

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö

Komiteanmietintö 2003:3

KUVAILEHTI

Julkaisun päivämäärä

Julkaisija

Oikeusministeriö

28.11.2003

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)		Julkaisun laji Komiteanmietintö	
Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea Puheenjohtaja Markku Arponen Sihteerit Antti Savela ja Anne Niemi		Toimeksiantaja Valtioneuvosto	
		Toimielimen asettamispäivä 20.6.2001	
Julkaisun nimi Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö KM 2003:3 Betänkande av kommittén för utveckling av domstolsväsendet KB 2003:3			
Julkaisun osat mietintö ja liite Tiivistelmä			
<p>Komitea on selvittänyt tuomioistuinlaitoksen pitkän tähtäimen kehittämissuunnitelmoja. Komitea on mietinnössään käsitellyt tuomioistuimia muuttuvassa yhteiskunnassa sekä tuomioistuinten toiminnan yleisiä ja oikeudellisia lähtökohtia. Näiden pohjalta komitea on hahmotellut tuomioistuinlaitoksen kehittämisen haasteita, joihin mietinnössä haetaan vastauksia. Komitea on lähestynyt tuomioistuinlaitoksen kehittämistä sekä yhteiskunnan ja oikeuspalveluja käyttävien näkökulmasta että tuomioistuimen sisäisestä näkökulmasta. Ensin mainitussa ovat työskentelyn lähtökohtina olleet oikeusturva, oikeuden saatavuus sekä asiakasnäkökulma. Tuomioistuinpalvelujen tuottamisessa korostetaan toimijoiden osaamista ja ammattitaitoa. Osaamisen kehittäminen kohdistuu sekä tuomioistuinten omaan henkilöstöön että muihin toimijoihin, kuten avustajiin. Toisaalta komitea on nähnyt kiinteän yhteyden tuomioistuinpalvelujen laadun ja tuomioistuinlaitoksen organisatoristen ratkaisujen ja toimintatapojen välillä</p> <p>Mietintö on koko tuomioistuinlaitoksen pitkän aikavälin (10-15 vuotta) laaja-alainen selvitys, jossa on tarkasteltu kaikkia tuomioistuinlaitoksen osa-alueita. Komitea on käsitellyt tuomioistuinten roolia nyky-yhteiskunnan oikeudellisessa ratkaisunkehojärjestelmässä ja sen pohjalta luonut yleisen tason perusteita siitä, mitkä asiaryhmät kuuluvat tuomioistuinten käsiteltäväksi. Mietinnön aihekokonaisuudet ovat tuomioistuimissa käsiteltävät asiat, oikeudenkäyntimenettelyt, avustaminen oikeudenkäynnissä, konfliktinratkaisun vaihtoehdot, osaaminen ja ammattitaito, tuomioistuinorganisaatio, tuomioistuinten johtaminen sekä tuomioistuinten keskushallinto.</p>			
Avainsanat Tuomioistuinlaitos, oikeusturva, oikeuden saatavuus, asiakasnäkökulma, kehittäminen			
Muut tiedot Hare OM 023:00/2001			
Sarjan nimi ja numero Komiteanmietintö 2003:3		ISSN 0356-9470	ISBN 952-466-132-2
Kokonaissivumäärä mietintö sivua	Kieli suomi	Hinta	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Edita Publishing Oy		Kustantaja Oikeusministeriö	

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare

Utgivningsdatum

Justitieministeriet

28.11.2003

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare)		Typ av publikation Kommittébetänkande	
Kommittén för utveckling av domstolsväsendet Ordförande Markku Arponen Sekreterare Antti Savela och Anne Niemi		Uppdragsgivare	
		Statsrådet	
		Datum då organet tillsattes 20.6.2001	
Publikation (även den finska titeln) Tuomioistuinelaitoksen kehittämiskomitean mietintö KM 2003:3 Betänkande av kommittén för utveckling av domstolsväsendet KB 2003:3			
Publikationens delar			
Betänkande och bilaga			
Referat			
<p>Kommittén har utrett riktlinjerna för utvecklingen av domstolsväsendet på lång sikt. I sitt betänkande har kommittén behandlat domstolarnas ställning i det föränderliga samhället samt allmänna och rättsliga utgångspunkter för domstolarnas verksamhet. Utifrån dessa har kommittén tagit fram framtida utmaningar för utvecklingen av domstolsväsendet och försökt komma med svar på utmaningarna. Kommittén har beaktat både de synpunkter som hänför sig till samhället och användarna av domstolarnas tjänster och de interna aspekterna i utvecklingen av domstolsväsendets verksamhet. Centrala frågor angående det förstnämnda har varit rättsskydd, tillgången till rättstjänster och kundens synvinkel. I producerandet av domstolstjänster framhävs aktörernas kompetens och yrkesskicklighet. Kompetensen skall utvecklas både i fråga om domstolarnas egen personal och andra aktörer, t.ex. biträdena. Å andra sidan har kommittén konstaterat att det finns ett starkt samband mellan kvaliteten på domstolarnas tjänster och domstolsväsendets organisatoriska lösningar och förfaranden.</p> <p>Betänkandet är en långsiktig (10-15 år) och vidstäckt utredning av domstolsväsendets utvecklande som tar upp samtliga delområden inom domstolsväsendets verksamhet. Kommittén har behandlat domstolarnas roll i den rättsliga problemlösningen i det moderna samhället och utgående från detta tagit fram allmänna motiveringar för vilka ärenden som borde styras till domstolarna. Teman som behandlas i betänkandet är vilka ärenden som borde handläggas av domstolarna, rättegångsförfarandena, biträdande vid rättegångar, olika konfliktlösningsalternativ, kompetens och yrkesskicklighet, domstolsorganisationen, domstolarnas ledning och domstolarnas centralförvaltning.</p>			
Nyckelord Domstolsväsende, rättssäkerhet, tillgång till rättsskydd, kundens synvinkel, utvecklande			
Övriga uppgifter			
Hare JM 023:00/2001			
Seriens namn och nummer Kommittébetänkande 2003:3		ISSN 0356-9470	ISBN 952-466-132-2
Sidoantal	Språk finska	Pris	Sekretessgrad offentlig
Distribution Edita Publishing Ab		Förlag Justitieministeriet	

Valtioneuvostolle

Valtioneuvosto asetti 20. kesäkuuta 2001 komitean, jonka tehtävänä oli laatia selvitys tuomioistuinelaitoksen kehittämislinjoista. Kehittämislinjoilla tarkoitettiin visiota tuomioistuinelaitoksen pitkän aikavälin kehittämisestä. Selvityksen avulla ennakoitaisiin, millaisia vaatimuksia ja mahdollisuuksia yhteiskunta asettaa tuomioistuimille tulevaisuudessa, miten niihin pitäisi varautua ja mitä asioita painottaa tulevassa kehittämistyössä. Selvittämisen keskeisenä kohteena

olisivat oikeusturvan tarpeessa ja saatavuudessa tapahtuvat muutokset, jotka johtuvat kansainvälisen politiikan ja yhteiskuntapolitiikan, oikeuden, tekniikan sekä talouden aloilla tapahtuvasta kehityksestä.

Komitean työskentelyn painopisteen tuli olla oikeusturva- ja tulevaisuusanalyysissa sekä yhteiskunnallisten arvostusten ja kehityssuuntien punninnassa. Kysymys oli siis oikeuslaitoksen kehittämisen kannalta merkittävien tulevaisuuden suuntaviittojen kartoittamisesta yleisellä tasolla. Visiota pyrittiin hyödyntämään konkreettisia kehittämiskohteita työstettäessä. Silmällä pidettäisiin kehitystä yli kymmenen vuoden, mahdollisesti 15-20 vuoden, aikavälillä. Komitean työn lähtökohtana olivat uuden perustuslain peruseriaatteet tuomiovallan käytöstä ja perusoikeusnäkökulma.

Komiteaa asetettaessa oikeusturvan saatavuudesta ja saavutettavuudesta huolehtimista pidettiin tärkeänä. Komitean tuli hahmotella, millaisia ovat tulevaisuuden oikeusturvaongelmat, miten niitä olisi ratkaistava ja mikä olisi tuomioistuinten rooli. *Access to justice* –ajattelu, oikeudenkäyntimenettelyn läpinäkyvyys, virallisjärjestelmän ja vaihtoehdoisen riidanratkaisun yhteensovittaminen, oikeusturvan saatavuus eri asia- ja asianosaisryhmissä ja lainkäyttölajeissa sekä asianajaja- ja syyttäjälaitoksen asema osana oikeussuojajärjestelmää olivat keskeisiä arviointia vaativia teemoja.

Tuomioistuinlaitoksen tulevaisuuden kannalta tuomioistuimien hallinnon ja johtamisen kehittäminen muodostavat merkittävän aihekokonaisuuden. Selvityksen avulla pitäisi pystyä ennakkoimaan tuomioistuimien asemaa ja tehtävää yhteiskunnassa ja suuntaamaan resursseja esimerkiksi tuomioistuinorganisaatiota ja tuomioistuimien henkilöstörakennetta kehitettäessä. Tuomareiden nimitys-, koulutus- ja kurinpitäjärjestelmistä oli juuri valmistunut ja parhaillaan oli vireillä useita hankkeita. Jatkotoimenpiteitä myös näissä kysymyksissä suunnattaisiin selvityksen perusteella. Lisäksi tuomioistuimien keskushallintoa ja johtamista koskevien mallien selvittäminen ja kehitystarpeiden arvioiminen kuuluivat tähän aihekokonaisuuteen.

Kansainvälinen kehitys luo perustan arvioida oikeuslaitoksen kansallista kehittämistä. Komitean tuli esittää ennusteita siitä, millaisia vaikutuksia EU:n piirissä etenevällä oikeussuojajärjestelmien lähentymisellä ja muulla kansainvälistymisellä voi olla tuomioistuinlaitoksen toimintaan ja rakenteisiin. Komitean tuli myös arvioida, miten tietotekniikan kehitys muuttaa tuomioistuinten toimintaympäristöä ja työskentelyä seuraavien 10-20 vuoden kuluessa.

Komitean oli laadittava selvitys työnsä päälinjoista 31. tammikuuta 2003 mennessä ja mietintö 31. elokuuta 2003 mennessä. Oikeusministeriö pidensi komitean esityksestä määräaikaan 30. marraskuuta 2003 saakka.

Komitean puheenjohtajaksi kutsuttiin oikeusneuvos Markku Arponen korkeimmasta oikeudesta, sittemmin hovioikeuden presidentti Itä-Suomen hovioikeudesta, varapuheenjohtajaksi hallintoneuvos Heikki Kanninen korkeimmasta hallinto-oikeudesta, ja jäseniksi tutkija Kaijus Ervasti oikeuspoliittisesta tutkimuslaitoksesta, asianajaja Markku Fredman asianajotoimisto Fredman & Månssonista, tutkija Vaula Haavisto Helsingin yliopistosta, professori Jukka Kempainen Teknillisestä korkeakoulusta, käräjätuomari Susanne Möller Helsingin käräjäoikeudesta (siirtynyt muihin tehtäviin 1.9.2002 lukien), hovioikeudenlaamanni Leena Korkalainen Vaasan hovioikeudesta, dosentti Pia Letto-Vanamo Helsingin yliopistosta, hallinto-oikeustuomari Marjatta Mäenpää Helsingin hallinto-oikeudesta, käräjätuomari Jukka Peltonen Tampereen käräjäoikeudesta, tutkija Minna Ruuskanen Helsingin yliopistosta (siirtynyt muihin tehtäviin 1.3.2002 lukien) johtava kihlakunnansyyttäjä Matti Tolvanen Joensuun kihlakunnan syyttäjänvirastosta, sittemmin professori Joensuun yliopistosta, oikeusaputoimen johtaja Mar-

ja-Leena Tervahauta Rovaniemen hovioikeuspiiristä sekä lautamies Hannu Virkkala Kajaanista. Komitean pysyviksi asiantuntijoiksi kutsuttiin professori Jyrki Virolainen Lapin yliopistosta, lainsäädäntöneuvos Asko Välimaa oikeusministeriöstä sekä erityisasiantuntija Sakari Laukkanen oikeusministeriöstä, sittemmin professori Turun yliopistosta.

Komitean päätoimiseksi sihteeriksi valtioneuvosto nimesi hallintopäällikkö Antti Savelan Oulun käräjäoikeudesta. Komitea valitsi vielä toiseksi päätoimiseksi sihteeriksi vanhempi hallintosihteeri Anne Niemen korkeimmasta hallinto-oikeudesta.

Komitea otti nimekseen tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea.

Työnsä kuluessa komitea järjesti seminaareja sekä kuuli asiantuntijoita. Kahdessa tulevaisuusseminaarissa alustuksen pitivät tutkimusjohtaja Matti Kamppinen, tutkija Jari Kaivo-oja, professori Asko Suikkanen, professori Juha Sihvola ja professori, komitean jäsen Jukka Kemppinen. Kolmannessa seminaarissa komitean kuultavina olivat laamanni Teuri Brunila, laamanni Robert Liljenfeldt ja hallinto-oikeustuomari Veijo Tarukannel.

Komitea on myös kuullut asiantuntijoina asianajaja Matti Wuorta, professori Kaarlo Tuoria, tutkimusjohtaja Antti Hautamäkeä, professori Thomas Wilhelmssonia, professori Mikael Hidéniä, tuomari Matti Pellonpäättä sekä tuomari Allan Rosasta. Osaamista ja ammattitaitoa käsitellyt ohjausryhmä on kuullut lisäksi dosentti Sari Lindblom-Ylännettä. Korkeimman oikeuden presidentti Leif Sevón ja korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Pekka Hallberg ovat esittäneet komitealle näkemyksensä tuomioistuinlaitoksen tulevaisuudesta. Oikeusministeriön oikeushallinto-osasto on esitellyt toimintaansa komitealle. Lisäksi komitea on perehtynyt oikeusministeriön tietohallintoyksikön sekä HIIT:in (Helsinki Institute for Information Technology) toimintaan. Komitea on myös tutustunut Suomen Asianajajaliiton toimintaan. Komitean jäsenillä on ollut mahdollisuus ottaa osaa eräisiin muualla järjestettyihin tilaisuuksiin. Tällä tavoin komitean jäsenet ovat voineet kuulla norjalaista tuomari Øyvind Smukkestadia, Amsterdamin käräjäoikeuden varapresidentti Frits Lauwaarsia sekä englantilaista sovittelijaa sekä sovittelun kouluttajaa David Richbelliä.

Komitea vieraili Ruotsissa ja Tanskassa tutustuen tuomioistuinlaitoksen keskushallintoon. Osa komitean jäsenistä tutustui vielä Norjan tuomioistuinlaitoksen keskushallintoon sekä kolmeen norjalaiseen tuomioistuimeen.

Komitea on kokoontunut pääsääntöisesti kolmen viikon välein. Kokouksia pidettiin 33, joista neljä oli kahden päivän kokouksia. Komiteassa toimi lisäksi kuusi ohjausryhmää, joilla kullakin oli oma teemansa.

Komitea on jättänyt työstään välimietinnön 31. tammikuuta 2003. Lisäksi komitea on järjestänyt laajan kuulemistilaisuuden 2. kesäkuuta 2003.

Mietintöön liittyy professori Jyrki Virolaisen lausuma. Lisäksi eräisiin mietinnön kannanottoihin sisältyy eräviä tai täydentäviä mielipiteitä ja lausumia.

Saatuaan työnsä valmiiksi komitea luovuttaa kunnioittaen mietintönsä Valtioneuvostolle.

Helsingissä 28 päivänä marraskuuta 2003

Markku Arponen

Heikki Kanninen

Kaijus Ervasti

Markku Fredman

Vaula Haavisto

Jukka Kemppinen

Leena Korkalainen

Pia Letto-Vanamo

Marjatta Mäenpää

Jukka Peltonen

Marja-Leena Tervahauta

Matti Tolvanen

Hannu Virkkala

Sakari Laukkanen

Jyrki Virolainen

Asko Välimaa

Antti Savela

Anne Niemi

SISÄLLYSLUETTELO

TIIVISTELMÄ	000
I JOHDANTO.....	000
II TUOMIOISTUIMET MUUTTUVASSA YHTEISKUNNASSA .	000
1. Johdanto	000
2. Alueellisesti keskittyvä, vanheneva ja yksinäistyvä väki	000
3. Maataloudesta teollisuuteen ja tietotyöhön	000
4. Hyvinvointivaltion kehitys ja yhteiskunnan eriytyminen	000
5. Monirakenteinen ja yksityistyvä julkishallinto	000
6. Demokraattisen oikeusvaltion kehittyminen	000
7. Tietoyhteiskunta ja tekniikan kehittyminen	000
8. Globalisaatio ja Euroopan integraatio	000
8.1. Globalisaatio	000
8.2. Euroopan integraatio	000
8.3. Euroopan unionin lainsäädäntöyhteistyö	000
9. Oikeudellistuminen	000
10. Oikeuden muuttaminen	000
III TUOMIOISTUINTEN TOIMINNAN YLEISISTÄ JA OIKEUDELLISISTA LÄHTÖKOHDISTA.....	000
1. Tuomioistuinten asema yhteiskunnassa ja lainkäytön tehtävät	000
2. Perustuslaki, ihmisoikeussopimukset ja EY-oikeus	000
3. Tuomioistuinten riippumattomuus ja puolueettomuus	000
4. Hallintolainkäyttö hallinnon oikeussuojajärjestelmässä	000
4.1. Hallinnon oikeussuojajärjestelmä	000
4.2. Hallintolainkäytön kehittämisen erityispiirteitä	000
5. Oikeuden saatavuus	000
6. Luottamus tuomioistuimiin	000
7. Kaksi näkökulmaa oikeudenkäyntimenettelyihin	000
IV JOHTOPÄÄTÖKSIÄ: TUOMIOISTUINLAITOKSEN HAASTEITA	000
V TUOMIOISTUIMISSA KÄSITELTÄVÄT ASIAT	000
1. Johdanto	000
2. Perusteita asioiden valikoitumiseksi tuomioistuimiin	000
2.1. Tuomioistuinten perustuslaillinen tehtävä	000
2.2. Tuomioistuimeen pääsy perus- ja ihmisoikeutena sekä EY-oikeuden näkökulmasta	000
2.2.1. Johdanto	000

2.2.2.	Perustuslaki	000
2.2.3.	Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vaatimukset	000
2.2.4.	EY-oikeuden oikeusturvaa koskevat vaatimukset	000
2.3.	Tuomioistuinmenettelyn arvo asian käsittelyssä	000
2.4.	Tuomioistuinten tehtäväkuvan selkeys ja voimavarojen tehokas käyttäminen	000
2.5.	Komiteassa kehitettyjä harkintaperusteita	000
3.	Kehittämislinjauksia	000
3.1.	Yleistä	000
3.2.	Ratkaisuvallan siirtäminen poliisille ja syyttäjille sekä pakkokeinoasioiden käsittely	000
3.3.	Oikeussuojan saatavuus hallintoasioissa	000
3.4.	Käräjäoikeuksien tehtäväkuvan selkeyttäminen	000
3.4.1.	Yleistä käräjäoikeuksien kehittämisestä	000
3.4.2.	Kiinteistöjä koskevat kirjaamisalat	000
3.4.3.	Riidatonta saatavaa koskevat asiat	000
3.4.4.	Eräitä muita asiaryhmiä	000

VI OIKEUDENKÄYNTIMENETTELYT 000

1.	Johdanto	000
2.	Oikeudenmukainen oikeudenkäynti perus- ja ihmisoikeutena	000
3.	Kokonaisarvio nykytilasta	000
4.	Toivottavia kehityssuuntia	000
4.1.	Tuomio-oikeellisuuden ylläpitäminen ja sen parantuminen	000
4.2.	Tuomioistuinten kokoonpanot	000
4.2.1.	Yleistä kokoonpanojen merkityksestä ja niiden määräytymisperusteista	000
4.2.2.	Käräjäoikeuksien kokoonpanojen vahvistaminen	000
4.2.3.	Hallintotuomioistuinten kokoonpanojen joustavoittaminen	000
4.2.4.	Lautamiesjärjestelmän kehittäminen	000
4.3.	Menettelyn koetun oikeudenmukaisuuden lisääminen	000
4.4.	Oikeudenkäynnin joutuisuuden turvaaminen	000
4.5.	Oikeudenkäyntimenettelyn joustavoittaminen ja keventäminen	000
4.6.	Yksinkertaistettu riita-asioiden menettely ja oikeudenkäyntikulut	000
4.7.	Oikeudenkäynnin avoimuuden lisääminen	000
4.7.1.	Yleistä	000
4.7.2.	Oikeudenkäynnin julkisuus	000
4.7.3.	Tuomioistuinratkaisujen perusteleminen	000
4.7.4.	Suulliset käsittelyt ylimmissä oikeuksissa	000
4.8.	Ryhmäkanteen käyttöön ottaminen	000
4.9.	Prosessisäännösten systematisointi	000
4.10.	Hallintolainkäytön kehittämisen erityispiirteitä	000
4.10.1.	Oikeudenkäynnin osapuolet hallintolainkäytössä	000
4.10.2.	Asian selvittämisvastuun jakautuminen	000
4.10.3.	Suulliset käsittelyt ja katselmukset hallintolainkäytössä	000
4.10.4.	Turvaamistoimenpiteet	000

VII AVUSTAMINEN OIKEUDENKÄYNNISSÄ 000

1.	Johdanto	000
2.	Avustajan tarve oikeudenkäynnissä ja kelpoisuusvaatimusten merkitys	000
2.1.	Johdanto	000
2.2.	Miksi oikeudenkäyntiasiamiestä ja -avustajaa tarvitaan?	000
2.2.1.	Yleistä	000
2.2.2.	Oikeudenkäyntimenettelyn ja aineellisen oikeuden asettamat vaatimukset	000
2.2.3.	Tuomioistuinten työn sujuvuus	000
2.2.4.	Oikeudenkäyntimenettelyjen kehittäminen	000
2.2.5.	Tuomioistuinten toiminnan kontrollointi	000
2.3.	Oikeudenkäyntiavustajalle asetettavan kelpoisuuden merkityksestä.	000
2.3.1.	Johdanto	000
2.3.2.	Asiakkaan suojaa koskevat näkökohdat	000
2.3.3.	Kilpailunäkökohdat	000
2.3.4.	Ihmis- ja perusoikeussäännökset	000
3.	Oikeudenkäyntiä apua tarjoavat tahot	000
3.1.	Yleistä	000
3.2.	Asianajajat	000
3.3.	Julkiset oikeusavustajat	000
3.4.	Lakiasiantoimistot ja muut oikeuspalveluja tarjoavat tahot	000
4.	Oikeudenkäyntiavustajan kelpoisuusvaatimukset	000
4.1.	Oikeus oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan käyttämiseen	000
4.2.	Kelpoisuusvaatimukset	000
4.3.	Kelpoisuusvaatimuksista käydystä keskustelusta	000
5.	Yhteenveto	000
6.	Miten oikeudenkäyntiasiamies ja -avustajajärjestelmää tulisi kehittää?	000
6.1.	Johdanto	000
6.2.	Oikeudenkäyntiavustajien ammattitaitovaatimusten tiukentaminen ja valvonta	000
6.2.1.	Kehitys asianajajalain säätämisen jälkeen ja johtopäätökset	000
6.2.2.	Avustajapakko tuomioistuimiin?	000
6.2.3.	Kelpoisuussäännösten tiukentaminen	000
6.2.4.	Toiminta luvanvaraiseksi	000
6.2.5.	Kuka luvan myöntäisi ja valvoisi luvan ehtojen noudattamista?	000
6.2.6.	Tuomioistuimen valvontavelvollisuuden tehostaminen	000

VIII KONFLIKTINRATKAISUN VAIHTOEHDOT 000

1.	Konfliktinratkaisu tuomioistuinten ulkopuolella	000
1.1.	Johdanto	000
1.2.	Oikeudelliset neuvontapalvelut	000
1.3.	Tuomioistuinten ulkopuoliset sovittelujärjestelmät	000
1.3.1.	Yleistä sovittelusta	000
1.3.2.	Nykyisiä sovittelujärjestelmiä	000
1.3.3.	Johtopäätöksiä	000

1.4.	Lautakunnat	000
1.5.	Yleinen laillisuusvalvonta sekä valtuutetut ja asiamiehet	000
1.6.	Välimiesmenettely	000
1.7.	Rikosasioiden ratkaiseminen tuomioistuinten ulkopuolella.....	000
1.7.1.	Yleistä	000
1.7.2.	Rikosten sovittelu	000
1.7.3.	Syytteen sisällöstä sopiminen	000
2.	Sovittelu tuomioistuimissa	000
2.1.	Yleistä	000
2.2.	Miksi sovitella tuomioistuimissa	000
2.3.	Sovittelun suhde riita-asiain oikeudenkäyntimenettelyn heikkouksiin	000
2.4.	Sovittelun tausta ja nykytila	000
2.4.1.	Yleistä	000
2.4.2.	Menettelyn säännöspohja ja syntyhistoria	000
2.4.3.	Tilastotietoa sovinnosta	000
2.4.4.	Sovittelusta käydystä keskustelusta	000
2.5.	Miten tuomioistuimissa tulevaisuudessa sovitellaan	000
2.5.1.	Johdanto	000
2.5.2.	Sovintomahdollisuuden selvittäminen ennen tuomioistuinkäsittelyä	000
2.5.3.	Sovittelu tuomioistuimissa	000
2.5.4.	Tanskalainen tuomioehdotusmalli	000
2.5.5.	Sovitteluun sopivat asiat	000
2.5.6.	Sovittelu hallintoasioissa	000
2.5.7.	Koulutus ja sovittelua koskevat säännökset.....	000

IX OSAAMINEN JA AMMATTITAITO 000

1.	Johdanto	000
2.	Tulevaisuuden tuomioistuimissa tarvittava osaaminen ja ammattitaito	000
2.1.	Hyvä tuomari	000
2.2.	Tuomareiden erikoistuminen	000
2.3.	Kansliahenkilöstön osaaminen ja ammattitaito	000
3.	Tuomioistuintyön muutokset ja esittelijäjärjestelmä	000
3.1.	Nykyisestä esittelyyn perustuvasta päätöksentekojärjestelmästä.....	000
3.2.	Esittelijäjärjestelmästä luopuminen	000
4.	Tuomarin tehtävään oppiminen	000
4.1.	Kansainvälisiä suosituksia tuomareiden koulutuksesta	000
4.2.	Oikeustieteellinen perustutkinto	000
4.3.	Tuomioistuinharjoittelun koulutuksellisuuden lisääminen	000
4.4.	Tuomareiden pätevyysjärjestelmä	000
4.5.	Tuomareiden ja avustavien lakimiesten täydennyskoulutus	000
4.6.	Työssä oppiminen ja työyhteisöjen kehittäminen	000
4.7.	Kansainvälinen kokemus	000
5.	Tuomareiden nimittäminen	000
5.1.	Johdanto	000
5.2.	Tuomareiden nimittämisestä annetun lain mukainen nimittämismenettely	000

5.3.	Kielilaki	000
5.4.	Monipuolisuutta tuomareiden kokemustaustaan	000
5.5.	Kehittämisvaihtoehtoja tuomarikunnan taustan monipuolistamiseksi	000
5.5.1.	Johdanto	000
5.5.2.	Nykyisen nimitysjärjestelmän terävöittäminen	000
5.5.3.	Kiintiömalli	000

X TUOMIOISTUINORGANISAATIO 000

1.	Yleisiä linjauksia tuomioistuinorganisaation kehittämisestä	000
1.1.	Johdanto	000
1.2.	Yleiset tuomioistuimet ja yleiset hallintotuomioistuimet	000
1.3.	Erikoistuomioistuimet	000
1.4.	Erytyskokoonpanot yleisissä tuomioistuimissa ja vakuutus- oikeuden lääkärijäsenet	000
1.5.	Tuomioistuintyyppiset muutoksenhakulautakunnat	000
2.	Käräjäoikeuksien koko ja määrä	000
2.1.	Johdanto	000
2.2.	Alioikeusuudistus ja nykytila	000
2.3.	Käräjäoikeuksien kokoa ja määrää koskevia aikaisempia esityksiä ...	000
2.3.1.	Tuomioistuimet 2000-luvulle perusselvitys	000
2.3.2.	Alioikeuspiiri- ja kehittämissuhteiden kehittäminen	000
2.3.3.	Oikeusministeriön oikeuspolitiikan strategia vuosiksi 2003–2012	000
2.3.4.	Käräjäoikeuslakityöryhmän esitys	000
2.4.	Kehitys muissa Pohjoismaissa	000
2.5.	Tulevaisuuden käräjäoikeusorganisaatio	000
3.	Hovioikeuksien asema oikeusastejärjestyksessä	000
3.1.	Yleistä	000
3.2.	Mahdollisuuksia muutoksenhakujärjestelmän kehittämiseen	000
4.	Hallintolainkäytön organisaation kehittäminen	000
4.1.	Hallinnon sisäisestä muutoksenhausta lainkäyttöön tuomioistuimissa	000
4.2.	Kaksiasteinen yleisten hallintotuomioistuinten järjestelmä	000
4.3.	Muutoksenhaku toimeentuloturva-asioissa	000

XI TUOMIOISTUINTEN JOHTAMINEN 000

1.	Johdanto	000
2.	Tuomioistuimet päällikkövirastoina	000
3.	Johtamisen sisältö	000
3.1.	Johdanto	000
3.2.	Hallinnon ja lainkäytön johtaminen	000
3.3.	Näkökulmia tuomioistuinten johtamiseen	000
3.3.1.	Johdanto	000
3.3.2.	Suunnittelu	000
3.3.3.	Organisointi	000
3.3.4.	Motivointi	000

3.3.5.	Kehittäminen	000
3.3.6.	Ohjaus, seuranta ja valvonta	000
3.3.7.	Osaamisen turvaaminen	000
3.3.8.	Työkyvyn ylläpitäminen	000
3.4.	Toiminta-ajatus johtamisen välineenä	000
4.	Rekrytointi johtamistehtäviin	000
5.	Tuomareiden toiminnan valvonta	000
5.1.	Valvonnan nykytila	000
5.2.	Kansainvälisiä malleja ja suosituksia tuomareiden valvonnasta	000
5.3.	Kehittämismallivaihtoehtoja	000
5.3.1.	Johdanto	000
5.3.2.	Nykyjärjestelmän kehittäminen	000
5.3.3.	Tuomareiden valvontalautakunnan perustaminen	000

XII TUOMIOISTUINLAITOKSEN KESKUSHALLINTO 000

1.	Johdanto	000
2.	Aikaisemmasta keskustelusta	000
3.	Keskushallinnon nykytila	000
3.1.	Oikeusministeriö keskushallintoviranomaisena	000
3.2.	Ylimpien oikeuksien hallinto/valvontatehtävät	000
3.3.	Hovioikeuksien hallinto/valvontatehtävät	000
3.4.	Tulosohjausjärjestelmä	000
3.5.	Johtopäätöksiä	000
4.	Yleistä keskushallinnosta ja eräiden tuomioistuimia lähellä olevien organisaatioiden keskushallinto	000
4.1.	Johdanto	000
4.2.	Keskushallinnon kehittämisen yleiset suuntaviivat	000
4.3.	Syyttäjälaitos	000
4.4.	Asianajajalaitos ja julkiset oikeusavustajat	000
4.5.	Ulosottolaitos	000
4.6.	Rikosseuraamusvirasto	000
5.	Ulkomaiset keskushallintomallit	000
6.	Keskushallintoa koskevat tavoitteet ja kehittämismallivaihtoehdot	000
6.1.	Keskushallinnon tulevat tehtävät	000
6.1.1.	Johdanto	000
6.1.2.	Tuomioistuinlaitoksen kehittäminen ja laatutyö	000
6.1.3.	Tuomioistuinlaitoksen tavoitteiden asettaminen ja niiden toteutumisen mittaaminen	000
6.1.4.	Tuomioistuinlaitoksen toimintaedellytysten turvaaminen	000
6.1.5.	Keskushallinnon suhde tuomioistuinten hallintoon	000
6.2.	Arvio nykyisestä keskushallinnosta ja keskushallinnon ja keskushallinnon kehittämiseen vaikuttavista tekijöistä	000
6.2.1.	Johdanto	000
6.2.2.	Tuomioistuinlaitoksen kehittämistyö	000
6.2.3.	Tuomioistuinten tukeminen	000
6.2.4.	Tuomioistuinten riippumattomuudelle asetetut vaatimukset	000
6.2.5.	Tuomioistuinlaitoksen kuva julkisuudessa	000

6.2.6.	Muun keskushallinnon kehittämisen suuntaviivoja	000
6.3.	Keskushallinnon kehittämisvaihtoehtoja	000
6.3.1.	Johdanto	000
6.3.2.	Nykyisen hallintomallin kehittäminen	000
6.3.3.	Tuomioistuinlaitoksen oma keskushallintoyksikkö ”tuomioistuinhallitus”	000
6.3.4.	Ylimmät oikeudet/hovioikeus hallinnoijana	000
6.3.5.	Tuomarijohtokunnan perustaminen	000

LAUSUMA 000

SAMMANFATTNING 000

SUMMARY 000

KIRJALLISUUTTA 000

TIIVISTELMÄ

Komitean toimeksianto, kokoonpano ja työskentely

Valtioneuvosto asetti 20.6.2001 komitean, jonka tehtävänä oli laatia selvitys tuomioistuinlaitoksen kehittämislinjoista. Kehittämislinjoilla tarkoitetaan visiota tuomioistuinlaitoksen pitkän aikavälin kehittämisestä. Selvityksen avulla ennakoitaisiin, millaisia vaatimuksia yhteiskunta asettaa tuomioistuimille ja miten niihin pitäisi varautua. Työskentelyn painopisteen tuli olla oikeusturva- ja tulevaisuusanalyysissa sekä yhteiskunnallisten arvostusten ja kehityssuuntien punninnassa. Visiota pyrittiin hyödyntämään konkreettisia kehittämiskohteita työstettäessä. Silmällä pidettäisiin kehitystä yli kymmenen vuoden, mahdollisesti 15-20 vuoden, aikavälillä. Työn lähtökohdaksi määriteltiin perustuslain peruseriaatteet tuomiovallan käytöstä ja perusoikeusnäkökulma.

Komiteassa toimi koko toimikauden ajan kolmetoista jäsentä ja kolme pysyvää asiantuntijaa. Komitealla on ollut kaksi päätoimista sihteeriä.

Komitean toimikausi oli 1.8.2001-30.11.2003. Komitea kokoontui pääsääntöisesti kolmen viikon välein. Kokouksia pidettiin 33, joista neljä oli kahden päivän kokouksia. Komitea jakaantui lisäksi kuuteen ohjausryhmään, joilla kullakin oli oma teemansa. Työnsä kuluessa komitea järjesti seminaareja, kuuli asiantuntijoita ja teki kaksi tutustumismatkaa. Komitea jätti työstään välimietinnön tammikuussa 2003. Kesäkuussa 2003 komitea järjesti laajan kuulemistilaisuuden.

Taustaa Suomen tuomioistuinlaitoksesta

Suomen perustuslain mukaan jokaisen perusoikeuksiin kuuluu oikeusturva eli oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä. Perustuslaissa on säädetty myös tuomioistuinten riippumattomuudesta sekä tuomioistuinorganisaation perusrakenteesta.

Tuomioistuinlaitokseen kuuluvat yleiset tuomioistuimet ja yleiset hallintotuomioistuimet. Lisäksi on eräitä erityistuomioistuimia. Yleisiä tuomioistuimia ovat käräjäoikeudet, hovioikeudet ja korkein oikeus. Nämä tuomioistuimet käsittelevät riita- ja rikosasioita. Käräjäoikeus käsittelee myös suuren määrän hakemusasioita. Hallintotuomioistuimia ovat alueelliset hallinto-oikeudet sekä korkein hallinto-oikeus. Hallintotuomioistuimet käsittelevät viranomaisten päätöksistä tehtyjä valituksia, kuten ympäristö-, sosiaali- ja veroasioita. Erityistuomioistuimia ovat markkinaoikeus, työtuomioistuin ja vakuutus oikeus. Ne käsittelevät omaan erikoisalaansa kuuluvia asioita.

Tuomioistuinten toimintaympäristön muutokset sekä toiminnan lähtökohdat: haasteita tuomioistuinlaitokselle (I-IV)

Komitea on työssään pyrkinyt yhdistämään tuomioistuinlaitoksen ulkoisen (yhteiskunta ja tuomioistuinpalvelujen käyttäjät) sekä sisäisen tarkastelukulman (tuomio-

istuinorganisaatio ja henkilöstö). Näin olennaiseksi on muodostunut tarkastella ensiksi, miten tuomioistuinten toimintaympäristö on muuttumassa. Komitea on mietintönsä toisessa pääluvussa käsitellyt *yhteiskunnallisia muutoksia* seuraavista näkökulmista: Suomen väestörakenne ja elinkeinorakenne, hyvinvointivaltio, yhteiskunnan eriytyminen, julkishallinto, demokraattinen oikeusvaltio, tietoyhteiskunta, globalisaatio, Euroopan integraatio, oikeudellistuminen ja oikeuden muuttuminen.

Mietintönsä kolmannessa pääluvussa komitea on käsitellyt *tuomioistuinten toiminnan yleisiä ja oikeudellisia lähtökohtia*. Komitea on tarkastellut ensimmäiseksi, mikä on tuomioistuinten asema yhteiskunnassa ja mitkä ovat lainkäytön tehtävät. Kysymystä on lähestytty sekä oikeudelliselta että sosiologiselta kannalta. Komitea on myös käsitellyt tuomioistuinlaitoksen oikeudellisiin lähtökohtiin kuuluvina perustekijöinä perustuslakia, ihmisoikeussopimuksia sekä EY-oikeutta. Komitea on erikseen käsitellyt tuomioistuinten riippumattomuuden sisältöä. Vielä komitea on käsitellyt hallinnon oikeus-suojajärjestelmää.

Ulkoisesta tarkastelutavasta avautuu yhteiskunnan lisäksi tuomioistuinpalveluja käyttävien näkökulma. Tältä pohjalta komitea on käsitellyt oikeuden saatavuutta. *Oikeuden saatavuus* on mietinnön kantavia teemoja ja sen edistäminen on mukana useissa komitean kannanotoissa. Komitea on todennut, että oikeuden saatavuuden parantamisessa on korostettava riittävästi asiakasnäkökulmaa. Koko oikeusjärjestelmän toimivuuden ja sitä kohtaan tunnettavan luottamuksen kannalta on välttämätöntä, että oikeusjärjestyksen takaamat oikeudet toteutuvat myös tosiasiallisesti. Komitea onkin oikeuden saatavuuden jälkeen tarkastellut tuomioistuimia kohtaan tunnettavaa *luottamusta*.

Kolmannen luvun synteessä komitea on esittänyt *kaksi näkökulmaa oikeudenkäyntiin*. Oikeusvaltiollisessa ajattelussa keskipisteenä on oikeudenkäyntimenettelyn lopputulos, tuomio. Näin tuomioistuinten keskeinen tehtävä on antaa oikeusturvaa soveltamalla lakia yksittäistapaukseen. Toisaalta myös menettelyn tulee olla oikeudenmukaista. Kehittämistyössä on tärkeää kiinnittää huomiota *asiakkaiden kokemaan menettelyn oikeudenmukaisuuteen*. Tuomioistuinpalveluja käyttävät ovat aina aktiivisia toimijoita, eivät tuomioistuinten toiminnan persoonattomia kohteita. Tuomioistuinten toimintaa ja oikeudenkäyntimenettelyä tulisi siten kehittää siitä lähtökohdasta, että tuomioistuinpalveluja käyttävä haluaa seurata asiansa käsittelyä sekä osallistua ja vaikuttaa siihen. Oikeudenkäynteihin osallistuvien tulisi voida kokea ne avoimen keskustelemina, oikeudenmukaisina ja luottamusta herättävinä.

Tuomioistuinlaitosta on kehitetty voimakkaasti 1970-luvulta lähtien. Viime vuosiin asti kestäneessä kokonaisuudistuksessa tuomioistuinten toiminta on saatu vastaamaan ajan vähimmäisvaatimuksia. Komitea on voinut siten keskittyä pohtimaan, miten toimivasta tuomioistuinlaitoksesta tehtäisiin vielä parempi ja miten turvattaisiin, ettei tuomioistuinten kehitys pysähdy tai jää muista jälkeen nopeasti muuttuvassa yhteiskunnassa. Ihmisten odotusten muuttuessa ja vaatimustason kasvaessa se mikä tänään on riittävä tuomioistuinpalveluiden taso, ei välttämättä ole sitä enää huomenna.

Mitä asioita tuomioistuimissa tulisi käsitellä (V)

Komitea on hahmotellut yleisen tason perusteluja sille, mitä asioita tuomioistuimiin tulisi valikoitua. Kysymys on tuomioistuinten tehtävien ja yhteiskunnallisen roolin määrittelemisestä. Tuomioistuimet ovat olennainen osa nyky-yhteiskunnan oikeudellista ratkaisuntekoneistoa. Suuri osa konflikteista ratkaistaan kuitenkin muualla kuin tuomioistuimissa erilaisissa tuomioistuinten ulkopuolisissa virallisissa, puolivirallisissa tai yksityisissä konfliktinratkaisuelimissä. Myös monet yhteiskunnan mekanismit pyrkivät ehkäisemään ennalta ja estämään konfliktien syntymistä.

Pääluvun ensimmäisessä osassa tarkastellaan niitä oikeudellisia ja muita perusteita, jotka on otettava huomioon kun arvioidaan tuomioistuinten tehtäviä ja roolia. Ensimmäiseksi kysymystä käsitellään valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta. Perustuslaki antaa yleiskuvan siitä, miten lainsäätäjät näkee tuomioistuinten yhteiskunnalliset tehtävät. Seuraavaksi teemaa käsitellään perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta. Tuomioistuinten tehtäviä ja roolia ei voida harkita pelkkänä tarkoituksenmukaisuuskysymyksenä, koska perus- ja ihmisoikeussäännökset edellyttävät tuomioistuimia ja oikeussuojan saatavuutta tietyissä asioissa. Perus- ja ihmisoikeussäännökset antavat selkeitä ja pysyviä kriteereitä asian pohtimiseksi. Tässä yhteydessä tarkastellaan myös Suomea velvoittavaa kansainvälistä sääntelyä, erityisesti EY-oikeuden vaatimuksia. Tämän jälkeen tuomioistuinten tehtäviä ja roolia tarkastellaan ns. lisäarvokeskustelun näkökulmasta. Tällöin vastausta haetaan kysymykseen, miksi asia pitäisi käsitellä juuri tuomioistuimissa; mitä erityistä hyötyä tai lisäarvoa tuomioistuinkäsittelyllä on suhteessa muihin viranomaisiin tai toimielimiin. Aihetta lähestytään vielä tuomioistuinten voimavarojen ja tehtäväkuvan selkeyden kannalta. Sen jälkeen esitellään komitean keskustelujensa jäsentämisessä käyttämiä harkintaperusteita.

Komitean kannanotot

1) *Ratkaisuvallan siirtäminen poliisille ja syyttäjälle.* Komitea korostaa rikosasioiden ratkaisuvallan kohdalla osapuolten ja erityisesti epäillyn/syytetyn oikeusturvaa harkintaperusteena. Komitea katsoo, että tulisi suhtautua pidättyvästi siihen, että rikosasioiden ratkaisuvallaa siirrettäisiin nykyistä laajemmin syyttäjälle tai poliisille. Ratkaisuvallan laajamittainen siirtäminen olisi oikeusturvan ja perus- ja ihmisoikeuksien kannalta sekä periaatteellisesti ongelmallista. Rikosprosessille asetettavat kasvavat vaatimukset voidaan ottaa huomioon kehittämällä tuomioistuinmenettelyä nykyistä keveämmäksi ja joustavammaksi.

Syyttäjien ja poliisin yhteistyötä on tehostettava. Olisi myönteistä, jos syyttäjät saisivat hoitaakseen osan nykyisistä tutkinnanjohtajien tehtävistä. Myös loppulausuntomenettelyä tulisi kehittää.

2) *Oikeussuojan saatavuus hallintoasioissa.* Oikeussuojan saatavuus hallintolainkäytössä toteutuu selkeimmin hallintopäätöksissä. Komitea on kiinnittänyt huomiota oikeusturvan mahdollisiin katvealueisiin. Kun yksityinen hoitaa julkisoikeudellista tehtävää, oikeusturvan takeiden on säilyttävä keskeisesti samoina kuin jos tehtävää hoitaisi viranomainen. Nykyisin valittamisesta yksityisen siirretyllä toimivallalla tekemästä hallintopäätöksestä on säädettävä lailla erikseen. Komitea katsoo, että valitusoikeus on ulotettava säännönmukaisesti myös tällaisiin hallintopäätöksiin. Yksityistämisen lisäksi toinen mahdollinen oikeusturvan katvealue on tilanne, jossa hallintoviranomainen ei ole

tehnyt sitovaa hallintopäätöstä. Komitean käsityksen mukaan hallintolainkäyttölaissa säädetty hallintoriitamenettely on monissa hallinnon oikeusriidoissa, kuten palvelevan hallinnon oikeusriidoissa, käyttökelpoinen oikeussuojakeino. Sitä olisi kuitenkin syytä selkeyttää täsmentämällä hallintolainkäyttölain 69 §:ää, jossa säädetään hallintoriidan käyttöalasta. Tällöin olisi nykyistä helpompi saada tietoa hallintoriidan käyttömahdollisuuksista. Lisäksi olisi harkittava, tulisiko hallintoriitana voida saattaa vireille hakemus, jossa hakija vaatii oikeuksiensa toteuttamista silloin kun hallintoviranomainen viivyttää päätöksen tekemistä tai ei tee lainkaan päätöstä.

Julkisyhteisöjen korvausvastuun tehokas toteutuminen täydentää oikeusturvaa julkishallinnon alalla. Komiteassa on ollut esillä, olisiko tarkoituksenmukaista siirtää näiden korvausriitojen käsitteleminen yleisiltä tuomioistuimilta hallintotuomioistuimiin. Kysymys on laaja ja nykytilan säilyttämistä voidaan perustella useilla syillä, mutta komitea katsoo, että painavat syyt kuitenkin puoltavat nykytilan muuttamista koskevan selvittämistyön aloittamista. Kysymystä on aiheellista selvittää samalla kun vahingonkorvauslain tarkistamisen yhteydessä arvioidaan julkisyhteisön korvausvastuuta.

3) *Kiinteistöjä koskevat kirjaamisasiat.* Kiinteistöjä koskevat kirjaamisasiat tulisi siirtää käräjäoikeuksista hallintoviranomaiselle. Kirjaamisasiassa tehtävä päätös on oikeudelliselta muodoltaan lähellä hallinnollista lupapäätöstä, ja kiinteistöoikeuden haltija saisi oikeutensa turvatuksi myös tämän tyyppisellä hallintopäätöksellä. Komitea ei ole ottanut kantaa siihen, minkä viranomaisen käsiteltäväksi kirjaamisasiat tulisi siirtää, vaan tämän ratkaiseminen jää jatkoselvittelyn varaan (maistraatti, maanmittaushallinto). Siirto selkeyttäisi käräjäoikeuksien tehtäväkuvaa ja parantaisi niiden mahdollisuuksia keskittyä ydintehtäväänsä.

4) *Riidatonta saatavaa koskevat asiat.* Komitean enemmistö katsoo, että riidatonta saatavaa koskevat asiat (summaariset asiat) tulisi siirtää pois käräjäoikeuksista ulosottolaitoksen tehtäväksi. Riidattomissa saatavissa on kysymys saatavien perinnästä, joka jo asian luonteen vuoksi kuuluu ulosottolaitokselle. Maksuvelvollisuus on useimmiten selvä ja osapuolten oikeusturva voitaisiin toteuttaa myös ulosottolaitoksessa. Siirto parantaisi osapuolten asemaa, sillä perinnästä aiheutuvat kustannukset vähenisivät, järjestelmä yksinkertaistuisi ja perintä nopeutuisi. Siirto selkeyttäisi käräjäoikeuksien tehtäväkuvaa ja parantaisi niiden mahdollisuuksia keskittyä ydintehtäväänsä.

Komitean vähemmistö (yksi) katsoo, ettei riidattomien saatavien siirtämiselle pois käräjäoikeuksista ole perusteita.

5) *Eräitä muita asiaryhmiä.* Komitea pitää tavoiteltavana, että käräjäoikeudet, kuten muutkin tuomioistuimet, keskittyisivät perustehtävään olevien oikeusriitojen ja konfliktien ratkaisemiseen. Kun aineellista lainsäädäntöä laadittaessa harkitaan uusille asiaryhmille käsittelypaikkaa, lähtökohtana tulisi olla, että käräjäoikeuksien käsiteltäviksi annetaan vain sellaiset asiat, jotka kuuluvat niiden perustehtäviin tuomiovallan käyttäjänä. Myös seuraavia asiaryhmiä koskevat tehtävät tulisi hoitaa mahdollisimman laajasti muualla kuin käräjäoikeuksissa: kuolleeksi julistaminen, asiakirjan kuolettaminen, valojen ja niitä vastaavien vakuutusten vastaanottaminen, julkisiin kaupanvahvistajiin ja perunkirjoitukseen liittyvät tehtävät sekä pitkällä aikavälillä julkiseen haasteeseen liittyvät tehtävät. Komitea esittää sen selvittämistä, voitaisiinko käräjäoikeuksien suorittamista siviilivihkimisistä ja parisuhteen rekisteröimisistä luopua ja keskittää nämä tehtävät maistraateille. Kun uudistetaan aineellista lainsäädäntöä

maksukyvyttömyysasioissa, tulisi selvittää, mikä olisi tarkoituksenmukaisin työnjako tuomioistuinten ja muiden mahdollisten käsittelytahojen välillä konkurssiasioissa, yksityishenkilön velkajärjestelyasioissa ja yritysten velkasaneerausasioissa. Lähtökohtaisesti näiden tulisi tulla tuomioistuimiin vain jos ne ovat riitaisia tai asianosaisten oikeusturva muutoin sitä edellyttää.

Oikeudenkäyntimenettelyt (VI)

Oikeudenkäyntimenettelyt nykyaikaistettiin lähes kauttaaltaan 1990-luvulla, kun siviili- ja rikosprosessi, hovioikeusprosessi sekä hallintoprosessi uudistettiin. Säännöksiä on pystytty uudistusten jälkeenkin tehokkaasti tarkistamaan ja korjaamaan. Siviiliprosessia koskevat uudet muutokset tulivat voimaan vuoden 2003 alusta ja hovioikeusprosessia koskevat uusimmat muutokset 1.10.2003 lukien. Sekä siviili- että rikosprosessia koskevia uusia säännöksiä tuli puolestaan voimaan 1.10.2003 lukien. Rikosprosessia ja muutoksenhakua korkeimpaan oikeuteen ja ylimääräistä muutoksenhakua koskien on vireillä uudistushankkeita. Myös hallintolainkäytön muutoksenhakujärjestelmän osittaiseksi uudistamiseksi on tehty hiljattain ehdotuksia. Lisäksi prosessien yksityiskohtien osalta on lainvalmistelua käynnissä.

Nyt näköpiirissä ei ole tarvetta suuriin oikeudenkäyntimenettelyjen uudistuksiin. Toisaalta oikeudenkäyntimenettelyt kaipaavat jatkuvaa kehittämistä. Oikeudenkäyntimenettelyjen tarkoituksenmukaisuus on monin tavoin sidoksissa ajan ilmiöihin (esimerkiksi rikollisuuden määrään ja laatuun sekä tekniikan kehitykseen) Myös yhteiskunnalliset seikat, kansainvälinen kehitys ja eurooppalainen integraatio vaikuttavat oikeudenkäyntimenettelyjen kehittämiseen. Komitea on oikeudenkäyntimenettelyjen yksityiskohtaisen tarkastelun sijasta nostanut esille eräitä näkökohtia ja painopistealueita, jotka oikeudenkäyntimenettelyjen kehittämisessä tulisi ottaa huomioon.

Komitean kannanotot

1) *Käräjäoikeuksien kokoonpanojen vahvistaminen.* Yleisten tuomioistuinten lainkäytön painopisteen tulisi olla nykyistä selvemmin käräjäoikeuksissa. Tämä edellyttää asianosaisten oikeusturvan parantamista käräjäoikeusmenettelyssä. Keskeinen ja välttämätön keino on käräjäoikeuksien kokoonpanojen vahvistaminen vaikeissa, laajoissa ja monimutkaisissa riita- ja rikosasioissa ottamalla kokoonpanoihin näissä asioissa nykyistä useampia ammattituomareita. Kollegiaalinen kokoonpano olisi lisäksi tarpeen tuomareiden ammattitaidon ja osaamisen kehittämisen kannalta.

2) *Hallintotuomioistuinten kokoonpanojen joustavoittaminen.* Hallinto-oikeuksien osalta tulisi, oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen, määritellä laissa asiaryhmittäin asiat, jotka voitaisiin käsitellä kolmea jäsentä suppeammassa kokoonpanossa. Arvioitaessa suppeamman kokoonpanon käyttöalaa on otettava huomioon hallinto-oikeuksien asema muutoksenhakutuomioistuimina. Korkeimman hallinto-oikeuden osalta tulisi harkita mahdollisuutta ulottaa kolmen jäsenen kokoonpano yleisesti sellaisiin asioihin, joissa ei anneta ratkaisua asiakysymykseen.

3) *Lautamiesjärjestelmän kehittäminen.* Lautamiesjärjestelmä on syytä säilyttää. Lautamiesten käyttöalaa käräjäoikeuksissa tulisi kuitenkin rikosasioissa supistaa.

Tavoitteena tulisi olla, että lautamiehet osallistuvat törkeiden rikosten käsittelyyn. Lautamieskokoontalon käsitteltävät asiat tulisi yksilöidä tarkasti laissa.

Komitea on pohtinut lautamiesjärjestelmän laajentamista hovioikeuksiin ja hallinto-oikeuksiin. Komitean enemmistön (kahdeksan) mielestä lautamiesjärjestelmän laajentamiselle hovioikeuksiin ja hallinto-oikeuksiin ei ole perusteita. Komitean vähemmistön (kolme) mielestä lautamiesjärjestelmä tulisi laajentaa myös hovioikeuksiin ja hallinto-oikeuksiin. Komitean kaksi jäsentä eivät ole ottaneet kysymykseen kantaa.

Lautamiesten valinta kuuluu nykyisin kunnanvaltuustoille. Komitea katsoo, että tällainen valintamenettely on jossain määrin ongelmallinen tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta. Valintamenettelyn muuttaminen saattaisi osaltaan lisätä luottamusta lautamiesjärjestelmää kohtaan. Komitean enemmistö (yksitoista) katsoo, että lautamiesten valintatapa tulisi arvioida kokonaan uudelleen. Tavoitteeksi tulee asettaa, että lautamiehet edustaisivat monipuolisesti väestöä ja että tuomioistuimet osallistuisivat valintaan jossain muodossa. Komitean vähemmistön (kaksi) mielestä valinnan kehittäminen olisi riittävää.

Komitean enemmistön (kahdeksan) mielestä lautamiesten yksilöllisestä äänioikeudesta tulee luopua ja siirtyä järjestelyyn, jossa lautamiehillä on yhteinen (kollektiivinen) äänioikeus. Komitean vähemmistön (viisi) mielestä lautamiesten yksilöllinen äänioikeus tulee säilyttää.

4) *Menettelyn koetun oikeudenmukaisuuden lisääminen.* Oikeudenkäyntimenettelyjen kehittämisessä on kiinnitettävä perinteisten prosessin laatuvaatimusten - varmuuden, joutuisuuden ja taloudellisuuden - rinnalla nykyistä enemmän huomiota siihen, että tuomioistuimissa asioivat kokisivat oikeudenkäyntimenettelyt oikeudenmukaisina. Menettelyn koetun oikeudenmukaisuuden kannalta keskeisiä asioita ovat asianosaisten osallistumismahdollisuudet ja heidän kohtelunsa oikeudenkäynnissä, menettelyn vuorovaikutuksellisuus, tuomareiden puolueettomuus ja ammatti-etiikka sekä ratkaisun ymmärrettävä perusteleminen. Menettelyllisen oikeudenmukaisuuden kehittämisessä on osaltaan kysymys siitä, että oikeudenkäynnissä otetaan huomioon yksilö- ja asianosaisnäkökulma. Tämän johdonmukaisena seurauksena tuomioistuimissa ja oikeudenkäynnissä tulisi entistä enemmän ottaa huomioon asianosaisten odotukset asiansa käsittelyssä.

5) *Oikeudenkäynnin joutuisuuden turvaaminen.* Komitea katsoo, että oikeudenkäynnin joutuisuuden turvaamiseksi tuomioistuinten resurssijakoa tulisi kehittää nykyistä joustavammaksi. Tässä tarkoituksessa tulee selvittää mahdollisuus laajentaa käräjätuomareiden toimivalta käräjäoikeuden tuomiopiiriä laajemmaksi sekä mahdollisuus siirtää asioita ruuhkautuneesta tuomioistuimesta vähemmän ruuhkautuneeseen. Nykyisin riita-asioissa on säännökset käsittelyn aikataulutuksesta ja asian käsittelyvaiheista ilmoittamisesta. Vastaavat säännökset on ulotettava kaikkiin tuomioistuimiin ja kaiken tyyppiin asioihin. Myös asianosaisten oikeussuojakeinoja asian viipymistä vastaan tulee parantaa.

6) *Oikeudenkäyntimenettelyn joustavoittaminen ja keventäminen.* Komitean enemmistö (yhdeksän) katsoo, että oikeudenkäyntimenettelyjä tulisi kehittää joustavammiksi ja tuomioistuimille ja asianosaisille tulisi antaa nykyistä enemmän valinnanvapautta sekä mahdollisuuksia vaikuttaa prosessiin. Tavoitteena tulee olla, että oikeudenkäyntimenettelyjä kehitetään siihen osallistuville helpommaksi. Komitean

vähemmistön (neljä) mielestä käräjäoikeuksien riitaprosessia ei tarvitse lainsäädännöllä kehittää joustavammaksi, koska se on jo nykyisin riittävän joustava.

Uuden teknologian soveltuvuutta oikeudenkäyntiin tulisi jatkuvasti seurata ja testata esimerkiksi erilaisilla kokeiluprojekteilla. Tätä tehtävää hoitamaan tulisi perustaa pysyvä toimielin. Tuomioistuinten mahdollisuuksia käsitellä yksinkertaisin menettelymuodoin ilmeisen perusteettomia vaatimuksia tulisi kehittää.

7) *Yksinkertaistettu riita-asioiden menettely ja oikeudenkäyntikulut.* Komitean näkemyksen mukaan Suomessa ei ole näköpiirissä tarvetta uudelle yksinkertaistetulle riita-asiain oikeudenkäyntimenettelylle. Sen sijaan komitea katsoo, että riita-asioiden oikeudenkäyntikynnyksen alentamiseksi tulisi kiireellisesti ottaa käyttöön vähäisissä riita-asioissa oikeudenkäyntikulutaulukko tai oikeudenkäyntikulukatto.

8) *Oikeudenkäynnin avoimuuden lisääminen.* Oikeudenkäyntien avoimuutta tulisi lisätä. Tähän tavoitteeseen pääsemiseksi on uudistettava oikeudenkäynnin julkisuutta koskeva lainsäädäntö, kehitettävä oikeudenkäyntimenettelyn sisäistä avoimuutta ja parannettava perustelujen laatua.

Vireillä olevan oikeudenkäynnin julkisuutta koskevan lainsäädäntötyön tavoitteet ovat kannatettavia. Oikeudenkäyntien avoimuutta ja julkisuutta tulisi lisätä sekä parantaa lainkäytön läpinäkyvyyttä kaikissa tuomioistuimissa. Tiedotusvälineiden mahdollisuuksia hoitaa tehtävänsä oikeudenkäynnin tosiasiallisen julkisuuden toteuttajina tulisi edistää ja oikeudenkäynnin julkisuutta koskevaa säännöstöä selkeyttää. Asian jatkovalmistelussa tulee huolehtia erityisesti siitä, että oikeudenkäynnin julkisuus toteutuu riittävällä tavalla myös kokonaan kirjallisesti käytävien oikeudenkäyntien osalta ja että eri lainkäyttölinjojen osalta ei oikeudenkäynnin julkisuutta säännellä tarpeettomasti erilaisilla säännöillä.

Asianosaisen oikeutta tulla kuulluksi oikeudenkäynnissä tulisi kehittää ja edistää etenkin tuomioistuimen ns. informatiivisen prosessin johdon keinoin (keskustelu oikeuskysymyksistä, viran puolesta sovellettavat säännökset) Tuomioistuimen ratkaisu ei saisi oikeuskysymyksenkään osalta tulla asianosaisille yllätyksenä. Informatiivista prosessinjohtoa tulisi lisätä myös kirjallisessa prosessissa.

Perustelujen laadun parantaminen on tärkeä kehittämisen painopistealue. Keinona on lähinnä koulutus, jossa korostetaan myös tuomarin vastuuta ja ammattietiikkaa. Tuomareita nimitettäessä pitäisi kiinnittää entistä enemmän huomiota hakijoiden ammattitaitoon, josta perusteleminen muodostaa tärkeän osan. Lisäksi hakijoiden kirjallisen ilmaisun taitoa ja perustelutaitoa olisi selvitettävä nimitysvaiheessa nykyistä systemaattisemmin.

9) *Suulliset käsittelyt ylimmissä oikeuksissa.* Komitea esittää, että korkeimmassa oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa menettelyä kehitetään ottamalla käyttöön lyhyet suulliset käsittelyt oikeuskysymyksestä keskustelua varten (ns. prejudikaatin pledeeraus). Menettely lisäisi asianosaisten ja tuomioistuimen vuorovaikutusta, mikä puolestaan edistäisi menettelyn oikeudenmukaisuutta. Se lisäisi tuomioistuinlaitoksen näkyvyyttä ja avaisi ylimpiä oikeuksia yleisölle. Lisäksi sillä voisi olla koulutuksellista merkitystä. Se antaisi myös mahdollisuuden kehittää

oikeudenkäyntiavustajien ja esittelijöiden (avustavien lakimiesten) työnjakoa ennakkopäätösasioissa.

10) Ryhmäkanteen käyttöön ottaminen. Komitea esittää, että otettaisiin uudelleen harkittavaksi ns. ryhmäkanteen massajuttujen käsittelemiseksi tai selvitetäisiin muiden erityisjärjestelyjen toteuttamista. Näin oikeussuojan saantiin olisi todellinen mahdollisuus silloinkin kun yksittäisen vahingonkärsijän intressi on niin pieni, että erillinen oikeudenkäynti ei olisi taloudellisesti järkevää.

11) Prosessisäännösten systematisointi. Lukuisten oikeudenkäyntimenettelyjä koskeneiden osittaisuudistusten jälkeen oikeudenkäymiskaari on rakenteeltaan epäjohdonmukainen ja sekava. Kun lisäksi rikosasioiden ja hallintolainkäyttöasioiden käsittelyä koskevat säännökset ovat pääosin erillislakeissa, tuomioistuinmenettelystä on vaikea hahmottaa kokonaiskuvaa. Komitea katsoo, että tehtyjen lukuisten uudistusten jälkeen olisikin aloitettava mahdollisimman pian oikeudenkäyntimenettelysäännösten systematisointia ja selkeyttämistä koskeva uudistamistyö.

Jatkoselvittelyjen yhteydessä tulisi harkita, olisiko syytä säätää varsinaisista menettelysäännöksistä erillinen tuomioistuinlaki (hallinnolliset säännökset, organisaatio, tuomareiden nimittäminen ja esteellisyys sekä juttujen jakamisperusteet). Lukuisten kaikkia oikeudenkäyntimenettelyä koskevien erillislakien osalta voitaisiin harkita, onko tarkoituksenmukaista säilyttää ne erillisinä lakeina vai tulisiko ne sijoittaa oikeudenkäymiskaareen tai säädettävään erilliseen tuomioistuinlakiin. Lisäksi tulisi harkita, tulisiko lakiin sisällyttää periaatteellisia säännöksiä prosessin tavoitteista ja laatuvaatimuksista.

12) Oikeudenkäynnin osapuolet hallintolainkäytössä. Komitea katsoo, että vaikka hallintolainkäytössä ei ole aihetta siirtyä yleiseen kaksiasianosaissuhteeseen, etenkin hallintopäätöksen tehneen hallintoviranomaisen prosessuaalista asemaa on syytä selkeyttää. Selkeyttämisellä on pyrittävä siihen, että oikeudenkäynnin tasapuolisuuteen vaikuttavat tekijät ovat entistä paremmin havaittavissa.

Viranomaisen valitusoikeuden osalta komitea katsoo, että hallintolainkäytössä tulisi lisätä julkishallinnon edustajan valitusoikeutta silloin, kun ensimmäisen asteen lainkäyttöviranomainen on muuttanut hallintopäätöstä. Valitusoikeuden ei kuitenkaan tarvitse olla yleinen, vaan valittamiselle voidaan säätää valituskynnys tai valitusoikeus voidaan säätää asiaryhmäkohtaisesti, ottaen huomioon toisaalta yhdenmukaisuuden vaatimukset ja toisaalta yksityisen intressit.

13) Suulliset käsittelyt ja katselmukset hallintolainkäytössä. Suullisten käsittelyjen määrä hallinto-oikeuksissa on lisääntynyt, mutta niitä ei vielä kukaan järjestetä kovin runsaasti. Suulliset käsittelyt ja katselmukset ovat usein merkityksellisiä asian selvittämisen kannalta. Lisäksi sekä suulliset käsittelyt että katselmukset vaikuttavat osaltaan siihen, miten asianosaiset kokevat oikeudenkäyntimenettelyn. Kehityssuuntana tulisi olla, että etenkin suullisia käsittelyjä järjestettäisiin hallinto-oikeuksissa merkittävästi nykyistä useammin. Suullisilla käsittelyillä on tärkeä rooli myös vakuutus- ja markkinaoikeuden oikeudenkäynneissä. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa suullisten käsittelyjen ja katselmusten järjestämisellä ei voi eikä tarvitsekaan olla samanlaista merkitystä kuin alemmissa tuomioistuimissa. Korkeimmalla hallinto-oikeudella tulee kuitenkin olla valmius tilanteen vaatiessa toimittaa suullinen käsittely tai katselmus.

Tämä voi joskus olla hyödyllistä, vaikka esillä olisi ainoastaan oikeuskysymys eikä tosiseikkojen arviointi (edellä kohta 9).

14) Turvaamistoimenpiteet. Oikeussuojan riittävän tehokkuuden takaamiseksi hallintotuomioistuimilla on oltava käytössään nykyistä kattavammat mahdollisuudet erilaisten turvaamistoimien käyttämiseen.

Avustaminen oikeudenkäynnissä (VII)

Asianajalaitos ja julkinen oikeusapu osana oikeussuojajärjestelmää ovat olleet yhtenä komitean teemana. Komitea on rajannut teeman käsittelemisen kysymyksiin, joilla on välitöntä merkitystä tuomioistuinlaitoksen toiminnalle ja kehittämiselle. Komitean tarkastelukulmasta merkittävä kysymys on, miten oikeudenkäyntiasiamiesten ja –avustajien ammattitaito ja osaaminen voidaan turvata.

Oikeudenkäynnissä tarvitaan enenevässä määrin oikeudellista asiantuntija-apua, jonka on myös oltava aikaisempaa korkealaatuisempaa. Asiantuntevien avustajien käyttämisellä on monia myönteisiä vaikutuksia. Se turvaa oikeuksien toteutumista ja siten parantaa oikeuden saatavuutta sekä sujuvoittaa ja tehostaa tuomioistuinten työskentelyä. Oikeudenkäyntiavustajien osallistuminen prosessiin parantaa mahdollisuuksia kehittää oikeudenkäynti joustavaksi ja asian ominaispiirteet huomioon ottavaksi.

Oikeusturvan kannalta on tärkeää, että oikeudellinen asiantuntija-apu on korkealuokkaista ja virheetöntä. Ammattitaitoon kuuluu tiedollinen ja taidollinen pätevyys sekä ammattietiikka. Näissä suhteissa oikeudenkäyntiasiamiesten ja –avustajien ammattitaito vaihtelee, ja tämä koskee myös asianajajia. Toisaalta hyvä asianajajatapa velvoittaa vain asianajajaliiton jäseniä ja julkisia oikeusavustajia, jolloin asianajajaliitosta erotettu henkilö voi jatkaa oikeudenkäyntiasiamiehenä ja –avustajana. Kuitenkin olisi tärkeää, että kaikilla oikeudenkäyntiasiamiehillä olisi velvollisuus noudattaa samankaltaisia ammattieettisiä sääntöjä ja että niiden noudattamista valvottaisiin. Komitea on tarkastellut keinoja tähän pääsemiseksi.

Komitean kannanotot

Komitea katsoo, että oikeudenkäyntiavustajien ja –asiamiesten kelpoisuusvaatimuksia tulisi tiukentaa. Tavoitteena tulisi olla, että toisen asiaa voi ajaa tuomioistuimessa vain ammatillisesti pätevä ja ammattieettisesti moitteeton oikeudenkäyntiavustaja tai –asiamies. Toiminnan tulee olla itsenäisen ja riippumattoman valvonta- tai kurinpitoelimen valvonnan alaista. Tämän tulee koskea pääsääntöisesti myös hallintolainkäyttöä.

Tarve käyttää oikeudenkäyntiavustajaa oikeudenkäynnissä on lisääntynyt viime vuosikymmeninä. Komitean arvion mukaan tällä hetkellä ei kuitenkaan ole suurta tarvetta ottaa tuomioistuimissa käyttöön yleistä avustajapakkoa. Olisi kuitenkin syytä selvittää, tulisiko tuomioistuimille antaa nykyistä laajemmat valtuudet tilannekohtaisesti määrätä asianosaiselle oikeudenkäyntiavustaja.

Oikeudenkäyntiavustajien ja –asiamiesten kelpoisuusvaatimuksia koskevia säännöksiä tulisi kiristää niin, että yleisissä tuomioistuimissa avustajalta ja asiamieheltä edellytettäisiin ylempää oikeustieteellistä perustutkintoa. Sukulaisuuteen ym.

perustuvasta oikeudesta toimia oikeudenkäyntiasiamiehenä ja –avustajana (OK 15:2,3), olisi luovuttava. Sukulaiset voisivat kuitenkin toimia oikeudenkäynnissä esimerkiksi tukihenkilöinä. Hallintotuomioistuimissa ylempää oikeustieteellistä perustutkintoa ei sen sijaan olisi syytä asettaa yksinomaiseksi kelpoisuusvaatimukseksi.

Oikeudenkäyntiavustajan ja -asiamiehen tehtävä tulisi säätää luvanvaraiseksi. Avustajat ja asiamiehet tulisi saattaa samankaltaisten ammattieettisten sääntöjen piiriin. Lisäksi tulisi luoda sääntöihin liittyvä kattava koulutus- ja valvontajärjestelmä. Erikseen olisi ratkaistava, miten lupajärjestelmä soveltuisi hallintotuomioistuimiin ja onko niissä asiaryhmiä, joissa oikeudenkäyntiavustajana toimimisen luvanvaraistaminen toisi enemmän haittoja kuin hyötyjä.

Toimiluvan saamisen edellytyksenä olisi riittävän pitkä työkokemus ja erityisen oikeudenkäyntiavustaja- ja asiamieskokeen suorittaminen. Riittävänä ei voitaisi pitää nykyisen asianajajatutkinnon suorittamista, vaan kokeella tulisi selvittää erityisesti valmiuksia suoriutua moitteetta tuomioistuinasioiden hoidon asettamista vaatimuksista. Toimilupaan sisältyisi velvollisuus osallistua säännöllisesti täydennyskoulutukseen ja hankkia vastuuvakuutus. Velvollisuuksien noudattamista valvottaisiin. Luvan tulisi olla mahdollisimman yleinen, jolloin se oikeuttaisi toimimaan oikeudenkäyntiavustajana ja –asiamiehenä kaikissa tuomioistuimissa. Lupaan tulisi liittyä myös velvollisuus noudattaa oikeudenkäyntiavustajien yleisiä ammattieettisiä sääntöjä. Sääntöjen noudattamista olisi myös valvottava. Erikseen tulisi harkita, olisiko tarkoituksenmukaista myöntää vain määrääkäsia lupia.

Komiteassa esillä olleista malleista lupajärjestelmäksi kannatusta on saanut Suomen Asianajajaliiton organisaation varaan rakennettu asianajajamonopoli ja Suomen Asianajajaliiton jäsenyydestä erillinen lisenssijärjestelmä, jossa lisenssin myöntäisi joku muu taho kuin asianajajaliitto. Komitea ei ole ottanut kantaa näiden kahden mallin paremmuuteen, sillä asianajajalaitos on voimakkaassa muutostilassa. Molemmat mallit on syytä pitää tasaveroisina esillä kun lupajärjestelmää kehitetään. Myös tuomioistuimen tilannekohtaisia valvontakeinoja tulisi monipuolistaa ja tuomioistuinten roolia oikeudenkäyntiavustajien ja -asiamiesten valvonnassa vahvistaa.

Konfliktinratkaisun vaihtoehdot (VIII)

Tuomioistuinkäsittelylle vaihtoehtoiset menettelymuodot ovat monessa suhteissa tärkeitä oikeuksien toteuttamisen kannalta. Vaihtoehtoiset menettelymuodot ovat useimmin helpommin lähestyttävää kuin tuomioistuimet, eikä täysimittainen oikeudenkäynti ole aina realistinenkaan vaihtoehto esimerkiksi kustannusten ja oikeudenkäyntiin kuluvan ajan vuoksi. Vaihtoehtoiset menettelymuodot toimivat myös eräänlaisina puskureina tuomioistuimille, sillä niiden vaikutuksesta kaikki oikeusriidat eivät tule tuomioistuimiin asti. Nykyinen tuomioistuinlaitos ei edes kestäisi, jos kaikki konfliktit ohjautuisivat tuomioistuinten käsiteltäviksi. Toimiva tuomioistuinlaitos kuitenkin turvaa vaihtoehtoisten menettelymuotojen toimivuuden, sillä mahdollisuus saattaa asia viime kädessä tuomioistuimen ratkaistavaksi on merkittävää sen kannalta, miten osapuolet sitoutuvat vaihtoehtoisissa menettelyissä syntyneisiin ratkaisuihin. Toisaalta perinteinen oikeudenkäyntimenettely ja vaihtoehtoiset menettelymuodot eivät ole toisilleen vastakkaisia eivätkä toisiaan syrjäyttäviä. Nykyaikaisessa eriytyneessä yhteiskunnassa, jossa konfliktit ja oikeusriidat ovat moninaisia, tarvitaan myös monipuolista

oikeusriitojen ja konfliktien ratkaisujärjestelmää. Myös oikeudellisen neuvonnan merkitys oikeudellistuneessa yhteiskunnassa korostuu.

Kahdeksannessa pääluvussa on käsitelty muita konfliktinratkaisun vaihtoehtoja kuin tuomitsemista. Asiakokonaisuudet ovat: oikeudelliset neuvontapalvelut, tuomioistuinten ulkopuoliset sovittelujärjestelmät (siviiliasioissa), lautakunnat, yleinen laillisuusvalvonta ja asiamiesjärjestelmät sekä välimiesmenettely. Tuomioistuintyyppisiä lautakuntia käsitellään kuitenkin tuomioistuinorganisaation yhteydessä (pääluku X). Konfliktinratkaisun vaihtoehtoja rikosasioissa sekä konfliktinratkaisun vaihtoehtoja tuomioistuimissa on käsitelty omina jaksoinaan. Tarkoituksena on ollut luoda kuvaa siitä perinteiselle tuomitsemistoinnalle vaihtoehtoisesta konfliktinratkaisujärjestelmän kokonaisuudesta, joka merkittäväällä tavalla vaikuttaa oikeusturvan toteutumiseen sekä tuomioistuinlaitoksen toimivuuteen.

Komitean kannanotot

1) *Oikeudelliset neuvontapalvelut.* Erilaisia nyt käytössä olevia neuvontajärjestelmiä on vahvistettava ja niiden asema on turvattava. Jatkossa neuvontapalvelujen riittävä kattavuus tulisi kartoittaa, sillä joillakin oikeuden aloilla saattaa olla ongelmana neuvontapalvelujen riittämättömyys.

Neuvontapalvelujen ja laajemmin koko konfliktinratkaisujärjestelmän kokonaisuus on hyvin moninainen ja vaikeasti hahmotettava. Tietoa tarvitseva ei ole aina selvillä siitä, kenen puoleen hänen tulisi oikeusongelmansa kanssa kääntyä. Tämän vuoksi komitea on jo välimietinnössään esittänyt, että Suomeen tulisi luoda palvelu, joka opastaisi oikeussuojakeinojen valinnassa. Palvelun tulisi olla valtakunnallinen ja kaikkien tulisi voida kääntyä sen puoleen heti kun oikeusongelma on muodostumassa. Neuvontapalvelussa ei käsiteltäisi varsinaista oikeusongelmaa, vaan kartoitettaisiin, mitä oikeussuojakeinoja on käytettävissä.

Lisäksi komitea esittää pitkän aikavälin tärkeänä kehittämishankkeena selvitettäväksi, voitaisiinko Suomeen luoda laaja-alainen eri viranomaisten yhteistyön varaan perustuva koko maan kattava oikeudellista neuvontaa ja opastusta tarjoava yhtenäinen palveluverkosto, oikeuspalvelukeskukset. Oikeuspalvelukeskukset voisivat opastaa myös eri oikeussuojakeinojen valinnassa, jolloin edellä ehdotettua erillistä neuvontapalvelua ei enää tarvittaisi.

2) *Tuomioistuinten ulkopuoliset sovittelujärjestelmät.* Tuomioistuimille vaihtoehtoisten konfliktinratkaisumenettelyjen, kuten sovittelun, käyttöala laajenee ja menettelyjen moninaisuus lisääntyy tulevaisuudessa. Sovittelun lisääntyminen konfliktien ratkaisukeinona on sinällään myönteistä. Kehitystä ei kuitenkaan voida hyväksyä, jos se johtuu tuomioistuinpalvelujen huonosta laadusta tai palveluvalikoiman kapeudesta, vaan tuomioistuinlaitoksen toimivuudesta on huolehdittava.

3) *Lautakunnat.* Erilaisilla suosituksia, lausuntoja, ohjeita ja ratkaisusuosituksia antavilla lautakunnilla on tärkeä rooli oikeuden saatavuuden edistämisessä, minkä vuoksi niiden toimintaedellytysten turvaamiseen on kiinnitettävä jatkuvasti erityistä huomiota.

4) *Yleinen laillisuusvalvonta sekä valtuutetut ja asiamiehet.* Suomen oikeusjärjestykseen kuuluu perinteisesti yleisten laillisuusvalvojen harjoittama valvonta. Jatkossakin on

pidettävä huolta siitä, että ihmisillä on mahdollisuus kääntyä laillisuusvalvojien puoleen asioissaan ilman muotomääräyksiä. Laillisuusvalvojien toiminta on tärkeää myös viranomaisten toiminnan kehittämisen kannalta. Myös eri oikeusaloilla toimivien erityisvaltuutettujen toiminta on merkittävää.

5) *Välímiesmenettely*. Välímiesmenettely on toimiva riitojenratkaisumenettely etenkin monissa elinkeinoelämän riidoissa. Komitea ei kuitenkaan pidä hyväksyttävänä sellaista kehitystä, jossa riita-asioita siirtyisi tuomioistuimista suuressa määrin ratkaistaviksi välímiesmenettelyssä sen vuoksi, että tuomioistuinmenettelyä ei koeta kyllin nopeaksi ja asiantuntevaksi. Tuomioistuinten yhteiskunnallisen aseman ja aineellisen lainsäädännön yhteiskunnallisen läpilyönnin ja oikeuden kehittämisen kannalta on tärkeää, että tuomioistuimissa käsitellään ja ratkaistaan monipuolisesti ja kattavasti yhteiskunnan eri osa-alueilla syntyneitä riitaisuuksia. Tämän vuoksi tuomioistuinten menettelyjä ja toimintaa tulisi kehittää niin, että ne säilyisivät jatkossakin kilpailukykyisenä välímiesmenettelylle.

6) *Rikosasioiden ratkaiseminen tuomioistuinten ulkopuolella*. Rikosasioiden sovittelu on siitä koituvien etujen vuoksi hyvä tapa käsitellä rikosasioita etenkin vähäisissä rikosasioissa ja esimerkiksi nuorten tekemissä rikoksissa. Sovitteluun päätyvät rikosasiat tulisi valita lähinnä muilla kuin tuomioistuinten ja syyttäjän toiminnan rationalisointiin ja tehostamiseen liittyvillä perusteilla. Rikosasioiden sovittelun tasapuolisesta saatavuudesta koko maassa tulisi säätää lailla.

Komitea suhtautuu kielteisesti syytteestä sopimismenettelyn (*plea bargaining*) käyttöön ottamiseen Suomessa. Menettely ei arvolähtökohdiltaan ja käytännön toteutukseltaan sovellu suomalaiseen rikosoikeusjärjestelmään. Rikosoikeudenkäyntiä voidaan tehostaa ilman syytteestä sopimisen kaltaisten menettelyjen käyttöönottoa.

7) *Sovittelu tuomioistuimissa*. Komitea pitää välttämättömänä, että asianajajat ja muut oikeudenkäyntiavustajat selvittävät sovintomahdollisuudet perusteellisesti ennen riita-asian vireillepanoa tuomioistuimessa. Tällä hetkellä sovintomahdollisuuden selvittäminen laiminlyödään usein. Tilannetta tulisi parantaa ensisijassa korostamalla asianajajien velvollisuutta noudattaa ammattieettisiä sääntöjään ja mahdollisesti tiukentamalla hyvää asianajajatapaa koskevia tapaohjeita. Toissijaisesti olisi harkittava lainsäädännöllisiä keinoja. Pakollista sovittelua ei kuitenkaan tarvitse ottaa käyttöön.

Komitea katsoo, että nykyisin käytössä oleva tuomioistuinten sovintomenettely on toiminut kaikkiaan varsin hyvin, mutta se kaipaakin kehittämistä. Sovittelun edelleen kehittämisen ja sen yhteensovittamisen perinteisen oikeudenkäyntimenettelyn kanssa on oltava tuomioistuinlaitoksen yksi lähivuosisien ja –vuosikymmenten keskeisistä painopistealueista. Kokonaisuudesta ei kuitenkaan saa muodostua niin moninaista, että se heikentäisi menettelyjen toimivuutta tai tekisi järjestelmästä vaikeasti hahmotettavan.

Oikeusministeriön asettama työryhmä (sovittelutyöryhmä) on keväällä 2003 ehdottanut uuden oikeudenkäyntimenettelystä erillisen tuomioistuinsovittelun käyttöön ottamista. Komitea ei ole ottanut kantaa työryhmän ehdotuksen yksityiskohtiin mutta toteaa, että ehdotus on kokonaisuutena tarkastellen kannatettava ja se antaa hyvän pohjan asian jatkovalmistelulle. Ehdotettua tuomioistuinsovittelua voidaan komitean mielestä kokeilla. Kokeilun jälkeen voidaan arvioida, voidaanko ja miten ehdotettu oikeudenkäynnistä erillinen tuomioistuinsovittelu ja nykyinen oikeudenkäyntiin kytkeytyvä sovinto-

menettely integroida ehdotusta paremmin toisiinsa. Komitea on käsitellyt Tanskasta peräisin olevaa tuomioehdotusmenettelyä, mutta ei ole pitänyt mallin käyttöön ottamista tarpeellisena.

Tuomioistuimen aktiivista sovintoon pyrkimistä ei tulisi rajoittaa pelkästään riita-asioihin, joissa sovinto on sallittu (dispositiiviset asiat). Sovinnon mahdollisuus tulisi selvittää myös sellaisissa riita-asioissa, joissa sovinto ei asioiden luonteen vuoksi ole käsitteellisesti mahdollinen (indispositiiviset asiat). Tosiasiassa osapuolilla voi olla niistä yhteisymmärrys tai he voivat päästä yhteisymmärrykseen ratkaisusta.

Hallintoasioissa voidaan käyttää vain rajoitetusti sovintomenettelyä. Kuitenkin hyvällä hallintomenettelyllä ja hallintoviranomaisten itseoikaisulla voidaan ehkäistä oikeusriitoja. Hallintoasioissa tulisi lisäksi laatia perusselvitys tarpeesta ja mahdollisuuksista kehittää uusia muotoja konfliktien ratkaisemiseksi, yhteisymmärryksen hakemiseksi ja sovitteluksi niissä rajoissa kuin hallinnon oikeusturvan vaatimukset sekä hallinnon yleiset oikeusperiaatteet sallivat. Hallintotuomioistuimissa voidaan jo nykyisten säännösten perusteella järjestää suullisia käsittelyjä, joissa selvennetään ja rajataan riitaiset kohdat.

Sovittelutoiminta muodostaa tulevaisuudessa tuomioistuinten yhden keskeisen palvelukokonaisuuden, eikä se ole enää vain perinteisen tuomioistuinmenettelyn sivutuote. Tämä edellyttää aikaisempaa suurempaa panostusta tuomareiden sovittelutaitojen kehittämiseen. Tuomioistuinsovittelun tehokas ja ammattitaitoinen toteutus saattaa edellyttää, että osa tuomareista erikoistuu sovitteluun.

Tällä hetkellä on tarvetta kehittää sovittelutapoja ja yhdenmukaistaa käytäntöjä oikeudenkäyntimenettelyyn liittyvän sovittelun osalta. Tätä ei kuitenkaan tulisi hoitaa ensisijassa lainsäädännöllä, vaan antamalla tuomareille sovittelukoulutusta sekä luomalla ohjeellisia malleja ja sovittelua käsitteleviä käsikirjoja eli kehittämällä sovittelua käytännön kautta. Kuitenkin sovittelua koskevia säännöksiäkin tulisi tarkastella uudestaan.

Osaaminen ja ammattitaito (IX)

Tuomioistuinten toiminnan laatu riippuu ennen kaikkea tuomareiden ja tuomioistuinten muun henkilöstön osaamisesta ja ammattitaidosta. Osaamiseen ja ammattitaitoon voidaan vaikuttaa monin tavoin. Vaikuttavia keinoja ovat esimerkiksi pätevyityskoulutus, nimitysmenettely, täydennyskoulutus sekä työssä oppiminen ja erikoistuminen. Jotta osaamista ja ammattitaitoa voitaisiin parantaa maksimaalisesti, on pohdittava kaikkiin näihin osa-alueisiin kohdistuvia kehittämistoimenpiteitä.

Tässä pääluvussa tarkastellaan tuomioistuinten henkilöstön osaamista ja ammattitaitoa edellä mainituista näkökulmista. Tarkastelun kohteena ovat erityisesti tuomarit. Lisäksi käsitellään esittelijäjärjestelmää ja tuomioistuinharjoittelua, koska nämä ovat olennaisia rakenteellisia kysymyksiä tulevien tuomareiden ja koko tuomioistuinlaitoksen kannalta.

Tuomareiden pätevyityskoulutus-, täydennyskoulutus- ja nimitysjärjestelmien tulisi tuomioistuinten yhteiskunnallinen tehtävä huomioon ottaen tuottaa tuomareita, joilla on

lakimieskunnan paras osaaminen ja ammattitaito oikeusriitojen ja konfliktien ratkaisemisessa.

Komitean kannanotot

1) *Tuomareiden erikoistuminen.* Koska tuomioistuinten tehtävät monipuolistuvat ja niissä on hallittava laajoja tietomääriä samalla kun tuomioistuimille asetetut vaatimukset kasvavat, tarvitaan erikoistuneita tuomareita. Erikoistumisen sekä osaamisen ja ammattitaidon turvaamiseksi tuomioistuinyksiköiden on oltava riittävän suuria. Erikoistumista on kuitenkin toteutettava niin, että tuomarit säilyttävät kokonaiskuvan oikeusjärjestyksestä. Tätä voidaan edistää esimerkiksi tehtäväkierrolla. Myös erikoistuomareiden virkojen perustamista ja tuomioistuinten yhteistoimintaa on harkittava. Pitkällekin vietyä ja pysyvää erikoistumista ei tule välttää, jos sellainen on tarpeen jonkin asiaryhmän erityispiirteiden vuoksi.

2) *Kansliahenkilöstön osaaminen ja ammattitaito.* Kansliahenkilökunnan osaamiseen ja ammattitaitoon panostaminen on merkittävä osa koko tuomioistuinlaitoksen kehittämistä. Kansliahenkilökunnan korkea ammattitaito lisää mahdollisuuksia kehittää työmenetelmiä ja löytää tarkoituksenmukainen työnjako oikeustieteellisen koulutuksen saaneiden ja muun koulutuksen saaneiden välillä ja näin tehostaa toimintaa. Tavoitteena tulee olla, että tuomarin työnkuvaan kuuluisi mahdollisimman vähän muita kuin oikeudenkäynnin johtamiseen, asian ratkaisemiseen ja perustelemiseen liittyviä tehtäviä.

3) *Esittelijäjärjestelmästä luopuminen.* Komitea katsoo, että nykyoloissa on edellytykset ja aihetta luopua esittelijäjärjestelmästä kaikissa tuomioistuimissa. Tilalle kehitettävien järjestelmien tulisi kuitenkin olla osaksi erilaisia korkeimmissa oikeuksissa ja muissa muutoksenhakutuomioistuimissa. Komitea ei esitä yksityiskohtaista mallia uudesta järjestelmästä, mutta asettaa jatkokehittelylle suuntaviivoja ja tavoitteita.

Muissa muutoksenhakutuomioistuimissa kuin korkeimmissa oikeuksissa olisi tuomareiden lisäksi avustavia lakimiehiä, joita olisi kuitenkin vähemmän kuin nykyisiä esittelijöitä. Tuomari vastaisi asian valmistelusta, prosessinjohtotoimista ja päätösluonnoksen laatimisesta sekä kirjallisessa prosessissa asian selostamisesta kollegiolle. Avustavat lakimiehet avustaisivat häntä työskentelyn ja päätöksenteon eri vaiheissa, mutta he eivät osallistuisi tuomioistuimen päätöksentekoon samalla tavalla kuin nykyiset esittelijät.

Korkeimmissa oikeuksissa asian valmistelisi avustava lakimies ja hän laatisi myös ratkaisuluonnoksen asiasta vastaavan tuomarin ohjauksessa. Mainittu tuomari selostaisi asian muille päätöksentekoon osallistuville. Avustavalla lakimiehellä ei olisi samanlaista muodollista asemaa päätöksenteossa kuin nykyisillä esittelijöillä, mutta hän voisi olla läsnä tuomarien neuvottelussa. Korkeimpien oikeuksien luonteen vuoksi avustavia lakimiehiä ei voisi olla vähempää kuin nykyisiä esittelijöitä. Virat olisivat määräaikaaisia. Niihin rekrytoitaisiin lahjakkaita ja eteviä lakimiehiä tuomioistuimista ja muualta.

4) *Oikeustieteellinen perustutkinto.* Tuomareiden pätevyysvaatimuksena on oltava ylempi oikeustieteellinen perustutkinto. Tutkintoon sisältyvien opintojen on oltava vähintään samantasoisia kuin nykyiseen perustutkintoon sisältyvät. Opintojen on annettava riittävä yleiskuva koko oikeusjärjestyksen sisällöstä. Myös tuomarin tehtävässä tarvittavia muita

kuin juridisia taitoja on tarpeen hankkia perusopintojen aikana. Lisäksi olisi harkittava mahdollisuutta liittää opintoihin pakollinen työharjoittelujakso.

5) *Tuomioistuinharjoittelun koulutuksellisuuden lisääminen.* Komitea katsoo, että tuomioistuinharjoittelun koulutuksellisen luonteen lisääminen on välttämätöntä. Harjoittelun sisältöä voidaan kehittää niin, että se kiinnostaa ensisijassa oikeuslaitoksen palvelukseen hakeutuvia lakimiehiä. Silti muutkin kuin tuomioistuinkokemusta tarvitsevat lakimiehet voisivat suorittaa sen. Lisäksi järjestelmää tulisi muuttaa niin, että harjoittelua voisi suorittaa myös hallinto-oikeuksissa. Tulisi myös selvittää mahdollisuudet pidentää harjoittelu-aikaa ja luopua kärjäviskaalien viroista. Myös harjoittelijoiden valintamenettelyä tulisi kehittää.

6) *Tuomareiden pätevyisyysjärjestelmä.* Valmisteilla on tuomareiden pätevyisyysjärjestelmä (oikeusministeriön työryhmämietintö 2002:6). Komitea katsoo, että mahdollisen pätevyisyysjärjestelmän tulee olla vain yksi mahdollisuus muiden joukossa pätevyitä tuomariksi. Koulutuslautakunnan kokoonpanossa tulisi olla muitakin kuin juridiikan asiantuntijoita. Koulutuksessa on tuettava koulutettavan itsenäisen ajattelun kehittymistä. Pätevyisyysjärjestelmän ongelmana on se tosiasiallinen valta, joka koulutuslautakunnalle muodostuisi tulevien tuomareiden valinnassa verrattuna tuomarinvalintalautakuntaan.

Komitea on pohtinut vaihtoehtoja kehittämislinjaa pätevyisyysjärjestelmälle. Komitea pitää tärkeänä, että tuomareita nimitetään nykyistä enemmän sellaistenkin lakimiesten joukosta, jotka eivät ole ennestään tuomioistuinten palveluksessa (ns. avoin ura). He saattavat luonnollisesti tarvita lisäkoulutusta siirtyessään tuomioistuinlaitoksen palvelukseen. Sen sijaan lakimiesuran alkuvaiheisiin sijoittuva, vain valituille henkilöille tarjottava pätevyisyyskoulutus saattaisi käytännössä jatkaa tuomarin uran sulkeutuneisuutta. Komitea katsoo, että ensi vaiheessa olisi toteutettava tuomioistuinharjoittelun koulutuksellisuuden lisääminen niin, että jo se antaa hyvät lähtökohdat tuomariksi kehittymiselle. Sen lisäksi olisi panostettava tuomareiksi nimitettyjen lisäkouluttamiseen kunkin yksilöllisten tarpeiden pohjalta. Tulevaisuuden tuomioistuinlaitoksen tarpeita vastaisi pätevyisyysjärjestelmää paremmin järjestely, jossa tuomariksi pätevoidyttäisiin uudistetun tuomioistuinharjoittelun, lakimiesuran aikana hankittavan täydennyskoulutuksen ja monipuolisen työkokemuksen avulla. Tuomareiden pätevyisyysjärjestelmän (2002:6) toteuttaminen ei ole tarkoituksenmukaista.

7) *Tuomareiden ja avustavien lakimiesten täydennyskoulutus.* Kattavaan ja tehokkaaseen täydennyskoulutukseen panostaminen on tärkeää koko tuomioistuinlaitoksen toiminnan kehittämisen kannalta. Työnantajan on tuettava tuomareiden osallistumista täydennyskoulutukseen. Tuomarille koulutus on osa virkatehtävän hoitamista (virkavelvollisuus).

8) *Työssä oppiminen ja työyhteisöjen kehittäminen.* Ammattitaidon ja osaamisen kehittämiseen on pyrittävä monin keinoin, joista yksi on työssä oppiminen. Työssä oppimista on tuettava esimerkiksi tehtäväkierron ja virkamiesvaihdon avulla. Työssä oppimista voitaisiin parantaa myös lisäämällä kollegiaalisuutta kärjäoikeuksissa.

