaistavaksi, vaikka kolmijäseninen jaosto olisi

yksimielisesti hyväksymässä hakemuksen, jos asiaan kuitenkin liittyy viisijäsenisen kokoonpanon kannanottoa vaativia tulkintakysymyksiä. Vastaavalla tavalla menetellään jo nykyisin silloin, kun kolmijäseninen jaosto on sinänsä ylimääräisen muutoksenhakemuksen hylkäämisen kannalla, mutta asian arvioinnin kuitenkin katsotaan vaativan vahvemman kokoonpanon harkintaa.”

43. Uudistus on tarpeellinen asioissa, joiden ratkaisemisesta jaosto on yksimielinen ja jotka ovat lopputulokseltaan yksiselitteisiä, ja se tulisi toteuttaa osana nyt kysymyksessä olevaa kokonaisuudistusta.

Eräät tutkimatta jätettävät ylimääräiset muutoksenhakemukset

44. Vuoden 2013 alusta lähtien oikeudenkäymiskaaren 31 luvussa tarkoitettua tuomiovirhekanfeltua tai tuomion purkamista koskevassa asiassa muun hakijan kuin viranomaisen on tullut käyttää kelpoisuusvaatimukset täyttävää asiamiestä. Edelleenkin Korkeimpaan oikeuteen saapuu sellaisia kantelu- tai purkuhakemuksia, joita ei voida tutkia sen vuoksi, että hakemusta ei ole laatinut kelpoisuusehdot täyttävä asiamies vaan joko hakija itse tai kelpoisuutta vailla oleva asiamies.<sup>4</sup> Tällainen hakemus on jätettävä tutkimatta. Koska asiaan ei tällaisessa tapauksessa liity lainkaan oikeudellista harkintaa, asianmukaista olisi, että päätöksen tutkimatta jättämisestä voisi esittelystä tehdä kolmen jäsenen sijasta yksi jäsen.

---

<sup>4</sup> Vuonna 2015 tällaisia hakemuksia saapui viitisenkymmentä kappaletta.

*Muutoksenhaun peruuttamista koskevat asiat*

45. Laissa ei nykyisin ole erikseen säännöksiä Korkeimman oikeuden päätösvaltaisuudesta niiden tilanteiden varalta, joissa muutoksenhakua koskeva asia jätetään hakemuksen peruuttamisen johdosta sillensä. Käytännössä on katsottu, että myös tällaisissa tilanteissa asia on käsiteltävä asian laadun mukaan määräytyvässä säännönmukaisessa kokoonpanossa eli kaksi-, kolme- tai viisijäsenisellä jaostolla. Tämä on selvästi tarkoituksetonta, koska asian ratkaisemiseen tällaisessa tilanteessa ei liity oikeudellista harkintaa. Sen vuoksi tällaiset ratkaisut tulisi voida tehdä yhden jäsenen kokoonpanossa. Hovioikeuden osalta asia on säännelty vastaavalla tavalla jo nykyisin (oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 8 §:n 2 momentin 2 kohta). Muutos olisi toteutettava nyt arvioitavana olevan kokonaisuudistuksen yhteydessä.

*Johtopäätökset*

46. Kokoonpanosääntelyn kehittämisessä on pyrittävä siihen, että Korkeimman oikeuden lainkäyttökapasiteettia suunnataan nykyistä selvemmin tuomioistuimen perustehtävän kannalta keskeisiin valitusasioihin. Toimivaltaista kokoonpanoa koskevan nykyisen sääntelyn johdosta erityisesti valituslupa-asioiden käsittelyyn joudutaan nykyisellään verraten usein uhraamaan enemmän voimavaroja kuin niiden laatu ja asianosaisten oikeussuojatarpeet oikeastaan edellyttäisivät. Jos näistä asioista vapautettavissa oleva ratkaisukapasiteetti olisi nykyistä joustavammin kohdennettavissa vaativampien asioiden käsittelyyn, voitaisiin parantaa lainkäytön laatua ja joutuisuutta sekä Korkeimman oikeuden edellytyksiä keskittyä tehtävänsä prejudikaattituomioistuimena.

