

1.4.2022

EOAK/44/2021

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen

HOVIOIKEUDEN PRESIDENTIN VAHVISTAMA TYÖJÄRJESTYS

1 KANTELU

Kantelija arvosteli Helsingin hovioikeuden entisen presidentin vahvistaman ja 1.4.2017 voimaan tulleen hovioikeuden työjärjestyksen 41 §:n määräystä siitä, että kysymys jatkokäsittelyluvasta käsitellään kolmen jäsenen kokoonpanossa, vaikka lain mukaan yksikin jäsen voisi myöntää luvan. Ainoastaan rikosasiassa, jossa vain osa valituksista kuuluu jatkokäsittelyluvan piiriin, valmistelusta vastaava jäsen saattoi työjärjestyksen mukaan myöntää luvan yksin.

Työjärjestyksen määräyksellä oli kantelijan käsityksen mukaan perusteettomasti kavennettu valmistelusta vastaavan jäsenen laissa säädettyä toimivaltaa päättää yksin jatkokäsittelyluvan myöntämisestä. Kantelija katsoi työjärjestyksen tältä osin loukkaavan tuomarin perustuslaissa turvattua asemaa. Tuomioistuimen jäsenen tuli olla riippumaton myös päällikkötuomariin nähden.

Kantelija viittasi eduskunnan perustuslakivaliokunnan korkeimman oikeuden valituslupakokoonpanoista antamaan lausuntoon (PeVL 26/1994 vp), josta kantelijan mukaan ilmeni, ettei tuomioistuimen päätösvaltaista kokoonpanoa voitu määrätä lakia alemman tasoisessa säädöksessä. Edelleen lausunnossa oli todettu, ettei pelkästään työjärjestyksen tasolla ollut mahdollista määrätä siitä, ratkaistaanko valituslupahakemus yhden, kahden vai kolmen jäsenen kokoonpanossa. Lausunnon mukaan kysymyksessä ollutta lakiehdotusta oli muutettava niin, että itse lakitekstistä ilmeni normaalia viisijäsenistä kokoonpanoa pienempi tuomionvoipa jäsenmäärä valituslupa-asioissa.

2 SELVITYS

Pyysin korkeinta oikeutta hankkimaan kantelun johdosta hovioikeuden presidentin selvityksen. Toimittaessaan hovioikeuden nykyisen presidentin selvityksen oikeusasiamiehen kansliaan Korkein oikeus ei ottanut saatteessaan kantaa asiaan. Presidentin antama selvitys toimitettiin kantelijalle vastinepyynnön yhteydessä.

Nykyinen presidentti katsoi selvityksessään, ettei hovioikeuden työjärjestyksen 41 §:n sisältöä voitu verrata siihen, mikä merkitys korkeimman oikeuden työjärjestyksellä olisi ollut kantelussa mainitussa perustuslakivaliokunnan lausunnossa tarkoitettussa tilanteessa. Perustuslakivaliokunnan lausunto koski lakiehdotusta, joka olisi mahdollistanut valituslupa-asian käsittelyn yksi-, kaksi- ja kolmijäsenisessä korkeimman oikeuden kokoonpanossa, mutta ehdotetussa laissa ei olisi kuitenkaan säädetty, mitä näistä kokoonpanoista olisi tullut kulloinkin käyttää ja miten asian laatu olisi vaikuttanut kokoonpanon valintaan. Laissa olisi siis määritelty vain valituslupakokoonpanoon kuuluvien jäsenten enimmäis- ja vähimmäismäärä eikä siitä olisi tarkemmin käynyt ilmi, mikä oli valituslupaa käsiteltäessä kulloinkin tuomionvoipa kokoonpano.

Kantelun kohteena olevan työjärjestyksen 41 §:n mukaan kysymys jatkokäsittelyluvasta käsiteltiin pääsääntöisesti kolmen jäsenen kokoonpanossa. Helsingin hovioikeudessa oli siis omaksuttu järjestelmä, jossa lupakysymys pääsääntöisesti käsitellään kolmijäsenisessä kokoonpanossa. Tämä järjestelmä oli ollut käytössä siitä lähtien, kun lupajärjestelmä oli tullut voimaan. Järjestelyyn oli päädytty ”nimenomaan monipuolisen harkinnan ja erityisesti lainkäytön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi”.

Lupa-asioiden käsittely kolmijäsenisessä kokoonpanossa mahdollisti presidentin lausunnon mukaan monipuolisen keskustelun ja erilaisten näkemysten huomioon ottamisen sekä sen, että lupakäytäntö ei ollut päässyt eriytymään. Kollegiaalinen keskustelu oli omiaan hyödyttämään myös varsinaisen valitusasian käsittelyä, jos lupa myönnettiin. Presidentin selvityksen mukaan yksijäsenisen kokoonpanon käyttö olisi ollut omiaan johtamaan siihen, että lupia olisi myönnetty varovaisuussyistä enemmän kuin kolmijäsenisessä jaostossa.