Tuomioistuimen kehittämistyössä on aiempaa voimakkaammin tuotava painopistettä tuomioistuinyksiköihin ja tuettava niissä tapahtuvaa paikallista kehittämistä. Tämä

edellyttää tuomioistuimen kehittämistyön uudelleen hahmottamista. Paikallinen kehittämistyö vaatii levitäkseen keskushallinnon, tuomioistuinverkoston ja tärkeimpien yhteistyökumppanien tukea. Tuomarien, asianajajien ja syyttäjien yhteiset kehittämishankkeet ja useamman tuomioistuimen yhteistyöprojektit ovat esimerkkejä verkostoitumisesta, jota tuomioistuinten kehittäminen edellyttää.

9) *Monipuolisuutta tuomareiden kokemustaustaan.* Tuomioistuinlaitoksen kehittämisen yhtenä keskeisenä tavoitteena on pidettävä sitä, että tuomareiksi nimitettävillä on monipuolinen työkokemus ja että tuomareiksi nimitetään myös tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelta. Monipuolisuus on myönteistä tuomareiden ammattitaidon sekä tuomioistuinten kokonaispätevyyden ja avoimuuden kannalta. Tuomarin uran avaaminen vastaa moniarvoisen yhteiskunnan vaatimuksia.

Komitea on pohtinut kahta vaihtoehtoa tuomarikunnan taustan monipuolistamiseksi. Ensinnäkin tuomareiden valintamenettelyä tulee kehittää, jotta uran avaaminen onnistuisi ja tuomareiksi saataisiin nimitettyä taitavin ja kyvykkäin hakija. Tuomarin tehtävää tulee kehittää nykyistä houkuttelevammaksi. Myös tuomarivalintalautakunnan toimintaa tulisi kehittää niin, että se voisi arvioida hakijoiden pätevyyttä ja soveltuvuutta nykyistä paremmin, eikä virkaikä olisi määräävä tuomarin virkoihin nimitettäessä. Tämän vuoksi tulisi harkita soveltuvuuskokeiden järjestämistä tai sitä, että tuomarinvalintalautakunta haastattelisi hakijoita. Lisäksi tuomioistuinten hakijoista antamia lausuntoja tulisi kehittää.

Tuomarin tehtävien avaaminen myös tuomioistuinlaitoksen ulkopuolisille ei ehkä toteudu riittävästi nykyjärjestelmää kehittämällä. Tämän vuoksi komitean enemmistö (yksitoista) katsoo, että lyhyellä tähtämellä saattaa olla tarpeen kiintiöidä osa auki tulevista tuomarin viroista vain tuomioistuinten ulkopuolella työskenteleville lakimiehille (kiintiömalli). Mallin kehittämisessä on otettava huomioon perustuslain 125 §:n säännös nimitysperusteista ja syrjimättömyyden periaate. Komitean vähemmistö (kaksi) katsoo, ettei kiintiömalli ole toteuttamiskelpoinen.

Tuomioistuinorganisaatio (X)

Tuomioistuinorganisaation kehittämistä on tarkasteltava ennen kaikkea siltä kannalta, mistä tehtävistä tuomioistuinten on huolehdittava. Tuomioistuinten pelkistettynä perustehtävänä voidaan pitää ihmisten oikeusturvan kannalta tärkeimpien ja yhteiskunnan vaikeimpien oikeudellisten konfliktitilanteiden ratkaisemista, vaikka tuomioistuimissa käsitellään jatkossakin erilaisia suhteellisen yksinkertaisia ja vähäisiä asioita. Tuomioistuinlaitoksen organisaatio, ja siihen läheisesti liittyvät asiat kuten hallinto, on muodostettava sellaiseksi, että ne mahdollisimman hyvin tukevat perustehtävän suorittamista.

Tässä pääluvussa luodaan yleiskatsaus tuomioistuihin ja tuomioistuintyyppisiin muutoksenhakulautakuntiin. Yleisten tuomioistuinten ja yleisten hallintotuomioistuinten osalta käsitellään myös näissä tuomioistuimissa tällä hetkellä olevia erityiskokoonpanoja. Lisäksi käydään läpi asiaryhmät, jotka on keskitetty vain yhteen tai muutamaan tuomioistuimeen. Tässä pääluvussa käsitellään myös yleisellä tasolla erityistuomioistuimia, niiden intressijäseniä sekä joiltain osin toimivaltuuksia. Seuraavaksi tarkastellaan käräjäoikeusorganisaation kehittämistä ja muutoksenhakua

käräjäoikeudesta hovioikeuteen. Lopuksi käsitellään eräitä hallintotuomioistuinorganisaatioon liittyviä kysymyksiä.

Komitean toimeksiannon mukaan työn lähtökohtana on uuden perustuslain peruseriaatteen tuomiovallan käytöstä ja perusoikeusnäkökulma. Komitea on pidättäytynyt käsittelemästä sellaisia tuomioistuinlaitoksen perusrakenteeseen liittyviä kysymyksiä, jotka ovat saaneet ratkaisunsa vuoden 2000 perustuslaissa.

Komitean kannanotot

1) *Eryyistuumioistuimet.* Komitea ei näe tarvetta uusien erityistuomioistuinten perustamiseen. Komitean käsityksen mukaan on suhtauduttava pidättyvästi myös siihen, että nykyisten erityistuomioistuinten toimivaltaa laajennettaisiin siirtämällä yleisistä tuomioistuimista tai yleisistä hallintotuomioistuimista niihin asioita. Myös uusien asiaryhmien kohdalla on ensi sijassa etsittävä ratkaisuksi yleisiä tuomioistumia tai yleisiä hallintotuomioistumia. Pitkän aikavälin suunnittelussa tulee selvittää vakuutusosoikeuden ja siellä käsiteltävien asioiden integroimista toimialaltaan yleisempiin tuomioistuihin.

Vakuutusosoikeuden kokoonpanoissa on mukana sellaisia sivutoimisia jäseniä, jotka pohjautuvat intressitahojen ehdotuksiin. Komitea katsoo, että tällaista järjestelyä ei voida perustella tarvittavan asiantuntemuksen hankkimisella, vaan asiantuntemuksen hankkimiseksi tulisi käyttää muita keinoja, kuten todistelun kehittämistä ja ammattituomareiden erikoistumista. Järjestely sisältää myös periaatteellisella tasolla ongelmia, jotka voivat konkretisoida yksittäisen asian ratkaisemisessa. Vakuutusosoikeuden kokoonpanoja tulee kehittää niin, että intressitahojen ehdottamista sivutoimisista jäsenistä luovutaan.

2) *Eryyiskokoonpanot yleisissä tuomioistuimissa ja yleisissä hallinto-tuomioistuimissa sekä vakuutusosoikeuden lääkärijäsenet.* Yhteiskunnan monimutkaistuminen ja oikeudellistuminen vaativat tuomioistuimilta yhä korkeampaa ammattitaitoa. Komitea katsoo, että yleisesti ottaen tulisi kehittää yleisten tuomioistuinten ja yleisten hallintotuomioistuinten asiantuntemusta ja menettelyä niin, että tuomioistuinten kokoonpanoissa ei tarvittaisi asiantuntijajäseniä. Asiantuntemukseen perustuvaa tietoa hankittaisiin silloin kuulemalla asiantuntevia todistajia ja asiantuntijoita. Tällainen järjestelmä ei kuitenkaan useammastakaan syystä sovi kaikkiin asiaryhmiin, ja sen vuoksi asiantuntijajäsenien osallistuminen päätöksentekoon on määrättyissä asiaryhmissä perusteltua. Komitea katsoo, että olisi tarpeellista selvittää, voitaisiinko asiantuntemusta saada tuomioistuinten käyttöön uudenaikaisissa muodoissa. Uudenmuotoisten asiantuntijaosallistumisten kehittämisessä on otettava huomioon oikeudenkäynnin avoimuuden vaatimukset.

3) *Tuomioistuintyyppiset muutoksenhakulautakunnat.* Kehitystä, jossa hallinto-oikeudelliset valitusasiat kuuluvat pääsäännön mukaan ensi asteessa hallinto-oikeuksien toimivaltaan, on syytä jatkaa. Tavoitteena on pidettävä sitä, että lainkäyttöä harjoittavista muutoksenhakulautakunnista luovutaan. Hallinto-oikeudellista muutoksenhakua voi, ja usein tulee, edeltää esivaiheena oikaisuvaatimusmenettely. Oikaisuvaatimukseen liittyvistä eräistä yhteisistä kysymyksistä, kuten menettelystä aiheutuvien kulujen korvaamisesta, esteellisyydestä sekä asianosaisten suullisesta kuulemisesta on tarpeen antaa yleissäännöksiä.

4) *Käräjäoikeuksien koko ja määrä.* Uudistustyötä käräjäoikeuksien yksikkökoon kasvattamiseksi ja niiden määrän vähentämiseksi tulee jatkaa ja voimistaa. Käräjäoikeudessa tuomareiden vähimmäismäärän tulisi olla kahdeksasta kymmeneen tuomaria, mielellään jonkin verran tätä suurempikin. Toisaalta käräjäoikeuspalveluiden alueellisen saatavuuden turvaamiseksi ei maan kaikissa osissa voitane muodostaa näin suuria käräjäoikeuksia. Käräjäoikeuksien määrä ja sijainti tarkentuu jatkovalmisteluissa. Komitea on arvioinut käräjäoikeuksien tarpeelliseksi määräksi 30 – 40. Käräjäoikeuksien yksikkökokoja suurentamalla varmistetaan osaltaan siihen tavoitteeseen pääsemistä, että yleisissä tuomioistuimissa tapahtuvan lainkäytön painopiste olisi käräjäoikeuksissa. Käräjäoikeusorganisaatiota kehitettäessä tulee turvata käräjäoikeuspalveluiden saatavuus myös ruotsinkielisille.

5) *Hovioikeuksien asema oikeusastejärjestyksessä.* Lainkäytön painopiste yleisten tuomioistuinten toimialalla tulisi olla käräjäoikeuksissa. Hovioikeuden tehtävänä tulisi olla ensisijassa sen kontrolloiminen, ettei käräjäoikeuden ratkaisu ole virheellinen. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi komitea on tehnyt lukuisia ehdotuksia käräjäoikeuksien vahvistamiseksi ja oikeusturvan parantamiseksi käräjäoikeusmenettelyssä. Käräjäoikeuksien vahvistaminen antaa mahdollisuuden arvioida uudelleen hovioikeuksien asemaa ja tehtäviä oikeusastejärjestyksessä. Sen jälkeen kun jo käräjäoikeudessa ensimmäisenä oikeusasteena on varmistettu asianosaisille riittävän hyvät oikeusturvatakeet, voidaan pitkällä aikavälillä harkita sitä, voitaisiinko muutoksenhakua käräjäoikeuden tuomiosta tavalla tai toisella rajoittaa esimerkiksi näyttökysymyksissä.

6) *Kaksiasteinen yleisten hallintotuomioistuinten järjestelmä.* Hallintolainkäyttöjärjestelmä rakentuu kaksiasteiseen yleisten hallintotuomioistuinten järjestelmään. Tästä on kuitenkin vielä lukuisia poikkeuksia. Näitä poikkeuksia tulisi edelleen huomattavasti vähentää.

Korkeimman hallinto-oikeuden toimintaedellytysten turvaaminen ja parantaminen edellyttävät, että korkein hallinto-oikeus voi tulevaisuudessa nykyistä olennaisesti enemmän keskittyä vaikeiden ja oikeusturvan kannalta merkityksellisten asioiden laadukkaaseen käsittelyyn. Yhtenä keskeisenä kehittämiskeinona on laajentaa sentyyppisen valituslupajärjestelmän alaa, jossa valitusluvan myöntäminen ei rajoitu pelkästään niin sanottuun prejudikaattiperusteeseen, vaan siihen kuuluu myös valitusluvan myöntäminen ilmeisen virheen perusteella. Uudistettaessa muutoksenhakua on pidettävä lähtökohtana, ettei oikeusturvan toteutumista arvioida yleisenä organisaatiokeskeisenä kokonaisratkaisuna vaan asiaryhmäkohtaisesti.

7) *Muutoksenhaku toimeentuloturva-asioissa.* Komitea pitää tärkeänä, että toimeentuloturvan muutoksenhakukomitean (KM 2001:9) ehdotukset muutoksenhakulautakunnista toteutettaisiin pikaisesti. Kuitenkin ainakin pitkällä aikavälillä tulisi arvioida uudestaan tarvetta säilyttää toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunnat lainkäyttöelininä. Samalla tulisi arvioidavaksi näitä asioita koskevan muutoksenhaun suhde yleiseen hallintolainkäyttöjärjestelmään.

Tuomioistuinten johtaminen (XI)

Tuomioistuinten toiminnan onnistumisen kannalta tuomioistuinten johtaminen on avainasemassa. Hyvällä johtamisella luodaan edellytykset käsitellä ja ratkaista asiat oikeusturvavaatimukset täyttävällä tavalla. Nopeasti muuttuva toimintaympäristö sekä entistä korkeammat laatu- ja tehokkuusvaatimukset asettavat tuomioistuinten johtamiselle uudenlaisia vaatimuksia. Johtaminen on sen vuoksi kohotettava aikaisempaa tärkeämmäksi.

Komitea on nostanut esiin eräitä keskeisiä näkökulmia johtamiseen. Tuomioistuimissa 1990-luvulla käyttöön otettua tulosjohtamisjärjestelmää tullaan lähivuosina muun valtionhallinnon tavoin kehittämään ja syventämään. Asiakasnäkökulman korostaminen edellyttää kuitenkin, että määrällisten tulosten lisäksi kiinnitetään huomiota laadullisiin tekijöihin ja tuloksiin (esimerkiksi asiakastytyvyisyys oikeudenkäyntimenettelyn eri vaiheissa) Tuomioistuimissa kokeiltaneen erilaisia laatujohtamisjärjestelmiä. Ainakin tulosjohtamista tullaan laajentamaan ja kehittämään laatujohtamisjärjestelmien pohjalta. Tällainen kehitys on myönteistä. Johtamista on kehitettävä lisää myös valmentavan ja keskustelevan johtamisen suuntaan. Tällöin painottuu avoin ja tasavertainen vuorovaikutus henkilöstön kanssa, henkilöstön motivointi ja tukeminen sekä osaamisen ja ammattitaidon kehittäminen.

Tuomioistuimet ovat päällikkövirastoja, mikä on rakenteellisesti toimiva johtamis- ja hallintomalli jatkossakin. Haasteena on johtamisen sisällöllinen kehittäminen. Komitea on tarkastellut tuomioistuimia toisaalta hallinnollisina yksiköinä ja toisaalta lainkäyttöyksikköinä sekä pohtinut johtamisen sisältöä ja tuomioistuinjohtajien rekrytointia. Lisäksi on käsitelty tuomareiden valvontaa.

Komitean kannanotot

Päällikkötuomarilla on laaja vastuu virastonsa työn tehokkuudesta, taloudellisuudesta ja yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta. Lisäksi hänellä on vastuu siitä, että tuomioistuinten henkilöstö säilyttää työkykynsä muuttuvissa oloissa ja lisääntyvien vaatimusten keskellä ja kokee työnsä antoisana ja haastavana. Viimeksi mainittu edellyttää etenkin henkilöstöjohtamisen kehittämistä. Päällikkötuomarin tulisi panostaa tuomioistuimensa toiminnan ja etenkin sen lainkäytön kehittämiseen. Koska johtaminen vaikuttaa entistä enemmän toiminnan onnistumiseen, tuomioistuinten johtamisen on oltava ammattimaista.

Tuomareiden riippumattomuus ei sinänsä estä tehokasta johtamista. Tuomareiden riippumattomuuden kannalta olisi perusteltua, että tuomioistuimissa esimiestehtävissä toimivien tuomareiden tehtävistä ja valtuuksista säädettäisiin nykyistä tarkemmin laissa.

Päällikkötuomarin virkaan valittavalta edellytetään tuomarikokemuksen lisäksi johtamistaitoa ja -kykyä. Valintaperusteena johtamistehtäviin ei voi olla pelkästään tuomarin tehtävässä hankittu virkaikä. Tuomioistuinten johtamisen ammattimaistumisen vuoksi tulisi selvittää mahdollisuuksia kouluttaa esimiestehtävistä kiinnostuneita ja tehtävään sopivia jo tuomarinuran varhaisessa vaiheessa. Esimiestehtävissä toimivat tarvitsevat jatkuvaa ja laaja-alaista koulutusta johtamisesta. Tuomioistuinten päällikkötuomareille tulisi luoda tuomioistuinten keskushallinnon yhteyteen johtamisen ja kehittämisen tuki.

Päällikkötuomarin tehtävä on nykyisin vakinainen. Komitea esittää, että käynnistettäisiin selvitystyö siitä, tulisiko päällikkötuomarin tehtävä ja muut vakinaiset tuomariesimiestehtävät muuttaa määräaikaisiksi.

Komitea esittää tuomareiden valvontalautakunnan perustamista. Sillä tulisi olla käytettävissään seuraamusvaihtoehtoina mahdollisuus arvostella tuomarin toimintaa tai antaa hänelle varoitus. Lautakunnan ratkaisusta tulisi voida valittaa tuomioistuimeen. Lautakunta voisi myös antaa lausunnon siitä, mitä hyvä tuomaritapa edellyttää. Kantelun voisivat tehdä kaikki oikeudenkäynnin osapuolet, päällikkötuomari, Suomen Asianajajaliitto, yleiset laillisuusvalvojat ja tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon edustaja. Valvontalautakunnan menettelyä tulisi kehittää siihen suuntaan, että yleiset laillisuusvalvojat siirtäisivät tuomariin kohdistuvan kantelun lautakunnalle. Vähitellen voitaisiin luopua yleisten laillisuusvalvojien tuomareihin kohdistamasta valvonnasta. Valvontalautakunta voisi myös saattaa rikostutkinnan vireille.

Tuomioistuinlaitoksen keskushallinto (XII)

Tuomioistuinlaitoksen kehittämistarpeet edellyttävät, että myös sen keskushallinnon toimivuutta arvioidaan ja keskushallintoa uudistetaan sekä kehitetään. Keskushallinnossa tulee olla riittävästi resursoitu tuomioistuinlaitoksen kehittämiseen, tutkimukseen ja johdon tukemiseen keskittynyt yksikkö. Keskushallinnon koordinoimassa kehittämistyössä tulee tuomarikunnan ja tuomioistuinten muun henkilöstön olla hyvin edustettuna. Keskushallinnolta edellytetään, että se kykenee osaltaan huolehtimaan sille kuuluvista tuomioistuinlaitoksen hallintotehtävistä tehokkaasti, luotettavasti ja asiantuntevasti sekä ottaen huomioon tuomioistuinten erityispiirteet. Keskushallintoa järjestettäessä tulee ottaa huomioon keskushallinnon kehittämisen yleiset trendit ja kansainvälinen kehitys. Keskushallintomallin tulee olla sopuoinnussa tuomioistuinten riippumattomuuden kanssa.

Tässä pääluvussa keskushallintokysymystä on tarkasteltu ensin aiheesta aikaisemmin käydyn keskustelun valossa. Toiseksi on kuvattu keskushallinnon nykytilaa ja arvioitu ylimpien oikeuksien ja hovioikeuksien hallinto- ja valvontatehtäviä sekä tulosohjausjärjestelmää. Kolmanneksi on kuvattu sitä, miten keskushallinto on järjestetty oikeusministeriön toimialalla ja tuomioistuimia lähellä olevissa organisaatioissa. Lisäksi on tarkasteltu kehityksen viime aikaisia suuntaviivoja. Seuraavaksi on arvioitu keskushallinnon tulevia tehtäviä, nykyistä oikeusministeriön hoitamaa keskushallintoa sekä keskushallinnon kehittämiseen vaikuttavia tekijöitä. Lopuksi esitellään komitean pohdintoja kehittämisen tuleviksi suuntaviivoiksi.

Komitean kannanotot

1) *Tulosohjausjärjestelmä.* Tulosohjausjärjestelmä sisältää ongelmia tuomioistuinten riippumattomuuden näkökulmasta. Tulosohjauksen kaavailtu terävöittäminen ja nykyistä pidemmälle menevä tuomioistuinten toiminnan laadun ja vaikuttavuuden mittaaminen ja arviointi saattavat lisätä ongelmia. Toisaalta on joka tapauksessa tarvetta kehittää tuomioistuinlaitokselle nykyistä paremmin soveltuva laadunmittaus- ja resurssienjakojärjestelmä. Tuomioistuinten riippumattomuuden turvaamiseksi tuomareiden ja tuomioistuinten tulisi olla keskeisesti mukana järjestelmien kehittämisessä.

2) *Ylimpien oikeuksien ja hovioikeuksien rooli tuomioistuinhallinnossa.* Korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden sekä hovioikeuden alaisiaan tuomioistuimia kohtaan harjoittaman muun kuin ratkaisutoiminnan kautta tapahtuvan ohjauksen sisältöä ei ole määritelty tarkasti, ja sitä tulisi selkeyttää. Tuomioistuinten oikeusasteellisesta riippumattomuudesta seuraa, että ohjauksen laajentaminen nykyisestä on ongelmallista. Toisaalta olisi myönteistä, jos eri oikeusasteet ja jopa eri lainkäyttölinjat tulevaisuudessa harjoittaisivat nykyistä aktiivisempaa yhteistyötä lainkäytön laadun kehittämiseksi. Yhteistyön ei kuitenkaan tulisi perustua ensisijassa tuomioistuinten muodolliseen hierarkiasuhteeseen, vaan eri oikeusasteiden tasavertaiseen osallistumiseen, jossa eri näkökulmia ja osaamista yhdistämällä pyrittäisiin löytämään kulloinkin parhaita toimintatapoja sekä kehittämään tuomarikunnan osaamista, ammattitaitoa ja yhteistä tuomarinidentiteettiä.

Hovioikeuksien käräjäoikeuksiin kohdistaman tarkastustoiminnan tarkoituksenmukaisuus olisi syytä harkita uudelleen ja selvittää mahdollisuus lakkauttaa tarkastustoiminta nyky muodossaan.

3) *Keskushallinnon kehittäminen.* Komitean enemmistö (seitsemän) katsoo, että tuomioistuinlaitoksen keskushallintoa tulisi uudistaa ja kehittää oikeusministeriöstä erillisen keskushallintoyksikkömallin pohjalta. Oikeusministeriöstä erillinen keskushallintoyksikkö mahdollistaisi muita malleja paremmin tuomioistuinlaitoksen kehittämistyön voimistamisen ja takaisi tuomioistuimille tehokkaan keskushallinnollisen tuen kehittämistyössä. Tuomioistuinlaitoksen kehittämisessä ja tuomioistuinlaitosta koskevassa päätöksenteossa tuomioistuinten henkilöstö olisi hyvin edustettuna. Malli olisi myös organisatoriselta ja hallinnolliselta rakenteeltaan selkeä. Mallin omaksuminen vastaisi keskushallinnon viimeaikaisen kehittämisen suuntaviivoja kotimaassa ja eri maissa – etenkin Pohjoismaissa – viime aikoina tehtyjä tuomioistuinlaitosta koskevia keskushallintouudistuksia. Oikeusministeriöstä erillinen tuomioistuinten keskushallinto korostaisi tuomioistuinten riippumattomuutta yhteiskunnassa ja muutoinkin selkiyttäisi tuomioistuinten asemaa yhteiskunnassa. Tämä olisi myönteistä tuomioistuinten julkikuvan ja tuomioistuimia kohtaan tunnettavan luottamuksen kannalta.

Komitean vähemmistö (kuusi) katsoo, etteivät mietinnössä esitetyt lähtökohdat tuomioistuinlaitoksen kehittämiseksi edellytä erillisen keskushallintoviraston perustamista. Oikeusministeriöön olisi perustettava erityinen tuomioistuinlaitoksen kehittämissyksikkö. Sen tehtävänä olisi mm. kehittää menetelmiä tuomioistuinten työn laadun seuraamiseksi sekä tukea tuomioistuinten omaa kehittämistyötä.

*Tuomari on yhteisen kansan tähden
- Olaus Petrin tuomarinohjeet 1530-luvulta -*

I JOHDANTO

Tuomioistuinten toiminta takaa oikeusturvaa. Nyky-yhteiskunnassa tuomioistuinten tehtäviä voidaan luonnehtia myös siten, että ne tuottavat tuomioistuinpalveluja. Näitä palveluja käyttävät ihmiset ja yhteisöt. Hahmotellessaan tulevaisuuden tuomioistuinlaitosta komitea on tarkastellut yhtäältä ihmisten ja yhteisöjen tarpeita ja vaatimuksia tuomioistuinpalvelujen ja laajemminkin oikeuspalvelujen käyttäjinä. Toisaalta komitea on suunnannut huomionsa siihen, miten palvelut tulisi tuottaa, jotta ne vastaisivat mahdollisimman hyvin käyttäjien tarpeisiin. Viimeksi mainitusta näkökulmasta lähestytään tuomioistuinlaitoksen henkilöstöä ja organisaatiota.

Komitea on ottanut tuomioistuinlaitoksen sisäisen ja ulkoisen tarkastelukulman tasaveroisiksi ja toisiaan täydentäviksi lähtökohdiksi, joista tuomioistuinlaitoksen kehittämistä on linjattu. Komitean visioiman tulevaisuuden ainekset ovat yksilöiden, yhteisöjen ja koko yhteiskunnan tarpeissa ja odotuksissa sekä järjestyksessä, joilla tuomioistuimet vastaavat näihin tarpeisiin. Komitea ei siis ole tarkastellut tuomioistuinlaitoksen kehittämistä yksinomaan tuomioistuinten sisäisestä, siellä työskentelevien tai työskentelyn tarkoituksenmukaisen järjestämisen näkökulmasta, vaan ennen muuta suhteessa tuomioistuinpalvelujen käyttäjien odotuksiin ja tarpeisiin sekä niiden muutoksiin. Oikeusturva, oikeuden saatavuus ja asiakasnäkökulma ovat olleet tärkeitä työskentelyn lähtökohdita. Komitea käyttää termiä ”asiakasnäkökulma”, vaikka termi ”asiakas” ei olekaan kaikilta osin osuva tässä yhteydessä. Asiakasnäkökulmalla viitataan laajaan piiriin: kaikkiin ihmisiin, yhteisöihin ja yrityksiin.

Tuomioistuinlaitosta on kehitetty voimakkaasti 1970-luvulta lähtien, jolloin todettiin, että tuomioistuinlaitos oli jäänyt huomattavasti ajastaan jälkeen. Viime vuosiin asti kestäneessä kokonaisuudistuksessa tuomioistuinten toiminta on saatu vastaamaan ajan vähimmäisvaatimuksia. Komitean työskentelyn lähtökohdat ovat siten olleet toiset kuin 1970-luvulla aloitetussa uudistustyössä. Komitea on voinut keskittyä pohtimaan, miten toimivasta tuomioistuinlaitoksesta tehtäisiin vielä parempi ja miten turvattaisiin, ettei tuomioistuinten kehitys pysähdy tai jää muista jälkeen nopeasti muuttuvassa yhteiskunnassa. Ihmisten odotusten muuttuessa ja vaatimustason kasvaessa se mikä tänään on riittävä tuomioistuinpalveluiden taso, ei välttämättä ole sitä enää huomenna.

Komitea on hahmotellut tuomioistuinlaitosta, joka huolehtisi tehtävästään palvelujen käyttäjiä entistä paremmin tyydyttävällä tavalla. Korostaessaan tuomioistuinten palvelutehtävää ja tarvetta muuttua yhteiskunnan muutoksen mukana komitea on kuitenkin ollut haastavan tehtävän edessä. Samaan aikaan kun tuomioistuimet ovat osa muuttuvaa yhteiskuntaa, niiden tärkein tehtävä pysyy entisenä: oikeussuojan antaminen ja oikeusturvan viimekätinen takaaminen yksittäistapauksessa.

Tuomioistuinpalvelujen käyttäjät ovat tässä roolissaan aktiivisia toimijoita. Tämä heijastaa yksilön ja julkisen vallan välisen suhteen muuttumista. Kun aikanaan on puhuttu

hallintoalamaisesta, sitten kansalaisesta ja vähitellen asiakkaasta, nyky-yhteiskunnassa suhteessa julkiseen valtaan nähdään yksilö. Oikeusturva on yksilön perusoikeus, mikä ilmenee jo perustuslain 21 §:n säännöksestä sekä Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevista määräyksistä. Tuomioistuinten toimintaa ja oikeudenkäyntimenettelyjä tulisi siten kehittää siitä lähtökohdasta, että tuomioistuinpalveluja käyttävä ei ole enää toimenpiteiden passiivinen kohde vaan haluaa seurata asiansa käsittelyä sekä osallistua ja vaikuttaa siihen. Oikeudenkäynteihin osallistuvien tulisi voida kokea ne avoimen keskustelemina, oikeudenmukaisina ja luottamusta herättävinä.

Komitea on voinut toimeksiantonsa rajoissa tarkastella laajemminkin tuomioistuinmenettelylle vaihtoehtoisia oikeuspalveluja. Tuomioistuinten toiminnan ymmärtämiseksi on ollut välttämätöntä luoda oikeussuoja- ja konfliktinratkaisujärjestelmästä kokonaiskuva ja pohtia sen merkitystä tuomioistuinpalveluiden kehittämisen kannalta. Oikeuslaitokseen kuuluvat myös syyttäjälaitos ja asianajajalaitos. Näitä on käsitelty vain sikäli kuin niiden toiminta vaikuttaa tuomioistuinten toimintaan. Syyttäjälaitoksen laajamittaiselle arvioinnille ei ole ollut tarvetta senkään vuoksi, että se on hiljattain uudistettu. Komitean työtä rikastuttavaa on ollut, että komitea on voinut käsitellä kokonaisvaltaisesti ja rinnakkain yleistä lainkäyttöä ja hallintolainkäyttöä niiden erityispiirteitä kunnioittaen, mutta näkien myös niiden yhtäläisyydet.

Kehittämisenäkökulman löytäminen ja yhteiskunnan muutoksiin vastaaminen ovat olleet keskeisiä komitean työskentelyn tavoitteita. Tämän vuoksi nykytilaa on mietinnössä arvioitu kriittisestikin. Ulkoisen näkökulman kannalta tärkeitä yhteiskunnan muutostekijöitä on tarkasteltu mietinnön toisessa ja kolmannessa pääluvussa. Komitea on tarkastellut elinkeino- ja väestörakenteen muutoksia sekä hyvinvointivaltion kehitystä kohti nykyistä tietoyhteiskuntaa. Mietinnön läpi kulkevia teemoja ovat myös kansainvälistyminen ja yhteiskunnan oikeudellistuminen sekä oikeuden muuttuminen. Kolmannessa pääluvussa tarkastellaan tuomioistuinten asemaa ja tehtäviä yhteiskunnassa, perusoikeusjärjestelmää, Suomea velvoittavia kansainvälisiä sopimuksia, tuomioistuinten riippumattomuutta ja puolueettomuutta sekä muita tuomioistuinlaitoksen toiminnan yleisiä ja oikeudellisia lähtökohtia. Aiheina ovat myös oikeuden saatavuuteen liittyvät näkökohdat, luottamus tuomioistuimiin ja nykyiset näkemykset oikeudenkäyntimenettelyn tehtävistä. Pääluvussa IV komitea kokoaa yhteen niitä haasteita, joita yhteiskunnalliset muutokset sekä toiminnan yleiset ja oikeudelliset lähtökohdat aiheuttavat.

Mietinnön pääluvuissa V-XII komitea on etsinyt vastauksia siihen, miten tuomioistuinlaitosta tulisi kehittää, jotta se täyttäisi ne odotukset, joita niitä edeltävissä pääluvuissa hahmotettu yhteiskunnan muutos edellyttää. Tarkastelu on jaettu suuriin aihekokonaisuuksiin. Pääluvuissa V-VIII on käsitelty sitä, mitkä asiat tulevat jatkossa kuulumaan tuomioistuimille, millaisissa menettelyissä oikeussuojaa annetaan, tarvitseeko asianosainen oikeudellista apua, miten hän voi sitä saada ja millaisia vaihtoehtoja oikeudenkäynnille tulisi olla. Tuomioistuinlaitoksen toimivuutta katsotaan perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta.

Mietinnön pääluvuissa IX-XII on tarkasteltu tuomioistuinlaitoksen henkilöstöä ja rakenteita. Koko tuomioistuinlaitoksen toiminnan kannalta keskeinen tema on henkilöstön osaaminen ja ammattitaito (IX). Seuraavat kolme päälukua koskevat tuomioistuinorganisaatiota, tuomioistuinten johtamista ja tuomioistuinlaitoksen

keskushallintoa. Monelta kohdin tarkastelut koskevat aiheita, joiden yhteyttä tuomioistuinpalvelujen laatuun ei ole aiemmin selvästi tunnistettu, ja joita ei ole aiemmin käsitelty näin perusteellisesti. Komitea on nähnyt kiinteän yhteyden tuomioistuinpalvelujen laadun, henkilöstön osaamisen ja tuomioistuinlaitoksen organisatoristen ratkaisujen ja toimintatapojen välillä. Näiltäkin osin komitea on ehdotuksillaan tähdännyt tehokkaaseen ja korkealaatuiseen tuomitsemistoimintaan.

Tuomioistuinlaitos ei voi kehittyä tyydyttävästi ilman, että tuomioistuinten henkilöstö osallistuu kehittämistyöhön. Tulevaisuuden tuomioistuinlaitoksen keskeisenä ominaispiirteenä on oltava tuomioistuinten oma-aloitteinen kehittäminen, jolla tähdätään oman tuomioistuinyksikön ja laajemminkin tuomioistuinlaitoksen menettelytapojen ja työssä käytettävien toimintamallien kriittiseen arviointiin ja kehittämiseen päämääränä tehokas ja luotettava oikeusturva. Ylhäältä tulevan, lainsäätäjän ja hallinnon ohjaaman kehittämisen ohella tuomareiden ja koko henkilöstön sekä oikeudenkäynnin tärkeiden toimijoiden kuten asianajajien ja syyttäjien omat innovaatiot ja kehittämisspinnistelut ovat tuomioistuinlaitoksen kehittämisen tärkeä voimavara. Komitea haastaa kaikki nämä tahot ottamaan vastuuta oikeudenhoidon kehittämisestä tuomioistuimissa.

II TUOMIOISTUIMET MUUTTUVASSA YHTEISKUNNASSA

1. Johdanto

Komitean asettamispäätöksen mukaan komitean työskentelyn painopisteen tuli olla oikeusturva- ja tulevaisuusanalyysissa sekä yhteiskunnallisten arvostusten ja kehityssuuntien punninnassa. Tulevaisuuden arvioiminen on vaikeaa ja epävarmaa, eikä pitkälle tulevaisuuteen voi nähdä selkeästi. Eri alojen tutkijatkin ovat erimielisiä siitä, mitkä tekijät selittävät yhteiskunnallisia muutoksia ja mitä muutoksia on edessä. Epävarmuustekijöistä huolimatta on välttämätöntä luoda kokonaiskuva tuomioistuimien toimintaan vaikuttavista muutoksista, jotta ne voidaan ottaa huomioon tuomioistuinlaitoksen kehittämistyössä. Hahmotellut tulevaisuusnäkökymät eivät kuitenkaan seuraa nykyhetkestä vääjäämättömästi, vaan tulevaisuuteen voidaan vaikuttaa eri keinoin. Myös tuomioistuinlaitos yhteiskunnallisena instituutiona voi omalta osaltaan kehittää yhteiskuntaa yhteisesti hyväksi nähtyyn suuntaan.

Komitea tarkastelee tässä luvussa yhteiskunnan muuttumista ja erityisesti sellaisia *muutostekijöitä, joilla voi olla vaikutusta tuomioistuinten toiminnan kannalta*. Vaikutukset voivat kohdistua esimerkiksi juttutyyppeihin, resurssitarpeisiin tai henkilöstöpolitiikkaan. Tässä pääluvussa lähestytään muutostekijöitä yleisellä tasolla ja luodaan johdannomainen katsaus siihen, miten muutokset voivat heijastua tuomioistuinten toimintaan. Näihin vaikutuksiin palataan lähemmin pääluvussa IV *Johtopäätöksiä: Tuomioistuinlaitoksen haasteita*. Haasteisiin vaikuttavat myös tuomioistuinten toiminnan yleiset ja oikeudelliset lähtökohdat, joita käsitellään pääluvussa III. Kun mietinnön myöhemmissä luvuissa pohditaan tuomioistuinlaitoksen kehittämistarpeita, niitä pohditaan myös nyt käsiteltävien muutostekijöiden kannalta.

2. Alueellisesti keskittyvä, vanheneva ja yksinäistyvä väki

Väestörakenteen muutokset voivat heijastua monin tavoin tuomioistuinten toimintaan. Ensinnä väestön määrä voi suoraan korreloida oikeusriitojen määrän kanssa. Toiseksi ikäjakauman ja väestön alueellisen jakautumisen muutokset voivat vaikuttaa siihen, mitkä ovat tyypillisimpiä oikeusriitoja. Voidaan esimerkiksi arvioida, että nuorten ikäluokkien pieneneminen vähentää rikollisuutta, jolloin myös rikosjuttujen määrä vähenee, edellyttäen että muut rikollisuuteen vaikuttavat tekijät säilyvät ennallaan. Kolmanneksi muutokset vaikuttavat tuomioistuinten henkilöstöön ja erityisesti rekrytointimahdollisuuksiin. Seuraavassa on esitetty väestökehityksen pääpiirteitä näiden näkökohtien kannalta.

Väestörakenteen kehitykseen vaikuttavat kolme tekijää eli syntyvyys, kuolevuus ja siirtolaisuus. Kehityksen pohjana on väestön tämän hetkinen ikärakenne. Suomen väestömäärän kasvu on tasaantumassa, mutta tulevaisuuden yhteiskuntaan vaikuttaa väestömäärän kehitystä enemmän väestörakenteen muutokset.

Suomen väkiluku oli vuonna 1900 noin 2,6 miljoonaa, vuonna 1930 noin 3,5 miljoonaa, vuonna 1970 noin 4,6 miljoonaa, vuonna 1990 noin 5 miljoonaa ja tällä hetkellä noin 5,2 miljoonaa. Väestöennusteiden mukaan Suomen kokonaisväkiluku kasvaa vuoteen

2021 saakka, jolloin Suomessa on noin 5,3 miljoonaa asukasta. Sen jälkeen asukasluku alkaa hitaasti laskea.

Väestörakennetta ovat muovanneet eniten heti toisen maailmansodan jälkeen 1940-luvun lopulla syntyneet suuret ikäluokat, jotka näkyvät vielä vuosia eteenpäin väestön ikäpyramidissa suurimpina ikäluokkina. Syntyvyys oli alentunut 1930-luvulla, mutta se kääntyi ennennäkemättömään nousuun sotavuosien jälkeen. Toisaalta ikäpyramidissa voidaan havaita myös 1940-luvun lopulla syntyneiden suurten ikäluokkien jälkeen alkanut syntyvyyden tasainen lasku, joka päättyi vasta 1970-luvun puolivälissä.

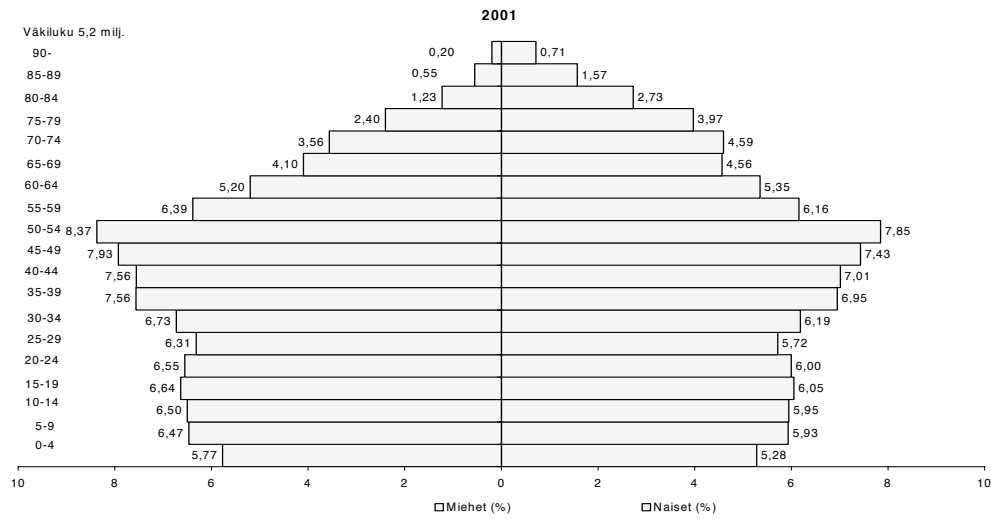
Väestön kuolevuus on alentunut merkittävästi toisen maailmansodan jälkeen. Miesten elinikäodotus on noussut lähes 19 vuotta ja naisten lähes 20 vuotta. Tämän vuoksi vanhuksia (yli 65-vuotiaita) on oleellisesti enemmän kuin aikaisemmin ja heidän suhteellinen osuutensa työikäisiin verrattuna on kasvanut. Kun suurten ikäluokkien edustajat lähenevät eläkeikää 2010-luvun alkupuolella, työikäisen väestön määrä on suurimmillaan eli noin 3,5 miljoonaa. Tämän jälkeen työikäisen väestön määrä alkaa vähetä ja vanhusten määrä kasvaa neljännekseen koko väestöstä. Jo ennen vuotta 2010 vanhuksia tulee olemaan enemmän kuin lapsia. Kun vanhuksia oli vuonna 2000 noin 775 000, niin 2010-luvulla heitä on yli miljoona ja korkeimmillaan 2030-luvulla yli 1,3 miljoonaa. Samaan aikaan lasten määrän ennustetaan hitaasti pienenevän. Koska elinikä yhä kohoaa, myös niin sanottuja vanhoja vanhuksia (yli 85-vuotiaita) on yhä enemmän. Kun vuonna 1999 tuon ikäluokan koko oli noin 76 000, niin vuonna 2030 se on yli 150 000 ja vuonna 2040 selvästi yli 200 000. Suomen kehitys ei poikkea samankaltaisten eurooppalaisten maiden kehityksestä, mutta koko maapallon mittakaavassa suuntana on väestön nuorentuminen.

Syntyvyyden ja kuolevuuden lisäksi väestörakenteen kehitykseen vaikuttaa merkittävästi siirtolaisuus. Kun Suomessa syntyneitä arvioidaan olevan ulkomailla tällä hetkellä noin 400 000, niin Suomessa puolestaan asuu ulkomailla syntyneitä noin 125 000. Maahan on muuttanut Neuvostoliiton hajoamisen ja maailman poliittisen tilanteen muuttumisen johdosta noin 20 000 inkeriläistä. Myös turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten määrä on kasvanut. Suomeen on vuosina 1973-2002 muuttanut 22 250 pakolaista (tilastokeskus / työministeriö ja ulkomaalaisvirasto).

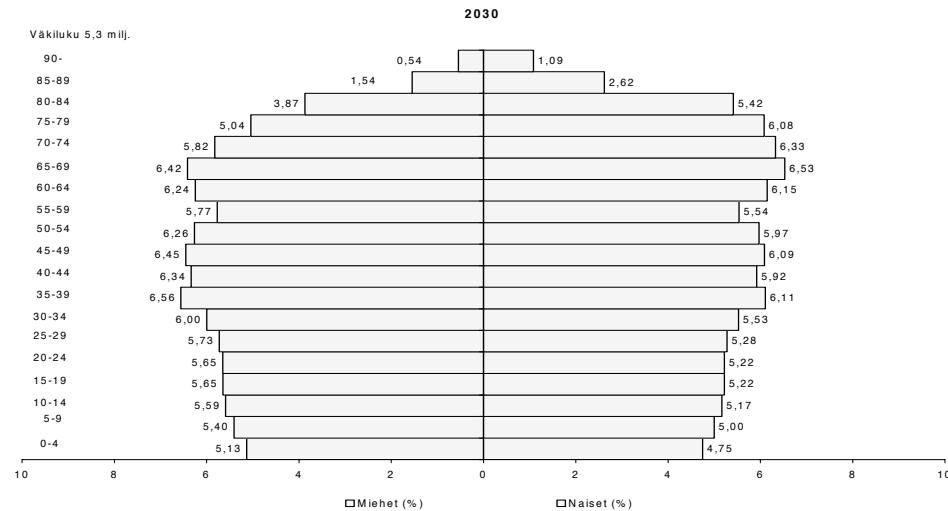
Vuonna 2002 suurimmat ulkomaalaisryhmät olivat venäläiset (24 336), virolaiset (12 428), ruotsalaiset (8 037), somalialaiset (4 537), Jugoslavian liittotasavallasta ja entisen Jugoslavian alueelta tulleet (4 224) ja irakilaiset (3 420). Britanniasta, Saksasta, Iranista, Yhdysvalloista, Turkista, Kiinasta ja entisen Neuvostoliiton alueelta tulleet oli keskenään osapuilleen yhtä paljon eli 2 000 – 2 500 (tilastokeskus / väestötilastot).

Ulkomaalaisten määrä Suomessa on kasvanut erityisesti 1990-luvun alun jälkeen (nelinkertaistunut vuosien 1990-2002 aikana). Vuonna 2002 Suomessa asui yhteensä 103 682 ihmistä, joilla oli muun maan kuin Suomen kansalaisuus. Vuosina 1990-2000 Suomen kansalaisuuden on saanut noin 20 000 henkilöä. Koko väestöstä ulkomaan kansalaisten osuus on edelleenkin verraten vähäinen (n. 2 %) ja työvoimasta ulkomaalaisia on hieman yli prosentin. Suomessa ulkomaalaisten osuus väestöstä ja työvoimasta on Euroopan unionin alhaisimpia. Kansainvälistyminen ja väestörakenteen muutokset voivat johtaa työvoimapulaan, johon vastauksena Suomeen saattaa tulla lisää ulkomaalaista työvoimaa.

Taulukko 1. Väestö iän ja sukupuolen mukaan vuonna 2001.
(tilastokeskus)



Taulukko 2. Väestö iän ja sukupuolen mukaan vuonna 2030. Ennuste.
(tilastokeskus)



Väestön ikärakenteen ja ulkomaalaisväestön suhteellisen osuuden lisäksi tuomioistuinten kehittämiseen vaikuttaa se, miten väestö sijoittuu alueellisesti. Viime vuosikymmenien suurena kehityslinjana on ollut maaseudun autioituminen, jolloin väestö on keskittynyt kaupunkimaisille alueille ja Etelä-Suomeen. Väestökeskittymät ovat liittyneet kiinteästi elinkeinorakenteen muutokseen maatalousyhteiskunnasta tietoyhteiskunnaksi.

1990-luvun alkupuolen laman jälkeen maassamuutto on taas kiihtynyt. Muutto ei ole enää niinkään muuttamista maaseudulta kaupunkiin, vaan pääasiassa kaupunkien välistä muuttoliikettä paikkakunnille, joille laman jälkeen syntyi työpaikkoja. Muuttoliike suuntautuu suuriin keskuksiin, etelään ja rannikolle, joissa asuu muutenkin väestön enemmistö. Tilastokeskuksen laatimien ennusteiden mukaan tämä kehitys tulee

jatkumaan. Varsinaisia kasvukeskuksia ovat pääkaupunkiseutu sekä Tampereen ja Oulun seudut. Väestöään menettävät erityisesti Itä- ja Pohjois-Suomen kunnat, mutta monet muutkin alueet ovat väestömäärältään taantuvia.

Perhetyypeissä on myös tapahtunut muutoksia. Vuonna 1950 yksinasuvia oli noin 10 prosenttia asutokunnista. Määrä on noussut tasaisesti ja 1990-luvun lopulla liki 40 prosenttia asutokunnista oli yksinasujia. Yli 20-vuotiaita yksinasujia on noin 1,4 miljoonaa. Toinen suuri ryhmä yksinasuvia ovat yli 65-vuotiaat naiset. Avioliittojen määrä (noin 23 000 vuosittain) on vähentynyt samalla kun avoliittojen määrä on kasvanut. Vielä merkittävämpi muutos on avioerojen kasvu. Lähivuosina lähes puolet avioliitoista saattaa päätyä eroon. Tällä hetkellä yleisin perhetyyppi (40 %) on silti aviopari, jonka luona asuu lapsia. Näiden perheiden määrä kuitenkin laskee koko ajan, ja tähän vaikuttavat lisääntyvät avioerot, lasten määrän väheneminen ja nuorten muuttaminen pois kotoa.

Väestörakenteen muutoksissa näkyvä väestön ikääntyminen voi vaikuttaa tuomioistuimissa käsiteltäviin juttutyyppeihin esimerkiksi lisäämällä eläkeasioita koskevia valituksia tai terveystalvelujen saatavuutta koskevia asioita. Ikääntyminen vaikuttaa myös tuomioistuinten henkilöstöön, sillä lähivuosina monet tuomioistuinlaitoksen palveluksessa olevat saavuttavat eläkeiän. Väestön keskittyminen kasvukeskuksiin voi vaikuttaa siihen suuntaan, että kaupunkialueille tyypilliset ongelmat voimistuvat ja samalla näistä ongelmista aiheutuvat oikeusriidat tuomioistuimissa lisääntyvät. Perhetyyppien muutokset voivat puolestaan lisätä ja monimutkaistaa perheoikeudellisia riitoja.

3. Maataloudesta teollisuuteen ja tietotyöhön

Tuomioistuimissa käsiteltävien riitojen laatuun vaikuttaa osaltaan elinkeinorakenne, sillä maatalousvaltaisen yhteiskunnan tyypilliset riidat ovat olleet toisenlaisia kuin nykyisen yhteiskunnan. Esimerkiksi 1800-luvulla kiinteistöasiat painottuivat nykyistä enemmän. Toisen maailmansodan jälkeen avioliittoon liittyvät riidat alkoivat lisääntyä. Ne ratkaistaan nykyisin yleensä hakemusasioina. Tällä hetkellä yleisissä tuomioistuimissa on eniten riitoja velkasuhteista, työ- ja palvelussopimuksista, huoneenvuokrasta sekä perheoikeudellisista kysymyksistä. Elinkeinorakenteen muutos vaikuttaa riitojen laadullisten muutosten lisäksi myös muulla tavalla tuomioistuinten toimintaan. Esimerkiksi tietotyön lisääntyminen on muokannut tuomioistuinten työskentelymenetelmiä. Tuomareita ja tuomioistuinten henkilökuntaa voidaan yhä selvemmin kuvata päätetyöläisiksi.

Heti toisen maailmansodan jälkeen suomalainen yhteiskunta oli ennen kaikkea niin sanottu vähäväkisten yhteiskunta, jonka väestöllisessä rakenteessa työväestöllä ja talonpojilla ja yleisemminkin ruumiillisen työn tekijöillä oli suhteellisesti suurin osuus. Työväestön ja talonpoikien osuus perheiden päähenkilöistä oli lähes neljä viidennestä kun yhteiskunnan keskikerrokset olivat pieniä ja ylimmät kerrokset hyvin vähäisiä. Maatalouden palveluksessa oli vielä puolet kansasta.

Tämän jälkeen yhteiskunnan muuttuminen tapahtui nopeasti. Erityisesti 1960- ja 1970-luvuilla kehitys oli nopeaa. Suomesta puhuttiin Euroopan Japanina aina 1980-luvun lopulle saakka, sillä maan talouskasvu on ennätyksellisen nopeaa ja elinkeino- sekä

ammattirakenne muuttuivat lähes räjähdysmäisesti. Teollinen työväestö oli kasvanut vielä 1960-luvulla, mutta sitten sen kasvu pysähtyi ja kääntyi laskuun: keskiluokkien kasvu tuli yhteiskunnan muuttumista hallitsevaksi tekijäksi. Yhteiskunnan rakennemuutos kasvatti erityisesti toimihenkilöryhmiä ja suomalainen yhteiskunta keskiluokkaistui. Samaan aikaan eri yhteiskuntaluokkien väliset erot kaventuivat selvästi.

Muutokseen sisältyi erityisesti 1970-luvulta lähtien palveluelinkeinojen ja julkisen sektorin nopea laajentuminen, keskiluokan kasvuun liittyvä sosiaalisen liikkuvuuden lisääntyminen sekä jo toisen maailmansodan jälkeen alkanut naisten laajamittainen siirtyminen ansiotyöhön. Yhteiskuntatutkimuksessa kehitystä on kuvattu siirtymisenä palkkatyöläisyhteiskuntaan. Samanaikaisesti 1970-luvun alusta lähtien taloudellisesti aktiivisen väestön suhteellinen määrä on vähentynyt. Kun vuonna 1970 selvästi yli puolet koko väestöstä voitiin luokitella taloudellisesti aktiivisiin, niin vuonna 1995 aktiiviväestön osuus oli enää 37 prosenttia. Kehitys on johtunut työttömyyden lisääntymisestä sekä opiskelijoiden ja eläkeläisten määrän kasvusta.

Työvoiman rakenteessa on myös tapahtunut koulutukseen liittyvä muutos, sillä koulutustaso on noussut. Työura on aikaisempaa enemmän siirtymistä asemasta toiseen työvoiman ja työmarkkinoiden sisällä. Siihen sisältyy osittaista osallistumista työelämään, työttömyyttä ja väliaikaista työmarkkinoiden ulkopuolella olemista. Liikkuvuus työmarkkinoilla on kasvamassa ja yksilöt ovat myös valmiita muutoksiin. Esimerkiksi kahden tai useamman tutkinnon suorittaminen on yleistynyt. Malli, jossa koulutuksesta siirrytään työelämään, ei enää päde, vaan työelämästä siirrytään koulutukseen ja siitä takaisin työelämään useitakin kertoja työuran aikana. Tällaisissa oloissa korostuvat yksilön omaehtoinen toiminta sekä elinikäinen oppiminen.

Tuomioistuineläinlaitoksen kannalta elinkeinorakenteeseen liittyvät muutokset vaikuttavat esimerkiksi juttutyyppeihin. Palkkatyöhön perustuvassa yhteiskunnassa myös työoikeudelliset riidat ovat tavallisia. Kun epätyypillisiä työsuhteita on aikaisempaa enemmän, syntyy myös niihin liittyviä oikeusriitoja. Oikeusriidat eivät tällöin koske välttämättä vain työsuhdetta vaan erilaisia lakisääteisiä etuuksia, joiden saaminen kytkeytyy työsuhteeseen. Aktiiviväestön väheneminen lisää puolestaan erilaisten toimeentuloturvaan liittyvien oikeusriitojen määrää. Tietotyön merkityksen lisääntyminen kasvattaa immateriaalioikeuksien painoarvoa ja lisää niitä koskevia oikeusriitoja. Työuran aikaisempaa suurempi joustavuus voi sisältää kielteisiä vaikutuksia, kuten epävarmuutta tulevaisuudesta, mutta toisaalta siihen liittyy myös myönteisiä mahdollisuuksia. Tuomioistuineläinlaitoksen henkilöstön osaamisen kehittämisessä tulisi panostaa joustavan työuran tarjoamiin mahdollisuuksiin, esimerkiksi monipuolisen kokemuksen hankkimiseen.

4. Hyvinvointivaltion kehitys ja yhteiskunnan eriytyminen

Edellä muutosta maatalousyhteiskunnasta teollisuusyhteiskunnaksi ja edelleen tietoyhteiskunnaksi on kuvattu hyvinvointivaltion rakentamisena. Hyvinvointivaltion rakentaminen piti sisällään monia suuria yhteiskunnallisia uudistuksia, kuten lapsilisäjärjestelmän ja eläkejärjestelmien luomisen, sairausvakuutuksen toteuttamisen, asuntotuotannon edistämisen, päiväkotiverkoston rakentamisen, koululaitoksen uudistamisen ja yliopistolaitoksen laajentamisen. Hyvinvointivaltiollisten ratkaisujen kehittäminen vaikuttaa monin tavoin tuomioistuinten toimintaan muun muassa

muokkaamalla juttutyyppejä, sillä oikeusriidat voivat koskea toisaalta palvelujen rahoittamista (verotus) ja toisaalta oikeutta palvelujen saamiseen (taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet).

Hyvinvointivaltion rakentamisen on todettu rakentuneen kolmelle arvolle: universalismiin, tasa-arvoisuuteen ja valtiollisuuteen. Universalismissa on kyse siitä, että sosiaaliset etuudet, oikeudet ja palvelut ulotetaan kaikkiin kansalaisiin. Kansalaisuus tai maassa asuminen on sosiaalisten oikeuksien perusta ja universaalisuudella korostetaan keskinäistä solidaarisuutta. Etuudet, oikeudet ja palvelut kuuluvat yhtäläillä rikkaille ja köyhille, miehille ja naisille sekä vanhuksille ja lapsille. Tasa-arvoisuus hyvinvointivaltiollisissa ratkaisuissa merkitsee puolestaan sitä, että kaikkia kohdellaan yhdenveroisesti riippumatta esimerkiksi varallisuudesta, tuloista, asuinpaikasta tai sukupuolesta. Myös alueellisia eroja kavennetaan. On ajateltu, että kaikilla tulee olla samanlaiset mahdollisuudet, ja että yhteiskunnallisia eroja voidaan kaventaa ja niitä myös pitää kaventaa. Valtiollisuudella hyvinvointivaltion peruspilarina tarkoitetaan sitä, että valtiota ja yhteiskuntaa ei ole nähty toisilleen vastakkaisina voimina vaan pikemminkin saman kokonaisuuden osina. Tämä on ilmennyt esimerkiksi siinä, ettei Suomessa ole juurikaan asetettu kyseenalaiseksi sitä, että julkinen sektori on toteuttanut suuret yhteiskunnalliset uudistukset. Valtio ja kunnat ovat olleet keskeisiä koulutus- ja sosiaalipalvelujen tuottajia.

Hyvinvointivaltion elinvoiman on katsottu olevan keskiluokassa. Monet tutkijat ovat kuitenkin korostaneet keskiluokan hajanaisuutta ja pirstaleisuutta. Puhutaan esimerkiksi uudesta ja vanhasta keskiluokasta, ylemmästä ja alemmasta keskiluokasta tai vaikkapa kulttuurisesta ja taloudellis-teknillisestä keskiluokasta. Tutkimuksissa on myös todettu, että keskiluokka on ammattikuntakeskeistynyt ja yksilöllistynyt ja siihen kuuluvilla on halu sosiaalisen kohoamiseen.

Parhailtaan hyvinvointivaltion/hyvinvointiyhteiskunnan tulevaisuudesta käydään eri puolilla julkista keskustelua. Joidenkin arvioiden mukaan hyvinvointivaltio totutussa muodossaan on tullut tiensä päähän. Toisaalta joidenkin arvioiden mukaan hyvinvointiyhteiskunnan tulevaisuus on hyvinkin valoisa. Joka tapauksessa hyvinvointivaltiollisen sääntelyjärjestelmän ylläpitäminen on osoittanut kalliiksi, ja sen vuoksi rahoituspohjan turvaaminen muodostaa haasteen. Hyvinvointivaltiollisten arvojen takana ei myöskään ole samanlaista joukkovoimaa kuin aikaisemmillä vuosikymmenillä, mutta toisaalta niiden edessä ei myöskään ole yhtenäistä vastustusta.

Hyvinvointiyhteiskunnan muotoutumiseen voidaan liittää myös kysymys yksityistämisestä. Yksityistäminen voidaan nähdä monesta näkökulmasta. Kapeimmillaan se merkitsee vain valtion omistamien yhtiöiden yksityistämistä. Sen piiriin voi lisäksi kuulua julkisten tehtävien siirtäminen yksityisten hoidettaviksi. Eräs yksityistämisen tavoista on julkisten palvelujen teettäminen yksityisillä ostopalvelusopimusten perusteella. Silloin julkinen valta on edelleen vastuussa palvelun tuottamisesta, mutta se ostaa palvelun yksityiseltä sektorilta.

Myös itse oikeuteen liittyy kysymys privatisoitumisesta. Privatisointi sisältää julkisten tehtävien siirtämisen yksityisille tahoille ja yksityisten tehtävien tai niiden käsittelytapojen vaikutuksen julkiseen sektoriin. Oikeuden privatisoituminen liittyy myös kehittymässä olevaan valtioista riippumattomaan oikeusjärjestelmään (*lex mercatoria*). Tämä kehitys liittyy ennen muuta kansainvälisen taloudellisen vaihdannan oloissa syntyneisiin oikeusongelmiin. Myös kansainvälinen talous synnyttää itse omia yhtenäisiä

oikeudellisia sääntelyjä esimerkiksi välitystuomioistuinten ja kansainvälisten organisaatioiden avulla.

Hyvinvointiyhteiskunnan rakentamisen kuvaaminen tai sen ennakoitu tulevaisuus eivät vielä kerro kaikista niistä muutoksista, joita yhteiskunnassa on tapahtunut ja ennakoidaan tapahtuvan. Laajemman näkökulman yhteiskunnan kehittymiseen antaa yhteiskuntatieteiden piirissä käytetty niin sanottu modernisaatioteoria, jonka keskeisiä ajatuksia selostetaan seuraavassa lyhyesti.

Viime vuosikymmenien kehityksen johdosta yhteiskuntatutkijat ovat alkaneet katsoa, että länsimaisten teollisuusyhteiskuntien kehityksessä on siirrytty modernista myöhäismoderniin vaiheeseen. Kun modernille yhteiskunnalle on ollut ominaista kollektiiviset elämäntavat, täystyöllisyys, kansallisvaltiot, hyvinvointivaltiot ja luonnon hyväksikäyttö, niin myöhäismodernia yhteiskuntaa luonnehtivat ekologiset kriisit, palkkatyön väheneminen, yksilöllistyminen, globalisaatio ja sukupuolten vallankumous. Modernista myöhäismoderniin siirtymisen taustalla on kiihtyvä eriytyminen, globalisaatio ja uusi teknologia. Ajallis-paikalliset etäisyydet ja sidokset muuttuvat epäselviksi, sosiaalinen toiminta irrottautuu paikallisesta yhteydestään ja elämä irtautuu traditioiden kahleista. Lyhenevät etäisyydet, liikkuminen, laajeneva vuorovaikutus, uudet mediat ja kommunikaatiovälineet murtavat perinteiset yhteisöt ja heikentävät niitä ylläpitäviä traditioita.

Myöhäismodernin yhteiskunnan kulttuurissa modernia maailmaa luonnehtivia suuria kertomuksia valistuksesta, tieteestä, edistyksestä, luokkien häviämisestä jne. epäillään. Niiden sijaan tulevat ”pienet kertomukset”, jotka liittyvät omaan yhteisöön ja identiteettiin. Yhteiskunta jakaantuu alakulttuureihin, joiden välillä ei ole yhteisymmärrystä. Myöhäismodernin kulttuurin keskeisenä piirteenä on myös epäilyn ja kritiikin lisääntyminen. Tämä näkyy hyvin asiantuntijoiden aseman muutoksissa. Asiantuntijat, kuten opettajat, papit ja tuomarit, ovat aikaisemmin edustaneet ja siirtäneet traditioita. Myöhäismodernissa yhteiskunnassa asiantuntijoiden auktoriteetti heikkenee. Asiantuntijoiden tarpeellisuus ei kuitenkaan vähene, koska elämän epävarmuus ja ennakoimattomuus saavat ihmiset turvautumaan asiantuntijoihin jopa nykyistä enemmän.

Myöhäismodernissa yhteiskunnassa yksilöiden on itse muodostettava eettiset kannanottonsa, sillä perinteiset auktoriteetit eivät enää ole uskottavia. Myös eettinen ambivalenssi vallitsee eikä eettisiin ongelmiin (kuten geenimanipuloitu ruoka, eutanasia, kloonaukset jne.) löydy yksiselitteisiä vastauksia. Aikaisemmin ulkoistettu ja asiantuntijoille siirretty etiikka palautuu jälleen yksilöille. Traditioiden heikkenemisen myötä myöhäismoderni kulttuuri lisää ihmisten vapautta ja se voidaan tällä perusteella nähdä positiivisena. Vastapainona on kuitenkin epävarmuuden ja turvattomuuden lisääntyminen, joka voi johtaa linnoittautumiseen perinteen varaan ja synnyttää fundamentalistisia ääri liikkeitä. Maailman pirstaleisuus, arvojen moninaisuus ja perinneyhteisöjen heikentyminen asettavat yksilöille ongelman: minkä varaan rakentaa elämänsä, mikä on arvokasta. Kysymys identiteetistä askarruttaa ja siihen haetaan vastausta kokeilemalla. Tämän seurauksena liitytään erilaisiin yhteisöihin, tutustutaan erilaisiin aatteisiin, harrastetaan äärimmäisiä urheilulajeja, kokeillaan omia rajoja tai vain protestoidaan auktoriteetteja vastaan. Lähiyhteisöjen puuttuessa tai heiketessä yhteisöksi kelpaavat symboliset ja virtuaaliset yhteisöt, joita yhdistävät muodit ja trendit tai joissa kommunikoidaan verkon välityksellä. Yhteiskuntatutkimuksessa tällaista kuvataan elämystaloudeksi.

Elämystalouden tausta on siinä, että vaikka ihmisten perustarpeet, kuten ravinto, vaatteet, asunto, terveydenhoito sekä yhteisölliset tarpeet, kuten turvallisuus ja huolenpito, eivät katoa, ne menettävät asemaansa. Useimmat perustarpeet tulevat tyydytettyä ilman, että niihin tarvitsisi kiinnittää suurta huomiota. Ihmiset voivat käyttää entistä enemmän resurssejaan identiteettityöhön, elämyksiin, liikuntaan ja urheiluun sekä viihteeseen. Rationaalisten arvojen rinnalle ja ohikin nousevat nautintoa ilmentävät hedonistiset arvot ja elämänvoimaa ilmentävät vitaaliset arvot, mikä antaa pohjaa elämystaloudelle.

Kaiken edellä kuvatun modernisaatioprosessin seurauksena yhteiskunta on eriytynyt ja sirpaloitunut, ja sama kehityssuunta jatkuu. Eriytymistä kasvattaa yhä pidemmälle menevä työnjako, johon puolestaan vaikuttaa esimerkiksi kehittyvä teknologia. Tulevaisuudessa suureksi haasteeksi muodostuu yhteiskunnan integraatio eli se, mikä pitää yhteiskuntaa koossa. Modernissa yhteiskunnassa traditiot ja ”suuret kertomukset” ovat luoneet jatkuvuutta ja yhtenäisyyttä. Jatkuva eriytyminen ja samalla tapahtuva irtautuminen ajan ja paikan kahleista ovat kuitenkin synnyttäneet kritiikkiä auktoriteetteja, asiantuntijoita ja traditioita kohtaan. Ajatus yhdestä totuudesta ja yhdestä arvojärjestelmästä on hylätty. Sijaan on tullut kertomusten moninaisuus, jossa jokainen joutuu valitsemaan omat arvonsa ja tarinansa. Yhteiskunta on moniarvoistunut, mutta samalla epävarmuus on kasvanut.

Tuomioistuinten kannalta edellä kuvatuilla muutoksilla on monia vaikutuksia. Kun hyvinvointivaltion voimavarat eivät riitä kaikkien tarpeiden tyydyttämiseen, syntyy palvelujen saamisesta myös oikeusriitoja. Yksityistämisen vaikutukset on myös otettava huomioon oikeusturvatakeita kehitettäessä. Nyky-yhteiskuntaan kuuluva arvojen moninaisuus asettaa kasvavia vaatimuksia tuomioistuinten työn laadulle ja erityisesti ratkaisujen perusteleminen. Kun yhtä ainoata ratkaisua ei ole löydettävissä ja kun käsitykset oikeudenmukaisuudesta ovat erilaisia, tuomioistuinten tulee eri näkökohtia ja ratkaisuvaihtoehtoja avoimesti punnitien perustella tekemänsä ratkaisut.

5. Monirakenteinen ja yksityistävä julkishallinto

Oikeusvaltion ja hyvinvointivaltion kehitys sekä monet yhteiskunnalliset muutokset ovat muokanneet valtion tehtäviä. Vastaavasti myös julkishallinto, jonka avulla julkisia tehtäviä toteutetaan, on muuttunut. Hyvinvointivaltiota edeltäneen niin sanotun yövärtijavaltion tehtävät olivat huomattavasti suppeammat kuin hyvinvointivaltion, sillä yövärtijavaltio huolehti lähinnä sisäisestä ja ulkoisesta turvallisuudesta. Oikeusvaltion kehitys on vaikuttanut hyvinvointivaltion kehittymiseen, sillä hyvinvointivaltionkin tulee toimia oikeusvaltion edellyttämällä tavalla. Viime vuosina on voitu havaita siirtymää hyvinvointivaltiosta jälkihyvinvointivaltioon sekä pohdittu, katoaako vahva valtio. Myös valtion ja sen asukkaiden suhde on muuttunut: muutoksia aikajärjestyksessä kuvaavat sellaiset sanat kuin hallintoalamainen, kansalainen, asiakas, yksilö. Keskeisiä tavoitteita julkisen hallinnon sääntelyssä ovat viime vuosina olleet palvelujen parantaminen ja yksityisten tahojen vaikutusmahdollisuuksien lisääminen, mutta samalla voimavarojen niukkuus on vaatinut palvelujen kohdentamisen tarkistamista ja osaksi myös palvelujen määrällistä karsimista.

Hallinnon yhtenä muutossuuntana ovat myös hajautumisen, eurooppalaisen integraation ja globalisaation aiheuttamat seuraukset. Hajautuminen merkitsee, että keskushallinnon päätösvaltaa siirtyy paikalliselle, maakunnalliselle ja alueelliselle tasolle. Kehitykseen

liittyy myös verkostoituminen. Hierarkkiset rakenteet ja yhtenäinen ohjaus eivät mukaudu jatkuviin ja nopeisiin muutoksiin, ja sen vuoksi on syntynyt joustavia yhteistyömuotoja sekä uusia tapoja järjestää julkisia tehtäviä. Myös markkinaohjauksella on merkitystä. Eurooppalainen integraatio ja globalisaatio puolestaan vähentävät kansallisvaltion asemaa, sillä kansallisella lainsäädännöllä ei juurikaan voida vaikuttaa kansainvälisen talouden piirissä tehtäviin päätöksiin. Muutokset eivät välttämättä merkitse hallinnollisen vallan heikentymistä, vaan päinvastoin hallinnollinen valta saattaa kasvaakin (deregulaatiosta reregulaatioon). Kuitenkin hajautuminen ja globalisaatio vaikuttavat siihen hierarkiatasoon, jolla julkista valtaa käytetään: valtaa siirtyy sekä ylöspäin että alaspäin. Tässä kehityksessä vahvistuvat sekä ylikansalliset että paikalliset hallintorakenteet. Valtionhallinnossa hajautuminen ilmenee siinä, että keskusvirastoille kuuluneita tehtäviä on siirretty ministeriöihin ja aluehallintoon ja eräät keskusvirastoista on korvattu kehittämis- tai tutkimusyksiköillä. Hallinnollisten rakenteiden muutokset vaikuttavat myös hallinto-oikeudellisiin oikeussuojakeinoihin, joiden on tarvittaessa mukauduttava uusiin olosuhteisiin ja vaatimuksiin. Tärkeätä on myös, että suunniteltaessa hallinnon muutoksia kiinnitetään huomiota niiden vaikutuksiin oikeusturvaan.

Päätösvallan hierarkkisten siirtymien lisäksi toinen hallinnon muutoslinja on hallintotehtävien siirtäminen välilliseen julkishallintoon ja muille hallinnon perusorganisaatiosta erilliselle toimielimelle sekä yksityistäminen. Yksityistäminen ilmenee monessa muodossa ja sen piiriin kuuluu esimerkiksi julkisten tehtävien siirtäminen yksityisten hoidettavaksi. Laajimmillaan yksityistämiseen kuuluu julkisen hallinnon toimintatapojen muuttaminen lähemmäksi yksityisen sektorin toimintatapoja.

Hallinnollista päätöksentekoa on myös yhä laajemmin alettu toteuttaa viranomaisen ja yksityisen välillä solmittavin sopimuksin perinteisen yksipuolisen hallintopäätöksen sijasta. Sopimukseen perustuvia tapoja järjestää hallinto on kutsuttu sopimuksellisuudeksi (*engl. contractual governance*). Sopimuksellisuutta voidaan tarkastella kolmesta näkökulmasta, joita ovat julkisten palvelujen tarjonta, ohjaus ja johtaminen. Ensimmäiseen näkökulmaan kuuluu julkisten palvelujen teettäminen yksityisillä ostopalvelusopimusta perusteella. Tällöin julkinen valta on edelleen vastuussa palvelun tuottamisesta, mutta se ostaa palvelun yksityiseltä sektorilta. Tilaa puolestaan kilpailuttaa palvelujen tarjoajia. Ohjausta voidaan toteuttaa esimerkiksi tulossopimuksilla ja johtamista puolestaan tulosohjauksella ja kehittämisseskusteluilla.

Hallinnon yksityistämiseen ja sopimuksellisuuteen liittyvä kehitys saattaa vaikuttaa siihen, minkälaisia oikeusturvakeinoja tulisi olla käytävissä. Hallintomenettelylain (598/1982) korvannutta hallintolakia (434/2003, voimaan 1.1.2004) valmisteltaessa on otettu huomioon niitä vaatimuksia, joita hallinnon muutokset asettavat hallintomenettelylle. Hallintolainkäytön oikeusturvakeinojen osalta puolestaan on arvioitava, tulisiko aikaisempaa voimakkaammin kehittää muita oikeussuojakeinoja kuin hallintopäätökseen sidottua valitusta, esimerkiksi hallintoriitaa. Kun palvelujen tarjontaa yksityistetään, on myös arvioitava, ovatko hallinnon oikeussuojakeinot yhdessä nykyisen kuluttajasuojajärjestelmän tarjoamien oikeussuojakeinojen kanssa riittäviä.

Hallinnon muotoihin vaikuttaa myös se, että lupahallinto on vähentynyt. Lupahallinnon uudistaminen aloitettiin 1980-luvun lopussa. Tuolloin oli käytössä noin 1 700 erilaista hallintolupaa. Tavoitteeksi asetettiin yksityisiltä henkilöiltä ja yhteisöiltä vaadittavien hallinnollisten lupien vähentäminen ja yksinkertaistaminen. Lupahallinto onkin viimeisten 20 vuoden aikana supistunut huomattavasti. Ennakollisen lupaharkinnan

sijasta painopiste on tosiasiallisen toiminnan valvonnassa. Näilläkin muutoksilla on vaikutusta päätöksentekomenettelyn ja oikeussuojakeinojen kannalta.

Hallintolainkäytön oikeussuojakeinojen saatavuuden ja tehokkuuden kannalta voidaan kiinnittää vielä huomiota siihen, miten joustavien normien lisääntyminen vaikuttaa hallinnon harkintavaltaan, ja miten lainkäyttölinen kontrolli ulottuu mahdollisesti laajentuvaan harkintavaltaan. Hallintoviranomaisten harkintavallan muutokset liittyvät yhteiskunnan ja oikeuden muutosprosesseihin (ks. jäljempänä 9. *Oikeudellistuminen* ja 10. *Oikeuden muuttuminen*). Kun käytännön ratkaisutilanteet lisääntyvät ja muuttuvat entistä vaihtelevammiksi ja kun päätöksenteossa on otettava huomioon moneen suuntaan vaikuttavia intressejä, yksityiskohtaisen ja kattavan normiohjauksen toimintamahdollisuudet ovat eräillä hallinnon aloilla kaventuneet.

Kansallisella hallinnolla on merkittävä rooli integraatioprosessissa. Tämä johtuu siitä, että eurooppalaisen integraation toteuttamisessa käytetään julkista sääntelyä, jolloin valtio ja hallinto ovat myös keskeisiä toimijoita. Integraatio on vaikuttanut kansalliseen julkishallintoon, mutta vaikutukset ovat eri asteisia hallinnon eri lohkoilla. Hallinto-oikeuden osalta on myös huomattava, että yhteisön hallinto-oikeudellisia oikeusperiaatteita on sovellettava kansallisellakin tasolla EY-oikeuden toimeenpanossa. Hallinto-oikeutta ei ole yleisesti harmonisoitu yhteisön lainsäädännöllä, joskin eräillä hallinnonaloilla, kuten maatalousasioissa ja välillisessä verotuksessa, noudatetaan useita yhteisiä menettelynormeja. Hallinnon oikeusturvatakeiden merkitys on kasvanut Euroopan unionissa viime vuosina, mitä osoittaa osaltaan Euroopan unionin perusoikeusasiakirjan 41 artiklassa tunnustettu oikeus hyvään hallintoon. Eurooppavalmistelukunnan laatimaan perustuslakiehdotukseen sisältyy myös vastaava kohta. Yhteisön oikeudella on myös välillistä vaikutusta kansallisen hallinto-oikeuden kehitykseen. Yhteisön hallinto-oikeus ja jäsenvaltioiden hallinto-oikeudelliset järjestelmät ovat monilla tavoin vuorovaikutuksessa keskenään.

Julkishallinnon muutokset edellyttävät, että muutosten vaikutuksia arvioidaan aina myös oikeusturvatakeiden kannalta. Tämän vuoksi on olennaista, että hallintolainkäytön oikeussuojakeinot pystyvät vastaamaan hallinnon muutosten asettamiin uudentyypisiin vaatimuksiin (esimerkiksi yksityistämisen ja lupahallinnon vähentymisen seuraukset). Perusoikeuksiin kuuluu oikeus hyvään hallintoon. Tuomioistuimiin saapuvien asioiden kannalta on vaikutusta sillä, miten julkisen vallan vahingonkorvausvastuu kehittyy. Myös hallinnon lisääntyvä harkintavalta asettaa kasvavia vaatimuksia hallintotuomioistuinten toiminnalle kun hallinnon toimintaa on tarkasteltava säännösten lisäksi myös harkintavallan rajoitusperiaatteiden ja perusoikeuksien kannalta.

6. Demokraattisen oikeusvaltion kehittyminen

Nykyistä tuomioistuinlaitosta ovat muokanneet sekä yhteiskunnallinen kehitys että näkemykset valtion ja yksilön suhteesta. Oikeusvaltiolliset vaatimukset ovat osaltaan vaikuttaneet tuomioistuinlaitokseen, sillä tuomioistuimilla on monessa suhteessa merkittävä rooli näiden vaatimusten täyttämässä. Suomessa on pitkä oikeusvaltiollinen perinne. Säännökset oikeusvaltiosta sisältyivät perustuslakia edeltäneeseen hallitusmuotoon, ja nykyisin oikeusvaltioperiaatteesta säädetään perustuslain 2 §:ssä.

Suomi on sitoutunut oikeusvaltion periaatteisiin myös Euroopan unionista tehdyllä sopimuksella. Sopimuksen 6 artiklan mukaan unioni perustuu jäsenvaltioille yhteisiin vapauden, kansanvallan, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen sekä oikeusvaltion periaatteisiin, ja unioni pitää perusoikeuksia arvossa yhteisön oikeuden yleisinä periaatteina. Vastaavasti myös Euroopan neuvoston perussääntö (SopS 21/1989) edellyttää oikeusvaltioperiaatteen hyväksymistä (*rule of law*).

Oikeusvaltion sisältöä ei voi määritellä tyhjentävästi, sillä määritelmästä tulisi väistämättä liian laaja. Idea oikeusvaltiosta syntyi jo ennen kuin siitä alettiin tietoisesti keskustella 1800-luvun Saksassa (*Rechtsstaat*). Käsitys oikeusvaltioon kuuluvista tekijöistä on kehittynyt ajan myötä niin, että muodollisten vaatimusten lisäksi on alettu painottaa sisällöllisiä kysymyksiä. Oikeusvaltio kehittyy edelleenkin, ja valtioidenkin välillä on erilaisia painotuksia. Olennaisina oikeusvaltioon kuuluvia osia ovat kuitenkin hallinnon lainalaisuus, vallanjako sekä perus- ja ihmisoikeudet. Näillä kolmella peruselementillä on merkitystä sekä tuomioistuinten toiminnan että niiden aseman kannalta.

Oikeusvaltioon keskeisenä osana kuuluva *lainalaisuusperiaate* tarkentuu perustuslain 2 §:n 3 momentissa, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Perustuslain säännös merkitsee muun muassa sitä, että julkishallinnon on voitava aina perustaa toimintansa laissa määriteltyyn toimivaltasäännökseen, mikäli yksilöiden oikeudellisesti suojattuun asemaan puututaan.

Vallanjaon idea alkoi kehittyä jo 1600-luvulla. Englantilainen John Locke katsoi (v. 1690), että paras tae vallan väärinkäyttöä vastaan oli erottaa lainsäädäntövalta ja täytäntöönpanovalta toisistaan. Sittemmin ajatus täydentyi, kun vallanjako-opin klassikkona pidetty ranskalainen Montesquieu otti mukaan myös tuomiovallan vuonna 1748 julkaistussa teoksessa ”Lakien hengestä”. Montesquieun mukaan ikuinen kokemus osoittaa, että jokainen, jolla on valtaa, on taipuvainen käyttämään sitä väärin siihen asti kunnes rajat tulevat vastaan. Sen vuoksi mahdollisuus käyttää valtaa väärin on torjuttava niin, että ”valta pysäyttää vallan”. Käytännön toteutuksena on vallan jakaminen eri orgaanien kesken. Jokainen orgaani saa käyttää vain sille kuuluvaa valtaa ja jokainen myös valvoo toistaan.

Montesquieun ajattelun pohjalta syntyi nykyinen vallan kolmijako-oppi. Suomessa vallanjako ilmenee perustuslain 3 §:n säännöksestä, jonka mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta. Hallitusvaltaa käyttävät tasavallan presidentti sekä valtioneuvosto, jonka jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta. Tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuinina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus.

Vallan kolmijako-oppi voi kehittyä edelleen, sillä jo nykyisin on olemassa orgaaneja, jotka eivät hyvin sovi perinteisen kolmijaon rajoihin. Tällaisina voidaan pitää esimerkiksi itsenäistä oikeusasiamiesinstituutiota sekä itsenäistä syyttäjälaitosta. Vallanjaossa ei olekaan olennaista jako kolmeen, vaan se, että jokaisen haaran valta on rajoitettu ja kontrolloitavissa.

Oikeusvaltioon kuuluu muodollisten vaatimusten lisäksi myös sisällöllisiä vaatimuksia. Sisällölliset vaatimukset ilmenevät siinä, että julkista valtaa rajoittavat yksilöiden *perus- ja ihmisoikeudet*. Suomessa toteutettiin vuonna 1995 perusoikeusuudistus, jonka vuoden

2000 perustuslaki vahvisti. Oikeusturvasta säädetään perustuslain 21 §:ssä. Sen mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Edelleen perustuslain mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Perustuslain 21 §:n säännöksen olennainen sisältö hahmottuu kuitenkin yksilön näkökulmasta: oikeusturva on jokaisen perusoikeus. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Oikeusvaltiollisessa kehityksessä vuoden 1995 perusoikeusuudistus oli merkittävä, sillä se vahvisti muodollisestikin siihenastisen kehityksen. Kehitykseen sisältyi lisäksi sosiaalinen ja kulttuurinen puoli, jotka ovat myös merkittäviä oikeusvaltion kannalta. Oikeusvaltioon kuuluu olennaisena osana demokraattinen lainsäädäntöprosessi, jossa valtion toimintaa rajoittavat lait muodostuvat.

Nykyajan oikeuden yhtenä keskeisenä tehtävänä on vallankäytön kontrolli, ja oikeusvaltioajatus lähtee pitkälti tuosta tehtävästä: valtiollista valtaa voi käyttää ainoastaan oikeudellisesti määritellyn toimivallan nojalla ja perusoikeuksia kunnioittaen. Toisaalta oikeus on muuttunut, ja valtiokin on muuttunut. Valtion tehtävät eivät enää rajoitu minimiin, vaan hyvinvointivaltion oikeus ja hallinto tuovat julkiselle sektorille tehtäviä, jotka ovat usein erilaisten etujen jakamista ja julkisten palvelujen tuottamista. Näille tehtäville on luonteenomaista tavoitteellisuus. Samoin lainsäädäntö on väljentynyt ja joustavat normit ovat yhä tavallisempia. Sen vuoksi hyvinvointivaltiossa hallintotoiminta ei ole samalla tavalla sidottua kuin oikeusvaltioidean syntyvaiheissa. Hallinnolle jää myös harkintavaltaa, joka edellyttää kansalaisyhteiskunnan kontrollia ja julkisuusperiaatteen toteuttamista. Nykyisen valtion ja kansalaisyhteiskunnan välisen suhteen ainesosia ovat perusoikeudet ja hallinnon lainalaisuus kuten perinteisessä oikeusvaltiossa. Perusoikeudet liitetään kuitenkin demokratian vaatimukseen. *Demokraattinen oikeusvaltio* edellyttää vireää kansalaisyhteiskuntaa ja myös sitä, että lainsäädäntö, lainkäyttö ja hallinto säilyttävät yhteytensä kansalaisyhteiskuntaan. Tiedotusvälineillä onkin merkittävä rooli julkisen kontrollin välikätenä sekä valtion ja kansalaisyhteiskunnan välisen yhteyden ylläpitäjänä.

Oikeusvaltion vaatimukset ovat olennaisia tuomioistuinlaitoksen toiminnan kannalta. Ne muotoavat tuomioistuinten toimivaltaa sekä asettavat toimintamodoille oikeusturva- ja laatuvaatimuksia. Demokraattisessa oikeusvaltiossa tuomioistuinten on omalta osaltaan turvattava avoimuusperiaatteen toteutuminen myös käytännössä. Avoimuus luo edellytykset yleisökontrolliin julkista valtaa kohtaan.

7. Tietoyhteiskunta ja tekniikan kehittyminen

Tuomioistuinten toimintaan on ehkä selvimmin viime aikoina vaikuttanut, ja jatkossakin vaikuttaa, *tietoyhteiskuntakehitys*, josta yhteiskuntatieteellisessä kirjallisuudessa on käyty keskustelua jo 1980-luvun alusta lähtien. Tietoyhteiskuntakehitystä voidaan hahmottaa useista eri näkökulmista: sitä kutsutaan myös verkostoyhteiskunnaksi, informaatioyhteiskunnaksi, osaamisyhteiskunnaksi tai mediayhteiskunnaksi, jolloin painotetaan tiettyjä kehityspiirteitä. Kehitystä voidaan arvioida eri indikaattorien

perusteella, mutta tietoyhteiskunta on kuitenkin moniulotteisempi ilmiö kuin esimerkiksi joidenkin teknisten laitteiden levinneisyys.

Suomessa tietoyhteiskunnan kehittyminen on ollut voimakasta 1990-luvulta lähtien. Suomea pidetään yleisesti maana, jossa on monet tietoyhteiskunnan elementit, mutta silti Suomessakin eletään tietoyhteiskunnan murroskautta. Yksityisen sektorin kehityksen lisäksi myös julkinen sektori on panostanut tietoyhteiskunnan edistämiseen.

Tietoyhteiskunnalla on ennakoitu olevan monia myönteisiä vaikutuksia, mutta tietotekniikan lisääntyvän käyttöönoton on myös pelätty aiheuttavan syrjäytymistä. Tietoyhteiskunnan vaikutukset ihmisten arkeen, heidän tiedonsaantimahdollisuuksiinsa ja yhteiskunnallisen osallistumisen edellytyksiin eivät olekaan olleet yksinomaan myönteisiä. Ristiriitaiset seuraukset eivät kuitenkaan johdu itse tietoteknisestä kehityksestä, vaan siitä, miten tietoyhteiskuntaa toteutetaan.

Tietoyhteiskunnan erääksi ulottuvuudeksi on esitetty myös *mediayhteiskuntaa*. Tuomioistuinten näkökulmasta voidaan kiinnittää huomiota siihen, että vain harvat ihmiset ovat itse olleet kosketuksissa tuomioistuinten kanssa. Niinpä tieto tuomioistuinten välittyy useimmille juuri median välityksellä – tuomioistuintodellisuus kulkee joukkotiedotusvälineiden läpi. Joukkotiedotusvälineet ovat myös viime aikoina osoittaneet kasvavaa kiinnostusta tuomioistuinten toimintaa ja ratkaisuja kohtaan. Tässä yhteydessä puhutaan jopa oikeuden ja lainkäytön medialisoinnista.

Nykyaikaisen tietoyhteiskunnan kehityksen yhtenä keskeisenä moottorina on ollut teknologia. Tällä hetkellä teknologian painopistealueita Euroopassa ovat esimerkiksi ohjelmistokehitys, langaton viestintä, sensoreiden kehitys, kuluttajaelektronikka, digitaalinen televisio, lääkekehitys, uudet yhdistetyt energiantuotantoteknologiat sekä jätteen käsittelyyn ja kierrätykseen liittyvä teknologia. Yhteiskunnan hyvinvoinnin kannalta kriittisimpinä teknologioina pidetään bioteknologiaa sekä ympäristöön ja hyvinvointiin liittyviä teknologioita.

Erilaisissa ennakointihankkeissa on arvioitu, että bioteknologia on tulevaisuuden tärkein teknologia-alue. Sen katsotaan ennakoivan bioyhteiskunnan syntyä, jossa kyetään bioteknologioilla luomaan terveyttä edistäviä elintarvikkeita, uusia lääkkeitä ja hoitomuotoja, uusia materiaaleja, uusia energiamuotoja ja ottamaan entistä paremmin huomioon ympäristökysymykset. Perusoikeuksien puolella on esitetty, että uuden polven oikeuksia ovat bio-oikeudet.

Tällä hetkellä eletään kuitenkin vielä tietoyhteiskunnassa, jossa tieto- ja viestintäteknologia (ICT) on dynaaminen perusteknologia. Tieto- ja viestintäteknologian keskeisiä piirteitä ovat:

- digitointi: kuvan, äänen ja tekstin digitointi ja digitaalinen käsittely
- konvergenssi: jakelukanavien yhdentyminen (radio, TV, puhelin, tietokone)
- ajantasaisuus: nopeat on-line -yhteydet
- kutistuminen: etäisyyksien voittaminen, maailmanlaajuiset yhteysverkostot
- monisuuntaisuus: vuorovaikutteisuus
- kapasiteetti: suurien informaatiomäärien ja tietokantojen nopea käsittely
- simulaatio: mahdollisuus tuottaa keinotekoisesti ilmiöitä, paikkoja jne.
- sulautuminen: ICT upotetaan perinteiseen teknologiaan ja laitteisiin (autot, kodinkoneet, vaatteet, asunnot jne.)

Tekniikan kehittyminen näkyy monin tavoin tuomioistuinten työskentelyssä. Se on muokannut työmenetelmiä voimakkaasti viimeisten kahdenkymmenen vuoden aikana ja tuo myös tulevaisuudessa uusia mahdollisuuksia kehittää ja tehostaa työmenetelmiä.

Esimerkiksi tekstinkäsittely on vähitellen 1980-luvun vaihteesta alkanut siirtyä tietokonepohjaiseksi. Ensi vaiheessa tekstinkäsittely perustui vielä konekirjoittajien tekemään tekstinkäsittelytyöhön, mutta nykyisin kaikki tuomioistuimissa työskentelevät voivat tuottaa tekstinsä tekstinkäsittelyohjelmien avulla. Myös mahdollisuudet ryhmätyöhön verkkoon talletettavien tekstien avulla ovat kehittyneet. Tietotekniikan kehittyminen näkyy myös päätösten tiedottamisessa. Vuonna 1973 on otettu käyttöön ensimmäinen tuomioistuinlaitoksen tietopankkisovellus, ennakkopäätösrekisteri. Seuraavan vuosikymmen alussa alkoivat kaikki tuomioistuinyksiköt saada etäpäätteen rekisteriin. Samoihin aikoihin tietotekniikan hyväksikäyttöä laajennettiin myös diaarisovelluksiin ja sittemmin myös kirjastojen tietokantoihin. Tuomioistuimet alkoivat avata omia kotisivuja Internetissä vuodesta 1996 lähtien.

Tieto- ja viestintäteknologia tarjoavat monia mahdollisuuksia parantaa tuomioistuinten toimintaa ja lisätä tuomioistuimeen pääsyä. Suomen tuomioistuinlaitoksessa on seurattu uuden kehityksen mukana ja monissa asioissa tietoteknologian mahdollisuuksia on käytetty hyväksi. Asianhallintajärjestelmä toimii atk-ohjelmien avulla ja tämän järjestelmän perusteella saadaan myös tilastointi sekä asioiden käsittelyaikojen seuranta hoidettua luotettavasti. Uudet työmenetelmät parantavat ja nopeuttavat asiakaspalvelua. Samalla voidaan yhä enenevässä määrin siirtää valmistelutehtäviä sellaisille henkilöstöryhmille, joiden tehtävät painottuivat aikaisemmin tekstinkäsittelyyn ja kirjaamiseen.

Internetissä on tuomioistuinten kotisivuja, joiden välityksellä sekä tuomioistuimessa työskentelevät että siellä asioivat saavat tietoa tuomioistuinten toiminnasta ja asioista. Myös pääsy erilaisiin oikeudellisiin tietopankkeihin on helpottunut ja tekniikan välityksellä tuomarit voivat seurata muun ohessa ylikansallisten tuomioistuinten ratkaisukäytäntöä sekä etsiä oikeuskirjallisuutta. Internetin välityksellä on tullut kaikkien käytettäväksi valtavat tietovarannot, joiden hyödyntäminen nopeuttaa ja helpottaa tiedonsaantia. Myös kiinteistötietojärjestelmä on atk-pohjainen. Tuomioistuintyöskentely on pitkälle tietokoneistettu ja kaikilla on mahdollisuus sähköpostin käyttämiseen. Järjestelmien kehittyessä ja tietoliikenteen lisääntyessä tietosuoja- ja tietoturvallisuuskysymykset korostuvat. Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003) tuli voimaan 1.2.2003. Se korvasi lait hallinnon sähköisestä asioinnista ja sähköisestä viestinnästä oikeudenkäyntiasioissa. Laki koskee yleisiä tuomioistuimia, hallintotuomioistuimia, vakuutusosikeutta ja erilaisia muutoksenhakulautakuntia.

Tuomioistuintyössä otetaan edelleen käyttöön uusia teknologioita, kuten videoyhteyksiä. Oikeudenkäyntejä tai todistelua voidaan videoida tai videokuulemisia voidaan järjestää esimerkiksi kun kuultavana on alaikäisiä, seksuaalisen hyväksikäytön uhreja tai kun kuultava asuu kaukana tuomioistuimesta. Digitaalitekniikan ja multimedian käyttöön ottaminen parantaa entisestään tekniikan hyväksikäyttämistä tuomioistuimissa.