47. Kokoonpanosääntelyn uudistustarpeiden ja sitä kautta tapahtuvan Korkeimman oikeuden toimintaedellytysten kehittämisen kannalta on sen vuoksi olennaista, että valituslupa-asioiden ratkaisukokoonpanoja koskeva edellä mainittu uudistus toteutettaisiin viipymättä. Sen sijaan muilla edellä käsitellyillä uudistustarpeilla, mukaan lukien arviomuistiossa esitetyt uudistusehdotukset, ei ole Korkeimman oikeuden resurssien asianmukaisemman suuntaamisen kannalta olennaista merkitystä. Ne on kuitenkin syytä toteuttaa samassa yhteydessä.

### **Muita tuomioistuimia koskevat ehdotukset**

#### *Yleistä*

48. Arvioitaessa eri tuomioistuimissa noudatettavia menettelyjä ja kokoonpanoja lähtökohdaksi on otettava työn vaativuus ja oikeusturvan tarve. Korkein oikeus korostaa sitä, että menettelysääntöjä ei voi joustavoittaa siten, että tuomioistuintyön laatu vaarantuu. Tämä näkökohta on tärkeä varsinkin käräjäoikeutta koskevien muutosehdotusten osalta sen vuoksi, että juuri toteutetun jatkokäsittelylupajärjestelmän laajentamista koskevan uudistuksen vuoksi niiden rooli instanssijärjestyksessä on entisestään korostunut. Uudistuksen onnistuminen edellyttää sitä, että asiat ratkaistaan mahdollisimman laadukkaasti jo käräjäoikeudessa.

49. Korkein oikeus kiinnittää huomiota myös siihen, että käytettävissä olevien voimavarojen kohdentaminen oikeasuhtaisesti ja oikeusturvatarpeet huomioon ottaen edellyttää sitä, että tarkastelun kohteena ovat oikeudenkäyntimenettelyä koskevat

säännökset paitsi yleisissä tuomioistuimissa myös hallintotuomioistuimissa. Oikeusprosesseja joustavoitettaessa tulisi huolehtia siitä, että tuomioistuinlinjojen välille ei jää eroavuuksia, joille ei ole asiallisia perusteluja. Arviomuistion selvänä puutteena onkin pidettävä sitä, että esitetyt muutosehdotukset koskevat ainoastaan yleisiä tuomioistuuksia.

50. Yleisesti ottaen arviomuistion ehdotuksia voidaan sinänsä pitää pääosin oikeansuuntaisina ja harkitsemisen arvoisina. Ehdotetut muutokset ovat kuitenkin vielä yleisluontoisia ja vaativat huolellista ja perusteellista jatkovalmistelua.

#### *Käräjäoikeuden ja hovioikeuden kokoonpanojen keventäminen*

51. Kokoonpanojen keventäminen asioissa, joissa asian laatu tai esimerkiksi tuomittavan rangaistuksen ankaruus eivät edellytä asian käsittelemistä vahvemmassa kokoonpanossa, on lähtökohtaisesti perusteltua.

52. Periaatteellisesti merkittävin ehdotus koskee lautamiesjärjestelmän lakkauttamista. Arviomuistiossa esitetyn mukaan järjestelmän lakkauttamisesta aiheutuva säästö olisi merkittävä. Arvioitu noin 1,79 miljoonan euron vuotuinen säästö olisi ilmeisesti vähintään samaa suuruusluokkaa kuin muista kehittämissuunnitelmista yhteensä saatavat säästöt. Kuten arviomuistiossa on todettu, lautamiesten osallistuminen lainkäyttöön on kuitenkin poliittinen, ei oikeudellinen kysymys. Näin ollen Korkein oikeus ei katso aiheelliseksi lausua lautamiesjärjestelmän säilyttämisestä tai lakkauttamisesta enemmälti.

*Kirjallisen menettelyn käyttöalaa, syytetyn läsnäoloa ja videoyhteyden käyttöä koskevat ehdotukset*

53. Arviomuistiossa on ehdotettu kirjallisen menettelyn käyttöalan laajentamista, syytetyn läsnäolovelvollisuuden lieventämistä ja videoyhteyden käytön lisäämistä. Ehdotukset merkitsisivät sitä, että erityisesti rikosasian vastaaja ei enää olisi velvollinen nykyisessä määrin henkilökohtaisesti osallistumaan oikeudenkäyntiin, vaan hän voisi selvästi useammin osallistua käsittelyyn joko asiamiehen edustamana tai videoyhteyden välityksellä.