Presidentti katsoi selvityksessään, ettei lupakysymyksen käsittely kolmijäsenisessä kokoonpanossa vaikuttanut yksittäisen tuomarin riippumattomuuteen. Oikeudenkäymiskaaren 25 a luvun 18 §:n mukaan jatkokäsittelylupa nimittäin tulee myöntää, jos yksikin ratkaisukokoonpanon jäsen on luvan myöntämisen kannalla. Jos esimerkiksi valmistelusta vastaava jäsen oli jo yksin valmis myöntämään luvan, hänen asemansa ei muuttunut, vaikka asia käsiteltiin kolmijäsenisessä kokoonpanossa. Kollegiaalisen tuomioistuimen vahvuus oli kuitenkin presidentin mukaan siinä, että valmistelusta vastaavalla jäsenellä oli mahdollisuus, kuultuaan kollegoiden näkökohdat asiassa, tarkistaa omaa alustavaa kantaansa.

Presidentti korosti selvityksessään sitä, että tuomioistuinlain 1 luvun 4 §:n (tuomioistuimen toiminnan järjestäminen) mukaan tuomioistuimet vastaavat itse toimintansa järjestämisestä noudattaen, mitä laissa säädetään. Tarkemmat määräykset tuomioistuimen toiminnasta, lainkäyttö- ja hallintoasioiden käsittelystä ja muusta työskentelyn järjestämisestä annetaan työjärjestyksessä. Kantelun kohteena olleessa hovioikeuden työjärjestyksen 41 §:ssä oli presidentin mukaan kysymys lainkäyttöasian käsittelyn järjestämisestä. Määräyksessä oli otettu huomioon oikeudenkäymiskaaren säännökset tuomioistuimen kokoonpanosta ja määräys palveli oikeudenkäytön tarpeita.

Presidentin selvityksen mukaan työjärjestyksen 41 §:ssä oli kysymys nimenomaan hovioikeuden sisäisestä määräyksestä eli siitä, kumpaan lain mukaan tuomionvoipaan kokoonpanoon asiat lähtökohtaisesti ohjataan. Vastaavanlaisia lainkäyttöä ohjaavia sisäisiä määräyksiä oli työjärjestyksessä muitakin. Tällainen oli esimerkiksi 39 §:n määräys siitä, että ensimmäisen asteen virkarikosasioissa kokoonpanon jäsenten oli oltava vakinaisia tuomareita ja 40 §:n määräys siitä, että tietyissä sukupuolinäkökulmasta herkissä asioissa kokoonpanossa oli oltava sekä mies- että naispuolisia jäseniä.

Edellä todetut seikat huomioon ottaen presidentti päätyi selvityksessään siihen, ettei hovioikeuden työjärjestyksen 41 § kaventanut kantelijan esittämien tavoin lain tai perustuslain vastaisesti valmistelusta vastaavan jäsenen toimivaltaa. Presidentti totesi myös, ettei kolmijäsenisen kokoonpanon pääsääntöinen käyttö sellaisenaan hidastanut asioiden käsittelyä hovioikeudessa.

Kantelija kiinnitti presidentin selvityksen johdosta antamassaan vastineessa aiemmin esittämänsä lisäksi huomiota siihen, että jatkokäsittelylupajärjestelmän käyttöönottoon johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 105/2009 vp, s. 33) oli lähdetty siitä, että valitusasian käsittelyn jouduttamiseksi yksikin jäsen saisi lain mukaan myöntää jatkokäsittelyluvan, jos hän arvioi, että lupa tulisi myöntää. Hallituksen esityksen mukaan asiaa ei siis selvässä tapauksessa tarvitsisi saattaa täysilukuisen kokoonpanon ratkaistavaksi, mikä nopeuttaisi asian jatkovalmistelua. Hallituksen esityksen mukaan tarkoituksena oli pyrkiä siihen, että menettely jatkokäsittelylupa-asioissa voitaisiin järjestää mahdollisimman joustavaksi ottaen huomioon kulloinkin käsiteltävänä olevan yksittäisen asian erityispiirteet.

Kantelija katsoi hallituksen esityksestäkin ilmenevän, että valmistelusta vastaavan jäsenen tulisi saada harkita, oliko asia sellainen, että se olisi syytä viedä kolmijäsenisen kokoonpanon ratkaistavaksi. Työjärjestyksen 41 § merkitsi kuitenkin sitä, että valmistelusta vastaavalla jäsenellä ei ollut tätä lain esitöissä edellytettyä harkintavaltaa lainkaan.

Työjärjestyksen säännös oli tältä osin ehdoton ja koski myös selviä asioita ja kokeneita tuomareita. Valmistelusta vastaava jäsen ei Helsingin hovioikeudessa saanut ratkaista asiaa oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 8 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla yksin. Kantelija piti selvänä, ettei työjärjestyksen säännöksellä voitu tehdä sanottua oikeudenkäymiskaaren säännöstä käytännössä merkityksettömäksi.

Kantelija katsoi tuomioistuinlakia koskeneesta perustuslakivaliokunnan lausunnosta (PeVL 14/2016 vp) ilmenevän, että tuomioistuimet saavat järjestää oman lainkäyttötoimintansa sisäisillä työjärjestysmääräyksillä vain laissa säädetyissä puitteissa. Vain sen vuoksi, että työjärjestyksen käyttöala rajautui tuomioistuinlaissa koskemaan tuomioistuinten sisäisiä määräyksiä, sääntely ei valiokunnan mukaan muodostunut ongelmalliseksi perustuslain kannalta.