Tietotekniikan kehittyminen seuraavan vuosikymmenen aikana tuo esiin sellaisia kysymyksiä kuin kaikkialle vaivihkaa hiipivä tietotekniikka, suuret tietomäärät sekä mediateollisuuden uudet haasteet ja mahdollisuudet. On arvioitu, että tuon ajan puitteissa ei vielä ehdi tapahtua kovin suuria teknologisia mullistuksia (Tietotekniikan

tutkimuslaitos HIIT:in digitaalitalouden tutkimusryhmän selvitys, 2003). Kaikkialla läsnä oleva tietotekniikka on luonteensa mukaisesti piilossa eikä käyttäjä kiinnitä huomiota esimerkiksi siihen, että yhä useammassa kodinkoneissa on jo upotettua tietotekniikkaa. Tietoliikenteen kehitystä seuraavan vuosikymmenen aikana leimaa etenkin päätelaitteiden lisääntyminen ja sovellusten määrän kasvaminen, mutta teoreettinen tietojenkäsittelytiede ei muutu oleellisesti. Olennaista tietotekniikan tulevaisuudessa on tiedon määrän valtava kasvu. Tällöin keskeiseksi tulee oikean tiedon löytäminen jättimäisestä tietomäärästä. Olennaista on sellaisen infrastruktuurin kehittyminen, joka turvaa avoimen pääsyn tietoon. Mediateollisuudessa tuskin tapahtuu suuria muutoksia, vaikka sähköinen tiedonvälitys lisääkin merkitystään.

Tuomioistuinlaitoksen kannalta tekniikan kehityksellä on monia myönteisiä seurauksia. Sen avulla tiedon hankinta tehostuu ja asioiden käsittelyä voidaan eri tavoin rationalisoida ja tehostaa. Tekniset uudistukset muokkaavat koko työyhteisöä dynaamisemmaksi. Tietotekniikka myös tuottaa sellaista tietoa, jonka avulla voidaan kehittää aikaisempaa parempia keinoja johtamiseen. Tuomioistuinlaitos voi myös tarjota tietoa ja palvelujaan tietoverkoissa. Tässä suhteessa on kuitenkin olennaista kiinnittää huomiota syrjäytymisvaaraan: tuomioistuinten on huolehdittava siitä, että kaikkia niiden palveluja on aina saatavissa myös niille, joilla ei ole käytössään tekniikan suomia mahdollisuuksia. Tietopankkien osalta on kiinnitettävä huomiota niiden avoimuuteen ja läpinäkyvyyteen.

Tekniikan kehittyminen vaikuttaa myös tuomioistuinten jutturakenteeseen, esimerkiksi yhdellä teolla voidaan tietokoneen välityksellä loukata tuhansien ihmisten oikeutta. Lisäksi tieto- ja tietoliikennetekniikka asettavat tuomioistuinten työskentelylle uusia haasteita muun muassa sen suhteen, että rikosoikeuden perinteiset käsitteet (teko, yritys, laiminlyönti, syy-yhteys) sopivat vain vaivoin sellaisiin ilmiöihin kuin laajat viestiyhteyksien häiritsemiset tai viestisalaisuuden murtaminen. Vaikutuksia tulee myös sitä kautta, että lainsäädännön volyyymi lisääntyy. Tekniikan kehityksessä on myös jatkuvasti kiinnitettävä huomiota inhimillisiin näkökohtiin ja pohdittava myös sitä, miten ihmiset kokevat tekniikan läsnäolon oikeudenkäynnissä. Todistajien kertomuksia arvioitaessa on esimerkiksi asetettava kysymys, miten videon välityksellä todistaminen vaikuttaa ihmisten kykyyn esittää asiansa.

8. Globalisaatio ja Euroopan integraatio

8.1. Globalisaatio

Globalisaatio on viime vuosina ollut yhteiskunnallisen kehityksen näkökulmasta merkittävä muutosvoima, jota on tutkittu paljon ja josta on myös keskusteltu laajasti. Globalisaatiota pidetään taloudellisena ilmiönä, mutta siihen liitetään myös monia muita piirteitä näkökulmasta riippuen. Sen keskeinen sisältö on, että se johtaa kansallisesta maailmanlaajuiseen järjestäytymiseen niin politiikassa, taloudessa kuin kulttuurissakin (Väyrynen, Globalisaatio ja Suomen poliittinen järjestelmä, s. 41).

Globalisaatio on enemmän kuin kansainvälistymistä, ja sitä voitaisiin kuvata myös termillä ylikansallistuminen. Globalisaation taustalla taloudelliset tekijät ovat tärkeitä. Ensinnä tuotannollinen ja kaupallinen toiminta on mittakaavaltaan muuttunut sellaiseksi, että koko maapallo muodostaa markkina-alueen. Etenkin monikansalliset yritykset toimivat näillä maailmanlaajuisilla markkinoilla, mutta myös lähes kaikki valtiot

osallistuvat tavalla tai toisella markkinoiden toimintaan. Toiseksi myös rahoitustoiminta ja pääomamarkkinat ovat globalisoituneet, kasvaneet ja tulleet nopealiikkeisiksi. Kolmas taustatekijä globalisaatiokehitykselle on ollut tiedonvälityksen, informaatioteknologian ja kuljetustekniikan kehitys. Tiedonvälityksen volyyymi on suuri, sen kustannukset ovat suhteellisen vähäisiä ja se tapahtuu nopeasti. Tietoverkot mahdollistavat ajantasaisen tiedon siirtämisen.

Globalisaation yleisiä peruspiirteitä ovat riippuvuus ja liikkuvuus. Riippuvuus ilmenee siten, että aluetaloudet ovat syvällisesti riippuvia toistensa kehityksestä sekä suhdanteista. Liikkuvuus näyttäytyy siinä, että ihmiset, pääomat, tavarat ja palvelut liikkuvat rajoista piittaamatta. Osaavasta työvoimasta käydään kilpailua, ja yritykset kilpailuttavat valtioita tarjoamaan suotuisia olosuhteita investoinneille. Yritykset keskittyvät tietyille monopolialueille, joilla on runsaasti osajia ja yrityselämän tarvitsemia palveluja. Keskusalueiden ulkopuolella olevat alueet ovat riippuvaisia keskuksista ja ne luovuttavat työvoimaa keskuksille.

Globalisaatio voidaan määritellä monilla eri tavoilla ja sillä voidaan tarkoittaa:

- 1) Kansainvälistymisen etenemistä niin pitkälle, että voidaan puhua poikkikansallisten suhteiden synnystä, jossa taloudelliset, poliittiset ja kulttuuriset voimat tunkeutuvat läpi kansallisten rajojen ilman, että kohteena olevat valtiot haluavat tai voivat pysäyttää tätä kehitystä. Kun nämä voimat kytkevät toisiinsa maailman eri osat tavalla, joka luo uuden maailmanlaajuisen kokonaisuuden, voidaan puhua globalisaatiosta. Toisaalta rinnakkaisena ilmiönä vaikuttaa regionalismi, eli paikallisuus ja alueellisuus.
- 2) Globaalin tietoisuuden syntymistä, kun nykyaikainen tiedonvälitys ja sen taustalla oleva teknologia ovat luoneet mahdollisuuden hankkia lähes reaaliaikaista tietoa muiden maailmankolkkien oloista ja ihmisistä. Globaalinen tietoisuus on tullut osaksi paikallista kokemista, mutta se on samalla vastapainoksi korostanut paikallisten olosuhteiden kulttuurisia ja sosiaalisia erityispiirteitä. Maailmalle on ominaista yhdentymisen ja pirstoutumisen samanaikaisuus, jotka molemmat murtavat perinteisiä rajoja. Maailmantalouden integraation rinnalla etenee myös poliittinen ja kulttuurinen fragmentaatio.

Globalisaatiolla on vaikutuksia tuomioistuineläytöksen kannalta esimerkiksi siinä, että se synnyttää privatisoitunutta, globaalia oikeutta, joka ei ole riippuvainen kansallisvaltioista eikä kansainvälistä sopimuksista. Siihen liittyy kehityskulku, jossa myös rikollisuus ja terrorismi ylittävät valtioiden rajat.

8.2. Euroopan integraatio

Euroopan integraatio on jatkunut pitkään ja tämä kehitys on voimistunut viime vuosina - niin integraation laajeneminen kuin syveneminen ovat ajankohtaisia kehityssuuntauksia.

Suomi liittyi *Euroopan neuvostoon* vuonna 1989 ja Euroopan neuvoston peruskirja saatettiin valtiosisäisesti voimaan toukokuussa 1989 annetulla asetuksella (SopS 21/1989). Perussopimuksen 1 artiklan mukaan Euroopan neuvoston päämääränä on luoda läheisempi yhteys sen jäsenvaltioiden välille sellaisten ihanteiden ja periaatteiden turvaamiseksi, jotka ovat niiden yhteistä perintöä, sekä niiden taloudellisen ja yhteiskunnallisen kehityksen edistämiseksi. Suomi ratifioi Euroopan neuvoston piirissä

ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (Euroopan ihmisoikeussopimus) 10.5.1990 ja sopimus on osa Suomen oikeusjärjestystä (SopS 18-19/1990).

Samoihin aikoihin kun tavoitteeksi asetettiin liittyminen Euroopan neuvostoon eli 1980-luvun lopussa, tavoitteeksi tuli myös integroituminen *Euroopan yhteisöjen* sisämarkkinoihin. Suomi oli liittynyt EFTAn jäseneksi vuoden 1986 alusta. EFTA-valtiot ja Euroopan yhteisöt (Euroopan hiili- ja teräsyhteisö, Euroopan atomienergiayhteisö ja Euroopan talousyhteisö) aloittivat vuonna 1989 neuvotteluprosessin, jonka tuloksena allekirjoitettiin vuonna 1992 sopimus Euroopan talousalueesta (ETA). Oikeudellisten asioiden kannalta sopimuksen merkitys ilmeni muun muassa siinä, että sopimuksen mukaan EFTA-valtiot sitoutuivat omaksumaan laajalti EY:n lainsäädännön ja oikeuskäytännön muun muassa siltä osin kuin se koski tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaata liikkumista.

ETA-vaihe jäi Suomessa lyhytaikaiseksi, ja Suomi haki vuonna 1992 EY:n jäsenyyttä. Suomen liittymissopimus (SopS 102-103/1994) tuli voimaan vuoden 1995 alusta, ja tuolloin oli jo Maastrichtin sopimuksella syntynyt *Euroopan unioni*. Liittymissopimuksen hyväksyminen merkitsi oikeusjärjestyksen kannalta sitä, että EY:n oikeusjärjestys hyväksyttiin ja saatettiin voimaan Suomessa sellaisenaan. Tämä sisälsi tuolloin voimassa olleen lainsäädännön lisäksi ne oikeusvaikutukset, joita unionin oikeusjärjestykseen oli muodostunut EY-tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella.

Maastrichtin sopimuksessa (voimaan 1.11.1993) oikeus- ja sisäasiat tulivat uusina asiaryhminä mukaan yhteistoimintaan ja ne kuuluivat kokonaisuudessaan hallitusten väliseen yhteistyömuotoon eli niin sanottuun kolmanteen pilariin. Amsterdamissa 2.10.1997 allekirjoitetulla sopimuksella yhdeksi unionin tavoitteeksi asetettiin vapauten, turvallisuuden ja oikeuteen perustuvan alueen muodostaminen (unionisopimuksen johdanto-osan kymmenes kappale ja 2 artikla). Sopimus tuli voimaan 1.5.1999. Tavoitetta täsmennettiin Tampereella lokakuussa 1999 pidetyn Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan päätelmissä, joiden mukaan tavoitteena on Euroopan oikeusalueen luominen. Toimenpidekokonaisuuksia mainittiin kolme: oikeussuojan parempi saatavuus Euroopassa, tuomioistuinten päätösten vastavuoroinen tunnustaminen riita- ja rikosasioissa sekä yhtenäistämisen jatkaminen yksityisoikeuden alalla.

Amsterdamin sopimuksella yhteistyö siviilioikeudessa siirtyi kolmannelta pilarista yhteisön ylikansallisen toimivallan piiriin. Tämä yhteistyö rajoittuu kysymyksiin, joiden vaikutukset ulottuvat yli rajojen, ja siinä määrin kuin se on tarpeellista sisämarkkinoiden toimivuuden kannalta. Rajat ylittäviä tilanteita varten hyväksyttävällä erityislainsäädännöllä saattaa kuitenkin olla heijastusvaikutuksia myös sellaiseen lainsäädäntöön, jota säädetään yksin kansallisia tilanteita varten. Toisaalta oikeusasioiden yhteistyö ei erillisenä ole unionin tavoite, vaan sillä on välinearvo turvattaessa henkilöiden vapaan liikkuvuuden ja yleisemmin sisämarkkinoiden toteutumista.

Rikosoikeuden ja rikosprosessioikeuden alueella yhteistoiminta on tähän asti pääasiassa liittynyt rajat ylittävän kansainvälisen rikollisuuden tuomiin ongelmiin. Vuoden 2003 helmikuussa voimaan tullessa Nizzan sopimuksessa on unionisopimuksen 29 ja 31 artiklaan otettu viittaukset vuonna 2002 perustettuun Eurojust-yksikköön, jonka tarkoituksena on parantaa jäsenvaltioiden toimenpiteiden koordinoitua järjestäytyneen rikollisuuden vastaisessa toiminnassa. Perustamissopimukseen Amsterdamin

sopimuksella otetut määräykset viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikasta yhtenäistävät tämän hallinnonalan säännöksiä ja sitä kautta vaikuttavat myös lainkäytön kansalliseen järjestelyyn.

Kun unionissa valmistaudutaan laajentumiseen ja perussopimusten uudistamiseen, korostuu tuomioistuinten välinen yhteistyö entisestään. Yhteisön oikeuden soveltamisen painopiste on kansallisissa viranomaisissa ja tuomioistuimissa. Kansallisilla tuomioistuimilla on oikeus ja tietyissä tapauksissa velvollisuus pyytää EY-tuomioistuimelta ennakkoratkaisua asian ratkaisun kannalta merkityksellisen EY-normin tulkinnasta. Näin integraatiossa jäsenvaltioiden oikeusjärjestykset ja yhteisöjen oikeus ovat kaksisuuntaisessa vuorovaikutuksessa, ja tämä vuorovaikutus muokkaa sekä jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksen että EY-oikeuden sisältöä. Kansallisilla tuomioistuimilla on myös tarve kehittää keskinäistä yhteistyötään.

Heinäkuun 17. päivänä 2003 luovutettiin Roomassa Eurooppa-neuvostolle Eurooppa-valmistelukunnan laatima *ehdotus sopimukseksi Euroopan perustuslaista*. Perustuslakiehdotuksen 2 artiklan mukaan unionin perustana olevat arvot ovat ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen. Ehdotuksen 28 artiklan mukaan unionin tuomioistuimeen kuuluvat Euroopan tuomioistuin, yleisen oikeusasteen tuomioistuin ja erityistuomioistuimia. Jäsenvaltioiden on vahvistettava tarvittavat muutoksenhakukeinot tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi unionin oikeuden alalla. Ehdotuksen 41 artiklan mukaan unioni muodostaa vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen muun muassa vahvistamalla jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten keskinäistä luottamusta, erityisesti tuomioistuinten sekä muiden kuin tuomioistuinten päätösten keskinäisen tunnustamisen perusteella.

Perustuslakiehdotuksen toiseen osaan sisältyvään perusoikeuskirjaan sisältyy määräys oikeudesta tehokkaihin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen (II-47 artikla). Sen mukaan jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava mainitussa artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaan oikeussuojakeinot tuomioistuimessa. Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa, joka on etukäteen laillisesti perustettu. Jokaisella on oltava mahdollisuus saada neuvoja ja antaa toisen henkilön puolustaa ja edustaa itseään. Maksutonta oikeusapu annetaan niille, joilla ei ole riittäviä varoja, jos tällainen apu on tarpeen, jotta asianomainen voisi tehokkaasti käyttää oikeutta saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Perustuslakiehdotuksen kolmannessa osassa käsitellään unionin politiikkaa ja toimintaa, ja sen neljäs luku koskee yhteistyötä oikeus- ja sisäasioissa. Ehdotuksen mukaan unioni muodostaa vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen, jossa kunnioitetaan perusoikeuksia ja otetaan huomioon jäsenvaltioiden eri oikeusperinteet ja -järjestelmät (III-158 artikla). Unioni kehittää oikeudellista yhteistyötä yksityisoikeudellisissa asioissa, joilla on rajat ylittäviä vaikutuksia. Tämä yhteistyö perustuu tuomioistuinten päätösten ja muiden päätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen. Keskeistä uutta voimassa olevaan perustamissopimukseen verrattuna olisi vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen nimenomainen mainitseminen sekä se, ettei toimenpiteiltä enää edellytettäisi sisämarkkinakytkentää. Siviilioikeudelliseen yhteistyöhön voisi kuulua jäsenvaltioiden lakien ja asetusten lähentämistä koskevien toimenpiteiden hyväksymistä (III-170 artikla).

Tätä varten lailla tai puitelilla vahvistetaan toimenpiteitä, joilla pyritään muun muassa varmistamaan jäsenvaltioiden tuomioistuinten päätösten ja muiden päätösten vastavuoroinen tunnustaminen ja niiden täytäntöönpano, oikeudenkäynti- ja muiden asiakirjojen tiedoksianto valtiosta toiseen, lainvalintaa ja tuomioistuinten toimivallan määräytymistä koskevien sääntöjen yhteensopivuus, todisteiden vastaanottamista koskeva yhteistyö, oikeuden saatavuuden korkea taso (*a high level of access to justice*), riita-asiain oikeudenkäyntien moitteeton sujuminen edistämällä tarvittaessa jäsenvaltioissa sovellettavien riita-asiain oikeudenkäyntiä koskevien säännösten yhteensopivuutta, vaihtoehtoisten riidanratkaisumenetelmien kehittäminen sekä tuomareiden ja tuomioistuinten henkilöstön koulutuksen tukeminen. Artiklaehdotuksessa, joka koskee oikeudellista yhteistyötä rikosprosessioikeuden alalla (III-171 artikla) mainitaan tuomioiden vastavuoroisen tunnustamisen lisäksi muun ohessa todisteiden vastavuoroinen hyväksyttävyyys jäsenvaltiossa, yksilön oikeudet rikosprosessissa, tuomareiden ja oikeuslaitoksen henkilöstön koulutus sekä rikosten uhrien oikeudet.

Eurooppa-valmistelukunnan eli konventin työ liittyi osaltaan unionin laajentumiseen. Työn tarkoituksena oli tuottaa esitys unionin uudeksi perustuslaiksi ja unionin hallinnollisten rakenteiden uusimiseksi, jotta merkittävästi laajentunut unioni kykenee säilyttämään toimintakykynsä. Parhaillaan on käynnissä Euroopan unionin historian viides laajentumisen aalto. Jäsenyyttä on hakenut kolmetoista maata. Näistä kymmenen on päättänyt jäsenyysneuvottelunsa ja niiden on määrä tulla unionin jäseniksi 1.5.2004.

8.3. Euroopan unionin lainsäädäntöyhteistyö

Amsterdamin sopimuksen voimaantulon jälkeen oikeus- ja sisäasioiden alalla on hyväksytty huomattava määrä lainsäädäntötoimenpiteitä, joista osa on jo tullut voimaan tai pantu täytäntöön jäsenvaltioissa. Lainsäädäntöyhteistyö jatkuu edelleen voimakkaana. Lainsäädäntö siviilioikeuden alalla on tähän mennessä koskenut nimenomaan prosessioikeudellisia säännöksiä asioissa, joissa on kysymys rajat ylittävästä tilanteesta. Rikosoikeuden alalla lainsäädäntö on koskenut yhteistyötä ja kansainvälistä oikeusapua rikosasioissa sekä materiaalista rikosoikeutta. Tampereen Eurooppa-neuvostossa hyväksytyissä puheenjohtajan päätelmissä oikeudellisen yhteistyön kulmakiveksi sekä siviili- että rikosasioissa päätettiin ottaa vastavuoroinen tunnustaminen.

Yhteisön lainsäädäntötoiminnan lähtökohtana on, että yhteisö toissijaisuusperiaatteen mukaisesti toimii vain siinä tapauksessa ja siinä laajuudessa kuin jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla toteuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, jotka toiminnan laajuus ja vaikutus huomioon ottaen voidaan paremmin toteuttaa yhteisön tasolla. Lainkäytön järjestäminen asioissa, joilla ei ole liittymäkohtia EU-oikeuteen, kuuluu yksinomaan kansallisille viranomaisille ja toisaalta muissakin asioissa on pääsääntönä kansallinen prosessuaalinen autonomia. Kansallisissa tuomioistuimissa noudatettavaan oikeudenkäyntimenettelyyn unionin jäsenyys ei siten ole aiheuttanut merkittäviä muutoksia.

Vaikka EU:n toimivaltaa laajennetaan koskemaan tuomioistuinlaitoksen toimintaa nykyistä laajemmin tai tätä toimivaltaa käytettäisiin nykyistä enemmän, on monesta syystä ennustettavissa, että pyrkimykset oikeudenkäyntimenettelyä koskevien säännösten laajamittaiseen lähentämiseen kohtaisivat vaikeuksia. Prosessisäännökset nojaavat melko voimakkaasti kansallisesti yleensä hyväksi koettuihin traditioihin, joiden muuttaminen voi osoittautua ongelmalliseksi. Useissa jäsenvaltioissa noudatetaan

tuomioistuimissa erilaisia menettelysääntöjä. Oikeudenkäyntiä koskevien säännösten lähentäminen edellyttäisi sitä edeltävää aineellisen oikeuden lähentymistä. Aineellisen oikeuden eroavaisuudet ja jäsenvaltioissa käytettävät erilaiset oikeudelliset käsitteet vaikeuttavat yhteisen lähestymistavan saavuttamista. Tästä voidaan mainita esimerkkinä EU-maiden kulttuuriset ja historialliset erot etenkin mannermaisen ja angloamerikkalaisen tuomioistuinmenettelyn välillä. Prosessisäännösten harmonisoinnin lopputuloksen tarkoituksenmukaisuudesta ei olisi takeita. Unionin laajentumisen jälkeen prosessisäännösten pitkälle menevä harmonisointi voi osoittautua nykyistäkin vähemmän jäsenvaltioiden yhteisiä päämääriä palvelevaksi.

Kuitenkin prosessisäännösten lähentämiseen tähtäävää lainsäädäntöä valmistellaan koko ajan, ja lähentyminen etenee vähittäin tiettyjen prosessin osa-alueiden kohdalla. Keskeisellä sijalla lähentämishankkeissa on ollut tuomioistuimen päätösten vastavuoroisen tunnustamisen tehostaminen, esimerkkinä Bryssel I asetus (N:o 44/2001) ja kansainvälistä oikeusapua koskevat hankkeet.

Jäsenvaltion oikeusturvajärjestelmän tulee täyttää tietty vähimmäistaso, kun otetaan huomioon vaatimus EY-oikeuden tehokkaasta toteutumisesta ja yksityisten EY-oikeuteen perustuvien oikeuksien turvaamisesta. Käytännössä ei kuitenkaan ole voitu aina tyytyä siihen, että jäsenvaltioiden lainkäyttöjärjestelmät täyttäisivät pelkästään yleisellä tasolla tietyt perusvaatimukset tai että luotettaisiin siihen, että kansalliset tuomioistuimet toimivat riittävän tehokkaasti lojaliteettivelvollisuuden pohjalta. Tämän vuoksi EU:n lainsäätäjä on säätänyt oikeusturvakeinoista tietyillä aloilla, joskin vain harvoin. Eräissä direktiiveissä säädetään siitä, että tulee olla oikeus saattaa asia tuomioistuimeen. Esimerkkinä voidaan mainita naisten ja miesten tasa-arvoa koskevan direktiivin (76/207) 6 artikla. Julkiset hankinnat muodostavat erityisalan siinä mielessä, että niissä on pyritty säätämään kokonaisuvaltaisesti oikeusturvakeinoista antamalla asiasta erillinen direktiivi (89/665). Direktiivissä säädetään varsin yksityiskohtaisesti, minkälaisista oikeusturvakeinoista kansallisessa lainsäädännössä on säädettävä.

Sen lisäksi, että EU:n lainsäätäjä on eräillä aloilla säätänyt oikeuskeinoista, kansalliset tuomioistuimet joutuvat muutenkin ottamaan kansallisten toimivalta- ja menettelysääntöjen ohella huomioon myös EY-oikeuden vaatimukset. EY:n tuomioistuin on ratkaisullaan täsmentänyt eräitä perusvaatimuksia kansallisille oikeussuojakeinoille ja oikeudenkäyntimenettelylle yhteisön oikeuden alalla (ks. myös III.2.).

9. Oikeudellistuminen

Tuomioistuimia koskevien erilaisten hankkeiden yhteydessä on jo pitkään käyty keskustelua oikeudellistumisesta ja sen vaikutuksista tuomioistuinten toimintaan. Oikeudellistumisella on yleensä tarkoitettu säädösten määrän lisääntymisen lisäksi sitä, että oikeusjärjestys tunkeutuu yhä laajemmin sellaisille elämänalueille, jotka aiemmin ovat olleet sääntelemättömiä tai vain ohuesti säänneltyjä. Nykyajan yhteiskunnalle on ominaista, että säädöksillä pyritään takaamaan ihmisille oikeuksia yhä eriytyneemmin ja yhä useammanlaisten ryhmien jäsenille. Oikeudellistumiskehitykseen liittyy myös lakimieskunnan määrän kasvu.

Lainsäädännön määrää ja sen kehitystä koskevat viimeaikaiset tutkimukset (Tala, Oikeussäätelyn määrä ja vaihtoehdot, Helsinki 1999) tukevat oikeudellistumisesta käytyä keskustelua. Tutkimusten mukaan pitkän ajan kehityslinjana on ollut

oikeussääntelyn kokonaismäärän kasvu, joka edelleen jatkuu. Vuotuisen säädöstuotannon määrä on 1920-luvulta lähtien tultaessa vuosituhanen vaihteeseen kasvanut huomattavasti. Erityisen ripeää kasvu on ollut 1980-luvun alusta lukien. Kasvu on ilmennyt niin säädösten yhteismäärässä, lakien, asetusten ja muiden säädösten kappalemäärässä kuin säädöskokoelman sivumäärässäkin. Kasvukehitys on kuitenkin tasaantunut 1990-luvun jälkipuolella osittain sen vuoksi, että Euroopan unionin jäsenyyden vaatima sääntely saatiin tuolloin valtaosaltaan toteutettua. Merkillä pantavaa tuomioistuinten kannalta on, että lakien osuus on kasvanut muihin säädöksiin verrattuna.

Taulukko 3.

Suomen asetus- ja säädöskokoelmassa julkaistujen säädösten määrä vuosina 1920-1999¹.

Vuosi	Säädöksiä yhteensä	Lakeja		Asetuksia		Muita		Säädöskokoelman sivumäärä
		N	%	N	%	N	%	
1920	338	53	16	154	46	131	39	897
1930	410	79	19	184	45	147	36	1232
1940	826	158	19	281	34	387	47	1685
1950	680	127	19	260	38	293	43	1195
1960	558	140	25	239	43	179	32	1415
1970	917	255	28	398	43	264	29	1693
1980	1107	274	25	462	42	371	34	2404
1990	1394	463	33	559	40	372	27	2981
1992	1703	642	38	614	36	447	26	4076
1994	1550	564	36	521	34	465	30	4695
1995	1809	791	44	499	28	519	29	4190
1996	1377	535	39	356	26	486	35	3982
1997	1421	464	33	437	31	520	37	4742
1998	1229	474	39	313	25	442	36	3462
1999	1378	594	43	354	26	430	31	3646

Vuosittain voimaan tulevista säädöksistä arviolta vain alle kymmenesosa koskee kokonaan uutta, ennen sääntelemätöntä asiaa. Uusi sääntely tulee voimaan entisen lisäksi, eikä vanhoja säädöksiä yleensä kumota säätämättä uutta tilalle. Pääosa vuosittain voimaan tulevista uusista säädöksistä on siten muutoslakeja tai vastaavia alemmanasteisia säädöksiä, joilla tarkistetaan tai korjataan entistä sääntelyä. Oikeudellistumiskehityksen yksi piirre onkin paitsi sääntelyn määrän kasvaminen, myös sen entistä kiivastahtisempi muuttuminen. Eri alojen sääntelyt ja muut julkiset toimenpiteet ovat kietoutuneet niin kiinteästi toisiinsa, että muutos yhdellä alalla tai tietyssä säännöstössä vaikuttaa tai heijastuu myös muualle. Muutostarpeita aiheuttavat myös lakiuudistusten ja –muutosten sellaiset vaikutukset, joita uudistuksilla ei ollut tavoiteltu.

Sääntelyn määrällisen kasvun lisäksi yhteiskunnalliset ilmiöt ovat lisääntyvässä määrin oikeudellistumassa, kun oikeussääntely leviää yhä uusille aloille kattamaan kaikki tärkeimmät elämänaikat ja useimmat ihmisten toiminnan osa-alueet. Monet uudenlaiset, talouden ja tekniikan sekä sosiaalisten muutosten myötä esille tulevat uudet ilmiöt on otettu ja otetaan sääntelyn piiriin (esimerkiksi geenitekniikka, uudenlaiset rahoitusinstrumentit jne.). Oikeudellistumiskehitykseen kuuluu, että vain harvat yhteiskunnan osa-alueet ovat ja pysyvät kokonaan oikeussääntelyn ulottumattomissa.

¹ Taulukko Tala 1999 ja 2000 (Lainsäädäntö –ajankohtaisia kehityspiirteitä. Teoksessa Oikeusolot 2000, Katsaus oikeudellisten instituutioiden toimintaan ja oikeusongelmiin, toim. Marjukka Litmala.)

Tämän johdonmukaisena seurauksena on, että tuomioistuimet ovat saaneet ja saavat uudenlaisia asioita ratkaistavikseen. Esimerkiksi tupakka- ja pankkioikeudenkäynnit, sukupuolten tasa-arvoa koskevat riidat, urheilun sääntöihin liittyvät riidat, yksityishenkilön velkajärjestely ja yrityssaneeraus, ympäristöoikeuden viimeaikainen kehitys ja lähestymiskieltolainsäädäntö ovat uudentyypisiä oikeudellisia ilmiöitä, jotka asettavat tuomioistuimille uudenlaisia vaatimuksia. Kun perustuslain 21 §:ssä ja kansainvälisissä ihmisoikeuksissa taataan oikeusturvan saatavuus, tuomioistuimiin tulee myös tulevaisuudessa uudentyypisiä asioita käsiteltäviksi. Lisäksi tuomioistuimien on kyettävä hallitsemaan tausta-arvoiltaan erilaisia oikeudellistuneita yhteiskunnallisia ongelmatilanteita.

Oikeudellistumiskehitykseen liittyy myös lakimiesten määrän kasvu². Lakimiesten määrä on kasvanut vuosina 1900-1997 reilusti yli kymmenkertaiseksi. Kasvua on tapahtunut voimakkaasti erityisesti 1960-luvun loppupuolelta lähtien. Kasvunopeus ilmenee taulukosta 4.

Taulukko 4. Lakimiesten määrä.

Vuosi	Lukumäärä	Vuosi	Lukumäärä
1879	677	1965	4 475
1898	992	1970	5 471
1909	1 169	1975	6 766
1926	1 730	1982	8 973
1939	2 323	1988	11 365
1949	2 878	1993	12 876
1958	4 008	2002	16 082

Samanaikaisesti lakimiesten määrän kasvun kanssa on kasvanut myös asianajajien määrä. Kun vuonna 1970 asianajajia oli 313 niin vuonna 2002 heitä oli jo 1 595. Asianajotoimistoissa oli lisäksi avustavia lakimiehiä vuonna 1973 noin 60 ja vuonna 2002 puolestaan 578. Myös asianajajien määrän kasvun alkaminen ajoittuu 1960- ja 1970-lukujen taitteeseen (asianajajien määristä tarkemmin VII.3.2.).

Oikeussosiologisessa kirjallisuudessa on myös pohdittu oikeuden laajenemista ja nähty, että sitä esiintyy monilla tasoilla. Ensinnä oikeusjärjestelmä yrittää nykyisin säädellä tai jopa hävittää sellaisia käyttäytymisen muotoja, jotka aikaisemmin jätettiin lähes vaille huomiota. Toiseksi ohjauksen ja sääntelyn alueet ovat tulleet aikaisempaa tiheämmiksi, monimutkaisemmiksi, poliittisesti painavammiksi ja ennen kaikkea muuttuvaisemmiksi. Kolmanneksi ylikansallisen sääntelyn alueet ovat moninkertaistuneet (vertikaalinen kasvu). Oikeuden nykyinen voimakas kehittyminen perustuu erityisesti neljään tekijään: 1) aikaisempaa voimakkaampi taloudellinen kilpailu, 2) nopea teknologinen kehitys, 3) lisääntyvä huoli ympäristöstä ja 4) suurempi maantieteellinen liikkuvuus. Mainitut muutostekijät nakertavat puolestaan perinteisiä sosiaalisen kontrollin muotoja (Kagan, Robert A., s. 140-148).

Näköpiirissä ei näytä olevan sellaista tulevaisuudenkuvaa, jossa oikeudellistumiskehitys pysähtyisi, vaikka siihen onkin liitetty monenlaisia haittavaikutuksia. Oikeudellistumiskehityksen taustatekijöinä ovat monet yhteiskunnalliset, kulttuuriset,

² Tiedot teoksesta ”Oikeustiede Suomessa 1900-2000”, 1998, toim. Urpo Kangas, s. 164 – 166.

taloudelliset ja teknologiset seikat, jotka ruokkivat ja ylläpitävät sitä. Oikeudellistumiskehityksellä on myös läheinen kytkeä julkisen vallan tehtäväpiirin laajentumiseen sekä itse sääntelyjärjestelmään, jossa oikeussääntelyä käytetään keskeisenä julkisen vallan toimintavälineenä edistettäessä suunnitelmallisesti tiettyjä tavoitteita (instrumentalismi). Oikeussääntelyllä pyritään saamaan aikaan myönteisiä tuloksia, korjaamaan epäkohtia tai ohjaamaan kehitystä toivottuun suuntaan.

Oikeudellistumiskehityksestä seuraa tuomioistuimille uudenlaisten asiaryhmien lisäksi vaikeuksia hallita ja muodostaa kokonaiskuva oikeusjärjestyksestä. Tuomarilla voi olla yksittäistapauksessa hankaluuksia saada selville, millaiset tapausta koskevat säännökset ovat voimassa. Tästä seuraa joko epätietoisuus säännösten sisällöstä tai oikeustilan selvittämiseen joudutaan käyttämään paljon aikaa. Selvittämiseen saatetaan myös tarvita erityisasiantuntemusta, jolloin syntyy lisäkustannuksia. Monimutkaisen oikeusjärjestyksen yksi riski ovat myös ristiriitaiset, samaan tosiseikastoon kohdistuvat useat säännökset. Tuomioistuimien kannalta säädösten määrän kasvu ja muutostahdin nopeus merkitsevät myös sitä, että välttämättä ei ehditä muodostaa vankkoja oikeudellisia käytäntöjä ja rutiineja ratkaisutoiminnassa eikä menettelyissä ennen kuin lainsäädäntö jo muuttuu. Tuomarin työstä kasvavan osan muodostaa voimassa olevan oikeuden sisällön selvittäminen ja uusien säädösten tausta-ajatusten omaksuminen. Tuomarin työ muuttuu kansainvälisemmäksi, kun hänen on tunnettava myös kansainvälisten järjestöjen oikeuslähteitä sekä kansainvälisten ja myös toisten valtioiden tuomioistuinten oikeuskäytäntöä.

Joissakin puheenvuoroissa oikeudellistumiskehitykseen on liitetty myös oikeudenkäyntien määrän kasvu, josta tosin Suomessa ei ole merkkejä näkyvissä. Päinvastoin esimerkiksi yleisissä tuomioistuimissa riita-asioiden määrä on ollut viime vuosina eri syistä vähenemässä.

10. Oikeuden muuttuminen

Oikeudellistumisen lisäksi modernissa/myöhäismodernissa yhteiskunnassa havaitaan muutoksia myös oikeuden sisällössä. Oikeudellistumiskehityksen osana normiaineiston määrä on kasvanut, mutta samalla oikeuteen on muodostunut uusia oikeudenaloja. Myös oikeuden systematiikkaan tulee muutoksia, kun uudet oikeudenalat itsenäistyvät perinteisen systematiikan kehyksistä. Esimerkkeinä uusista oikeudenaloista voi mainita ympäristöoikeuden, sosiaalioikeuden, urheilu-oikeuden, informaatio-oikeuden sekä lääkintä- ja bio-oikeuden. Oikeudenalan itsenäistyminen merkitsee vastaavan oikeustieteen lohkon itsenäistymistä. Oikeudenalan itsenäistymisen edellytyksenä ovat sille ominaiset yleiset opit oikeuskäsitteineen ja –periaatteineen. Yleisten oppien merkitys kasvaa. Ne toimivat normiaineiston pirstoutuneisuuden vastapainona palauttaessaan normimassaan yhtenäisyyttä.

Oikeuden muuttumisesta käydyssä keskustelussa on huomautettu, että myös oikeuden sisältö muuttuu, kun lainsäädäntö sisältää entistä enemmän yleislausekkeita, erilaisia kohtuullistamissäännöksiä ja muunlaisia joustavia normeja, jotka jättävät tuomioistuimille laajan harkintavallan. Harkintavallan kasvaessa tuomioistuimet ovat saamassa uudenlaisen roolin. Ne eivät ratkaise vain yksittäisiä, menneisyudessa tapahtuneita oikeuskonflikteja ja rikosasioita, vaan aukollisissa ja tulkinnallisissa lainsoveltamistilanteissa jatkavat lainsäätäjän työtä, kehittävät ja luovat oikeutta.

Sen lisäksi että oikeudellisten säädösten määrä koko ajan lisääntyy ja oikeussäännösten luonne muuttuu, myös oikeussäännösten syntytaapa ja sisältö muuttuvat. Kasvava osa sääntelystä syntyy ja sitä pidetään yllä kokonaan perinteisen kansallisen oikeusjärjestyksen instituutioiden ulkopuolella, erityisesti EU:n toimielimien piirissä. Jatkuva kansainvälistymiskehitys, integraatio ja globalisaatio vaikuttavat entistä vahvemmin ja laaja-alaisemmin oikeussääntelyn kehitykseen. Kehityksen suuntana on siirtyminen kansallisvaltiokeskeisestä oikeusjärjestyksestä ja oikeussääntelystä kohti globaalia ja ainakin yhteiseurooppalaista oikeusjärjestystä ja oikeussääntelyä.

Oikeudellistumiskehityksen vaikutuksia kansallisen oikeuden asemaan ja kehitykseen on kirjallisuudessa (Tala, teoksessa Oikeusolot 2000, s. 390-392) tiivistetty:

1. Oikeuslähdepojan muuttuminen. Perinteisten kotimaisten oikeuslähteiden, ensisijassa lainsäädäntö ja oikeuskäytäntö, rinnalle on tullut ja tulee kansainvälisiä oikeuslähteitä. Esimerkiksi jäsenyys Euroopan neuvostossa ja erityisesti Euroopan unionissa ovat vahvistaneet tätä kehityssuuntaa. Tulevaisuudessa kansainväliset oikeuslähteet lisäävät tuntuvasti merkitystään ja pitkällä aikavälillä perinteinen käsitys, jonka mukaan kotimaisen lainlaatijan säätämät lait ovat ylivertaisesti keskeisin oikeuslähde, joutuu koetukselle ja kenties väistyy. Oikeuslähdepojan kansainvälistyminen lisää entisestään sääntelyn monikerroksisuutta.

2. Oikeussääntelyn legitimaatiopohjan muuttuminen. Säädösvallan siirtyminen kansainväliselle tasolle ohentaa eduskunnan hyväksynnän merkitystä säädöksille tai syrjäyttää sen kokonaan. Jo entuudestaan eduskunnan asema lainsäädäntötuotannossa on heikentynyt suhteessa hallitukseen, joka tekee lainlaadintaa koskevat aloitteet ja sisällölliset perusratkaisut. Oikeussääntelyä syntyy myös kokonaan irrallaan valtioiden valvonnasta, jolloin eduskunta jää kokonaan syrjään. Esimerkkinä voi mainita erilaiset standardit, asiantuntijayhteisöjen säännöt ja yksityisluonteiset normistot.

3. Oikeussääntelyn monikerroksisuus ja ristiriitaisuus kasvavat. Samaa asiaa tai tosiseikastoa koskevan kotimaisen ja kansainvälisperäisen normiston kasvu lisää sääntelyn päällekkäisyyttä ja monikerroksisuutta. Myös riski ristiriitaisista säännöksistä kasvaa. Tämä ei johdu pelkästään kansainvälisestä kehityksestä, vaan se leimaa yleisemminkin nykyajan oikeusjärjestyksen kehitystä.

4. Oikeudellisen sääntelyn voimassaoloalue laajenee. Sisällöltään yhdenmukainen oikeussääntely tulee voimaan kansallisvaltiota laajemmalla alueella. Tämä koskee etenkin Euroopan unionia mutta myös sitä laajempaa aluetta.

5. Kansallisvaltion lainlaatijan asema muuttuu, rooli kaventuu. Kansainvälisperäisten oikeuslähteiden merkityksen kasvun lisäksi kansallisvaltion lainlaatijan aseman muutos ilmenee yhtäältä tosiasiallisten vaikutusmahdollisuuksien heikkenemisenä. Toisaalta valtion sisäinen oikeusjärjestys on yhä kiinteämmin kansainvälisen tarkkailun ja valvonnan kohteena.

Oikeuden sisältöihin ovat vaikuttaneet merkittävästi perustuslakiin otetut perusoikeussäännökset sekä Suomen sitoutuminen kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Perus- ja ihmisoikeussäännökset ovat viranomaisia ja tuomioistuimia sitovia ja suoraan sovellettavia normeja. Perus- ja ihmisoikeussäännösten sisältö ja ulottuvuus määrittellään erilaisissa yhteiskunnallisissa konfliktitilanteissa viime

kädessä tuomioistuimissa. Toisaalta perusoikeussäännöksissä asetetaan myös vähimmäistakeet yksilön ja tuomioistuinten sekä tuomioistuinten ja muiden valtiolinten välisille suhteille. Vuoden 2000 perustuslaissa annetaan tuomioistuimille myös oikeus käsiteltävänä olevassa asiassa arvioida tavallisen lain perustuslainmukaisuutta (ns. perustuslain etusija, PL 106 §, ks. III.1.).

III TUOMIOISTUINTEN TOIMINNAN YLEISISTÄ JA OIKEUDELLISISTA LÄHTÖKOHDISTA

1. Tuomioistuinten asema yhteiskunnassa ja lainkäytön tehtävät

Tuomioistuinten asema yhteiskunnassa

Perustuslain 3 § ilmentää valtiovallan kolmijako-oppia. Säännöksen mukaan tuomiovallan käyttö kuuluu tuomioistuimille. Lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta ja hallitusvaltaa tasavallan presidentti sekä valtioneuvosto. Tuomioistuinten aseman valtiollisen vallan käyttäjänä on arvioitu hitaasti muuttuvan. Joidenkin näkemysten mukaan tuomioistuinten asema vahvistuu – tosin hitaasti ja pitkällä aikavälillä – erityisesti suhteessa lainsäädäntövaltaan mutta myös suhteessa toimeenpanovaltaan. Kehitys olisi siis näiden arvioiden mukaan kulkemassa Suomessakin kohti angloamerikkalaista oikeuskulttuuria, jossa tuomioistuimilla on perinteisesti ollut vahva ja keskeinen asema.

Tuomioistuinten vahvistuvaan asemaan voivat vaikuttaa erityisesti 1) Euroopan integraatiokehitys ja eurooppaoikeus, 2) perus- ja ihmisoikeusajattelu ja sen vaikutus esimerkiksi lakien tulkintaperiaatteisiin, 3) tuomioistuimille perustuslain 106 §:ssä säädetty eräänlainen lakien jälkikontrollivalta eli velvollisuus antaa etusija perustuslain säännökselle, jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, 4) aineellisen oikeuden kehittyminen aikaisempaa väljemmäksi ja harkinnanvaraisemmaksi sekä 5) lainsäätäjältä edellisessä kohdassa mainitun kehityksen myötä tuomioistuimille siirtynyt harkintavalta.

Integraatiokehityksen ja eurooppaoikeuden myötä suomalaiseen oikeusjärjestykseen on tullut uutena ulottuvuutena yhteisön oikeus ja sen soveltaminen suomalaisissa tuomioistuimissa. EY-oikeudella on etusija kotimaisiin oikeusnormeihin nähden, mikä velvoittaa tuomioistuimen ristiriitatilanteessa soveltamaan kotimaisen lain sijasta EY-oikeudellista normia. Tämän on arvioitu korostavan kansallisten tuomioistuinten asemaa. Samaan suuntaan vaikuttaa se, että EY-oikeuden kehittämisessä EY-tuomioistuimella on keskeinen rooli. Esimerkiksi EY-oikeuden keskeiset periaatteet ovat kehittyneet EY-tuomioistuimen ratkaisukäytännössä. Toisaalta EY-oikeus kehittyi myös EY-tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten vuorovaikutuksessa, mille EY:n perustamissopimuksen mukainen ennakkoratkaisumenettely tarjoaa muodolliset puitteet. Pitkällä aikavälillä yhteisöjen tuomioistuimen aktiivinen panos EY-oikeuden kehittämisessä ja toisaalta lainsäädännön esitöiden vähäinen merkitys EY-oikeudessa saattavat vaikuttaa myös suomalaiseen oikeuslähdeoppiin korostamalla oikeuskäytännön merkitystä ja vastaavasti heikentämällä lakien esitöiden asemaa. Nämä muutokset voivat merkitä tuomioistuinten aseman vahvistumista lainsäätäjään verrattuna. Tähän mennessä EY-oikeuden merkitys on jo ollut voimakas etenkin hallintolainkäyttöasioissa. Sen vaikutukset ilmenevät tulevaisuudessa nykyistä laajemmin myös yleisissä tuomioistuimissa käsiteltävissä siviili- ja rikosasioissa.

Tuomioistuinten aseman muuttumiseen on vaikuttanut myös *perus- ja ihmisoikeusajattelu*. Suomi liittyi Euroopan ihmisoikeussopimukseen vuonna 1990 ja perusoikeusuudistus toteutettiin vuonna 1995. Jo vuonna 1976 Suomi oli ratifioinut

YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälisen yleissopimuksen (KP-sopimus) Ihmisoikeussopimukset on saatettu valtiosisäisesti voimaan lailla ja ne ovat sitovia. Ihmisoikeussopimusten määräyksiä ei voida rajoittaa kansallisella lainsäädännöllä. Monet ihmisoikeussopimusten määräyksistä ovat kuitenkin varsin väljiä, joten niiden sisältö täsmentyy vasta soveltamiskäytännössä, kuten Euroopan ihmisoikeussopimuksen osalta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuihin. Tällä tavalla Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja sen sisältöä määrittävän ihmisoikeustuomioistuimen vaikutukset välittyvät suoraan kansallisten tuomioistuinten ratkaisuihin kansallisen lainsäädännön ohi. Ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytännöllä on merkitystä myös perusoikeussäännösten sisällön täsmentymisessä.

Perus- ja ihmisoikeusajattelun merkityksen kasvua suomalaisessa lainkäytössä osoittaa, että tuomioistuinten ratkaisuihin viitataan aikaisempaa useammin suoraan perusoikeussäännöksiin sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja jossain määrin myös KP-sopimuksen määräyksiin. Oikeuskäytännössä lakeja myös tulkitaan perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti. Perus- ja ihmisoikeuksien merkitystä tuomioistuinten aseman vahvistumisessa ei ole kuitenkaan syytä liioitella, vaikka asianosaiset voivat tuomioistuimessa suoraan vedota perustuslakisäännöksiin ja ihmisoikeussopimusten määräyksiin ja tuomioistuin voi perustaa ratkaisunsa niihin. Useimmista kysymyksistä on nimittäin yksityiskohtaista kansallista lainsäädäntöä, jonka yhteensopivuus perus- ja ihmisoikeussäännösten kanssa on varmistettu lakia säädettäessä. Toisaalta perus- ja ihmisoikeuksien konkreettinen sisältö muotoutuu jatkuvasti ja dynaamisesti. Tämän vuoksi lainsäädäntö, joka säädettäessä on ollut perus- ja ihmisoikeussäännösten mukainen, saattaa tulkintakäytännön muotoutuessa osoittautua olevan niiden kanssa ristiriidassa.

Viimeksi mainittuun ja laajemminkin perus- ja ihmisoikeuskehitykseen liittyvänä tuomioistuinten asemaa vahvistaneena tekijänä on pidetty perustuslain 106 §:ää, jonka mukaan tuomioistuimen on annettava *etusija perustuslain säännökselle*, jos sen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Edelleen perustuslain 107 §:ssä säädetään, että jos asetuksen tai muun lakia alemmanasteisen säädöksen säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, sitä ei saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Viimeksi mainitulla säännöksellä vahvistettiin vuoden 1919 hallitusmuodon 92 §:n 2 momentin soveltamiskäytäntö, eikä se sinällään merkinnyt muutosta tuomioistuinten tehtäviin. Näitä säännöksiä täydentää perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle – ja siten myös tuomioistuimille – säädetty velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perustuslain 106 §:llä tuomioistuimille annettiin niiltä aikaisemmin puuttunut mahdollisuus tavallisten lakien perustuslainmukaisuuden tietäntyyppiseen jälkikäteiseen valvontaan. Aikaisemman hallitusmuodon aikana tällaiseen jälkikäteisvalvontaan oli suhtauduttu torjuen. Vaikka uusi säännös onkin periaatteellisesti merkittävä, perustuslakia säädettäessä lähdettiin siitä, että säännökseen jouduttaisiin turvautumaan vain harvoin, kun pääpaino lakien perustuslainmukaisuuden kontrollissa olisi jatkossakin eduskunnan perustuslakivaliokunnan harjoittamassa etukäteiskontrollissa (HE 1/1998). Samaan suuntaan vaikuttaa myös se, että tuomioistuimet voivat sivuuttaa tavallisen lain säännöksen vain kulloinkin ratkaistavassa yksittäistapauksessa, eivätkä ne voi yleisesti mitätöidä lain säännöstä.

Tuomioistuimet voivat sivuuttaa tavallisen lain säännöksen vain silloin, jos ristiriita perustuslain kanssa on ”ilmeinen”, minkä vuoksi puhutaankin tuomioistuinten rajoitetusta jälkikontrollimahdollisuudesta. Lainkohdan säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen mukaan on selvää, ettei lain soveltamisen ja perustuslain ristiriitaa voida pitää säännöksen tarkoittamassa mielessä ilmeisenä, jos perustuslakivaliokunta on ottanut siihen kantaa lain säätämisvaiheessa ja katsonut, ettei ristiriitaa ole olemassa (HE 1/1998, s. 164). Perustuslakivaliokunta yhtyi tähän näkemykseen hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä. Se kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että perustuslakivaliokunnassa lain perustuslainmukaisuutta tutkitaan ikään kuin yleisellä tasolla, *in abstracto*, kun taas tuomioistuin joutuu arvioimaan kysymystä konkreettisesti oikeustapauksessa (PeVM 10/1998, s. 31). Perustuslakivaliokunnan mukaan on siksi mahdollista, että tuomioistuimessa tulee jonkin lain osalta esille sellainen ristiriitatilannetta koskeva asetelma, jota valiokunta ei ole lainkaan arvioinut. Tällaisessa tilanteessa ilmeisyysvaatimus saattaa perustuslakivaliokunnan mukaan poikkeuksellisesti täytyä perustuslakivaliokunnassa käsitellyn lainkin osalta. Syksyllä 2002 valmistuneen perustuslain toteutumista koskevan selvityksen mukaan oikeuskäytännössä ei ollut siihen mennessä sovellettu perustuslain 106 §:n säännöstä perustuslain etusijasta (Selvitys perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta. Perustuslain seurantatyöryhmän mietintö, s. 74).¹

Toisaalta lain ja perustuslain välillä olevat oletetut ristiriidat ovat käytännössä useimmiten näennäisiä ja poistettavissa useimmiten perustuslainmukaisella tai *perusoikeusmyönteisellä laintulkinnalla*, mitä seikkaa perustuslakivaliokunta tähdensi mietinnössään hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (PeVM 25/1994 – HE 309/1993). Perustuslakivaliokunnan mukaan tuomioistuinten tulee valita perusteltavissa olevista laintulkintavaihtoehdoista sellainen, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista ja joka eliminoi perustuslain kanssa ristiriitaisiksi katsottavat vaihtoehdot. Perustuslain 106 §:n säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 1/1998) mukaan ehdotettu säännös ei muuttaisi näitä perustuslakivaliokunnan ilmaisemia lähtökohtia. Vastaavasti puhutaan *ihmisoikeusmyönteisestä laintulkinnasta*.

Tuomioistuinten aseman vahvistumiseen on vaikuttanut myös *oikeudellistumiskehitys* (II.9.), jonka seurauksena oikeudellinen sääntely ja sen merkitys yhteiskunnassa on voimistunut ja tuomioistuimet ovat saaneet käsiteltäväkseen uudenlaisia ja yhä laajempia elämänalueita koskettavia asioita. Samanaikaisesti tuomioistuinten harkintavalta on aineellisen oikeuden soveltamisessa kasvanut *oikeuden muuttuessa* väljemmäksi ja harkinnanvaraisemmaksi (II.10.). Lainsäätäjä on monin osin tarkoituksellisesti siirtänyt lopullisen päätösvallan tuomioistuimille, joiden tehtävänä on yksittäistapauksessa ratkaista, mikä on lain todellinen sisältö.

Eräät viimeaikaiset hallintotuomioistuinten ratkaisut muun muassa ympäristöoikeuden ja verotuksen alalla ovat esimerkkejä edellä kuvatuista muutoksista ja tuomioistuinten

¹ Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomuksessa vuodelta 2002 tosin selostetaan tapausta, jossa hovioikeus oli oikeuskanslerille antamassaan selvityksessä perustellut tavallisen lain nimenomaisen säännöksen sivuuttamista eräässä ratkaisussaan perustuslain 106 §:llä. Säännökseen ei ollut kuitenkaan viitattu itse hovioikeuden ratkaisussa, eikä myöskään siihen perustuslain säännökseen, jonka kanssa tavallisen lain (tässä tapauksessa ulosottolain 9 luvun 15 §:n 1 momentti) säännöksen oli katsottu olevan ristiriidassa. (Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2002, s. 61 – 62 ja 146 – 149. Helsinki 2003)

käyttämän yhteiskunnallisen vallan merkittävydestä ja toisaalta tuomioistuinten tekemien päätösten laajoista yhteiskunnallisista vaikutuksista. Nämä ratkaisut osoittavat myös hallintotuomioistuinten painoarvon kasvua.

Erityisesti perus- ja ihmisoikeuskehityksen sekä perustuslain 106 §:n säännöksen vuoksi tuomioistuinten aseman voidaan siis arvioida jossain määrin muuttuneen verrattuna yhtäältä muuhun julkiseen valtaan ja toisaalta kansalaisyhteiskuntaan. On katsottu, että tuomioistuimet sijoittuvat tulevaisuudessa yhä selkeämmin kansalaisyhteiskunnan puolelle: tuomioistuinten tehtävänä on entistä selvemmin puolustaa yksittäisten ihmisten ja koko kansalaisyhteiskunnan oikeuksia, vaikka vastapuolena olisi julkinen valta tai muu yhteiskunnassa merkittävää valtaa käyttävä taho kuten talouselämä. Tässä ei kuitenkaan ole kysymys tuomioistuinten puolueettomuutta koskevien käsitysten muuttumisesta, vaan perus- ja ihmisoikeuskehityksen myötä tuomioistuimille oikeussäännösin annetusta, osin uudenlaisesta tehtävästä yhteiskunnassa.

Vastapainona tuomioistuinten yhteiskunnallisen aseman vahvistumiselle on arvioitu, että tuomioistuinten asemaa koko oikeusuoja- ja konfliktinratkaisujärjestelmässä voi heikentää se, että oikeudellisia ristiriitoja ratkaistaan enenevässä määrin muualla kuin tuomioistuimissa. Esimerkiksi riita-asioita käsitellään yleisissä tuomioistuimissa aikaisempaa vähemmän. Myös rikosasioissa päätösvaltaa on siirretty tuomioistuimilta etenkin syyttäjille, mikä on myös vaikuttanut tuomioistuinten asemaan. Toisaalta hallinto-oikeuksissa käsitellään lisääntyvässä määrin yksittäisten ihmisten oikeuksia ja velvollisuuksia koskevia asioita.

Tuomioistuinten asemaan ovat vaikuttaneet myös muutokset ihmisten yleisessä suhtautumisessa tuomitsemistoimintaan. Aikaisemmin tuomioistuinten toiminnan legitimitetti perustui pitkälti niiden muodolliseen asemaan ja arvovaltaan, jota jo sinällään arvostettiin eri tavalla kuin nykyään. Yleisen koulutustason parantuessa ja arvomaailman muuttuessa ihmisten kunnioitus erilaisia institutionaalisia auktoriteetteja kohtaan on vähentynyt ja niihin suhtaudutaan aikaisempaa kriittisemmin. Tuomioistuimetkaan eivät voi enää perustaa arvovaltaansa yhteiskunnassa aikaisemmassa määrin muodolliseen asemaansa. Arvovalta riippuu siitä, miten tuomioistuimet kykenevät tosiasiassa vastaamaan ihmisten oikeusturvaodotuksiin. Tuomioistuinten ratkaisuihin ei välttämättä sitouduta samalla tavalla kuin aikaisemmin. Tuomioistuinten luottamus pohjaa joudutaan rakentamaan uudelta pohjalta, jolloin menettelyn muodollisen oikeudenmukaisuuden sijasta korostuvat esimerkiksi ihmisten kokemukset menettelyn oikeudenmukaisuudesta (III.6. ja III.7.) ja ratkaisun perustelut (VI.4.7.3.). Jos tuomioistuimet eivät kykene vastaamaan näihin uusiin haasteisiin, niiden asema yhteiskunnassa oikeusriitojen ja konfliktien ratkaisijana saattaa pitkällä aikavälillä heiketä niiden muodollisesti vahvasta asemasta huolimatta.

Lainkäytön funktiot

Riippumattomien tuomioistuinten tehtävänä on lainkäyttö² eli lain soveltaminen niiden käsiteltäväksi saatetussa yksittäisessä riita-, rikos- tai hallintolainkäyttöasiassa. Oikeuskirjallisuudessa ja oikeustieteellisessä keskustelussa on käyty tätä tarkempaakin keskustelua tuomioistuinten perustehtävistä, funktioista, yhteiskunnassa. Tällöin

² Termiä ”lainkäyttö” on käytetty perustuslaissa (esimerkiksi 9 luvun otsikko). Kuvaavampi termi voisi olla ”oikeudenkäyttö”.

huomiota on kiinnitetty ensisijassa tuomioistuinten lainkäyttötoimintaan. Toisaalta funktioanalyttistä keskustelua – lähinnä oikeussosiologisen tutkimuksen piirissä – on käyty perustehtävän määrittelyä laajemmassakin merkityksessä, jolloin termiä ”funktio” on käytetty kuvaamaan sitä, mitä tuomioistuimet todellisuudessa tekevät tai millaisia seurauksia niiden toiminnalla on.

Komitean keskusteluissa tuomioistuinten toimintaa ja sen kehittämistarpeita on hahmotettu myös lainkäytön eri funktioiden avulla. Funktiotarkastelu auttaa ymmärtämään, mitä tehtäviä lainkäytöllä ja tuomioistuimilla on ja miten käsitykset funktioiden painoarvoista ovat vaihdelleet ja tulevat luultavasti jatkossakin vaihtelemaan ja muuttumaan. Tätä silmällä pitäen seuraavassa on lyhyesti selostettu lainkäytön funktioita pyrkimättä kuitenkaan tyhjentävään esitykseen aiheesta.

Tarkastelun kohteena ovat lainkäytön oikeussuojafunktio, konfliktinratkaisufunktio, ohjausfunktio ja oikeutta luova/kehittävä funktio³. Tämän jälkeen on tuotu esille muutamia näkökulmia funktioihin sosiologisessa mielessä.

1. Perinteisesti tuomioistuinten perustehtäväksi asetetaan ensinnäkin oikeussuojan antaminen (*oikeussuojafunktio*). Siviiliprosessissa annetaan oikeussuojaa yksityisoikeudellisten intressien hyväksi ja toteutetaan aineellista siviilioikeutta ja sen tavoitteita. Rikosprosessissa oikeussuojaa annetaan tapahtuneen rikoksen johdosta ja toteutetaan rikosoikeutta ja sen kriminaalipoliittisia tavoitteita yksittäisessä tapauksessa. Samalla suojataan yhteiskuntaa rikolliselta toiminnalta. Oikeussuojafunktio rikosasioissa korostuu etenkin syyttömän syytetyn suojelemisena rangaistukselta ja oikeudenloukkauksilta. Hallintolainkäyttöprosessissa oikeussuojaa annetaan hallintotoimintaan liittyen ja toteutetaan hallinto-oikeudellisten säännösten aineellista sisältöä. Oikeussuoja-ajattelun mukaan oikeudenkäynnissä toteutetaan siten kunkin subjektiivisia oikeuksia, annetaan oikeusturvaa. Ajattelun taustalla on perinteinen oikeusvaltiokäsitys ja se korostaa ratkaistavaa yksittäistapausta.

Toisena tuomioistuinten perustehtävänä on, tosin mainittuun oikeussuojafunktioon liittyen, ihmisten ja yhteisöjen välisten ristiriitojen ratkaiseminen (*konfliktinratkaisufunktio*). Siviiliprosessi on keino saada siviilioikeudellinen oikeusriita ratkaistuksi ja sitä kautta pois päiväjärjestyksestä. Rikosprosessissa pyritään rikosoikeudellisten konfliktien ratkaisemiseen eli rikosvastuun toteuttamiseen, jolloin rikosoikeutta käytetään ratkaisemaan sellaisia sosiaalisia konflikteja, joiden ratkaisemista ei voida jättää yksityisten ihmisten omin toimin hoidettavaksi. Hallintolainkäyttöprosessissa puolestaan ratkaistaan yksityisen ja hallinnon välisiä konfliktitilanteita.

Kolmas tuomioistuinten perustehtävä on ihmisten käyttäytymisen ohjaaminen (*ohjaus-/sanktiofunktio*). Tuomioistuinten toiminta on osa yhteiskunnallista sanktiomekanismia,

³ Näiden lisäksi on eri yhteyksissä tuotu esille myös muita lainkäytön funktiota. Tuomioistuinten perustuslain 106 §:n nojalla yksittäistapauksessa suorittama lakien perustuslaillisuuden valvonta ilmentää *kontrollifunktiota*. EU-jäsenyyden myötä suomalaiset tuomioistuimet ovat myös osa eurooppalaista tuomioistuinjärjestelmää, ja niiden tehtäviin kuuluu taata, että unionin kansalaiset saavat ne oikeudet, jotka heille kuuluvat unionin oikeuden perusteella. Tämä on osa EU-oikeuden ns. välillistä toimeenpanoa. Kunnallisvalituksessa valitusoikeus kuuluu kaikille kunnan jäsenille ja sitä voidaan pitää kansalaisvalituksena (*actio popularis*). Se mahdollistaa kunnan asukkaiden kunnan hallintoon kohdistaman valvonnan.

joka koostuu oikeusjärjestyksestä, oikeudenkäyntimenettelystä eri vaiheineen sekä täytäntöönpanosta. Lainsäädännöllä pyritään vaikuttamaan ihmisten käyttäytymiseen. Lainkäytön tehtävänä puolestaan on tässä mekanismeissa viime kädessä lainsäädännön (siviili-, rikos- ja hallinto-oikeudellisen) sisältämän aineellisen oikeuden toteuttaminen ja siihen sisältyvien arvojen ja tavoitteiden läpilyönti ihmisten käyttäytymisessä. Lainkäyttö vahvistaa tätä kautta myös moraalialia. Ilman lainkäytön mahdollistamaa pakkovaltaa aineellisen oikeuden normit eivät voisi parhaalla mahdollisella tavalla täyttää niille asetettuja tavoitteita. Lainkäyttö toimii siten jo ennakolta ehkäisten konfliktien syntymistä. Jo tietoisuus tuomioistuinten olemassaolosta aineellisen oikeuden toteuttamisen viimekätisenä takeena ohjaa ihmisiä käyttäytymään aineellisen oikeuden säännösten mukaisesti. Ohjausfunktion kannalta lainkäyttöä tarkastellaan tulevaisuuteen suuntautuvasti (prospektiivisesti), kun taas oikeussuoja- ja konfliktinratkaisufunktiossa tarkastelukulma on enemmän menneisyyteen suuntautuva (retrospektiivinen). Oikeussuojafunktiossa lainkäyttöä tarkastellaan pitäen silmällä konkreettisen oikeusjutun ja asianosaisen asemaa, kun taas ohjausfunktiossa tarkastelun kohteena on lainkäyttöjärjestelmä kokonaisuutena, ei yksittäinen prosessi.

Tuomioistuinten perustehtävää määrittävät oikeussuoja-, konfliktinratkaisu- ja ohjaus-/sanktiofunktio eivät sulje toisiaan pois, vaan ne ovat toisiaan täydentäviä. Lainkäytössä on kysymys näiden funktioiden yhteisvaikutuksesta. Kysymys on toisaalta myös siitä, miten näitä funktioita kulloinkin painotetaan suhteessa toisiinsa. Lainkäytön funktioiden määrittelyyn vaikuttaa myös se, mistä näkökulmasta niitä tarkastellaan. Lainkäytön tehtäviä voidaan tarkastella a) tuomioistuimen ja tuomarin toiminnan kannalta yksittäisissä tapauksissa tai b) lainkäyttöjärjestelmän kannalta, jolloin järjestelmään kuuluvat tuomioistuimet kokonaisuudessaan ja esimerkiksi oikeudenkäyntimenettelyt. Ensiksi mainitussa tarkastelutavassa painottuu oikeussuojafunktio, jälkimmäisessä taas konfliktinratkaisufunktio sekä ohjausfunktio.

Neljäs tuomioistuinten tehtävä on aineellisen oikeuden kehittäminen erityisesti väljien ja aukollisten lainsäätösten kohdalla (*oikeutta luova/kehittävä funktio*). Tuomioistuimet eivät oikeastaan enää mekaanisesti sovelta lainsäätäjän antamia määräyksiä, vaan myös vaikuttavat oikeuden sisältöön tulkittaessaan ja soveltaessaan lakeja. Kiperässä laintulkintatilanteessa tarvitaan myös arvojen ja periaatteiden punnintaa. Perustuslaillisen tehtäväjaon näkökulmasta tuomioistuinten toimintaa on kuvattu tässä mielessä lainsäätäjän työn jatkamiseksi. Lainkäyttäjän oikeutta luovaa ja kehittävä roolia on korostanut erityisesti perus- ja ihmisoikeusajattelun kasvava merkitys. On myös havaittava, että vaikka kaikki tuomioistuimet ratkaisutoiminnassaan luovat ja kehittävät oikeutta, tämä tehtävä painottuu erityisesti ylimpien oikeuksien toiminnassa niiden antaessa ennakkopäätöksiä.

2. Tuomioistuinten toimintaan liittyy edellä mainittujen lainkäytölle asetettujen perustehtävien lisäksi myös sellaisia välillisiä seurauksia ("funktioita" oikeussosiologisessa mielessä), joihin ei pyritä tietoisesti tai jotka saattavat jäädä kokonaan havaitsemattakin.

Lainkäytön keskeisenä *yhteiskunnallisena funktiona* pidetään yleisesti oikeus- ja yhteiskuntarauhan ylläpitämistä. Näin lainkäyttö palvelee laajemminkin koko oikeudella ja oikeusjärjestyksellä olevaa samaa perimmäistä tehtävää. Lainkäytön funktiona on myös voimassaolevan järjestelmän tukeminen sekä legitimitetin luominen oikeusjärjestykselle. Kun tuomioistuimissa sovelletaan lainsäädäntöä, johon poliittiset

tavoitteet on kirjattu, nämä muuttuvat viime kädessä lainkäytön kautta käytännön toiminnaksi ja saavuttavat konkreettisen hahmonsä. Tuomioistuinten toiminnalla on myös vaikutuksia sosiaalisen kontrollin ja sosialisoinnin toteutumisessa. Oikeudellistumiskehityksen myötä tuomioistuinten tämän tehtävän voidaan väittää entisestään korostuneen, koska yhä laajemmat elämänalueet ovat tulleet oikeudellisesti säädellyiksi ja siten ainakin periaatteessa tuomioistuinten toiminnan ulottuville.

Ihmisten toiminnan ja keskinäisten suhteiden osalta lainkäytön keskeisenä funktiona on *oikeusongelmien käsittely*. Tästä näkökulmasta korostuu nimenomaan ongelmien käsittely eikä ainoastaan niiden ratkaisu. Yksilöiden kannalta olennaisia ovat muun muassa kysymykset siitä, kuinka helposti he saavat asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi, miten sitä käsitellään, kuinka heitä itseään kohdellaan ja lopuksi se, mikä heidän juttunsa lopputulos on. Tähän nähden on ristiriitaista, että tuomioistuinprosessi sinällään on estämässä ja rajoittamassa asioiden tuloa tuomioistuimeen. Tuomioistuinlaitos ei kestäisi sitä, että kaikki mahdolliset oikeusongelmat ja konfliktit tuotaisiin sen ratkaistaviksi. Lainkäytön tärkeä tehtävä on myös oikeutta ja oikeudenkäyttöä koskevien *mielikuvien luominen*. Tällä lainkäytön tehtävällä on yhteyksiä myös edellä käsitellyn oikeusjärjestyksen legitimitettiin ylläpitoon. Merkityksellönä ei ole myöskään tuomioistuinten tarjoama väylä (”areena”) yhteiskunnassa käytävälle *arvo- ja moraalikeskustelulle*.

Toisaalta empiiris-historiallisesti tarkasteltuna tuomioistuinten työstä suuri osa on muuta kuin oikeusriitojen ratkaisemista. Erilaiset rekisteröintitehtävät ja riidattomien asioiden käsittely ja muu *rutiinivaltio* ovat aina muodostaneet merkittävän osan tuomioistuinten tehtäväkentästä.

3. Tuomioistuinten tulevan kehittämisen kannalta on tärkeä pohtia, miten lainkäytön funktiot painottuvat tulevaisuudessa. Tämä riippuu paljolti aineellisen oikeuden ja koko yhteiskuntarakenteen sekä yksityisten ihmisten ja yhteiskunnan välisen suhteen kehittymisestä. Kysymystä ei voi pohtia pelkästään yleiseltä kannalta, vaan sitä on lisäksi pohdittava oikeudenaloittain, koska lainkäytölle kulloinkin annettavat tehtävät ovat sidoksissa sovellettavaksi tulevan aineellisen oikeuden säännöksiin ja yleisemmin koko kyseisen oikeudenalan arvoihin ja tavoitteisiin. Lainkäytön funktiot eroavat toisistaan myös tuomioistuintyyppittain.

Lainkäytön funktioiden keskinäisestä painottamisesta riippuu myös esimerkiksi prosessinormien ja yksittäisten oikeusratkaisujenkin sisältö. Jos pääpaino on oikeussuojafunktiolla, on prosessinormien muotoilun lähtökohtana se, että prosessin lopputulos vastaisi aineellista totuutta. Ohjailufunktiota korostettaessa pidetään prosessinormeja säädettäessä silmällä pikemmin prosessin ennustettavuutta ja johdonmukaisuutta. Lainkäytön konfliktinratkaisufunktiota painotettaessa korostetaan oikeussuojafunktion sijasta enemmän asianosaisten valtaa määrätä riidastaan. Välttämättömänä ei pidetä esimerkiksi sitä, että asian ratkaisu tai käsittely perustettaisiin aina yksinomaan aineellisen oikeuden normeihin. Ratkaisuperusteina voitaisiin niiden lisäksi käyttää myös ulkoprosessuaalisia näkökohtia, kuten kohtuutta. Pääasiana on asianosaisten välisen konfliktin ratkaiseminen ja saattaminen joutuisasti pois päiväjärjestyksestä eikä niinkään aineellisen oikeuden säännösten soveltaminen kunkin subjektiivisia oikeuksia toteuttavalla tavalla.

Fragmentoituneessa, dynaamisessa yhteiskunnassa voidaan ilmeisesti yhä vähemmän kirjoitetuissa säädöksissä yksittäistapauksiin ulottuvalla tarkkuudella määrätä kaikista säädösten soveltamispiirissä vastaisuudessa syntyvistä tilanteista. Vasta tuomioistuimen yksittäisissä ratkaisuisa määräytyy lopullisesti normin konkreettinen sisältö ja tulkinta. Säännöksen tulkinta ja sisällön muotoaminen jäävät siten viime kädessä tuomioistuimille. Tämä kehitys on omiaan lisäämään tuomioistuinten oikeutta luovan tehtävän merkitystä.

Lyhyelläkin tähtäimellä on nähtävissä, että etenkin riita-asioissa konfliktinratkaisufunktio tulee jossain määrin korostumaan nykyisestä. Tähän vaikuttaa esimerkiksi se, että käsitykset yhden ainoan oikean ratkaisun ideasta (VI.4.1.) ovat muuttumassa ja aineellisen oikeuden säännökset ovat tulleet yhä väljemmiksi ja tulkinnanvaraisemmiksi. Toisaalta uusimuotoisessa riita-asiainoikeudenkäynnissä tuomarin tehtävänä on aikaisempaa korostuneemmin pyrkiä saamaan asianosaiset sopimaan asia.

Vaikka tuomioistuinten tehtävät saattavatkin saada tulevaisuudessa uudenlaisia painotuksia, lainkäytön keskeisenä tehtävänä säilyy oikeussuojan antaminen ja oikeusturvan viimekätinen takaaminen yksittäistapauksessa.

2. Perustuslaki, ihmisoikeussopimukset ja EY-oikeus

Demokraattisen oikeusvaltion kehitystä koskevassa jaksossa (II.6.) on kuvattu yleisesti oikeusvaltiollisia vaatimuksia sekä kiinnitetty nuo vaatimukset Suomen perustuslain säännöksiin, Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ja Euroopan unionin jäsenyyden asettamiin vaatimuksiin. Tässä jaksossa noita vaatimuksia kuvataan lähemmin, sillä ne asettavat rajaehdot tuomioistuinlaitoksen kehittämiseksi. Oikeusturvaa koskevat säännökset ja määräykset ovat tiiviitä, mutta ne koskevat monia oikeusturvan tekijöitä.

Perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Perustuslain oikeusturvaa koskevan 21 §:n mukaan 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. Perustuslain lainkäyttöä koskevan 9 luvun 98 §:n mukaan yleisiä tuomioistuimia ovat korkein oikeus, hovioikeudet ja kärjäoikeudet. Yleisiä hallintotuomioistuimia ovat korkein hallinto-oikeus ja alueelliset hallinto-oikeudet. Tuomiovaltaa erikseen määrätyillä toimialoilla käyttävistä erityistuomioistuimista säädetään lailla. Satunnaisten tuomioistuinten asettaminen on kielletty. Perustuslain 99 §:n mukaan korkein oikeus käyttää ylintä tuomiovaltaa riita- ja ja korkein hallinto-oikeus hallintolainkäyttöasioissa.

Oikeusturva on perustuslailla taattu perusoikeus. Oikeusturvaa koskevaan tiiviiseen säännökseen sisältyy useita osia, ja niitä käsitellään mietinnössä tarkemmin asianomaisissa kohdissa (esim. ”ilman aiheetonta viivytystä” VI.4.4.). Perustuslaissa on säädetty myös tuomioistuinlaitoksen organisatorisesta rakenteesta. Oikeuslaitoksen kokonaiskuvausta perusteltiin perustuslain valmistelussa sillä, että julkisen vallan käyttöä koskevien perusperiaatteiden tulee ilmetä kattavasti perustuslaista. Tuomioistuinten rakenteen yksityiskohdista säädetään pääosin lain tasolla.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla sisältää myös määräyksen oikeusturvasta. Vastaavan sisältöinen säännös on YK:n piirissä solmitun kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 14 artiklan 1 kappaleessa (108/1976).

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen mukaan (Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin) jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyyttestä. Päätös on annettava julkisesti, mutta lehdistöltä ja yleisöltä voidaan kieltää pääsy koko oikeudenkäyntiin tai osaan siitä demokraattisen yhteiskunnan moraalin, yleisen järjestyksen tai kansallisen turvallisuuden vuoksi nuorten henkilöiden etujen tai osapuolten yksityiselämän suojaamisen niin vaatiessa, tai siinä määrin kuin tuomioistuin harkitsee ehdottoman välttämättömäksi erityisolosuhteissa, joissa julkisuus loukkaisi oikeudenmukaisuutta. Artiklaan sisältyy täydentäviä määräyksiä rikosasioiden osalta.

Edellä mainitun kappaleen tulkinta on osoittanut ihmisoikeussopimuksen ehkä vaikeimmin tulkittavissa olevaksi määräykseksi. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin korostaa toisaalta valtioiden vapautta niiden keinojen valitsemisessa, joiden avulla ne mukautuvat 6 artiklan asettamiin vaatimuksiin. Toisaalta se on todennut tämän artiklan rikkomuksia useammin kuin minkään muun yksittäisen sopimusmääräyksen kohdalla.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan sisältyy vastaavia elementtejä kuin perustuslain 21 §:ään. Näitä ovat oikeus tuomioistuinkäsittelyyn, oikeuksista ja velvollisuuksista päättäminen, lailla perustettu riippumaton ja puolueeton tuomioistuin sekä oikeudenmukainen ja julkinen oikeudenkäynti. Niistä kaikista on annettu useita ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuja (esimerkiksi mitä vaatimuksia ”oikeudenmukaisen” oikeudenkäynnin tulee täyttää). Komitea hakee sisältöä näille vaatimuksille mietinnön asianomaisissa kohdissa.

Euroopan unionin yhtenä tavoitteena on vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen muodostaminen. EY-oikeuden toteuttamiseen liittyvästä oikeusturvasta huolehtiminen kuuluu ensisijaisesti kansallisille tuomioistuimille. Tästä johtuu, että jäsenvaltioiden oikeusturvajärjestelmien tehokkuus ja toimivuus ovat keskeisiä EY-oikeudessa määriteltyjen oikeuksien toteutumisen kannalta. EY-tuomioistuin on määritellyt, että ”kun asiaa koskevia yhteisön säännöksiä ei ole, kunkin jäsenvaltion sisäisessä oikeusjärjestyksessä on määriteltävä toimivaltaiset tuomioistuimet ja annettava menettelysäännöt sellaisia oikeussuojakeinoja varten, joilla pyritään turvaamaan yhteisön oikeuden välittömään oikeusvaikutukseen perustuvat oikeussubjektien oikeudet” (33/76 *Rewe Zentralfinanz v. Landwirtschaftskammer für das Saarland* tuomio 16.12.1976). EY-oikeuden tarkoituksena ei ole ollut luoda uusia oikeuskeinoja asian saattamiseksi kansallisen tuomioistuimen käsiteltäväksi. EU:n lainsäätäjät on kuitenkin eräillä aloilla säätänyt oikeusturvakeinoista. Lisäksi EY-tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella voidaan asettaa tiettyjä vaatimuksia, joilla on merkitystä arvioitaessa kansallisen oikeusturvajärjestelmän tehokkuutta. Oikeuskäytännön perusteita on kirjattu perusoikeuskirjan 47 (1) artiklaan, joka koskee oikeutta tehokkaisuuteen oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen. EY-oikeuden vaatimuksia käsitellään mietinnössä muun muassa oikeusturvan saatavuutta koskevissa kohdissa.

3. Tuomioistuinten riippumattomuus ja puolueettomuus

Riippumattomat tuomioistuimet oikeusturvan kannalta

Oikeusvaltion ihanteeseen kuuluu yhtenä osana vallanjako. Vallanjakoa toteuttaa omalta osaltaan se, että tuomiovalta on riippumaton suhteessa lainsäädäntö- ja täytäntöönpanovaltaan. Tuomioistuinten riippumattomuus turvataan useissa kansainvälisissä määräyksissä. Tuomioistuinten riippumattomuudella onkin vahva yleismaailmallinen taustansa ja se on yleisesti hyväksytty tuomioistuinten toiminnan järjestämisen keskeiseksi lähtökohdaksi. Riippumattomuudesta ei kuitenkaan ole yhtenäistä mallia, vaan eurooppalaisellakin tasolla valtiomahtien keskinäisiä suhteita on järjestetty eri tavoin (*Kleyn ym. v. Alankomaat* EIT 6.5.2003 § 193). Toisaalta on kuitenkin nähtävissä, että Euroopassa – esimerkiksi Euroopan neuvoston piirissä – tuomioistuinten riippumattomuudesta käytävä laaja keskustelu saattaa jossain määrin yhtenäistää niitä käytännön järjestelyjä, joilla eri maissa pyritään takaamaan tuomioistuinten riippumattomuuden toteutuminen.

Tuomioistuinten riippumattomuusvaatimuksen osalta on tärkeää havaita, että riippumattomuus ei ole missään tuomarin henkilökohtainen privilegio. *Riippumattomuuden yhteiskunnallisena tarkoituksena on turvata yksilön oikeusturvan toteutuminen.* Riippumattomuuden ja puolueettomuuden sisältöä ja niiden välistä eroa käsitellään seuraavassa alajaksossa.

Tuomioistuinten riippumattomuudella ja puolueettomuudella halutaan erityisesti turvata myös sitä, että luottamus tuomioistuinlaitokseen on hyvä ja säilyy sellaisena. Luottamusta koskevien tutkimusten mukaan kansalaisten käsitykseen tuomioistuinten riippumattomuudesta vaikuttaa muun ohessa se, miten tuomioistuinten organisatorinen itsenäisyys (riippumattomuus) ja eriytyminen suhteessa muuhun julkiseen organisaatioon on järjestetty, tuomarien ammattipätevyyttä, neutraalisuutta ja vastuunalaisuutta koskevat säännökset (kelpoisuusvaatimukset, nimitysmenettely, esteellisyyssäännökset, virkavastuu) sekä tuomioistuihin kohdistuva valvonta (Tala, Luottamus tuomioistuihin – mitä se on ja tarvitaanko sitä lisää ?, Lakimies 1/2002).

Yleiskatsaus riippumattomuuden ja puolueettomuuden sisältöön

Tuomioistuimen riippumattomuutta ja itsenäisyyttä voidaan tarkastella suhteessa eduskuntaan ja hallitukseen eli tuomioistuinten organisatorisen aseman kannalta. Tuomioistuimet on perustettava lailla. Riippumattomuus ilmenee myös tuomarin henkilökohtaisena riippumattomuutena. Tätä takaa tuomareiden erottamattomuus. Lisäksi riippumattomuuteen kuuluu riippumattomuus tuomioistuinlaitoksen sisällä eli yksittäisen tuomarin riippumattomuus muista tuomareista. Riippumattomuuden vaatimuksen avulla voidaan myös pyrkiä hahmottamaan tuomarin mahdollisten tosiasiallisten sidonnaisuuksien vaikutusta lainkäyttöön.

Riippumattomuus ja puolueettomuus eivät ole yhteneväisiä, vaikka ne saattavatkin toimia niin läheisessä yhteydessä keskenään, että niiden tarkkarajainen erottaminen toisistaan ei aina ole mahdollista. Tämä läheisyys on todettu muun muassa useissa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuisissa.

Riippumattomuus on puolueettomuuden perusedellytys. Kuitenkin toiminnallisesti riippumattomankin tuomioistuimen tulee vielä varmistaa, että se on yksittäistapauksessa puolueeton. Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännössä puolueettomuutta arvioidaan kahdella testillä: subjektiivisella ja objektiivisella testillä (esimerkiksi *Piersack v. Belgia*, 1982 A 53). Subjektiivinen testi tarkoittaa tuomarin henkilökohtaista suhdetta asiaan tai osapuoliin konkreettisesti tapauksessa. Tämän testin osalta ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö lähtee siitä, että ilman erityistä toisensuuntaista näyttöä oletama on, että tuomari on puolueeton (*Le Compte, van Leuven ja de Meyere v. Belgia*, 1981 A 43). Objektiivinen testi puolestaan tarkoittaa sitä, miltä asia näyttää ulospäin: onko osapuolilla ulkonaisten seikkojen johdosta ollut aihetta asettaa puolueettomuus epäilyksen alaiseksi. Epäily on sidottu siihen, että sen tulee olla oikeutettu. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ilmaisee puolueettomuuden objektiivisen testin usein alun perin englantilaisen oikeuden doktriinin muodossa ”*Justice must not only be done, it must also be seen to be done*”. Ajatuksen voi suomeksi ilmaista: Oikeusturvan toteutuminen ei riitä, vaan toteutuminen on myös nähtävä.

Tuomioistuinten kehittämisen kannalta voidaan keskittyä erityisesti riippumattomuuteen, sillä siinä ilmenevät mahdolliset ongelmat ovat yleensä rakenteellisia. Puolueettomuuteen liittyvät ongelmatilanteet puolestaan liittyvät useimmin määrättyyn asiaan. Tuomarin puolueettomuutta yksittäisessä asiassa on Suomessa aivan hiljattain pyritty parantamaan ja sen oikeudellisia rajoja täsmentämään uudistamalla tuomarin esteellisyyttä koskeva lainsäädäntö (oikeudenkäymiskaaren 13 luku; L 441/2001). Tuomari on 13 luvun 4 §:n mukaan esteellinen asiassa, jossa: 1) tuomari tai hänen läheisensä on asianosainen; 2) tuomari tai hänen läheisensä toimii tai on toiminut asianosaisen edustajana, avustajana tai asiamiehenä; 3) tuomari on tai on ollut todistajana tai asiantuntijana; 4) tuomarin läheinen on todistajana tai asiantuntijana tai jossa läheistä on käsittelyn aikaisemmassa vaiheessa kuultu tällaisessa ominaisuudessa ja asian ratkaisu voi osaltaan riippua tästä kuulemisesta; tai 5) asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa tuomarille, hänen läheiselleen tai sille, jota tuomari tai hänen läheisensä edustaa.

Riippumattomuuden vaatimuksen täyttämässä voidaan pyrkiä tarkastelemaan tuomioistuinten toimintaa eriytetysti. Eri toiminta-alueiksi voidaan hahmottaa yksittäisten asioiden ratkaiseminen, oikeudenkäyntimenettelyn hallinta sekä hallinnon yleinen järjestäminen. Yksittäisten asioiden ratkaiseminen ja oikeudenkäyntimenettely muodostavat yhdessä lainkäytön kokonaisuuden. Hallinto puolestaan voidaan jakaa tuomioistuimen sisäiseen hallintoon sekä koko tuomioistuinlaitoksen hallintoon. Tuomioistuimen sisäiseen hallintoon kuuluvat yleis-, henkilöstö- ja taloushallinnon tehtävät. Ennen kuin näitä osa-alueita tarkastellaan erikseen, selostetaan riippumattomuutta koskevia säännöksiä ja määräyksiä.

Riippumattomuutta koskevia säännöksiä ja määräyksiä

Perustuslain 3 §:n mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Riippumattomuuden tarkempaa sisältöä ei perustuslaissa ole määritelty. Hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp.) mukaan tuomioistuinten riippumattomuudella tarkoitetaan sitä, että tuomioistuinten tulee olla lainkäyttötoiminnassaan riippumattomia muiden tahojen vaikutuksesta. Tällaisia muita tahoja ovat lainsäätävä, hallitusvallan käyttävä, viranomaiset ja esimerkiksi oikeusriidan osapuolet. Tuomioistuin on riippumaton myös oikeuslaitoksen sisällä eli tuomarit ovat riippumattomia toisiinsa nähden. Tuomioistuinten riippumattomuus liittyy kiinteästi perusoikeutena ja ihmisoikeutena turvattuihin

oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksiin. Perustuslainkin lähtökohtana on se, että tuomioistuinten riippumattomuuden turvaaminen on välttämätöntä juuri yksilön oikeusturvan takaamiseksi. Perustuslaissa on lisäksi useita säännöksiä, jotka muotoavat riippumattomuuden edellytyksiä. Tällaisia säännöksiä ovat tuomarien virassapysymisoikeutta ja tuomarien nimittämistä koskevat säännökset, satunnaisten tuomioistuinten perustamisen kieltävä säännös sekä tuomioistuinten organisaatiota ja tehtäviä koskevat säännökset.

Yhdistyneet kansakunnat on hyväksynyt yleiskokouksessaan 13.12.1985 julistuksen tuomareiden riippumattomuuden peruseriaatteista (*Basic Principles on the Independence of the Judiciary*, päätöslauselma 40/146). Julistus edellyttää, että tuomioistuinlaitoksen riippumattomuus taataan perustuslaissa tai tuomioistuimia koskevassa laissa. Oikeudelliseen prosessiin ei saa puuttua sopimattomasti tai oikeudettomasti. Tuomioistuinten oikeudellisia päätöksiä ei saa ottaa uudelleen käsiteltäväksi, paitsi lakisääteisen valituksen perusteella. Julistus koskee myös tuomareiden sananvapautta ja yhdistymisvapautta. Lisäksi siinä käsitellään tuomareiden pätevyyttä, valintaa ja koulutusta, virkasuhteen ehtoja ja kestoa sekä tuomarin salassapitovelvollisuutta ja immunitteettia. Lopuksi käsitellään kurinpitoa, virasta pidättämistä ja erottamista.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan oikeusturvaa koskeva määräys edellyttää laillisesti perustettua riippumatonta ja puolueetonta tuomioistuinta. Määräyksen tulkinta perustuu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen laajaan oikeuskäytäntöön. YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 14 artiklan määräys edellyttää riippumatonta ja puolueetonta tuomioistuinta rikos- ja siviiliasioissa.

Euroopan neuvoston ministerikomitea on 13.10.1994 hyväksynyt suosituksen tuomareiden riippumattomuudesta, tehokkuudesta ja roolista (*Recommendation No. R (94) 12 on the independence, efficiency and role of judges*). Suosituksen mukaan tuomareiden itsenäisyys on turvattava perustuslailla ja perustuslaillisilla periaatteilla. Valtioiden oikeudellisista traditioista riippuen riippumattomuutta turvaavat säännökset voivat esimerkiksi sisältää: 1) tuomareiden päätöksiä ei voi muuttaa muuta kuin lakisääteisessä valitusmenettelyssä; 2) tuomareiden toimikausi ja palkkaus on turvattava lailla; 3) vain tuomioistuimet itse voivat ratkaista mitä kuuluu tuomioistuinten lakiin perustuvaan toimivaltaan; 3) hallitus tai hallinto eivät voi mitätöidä tuomioistuinten päätöksiä, mutta tästä poikkeuksena on armahdus tai vastaava päätös. Täytäntöönpanovallan ja lainsäädäntövallan on turvattava tuomareiden riippumattomuus sekä se, ettei mihinkään tuomareiden riippumattomuutta vaarantaviin toimiin ryhdytä. Suosituksessa käsitellään myös tuomareiden itsenäisen päätöksentekoprosessin takeita.

Euroopan neuvoston järjestämässä monenvälisessä kokouksessa 8.-10.7.1998 hyväksyttiin eurooppalainen tuomareiden peruskirja (*European Charter on the Statute for Judges*). Peruskirjalla ei ole muodollista asemaa. Peruskirja koskee tuomareiden valintaa ja koulutusta, erottamattomuutta, virkauraa, vastuuta, palkkausta ja virkasuhteen loppumista.

Kansainvälisen tuomariiliiton jäsenyhdistykset ovat hyväksyneet marraskuussa 1999 tuomarin yleismaailmallisen peruskirjan (*the Universal Charter of the Judge*). Peruskirjan mukaan tuomarien tulee kaikessa työssään taata jokaisen oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Tuomarin riippumattomuus on välttämätöntä

puolueettoman oikeudenkäytön kannalta. Tuomarin asemaa koskevassa kohdassa korostetaan aitoa ja tehokasta itsenäisyyttä. Tuomiovallan käyttämisessä tuomaria sitoo vain laki ja hänen on otettava huomioon vain laki. Kukaan ei saa antaa tuomarille ohjeita, jotka voisivat vaikuttaa hänen päätöksentekoonsa. Tuomiovaltaa käyttäessään tuomarin tulee olla puolueeton ja hänen puolueettomuutensa tulee olla havaittavissa.

Näkökohtia tuomioistuinten riippumattomuudesta

Tuomarin riippumattomuus ilmenee voimakkaimmin *ratkaisutoiminnan sisältöä koskevana riippumattomuutena*. Tällöin riippumattomuus liittyy lain tulkintaan ja soveltamiseen yksittäistapauksessa. Riippumattomuus ratkaisutoiminnassa merkitsee sitä, että tuomaria sitoo vain voimassa oleva lainsäädäntö. Oikeusturva toteutuu, kun tuomioistuin ratkaisee asian asianmukaisiin oikeuslähteisiin nojaten ja pyrkien mahdollisimman oikeudenmukaiseen lopputulokseen. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että tuomioistuin ei saa tuomitsemistoiminnassaan noudattaa muiden viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen ohjeita tai määräyksiä siitä, miten lakia olisi yksittäistapausta ratkaistaessa tulkittava ja toisaalta, että tällaiset tahot eivät saa edes yrittää vaikuttaa tuomioistuinten ratkaisutoimintaan. Asiaankuuluvaa vaikuttamista on vain se, mikä tapahtuu säädösten antamisen kautta. Muu kuin säädösten avulla tapahtuva oikeudellinen tai tosiasiallinen vaikuttaminen, kuten yksittäistapausta koskevien käskyjen tai kieltojen antaminen taikka tuomioistuimen ratkaisun muuttaminen, ei ole sallittua. Myös tuomioistuimen jäsenen välillinen tai välitön painostaminen on ristiriidassa riippumattomuusvaatimuksen kanssa. Tämä riippumattomuuden aspekti on myös perinteinen näkökulma riippumattomuuden sisältöön.

Riippumattomuuden yksi aspekti on se, että tuomioistuimen päätöstä ei voi muuttaa tai kumota muu kuin tuomioistuin. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan vaatimus riippumattomasta tuomioistuimesta ei toteutunut tämänkaltaisen syyn vuoksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisemassa asiassa *Van de Hurk v. Alankomaat*, 1994 A 288. Kyseisessä tapauksessa maan hallituksella oli lakiin perustuva valta kokonaan tai osaksi poistaa maaseutulautakunnan päätöksen vaikutukset yksilön vahingoksi. Tällaista valtaa ei ollut koskaan käytetty. Ihmisoikeustuomioistuin katsoi, ettei asiassa ollut ilmennyt, että tällainen potentiaalinen valta olisi mitenkään vaikuttanut siihen tapaan, millä lautakunta käsitteli ja ratkaisi jutut. Ihmisoikeustuomioistuin katsoi kuitenkin, että pelkkä mahdollisuus päätöksen kumoamiseen tai muuttamiseen aiheutti sen, että lautakunnalta puuttui yksi tuomioistuimelta vaadittavista perusominaisuuksista (§ 52). Lautakunta ei siten täyttänyt sopimuksen 6 artiklan vaatimuksia.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on viime vuosina tehnyt useita ratkaisuja, jotka koskevat ratkaisuun vaikuttamista tai takeita ulkopuolista painostusta vastaan. Näistä voi mainita muun muassa *Stoicescu v. Romania* EIT 4.3.2003, *Kadubec v. Slovakia* EIT 2.9.1998, *Reports 1998-VI § 56-57* sekä *Sovtransavto Holding v. Ukraina* EIT 25.7.2002 § 82. Viime mainitussa tapauksessa maan eräällä hallintoviranomaisella (*State Counsel*), joka ei ollut osallinen oikeudenkäynnissä, oli oikeus vastustaa lopullisia päätöksiä. Näin lainvoiman saaneita päätöksiä voitiin sivuuttaa toistuvasti, ja järjestelmä oli vastoin oikeusvarmuutta, joka on yksi laillisuusperiaatteen osa. Siten menettely oli vastoin ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan vaatimuksia. Myös eräät hallintoviranomaiset olivat prosessin aikana puuttuneet siihen.