54. Syytetyn läsnäolovelvollisuutta tuomioistuimessa koskevan sääntelyn joustavoittaminen ja tuomioistuimen harkintavallan lisääminen tilanteissa, joissa syytetty ei halua osallistua oikeudenkäyntiin tai haluaa esiintyä tuomioistuimessa vain asiamiehen edustamana, on lähtökohtaisesti perusteltua. Edellytyksenä on, että yleinen etu ei vaadi syytetyn läsnäoloa esimerkiksi syyllisyyskysymyksen selvittämiseksi. Asianosaisten oikeusturvaa ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevien vaatimusten lisäksi huomioon on otettava myös rangaistusjärjestelmän uskottavuutta sekä rikosten ennaltaehkäisemistä koskevat näkökohdat, joihin arviomuistion alustavissa pohdinnoissa ei näytetä kiinnitetyn juurikaan huomiota.

55. Asiallisesti merkittävin on ehdotus poistaa laista säännös, jonka mukaan vastaajaa ei voida laissa mainittuja poikkeuksia lukuun ottamatta tuomita vankeusrangaistukseen, jollei häntä ole henkilökohtaisesti kuultu pääkäsittelyssä (ROL 8:13.1). Kysymys olisi periaatteelliselta kannalta merkittävästä muutoksesta kuulemisvelvollisuuteen, joten on selvää, että se edellyttäisi tuekseen vakuuttavia

perusteluja. Ehdotusten ollessa tässä vaiheessa vielä jäsentymättömiä Korkein oikeus ei katso aiheelliseksi lausua niistä yksityiskohtaisemmin.

56. Arviomuistiossa on myös ehdotettu, että säädettyjen edellytysten täyttyessä kirjallisessa menettelyssä voitaisiin tuomita nykyisen yhdeksän kuukauden sijasta vuosi vankeutta. Korkein oikeus toteaa, että asianosaisten oikeusturva sekä toisaalta oikeudenkäytön julkisuus ja avoimuus edellyttävät, että kirjallinen menettely on rikosasioissa poikkeus suullista oikeudenkäyntiä koskevasta pääsäännöstä. Siihen nähden, että tällä hetkellä jo yli kolmannes kaikista rikosasioista käsitellään kirjallisessa menettelyssä, menettelyn soveltamisalan olennaiseen laajentamiseen on suhtauduttava pidättyvästi. Tämä on perusteltua siitakin syystä, että kirjallisen menettelyn käyttöalan laajentamisesta ei arviomuistiossa esitetyn mukaan olisi saatavissa merkittäviä kustannussäästöjä.

57. Korkein oikeus kiinnittää huomiota vielä siihen, että vastaajan velvollisuutta osallistua menettelyyn ja sen erilaisia toteuttamistapoja tulisi tarkastella yhtenä kokonaisuutena niin, että ehdotettava sääntely muodostaisi johdonmukaisen ja ristiriidattoman kokonaisuuden. Arviomuistion alustavien pohdintojen perusteella vaikuttaisi siltä, että esimerkiksi ne edellytykset, joilla rikosasian vastaaja voisi osallistua käsittelyyn yhtäältä vain asiamiehen edustamana ja toisaalta videoyhteyden välityksellä, eivät ole kaikilta osin keskenään johdonmukaisia. Tarkoituksenmukaista sinänsä on, että laadukkaan videoyhteyden käyttöä pyritään lisäämään etenkin silloin, kun asianosaiset ovat asiasta yksimielisiä eivätkä oikeusturvanäkökohdat edellytä asianosaisen henkilökohtaista läsnäoloa tuomioistuimessa.

*Yhden kosketuksen periaate*

58. Niin kuin arviomuistiossa on todettu, rikosasioiden nopeutetulla käsittelyllä ns. yhden kosketuksen menetelmää hyödyntäen voidaan vaikuttaa lähinnä asioiden käsittelyaikoihin. Vaikeasti tavoitettavien henkilöiden kohdalla käsittelyjen peruuntumisesta aiheutuu kuitenkin myös tarpeettomia kustannuksia. Kysymyksessä olevan menetelmän tehokkaampi hyödyntäminen alentaisi näitä kustannuksia jonkin verran. Ehdotus on vielä täsmentymätön ja vaatii perusteellista jatkovalmistelua, mutta Korkein oikeus pitää sitä sinällään kannatettavana.

Presidentti

Timo Esko

Kansliapäällikkö

Tommi Vuorialho

Esittely: 2.3.2016