Nyt kysymyksessä olevassa tosiasiallisesti tuomioistuimen päätösvaltaisuutta koskevassa sääntelyssä ei kuitenkaan kantelijan käsityksen mukaan ollut kysymys tuomioistuimen sisäisistä määräyksistä. Kantelijan mukaan tuomioistuinten kokoonpanoa koskevan sääntelyn tuli olla yhdenmukaista koko valtakunnassa. Kaikissa hovioikeuksissa kokoonpanon oli määrädyttävä yhtäläisin perustein. Kokoonpanon määräytymisestä oli kantelijan näkemyksen mukaan säädetty tyhjentävästi oikeudenkäymiskaassa.

Kantelija kertoi vastineessaan Helsingin hovioikeuden muuttaneen [työjärjestyksen](#) 41 §:ää 1.3.2021 voimaan tulleella presidentin päätöksellä kuulumaan seuraavasti:

”Jatkokäsittelyluvan voi myöntää asian valmistelusta vastaava jäsen yksin. Aessori voi myöntää jatkokäsittelyluvan yksin oltuaan virassa kuusi kuukautta.”

3 RATKAISU

3.1 Perustuslaki

Tuomioistuimen toiminnan järjestämisen ja oikeussuojan käytännön toteuttamisen kannalta perustuslaki sisältää kaksi tässä tapauksessa merkityksellistä lainkohtaa. Ensinnäkin perustuslain 3 §:n 3 momentti ilmaisee tuomioistuimille asetetun riippumattomuusvaatimuksen, jonka mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Toiseksi perustuslain 21 § sisältää muun ohella elementit asian käsittelyn tasosta ja oikeussuojan takeista; jutun asianmukainen käsittely edellyttää muun ohella toimivaltaisuutta ja oikeaa kokoonpanoa sekä asian käsittelijöiden esteettömyyttä ja laillista käsittelyjärjestystä. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet turvataan perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan lailla.

Mainitut perustuslain säännökset kuvaavat osaltaan oikeusvaltiollista edellytystä riippumattomasta sekä laillisesta eli laillisesti muodostetusta tuomioistuimesta, joka toteuttaa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeita. Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan kiinnittänyt huomiota siihen, että tuomioistuinten kokoonpanon sääntely on merkityksellistä ennen muuta perustuslain 21 §:n kannalta. Tuomioistuimen ratkaisukokoonpanolla on vaikutuksia käsittelyn asianmukaisuuteen ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevien vaatimusten toteutumiseen (PeVL 53/2014 vp, s. 3/I ja PeVL 2/2006 vp, s. 2/I).

3.2 Tuomioistuinten kokoonpanot

Tuomioistuimissa käytetään erilaisia kokoonpanoja yhden tuomarin tai notaarin kokoonpanosta aina muutoksenhakutuomioistuinten täysistuntoihin, joihin osallistuu enimmillään jopa kymmeniä tuomareita. Kokoonpanot eivät määräydy sattumalta, vaan niiden perusteista on säädetty lailla. Aikojen kuluessa kokoonpanosäännökset ovat vaihdelleet. Viime vuosina toteutetuilla lainmuutoksilla on lähinnä säästösyistä pyritty mahdollisimman pienten ratkaisukokoonpanojen käyttöön.

Tuomioistuimen ratkaisukokoonpanojen laajuudella on useita vaikutuksia tuomioistuimen toiminnan laatuun ja määrälliseen tulokseen. Tuomioistuimen kokoonpanon laajuus ja monipuolisuus voivat vaikuttaa tuomioistuimen ratkaisujen oikeellisuuteen ja perustelujen tasoon. Yleisesti lähdetään siitä, että ammattituomareista koostuva useamman tuomarin kollegio turvaa ratkaisutoiminnan tason paremmin kuin yhden tuomarin kokoonpano tai lautamieskokoonpano. Hankalien näyttö- ja oikeuskysymysten arvioinnin ja punninnan arvioidaan olevan kollegiaalisessa ammattituomareiden kokoonpanossa mahdollisimman perusteellista ja monipuolista. Toisaalta laajat kollegiot sitovat paljon tuomarityövoimaa ja heikentävät tuomioistuimen määrällistä ratkaisutehoa.

Muutoksenhakutuomioistuimissa peruskokoonpanot ovat yleensä laajempia kuin ensimmäisessä tuomioistuinasteessa. Tätä pidetään tärkeänä jo muutoksenhakujärjestelmän uskottavuuden kannalta. Hovioikeuden peruskokoonpanoon kuuluu kolme jäsentä ja korkeimman oikeuden peruskokoonpanoon viisi jäsentä. Toisaalta tietyissä lainkäyttöratkaisuissa kuten valituslupahakemuksen käsittelyssä voidaan nykyisin jopa korkeimmassa oikeudessa käyttää yhdenkin jäsenen kokoonpanoa. Kokoonpanojen valinnassa on käytännössä paljon kysymys tuomioistuinten niukkojen resurssien oikeasta suuntaamisesta. Lainsäädäntömuutosten taustalla on ollut usein ajatus siitä, ettei laajoja kokoonpanoja käytettäisi asioissa, jotka voidaan ilman oikeusturvaongelmia ratkaista pienemmissä kokoonpanoissa.