Riippumattomuuden voidaan katsoa ilmenevän ratkaisutoiminnan sisälläkin kaikkein voimakkaimpana asiakysymysten ratkaisemisessa. Ratkaisutoimintaan liittyy olennaisena osana kuitenkin myös ratkaisun perustelut. Ratkaisun sisällöllinen argumentointi voidaan nähdä osana asiaratkaisua, johon ei saa pyrkiä vaikuttamaan. Toisaalta yhdenvertaisuuden voidaan katsoa edellyttävän, että ratkaisut täyttävät tietyt muodolliset kriteerit muun muassa kirjoittamistavan ja –tyylin suhteen. Sen vuoksi voidaan kysyä, voidaanko tuomarin työtä ainakin jossain määrin arvioida myös laadullisten kriteerien avulla.

Riippumattomuuden yksi vaikeimmin hahmotettavista aspekteista liittyy lainkäyttökokonaisuuteen; kokonaisuus muodostuu yksittäisistä asioista, ja yksittäisen asian ratkaisemisessa minkäänlainen lainsäädännön ulkopuolinen vaikuttaminen ei ole mahdollista. Toisaalta oikeusturvaan kuuluu muun muassa se, että asiat käsitellään kohtuullisessa ajassa. Tämän vaatimuksen täyttäminen puolestaan voi edellyttää jonkinasteista puuttumista tuomarin toimintaan. Arvioitavaksi voinee tulla ainakin tuomarin työn määrällinen panos verrattuna muihin vastaaviin tuomareihin.

Tuomarin riippumattomuus on oikeudellisesti säännellyn aseman lisäksi myös tuomarin henkilökohtainen ominaisuus. Näin katsottuna tulee esille se, että riippumattomuuden vaatimus osoittaa luottamusta yksilöön.

Oikeudenkäyntimenettelyn johtaminen liittyy kiinteästi itse ratkaisutoimintaan, sillä oikeudenkäyntimenettelyn avulla hankitaan sitä aineistoa, jonka pohjalta ratkaisu aikanaan tehdään. Voimakkaimmin prosessitoimet vaikuttavat ratkaisutoimintaan silloin, kun ne muokkaavat käytettävissä olevaa ratkaisuaineistoa (esimerkiksi päätös katselmuksen pitämisestä). Toisaalta varsinkin kirjalliseen menettelyyn perustuvissa menettelyissä ainakin rutiininomaisia prosessitoimia voidaan käytännössä delegoida myös muille kuin varsinaisille tuomareille. Riippumattomuuden vaatimusta voidaan kuitenkin perustellusti korostaa kaikkien oikeudenkäyntimenettelyyn liittyvien toimien kohdalla.

Tuomioistuinten riippumattomuus merkitsee niin ikään sitä, että tuomioistuin on riippumaton myös oikeuslaitoksen sisällä. Ylempi tuomioistuin ei saa pyrkiä vaikuttamaan alemman tuomioistuimen ratkaisuun yksittäistapauksessa, vaan sen tulee odottaa mahdollista muutoksenhakuvaihetta. Ylimpien tuomioistuinten ennakkopäätöksillä on siten lähinnä oikeuskäytännön yhtenäisyyttä turvaavaa tuomioistuinten ohjaavaa merkitystä, mutta ei välitöntä oikeudellista sitovuutta yksittäisen oikeustapauksen ratkaisussa. Suomessa ei edes korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksille ole eräiden maiden tapaan annettu alempia oikeuksia sitovaa vaikutusta, vaikka niillä tosiasiallisesti voidaan merkittävästi ohjata alempien oikeuksien oikeuskäytäntöä. Oikeusasteellisen riippumattomuuden vuoksi on tärkeää, että ylimpien tuomioistuinten perustuslakiin perustuva tehtävä valvoa alempia tuomioistuinten säilyy sellaisena, että siinä kunnioitetaan riippumattomuuden vaatimusta.

Tuomioistuinorganisaatio, tuomioistuinhallinto ja tuomarin asema on myös järjestettävä sellaiseksi, että riippumattomuus ei tosiasiallisesti vaarannu rakenteellisista syistä. Tätä tarkoittaen on puhuttu tuomioistuinten/tuomioistuinlaitoksen rakenteellisesta riippumattomuudesta (tai organisatorisesta riippumattomuudesta), jossa on kysymys tuomioistuinten ja koko tuomioistuinlaitoksen suhteesta muuhun yhteiskuntaan. Tämä ulottuvuus on yhä keskeisemmin ollut esillä niissä keskusteluissa, joita on käyty

esimerkiksi Euroopan neuvoston ja sen jäsenvaltioiden keskuudessa. Myös Suomessa on aiheesta käyty jatkuvasti keskustelua.

Eduskunnassa esitettiin 22.11.2002 11 kansanedustajan allekirjoittama kirjallinen kysymys (KK 1011/2002 vp), joka koski sen hetkisen oikeusministerin eräitä lausuntoja yksittäisistä keskeneräisistä oikeudenkäynneistä. Kysymyksessä todettiin, että vallan kolmijako-oppi on suomalaisen oikeusvaltion kulmakiviä. Yksi sen keskeinen osa on se, että tuomioistuimet ovat toimeenpano- ja lainsäädäntövallasta riippumattomia. Tuomioistuinten riippumattomuus on suojattu niin perustuslaissamme kuin myös kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Sekä kotimaisessa että mm. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on lisäksi muodostunut kiistattomaksi oikeusperiaatteeksi se, että riippumattomuus tarkoittaa niin tosiasiallista riippumattomuutta kuin myös sitä, että toiminta myös näyttää riippumattomalta. Pääministerin vastauksen mukaan tuomioistuinten riippumattomuus on demokraattisessa, yksilön oikeudet ja vapaudet turvaavassa yhteiskunnassa keskeinen arvo ja riippumattomuus on olennaisinta itse lainkäyttötyössä eli tuomitsemisessa. Tämä tarkoittaa, että tuomitsemisessa tuomari saa olla riippuvainen vain laista ja muista hyväksytyistä ratkaisuperusteista. Näitä hyväksytyjä ratkaisuperusteitakin tuomarin on käytettävä puolueettomasti ja oikeudenmukaisesti. Olennaista tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta on nimenomaan kieltä, jonka mukaan esimerkiksi hallitusvallan edustajat eivät saa pyrkiä vaikuttamaan yksittäisiin ratkaisuihin. Yhteiskunnallisia instituutioita koskeva keskustelu voi sisältää myös arvostelevia sävyjä, eikä tuomioistuinlaitos ei muodosta tässä suhteessa mitään poikkeusta. Päinvastoin, voidaan pitää tärkeänä, että yksilöiden ja yhteiskunnan kannalta niin keskeinen instituutio kuin tuomioistuinlaitos on jatkuvan arvioinnin kohteena. Näiden arviointien on voitava kohdistua myös keskeneräisiin asioihin, ja keskeisenä oikeuspoliittisena toimijana myös oikeusministerin on voitava osallistua tähän keskusteluun. Tällaisen keskustelun tekee osaltaan mahdolliseksi juuri tuomioistuinten riippumattomuus hallitusvallasta.

Monia johtamiseen, tuomareiden virkamiesoikeudelliseen asemaan ja palkkaukseen liittyviä kysymyksiä on tarkasteltava myös riippumattomuuden kannalta. Esimerkiksi tuomareiden nimittämisjärjestelmän uudistamisen yhteydessä on tarkasteltu myös järjestelmän merkitystä tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta (esim. LaVM 1/2000 vp).

Voidaan pohtia, miten tuomareiden palkkauksen järjestely, ja erityisesti virkaehtosopimustyyppinen järjestely sopii yhteen riippumattomuusvaatimuksen kanssa. Suomessa tuomarit kuuluvat nykyisin muiden valtion virkamiesten tapaan virkaehtosopimusjärjestelmän piiriin korkeimpien oikeuksien tuomareita lukuun ottamatta. Järjestelmän ongelmallisuuteen on eri yhteyksissä kiinnitetty toistuvasti huomiota (esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisut Dn:o 1223/4/89 ja Dn:o 1595/2000). Komitean näkemyksen mukaan tuomioistuinten riippumattomuudelle nykyaikana asetettujen, aikaisempaa korkeampien vaatimusten kanssa on ristiriidassa, että tuomarit joutuvat sopimaan palkoistaan virkaehtosopimusjärjestelmässä. Tuomarin palkkauksen perusteet tulisikin määritellä lailla, mikä turvaisi tuomareiden riippumattomuuden virkaehtosopimusmenettelyä paremmin ja olisi paremmin sopusoinnussa myös kansainvälisen käytännön ja kansainvälisten suositusten kanssa.

Myös tulohajauksen soveltaminen tuomioistuinten toiminnassa on alue, jonka yhteydessä riippumattomuudella on oma vaikutuksensa. Etenkin tämän aspektin kohdalla on kuitenkin lähes mahdotonta löytää yleispätevää vastausta, vaan tämä voi riippua tulohajauksen voimakkuudesta (XII). Tuomareiden valvonta on järjestettävä riippumattomuuden takeet turvaavalla tavalla. Tässä suhteessa komitea nostaa

myöhemmin (XI.5.) esiin eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin valvontavallan laajuutta koskevan kysymyksen.

Lainkäytön kokonaisuuden osalta on keskusteltu myös muun muassa siitä, voiko koulutus aiheuttaa ongelmia riippumattomuuden suhteen (Aarnio, Oikeusvaltio – tuomarivaltio? teoksessa Oikeusvaltio, Aarnio & Uusitupa [toim.]). Tässä suhteessa on kysytty, onko ja missä määrin oikeusministeriön järjestämä tuomareiden täydennyskoulutus sopusoinnussa tuomioistuinten perustuslaissa taatun riippumattomuuden kanssa. Komitea arvioi, että koulutuksen yhteydessä epäily voi kohdistua lähinnä koulutuksen vaikutuksiin tosiasiallisen henkilökohtaisen riippumattomuuden kannalta. Komitea kuitenkin katsoo, että koulutuksen järjestämisessä ei ole aiheutta liian tiukasti ja muodollisesti riippumattomuuden vaatimuksiin. Tuomarin henkilökohtaisiin ominaisuuksiin kuuluvan itsenäisyyden myötä tuomarin tulee osata arvioida koulutuksen sisältöä ja tarkoitusperiä.

Riippumattomuuden arvioinnissa voidaan ottaa esille vielä sellaisia kysymyksiä ja näkökohtia kuin tuomareiden sivutoimet, tuomareiden kuuluminen järjestöihin, puolueisiin, yritysten hallintoelimiin sekä tuomareiden toimiminen välimiehinä. Yksi piirre riippumattomuutta on riippumattomuus suhteessa joukkotiedotusvälineisiin ja yleiseen mielipiteeseen. Jotkut näistä seikoista liittyvät myös puolueettomuuteen, eikä puolueettomuuden ja riippumattomuuden rajanveto olekaan aina mahdollista.

Tuomioistuinten riippumattomuus on monitahoinen kysymys. Sen arviointi ei ole muuttumatonta, vaan yhteiskunnan kehitys vaikuttaa siihen ja uusien ilmiöiden myötä voi nousta uusia riippumattomuuskysymyksiä esille (esimerkiksi tulosjohtamisen vaikutus). Jotkut riippumattomuuden näkökulmista vaikuttavat tuomareiden yksityiseen elämänpäiriin, kuten joissakin maissa oleva kieltä siitä, ettei tuomari saa kuulua poliittiseen puolueeseen. Kun toisaalta esimerkiksi yhdistymisvapaus on turvattu jokaiselle, joudutaan punnitsemaan eri näkökohtia keskenään. Yleisellä tasolla on vielä huomattava, että tuomarilta vaaditaan yhteiskunnan tuntemusta, jota on vaikea hankkia, ellei voi osallistua yhteiskunnan toimintaan eri muodoissa. Tuomioistuinten riippumattomuus on kuitenkin herkkä alue, jolla on selkeä vaikutus oikeusturvan toteutumiseen. Sen vuoksi aiheesta on syytä keskustella eri yhteyksissä. Keskusteluilla saadaan hahmotettua ainakin riippumattomuuden ääripäitä, mutta selkeiden rajalinjojen vetäminen kaikkiin kysymyksiin tuskin koskaan onnistuu, koska inhimillisen elämän muodot ovat moninaisia. Suomessa edellytykset tuomioistuinten riippumattomalle ja puolueettomalle toiminnalle ovat hyvät, sillä maamme on kansainvälisten tutkimusten mukaan maailman vähiten korruptoitunein maa.

4. Hallintolainkäyttö hallinnon oikeussuojajärjestelmässä

4.1. Hallinnon oikeussuojajärjestelmä

Lainkäyttö ja sitä harjoittavat tuomioistuimet muodostavat oikeusjärjestyksessä kokonaisuuden, jolla on ja jolle voidaan asettaa yhtenäiset yleiset oikeudelliset perusteet, tehtävät ja vaatimukset. Tuomioistuinten toiminnan yleisiä ja oikeudellisia lähtökohtia on käsitelty edellä jaksoissa 1-3. Nämä lähtökohdat koskevat myös hallintolainkäyttöä ja hallintotuomioistuinta. Hallintolainkäytön kehittämisessä on yhtenä erityispiirteinä

otettava lisäksi huomioon hallintolainkäytön liittyminen julkishallintoa koskevaan oikeussuojajärjestelmään.

Oikeusturvan järjestämistä hallinnossa ei ole voitu jättää pelkästään sen varaan, että yksityiset voivat saattaa jälkikäteen viranomaistoiminnan lainmukaisuuden tuomioistuimen arvioitavaksi. Hallinnon lainalaisuus sekä tehokkaan ja nopean oikeusturvan toteutuminen edellyttävät, että jo itse hallintotoimintaan liittyy yhtenä huomioon otettavana piirteenä oikeussuoja. Vaikka julkishallinnon päätehtävänä on toteuttaa kunkin hallinnonalan materiaalisia tehtäviä ja tavoitteita, samalla on otettava huomioon hyvään hallintotapaan ja oikeusturvaan myötävaikuttavia menettelyllisiä vaatimuksia. Tämän mukaisesti hallintotehtävän suorittamisessa on noudatettava eräitä menettelyllisiä säännöksiä ja määräyksiä. Tämä koskee erityisesti tilanteita, joissa päätetään jonkun oikeudesta, edusta tai velvollisuudesta.

Suomi ja muut pohjoismaat ovat olleet edelläkävijöitä hallintomenettelyn sääntelyssä. Vuoden 1983 alusta voimassa olleessa hallintomenettelylaissa (598/1982) kirjattiin aikaisempaan käytäntöön perustuneet menettelyn keskeiset periaatteet samalla niitä täydentäen. Hallintomenettelyn yleinen sääntely uudistuu vuoden 2004 alusta voimaan tulevalla hallintolalla (434/2003), joka samalla kumoo hallintomenettelylain. Uusi laki kodifioi entistä laajemmin menettelyä koskevat säännökset. Se on myös sääntelyltään vanhaa lakia yksityiskohtaisempi. Sääntely koskee aikaisempaa kattavammin hallinnon eri toimintamuotoja. Hallinnon julkisuus on yksi tärkeä menettelyäkin koskeva piirre. Siitä säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999).

Perustuslain 21 §, jonka otsikkona on oikeusturva, koskee paitsi lainkäyttöä myös hallintoasian käsittelyä. Pykälän 1 momentissa säädetään oikeudesta asianmukaiseen viranomaiskäsittelyyn. Säännöksessä mainitaan asianmukaisen käsittelyn rinnalla erikseen oikeus asian käsittelyyn ilman aiheetonta viivytystä. Momentissa on myös säännös oikeusturvan saatavuudesta.

Perustuslain 21 §:n 2 momentti edellyttää muun ohella, että hyvän hallinnon takeista säädetään lailla. Hallintomenettelyä koskevalta osalta momentissa mainitaan erityisesti käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta. Jo itse perustuslain säännös lähtee siitä, että hyvän hallinnon takeisiin kuuluu muitakin menettelyjä ja keinoja, joista tulee säätää lailla.

Lukuun ottamatta hallintoon kohdistuvaa tuomioistuinkontrollia Suomea sitovissa kansainvälissä velvoitteissa tai muissa kansainvälisissä asiakirjoissa on suhteellisen vähän käsitelty hallinnon menettelyllisiä oikeusturvatakeita. Vasta nyttemmin tilanne on muuttamassa, mistä on erityisesti osoituksena julkisuusperiaatteen vahvistuminen Euroopan unionissa sekä Euroopan unionin perusoikeuskirja vuodelta 2000. Perusoikeuskirjan 41 artiklassa on määräyksiä oikeudesta hyvään hallintoon.

Julkisen hallinnon tehtäviä hoidetaan monenlaisia toimintatapoja noudattaen. Toimintatapaan vaikuttaa erityisesti se, miten läheisesti toiminta vaikuttaa yksityiseen. Kun asiassa päätetään jonkun oikeudesta, edusta tai velvollisuudesta, noudatettava menettely muistuttaa monin kohdin lainkäyttömenettelyä. Keskeisiä menettelyn oikeusturvatakeita ovat asiaa käsittelevältä virkamieheltä vaadittava puolueettomuus (esteellisyttä koskevat säännökset), asian selvittämisvelvollisuus, asianosaisten

kuuleminen ja päätöksen perusteleminen. Uusi hallintolaki tehostaa menettelyn takeita myös muunlaisessa hallintotoiminnassa.

Hallinnollista päätöksentekoa on siirretty viime vuosina varsinaiselta viranomaiskoneistolta välilliseen julkiseen hallintoon ja julkista hallintotehtävää hoitaville yksityisille. Tämä kehitys on vaatinut huolehtimista siitä, että tehokkaat oikeusturvatakeet säilyvät näistä rakenteellisista muutoksista huolimatta. Perustuslain 124 §:ssä säädetään, että julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Nämä vaatimukset viittaavat erityisesti niihin yleisiin oikeusturvatakeisiin, jotka koskevat viranomaisten suorittamia hallintotehtäviä.

Hallinnossa noudatettavaa menettelyä koskevien yleissäädösten ohella kutakin hallinnonhaaraa ja hallintoasiaryhmää koskevissa säädöksissä on lukuisia erityissäännöksiä menettelystä. Niillä täydennetään yleissääntelyä. Tämä kuvastaa sitä, että edes menettelyn osalta kaikkia hallintoasioita ei voida säännellä tyhjentävästi yhteisillä yleissäädöksillä, vaan oikeusturvakysymysten arvioinnissa on otettava huomioon myös kunkin asiaryhmän erityispiirteet.

Hallinnon oikeusturvan kehittämisen lähtökohtana on edellä esitetyn mukaisesti, että oikeusturva on kiinteä osa jo itse hallintoa. Hallinnon oikeusturvan merkitys riippuu pitkälti siitä, kuinka paljon ja missä suhteissa yksityiset ja julkinen valta ovat tekemisessä keskenään. Nyky-yhteiskunnassa näitä kontakteja on runsaasti monenlaisissa asioissa. Kuten hyvinvointivaltiollista kehitystä kuvattaessa todettiin (II.4.), monet hyvinvointivaltiolliset palvelut ovat julkisen vallan toteuttamia. Näin yksilöt ovat jokapäiväisessä elämässään jatkuvasti tekemisissä hallinnon kanssa. Monet kontaktit yksityisten ja julkisen vallan välillä asettavat oikeusturvaa toteuttaville järjestelmille korkeita vaatimuksia. Hallinnon oikeussuojajärjestelmässä ei kuitenkaan ole kyse vain yksityisten ja julkisen vallan suhteesta, sillä usein on kysymys myös yksityisten tahojen välisen suhteiden järjestämisestä. Asiassa saatetaan joutua ottamaan huomioon myös useita keskenään kilpailevia julkisia intressejä. Hallintoasiaa ei yleensä voidakaan tarkastella yksityisoikeudellisen riita-asian käsitteiden pohjalta, vaan asianosaisten ja muiden asiassa esiintyvien asema ja keskinäinen suhde on monimutkaisempi kuin pelkkä kahden vastakkaisen osapuolen kaksiasianosaissuhde.

Hallintotoimintaa koskevat menettelylliset oikeusturvatakeet ovat luonteeltaan ennakkollisia: niillä pyritään edistämään sitä, että hallintotoiminnassa tehtävä päätös tai muu toimenpide on asianmukainen ja laillinen. Näin pyritään estämään oikeusturvaongelmien synty.

Jälkikäteiset oikeusturvatakeet ja -keinot kohdistuvat tapahtuneeseen toimintaan tai tehtyyn päätökseen. Jälkikäteisten oikeusturvakeinojen päämuoto on muutoksenhaku lainkäyttöelimeen. Jälkikäteisen oikeusturvan toteuttamisen muotoihin kuuluvat lisäksi hallintopäätöksen oikaiseminen hallintomenettelyssä, hallintokantelu laillisuusvalvojille tai ylemmille viranomaisille, virkamiesten rikosoikeudellinen virkavastuu ja vahingonkorvausvastuu sekä julkisyhteisön korvausvastuu.

Virheelliseen hallintopäätökseen voidaan saada muutos kahdessa erilaisessa menettelyssä: hallinnon sisäisessä oikaisumenettelyssä ja lainkäyttöön kuuluvassa

muutoksenhaussa. Hallintomenettelylaki ja sen korvaava hallintolaki sisältävät yleiset säännökset mahdollisuudesta oikaista hallintopäätös. Tämän itseoikaisun suorittaa hallintopäätöksen tehnyt viranomaisen hallintomenettelyssä. Lukuisat muut lait sisältävät lisäksi säännöksiä erityisistä oikaisukeinoista. Niistä osan käsittelee ylempi viranomaisen. Eräissä asiaryhmissä, varsinkin verotuksen alalla, oikaisun vaatiminen hallintoviranomaiselta on säädetty pakolliseksi vaiheeksi ennen kuin asiassa saa valittaa hallintotuomioistuimeen. Oikaisumenettely sijoittuu tavallaan hallintomenettelyn ja lainkäyttömenettelyn välimaastoon. Sillä on merkittävä asema siinä, että yksinkertaiset ja selvät virheet saadaan nopeasti korjattua ilman, että asiaa tarvitsee viedä tuomioistuimeen. Oikaisukeinon käyttöalaa onkin laajennettu voimakkaasti viime vuosikymmenen aikana.

Samalla kun hallintotuomioistuimet ja hallintolainkäyttö ovat osa koko tuomioistuin- ja lainkäyttöjärjestelmää, hallintolainkäytön kehittämässä on jatkossakin kiinnitettävä riittävää huomiota sen yhteyksiin hallinnon oikeussuojajärjestelmään sekä kunkin hallintoasiaryhmän edellyttämiin erityisvaatimuksiin. Ilman tällaista kokonaistarkastelua oikeusturva ei välttämättä toteudu riittävän nopeasti ja muutenkaan asian vaatimassa menettelyssä. Näin ollen kehittämistyössä on aiheellista hyödyntää niin hallinnon oikeusturvajärjestelmän kokonaisvaltaista kehittämistä (kuten Hallinnon oikeusturvakomitea, KM 1981:64) ja hallinnonhaarakohtaista oikeusturvan kehittämistä (kuten Sosiaali- ja terveyshallinnon oikeussuojakomitea, KM 1979:59) kuin nimenomaan hallintolainkäytön kehittämistä (hallintolainkäyttökomitea, KM 1985:48) ja nyttemmin myös koko lainkäytön yhteistä kehittämistä.

4.2. Hallintolainkäytön kehittämisen erityispiirteitä

Perustuslaissa on säädetty niin hallintolainkäytön perusorganisaatiosta (PL 98 § 2 momentti) kuin oikeudesta saada asia tuomioistuimeen tai muuhun lainkäyttöelimeen (PL 21 §). Sen jälkeen kun lääninoikeudet ensin muodostettiin itsenäisiksi tuomioistuimiksi vuonna 1989 ja niistä sittemmin vuonna 1999 perustettiin kahdeksan alueellista hallinto-oikeutta ja vuonna 1994 Ahvenanmaan hallintotuomioistuin sekä vuonna 1996 säädettiin hallintolainkäyttölaki, on hallintolainkäyttö nyttemmin keskeiseltä osaltaan niin organisatorisesti kuin menettelyllisesti järjestetty varsin uudella lainsäädännöllä.

Vaikka hallintolainkäytöllä on maassamme pitkä historia ja korkein hallinto-oikeus perustettiin vuonna 1918 samaan aikaan korkeimman oikeuden kanssa, ei hallintolainkäytön aseman vahvistaminen ja kehittäminen ole ollut Suomessakaan ongelmatonta. Niin kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on lausunut tuomiossaan 7.6.2001 asiassa *Kress v. Ranska*, hallintotuomioistuinten perustamista voidaan pitää yhtenä oikeusvaltion näkyvimmistä saavutuksista, varsinkin kun niiden tuomiovalta ei tullut hyväksytyksi vaikeuksitta (69 §: *“the very establishment and existence of administrative courts can be hailed as one of the most conspicuous achievements of a State based on the rule of law, in particular because the jurisdiction of those courts to adjudicate on acts of the administrative authorities was not accepted without a struggle”*).

Koska hallintolainkäytön kohteena on julkishallinnon toiminta, hallintolainkäytön järjestämiseen liittyy väistämättä myös tuomiovallan ja toimeenpanovallan rajankäyntiä. Korkeimman hallinto-oikeuden alapuolella oleva hallintolainkäyttö olikin pitkään

organisatorisessa kytkennässä hallintoon. Vasta lääninoikeuksien itsenäistäminen riippumattomiksi tuomioistuimiksi ja hallintolainkäyttölain säätäminen muuttivat lopullisesti sen muutoksenhakujärjestelmän piirteen, että hallinto-oikeudellinen muutoksenhaku tehtiin ensi vaiheessa ylemmälle hallintoviranomaiselle.

Jo aikaisemmin oli tosin alkanut hallintolainkäytön organisatorinen eriytyminen hallinnosta perustamalla lääninhallitusten yhteyteen lääninoikeuksia sekä muodostamalla erityisiä lainkäyttöelimiä. Tästä historiallisesta taustasta ja kehityksestä johtuen hallintolainkäytössä on edelleenkin erityispiirteinä se, että yleisten ja erityisten hallintotuomioistuinten rinnalla hallintoviranomaisilla voi olla lainkäyttömenettelyssä käsiteltäviä valitusasioita ja että valitusasioita käsittelee lukuisia erityisiä lautakuntatyyppejä lainkäyttöelimiä. Selvänä kehityssuuntana on ollut viime vuosina näiden erityispiirteiden merkityksen vähentäminen ja hallintotuomioistuinten aseman vahvistaminen.

Hallinto-oikeudellisen valituksen liittyminen aikaisemmin hallinnon sisäiseen organisaatioon ja asteelliseen toimivallanjakoon, jossa valitus on mahdollistanut ylemmän hallintoviranomaisen puuttumisen yksittäistapauksessa alemman viranomaisen päätöksentekoon, tarkoittaa samalla, että hallintoviranomaisen ja hallintotuomioistuimen toimivallanjaon tarkka rajanveto ei ole välttämättä ongelmaton. Tällä tarkoitetaan niin sanottua jakoa oikeus- ja tarkoituksenmukaisuuskysymyksiin. Tämä ilmenee lainsäädännöstä nykyään muodollisesti siten, korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 5 §:n 1 mukaan ”jos Korkein hallinto-oikeus katsoo valituksen koskevan kysymystä, jonka ratkaisu pääasiassa riippuu päätöksen tai toimenpiteen tarkoituksenmukaisuuden harkitsemisesta, on asia jätettävä Hallituksen ratkaistavaksi”. Pykälän 2 ja 3 momentissa täsmennetään, että ”jos asiassa, josta 1 momentissa on puhe, on kysymys myös siitä, onko päätös tai toimenpide lainvastainen, antakoon Korkein hallinto-oikeus siitä lausuntonsa” ja että ”korkeimman hallinto-oikeuden tässä pykälässä tarkoitettu toimenpide tai lausunto on lopullinen”. Edellä olevaan liittyy se, että hallintolainkäyttölain 7 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston ja ministeriön päätöksestä saa tehdä valituksen sillä perusteella, että päätös on lainvastainen. Sen sijaan 7 §:n 2 momentissa säädetään oikeudesta valittaa hallinto-oikeuteen valtioneuvoston alaisen viranomaisen päätöksestä ilman, että säännöksessä täsmennetään, millä perusteella valituksen saa tehdä. Kuntalain 90 § säättää, että kunnallisvalitus voidaan tehdä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen.

Oikeudellisen sääntelyn ja oikeusturvakäsitysten muuttumisen myötä pelkistetty kaksijakoisuus oikeus- ja tarkoituksenmukaisuuskysymyksiin ei kuvaa enää riittävästi nykytilaa. Kysymys siitä, mikä on hallintotuomioistuimen toimivallan laajuus ja intensiteetti tutkia hallintoviranomaisten päätöksentekoa ja muuta toimintaa ottaen samalla huomioon hallinnolle kuuluva harkintavalta on yksi hallintolainkäytön erityispiirteitä.

Edellä olevaan liittyy se, minkä tyyppisen päätöksen hallintotuomioistuin voi antaa todetessaan hallintoviranomaisen päätöksen virheelliseksi. Kunnallisvalitus on luonteeltaan kassatorinen eli tuomioistuin kumoaa lainvastaisen päätöksen muttei anna uutta päätöstä virheellisen hallintopäätöksen sijaan. Tämä periaate on nojautunut erityisesti kunnalliseen itsehallintoon ja kunnallisvalituksen laillisuusvalvonnalliseen merkitykseen. Sen sijaan yleinen hallintovalitus on luonteeltaan reformatorinen eli se mahdollistaa sen, että hallintotuomioistuin muuttaa välittömästi hallintopäätöksen sisältöä. Viimeksi mainittu ei kuitenkaan tarkoita, että hallintotuomioistuin voisi aina

suoraan antaa esimerkiksi yksityiselle tämä hallinnolta vaatiman oikeuden tai edun, vaan tuomioistuin, asiaratkaisun annettuaan, usein myös palauttaa asian hallintoviranomaiselle uutta käsittelyä varten.

Tuomioistuimen toimivallan laajuuden rajoittuminen toisaalta ainoastaan virheellisen päätöksen kumoamiseen ja toisaalta toimivallan ulottuminen siihen, että se voi välittömästi antaa uuden aineellisen ratkaisun sisältävän päätöksen, on tärkeä rajanveto. Se liittyy sekä toimeenpanovallan ja tuomiovallan väliseen toimivallanjakoon että tuomioistuimen rooliin joko lähinnä hallinnon laillisuuden valvojana tai myös yksityisten subjektiivisten oikeuksien ja muiden etujen välittömänä toteuttajana. Tähän kuuluu myös kysymys tuomioistuimen mahdollisuudesta antaa hallinnolle käskyjä ja muita velvoitteita ryhtyä tiettyihin toimenpiteisiin lainmukaisen tilan aikaansaamiseksi. Eurooppalainen kehitys on monissa maissa lisännyt hallintotuomioistuinten valtuuksia toteuttaa välittömästi tietyn oikeuden toteuttaminen ja vaatia hallintoa ryhtymään tiettyyn toimenpiteeseen.

Vaatus hallinnon lainalaisuudesta ja yksityisen mahdollisuudesta päästä julkisoikeudellisissa asioissa oikeuksiinsa tuovat hallintolainkäyttöön sen piirteen, että asian vireillepanon ja muun ajamisen hallintotuomioistuimessa tulisi olla yksinkertaista sekä muutenkin helppoa ja halpaa. Tavoitteena on ollut, että monissa asioissa yksityinen henkilö voisi myös itse hoitaa asiansa, vaikka sinänsä oikeudellisten asiamiesten ja avustajien käytön laajentamista on pidetty suotavana ainakin vaikeammassa asioissa. Tähän liittyy myös hallintolainkäyttöviranomaisen velvollisuus huolehtia asian selvittämisestä.

Kuten jo hallintomenettelyssä myöskään hallintolainkäytössä prosessiin osallistuvien henkilöiden asema ei ole aina yhtä yksinkertainen kuin siviiliprosessin kaksiasianosaissuhde. Prosessi ei voi rakentua kahden tasavahvan asianosaisen vastakkainasetteluun, vaan asetelma voi asiaryhmästä riippuen olla hyvin monenlainen. Asiassa voi olla mukana useita yksityisiä ja viranomaisia, joiden intressit voivat olla monensuuntaisia.

Hallintolainkäyttö on menettelyllisesti järjestetty yhdenmukaisella tavalla asiaryhmästä riippumatta. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla ei kuitenkaan edelleenkään koske kaikkia hallintolainkäytössä käsiteltäviä asioita. Näin ollen hallintolainkäytössä vallitsee se tilanne, että yhtäältä yleinen kansallinen prosessilainsäädäntö on yhteinen kaikissa hallintoasioissa, mutta ihmisoikeussopimuksen valossa on tehtävä ero ensinnäkin asioihin, jotka kuuluvat 6 artiklan alaisuuteen, ja toiseksi ero niiden hallintoasioiden kesken, jotka ovat artiklassa tarkoitettuja siviiliasioita tai rikosasioita. Ihmisoikeussopimuksella on kuitenkin ollut käytännössä vaikutusta lähinnä suullisen käsittelyn merkitykseen hallintolainkäyttömenettelyssä.

Euroopan yhteisön oikeus on Suomen tuomioistuinlaitoksessa vaikuttanut erityisesti hallintotuomioistuinten työhön. Hallintolainkäytön piirissä on näin ollen jouduttu ottamaan huomioon yhteisön oikeuden asettamat erityiset vaatimukset myös lainkäyttömenettelylle. Yhteisön oikeuden johdosta ei ole kuitenkaan jouduttu muuttamaan kansallisia prosessisäännöksiä eikä muutenkaan muuttamaan hallintolainkäyttömme peruseriaatteita.

Hallintolainkäytön liittyminen hallintomenettelyyn ja hallintolainkäyttöviranomaisen tehtävä prosessin aineellisessa ja muodollisessa johtamisessa asettavat hallintotuomareille korkeita vaatimuksia tuntea sovellettava aineellinen lainsäädäntö. Tämän johdosta kysymys erityistuomioistuinten ja muiden erityisten lainkäyttöviranomaisten sekä asiantuntijajäsenten asemasta hallintolainkäytössä on jatkuvasti ajankohtainen ottaen samalla huomioon, että yleisenä suuntauksena on ollut yleisten hallintotuomioistuinten vahvistaminen.

5. Oikeuden saatavuus

Yleistä

Pohdittaessa tuomioistuinlaitoksen kehittämistä kysymys oikeuden saatavuudesta (*access to justice*) on ollut ehkä yksi eniten keskustelua herättäneistä kysymyksistä etenkin siviiliprosessin osalta eri maissa ja kansainvälisissä yhteyksissä parin viimeisen vuosikymmenen aikana⁴. Tällöin muodollisten oikeudensaantimahdollisuuksien sijasta on tarkasteltu sitä, millainen mahdollisuus ihmisillä on todellisuudessa päästä oikeuksiinsa eli ”saada oikeutta” tai saattaa asiansa tuomioistuimen tai ylipäätään viralliskoneiston käsiteltäväksi. On havaittu, että vaikka yksilöillä onkin esimerkiksi lainsäädännössä turvattu muodollisesti pääsy oikeuksiinsa viime kädessä tuomioistuinteitse, heillä ei eriyistä ole useinkaan tosiasiallisia mahdollisuuksia saada oikeuttaan toteutettua. Tämän vuoksi on esitetty – nykyaikana sinällään itsestään selvä – vaatimus, että pelkät muodolliset mahdollisuudet oikeuden saamiseen eivät ole riittäviä, vaan on taattava, että ihmisillä on myös tosiasiallisesti mahdollisuus saada oikeutta.

Oikeuden saatavuudesta käydyssä keskustelussa – joka on pohjimmiltaan Yhdysvalloista lähtöisin – huomiota on kiinnitetty eri vaiheissa lähinnä kolmenlaisiin tekijöihin, jotka ovat estämässä oikeuksiin pääsyä. Ensinnäkin on huomautettu, että korkeiden oikeudenkäyntikulujen vuoksi monet vähävaraiset tai keskiluokkaankin kuuluvat eivät käytännössä voi käynnistää oikeudenkäyntiä. Riski siitä, että joutuu omien oikeudenkäyntikulujensa lisäksi maksamaan myös vastapuolen kulut, estää tehokkaasti oikeuksien peräämisen tuomioistuinteitse. Oikeudenkäynnistä häviötilanteessa aiheutuvat kulut – jos oikeudenkäynnin aloittamiseen olisi ylipäätään taloudellisia mahdollisuuksia – raunioittaisivat vähävaraisen koko talouden. Tämän vuoksi oikeudenkäyntiä ei kannata aloittaa, vaikka sille olisi objektiivisesti arvioiden perusteltu aihe.

Toiseksi on havaittu, että kaikki eivät syystä tai toisesta osaa aktiivisesti perätä oikeuksiaan. Esimerkiksi heikon koulutustason tai muutoin sosiaalisen tilanteen vuoksi joku ei välttämättä edes havaitse, että hänen oikeuksiaan on loukattu. Toisaalta hänellä ei ehkä ole tarvittavaa tietoa ja taitoa oikeuksiensa toteuttamiseen eikä toisaalta mahdollisuuksia hankkia oikeudellista asiantuntija-apua.

Kolmanneksi on katsottu, että perinteinen riita-asiainoikeudenkäynti soveltuu huonosti hyvinvointivaltiollisen kehityksen mukanaan tuomien uudella tavalla ”kollektiivisten, diffuusien ja fragmentaaristen” intressien toteuttamiseen. Kysymys tässä

⁴ Tässä mietinnössä termillä oikeuden saatavuus – *access to justice* – tarkoitetaan lähinnä ihmisten todellisia mahdollisuuksia käyttää tuomioistuinlaitosta tai muita menettelyjä aineellisoikeudellisesti taattujen oikeuksien toteuttamiseksi käytännössä.

katsantokannassa on ollut lähinnä siitä, miten voidaan turvata intressit, jotka ovat toisaalta vähäisiä ja toisaalta hajaantuneet niin suurelle ja epämääräiselle ihmisjoukolla, ettei kenenkään yksittäisen asianosaisen kannata lähteä ajamaan kannetta tuomioistuimessa. Kulutusyhteiskunnassa esimerkiksi yksi ja sama virhe jossakin massatuotannossa olevassa tuotteessa saattaa aiheuttaa vahinkoa laajalle kuluttajajoukolle. Vaikka kokonaisvahinko on tällöin merkittävä, yksittäisten vahinkoa kärsineiden vahingon määrä on niin pieni, ettei heidän kannata lähteä perinteiseen oikeudenkäyntimenettelyyn.

Oikeuden saatavuutta on pyritty käydyn keskustelun pohjalta edistämään eri maissa usein eri tavoin. On tosin huomattava, että vaikka oikeuden saatavuudesta onkin *access to justice* -liikkeen nimellä käyty keskustelua vilkkaasti juuri viime vuosikymmeninä, tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteikö aihetta olisi pidetty tärkeämpänä aikaisemminkin. Aihetta on käsitelty länsimaissa eri näkökulmista viimeistään siitä lähtien, kun länsimainen liberalistinen yhteiskunta alkoi voimakkaasti kehittymään 1700-luvulta lukien. Oikeuden saatavuudesta käyty keskustelu on liittynyt osaltaan laajempiin yhteiskunnallisiin pyrkimyksiin tasoittaa ihmisten tosiasiallista eriarvoisuutta. Toisaalta viime aikainen keskustelu on ollut sikäli tärkeää, että se on merkinnyt oikeuden saatavuutta koskevien näkökohtien painottumista eri puolilla toteutetuissa oikeuslaitosta koskevissa kehittämishankkeissa. Oman lisänsä keskusteluun on vielä tuonut perus- ja ihmisoikeusnäkökulmien korostuminen viime vuosikymmeninä ja niihin liittynyt yksilön näkökulman voimistuminen. Tämän seurauksena oikeudenkäyntimenettelyjenkin yhteydessä on alettu voimakkaasti korostaa asianosais- tai kansalaisnäkökulmaa, joka puolestaan on *access to justice* -ideologian ydintä.

Jossain määrin pelkistään voidaan oikeuden saatavuutta edistävästä toimenpiteistä mainita seuraavia. Ensinnäkin vähävaraisten oikeudellista asemaa turvaavia instituutioita, kuten valtion varoista kustannettavaa maksutonta oikeusapua, on pyritty parantamaan. Tähän liittyen on pohdittu myös oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuuden erilaisia vaihtoehtoja kuten niiden kuittamista riippumatta ratkaisun lopputuloksesta ja oikeusturvavakuutuksen mahdollisuuksia oikeudenkäynnin kustannuksista koituvien haittojen vähentämisessä. Toiseksi oikeuden saatavuutta on vähäisten ja hajaantuneiden intressien turvaamiseksi edistetty useissa maissa ottamalla uutena kannetyypinä käyttöön ns. ryhmäkante.⁵ Näin on tehty hiljattain esimerkiksi Ruotsissa. Kolmanneksi tuomioistuinmenettelylle on pyritty löytämään kokonaan uusia vaihtoehtoja kehittämällä riitojen ratkaisuinstituutioiksi tuomioistuinten ulkopuolisia menettelyjä kuten erilaisia lautakunta- ja sovintomenettelyjä. Neljänneksi tuomarin velvollisuutta aktiiviseen prosessinjohtoon on pyritty korostamaan eri yhteyksissä. Tällöin on katsottu erityisesti, että näin voidaan aineellisesti oikeaan ratkaisuun pääsemisen lisäksi edistää sitä, että ihmiset kykenisivät lähinnä vähäisemmissä asioissaan ajamaan kannetta tuomioistuimessa ilman lainopillista avustajaa. Näin oikeudenkäynti tulisi heille halvemmaksi.

Keskustelu oikeuden saatavuudesta Suomessa

Suomessa oikeuden saatavuudesta ei ole keskusteltu kovinkaan vilkkaasti ainakaan nimenomaisesti *access to justice* -käsitteen alla ja tänne ei esimerkiksi yhdysvaltalaiseen tapaan ole syntynyt nimenomaista aihetta koskevaa yhteiskunnallista liikettä. Suomessa oikeuden saatavuudesta käyty keskustelu ja siihen liittyneet monet uudistukset ovat sen

⁵ Ryhmäkanteella tarkoitetaan kannetta, jota kantaja ilman nimenomaista toimeksiantoa ajaa tietyn ryhmän eduksi siten, että annettavan tuomion oikeusvoima ulottuu ryhmän jäseniin, vaikka nämä eivät olekaan olleet prosessissa asianosaisina (VI.4.8.).

sijaan olleet kiinteästi yhteydessä hyvinvointivaltiolliseen kehitykseen. Esimerkiksi vähävaraisten mahdollisuuksia saada oikeusapua lähdettiin täällä kehittämään niinkin varhain kuin jo 1800-luvun lopulla, kun Helsinkiin perustettiin köyhäinavustajan virka, joka muodosti perustan kunnalliselle oikeusaputoiminnalle. Maksuton oikeudenkäynti puolestaan tuli käyttöön 1950-luvun puolivälissä.

Hajautuneena olevien intressien suojeleminen on puolestaan Suomessa ollut osa hyvinvointivaltiolliseen kehitykseen kuuluvaa kuluttajansuojelua, joka on maassamme kehittynyt voimakkaasti 1970-luvulta lähtien. Ryhmäkanteen käyttöön ottamista selvitettiin perusteellisesti useampaan otteeseen 1990-luvulla, mutta hankkeet eivät eri syistä johtaneet käytännön lainsäädäntötoimiin. Maassamme on myös ollut jo pitkään käytössä erilaisia hallintoon perustettuja oikeussuojaa antavia lautakuntia, valtuutettuja ja asiamiehiä, jotka ovat tarjonneet vaihtoehdon asian tuomioistuinkäsittelylle. Ihmisten neuvonnan tärkeyttä on puolestaan tähdennetty etenkin hallinnossa. Lainkäytössä tuomarin aktiivista prosessijohtovelvollisuutta on korostettu niin lainsäädännössä riita-asiain oikeudenkäyntimenettelyuudistusten yhteydessä kuin myös oikeuskäytännössä ja oikeustieteellisessä keskustelussa.

Viime aikainen keskustelu Suomessa oikeuden saatavuudesta on koskenut lähinnä eräitä alioikeusuudistuksen mukaan tuomia ongelmia riita-asiain oikeudenkäyntimenettelyssä. Riita-asioiden prosessikynnyksen on katsottu nousseen niin korkeaksi, että se muodostaa jo esteitä oikeusturvan toteutumiseksi. Tutkimukset ja tilastot ovat osoittaneet, että samaan aikaan kun alioikeusuudistus toteutettiin, tuomioistuimissa käsiteltävien riitojen määrä kääntyi laskuun ja asiamäärät vähenivät jyrkästi vuodesta 1993 lähtien. Asiamäärien vähentyminen johtui tosin suurelta osin siitä, että 1990-luvun alkupuolella asiamäärät lisääntyivät runsaasti laman johdosta ja kun nämä lähinnä velkomusasiat oli käsitelty, myös asiamäärät palasivat 1980-luvun lopun tasolle. Näyttäisi kuitenkin siltä, että asiamäärät ovat riita-asioissa vähentyneet enemmän kuin pelkästään taloudellisen kehityksen perusteella voisi odottaa. Vuonna 1993 toteutettu alioikeusuudistus näyttäisi siten omalta osaltaan vaikuttaneen siihen, että riita-asioita tulee yhä harvemmin tuomioistuinten käsiteltäväksi (Ervasti, Riitaprosessiuudistuksen arviointi, s. 125-126).

Riita-asioiden määrän vähenemiseen ovat ilmeisesti vaikuttaneet useat eri tekijät. Pääasiallisena syynä on pidetty oikeudenkäynnin kalleutta ja oikeudenkäyntikulujen suurta määrää. Näistä syistä prosessikynnyksen on katsottu nousseen etenkin intressiltään pienissä riita-asioissa ja toisaalta epäselvemmissä ja epävarmemmissa riita-asioissa. Toisaalta uusittua riita-asiain oikeudenkäyntimenettelyä on arvosteltu liian raskaaksi ja hitaaksi menettelyksi. Nämäkin tekijät vaikeuttavat osaltaan riitojen saattamista tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Riita-asioiden prosessikynnystä on pyritty alentamaan useilla jo toteutetuilla uudistuksilla. Ensinnäkin oikeudenkäynnin kustannusten aiheuttaman prosessikynnyksen madaltamiseen liittyen on aivan vastikään toteutettu parannuksia. Maksutonta oikeusapujärjestelmää on 1.6.2002 lukien laajennettu ulottumaan vähävaraisten lisäksi aikaisempaa paremmin myös keskituloisiin. Toiseksi oikeudenkäyntikulusäännöksiä on lievennetty siten, että oikeudenkäynnin hävinnyt osapuoli ei enää kaikissa tilanteissa ole täysimääräisesti korvausvelvollinen vastapuolen oikeudenkäyntikustannuksista. Molemmat uudistukset ovat niin tuoreita, että niiden vaikutuksesta prosessikynnykseen on vielä liian aikaista sanoa mitään varmaa. On kuitenkin nähtävissä, että uudistukset eivät ole riita-asioissa aiheuttaneet ainakaan mitään massiivista asiallisäystä.

Toisaalta myös riita-asioiden menettelysäännöksiä on uudistettu 1.1.2003 lukien voimaan tulleilla säännöksillä. Uudistuksen tavoitteena oli tehostaa odotettua hitaammaksi ja kalliimmaksi osoittautunutta alioikeuskäsittelyä. Joutuisampaan ja halvempaan oikeudenkäyntimenettelyyn pyrittiin lukuisilla uusilla säännöksillä. Uudistuksessa ei kuitenkaan puututtu voimakkaasti alioikeusuudistuksen peruslinjauksiin ja niiden ilmentämiin keskeisiin menettelyperiaatteisiin välittömyyteen, suullisuuteen ja keskitykseen. Tämänkään uudistuksen käytännön vaikutuksista ei voida vielä sanoa mitään täsmällistä.

Oikeuden saatavuuden parantaminen

Komitea pitää jatkuvaa keskustelua oikeuden saatavuudesta tuomioistuinlaitosta koskevien kehittämishankkeiden yhteydessä välttämättömänä. Tätä edellyttävät jo normitasolla ihmisoikeussopimusten ja perustuslain useat säännökset. Toisaalta oikeuden saatavuutta koskevissa pohdinnoissa oikeusjärjestelmän – tuomioistuinlaitos sen osana – kehittämistä lähestytään nykyaikaisessa hyvinvointi- ja oikeusvaltiossa välttämättömästä ihmisten ja konfliktien osapuolten näkökulmasta. Tämä puolestaan merkitsee esimerkiksi sitä, että sekä oikeudenkäyntimenettelyjä koskevissa säännöksissä että niiden käytännön soveltamisessa korostetaan riittävästi asiakasnäkökulmaa. Oikeudenkäyntimenettelyjen tai laajemmin koko tuomioistuinlaitoksen kehittämistyö ei siten voi ensisijaisesti lähteä tuomioistuimen ja tuomareiden näkökulmasta, vaikka näiden rooli kehittämistyössä onkin keskeistä.

Komitean keskusteluissa oikeuden saatavuutta on pidetty tärkeänä ja komitean useissa kannanotoissa sen edistäminen on yhtenä läpilyöväenä ajatuksena. Koko oikeus- ja yhteiskuntajärjestelmän toimivuuden ja sitä kohtaan tunnettavan luottamuksen kannalta on välttämätöntä, että ihmisille oikeusjärjestyksessä taatut oikeudet myös käytännössä tosiasiallisesti toteutuvat. Riittävää ei ole, että ihmisillä on muodollisesti mahdollisuus päästä oikeuksiinsa, vaan olennaista on huolehtia siitä, että heillä on myös todellisuudessa mahdollisuus päästä oikeuksiinsa.

Komitean toimeksianto huomioiden mietinnössä on oikeuden saatavuutta tarkasteltu lähinnä siinä merkityksessä, mitkä ovat ihmisten tosiasialliset mahdollisuudet käyttää tuomioistuinlaitosta tai muita oikeussuojan antamiseen tähtääviä menettelyjä aineellisoikeudellisesti taattujen oikeuksiensa toteuttamiseksi käytännössä. On kuitenkin tärkeää havaita, että oikeuden saatavuus määräytyy myös muista tekijöistä kuten toimivasta täytäntöönpanojärjestelmästä käsin. Vaikka tuomioistuinlaitos toimisi kuinka hyvin tahansa, ei tällä ole merkitystä jos tuomioistuinten ratkaisuja ei syystä tai toisesta panna tai voida panna täytäntöön. Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö osoittaa, että tuomion täytäntöönpano on olennainen osa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan takaamaa oikeudenkäyntiä, sillä ilman täytäntöönpanoa tuo oikeus jäisi illusoriseksi. Jos hallintoviranomaiset eivät noudata päätöstä tai viivyttelivät sen noudattamisessa, oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin tarkoitus vesitetään (*Kyrtatos v. Kreikka* EIT 22.5.2003 § 30-32). Merkitystä on toisaalta myös esimerkiksi poliisin toiminnalla. Jos suuri osa rikoksista jää selvittämättä – kuten nykyisin on laita – merkitsee sekin laajassa mielessä ongelmia oikeuden saatavuuden suhteen etenkin rikoksen uhrien näkökulmasta.

Oikeuden saatavuuden kannalta tuomioistuinlaitos on kuitenkin keskeisessä asemassa. Tuomioistuinlaitoksen on annettava hyvät menettelylliset takeet oikeuden saatavuuden

toteutumiselle. Tätä ei kuitenkaan voida parantaa vain kehittämällä tuomioistuinlaitosta, vaan myös muiden oikeusturvaa edistävien tekijöiden kuten aineellisen lainsäädännön kehittäminen on tärkeää. Hyvästäkään oikeudenkäyntimenettelystä ei ole apua, jos aineellinen lainsäädäntö ei sisällä riittävästi esimerkiksi heikomman suojaavaa lainsäädäntöä, tai jos sen soveltaminen ei muutoin johda oikeudenmukaiseen ja kohtuulliseen lopputulokseen. Toisaalta vaarana oleva ja eräiden tutkijoiden mukaan jo käynnistynyt hyvinvointiyhteiskunnan purkaminen saattaa olla oikeuden saatavuuden kannalta ongelmallisempaa kuin puutteellisesti toimiva tuomioistuinlaitos. Oikeuden saatavuuden toteutumisessa merkitystä toimivan tuomioistuinlaitoksen ja hyvän aineellisen lainsäädännön lisäksi on luonnollisesti myös yleensä viralliskoneiston, kuten hallinnon, ja muun joko julkisen tai yksityisen konfliktinratkaisujärjestelmän toimivuudella. Toisaalta näiden menettelyjen toimivuuden kannalta tärkeää on, että jollei asiaa saada niissä ratkaistua, on käytettävissä aina moitteettomasti toimiva tuomioistuinmenettely.

Näistä lähtökohdista on tuomioistuinlaitosta edelleen kehitettävä vastaamaan oikeuden saatavuutta koskevaan ongelmaan. Jotta oikeus voisi mahdollisimman hyvin toteutua, tuomioistuinten puoleen tulisi olla helppo kääntyä, tuomioistuinten toiminnan tulisi olla ammattitaitoista ja tehokasta sekä tuomioistuinten ratkaisujen oikeudenmukaisia, kohtuullisia ja hyvin perusteltuja. Oikeuden saatavuutta koskevan keskustelun kaksi keskeistä aihepiiriä, oikeudenkäynnin kustannukset ja oikeudenkäynnin nopeus, ovat jatkossakin ajankohtaisia kehittämisen osa-alueita.

Toteutettujen oikeusapu-, riita-asiainoikeudenkäyntimenettely- ja oikeudenkäyntikuluuudistusten vaikutusta oikeuden saatavuuteen on syytä seurata tarkasti. On mahdollista, että jatkossa oikeusapuun turvautumista yhteiskunnan tuella joudutaan laajentamaan vielä nykyisestä. Yhteiskunnan monimutkaistuessa ja elämän eri alojen oikeudellistuessa ihmiset yhä harvemmin voivat hoitaa itse oikeudellisia asioitaan. Tällainen tulevaisuudenkuva on mahdollinen vaikka menettelyjen yksinkertaisuuteen ja joustavuuteen sekä tuomarin materiaalisien prosessinjohtovelvollisuuden aktiivisen käyttämiseen panostettaisiin nykyistä enemmän.

Komitea on pitänyt oikeuden saatavuuden kannalta tärkeänä myös tuomioistuimille vaihtoehtoisten riidanratkaisumenettelyjen edelleen kehittämistä ja niiden aseman turvaamista. Hyvin toteutettuina vaihtoehtoiset menettelyt voivat tehokkaasti edistää oikeuden saatavuutta. Tärkeänä kehityssuuntana voidaan pitää esimerkiksi erilaisten oikeudellisten neuvontapalveluiden ja sovittelumuotojen kehittämistä. Myös erilaisia vaihtoehtoja tuomioistuinten sisällä on pohdittava. Yksi keino on nykyisille oikeudenkäyntimenettelyille vaihtoehtona tuomioistuinsovittelun kehittäminen edelleen.

Oikeuden saatavuutta koskeva keskustelu tulisi ulottaa koskemaan kaikkia prosessilajeja ja koko järjestelmän toimivuutta, vaikka suurimmat ongelmat tästä näkökulmasta ovatkin olleet riitaprosessissa. Oikeuden saatavuuden suhteen on selvästi nähtävillä oikeudenkäynnin eri toimijoiden kuten tuomareiden, syyttäjien ja oikeudenkäyntiavustajien osaamisen ja ammattitaidon nousemista aikaisempaa selvempään polttopisteeseen. Useassa yhteydessä on huomautettu, että oikeudenkäyntimenettelyjen toimivuus, oikeusturvan toteutuminen menettelyssä ja viime kädessä aineellisen oikeuden toteutuminen on lopulta kiinni prosessitoimijoiden osaamisesta ja ammattitaidosta. Hyvästäkään menettelystä tai aineellisen oikeuden säännöksistä ei ole hyötyä, jos niitä ei osata soveltaa niiden tavoitteiden mukaisesti ja

yksittäistapauksellisten olosuhteiden vaatimalla tavalla. Näissä suhteissa osaamiselle ja ammattitaidolle asetetut vaatimukset entisestään kasvavat, kun aineellinen oikeus kehittyä, menettelysäännökset joustavoituvat ja tuomioistuimiin tulee yhteiskunnan ja ihmisten elämän monimutkaistumisen myötä yhä vaikeampia asioita.

Oikeuden saatavuuden kannalta merkitystä on myös tuomioistuinorganisaatiolla, tuomioistuinten johtamisella ja hallinnolla. Tuomioistuinorganisaation on oltava sellainen, että se toisaalta takaa tuomioistuinpalvelujen alueellisen saatavuuden mutta samalla mahdollistaa riittävän osaavien ja ammattitaitoisten kokoonpanojen järjestämisen tuomioistuimissa ja yleisemminkin työyhteisöjen osaamistason turvaamisen. Johtamisella ja hallinnolla puolestaan on tuomitsemista tukevin toimintoina oikeuden saatavuudelle merkitystä monessakin suhteessa. Hallinnon tehtävänä on luoda yleisiä puitteita tuomitsemistoiminnalle ja järjestää esimerkiksi riittävät resurssit tuomioistuinten asianmukaiselle toiminnalle. Tuomioistuinten päälliköiden johtamisella ja tuomioistuinten keskushallinnon toiminnalla on turvattava tuomioistuinten jatkuva kehittyminen, etteivät ne jäisi ajastaan jälkeen eivätkä siten kykenisi vastamaan kulloisenkin ajankohdan muuttuviin oikeusturvavaatimuksiin.

Oikeuden saatavuudesta käytävää keskustelua on tärkeä laajentaa myös siihen, kokevatko ihmiset aidosti saavansa oikeutta tuomioistuinmenettelyssä. Tämä on tärkeää tuomioistuimia kohtaan tunnettavan luottamuksen ja menettelyllisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. Näitä teemoja käsitellään tarkemmin seuraavissa jaksoissa.

6. Luottamus tuomioistuimiin

Oikeusvaltiossa on välttämätöntä, että ihmiset hyväksyvät julkiset instituutiot ja luottavat niiden toimintaan. Tämä koskee myös tuomioistuimia, vaikka ne poikkeavatkin monessa suhteessa muista julkisista instituutioista. Tuomioistuimiin kohdistuvasta luottamuspulasta voi aiheutua monenlaisia haitallisia seurauksia. Jos tuomioistuimiin ei syystä tai toisesta luoteta, ongelmat ja kiistat voivat jäädä ratkaisematta tai vahvempi osapuoli voi käyttää oikeussuhteessa yksipuolisesti määräysvaltaa. Tuomioistuinten tehtävä oikeusrauhan ylläpitäjänä ja syntyneiden ristiriitaisuuksien ratkaisijana voi myös jäädä täyttymättä.

Luottamus tuomioistuimiin on myös yhteydessä koko oikeusjärjestelmän hyväksyttävyyteen ja ylläpitämiseen. Tuomioistuimia kohtaan tunnettavan luottamuksen alentuessa valmius yleensäkin noudattaa oikeussääntöjä saattaa heiketä. Demokraattisessa oikeusvaltiossa tällaisella kehityksellä olisi vakavat seuraukset. Oikeusjärjestyksen toimivuus ja tehokkuus edellyttävät nimittäin normien noudattamista vapaaehtoisesti, eikä ihmisten pakottaminen toimimaan sääntöjen mukaisesti tule oikeusvaltiossa kysymykseen. Jos yhteiskunta ja oikeusjärjestelmä toimivat hyvin, sääntöjä noudatetaan sen vuoksi, että niitä pidetään noudattamisen arvoisina ja ne myös hyväksytään yhteisesti sitoviksi pelisäännöiksi. Tuomioistuinlaitoksen toimivuudella on tässä kokonaisuudessa keskeinen merkitys, ja siten tuomioistuimet ovat osaltaan yhteiskuntaa positiivisella tavalla koossa pitävä voima.

Toisaalta Suomen kaltaisessa avoimessa ja demokraattisessa yhteiskunnassa on luonnollista ja tervettä, että yhteiskunnan perusinstituutioita – kuten tuomioistuimia –

epäillä ja niitä kohtaan ollaan kriittisiä. On huomautettu, että lähelle sataprosenttisia luottamuslukuja päästään yleensä vain diktatuureissa ja totalitaarisissa järjestelmissä. Tämän näkökulman merkittävydestä huolimatta luottamus tuomioistuimiin on tärkeä kysymys ja tuomioistuinlaitoksen toimintaa on syytä jatkuvasti peilata siihen, miten luotettavana ihmiset sen kokevat.

Ihmisten luottamusta tuomioistuimiin on mitattu ja kartoitettu säännönmukaisesti erilaisilla kyselyillä ja tutkimuksilla. Myös kansainvälisesti oikeuslaitosta kohtaan tunnetun luottamuksen tutkiminen on ollut laajaa. Erityisesti Yhdysvalloissa aiheesta on julkaistu lukuisia tutkimuksia. Kotimaisesta tutkimuksesta merkittävinä voi mainita varhaisemman Raimo Blomin vuonna 1970 ilmestyneen väitöskirjatyön ”Luottamus oikeuslaitokseen”. Tuoretta tutkimusta edustavat vuonna 1999 ilmestynyt oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisu ”Luottamus tuomioistuimiin. Haastattelututkimus väestön asenteista 1998” (Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 160) ja Turun yliopistossa vuonna 2000 ilmestynyt tutkimus ”Suomalaisten luottamus tuomioistuimiin” (Hannu Niskanen & Timo Ahonen & Ahti Laitinen. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Rikos- ja prosessioikeuden sarja A N:o 25). Näiden laajempien tutkimusten lisäksi merkittävää tietoa suomalaisten luottamuksesta tuomioistuihin kohtaan ovat antaneet Suomen Gallup Oy:n säännönmukaisesti toteuttamat kyselytutkimukset, joissa on laajemminkin kartoitettu luottamusta yhteiskunnallisiin instituutioihin. Näitä vastaavia kansainvälisiä kartoituksia ovat eri maissa toteutetut World Values- (WVS) ja European Values Survey (EVS) – kyselyt.

Tutkimukset osoittavat, että luottamus yleensäkin yhteiskunnallisiin instituutioihin laski voimakkaasti 1980- ja 1990-lukujen taitteessa. Yhtenä syynä tähän on pidetty ajanjaksoon sattunutta taloudellista lamakautta, vaikka luottamus instituutioihin alkoi laskea jo ennen lamakauden alkua. Luottamus myös oikeuslaitosta kohtaan laski tutkimusten mukaan voimakkaasti 1980-luvun alusta seuraavan vuosikymmenen alkupuolelle tultaessa, mutta vakiintui sen jälkeen. Kun oikeuslaitokseen luotti vuonna 1981 melko tai hyvin paljon 80 prosenttia, niin vuonna 1993 vastaava luku oli 62 prosenttia (Luottamus tuomioistuimiin, s. 69). Tämän jälkeen tehtyjen kyselyjen ja tutkimusten mukaan noin kaksi kolmannesta (66 %) vastaajista on ilmoittanut luottavansa oikeuslaitokseen.

Vaikka luottamus oikeuslaitosta kohtaan on viime vuosikymmeninä laskenut, voidaan luottamuksen perustilannetta pitää ainakin tyydyttävänä. Kansainvälisten vertailujen mukaan Suomen luottamusluvut ovat edustaneet pohjoismaista keskitasoa ja samalla hyvää länsi-eurooppalaista tasoa. Monissa Länsi-Euroopan maissa luottamusluvut oikeuslaitosta kohtaan ovat Suomen tavoin laskeneet viimeisten kahdenkymmenen vuoden aikana. Luottamuslukujen lasku ei siten ole pelkästään kansallinen ilmiö.

Luottamuslukujen laskusta huolimatta Suomessa tuomioistuimiin luotettiin vuoden 1998 luottamustutkimuksen (s. 23) mukaan edelleen enemmän kuin moniin muihin yhteiskunnallisiin instituutioihin. Tuomioistuinten (65 %) edellä luottamusluvuissa oli tuolloin selkeästi vain poliisi (92 %) ja puolustusvoimat (88 %) sekä jossain määrin kirkko (69 %). Tuomioistuihin vähemmän luotettiin esimerkiksi valtioneuvostoon (48,7 %), asianajajiin (53,7 %), yleiseen oikeusapuun (51,2 %), eduskuntaan (43,5 %) ja lehdistöön (35,3 %). Valtioneuvoston oikeuskanslerin (67,5 %) ja eduskunnan oikeusasiamiehen (65,3 %) luottamusluvut vastasivat tasoltaan tuomioistuinten luottamuslukuja.

Luottamus tuomioistuimiin -tutkimuksen muita keskeisiä tuloksia olivat muun muassa:

- 1) Huomattavan suuri osa (46,7 %) vastanneista katsoi, että yhdenvertaisuus lain edessä suomalaisessa oikeuskäytännössä toteutuu melko huonosti tai ei lainkaan. Vastaaajista vain puolet (49,4 %) katsoi, että yhdenvertaisuus lain edessä toteutuu täysin tai jokseenkin hyvin.
- 2) Omakohtainen kokemus tuomioistuinkäsittelystä heikensi luottamusta tuomioistuimiin.
- 3) Vastanneista suuri osa katsoi, että tuomioistuinten ulkopuoliset tahot voivat vaikuttaa tuomioistuinten yksittäisiin päätöksiin. Yli neljä viidennestä arveli korkeiden virkamiesten, poliitikkojen ja talouselämän pystyvän käyttämään ainakin jossain määrin vaikutusvaltaa tuomioistuimiin. Kolmannes – neljännos arveli korkeiden virkamiesten, poliitikkojen ja talouselämän voivan vaikuttaa paljon tuomioistuinten yksittäisiin ratkaisuihin.
- 4) Yli kaksi kolmännesta vastanneista uskoi erilaisten tuomarin henkilöön liittyvien tekijöiden, kuten asenteiden, arvojen ja asianosaisista saatujen vaikutelmien, voivan vaikuttaa ainakin jonkin verran yksittäisiin tuomioistuinpäätöksiin. Lähes viidennes puolestaan uskoi tuomarin ystävyyss- ja tuttavuussuhteiden voivan vaikuttaa paljon yksittäisiin ratkaisuihin.
- 5) Lautamiesjärjestelmä enemmän lisää kuin vähentää tuomioistuimiin kohdistuvaa luottamusta.

Tuomioistuimella on pitkälti ehdoton yksinoikeus vallankäyttöön sen käsiteltäväksi saatetuissa asioissa. Se voi määrätä esimerkiksi pakkokeinoista käsittelyn aikana ja päättää asian lopputuloksesta. Vaikka tuomioistuimet käyttävätkin lakisääteistä pakkovaltaa, ne eivät kuitenkaan voi perustaa toimintansa hyväksyttävyyttä ja ihmisten luottamusta muodolliseen auktoriteettiasemaansa, vaan niiden on hankittava luottamus toiminnallaan. Myöhäismodernissa yhteiskunnassa epäily auktoriteetteja kohtaan on yleensäkin kasvanut, eivätkä tuomioistuimet muodosta tässä suhteessa poikkeusta. Yhteiskunnallisista auktoriteeteista tuomioistuimet ovat viimeisimpänä joutuneet miettimään muodollisen auktoriteettiaseman sijasta uutta legitimitteettiperustaa toiminnalleen. Tätä koskeva keskustelu ja ajattelutapojen muutos on jo pidempään ollut käynnissä tuomioistuimissa ja laajemminkin oikeuslaitoksessa ja siihen ovat osallistuneet myös oikeustieteilijät. Esimerkkeinä voi mainita keskustelut, joita on viime aikoina käyty menettelyllisestä oikeudenmukaisuudesta sekä tuomion perustelemisesta.

Kysymykseen siitä, mitkä tekijät vaikuttavat ihmisten luottamukseen tuomioistui-
 mia kohtaan, ei ole yksiselitteisiä vastauksia. Ilmeistä kuitenkin on, että luottamukseen vaikuttavat niin tuomioistuinten oma toiminta kuin tekijät, joihin tuomioistuimet eivät itse juuri voi vaikuttaa. Viimeksi mainituista voi mainita esimerkkinä tiedotusvälineiden erilaisten viihdeohjelmien kautta välittämän kuvan tuomioistuinten toiminnasta, joka useasti perustuu kertomuksiin toisten oikeuskulttuureiden oikeuselämästä. Toisaalta tuomioistuimet voivat aktiivisen viestinnän keinoin kasvattaa ihmisten tietoisuutta tuomioistuinten toiminnasta. Tähän liittyen on myös huomattava, että ihmisillä on ylipäättään hyvin vähän henkilökohtaisia kontakteja tuomioistuimiin. Tämän vuoksi luottamus määrittyy pitkälti muiden tekijöiden kuin henkilökohtaisten kokemusten kautta.

Seuraavassa on esitelty joitakin näkökulmia siitä, mitä odotuksia ihmisillä saattaa olla tuomioistuinten toimintaan kohtaan ja miten niihin voitaisiin mahdollisesti vastata luottamusta lisäävällä tavalla.

Tuomioistuinten voidaan olettaa nauttivan ihmisten luottamusta silloin, jos niiden toiminta täyttää ne (positiiviset) odotukset, joita ihmisillä on niitä kohtaan. Tutkimusten (Tala, Luottamus tuomioistuimiin – mitä se on ja tarvitaanko sitä lisää? Lakimies 1/2002) mukaan ihmiset ensinnäkin odottavat, että tuomioistuimet hoitavat tehtäviään asiantuntevalla ja teknisesti pätevällä tavalla. Toiseksi tuomioistuinten odotetaan toimivan moraalisesti vastuunalaisella tavalla. Se edellyttää esimerkiksi vuorovaikutustilanteessa myös muiden toimijoiden ja tahojen etujen ottamista huomioon sekä torjuu tuomioistuimen ja sen henkilöstön omien etujen ajamisen. Jos tuomioistuimen koetaan edistävän oikeudenkäynnissä yhden osapuolen etuja tai pyrkivän omien esimerkiksi ajankäyttöön liittyvien etujen varjelemiseen, edellytykset luottamukselle voivat olla heikot. Tästä esimerkkinä on usein nostettu esille ns. ”pakkosovinnot”, jolloin tuomareiden on joissakin tapauksissa katsottu pakottaneen asianosaiset sovintoon, jotta asiassa ei tarvitsisi järjestää aikaa vievää pääkäsittelyä ja laatia tuomiota. Kolmanneksi tuomioistuinten toiminnan odotetaan vastaavan riittävällä tavalla ihmisten yleisluonteisia oikeudenmukaisuuskäsityksiä. Tähän odotukseen vastaaminen on monesti hyvin vaikeaa, koska oikeudenmukaisuuskäsitykset eri ihmisillä ja väestöryhmillä vaihtelevat ja toisaalta jo lainsäädäntö saattaa olla sellaista, että se ei vastaa kaikkien oikeudenmukaisuuskäsityksiä.

Luottamus tuomioistuimiin –tutkimuksessa ihmisten tuomioistuinten toiminnalle asettamia odotuksia pohdittiin eräinä tutkimuksen taustaoletuksina tuomioistuinten perustehtävästä liikkeelle lähtien seuraavasti (s. 3-4):

- 1) Ratkaisuilta odotetaan aineellista oikeudenmukaisuutta. Tuomioistuinten tulee päätyä oikeaksi koettuun lopputulokseen. Ratkaisun tulee olla ”lain mukainen”, mutta sen tulee täyttää myös (sisällöltään vaihtelevat) ”oikeuden, moraalin ja kohtuuden” vaatimukset.
- 2) Oikeusturva-odotukseen kuuluu vaatimus asioiden yhdenvertaisesta ratkaisemisesta. Kaikkia tulee heidän taustansa ja ominaispiirteisiin katsomatta käsitellä yhtäläisesti. Ketään asianosaista ei saa suosia tai syrjiä, paitsi jos laki edellyttää erilaista kohtelua.
- 3) Menettelyn tulee olla rehtiä ja puolueetonta. Säädännäisten menettelyohjeiden rinnalla keskeistä on tuomioistuinmenettelyn kaikinpuolinen neutraalisuus. Mitkään tuomioistuimen ulkopuoliset tai tuomarin henkilöön liittyvät tekijät eivät saa häiritä asian puolueetonta käsittelyä.
- 4) Ratkaisun tulee pohjautua tosiasioille ja totuuteen. Tuomioistuinmenettelyn odotetaan olevan omiaan tuomaan ratkaisun pohjaksi aidot, oikeat tosiasiat ja eliminoivan epäselvyydet, valheet sekä tiedon aukot. Juuri tuomioistuimet ovat se yhteiskunnan instituutio, jolle on annettu valta ratkaista lopullisesti ja sitovalla tavalla myös tosiseikkoja koskevia epäselvyyksiä ja kiistoja.
- 5) Tuomioistuimen odotetaan kohtelevan kansalaisia asiallisella, ihmisarvoa kunnioittavalla tavalla sekä palvelevan heitä asianmukaisella tavalla myös asiakkaan roolissa.
- 6) Tuomioistuinratkaisulle asetetaan myös laadullisia vaatimuksia. Ratkaisuista tulee ilmetä mitä on päätetty ja päätöksille tulee esittää ymmärrettävät ja hyväksyttävissä olevat perusteet.

Tuomioistuinten oma toiminta voi joko lisätä tai vähentää niitä kohtaan tunnettua luottamusta. Keskeisinä luottamukseen vaikuttavina osa-alueina voidaan edellä selostettuihin odotuksiin peilaten pitää tuomioistuimen antaman ratkaisun lopputulosta, ratkaisun perusteluja, oikeudenkäyntimenettelyä ja ihmisten tuomioistuimissa saamaa kohtelua ja palvelua.

Luottamuksen näkökulmasta ei ole syytä erotella tuomioistuintoiminnan edellä mainittuja osa-alueita tärkeisiin ja vähemmän tärkeisiin. Kun tuomioistuinten toiminnan luottamus pohjaa halutaan vahvistaa, kaikkia osa-alueita on tarkasteltava ja kehitettävä tasapainoisesti. Voidaan esimerkiksi todeta, että oikeusvaltiossa tuomioistuinten luottamus pohja perustuu viime kädessä niiden toiminnan lainmukaisuuteen. Tämän vuoksi tuomioistuinten ratkaisujen ja menettelyn lainmukaisuuteen on edelleen kiinnitettävä jatkuvaa huomiota. Toisaalta tulevaisuudessa esimerkiksi asiakkaiden kohteluun ja oikeudenkäyntimenettelyn vuorovaikutuksellisuuteen ja ihmisten osallistumismahdollisuuksiin prosessissa tulee luottamus pohjan vahvistamiseksi kiinnittää aiempaa enemmän huomiota. Tämän ei kuitenkaan tarvitse eikä se saa merkitä sitä, että ratkaisujen lainmukaisuudesta tai ratkaisun perustelujen tasosta samalla tingittäisiin. Näitä kahta näkökulmaa oikeudenkäyntimenettelyihin käsitellään tarkemmin seuraavassa jaksossa.

Edellä mainittujen tekijöiden lisäksi merkitystä ihmisten ja tuomioistuinten väliselle luottamussuhteen syntymiselle on lukuisilla oikeudellis-institutionaalisilla säännöksillä ja järjestelyillä, jotka määrittävät tuomioistuinten toimintaa (Tala, Lakimies 1/2002, s. 9). Näitä ovat esimerkiksi tuomioistuinten organisatorinen itsenäisyys (riippumattomuus) ja eriytyminen suhteessa muuhun julkiseen organisaatioon; tuomarin ammattipätevyyttä, neutraalisuutta ja vastuunalaisuutta koskevat säännökset (kelpoisuusvaatimukset, nimitysmenettely, esteellisyyssäännökset, virkavastuu); päätöksentekoa koskevat säännöt (”lakisidonnaisuus”, perusteluvollisuus, päätösten ei-julkinen laadinta); oikeudenkäyntimenettelyä koskevat säännökset (puolueettomuus, asioiden riittävä selvittely, todistelusäännöt, väärän valan rangaistavuus); oikeudenkäynnin julkisuuden sääntely ja säännökset muutoksenhausta ja tuomioistuimiin kohdistuvasta valvonnasta (laillisuusvalvonta, ylempien tuomioistuinten alempiin kohdistama valvonta).

7. Kaksi näkökulmaa oikeudenkäyntimenettelyihin

Tuomioistuinten toiminnassa on perinteisesti korostettu menettelyn lopputulosta, tuomiota. Oikeusvaltiollisessa ajattelussa se on ollut luonnollista, koska oikeusvaltiossa tuomioistuinten keskeinen tehtävä on antaa oikeusturvaa soveltamalla lakia yksittäistapaukseen. Tästä syystä oikeudenkäyntimenettely on pyritty järjestämään ensi sijassa sellaiseksi, että sen avulla päästäisiin tosiseikastoltaan oikeaan ja aineellisen oikeuden mukaiseen ratkaisuun. Tähän on yhdistetty käsitys, jonka mukaan luottamus tuomioistuinmenettelyä kohtaan syntyy oikeudenkäynnin lopputuloksen perusteella: jos ratkaisu on lainmukainen – ”oikea” – ihmiset luottavat tuomioistuimiin. Jos vastaavasti tuomioistuin tekee lainvastaisen – ”väärän” – ratkaisun, se menettää luottamuksensa. Kun tuomioistuinten toimintaa on Suomessa ja muissakin maissa kehitetty näistä lähtökohdista, on korostettu tuomioistuinten ratkaisujen huolellista punnintaa ja lainmukaisuutta. Lainmukaisuus on perinteisesti ollut tuomitsemistoiminnan laadun mitta, ja oikeudenkäyntimenettelyä on pidetty välineenä tähän tavoitteeseen pääsemiseksi.

Aikaisemmat sosiaalipsykologiset tutkimukset vahvistivat käsityksiä, joiden mukaan oikeudenkäynnin lopputulos on tärkeintä. Näissä tutkimuksissa oletettiin, että ihmiset arvioivat sosiaalisia instituutioita, suhteita ja tilanteita sen perusteella, mitä he niistä saavat. Ihmisten asenteita ja käyttäytymistä selitettiin sillä, miten he arvioivat lopputuloksia ja seurauksia. Sosiaalipsykologiassa sai kuitenkin 1980-luvulta lähtien

sijaa käsitys, jonka mukaan ihmiset arvioivat sosiaalisia tilanteita ja instituutioita niissä tapahtuvan vuorovaikutuksen perusteella. Sen lisäksi, että ihmiset olisivat kiinnostuneita vain lopputuloksista eli siitä, mitä he sosiaalisista instituutiosta saavat, he kiinnittävätkin huomiota erityisesti niihin prosesseihin ja menettelytapoihin, joilla lopputulokset – palkkiot ja rangaistukset, edut ja rajoitukset – tuotetaan ja jaetaan.

Sosiaalipsykologian uutta näkökulmaa on hyödynnetty tuomioistuinten toimintaan kohdistuneessa, menettelyllistä oikeudenmukaisuutta (*procedural justice*) koskevassa tutkimussuuntauksessa. Tutkijat, jotka ovat tarkastelleet menettelyllistä oikeudenmukaisuutta tuomioistuimissa, ovat saaneet aikaisemmasta poikkeavia tuloksia. Uusien tulosten mukaan ihmiset hyväksyvät paremmin ratkaisut, jotka on saavutettu oikeudenmukaisiksi koetuin menettelytavoin kuin ratkaisut, jotka ovat sinällään lainmukaisia, mutta jotka ovat syntyneet prosessissa, joka ei ollut asianosaisten kannalta reilu eikä oikeudenmukainen. Joidenkin tutkimusten mukaan tyytyväisyys tuomioistuinten toimintaan riippuu jopa enemmän siitä, millaiseksi prosessin laatu koetaan, kuin lopputuloksesta.

Tärkeimpänä oikeudenmukaisuuden kokemiseen vaikuttavana tekijänä on pidetty sitä, että asiakas on läsnä ja osallistuu oman asiansa käsittelyyn. Asiakkaan kuuleminen ei merkitse vain juridisen normin muodollista toteutumista, vaan tosiasiallista asiakkaan omien näkökulmien ja käsitysten esille saamista. Toisena oikeudenmukaisuuden kokemiseen vaikuttavana tekijänä on pidetty päätöksen tekijän luotettavuutta. Tällöin päätöksentekijä osoittaa, että hän on kiinnostunut asiakkaan ongelmasta ja että hän on valmis punnitsemaan asiakkaan esittämiä näkemyksiä. Päätöksentekijän auktoriteetin perustana on silloin muodollisen puolueettomuuden sijasta sellainen luottamus, joka asiakkaalle syntyy hänen ja päätöksentekijän välisessä vuorovaikutuksessa. Niin ikään kohtelias ja asiakkaan oikeuksia kunnioittava kohtelu on mainittu yhtenä koettua oikeudenmukaisuutta lisäävänä tekijänä.

Menettelyllisessä oikeudenmukaisuudessa kyse on siis siitä, että lopputuloksen ohella asiakkaan tyytyväisyyden kannalta merkityksellisenä nähdään myös oikeudenkäyntimenettely tuomion ”valmistusprosessina”. Tuomioistuimen ratkaisulle on ominaista, että se syntyy tuomioistuimen ja tuomioistuinpalveluja käyttävän välisessä vuorovaikutuksessa. Tuomioistuimen ratkaisun syntyminen edellyttää sekä tuomarilla että asianosaisilla olevien (ja heidän hankkimiansa) tietojen yhdistämistä. Tuomioistuinratkaisun laatu ja ratkaisun arvo riippuu pitkälti tämän vuoropuhelun onnistumisesta.

Tuomioistuinten toiminnan kehittämisessä ratkaisun huolellisen punninnan, sen lainmukaisuuden varmistamisen ja perustelujen laadun ohella tuomioistuimen ja sen asiakkaiden välinen uudenlainen kommunikaatio- ja neuvottelusuhde nousee tärkeäksi tuomioistuinprosesseja kehitettäessä. Oikeudella ja oikeudenmukaisuuden kokemuksella on eräässä mielessä kommunikatiivinen ja prosessiluontoinen perusta: oikeus syntyy konfliktista osapuolten välisen neuvotteluprosessin kautta. Siksi oikeudenkäyntimenettelyä on tärkeää tarkastella ja kehittää paitsi juridis-teknisenä, myös inhimillisenä vuorovaikutusprosessina.

Tuomioistuinten työn kehittämisessä on tärkeää kiinnittää huomiota asiakkaiden kokemaan menettelyn oikeudenmukaisuuteen. Asiakasnäkökulman ottaminen huomioon ja vuorovaikutuksen parantaminen ovat jo tuomioistuimissa asioivien ihmisarvon

kunnioittamiseksi välttämättömiä. Tuomioistuinten asiakkaat – olivatpa he missä roolissa tahansa – tulisi tämän mukaisesti aina kohdata ajattelevina, tuntevina ja tahtovina yksilöinä, eikä vain tuomioistuintoiminnan persoonattomina kohteina.

Prosessin laadulla on myös tärkeitä yhteiskunnallisia vaikutuksia. On oletettavaa, että asiakkaiden on helpompi tyytyä heille kielteisiinkin ratkaisuihin ja olla hakematta muutosta niihin, jos he ovat kokeneet niihin johtaneen prosessin oikeudenmukaiseksi, kuuntelevaksi ja kunnioittavaksi. Tutkimusten mukaan prosessin laadulla ja koetulla oikeudenmukaisuudella vaikutetaan myös merkittävästi asiakkaiden lainkuuliaisuuteen. Asiakkaat noudattavat paremmin tuomioistuimen ratkaisuja, kun he tuntevat, että he ovat saaneet osallistua, heitä on kuunneltu ja he ymmärtävät, miksi tuomioistuin on päätenyt ratkaisuunsa. Tuomioistuimen työn tuloksellisuuden ja yhteiskunnallisen hyödyn kannalta on tärkeää, että asiakkaat sitoutuvat tuomioistuimen antamiin ratkaisuihin ja toimivat niiden mukaisesti.

Oikeudenkäynnin vuorovaikutuksellisuuden kehittäminen ei olekaan vain nykyaikaisen palvelutoiminnan yleinen normi, vaan toiminnallinen välttämättömyys, jos tuomioistuimet haluavat vaikuttaa omiin juttumääriinsä ja työpaineisiinsa. Tämä on käynyt ilmi aihetta käsitelleessä viime aikaisessa kotimaisessa tutkimuksessakin (Haavisto, Court Work in Transition). Koetun oikeudenmukaisuuden kehittäminen voi tarjota yhden mahdollisen keinon vaikuttaa juttumäärien kehitykseen ja tuomioiden yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen. Vuorovaikutuksen uudistaminen saattaa olla myös kehityksellinen välttämättömyys, jos tuomioistuimet haluavat ottaa huomioon asiakkaiden lisääntyvät tarpeet ja vaatimukset toimia aktiivisesti omassa asiassaan. Asiakas tulee tulevaisuudessa olemaan todennäköisesti yhä kasvavassa määrin aktiivinen toimija, joka tuo oikeudenkäyntiin oman maallikon asiantuntemuksensa eikä tyydy sivullisen asemaan omassa jutussaan. Tuomioistuimen haasteena on hyödyntää asiakkaalla oleva, omaa tapaustaan koskeva tieto ja sovittaa se rakentavalla tavalla tuomioistuimella olevaan juridiseen asiantuntemukseen. Menettelyllisen oikeudenmukaisuuden kehittämistä käsitellään tarkemmin mietinnön jaksossa VI.4.3.

IV JOHTOPÄÄTÖKSIÄ: TUOMIOISTUINLAITOKSEN HAASTEITA

Yleistä

Tuomioistuinlaitoksen tehtäviä, henkilöstöä ja organisaatiota sekä oikeudenkäyntimenetelyjä on kehitetty voimakkaasti viimeisen 10-15 vuoden aikana vastaamaan muuttuneen toimintaympäristön asettamia vaatimuksia. Kuitenkin toimintaympäristön muutokset jatkuvat, ja on syntynyt jo pysyvä tarve mukauttaa tuomioistuinten toimintaa niihin. Edellä toisessa ja kolmannessa pääluvussa käsitellään yhteiskunnan muutoksia sekä tuomioistuinten toiminnan yleisiä ja oikeudellisia lähtökohtia. Tässä pääluvussa tarkastellaan näitä muutoksia ja lähtökohtia tuomioistuinlaitoksen näkökulmasta.

Yhteenvedona kahdesta edeltävästä pääluvusta voidaan todeta, että toimintaympäristön muutokset sekä oikeudelliset reunaehdot asettavat monensuuntaisia haasteita tuomioistuinten toiminnalle. Muutoksia toimintaympäristössä aiheuttavat väestökehitys sekä elinkeinorakenteen ja hyvinvointivaltion kehitys. Tekniikan kehittyminen sekä tietoyhteiskunta ja mediayhteiskunta heijastuvat myös tuomioistuinlaitokseen. Kansainvälistyminen, globalisaatio ja eurooppalainen integraatio ovat monin tavoin läsnä tuomioistuinten työssä. Yhteiskunta myös oikeudellistuu ja oikeus muuttuu. Näiden suuntausten lisäksi myös julkishallinnon muutokset vaikuttavat tuomioistuimiin. Yhteiskunnassa nähdään myös pirstaloitumista ja arvopluralismia.

Tuomioistuinten kehittämisessä on monia mahdollisuuksia. Ne on sopeutettava määrättyihin oikeudellisiin reunaehtoihin, joita asettavat erityisesti perustuslaki, ihmisoikeussopimukset sekä EY-oikeus. Näistä ja oikeusvaltion periaatteista johtuu muun muassa vaatimus tuomioistuinten riippumattomuudesta ja puolueettomuudesta sekä vaatimus oikeusturvan saatavuudesta. Tuomioistuimet eivät kuitenkaan voi kehittämisessään ottaa huomioon vain oikeudellisia instrumentteja, vaan on arvioitava myös, miten kehittämistoimet parantaisivat oikeuslaitoksen palveluja ja osaltaan vaikuttaisivat tuomioistuinten tunnettavaan luottamukseen.

Jo edellä olevasta kuvauksesta ilmenee, että haasteet ovat monetasoisia. Esimerkkinä voidaan mainita yhtäältä tekniikan ja toisaalta arvojen muutokset. Jotkut muutoksista havaitaan suhteellisen nopeasti ja niihin vastaamiseksi löytyy kohtuullisella työllä konkreettinen ratkaisu. Jotkut uusia haasteita asettavista muutoksista ovat puolestaan laajoja ja syvällä yhteiskunnan rakenteissa. Niitä on vaikea tuomioistuimissa edes nähdä, sillä jokainen elää itse keskellä samoja muutoksia, eikä muutosten huomaaminen ja niihin reagoiminen ole helppoa. Tällaisten perustavaa laatua olevien muutosten hahmottamiseksi on turvauduttava omaa näköpiiriä laajempaan lähteistöön: on luettava koti- ja ulkomaista kaunokirjallisuutta, perehdyttävä yhteiskunnalliseen ja oikeustieteelliseen kirjallisuuteen, seurattava ajankohtaisohjelmia ja ylipäätään oltava mukana yhteiskunnassa.

Muutokset ja niistä johtuvat haasteet voidaan jakaa myös sillä perusteella, koskevatko ne tuomioistuinten fyysistä ympäristöä vai henkistä ilmapiiriä. Yksi ilmiö voi kuitenkin vaikuttaa molempiin, kuten kansainvälistyminen vaikuttaa ulkomaalaistaustaisen väestön kasvuun, mutta tuo samalla monikulttuurisuutta ja ylikansallisia oikeuslähteitä. Tällaisessa kahtiajaossa oletama on, että mitä konkreettisempi ja mitä lähempänä tuomioistuinta

muutos tapahtuu, sitä selkeämpi ja helpompi on vastata sen aiheuttamaan haasteeseen. Silti on välttämätöntä tarttua myös vaikeasti hahmotettaviin ongelmiin.

Monet tuomioistuimen toimintaympäristön muutokset vaikuttavat käsiteltävien asioiden laatuun. Kysymys ei ole vain siitä, että tuomioistuihin tulee uudentyyppisiä asiaryhmiä, vaan myös siitä, että uusissa ja kehittyvissä asiaryhmissä pystytään turvaamaan oikeusturvan saatavuus. Toisaalta nämä vaikutukset eivät jää ainoiksi, sillä muutokset vaikuttavat usein ainakin oikeudenkäyntimenettelyihin sekä henkilöstöön ja siltä vaadittavaan osaamiseen. Asiatyyppeihin liittyviä muutoksia tuomioistuinlaitos on kohdannut historiansa aikana aikaisemminkin, ja niihin reagoiminen on ammattitaidon ydintä. Nyky yhteiskunnan voimakas murros tuottaa kuitenkin myös ennen kokemattomia muutoksia. Myös muut organisaatiot kuin tuomioistuinlaitos kohtaavat niitä, mutta tuomioistuinlaitos ei voi ottaa suoraa mallia muiden toimintatavoista, sillä tuomioistuinlaitoksella on tuomiovallan käyttämisestä ja riippumattomuudesta johtuvia erityislaatuisia ominaisuuksia. Esimerkiksi hallinnon tehostamiseen ja johtamisen keinojen muuttumiseen on etsittävä ratkaisuja, jotka ovat sopuoinnussa riippumattomuusvaatimuksen kanssa.

Toimintaympäristön muutoksista aiheutuvat haasteet

Väestörakenteen muuttuminen on tuomioistuinlaitoksen näkökulmasta tiivistettävissä: väestö ikääntyy, ulkomaalaistaustaisen väestön määrä kasvaa ja väestön alueellinen keskittyminen jatkuu. Nämä vaikuttavat koko yhteiskunnan taloudelliseen ja sosiaaliseen kehitykseen, mutta välittömästi ja välillisesti myös tuomioistuinlaitokseen.

Väestön ikääntyminen voi ensinnäkin vaikuttaa asiatyyppeihin, sillä oikeusriidat terveydenhuollosta, sosiaalipalveluista ja sosiaaliturvasta voivat lisääntyä. Lisäksi terveydenhuollon resurssit ja ikääntyvän väestön kasvava terveydenhuoltopalvelujen tarve eivät välttämättä kohtaa, jolloin ongelmat palvelujen saatavuudessa helposti kärjistyvät oikeudellisiksi riidoiksi. Välitön seuraus on kuitenkin henkilöstörakenteen muutos, sillä suurten ikäluokkien tullessa eläkeikään lähivuosina, eläkkeelle siirtyy lyhyessä ajassa suuri määrä tuomareita ja muuta henkilökuntaa. Tuomioistuinlaitos ei ole yksin henkilöstöongelmien kanssa, mutta tämä ei auta ratkaisun löytämisessä. Päinvastoin tuomioistuimet joutuvat aikaisempaa ankarammin kilpailemaan osaavasta henkilökunnasta. *Henkilöstöpolitiikan* vakava haaste on, millä organisatorisilla, koulutuksellisilla ja muilla keinoilla saadaan täytettyä syntyvää osaamisvajetta.

Ulkomaalaistaustaisen väestön kasvu voi aiheuttaa voimistuvia etnisiä ristiriitoja, jotka puolestaan heijastuvat rikosasioiden laatuun. Ulkomaalaisten määrän kasvaessa maahan-tuloa ja maassaoloa koskevat oikeusriidat todennäköisesti lisääntyvät. Oikeusriitojen määrä korreloi ainakin jossain määrin väestömäärän kanssa, joten on luonnollista, että tuomioistuimet saavat nykyistä enemmän asiakkaita vieraista kulttuureista. Tämä vaatii henkilökunnalta kielitaitoa, kulttuurien tuntemusta ja taitoa kohdata toisen kulttuurin edustajia siten, että he kokevat kohtelun oikeudenmukaiseksi ja asialliseksi. Myös yhä useammalla työntekijällä tai lautamiehellä tulee olemaan ulkomaalaistausta.

Väestömäärien muutokset eri alueilla ja väestön keskittyminen kasvukeskuksiin vaikuttavat myös tuomioistuihin. Ensinnäkin on arvioitavissa, että väestötappioalueilla oikeusriitojen suhteellinenkin määrä laskee ja asiarakenne yksipuolistuu, kun aktiivisessa iässä oleva väestö muuttaa muualle. Nämä muutokset näkyvät selvimmin käräjäoikeuksissa. Vastaavasti kasvukeskusten käräjäoikeuksissa asiat lisääntyvät ja asiarakenne monipuol-

listuu sekä vaikeutuu. Näihin muutoksiin voidaan reagoida kehittämällä tuomioistuinlaitoksen *alueellista organisaatiota* ja kohdentamalla resurssit oikein ja tarkoituksenmukaisesti, turvaamalla kuitenkin riittävät tuomioistuinpalvelut koko maassa.