3.3 Kysymyksenasettelu tässä tapauksessa

Jatkokäsittelylupa voidaan hovioikeudessa myöntää joko yhden tai kolmen tuomarin kokoonpanossa. Kysymys on siitä, voidaanko hovioikeuden työjärjestyksessä määrätä, että jatkokäsittelylupaa koskeva kysymys on säännönmukaisesti käsiteltävä kolmen jäsenen kokoonpanossa, vaikka yksikin jäsen voisi lain mukaan päättää luvan myöntämisestä.

3.4 Jatkokäsittelyluvan myöntäminen ja lupakynnys

Jatkokäsittelylupajärjestelmä tuli voimaan vuoden 2011 alussa ja sen soveltamisalaa laajennettiin vuonna 2015. Vuoden 2015 uudistuksen lainvalmisteluaineistossa painotettiin asianosaisten oikeussuojan tarvetta asian intressiä koskevien muodollisten kriteerien sijasta. Selkeiden lupaperusteiden ja matalan lupakynnyksen katsottiin asianosaisten oikeussuojan toteutumisen kannalta olevan avainasemassa. Asianosaisten näkökulmasta katsoen selkeitä lupaperusteita sekä matalaa lupakynnystä pidettiin huomattavasti tärkeämpinä kuin aikaisempaa asian arvon perusteella määräytynyttä menettelyä. Säättämällä lupakynnys matalaksi pyrittiin varmistamaan, että kaikki valitusasiat, joissa jatkokäsittely on aiheellista, myös saavat jatkokäsittelyluvan (ks. HE 246/2014 vp).

Oikeudenkäymiskaaren 25 a luvun 11 §:n 1 momentin mukaan jatkokäsittelylupa on myönnettävä, jos 1) ilmenee aihetta epäillä käräjäoikeuden ratkaisun lopputuloksen oikeellisuutta (muutosperuste), 2) käräjäoikeuden ratkaisun lopputuloksen oikeellisuutta ei ole mahdollista arvioida jatkokäsittelylupaa myöntämättä (tarkistusperuste), 3) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa asioissa on tärkeä myöntää asiassa jatkokäsittelylupa (ennakkoratkaisuperuste) tai 4) luvan myöntämiseen on muu painava syy. Hovioikeuden on tarvittaessa arvioitava myös sellaisia jatkokäsittelyluvan myöntämisen perusteita, joihin muutoksenhakija ei ole nimenomaisesti vedonnut (KKO 2018:85, kohta 10 ja KKO 2015:91, kohta 15).

Korkein oikeus on antanut huomattavan määrän jatkokäsittelylupakynnystä koskevia prejedikaatteja (esim. KKO 2019:50, KKO 2020:42, KKO 2021:1 ja KKO 2021:39). Ratkaisuissa on korostettu sitä, että lupakynnyksen on tarkoitus olla matalalla, kun kysymyksessä ei ole yksinomaan näytön uudelleen arvioiminen. Esitöiden ja oikeuskäytännön mukaan lupa tulisi käytännössä myöntää aina, kun herää edes epäily käräjäoikeuden ratkaisun oikeellisuudesta tai harkinta kohdistuisi oikeuskysymykseen tai rangaistuksen mittaamiseen, josta ei ole vakiintunutta käytäntöä.

3.5 Hovioikeuden ratkaisukokoonpanoja ja työjärjestystä koskevat säännökset

Hovioikeuden päätösvaltaisesta ratkaisukokoonpanosta on säädetty oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 8 §:ssä. Pääsäännön mukaan hovioikeus on päätösvaltainen kolmijäsenisenä. Tietyissä poikkeustilanteissa yksikin jäsen on kuitenkin toimivaltainen tekemään hovioikeuden ratkaisun. Poikkeuksiin kuuluvat esimerkiksi täytäntöönpanokiellon antaminen, puolustajan määrääminen, muutoksenhakemuksen peruutuksen ratkaiseminen sekä nyt kysymyksessä oleva jatkokäsittelyluvan myöntäminen.

Jatkokäsittelylupaa myönnettäessä yhden hovioikeuden jäsenen kokoonpano on siis minimikokoonpano, mutta myös muut lailliset hovioikeuden kokoonpanot ovat mahdollisia. Laissa ei ole tarkempia säännöksiä siitä, milloin jatkokäsittelylupa on myönnettävä yhden jäsenen kokoonpanossa ja milloin asia on vietävä kolmen jäsenen kokoonpanon ratkaistavaksi. Siitäkään ei ole säännöksiä, kenen kuuluu päättää kokoonpanosta.