Elinkeinoelämä on muodostunut tietovaltaiseksi ja markkinat globaaleiksi. Muutokset heijastuvat elinkeinoelämän oikeusriitoihin, muuttavat niitä sisällöllisesti ja tuovat valtioiden rajat ylittäviä oikeusriitoja. Toimivien markkinoiden ja maan kilpailukyvyyn kannalta on tärkeää, että tuomioistuimet toimivat ammattitaitoisesti ja joutuisasti. Yleinen koulutustaso on noussut, mikä osaltaan kasvattaa vaatimuksia. Työelämän uusi piirre on, että työntekijät siirtyvät elinaikanaan useammankin kerran koulutuksesta työelämään ja takaisin koulutukseen. Tämä on otettava huomioon tuomioistuinlaitoksen henkilöstö- ja koulutuspolitiikassa. Kehitys on sopusoinnussa sen kanssa, että oikeuden voimakkaan muuttamisen vuoksi tuomarit tarvitsevat ajantasaista koulutusta työuransa aikana, jolloin joustomahdollisuudet työn ja koulutuksen välillä muodostuvat tärkeiksi.

Hyvinvointivaltiota on rakennettu pitkään, arviointikriteereistä riippuen jo vastauksena teollistumisen aiheuttamiin tarpeisiin 1800-luvun lopulla. Sen huippukausi osuu kuitenkin lähemmäs nykyaikaa, noin vuodesta 1960 vuoteen 1975. Hyvinvointivaltiosta, jopa sen romahtamisesta, on keskusteltu taloudellisten kriisien yhteydessä. Vaikka romahdusta on tuskin odotettavissa, lienee silti siirrytty pysyvästi rakenteellisen sopeutumisen aikaan. Tämä merkitsee käytännössä sitä, että hyvinvointipalveluja tarjotaan jatkossakin, mutta niiden saajia tai niiden määrää rajoitetaan. Tällöin luonnollinen seuraus on, että palvelujen saamisesta syntyy oikeusriitoja. Näiden käsittelyn järjestäminen on osa tuomioistuinlaitoksen haasteista. Sitä vastoin tuomioistuinlaitos ei voi vastata siihen, minkälaisia taloudellisia ja sosiaalisia ongelmia vähennykset aiheuttavat ja miten ongelmat puolestaan heijastuvat tuomioistuinlaitoksen käsiteltäväksi tuleviin asioihin.

Teknologian kehittymistä ja tietoyhteiskuntakehitystä on mahdollista tarkastella sekä yhteiskunnan että tuomioistuimen kannalta. Yhteiskunnan kannalta on olennaista, että tuomioistuimet seuraavat kehitystä ja tarjoavat palvelujaan niissä muodoissa kuin tekninen kehitys kulloinkin sallii. Tuomioistuinten tulisi olla aina varustettuna nykyaikaisimmalla tekniikalla, ja tämä edellyttää jatkuvaa kehitystyötä sekä riittäviä resursseja. Toisaalta tekniikan hyväksikäyttöä ei voi asettaa itseisarvoksi, vaan on otettava huomioon tekniikan käyttäjät eli henkilöstö ja asiakkaat. Oikeudenkäyntimenettelyjen näkökulmasta on seurattava, vaikuttaako teknisvälitteisyys todistelun sisältöön tai miten tekniikan mukanaolo vaikuttaa asianosaisten kokemukseen oikeudenkäynnistä. Tuomioistuinten on osaltaan huolehdittava siitä, että riskinä olevat uudet eriarvoisuuden muodot eivät toteudu. Kun kehitetään sähköisiä asiointin tai tiedottamisen muotoja, on huolehdittava, että myös tietoverkkojen ulkopuolella olevat ihmiset saavuttavat tuomioistuimet. Tekniikan kehittämisessä on haastavaa myös miten hallitaan tietoliikenteen turvallisuusriskejä.

Tietoyhteiskunta, varsinkin sen osaamisyhteiskuntamuodossa, asettaa vaatimuksia tuomioistuinten henkilöstön ammattitaidolle. Työntekijän näkökulmasta tiedon määrän kasvu ja tiedon helppo saatavuus ovat haasteellisia. Tutkimuksissa on nimittäin havaittu paradoksi, jonka mukaan ne, joilla on mahdollisuus eniten käyttää tietotekniikkaa, ovat yhä kiireisempiä. Lisääntyvän informaation tuomiin haasteisiin on pyrittävä vastaamaan *koulutuksella*.

Mediayhteiskunnassa joukkotiedostusvälineiden kiinnostus tuomioistuinta kohtaan on kasvanut. Tämä on monessa suhteessa myönteistä, sillä median välityksellä tuomiovallan

käyttö saadaan julkiseen valvontaan ja lisätään yleisön tietämystä tuomioistuimista. Toisaalta useimmat eivät elämänsä aikana ole tekemisessä tuomioistuinlaitoksen kanssa, joten valtaosa tuomioistuinlaitosta koskevista tiedoista välittyy median kautta. Tuomioistuinten on itse oltava *avoimia* ja huolehdittava siitä, että saatavilla on monipuolista ja luotettavaa tietoa oikeudenkäytöstä. Myös tuomioiden perustelut ovat tärkeitä, jotta lainkäytöstä on mahdollista käydä yhteiskunnallista keskustelua.

Julkishallinto muuttuu rakenteeltaan ja sille kuuluneita tehtäviä siirretään yksityisten hoitettavaksi. Kun hallintoa yksityistetään, on kiinnitettävä huomiota siihen, miten eri keinot oikeusturvan takaamiseksi säilyvät. Julkishallinnon tehtävien siirtäminen yksityisille ja yrityselämän toimintatapojen omaksuminen myös hallinnossa eivät ole johtaneet oikeudellisen sääntelyn ja valvonnan vähentymiseen, vaan lähinnä oikeudellisten muotojen muuttumiseen. Koko julkishallintoon on alkanut kohdistua aikaisempaa voimakkaampia vaatimuksia toiminnan tehostamista, mihin on vastattu muuttamalla toimintaa lähemmäs yritysmaailmaa. Tämä trendi kohdistuu myös tuomioistuinlaitokseen, sillä tuomioistuimet ovat osa valtiokoneistoa, ja siltä on oikeus edellyttää muun muassa kustannustehokasta toimintaa. Toisaalta tuomioistuinten ratkaisutoiminnan laadun (oikeusturvan toteuttamisen) perimmäisiä takeita ovat riippumattomuus ja puolueettomuus. Tämän vuoksi esimerkiksi *johtamisen* uudet muodot on tasapainotettava ja sopeutettava tuomioistuinten erityislaatuun.

Tuomioistuimet toimivat kansainvälistyvässä ja globalisoituvassa maailmassa. Näkökulmasta riippuen globalisoitumista voidaan pitää uutena ilmiönä tai aikaisemman kehityksen voimistuneena muotona. Tuomioistuihin vaikuttaa erityisesti Euroopan integraatio sekä Euroopan neuvoston että Euroopan unionin puitteissa. Kansainvälistyminen ja integraatio tuottavat valtioiden rajat ylittäviä oikeusriitoja, ja vastaavasti luovat paineita lainkäyttömenettelyjen harmonisointiin. Kansainväliset ihmisoikeussopimukset tuovat lainkäyttöön uusia oikeuslähteitä. Jäsenyys Euroopan unionissa on lisännyt ja monimutkistanut oikeudellista sääntelyä, kun kansallisen oikeusjärjestyksen ohella on tullut sovellettavaksi siihen osaksi integroitunut Euroopan yhteisön oikeusjärjestys ja Euroopan unionin muu oikeudellinen normisto. Edellä mainitut kehityslinjat ilmentävät myös oikeuden muuttumista. Kansallisilla tuomioistuimilla on merkittävä asema eurooppaoikeuden toteuttajina. Tuomioistuinten kannalta uuden roolin vaatimusten täyttäminen asettaa haasteita ennen muuta osaamiselle kun kansalliset tuomarit ovat myös eurooppatuomareita.

Oikeuden muuttumisen vaikutukset sekä oikeusvaltiolliset vaatimukset

Oikeuden muuttuminen ilmenee muun muassa normiaineiston määrän kasvuna, oikeuslähdeperustan muuttumisena sekä oikeussääntelyn monikerroksisuutena. Lainsäädäntö on muuttunut aikaisempaa väljemmäksi ja harkinnanvaraisemmaksi, mikä vaikuttaa osaltaan lainsäädäntövallan ja tuomiovallan toiminta-alueeseen. Tuomioistuihin saapuvat asiat edellyttävät entistä parempia perusteluja, joista avoimesti ilmenee, miten joustavaa normia on sovellettu. Lisäksi yhteiskunnan eriytyminen ja erikoistumisen vuoksi on ilmeistä, että tuomioistuihin tulee yhä vaikeampia asioita, joiden käsittely edellyttää syvällistä *asiantuntemusta*. Erilaisten riskien realisoituminen ja yhä suurempi luottamus asiantuntijoihin voivat tuottaa uudentyypisiä vastuun jakautumista koskevia riitoja.

Oikeusvaltiolliset vaatimukset asettavat reunaehdot tuomioistuinlaitoksen organisatoriselle rakenteelle, käsiteltävillä asioilla sekä menettelylle. *Riippumattomuus* ja

puolueettomuus ovat lainkäytön laadun perustakeita, ja siten tärkeitä oikeuspalveluja käyttävien ja koko yhteiskunnan kannalta. Niitä ei silti voi määritellä tyhjentävästi. Riippumattomuus ja puolueettomuus ovat kuitenkin enemmän kuin niiden takeena olevat rakenteelliset ratkaisut: ne ovat tuomarin ja tuomarikunnan asenteita, ja ne ovat keskeinen osa tuomioistuinkulttuuria. Tämän vuoksi niistä on tärkeä keskustella tuomarikunnassa ja yhteiskunnassa, ja näin luoda niille konkreettista sisältöä.

Riippumattomuuden takeina olevien rakenteellisten ratkaisujen (kuten tuomareiden muista virkamiehistä poikkeava virkamiesoikeudellinen asema) vastapainoksi tuomareilla on oltava vastuu toiminnastaan. Tuomareilta voi perustellusti vaatia, että he ratkaisevat asiat joutuisasti, ilman tarpeettomia kustannuksia, avoimesti perustellen lainmukaisesti ja oikeudenmukaisesti. Jokainen voi myös edellyttää, että oikeudenkäynti on oikeudenmukainen ja kohtelu asiallista ja että osapuolet saavat aidosti osallistua asiansa käsittelyyn. Tuomioistuimet ovat osaltaan vastuussa oikeusvaltion toimivuudesta. Tuomareilta edellytetään korkeaa ammattitaitoa, osaamista ja ammattietiikkaa. Yksi nykyhetken haasteista on, miten tuomareiden *valvontaa ja vastuuta* olisi paras toteuttaa.

Oikeuden saatavuus on keskeinen oikeusvaltiollinen elementti. Oikeuden saatavuus tarkoittaa tuomioistuin kannalta sitä, että jokaisella on oikeus perustuslain 21 §:n mukaisesti saada asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tarkastelun keskiössä on asian luonne. Tuomioistuinten haasteena on lisäksi turvata, että oikeuden saatavuus on todellista. Tässä suhteessa on kiinnitettävä huomiota esimerkiksi erilaisiin vähemmistöihin ja taattava, että kielitaidon puute, vammaisuus tai muut vaikeudet eivät estä oikeuteen pääsyä. Lisäksi on kiinnitettävä jatkuvaa huomiota oikeudenkäyntikustannusten hillitsemiseen ja oikeudenkäynnin joutuisuuden kehittämiseen. Oikeusturvan kehittämisessä ei tule kuitenkaan rajoittua vain tuomioistuinlaitoksen toimintaan, vaan eri asiaryhmissä on harkittava, voisiko joku muu kuin tuomioistuinmenettely – *vaihtoehtoinen riidanratkaisumenettely* - vastata paremmin oikeuspalveluja käyttävien tarpeisiin. Vaikka tuomioistuinmenettelylle tuleekin olla vaihtoehtoja, on silti olennaista kehittää tuomioistuinten toimintaa niin, että sille ei haeta vaihtoehtoa sen heikkouksien vuoksi vaan siksi, että joku muu järjestelmä olisi asioiden ja asianosaisten näkökulmasta luontevampi. Oikeuden saatavuus ei kuitenkaan riipu pelkästään tuomioistuinten toiminnasta, vaan myös ammattitaitoisesti toimivasta *asianajaja- ja oikeudenkäyntiavustajajärjestelmästä*. Lisäksi tarvitaan toimivaa täytäntöönpanojärjestelmää. Tuomioistuinten hyvä toiminta ei riitä, jos niiden ratkaisuja ei panna täytäntöön.

Oikeudenkäyntimenettelyjä säännellään eri prosessilaeissa. Vaikka monet perustavaa laatua olevat kysymykset on säänneltävä yksityiskohtaisesti, on vielä pohdittava, minkä verran oikeudenkäyntimenettelyä koskevassa sääntelyssä on mahdollisuuksia *joustavuuteen* asian erityispiirteiden vuoksi.

Konkreettinen esimerkki siitä, kuinka vaikea arkikokemuksen perusteella on havaita haasteita tai ainakin niiden voimakkuutta, on *vaatimus menettelyn koetusta oikeudenmukaisuudesta*. Tutkimuksissa on nimittäin todettu, että yksilö hyväksyy paremmin kielteisen lopputuloksen, jos hän voi kokea, että siihen johtanut menettely on ollut oikeudenmukainen. Tätä voi yrittää hahmottaa myös julkisen vallan ja yksilön suhteen kehittymisen avulla. Kun hallintoalamaiset ovat muuttuneet kansalaisuuden ja asiakkuuden kautta yksilöiksi suhteessa julkiseen valtaan, he haluavat myös oman roolin heitä itseään koskevassa päätöksenteossa. Oikeudenkäynnin kehittämistä on laajennettava koskemaan myös sitä, kuinka oikeudenmukaisena oikeudenkäyntiin osallistuvat sen kokevat. Sekä oikeu-

den saatavuus että menettelyn koettu oikeudenmukaisuus ovat tärkeitä kehittämisen painopisteitä.

Nykyisin keskustellaan arvopluralismista ja arvojen pirstaloitumisesta. Osittain tällainen kehitys näkyy myös tuomioistuimissa, vaikka monessa suhteessa kyse on pikemmin arvostuksista ja ihanteista kuin arvoista. Tuomioistuimien tehtävissä painottuu edelleen pyrkimys totuuden perusarvoon. Filosofian ja oikeudenkäytön funktioiden pohjalta voi pohtia totuuden olemusta, mutta silti tuomioistuinten olennainen tehtävä on hakea totuutta, jolle ratkaisu perustetaan. Tuomiovallan käyttöön sisältyy myös ajatus oikeudenmukaisuuden ihanteesta. Kun tuomioistuimet liikkuvat toiminnassaan perustavaa laatua olevien arvojen ja ihanteiden keskellä, niillä voi olla myös rooli yhtenä yhteiskuntaa koossapitävänä voimana. Tuomioistuinten suuri haaste on, että niiden tulisi löytää paikkansa valtio-organisaation ja kansalaisyhteiskunnan saumakohdassa. Mikäli tuomioistuimet onnistuvat vastaamaan moniin haasteisiinsa kyllin hyvin, niiden toimintaa voidaan pitää legitimiinä ja luotettavana.

V TUOMIOISTUIMISSA KÄSITELTÄVÄT ASIAT

1. Johdanto

Tuomioistuimet ovat olennainen osa nyky-yhteiskunnan oikeudellista ratkaisuntekoneistoa ja konfliktien ratkaisujärjestelmää. Suuri osa konflikteista ratkaistaan kuitenkin muualla kuin tuomioistuimissa erilaisissa tuomioistuinten ulkopuolisissa virallisissa, puolivirallisissa tai kokonaan yksityisissä konfliktinratkaisuelimissä. Yhteiskunnassa on myös runsaasti erilaisia mekanismeja, jotka pyrkivät ennalta ehkäisemään konflikteja ja estämään niiden syntymistä tai joissa käsitellään ja ratkaistaan erilaisia oikeudellisia ongelmia. Esimerkiksi erilaiset neuvontapalvelut ovat tässä suhteessa merkityksellisiä. Kansainvälistymiskehitys puolestaan siirtää Suomessa esiintyviä konflikteja ratkaistaviksi maan rajojen ulkopuolella, esimerkiksi kansainvälisessä välimesmenettelyssä. Konfliktinratkaisukenttä onkin viime vuosikymmeninä ollut eri syistä nopeasti muuttumassa, ja voidaan arvioida, että kehitys tulee tässä suhteessa jatkumaan.

Nykyisin tuomioistuinlaitokset länsimaissa tuskin selviytyisivät siitä, että kaikki mahdolliset konfliktit ja oikeusongelmat tuotaisiin niiden käsiteltäviksi. Tuomioistuimissa käsitelläänkin ja voidaan käsitellä vain pieni osa kaikista konflikteista ja oikeusongelmista.

Sen harkitsemiseksi, millä perusteella asioiden tulisi valikoitua tuomioistuihin muiden konfliktinratkaisupaikkojen sijasta, ei ole yksiselitteisiä perusteita. Voidaan esimerkiksi ajatella, että usein on tarkoituksenmukaista ratkaista etenkin pienimmät konfliktit ja oikeusongelmat tuomioistuinten ulkopuolella kevyissä ja epävirallisissa menettelyissä. Vastaavasti voidaan ajatella, että merkittävimmät asiat tai asiat, joihin liittyy tärkeitä oikeusturvakysymyksiä, on puolestaan ratkaistava tuomioistuimissa.

Kuitenkin edellä esitetyt ajattelumallitkin voidaan perustellusti riitauttaa, sillä monesti sellaiset konfliktit ja oikeusongelmat, jotka ovat yleiseltä kannalta vähäisiä, ovat niissä mukana oleville tärkeitä, ja joskus jopa koko elämää hallitsevia kriisejä. Tämän yksilönäkökulman vuoksi kysymystä asioiden valikoitumisesta tuomioistuihin tulee pohtia monipuolisemmin ja syvällisemmin kuin pelkästään akselilla pieni asia – suuri asia. Punnintaan vaikuttavat useat eri tasoiset oikeudelliset säännökset, erilaiset näkemykset ja painotukset tuomioistuinten tehtävistä yhteiskunnassa, historiallinen kehitys ja perinteet sekä melko voimakkaasti myös tarkoituksenmukaisuuskysymykset, joihin kuuluvat myös tuomioistuinten taloudelliset resurssit.

Tässä pääluvussa pyritään hahmottamaan yleisen tason perusteluja sille, mitä asioita tuomioistuihin tulisi valikoitua. Kysymys on tuomioistuinten tehtävien ja yhteiskunnallisen roolin määrittämisestä. Tätä teemaa on jo käsitelty aikaisemmin esimerkiksi jaksossa III.1. *Tuomioistuinten asema yhteiskunnassa ja lainkäytön tehtävät*, mutta tässä tuota kuvaa tarkennetaan.

Pääluvun ensimmäisessä osassa tarkastellaan niitä oikeudellisia ja muita perusteita, jotka on otettava huomioon kun arvioidaan tuomioistuinten tehtäviä ja roolia. Ensimmäiseksi kysymystä käsitellään valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta. Perustuslaki antaa yleiskuvan siitä, miten lainsäätäjänä näkee tuomioistuinten yhteiskunnalliset tehtävät. Seuraavaksi teemaa käsitellään perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta. Tuomioistuinten

tehtäviä ja roolia ei voida harkita vapaasti pelkkänä tarkoituksenmukaisuuskysymyksenä, koska perus- ja ihmisoikeussäännökset edellyttävät tuomioistuimia ja ne turvaavat oikeussuojan saatavuuden tietyissä asioissa. Perus- ja ihmisoikeussäännökset ovat lähtökohtia, joita komitea ei ole kyseenalaistanut. Ne antavat siten selkeitä ja pysyviä kriteereitä asian pohtimiseksi. Tässä yhteydessä tarkastellaan myös Suomea velvoittavaa kansainvälistä sääntelyä, erityisesti EY-oikeuden vaatimuksia. Tämän jälkeen tuomioistuinten tehtäviä ja roolia tarkastellaan lisäarvokeskustelun näkökulmasta. Tällöin vastausta haetaan kysymykseen, miksi asia pitäisi käsitellä juuri tuomioistuimessa; mitä erityistä hyötyä tai lisäarvoa tuomioistuin käsittelyllä on suhteessa muihin viranomaisiin tai toimielimiin. Aihetta lähestytään vielä tuomioistuinten voimavarojen ja tehtäväkuvan selkeyden näkökulmasta, minkä jälkeen lopuksi esitellään komitean keskustelujensa jäsentämisessä käyttämiä harkintaperusteita.

Pääluvun toisessa osassa tuomioistuinten tehtäviä ja roolia tarkastellaan yksittäisten asioiden ominaispiirteiden kannalta. Tällöin arvioidaan muun muassa sitä, pitäisikö tietyt asiat ratkaista tuomioistuinten sijasta jossakin muualla. Jakson toisessa osassa komitea esittää myös ehdotuksensa tulevan kehittämistyön suuntaviivoiksi.

Eri tuomioistuinten nykyisiä tehtäviä käsitellään tarkemmin mietinnön liiteosassa. Tuomioistuinmenettelyn ja vaihtoehtoisen konfliktinratkaisun ja toisaalta tuomioistuinsovittelun väliseen suhteeseen on puolestaan keskitytty mietinnön pääluvussa VIII.

2. Perusteita asioiden valikoitumiseksi tuomioistuimiin

2.1. Tuomioistuinten perustuslaillinen tehtävä

Tuomioistuinten perustehtäväksi on perustuslain 3 §:n 3 momentissa säädetty tuomiovallan käyttäminen. Kun eduskunta säätää lait ja tasavallan presidentti ja valtioneuvosto käyttävät hallitusvaltaa, tuomioistuinten tehtävänä on soveltaa eduskunnan säätämää lakia. Tuomioistuimet suorittavat tätä perustuslaillista tehtäväänsä, lainkäyttöä, ratkaisemalla niiden ratkaistaviksi tavalla tai toisella saatettuja yksittäisiä asioita (riita-, rikos- ja hallintolainkäyttöasioita). Perustuslaissa määritelty tehtävänjako pohjautuu, kuten muissakin länsimaissa, Montesquieun kehittelemälle vallan kolmijako-opille (II.6.).

Perustuslaissa ei tuomiovallan käsitettä ole määritelty tarkemmin. Perustuslaillista tehtävänjakoa vasten tarkastellen tuomiovallan käyttämisessä on kysymys ensisijaisesti tuomioistuinten ydintehtävästä eli lainsäädäntöelinten vahvistamien säädösten soveltamisesta yksittäisiin tapauksiin. Säädösten soveltaminen yksittäistapauksiin toteuttaa oikeusturvaa. Tuomioistuinten tehtävänä on siten turvata viime kädessä se, että kenenkään oikeuksia ei loukata ja että jokainen saa, mitä hänelle lain mukaan kuuluu.

Valtiollisen vallankäytön kolmijaon tavoitteena on torjua mielivaltaista vallankäyttöä estämällä vallan keskittyminen yksiin käsiin. Näin tuomioistuinten roolina on myös estää vallan väärinkäyttöä, ja samalla ne antavat oikeusturvaa asianosaisille. Oikeusturvan antamisen tavoite näkyy selkeimmin silloin, kun on kysymys riita-, rikos- tai hallintolainkäyttöasiasta, jonka osapuolena on yksityinen ihminen. Perustuslain 21 § tosin edellyttää, että oikeusturva toteutuu jo hallintomenettelyssä. Hallintoviranomaiset ovat kuitenkin osa toimeenpanovaltaa ja tuomioistuinten tehtävänä on antaa oikeussuojaa

tarvittaessa myös toimeenpanovaltaa vastaan. Oikeusturvan antamisen tavoite erottaa lisäksi tuomioistuimet yksityisestä, virallisjärjestelmän ulkopuolisesta riidanratkaisusta. Virallisjärjestelmän ulkopuolisen asiamiestoiminnan, yksityisen riidanratkaisun tai muun sellaisen menettelyn oikeusturvatakeet voivat olla vajavaisemmin säänneltyjä kuin tuomioistuimissa. Yksityisillä riidanratkaisukeinoilla voi myös olla muitakin tavoitteita kuin oikeusturvan toteuttaminen.

Perustuslain ilmentämä vallankäytöllinen näkökulma on tärkeä tuomioistuintoiminnan luonnetta kuvaava aspekti. Lainkäytössä ja yksittäisessä oikeudenkäynnissäkin on aina kysymys yhteiskunnallisesta vallan- ja voimankäytöstä. Tuomiovallan käsitteeseen kuuluukin keskeisesti se, että tuomiot ovat pantavissa täytäntöön viime kädessä voimakeinoja käyttäen. Puhutaan auktoritatiivisesta vahvistamisesta. Tuomiovallan käyttäminen poikkeaa lainsäädäntö- ja toimeenpanovallasta kuitenkin siinä, että tuomioistuimet eivät käytä valtaansa omasta aloitteestaan. Tuomioistuimet eivät voi tehdä itse päätöstä lainkäyttöraatkaisuun johtavan menettelyn aloittamisesta, vaan menettelyn aloittaminen on riippuvainen ulkopuolisen, joko yksityisen ihmisen, yhteisön tai viranomaisen vireillepanotoimesta.

Tuomioistuinten nykyisen toiminnan tarkastelu ja historiallinen katsaus osoittavat, että tuomioistuimissa on aina käsitelty sellaisiakin asioita, jotka eivät kuulu tuomiovallan käytön ydinalueeseen perustuslain tarkoittamassa mielessä. Käräjät, joiden pohjalta tuomioistuimet ovat kehittyneet, syntyivät alkujaan yleisiksi yhteisten asioiden käsittelypaikoiksi. Kun yhteiskunnan tehtävät ja toimielimet eivät olleet vielä kovin kehittyneitä, käsiteltiin käräjillä runsaasti asioita, jotka nykyisen katsantokannan mukaan kuuluisivat yleiseen hallintoon, sosiaali- ja terveydenhuoltoon tai kirkollishallintoon. Ajan mittaan rutiinihallintoon kuuluvia tehtäviä on siirretty muiden organien vastuulle, mutta niitä on vieläkin jäljellä etenkin käräjäoikeuksissa. Toisaalta tuomioistuinten tehtäväkentässä on tälläkin hetkellä menossa kehitys, joka osaltaan etäännyttää sitä tuomiovallan käyttämisestä perustuslaillisessa merkityksessä. Esimerkiksi aktiivista, pelkästään asian sovinnolliseen ratkaisuun tähtäävää sovittelutoimintaa ei voida pitää perustuslaissa säädettyä tuomiovallan käyttämisenä sanan suppeassa merkityksessä.

Salliiko perustuslaki muiden kuin ahtaasti tuomiovallan käsitteen piiriin kuuluvien tehtävien hoitamisen tuomioistuimissa? Tämän kysymyksen suhteen tulisi ilmeisesti olla jossain määrin joustava, eikä perustuslakia pitäisi tulkita niin tiukasti, ettei tuomioistuimilla voisi olla muita kuin tuomiovallan käyttöön liittyviä tehtäviä. Tuomioistuinten perustuslaillinen tehtävä tuomiovallan käyttäjänä asettaa kuitenkin omat rajoituksensa ainakin tuomioistuinten tehtävien huomattavalle laajentamiselle muihin tehtäviin. Tuomiovallan piiriin kuulumattomia tehtäviä tuomioistuimilla voineekin olla vain rajoitetussa määrin ja niistä on joka tapauksessa säädettävä lailla. Tuomioistuinten tehtävien laajentamista harkittaessa on kiinnitettävä huomiota esimerkiksi siihen, millaiseksi tuomioistuinten toiminta kokonaisuudessaan muodostuu ja miten läheisesti tuomioistuimille säädettävät tehtävät liittyvät tuomiovallan käyttämiseen. Toisaalta perustuslaki edellyttää selvänä lähtökohtana sitä, että tuomiovallan käyttöä merkitsevät tehtävät keskitetään tuomioistuimille (PL 3 §).

Perustuslain 21 §:n oikeusturvaa koskevan säännöksen mukaan lainkäyttötehtäviä voidaan antaa myös muulle lainkäyttöelimelle kuin tuomioistuimelle kunhan sen riippumattomuus on turvattu. Myös Euroopan ihmisoikeussopimus sallii sen 6 artiklan piiriin kuuluvien asioiden käsittelyn muissakin kuin varsinaiseen

tuomioistuinorganisaatioon kuuluvissa toimielimissä (*tribunal*), kunhan niiden järjestelyt turvaavat kaikki mainitun artiklan asettamat vaatimukset. Niiden on siis oltava lailla määrättyjä ja niiden on oltava riippumattomia ja puolueettomia ja niiden on turvattava muutkin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet.

Tuomiovallan piiriin kuuluvia tehtäviä hoidetaan myös Suomessa varsinaisen tuomioistuinorganisaation ulkopuolella olevissa toimielimissä. Esimerkiksi ulosotto ja muu täytäntöönpano, jotka ovat laajassa mielessä tuomiovallan käyttöä, ovat Suomessa historiallis-käytännöllisistä syistä olleet hallintoviranomaisten tehtävänä.¹ Tuomiovaltaa rikosasioissa on puolestaan siirretty syyttäjille perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetyllä lailla rangaistusmääräysmenettelystä (692/1993), jolla syyttäjälle on annettu valtuudet rangaistusmääräyksen antamiseen. Poliisilla puolestaan on rikesakkomenettelystä annetun lain (66/1983) nojalla laajat valtuudet rikesakon määräämiseen. Myös rikesakkomenettelystä annettu laki on säädetty perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Tuomiovaltaa käyttävät myös useat varsinaisen tuomioistuinorganisaation ulkopuolella olevat tuomioistuintyyppiset lautakunnat.

Vaikka tuomioistuinten perustuslaillinen tehtävä on periaatteellisesti selkeä, siitä ei kuitenkaan voi tehdä lopullisia päätelmiä siitä, mitä konkreettisia asioita tuomioistuimissa tulisi käsitellä ja mitä ei, eikä siitä, millainen on tuomioistuinten rooli tulevaisuudessa koko konfliktinratkaisu- ja oikeussuojajärjestelmässä. Kysymysten arvioinnin lähtökohtana voidaan kuitenkin perustuslain nojalla pitää sitä, että tuomioistuihin keskitettävänä ydintehtävänä tulee säilymään riita-, rikos- ja hallintolainkäyttöasioiden ratkaiseminen siinä merkityksessä kuin se on tavanomaisesti totuttu ymmärtämään. Tuomioistuinten tehtävien huomattava laajentaminen tämän ulkopuolelle olisi ongelmallista perustuslaillisesta näkökulmasta. Toisaalta perustuslaillisesta näkökulmasta olisi ongelmallista myös mainittujen tuomioistuinten ydintehtävien hoitaminen muualla kuin tuomioistuimissa.

2.2. Tuomioistuimeen pääsy perus- ja ihmisoikeutena sekä EY-oikeuden näkökulmasta

2.2.1. Johdanto

Tuomioistuinten roolia oikeussuoja- ja konfliktinratkaisujärjestelmässä määrittävät perus- ja ihmisoikeuksia sekä EY-oikeutta koskevat säännökset. Koska ne ovat Suomessa voimassa olevaa oikeutta, ne on otettava huomioon myös tuomioistuinten kehittämistyössä. Ne myös määrittävät varsin kiinteällä ja pysyvällä tavalla tuomioistuinten tehtäviä yhteiskunnassa.

¹ Useissa maissa kuten esimerkiksi Tanskassa, Saksassa, Itävallassa, Ranskassa, Belgiassa ja Alankomaissa tuomioistuimet hoitavat pakkotäytäntöönpanotehtäviä joko kokonaan tai hallintoviranomaisten sekä yksityisten elinkeinonharjoittajien ohella. Ruotsissa kaikki pakkotäytäntöönpano kuuluu sen sijaan hallintoviranomaisille. Ulosoton tulevaisuutta Suomessa pohtinut toimikunta (Ulosotto 2000 -toimikunnan mietintö 1998:2) piti Suomen keskitettyä valtion viranomaisvoimin hoidettua ulosottotoimintaa hyvin modernina ja esimerkillisenä kansainvälisessä vertailussa (s. 57). Toimikunnan mielestä ulosoton valtiollisella erityisorganisaatiolla on huomattavia etuja velkojan ja yhteiskunnan kannalta. Toimikunta ei tehnyt esityksiä pakkotäytäntöönpanotehtävien siirtämiseksi tuomioistuimille.

Oikeus saada oikeusturvaa ja päästä oikeuksiin on perustavaa laatua oleva yhteiskunnallinen oikeus, joka ilmaistaan nykyisin sekä perustuslaissa että ihmisoikeussopimuksissa. Lisäksi kansainväliset ihmisoikeussopimukset sisältävät yksityiskohtaisia määräyksiä oikeudesta tuomioistuinkäsittelyyn. Kansainvälisten tuomioistuinten, erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen, oikeuskäytäntö konkretisoi oikeuden saatavuutta. Kansallisella tasolla ylimmät tuomioistuimet ohjaavat kansallista laintulkintaa, mutta ihmisoikeussääntely ohjaa myös kansallisten tuomioistuinten ratkaisutoimintaa.

2.2.2. Perustuslaki

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Oikeusturva on siten jokaisen perusoikeus.

Oikeusturvaa koskevan perustuslain säännöksen tarkoituksena on taata Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 14 artiklan 1 kappaleen edellyttämä oikeus oikeudenkäyntiin kaikissa sopimusmääräysten tarkoittamissa tilanteissa. Toisaalta perustuslain soveltamisala on joissain suhteissa laajempi kuin edellä mainittujen sopimusten tämän hetkinen tulkinta edellyttää. Perusoikeussäännöksissä ei oikeussuojan saatavuutta ole myöskään rajattu samalla tavoin yksityisiin (*civil rights and obligations*) oikeuksiin ja velvollisuuksiin kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (esim. KHO 31.12.1999 T 4398 verrattuna EIT 19.10.2000).

2.2.3. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vaatimukset

Sekä Euroopan ihmisoikeussopimus että YK:n piirissä solmittu kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (KP-sopimus) sisältävät useita määräyksiä, jotka koskevat oikeutta tuomioistuinkäsittelyyn tai oikeussuojakeinoon. Molempien sopimusten määräykset ovat samansuuntaiset. Koska Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö on erittäin laaja, tarkastellaan seuraavassa määräysten tarkempaa sisältöä ihmisoikeussopimuksen kannalta. Kussakin yhteydessä mainitaan myös KP-sopimuksen sisältö.

Oikeudet, velvollisuudet ja rikossyyte

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklan mukaan ”Jokaisella on oikeus ... oikeudenkäyntiin ... silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan (*the determination of his civil rights and obligations / contestations sur ses droits et obligations de caractère civil*) tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä. ...” KP-sopimuksen 14 (1) artiklassa on vastaava määräys, jonka mukaan päätettäessä rikossyytteestä henkilöä vastaan tai hänen oikeuksistaan tai velvoituksistaan riita-asiassa, jokaisella on oikeus oikeudenkäyntiin.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan määräys on osoittautunut sopimuksen ehkä vaikeimmin tulkittavaksi olevaksi yksittäiseksi artiklaksi. Yhtäältä Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisuisissaan korostanut valtioiden vapautta valita ne keinot, joiden avulla ne täyttävät määräyksen asettamat vaatimukset. Toisaalta se on todennut tämän artiklan rikkomuksia useammin kuin minkään muun yksittäisen sopimusmääräyksen osalta. Eräs keskeisimmästä sopimusmääräyksen ongelmista on sen ensimmäisessä kappaleessa esiintyvä käsite oikeuksista ja velvollisuuksista (*civil rights and obligations*). Käsite ei tarkoita vain Suomen oikeusjärjestyksessä yksityisoikeudellisiksi luonnehdittavia riita-asioita. Sopimusmääräyksen sisältö ei riipu kansallisista oikeusjärjestyksistä, vaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään täsmentänyt määräyksen sisältöä ja tulkinta on kehittynyt määritelmää laajentavaan suuntaan.

Määräyksen soveltamisen edellytyksiä ovat, että oikeutta koskeva erimielisyys (riita) on aito ja vakava. Erimielisyys voi koskea oikeuden olemassaoloa tai oikeuden sisältöä. Se voi myös liittyä joko oikeus- tai tosiasiakysymyksiin. Menettelyn tulee olla oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta välittömästi ratkaiseva, eli vain löyhä yhteys oikeuden ja tällaisen menettelyn välillä ei riitä saattamaan asiaa määräyksen alaisuuteen. Tältä osin on kuitenkin tärkeämpää menettelyn tosiasiallinen merkitys kuin muoto. Määräys edellyttää vielä, että vaateella on perusta valtiosisäisessä oikeudessa. Tämä merkitsee sitä, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla ei sinänsä takaa mitään aineellisia oikeuksia tai tietynlaista sisältöä tällaisille oikeuksille, vaan määräys koskee prosessuaalista oikeutta. Toisaalta sopimusmääräys ei rajoitu vain niin sanottuihin subjektiivisiin oikeuksiin ahtaassa mielessä, vaan se voi koskea myös harkinnanvaraisia oikeuksia, kunhan oikeudelliset kriteerit rajoittavat ratkaisevan viranomaisen harkintavaltaa. Näin ollen sekä ”erimielisyys” että ”oikeus” ovat saaneet ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä autonomisen tulkinnan.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklan soveltamisalaa koskevat Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut ovat usein suomalaisittain ajatellen hallinto-oikeuden alalta, vaikka määräyksen tulkinnan kannalta jaottelu julkis- ja yksityisoikeuteen ei ole ratkaiseva. Esimerkiksi hallinto-oikeuksissa käsiteltävät lasten huostaanotto sekä huostaanotetun lapsen yhteydenpidon rajoittaminen kuuluvat artiklan soveltamisalaan. Myös eräät rakentamiseen sekä kiinteistön omistukseen ja käyttöön liittyvät asiat koskevat oikeuksia tai velvollisuuksia. Tällaisia ovat muun muassa pakkolunastusluvut, rakennusluvut, rakennuskieltoasiat, rakennuskaavan muuttaminen sekä alueen julistaminen suojelualueeksi. Kaikissa näissä asioissa asianosaisella pitää olla oikeus saada asiansa tarvittaessa käsitellyksi tuomioistuimessa.

Elinkeinon, ammatin tai muun taloudellisen toiminnan harjoittamiseen liittyvä lupahallinto kuuluu usein sopimusmääräyksen alaan. Tällaisia asioita ovat muun muassa lääkärintoimen harjoittamisoikeuden peruuttaminen sekä liikenneluvan tai alkoholin anniskeluoikeuksien peruuttaminen. Eräässä tapauksessa myös konkurssipesänhoitajan määräyksen peruuttaminen koski henkilön oikeuksia, koska asia liittyi taloudellisiin intresseihin ja henkilön oikeuteen hyvään maineeseen. Elinkeino- tai ammatinharjoittamisluvan myöntäminen ei sitä vastoin aina kuulu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklan soveltamisalaan, ja ratkaisevaa on, kuinka selvästi harkintavalta luvan myöntämisessä on sidottu oikeudellisiin edellytyksiin. Tällä perusteella esimerkiksi vaatimus päästä jäseneksi asianajajayhdistykseen kuului sopimuksen soveltamisalaan, kun määrätty ehdot täyttävällä henkilöllä oli oikeus päästä

jäseneksi. Myös sellainen asia piti saada tarvittaessa käsitellyksi riippumattomassa ja laillisesti perustetussa tuomioistuimessa.

Sosiaalietuuksien kohdalla on käyty rajanvetoa yksityisoikeudellisten ja julkisoikeudellisten piirteiden välillä. Aikaisemmin katsottiin, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklan soveltamisalaan kuuluivat asiat, joissa yksityisoikeudelliset piirteet olivat vallitsevia. Sen vuoksi esimerkiksi kontribuutiiviset sosiaalietuudet kuuluivat määräyksen alaan. Nykyisin kysymys voi olla sopimuksessa tarkoitettusta oikeudesta riippumatta siitä, onko asiassa yksityisoikeudellisia piirteitä vai ei. Asiaan liittyvät rahalliset intressit eivät kuitenkaan yksin saata asiaa määräyksen piiriin. Ihmisoikeustuomioistuimen käytännön mukaan muun muassa oikeus leskeneläkkeeseen, invalidieläkkeeseen ja julkishenkilöstön eläkkeeseen sekä sotilasvammalain mukaiseen etuuteen (*Kerojärvi v. Suomi* 19.7.1995, A 328) ovat asioita, joissa on oltava pääsy tuomioistuimeen.

Virkamiesasioista Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklan soveltamispiirin ulkopuolelle jäävät virkaan nimittämistä ja virassa ylenemistä koskevat asiat. Virasta erottamista koskevien asioiden kohdalla oikeuskäytäntö on vähitellen laajentanut määräyksen soveltamisalaa. Nykyisin on ratkaisevaa, kuuluuko henkilön tehtäviin julkisen vallan käyttöä. Sopimuksen 6 (1) artiklan soveltamisala ei ulotu virkamiehen irtisanomiseen, jos virkamiehen tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttämistä (*Pellegrin v. Ranska* 8.12.1999, *Reports* 1999-VIII). Edellä mainituissa asioissa ei siis olisi ihmisoikeussopimuksen kannalta välttämätöntä järjestää pääsyä tuomioistuimeen.

Perinteisesti on katsottu, että verotus ei kuulu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklassa tarkoitettuihin oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Tämä oikeuskäytäntö on vahvistettu tuomioistuimen suuren jaoston ratkaisemassa tapauksessa *Ferrazzini v. Italia* 12.7.2001 (*Reports* 2001-VII). Rangaistuksen luonteiset veroseuraamukset kuitenkin kuuluvat artiklan soveltamisalaan. Artiklan soveltamisalan ulkopuolelle jäävät myös muun muassa passiasiat, kansalaisuusasiat sekä ulkomaalaisten maahantulo- ja maassaolo-oikeus, johon kuuluvat myös turvapaikka-asiat. Nämä asiat ovat sellaisia, että Suomen oikeusjärjestyksessä niistä on valitusoikeus hallinto-oikeuteen. Myöskään vaaliasiat eivät kuulu määräyksen soveltamisalaan. Sitä vastoin ulosotto- ja vastaavien täytäntöönpanoasioiden voidaan lähtökohtaisesti katsoa kuuluvan artiklan soveltamisalaan.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklan määräykset soveltuvat myös rikossyytteiden käsittelyyn. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella rikossyyte voidaan määritellä toimivaltaisen viranomaisen yksilölle antamaksi viralliseksi ilmoitukseksi siitä, että henkilön väitetään syyllistyneen rikokseen. Näin ollen artikla voi tulla sovellettavaksi jo esitutkintavaiheessa. Asia voi myös kuulua rikossyytteen alaan, vaikka seuraamus olisi määrätty hallinto-oikeudellisessa menettelyssä.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklan asettamat oikeussuojavaatimukset ja oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon eivät aina koske kurinpitomenettelyä. Valtionsisäinen luokittelu kurinpitomenettelyksi ei kuitenkaan ole arvioinnissa ratkaisevaa, vaan tärkeää on teon laatu suhteessa rangaistuksen laatuun. Vaikka teko sinänsä voisi mahtua kurinpitomenettelyn piiriin, seuraamuksen luonne ja ankaruus saattavat aiheuttaa sen, että asiaa on arvioitava rikossyytteenä. Mikäli seuraamus on

tuntuva vapaudenmenetys, sen määräämistä koskeva menettely on lähtökohtaisesti 6 artiklan soveltamispiiriin kuuluva rikosasia.

Kilpailuoikeuden alalla määrätyn ankaran hallinnollisen sanktion on katsottu kuuluvan rikossyytteen soveltamisalaan. Myös veronkorotus tai vastaavassa muodossa määrätty erityisen ankara veroseuraamus voidaan katsoa rikosoikeudelliseksi.

Henkilökohtaisen vapauden suoja

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 1 kappaleen mukaan ”Jokaisella on oikeus vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen.” Vastaavasti KP-sopimuksen 9 artikla koskee oikeutta vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen.

Vapaudenriistoa koskevaa artiklaa on ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä tulkittu siten, että vapauden rajoittamisen intensiteetillä on merkitystä ja käytännössä varsin lyhytaikainenkin vapaudenriisto kuuluu artiklan soveltamispiiriin.

Vapaudenriistoa koskevassa Euroopan ihmisoikeussopimuksessa 5 artiklassa on määritelty laillisen vapaudenriiston edellytykset ja määräys on yksityiskohtainen. Vapaudenriiston tulee aina tapahtua lain määräämässä järjestyksessä. Laillisuusvaatimus koskee menettelyllisiä kysymyksiä ja vapaudenriiston aineellisoikeudellista perustaa. Sopimus vaatii lisäksi, että yksilöä suojellaan mielivallalta. Ollakseen sopimuksen mukainen vapaudenriiston tulee täyttää 5 artiklan 1 kappaleessa ja sitä seuraavassa luettelossa määritellyt edellytykset (luettelon kohdissa a-f mainitaan rikostuomioon perustuva vapaudenriisto, muuhun oikeuden määräykseen taikka lailliseen velvollisuuteen perustuva vapaudenriisto, pidättäminen ja vangitseminen, alaikäiseen kohdistuva vapaudenriisto kasvatuksen valvomiseksi tai saattamiseksi toimivaltaisen oikeusviranomaisen tutkittavaksi, mielenterveyslainsäädäntöön perustuva vapaudenriisto ja eräät muut tilanteet sekä ulkomaalaisoikeudellinen ja rikosentekijän luovuttamisen yhteydessä tapahtuva vapaudenriisto).

Pidätetyllä on Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 (3) artiklan mukaan oikeus saada vapaudenriisto viipymättä tuomioistuimen kontrolliin. Edelleen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 (4) artiklan mukaan vapaudenriiston laillisuuteen liittyy yleisemminkin tuomioistuinkontrolli. Nämä kohdat voivat tulla sovellettaviksi myös rinnakkain. Sopimuksen 5 (4) artiklan määräys koskee periaatteessa kaikkia vapaudenriistoksi katsottavia toimenpiteitä, mutta erillistä tuomioistuinkontrollia ei tarvita silloin, jos tuomioistuin on alun perin päättänyt vapaudenriistosta. Näin ollen 4 kappaleella on merkitystä erityisesti tilanteissa, joissa hallinnollinen viranomainen on päättänyt vapaudenriistosta.

Vaatus tehokkaasta oikeussuojakeinosta

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan mukaan jokaisella, jonka ihmisoikeussopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino (*effective remedy*) kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt. Määräys ei ole itsenäinen oikeus, vaan sitä on tarkasteltava suhteessa ihmisoikeussopimuksen aineellisiin määräyksiin. Lisäksi sopimuksen 5 (4) ja 6 (1) artiklan määräykset ovat 13 artiklaan verrattuna

erityissäännöksiä. Euroopan ihmisoikeussopimus 13 artikla ei edellytä, että tehokas oikeussuojakeino on tuomioistuinmenettely, vaan muunlainenkin oikeuskeino voi olla riittävä. Oikeussuojakeinon tehokkuus edellyttää myös, että tehtyä päätöstä noudatetaan.

Vaikka Euroopan ihmisoikeussopimus 13 artikla ei siis edellytä, että oikeussuojakeinona on aina tuomioistuin, on kuitenkin tilanteita, joissa asian luonne on sellainen, ettei ole ajateltavissa, että oikeussuoja jäisi vain hallinnon sisäiseksi. Loukkauksen luonteella ja vakavuudella on nimittäin vaikutusta siihen, minkälaisia oikeussuojakeinoja 13 artikla edellyttää. Esimerkiksi rajuimmat puuttumiset ihmisoikeussopimuksen takaamiin yksityisyyden ja kirjeenvaihdon suojaan eivät voi jäädä hallinnon sisäiseksi. Kysymys on tullut pohdittavaksi esimerkiksi puhelinkuuntelun, kotirauhaan ulottuvan teknisen tarkkailun tai televalvonnan osalta. Monissa Euroopan maissa pakkokeinoista päättäminen on siirretty tuomioistuimille tai riippumattomalle tutkintatuomarille laajemmin kuin Suomessa. On mahdollista, että tältä osin syntyy Suomeenkin paineita siirtää nykyisin esitutkintaviranomaisilla olevia pakkokeinovaltuuksia tuomioistuimen etukäteistä lupaa edellyttäväksi (ks. *Rotaru v. Romania* 4.5.2000, *Reports* 2000-V).

Myös KP-sopimuksen 2 artikla edellyttää tehokasta oikeuskeinoa. Sopimusvaltiot sitoutuvat varmistamaan, että jokaisella henkilöllä, jonka mainitussa sopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on käytettävissään tehokas oikeuskeino, vaikka loukkauksen olisivat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt. Edelleen sopimusvaltiot sitoutuvat kehittämään oikeuskeinojen käyttömahdollisuuksia sekä varmistamaan, että toimivaltaiset viranomaiset panevat täytäntöön sellaisten oikeuskeinojen perusteella annetut päätökset.

2.2.4. EY-oikeuden oikeusturvaa koskevat vaatimukset

EY-tuomioistuimen tulkintakäytännön muodostamat oikeusturvan vähimmäisvaatimukset voidaan jakaa kolmeen ryhmään:

- oikeusturvan riittävä saatavuus,
- oikeusturvamenettelyn syrjimättömyys ja oikeussuojakeinojen vastaavuus kansallisiin oikeusturvakeinoihin,
- oikeusturvakeinojen tehokkuus ja oikeusturvan toteuttamiskelpoisuus.

Oikeusturvakeinojen tehokkuus edellyttää, että käytettävissä olevat oikeussuojakeinot ovat reaalisia ja vaikutuksiltaan toimivia. Edellä mainituista kolmesta elementistä erityisesti oikeusturvan riittävä saatavuus vaikuttaa siihen, missä asioissa tulisi olla pääsy tuomioistuimeen. Jos EY-oikeus määrittelee yksilölle tietyn oikeuden, tuo oikeus tulee tarvittaessa voida toteuttaa tuomioistuinmenettelyssä.

Ihmisoikeussopimukseen verrattuna oikeusturvan saatavuus ei EY-oikeudessa riipu lainkaan yksityis- ja julkisoikeuden välisestä jaottelusta. EY-oikeutta toteutetaan suureksi osaksi kansallisen hallinnon avulla, joten EY-oikeudelliset oikeusturvavaatimukset konkretisoituvat Suomessa erityisesti hallintolainkäytössä.

Vaikka oikeuskeinoista ja oikeudenkäyntimenettelystä säättäminen kuuluu sinänsä kansallisen lainsäädännön alaan, EY-oikeuden vaatimus tehokkaasta oikeussuojakeinosta voi vaikuttaa lainsäädäntöön ja kansallisen lain soveltamiseen. Esimerkiksi hallinto-oikeuden alalla EY-oikeuden vaatimukset saattavat vaikuttaa sellaisiin kysymyksiin kuin

kenellä on valitusoikeus ja mikä viranomaistoimenpide on valituskelpoinen tai muutoin saatettavissa tuomioistuimeen.

2.3. Tuomioistuinmenettelyn arvo asian käsittelyssä

Kun pohditaan toisaalta mitä asioita tuomioistuimissa tulee käsitellä ja toisaalta mitä siellä on tarkoituksenmukaista käsitellä, on syytä kysyä, miksi jokin asia pitäisi käsitellä tuomioistuimessa; mitä erityistä hyötyä tai lisäarvoa tuomioistuin antaa asian käsittelemiselle ja ratkaisemiselle verrattuna muihin konfliktinratkaisua harjoittaviin toimielimiin. Voidaan myös kysyä, onko asian käsittelemisestä tuomioistuimessa jotakin haittaa verrattuna muihin toimielimiin. Tässä yhteydessä nostetaan aiheesta esille vain muutamia näkökohtia. Aihetta on käsitelty myös konfliktinratkaisun vaihtoehtoja käsittelevässä mietinnön pääluvussa VIII.

Ratkaisutoiminnan luonteen puolesta tuomioistuinmenettelyssä ja hallinnossa tai muissa konfliktinratkaisumenettelyissä on monia yhteisiä piirteitä. Ratkaisun tekemisen perusrakenne ei tuomioistuimissa eroa muista lakia soveltavista viranomaisista ja toisaalta on voitu havaita, että konfliktinratkaisu erilaisissa sovittelujärjestelmissä onnistuu hyvin, vaikka niissä ei edes pyritä vahvistamaan voimassa olevan oikeuden sisältöä yksittäistapauksessa. Päinvastoin valtion väitetään joskus ”varastavan” asianosaisilta heille kuuluvan ja erilaisia pääoma-arvoja omaavan riidan tuomioistuimen alkaessa käsitellä ja ratkaista sitä laissa säädetyn käsitejärjestelmän avulla. Mitä lisäarvoa tuomioistuinmenettely siis antaa asian käsittelylle?

Keskeiset ominaisuudet, jotka erottavat tuomioistuimet kaikista muista ratkaisuelimistä, ovat tuomioistuinten puolueettomuus ja riippumattomuus. Tuomioistuinten toiminta on organisatorisesti ja menettelyllisesti järjestetty niin, että ratkaisutoiminnan riippumattomuus ja puolueettomuus turvataan mahdollisimman hyvin. Tuomioistuinten puolueettomuutta ja riippumattomuutta turvataan lukuisilla tuomioistuinlaitoksen organisaatioon, henkilöstöön ja menettelyyn liittyvillä järjestelyillä ja takeilla. Näillä tavoitellaan sitä, että tuomioistuin yksittäistä juttua ratkaistessaan on vapaa kaikista epäasiallisista ja asiaankuulumattomista sivuvaikutuksista ja kykenee tekemään ratkaisun pelkästään jutussa esille tulleen tosiseikaston ja voimassa olevan oikeuden perusteella. Sallittua ei esimerkiksi ole antaa tuomioistuimelle yksittäistapausta koskevia käskyjä ja kieltoja eikä muuttaa tuomioistuimen ratkaisua muuten kuin säännönmukaisessa muutoksenhakuelimessä. Tuomioistuimen jäseniä ei myöskään saa välillisesti tai välittömästi painostaa, uhata tai houkuttaa. Riippumattomuus ja puolueettomuus turvaavat siten ensisijassa jutun asianosaisten pääsyä oikeuksiinsa.

Tuomioistuimet poikkeavat muista ratkaisuelimistä myös menettelyä koskevien oikeusturvatakeiden osalta. Oikeudenkäyntimenettely on lakisääteistä, minkä on ajateltu parhaiten toteuttavan oikeudenkäynnin osapuolten yhdenvertaisen oikeuden päästä oikeuksiinsa. Menettely on myös pyritty kehittämään sellaiseksi, että osapuolten oikeusturva toteutuisi oikeudenkäynnissä mahdollisimman hyvin. Tuomioistuinmenettelyn erilaisilla järjestelyillä pyritään takaamaan ratkaisujen oikeellisuutta esimerkiksi siten, että ratkaisun perustaksi pantava aineisto olisi monipuolista ja sen käsitteleminen riittävän perusteellista ja järkevää. Oikeusturvaa takaavat myös esimerkiksi oikeudenkäyntimenettelyn julkisuus, velvollisuus kuulla asianosaisia, jutun laadun mukaan muodostettavat kokoonpanot ja muutoksenhakuoikeus. Oikeusturvatakeet

tuomioistuinten ulkopuolella tapahtuvassa ratkaisutoiminnassa ovat olennaisesti heikommat kuin tuomioistuimissa. Toisaalta esimerkiksi hallintomenettelyä koskevat monet samansisältöiset periaatteet kuin tuomioistuinmenettelyäkin, eikä ero menettelyllisten takeiden osalta ole välttämättä suuri. Nykyaikaista hallintoa järjestettäessä ja hyvän hallinnon takeita säädettäessä on lähtökohtana ollut, että asianosaisten oikeusturva toteutuisi jo hallintomenettelyssä.

Tosiasiallisesti tuomioistuinten kilpailukykyä muihin ratkaisuelimiin nähden parantaa myös tuomareiden korkeatasoinen ammattitaito ja osaaminen, jotka on pyritty turvaamaan sekä muodollisesti nimitysperusteiden että tosiasiallisesti koulutuksen ja työkokemuksen kautta. Tuomareiden ammattitaidon ydin on taito ratkaista ristiriitoja sisältäviä oikeudellista harkintaa edellyttäviä kysymyksiä. Tuomioistuinten voidaan siten sanoa olevan yhteiskunnassa paitsi niiden puolueettomuuden ja riippumattomuuden ja korkeatasoista oikeusturvaa takaavan menettelyn puolesta myös tuomareiden tosiasiallisen ammattitaidon vuoksi pätevin ratkaisukoneisto oikeudellisten ristiriitojen ratkaisemisessa.

Tuomioistuimen ratkaisujen täytäntöönpanokelpoisuus on myös monessa tapauksessa sellainen ominaisuus, jota asianosaiset tarvitsevat oikeuksiensa toteuttamiseksi. Yleensä täytäntöönpanokelpoisuutta ei ole saavutettavissa muuten kuin tuomioistuinratkaisun avulla.

Tuomioistuintoiminnassa on toisaalta myös sellaisia piirteitä, että niiden käsiteltäväksi ei ole tarkoituksenmukaista saattaa mitä asioita tahansa. Tuomioistuinkäsittely voi olla ensinnäkin kustannuksiltaan suhteettoman kallista verrattuna esimerkiksi asian merkityksellisyyteen. Tuomioistuinmenettely ei myöskään ole aina jutun laatuun nähden riittävän nopeaa. Lisäksi tuomioistuinkäsittelyn julkisuudesta saattaa aiheutua sellaista haittaa, ettei osapuolten kannata julkisuuden aiheuttamien kielteisten seurausten vuoksi lähteä käsittelemään riitaansa tuomioistuinmenettelyssä. Perinteisessä tuomioistuinmenettelyssä ei voida myöskään ottaa sovellettavien normien rinnalla huomioon niin väljästi muita seikkoja ja näkökohtia kuin monissa epävirallisissa konfliktinratkaisumenettelyissä voidaan tehdä.

2.4. Tuomioistuinten tehtäväkuvan selkeys ja voimavarojen tehokas käyttäminen

Tuomioistuimia kohtaan asetetut vaatimukset ja odotukset ovat kasvaneet. Tuomioistuinten toiminnalta vaaditaan entistä parempaa laatua, esimerkiksi aikaisempaa nopeampia käsittelyaikoja ja paremmin perusteltuja ratkaisuja. Saman aikaisesti tuomioistuinten tehtävät ovat monipuolistuneet. Yleisiin tuomioistuihin on tullut uusia asiaryhmiä: yrityssaneeraukset, yksityishenkilön velkajärjestelyt, ulosottovalitukset, vankien kurinpitovalitukset, lähestymiskiellot ja eräitä kansainväliseen täytäntöönpanoon liittyviä tehtäviä. Riita-asioissa sovittelu on tullut keskeiseksi palvelumuodoksi. Hallinto-oikeuksien tehtäväkenttä on myös huomattavasti laajentunut.

Tuomioistuinten tehtävien monipuolistuminen ja niille asetettujen vaatimusten kasvu on ajankohtaistanut kysymyksen tuomareiden osaamisesta ja ammattitaidosta (IX). Tällä on kuitenkin merkitystä myös pohdittaessa tuomioistuimissa käsiteltävien asioiden laatua ja määrää. Kysymys voidaan pelkistää siihen, kuinka paljon tuomioistuinten

palveluvalikoimaa voidaan laajentaa ja niille asetettavia odotuksia lisätä ilman, että tuomioistuinorganisaatiota vastaavasti laajennetaan tai toisaalta sen tehtäviä karsitaan.

Kun tuomioistuinten lainkäyttötehtävien kokonaisuus on monipuolistunut, on tuomioistuimista toisaalta pyritty siirtämään muualle sellaisia tehtäviä, jotka eivät kuulu tuomitsemistoiminnan ytimeen. Viimeksi 1.3.2003 käräjäoikeuksista on siirretty maistraatin käsiteltäviksi isyyden tunnustamisen vahvistamiset, avioehto- ja avio-oikeuden poistamista koskevien vaatimusten rekisteröinnit, läheisten välisten lahjojen rekisteröinnit, aviovarallisuussuhteeseen sovellettavaa lakia koskevien sopimusten rekisteröinnit sekä osituskirjojen rekisteröinnit. Siirretyt asiaryhmät ovat tyypillisesti rekisteröintitehtäviä, mutta esimerkiksi isyyden tunnustamisen vahvistamiseen liittyy rekisteröinnin lisäksi merkittäviä oikeusvaikutuksiakin. Tuomioistuinten tehtävien karsimisen lisäksi tuomareiden tehtäviä on pyritty suuntaamaan paremmin tuomitsemistoimintaan mahdollistamalla tuomioistuimissa käsiteltävien vähäisempien asioiden delegoiminen muun henkilökunnan käsiteltäväksi.

Tehtävien siirtäminen tuomioistuimista muiden tahojen käsiteltäviksi, ja aiheesta käyty keskustelu on seurausta siitä, että tuomioistuihin on kohdistunut viime vuosikymmeninä merkittäviä sekä määrällisiä että laadullisia työpaineita. Ilmiö on tuttu muualtakin kuin Suomesta, ja asiasta käydään keskustelua laajemminkin Euroopassa. Keskustelu on johtanut tuomioistuinten työtaakan keventämiseksi tehtyjen toimenpiteiden lisäksi tuomioistuimille vaihtoehtoisista konfliktinratkaisuelimistä koituvien etujen punnintaan.

Euroopan neuvosto antoi 16.9.1986 suosituksen R (86) 12, joka koskee tuomioistuinten työtaakkaa. Suosituksen mukaan riitojen ratkaisemisen pitäisi olla tuomareiden päätehtävä. Tosiasiallisesti tuomareiden ajasta monissa jäsenmaissa suuri osaa kuluu sellaisten tehtävien hoitamiseen, jotka eivät millään tavoin liity oikeudenkäynteihin, vaan ovat luonteeltaan pikemminkin hallinnollisia. Suosituksessa arvioitiin tällaisten asioiden määrän joissakin jäsenvaltioissa vain lisääntyvän. Sen vuoksi neuvosto esitti, että jäsenvaltiot eivät enää lisäisi, vaan vähitellen vähentäisivät tuomioistuimien muita kuin riidanratkaisutehtäviä. Jäsenvaltioiden tulisi omista lähtökohdistaan arvioida ne asiat ja tehtävät, jotka eivät välttämättä kuulu tuomioistuihin. Suosituksen liitteeksi on otettu esimerkkiluettelo ei-oikeudellisista tehtävistä, joista tuomarit voitaisiin vapauttaa. Esimerkkiluettelossa mainitaan muun muassa erilaisten rekistereiden (kuten yhteisöt ja kiinteistöt) pitäminen ja todistusten antaminen.

Suomessa tuomioistuimet 2000-luvulle perusselvityksessä esitettiin Euroopan neuvoston suosituksen mukaisesti tuomioistuimien puhdistamista sellaisista tehtävistä, jotka eivät varsinaisesti kuulu niiden käsiteltäviksi. Perusselvityksen mukaan tuomioistuimissa pitäisi käsitellä vain sellaisia asioita, jotka vaativat oikeudellisen erimielisyyden ratkaisemista tai rikosvastuun toteamista. Puhtaimmillaan tuomioistuimissa pitäisivät olla vain ne asiat, jotka perustuslain tai ihmisoikeussopimusten perusteella edellyttävät riippumattoman toimielimen ratkaisua. Perusselvityksen mukaan olisi myös huolehdittava siitä, ettei tuomioistuimissa ole sellaisia asioita, jotka luonteensa mukaisesti kuuluisivat jonkun muun viranomaisen hoidettaviksi. Perusselvityksestä annetuissa lausunnoissa perusselvityksen kannanottoihin suhtauduttiin pääsääntöisesti myönteisesti.

Oikeusministeriössä vuonna 2002 laaditussa oikeuspolitiikan strategiassa ja kehitysnäkymissä vuosiksi 2003-2012 pidetään tuomioistuinten tehtäväkuvan selkeyttämistä tarpeellisena. Asiakirjassa todetaan, että tuomioistuinten voimavarojen suuntaamiseksi kansalaisten oikeusturvan parantamiseen ja vaativan perustoiminnan kehittämiseen selvitetään, onko mahdollista keskittää kiinteistöasioiden käsittely joihinkin

tuomioistuimiin tai siirtää ne jonkin muun viranomaisen tehtäväksi. Tämä on toteutettavissa maakaariuudistuksen päätyttyä vuonna 2007. Asiakirjan mukaan vastaavasti selvitetään riidattomien saatavien keskittämistä tai siirtämistä. Selvityksissä kiinnitetään huomio oikeusturvatarpeeseen ja kokonaistaloudelliseen tehokkuuteen sekä kiinteistötietojärjestelmän, ulosoton ja maksuhäiriöpolitiikan kehittämiseen.

Keskustelua tuomioistuinten tehtävien karsimiseksi muista kuin varsinaisista lainkäyttötehtävistä on käyty myös esimerkiksi Ruotsissa, jossa tavoitteena on edelleen yleisten tuomioistuinten puhdistaminen (renodling) varsinaiseen tuomitsemistoimintaan kuulumattomista tehtävistä (ks. esimerkiksi Ruotsin hallituksen kirjelmä Ruotsin eduskunnalle Reformering av domstolsväsendet – en handlingsplan (skr. 1999/2000:106). Ruotsissa tavoitteena on toisaalta siirtää tuomioistuimista tuomitsemistoimintaan kuulumattomat asiat muiden elinten käsiteltäviksi ja toisaalta tuomioistuimissa siirtää tuomareilta tuomioistuinten muun henkilökunnan tehtäviksi kaikki varsinaiseen lainkäyttöön kuulumattomat asiat. Keskustelua tuomioistuinten tehtävien karsimisesta on käyty myös esimerkiksi Norjassa. Siellä vuonna 1999 työnsä jättänyt alioikeuksien toimintaa pohtinut komitea käsitteli myös useiden asiaryhmien, kuten kirjaamisasioiden, siirtämistä pois alioikeuksista (NOU 1999:22. Domstolene i første instans). Tähän työhön pohjautuen päätettiin Norjassa keväällä 2002, että kirjaamisasiat siirretään alioikeuksista valtion karttalaitokselle (Statens kartverk); (St.meld. nr. 13 (2001-2002). Fremtidig organisering av tinglysing i fast eiendom). Myös Tanskassa osana laajempaa tuomioistuinlaitoksen uudistamista on pohdittu tuomioistuinten tehtäviä (ks. esimerkiksi Betænkning fra Domstolens Strukturkommission. Betænkning nr. 1398/2001). Elokuussa 2003 Tanskan hallitus on asettanut toimikunnan pohtimaan kirjaamisasioiden tulevaa käsittelyä ja käsittelypaikkaa (Kommissorium for Justitsministeriets tinglysningsudvalg; www.jm.dk).

Tuomioistuinten työpaineiden helpottumista ei ole odotettavissa, sillä lainkäyttöasioiden määrät eivät ole merkittävästi vähenemässä, mutta toisaalta näköpiirissä ei ole myöskään niiden tuntuvaa lisääntymistä. Kuitenkin tuomitsemistoiminnan laatuun ja henkilökunnan ammattitaitoon kohdistuvat vaatimukset, kuten ratkaisujen perustelujen ja oikeudenkäyntimenettelyn parantaminen, kansainvälistyminen ja oikeuden muuttuminen kasvattavat työpaineita ja vaativat tuomioistuimilta aikaisempaa enemmän. Tämä on ollut nähtävissä esimerkiksi jo siitä, että varsinaisten riita-asioiden määrän väheneminen ei ole vähentänyt käräjäoikeuksien työpainetta. Tähän on tosin vaikuttanut myös se, että samanaikaisesti riita-asioiden vähetessä käräjäoikeuksille tuli uutena laajana asiaryhmänä yksityishenkilön velkajärjestelyä ja yritysten velkasaneerausta koskevat tehtävät, jotka ovat syöneet riita-asioiden vähenemisestä vapautuneita resursseja. Esimerkiksi vuonna 1994 yksityishenkilön velkajärjestelyasioita tuli käräjäoikeuksiin kaikkiaan runsaat 15 000 ja yritysten velkasaneerausasioita lähes 500. Vastaavat luvut olivat vuonna 2002 noin 4 500 ja vajaa 400. Käräjäoikeuksia on myös kuormittanut arvioitua enemmän uutena asiaryhmänä lähestymiskieltoasiat (Laki lähestymiskiellosta 898/1998; voimaan 1.1.1999). Lähestymiskieltoasioita ratkaistiin käräjäoikeuksissa vuonna 2002 yhteensä 2 270. Varsinaisten lähestymiskieltoasioiden lisäksi käräjäoikeuksissa käsiteltiin samana vuonna lähestymiskiellon rikkomista koskevia rikosasioita 249.

Käräjäoikeuksissa, hovioikeuksissa ja hallinto-oikeuksissa on tapahtunut menettelyllisiä uudistuksia ja oikeudenkäyntimenettelyä on muutoinkin kehitetty. Tällainen kehitys on parantanut asianosaisten oikeusturvaa, mutta toisaalta uudistukset työllistävät sekä tuomareita että muuta tuomioistuinten henkilökuntaa aikaisempaa enemmän.

2.5. Komiteassa kehitettyjä harkintaperusteita

Seuraavaan on koottu tuomioistuimien tehtäviä ja roolia koskevia harkintaperusteita, joita on esitetty komitean asiasta käymissä keskusteluissa. Ne eivät välttämättä liity toisiinsa ja voivat olla monella tapaa päällekkäisiä, sisäkkäisiä ja ehkä ristiriitaisiakin. Niiden avulla on kuitenkin jäsennetty eri asiaryhmistä komiteassa käytyä keskustelua.

a) *Onko kysymys oikeusturvan tarpeesta ?*

Tuomioistuinkäsittelylle on perusteet silloin, jos asiassa on kysymys oikeussuojan tarpeesta eikä oikeussuojaa pystytä antamaan tehokkaasti muunlaisessa menettelyssä. Esimerkiksi asian laajuus ja oikeudellinen monimutkaisuus sekä osapuolten välinen voimakas vallan epätasapaino saattavat edellyttää asian käsittelemistä tuomioistuimessa. Myös tarve kontrolloida julkisen vallan käyttämisen lainmukaisuutta tai materiaalsen oikeuden toteutumisen varmistaminen julkishallinnossa saattavat edellyttää tuomioistuinkäsittelyä.

b) *Onko kysymys konfliktista ?*

Tärkeä yleisen tason kriteeri tuomioistuimissa käsiteltävien asioiden määräytymiseksi on niiden konfliktiluonteessa. Tuomioistuinten ydintehtävä on ratkaista erilaisia ristiriitoja. Konflikti voi olla yksittäisten ihmisten tai yhteisöjen välillä tai niiden ja julkisen vallan välillä. Myös rikosasiassa on usein kyse konfliktista. Lisäksi esimerkiksi julkisen vallan puuttuminen perusoikeuksiin on syy tarvittaessa saada puuttumisen laillisuus tutkittavaksi tuomioistuimessa (esim. pakkokeinolain (450/1987) 5a luvussa säädetyt ns. salaiset pakkokeinot).

c) *Palveleeko asian käsitteleminen tuomioistuimessa yhteiskuntarauhan säilyttämistä ?*

Oikeuden ja oikeusjärjestelmän tukena tuomioistuinlaitoksen tehtävänä on edistää yhteiskuntarauhan säilymistä. Jos asioita siirtyy enenevässä määrin tuomioistuimista yksityisen oikeudenhoidon piiriin, se voi johtaa kasvavaan epävarmuuteen ja yhteiskuntarauhan kannalta epätoivottavaan kehitykseen. Siten julkinen intressi tai tarve sosiaalisen kontrollin ylläpitämiseen voivat vaatia tuomioistuinkäsittelyä.

d) *Onko kysymys hallinnosta vai lainkäytöstä ?*

Oikeusvaltiolle on olennaista lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovallan erottaminen. Oikeusturvaa voidaan toteuttaa myös hallinnossa, mutta kuitenkin varsinainen lainkäyttö edellyttää pääsääntöisesti tuomioistuinkäsittelyä. Tuomiovallan käyttäminen kuuluu tuomioistuimille ja sen siirtämiseen muille viranomaisille on suhtauduttava pidättyvästi.

e) *Velvoittavatko perus- ja ihmisoikeudet tuomioistuinkäsittelyyn ?*

Perus- ja ihmisoikeudet edellyttävät tietyissä tilanteissa asian käsittelemistä tuomioistuimessa. Esimerkiksi pitkälle viety rikosoikeudellisen pakkovallan käyttö, kuten vapautteen kohdistuvat seuraamukset, edellyttävät tuomioistuinkäsittelyä. Näissä tilanteissa julkisella vallalla on velvollisuus saattaa asia tuomioistuimeen. Perus- ja ihmisoikeussäännösten mukaan osapuolilla on oikeus saada asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi, kun on kysymys heidän oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Tällaisissa

tapauksissa voidaan edistää myös muunlaista, esimerkiksi tuomioistuinkäsittelyä edeltävää konfliktinratkaisua, jos se tyydyttää osapuolten tarpeet ja on muutoin tarkoituksenmukaista. Toisaalta perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta asian käsitteleminen tuomioistuimessa saattaa olla perusteltua toisinaan silloinkin, kun perus- ja ihmisoikeudet eivät siihen suoranaisesti velvoittaisikaan, jos tällä tavalla kuitenkin voidaan edistää osapuolille tärkeiden perusoikeuksien toteutumista.

f) Edellyttävätkö EY-oikeus tai kansainvälinen yhteistyö tuomioistuinkäsittelyä ?

Kansainvälinen yhteistyö oikeudenhoidon alalla perustuu vastavuoroisen tunnustamisen periaatteelle. Tästä periaatteesta seuraa esimerkiksi Euroopan unionin oikeudellisessa yhteistyössä se, että jäsenvaltiossa tehtyjen päätösten tunnustaminen ja siten täytäntöönpanokelpoisuus toisessa jäsenvaltiossa edellyttävät päätökseen johtaneelta menettelyltä tietyn luotettavuustason täyttymistä. Useasti vastavuoroinen tunnustaminen on mahdollista vain tuomioistuimessa tehtyjen ratkaisujen osalta. Tällöin tuomioistuinkäsittely on välttämätöntä, vaikka asian käsitteleminen ja ratkaiseminen muiden kriteereiden nojalla olisikin paremmin perusteltua tuomioistuinten ulkopuolella. Oikeudenkäyntimenettelyjen yhdenmukaistaminen on ollut esillä EU:n jäsenmaissa esimerkiksi pyrittäessä kehittämään eri oikeudenkäyntimenettelyille yhteisiä eurooppalaisia minimistandardeja. Tulevaisuudessa tällainen kehitys voi edellyttää tuomioistuinkäsittelyä myös asioissa, jotka muiden kriteereiden perusteella sopisivat paremmin muualla ratkaistaviksi. Myös EY-oikeus asettaa kansalliselle oikeusturvalle vaatimuksia, jotka koskevat muun muassa oikeusturvan riittävää saatavuutta ja oikeusturvakeinojen tehokkuutta.

g) Mitä etua tuomioistuimet tuovat asian käsittelylle ?

Tuomioistuinkäsittelyyn tulisi olla mahdollisuus, jos siitä koituu asianosaisille etuja verrattuna muihin mahdollisiin toimielimiin. Etuja voivat erityisesti olla tuomioistuinmenettelyn antamat takeet oikeusturvan toteutumiselle, tuomioistuinten sekä tuomareiden puolueettomuus ja riippumattomuus sekä tuomioistuimen ratkaisun täytäntöönpanokelpoisuus ja lopullisuus. Toisaalta pääsy oikeuteen on jokaisen perusoikeus, eikä asianosaisen siten yksittäistapauksessa tarvitse erikseen osoittaa tuomioistuinmenettelystä koituvan hänelle etuja silloin, kun asiassa on kysymys hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Tuomioistuinverkoston tiheyskin voi olla sellainen tekijä, että oikeuden tosiasiallinen saatavuus toteutuu parhaiten sen välityksellä, vaikka muut perusteet puoltaisivat asian käsittelemistä muissa toimielimissä.

h) Vaatiiko oikeusjärjestyksen noudattaminen yhteiskunnassa tai oikeuden kehittäminen tuomioistuinkäsittelyä ?

Kun lainsäädäntö tulee yhä väljemmäksi ja lainsäätäjä tietoisesti tai tiedostamattaan delegoi lakia kehittävää ja täydentävää tehtävää lain soveltajille, voi olla perusteita keskittää ratkaisunteko tällaisissa tilanteissa tuomioistuimille esimerkiksi oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi. Ratkaisutoiminnan kautta vaikutetaan myös yhteiskuntamoraaliin, ihmisten käyttäytymiseen ja yhteisöjen toimintaa.

i) Sisältyykö tuomioistuinkäsittelyyn jotakin symboliarvoa ?

Tuomioistuinkäsittelyn auktoritatiivisen luonteen vuoksi tuomioistuinkäsittely voi joissakin tapauksissa olla perusteltua pelkästään symboliarvon vuoksi. Vaikka asia voitaisiin käsitellä muuallakin, tuomioistuimien legitimoivan vaikutuksen vuoksi saattaa olla kuitenkin perusteita antaa asiaryhmä tuomioistuimien käsiteltäväksi. Yksittäisessä, sinällään vähäisessä riidassakin saattaa esimerkiksi osapuolten lukkiutuneiden ja tulehtuneiden välien vuoksi tuomioistuinmenettelyn auktoritatiivisuus olla ainoa mahdollisuus konfliktin ratkaisemiseksi. Tällaisten tilannekohtaisten tarpeiden vuoksi mahdollisuutta saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi ei yleensä pitäisi jättää vaihtoehtojen ulkopuolelle.

j) Mitä tarkoituksenmukaisuusnäkökohdat vaikuttavat ?

Asioiden ohjaamisessa toisaalta tuomioistuinten ja toisaalta jonkin muun toimielimen käsiteltäväksi on otettava huomioon muun muassa kustannukset sekä ratkaisun vaikutukset henkilöstöön samoin kuin muiden asioiden käsittelyyn. Arvoltaan ja merkitykseltään vähäisiä konflikteja ei esimerkiksi aina ole tarkoituksenmukaista tuoda niin raskaaseen koneistoon kuin tuomioistuimet ovat, vaan kevyempi menettely saattaa riittää. Tämä harkinta on tehtävä erityisesti niiden asioiden kohdalla, jotka nyt käsitellään tuomioistuimessa. Asiaryhmiä siirrettäessä pois tuomioistuimista olisi kuitenkin aina osoitettava se taho, jossa tällaisia asioita jatkossa käsitellään ja kohdennettava tarvittavat resurssit sinne.

k) Millaiseksi tuomioistuinten tehtäväkenttä muotoutuu ?

Lähtökohtana tulisi olla tuomioistuinten tehtäväkentän pitäminen mahdollisimman selkeänä. Tämän mukaisesti tuomioistuinten tulisi keskittyä päätehtäväänsä, oikeusturvan toteuttamiseen ja konfliktinratkaisuun. Muita tehtäviä tuomioistuimille voidaan perustehtävien lisäksi antaa vain rajoitetusti.²

l) Mikä on tradition merkitys ?

Perinteisten rikos- ja riita-asioiden lisäksi yleisissä tuomioistuimissa on käsitelty jo usean vuosisadan ajan erilaisia hallinnollisia tehtäviä, kuten kiinteistöjä koskevien kirjaamisasioiden käsittelemistä. Tämä palveli aikaisemmin asioiden julkistamista ja lisäksi maanomistussuhteet olivat yhteiskunnallisesti merkityksellisiä. Tuolloin ei myöskään ollut eriytynyttä virkakoneistoa eri asioille. Tuomioistuimissa käsiteltäviä asioita harkittaessa on paitsi ymmärrettävä nykyinen tilanne ja sen syntyyn vaikuttaneet syyt, myös pohdittava sitä, edellyttääkö yhteiskunnan kehittyminen joidenkin asioiden siirtämistä pois tuomioistuimista.

² Myös tuomareiden työnkuva tulisi säilyttää selkeänä. Tavoitteena tulisi jatkuvasti olla, että tuomarit tekevät pelkästään varsinaista tuomarin työtä eli ratkaisevat ja perustelevat lainkäyttöasioita. Muut tehtävät tulisi siirtää tuomioistuinten avustavalle henkilökunnalle.

3. Kehittämislinjauksia

3.1. Yleistä

Pääluvun toisessa jaksossa tarkasteltiin tuomiovallan käyttöä. Tuomioistuimien perustehtävänä on myös tulevaisuudessa voimassa olevan oikeuden vahvistaminen riita-, rikos- ja hallintolainkäyttöasioissa. Perustuslain 3 §:n nojalla tuomioistuimien yhteiskunnallisena tehtävänä on huolehtia oikeusturvan toteuttamisesta tuomiovaltaa käyttämällä.

Tulevassa kehittämistyössä tulee tuomioistuinten yhteiskunnallisen tehtävän huomioon ottaen noudattaa varovaisuutta sen suhteen, että tuomiovallan käyttöä sisältäviä tehtäviä annetaan muille viranomaisille. Vastaavasti tulee tapauskohtaisesti harkita, voidaanko tuomioistuimille säätää muita kuin tuomiovallan käyttöä merkitseviä tehtäviä. Komitean edellä hahmottelemia harkintakriteereitä voidaan hyödyntää tulevaisuudessa harkittaessa tuomioistuinten tehtäväalueen laajentamista tai supistamista eli mietittäessä, tulisiko jokin asia säätää tuomioistuimessa käsiteltäväksi tai siirtää tuomioistuimista jonkin muun toimielimen käsiteltäväksi.

Kysymys tuomioistuimissa käsiteltävistä asioista on monitahoinen ja se vaihtelee myös prosessilajeittain. Riita-asioissaan ihmiset pääsevät periaatteessa aina tuomioistuimiin, eikä tälle ole olemassa mitään muodollisia lainsäädännöllisiä esteitä. Suomessa ei ole omaksuttu esimerkiksi eräissä maissa käytössä olevaa järjestelyä, jossa riita-asioissa ennen tuomioistuin käsittelyä on pakollinen sovitteluvaihe tuomioistuimeen pääsyn edellytyksenä. Kysymys riita-asioiden osalta onkin lähinnä siitä, onko tuomioistuinmenettelyn luonteessa tai konfliktinratkaisujärjestelmän kokonaisuudessa tarpeettomasti sellaisia piirteitä, jotka estävät asian käsittelemisen oikeudessa. Näitä oikeuden saatavuuteen ja vaihtoehtoiseen konfliktinratkaisuun liittyviä kysymyksiä käsitellään mietinnössä etenkin pääluvuissa VI ja VIII. Sen sijaan nyt käsillä olevassa pääluvussa käsitellään sitä kysymystä, onko riidattomien velkomusasioiden (summaariset asiat) tarkoituksenmukaisin ratkaisuelin myös jatkossa tuomioistuin.

Rikosasioissa kysymyksenasettelu tämän pääluvun teeman kannalta on toisentyyppinen kuin riita-asioissa. Rikosasioissa tuomioistuin käsittelyä edeltää poliisin suorittama esitutkinta ja virallisen syyttäjän suorittama syyteharkinta. Rikosprosessin näihin vaiheisiin on siirretty määrällisesti varsin laajasti tuomioistuimille lähtökohtaisesti kuuluvaa tuomiovaltaa, kun sekä poliisille että syyttäjälle on annettu valtuuksia rikosasioiden ratkaisemiseen erityisissä summaarisissa rikosprosessimenettelyissä. Komitea on pohtinut jatkuvasti ajankohtaista kysymystä siitä, miten ratkaisuvallan delegeoimiseen poliisille ja syyttäjille tulisi suhtautua ja millä perusteilla ratkaisuvallaa rikosasioissa on mahdollista siirtää tuomioistuimilta poliisille ja syyttäjälle (3.2).

Hallintoasioissa kysymys tuomioistuimeen pääsystä poikkeaa monessakin suhteessa riita- ja rikosasioista. Hallintolainkäytössä käsittelyn pohjalla on yleensä hallintopäätös, joiden osalta oikeusjärjestyksemme varsin hyvin takaa pääsyn tuomioistuimeen. Hallintoasioissa on laaja tuomioistuinten ulkopuolinen oikeussuojakoneisto, joissa valtaosa hallinnossa tehdyistä virheellisistä päätöksistä oikaistaan tai korjataan (III.4.1.). Hallinnon yksityistäminen, hallinnon tosiasiallinen toiminta tai toimimattomuus ja hallinnossa aiheutetun vahingon korvauskysymyksen käsittely tuomioistuimessa ovat tässä pääluvussa käsiteltäviä kysymyksiä (3.3).

Käräjäoikeuksissa on perinteisesti käsitelty erilaisia kirjaamistyyppisiä asioita ja hakemusasioita, jotka luonteeltaan usein poikkeavat riita- ja rikosasioista siinä, että niissä ei ole varsinaista konfliktia tai kaksiasianosaissuhteen kaltaista asianosaisasetelmaa. Komitea käsittelee näiden asioiden tarkoituksenmukaisinta käsittelypaikkaa tämän pääluvun jaksossa 3.4.

3.2. Ratkaisuvallan siirtäminen poliisille ja syyttäjille sekä pakkokeinoasioiden käsittely

Yleistä

Rikosasioiden käsitteleminen on yleisten tuomioistuinten tehtävien ydinaluetta. Suuntaa antavasti arvioiden yleisten tuomioistuinten tuomariesursseista runsas puolet käytetään rikosasioiden käsittelyyn. Toisaalta valtaosa viralliskoneiston piiriin tulleista rikosasioista päättyy joko poliisin tai syyttäjän tekemään ratkaisuun. Tuomioistuinkäsittelyyn rikosasiat valikoituvat yleensä lähinnä rikoksesta epäillyn oikeussuojatarpeista johtuen. Oikeussuojatarpeen ulottuvuutta rikosasioissa määrittävät useat perustuslain ja ihmisoikeussopimusten edellä jaksossa 2.2. kuvatut säännökset. Perustuslain 7 § edellyttää, että tuomioistuin määrää rangaistuksen, joka sisältää vapaudenmenetyksen. Tämä säännös ei toisaalta vaikuta siihen, missä muissa tapauksissa rangaistus voidaan määrätä vain tuomioistuimessa (HE 309/1993, s. 49). Toisaalta rikosasioiden tuomioistuinkäsittely voi olla myös koko rikosoikeusjärjestelmän ylläpitämisen ja rikosoikeuden preventiivisten vaikutusten kannalta perusteltua, vaikka se ei esimerkiksi oikeussuojajäystä olisikaan tarpeen.

Tässä jaksossa käsitellään kysymystä siitä, miten ratkaisuvallan jakaminen tuomioistuimen ja toisaalta syyttäjän ja poliisin välillä tulisi järjestää. Lisäksi tässä jaksossa käsitellään kysymystä syyttäjän ja poliisin välisen tehtävien jaon kehittämisestä rikosprosessissa. Tällä on suoria vaikutuksia paitsi tuomioistuimissa käsiteltävien rikosasioiden kannalta myös sen suhteen, kuinka tehokkaaksi ja tarkoituksenmukaiseksi rikosprosessi tuomioistuinten ulkopuolella muodostuu. Tuomioistuinten ulkopuolella tapahtuvasta muusta rikosasioiden ratkaisemisesta käsitellään rikosasioiden sovittelua ja ns. syytetingintää eli *plea bargaining* -menettelyä mietinnön jaksossa VIII.1.7.

Ratkaisuvallan siirtäminen poliisille ja syyttäjille

Vaikka yleisten tuomioistuinten arkipäivän toiminnassa rikosasiat näyttelevätkin siis huomattavan laajaa roolia, kaikista rikosasioista vain hyvin pieni osa käsitellään tuomioistuimissa. Vuonna 2001 poliisin tietoon tuli kaikkiaan 747 774 rikosta, joista rikoslakia vastaan tehtyjä rikoksia oli 516 175 (69 %), liikenne rikkomuksia 211 843 (28 %) ja muita lakeja ja asetuksia vastaan tehtyjä rikoksia 19 756 (3 %). Seuraamuksena oli rikesakko 103 013 asiassa, rangaistusmääräyssakko 236 448 asiassa, syyttämättä jättämispäätös 8 267 asiassa ja tuomioistuimen antama syyksilukeva tuomio 67 747 asiassa (Suomen tilastollinen vuosikirja 2002. Tilastokeskus).

Kehityksen suunta on ollut, että toimivaltaa rikosasioiden ratkaisemisessa on siirretty tuomioistuimilta poliisille ja syyttäjälle. Sekä poliisin että syyttäjän mahdollisuudet rikosasian ratkaisemiseen tavalla tai toisella ovat jo varsin laajat. Rikoksen

syyksilukevana seuraamuksena poliisi voi antaa rikesakon ja syyttäjä vahvistaa rangaistusmääräyksen. Molemmissa menettelyissä on pohjimmiltaan kysymys tuomioistuimille lähtökohtaisesti kuuluvan tuomiovallan delegoimisesta muun kuin riippumattoman tuomioistuimen ratkaistavaksi. Sekä laki rangaistusmääräysmenettelystä (692/1993) että laki rikesakkomenettelystä (66/1983) onkin säädetty perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Ne perusteet, joilla tuolloin päädyttiin käyttämään perustuslainsäätämisyjärjестystä, tulevat nykyisin arvioitaviksi myös perusoikeuksien rajoitusedellytyksinä (lakivaatimus, painava yhteiskunnallinen tarve jne.), koska syyttäjälle ja poliisille siirretty rikosasioiden ratkaisuvallalla on nyky muodossaan myös tietyssä mielessä rajoitus *access to justice* –oikeuteen merkityksessä pääsy tuomioistuimeen, sillä mainittujen menettelyjen käyttäminen ei perustu nimenomaiseen suostumukseen.

Poliisilla on lisäksi lain mukaan oikeus rikoksesta vapauttavana ratkaisuna jättää ilmoitus tekemättä tai luopua enemmistä toimenpiteistä sellaisen rikoksen johdosta, jota on kokonaisuudessaan pidettävä ilmeisen vähäisenä ja josta on odotettavissa enintään sakkorangaistus ja jos asianomistajalla ei ole asiassa vaatimuksia (Esitutkintalain (449/1987) 2 § 2, joka asiasisällöltään muuttumattomana on 1.1.2004 voimaan tulevalla lailla 645/2003 siirretty esitutkintalain 4 §:ään). Syyttäjä puolestaan voi tehdä ns. seuraamusluonteisen syyttämättäjättämispäätöksen useallakin eri perusteella (pääsäännökset oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 1 luvun 7 ja 8 §:ssä).

Rikosasioiden ratkaisemisessa toimivallan siirtämiseen syyttäjälle ja poliisille ovat vaikuttaneet keskeisimmin tehokkuus- ja tarkoituksenmukaisuussyyt. On katsottu, että vähäiset ja yksinkertaiset rikosasiat ovat tuomioistuimille ongelma määränsä puolesta. Yhteiskunnan kehittyessä ja oikeudellisen sääntelyn ja kriminalisointien lisääntyessä kaikkia rikkomuksia ei ilman tuomioistuinten voimavarojen tuntuvaa lisäämistä oltaisi kyetty käsittelemään täysimittaisissa oikeudenkäynneissä ja ratkaisua tuomioistuinten työkuormitukseen on haettu siirtämällä toimivaltaa poliisille ja syyttäjille. Myöskään oikeusturvasyiden ei ole katsottu edellyttävän kaikkien rikosasioiden käsittelyä tuomioistuimissa, vaan riittävänä on pidetty rikosasioiden käsittelemistä tuomioistuinmenettelyä yksinkertaisemmissa summaarisissa menettelyissä.

Toisaalta myös tuomioistuimissa rikosasioiden kokoonpanoja on kevennetty ja vähäisimmät rikosasiat voidaan jo nyt ratkaista käräjäoikeuksissa yhden tuomarin kokoonpanossa. Äskettäin valmistuneessa rikosprosessin tarkistamistyöryhmän loppumietinnössä on ehdotettu tuomioistuinprosessin keventämistä vähäisissä ja riidattomissa rikosasioissa sallimalla näissä asioissa puhtaasti kirjallinen oikeudenkäynti vastaajan ja asianomistajien suostuessa kirjalliseen menettelyyn (Rikosprosessin tarkistaminen. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2003:11). Myös komitea esittää rikosprosessin kokoonpanojen edelleen keventämistä (tosiseikastoltaan riidattomat ja rangaistuskäytännöltään vakiintuneet asiat VI.4.2.2 sekä lautamiesjärjestelmä 4.2.4.).

Paineita rikosasioiden ratkaisuvallan nykyistä laajemmalle siirtämiselle tuomioistuimilta syyttäjille ja poliisille tuo se, jos rikosasioiden määrä tuomioistuimissa kasvaa tuntuvasti nykyisestä. Tulevasta rikollisuuden kehityksestä ei voida tehdä kuin suuntaa antavia ennusteita, koska siihen vaikuttavat monet muuttujat kuten esimerkiksi se, mitkä asiat lainsäätäjä määrittelee rikoksiksi, rikosten tutkintaan käytetyt resurssit, rikoksesta kiinnijäämisriskin suuruus ja väestönrakenteen muutokset. Viime vuosina poliisin tietoon

tullut rikollisuus on kuitenkin ollut laskussa. Joka tapauksessa rikosasioiden laatu lainsäädännön ja yhteiskunnan monimutkaistumisen, seuraamusjärjestelmän monipuolistumisen sekä rikollisten alakulttuurien kehittymisen myötä jossain määrin vaikeutune. Viimeksi mainitun tekijän vaikutus on jo näkynyt huumausaine- ja sitä lähellä olevan rikollisuuden kohdalla. Toisaalta valtaosa rikosasioista lienee tulevaisuudessakin tavanomaista arkipäivän rikollisuutta kuten rattijuopumuksia, pahoinpitelyjä, vahingontekoja ja varkauksia. Seuraamusjärjestelmän monipuolistuminen kuitenkin lisää tuomarin harkintamahdollisuuksia näissäkin rikosasioissa tarkoituksenmukaisimman seuraamuksen löytämiseksi kulloisessakin yksittäistapauksessa.

Rikosoikeutta on myös rikoslain uudistamisen yhteydessä suunnattu painokkaammin uusille aloille. Tästä kehityksestä osoituksena ovat esimerkiksi talousrikokset, työrikokset, ympäristörikokset ja tietoverkkorikokset, jotka usein ovat sekä tosiseikastoltaan että oikeudelliselta pohjaltaan laajoja ja vaikeita. Rikosasioiden määrälliseen kehitykseen voidaan ja tuleekin vastata huolehtimalla tuomioistuinten, syyttäjän ja poliisin riittävästä voimavaroista. Rikollisuuden sisällöllinen muuttuminen puolestaan asettaa kasvavia vaatimuksia niin tuomareiden, syyttäjien, oikeudenkäyntiavustajien kuin poliisienkin ammattitaidolle ja osaamiselle.

Sen sijaan tuomiovallan nykyistä laajamittaisempaan siirtämiseen syyttäjälle ja poliisille tulisi suhtautua lähtökohtaisesti pidättyvästi. Tuomiovallan siirtäminen on ensinnäkin ongelmallista periaatteellisten näkökohtien vuoksi, sillä perustuslain 3 §:n mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Toisaalta lähtökohtana tulee olla, että rikosasioissa asian lopullisesti tutkii ja sen seuraukset määrää oikeusturvan antamista varten olemassa olevat tuomioistuimet, eivätkä rikosoikeudellisen vastuun toteuttamiseen erityisesti keskittyneet syyttäjä- ja poliisiviranomaiset.

Tuomiovallan siirtämiseen poliisille ja syyttäjille sisältyy monia ongelmallisia kysymyksiä rikoksesta epäiltyjen ja mahdollisten asianomistajien oikeusturvan toteutumisen osalta. Nykyiset rikesakko- ja rangaistusmääräysmenettelyt ovat varsin summaarisia ja niiden oikeusturvatakeet ovat selvästi heikommat kuin tuomioistuinmenettelyssä. Näiden menettelyiden käyttöalan laajentamisen osalta erityisen ongelman muodostaa se, että asia voidaan ratkaista sanotuissa menettelyissä vaikka epäilty kiistää hänen tekemäkseen katsotun teon ja ilman hänen suostumustaan menettelyyn. Tuomiovallan siirtäminen nykyistä laajemmasta määrin syyttäjälle ja poliisille edellyttäisi paitsi asiaan liittyvien periaatteellisten ongelmien ratkaisemista myös rikesakko- että rangaistusmääräysmenettelyiden oikeusturvatakeiden uudelleen arvioimista ja mahdollisesti niiden vahvistamista. Kysymykseen vaikuttaa myös se, että oikeusturvatakeiden osalta rikesakko- ja rangaistusmääräysmenettely eivät ole samalla tasolla, vaan rangaistusmääräysmenettelyn oikeusturvatakeet ovat rikesakkomenettelyä paremmat. Nykyisten rangaistusmääräysmenettelyssä käsiteltävien asioiden laajamittainen siirtäminen rikesakkomenettelyyn ei tästä syystä ole oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen vaikeuksista toteutettavissa.

Tällä hetkellä ei ole olemassa tarvetta päätösvallan siirtämiseksi tuomioistuimilta syyttäjälle tai poliisille. Rikesakko- ja rangaistusmääräysmenettelyn soveltamisala on jo melko laaja. Toisaalta rikosasioiden käsittelyä tuomioistuimissa keventämällä ja joustavoittamalla esimerkiksi rikosprosessin tarkistamistyöryhmän esittämällä tavalla ja muutoinkin voidaan ilmeisesti saavuttaa voimavarasäästöjä tarvitsematta siirtää

periaatteellisesti ongelmallisella tavalla ratkaisuvaltaa poliisille tai syyttäjälle. Lähtökohtaisesti rikosprosessin tehokkuus- ja tarkoituksenmukaisuusnäkökohdat onkin perustellumpaa ja perusoikeuksien kannalta kestävämpää ja tasapainoisempaa ottaa huomioon kehittämällä rikosasioiden tuomioistuimenmenettelyä nykyistä keveämmäksi ja joustavammaksi kuin siirtämällä ratkaisuvaltaa poliisille ja syyttäjille. Toisaalta tuomioistuimille tulisi aina kyetä turvamaan sellaiset resurssit, ettei niiden vähäisyyden vuoksi tarvitsisi asianosaisten oikeusturvaa vaarantavalla tavalla siirtää rikosasioiden ratkaisuvaltaa pois tuomioistuimista.

Syyttäjän ja poliisin yhteistyön kehittäminen

Rikosoikeudenkäyntimenettelyn uudistamisen yhteydessä 1990-luvulla oli esillä ajatus esitutkinnan johtamisen siirtämisestä poliisilta syyttäjille (Rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyn uudistaminen. Työryhmän mietintö OLJ 1993:1). Hallitus ei kuitenkaan tällaista esittänyt vaan esitutkinnan johtaminen säilytettiin poliisilla. Näin siitä huolimatta, että esitutkinnassa valmistellaan rikosoikeudenkäyntiä, jossa valtion puhevaltaa käyttää syyttäjä.

Nykyistä rikosprosessia ja sen pääkäsittelyn turvaamista edesauttaisi, jos syyttäjät saisivat hoitaakseen osan nykyisistä tutkinnanjohtajien tehtävistä. Syyttäjät voisivat esimerkiksi päättää laajoissa ja vaikeissa jutuissa tutkinnan lopettamisesta, tutkinnan laajuudesta, vangitsemisvaatimuksista ja muiden tuomioistuinten myötävaikutusta edellyttävien pakkokeinojen hakemisesta. Myös uusien ns. epäkonventionaalisten tutkintakeinojen (esimerkiksi valeostot ja peitetoiminta) käytössä syyttäjän tulisi olla selkeässä vastuuasemassa. Pakkokeinot merkitsevät aina puuttumista ihmisten perusoikeuksiin ja niiden käytössä on kysymys rikosvastuun toteuttamisvaatimuksen ja oikeusturvavaatimuksen yhteensovittamisesta. Tämän vuoksi pakkokeinojen käytössä niiden kohteeksi joutuneiden oikeusturvan takeista on erityisesti huolehdittava. Jos syyttäjät ajaisivat tuomioistuinkäsittelyä edellyttävät pakkokeinoasiat, olisi tämä merkittävä kehitysaskel parempaan oikeusturvaan pakkokeinoasioissa, kun oikeudenkäyntiä niissä voitaisiin kehittää nykyistä paremmin trial-tyyppiseksi. Syyttäjä voisi myös luontevasti päättää joidenkin pakkokeinojen käytöstä kuten kotietsinnästä.

Rikosasian pääkäsittelyä ja turhan todistelun karsimista palvelisi esitutkinnan loppulausuntomenettelyn nykyistä laajempi käyttö. Hallituksen esityksessä laiksi oikeudenkäynnistä rikosasioissa (HE 82/1995) esitettiin, että esitutkintaviranomaisen on pyydettävä asianosaisilta loppulausunto, ellei se ole selvästi tarpeetonta. Eduskunta kuitenkin päätti pitää sääntelyn tältä osin ennallaan ja nykyisin poliisi pyytää loppulausunnon, jos uskoo sen edistävän asiaa. Loppulausuntomenettelystä tulisi kehittää järjestely, jossa asianosaiset ottavat jo ennen haastehakemuksen laatimista muun ohessa kantaa siihen, miltä osin todistelu pääkäsittelyssä on tarpeen. Parhaiten tämä toteutuisi, jos syyttäjä edellä kuvatussa nykyistä aktiivisemmassa roolissa esittäisi loppulausuntoa varten kysymykset, joiden avulla todistelun laajuus voidaan arvioida.

Komitean kannanotto

Kun harkitaan, missä rikosasioita tulisi käsitellä, on korostettava osapuolten ja erityisesti epäillyn/syytetyn oikeusturvaa. Tässä asiaryhmässä, samoin kuin muissakin, harkintaan vaikuttavat myös tarkoituksenmukaisuus-, tehokkuus- ja kustannusnäkökohdat.

Komitea katsoo, että tulisi suhtautua pidättyvästi siihen, että rikosasioiden ratkaisuvaltaa siirrettäisiin nykyistä laajemmin syyttäjälle tai poliisille. Ratkaisuvallan laajamittainen siirtäminen olisi oikeusturvan sekä perus- ja ihmisoikeuksien kannalta ongelmallista. Se olisi ongelmallista myös periaatteellisesti, sillä riippumattoman tuomioistuimen tulisi käyttää tuomiovaltaa. Ratkaisuvallan siirtäminen nykyistä laajemmassa mitassa syyttäjälle tai poliisille edellyttäisi rikesakko- ja rangaistus määräysmenettelyn oikeusturvatakeiden uudelleenarviointia ja mahdollisesti vahvistamista.

Tällä hetkellä rikosasioiden määrä ei aiheuta välitöntä tarvetta siirtää laajasti ratkaisuvaltaa rikosasioissa tuomioistuimilta syyttäjälle tai poliisille. Rikosprosessin tehokkuudelle ja tarkoituksenmukaisuudelle asetetut kasvavat vaatimukset voidaan ottaa huomioon kehittämällä rikosasioiden tuomioistuinmenettelyä nykyistä keveämmäksi ja joustavammaksi.

Komitea katsoo, että syyttäjien ja poliisin yhteistyötä on tehostettava. Nykyisen rikosprosessin ja sen pääkäsitteilyn kannalta olisi myönteistä, jos syyttäjät saisivat hoitaakseen osan nykyisistä tutkinnanjohtajien tehtävistä. Syyttäjät voisivat esimerkiksi laajoissa ja vaikeissa jutuissa päättää tutkinnan lopettamisesta, tutkinnan laajuudesta, vangitsemisvaatimuksista ja muiden pakkokeinojen hakemisesta ja ajamisesta tuomioistuimessa. Myös loppulausuntomenettelyä rikosasioissa tulisi kehittää palvelemaan nykyistä paremmin pääkäsitteilyä.

3.3. Oikeussuojan saatavuus hallintoasioissa

Alueellisiin hallinto-oikeuksiin on ohjautunut uusia asiaryhmiä hallintolainkäyttölain nojalla, sillä sen mukaan valtioneuvoston alaiseen organisaatioon kuuluvien viranomaisten päätöksistä valitetaan alueelliseen hallinto-oikeuteen. Myös eräiden erityislakien muutokset ja uudet säännökset ovat tuoneet hallinto-oikeuksiin uusia asiaryhmiä. Hallinto-oikeuksiin on ohjautunut myös asioita, jotka on aikaisemmin ratkaistu erityistuomioistuimessa tai muutoksenhakulautakunnassa. Hallintolainkäyttölain lisäksi oikaisuvaatimusmenettelyn kehittyminen on vaikuttanut hallinto-oikeuksiin saapuviin asioihin sekä laadullisesti että määrällisesti.

Tässä pääluvussa on edellä (2.2.3.) selostettu yleisellä tasolla Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöä siitä, missä Suomen oikeusjärjestyksen mukaan hallinto-oikeudellisiksi luokiteltavissa olevissa asioissa on oltava pääsy tuomioistuimeen. Tämän perusteella on todettavissa, että oikeusjärjestyksemme takaa oikeuden tuomioistuimeen niissä hallinto-oikeudellisissa asioissa, joissa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla sitä vaatii. Oikeus saada asiansa tuomioistuimeen on Suomessa myös laajempi kuin mitä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla edellyttää, sillä oikeusturvan saatavuudessa ei lainsäädännössämme tehdä sellaista aineellista jaottelua hallintoasioissa kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tehnyt oikeuskäytännössään. Muun muassa verotus, passi- ja kansalaisuusasiat sekä ulkomaalaisten maahantulo- ja maassaolo-oikeus ovat sellaisia asioita, joissa tehdyistä hallintopäätöksistä voi Suomessa valittaa hallintotuomioistuimeen, vaikka ne eivät ole Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan kattamia oikeuksia (*civil rights*). Suomen perustuslain oikeusturvaa koskeva säännöksen soveltamisala (PL 21 §) on laajempi kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan nykyinen soveltamisala.

EY-oikeuden vaatimuksilla oikeusturvan riittävästä saatavuudesta ja oikeusturvakeinojen tehokkuudesta voi olla vaikutusta muun muassa tarkasteltaessa valittamaan oikeutettujen piiriä eli valitusoikeuden laajuutta tai päätöksen valituskelpoisuutta. EY-oikeuden vaatimukset tulee mahdollisissa ongelmatilanteissa täyttää EY-oikeusmyönteisellä kansallisen oikeuden tulkinnalla ja viime kädessä noudattamalla EY-oikeuden etusijaperiaatetta.

Oikeussuojan saatavuus ei periaatteessa aiheuta ongelmia *hallintopäätösten* kohdalla. Hallintolainkäyttölain mukaan hallintopäätöksestä saa valittaa hallintotuomioistuimeen, jollei lailla ole säädetty valituskiellosta. Valituskelpoisiin hallintopäätöksiin on aina liitettävä valitusosoitus, jossa asianosaiselle annetaan ohjeet siitä, miten valituksen tekemisessä on meneteltävä. Tässä suhteessa on olennaista, että hallinnossa annetaan asianmukainen ohjaus valituksen tekemisestä, sillä ilman oikeaa tietoa valitusoikeus ei toteudu käytännössä. Käytännössä esiintyy kuitenkin edelleen tilanteita, joissa päätöksen tehnyt viranomais ei miellä tehneensä valituskelpoista päätöstä eikä sen vuoksi osaa antaa valitusosoitusta. Joskus on myös vaikea vetää rajaa valituskelpoisen hallintopäätöksen ja tosiasiallisen hallintotoiminnan välille. Mahdollisissa tulkinta- ja aukkotilanteissa tulee soveltaa perus- ja ihmisoikeusmyönteistä tulkintaa ja siten tarvittaessa laajentaa valituksen käyttöalaa. Toisaalta hallintopäätössiidonnaiseen hallintolainkäyttöön ei sisälly ongelmia myöskään sen suhteen, että hallintotuomioistuimiin tulisi asioita, joiden käsittely siellä ei olisi eri kriteerienkin valossa tarkasteltuna perusteltua. Tämä johtuu useissa asiaryhmissä siitä, että kehittyneellä oikaisuvaatimusmenettelyllä saadaan selvät virheet korjatuiksi jo hallinnossa.

Oikeusturvan saatavuudessa on kuitenkin kiinnitettävä huomiota *hallinnon yksityistämisen* vaikutuksiin. Yksityistämiseen voi kuulua julkisten tehtävien siirtäminen yksityisten hoidettaviksi, ja laajimmillaan siihen kuuluu myös julkishallinnon toimintatapojen muuttaminen lähemmäksi yksityisen sektorin toimintatapoja. Hallinnon oikeusturvajärjestelmän kannalta on erityisen merkityksellistä sellainen yksityistäminen, jossa aiemmin julkisen vallan hoitamia tehtäviä siirretään yksityisille samalla kuitenkin säilyttäen tehtävien julkisoikeudellisuus. Hallinnon sisäisten toimintatapojenkaan muutokset eivät ole merkityksettömiä oikeusturvan kannalta.

Tehtävien yksityistäminen voidaan toteuttaa siten, että tehtävän hoitaminen tulee kokonaan yksityisoikeuden ja tätä koskevien oikeusturvamenettelyjen piiriin. Tehtävä voidaan antaa yksityisten hoidettavaksi myös siten, että sen julkisoikeudellinen luonne säilyy. Kun arvioidaan valintaa näiden kahden yksityistämistavan kesken, on punnittava myös oikeusturvavaikutuksia.

Kun yksityisen hoidettavaksi on annettu nimenomaan julkisoikeuden alainen tehtävä, on perusteltua pitää lähtökohtana, että oikeusturvatakeet säilyvät ainakin keskeisiltä osiltaan samoina kuin jos tehtävää hoitaisi viranomais. Tätä edellyttää sitä paitsi perustuslain 124 §. Keskeisiä huomioon otettavia takeita ovat lainalaisuusperiaate, hallintomenettelyn periaatteet, julkisuusperiaate, vähemmistöjen suojelu ja kielelliset oikeudet, muutoksenhakuoikeus ja muut jälkikäteiset kontrollikeinot, oikeussuojan saatavuus (*access to justice*), virkavastuu sekä vahingonkorvausvastuu. Euroopan neuvoston ministerikomitean suosituksessa R (93) 7 on luotu tiettyjä periaatteita julkisten tehtävien yksityistämistä varten. Suosituksen ensimmäinen kappale käsittelee kansalaisten

demokraattisten oikeuksien turvaamista. Hallintolaisissa on otettu huomioon viranomaisten sopimustoiminnan vaikutukset hallinnon oikeusturvan kannalta.

Mahdollisuus siirtää viranomaistehtäviä yksityisille vaikuttaa myös muutoksenhaku-oikeuden käyttämiseen. Hallintolainkäyttölain mukaan hallintoasiassa tehdystä päätöksestä saa valittaa sen mukaan kuin sanotussa laissa säädetään. Lain 7-10 §:stä ilmenee, että valittamisesta sellaisesta hallintopäätöksestä, jonka yksityinen on tehnyt siirretyn toimivallan perusteella, säädetään erikseen. Kysymys valitusmahdollisuudesta oli esillä lain valmisteluvaiheissa, jolloin aluksi katsottiin, että jos yksityiselle on annettu toimivalta tehdä hallintopäätöksiä, sen päätöksestä valitettaisiin yleissäännöksen nojalla silloiseen lääninoikeuteen (OM:n lainvalmisteluosaston julkaisu 2/1994). Tällaisen yleissäännöksen ongelmana pidettiin kuitenkin sitä, että valitusmahdollisuuden laajuus jäisi käytännössä joissakin tapauksissa epäselväksi, sillä hallintoasian käsitettä ei voida selkeästi määritellä. Erityisesti silloin, kun toimivaltaa hallintoasioissa on annettu yksityiselle oikeushenkilölle, voisi olla tulkinnanvaraista, miltä osin tällaisen oikeushenkilön tekemät päätökset ovat hallintopäätöksiä, joista yleissäännöksen perusteella olisi oikeus valittaa. Sen vuoksi hallintolainkäyttölain jatkovalmistelussa pidettiin perustellumpana, että valitusmahdollisuuden laajuus ratkaistaisiin erityissäännöksellä.

Yleissäännöstä valitusoikeudesta, joka koskisi kaikkia hallintoasioissa tehtyjä päätöksiä, riippumatta päätöksentekijästä, voitaisiin nykyoloissa puoltaa. Yksityistäminen etenee jossain määrin edelleen, ja toisaalta oikeusturvan takeet ovat saaneet yhä korostuneemman merkityksen. Lisäksi on mahdollista, että varsinaisen julkishallinnonkin toiminnan kohdalla syntyy aikaisempaa useammin rajanvetoja siitä, milloin joku toimenpide, tai toimimattomuus, voi tulla oikeussuojavaatimusten kohteeksi. Yksittäiset rajanveto-ongelmat eivät välttämättä ole suuri haitta siihen verrattuna, että hallintolainkäyttölaki koskisi kaikkia, ja siten myös yksityisten tekemiä, hallintopäätöksiä.

Hallinto-oikeudellisena oikeussuojakeinona on pääsääntöisesti valitus. Valituksen tekeminen edellyttää yleensä, että hallintoviranomainen on tehnyt asiassa valituskelpoisen päätöksen. Valmisteluvaiheen ratkaisuihin ei voi valittaa erikseen, vaikkakin lopullista päätöstä koskevassa valituksessa voidaan vedota myös valmistelun virheellisyyteen. Päätöskeskeisyys ilmenee myös siinä, että mikäli hallintoviranomainen on laiminlyönyt velvollisuutensa antaa asiassa päätös, tai päätöksen tekeminen on viivästynyt, oikeussuojakeinona on käytettävissä lähinnä hallintokantelu.

Valituksen käyttökelpoisuus on sidottu siihen, että asiassa on tehty hallintopäätös. Kuitenkin tämä on vain osa hallintotoimintaa. Hallinnon tehtäviä onkin oikeuskirjallisuudessa jaettu neljään ryhmään eli sääntelevään ja palvelemaan hallintoon, taloudellisia tehtäviä suorittavaan viranomaistoimintaan ja hallinnon ylläpidosta vastaavaan viranomaistoimintaan. Erityisesti palvelevan hallintotoiminnan kohdalla on mahdollista, että oikeusturvassa on sellaisia katvealueita, joilla ei nykyisin ole käytössä muita kuin kantelutyyppejä oikeussuojakeinoja. Päätössidonnaisen oikeussuojakeinon eli valituksen käyttökelpoisuuden ongelmat tulevat esille myös silloin, kun viranomainen ei toimi lainkaan tai viivyttelee päätöksenteossa. Niin ikään oikeusturvakeinoja on vain vähän käytettävissä hallinnon tosiasiallisen toiminnan ja välittömän hallintopakon yhteydessä.

Hallintolainkäyttölakiin sisältyy säännökset myös *hallintoriidasta* (69, 70 ja 73 §). Hallintoriitoina käsiteltäville asioissa on tyypillistä, että riidan osapuolilta puuttuu toimivalta ratkaista asia sitovasti omalla päätöksellään. Tällöin ei myöskään viranomaisen tekemä päätös, joka sisältää siis vain sen oman kannanoton asiassa, ole valituskelpoinen. Käytännössä esiintyy kuitenkin tapauksia, joissa on epäselvää, onko asia ratkaistava hallintopäätöksellä vai hallintoriitana hallinto-oikeudessa. Hallintoriitoja koskeva säännös ei ole sen historialliseen taustaan liittyvistä syistä täysin selkeä, eikä hallintoriitamenettely ole yleisesti kovin tunnettu.

Hallintolainkäyttölain 69 §:n mukaan julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta tai muuta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta aiheutuvaa velvollisuutta tai oikeutta koskevan riidan, johon haetaan viranomaisen ratkaisua muuten kuin muutoksenhakuteitse (*hallintoriita-asia*), käsittelee hallinto-oikeus. Hakemus, jolla hallintoriita pannaan vireille, on toimitettava hallinto-oikeudelle. Hakemuskirjelmässä on mainittava toimenpide, jota vaaditaan, sekä vaatimuksen perusteet. Vuoden 2004 alusta säännös koskee myös hallintosopimusta koskevia riitoja (435/2003).

Hallintoriita-asiat voivat koskea aineellisoikeudellisesti hyvin monenlaatuista asioita. Hallintoriitamenettelyssä ratkaistavista asioista onkin todettu, että ne eivät muodosta materiaalisessa mielessä yhtenäistä kokonaisuutta. Niitä on oikeuskirjallisuudessa jaoteltu ryhmiin kanteisiin liittyvällä perusteella, ja jaotteluun on haettu vertailuaineistoa prosessioikeudesta. Tällöin on käytetty jaottelua 1) suoritus- eli velvoittamiskanne, 2) vahvistuskanne ja 3) muotoamiskanne eli konstitutiivinen kanne (Laurinen, Hallintoriita-asiat s. 98).

Hallintoriidan käyttöalueen muutoksia voi tarkastella korkeimman hallinto-oikeuden ja hallinto-oikeuksien julkaistujen tapausten pohjalta (1.1.1990-31.12.2002 korkein hallinto-oikeus 67 ratkaisua ja hallinto-oikeudet 41 ratkaisua). Tarkastelujakson alussa hallintoriita-asioista pääosa on ollut erityyppisiä liikaa maksetun suorituksen takaisinperintää koskevia asioita. Nytemmin kuitenkin hallintoriidan käyttöalan voi KHO:n julkaistujen päätösten perusteella nähdä melko selvästi kasvaneen asioihin, joissa on kyse julkisoikeudellisen palvelun, erityisesti terveyspalvelun, saamisesta. Toisaalta näissä tilanteissa on ollut yleensä kysymys jo hankitun palvelun kustannusten korvaamisesta.

Käyttöalan kehittymiseen voi vaikuttaa myös se, että KHO on useissa ratkaisuisaan joustavasti tutkinut asian suoraan hallintoriitana, vaikka asia olisi hallinto-oikeudessa tutkittu valituksena. Asiaan on tuolloin tullut kuitenkin aineellisoikeudellisesti ratkaistua jo ensiasteen tuomioistuimessa. Vastaavasti hallinto-oikeudet voivat käsitellä asiat hallintoriitoina, vaikka ne olisi muodollisesti saatettu vireille valituksina. Oikeuden saatavuutta koskevat vaatimukset voivat omalta osaltaan muokata hallintoriidan käyttöalaa. Toisaalta myös hallinnossa tapahtuvat muutokset voivat vaikuttaa hallintoriidan käyttöalaan, varsinkin mikäli hallintopäätösten avulla tapahtuva hallinto supistuu suhteessa tosiasialliseen hallintoon. Erityisesti palvelevan hallinnon kohdalla on mahdollista, että hallintoriidalle voi muodostua aikaisempaa merkittävämpi asema.

Kun hallintolainkäytön oikeusturvajärjestelmä jäsenetään hallintopäätöskeskeisesti, suomalaisessa keskustelussa on jäänyt vähemmälle huomiolle hallintolainkäytön ja hallintotoiminnan tuomioistuintarkastuksen rooli esimerkiksi silloin, jos viranomainen viivyttää päätöksenteossa. Tällöin asianomainen ei saa päätöstä, josta hän voisi tehdä valituksen. Sama koskee tilannetta, jossa yksilön pääsy oikeuksiinsa edellyttäisi viranomaiselta muuta toimintaa kuin muodollisten hallintopäätösten tekemistä.

Kysymystä on tarkasteltu EY-oikeuden ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen kannalta artikkelissa ”Oikeuskeinoista viranomaisen passiivisuutta vastaan” (Suviranta, Lakimies 6/2002 s. 914-937). Artikkelissa päädytään siihen, että hallintotoiminnan tuomioistuinkontrolliin saattaa jäädä ongelmallisia katvealueita, ja lainsäädännöstä tulisikin selkeästi käydä ilmi, mitkä oikeuskeinot ovat käytettävissä eri passiivisuustilanteissa.

Eräät mahdollisista katvealueista hallinto-oikeudellisten asioiden alalla voivat olla sellaisia, joissa hallintoriitamenettely on käytettävissä. Hallintoriidan käyttöala on jo oikeuskäytännön myötä laajentunut, eikä ole esteitä sille, että se voisi kehittyä edelleen nykyiseltä pohjalta. Käyttöalueen laajentumisen kannalta on kuitenkin olennaista, että hallintoriidan käyttömahdollisuuksia selkiytetään, jolloin on myös helpompi tehdä sitä tunnetuksi oikeussuojakeinona.

Oikeusturvan saatavuuden kannalta voidaan arvioida *julkisyhteisön korvausvastuun* toteuttamisen muotoja. Nykyisessä järjestelmässä julkisyhteisön vahingonkorvauslaissa tarkoitettu vastuu on toteutettava nostamalla yksityisoikeudellinen riita-asia vireille yleisessä tuomioistuimessa, eikä hallintotuomioistuinten toimivaltaan kuulu vahingonkorvausvaatimusten käsittely. Toisaalta ei ole harvinaista, että hallinto-oikeudellisen valituksen yhteydessä esitetään vaatimus aiheutuneen vahingon korvaamisesta, mutta tällainen vaatimus joudutaan jättämään tutkimatta hallintotuomioistuimen toimivaltaan kuulumattomana. Yksityisten kannalta järjestelmä ei ole yksinkertainen. Tähän vaikuttaa osittain myös se, että vahingonkorvauslaissa kytketään oikeus korvauksen saamiseen siihen, että on ensin käytetty muutoksenhakukeinoja. Nimittäin jos vahinkoa kärsinyt jättää ilman pätevää syytä hakematta muutosta päätökseen, hänellä ei ole oikeutta saada korvausta vahingosta, jolta hän olisi voinut vältyä hakemalla muutosta. Nykyjärjestelmässä on eräitä erityissäännöksiä (mm. vesilaki), joiden perusteella korvausasia käsitellään hallinto-oikeudellisesti.

Pääasian (eli yleensä muutoksenhaun) ja korvauskanteen keskittäminen hallintotuomioistuimeen voisi olla oikeussuojajärjestelmän kokonaisuuden kannalta myönteistä, koska hallintopäätöksen lainmukaisuuden ja korvausvastuun perusteiden arvioinnissa on monia yhteisiä piirteitä. Näin asian käsittelyyn ei tarvittaisi kahta eri tuomioistuimessa toimivaa kokoonpanoa ja vahinkoa kärsineellekin menettely voisi tämän vuoksi muodostua yksinkertaisemmaksi. Oikeudellisen asiantuntemuksen turvaamisen kannalta, ja oikeusvarmuuden kannalta, olisi sitä paitsi perusteltua, että esimerkiksi verotukseen liittyviä korvausasioita käsittelevät veroasioita tuntevat hallinto-oikeustuomarit. Tällainen aineellisoikeudellisen asiantuntemuksen turvaaminen vastaisi myös niitä linjauksia, joihin komitea päätyy jäljempänä jaksossa IX.2.2. *Tuomareiden erikoistuminen*. Lisäksi on aihetta kiinnittää huomiota EY-oikeuden vaatimuksiin, sillä oikeusturvan tehokkuuteen vaikuttaa myös se, missä laajuudessa valtio voi joutua korvausvastuuseen EY-oikeuden vastaisesta menettelystä. Kun EY-oikeudelliset asiat ovat tyypillisiä juuri hallintolainkäytössä, olisi tarkoituksenmukaista että näihin asioihin liittyvät korvausasiatkin käsiteltäisiin hallintolainkäytössä.

Edellisessä kappaleessa kuvatut syyt puoltavat sitä, että julkisyhteisöä vastaan esitetyt korvausriidat käsiteltäisiin pääasian mukaisessa menettelyssä, jolloin myös hallintotuomioistuimet voisivat käsitellä korvausriitoja. Tällaista ratkaisua vastaan voidaan puolestaan esittää, että silloin vahingonkorvauslain soveltaminen jakautuisi

kahdelle eri tuomioistuinlinjalle. Toinen nykytilan ylläpitämistä puoltava seikka on se, että jos hallintotuomioistuin voisi käsitellä julkisyhteisöä vastaan esitettyjä korvausvaatimuksia, on todennäköistä, että tällaiset vaatimukset tulisivat lisääntymään nykytilaan verrattuna. Nykyisin tällaisia korvausvaatimuksia lienee suhteellisen vähän valitusten kokonaismäärään verrattuna. Kolmanneksi on kiinnitettävä huomiota siihen, että oikeudenkäyntimenettelyt yleisissä tuomioistuimissa ja hallintotuomioistuimissa pohjautuvat erillisiin prosessilakeihin. Mikäli hallintotuomioistuimiin siirtyisi vahingonkorvausasioiden käsitteleminen, myös oikeudenkäyntimenettelyä olisi näiltä osin muokattava vastaamaan vastaavantyyppisten asioiden käsittelyä yleisissä tuomioistuimissa.

Ensisijainen keino toteuttaa oikeusturvaa hallintoasioissa ei tulisi olla korvauskanteen esittäminen, vaan aina on tähdättävä siihen, että virheelliset päätökset saadaan korjattua. Lisääntyvät korvausvaatimukset voidaan myös nähdä osana yleistä oikeudellistumiskehitystä, joka ei ole yksinomaan myönteistä ja jonka kiihtymistä ei ole aihetta suosia. Toisaalta on vahvoja viitteitä siitä, että julkisyhteisön vahingonkorvausvastuun ala nousee aikaisempaa keskeisempään asemaan, minkä vuoksi on perusteltua pohtia, missä järjestyksessä näitä asioita tulisi käsitellä.

Julkisyhteisöjä vastaan esitettävien vahingonkorvausvaatimusten käsittelemisestä yleisissä tuomioistuimissa tai hallintotuomioistuimissa voidaan siis esittää näkökohtia puoleen ja vastaan. Sen lisäksi että mahdollisia epäkohtia pyrittäisiin poistamaan tuomioistuinten toimivaltaa koskevilla ratkaisuilla, voidaan nykyisen oikeustilan ongelmallisia kohtia vähentää myös yksittäisillä kehittämiskeinoilla. Esimerkiksi hallinto-oikeudelliseen erityisasiantuntemukseen liittyviä mahdollisia puutteita yleisissä tuomioistuimissa voidaan poistaa samoilla keinoilla kuin osaamista ja ammattitaitoa yleensäkin, ja tässä yhteydessä käyttökelpoisia saattaisivat olla ennen kaikkea erikoistuminen ja virkamiesvaihdot. Muidenkaan nykyjärjestelmän kielteisten piirteiden vähentäminen ei välttämättä edellytä toimivaltaa koskevia muutoksia. Oikeusturvan todellisen tehokkuuden kannalta on kuitenkin kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että korvauskanteen nostaminen ei muodostu yksityisille liian vaikeaksi.

Eräiden asiaryhmien kohdalla on viime vuosina käyty keskustelua siitä, tulisiko niissä ensi asteen päätös tehdä tuomioistuimessa eikä hallinnossa. Yksi tällainen asiaryhmä on rahamäärältään suurehkoja hallinnollisia sanktioita. Tällaisia rahamääräisiä sanktioita määrätään esimerkiksi kilpailunrajoitusasioissa, julkisissa hankinnoissa ja uhkasakkolain mukaan. Veronkorotus on myös tällainen seuraamus. Toinen asiaryhmä on lastensuojelulain nojalla tehtävät huostaanottopäätökset, joita on käsitelty muun ohessa lapsioikeudellista päätöksentekomenettelyä selvittäneen toimikunnan mietinnössä (KM 1995:12) sekä oikeusturva-asiain neuvottelukunnan kertomuksessa toiminnastaan 2000-2001.

Lastensuojelulain (683/1983) 16 §:n mukaan sosiaalilautakunnalla on velvollisuus ottaa lapsi huostaan ja järjestää hänelle sijaishuolto silloin kun samassa pykälässä määritellyt edellytykset täytyvät. Edelleen, jos laissa tarkemmin määritellyt asianosaiset eivät hyväksy huostaanottoa, lautakunnan on oma-aloitteisesti alistettava huostaanottopäätöksensä hallinto-oikeuden vahvistettavaksi. Alistaminen merkitsee sitä, että sosiaalilautakunnan tekemän päätöksen voimaantulo edellyttää hallinto-oikeuden vahvistamista: ilman vahvistamista päätös on tehoton ja vaikutukseton. Päätös voidaan kuitenkin tietyin edellytyksin panna heti täytäntöön. Hallinto-oikeus tutkii alistuksen

johdosta asian kokonaisuudessaan niin muodolliselta kuin aineellisoikeudelliselta kannaltakin. Tahdonvastaiset huostaanottoasiat tulevat siis hallinto-oikeuden käsiteltäviksi, vaikka kukaan asianosaisista ei tekisikään valitusta huostaanottopäätöksestä. Komitea on edellä kuvannut yleisiä perusteita, joiden perusteella on harkittava sitä, milloin asia tulisi ratkaista tuomioistuimessa (V.2), ja komitea on myös käsitellyt hallinnon oikeusturvatakeita ja niiden merkitystä (III.4.1). Tahdonvastaisissa huostaanotoissa on kyse monitahoisesta punnintatilanteesta, jossa on kiinnitettävä huomiota myös siihen, että lastensuojelussa tilanteet eivät pysy staattisina, vaan kehittyvät jatkuvasti. Komitea kuitenkin korostaa, että huostaanotto on sekä lapsen että hänen läheistensä kannalta voimakas puuttuminen heidän perhe-elämäänsä, minkä vuoksi oikeusturvatakeisiin on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Kun tarkastellaan hallinnon ensi asteena käsittelemiä asioita ja hallintolainkäyttöä, voidaan todeta, että tällä hetkellä hallintotuomioistuinten käsiteltävänä ei ole asiaryhmiä, jotka tulisi tuomioistuimen sijasta käsitellä mieluummin hallinnossa.

Komitean kannanotto

Oikeussuojan saatavuus hallintolainkäytössä toteutuu selkeimmin hallintopäätöksissä, koska niihin on liitettävä ohjaus valituksen tekemisestä. Komitea on kiinnittänyt huomiota mahdollisiin oikeusturvan katvealueisiin.

Komitea on ensiksi tarkastellut hallinnon yksityistämisen vaikutuksia. Kun yksityinen hoitaa julkisoikeudellista tehtävää, oikeusturvan takeiden on säilyttävä keskeisesti samoina kuin jos tehtävää hoitaisi viranomainen. Tällaisia takeita ovat muun ohessa muutoksenhakuoikeus ja muut jälkikäteiset kontrollikeinot. Nykyisin valittamisesta yksityisen siirretyllä toimivallalla tekemästä hallintopäätöksestä on säädettävä lailla erikseen. Komitea katsoo, että valitusoikeus on ulotettava säännönmukaisesti myös mainittuihin hallintopäätöksiin. Tekninen ratkaisumalli voisi olla yleissäännös hallintolainkäyttölaisissa.

Komitea on seuraavaksi tarkastellut oikeussuojan saatavuutta sellaisissa tilanteissa, joissa hallintoviranomainen ei ole tehnyt sitovaa hallintopäätöstä. Komitean käsityksen mukaan hallintolainkäyttölaisissa säädetty hallintoriitamenettely on monissa hallinnon oikeusriidoissa, kuten palvelevan hallinnon oikeusriidoissa, käyttökelpoinen oikeussuojakeino. Sitä olisi kuitenkin syytä selkeyttää täsmentämällä hallintolainkäyttölain 69 §:ää, jossa säädetään hallintoriidan käyttöalasta. Tällöin oikeussuojaa hakevien olisi nykyistä helpompi saada tietoa hallintoriidan käyttömahdollisuuksista, mikä puolestaan vaikuttaisi myönteisesti oikeussuojan saatavuuteen. Lisäksi olisi harkittava, tulisiko hallintoriitana voida saattaa vireille hakemus, jossa hakija vaatii oikeuksiensa toteuttamista silloin kun hallintoviranomainen viivyttelee päätöksen tekemistä tai ei tee lainkaan päätöstä.

Julkisyhteisöjen korvausvastuun tehokas toteutuminen täydentää oikeusturvaa julkishallinnon alalla. Komiteassa on ollut esillä, olisiko tarkoituksenmukaista siirtää näiden korvausriitojen käsitteleminen yleisiltä tuomioistuimilta hallintotuomioistuimiin. Kysymys on laaja ja nykytilan säilyttämistä voidaan perustella useilla syillä, mutta komitea katsoo, että painavat syyt kuitenkin puoltavat nykytilan muuttamista koskevan selvittämistyön aloittamista. Muuttamista puoltaisi

erityisesti se, että korvausasian yhteydessä käsitellään samoja kysymyksiä kuin ratkaistaessa pääasiaa koskevaa muutoksenhakua. Lisäksi menettely saataisiin vahinkoa kärsineen kannalta aikaisempaa yksinkertaisemmaksi, kun hän saisi sekä pääasian että korvausasian tutkittavaksi samassa tuomioistuimessa. Kysymystä on aiheellista selvittää samalla kun vahingonkorvauslain tarkistamisen yhteydessä arvioidaan julkisyhteisön korvausvastuuta.

3.4. Käräjäoikeuksien tehtäväkuvan selkeyttäminen

3.4.1. Yleistä käräjäoikeuksien kehittämisestä

Käräjäoikeuksien päätehtävänä on tulevaisuudessakin rikos- ja riita-asioiden sekä riitaisten hakemusasioiden käsittely. Käräjäoikeuksilla ei kuitenkaan ole näiden asioiden käsittelyssä yksinomaista toimivaltaa yhteiskunnassa, vaan kuten edellä on kuvattu, ratkaisuvaltaa on vähäisissä rikosasioissa siirretty varsin laajasti käräjäoikeuksilta syyttäjälle ja poliisille. Tämä kehitys on merkinnyt sitä, että käräjäoikeuskäsittelyyn ohjautuvat rikosasioista yleensä vain vähäistä vakavimmat, monimutkaisemmat ja riitaiset asiat.

Jäljempänä pääluvussa VIII kuvatulla tavalla puolestaan yhteiskunnassa esiintyvien riitojen käsittely tapahtuu laajasti erilaisissa käräjäoikeuksien ulkopuolisissa konfliktin- ja riidanratkaisumenettelyissä, joissa ne myös tavalla tai toisella ratkeavat. Riita-asioista käräjäoikeuksiin ohjautuvat sellaiset asiat, joiden ratkaiseminen tuomioistuinten ulkopuolella syystä tai toisesta ei joko onnistu tai joiden käsittelemiseksi tuomioistuintie muutoin on käyttökelpoisin ratkaisu. Käytännössä tämä on tarkoittanut etenkin intressiltään pienehköjen riitojen ratkaisemista käräjäoikeuksien ulkopuolella, vaikka käräjäoikeudet ilmeisesti ovat jossain määrin menettäneet kilpailukykyään myös laajojen ja monimutkaisten riita-asioiden käsittelypaikkana. Osaltaan kehitys riita-asioissa on johtunut riita-asiain oikeudenkäyntimenettelyn heikkouksista, eikä osallisten aidosta valinnasta eri konfliktin- ja riidanratkaisujärjestelmien välillä, mitä kehitystä komitea ei ole pitänyt hyväksyttävänä (ks. jäljempänä VIII.1.3.3.). Jatkossakin jokaisella tulee olla aito mahdollisuus tuoda riitansa käräjäoikeuksien käsiteltäviksi, eikä käräjäoikeuskäsittelyä ja sille vaihtoehtoisia konfliktin- ja riidanratkaisumenettelyjä tule nähdä toisilleen vastakkaisina tai toisiaan poissulkevinä, vaan pikemminkin rinnakkaisina ja toisiaan täydentävinä järjestelminä.

Samanaikaisesti kun rikos- ja riita-asioita enenevässä määrin käsitellään tuomioistuinten sijasta muissa menettelyissä, käräjäoikeuskäsittelyyn tulevien asioiden keskimääräinen vaikeusaste on kasvanut. Osin tähän liittyen, mutta myös odotusten kasvaessa ja yleisen vaatimustason noustessa, käräjäoikeuksien toiminnalta edellytetään entistä parempaa ja monipuolisempaa osaamista ja menettelyjen sekä ratkaisujen korkeaa laatua kuten mietinnössä toisaalla (IX) on huomautettu. Se mikä näissä suhteissa on aikaisemmin ollut riittävä taso, ei ole sitä enää tulevaisuudessa.

Kehityksen suunnan huomioiden komitean yksimielinen näkemys on ollut se, että tulevaisuuden käräjäoikeudet ovat nykyistä pidemmälle erikoistuneita, vaativimpien ja ihmisten oikeusturvan kannalta merkittävimpien konfliktien ja oikeusriitojen ratkaisupaikkoja, vaikka käräjäoikeuksissa käsitellään jatkossakin myös erilaisia

suhteellisen yksinkertaisia ja vähäisiä asioita. Yhteiskunnan monet kehityspiirteet – kuten syvenevä eriytyminen, oikeudellistuminen ja oikeuden muuttuminen – pakottavat sopeuttamaan käräjäoikeuksien toimintaa ja käräjäoikeusorganisaatiota sellaiseksi, että käräjäoikeudet voivat vastata lisääntyviin oikeusturvaodotuksiin korkealuokkaisella tuomitsemista ja konfliktinratkaisua koskevalla erityisosaamisella ja -ammattitaidolla. Vaikeiden oikeusriitojen ja konfliktien ratkaisemiseen suuntautunut asiantuntemus on tulevaisuuden käräjäoikeuksien luottamus pohjan yksi keskeinen perusta. Tämä edellyttää esimerkiksi tuomareiden nykyistä laajempaa erikoistumista käräjäoikeuksissa, käräjäoikeuksien ratkaisukokoonpanojen vahvistamista, käräjäoikeuksien yksikkökokojen tuntuvaa kasvattamista ja niiden hallinnon ja johtamisen ammattimaistumista. Myös tietotekniikkaa ja muuta uutta tekniikkaa on tulevaisuudessa kyettävä hyödyntämään käräjäoikeuksissa nykyistä tehokkaammin. Käräjäoikeuksien henkilökunnan osaamiseen ja ammattitaitoon joudutaan kasvavien vaatimusten paineessa kiinnittämään erityistä huomiota esimerkiksi rekrytoinnin ja koulutuksen keinoin. Komitea on tässä mietinnössä tehnyt käräjäoikeuksien vahvistamiseksi kaikkia näitä osa-alueita koskevia kehittämissuhteita.

On siis nähtävissä, että käräjäoikeuksien toimintaa tulee monin tavoin vahvistaa, jotta voidaan turvata ihmisille myös tulevaisuudessa riittävä oikeusturva käräjäoikeuksien käsittelemissä asioissa. Toisaalta käräjäoikeuksien vahvistamista edellyttää siihen tavoitteeseen pyrkiminen, että lainkäytön painopiste olisi nykyistä selkeämmin yleisten tuomioistuinten osalta käräjäoikeuksissa.

Käräjäoikeuksien tulevan kehittämisen osalta on jo runsaan kymmenen vuoden ajan käyty keskustelua siitä, edellyttäisikö käräjäoikeuksien tuomitsemistoiminnan vahvistaminen käräjäoikeuksien tehtäväkuvan selkeyttämistä niin, että muut kuin varsinaisiin oikeudenkäynteihin liittyvät tehtävät siirrettäisiin niiltä pois. Tällaisia asioita ovat esimerkiksi kiinteistöjä koskevat kirjaamisasiat, riidatonta saatavaa koskevat asiat (summaariset asiat) ja avioeroasiat.

Kysymys on merkittävä paitsi käräjäoikeuksien tulevan kehittämisen myös käräjäoikeuksien henkilöstön kannalta. Se liittyy myös komitean tärkeänä pitämään asiakas- ja kansalaisnäkökulmaan sekä oikeuden saatavuuteen. Tähän nähden asian ydin on siinä, voitaisiinko käräjäoikeuksien tehtäväkuvaa selkeyttämällä parantaa oikeusturvaa ja oikeudenkäyntimenettelyiden laatua varsinaisissa lainkäyttöasioissa, vai jäisikö muutoksesta saatava hyöty tässä suhteessa vain näennäiseksi, ja kyettäisiinkö käräjäoikeuksista siirrettävissä asioissa säilyttämään myös muutoksen jälkeen korkeatasoinen ja oikeusturvan takaava ratkaisutoiminta. Toisaalta kysymys on myös siitä, onko keskustelun kohteena olevien asioiden käsitteleminen käräjäoikeuksissa yhteiskunnallisen työnjaon kannalta tarkoituksenmukaista. Tästä näkökulmasta on harkittava sitä, tarvitaanko näiden asioiden käsittelyssä sitä erityiskompetenssia, joka käräjäoikeuksilla tuomioistuimina on.

Kuten edellä tämän pääluvun jaksossa 2.4. esitetystä käy ilmi, tuomioistuinten – etenkin alioikeuksien – tehtäväkuvan selkeyttämisestä käydään keskustelua myös muissa Pohjoismaissa ja laajemminkin Euroopassa. Kehityksen tavoiteltavana suuntana pidetään yleisesti näissä keskusteluissa sitä, että tuomioistuimilta karsittaisiin sellaiset tehtävät, jotka eivät kuulu varsinaiseen tuomitsemistoimintaan ja oikeudenkäyntiasioihin. Taustasyynä tähän on pyrkimys turvata korkeatasoinen toiminta tuomioistuinten varsinaisissa lainkäyttötehtävissä ja suunnata tuomioistuinten resurssit optimaalisella

tavalla ydintehtäviensä hoitamiseen tilanteessa, jossa vaatimukset tuomioistuimia kohtaan kasvavat, mutta niiden resursseja ei kyetä vastaavasti lisäämään.

Seuraavissa jaksossa on tätä taustaa vasten esitetty komitean kanta kiinteistöjä koskevien kirjaamisasioiden, riidatonta saatavaa koskevien asioiden ja eräiden muiden asioiden tulevaisuuteen käsittelypaikaksi. Komitea ei ole muutoin käsitellyt kyseisten asiaryhmien kehittämistarpeita.

Määrällisesti mainitut asiaryhmät muodostavat merkittävän osan kärjäoikeuksissa käsiteltävistä asioista. Vuonna 2002 kärjäoikeuksiin saapui kaikkiaan 846 920 asiaa. Näistä 534 853 oli kiinteistöjä koskevaa kirjaamisasiaa, 142 833 riidatonta saatavaa koskevaa asiaa ja 17 740 avioeroasiaa. Varsinaisia oikeudenkäyntiasioita oli 56 406 rikosasiaa ja 9 006 oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 2 §:n mukaisella haastehakemuksella vireillä tullutta ns. laajaa riita-asiaa sekä erilaiset riitaiset hakemusasiat, pakkokeinoasiat sekä sakonmuuntoasiat. Vaikka kirjaamisasioita, riidatonta saatavaa koskevia asioita ja hakemusasioita onkin määrällisesti suurin osa kärjäoikeuksien käsittelemistä asioista, ei niiden käsittelyyn vastaavassa määrin sitoudu kärjäoikeuden henkilökuntaa, sillä mainitut asiat ovat pitkälle rutiininluonteisia massa-asioita, ja niiden käsittelemisestä ja ratkaisemisesta vastaa pääosin kansliahenkilökunta. (Kärjäoikeuksien työtilastoja vuodelta 2002. Oikeusministeriön toiminta ja hallinto 2003:8) Vaikka nämä asiaryhmät siirrettäisiin pois kärjäoikeuksista, ilmeisesti lähes puolet kärjäoikeuksien tuomariresursseista käytettäisiin edelleen muiden kuin rikosasioiden eli lähinnä riita-asioiden ja riitaisten hakemusasioiden käsittelyyn.

3.4.2. Kiinteistöjä koskevat kirjaamisasiat

Tausta ja nykyinen menettely

Maakaaren (540/1995) 5 luvun 1 §:ssä mukaan maakaaren tarkoittamia kirjaamisasioita ovat lainhuudatus, erityisten oikeuksien kirjaaminen sekä kiinnitys. Kirjaamisasioista pidetään lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriä, joka on osa automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpidettävää kiinteistötietojärjestelmää. Lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin tehdään myös merkintöjä muista kiinteistöön kohdistuvista oikeuksista ja rasituksista. Kirjaamisviranomaisen on se kärjäoikeus, jonka tuomiopiirissä kiinteistö sijaitsee. Kiinteistötietojärjestelmän perustamisesta, hallinnosta, ylläpitämisestä, tietopalvelusta ja järjestelmän kehittämisestä vastaa puolestaan maanmittauslaitos sen mukaisesti kuin kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuotettavasta tietopalvelusta annetussa laissa (453/2002) säädetään.

Lainhuudatuksen ja muun kirjaamisen tarkoituksena on estää ennalta riitojen ja epäselvyyksien syntyminen. Kirjaamisen yhteydessä tutkitaan oikeussuhteen pätevyysliittyvät seikat.

Kirjaamisasioita koskeva lainsäädäntö on viime vuosina uudistunut. Vuonna 1997 toteutetussa maakaariuudistuksessa toteutettiin lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin julkinen luotettavuus: henkilö, joka on vilpittömässä mielessä toiminut lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin tietojen perusteella ja joka itse on hakenut viipymättä oikeutensa kirjausta, saa suojaa muiden tekemiä väitteitä vastaan. Rekisterin julkinen luotettavuus perustuu kirjaamisratkaisujen välittömiin oikeusvaikutuksiin. Julkinen luotettavuus

merkitsee toisaalta sitä, että kirjatun oikeustoimen pätevyyteen voidaan yleisesti luottaa ja toisaalta, että sivulliset voivat luottaa siihen, että kiinteistöön kohdistuvat oikeudet ja vallinnanrajoitukset käyvät ilmi rekisteristä.

Kaikissa kirjaamisasioissa noudatetaan uuden maakaaren mukaan samoja yleisiä menettelysääntöksiä. Kirjaamisasioiden käsittely vastaa pääpiirteissään sitä menettelyä, jota käräjäoikeudet noudattavat muissakin hakemuslainkäyttöön kuuluvissa asioissa. Asioita ei käsitellä istunnossa vaan kansliassa ja aina yhden tuomarin kokoonpanossa. Käytännössä ratkaisijoina toimivat delegointimääräysten nojalla pääsääntöisesti kansliahenkilökuntaan kuuluvat, kuten jäljempänä tarkemmin selostetaan.

Asiamääristä

Käräjäoikeuksien käsittelemistä asioista kirjaamisasiat muodostavat kappalemäärältään suurimman asiaryhmän.

Kirjaamisasioita on saapunut käräjäoikeuksiin viime vuosina seuraavasti:

Vuosi	Lainhuudot	Muut	Yhteensä
1997	121 970	368 298	490 268
1998	137 296	523 271	660 567
1999	122 356	495 013	617 369
2000	116 255	439 215	555 470
2001	106 180	398 968	505 148
2002	110 879	423 974	534 853

Vaikka kirjaamisasioita saapuukin käräjäoikeuksiin paljon, ei niiden käsittelyyn sitoudu samassa suhteessa käräjäoikeuden henkilökuntaa. Suurin osa kirjaamisasioista on helpohkoja rutiinijuttuja, jotka ratkaisee kansliahenkilökunta. Vuonna 1993 toteutetun alioikeusuudistuksen yhteydessä lakiin (käräjäoikeuslain (581/1993) 19 § ja käräjäoikeusasetuksen (582/1993) 22 §) otettiin säännökset mahdollisuudesta delegoida kirjaamisasioiden käsittely ja ratkaiseminen kansliahenkilökunnalle. Edellytyksenä on, että kansliahenkilökuntaan kuuluva on vannonut tuomarivalaa vastaavan valan tai antanut vastaavan vakuutuksen sekä saanut tehtävään tarvittavan koulutuksen ja hänellä on tehtävän hoitamiseen riittävä taito.

Maakaariuudistuksen jälkeen kansliahenkilökunnan osuus ratkaistuista kirjaamisasioista on ollut jatkuvasti nousussa. Maakaaren voimaantulovuonna 1997 kansliahenkilökunnan osuus ratkaistuista lainhuutoasioista oli vain runsas puolet ja muista kirjaamisasioista runsas 70 prosenttia. Vuonna 2002 vastaavasti lainhuutoasioista ratkaisi kansliahenkilökunta 69 prosenttia, notaarit 26 prosenttia ja tuomarit tai käräjäviskaalit 4 prosenttia. Muista kirjaamisasioista kansliahenkilökunta ratkaisi 87 prosenttia, notaarit 11 prosenttia ja tuomarit tai käräjäviskaalit 2 prosenttia. Kaikista kiinteistöasioista vuonna 2002 ratkaisi kansliahenkilökunta 83 prosenttia, notaarit 14 prosenttia ja tuomarit tai käräjäviskaali 2 prosenttia.

Työnjakoprosenteissa on kuitenkin huomattavia eroavaisuuksia eri käräjäoikeuksien välillä. Delegoinnin pisimmälle vieneessä käräjäoikeudessa kansliahenkilökunta ratkaisi vuonna 2002 kaikista kiinteistöasioista 97 prosenttia, notaarit 3 prosenttia ja

kärjäviskaali tai tuomarit vain vähäisessä määrin. Delegoinnin suppeimmin toteuttaneessa kärjäoikeudessa kansliahenkilökunta ratkaisi kiinteistöasioista 54 prosenttia, notaarit 45 prosenttia ja kärjäviskaali tai tuomarit vain vähäisessä määrin.

Vuonna 2002 delegoinnin pisimmälle vieneessä kärjäoikeudessa kansliahenkilökunta ratkaisi lainhuutoasioista 95 prosenttia, notaarit viisi prosenttia ja tuomarit tai kärjäviskaalit yhden prosentin. Delegoinnin suppeimmin lainhuutoasioissa toteuttaneessa kärjäoikeudessa kansliahenkilökunta ratkaisi lainhuutoasioista 10 prosenttia, notaarit 90 prosenttia ja kärjäviskaali tai tuomarit vain yksittäisen asian.

Muissa kiinteistöasioissa kuin lainhuudoissa delegoinnin pisimmälle vieneessä kärjäoikeudessa kansliahenkilökunta ratkaisi ne käytännöllisesti katsoen kokonaan. Delegoinnin muissa kiinteistöasioissa suppeimmin toteuttaneessa kärjäoikeudessa kansliahenkilökunta ratkaisi niistä 57 prosenttia, notaarit 42 prosenttia ja kärjäviskaalit tai tuomarit yksittäisiä asioita. (Työnjakotilastot julkaisusta Kärjäoikeuksien työtilastoja vuodelta 2002. Oikeusministeriön toiminta ja hallinto 2003:8).

Alioikeusuudistuksen yhteydessä toteutettu kirjaamisasioiden delegointi kansliahenkilökunnalle on onnistunut kokonaisuutena ottaen hyvin, vaikka eroja siis eri tuomioistuinten välillä onkin. Delegoinnista huolimatta kirjaamisjärjestelmä toimii hyvin. Delegoinnin toteuttamisessa olisi kuitenkin vielä kehittämisen varaa, minkä eri kärjäoikeuksien delegointiprosenttien vertailu osoittaa. Etenkin notaarityövoiman useissa kärjäoikeuksissa edelleenkin laajamittaista käyttämistä kirjaamisasioiden ratkaisemiseen ei voida pitää notaarien monipuolisen kouluttamisen ja toisaalta henkilöstöressurssien tehokkaan käyttämisen kannalta perusteltuna.

Tarkkaa tietoa ei ole olemassa siitä, kuinka paljon henkilötyövuosiksi muutettuna kiinteistöasiat työllistävät tällä hetkellä kärjäoikeuden henkilöstöä. Esimerkiksi ratkaisumääristä ei voi tehdä suoria johtopäätöksiä, koska niissä ei näy esimerkiksi notaareiden ja tuomareiden kansliahenkilökunnan neuvontaan käyttämä aika tai toisaalta se, kuka on valmistellut notaarien ja tuomareiden ratkaisemat asiat. Kirjaamisasioiden siirtoa selvittäneen työryhmän mietinnössä (ks. työryhmästä jäljempänä) vuodelta 1994 arvioitiin, että kirjaamistehtävien suorittamiseksi kärjäoikeuksissa tarvitaan 32 kärjätuomaria, 82 notaaria ja 173 kansliahenkilökuntaan kuuluvaa. Arvio oli tehty juuri ennen alioikeusuudistusta kerättyjen tietojen perusteella. Oikeusministeriössä virkamiestyönä valmistellussa alioikeuspiirirajaehdotuksessa (15.12.2000) arvioitiin kiinteistöasioiden hoitamiseen käytetyn vuonna 1999 kaikkiaan 377 henkilötyövuotta (265 kansliahenkilöstöön kuuluvaa, 88 notaaria, 11 kärjäviskaalia ja 13 tuomaria).

Toisaalta kärjäoikeuksien toteutuneista työnjakotilastoista ei sellaisenaan voida tehdä johtopäätöksiä siitä, kuinka paljon kirjaamisasioiden käsittely optimaalisesti organisoituna vaatisi henkilökuntaa ja mikä olisi tällöin lakimiestyövoiman osuus, sillä työjakoprosenttien suurista eroista on pääteltävissä, että delegointia ei ole vielä toteutettu henkilöstöressurssien tehokkaan käyttämisen näkökulmasta parhaalla mahdollisella tavalla.

Aikaisemmista selvityksistä

Keskustelua siitä, ovatko kärjäoikeudet soveliain käsittelypaikka kirjaamisasioille vai tulisiko ja voitaisiinko ne käsitellä jossakin muualla, on käyty maassamme jo pitkään.

Asiaa tarkasteltiin perusteellisesti kirjaamisasioiden siirtoa maanmittauslaitokselle selvittäneessä työryhmässä, joka jätti 31.8.1994 mietintönsä oikeusministeriölle (ns. Wirilanderin työryhmä). Työryhmä totesi kannanottonaan, että selvitys ei ollut tuonut esille seikkoja, jotka selvästi puoltaisivat kirjaamisasioiden siirtoa maanmittaushallinnolle. Sen sijaan työryhmä piti perusteltuna, että oikeusministeriö yhdessä maanmittauslaitoksen kanssa selvittää kirjaamistietoja ja maanmittaushallinnon kiinteistötietoja koskevien tietojärjestelmien yhdistämismahdollisuudet.

Tuomioistuimet 2000-luvulle perusselvityksessä esitettiin kysymys kirjaamisasioiden tulevasta käsittelypaikasta sitovalla tavalla ratkaistavaksi. Perusselvityksen mukaan ainoa harkittava vaihtoehto kirjaamisasioiden käsittelemiselle tuomioistuimissa olisi niiden siirtäminen maanmittauslaitoksen hoidettaviksi. Siirrosta ei perusselvityksen mukaan olisi käytännössä merkittävää kokonaistaloudellista hyötyä, mutta asiakkaiden kannalta voisi olla joustavampaa asioida kiinteistöasioissa ainoastaan yhden viranomaisen kanssa samassa paikassa. Kirjaamisasioiden siirtämisen mukana pitäisi käräjäoikeuksissa nyt kiinteistöasioita käsittelevät henkilöt siirtää maanmittauslaitoksen palvelukseen. Toisena kehittämissiivoksi perusselvityksessä esitettiin, että kiinteistöasiat keskitettäisiin alueellisesti tasaisesti joihinkin, esim. 25 – 35 käräjäoikeuteen palvelun siitä kärsimättä. Keskittämisellä voitaisiin parantaa ratkaisijoiden ammattitasoa ja yhdenmukaistaa käytäntöjä.

Perusselvityksestä annetuissa lausunnoissa useat lausunnonantajat puolsivat siirtoa maanmittauslaitokselle, osa vastusti. Sisäasiainministeriö ehdotti harkittavaksi siirtoa maistraatteihin, joilla on laaja palveluverkosto, oikeudellinen asiantuntemus ja käytössään valtakunnallisia tietojärjestelmiä. Kirjaamisasioiden keskittäminen osaan käräjäoikeuksista ei saanut kannatusta.

Kirjaamisasioiden siirtäminen pois käräjäoikeuksista hallinnon käsiteltäväksi

Komiteassa on ollut yksimielisyys siitä, että kiinteistöjä koskevien kirjaamisasioiden käsittely ei ole varsinaista tuomiovallan käyttämistä, vaan kirjaamisasioista voitaisiin huolehtia valtiovallan kolmijaon näkökulmasta aivan hyvin myös hallintoviranomaisessa. Kirjaamisasiassa tehtävä päätös vastaa läheisesti hallinnollista lupapäätöstä ja kiinteistöoikeuden haltija voisi saada oikeutensa turvatuksi myös hallinnollisella päätöksellä. Kirjaamisasioiden käsitteleminen hallintoviranomaisessa takaisi myös oikeusturvan toteutumisen, sillä hallintokoneisto maassamme on nykyisin – toisin kuin tilanteessa, jolloin kirjaamisasiat ovat tulleet tuomioistuimiin – laaja, sen asiantuntemus korkealuokkaista ja hallintomenettelyn oikeusturvan takeet kehittyneitä. Myös kirjaamisratkaisujen julkistamistarve voidaan hallinnossa toteuttaa yhtä hyvin kuin tuomioistuimissa, sillä julkistaminen perustuu julkiseen rekisteriin, ei julkiseen oikeuskäsittelyyn. Kirjaamisasioiden siirtäminen hallinnon tehtäväksi ei myöskään edellyttäisi maakaassa omaksutun kirjaamisasioiden käsittely- ja oikeudellisenjärjestelmän kumoamista tai perusteellista uudistamista.

Kirjaamisasioissa ei myöskään ole kysymys konfliktista eikä yhteiskuntarauhankaan säilyttäminen edellytä kirjaamisasioiden käsittelemistä tuomioistuimissa. Perus- ja ihmisoikeudet eivät edellytä kiinteistöasioiden käsittelemistä tuomioistuimissa, vaan lähinnä mahdollisuutta saattaa kiinteistöasiaa koskeva hallintopäätös tuomioistuimen käsiteltäväksi. Myöskään kansainvälinen yhteistyö tai EY-oikeus eivät edellytä kiinteistöasioiden käsittelemistä tuomioistuimissa.

Kiinteistöjä koskevat kirjaamisasiat käsitellään tuomioistuimissa edelleen lähinnä tarkoituksenmukaisuussyistä ja pitkään traditioon pohjautuen. Ne tulivat tuomioistuimien käsiteltäväksi ajalla, jolloin riittävää laintuntemusta ei ollut muualta saatavissa. Tänä päivänä useilla viranomaisilla olisi tai niihin olisi järjestettävissä kiinteistöasioiden käsittelemiseen riittävät oikeudelliset tiedot ja taidot. Aikaisemmin manuaaliset lainhuuto- ja kiinteistörekisterit säilytettiin ja ylläpidettiin tuomioistuimissa. Nyt kiinteistötietojärjestelmä on sähköinen ja sitä voidaan käyttää valtakunnallisesti useissa viranomaisissa.

Kirjaamisasioiden siirtämistä käräjäoikeuksista muiden viranomaisten käsiteltäväksi puoltaa ennen muuta tarve kehittää käräjäoikeuksien toimintaa niin, että se kaikessa suhteessa palvelee sen yhteiskunnallisen perustehtävän suorittamista oikeusriitojen ja konfliktien ratkaisijana. Tällä hetkellä käräjäoikeuksien lainkäyttö-, hallinto- ja kehittämisvoimavaroista käytetään merkittävä osa kirjaamisasioiden käsittelyyn. Vaikka kirjaamisasioiden siirto merkitsisikin myös henkilöstöressurssien siirtämistä käräjäoikeuksista vastaan ottavaan virastoon, niin siirron myötä vapautuisi käräjäoikeuksissa kuitenkin merkittävästi voimavaroja varsinaisiin lainkäyttö- ja oikeudenkäyntitehtäviin sekä tämän perustoiminnan kehittämiseen.

Kirjaamisasioiden osuus käräjäoikeuksien työmäärästä on merkittävä, vaihdellen tuomioistuimittain tuomiopiiriin koon, maantieteellisen ja yhteiskunnallisen rakenteen mukaan. Erityisesti ns. maaseutukäräjäoikeuksissa tai käräjäoikeuksissa, joihin kuuluu useita maaseutukuntia, kirjaamisasioiden merkitys on huomattava. Jos kiinteistöjä koskevat kirjaamisasiat siirrettäisiin pois käräjäoikeuksista, olisi jo sillä merkittävä vaikutus käräjäoikeuksien henkilökunnan ja käräjäoikeuksien lukumäärään. Käytännössä siirto merkitsisi pitkälti pienten käräjäoikeuksien näivettymistä ja tämä lisäisi paineita niiden lakkauttamiseksi. Tällainen kehitys ei kuitenkaan olisi vastoin komitean pääluvussa X hahmottelemaa tulevaisuuden käräjäoikeusorganisaatiota. Kuten komitea on tuossa yhteydessä todennut, kirjaamisasioiden siirtäminen ja käräjäoikeuksien yksikkökoon kasvattaminen eivät ole toistensa edellytyksiä, vaan ne on toteutettava toisistaan riippumatta. Molemmilla muutoksilla kuitenkin tavoitellaan käräjäoikeuksien lainkäyttötoiminnan vahvistamista.

Kirjaamisasioiden käsittelyn säilyttämistä käräjäoikeuksissa puoltavat monet lähinnä kirjaamisasioihin itseensä liittyvät syyt. Kirjaamisasioiden käsittely toimii käräjäoikeuksissa hyvin, eikä käsittelypaikan muuttamiseen ole käsittelyn heikkouksista johtuvia syitä. Kun kirjaamisasioita on vanhastaan käsitelty käräjäoikeuksissa, ihmiset ovat tottuneet tähän. Käräjäoikeuksilla on myös toistaiseksi melko kattava palveluverkosto ja asioiden käsittelyyn kouliutunut henkilökunta. Kirjaamisasioiden siirrosta aiheutuisi vääjäämättä lähinnä kertaluonteisia kustannuksia esimerkiksi toimitilajärjestelyjen ja mahdollisen uuden henkilökunnan kouluttamisen myötä sekä luonnollisesti haittaa kirjaamisasioita käsittelevälle henkilöstölle.

Nykymuotoisen tuomioistuinharjoittelun keskeinen osa on ollut kirjaamisasioiden käsitteleminen. Notaareiden harjoitteluajasta merkittävä osa kuluu kiinteistöasioiden parissa, tosin vaihdellen voimakkaasti tuomioistuimittain. Tuomioistuinharjoittelun luonteeseen muutoksella olisi siten merkittävä vaikutus. Notaarit eivät nykyisessä määrin harjoittelun aikana harjaantuisi kiinteistöasioiden käsittelemiseen, mitä voidaan pitää heikennyksenä. Toisaalta harjoittelua voitaisiin muutoksen johdosta kehittää nykyistä enemmän tuomarin tehtäviin kouluttavaan ja tuomareita avustavaan suuntaan, mitä

komitea on toisaalla mietinnössä (IX.4.3.) pitänyt tuomioistuinharjoittelun sisällöllisen kehittämisen välttämättömänä tavoitteena. On ilmeistä, että suurella osalla tuomioistuinharjoittelua suorittavista notaareista nykyisin koulutuksellisten tavoitteiden saavuttamiseen nähden tarpeettoman suuri osa harjoittelujaksosta kuuluu kirjaamisasioiden parissa. Kirjaamisasioiden käsittelyn korostuminen harjoittelun sisällössä nykyiseen tapaan ei siksikään ole tarkoituksenmukaista, että nykyaikaisessa yhteiskunnassa kiinteistöasioiden hallinta ei muodosta etenkin tuomioistuinlakimiehen osaamisessa niin merkittävää osa-aluetta kuin aikaisemmin. Jos tutustumista kirjaamisasioiden käsittelyyn pidettäisiin tulevaisuudessakin välttämättömänä tuomioistuinlakimiesten koulutuksen kannalta, voitaisiin tuomioistuinharjoitteluun joko sen pakollisena tai vapaaehtoisena osana kytkeä harjoittelujakso kirjaamisasioita käsittelevässä hallintoviranomaisessa.

Komitean mielestä on tärkeää, että kärjäoikeuksien kehittämisen yhtenä osa-alueena niiden tehtäväkuvaa selkeytetään siirtämällä kirjaamisasiat hallintoviranomaisten käsiteltäviksi. Tällä voitaisiin turvata nykyistä paremmin kärjäoikeuksien voimavarojen suuntaaminen varsinaisiin lainkäyttötehtäviin, mikä lisäisi oikeusturvaa näissä asioissa ja oikeudenkäyntimenettelyjen laatua. Kärjäoikeuksien vahvistaminen tukisi myös tavoitetta, että lainkäytön painopiste olisi yleisten tuomioistuinten osalta nykyistä selvemmin kärjäoikeuksissa. Kirjaamisasioiden siirrolle ei ole myöskään periaatteellisia tai kirjaamisjärjestelmän korkeatasoiseen ylläpitoon liittyviä esteitä.

Kirjaamisasioiden siirto aiheuttaisi kirjaamisasioita kärjäoikeuksissa käsittelevän henkilökunnan ainakin osittaisen siirtämisen vastaanottavaan virastoon. Tällaisen siirron toteuttaminen on monessakin suhteessa vaikeaa ja aiheuttaa työntekijöille hankaluutta erityisesti silloin, kun siirto merkitsisi työpaikan muuttumista toiselle paikkakunnalle. Toisaalta myös jatkossa oikeudellisesti vaikeimpien kirjaamisasioiden käsitteleminen kuuluu lakimiestutkinnon suorittaneelle. Sen vuoksi kirjaamisasiat vastaanottavassa virastossa tulisi olla lakimiehen virkoja joko entuudestaan tai niitä pitäisi sinne perustaa.

Kirjaamisasioiden siirto olisi tarkoituksenmukaisinta ajoittaa siihen ajankohtaan, jolloin toteutetaan komitean esittämä kärjäoikeusorganisaation uudistaminen kärjäoikeuksien yksikkökokoja kasvattamalla ja niiden lukumäärää vähentämällä. Yhteensovittamalla aikataulullisesti näitä toimenpiteitä voidaan minimoida muutoksista henkilöstölle aiheutuvia haittatekijöitä. Uuden, vuoden 1997 alussa voimaan tulleen maakaaren siirtymäajat päättyvät vuoden 2006 lopussa, jolloin kiinteistörekisterin tulisi olla kokonaisuudessaan uuden lain mukainen. Kirjaamisasioiden siirto pois kärjäoikeuksista on käytännössä perusteltua aikaisintaan tuosta ajankohdasta lukien.

Tähän saakka kirjaamisasiat kärjäoikeuksista vastaanottavana viranomaisena on keskusteluissa ja selvityksissä esiintynyt lähinnä maanmittaushallinto. Tämä onkin ollut luonteva lähtökohta sen vuoksi, että maanmittaushallinto hoitaa jo entuudestaan kiinteistötehtäviä kuten maanmittaustoimituksia ja niihin liittyviä rekisteröintejä.

Toinen varteen otettava ja perusteellisemmän selvityksen tarpeessa oleva vaihtoehto on kirjaamisasioiden siirtäminen maistraattien käsiteltäväksi. Ajatus maistraatista kirjaamisasiat vastaanottavana virastona ei kuitenkaan ole uusi, sillä tätä ehdotti sisäasiainministeriö tuomioistuimet 2000-luvulle perusselvityksestä antamassaan lausunnossa kuten edellä on todettu.

Maistraattien rooli ja tehtävät ovat kehittyneet merkittävästi valtion paikallishallintoa ja maistraattien tehtäväkuvaa uudistettaessa. Organisatorisesti maistraatit toimivat joko kihlakunnanvirastoissa tai erillisinä virastoina. Nykyisen nimensä maistraatit saivat vuonna 1996. Vuodesta 1984 alkaen maistraatit olivat olleet rekisteritoimistoja ja sitä ennen henkikirjoittajan toimistoja. Maistraatit toimivat rekisterihallintolain (166/1996) 3 §:n mukaisesti väestökirjanpidon sekä muun rekisterihallinnon paikallisviranomaisina ja vastaavat alueensa väestötietojärjestelmästä, holhousasioista, kauppa- ja yhdistysrekistereihin liittyvistä tehtävistä sekä moottorivenerekisteristä. Maistraattien muihin tehtäviin kuuluvat esimerkiksi avioliiton esteiden tutkinta, nimenmuutosasiat ja perukirjojen osakasluetteloiden vahvistaminen. Maistraateille on viime aikoina siirretty käräjäoikeuksilta eräitä tehtäviä, kuten jäljempänä käy ilmi (3.4.4.). Maistraatin henkikirjoittaja suorittaa siviilivihkimiset ja hän voi toimia myös julkisena notaarina ja kaupanvahvistajana.

Maistraateissa on nykyisin aikaisempaa enemmän oikeudellista asiantuntemusta, kun niihin on perustettu runsaasti uusia lakimiesvirkoja niiden laajentuneiden tehtävien hoitamiseksi (esimerkiksi holhousasiat). Maistraateissa työskentelee noin 150 oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittanutta, kun virkamiehiä niissä on kaikkiaan noin 800. Maistraateilla on myös varsin kattava toimipiste- ja palveluverkosto ja ne pystyvät tämän lisäksi palveluja tarjotessaan hyödyntämään laajasti kihlakuntaverkoston palvelupisteitä (maistraatteja on kaikkiaan 37 ja niiden virka-alueena on yksi tai useampi kihlakunta. Tällä hetkellä maistraateilla on kaikkiaan 60 palvelupistettä). Maistraattien nykyinen henkilöstörakenne soveltuisi hyvin kirjaamisasioiden käsittelyyn ja kirjaamisasiat sopisivat muutoinkin hyvin maistraattien nykyiseen tehtäväkuvaan. Asiakkaiden näkökulmasta puolestaan kirjaamisasioiden siirto maistraatteihin saattaisi jopa parantaa niiden alueellista saatavuutta nykyisestä. Kirjaamisasioiden siirto maistraatteihin voisi myös palvella maistraattien jatkokehittämistä valtion yleisenä paikallishallintoviranomaisena.

Komiteassa on keskusteltu myös siitä vaihtoehdosta, että kirjaamisasiat keskitettäisiin niiden käräjäoikeuksista siirtämisen sijasta esimerkiksi 10-15 käräjäoikeuteen samaan tapaan kuin Ruotsissa on tehty (Ruotsissa kiinteistöjä koskevat kirjaamisasiat on hiljattain keskitetty seitsemän käräjäoikeuden käsiteltäväksi). Keskittämisellä saattaisi jossain määrin olla nykyiseen nähden positiivisia vaikutuksia kiinteistöasioiden käsittelyn yhdenmukaisuuden suhteen ja myös kokonaisuutena tarkastellen kiinteistöasioita käsittelevän henkilöstön ammattitaitoon. Tämä vaihtoehto ei kuitenkaan tukisi käräjäoikeusorganisaation kehittämistavoitteita. Keskittäminen myös heikentäisi voimakkaasti kirjaamispalveluiden alueellista saatavuutta verrattuna siihen, että kirjaamisasiat siirrettäisiin maanmittaushallinnon tai maistraattien käsiteltäväksi. Tosin pitkällä aikavälillä kirjaamisasioiden käsittelyn kehittyminen nykyistä selvemmin sähköisen asioinnin suuntaan vähentää tämän haittatekijän merkitystä. Keskittäminen olisi myös kirjaamisasioita käsittelevän henkilöstön kannalta selvästi vaikutuksiltaan rajumpi toimenpide kuin asiaryhmän siirtäminen pois käräjäoikeuksista.

Komitean käsityksen mukaan kirjaamisasioiden keskittäminen muutamiin käräjäoikeuksiin ei ole varteen otettava vaihtoehto kirjaamisasioiden tulevaa käsittelypaikkaa harkittaessa.

Komitean kannanotto

Komitea katsoo, että kiinteistöjä koskevat kirjaamisasiat tulisi siirtää käräjäoikeuksista hallintoviranomaiselle. Kirjaamisasiat ovat edelleen käräjäoikeuksissa lähinnä tarkoituksenmukaisuussyistä ja pitkän tradition vuoksi. Kirjaamisasiassa tehtävä päätös on oikeudelliselta muodoltaan lähellä hallinnollista lupapäätöstä, ja kiinteistöoikeuden haltija saisi oikeutensa turvatuksi myös tämän tyyppisellä hallintopäätöksellä. Myös kirjaamisjärjestelmän korkeatasoinen ylläpito voidaan turvata hallintoviranomaisessa.

Kirjaamisasioiden siirto selkeyttäisi käräjäoikeuksien tehtäväkuvaa ja parantaisi niiden mahdollisuuksia keskittyä ydintehtävään olevaan oikeusriitojen ja konfliktien ratkaisemiseen ja tähän liittyvän perustoiminnan kehittämiseen. Kirjaamisasioiden siirto parantaisi myös mahdollisuuksia kehittää tuomioistuinharjoittelua komitean esittämällä tavalla nykyistä enemmän tuomarin tehtäviin kouluttavaan suuntaan.

Komitea ei ole ottanut kantaa siihen, minkä viranomaisen käsiteltäväksi kirjaamisasiat tulisi siirtää, vaan tämän ratkaiseminen jää jatkoselvittelyn varaan. Komitea kuitenkin toteaa, että vaihtoehtona sille, että kirjaamisasiat siirrettäisiin maanmittaushallinnon käsiteltäväksi, tulisi perusteellisesti selvittää mahdollisuus siirtää ne maistraattien käsiteltäväksi.

Komitean pysyvän asiantuntijan Laukkasen mielestä kiinteistöjä koskevien kirjaamisasioiden siirtämiseen pois käräjäoikeuksista ei pitäisi ryhtyä erillisenä hankkeena. Ensin olisi siirryttävä paperittomaan kirjaamisen menettelyyn ja kehitettävä sähköistä asiointia niin, että kiinteistöasioiden vireillepano ja ratkaiseminen tapahtuisivat mahdollisimman pitkälle sähköisesti. Sen jälkeen kiinteistöasioiden käsittelypaikkaa olisi sopiva tilaisuus arvioida alueellisten oikeuspalvelukeskusten perustamisen yhteydessä.

3.4.3. Riidatonta saatavaa koskevat asiat

Tausta

Riidatonta saatavaa koskevissa asioissa (summaariset asiat) on kysymys siitä, että jos saatavaa, jonka perintä ulosottoin edellyttää tuomiota tai päätöstä, ei saada perityksi maksukehotuksin yksityisessä perinnässä, velkojan tulee halutessaan jatkaa perintää pakkotäytäntöönpanossa viedä asia ensin käräjäoikeuden käsiteltäväksi. Näin siitä huolimatta, että asiassa ei ole riitaa eikä erimielisyyttä velkojan ja velallisen välillä saatavan perusteesta tai määrästä. Velkojan kannalta kysymys tuomioistuinmenettelyssä onkin täytäntöönpanoperusteen hankkimisesta, eikä sen ratkaisemisesta, onko saatavaa olemassa vai ei.

Riidatonta saatavaa koskevia asioita on maassamme vanhastaan käsitelty erityisissä summaarisissa menettelyissä, jotka on pyritty järjestämään mahdollisimman yksinkertaisiksi. Tämä on perustunut ajatukseen, että ei ole ollut tarkoituksenmukaista käsitellä riidatonta saatavaa koskevia asioita normaalissa oikeudenkäyntimenettelyssä,

joka vääjäämättä on hitaampi, kalliimpi ja monimutkaisempi kuin yksinkertaistettu, summaarinen menettely.

Ennen vuonna 1993 toteutettua alioikeusuudistusta rahasaatavaa voitiin periä kolmessa vaihtoehtoisessa menettelyssä: varsinaisessa riita-asiain oikeudenkäynnissä, maksamismääräysmenettelyssä tai lainhakumenettelyssä. Maksamismääräysmenettely ja lainhaku olivat summaarisia menettelyjä. Maksamismääräystä haettiin yleiseltä alioikeudelta eli silloiselta raastuvanoikeudelta tai kihlakunnanoikeudelta, joissa käsiteltiin myös riita-asiain oikeudenkäynnit. Lainhaut puolestaan käsitteli ulosotonhaltijana lääninhallitus tai maistraatti. Molemmissa summaarisissa menettelyissä ideana pelkistettynä oli se, että jos velallinen ei vastustanut velkomusta, siitä annettiin saatavan suorittamiseen velvoittava ratkaisu. Jos velallinen taas vastusti velkomusta, asian käsittely summaarisessa menettelyssä pääsääntöisesti päättyi ja velkojan oli nostettava kanne alioikeudessa saadakseen saatavastaan ulosottoperusteen.

Uudistettaessa riita-asiain alioikeusmenettelyä, katsottiin edelleen, ettei kaikkia riita-asioita ole tarpeen käsitellä samanlaisessa menettelyssä, vaan riidattomat asiat tulee erottaa riitaisista ja käsitellä yksinkertaisemmassa menettelyssä. Käyttöön otettiin riidattomien asioiden käsittelyjärjestykseksi summaarinen menettely käräjäoikeudessa ja aikaisemmat maksamismääräys- ja lainhakumenettelyt lakkautettiin. Entisten summaaristen menettelyjen nopeus katsottiin voitavan turvata uudessa summaarisessa oikeudenkäyntimenettelyssä, ja muutoinkin oli tarkoitus säilyttää niiden edut. Lisäksi tuomioistuimen ja asianosaisten kannalta katsottiin tärkeäksi, että käytännössä usein sattumanvaraisesti käyttöön otettavien vaihtoehtoisten menettelyjen määrää voidaan vähentää. Yhden menettelyn järjestelmää pidettiin asianosaisten kannalta helppona. Uuden summaarisen menettelyn säännökset pyrittiin laatimaan kuitenkin sellaisiksi, etteivät ne työllistäisi tuomioistuinta enempää kuin entinen maksamismääräysmenettely.

Nykyinen menettely

Summaarisessa menettelyssä selvät ja riidattomat asiat käsitellään normaalia suppeamman haastehakemuksen perusteella ja ratkaistaan jo kirjallisessa valmistelussa. Menettely aloitetaan kirjallisella, ns. suppealla haastehakemuksella (OK 5:3), joka voidaan rahasaatavaa koskevan velkomuksen lisäksi tehdä myös silloin, jos kyse on hallinnan tai rikkoutuneen olosuhteen palauttamisesta tai hädöstä. Haastehakemuksessa kantajan on ilmoitettava vaatimuksensa ja ne perusteet, joihin vaatimus välittömästi perustuu. Sitoumus, sopimus tai kirjallinen asiakirja, johon vaatimus perustuu, on täsmällisesti yksilöitävä. Jos vaatimus perustuu juoksevaan sitoumukseen, se on liitettävä hakemukseen alkuperäisenä. Lisäksi kantajan tulee ilmoittaa, että asia ei hänen käsityksensä mukaan ole riitainen. Todisteita ja todistusteemoja ei tarvitse ilmoittaa. Asia tulee vireille haastehakemuksen saavuttua käräjäoikeuden kansliaan. Jos haastehakemus täyttää lain edellytykset, käräjäoikeus antaa haasteen, jossa vastaajaa kehoitetaan vastaamaan asiaan kirjallisesti käräjäoikeuden määräämässä ajassa haasteen tiedoksiannosta. Haasteessa ilmoitetaan myös vastaamisen laiminlyönnin seuraamukset. Haasteen tiedoksiantaminen on käräjäoikeuden tehtävä.

Jollei vastaaja asetetussa määräajassa anna vastausta, käräjäoikeus voi ratkaista asian valmistelua jatkamatta yksipuolisella tuomiolla. Yksipuolinen tuomio voidaan antaa myös silloin, jos vastaaja ei ole vastauksessaan esittänyt mitään perusteita kiistämisen tueksi tai on esittänyt sellaisen perusteen, jolla ei ole selvästi vaikutusta asian ratkaisemiseen. Jos

kantajan vaatimus on perustunut juoksevaan sitoumukseen, joka on haastehakemuksen yhteydessä annettu tuomioistuimelle, vastaajan kiistämiseksi on asetettu tiukemmat edellytykset: välttyäkseen yksipuoliselta tuomiolta vastaajan on esitettävä kiistämisen tueksi todennäköisiä syitä tai esitettävä vastaavanlainen kirjallinen sitoumus tai lainvoimainen tuomio todisteena saamisesta, jota voidaan käyttää kuittaukseen. Jos vastaaja myöntää kanteen, kanne hyväksytään tuomiolla.

Siinä tapauksessa, ettei asiaa ole voitu ratkaista kirjallisessa valmistelussa vastaajan riitautuksen vuoksi, käsittelyä jatketaan varsinaisessa oikeudenkäyntimenettelyssä joko asiaa edelleen kirjallisesti valmistellen tai suullisessa valmistelussa.

Asianosainen, jota vastaan on annettu yksipuolinen tuomio, on oikeus hakea takaisinsaantia asian ratkaisseelta tuomioistuimelta 30 päivän kuluessa tiedon saamisesta yksipuolisesta tuomiosta. Takaisinsaantihakemuksen johdosta asia otetaan tuomioistuimessa uudelleen käsiteltäväksi. Kantajan muutoksenhakeinona on valitus. Takaisinsaantimahdollisuudesta huolimatta yksipuolinen tuomio on täytäntöönpanoperuste, joka voidaan panna välittömästi täytäntöön niin kuin lainvoimainen tuomio.

Oikeudenkäymiskaaren 21 luvun 8 c §:n (368/1999) mukaan velkomusta tai häätöä koskevassa asiassa, joka ratkaistaan summaarisessa menettelyssä valmistelua jatkamatta yksipuolisella tuomiolla, tuomioistuimen tulee viran puolesta arvioida vastapuolen maksettavaksi tuomittavien oikeudenkäyntikulujen määrä ottaen huomioon haastehakemuksen edellyttämä tarpeellisen työn määrä, saatavan suuruus ja välttämättömät kulut. Oikeusministeriöllä on säännöksen mukaan valta antaa tarkempia määräyksiä summaarisissa asioissa tuomittavien oikeudenkäyntikulujen määrän perusteista.

Oikeusministeriö on asetuksella (1311/2001) määrännyt summaarisissa asioissa tuomittavien oikeudenkäyntikulujen määrästä. Asetuksen mukaan oikeudenkäyntikulut tuomitaan asian vaatiman työmäärän perusteella joko perustaksan tai korkean taksan mukaisesti. Perustaksan mukaisina oikeudenkäyntikulut tuomitaan, kun on kysymys tavanomaisesta asiasta ja korkean taksan mukaisina, kun asia on tavanomaista vaativampi. Asetuksen mukaan jos velan pääoma on 250 euroa tai vähemmän, perustaksan mukainen oikeudenkäyntikulun määrä on 170 euroa ja korkean taksan mukainen 240 euroa. Kun velan pääoma on yli 250 euroa tai kysymyksessä on häätö, perustaksan mukainen oikeudenkäyntikulun määrä on 200 euroa ja korkean taksan mukainen 270 euroa. Taksoihin sisältyvät palkkio oikeudenkäyntiä varten suoritetuista toimenpiteistä ja ne kattavat kaikki velkojalle aiheutuneet yleiskulut ja suoranaiset kulut kuten oikeudenkäyntimaksun. Taksapalkkioiden lisäksi tietyissä yksittäistapauksissa voidaan vastaaja velvoittaa korvaamaan myös kantajalle aiheutuneet erityiset kulut, kuten käänkökulut. Taksoista voidaan poiketa ylöspäin myös silloin, mikäli useat korkean taksan edellytykset täyttyvät tai siihen on muu erityisen painava syy.

Työmenetelmistä ja asiamääristä

Riidatonta saatavaa koskevien asioiden käsittely on käräjäoikeuksissa pitkälti automatisoitu. Haastehakemuksessa esitettävät tiedot voi lähettää automaattista tietojenkäsittelyä käyttäen käräjäoikeuden tietojärjestelmään (Tuomas) elektronisen tietojensiirtojärjestelmän (Santra) kautta, jos velkojalla on tähän järjestelmän edellyttämät tekniset valmiudet. Saapuneesta haastehakemuksesta muokataan käräjäoikeudessa haaste,

joka voidaan toimittaa elektronisena kirjeenä postin tietojärjestelmän välityksellä (määräpäässä kirje muutetaan tavalliseksi kirjeeksi). Edelleen käräjäoikeuteen Santran välityksellä saapuneen haastehakemuksen ja siitä laaditun haasteen avulla voidaan tehdä lopulta asian ratkaisu.

Edellä kuvatun kaltaisessa pitkälti automatisoidussa menettelyssä (konekielinen haastehakemus) summaarisista asioista käsitellään ja ratkaistaan noin puolet. Toinen puoli asioista käsitellään kantajan paperiversiona toimittaman haastehakemuksen (kirjallinen haastehakemus) perusteella vähemmän automatisoidusti.

Summaarisia asioita on saapunut käräjäoikeuksiin viime vuosina seuraavasti:

Vuosi	Konekielinen	Kirjallinen	Yhteensä
1996	53 835	95 739	149 574
1997	53 479	75 454	128 933
1998	57 266	68 402	125 668
1999	64 178	64 560	128 738
2000	70 788	65 222	136 010
2001	70 785	69 121	139 906
2002	74 086	69 710	143 796

Summaarisessa menettelyssä käsiteltävistä asioista riitaisiksi asioiksi muuttuu varsin pieni määrä. Esimerkiksi vuonna 2001 summaarisena vireille tulleita riita-asioita riitautettiin koko maassa 987. Pääosa summaarisista asioista käsitellään ja ratkaistaan siten niitä varten luodussa yksinkertaistetussa menettelyssä. Summaaristen asioiden käsittelyaika on verraten lyhyt, koko maassa vuonna 2002 se oli 2,2 kuukautta.

Vuonna 1993 toteutetun alioikeusuudistuksen yhteydessä lakiin otettiin säännökset mahdollisuudesta delegoida summaaristen asioiden käsittely ja ratkaiseminen kansliahenkilökunnalle samalla tavoin kuin kiinteistöjä koskevissa kirjaamisasioissa (ks. edellinen jakso).

Käytännössä delegointi on summaarisissa asioissa viety varsin pitkälle. Koko maassa kaikista summaarisista asioista ratkaisi vuonna 2002 kansliahenkilökunta 82 prosenttia, notaarit 14 prosenttia ja tuomarit 4 prosenttia. Kuten kiinteistöjä koskevien kirjaamisasioiden kohdalla, myös summaarisissa asioissa käräjäoikeuskohtaiset erot delegoinnissa ovat kuitenkin huomattavia. (Käräjäoikeuksien työtilastoja vuodelta 2002. Oikeusministeriön toiminta ja hallinto 2003:8).

Riidatonta saatavaa koskevien asioiden käsittely sitoo suhteellisen runsaasti käräjäoikeuksien henkilötyövoimaa. Oikeusministeriössä vuoden 2000 osalta tehtyjen selvitysten mukaan asiaryhmän käsittelyyn käytettiin koko maassa tuolloin 204 henkilötyövuotta (haastemiehet 61 htv, kansliahenkilökunta 103 htv, notaarit 28 htv, käräjäviskaalit 3 htv, tuomarit 9 htv). Mukana laskelmassa on haasteiden tiedoksiantamiseen käytetyt henkilötyövuodet.

Aikaisemmista selvityksistä

Ulosotto 2000 -toimikunta tarkasteli mietinnössään (KM 1998:2) laajasti ja yksityiskohtaisesti riidattonta saatavaa koskevien asioiden vaihtoehtoisia käsittelytapoja. Tavoitteena tuli mietinnön mukaan olla, että selvät ja riidattomat rahasaatavat tulisi voida periä nopeasti, yksinkertaisesti ja edullisesti, mutta kuitenkin niin, ettei velallisen oikeusturva vaarannu. Yksi keskeinen kysymys asioiden tarkoituksenmukaisinta käsittelytapaa harkittaessa oli miettiä sitä, vaativatko tarkoituksenmukaisuus- tai oikeusturvasyyt, että riidattoman saatavan vahvistamisen tulee tapahtua nimenomaan käräjäoikeudessa vai voitaisiinko tällainen lainkäyttötehtävä siirtää ulosottoviranomaiselle.

Toimikunta esitteli kolme kehittämisvaihtoehtoa:

- 1) summaaristen asioiden käsittelyn säilyttäminen ja sen edelleen kehittäminen käräjäoikeuksissa
- 2) niiden siirtäminen ulosottolaitokselle
- 3) yksityisen määrämuotoisen perinnän asettaminen ulosottoperusteeksi.

Toimikunnan enemmistö katsoi, että viimeksi mainittua perintäjärjestelmää tulisi ryhtyä selvittämään. Tämä malli tarkoittaisi sitä, että määrämuotoisella perintämenettelyllä saataisiin ns. heikko ulosottoperuste, jonka perusteella saatavan perintään ulosottoihin voitaisiin ryhtyä ilman tuomioistuinkäsittelyä. Perusteluina muun ohessa katsottiin, että tässä mallissa samoin kuin summaaristen asioiden siirtämisessä ulosottolaitoksen hoidettavaksi vapautettaisiin tuomioistuinten resursseja riitaisten asioiden ratkaisemiseen ja toiminnan kehittämiseen perinteisellä lainkäytön ydinalueella, jossa tarvitaan auktoritatiivista kannanottoa muodollisen vahvistamisen sijasta. Siinä tilanteessa, että yksityisen määrämuotoisen perinnän asettaminen ulosottoperusteeksi ei jatkovalmistelussa osoittautuisi toteuttamiskelpoiseksi tai muutoin mahdolliseksi, näkemykset menettelyn kehittämiseksi jakaantuivat toimikunnassa tasan vaihtoehdon 1 ja 2 kesken.

Tuomioistuimet 2000-luvulle perusselvityksessä otettiin riidattomien velkomusasioiden tulevan käsittelemisen osalta kanta, jonka mukaan periaatteellisena tavoitteena tulee olla summaarisina asioina käsiteltävien asioiden lukumäärän vähentäminen ja tätä myöten resurssien vapauttaminen. Selvityksessä todettiin, että ei ole kuitenkaan tarkoituksenmukaista eikä järkevää rakentaa uutta menettelyä tai järjestelmää summaaristen asioiden ratkaisemista varten johonkin toiseen viranomaiseen ja siirtää tuomioistuimissa nyt työskenteleviä, summaarisen menettelyn osaavia ihmisiä toisiin virastoihin tekemään lähes samaa työtä. Jatkokehittämisen osalta perusselvityksessä viitattiin Ulosotto 2000 -toimikunnan enemmistön kannanottoon, jonka mukaan perintämenettelyä kehitettäisiin niin, että sen avulla saataisiin ns. heikko ulosottoperuste, jolla ilman tuomiota saataisiin riidattomat saatavat perintäkelpoisiksi. Perusselvityksestä annetuissa lausunnoissa yhdyttiin pääsääntöisesti perusselvityksessä omaksuttuun kannanottoon. Osa lausunnonantajista näki kuitenkin menettelyn kehittämisessä perusselvityksen kannan mukaiseen suuntaan joitakin oikeusturvariskejä velallisen kannalta.

Asiaa on viimeksi pohtinut *oikeusministeriön sisäinen työryhmä*, joka jätti mietintönsä 8.1.2001 (Riidattomien velkomusasioiden käräjäoikeusmenettelyn yksinkertaistamista selvittäneen työryhmän muistio). Työryhmän taustalla oli Lipposen II hallituksen

hallitusohjelman lausuma, jonka mukaan selvitetään mahdollisuudet yksinkertaistaa riidattomien saatavien perintää.