Kantelijan vastineessaan selostamat lain esityöt (HE 105/2009 vp) viittaavat kantelijan toteamin tavoin siihen, että lainsäätäjän tarkoitus on ollut, että selvissä tapauksissa valmistelusta vastaava jäsen myöntää jatkokäsittelyluvan yksin tai päättää asian viemisestä kolmijäseniseen kokoonpanoon. Tämä vastaa myös nykyistä käytäntöä Helsingin hovioikeudessa. Hallituksen esityksessä (s. 33) on tältä osin todettu seuraavaa:

”Kysymys jatkokäsittelyluvan myöntämisestä ratkaistaisiin lähtökohtaisesti samassa kokoonpanossa kuin muutkin hovioikeudessa käsiteltävät asiat. Tämä tarkoittaisi sitä, että lupa-asia yleensä ratkaistaisiin tavanomaisessa kolmen jäsenen kokoonpanossa (oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 8 §:n 1 momentti). Kolmen jäsenen kokoonpano turvaisi asian monipuolisen harkinnan.

Valitusasian käsittelyn jouduttamiseksi esityksessä ehdotetaan, että yksikin jäsen voisi myöntää jatkokäsittelyluvan. Jos hän arvioi, että lupa tulisi myöntää, asiaa ei tarvitsisi saattaa täysilukuisen kokoonpanon ratkaistavaksi. Tämä nopeuttaisi asian jatkovalmistelua.”

Kuten edellä on todettu, yleisillä tuomioistumilla on nykyisin kaikissa oikeusasteissa käytössään useita kokoonpanovaihtoehtoja. Esimerkiksi oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 11 §:n mukaan tuomioistuimen monijäsenistä ja kärjäoikeuden yhden tuomarin kokoonpanoa voidaan vahventaa yhdellä lainoppineella jäsenellä, jos se asian laadun, laajuuden tai muun erityisen syyn vuoksi on perusteltua. Samoin edellytyksin kärjäoikeudessa voi olla kolmas lautamies.

Kokoonpanon vahventamisesta oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 11 §:n nojalla päättää lain esitöiden (HE 200/2017 vp, s. 37) mukaan päällikkötuomari. Päällikkötuomarin ratkaisuvallasta ei kuitenkaan ole otettu mainintaa lakiin, vaikka säännöksen valmisteluvaiheissa useat lausunnonantajat katsoivat sen olevan tarpeen.

Päätösvalta siitä, käsitelläänkö yhden tuomarin toimivaltaan kuuluva rikosasia käräjäoikeudessa yhden tuomarin kokoonpanossa vai lautamieskokoonpanossa tai kolmen tuomarin kokoonpanossa, kuuluu oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 7 §:n 1 momentin mukaan asian valmistelusta vastaavalle tuomarille. Myöskään käräjäoikeudessa käsiteltävissä riita- ja hakemusasioissa ei ole käsittäkseni käytännössä yleensä vallinnut epäselvyyttä siitä, etteikö valmistelusta vastaava tuomari käyttäisi päätösvaltaa sen suhteen, käsitelläänkö asia oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 3 §:n mukaisessa kolmen lainoppineen jäsenen kokoonpanossa vai saman luvun 5 §:n 1 momentin 3 kohdan nojalla yhden tuomarin kokoonpanossa (LaVM 12/2002 vp, s. 7).

Oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 8 a §:n mukaan asian siirtämisestä täysistuntoon tai vahvennettuun istuntoon päättää hovioikeudessa presidentti. Hovioikeuden vahvennetun istunnon kokoonpanoon kuuluu seitsemän jäsentä. Vahvennettuun istuntoon kuuluvat presidentti puheenjohtajana sekä jäsenenä asiaa aikaisemmin käsitelleet vielä virantoimituksessa olevat jäsenet ja tarpeellinen määrä vakinaisista jäsenistä arvottuja lisäjäseniä.

Korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 2019:18 on ollut kysymys siitä, oliko asia Helsingin hovioikeudessa määrätty vahvennettuun kokoonpanoon siksi, että vahvennettu jaosto voisi päätyä toiseen lopputulokseen kuin siihen, johon kolmijäseninen kokoonpano oli päätyvässä. Muutoksenhakijan mukaan syynä asian siirtämiseen vahvennetun istunnon käsiteltäväksi oli tosiasiallisesti ollut mahdollista se, että asiassa voitaisiin päätyä muutoksenhakijan valituksen hylkäävään ratkaisuun. Korkein oikeus katsoi (kohta 27) muutoksenhakijan väitteen arvioinnissa olevan kysymys seuraavasta:

”Tämän vuoksi asiassa on vielä arvioitava, onko hovioikeuden menettely antanut perustellun aiheen epäilylle, että erityiset syyt vahvennettuun istuntoon siirtämiselle eivät ole olleet objektiivisia siten, että menettely ei ole A:n näkökulmasta näyttäytynyt oikeudenmukaisena sen puolueettomuustestin mukaan, jossa ratkaisevana mittapuuna on ulkopuolisen objektiivisen tarkkailijan muodostama kuva asiasta (ks. Academy Trading LTD ym. v. Kreikka 4.4.2000, kohta 45, Sutyagin v. Venäjä 3.5.2011, kohta 182 ja Morice v. Ranska suuri jaosto 23.4.2015, kohdat 77—78).