Lopputuloksena riidatonta saatavaa koskevien asioiden käsittelypaikan suhteen on näiden selvitystöiden jälkeen ollut se, että summaarinen velkomusprosessi säilytetään käräjäoikeuksissa, eikä siirretä esim. ulosottolaitokselle ja että käräjäoikeusprosessia pyritään edelleen virtaviivaistamaan. Ulosottotoimikunnan mietinnössä kolmantena vaihtoehtona ollut suoraviivainen malli, ns. eksekutiiviset asiakirjat tai jonkinlainen yksityinen vahvistamisprosessi, on nähty tulevaisuuden visiona, jota mahdollisesti voisi myöhemmin kehittää ja arvioida lähemmin esimerkiksi perintäalan kehittymisen myötä. Tämä on kuitenkin nähty vasta pitkän aikavälin mahdollisuutena. Velallisen ihmisoikeus riitauttaa velkojan vaatimus tuomioistuimessa olisi joka tapauksessa turvattava.

Riidattomien velkomusasioiden siirtäminen pois käräjäoikeuksista

Samoin kuin kirjaamisasioiden kohdalla, riidattomien velkomusasioiden käräjäoikeuksista pois siirtämisen puolesta puhuvat komitean näkökulmasta ennen muuta tavoite turvata ja kehittää käräjäoikeuksien toimintaa niin, että käräjäoikeuksissa vapautuisi voimavaroja paitsi niiden yhteiskunnallisen perustehtävän hoitamiseen eli oikeusriitojen ja konfliktien ratkaisemiseen, myös tämän perustoiminnan kehittämiseen. Siirto parantaisi myös mahdollisuuksia kehittää tuomioistuinharjoittelua komitean tekemien kehittämislinjausten mukaisesti.

Riidatonta saatavaa koskevien asioiden käsittely käräjäoikeuksissa on toisaalta selkeästi tuomiovallan piiriin kuuluva tehtävä, eikä niiden siirtäminen pois tuomioistuimista siksi ole periaatteellisesti täysin ongelmatonta. Ne eivät kuitenkaan kuulu tuomioistuinten tehtävien ydinalueeseen, sillä menettelyssä on pikemmin kysymys muodollisen ratkaisun tekemisestä ja saatavan vahvistamisesta, kuin tuomioistuimen auktoritatiivisesta ratkaisusta – toisin kuin esimerkiksi poliisille ja syyttäjälle delegoiduissa rikosasioissa, joissa poliisi ja syyttäjät käyttävät varsin laajasti tuomiovallan piiriin lähtökohtaisesti kuuluvaa harkintavaltaa. Riidatonta saatavaa koskevissa asioissa ei ole riitaa enempää saatavan määrästä kuin perusteestakaan ja niissä ei tässä mielessä ole kysymys konfliktista. Yleensä riidatonta saatavaa koskeviin asioihin ei sisälly myöskään oikeudellista harkintaa, vaan tehtävä ratkaisu perustuu velallisen passiivisuuteen.

Komitean mielestä niin velallisen kuin velkojan menettelyllinen sekä materiaallinen oikeusturva kyettäisiin turvaamaan muussakin menettelyssä kuin tuomioistuin käsittelyssä. Riidattomien saatavien käsittelyyn ei sisälly muutoinkaan sellaisia piirteitä, jotka edellyttäisivät niitä käsiteltäessä vain tuomioistuimista löytyvää erityiskompetenssia.

Perus- ja ihmisoikeudet eivät velvoita käsittelemään riidattomia saatavia koskevia asioita tuomioistuimessa. Ne kuitenkin edellyttävät, että asianosaisilla olisi pääsy tuomioistuimeen siinäkin tapauksessa, että ne käsiteltäisiin tuomioistuinten ulkopuolella. Menettely tuomioistuinten ulkopuolella tulisi siten järjestää sellaiseksi, että asianosaiset – esimerkiksi velallinen vastustaessaan vaatimusta – voisivat saattaa halutessaan asian tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Riidatonta saatavaa koskevien asioiden käsittelyä käräjäoikeuksissa voidaankin niiden siirrosta aiheutuvaan hyödyn vastineeksi puoltaa lähinnä traditioon vedoten, tarkoituksenmukaisuussyistä ja sillä, että summaarinen menettely toimii velkojan ja

velallisen näkökulmasta käräjäoikeuksissa nykyisin kohtuullisen hyvin. Toisaalta siihen sisältyy myös kielteisiä piirteitä. Se tekee perintäjärjestelmästä monimutkaisemman, pitkittää perintäprosessia ja aiheuttaa asianosaisille lisäkuluja siihen nähden, että tuomioistuinvaihe jäisi perintäprosessista pois.

Komiteassa on pohdittu myös sitä, aiheuttaisiko riidatonta saatavaa koskevien asioiden siirtäminen pois käräjäoikeuksista ongelmia laajemmasta yhteiskunnallisesta näkökulmasta. Riidatonta saatavaa koskevien asioiden käsittely käräjäoikeuksissa on nimittäin osa laajempaa perintäjärjestelmää, jonka merkitys nykyaikaisessa yhteiskunnassa on kasvanut. Yksityishenkilöiden luottojen ja etenkin kulutusluottojen käytön lisääntymisen myötä nykyistä yhteiskuntaa on tästä näkökulmasta kutsuttu luottoyhteiskunnaksi, joka välttämättä edellyttää toimivaa perintäjärjestelmää. Kuten Ulosotto 2000 –toimikunnan mietinnössä on todettu (s. 156), on yhteiskunnallisesti tärkeää, että saatavat voidaan periä nopeasti, yksinkertaisesti ja taloudellisesti. Tämä koskee erityisesti niitä saatavia, joiden määrää tai perustetta velallinen ei riitautta. Tehokas ja toimiva perintäjärjestelmä auttaa velkojaa yksittäistapauksessa pääsemään oikeuksiinsa ja vaikuttanee ennaltaehkäisevästi maksun laiminlyönteihin. Perintäprosessin tulisi riidattomien saatavien osalta tehokkaasti ja luotettavasti todeta velallisen maksukyvyttömyys aiheuttamatta velkojalle tai velalliselle kulujen tai asian käsittelyajan muodossa kustannuksia enempää kuin tarpeellista.

Komitean arvion mukaan riidatonta saatavaa koskevien asioiden siirtäminen ulosottoviranomaisille ei heikentäisi perintäjärjestelmän toimivuutta, vaan ennemminkin tukisi ja vahvistaisi sitä. Koska riidatonta saatavaa koskevissa asioissa ei ole kysymys konfliktista eikä niiden ratkaiseminen edellytä oikeudellista harkintaa, ei käsittelypaikan muutos aiheuta ongelmia myöskään oikeusjärjestelmän uskottavuuden tai toimivuuden kannalta.

Komitean mielestä onkin tärkeää, että käräjäoikeuksien kehittämisen yhtenä osa-alueena niiden tehtäväkuva selkeytetään niin, että riidattoman saatavan vahvistamiseen liittyvät tehtävät siirretään ulosottolaitokselle. Tällä voitaisiin turvata nykyistä paremmin käräjäoikeuksien voimavarojen suuntaaminen varsinaisiin lainkäyttötehtäviin, mikä lisäisi oikeusturvaa näissä asioissa ja oikeudenkäyntimenettelyjen laatua. Kuten kiinteistöjä koskevien kirjaamisasioiden kohdalla edellä on todettu, käräjäoikeuksien varsinaisen lainkäyttötoiminnan vahvistaminen tukisi myös tavoitetta, että lainkäytön painopiste olisi yleisten tuomioistuinten osalta nykyistä selvemmin käräjäoikeuksissa. Siirto myös parantaisi mahdollisuuksia kehittää tuomioistuinharjoittelua niiden linjausten mukaisesti, joita komitea on toisaalla mietinnössä tehnyt (IX.4.3.).

Komitea ei ole pitänyt Ulosotto 2000 –toimikunnan esittämää vaihtoehtoa perintäjärjestelmän kehittämiseksi, missä yksityinen määrämuotoinen perintä voitaisiin asettaa sellaisenaan ulosottooperusteeksi, realistisena vaihtoehtona nykyiselle summaaristen asioiden käsittelyjärjestelmälle kuin enintään hyvin pitkällä aikavälillä. Tuohon järjestelmään siirtymistä jarruttanevat perintätoimen kehittämättömyys, menettelyyn sisältyvät oikeusturvaongelmat velallisen kannalta, järjestelmässä vastaan tulevat julkisen vallan käyttöön liittyvät periaatteellisemmat kysymykset ja kansainvälinen yhteistyö, jossa nykyisin lähtökohtana on, että yksityisoikeudellisten saatavien täytäntöönpanokelpoisuus toisessa maassa edellyttää lähtömaassa tuomioistuintasoista ratkaisua asiassa.

Tämän vuoksi komitean mielestä riidattomien saatavien käsittelyjärjestelmää tulisi kehittää toteuttamalla ulosotto 2000 –toimikunnankin pohtima Ruotsin mallin mukainen vaihtoehto, jossa riidatonta saatavaa koskevat asiat käsiteltäisiin käräjäoikeuksien sijasta ulosottoviranomaisessa. Ruotsissa on jo vuonna 1992 toteutettu uudistus, jonka jälkeen ulosottoperusteen saamiseksi riidatonta saatavaa koskevassa asiassa ei tarvitse turvautua tuomioistuimen puoleen, vaan asian voi saattaa suoraan vireille ulosottoviranomaisessa (*kronofogdemyndighet*). Ruotsissa kokemukset summaarisesta prosessista ulosottoviranomaisessa ovat olleet pääasiassa myönteisiä. Alkuvaiheessa ulosottoviranomaisilla oli vaikeuksia suoriutua uudesta tehtävästään resurssien vähyydestä johtuen. Alkuvuosien ongelmien jälkeen summaarinen menettely on toiminut ulosottoviranomaisessa kuitenkin hyvin. Uudella summaarisella menettelyllä on ollut asian käsittelyn yksinkertaisuuteen, kesto aikaan sekä asianosaisille ja valtiolle syntyvien kustannusten pienuuteen liittyviä etuja. Uudistus on ruotsalaisten arvioiden mukaan täyttänyt paitsi tehokkuudelle myös oikeusturvalle asetetut vaatimukset.³ Ruotsin esimerkki myös osoittaa, että saatavan vahvistaminen ja sen täytäntöönpano voidaan hoitaa samassa viranomaisessa asianosaisten oikeusturvan takaavalla tavalla.

Suomessa velallisen oikeusturvasta voitaisiin aikaisempiin aikoihin nähden paremmin huolehtia myös ulosottoviranomaisessa, sillä Suomessa koko ulosottoimen ammatillisuus on vuonna 1996 toteutetun paikallishallintouudistuksen myötä kasvanut. Nykyisin ulosottolaitoksen organisaatio on varsin kehittynyt ja myös ulosottoa koskevaa lainsäädäntöä on voimakkaasti uudistettu. Nykyisin kihlakunnanvoudit ovat päätoimisesti ulosottoasioihin keskittyneitä ja heidän osaamisen ja koulutustason on arvioitu Ulosotto 2000 –toimikunnan mietinnössä entisestään nousevan.

Brysselin asetusta (EY N:o 44/2001) koskevassa järjestelmässä Ruotsin ulosottoviranomaisen summaarisessa asiassa tekemä päätös rinnastetaan tuomarin antamaan päätökseen, minkä vuoksi se on täytäntöönpanokelpoinen muissa jäsenmaissa tuomioistuimen päätöksen tavoin. Tämän vuoksi on arvioitavissa, että siirryttäessä Suomessa ruotsalaisen esikuvan mukaiseen riidattomien saatavien vahvistamis- ja perintäjärjestelmään, ulosottoviranomaisen vahvistaman ulosottoperusteen kansainvälinen täytäntöönpanokelpoisuus ei tuottaisi ylitsepääsemättömiä ongelmia. Toisaalta vain pienessä vähemmistössä riidatonta saatavaa koskevia asioita lienee tulevaisuudessakaan kansainvälinen kytkentä. Järjestelmän toimivuuden kannalta ei siten esteitä olisi sellaisellekaan järjestelylle, jossa perittävät saatavat menisivät suoraan ulosottoviranomaiselle uuden järjestelmän mukaisesti mutta tarvittaessa täytäntöönpanoa ulkomailta, saatava vahvistettaisiin tuomioistuimessa. Ruotsin mallin mukaiseen järjestelmään siirtymisen esteenä tuskin olisi sekään, että EU:ssa on vireillä maksusuoritusmääräyksiä koskevan kaikissa jäsenmaissa sovellettavan menettelyn luominen (Euroopan yhteisöjen komission vihreä kirja eurooppalaisesta maksusuoritusmääräyksestä ja toimenpiteistä vähäisiä vaateita koskevien oikeudenkäyntien yksinkertaistamiseksi ja nopeuttamiseksi, 20.12.2002).

Jos riidatonta saatavaa koskevien asioiden käsittely järjestettäisiin Ruotsin mallin mukaisesti, merkitsisi se käräjäoikeuksista henkilöstösiirtoja ulosottoviranomaisiin. Siirrettävien virkojen määrästä ei voi sanoa mitään varmaa, sillä siihen vaikuttaa

³ Ruotsin järjestelmää selostetaan laajasti Ulosotto 2000 -toimikunnan mietinnössä (1998:2) ja riidattomien velkomusasioiden käräjäoikeusmenettelyn yksinkertaistamista selvittäneen työryhmän muistion (8.1.2001) liitteessä. Näissä asiakirjoissa selostetaan laajasti myös muita malleja riidattomien velkomusasioiden menettelyn kehittämiseksi ja niiden käsittelypaikaksi kansainvälisen vertailun valossa.

esimerkiksi se, miten riidatonta saatavaa koskevien asioiden käsittely ulosottoviranomaisessa järjestettäisiin. Tähän vaikuttaa puolestaan 1.3.2004 voimaan tuleva ulosottolain muutos, joka parantaa ulosottoasioiden käsittelyn joustavuutta ja tehokkuutta. Suuntaa antavasti voidaan kuitenkin arvioida, että kysymys olisi noin sadasta lähinnä kansliahenkilökuntaan kuuluvan virasta. Henkilökunnan siirroista seuraisi, kuten kirjaamisasioidenkin osalta, haittatekijöitä siirrettävälle henkilöstölle ja lähinnä kertaluonteisia kustannuksia esimerkiksi toimitilajärjestelyistä johtuen. Riidatonta saatavaa koskevien asioiden siirto olisikin tarkoituksenmukaisinta toteuttaa samanaikaisesti kirjaamisasioiden siirron ja komitean esittämän käräjäoikeuksien määrän vähentämisen kanssa.

Komiteassa on kirjaamisasioiden tapaan riidatonta saatavaa koskevien asioiden osalta keskusteltu siitä mahdollisuudesta, että riidatonta saatavaa koskevat asiat keskitettäisiin muutamiiin käräjäoikeuksiin. Riidatonta saatavaa koskevien asioiden käsittely jo nyt laajasti konekielisenä ja sähköisen asioinnin mahdollinen lisääntyminen tulevaisuudessa mahdollistaisivat hyvin tällaiseen ratkaisuun päätyminen. Keskittämisestä voisi koitua etuna lähinnä resurssien nykyistä joustavampi kohdentaminen ja siten tehokkaampi käyttö. Toisaalta riidatonta saatavaa koskevista asioista merkittävä osa käsiteltäneen myös tulevaisuudessa nykyiseen tapaan kirjallisen asiakirja-aineiston perusteella, joissa keskittäminen ei olisi yhtä perusteltua. Keskittämisestä saattaisi koitua myös ongelmia oikeuden alueellisen saatavuuden kannalta. Keskittäminen ei myöskään tukisi komitean tekemiä käräjäoikeusorganisaation kehittämistavoitteita ja sen kielteiset vaikutukset käräjäoikeuksien nykyiselle henkilöstölle olisivat siirtovaihtoehtoa suuremmat. Komitea ei olekaan pitänyt riidatonta saatavaa koskevien asioiden keskittämistä muutamiiin käräjäoikeuksiin tarkoituksenmukaisena kehittämisvaihtoehtona.

Komitean kannanotto

1) Komitean enemmistö ja yksi komitean pysyvä asiantuntija katsovat, että riidatonta saatavaa koskevat asiat (summaariset asiat) tulisi siirtää pois käräjäoikeuksista ulosottolaitoksen tehtäväksi. Riidattomissa saatavissa on kysymys saatavien perinnästä, joka jo asian luonteen vuoksi kuuluu ulosottolaitokselle. Itse maksuvelvollisuus on useimmiten selvä ja velan maksamatta jättäminen johtuu velallisen maksukyvyttömyydestä tai –haluttomuudesta. Sekä velallisen että velkojan oikeusturva voitaisiin riidatonta saatavaa koskevissa asioissa toteuttaa käräjäoikeuden sijasta yhtä hyvin myös ulosottolaitoksessa. Riidatonta saatavaa koskevien asioiden siirtäminen ulosottolaitokselle parantaisi sekä velallisen että velkojan asemaa, sillä perinnästä aiheutuvat kustannukset vähenisivät, perintäjärjestelmä yksinkertaistuisi ja perintäprosessi nopeutuisi.

Riidatonta saatavaa koskevien asioiden siirto selkeyttäisi käräjäoikeuksien tehtäväkuvaa ja parantaisi niiden mahdollisuuksia keskittyä ydintehtävään olevaan oikeusräitojen ja konfliktien ratkaisemiseen ja tähän liittyvän perustoiminnan kehittämiseen. Riidatonta saatavaa koskevien asioiden siirto parantaisi myös mahdollisuuksia kehittää tuomioistuinharjoittelua komitean esittämällä tavalla nykyistä enemmän tuomarin tehtäviin kouluttavaan suuntaan.

2) Komitean vähemmistö (Ervasti) ja yksi komitean pysyvä asiantuntija (Välimaa) katsovat, ettei käräjäoikeuksien "tehtäväkuvan selkeyttäminen" tai "keskittyminen ydintehtävään olevaan oikeusräitojen ja konfliktien ratkaisemiseen" ole riittävä

peruste riidatonta saatavaa koskevien asioiden siirtämiseksi pois käräjäoikeuksista. Euroopan eri maissa tuomioistuimilla on laajasti myös muunlaisia tehtäviä kuin oikeusriitojen ja konfliktien ratkaiseminen. Riidatonta saatavaa koskevien asioiden ratkaiseminen toimii myös käräjäoikeuksissa hyvin.

Vähemmistö toteaa, että tällä hetkellä käräjäoikeuden suulliseen valmisteluistuntoon tai pääkäsittelyyn etenee hieman alle 6 000 riita-asiaa vuosittain. Rikosasioita taas ratkaistaan noin 60 000 vuosittain. Visio, jolla pyritään laajasti poistamaan kirjaamisasiat, hakemusasiat ja riidattomat saatavat käräjäoikeuksilta, johtaisi siihen, että käräjäoikeudet keskittyisivät pääasiassa rikosasioiden käsittelyyn. Samalla käräjäoikeuksien yhteys yhteiskuntaan ja sen jäseniin pienenisi huomattavasti. Tällä voisi olla kielteisiä vaikutuksia tuomioistuinten asemalle yhteiskunnassa.

Vähemmistö toteaa vielä, että nykyinen riidattomien saatavien ratkaisumenettely on varsin yksinkertainen. Asia laitetaan vireille tavallista suppeammalla haastehakemuksella (OK 5:3), joka on hyvin pelkistetty. Vastaavanlainen hakemus olisi tehtävä myös ulosottoviranomaiselle, eikä tällaisella siirrolla saavutettaisi merkittäviä hyötyjä asianosaisten kannalta. Voimassa oleva oikeudenkäyntimenettelyyn integroitu riidattomien saatavien ratkaisumenettely, johon tarvittaessa liittyy asian siirtyminen tavalliseen oikeudenkäyntiin, on nykyisellään alan tehokkaimpia järjestelmiä Euroopassa.

Edelleen vähemmistön mielestä riidattoman saatavan vahvistamista koskevan menettelyn siirtäminen virastosta toiseen ei tuottaisi kokonaistaloudellisia säästöjä. Pääinvastoin käräjäoikeuksissa nyt tehtävä työ siirtyisi kokonaisuudessaan tehtäväksi ulosottolaitoksessa. Tämä edellyttäisi kaikkien tuomioistuimissa näihin asioihin käytettävien resurssien siirtämistä sieltä pois. Tämä ei ole tarkoituksenmukaista pelkästään käräjäoikeuksien tehtäväkuvan selkeyttämiseksi. Pakkotäytäntöönpanon mahdollistavien täytäntöönpanoperusteiden saanti yksinomaan tuomioistuimista korostaa oikeusturvan merkitystä. Vastavuoroiseen tunnustamiseen perustuva yhteistyö Euroopan unionissa nojautuu keskinäiseen luottamukseen. Mikäli asiat käsitellään tuomioistuimessa, tätä luottamusta voidaan odottaa muilta jäsenvaltiolta. Komiteassa ei ole selvitetty, olisiko ulosottolaitoksella mahdollisuutta ottaa vastaan tällaista uudenlaista valtavaa asiaryhmää tai mitä vaikutuksia muutoksella olisi nykyiseen ulosottoorganisaatioon. Vastaavasti selvittämättä ovat ne oikeudelliset ongelmat, jotka liittyvät siihen, että tuomioiden antaminen ja täytäntöönpano kuuluisivat saman organisaation toimivaltaan.

3) Komitean pysyvän asiantuntijan Laukkasen mielestä tärkeämpää kuin summaaristen asioiden siirtäminen pois käräjäoikeuksista olisi sähköisen asioinnin ja menettelyn virtaviivaisuuden kehittäminen niin, että summaarisen asian ratkaiseminen ja täytäntöönpano voitaisiin toteuttaa mahdollisimman vähäisin kustannuksin, saman viranomaisverkossa olevan aineiston perusteella ja asianosaisen halutessa yhdellä hakemuksella. Toistaiseksi tuomioistuin on luontevin paikka täytäntöönpanoperusteen vahvistamiselle.

3.4.4. Eräitä muita asiaryhmiä

Selvityksistä ja käydystä keskustelusta

Käräjäoikeuksissa käsitellään myös muita kuin edellä mainittuja kiinteistöjä koskevia kirjaamisasioita ja riidatonta saatavaa koskevia asioita, jotka eivät ole varsinaisesti tuomioistuimen perus- ja ydintehtäviin kuuluvia ja joiden osalta voitaisiin harkita asian käsittelypaikkana muutakin kuin tuomioistuinta. Tällaisia asiaryhmiä ovat esimerkiksi avioliittoon vihkiminen, avioeron myöntäminen ja kuolleeksi julistaminen.

Tuomioistuimet 2000-luvulle perusselvityksessä ehdotettiin erillisen työryhmän asettamista pohtimaan tämän kaltaisten hakemusasioiden siirtoa rekisteriviranomaisille. Perusselvityksestä annetuissa lausunnoissa pääsääntöisesti kannatettiin tätä kannanottoa.

Perusselvityksen kannanottoihin liittyen oikeusministeriön asettama työryhmä on harkinnut eräiden hakemusasioiden siirtämistä käräjäoikeuksista maistraatteihin (Eräiden hakemusasioiden siirtäminen käräjäoikeuksista maistraatteihin. Työryhmän mietintö 11.1.2001). Työryhmä ehdotti seuraavien asioiden siirtämistä käräjäoikeuksista maistraatteihin:

- isyyden tunnustamisen vahvistaminen
- avioehtosopimusten rekisteröinti
- avio-oikeuden poistamista koskevien vaatimusten rekisteröinti
- ulkomaan tai ulkomaisen avioehdon soveltamista koskevien ilmoitusten rekisteröinti
- irtaimen omaisuuden lahjoitusten rekisteröinti
- puolisoitten välisen lahjojen rekisteröinti
- osituskirjojen rekisteröinti

Työryhmän työhön pohjautuen maistraateille on 1.2.2003 lukien siirretty isyyden tunnustamisen vahvistamiset, avioehto- ja avio-oikeuden poistamisvaatimusten rekisteröinnit, läheisten välisen lahjojen rekisteröinnit, aviovarallisuussuhteeseen sovellettavaa lakia koskevien sopimusten rekisteröinnit sekä osituskirjojen rekisteröinnit. Asiaa koskevan hallituksen esityksen (HE 79/2002) mukaan ko. asiaryhmien siirto liittyy tuomioistuinlaitoksen kehittämiseen siten, että tuomioistuimet voivat paremmin keskittyä päätehtäväänsä, eli oikeusturvan toteutumisen takaamiseen, oikeusrauhan säilyttämiseen sekä oikeussuojan tarjoamiseen kansalaisille. Tämän vuoksi esitettiin näiden pikemminkin rekisteröimisluontoisten kuin oikeudenkäyntiluontoisten asiaryhmien siirtämistä käräjäoikeuksilta valtion yleisille paikallishallintoviranomaisille, maistraateille. Muutoksella tavoiteltiin hallituksen esityksen mukaan tarkoituksenmukaisempaa työnjakoa oikeushallinnon ja rekisterihallinnon välillä oikeusturva ja asiakaslähtöisyys kuitenkin huomioon ottaen.

Siirrettäväksi ehdotettujen asiaryhmien lisäksi mainittu työryhmä selvitti seuraavien asiaryhmien siirtämistä käräjäoikeuksista maistraatteihin esittämättä kuitenkaan siirtoa:

- avioeroasiat
- kuolleeksi julistamiset
- asiakirjan kuolettamiset
- valat ja vakuutukset
- julkisen kaupanvahvistajan määräämiset
- perunkirjoituksen toimituttaminen
- julkiseen haasteeseen liittyvät tehtävät

Aineellisen lainsäädännön uudistamisen yhteydessä olisi työryhmän näkemyksen mukaan kuitenkin perusteltua siirtää maistraateille kuolleeksi julistamiset, asiakirjan kuolettamiset ja julkiset haasteet.

Uuden 1.1.2004 voimaan tulevan julkisesta haasteesta annetun lain (729/2003) mukaan julkisen haasteen antaminen säilyy edelleen käräjäoikeuksilla. Tätä oli ehdottanut vanhentumistoimikunta (KM 2001:4) mm. sen vuoksi, että asia koskee yleisten tuomioistuinten toimivallan ydinaluetta, velkasuhteita ja kun julkisen haasteen merkittävin oikeusseuraamus – velan lakkaaminen – on riitaisuuden sattuessa ratkaistava tuomioistuimessa. Vanhentumistoimikunta ei esittänyt muutosta asiakirjan kuolettamista koskevien asioiden käsittelypaikkaan.

Kuolleeksi julistamisesta annetun lain uudistamistyöryhmä on hiljattain ehdottanut, että toimivalta kuolleeksi julistamisasioissa jaettaisiin käräjäoikeuksien ja maistraattien kesken (Kuolleeksi julistamisesta annetun lain uudistaminen. Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2002:22). Yksityisten hakemukset kadonneen henkilön julistamisesta kuolleeksi käsiteltäisiin ehdotuksen mukaan käräjäoikeuksissa, kuten nykyisinkin. Väestötietojärjestelmän tietojen ajan tasalla pitämiseen liittyvien kuolleeksi julistamisasioiden käsittely ehdotetaan sitä vastoin siirrettäväksi käräjäoikeuksilta maistraateille. Käräjäoikeuksien toimivallan säilyttämistä yksityisten hakemuksesta vireille tulevissa asioissa perusteltiin työryhmän mietinnössä muun muassa sillä, että näissä asioissa joudutaan arvioimaan tapauskohtaisesti muun ohella sitä, mikä päivä on asiassa esitetyn selvityksen perusteella määrättävä henkilön kuolinpäiväksi. Tätä koskevalla ratkaisulla saattaa olla vaikutusta muun muassa perillispiirin määräytymiseen. Näissä asioissa voidaan joutua ottamaan myös henkilötodistelua. Työryhmä totesi myös, että yksityisen hakemuksesta vireille tuleva kuolleeksi julistamista koskeva asia muistuttaa sekä tavoitteidensa että menettelyn suhteen julkista haastetta ja asiakirjan kuolettamista. Koska nämä asiat käsitellään vastaisuudessakin käräjäoikeudessa, johdonmukaisuussyyt puoltavat samanlaista ratkaisua myös kuolleeksi julistamista koskevien asioiden osalta.

Komitean linjaus

Mikään edellä mainituista asiaryhmistä ei kuulu käräjäoikeuksien tehtävien ydinalueeseen, eikä niiden käsitteleminen tuomioistuimissa siten ole periaatteellisista syistä välttämätöntä. Asioiden käsittelypaikka ratkeakin hyvin pitkälle tarkoituksenmukaisuusnäkökohtien perusteella.

Edellä mainituista asiaryhmistä ainoastaan avioeroasioilla ja jossain määrin kuolleeksi julistamista koskevilla asioilla on käytännössä merkitystä käräjäoikeuksien työmäärän tai niiden jokapäiväisen toiminnan kannalta. Jos kuolleeksi julistamisesta annetun lain uudistamistyöryhmän esitys – jota komitea kannattaa – toteutuu, merkitsee se tulevaisuudessa kuolleeksi julistamista koskevien asioiden tuntuvaa vähenemistä käräjäoikeuksissa.

Avioeroja myönnetään vuosittain noin 19 000, joista valtaosa kuuden kuukauden harkinta-ajan jälkeen. Kun eroa haetaan kuuden kuukauden harkinta-ajan perusteella, hakijan ei tarvitse esittää hakemukselleen perusteita eikä hänen vastapuolensa vastustuksella ole merkitystä asiassa. Asia käsitellään kahdessa vaiheessa. Ensimmäisessä vaiheessa tuomioistuin asettaa harkinta-ajan ja toisessa vaiheessa tutkii eri hakemuksesta,

ovatko harkinta-ajalle asetetut määräajat täyttyneet. Vaatimus lopullisen avioeron myöntämisestä voidaan esittää myös suullisesti eroon liittyvän muun vaatimuksen istuntokäsittelyssä. Avioero voidaan myöntää myös ilman harkinta-aikaa erillään asumisen perusteella, jos puoliset ovat asuneet keskeytyksettä erillään kahden vuoden ajan ennen hakemuksen vireille tuloa. Näyttö erillään asumisesta annetaan useimmiten osoitetodistuksella, mutta joskus asian selvittämiseksi on kuultava todistajia. Toisin kuin vaatimus avioeron myöntämiseksi harkinta-ajan perusteella, kahden vuoden erillään asumiseen perustuva erovaatimus voidaan riitauttaa.

Komitean käsityksen mukaan kuuden kuukauden harkinta-aikaan perustuvaa avioerohakemusta voidaan pitää kirjaamisluonteisena asiana, joka ei välttämättä vaatisi tuomioistuinkäsittelyä. Kahden vuoden erillään asumiseen perustuvien hakemusten käsittelyyn sen sijaan liittyy lähinnä niissä vastaanotettavan todistelun vuoksi sellaisia piirteitä, että näiden asioiden siirtäminen hallinnon – lähinnä tarkoittaisi maistraatteja – tehtäväksi saattaisi edellyttää avioeroa koskevan aineellisen lainsäädännön muuttamista. Jos avioeroasiat siirrettäisiin hallinnon käsiteltäväksi nykyisen avioerojärjestelmän pysyessä ennallaan, merkitsisi se ilmeisesti sitä, että kahden vuoden erillään asumiseen perustuvat avioeroasiat tulisi edelleen säilyttää käräjäoikeuden käsiteltävänä, jolloin avioeroasioiden käsittely hajaantuisi kahden viranomaisen tehtäväksi. Tämä tekisi järjestelmästä hajanaisen. Avioeroasioiden käsittelyä käräjäoikeuksissa puoltaa jossain määrin myös se, että niiden liitännäisasioina käsitellään käräjäoikeuksissa usein myös lasten huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevia asioita, joissa on tärkeää kyetä turvaamaan lasten edun toteutuminen. Toisaalta lapsiasioita voidaan käsitellä myös kunnallisessa sosiaaliviranomaisessa eikä niiden ratkaiseminen käräjäoikeuskäsittelyssä ole sidoksissa avioeroasian ratkaisemiseen.

Vaikka avioeroasioiden siirtäminen maistraattien käsiteltäväksi tukisikin käräjäoikeuksien tehtäväkuvan selkeyttämistä, ei komitea kuitenkaan ole pitänyt asiaan liittyvien edellä mainittujen näkökohtien vuoksi siirron toteuttamista tässä vaiheessa välttämättömänä käräjäoikeuksien kehittämistarpeiden kannalta. Jos avioeroa tai lasten huoltoa ja tapaamisoikeutta koskeva aineellinen lainsäädäntö muuttuu, asia tulee ottaa uudelleen harkintaan.

Komitea katsoo, että jatkossa tulisi selvittää mahdollisuudet siirtää asiakirjan kuolettamista koskevat asiat pois käräjäoikeuksista. Lähinnä kysymykseen tulisi asiakirjojen kuolettamisen siirtäminen maistraatteihin. Komitean käsityksen mukaan myös perunkirjoituksen toimituttaminen (PK 20 luvun 9 §) saattaisi soveltua maistraattien käsiteltäväksi. Tätä kysymystä olisi syytä selvittää esimerkiksi vireillä olevan perintökaaren uudistamistarpeiden selvittämishankkeen yhteydessä. Myös julkisen kaupanvahvistajan määräämiseen liittyvien asioiden siirtäminen maistraateille saattaisi komitean mielestä olla perusteltua esimerkiksi samassa yhteydessä, kun kiinteistöjä koskevien kirjaamisasioiden käsittely siirretään pois käräjäoikeuksista. Myös muiden kuin tuomitsemistoimintaan liittyvien valojen ja niitä vastaavien vakuutusten siirtäminen vastaanotettavaksi muualla kuin käräjäoikeuksissa tulisi harkita tapaus kerrallaan esimerkiksi siinä yhteydessä, kun valoja ja niitä vastaavia vakuutuksia koskevaan lainsäädäntöön tehdään muutoksia.

Siviilivihkimisten ja parisuhteen rekisteröimisten osalta komitea toteaa, että ne eivät sinällään edellytä tuomioistuinkäsittelyä, eivätkä ne kovin hyvin sovi käräjäoikeuksien tehtäväkuvaan. Nykyisin maistraatit useimmilla paikkakunnilla vastaavatkin pääosin

siviilivihkimisistä ja parisuhteen rekisteröimisistä. Komitean mielestä tulisi nykyisten maistraattien toimenkuva ja laaja palveluverkosto huomioiden selvittää, voitaisiinko käräjäoikeuksien suorittamista siviilivihkimisistä ja parisuhteen rekisteröimisistä luopua kokonaan ja keskittää nämä tehtävät maistraateille. Muutoksen myötä voitaisiin saada myös taloudellisia säästöjä, sillä useissa käräjäoikeuksissa lienee vieläkin lähinnä aikoinaan siviilivihkimisiä varten kalustetut tilat, joiden käyttöaste on hyvin alhainen.

Käräjäoikeuksissa käsiteltävissä asioissa on myös muita sellaisia asioita, joiden käsittelemistä muissa viranomaisissa tai instansseissa voitaisiin harkita tai vaihtoehtoisesti miettiä käräjäoikeuden roolin vähentämistä näiden asioiden käsittelemisessä. Lähinnä kysymykseen tulisivat konkurssiasiat, yksityishenkilön velkajärjestelyasiat ja yritysten velkasaneerausasiat. Esimerkiksi yksityishenkilön velkajärjestelyasioissa koko menettelyn luonne voisi olla toisenlainen, jos velkajärjestelyn edellytysten harkinnassa siirryttäisiin puhtaaseen asianosaisten disponoinnin varassa olevaan prosessiin, jolloin velkajärjestelyn edellytyksiä ei tutkittaisi lainkaan viran puolesta, vaan tutkinta edellyttäisi aina velkojien reagointia ja asiasta tekemää väitettä. Jos yksityishenkilön velkajärjestelyä koskeva lainsäädäntö kehittyisi tähän suuntaan, velkajärjestelyä voisi hakea luontevimmin ulosottoviranomaiselta (vaihtoehtona maistraatti tai kunnallinen velkaneuvoja), joka kuulisi velkojia, laatisi tai laadittaisi maksuohjelman ja huolehtisi sen täytäntöönpanosta. Jos velkajärjestelyn edellytykset tai maksuohjelma riitautettaisiin, asia siirrettäisiin näiltä osin tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Komitean käsityksen mukaan aineellista lainsäädäntöä maksukyvyttömyysasioissa tulevaisuudessa kehitettäessä on lähtökohtana syytä pitää sitä, että tuomioistuinten käsiteltäväksi maksukyvyttömyysasiat tulisivat vain siltä osin, kuin ne ovat riitaisia tai asianosaisten oikeusturva niissä muutoin edellyttää tuomioistuinkäsittelyä.

Komitean kannanotto

Komitea pitää tavoiteltavana, että käräjäoikeudet, kuten muutkin tuomioistuimet, keskittyisivät perustehtäväänään olevien oikeusriitojen ja konfliktien ratkaisemiseen. Kun uutta aineellista lainsäädäntöä laadittaessa harkitaan uusille asiaryhmille käsittelypaikkaa, lähtökohtana tulisi olla, että käräjäoikeuksien käsiteltäviksi annetaan vain sellaiset asiat, jotka kuuluvat niiden perustehtäviin tuomiovallan käyttäjänä.

Tavoiteltavaa on myös, että kuolleeksi julistamista koskevat asiat, asiakirjan kuolettamista koskevat asiat, julkisiin kaupanvahvistajiin liittyvät tehtävät ja perunkirjoituksen toimituttamiseen liittyvät tehtävät hoidettaisiin mahdollisimman pitkälle muissa toimielimissä kuin käräjäoikeuksissa. Myös julkiseen haasteeseen liittyvien tehtävien siirtämistä pois käräjäoikeuksilta voidaan pitää pitkällä aikavälillä tavoitteena, vaikka tältä osin on tehty tuore lainsäädännöllinen ratkaisu niiden säilyttämisestä käräjäoikeuksissa. Kun uudistetaan erilaisten valojen ja niitä vastaavien vakuutusten antamista koskevaa lainsäädäntöä, olisi harkittava, voisiko joku muu viranomainen kuin käräjäoikeus ottaa ne vastaan.

Komitea esittää sen selvittämistä, voitaisiinko käräjäoikeuksien suorittamista siviilivihkimisistä ja parisuhteen rekisteröimisistä luopua ja keskittää ne maistraateille.

Komitea katsoo, että uudistettaessa aineellista lainsäädäntöä maksukyvyttömyysasioissa tulisi selvittää, mikä olisi tarkoituksenmukaisin työnjako tuomioistuinten ja muiden mahdollisten käsittelytahojen välillä konkurssiasioissa, yksityishenkilön velkajärjestelyasioissa ja yritysten velkasaneerausasioissa. Lähtökohtana tulisi pitää sitä, että tuomioistuinten käsiteltäväksi nämä maksukyvyttömyysasiat tulisivat vain siltä osin, kuin ne ovat riittäviä tai asianosaisten oikeusturva muutoin edellyttää tuomioistuinkäsittelyä.

VI OIKEUDENKÄYNTIMENETTELYT

1. Johdanto

Tuomioistuimet antavat oikeudenkäynnissä oikeussuojaa tietyssä laissa säädettyssä menettelyssä, joka on koko tuomioistuintoiminnan onnistumisen kannalta keskeisessä asemassa. Jos oikeudenkäyntimenettely ei toimi kunnolla, tuomioistuimet eivät voi asianmukaisesti onnistua tehtävissään (lainkäytön tehtävistä III.1.). Oikeudenkäyntimenettelyn toimivuudella on välitön vaikutus siihen, pääsevätkö ihmiset tuomioistuinteitse niihin oikeuksiinsa, joita he oikeudenkäynnillä tavoittelevat. Oikeudenkäyntimenettelyn toimivuus on siten yhteydessä oikeuden saatavuuteen, jota on käsitelty edellä mietinnön jaksossa III.5. Oikeudenkäyntimenettelyjen tulevassa kehittämistyössä nämä kaksi laajaa näkökulmaa – oikeussuojan antaminen ja oikeuden saatavuus – on pidettävä keskeisesti esillä.

Oikeudenkäyntimenettelyn avulla toteutetaan aineellista oikeutta, minkä vuoksi sen merkitys tuomioistuinten oikeussuojatehtävän kannalta on ensisijaisesti välineellinen. Tästä lähtökohdasta tarkastellen oikeudenkäyntimenettely on järjestettävä sellaiseksi, että sen avulla voidaan päätyä asiassa sekä tosiseikastoltaan että oikeusnormien soveltamisen osalta mahdollisimman oikeaan (varmaan) ratkaisuun. Oikeudenkäynnin varmuustavoite ei ole kuitenkaan ainoa oikeudenkäynnin tavoite, vaan sen toteutumiseen vaikuttavat oikeudenkäyntimenettelylle asetettavat nopeuden ja halpuuden ja yleisemminkin tehokkuuden vaatimukset. Sen lisäksi, että oikeudenkäynnissä päädytään mahdollisimman oikeaan ratkaisuun, on menettelyn oltava joutuisaa ja siitä tulisi selvitä mahdollisimman vähillä kustannuksilla.

Toisaalta oikeudenkäyntimenettelyä ei enää ole nähtävä pelkästään välineenä aineellisesti mahdollisimman varmojen ratkaisujen saavuttamiseksi, vaan oikeudenkäyntimenettelyllä on yhä enemmän itseisarvoa siinä, että aineellisesti oikea lopputulos pitää saavuttaa oikeudenmukaisessa oikeudenkäynnissä. Oikeudenmukainen oikeudenkäynti on perusoikeusuudistuksen ja ihmisoikeussopimusten myötä noussut keskeiseksi perus- ja ihmisoikeudeksi. Toisaalta kun käsitykset menettelyn koetusta oikeudenmukaisuudesta ja tämän merkityksestä koko oikeudenkäytölle ovat kehittyneet, on prosessin merkitys hahmottumassa ja korostumassa aikaisempaan verrattuna uudella tavalla. Menettelyllistä oikeudenmukaisuutta (*procedural justice*) selvittäneet oikeussosiologiset tutkimukset ovat osoittaneet, että ihmiset muodostavat käsityksensä oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuudesta ensi sijassa menettelyn rehtyden ja tasapuolisuuden, eikä niinkään sen lopputuloksen perusteella. Toisaalta osapuolten on helpompi sitoutua oikeudenmukaiseksi ja reiluksi koetussa menettelyssä saavutettuun lopputulokseen, vaikka se olisi heille vastainenkin. Menettelyn laadulla on siten tärkeä merkitys oikeudenkäynnin lopputuloksen legitimitetin kannalta.

Oikeudenkäyntimenettelyjen merkitystä korostavat uudella tavalla myös tuomioistuinten muuttunut asema ja lisääntyneet tehtävät. Oikeudellistuvassa maailmassa tuomioistuimilla on yhä suurempi rooli esimerkiksi oikeuden sisältöjen muotoajana. Tuomioistuimille on viime vuosina siirretty uudentyyppisiä lainkäyttötehtäviä, joista esimerkkeinä voidaan mainita yleisissä tuomioistuimissa käsiteltävät yksityishenkilön velkajärjestely-, yritysten velkasaneeraus- ja lähestymiskieltoasiat. On arvioitavissa, että

tuomioistuinten lainkäyttötehtävien monipuolistuminen jatkuu. Myös muut pääluvussa II kuvatut yhteiskunnalliset muutokset ja kansainvälinen kehitys, erityisesti Suomen liittyminen kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ja Euroopan unioniin, ovat korostaneet tuomioistuinten ja sitä myöten oikeudenkäyntimenettelyjen toimivuuden merkitystä.

Nämä muutokset edellyttävät, että oikeudenkäyntimenettelyjä koskevat säännökset ovat toimivia, mutta lisäksi ne asettavat tuomarille prosessin johtajana uusia ja aikaisempaa korkeampia ammatillisia ja ammattieettisiä vaatimuksia. Kasvavat vaatimukset kohdistuvat myös muihin prosessitoimijoihin kuten asianajajiin ja syyttäjiin. Vaatimuksia on käsitelty tarkemmin pääluvuissa IX ja VII. Myös lainkäytön avoimuus korostuu, mikä edellyttää oikeudenkäynnin julkisuutta koskevien säännösten uudelleen arviointia ja tuomioistuinten ratkaisujen perustelujen kehittämistä nykyistä seikkaperäisempään ja avoimempaan suuntaan. Oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuudesta keskusteltaessa ei voida myöskään sivuuttaa kysymyksiä tuomioistuinten riippumattomuudesta ja tuomareiden puolueettomuudesta (III.3.).

Oikeudenkäyntimenettelyä sekä lainsäädännön että oikeuskäytännön keinoin kehitettäessä tulee ottaa aikaisempaa selvemmin huomioon perus- ja ihmisoikeuksien asettamat vaatimukset. Kansalaisyhteiskunnan merkitys huomioiden tulee kiinnittää erityistä huomiota etenkin siihen, että sekä menettelysäännöksissä että niiden käytännön soveltamisessa korostetaan riittävällä tavalla asiakasnäkökulmaa. Tuomioistuimet ovat olemassa asiakkaitaan ja ihmisten oikeusturvan takaamista varten, joten oikeudenkäyntimenettelyjä ei saa kehittää pelkästään tuomioistuinten ja tuomareiden näkökulmasta. Oikeudenkäyntiin tavalla tai toisella osallistuvia ei nykyaikaisessa yhteiskunnassa voida pitää enää tuomioistuimen toiminnan kohteena, jolle tuomioistuin voi julistaa oikeutta pelkästään omista lähtökohdistaan. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että asianosaisia ja muita prosessitoimijoita on oikeudenkäynnin kuluessa kuunneltava entistä aidommin ja heille on annettava aikaisempaa enemmän mahdollisuuksia vaikuttaa oikeudenkäynnin muotoutumiseen. Asiakasnäkökulman laajentaminen puolestaan tuo uusia ulottuvuuksia etenkin rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyn kehittämiseen. Vaikka rikoksen uhrin eli asianomistajan asema onkin prosessuaalisesti vahva, tulisi rikoksen uhrille oikeudenkäynnistä muutoin aiheutuvia haittoja pyrkiä lievittämään. Kaikkien prosessilajien osalta puolestaan on mietittävä keinoja todistajien ja muiden oikeudenkäynnissä kuultavan asemassa olevien aseman helpottamiseksi.

Oikeudenkäyntimenettelyt nykyaikaistettiin lähes kauttaaltaan 1990-luvulla, kun siviili- ja rikosprosessi, hovioikeusprosessi ja hallintoprosessi uudistettiin. Menettelysäännöksiä on pystytty tehtyjen laajojen uudistusten jälkeenkin nopeasti lainsäädännöllä tarkistamaan ja korjaamaan niissä ilmenneitä epäkohtia. Siviiliprosessia koskevat uudet muutokset tulivat voimaan vuoden 2003 alusta ja hovioikeusprosessia koskevat uusimmat muutokset 1.10.2003 lukien. Sekä siviili- että rikosprosessia koskevia uusia säännöksiä tuli puolestaan voimaan 1.10.2003 lukien. Rikosprosessia ja muutoksenhakua korkeimpaan oikeuteen ja ylimääräistä muutoksenhakua koskien on vireillä laajempia uudistushankkeita. Myös hallintolainkäytön muutoksenhakujärjestelmän osittaiseksi uudistamiseksi on tehty hiljattain ehdotuksia. Lisäksi prosessien useamman eri yksityiskohdan osalta on lainvalmistelu käynnissä.

Näköpiirissä ei olekaan tarvetta oikeudenkäyntimenettelyjen 1990-luvulla toteutettujen uudistusten kaltaisiin suuriin muutoksiin. Toisaalta oikeudenkäyntimenettelyt eivät ole

koskaan lopullisesti valmiita, vaan kaipaavat jatkuvaa kehittämistyötä ja hienosäätöä. Oikeudenkäyntimenettelyjen tarkoituksenmukaisuus on monessa suhteessa sidoksissa kuhunkin aikaan ja sen ilmiöihin. Merkitystä on esimerkiksi tekniikan kehityksellä, rikollisuuden määrällä ja sisällöllisillä muutoksilla ja yleensäkin tuomioistuimissa esiintyvien juttujen määrällä ja laadulla. Tuomareiden, syyttäjien ja oikeudenkäyntiavustajien osaaminen ja kokemus vaikuttavat puolestaan siihen, kuinka joustaviksi oikeudenkäyntimenettelyjä koskevat säännökset voidaan säätää. Myös kulloisetkin yhteiskunnalliset arvostukset ja yhteiskunnallinen tilanne vaikuttavat siihen, mitä menettelyjen piirteitä pidetään tärkeinä ja mitä niiden kehittämisessä tulisi painottaa.

Nämä näkökohdat huomioiden komitea on oikeudenkäyntimenettelyjen yksityiskohtaisen tarkastelun sijasta nostanut esille vain eräitä näkökohtia ja painopistealueita, jotka oikeudenkäyntimenettelyjen tulevassa sekä käytännössä että säädöksillä tapahtuvassa kehittämistyössä tulisi ottaa huomioon. Oikeudenkäyntimenettelyjen tulevaan kehittämiseen vaikuttaa esille nostettujen kysymysten lisäksi myös kansainvälinen kehitys ja erityisesti eurooppalainen integraatio. On kuitenkin arvioitavissa, että ainakaan lyhyellä aikavälillä (10 – 20 vuotta) pyrkimykset itse oikeudenkäyntimenettelyjä koskevien säännösten laajamittaiseen harmonisoimiseen EU:n alueella eivät tule etenemään nopeasti. Yhdentymistä kuitenkin tapahtunee useiden erilliskysymysten osalta. EU:n piirissä tehty oikeudenkäyntimenettelyjä koskeva yhteistyö koskenee ainakin lähitulevaisuudessa lähinnä jäsenmaiden rajat ylittäviä tapauksia. Tällä voi olla kuitenkin vaikutusta myös menettelyihin, joissa käsitellään pelkästään asioita, joilla ei ole liittymää muihin jäsenvaltioihin, koska usein ei välttämättä ole järkevää ylläpitää erillisiä menettelyjä toisaalta rajat ylittävien tapausten ja toisaalta puhtaasti maan sisäisten tapausten varalle. Ilmeistä myös on, että ilman varsinaisia lainsäädäntöhankkeitaakin lisääntynyt yhteydenpito jäsenmaiden kesken voi johtaa eri maissa toteutettavissa oikeudenkäyntimenettelyjä koskevissa säädöshankkeissa samankaltaisiin ratkaisuihin.

Näistä lähtökohdista tässä oikeudenkäyntimenettelyjä koskevassa jaksossa tarkastellaan eräitä toivottavia kehityssuuntia, joihin kansallista prosessisäännöstöä tulisi kehittää. Muutoksenhakua ja sen asemaa oikeusturvan takeena käsitellään mietinnön tuomioistuinorganisaatiota koskevassa pääluvussa X. Tarkastelun taso on melko yleinen, periaatetasolla liikkuva, eikä menettelyn yksityiskohtiin ole menty ottaen huomioon komitean toimeksianto. Tavoitteena ei ole ollut tehdä kaikista käsitellyistä asioista kovin konkreettisia muutos- tms. ehdotuksia, vaan lähinnä kartoittaa ongelmia, asioita ja kysymyksiä, joita tulisi jatkotyössä tarkemmin selvittää ja ottaa huomioon. Oikeudenkäyntimenettelyjen kokonaisuus on erittäin laaja, eikä komitea ole yrittänytään selvittää kaikkia prosessisäännösten kehittämistarpeita saatikka pyrkinyt löytämään keinoja ongelmakohtien ratkaisemiseksi.

Komitea on pitänyt menettelyjen osalta tärkeänä oikeuden saatavuuden parantamista. Tässä suhteessa tärkeitä kehittämisen osa-alueita ovat perinteisesti olleet oikeudenkäynnin kustannusten hillitseminen, oikeudenkäynnin joutuisuuden parantaminen, oikeudenkäyntikynnyksen madaltaminen ja menettelyjen yksinkertaistaminen. Komitea on tehnyt kaikkia näitä kysymyksiä koskevia kehittämislinjauksia. Toisaalta myös perinteisimmän menettelyn laatutekijän, ratkaisun oikeellisuuden, kohentamiseksi on tehty eräitä esimerkiksi kokoonpanojen vahvistamista käräjäoikeuksissa koskevia ehdotuksia.

2. Oikeudenmukainen oikeudenkäynti perus- ja ihmisoikeutena

Euroopan ihmisoikeussopimuksella (EIS) ja Yhdistyneiden kansakuntien kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevalla kansainvälisellä yleissopimuksella (KP-sopimus)¹ on tärkeä merkitys ja vaikutus siihen, miten oikeudenkäyntimenettely järjestetään. Erityisen merkityksellinen on Euroopan ihmisoikeussopimus, joka on maassamme voimassa lain tasoisena ja joka pitää sisällään tehokkaan sopimusmääräysten valvontajärjestelmän. Sopimusmääräykset ovat sellaisenaan melko abstrakteja, mutta Euroopan ihmisoikeussopimuksen osalta niitä on konkretisoitu lukuisissa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ratkaisuisissa.

Ihmisoikeussopimuksen määräykset muodostavat vähimmäisvaatimukset asianmukaisesti järjestetyille oikeudenkäynnille. Tämä tarkoittaa sitä, että sopimukseen sitoutuneilla valtioilla on oikeus mennä oikeudenkäynnin järjestelyissä ja eri osapuolten aseman turvaamisessa sopimuksen määräyksiä pidemmällekin, mutta sopimusten määräyksiä alemmalle tasolle ei sopimusta rikkomatta voida mennä. Oikeudenkäyntimenettelyjen tulevassa kehittämisessä samoin kuin käytännön soveltamisessa ihmisoikeussopimuksen määräykset ja ihmisoikeustuomioistuimen niitä koskevat ratkaisut muodostavat siten merkittävän peruslähtökohdan, joka sellaisenaan asettaa kehittämistyölle tiettyjä reunaehtoja estämättä kuitenkin merkittävienkään muutosten tekemistä nykyisiin menettelysääntöksiin. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisulinjasta on myös havaittavissa, että tuomioistuin ei ole tulkinnut sopimusta kovinkaan muodollisesti, vaan se on tarkastellut kutakin yksittäistä tapausta kokonaisuutena ja tätä taustaa vasten pohtinut, onko sopimusten yksittäiset määräykset kulloinkin täytetty. Ratkaisunteossa on voitu siten joustavasti ottaa huomioon esimerkiksi kansalliset erityispiirteet prosessissa. Vaikka ihmisoikeustuomioistuin lähtökohtaisesti seuraakin omaa aikaisempaa oikeuskäytäntöään, on sen oikeuskäytännössä tapahtunut perustelluista syistä myös tulkinnan muutoksia. Ihmisoikeustuomioistuin on siten tulkinnut ihmisoikeussopimusta dynaamisesti ja evolutiivisesti kunkin ajan ja käsiteltävän asian ominaispiirteet huomioon ottaen.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklassa on perustavanlaatuiset säännökset oikeudesta oikeudenkäyntiin ja siitä, miten oikeudenmukainen oikeudenkäynti tulee järjestää. Artiklan mukaan jokaisella on oikeus oikeudenkäyntiin silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä. Tällaiset riidat ja syytteet on artiklan määräysten mukaan voitava tutkia tuomioistuimessa, jonka yhdessä tuomioistuimenmenettelyn kanssa tulee täyttää seuraavat vaatimukset:

- 1) tuomioistuimen tulee olla riippumaton ja puolueeton
- 2) tuomioistuimen tulee olla laillisesti perustettu
- 3) oikeudenkäynnin tulee olla oikeudenmukainen ("*fair hearing*", "*fair trial*")
- 4) käsittelyn tulee yleensä olla julkinen
- 5) tuomioistuin käsittelyn tulee tapahtua kohtuullisen ajan kuluessa
- 6) tuomioistuimen päätös on annettava julkisesti

Rikosasioiden osalta lisämääreitä menettelylle on asetettu 6 artiklan 2 ja 3 kappaleissa ja 7. lisäpöytäkirjassa. Ensimmäisessä kohdassa on tärkeä määräys ns.

¹ EIS tuli voimaan Suomessa vuonna 1990 (SopS 18-19/90) ja KP-sopimus vuonna 1976 (SopS 8/76).

syyttömyysolettamasta rikosasioissa. Sen mukaan jokaista rikoksesta syytettyä on pidettävä syyttömänä, kunnes hänen syyllisyyteensä on laillisesti näytetty toteen. Tämän lisäksi sopimuksen 6 artiklan 3 kappaleessa taataan jokaiselle rikoksesta syytetylle seuraavat vähimmäisoikeudet:

- a) oikeus saada viipymättä yksityiskohtainen tieto häneen kohdistettujen syytteiden sisällöstä ja perusteista hänen ymmärtämällään kielellä;
- b) oikeus saada riittävästi aikaa ja edellytykset valmistella puolustustaan;
- c) oikeus puolustautua henkilökohtaisesti tai itse valitsemansa oikeudenkäyntiavustajan välityksellä, ja jos hän ei pysty itse maksamaan saamastaan oikeusavusta, hänen on saatava se korvauksetta oikeudenmukaisuuden niin vaatiessa;
- d) oikeus kuulustella tai kuulustuttaa todistajia, jotka kutsutaan todistamaan häntä vastaan, ja saada hänen puolestaan esiintyvät todistajat kutsutuiksi ja kuulustelluiksi samoissa olosuhteissa kuin häntä vastaan todistamaan kutsutut todistajat;
- e) oikeus saada maksutta tulkin apua, jos hän ei ymmärrä tai puhu tuomioistuimessa käytettyä kieltä.

Ihmisoikeussopimuksen oikeutta vapautteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen koskevassa 5 artiklassa on myös useita oikeudenkäyntimenettelyyn liittyviä säännöksiä, joissa käsitellään vapaudenriiston edellytyksiä. Sopimuksen 5 artiklan 3 kappale koskee pidätetyn oikeutta tulla viipymättä tuoduksi tuomioistuimeen ja hänen oikeuttaan oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa. Saman artiklan 4 kappale koskee vapaudenriiston laillisuutta koskevaa tuomioistuinvalvontaa yleensä.

Oikeudenkäynnissä keskeistä on kuulemisperiaatteen toteutuminen. Se tarkoittaa sitä, että asianosaisella tulee olla mahdollisuus esittää omat näkemyksensä oikeudenkäynnissä esitetyistä väitteistä sekä todisteet näkemystensä tueksi. Kuulemisperiaatteeseen liittyy kiinteästi lähtökohta osapuolten tasavertaisuudesta prosessissa, jota tarkoittaen puhutaan ns. aseiden yhtäläisyyden periaatteesta (*equality of arms*). Tasapuolisuusvaatimus on ihmisoikeussopimuksen määräysten varassa erityisen korostunut tilanteissa, joissa vastakkain ovat yksilö ja julkinen valta, kuten rikosasioissa. Tavoitteena on luonnollisesti taata syytetyille tasavertainen asema suhteessa syyttäjään.

Perustuslain 21 §:n oikeusturvaa koskevassa säännöksessä on pitkälti ihmisoikeussopimuksen oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä määrittävien säännösten kaltainen yleinen säännös:

”Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytyksiä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsitteilyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.”

Perustuslain säännöksen tarkoituksena on turvata EIS 6 artiklan 1 kappaleen sekä KP-sopimuksen 14 artiklan 1 kappaleen edellyttämä oikeus oikeudenkäyntiin kaikissa sopimusmääräysten tarkoittamissa tilanteissa. Toisaalta säännöksen menettelyltä

edellyttämät oikeussuojatakeet ovat pitkälti yhtenevät Euroopan ihmisoikeussopimuksen menettelyjä koskevien vähimmäistakeiden kanssa.

Perustuslain käyttämä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin käsite on ihmisoikeussopimuksen vastaavan käsitteen kanssa saman luonteinen siinä, että sen sisältö ei ole staattinen vaan kehittyä sekä kansainvälisen kehityksen, etenkin ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen, kautta, että kansallisen lainsäädännön ja oikeuskäytännön kehityksen mukana. Siten tuomioistuimet ratkaisukäytännöllään ovat antamassa säännöksen varsin abstraktille sisällölle konkreettisempaa merkitystä. Toisaalta säännöksen sisältämä lakiviittaus antaa kuitenkin ennen muuta lainsäätäjälle lähtökohtaisen velvoitteen huolehtia oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisesta sekä lainsäädännössä että oikeuskäytännössä.

3. Kokonaisarvio nykytilasta

Kaiken uudistamistyön jälkeen menettelyä yleisissä alioikeuksissa ja hallintotuomioistuimissa koskevat säännökset ovat pääpiirteiltään varsin nykyaikaisella ja kansainvälisesti vertaillen hyvällä tasolla. Voimassa olevat menettelysäännökset täyttävät perus- ja ihmisoikeuksien oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille tällä hetkellä asettamat vähimmäisvaatimukset. Juuri toteutettuihin monessakin mielessä ”vallankumouksellisiin” uudistuksiin rinnastettavia uudistamistarpeita menettelyjen suhteen ei olekaan näköpiirissä, vaan lähitulevaisuudessa keskeistä on varmistaa ensisijassa koulutuksellisin mutta tarvittaessa myös lainsäädännöllisin keinoin uudistettujen menettelysäännösten mahdollisimman tehokas ja tarkoituksenmukainen käytäntöön soveltaminen. Tätä edellyttää sekin, että useat Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja korkeimpien oikeuksien oikeudenkäyntimenettelyä koskevat ratkaisut osoittavat, että oikeudenkäyntimenettelyt eivät aina toimi käytännössä parhaalla mahdollisella, tai lakia säätäessä tarkoitettulla, tavalla. Myös eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri ovat lukuisissa ratkaisuissaan kiinnittäneet huomiota oikeudenkäyntimenettelyjen epäkohtiin, jotka ovat usein johtuneet menettelysäännösten epätarkoituksenmukaisesta tai niiden tavoitteiden vastaisesta soveltamisesta.²

Hovioikeusmenettelyä koskevia säännöksiä on hiljattain uudistettu ja korkeimman oikeuden menettelyä koskevat säännökset ovat parhaillaan uudistamistyön kohteena. Näiden tuomioistuinten menettelysäännökset eivät ole vielä parhaalla mahdollisella tavalla vastanneet muutoksenhauille nykyaikana asetettavia ja uudistetusta käräjäoikeusprosessista johtuvia vaatimuksia. Uudistettujen ja suunnitteilla olevien uusien säännösten toimivuudesta käytännössä on vielä liian varhaista sanoa mitään varmaa. Hovioikeuksissa 1.10.2003 käyttöön otetun seulontamenettelyn (381/2003) osalta on tarkoin seurattava, johtaako se käytännössä oikeusturvan vaarantumiseen.

² Riita- ja rikosprosessin sekä hallintolainkäytön ajankohtaisia ongelmia käsitellään tuoreessa tutkimuksessa Ervasti, Kaijus & Kallioinen, Hertta: Oikeudenkäyntimenettelyiden ongelmat ja prosessisäännösten soveltaminen. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 202. Helsinki 2003. Oikeudenkäyntimenettelyjen ajankohtaisia ongelmia kuvataan myös Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan kertomuksessa toiminnastaan vuosilta 2002-2003 (Oikeusministeriön julkaisuja 2003:4) ja sen liitteenä olevassa tutkimuksessa, joka koskee kansalaisten hallinto-oikeuksiin kohdistamaa luottamusta, oikeusturvaodotuksia sekä oikeusturvan toteutumista (Laitinen, Ahti; Tarukannel, Veijo & Valjakka, Eeva: Luottamus hallintotuomioistuihin).

Esimerkiksi hovioikeuksien työruuhkat saattavat olla sellainen syy, joka voi johtaa seurantasaännösten tarkoitettua laajamittaisempaan soveltamiseen ja pahimmillaan estää oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen hovioikeusmenettelyssä.

Lain muutosten myötä pakkokeinojen käyttömahdollisuuksia on laajennettu ja otettu lisäksi käyttöön uusia pakkokeinoja. Rikosprosessuaaliset pakkokeinoasiat ovatkin muodostumassa aikaisempaa merkittävämmäksi asiaryhmäksi käräjäoikeuksissa. Tuomioistuimen päätöstä edellyttävien pakkokeinojen määrä ja käyttö ovat jatkuvasti lisääntyneet eikä näköpiirissä ole muutosta tässä suhteessa. On arvioitavissa, että salliessaan pakkokeinojen käytön ja antaessaan niitä koskevia lupia tuomioistuinten rooli ja käytännöt eivät vielä kaikin osin ole vakiintuneet. Pakkokeinoja käytettäessä on yleensä aina kysymys voimakkaasta puuttumisesta ihmisten perusoikeuksiin. Oikeusturvan aidon toteutumisen kannalta olisi tärkeää, että tuomioistuinten rooli pakkokeinoasioiden käytöstä päätettäessä ei jäisi pelkästään muodolliseksi, vaan että tuomioistuinmenettelyssä aidosti kontrolloitaisiin tarve pakkokeinon käyttämiseen ja käytön laillisuus pohja. Hylättyjen pakkokeinohakemusten vähäisen määrän perusteella näyttäisi jossain määrin siltä, että tosiasiallinen valta pakkokeinojen käytöstä päätettäessä on edelleen pitkälti poliisilla. Käräjäoikeudet eivät ole myöskään kaikissa tapauksissa noudattaneet laissa olevia pakkokeinoasioita koskevia menettelysäännöksiä tai ovat myöntäneet lupia pakkokeinojen käyttöön laissa säädettyjen edellytysten vastaisesti (ks. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2002). Pakkokeinolainsäädäntöä ja pakkokeinoja koskevaa oikeuskäytäntöä kehitettäessä olisi kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että mainituista ongelmista päästään eroon ja että tuomioistuimissa kyetään myös pakkokeinoasioissa takaamaan asianosaisten oikeusturvan toteutuminen. Komitea on toisaalla esittänyt eräiden muiden pakkokeinoasioiden käsittelyssä ilmenneiden ongelmien vähentämiseksi syyttäjien roolin vahvistamista pakkokeinoasioiden käsittelyssä (V.3.2.).

Oikeudenkäyntimenettelyjen kehittämisessä yksin lainsäädännölliset parannukset eivät takaa parempaa prosessia. Prosessisäännösten toteutuminen myös käytännössä ja prosessin kehittäminen vaativat ajantasaisten säännösten lisäksi tuomareiden ja muiden oikeudenkäynnin toimijoiden aktiivista mukanaoloa ja halua kehittää prosessia. Esimerkiksi osallistumista prosessiin sekä asianosaisten vuorovaikutusta tuomioistuimen kanssa, joista on viime aikoina käyty keskustelua, voidaan kehittää pitkälti käytännössä (ks. jäljempänä 4.3.). Lainsäädäntö ei yleensä aseta tässä suhteessa esteitä hyvälle prosessille. Nykyiset prosessisäännökset eivät myöskään yleensä aseta esteitä nopeallekaan oikeudenkäynnille. Tosin rikosoikeudenkäyntiä on usein hidastanut se, että pääkäsittelyjä on jouduttu perumaan asianosaisten – yleensä rikosasian vastaajan – poissaolosta johtuen. Sanottua pääkäsittelyjen peruuttamista voidaankin pitää uudistetun rikosoikeudenkäyntimenettelyn suurimpana ongelmana, jota tosin pyritään valmisteilla olevassa rikosoikeudenkäyntimenettelyn kehittämistyössä monin keinoin poistamaan (Rikosprosessin tarkistaminen. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2003:11).

Oikeudenkäynneissä erityisesti riita-asioissa ongelmana ovat nykyisin käsittelyn hitaus ja asianosaisille aiheutuvat korkeat kustannukset. Käsittelyn hitautta voidaan pitää ongelmana myös muutoksenhakutuomioistuinten ja hallinto-oikeuksien osalta. Ongelmat eivät johdu ainoastaan prosessisäännöksistä vaan myös siitä, että oikeudenkäyntimenettelysäännösten arvot ja tavoitteet eivät ole kaikilta osin toteutuneet prosessitodellisuudessa. Edellä tähdennetyn koulutuksen ja lainsäädännön uudistamisen rinnalle oikeudenkäyntimenettelyjen kehittämisessä onkin nostettava vähintään yhtä

tärkeänä tuomareiden itsensä omassa keskuudessaan ja yhdessä muiden oikeudenkäynnin toimijoiden kuten asianajajien ja syyttäjien kanssa tekemä menettelyjen kehittämistä koskeva laatutyö. Tällaisia hankkeita onkin viime vuosina käynnistetty eri hovioikeuspiireissä. Myös hallinto-oikeuksissa on tehty kehittämistyön pohjaksi kattava selvitys menettelyistä. Laatutyössä on yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi tärkeää, että menettelyjä noudatetaan maan eri osissa mahdollisimman yhdenmukaisella tavalla ja että menettely myös koettaisiin oikeudenmukaiseksi. Toisaalta on havaittava myös se, että yhdenmukainenkin tuomioistuinkäytäntö voi olla asianosaisten kannalta huonoa ja että menettelyn koetun oikeudenmukaisuuden lisäksi prosessin on aina täytettävä myös varmuuden, tehokkuuden, joutuisuuden ja kohtuuhintaisuuden vaatimukset.

4. Toivottavia kehityssuuntia

4.1. Tuomio-oikeellisuuden ylläpitäminen ja sen parantaminen

Tuomio-oikeellisuuden määritelmä ja sisältö

Tuomioistuinmenettelyn yhtenä keskeisimpänä tavoitteena on, että tuomioistuimen ratkaisu olisi mahdollisimman lainmukainen ja oikeudenmukainen. Tätä tarkoittaen puhutaan tuomio-oikeellisuudesta, jonka turvaaminen ja edelleen kehittäminen on pidettävä tulevaisuudessakin jatkuvasti keskeisenä oikeuspoliittisena päämääränä. Tuomio-oikeellisuutta tarkoittaen käytetään myös termejä aineellinen oikeusvarmuus (varmuusperiaate), aineellinen totuus (etenkin tosiseikaston selvittämisen kohdalla) tai totuusperiaate.

Kysymys tuomio-oikeellisuudessa on perinteisen näkemyksen mukaan ollut siitä, että ratkaisun tulisi sekä asia- eli näyttökysymyksen (faktapremissin) että oikeus- eli lainsoveltamiskysymyksen (normipremissin) osalta olla oikea. Tämä edellyttää, että oikeusriidan tosiseikasto eli se, mitä asiassa todella on tapahtunut, tulee oikeudenkäynnissä mahdollisimman täydellisesti selvitettyksi, ja että oikeusnormeja sovelletaan tosiseikastoon virheettömästi. Oikean ratkaisun tekemistä kuitenkin vaikeuttavat useat ylipäättään ihmisten toimintaan ja oikeudenkäyntimenettelyn sekä aineellisen oikeuden luonteeseen liittyvät tekijät, joita jäljempänä käsitellään. Tästä näkökulmasta tuomioistuimessakin toteutettavalla oikeusturvalla on omat rajansa.

Prosessissa tavoiteltavaa totuutta voidaan kutsua aineelliseksi siinä mielessä, että faktojen selvittäminen perustuu vapaan todistusteorian mukaisesti aineelliseen eikä muodolliseen todistusjärjestelmään päinvastoin kuin legaalisen todistusteorian voimassa ollessa. Oikeutta todisteiden esittämiseen ei ole rajoitettu vain tietynlaisten todistuskeinojen avulla tapahtuvaan todisteluun, vaan todistusharkinnan tietolähteenä saadaan lähtökohtaisesti käyttää kaikkia asiassa ilmeneviä seikkoja (vapaa todistelu) samoin kuin harkita niiden todistusarvoa vapaasti (vapaa todistusharkinta).

Todistusaineisto voi monista eri syistä johtuen jäädä puutteelliseksi. Tapahtumilla ei esimerkiksi ole todistajia tai asianosaiset eivät syystä tai toisesta halua kertoa totuutta. Todisteiden hankinta saattaa toisinaan olla kallista tai erilaiset todistuskiellot rajaavat parhaan mahdollisen näytön oikeudenkäynnin ulkopuolelle. Myös esitettyä näyttöä ja sen arviointia voivat rasittaa monet virhelähteet. Tämän vuoksi oikeudenkäynnissä

saavutettava totuus on usein vain jonkinlainen likiarvo aineellisesta totuudesta. Todistusharkinnassa joudutaan tyytymään täyden varmuuden asemesta aina enemmän tai vähemmän epävarmoihin todennäköisyyksiin.

Oikeuskysymyksen oikeaa ratkaisua vaikeuttaa mm. oikeusnormien väljyys, tulkinnanvaraisuus ja jopa aukollisuus sekä toisinaan oikeuden ja kohtuuden välinen ristiriita ja jännite. Ei ole myöskään olemassa yhtenäistä ja yleisesti hyväksyttävää laintulkintametodia, vaan tuomioistuimien saa valita tulkintametodinsa useiden vaihtoehtojen joukosta itse, joten tuomioistuimet voivat tulkita lakeja hyvinkin erilaisista lähtökohdista. Vaikka oikeudenkäynnissä pyritään aina lain oikeaan soveltamiseen, on oikeusteoriassa jo kauan sitten luovuttu yhtä ainoa oikeaa ratkaisua koskevasta opista. Tuomioistuimien ei voi ”löytää” yhtä ainoata oikeata ratkaisua, vaan se joutuu valitsemaan sovellettavan normin usein kahden tai useamman tarjolla olevan tulkintavaihtoehdon joukosta ja tulkitsemaan sitä harkinnalla, mistä puolestaan seuraa, että eri ratkaisijat saattavat päätyä samanlaisissa tapauksissa erilaisiin johtopäätöksiin. Yhden ainoan oikean ratkaisun saavuttamisen asemesta voidaan siksi puhua vain parhaalla mahdollisella tavalla perustellusta ratkaisusta (perusteluja käsitellään tarkemmin jaksossa VI.4.7.3.). Näin on siitä huolimatta, että ihmiset vielä varsin yleisesti ajattelevat, että tuomioistuimissa voidaan päätyä vain yhteen ainoaan oikeaan ratkaisuun. Tämä ristiriita heijastuu aina ihmisten luottamukseen oikeuslaitokseen. He odottavat usein ”parempia” ratkaisuja kuin mihin oikeudenkäyntimenettely ja oikeudenkäyntiaineisto antaa mahdollisuuden.

Kun prosessissa joudutaan tyytymään oikeudenkäyntiaineiston mukaiseen ja useita virhelähteitä mahdollisesti sisältävään selvitykseen, tulisi aineellisen totuuden asemesta puhua pikemminkin *prosessuaalisesta* totuudesta, joka saattaa poiketa siitä, mitä todellisuudessa on tapahtunut. Tämä ei kuitenkaan estä tuomaria tavoittelemasta oikeudenkäynnissä edellä mainituista lähtökohdista käsin mahdollisimman oikeaa lopputulosta – tämä on myös tuomarin velvollisuus. Toisaalta tuomaria velvoittava ratkaisupakko edellyttää, että tuomari ei voi vain tyytyä esittelemään tuomiossa erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja, vaan hänen on valittava niistä jokin. Juridisen ratkaisun oikeellisuuden kriteerinä voidaan kuitenkin tuskin pitää muuta kuin että se on syntynyt muodollisesti oikeassa järjestyksessä ja oikeudenmukaisen menettelyn tuloksena ja että se on rationaalisesti perusteltavissa asianosaisille ja laajemmalle oikeusyhteisölle. Koska oikeudenkäynnissä voi näin ollen usein lopulta olla kysymys vain prosessuaalisesta totuudesta, on tuomioistuimia kohtaan tunnettavan luottamuksen kannalta keskeinen merkitys sillä, miten tämä totuus oikeudenkäynnissä tuotetaan. Prosessuaalinen totuus syntyy viime kädessä tuomioistuimen ja asianosaisten sekä muiden oikeudenkäynnin toimijoiden oikeudenkäynnin kuluessa käymän keskustelun ja vuoropuhelun seurauksena, minkä vuoksi menettelyjä kehitettäessä sen näihin osa-alueisiin tulisi kiinnittää enenevästi huomiota. Menettelyjä tästä näkökulmasta käsitellään tarkemmin jaksossa VI.4.3.

Millä keinoilla voidaan vaikuttaa tuomio-oikeellisuuteen

Tuomio-oikeellisuus edellyttää asian perusteellista selvittämistä sekä faktojen että sovellettavien normien osalta. Prosessilain on tarjottava mahdollisimman varmat ja tehokkaat keinot tähän tavoitteeseen pääsemiseksi.

Asian perusteellinen selvittäminen tuomioistuimessa edellyttää muun muassa, että

- ratkaisun perustaksi pantava aineisto on mahdollisimman täydellinen
- aineisto selvitetään prosessissa mahdollisimman perusteellisesti ja luotettavasti
- tuomioistuimen kokoonpanolla on riittävä asiantuntemus ja ammattitaito

Kahta ensimmäistä edellytystä käsitellään seuraavassa lähemmin. Kokoonpanoa koskevia edellytyksiä tarkastellaan jaksossa VI.4.2. ja tuomareiden ammattitaitokysymyksiä mietinnön pääluvussa IX.

1. Asianosaisilla on yleisissä tuomioistuimissa käytävässä prosessissa päävastuu oikeudenkäyntiaineiston hankkimisesta ja siitä, että se on mahdollisimman täydellinen (käsitelymenetelmä riita-asioissa ja akkusatorinen rikosprosessi). Tuomioistuimen toiminta tässä suhteessa on ja voi olla ainoastaan asianosaisten toimintaa täydentävää, koska tuomioistuimeen kohdistuva puolueettomuusvaatimus edellyttää, ettei tuomioistuin lähtökohtaisesti hanki viran puolesta selvitystä ja näyttöä. Tuomioistuimella on kuitenkin osaltaan vastuu siitä, että asia tulee perusteellisesti käsitellyksi. Hallintolainkäyttölaissa korostetaan myös hallintotuomioistuimen vastuuta siitä, että asia tulee selvitettyksi. Tältä kannalta sovelletaan siis niin sanottua virallisperiaatetta, mutta hallintolainkäyttöön kuuluu myös monia määräämisperiaatteen piirteitä.

Tuomioistuimen asiaan puuttuminen aineiston täydentämiseksi tapahtuu materiaalsen prosessin johdon muodossa. *Materiaalinen prosessinjohto* tarkoittaa juuri samaa kuin asian selvittäminen. Siihen kuuluvat oikeuskirjallisuudessa esitetyn jäsentelyn mukaan seuraavat funktiot: selventävä, korjaava, rikastava, rajoittava ja informoiva funktio (Virolainen, *Materiaalinen prosessinjohto*). Vaikka laissa puhutaan kyselyoikeudesta, nykyisin on ymmärretty, että tuomioistuimen pitää nimenomaan *informoida* asianosaisia erilaisista kysymyksistä, jotta nämä puolestaan ymmärtäisivät omalta osaltaan tehostaa asian selvittämistä. Tämä pitää sisällään muun muassa kaikista sovellettaviksi tulevista oikeusnormeista ja niiden sisällöstä informoinnin.

Se, millaista prosessinjohtoa tuomioistuin kulloinkin harjoittaa, riippuu pitkälti asian laadusta. Dispositiivisissa riita-asioissa (asiat, joissa sovinto on sallittu) riittää yleensä, että tuomari selvittää, mitä asianosaiset oikeastaan prosessissa tahtovat, mitä vaatimuksia, perusteita ja todisteita heillä on tarkoitus esittää. Tuomioistuimella on syytä puuttua asiaan vain silloin, kun nämä seikat uhkaavat jäädä epäselviksi. Myös silloin tuomarin on puututtava asiaan, jos asianosainen ei osaa ilmeisesti tietämättömyydestä tai erehdyksestä johtuen vedota oikeaan oikeustositseikkaan tai esittää oikein muotoiltua vaatimusta ja on (vain) sen vuoksi ilmeisesti vaarassa hävitä juttunsa. Indispositiivisissa asioissa (asiat, joissa sovinto ei ole sallittu) pitemmälle menevän prosessin johdon harjoittaminen perustuu näihin asioihin liittyvään julkiseen (yleiseen) etuun ja heikomman osapuolen suojeleeseen (mm. lapsen etu). Rikosjutuissa taas syyttäjä viranomaisena huolehtii syytteen ajamisesta ja sitä tukevan näytön hankkimisesta. Hallinto-oikeudelliset oikeussuhteet ovat perusluonteeltaan yleensä indispositiivisia. Hallintolainkäytössäkin kuitenkin virallisperiaatteen ja määräämisperiaatteen merkitys sekä voimakkuusaste vaihtelevat eri asiaryhmissä ja eri oikeussuojakeinoissa (alistus, valitus tai hallintoriita).

Tulevaisuudessa tuomioistuimen käsiteltäväksi saattaa tulla uudenlaisia jutturyhmiä, joissa materiaalsen oikeuden toteutumisen vuoksi tuomio-oikeellisuuden merkitystä ja sen myötä tuomioistuimen asiaan puuttumista asian selvittämiseksi tulisi korostaa.

Esimerkiksi kuluttajansuojan merkitys saattaa edelleenkin kasvaa, jolloin voidaan asettaa vaatimus, että tuomarin pitäisi harjoittaa erityisen aktiivista prosessinjohtoa heikommassa asemassa olevan kuluttajan aseman turvaamiseksi.

2. Menettelyperiaatteilla (kuulemisperiaate sekä oikeudenkäynnin suullisuus, välittömyys ja keskitys) on hyvin tärkeä merkitys nimenomaan asian perusteellisen selvittämisen kannalta. Suullinen, välitön ja keskitetty prosessi tarjoaa paremmat mahdollisuudet asian selvittämiseksi kuin niiden vastakohtien varaan rakentuva prosessi. Kuuleminen on suorastaan välttämätön keino asian selvittämiseksi.

Oikeudenkäynti ei luonnollisestikaan voi olla täysin suullista ja välitöntä, se ei ole sitä nytkään eivätkä suullisuus ja välittömyysperiaatteet toteudu kaikilta osin puhtaasti. Nykyisinkin esimerkiksi riita-asian pääkäsittelyssä voidaan ottaa huomioon myös valmistelussa esitettyä aineistoa sellaisenaan tai ratkaista riittainkin asia eräissä tilanteissa puhtaasti kirjallisessa menettelyssä. Vaikka suullisuus-, keskitys- ja välittömyysperiaatteista ei tulevaisuudessa pidettäisikään kiinni aivan yhtä tiukasti kuin nykyisin, myös jatkossa oikeudenkäynnit ainakin yleisissä alioikeuksissa tulevat keskeisesti perustumaan näiden kolmen menettelyperiaatteen varaan. Vain tätä kautta voidaan useimmissa tapauksissa turvata oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuus ja asian perusteellinen selvittäminen. Tämä koskee erityisesti oikeudenkäyntejä, joissa asian ratkaisemisen pohjaksi pantava tosiseikasto on tavalla tai toisella kiistanalainen. Tosiseikastoltaan riidattomien mutta oikeuskysymyksiltään riitaisten asioiden osalta menettelyn suullisuuden, välittömyyden ja keskityksen toteuttamiselle ei aseteta yhtä korkeita vaatimuksia. Periaatteiden muotoutumiseen käytännössä voi vaikuttaa myös asianosaisten mielipide. Asianosaisilla tulisi esimerkiksi olla aina halutessaan mahdollisuus suulliseen käsittelyyn ainakin yhden kerran prosessin aikana.

Paluuta aikaisempaan suullis-pöytäkirjalliseen ja lykkäyksiin perustuvaan siviili- ja rikosprosessiin ei siten ole. Paljon riippuu kuitenkin atk-tekniikan kehittämisestä ja muusta teknisestä kehittämisestä, minkälaiseksi oikeudenkäynti edellä mainittujen menettelyperiaatteiden suhteen tulevaisuudessa muodostuu ja miten tekniikkaa voidaan hyödyntää oikeudenkäynnissä.

Rikosjutuissa tuomio-oikeellisuuden kohentaminen riippuu paljolti myös kriminalistiikan ja teknisten rikostutkintavälineiden kehittämisestä (dna-tutkimukset ja televalvonta esimerkkeinä jo nykyisestä kehityksestä). Rikosjutuissa todisteet kootaan jo esitutkinnassa, mihin tuomioistuimien ei voi paljon vaikuttaa. Rikosjuttujen tuomio-oikeellisuuden ylläpitämisessä ja turvaamisessa on siten esitutkinnan kehittäminen keskeisessä asemassa.

4.2. Tuomioistuinten kokoonpanot

4.2.1. Yleistä kokoonpanojen merkityksestä ja niiden määräytymisperusteista

Tuomioistuimissa käytetään erilaisia kokoonpanoja laajuudeltaan yhden tuomarin 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 etsittäessä tasapainoa kokoonpanovaihtoehtojen kohdistamisesta tarkoituksenmukaisella tavalla eri asiatyyppeihin. Sopivien kokoonpanojen löytäminen on ollut toisinaan varsin työlästä.

Tuomioistuimen kokoonpanon koostumuksella ja laajuudella on useita vaikutuksia tuomioistuimen toiminnan onnistumiselle. Ensinnäkin tuomioistuimen kokoonpano voi vaikuttaa tuomioistuimen ratkaisujen oikeellisuuteen. Yleisesti pidetään selvänä, että ammattituomareista koostuva useamman tuomarin kollegio voi turvata tuomio-oikeellisuuden paremmin kuin yhden tuomarin kokoonpano tai käräjäoikeuksissa käytössä oleva lautamieskokoonpano. Hankalien näyttö- ja oikeuskysymysten arvioinnin ja punninnan voidaan arvioida olevan kollegiaalisessa ammattituomareiden kokoonpanossa perusteellisempää ja monipuolisempää. Monipuolisempi pohdinta on tarpeen jo senkin vuoksi, että oikeuden ja muutkin yhteiskunnan muutokset – joita edellä on käsitelty – mahdollistavat useampia yhtä ”oikeita” ratkaisuvaihtoehtoja. Yksin toimivalta tuomarilta saattaa helpommin jäädä huomaamatta osa mahdollisista ratkaisuvaihtoehdoista tai toisaalta laajan suullisen näytön vastaanottamisessa jokin tärkeä ja ratkaiseva yksityiskohta. Toisaalta yksin toimivalla tuomarilla prosessinjohtovelvollisuuksista huolehtiminen voi estää todistelun tarkan seuraamisen. Vaikuttaessaan ratkaisujen oikeellisuuteen tuomioistuimen kokoonpano on siten tärkeää ensisijassa asianosaisten oikeusturvan kannalta.

Yhtä tuomaria vahvempi kokoonpano – muodostuu se sitten ammatti- tai maallikkotuomareista – voi olla myös omiaan herättämään asianosaisissa ja yleisössä enemmän luottamusta siihen, että asia tulee perusteellisesti käsitellyksi ja eri ratkaisuvaihtoehdot tulevat monipuolisesti punnituiksi. Tämä saattaa lisätä luottamusta tuomioistuimen ratkaisun oikeellisuuteen ja asianosaisten parempaa sitoutumista annettuihin ratkaisuihin siinäkin tilanteessa, että ratkaisu on asianosaiselle vastainen. Näin vaikuttaessaan ratkaisukokoonpanon laajuus voi merkittävästikin edistää menettelyn kokemista oikeudenmukaiseksi (menettelyllisestä oikeudenmukaisuudesta ks. jaksot III.7. ja VI.4.3.) ja toisaalta olla yleisemminkin vahvistamassa tuomioistuinten luottamus pohjaa.

Monijäsenisen ammattituomareiden muodostaman kollegiaalisen kokoonpanon vastapainona käytössä olevalla yhden lakimiestuomarin muodostamalla kokoonpanolla on kuitenkin hyvät puolensa. Ensinnäkin se on monijäsenistä kokoonpanoa taloudellisempi ja tässä mielessä tehokkaampi. Toisaalta yhden jäsenen on mahdollista joustavammin järjestää asian käsittely ja sovittaa esimerkiksi istuntoaikataulut asianosaisten kanssa kuin monijäsenisessä kokoonpanossa on mahdollista. Tämä voi usein nopeuttaa käytävää oikeudenkäyntiä. On myös toisinaan arveltu, että tuomari, joka joutuu yksin vastaamaan asiasta, paneutuu siihen huolellisemmin kuin kollegion jäsenenä. Tästä näkökulmasta on huomautettu, että kollegiossa voi helposti turvautua siihen, että muut jäsenet huolehtivat asian perusteellisesta selvittämisestä ja oikeasta ratkaisemisesta.

Miten sitten valinta yksijäsenisen, monijäsenisen ja toisaalta ammattituomareista koostuvan kokoonpanon välillä tulisi tehdä? Peruslähtökohtana tulisi olla, että kokoonpanon valinta yksijäsenisen ja kollegiaalisen välillä tulisi perustua asian laatuun. Mitä vaikeampi, monimutkaisempi ja osapuolille tärkeämpi asia, sitä vahvemmassa kokoonpanossa se tulisi käsitellä. Yksijäsenisessä kokoonpanossa tulisi käsitellä vain

yksinkertaiset ja intressiltään vähäiset asiat. Merkitystä voidaan antaa esimerkiksi asian oikeudelliselle vaikeudelle. Myös asian oikeudellinen tai taloudellinen intressi on otettava harkinnassa huomioon. Rikosasioissa merkitystä on etenkin rangaistusasteikolla tai konkreettisesti tulossa oleva seuraamuksella. Myös näytön laajuuteen ja toisaalta epäselvyyteen tulisi kiinnittää huomiota. Tunnustettu rikosasia ei yleensä vaadi monijäsenistä kokoonpanoa. Toisaalta tunnustetussakin rikosasiassa saattaa olla vaikeita esimerkiksi rangaistuksen määräämiseen tai rikokseen perustuvaan vahingonkorvaukseen liittyviä kysymyksiä, joiden vuoksi käsittely monijäsenisessä kokoonpanossa on perusteltua.

Vaihtelemalla joustavasti kokoonpanoja asian laadun mukaan on mahdollista päästä paitsi kustannussäästöihin myös siihen, että tuomioistuinlaitoksen käytettävissä olevat voimavarat kohdennetaan oikeusvarmuuden edellyttämällä tavalla optimaalisesti.

Tuomioistuimen kokoonpanokysymys on laadultaan sellainen asia, että siitä tulisi säätää mahdollisimman yksityiskohtaisesti mutta toisaalta myös joustavasti laissa. Toisaalta laissa säädetyllä tavalla kokoonpanojen määräytymisessä voidaan ottaa huomioon myös asianosaisten näkemykset. Jo nykyisin tämä on mahdollista riita-asioiden pääkäsitteilyn kokoonpanon määräytymisen osalta oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 5 §:n 2 momentin (768/2002) nojalla. Säännöksen mukaan käräjäoikeuden on varattava asianosaisille tilaisuus lausua käsityksensä riita-asian pääkäsitteilyn täysilukuisen kokoonpanon tarpeellisuudesta. Jos asianosainen pitää täysilukuista kokoonpanoa tarpeellisena, asia voidaan ratkaista pääkäsitteilyssä yhden tuomarin kokoonpanossa vain erityisestä syystä. Asianosaisten mahdollisuutta vaikuttaa kokoonpanokysymykseen voidaan pitää tärkeänä etenkin tuomioistuinta kohtaan tunnettavan luottamuksen syntymisen näkökulmasta. Se myös hyvin sopii nykyisiin näkemyksiin, joiden mukaan asianosaisten mielipiteille muutoinkin tulee oikeudenkäynnin kulun muotoutumisessa antaa aikaisempaa enemmän painoarvoa. Joissakin tilanteissa asianosaisten näkemyksen huomioiminen voi johtaa siihenkin, että asia voidaan käsitellä monijäsenistä täysilukuista kokoonpanoa kevyemmässä kokoonpanossa, jolloin säästetään kustannuksia.

Kokoonpanon laajuuteen vaikuttaa luonnollisesti myös se, onko kysymys ensiasteen vai muutoksenhakuasteen käsittelystä. Muutoksenhakutuomioistuimessa kollegiaalista ammattituomareista koostuvaa kokoonpanoa on pidetty selkeänä lähtökohtana. Toisaalta lähinnä tarkoituksenmukaisuus- ja tehokkuussyistä muutoksenhakutuomioistuinten kokoonpanojakin on jossain määrin kevennetty esimerkiksi antamalla eräissä tilanteissa yhdelle tuomioistuimen jäsenelle mahdollisuus tehdä asiassa käsitteilyratkaisuja.

Seuraavissa kolmessa jaksossa on käsitelty sinällään varsin laajasta ja merkittävästä kokoonpanoteemasta tarkemmin kolmea komitean merkityksellisenä pitämää osa-aluetta tulevaisuuden tuomioistuinten kehittämistyön kannalta. Ensiksi on käsitelty kysymystä käräjäoikeuksien peruskokoonpanojen vahvistamisesta, sitten hallintotuomioistuinten kokoonpanojen joustavoittamista ja lopuksi maallikoiden osallistumista tuomitsemistoimintaan. Mietinnön tuomioistuinorganisaatiota koskevassa pääluvussa X käsitellään asiantuntija- ja intressijäsenten kuulumista tuomioistuimen kokoonpanoon.

4.2.2. Käräjäoikeuksien kokoonpanojen vahvistaminen

Alioikeusuudistuksen yhteydessä tavoitteena oli joustavoittaa käräjäoikeuksien kokoonpanoja niin, että kokoonpanon vahvuus (ammattituomareiden määrä) määräytyisi asian laadun mukaan. Tämän vuoksi kokoonpanoihin säädettiin useampia vaihtoehtoja, jolloin kokoonpano voisi vaihdella asian laadun perusteella. Vaikeat ja laajemmat riita-asiat oli tarkoitus käsitellä puheenjohtajan ja kahden lainoppineen jäsenen muodostamassa lakimieskokoonpanossa. Eräissä laissa tarkemmin yksilöidyissä lähinnä perheoikeudellisia asioita koskevissa asiaryhmissä riita-asioiden laajennettuun kokoonpanoon kuului lainoppineen puheenjohtajan lisäksi kolme lautamiestä. Vaikeat ja laajat rikosasiat puolestaan ajateltiin käsiteltävän kokoonpanossa, jossa olisi puheenjohtajan ja lautamiesten lisäksi toinen lainoppinut jäsen. Toisaalta helppoja ja yksinkertaisia asioita varten säädettiin suppeammat kokoonpanovaihtoehdot. Tällaiset riita-asiat käsiteltäisiin yhden lainoppineen tuomarin kokoonpanossa ja rikosasiat joko yhden lainoppineen tuomarin kokoonpanossa tai yhden lainoppineen ja kolmen lautamiehen muodostamassa kokoonpanossa.

Ongelmaksi havaittiin kuitenkin pian uudistuksen jälkeen, että oikeuskäytännössä riita-asioita ei juuri käsitelty kolmen tuomarin kokoonpanossa. Myöskään rikosasioissa toisella lainoppineella tuomarilla vahvennettua kokoonpanoa ei juuri ole käytetty. Toisaalta tunnustetuissa rangaistuskäytännöltään vakiintuneissa ns. rutiinirikosasioissa lautamieskokoonpanoa käytettiin ja käytetään lain velvoittamana varsin laajasti, mikä on aiheuttanut kritiikkiä eri suunnilla.