Huomiota on kiinnitettävä myös siihen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä todettuun, että vaikka oikeudenkäynnissä ei ollut yksittäistä oikeudenkäynnin virhettä tai puutetta, joka sellaisenaan olisi johtanut loukkaukseen, oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuuden vaatimusta voidaan arvioida myös yksittäisistä seikoista koostuvana kokonaisuutena (Barberà, Messegué ja Jabardo v. Espanja 6.12.1988, kohta 89).”

Nähdäkseni edellä mainitusta korkeimman oikeuden ratkaisusta ilmenee omaa näkemystäni tukevia viitteitä siihen, ettei kokoonpanoa koskevien määräysten antaminen voisi perustua pelkästään siihen, että presidentti itse haluaisi ratkaista yksittäisen asian tietyllä tavalla tai vakiinnuttaa haluamansa ratkaisulinjan tietyssä asiaryhmässä.

Edellä esimerkkeinä mainitut oikeudenkäymiskaaren säännökset esitöineen sisältävät toisistaan poikkeavia ratkaisuja sen osalta, päättääkö tietyn yksittäisen jutun ratkaisukokoonpanosta valmistelusta vastaava tuomari, laajempi ratkaisukokoonpano vai päällikkötuomari. Eräissä tapauksissa rajanvetoa on käsitelty ainoastaan lain esitöissä ilman säädöstekstiin otettua mainintaa. Nyt kysymyksessä olevassa tapauksessa vaikuttaa joka tapauksessa selvältä, ettei kysymystä jatkokäsittelylupakokoonpanon valinnasta hovioikeudessa ole tarkoitettu antaa ainakaan yksittäistapauksessa hovioikeuden presidentin tehtäväksi.

Jos lainsäätäjän tarkoituksena ei ole ollut antaa hovioikeuden presidentille roolia määrätä yksittäistä valitusluparatkaisua tehtäväksi kolmijäsenisessä kokoonpanossa, voidaan pohtia, onko lainsäätäjällä kuitenkin ollut tarkoitus antaa presidentille valta määrätä hovioikeuden työjärjestyksessä, että kaikki valitusluparatkaisut oli muista hovioikeuksista poiketen Helsingissä tehtävä kolmijäsenisessä kokoonpanossa.

Tuomioistuinlain 1 luvun 4 §:n mukaan tuomioistuimet vastaavat itse toimintansa järjestämisestä noudattaen, mitä tuomioistuinlaissa tai muussa laissa säädetään. Tarkemmat määräykset tuomioistuimen toiminnasta, lainkäyttö- ja hallintoasioiden käsittelystä ja muusta työskentelyn järjestämisestä annetaan työjärjestyksessä, jonka tuomioistuin hyväksyy.

Tuomioistuinlain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 7/2016 vp, s. 35) työjärjestyksistä on todettu seuraavaa:

”Tavoitteena on korostaa tuomioistuinten itsenäistä asemaa ja vastuuta toimintansa järjestämisestä. Tarkoituksena siten on, että tuomioistuimista ja tuomareista säädettäisiin vain lailla. Asetustasosta pääsääntöisesti luovuttaisiin. Tuomioistuimet voisivat entistä itsenäisemmin päättää omasta toiminnastaan työjärjestykseen otettavilla määräyksillä.”

Lakivaliokunta on tuomioistuinlain säätämiseen johtaneessa mietinnössään (LaVM 8/2016 vp, s. 10) todennut työjärjestyksen merkityksestä seuraavaa:

”Lakia tarkemmat määräykset tuomioistuimen toiminnasta, lainkäyttö- ja hallintoasioiden käsittelystä ja muusta työskentelyn järjestämisestä annetaan esityksen mukaan tuomioistuimen hyväksymässä työjärjestyksessä. Tuomioistuimen työjärjestyksen vahvistaa päällikkötuomari johtoryhmää tai, jos tuomioistuimessa ei ole johtoryhmää, vakinaisia tuomareita kuultuaan (1. lakiehdotuksen 8 luvun 9 §). Perustuslakivaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossa katsonut, että ottaen huomioon työjärjestyksen sisällön rajautuminen koskemaan tuomioistuinten sisäisiä määräyksiä sääntely ei muodostu ongelmalliseksi perustuslain kannalta.

Lakivaliokunta toteaa, että esityksen lähtökohtana on, että sellaiset määräykset, joita ei ole tarpeen sisällyttää lakiin, otetaan työjärjestykseen. Kun asetuksella annettavien tuomioistuimia koskevien säännösten määrä samalla vähenee, on selvää, että työjärjestyksen merkitys kasvaa. Muutos korostaa tuomioistuinten roolia ja vastuuta oman toimintansa järjestämisessä. Lakivaliokunnan näkemyksen mukaan tämä voi vaikuttaa myönteisesti tuomioistuinten toimintakykyyn ja tuloksellisuuteen.”

Perustuslakivaliokunta on lakivaliokunnan mietinnössä mainitussa lausunnossaan (PeVL 14/2016 vp, s. 5) todennut seuraavaa:

”Työjärjestyksestä koskeva sääntely ilmentää perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan sitä lähtökohtaa, että tuomioistuimet järjestävät oman lainkäyttötoimintansa laissa säädetyissä puitteissa. Sääntelyn voidaan siten nähdä vahvistavan tuomioistuinten riippumattomuutta toimeenpanovallasta, erityisesti kun samanaikaisesti vähennetään tuomioistuimia koskevaa asetuksentasoista sääntelyä. Ottaen huomioon työjärjestyksen sisällön rajautumisen koskemaan tuomioistuinten sisäisiä määräyksiä sääntely ei muodostu ongelmalliseksi perustuslain kannalta.”

Muutoksenhakutuomioistuinten työjärjestyksissä on jonkin verran myös ratkaisukokoonpanoja koskevia määräyksiä. Esimerkiksi korkeimman oikeuden [työjärjestyksen](#) 15 §:n mukaan asia, jota koskeva ratkaisu julkaistaan, on ratkaistava vähintään viisijäsenisessä jaostossa.

Käräjäoikeuksien työjärjestyksissä ei yleensä ole määräyksiä tietyissä jutuissa tai tiettyjä ratkaisuja tehtäessä käytettävistä kokoonpanoista. Työjärjestyksissä esiintyy kuitenkin määräyksiä siitä, että laamanni määrää kokoonpanojen muodostamisen perusteista ja vahvennetun kokoonpanon jäsenet.

3.6 Asian kokoavaa arviointia

Kantelussa esitetty näkemys siitä, että hovioikeuden presidentti olisi nyt kysymyksellä olevalla työjärjestyksen määräyksellä rajoittanut itsenäisten ja riippumattomien tuomareiden lakiin perustuvaa toimivaltaa myöntää jatkokäsittelylupa yksin, on sinänsä perusteltu. Vastaavasti päällikkötuomari voi kuitenkin myös määrätä tuomarin tietylle osastolle käsittelemään tietynlaisia juttuja, vaikka tuomarin lakiin perustuva toimivalta sallisi kaikenlaisten juttujen käsittelyn. Päällikkötuomari voi muutenkin monin tavoin vaikuttaa siihen, miten työt tuomioistuimessa käytännössä jaetaan siitä huolimatta, että kaikkien tuomareiden toimivaltaan kuuluisi osallistua minkä tahansa asian ratkaisuun yksin tai kollegion jäsenenä.

Kuten kantelussa on todettu, tuomioistuimen kokoonpanojen määräytymiseen ja määräämiseen voi kuitenkin liittyä tuomioistuimessa työskenteleviin tuomareihin vaikuttavia tuomioistuimen sisäiseen riippumattomuuteen liittyviä periaatteellisesti hyvin tärkeitä näkökohtia. Kansainväliset esimerkit ovat osoittaneet, että tuomarikunnan ideologisella jakautumisella saattaa olla tuomioistuimen ratkaisujen sisällön kannalta olennainen merkitys. Tuomarikunnan aatteellinen tai asenteellinen jakautuminen saattaisi Suomessakin tarjota päällikkötuomarille mahdollisuuden kokoonpanojärjestelyjen kautta päästä vaikuttamaan ratkaisujen lopputulokseen tai käsittelyn kestoon oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten kannalta kyseenalaisin keinoin. Äärimmäisissä tapauksissa voitaisiin kuvitella esimerkiksi tilanne, jossa päällikkötuomari syystä tai toisesta estäisi tuomioistuimen normaalin toiminnan määräämällä työjärjestyksessä kaikki jutut tai kaikki tietyn tyyppiset jutut käsiteltäviksi täysistunnossa taikka muissa vahvennetuissa kokoonpanoissa. Vaikka viitteitä tällaisten väärinkäytösten mahdollisuuteen ei Suomessa olekaan ilmennyt, ei äärimmäisiäkään kuviteltavissa olevia tilanteita voida pitää täysin mahdottomina.

Tuomarien riippumattomuuden kannalta olen pannut merkille presidentin selvityksessä esitetyn perustelun, jonka mukaan työjärjestyksen 41 §:n tarkoituksena oli osaltaan torjua yhden jäsenen kokoonpanossa ”varovaisuussyistä”¹ myönnettyjä jatkokäsittelylupia. Työjärjestyksen 41 §:n taustalla on siis ilmeisesti ollut ainakin jossain määrin ajatus siitä, että jatkokäsittelylupahakemus tulee todennäköisemmin hylätyksi kolmen jäsenen kokoonpanossa kuin yhden jäsenen kokoonpanossa ja siksi kolmijäsenisen kokoonpanon käyttäminen kaikissa tapauksissa oli entisen presidentin mielestä perusteltua.

¹ Presidentin selvitys kohta 12: ”Kokemattomampien tuomareiden kohdalla saattaa olla niin, että yksijäsenisen kokoonpanon käyttö olisi omiaan johtamaan siihen, että lupia myönnettäisiin varovaisuussyistä enemmän kuin jos luvasta keskustelun jälkeen päätetään kolmijäsenisessä jaostossa.”

Edellä todettu viittaa siihen, että entinen presidentti olisi pyrkinyt työjärjestysmääräyksellään vaikuttamaan siihen, millaiseksi lupakäytäntö, eli itsenäisten ja riippumattomien tuomareiden ratkaisutoiminnan linja, Helsingin hovioikeudessa muodostuu. Tässä on ilmeisesti ollut taustalla erityisesti tarve huolehtia monipuolisesta harkinnasta ja ratkaisulinjan yhtenäisyydestä henkilöstön vaihtuvuus huomioiden.

Vaikka hovioikeuden presidentin tehtäviin kuuluu laintulkinnan yhdenmukaisuuden valvonta ja vaikka monijäsenisten kokoonpanojen käyttäminen yleensä edistää ratkaisukäytännön yhtenäisyyttä erityisesti uusia säännöksiä koskevien tulkintakysymysten osalta, ei pelkästään näiden tavoitteiden kannalta vaikuta laintulkinnallisesti täysin perustellulta, että Helsingin hovioikeudessa on ollut noin 10 vuotta voimassa työjärjestys, joka edellyttää jatkokäsittelylupa-asioissa selvissäkin tapauksissa kolmijäsenistä ratkaisukokoonpanoa. Ratkaisukäytännön voisi olettaa vakiintuneen jatkokäsittelylupa-asioissa jo hiukan lyhyemmässäkin ajassa, mikäli siitä olisi ollut kysymys.

Ottaen huomioon lain esitöistä ilmenevä ja muissa hovioikeuksissa selvissä jatkokäsittelylupa-asioissa noudatettu toimintamalli, jonka mukaan valmistelusta vastaava jäsen voi myöntää jatkokäsittelyluvan yksin sekä se, että jatkokäsittelylupajärjestelmässä tarkoituksena on pitää lupakynnys matalalla, Helsingin hovioikeudessa omaksuttu pitkäkestoinen toimintamalli ja sille esitetyt perustelut eivät mielestäni näytä parhaalla mahdollisella tavalla vastaavan lainsäätäjän tavoitteita. Pidän tulkinnanvaraisena sitäkin, onko presidentille tuomioistuinlaissa tarkoitettu antaa mahdollisuus määrätä hovioikeuden kokoonpanoista yleisellä ja pysyvällä tasolla työjärjestyksessä.

En ole myöskään aivan vakuuttunut siitä, ettei Helsingin hovioikeudessa omaksutulla toimintamallilla, jossa luvan myöntämiseen sidottiin kolme jäsentä yhden sijasta, olisi ollut kielteisiä vaikutuksia oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukseen kuuluvaan joutuisuuteen.

Helsingin hovioikeuden nykyisen työjärjestyksen mukaan valmistelusta vastaava jäsen voi siis itse myöntää jatkokäsittelyluvan tai viedä asian oman harkintansa perusteella kolmijäsenisen kokoonpanon ratkaistavaksi. Vaikka valmistelusta vastaava jäsen olisi itse taipuvainen myöntämään luvan, saattaa tulkinnanvaraisissa tilanteissa olla perusteltua harkita lupakysymystä kolmijäsenisessä kokoonpanossa. Nykyinen toimintamalli, jossa ratkaisun kolmijäsenisen kokoonpanon käytöstä tekee valmistelusta vastaava jäsen tapauskohtaisesti, tukee nähdäkseni selvästi aikaisempaa paremmin valmistelusta vastaavan jäsenen itsenäistä ja riippumatonta asemaa tuomioistuimen sisällä suhteessa presidenttiin.

Myös yleisemmällä tasolla järjestelyt, jossa tuomari tai tuomarit voivat itse päättää joko kokoonpanon laajentamisesta tai sen supistamisesta, sopivat parhaiten tuomarin riippumattomaan ja itsenäiseen asemaan. Esimerkiksi korkeimman oikeuden kaksijäseninen valituslupakokoonpano voi ottaa jatkoesittelyyn kolmannen jäsenen, vaikka erimielisyyttä luvan myöntämisestä ei olisikaan.

Käsitykseni mukaan olisi periaatteellisista syistä tärkeää harkita otettavaksi lakiin jokaisen käytettävissä olevan kokoonpanovaihtoehdon osalta tarkkarajainen säännös siitä, kuka tai ketkä päättävät kokoonpanon valinnasta. Lisäksi oikeustilaa selventäisi, jos lakitasolla säädettäisiin siitä, voidaanko tiettyjen kokoonpanojen pysyvistä käytöstä määrätä työjärjestyksessä nyt kysymyksessä olevalla kiistanalaisella tavalla. Tämän tyyppinen ratkaisukokoonpanoja koskeva tarkempi sääntely voisi osaltaan vahvistaa tuomioistuinten riippumattomuutta.

Vallitsevassa tulkinnallisesti epäselvässä tilanteessa en katso Helsingin hovioikeuden entisen presidentin ylittäneen harkintavaltansa rajoja vahvistaessaan nyt kysymyksessä olevan työjärjestyksen, joskin käsitykseni on, että tuomarin riippumattomuutta ja itsenäisyyttä korostava tulkintalinja olisi kantelijan katsomin tavoin puoltanut toisenlaista lähestymistapaa. Helsingin hovioikeuden nykyisen työjärjestyksen 41 §:n sisällön suhteen tilanne vaikuttaa kuitenkin ongelmattomalta.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.6 esittämäni käsitykset Helsingin hovioikeuden nykyisen presidentin, Tuomioistuinviraston ja oikeusministeriön tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni mainituille tahoille.