Riita-asiat käsitellään pääasiassa yhden tuomarin kokoonpanossa. Vuonna 2002 käräjäoikeuksissa ratkaistiin kaikkiaan 8 022 ns. laajaa oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 2 §:n mukaisella haastehakemuksella vireille tullutta riita-asiaa. Näistä kirjallisessa valmistelussa ratkaistiin 3 792 asiaa ja istunnossa (joko valmistelu tai pääkäsittely) ratkaistiin 3 917 asiaa. Kolmen tuomarin pääkäsittelyjä oli ainoastaan 211. Ns. summaarisena oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 3 §:n mukaisella haastehakemuksella vireille tulleita asioita tuomarit ratkaisivat istutuskäsittelyssä 574, joista kolmen tuomarin kokoonpanossa 8. Kaikkiaan kolmen tuomarin kokoonpanoa käytettiin siis 219 asiassa. Rikosasioiden osalta ei ole saatavilla tarkkoja tietoja toisella lainoppineella tuomarilla vahvennetun kokoonpanon käytöstä. Kokoonpano on ollut kuitenkin käytössä varsin harvoin.

Vahvennettujen kokoonpanojen käytön jääminen käräjäoikeuksissa vain satunnaiseksi johtuu eri syistä. Alioikeusuudistuksen jälkeen käräjäoikeuksissa oli asiaruuhkia, minkä vuoksi asioita tuli tehokkuussyistä käsitellä mahdollisimman keveissä kokoonpanoissa. Myös tuomioistuimissa omaksuttu tulosajattelu tehokkuusvaatimuksineen sekä alioikeusuudistuksen yhteydessä tuomareille ja asianajajille järjestetty koulutus oli vaikuttamassa samaan suuntaan. Jossain määrin syntyi ajattelua, että asianosaisen pyytäessä vahvempaa kokoonpanoa, oli tämä samalla epäluottamuslause asiaa käsittelevää tuomaria kohtaan. Myös monet käytännöllisemmät seikat ohjasivat keveimpien kokoonpanojen käyttöön. Tuomarit eivät tuntiessaan toistensa työtilanteen ole aina halunneet kuormittaa kollegojaan vahvennetun kokoonpanon pyynnöillä. Vahvennettuja kokoonpanoja on vältetty myös sen vuoksi, että on katsottu niiden käyttämisen pitkittävän käsittelyaikoja.

Komiteassa on ollut yksimielisyys siitä, että käräjäoikeuksissa tulisi kokoonpanoja vahvistaa vaikeimmissa ja laajimmissa riita- ja rikosasioissa nykyisestä.

Käräjäoikeuksien kokoonpanojen vahvistamista voidaan perustella useilla eri syillä, joista osaa on jo edellä käsitelty eri kokoonpanovaihtoehtojen etuja yleisesti punnittaessa. Kokoonpanojen vahvistaminen on perusteltua asianosaisten oikeusturvan vahvistamistarpeen vuoksi. Tämä on tärkeää senkin vuoksi, että asiaa ensimmäistä kertaa käsiteltäessä luodaan pohjaa myös mahdolliselle muutoksenhakuasteen käsittelylle. Vahvemmat kokoonpanot lisäisivät myös asianosaisten ja suuren yleisön luottamusta tuomioistuinten toiminnan asianmukaisuuteen ja ratkaisujen oikeellisuuteen. Tämä saattaisi vahvistaa käräjäoikeuksien houkuttelevuutta etenkin yritys-elämän riitojen ratkaisupaikkana. Ammattituomareiden muodostama kollegiaalinen kokoonpano olisi myös hyödyllinen ammattitaidon ja osaamisen kehittämisen ja ylläpitämisen kannalta. Tuomarin ammattiin liittyvän tiedon siirtäminen tuomareilta toiselle ja oikeuskäytännön yhtenäisyys eivät voi parhaimmalla mahdollisella tavalla toteutua ilman kollegiaalisia kokoonpanoja. Tämä näkökulma on tärkeä etenkin nuorten tuomareiden koulutautumisen kannalta mutta myös kokeneiden tuomareiden ammattitaidon säilyttämisen ja kehittämisen kannalta. Käräjäoikeuksien kokoonpanojen vahvistaminen lisätessään asianosaisten oikeusturvatakeita käräjäoikeudessa mahdollistaisi myös muutoksenhakujärjestelmän kehittämisen niiden linjausten pohjalta, joita mietinnössä toisaalla esitetään (X.3.). Kokoonpanoja vahvistamalla lainkäytön painopiste yleisten tuomioistuinten osalta saataisiin nykyistä selkeämmin käräjäoikeuksiin.

Riita-asioiden kokoonpanojen vahvistamisen lisäksi myös rikosasioiden peruskokoonpanossa tulisi nykyistä useammin olla puheenjohtajan lisäksi toinen tai jopa kolmas lainoppinut jäsen. Yhden lainoppineen tuomarin kokoonpanon vahvistaminen lautamiehillä nykyiseen tapaan ei riittävästi takaa vaikeimmissa rikosasioissa asianosaisten oikeusturvan toteutumista. Oikeuden ja yhteiskunnan muutokset ovat riita-asioiden tapaan vaikuttaneet myös rikosasioiden laadullisiin muutoksiin. Yhä useammin rikosasioissakin on vaikeita, monimutkaisia oikeuskysymyksiä, joiden perusteellinen punninta edellyttää yhtä useampaa ammattituomaria. Esimerkkeinä voi mainita monet talousrikosasiat, virkarikosasiat ja työrikkokset. Toisaalta varsinkin laajemmissa rikosasioissa esitetään usein niin monisäikeistä todisteluaineistoa, että sen erittelemisen, eri suuntaan käyvien todisteiden näyttöarvon punninta ja siihen vaikuttavien tekijöiden pohtiminen sekä erilaisten syy-yhteyksien hahmottaminen edellyttäisi useamman ammattituomarin panosta ja yhteistyötä ratkaisunteossa. Samalla kun käräjäoikeuden kokoonpanoja vahvistetaan vaikeissa ja laajoissa rikosasioissa, tulisi toisaalta yhden tuomarin käyttöalaa tuntuvasti laajentaa nykyisestä asioissa, jotka ovat tosiseikastoltaan riidattomia ja rangaistuskäytännöltään vakiintuneita. Viimeksi mainittu kysymys liittyy lautamiesjärjestelmän kehittämiseen, jota käsitellään tarkemmin jaksossa VI.4.2.4.

Käräjäoikeuksien kokoonpanojen vahvistaminen edellyttäisi mitä ilmeisimmin lainsäädäntötoimenpiteitä. On mahdollista, että 1.1.2003 voimaan tullut riita-asioiden kokoonpanojen vahvistamiseen myös käytännössä pyrkivä uudistus ei vielä johda riita-asioiden osalta tässä suhteessa riittävän suureen muutokseen. Jatkossa tulisikin harkita lainsäädännöllisenä keinona kokoonpanojen vahvistamistavoitteen saavuttamiseksi sitä, että yhden tuomarin käyttöala riita-asioissa säädettäisiin selkeämmin ja ehkä muodollisemmin perusteiden nykyistä kapeammaksi. Samalla tavoin rikosasioiden osalta voitaisiin laissa nykyistä tarkemmin ja muodollisemmin säätää, milloin vahvemman kokoonpanon käyttäminen olisi pakollista. Erikseen tulisi vielä pohtia vahvennettujen kokoonpanojen laajuudet.

Ennen lainsäädännön mahdollisia muutoksia kokoonpanojen vahvistamiseen olisi syytä pyrkiä myös oikeuskäytäntöä kehittämällä. Lakihan jo nykyisellään mahdollistaa vahvempien kokoonpanojen käyttämisen aina silloin kun siihen on jutun laatu huomioon ottaen tarvetta. Vahvempien kokoonpanojen käyttämiseen voitaisiin kannustaa esimerkiksi ottamalla ne tulosohjauksessa yhdeksi lainkäytön laadulliseksi mittariksi ja ottamalla niiden lisääntynyt käyttö riittävällä tavalla huomioon jaettaessa voimavaroja käräjäoikeuksille.

Komitean kannanotto

Komitea katsoo, että yleisten tuomioistuinten lainkäytön painopisteen tulisi olla nykyistä selvemmin käräjäoikeuksissa. Tämä edellyttää asianosaisten oikeusturvan parantamista käräjäoikeusmenettelyssä. Käräjäoikeuksissa käsiteltävien asioiden monimutkaistuuessa ja lainsäädännön muuttuessa entistä harkinnanvaraisemmaksi yhden ammattituomarin näkemykseen perustuva tuomioistuimen ratkaisu ei enää kaikissa tapauksissa riitä täyttämään asianosaisten oikeussuojatarpeita.

Keskeinen keino oikeusturvan parantamiseksi on käräjäoikeuksien kokoonpanojen vahvistaminen vaikeissa, laajoissa ja monimutkaisissa riita- ja rikosasioissa ottamalla kokoonpanoihin näissä asioissa nykyistä useampia ammattituomareita. Komitean käsityksen mukaan tällainen käräjäoikeuksien kokoonpanojen vahvistaminen on välttämätöntä.

Vahvemmat kokoonpanot myös lisääisivät asianosaisten ja oikeusyhteisön luottamusta tuomioistuinten toiminnan asianmukaisuuteen ja ratkaisujen oikeellisuuteen. Ammattituomareiden muodostama kollegiaalinen kokoonpano olisi lisäksi tarpeen tuomareiden ammattitaidon ja osaamisen kehittämisen ja ylläpitämisen kannalta, mikä muodostaa tuomioistuinlaitoksen kehittämisessä keskeisen tulevaisuuden haasteen.

Kokoonpanoja voidaan vahvistaa oikeuskäytäntöä kehittämällä jo nykyisen lainsäädännön rajoissa. On kuitenkin ilmeistä, että kokoonpanojen vahvistamisessa ei saavuteta riittäviä tuloksia ilman kokoonpanoja koskevien säännösten muuttamista.

4.2.3. Hallintotuomioistuinten kokoonpanojen joustavoittaminen

Hallintotuomioistuimissa käsitellään aineellisoikeudellisesti hyvin monenlaisia asioita, joiden oikeudellinen vaikeusaste vaihtelee. Lisäksi asiat eroavat toisistaan sen suhteen, kuinka laajalle ulottuvia vaikutuksia päätöksillä on. Yksilöä koskevinä asioina voidaan mainita esimerkkinä kaksi keskenään hyvin erilaista asiaa eli turvapaikka-asiat ja liikenteen virhemaksut. Asioina, joiden vaikutukset ulottuvat yksilöä laajemmalle, voidaan ottaa esiin kaavoitusasiat, monet kunnallisasiat ja kilpailuasiat. Esimerkit osoittavat myös, että usein riidan kohteena on joku muu kuin taloudellinen intressi. Toisaalta silloin kun on kyse taloudellisesta intressistä, intressin suuruus voi vaihdella muutamista kymmenistä euroista miljooniin. Muutoksenhakijan kannalta asian merkitys ei kuitenkaan ole suoraan verrannollinen rahamäärään (esimerkiksi kuukauden toimeentulotuen oikeellisuus verrattuna yritysverotukseen). Hallintotuomioistuinten

toimintakenttä on edelleen laajenemassa ja yhä useammat asiaryhmät tulevat muutoksenhakuoikeuden piiriin.

Hallinto-oikeuslain (430/1999) 12 §:n mukaan hallinto-oikeus on päätösvaltainen kolmijäsenisenä, jollei laissa erikseen toisin säädetä. Vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisia asioita käsitellessään hallinto-oikeus on päätösvaltainen nelijäsenisenä, jollei laissa erikseen säädetä suurempaa jäsenmäärää. Jos valitus tai muussa hallintolainkäyttöasiassa esitetyt vaatimukset on peruutettu kokonaan, yksi jäsen voi tehdä siitä johtuvan ratkaisun. Yksi jäsen voi päättää, että asiassa toimitetaan suullinen käsittely tai katselmus, ja tehdä niiden toimittamiseen liittyvät ratkaisut sekä päättää myös muista asian valmisteluun liittyvistä toimenpiteistä. Hallinto-oikeuslain 7 §:n mukaan lainoppineiden jäsenten lisäksi osallistuu hallinto-oikeudessa asian käsittelyyn ja ratkaisemiseen asiantuntijajäsen määrätyissä lastensuojelulaissa, kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa, mielenterveyslaissa, päihdehuoltolaissa ja tartuntatautilaissa tarkoitetuissa asioissa. Muusta toimenpiteestä kuin lopullisesta pääasiasratkaisusta hallinto-oikeus voi näissä asioissa kuitenkin päättää ilman asiantuntijajäsentä. Hallinto-oikeuslain 14-17 §:ssä säädetään täysistunnosta ja vahvennetusta istunnosta sekä niissä käsiteltävästi asioista.

Käsiteltävien asioiden erilaisuuden vuoksi olisi perusteltua ottaa asioiden monimuotoisuus huomioon myös tuomionvoivassa kokoonpanossa. Hallinto-oikeuksien osalta voitaisiin harkita mahdollisuutta ottaa käyttöön komijäsenistä kokoonpanoa suppeampi kokoonpano eräissä tarkkaan valituissa asiaryhmissä. Arvioitaessa, mihin asiaryhmiin suppeampi kokoonpano soveltuisi tulisi ottaa huomioon muun ohessa oikeussuojan tarve, asioiden oikeudellinen rutiiniluonteisuus, taloudellisen intressin vähäisyys ja samalla asioiden runsaslukuisuus (esimerkiksi vuonna 2002 Helsingin hallinto-oikeuteen saapui 8 040 asiaa, joista pysäköintivirhemaksuvalituksia oli 393 eli lähes 5 %) sekä mahdollisuus jatkomuutoksenhakuun. Kevennetyt kokoonpanot nopeuttaisivat käsittelyä ja siten tällä tavoin parantaisivat oikeussuojan tehokkuutta. Lisäksi kevennetyssä kokoonpanossa voitaisiin joustavasti järjestää suullisia käsittelyä (esimerkiksi televisiomaksut), mikä olisi sopusoinnussa komitean jäljempänä kohdassa 4.10.3 esittämän tavoitteen kanssa. Mikäli asia toisaalta vaatisi laajemman kokoonpanon esimerkiksi silloin kun esillä olisi uusi oikeuskysymys, asia tulisi joustavasti voida ottaa käsiteltäväksi normaalikokoonpanossa.

Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain (74/1918) 8 §:n mukaan korkein hallinto-oikeus on tuomionvoipa viisijäsenisenä, jollei eräänlaisten asiain ratkaisemista varten ole laissa erikseen säädetty suurempaa tai pienempää jäsenmäärää. Korkein hallinto-oikeus voi käsitellä ja ratkaista kolmijäsenisenä: 1) valitusluvan myöntämistä koskevan asian; 2) täytäntönnäpon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevan asian; sekä 3) asian, jossa valitus tai hakemus on peruutettu taikka jossa on kysymys siitä, onko muutoksenhaku tehty määräajassa tai säädettyä muotoa noudattaen.

Perustuslain 100 §:n 2 momentti huomioon ottaen tuomionvoivan kokoonpanon alentaminen viittä pienemmäksi edellyttää erityisiä perusteita. Korkeimman hallinto-oikeuden 10.3.2003 valtioneuvostolle tekemään esitykseen hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi sisältyy ehdotus siitä, että korkeimman hallinto-oikeuden mahdollisuuksista käsitellä prosessuaalisia kysymyksiä kolmen jäsenen kokoonpanossa laajennettaisiin. Asioiden käsittelyn tarkoituksenmukainen sopeuttaminen asian vaikeusasteeseen ja muutenkin laadun mukaan voi vielä edellyttää, että laajennetaan

niiden asioiden piiriä, jotka voidaan käsitellä viittä jäsentä suppeammassa kokoonpanossa. Yksi tarkoituksenmukainen keino ratkaisutehon nostamiseksi ja resurssien asianmukaiseksi kohdentamiseksi olisi ratkaisukokoonpanon kaventaminen laajemminkin nykyisestä sellaisissa asioissa, joissa ei anneta ratkaisua asiakysymykseen. Uudistus ei näin toteutettuna vaarantaisi oikeusturvaa. Samalla se edistäisi mahdollisuuksia laajakantoisten ja periaatteellisten kysymysten perusteelliseen selvittämiseen kohtuullisessa ajassa.

Komitean kannanotto

Oikeudenkäyntien tarkoituksenmukaisen järjestämisen turvaamiseksi ja käsittelyaikojen lyhentämiseksi tulisi selvittää mahdollisuuksia ratkaista asioita nykyistä joustavammassa kokoonpanossa. Hallinto-oikeuksien osalta tulisi, oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen, määritellä laissa asiaryhmittäin asiat, jotka voitaisiin käsitellä kolmea jäsentä suppeammassa kokoonpanossa. Arvioitaessa suppeamman kokoonpanon käyttöalaa on otettava huomioon hallinto-oikeuksien asema muutoksenhakutuomioistuimina. Korkeimman hallinto-oikeuden osalta tulisi harkita mahdollisuutta ulottaa kolmen jäsenen kokoonpano yleisesti sellaisiin asioihin, joissa ei anneta ratkaisua asiakysymykseen.

4.2.4. Lautamiesjärjestelmän kehittäminen

Lautamiesjärjestelmän historiasta

Suomessa on pitkät perinteet maallikotuomareiden osallistumisesta lainkäyttöön. Jo varhaisempien maakuntalakien aikaan, 1200–1300 –luvulla, kyläyhteisön miehet kokoontuivat käräjille hoitamaan yhteisiä asioita. He valitsivat joukostaan tuomarin, jota nimitettiin laamanniksi, lähinnä johtamaan menettelyä ja huolehtimaan tuomioiden täytäntöönpanosta. Vähitellen käräjäyhteisön joukosta valikoitui joukko kyläläisiä eri tehtävien hoitoa varten, ja osa tehtävistä sisälsi myös tuomitsemistoimintaa. Tästä sai alkunsa käräjien lautakunta, joka asetettiin alkujaan jokaista juttua varten erikseen. Asianosaisilla oli valta määrätä lautamiehet, sillä heidän täytyi vähintään hyväksyä tuomarin asettamat lautamiehet.

Lautakunnan asema lainkäytössä oli vahvimmillaan 1500-luvulla ja 1600-luvun alkupuolella, jolloin valtaosa jutuista lienee käsitelty lautakunnan myötävaikutuksella. Keskusvallan vahvistuessa 1600-luvulla muokattiin myös tuomioistuinlaitosta. Lautamiesten rooliin ja merkitykseen vaikutti huomattavasti hovioikeuksien perustaminen, sillä hovioikeuksien toiminta edellytti alioikeuden tuomioiden laatimista kirjallisena jolloin kirjallinen oikeudenkäyntimenettely yleistyi. Osin tämän seurauksena lainopillisen tai ainakin jonkin asteisen muun koulutuksen saaneiden virkatuomareiden rooli lainkäytössä kasvoi ja lautamiesten vastaavasti väheni.

Lautakunta oli 1600-luvun loppuun mennessä menettänyt lähes kaikkialla entisen asemansa oikeudellisessa päätöksenteossa ja se tuomitsi kihlakunnantuomarin rinnalla eräänlaisena avustajana. Vuoden 1734 laissa lautamiesten määräksi vahvistettiin 7–12 ja lautakunnalle säädettiin kollektiivinen äänioikeus eli vain yksimielinen lautakunta saattoi syrjäyttää tuomarin mielipiteen. Kollektiivinen äänioikeus säilyi vuonna 1993 toteutettuun alioikeusuudistukseen saakka, jolloin lautamiehille tuli yksilöllinen

äänioikeus ja lautakunnasta samalla luovuttiin. Vuoden 1734 laissa ei ollut lainkaan määräyksiä siitä, kuinka lautakunta valitaan. Vuonna 1886 oikeus valita lautakunnan jäsenet annettiin viime kädessä kihlakunnalle. Kun lautamiehen paikka vapautui, kunta järjesti ensin yleiset vaalit, joilla valittiin kolme lautamiesehdokasta. Näistä kihlakunnanoikeus puolestaan valitsi kihlakunnantuomarin esityksestä uuden lautamiehen.

Välittömästi ennen vuoden 1993 alioikeusuudistusta alioikeudet olivat joko kihlakunnanoikeuksia tai raastuvanoikeuksia. Kihlakunnanoikeus oli tuomionvoipa kun siinä oli lakimiespuheenjohtajan lisäksi vähintään viisi ja enintään seitsemän lautamiestä. Lautamiehillä oli kollektiivinen äänioikeus, ja kunnanvaltuusto valitsi heidät. Raastuvanoikeuden jäseniä puolestaan olivat pormestari, joka oli päällikkötuomari, ja neuvosmiehet, jotka olivat oikeusneuvosmiehiä tai kunnallisneuvosmiehiä. Kunnallisneuvosmiehiltä ei edellytetty oikeustieteellistä tutkintoa. He olivat silti raastuvanoikeuden vakituisia jäseniä ja heillä oli yksilöllinen äänioikeus. Lääninhallitus nimitti kunnallisneuvosmiehet niiden joukosta, jotka olivat saaneet eniten ääniä kaupunginvaltuuston toimittamassa vaalissa.

Nykyinen lautamiesjärjestelmä

Lautamiesjärjestelmä uudistettiin 1.12.1993 toteutetun alioikeusuudistuksen yhteydessä. Uudistuksessa järjestelmä ulotettiin kaikkiin alioikeuksiin, lautamiesten määrää kokoonpanoissa vähennettiin ja samalla lautamiehet saivat yksilöllisen äänioikeuden. Alioikeusuudistuksen jälkeen lautamiesjärjestelmällä on ollut käytännössä merkitystä vain käsiteltäessä rikosasioita käräjäoikeudessa. Lautamiehet voivat periaatteessa osallistua asian ratkaisemiseen myös eräissä riita- ja hakemusasioissa, mutta lautamiesten osallistuminen näiden asioiden käsittelyyn on ollut vähäistä. Suomessa lautamiehet eivät ole osallistuneet lainkäyttöön hovioikeuksissa, hallinto-oikeuksissa eivätkä ylimmissä oikeuksissa.

Lautamieskokoonpano on rikosasioissa peruskokoonpano, kun taas riita- ja hakemusasioissa sitä käytetään vain poikkeuksellisesti eräissä juttutyypeissä. Oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 1 §:n mukaan käräjäoikeus on päätösvaltainen rikosasiassa, kun tuomioistuimessa on puheenjohtaja ja kolme lautamiestä. Tässä kokoonpanossa käräjäoikeus on päätösvaltainen myös 1) yhteiselämän lopettamista, avioeroa ja puolison elatusta koskevassa asiassa, 2) lapsen huoltoa, tapaamisoikeutta ja elatusta koskevassa asiassa, 3) isyyden vahvistamista ja kumoamista koskevassa asiassa, 4) lapseksiottamista koskevassa asiassa, 5) holhouslaissa tarkoitettussa asiassa sekä 6) huoneenvuokrasuhteesta johtuvassa riita-asiassa. Oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 2 §:n mukaan käräjäoikeudessa voi näissä asioissa olla paitsi toinen lainoppinut jäsen myös neljäs lautamies, jos sitä asian laajuuden tai muun erityisen syyn vuoksi on pidettävä perusteltuna. Yhdelle lautamiehelle pääkäsittelyn aloittamisen jälkeen tullut este osallistua pääkäsittelyyn ei poista käräjäoikeuden päätösvaltaisuutta, vaan käräjäoikeus voi jatkaa käsittelyä ja ratkaista asian, jos lautamiehiä on vähintään kaksi.

Maoikeudet, jotka olivat aikaisemmin itsenäisiä erityistuomioistuimia, liitettiin käräjäoikeuksiin 1.3.2001. Uudistuksen jälkeen maoikeuksina toimivat kahdeksan käräjäoikeutta, ja käräjäoikeuden maoikeusasioita käsittelevää kokoonpanoa kutsutaan maoikeudeksi. Kiinteistönmuodostamislain 243 §:n mukaan maoikeudessa on puheenjohtajana käräjäoikeuden lainoppinut jäsen sekä muina jäseninä

maaoikeusinsinööri ja kaksi lautamiestä. Tietyissä yksinkertaisissa asioissa maaoyikeus on päätösvaltainen myös, kun siinä on vain puheenjohtaja.

Oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 6 §:n mukaan käräjäoyikeus on rikosasioissa päätösvaltainen yhden tuomarin kokoonpanossa ilman että lautamiehet osallistuvat käsittelyyn silloin, jos syytteessä tarkoitettusta rikoksesta ei syytteessä mainittujen seikkojen vallitessa tehtynä ole säädetty muuta tai ankarampaa rangaistusta kuin sakko tai vankeutta enintään yksi vuosi kuusi kuukautta. Tällöin rangaistukseksi ei voida tuomita ankarampaa rangaistusta kuin sakko.

Vuoden 2002 käräjäoyikeustilastojen mukaan käräjäoyikeuksissa ratkaistiin kaikkiaan 59 264 rikosasiaa. Näistä lautamieskokoonpanossa ratkaistiin 42 593³ asiaa eli noin 72 prosenttia. Riita- ja hakemusasioissa lautamiesten osallistuminen asioiden käsittelyyn on hyvin vähäistä: vuonna 2002 riita- ja hakemusasioita ratkaistiin 210 834, joista 379 lautamieskokoonpanossa. Lukuja tulkittaessa on huomattava, että riita- ja hakemusasioiden lukuun sisältyy muun muassa noin 138 000 riidatonta velkomusasiaa, joissa ei ole kysymys varsinaisesta oikeudenkäynnistä, vaan täytäntönnpanoperusteen hakemisesta riidattoman saatavan perimiseksi ulosottoon.

Lautamiesten valintamenettelystä säädetään käräjäoyikeuslaissa ja -asetuksessa. Kunnanvaltuusto valitsee lautamiehet toimikauttaan vastaavaksi ajaksi eli neljäksi vuodeksi kerrallaan. Kunnasta valittavien lautamiesten tulee mahdollisimman tasapuolisesti edustaa kunnan väestön ikä-, elinkeino-, sukupuoli- ja kielijakaumaa.

Lautamiehen tulee olla käräjäoyikeuden tuomiopiiriin kuuluvassa kunnassa asuva Suomen kansalainen, joka ei ole konkurssissa, jonka toimintakelpoisuutta ei ole rajoitettu ja jota on pidettävä sopivana toimimaan lautamiehenä. Lautamieheksi ei saa valita henkilöä, joka on alle 25-vuotias tai joka on täyttänyt 63 vuotta. Lautamiehenä ei saa olla henkilö, jolla on virka yleisessä tuomioistuimessa tai rangaistuslaitoksessa taikka joka virassaan suorittaa ulosottotehtäviä, rikoksen esitutkintaa taikka tulli- tai poliisivalvontaa, eikä myöskään virallinen syyttäjä, asianajaja taikka muu ammatikseen asianajoa harjoittava henkilö.

Käräjäoyikeuden lautamiesten lukumäärän vahvistaa oikeusministeriö. Jokaisesta käräjäoyikeuden tuomiopiiriin kuuluvasta kunnasta on valittava vähintään yksi lautamies. Lautamiehiä on noin 3 700. Lautamiehistä aiheutui vuonna 2002 suoria kustannuksia valtiolle noin 5,4 miljoonaa euroa istuntopalkkioina, ansionmenetykskorvauksina, lautamiessivukuluina ja matkamenoina. Lautamiesten koulutus ja koko järjestelmän vaatima hallinto aiheuttavat myös välillisiä kuluja.

Lautamiesten vastuu tuomioistuimen ratkaisusta on huomattava. Lautamiehillä on samanlainen yksilöllinen äänioikeus kuten lakimiesjäsenilläkin eli kaikkien äänten painoarvo on yhtä suuri. Lautamiesten vastuu voi toteutua rikosoyikeudellisena tai vahingonkorvausoyikeudellisena vastuuna. Tosin käytännössä lautamiesten vastuuta

³ Luku on vain suuntaa antava, koska rikosasioiden tilastot eivät toistaiseksi anna tarkkaa tietoa kokoonpanosta. Olettamuksena tilastoja laadittaessa on ollut, että notaarit ratkaisevat rikosasioita ainoastaan yhden tuomarin kokoonpanossa ja tuomarit lautamieskokoonpanossa. Vaikka tämä onkin pääsääntö, ratkaisevat notaarit runsaasti rikosasioita myös lautamieskokoonpanossa ja tuomarit toisaalta jossain määrin yhden tuomarin kokoonpanossa. Todellisuudessa lautamieskokoonpanossa ratkaistaan ilmeisesti jossain määrin enemmän kuin mainittu 72 prosenttia rikosasioista.

vähentää se, että he voivat tiettyyn rajaan asti luottaa puheenjohtajana toimivan ammattituomarin selostukseen voimassa olevan oikeuden sisällöstä.

Näkökohtia lautamiesjärjestelmän tarpeellisuudesta

Aikojen kuluessa lautamiesten osallistumista lainkäyttöön on perusteltu ja toisaalta vastustettu monenlaisilla syillä. Lautamiesjärjestelmästä on käyty julkisuudessa keskustelua myös koko sinä aikana, jonka alioikeusuudistuksen yhteydessä käyttöön otettu järjestelmä on ollut voimassa. Seuraavassa on tiivistetty katsaus lautamiesjärjestelmän puolesta ja vastaan esitetyistä näkökohdista.

1) *Traditio.* Lautamiesjärjestelmän säilyttämistä on erilaisten hankkeiden yhteydessä perusteltu sillä, että järjestelmällä on Suomessa pitkät perinteet ja pohjoismaisen käytännön mukaan maallikkoedustus tuomioistuimissa on ollut yleistä.

Tätä perustetta on kritisoitu toteamalla, ettei ainoastaan pitkällä perinteellä ja yleisyydellä voida vakuuttavasti perustella jonkin järjestelmän hyväksyttävyyttä tai tarpeellisuutta nykyhetkenä, kun yhteiskunta on voimakkaasti muuttunut ja monimutkaistunut aikaisemmasta.

2) *Lautamiesjärjestelmä ja kansan oikeustaju.* Lautamiesjärjestelmää on perusteltu sillä, että maallikoiden osallistuminen välittää kansan yleisen oikeustajun tuomitsemistoimintaan. On ajateltu, että tuomarit ovat etääntyneet kansasta ja siksi tarvitaan kansan edustajia tuomitsemistoimintaan. Luottamus oikeuslaitokseen lisääntyy, jos tuomiot vastaavat kansan yleistä oikeustajua.

Tätä perustetta vastaan on esitetty, että nykyajan hajautuneessa yhteiskunnassa ei ole yhtenäistä ”oikeustajua”. Lautamiehet edustavat puolueita, eivät kansaa. Vaarana on, että tuomiot muuttuvat epäyhtenäisiksi. Yksittäiseen juttuun valikoituneet lautamiehet edustavat myös sattumanvaraisesti erilaisia arvoja.

3) *Lautamiesjärjestelmä ja luottamus oikeuslaitokseen.* Tämä perustelu lautamiesjärjestelmälle on nykyisin hyvin käytetty. Tällöin katsotaan esimerkiksi, että tuomarit ovat etääntyneet kansasta ja uskotaan, että maallikoiden osallistuessa tuomitsemiseen ratkaisut vastaavat paremmin yleistä oikeustajua ja samalla parantavat tuomioistuimen legitimitettä.

Perustelua on kritisoitu epäilemällä, että nykyaikaisessa yhteiskunnassa ihmiset haluavat pikemminkin koulutettujen ammatti-ihmisten kuin maallikoiden hoitavan oikeusasioitaan. Toisaalta on epäilty, etteivät kansalaiset halua naapurien tai muiden tavallisten ihmisten tulevan tirkistelemään heidän asioitaan.

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen vuonna 1999 julkaisemasta tuomioistuinten luottamusta selvittäneestä tutkimuksesta (Luottamus tuomioistuimiin. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 160. Helsinki 1999) käy ilmi, että lautamiesjärjestelmä jossain määrin enemmän lisää kuin vähentää tuomioistuimiin kohdistuvaa luottamusta. Vajaa puolet vastaajista (44 %) arvioi yleisesti, että lautamiesten osallistuminen lisää tuomioistuinten luotettavuutta. Yksi kuudesta (16 %) oli vastakkaista mieltä ja näki lautamiesjärjestelmän vähentävän luotettavuutta. Asialla ei katsonut olevan merkitystä luottamuksen suhteen 31 % vastaajista. Tutkimuksen mukaan miehet olivat naisia kriittisempiä lautamiesjärjestelmää kohtaan. Maaseutu-kaupunki ulottuvuudella oli jossain määrin vaikutusta vastauksiin. Kaupunkialueella asuvista 42 % katsoi maallikoiden osallistumisen lisäävän luottamusta, kun maaseudulla luku oli 48 %. Pohjois-Suomessa suhtaudutaan muuta maata luottavaisemmin maallikko-osallistumiseen. Oma kokemus

tuomioistuimesta vähensi hiukan niiden osuutta, joiden mielestä lautamiehet lisäävät tuomioistuinten luotettavuutta, ja lisäsi vastaavasti niitä, jotka näkevät lautamiesten mukanaolon alentavan luottamusta. Selkeitä eroja ei omia tuomioistuinkokemuksia saaneiden ja muiden välillä kuitenkaan tullut esiin. Kysyttäessä, millaisen kokoonpanon ratkaistavaksi ihmiset mieluiten jättäisivät asiansa, tuli suosituimmaksi kokoonpanoksi lakimiehen ja lautamiesten yhdistelmä. Erityisesti riita-asiain käsittelyssä ammattituomarista ja lautamielistä koostuva kokoonpano oli kiistatta puhdas ammattituomarikokoonpanoa suositumpi. Rikosasioissa puhdas ammattituomarikokoonpano saa jonkin verran laajemman väestön kannatuksen kuin tuomarin ja lautamiesten muodostama ratkaisukokoonpano.

Myös Turun yliopiston vuonna 1999 toteuttaman luottamustutkimuksen (Suomalaisten luottamus tuomioistuihin. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Rikos- ja prosessioikeuden sarja A N.o 25. Turku 2000) mukaan suomalaiset suhtautuvat maallikkotuomari-instituutioon myönteisesti. Runsaasti yli puolet kyselyyn vastanneista piti lautamiesten käyttöä tarpeellisenä ja vain 10 prosenttia katsoi lautamiesten olevan tarpeettomia. Tässä tutkimuksessa yli 40 prosenttia vastanneista piti lautamiesten lainopillisen koulutuksen puutetta haitallisena, kun taas 25,7 prosenttia katsoi ko. seikan olevan eduksi.

4) *Lautamiesjärjestelmä ja demokraattinen kontrolli.* Tämän perustelun mukaan lautamiehet takaavat kansanvallan toteutumista tuomioistuimissa kahdella tavalla: välittömästi eli osallistumalla itse päätöksentekoon ja välillisesti eli valvomalla tuomioistuimen toimintaa. Kansanvaltaisuutta korostavissa perusteluissa ei pohdita niinkään sitä, mikä vaikutus ratkaisuihin lautamiesten osallistumisella oikeudenkäyttöön on. Niissä lähdetään siitä, että lautamiesten osallistumisella tuomitsemistoimintaan on tietty itseisarvo: se on merkityksellistä riippumatta esimerkiksi siitä, parantaako se tuomitsemistoiminnan tasoa.

Kriittisissä kannanotoissa on esitetty, että prosessin tavoitteita ajatellen tuomioistuimissa tulnaisiin hyvin toimeen ilman lautamiehiä ja että kysymys lautamiesten osallistumisesta tuomitsemistoimintaan liittyy nimenomaan kansanvaltaisuuden vaatimukseen, joka perusteena on sinällään hyväksyttävä, mutta pitäisi avoimesti ilmoittaa. Toisaalta on katsottu, että jos lautamiesten pääasiallisena tehtävänä pidetään tuomioistuinten valvontaa, ei lautamiehillä tarvitsisi olla päätöksenteko-oikeutta lainkaan, puhumattakaan yksilöllisestä äänioikeudesta. Valvontatehtävän suorittamiseen riittäisi läsnäolo-oikeus istunnossa ja ratkaisuneuvotteluissa. On myös kysytty, eikö valtiovallan kolmijako-opin mukaisesti olisi riittävää, että eduskunta seuraa tuomioistuinten toimintaa ja reagoi havaitsemiinsa ongelmiin muuttamalla lainsäädäntöä.

5) *Elämäkokemuksen välittyminen.* Tämän perustelun mukaan on katsottu, että lautamiehet edustavat käräjillä tervettä maalaisjärkeä ja kansan yleistä oikeustajua. On korostettu, että tuomitsemistoiminnassa tarvitaan laajempaa elämäkokemusta kuin esimerkiksi suoraan lukiosta yliopistoon ja edelleen tuomioistuimeen edenneellä juristilla on. Perustelut lähtevät siitä, että lautamiesten järki ja elämäkokemus jotenkin poikkeavat ammattituomarin järjestä ja elämäkokemuksesta, mikä puolestaan parantaa tuomioistuimen ratkaisujen tasoa.

Peruste on kyseenalaistettu toteamalla, että tuomareiden elämäkokemus ei juurikaan poikkea muun kansan elämänpiiristä ja kokemuksista. Lisäksi on tuotu esille, että lautamiehiltä puuttuva juridinen tieto ja ymmärrys johtavat siihen, että subjektiiviset tekijät vaikuttavat liaksi heidän ratkaisuihinsa.

6) *Pedagogiasyyt.* Kun tuomari selostaa lautamiehille tapaukseen liittyviä kysymyksiä, tämän on katsottu ehkäisevän muutoin syntyviä väärinkäsityksiä tuomioistuimen

toiminnasta. Oikeudenkäynnistä tulee kansalaisillekin helppotajuisempi, kun tuomarin on oikeudenkäynnin aikana pidettävä huolta asioiden esittämisestä niin, että lautamiehetkin ymmärtävät ne. Kun kansalaiset ymmärtävät tuomioistuimien toimintaa ja ratkaisuja, ne on helpompi hyväksyä. Tällöin myös luottamus tuomioistuinlaitokseen kasvaa.

Perustelua on arvosteltu toteamalla, että lautamiehet ovat riippuvaisia tuomarista oikeudellisissa kysymyksissä eivätkä siten ajattelussaan itsenäisiä. Maallikot eivät kykene muodostamaan käsitystä oikeudellisista kysymyksistä. Kun tuomari joutuu lautamiehille asioita selostaessaan yksinkertaistamaan ja popularisoimaan monimutkaisia kysymyksiä, se saattaa johtaa tuomitsemisen banalisoitumiseen.

7) *Paikallistuntemus.* Lautamiesjärjestelmän eduksi on katsottu se, että lautamiehet tuntevat paikallisia oloja ja ihmisiä, jolloin tällaiset seikat tulevat otetuksi huomioon asian ratkaisussa.

Perustelu on kyseenalaistettu yhteiskunnan muuttumisella: yhteiskunta on urbanisoitunut, yhteisöt ovat suuria ja yksilöt liikkuvaisia. Yhteisöllisyyttä ja paikallistuntemusta ei ole enää samassa mielessä kuin aikaisemmin. Paikallistuntemuksen merkityksen on lisäksi huomautettu olevan ristiriidassa sen periaatteen kanssa, ettei tuomari saa perustaa tuomiota omiin yksityisiin tietoihin.

8) *Tuomarin harkinta ja ratkaisu laatu.* On katsottu, että tuomari joutuu itsekin harkitsemaan asiaa tarkemmin, kun hänen on ennen ratkaisun tekemistä selostettava lautamiehille asian ratkaisuun vaikuttavat seikat. Tällöin ratkaisu perustuu syvällisempään harkintaan ja on todennäköisemmin parempi kuin jos tuomari olisi tehnyt ratkaisun yksin.

Perustetta arvostelleet ovat katsoneet, että lautamiesten osallistuminen heikentää ratkaisujen laatua. Jos oikeus on kokonaan tai osittain riippuvainen henkilöistä, joilla ei ole juridista koulutusta, lain sisältö täytyy selittää heille. Tällaisten selitysten tulee olla suhteellisen yleisiä ja yksinkertaisia, eikä siihen kelpaa juridinen kieli sellaisenaan, mikä puolestaan saattaa yksinkertaistaa käsiteltävien ongelmien luonnetta. On esitetty, että usean ammattituomarin kollegio on ratkaisun laadun kannalta parempi kokoonpano kuin lautamieskokoonpano.

9) *Oikeudenkäytön julkisuus.* On ajateltu, että maallikkojäsenten välityksellä kansalaiset saavat tietoa oikeudenkäytön peruseriaatteista ja tuomioistuinten toimintatavoista. Julkisuuden ajatellaan puolestaan osaltaan lisäävän luottamusta oikeuslaitokseen.

Peruste on kyseenalaistettu toteamalla, että oikeudenkäynti ja oikeudenkäyntiasiakirjat ovat pääsäännön mukaan julkisia. Lautamiehet eivät voi kertoa oikeudenkäynnistä sen enempää kuin sitä seuraava yleisö voi itsekin havainnoida. On myös tuotu esille, että eri tiedotusvälineet levittävät varsin tehokkaasti ja huomattavan laajalle kohderyhmälle tietoa oikeudenkäytöstä ja lautamiesten levittämän tiedon merkitys jää vain vähäiseksi modernin median rinnalla.

10) *Erityisasiantuntemus.* Lautamiesjärjestelmän hyvänä puolena on esitetty, että kansalaisilla saattaa olla sellaista erityisasiantuntemusta, jota tuomarilta puuttuu.

Kriittisissä näkemyksissä on katsottu, että lautamiehiltä ei vaadita mitään erityisasiantuntemusta, vaan he edustavat kansaa, eikä lautamiesten käytössä pyritä hyödyntämään heidän erityisosaamistaan. On kysytty myös, eikö erityisasiantuntemus tulisi hankkia esimerkiksi pysyvillä asiantuntijajäsenillä, erikoistuomioistuimilla tai kuulemalla asiantuntijoita, eikä satunnaisella ja vaihtelevalla tavalla, jota lautamiesjärjestelmä edustaa.

11) *Kustannukset.* On esitetty, että lautamiehet tulevat yhteiskunnalle huomattavasti halvemmaksi kuin ammattituomarit, koska monijäsenistä tuomioistuinkokoonpanoa pidetään vähänkin monimutkaisemmissa jutuissa oikeusvarmuuden kannalta yksijäsenistä parempana. Tällöin ammattituomareista koostuva kokoonpano olisi huomattavasti kalliimpi kuin yhdestä ammattituomarista ja kolmesta lautamiehestä koostuva.

Tältä osin on esitetty epäilyjä, että lautamiesten osallistuminen tuomitsemiseen hidastaa asian käsittelyä. Varsinkin monimutkaisissa jutuissa tuomareilta voi kulua aikaa asian perusteelliseen selvittämiseen lautamiehille. Pitkittynyt oikeudenkäynti nostaa usein myös asianosaisten kuluja.

Komitean kehittämislinjaukset

a) *Lautamiesjärjestelmän tarpeellisuus.* Kuten edellä olevasta tiivistyksestä ilmenee, lautamiesten mukanaoloa ratkaisukokoonpanoissa on sekä puollettu että vastustettu. Eri suuntaisten ja moninaisten perustelujen paino on aikojen saatossa vaihdellut. Lautamiesjärjestelmän jatkekehittämiseen vaikuttavat keskeisimmin tuomarin työssä tapahtuvat muutokset sekä tarve säilyttää ja vahvistaa tuomioistuinten luottamus pohjaa. Kun tuomarin työ vaatii tulevaisuudessa entistä enemmän erityisosaamista juridiikan eri osa-alueilta ja laajan oikeudellisen lähteistön syvällistä tuntemusta, ammatillinen ja tiedollinen osaaminen korostuvat tuomioistuimen ratkaisua harkittaessa. Tämän vuoksi lautamiesten osallistumista ratkaisutoimintaan ei voida entiseen tapaan perustella yksittäisen oikeudenkäynnin osapuolten oikeusturvatarpeilla eikä tavoitteella parantaa lainkäytön laatua, korostamalla esimerkiksi lautamiesjärjestelmän tuomitsemiseen mukanaan tuomaa kansan oikeustajua, lautamiehillä joissakin asioissa olevaa erityisasiantuntemusta, lautamiesten paikallistuntemusta tai sitä, että lautamiesten mukanaolo päätöksenteossa lisää tuomioistuimen mahdollisuuksia tehdä tarkempia havaintoja esitetystä todistelusta. Tällaiset yksittäisen jutun ratkaisun ja oikeudenkäyntimenettelyn laatuun liittyvät kysymykset tulisi pyrkiä ratkaisemaan muilla keinoilla kuin lautamiesjärjestelmän avulla, esimerkiksi kehittämällä asiantuntevaa todistelua tai ottamalla tuomioistuimen kokoonpanoon lisää ammattituomareita.

Edellä kuvatuista lähtökohdista tarkastellen lautamiesten mukanaolo päätöksenteossa on tietyssä mielessä ristiriidassa sen yleisemmän kehityksen kanssa, että tuomareiden osaamista ja ammattitaitoa korostetaan ja niiden riittävä taso pyritään kaikin tavoin turvaamaan. Jos lautamiesjärjestelmän kehittämistä tarkasteltaisiin pelkästään asianosaisten oikeusturvan tai lainkäytön laadun kannalta, olisi pohdittava, tulisiko lautamiesjärjestelmä ja maallikoiden osallistuminen tuomitsemistoimintaan lautamiesjärjestelmän puitteissa kokonaan lakkauttaa. Lautamiesjärjestelmän lakkauttaminen tuskin johtaisi yksilön oikeusturvan heikkenemiseen yksittäisissä oikeudenkäynneissä eikä muutoinkaan heikentäisi lainkäytön laatua.

Lautamiesjärjestelmän säilyttämistä voidaan kuitenkin lähestyä muista lähtökohdista kuin oikeusturvan ja lainkäytön laadun takaajana. Lautamiesjärjestelmän säilyttämistä puoltaa nykyaikana ensisijassa tuomioistuinten merkitys ja asema yhteiskunnassa ja näihin liittyvät näkökohdat. Tästä näkökulmasta lautamiesten mukanaololla päätöksenteossa on edelleenkin merkitystä tuomioistuinlaitoksen toiminnan kontrollin ja tuomioistuinten avoimuuden kannalta. Tosin nykyaikaisessa yhteiskunnassa tuomioistuinten toimintaa kontrolloidaan myös monella muulla tavoin kuin maallikko-osallistumisen avulla. Esimerkiksi tiedotusvälineiden rooli tuomioistuinten toiminnan valvonnassa on hyvin keskeinen. Tiedotusvälineet seuraavat nykyään varsin tarkoin oikeusjuttuja ja ne

levittävät suurelle yleisölle tehokkaasti tietoa oikeusjutuista ja yleisemminkin tuomioistuinlaitoksesta.

Ehkä keskeisin peruste lautamiesjärjestelmän säilyttämiselle on tarve pitää yllä tuomioistuinten luottamus pohjaa yhteiskunnassa. Kuten tutkimukset osoittavat, lautamiesten mukanaolo tuomioistuinten päätöksenteossa on omiaan lisäämään tuomioistuimia kohtaan tunnettavaa luottamusta, vaikkakaan ei ilmeisesti niin paljon kuin toisinaan on ajateltu. Tuomioistuimia kohtaan tunnettavan luottamuksen ylläpitämisessä lautamiesjärjestelmällä on siten sellaista itseisarvoa, että lautamiesjärjestelmän lakkauttaminen ei ole meillä ajankohtaista. Lautamiesjärjestelmän lakkauttaminen olisi myös kansainvälisesti poikkeuksellista, sillä maallikoiden osallistuminen lainkäyttöön tavalla tai toisella on eri maissa nykyäänkin varsin yleistä.

Toisaalta kehityksen suuntana on länsimaissa ollut se, että maallikoiden merkitys tuomitsemistoiminnassa on koko 1900-luvun ajan vähentynyt ja lainoppineiden tuomareiden merkitys vastaavasti korostunut. Myös Suomessa maallikoiden merkitys tuomitsemistoiminnassa väheni alioikeusuudistuksen toteuttamisen myötä, jos asiaa tarkastellaan siitä näkökulmasta, kuinka laajasti lautamiehet osallistuvat eri asioiden ratkaisemiseen. Tälle vastapainona lautamiesten valta vaikuttaa ratkaisuun kasvoi, kun lautamiesten muodostamasta lautakunnasta luovuttiin ja lautamiehille tuli yksilöllinen äänioikeus.

Nykyinen lautamiesjärjestelmä on toiminut käytännössä melko hyvin. Yhtenä järjestelmän toimivuuden mittarina voidaan pitää äänestämistä lautamieskokoonpanossa. Äänestäminen on edelleen poikkeuksellista, ja pääsääntöisesti ratkaisut tehdään lautamieskokoonpanossa yksimielisesti. Eräiden, julkisuudessakin keskustelua herättäneiden lautamiesten äänin tehtyjen ratkaisujen perusteella ei myöskään voida tehdä johtopäätöstä lautamiesjärjestelmän toimimattomuudesta. Heti alioikeusuudistuksen jälkeen eräissä käräjäoikeuksissa ilmeni ongelmia lautamiesistuntojen järjestämisessä muun ohessa sen vuoksi, että jotkut lautamiehet jäivät pois istunnoista. Tällaisesta ensivaiheen ongelmista on pitkälti päästy, eivätkä ne alkujaankaan merkinneet rakenteellista epäkohtaa järjestelmässä.

Nykyuotoinen lautamiesjärjestelmä vaatii kuitenkin kehittämistä. Kehittämistarpeita on erityisesti lautamiesjärjestelmän käytön laajuudessa, lautamiesten valintamenettelyssä sekä äänestyssäännöissä. Komitea ei ole toimeksiantonsa laajuus huomioon ottaen voinut lähteä suunnittelemaan näiden kehittämistoimien yksityiskohtia, vaan se esittää seuraavissa alakohdissa kehittämisen päälinjat käyttöalasta (b), valintamenettelystä (c) sekä äänestyssäännöistä (d).

Oikeuskirjallisuudessa (Virolainen, Lainkäyttö, s. 378-379) on pohdittu ideaalista maallikkotuomareiden lainkäyttöön osallistumisjärjestelmää. Parhaiten maallikkotuomareiden lainkäyttöön osallistumisen tavoitteet täyttäisi Virolaisen mukaan ilmeisesti seuraavien periaatteiden mukaisesti järjestetty systeemi:

- maallikot osallistuvat ainoastaan törkeimpiä rikoksia koskevien asioiden käsittelyyn, eivät lainkaan riitajuttuihin;
- maallikoiden toimivalta on yleinen eli he ovat mukana sekä syyllisyys- että seuraamusyksymyksen ratkaisemisessa;
- kunkin asian käsittelyyn osallistuu ammattituomarin/ammattituomareiden ohella suurehko määrä maallikkotuomareita, esim. 6 – 8 henkilöä;

- maallikoiden valinta tapahtuu jokaista juttua varten erikseen ja samalla tavalla kuin Englannin jurytuomioistuimessa eli vaaliluettelon perusteella monivaiheisesti suoritettulla valinnalla, jossa maallikotuomarit lopulta määräytyvät arvannon perusteella;
- maallikoilla on joko yksilöllinen äänioikeus taikka, jos kokoonpanoon kuuluu vain yksi lakimiestuomari, modifioitu kollektiivinen äänioikeus; esim. kahdeksasta maallikkojäsenestä ratkaisisi kuuden yksimielinen mielipide.

b) Lautamiesjärjestelmän käyttöalan kehittäminen. Komitea on edellä asettanut lautamiesjärjestelmän tavoitteeksi luottamuksen ylläpitämisen tuomioistuinlaitokseen, tuomitsemistoiminnan valvonnan ja tuomioistuinten avoimuuden. Näiden tavoitteiden kannalta lautamiesten osallistuminen rikosasioiden käsittelyyn nykyisessä laajuudessa ei ole välttämätöntä. Lautamieskokoonpanoissa käsitellään nimittäin runsaasti sekä tunnustettuja ja siten tosiseikastoltaan riidattomia rikosasioita että rangaistuskäytännöltään vakiintuneita rutiiniluonteisia rikosasioita. Koska tuomioistuimen harkintavallan rajat näissä jutuissa ovat melko kapeat, lautamiesten mukanaoloa ei niissä voida puoltaa samalla tavoin kuin sellaisissa rikosasioissa, joiden tosiseikat ovat epäselvät tai joiden rangaistuskäytäntö on vakiintumaton. Tosiseikastoltaan riidattomien ja rangaistuskäytännöltään vakiintuneiden rikosasioiden käsittelyssä lautamiesten käytöstä voitaisiin siten luopua ja yhden ammattituomarin kokoonpanon käyttöalaa näissä asioissa laajentaa nykyisestä. Näissä asioissa tulisi myös yksin toimivan ammattituomarin saada tuomita myös vankeusrangaistus.

Lautamiesjärjestelmälle edellä asetettujen tavoitteiden kannalta olisi perusteltua, että lautamiehet osallistuvat vain törkeimpien ja yhteiskunnallisesti merkittävimpien rikosten käsittelemiseen, joissa seuraamuksena voi olla tuntuva vankeusrangaistus ja joissa tuomioistuimet siten käyttävät huomattavaa pakkovaltaa. Lautamiesten osallistuminen voitaisiin rajata esimerkiksi pelkästään törkeisiin rikoksiin (joka ei tarkoita samaa kuin rikosten törkeät tekemuodot, vaan on suppeampi ilmaisu) tai sellaisiin lievempien rikosten muodostamiin kokonaisuuksiin, joista voi konkreettisesti tilanteessa seurata ankara vankeusrangaistus (esim. yli kahden vuoden). Merkitystä voitaisiin antaa myös sille, onko rikosasian vastaaja tunnustanut teon vai ei. Toisaalta juuri törkeissä rikoksissa oikeusturvasyyt vaatisivat usein lainoppineiden tuomareiden nykyistä laajamittaisempaa osallistumista ratkaisutoimintaan, kuten edellä jaksossa VI.4.2.2. on todettu. Tämän vuoksi samanaikaisesti kokoonpanoja tulisi mainituissa asioissa vahvistaa siten, että kokoonpanoon kuuluisi lautamiesten lisäksi useampia ammattituomareita.

Komiteassa on keskusteltu myös siitä, tulisiko lautamiesjärjestelmän käyttöalaa rajoittaa vakavissakin rikosasioissa vielä asian laadun perusteella. Rikoksen laadun perusteella lautamiesten käsiteltäviksi soveltuvat hyvin törkeät henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset kuten esimerkiksi tapot, törkeät pahoinpitelyt, törkeät seksuaalirikokset ja ryöstöt. Sen sijaan kysymyksenalaista on, onko lautamiesten mukanaolo tarkoituksenmukaista monimutkaisissa erityistietämyistä edellyttävissä asioissa, kuten esimerkiksi talous- ja virkarikosasioissa, joiden hahmottaminen ja ratkaiseminen on ammattituomareillekin usein vaikeaa. Tästä näkökulmasta voidaan jopa asettaa kysymys, onko lautamiehiä kohtaan edes oikein ja onko heidän oikeusturvansa kannalta perusteltua, että he osallistuvat tällaisten asioiden käsittelyyn. Toisaalta lautamiesten mukanaoloa esimerkiksi talousrikosten käsittelyssä puoltaa se, että talousrikokset ovat usein yhteiskunnallisesti merkittäviä asioita ja ne herättävät yleistä kiinnostusta. Näitä kysymyksiä tulisi jatkoselvittelyjen yhteydessä pohtia tarkemmin, erityisesti ottaen huomioon lautamiesjärjestelmän tavoitteiden toteutuminen.

Riita- ja hakemusasioissa lautamiesjärjestelmän nykyiseen käyttöalaan ei ole tarvetta puuttua. Myös jatkossa on perusteltua, että asianosaisilla on etenkin perheoikeudellisissa riidoissaan halutessaan mahdollista saada tuomioistuimen kokoonpanoon myös maallikkojäseniä. Asianosaisten mielipiteelle olisi lähtökohtaisesti mahdollista antaa perheoikeudellisten riita-asioiden tapaan merkitystä myös päätettäessä lautamiesten mukanaolosta rikosasioissa. Rikos- ja riita-asioita ei kuitenkaan voida tässä suhteessa täysin rinnastaa, sillä tuomioistuimen kokoonpanon määräytymiselle on rikosasioissa niihin sisältyvän julkisen intressin ja kaikkien yhdenvertaisuuden vuoksi asetettava riita-asioita pysyvämät kriteerit. Asianosaisten vaikutusmahdollisuus kokoonpanoon saattaisi johtaa etenkin rikosasioiden vastaajien kohdalla spekulointiin siitä, mikä merkitys lautamiehillä olisi asian ratkaisemisessa. Lautamiesjärjestelmää kehitettäessä asianosaisten vaikutusmahdollisuutta rikosasioiden kokoonpanon määräytymisessä olisi kuitenkin syytä pohtia tarkemmin. Tämä voisi tarkoittaa lähinnä sitä, että asianosaiset saisivat pyytää lautamiehiä tuomioistuimen kokoonpanoon asiassa, jossa lautamiehet eivät kuuluisi lain mukaiseen säännönmukaiseen kokoonpanoon.

Maallikot eivät Suomessa osallistu lainkäyttöön hovioikeudessa, korkeimmassa oikeudessa, yleisissä hallintotuomioistuimissa tai erityistuomioistuimissa lukuun ottamatta eräissä asiaryhmissä käytettäviä asiantuntijajäseniä ja intressiedustajia. Useassa maassa maallikkotuomarit sen sijaan osallistuvat asioiden käsittelyyn myös ylioikeuksissa.

Ruotsissa lautamiehiä käytetään käräjäoikeuksien (peruskokoonpano 1 lainoppinut tuomari + 3 lautamiestä) lisäksi hovioikeuksissa (3 + 2), lääninoikeuksissa (1 + 3) ja kamarioikeuksissa (3 + 2). Lautamiesten osallistuminen lainkäyttöön on siten Suomeen verrattuna huomattavasti laajempaa. Ruotsin hovioikeuksissa lautamiehet osallistuvat säännönmukaisesti rikosasioiden (61 % v. 1991) ja perheoikeudellisten asioiden käsittelyyn (5 % kaikista siviiliasioista v. 1991). Lääninoikeuksissa lautamiehet osallistuvat esimerkiksi sellaisten asioiden käsittelyyn, joissa on kysymys hallinnollisesta vapaudenriistosta sekä monien muidenkin asioiden käsittelyyn (46 % kaikista asioista v. 1996). Kamarioikeuksissa lautamiehet puolestaan osallistuvat käsittelyyn vain poikkeuksellisesti (2 % kaikista asioista v. 1996) ja lähinnä vain huostaanottoasioissa sekä sosiaalivakuutusasioiden käsittelyyn.

Maallikkotuomareita käytetään ylioikeuksissa myös esimerkiksi Saksassa, Tanskassa, Norjassa ja Englannissa.

Myös Suomessa olisi lautamiesjärjestelmää kehitettäessä mahdollista harkita lähinnä Ruotsia esikuvana käyttäen lautamiesjärjestelmän ulottamista hovioikeuksiin ja hallinto-oikeuksiin. Lautamiesten mukaan tuloa hovioikeuksien ja hallinto-oikeuksien päätöksentekoon voidaan puoltaa samoilla yleisillä perusteilla kuin yleisten alioikeuksien kohdalla. Ulottamalla lautamiesjärjestelmä hovioikeuksiin ja hallinto-oikeuksiin niidenkin toiminta saataisiin siten periaatteellisesti tärkeän kansanvaltaisen kontrollin alaisuuteen, ja lautamiesten mukanaolo päätöksenteossa avaisi näitä tuomioistuimia muuhun yhteiskuntaan. Tuomioistuinten toiminta tulisi näin lähemmäksi ihmisiä ja saattaisi siten vahvistaa näiden tuomioistuinten ja sitä myöten koko tuomioistuinlaitoksen luottamus pohjaa. Toisaalta tällaisten myönteisten vaikutusten saavuttaminen ei ole varmaa. Lautamiesten osallistumista lainkäyttöön hovioikeuksissa ja hallinto-oikeuksissa ei ole Suomessa pohdittu paljon. Hallinto-oikeuksien osalta maallikoiden osallistumista silloisten lääninoikeuksien lainkäyttöön on pohdittu 1970-luvun alussa (Lääninoikeuksien maallikkojäsenoimikunta KM 1972:B 116). Aiheesta ei ole myöskään tehty tutkimuksia.

Lautamiesjärjestelmän ulottaminen hovioikeuksiin on tullut uudistetun hovioikeusmenettelyn myötä paremmin mahdolliseksi, sillä hovioikeudessa asiat käsitellään nykyisin entistä useammin suullisessa pääkäsittelyssä. Aikaisemmin, kun hovioikeuskäsittely perustui kirjalliseen aineistoon, lautamiesten mukanaolo päätöksenteossa ei olisi ollut käytännöllistenkään syiden vuoksi hankaluuksitta toteutettavissa, eikä se olisi ollut tarkoituksenmukaistakaan ainakaan laajassa mitassa. Jos lautamiesjärjestelmä ulotettaisiin hovioikeuksiin, lautamiehet voisivat osallistua siellä sellaisten rikosasioiden ja perheoikeudellisten riita- ja hakemusasioiden käsittelyyn, jotka käräjäoikeudessakin on käsitelty lautamieskokoonpanossa ja joissa hovioikeudessa järjestetään pääkäsittely.

Vuonna 2002 hovioikeuksissa ratkaistiin yhteensä 12 412 asiaa, joista rikosasioita oli 8 441 ja riita-asioita 2 774. Pääkäsittely järjestettiin 3 178 asiassa, joista 2 394 oli rikosasiaa ja 717 riita-asiaa. Kun otetaan huomioon, että riita-asioissa lautamiehet eivät juuri osallistu käsittelyyn käräjäoikeudessa, hovioikeudessa nykyisin pääkäsittelyssä käsitellyistä rikosasioista osa on edellä lautamiesten käyttöalaa pohdittaessa tarkoitettuja vähäisiä rikosasioita, joissa lautamiesten ei tulisi kuulua kokoonpanoon käräjäoikeudessakaan, ja että 1.10.2003 voimaan tullut ns. seulontamenettely hovioikeudessa vähentänee hovioikeuksissa järjestettävien suullisten pääkäsittelyjen määrää, voidaan summittaisesti arvioida, että lautamiehiä käytettäisiin edellä mainittujen kriteereiden mukaan kaikkiaan hovioikeuksissa ehkä noin 1 000 - 2 000 asiassa vuodessa (10 – 20 % käsiteltävistä asioista).

Myös hallintotuomioistuimissa järjestetään jossain määrin enemmän suullisia käsittelyjä kuin aikaisemmin. Niiden lukumäärä on kuitenkin niin vähäinen, että lautamiesten osallistumista hallinto-oikeuksien kokoonpanoihin tuskin voitaisiin kytkeä ainakaan lähitulevaisuudessa pelkästään suullisen käsittelyn toimittamiseen, vaan tämä jäisi riippumaan suullisten käsittelyjen määrien ja niiden luonteen kehittymisestä. Lautamiesten osallistumista ei voida hallinto-oikeuksissa kytkeä pelkästään suullisen käsittelyn toimittamiseen senkään vuoksi, että suullinen käsittely ei ole hovioikeuden pääkäsittelyn kaltainen oikeudenkäyntitilaisuus vaan se on täydentävä keino asian selvittämiseksi.

Jos lautamiesjärjestelmä ulotettaisiin hallinto-oikeuksiin, voitaisiin lautamiesten mukanaolo rajata koskemaan sellaisia asioita, joissa puututaan voimakkaasti yksilöiden oikeusasemaan. Esimerkkinä tällaisista asioista voi mainita lastensuojelu- ja mielenterveysasiat. Siten lautamiesten käyttöala hallinto-oikeuksissa ei olisi kovin laajaa. Toisaalta mainituissa asioissa hallinto-oikeuksien päätöksentekoon osallistuu asiantuntijajäsen. Mielenterveysasioissa päätöksenteko perustuu pitkälle lääketieteellisiin seikkoihin ja ensi asteen hallinnollisen päätöksen tekeekin sairaalalääkäri. Hallinto-oikeudessa valituksen käsittelyyn osallistuu psykiatri. Lastensuojeluasioissa ensiasteen hallinnollisen päätöksen tekee kunnanvaltuuston valitsema lautakunta, joka koostuu maallikoista. Mikäli ensiasteen hallinnon päätöksentekomenettelyt jatkuvat samantyyppisinä, voidaan arvioida, että oikeusturvan ja tehokkuuden kannalta ei ole syytä muuttaa hallinto-oikeuksien nykyistä päätöksentekomenettelyä. Tilanne kuitenkin muuttuu, mikäli lastensuojelua koskevissa asioissa ensiasteen päätöksentekoa siirrettäisiin hallinto-oikeuksille. Toisaalta maallikoiden osallistuminen päätöksentekoon hallinnossa ei välttämättä merkitse sitä, että tämä olisi riittävää maallikko-osallistumisella haettavan luottamuslisän syntymiselle hallintotuomioistuinten harjoittamaa hallintolainkäyttöä kohtaan, koska hallintotuomioistuinten päätöksenteossa ei ole

kysymys hallinnossa alkaneen päätöksenteon jatkeesta vaan siitä erillisestä tuomitsemistoiminnasta.

Komitean kannanotto

Komitea katsoo, että lautamiesjärjestelmä on syytä säilyttää. Lautamiesten käyttöalaa käräjäoikeuksissa tulisi kuitenkin rikosasioissa supistaa nykyisestä. Tavoitteena tulisi olla, että lautamiehet osallistuvat törkeiden rikosten käsittelyyn, joista voi seuraamuksena olla tuntuva vankeusrangaistus.

Lautamieskokoonpanossa käsiteltävät asiat tulisi yksilöidä tarkasti laissa. Ne voitaisiin määritellä joko rangaistusasteikon tai rikostyyppin perusteella tai käyttää molempia kriteereitä.

Komitean enemmistön (Ervasti, Haavisto, Kanninen, Kemppinen, Korkalainen, Letto-Vanamo, Mäenpää ja Tervahauta) ja kahden pysyvän asiantuntijan (Laukkanen ja Välimaa) mielestä lautamiesjärjestelmän laajentamiselle hovioikeuksiin ja hallinto-oikeuksiin ei ole lautamiesjärjestelmän tavoitteiden valossa ja laajennuksesta aiheutuviin hyötyihin ja toisaalta siitä aiheutuviin haittoihin nähden perusteita.

Komitean vähemmistön (Arponen, Tolvanen ja Virkkala) ja yhden pysyvän asiantuntijan (Virolainen) mielestä tuomioistuinten luottamuspuhjan vahvistamiseksi, tuomioistuinten avoimuuden lisäämiseksi ja tuomitsemistoiminnan valvonnan mahdollistamiseksi lautamiesjärjestelmä tulisi laajentaa myös hovioikeuksiin ja hallinto-oikeuksiin. Hovioikeudessa lautamiehet osallistuisivat niiden rikos- tai riita-asioiden pääkäsittelyyn, joissa lautamiehet ovat kuuluneet myös käräjäoikeuden kokoonpanoon. Lautamiesten mukanaolo hovioikeuksien päätöksenteossa olisi tarpeen myös johdonmukaisuussyistä. Jos hovioikeudessa pelkästään ammattituomareista muodostuva kokoonpano voi kumota käräjäoikeuden lautamieskokoonpanossa tekemän ratkaisun, menettävät ne funktiot merkityksensä, joiden vuoksi lautamiesten mukanaoloa pidetään käräjäoikeudessa tarpeellisena. Lautamiesjärjestelmän laajentamiselle hovi- ja hallinto-oikeuksiin ei enää ole myöskään oikeudenkäyntimenettelyn luonteesta johtuvia esteitä, kun hovioikeuksissa suullisten pääkäsittelyjen määrä on uusien menettelymuotojen myötä yleistynyt ja hallinto-oikeuksissakin suullisten käsittelyjen määrä lisääntynee tulevaisuudessa.

Komitean kaksi jäsentä (Fredman ja Peltonen) eivät ole ottaneet kantaa siihen, tulisiko lautamiesjärjestelmä laajentaa hovioikeuksiin tai hallinto-oikeuksiin. Ennen kysymyksen ratkaisemista asiaa tulisi laajemmin tutkia ja selvittää, onko tällaiseen lautamiesjärjestelmän laajentamiseen todellista tarvetta.

Komitean jäsen Virkkala on lisäksi todennut seuraavan:

Olen komitean kanssa yhtä mieltä siitä, että nykyisessä lautamiesjärjestelmässä on myös kehittämistarpeita. Kehittämisen painopiste on kuitenkin enemmän lautamiesjärjestelmän käytön laajentamisessa kuin supistamisessa. Tätä puoltavat mm. tutkimustulokset, jotka selvästi osoittavat, että lautamiesjärjestelmä enemmän lisää kuin vähentää tuomioistuimiin tunnettavaa luottamusta. Tuomioistuimia

kohtaan tunnettavan luottamuksen, kansalaisten osallistumismahdollisuuksien parantamiseksi ja lainkäytön avoimuuden lisäämiseksi olisi tärkeää, että lautamiehiä sijoitetaan tulevaisuudessa myös hovioikeuksien ja hallinto-oikeuksien kokoonpanoihin. Tämä olisi nykyisin myös käytännössä mahdollista, kun hovioikeuksissa on yhä enenevässä määrin siirrytty suulliseen, välittömään ja keskitettyyn oikeudenkäyntiin. Suulliset käsittelyt tulevat todennäköisesti lisääntymään myös hallinto-oikeuksissa. Muissa pohjoismaissa, kuten Ruotsissa ja Norjassa, käytetään maallikotuomareita huomattavasti laajemmin eri oikeusasteissa kuin Suomessa. Ruotsissa on lautamiehiä alioikeuksien lisäksi hovioikeuksissa ja hallinto-oikeuksissa. Myös monissa muissa maissa, kuten Saksassa, Englannissa, Tanskassa ja Norjassa, on maallikotuomareita ylioikeuksissa.

c) *Lautamiesten valitseminen.* Lautamiesten nykyistä valintamenettelyä on arvosteltu valintamenettelyn poliittisuuden vuoksi. Voimassa olevan lain mukaan lautamiehet valitsee kunnanvaltuusto, joka on poliittinen toimielin. Käytännössä lautamiesten paikat täytetään poliittisten kiintiöiden perusteella kuten muutkin kunnalliset luottamustoimet. Tämä on vastoin sitä ehdotonta periaatetta, että lautamiehet eivät voi, eivätkä saa, toimia poliittisella mandaatilla, vaan tuomioistuimen jäsenenä. Sen vuoksi heidän tulee tehtävässään olla puolueettomia ja riippumattomia suhteessa poliittisiin sidosryhmiin.

Tuomioistuimien puolueettoman ja riippumattoman julkikuvan ja siten myös tuomioistuimien nauttiman luottamuksen kannalta juuri politisoitunut valintamenettely muodostaa ongelman. Koska tuomioistuimien puolueettomuuden ja riippumattomuuden merkitys korostunee entisestään, olisi syytä miettiä muita mahdollisia lautamiesten valintatapoja kuin käytössä oleva poliittisen toimielimen toteuttama valinta⁴. Samassa yhteydessä tulisi selvittää sitä, edustavatko lautamiehet taustaltaan riittävän monipuolisesti väestöä esimerkiksi sukupuolen, iän tai ammatin osalta, vai valikoituuko lautamiehiksi pääsääntöisesti muutenkin jo aktiivisia ja erityisesti poliittisessa toiminnassa mukana olevia henkilöitä. Lautamiesten edustavuus voi kaventua tosiasiallisesti pelkästään jo siitä syystä, että vain pieni osa ihmisistä toimii puolueissa. Monikulttuuristuvassa yhteiskunnassa joudutaan kiinnittämään enenevää huomiota siihen, että lautamiehet edustavat myös etnistä jakaumaa. Lautamiesjärjestelmän uskottavuuden ja sitä kohtaan tunnettavan luottamuksen kannalta on tärkeää, että lautamiehet edustavat väestöä tasapuolisesti.

Vaikka edellä mainitut lähtökohdat ovat sinällään selkeitä, lautamiesten valintamenettelyn kehittäminen ei kuitenkaan ole yksinkertaista. Nykyisen valintamenettelyn puolesta puhuu ennen muuta sen yksinkertaisuus ja helppous. Toisaalta tuomioistuinten riippumattomuus ja puolueettomuus ovat tuomioistuinten toiminnassa niin perustavanlaatuisia arvoja, että nykytilannetta ei voida pitää hyväksyttävänä. Asian käytännöllisistä vaikeuksista huolimatta lautamiesten valintapa tulisi arvioida kokonaan

⁴ Lautamiesten valintapaa on pohdittu hiljattain Ruotsissa parlamentaarisessa lautamieskomiteassa (*Framtidens nämndemän. Betänkande av Nämndemannakommittén*. SOU 2002:61). Komitea pohti muun muassa kysymystä, kuinka rekrytoida lautamiehiksi henkilöitä, joilla ei ole puoluepoliittista taustaa. Keinoksi tähän esitettiin paitsi nykyisen puolueiden tekemän valinnan kehittämistä ja monipuolistamista myös ns. vapaata kiintiötä, jonka perusteella alkuvaiheessa valittaisiin 20 prosenttia lautamiehistä. Vapaan kiintiön kautta yleisö voisi esittää sopiviksi katsomiaan henkilöitä lautamiehiksi. Valinnan tekisivät kuitenkin jatkossakin kunnanvaltuustot ja maakuntavaltuustot. Mietinnön liitteenä on laajajako kansainvälinen vertailu eri maissa käytössä olevista lautamiesten valintatavoista.

uudelleen. Valintamenettelyn kehittämistä helpottaa jossain määrin lautamiesten käyttöalan supistaminen. Mitä harvemmissä asioissa lautamiehet kuuluvat tuomioistuimen kokoonpanoon, sitä helpompi on luoda tuomitsemistoiminnan riippumattomuuden takaavia valintajärjestelmiä. Eräässä mielessä ihannetyyppinen valintajärjestelmä olisi, jos valinta suoritettaisiin jokaista juttua kohden erikseen.

Lautamiesten valintatapaa kehitettäessä tavoitteina tulisi olla valintatavan poliittisuuden vähentäminen, muiden kuin puolueissa toimivien ja niihin sitoutuneiden henkilöiden osuuden lisääminen lautamiehistä, valinnan sattumanvaraisuuden lisääminen, valituiksi tulleiden lautamiesten monipuolisen taustan takaaminen ja tuomioistuinten kytkeminen jollakin tavalla lautamiesten valintamenettelyyn. Valintamenettelyn rakenteellisen uudistamisen lisäksi tulisi lisätä lautamiestehtävän houkuttelevuutta ja ylipäättään tietoisuutta tehtävästä, jotta siihen pyrkisi mahdollisimman laaja potentiaalisten valittavien joukko. Myös tällaisilla ”pehmeillä” keinoilla voidaan vaikuttaa lautamieskunnan monipuolisuuteen.

Komitean kannanotto

1) Lautamiesten valinta kuuluu nykyisin kunnanvaltuustoille. Komitea katsoo, että tällainen valintamenettely on jossain määrin ongelmallinen tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta. Valintamenettelyn muuttaminen saattaisi osaltaan lisätä luottamusta lautamiesjärjestelmää kohtaan.

Komitean enemmistö katsoo, että lautamiesten valintatapa tulisi arvioida kokonaan uudelleen. Tavoitteeksi tulee asettaa, että lautamiehet edustaisivat monipuolisesti väestöä ja että tuomioistuimet osallistuisivat valintaan jossain muodossa.

2) Komitean vähemmistön (Tolvanen ja Virkkala) mielestä valintamenettelyn poliittinen luonne ei ole näkynyt oikeudenkäynneissä tai vaikuttanut lautamieskokoonpanoissa tehtyjen ratkaisujen sisältöön eikä siitä muutoinkaan ole aiheutunut ongelmia. Erilaisista ajatuksista, keskusteluista ja esityksistä huolimatta lautamiesten valitsemiseksi ei ole toistaiseksi löydetty parempaakaan tapaa kuin nykyisin käytössä oleva kunnanvaltuustojen suorittama valinta. Valintaa voitaisiin kuitenkin kehittää siten, että valitsijoille annettaisiin enemmän tietoa käräjäoikeuslain lautamieheksi valitsemiselle asettamista valintakriteereistä ja myös niistä ominaisuuksista, joita lautamieheltä vaaditaan tehtävän menestykselliseen hoitamiseen. Myös lautamiehille annetulla hyvin suunnitellulla ja toteutetulla perehdyttämällä sekä koulutuksella voidaan vaikuttaa myönteisesti lautamiesten osaamiseen ja asennoitumiseen tehtäväänsä.

Vähemmistön mielestä lautamiesten poliittisen leiman vähentämiseksi ja valintaan osallistuvan väestön monipuolisuuden lisäämiseksi voitaisiin vielä harkita, että 20 prosenttia lautamiehistä valittaisiin Ruotsissa ehdotettuun tapaan ns. vapaasta kiintiöstä, jossa yleisö voisi esittää sopiviksi katsomiaan henkilöitä lautamieheksi. Valinnan tekisivät kuitenkin edelleen kunnanvaltuustot.

d) Äänestyssäännöt. Lautamiehillä on alioikeusuudistuksen jälkeen ollut yksilöllinen äänioikeus. Lautamiehet myös osallistuvat koko asian ratkaisemiseen eikä heidän toimivaltaansa ole rajattu esimerkiksi näyttökysymyksiin. Lautamiehet ottavat siten

kantaa jutun näyttöön, oikeuskysymyksiin (mukaan lukien useimmat prosessuaaliset ratkaisut) sekä seuraamuksiin.

Tutkimusten mukaan (Godzinsky & Ervasti, Lautamiehet tuomareina, Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 162. Helsinki 1999) lautamieskokoonpanoissa tehdään äänestyspäätöksiä hyvin harvoin. Esimerkiksi vuonna 1997 käräjäoikeuksissa äänestettiin lautamieskokoonpanossa kaikkiaan 117 kertaa. Äänestysratkaisuun päätyneistä asioista rikosasioita oli 110, riita-asioita yksi ja hakemusasioita kuusi. Äänestyspäätösten vähäisyys osoittaa, että lautamieskokoonpanossa ammattituomarina toimivan puheenjohtajan ja lautamiesten näkemykset asian ratkaisuvaihtoehdoista kyetään yleensä varsin hyvin sovittamaan yhteen. Tästä näkökulmasta yksilöllinen äänioikeus ei siten ole käytännössä muodostunut ongelmaksi. Nykyisten äänestysääntöjen säilyttämisen puolesta puhuu myös se, että yksilöllinen äänioikeus, samoin kuin osallistuminen koko asian ratkaisemiseen, lisää lautamiehen työn mielekkyyttä ja se on omiaan parantamaan lautamiesten paneutumista asiaan.

Joissakin maissa käytössä olevassa valamiesjärjestelmässä (*jury*) maallikoiden ratkaisuvallta on rajoitettu pelkästään syyllisyyskysymyksen ratkaisuun. Tällaisessa järjestelmässä maallikot eivät osallistu oikeudellisten kysymysten käsittelyyn eivätkä seuraamukseen määräämiseen. Nykyisen suomalaisen lautamiesjärjestelmän osalta ei ole näkyvissä aihetta tehdä tämänsuuntaista muutosta. Lautamiesten yksilöllinen äänioikeus on kuitenkin periaatteellisista syistä ongelmallinen. Lautamiespäätökset tuskin lisäävät luottamusta tuomioistuinelaitokseen silloin, kun lautamiehet ovat keskenään erimielisiä. Yksilöllinen äänioikeus on ongelmallinen siinäkin mielessä, että vaikka lautamiehet toimivat virkavastuulla, heidän tosiasiallinen vastuunsa jutun ratkaisusta ei ole yhtä laaja kuin puheenjohtajana toimivan ammattituomarin. Siten lautamiesten valta ja vastuu eivät nykyisessä järjestelmässä täysin vastaa toisiaan. Lautamiesjärjestelmän tavoitteina olevien luottamuksen ylläpidon, tuomioistuinten valvonnan ja tuomioistuinten avoimuuden toteuttamiseksi puolestaan olisi riittävää, että lautamiehet osallistuisivat tuomioistuimen päätöksentekoon yksilöllisen äänioikeuden sijasta kollektiivina.

Komitean kannanotto

Komitean enemmistön (Ervasti, Fredman, Kanninen, Korkalainen, Letto-Vanamo, Mäenpää, Peltonen, Tervahauta) ja pysyvien asiantuntijoiden (Laukkanen, Virolainen, Välimaa) mielestä lautamiesten yksilöllisestä äänioikeudesta tulee luopua ja siirtyä järjestelyyn, jossa lautamiehillä on yhteinen (kollektiivinen) äänioikeus. Lautamiesten yksilöllinen äänioikeus on periaatteellisesti ongelmallinen ja toisaalta kollektiivinen äänioikeus riittää turvaamaan lautamiesjärjestelmän tavoitteina olevien tuomitsemistoiminnan luottamuksen ylläpitämisen, tuomioistuintoiminnan valvonnan ja tuomitsemistoiminnan avoimuuden.

Komitean vähemmistön (Arponen, Haavisto, Kemppinen, Tolvanen, Virkkala) mielestä lautamiesten yksilöllisestä äänioikeudesta ei tule luopua. Alioikeusuudistuksen yhteydessä 1.12.1993 myös lautamiesjärjestelmää kehitettiin kokonaisuudessaan merkittävästi. Oleellinen ja tärkeä osa uudistusta oli lautakuntajärjestelmän lakkauttaminen maallikko-osallistumisen muotona ja yksilöllisen äänioikeuden antaminen lautamiehille. Muutos lisäsi yksittäisen lautamiehen valtaa mutta toisaalta myös vastuuta. Tehdyllä uudistuksella on ollut

useita positiivisia vaikutuksia. Se on lisännyt yksittäisen lautamiehen paneutumista käsiteltävään asiaan, antanut motivaatiota kuunnella tarkasti kaikkia jutun osapuolia ja samalla lisännyt vastuuta lain- ja oikeudenmukaisen lopputuloksen saavuttamiseksi päätösharkinnassa. Hyvän lopputuloksen muodostumista edesauttaa merkittävästi nykyjärjestelmään kuuluva avoin ja monipuolinen keskustelu, joka käydään puheenjohtajan ja lautamiesten kesken ennen ratkaisun tekemistä. Äänestyspäätökset käräjäoikeuksien lautamieskokoonpanoissa käsiteltävissä asioissa ovat hyvin harvinaisia eikä lautamiehen yksilöllisestä äänioikeudesta ole muutoinkaan tutkimuksen mukaan aiheutunut ongelmia, jotka antaisivat perusteita yksilöllisen äänioikeuden poistamiseen lautamiehiltä.

4.3. Menettelyn koetun oikeudenmukaisuuden lisääminen

Menettelyn koetun oikeudenmukaisuuden merkitys

Oikeudenmukainen oikeudenkäynti on osaksi määritelty normitasolla. Suomea velvoittavat kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja kansalliset perusoikeussäännökset edellyttävät oikeudenkäynniltä oikeudenmukaisuutta kuten edellä on näiden säännösten tarkempaa sisältöä kuvattaessa selostettu. Oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuuden tarkempi normatiivinen sisältö on kuitenkin monessa mielessä tulkinnanvarainen ja sen sisältö muovautuu jatkuvasti lainsäätäjän työn sekä tuomioistuinten, erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisutoiminnan kautta. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin peruselementtejä ovat esimerkiksi kuulemisperiaatteen toteuttaminen, oikeudenkäynnin julkisuus, suullisuus sekä osapuolten saattaminen tasavertaiseen asemaan prosessissa (ns. aseiden yhtäläisyys, *equality of arms*).

Kuten aikaisemmin on todettu, kokonaisuutena tarkastellen suomalaiset prosessit näyttäisivät täyttävän säännöstasolla keskeisiltä kohdiltaan perus- ihmisoikeuksien tällä hetkellä oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asettamat vähimmäisvaatimukset. Tämä ei kuitenkaan ole vielä mikään tae siitä, että näin tapahtuisi aina prosessitodellisuudessa ja että tämä vähimmäistaso olisi omiaan synnyttämään prosessiin osallistuville tunteen ja kokemuksen prosessin oikeudenmukaisuudesta. Riittävää ei ole myöskään esimerkiksi pelkästään se, että asianosaisilla tai muilla oikeudenkäynnin toimijoilla, kuten todistajilla, on olemassa tietty normatiivinen oikeus tai mahdollisuus tietynlaiseen käyttäytymiseen prosessissa, vaan tuomioistuimen tulisi aktiivisesti vaikuttaa siihen, että nämä prosessuaaliset oikeudet myös käytännössä on mahdollista toteuttaa ja tulevat toteutettua.

Tuomioistuinlaitoksen nauttiman luottamuksen kannalta on ratkaisujen hyväksyttävyyden ohessa ensiarvoisen tärkeää se, kuinka ihmiset kokevat tullessa kohdelluiksi tuomioistuimessa ja kokevatko he tuomioistuinmenettelyn laadukkaaksi ja oikeudenmukaiseksi. Tutkimustiedon (Luottamus tuomioistuihin. Haastattelututkimus väestön asenteista 1998. Lappi-Seppälä ym. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Helsinki 1999) mukaan ihmiset, joilla on tuomioistuimista omakohtaisia kokemuksia, luottavat niihin vähemmän kuin ne, joilla mainitunlaista kokemusta ei ole. Vaikka tutkimustuloksesta ei siihen liittyvien epävarmuustekijöiden⁵ vuoksi voidakaan tehdä

⁵ Kyselytutkimuksissa ei esimerkiksi ole tehty eroa sillä seikalla, onko kysymykseen vastaaja voittanut vai hävinnyt juttunsa. Lisäksi kielteistä asennoitumista voi selittää jokin tuomioistuinmenettelystä sinällään

suoraan johtopäätöstä siitä, että luottamuksen lasku omakohtaisten kokemusten myötä johtuisi huonosta asian käsittelystä tai kohtelusta tuomioistuimessa, on sen johdosta kuitenkin vakavasti arvioitava sitä, mikä merkitys menettelyn koetulla oikeudenmukaisuudella ja asianmukaisuudella on tuomioistuinta kohtaan tunnetun luottamuksen kannalta. Näin etenkin, kun otetaan huomioon samassa tutkimuksessa esille tullut seikka, että varttuneimpia (yli 50-vuotiaat) tutkimukseen vastaajia lukuun ottamatta oikeuskäsittelyssä läsnä olleet suhtautuvat yhdenvertaisuuden toteutumiseen oikeuskäytännössä vielä muita ryhmiä kriittisemmin.

Viime aikoina kiinnostus menettelyllistä oikeudenmukaisuutta (*procedural justice*) kohtaan onkin lisääntynyt, kuten edellä mietinnön jaksossa III.7. on tuotu esille. Yhä enemmän on saatu tutkimuksiin perustuvaa näyttöä siitä, että sillä, miten asianosainen kokee oikeudenkäyntimenettelyn, on tuomioistuintoimintaa kohtaan tunnetun luottamuksen kannalta toisinaan jopa suurempi merkitys kuin lopullisen ratkaisun sisällöllä. Ihmiset näyttävät hyväksyvän paremmin sellaiset ratkaisut, jotka on saavutettu oikeudenmukaisiksi ja reiluiksi koetuin menettelytavoin, vaikka lopputulos olisikin heille epäedullinen. Jos taas prosessi koetaan epäoikeudenmukaiseksi, myöskään tuomioistuimen sinällään oikeaan ratkaisuun ei välttämättä luoteta. Prosessin laadulla ja koetulla oikeudenmukaisuudella vaikutetaan siten ehkä merkittävästikin ihmisten käsitykseen järjestelmän toimivuudesta. Oikeudenmukaiseksi koettu prosessi voidaan siksi nähdä välineenä vahvistaa nykyaikaisen tuomioistuimen auktoriteettiperustaa ja sitä kautta myös oikeudenkäynnin osapuolten sitoutumista päätökseen. Tämä puolestaan voi mahdollisesti johtaa esimerkiksi muutoksenhakualltiuden alenemiseen. Menettelyllisen oikeudenmukaisuuden merkittävyyteen vaikuttaa myös se, että asianosaisilla ei aina asioiden ja oikeuden monimutkaisuudesta johtuen ole kykyä arvioida tuomioistuimen ratkaisun lopputuloksen oikeellisuutta asiantuntijan tavoin, jolloin päätelmiä ratkaisun oikeellisuudesta tehdään oikeudenkäynnin aikana saatujen kokemusten ja vaikutelmien perusteella.

Menettelyn koettu oikeudenmukaisuus nähdäänkin nykyään yhtenä prosessille asetettavana laatuvaatimuksena, mutta sen lisäksi edelleenkin tärkeitä ovat prosessin varmuus, joutuisuus ja taloudellisuus. Joutuisuudessa (nopeudessa) ja taloudellisuudessa (kohtuuhintaisuudessa) on tavallisesti kyse prosessiekonomiasta. Prosessiekonomiaa ja varmuutta voidaan taas joskus kuvata yhteisnimikkeellä prosessin tehokkuus. Näin asiaa tarkasteltaessa lopulta vastakkain voivat olla prosessin oikeudenmukaisuus ja tehokkuus. Pelkkä menettelyllisen oikeudenmukaisuuden kehittäminen ei useinkaan ole ongelmatonta muiden prosessin tarkoituksien suhteen, sillä prosessin tarkoituksenmukaisuus ja joutuisuus asettavat tehokkuuspaineita oikeudenkäynnille.

Nämä eri suuntiin vaikuttavat prosessin tavoitteet tulisi saada optimaaliseen tasapainoon. Perinteisen ajattelutavan mukaan oikeudenkäyntimenettelyn ensisijaisena tavoitteena on aineellinen (materiaalinen) totuus ja sen tavoittelu. Todellisuudessa se ei kuitenkaan voi oikeudenkäynnissä aina toteutua. Tosiasia nimittäin on, että prosessissa, niin myös rikosprosessissa, voidaan tavoittaa ainoastaan prosessuaalinen totuus eli prosessiaineistoon perustuva totuus – joka voi poiketa siitä, mitä todellisuudessa on

irallinen syy, kuten taustasy, jonka vuoksi tuomioistuimeen on jouduttu, ratkaisun lopputulos tai se, että ”prosessi” voi ylipäättään sellaisenaan olla vastenmielisiä. Tutkimustuloksesta nykyprosessia kuvaavien johtopäätösten tekemisessä on oltava senkin vuoksi varovainen, että huomattava osa tutkimukseen vastanneiden tuomioistuintokokemuksista sijoittuu aikaan ennen 1990-luvun prosessiudistuksia. Ks. em. tutkimus s. 87 – 88.

tapahtunut – ja siihen joudutaan käytännössä aina tyytymään (tuomio-oikeellisuudesta ja siihen pyrkimisestä edellä 4.1.). Koska ratkaisu joudutaan siis aina perustamaan tiettyssä mielessä epävarmaan aineistoon, nousee menettelyn koettu oikeudenmukaisuus tästäkin syystä korostuneeseen asemaan ja tässä suhteessa tuomio-oikeellisuuden rinnalle koko tuomioistuinlaitoksen toiminnan onnistuneisuuden arvioinnissa.

Menettelyllisen oikeudenmukaisuuden kehittämisessä on pitkälti kysymys kansalais- ja asianosaisnäkökulman huomioon ottamisesta oikeudenkäynnissä. Tämän johdonmukaisena seurauksena tuomioistuimissa ja oikeudenkäynnissä tulisi entistä enemmän ottaa huomioon asianosaisten odotukset asiansa käsittelyssä. Asianosaisten näkökulma tarkoittaa erityisesti sen pohtimista, mikä on asianosaisten kannalta tärkeää prosessissa sillä oikeusjutut koskevat juuri heitä. Tutkimusten mukaan menettelyllisen oikeudenmukaisuuden keskeisiä elementtejä ovat esimerkiksi asianosaisten osallistumismahdollisuudet ja heidän kohtelunsa menettelyssä, menettelyn yhdenmukaisuus ja vuorovaikutuksellisuus, tuomareiden puolueettomuus ja eettisyys sekä tuomion ymmärrettävä perusteleminen.

Tuomioistuinten luonne instituutiona, jonka toiminta ja menettelytavat ovat laissa säädettyjä, asettaa kuitenkin haasteen kansalais- ja asiakasnäkökulman korostamiselle prosessissa. Menettelyn helppous tai ymmärrettävyys eivät myöskään auta, mikäli asiassa sovellettava materiaallinen oikeus on monimutkaista ja vaikeasti ymmärrettävää. Myös käytettävä juridinen kieli poikkeaa tavallisesta arkikielestä. Jotta ihmiset voisivat kokea menettelyn olevan asianmukaista, heidän pitäisi kyetä arvioimaan jossain määrin myös käsillä olevaa materiaalista oikeutta. Lisäksi tuomioistuinmenettelyn eri toimijat, tuomarit, asianajajat, syyttäjät jne. edustavat erityistä, maallikolle monessa tapauksessa varsin vierasta asiantuntijajoukkoa, jolle on muodostunut lainsäädännön määräämien menettelytapojen ohella omia, noille ammattikunnille leimallisia käyttäytymis- ja menettelytapoja, jotka saattavat huomaamattakin estää asianosaisnäkökulman riittävän huomioon ottamisen oikeudenkäynnissä.

Miten menettelyn koettua oikeudenmukaisuutta tulisi kehittää

Oikeudenkäyntimenettelyjä tulee kehittää jatkossakin siten, että ne turvaavat oikeudenmukaiseen ratkaisuun pääsemisen mahdollisimman reilulla ja luotettavalla tavalla. Riittävää ei kuitenkaan ole, että oikeudenkäyntimenettely tosiasiasa toimii hyvin ja asianmukaisesti, vaan lisäksi menettely on järjestettävä sellaiseksi, että se koetaan luotettavaksi. Ei siis riitä, että oikeus toteutuu, vaan sen on tapahduttavalla siten, että prosessiin osallistuvat ja jokainen ulkopuolinenkin voi sen havaita.

Komitea on seuraavassa nostanut esille tästä laajasta aihepiiristä vain muutamia näkökohtia menettelyllistä oikeudenmukaisuutta koskevan ajattelutavan konkretisoimiseksi ja otettavaksi huomioon lainsäädännön, oikeuskäytännön ja tuomioistuinkulttuurin tulevassa kehittämistyössä.

Yksittäisen ihmisen käsitykseen oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuudesta vaikuttaa luonnollisesti se, miten hän kokee oikeudenkäynnin kaikkine vaiheineen. Merkitystä on esimerkiksi sillä, ovatko kutsu oikeudenkäyntiin ja muut oikeudenkäyntiasiakirjat selkeitä ja ymmärrettäviä, miten asiointi tuomioistuimessa ja sen kansliassa sujuu ja millaiset ovat tuomioistuimen tilajärjestelyt odotustilojen ja istuntotilojen osalta. Ihmisiä tulisi kohdella oikeudessa yksilöinä heidän ihmisarvoaan kunnioittavalla tavalla.

Ihmisille pitäisi jäädä oikeudenkäynnistä sellainen kuva, että he ovat voineet osallistua oikeudenkäyntiin omista lähtökohdistaan ja että heitä on myös aidosti ja tasavertaisesti kuunneltu.

Ihmisten kuuntelemiseen liittyy prosessin vuorovaikutuksellisuus, jota pidetään tärkeänä oikeudenmukaisuuden tuntua lisäävänä tekijänä prosessissa. Menettelyllistä oikeudenmukaisuutta koskevien tutkimusten mukaan ihmiset pitävät oikeudenmukaisena menettelyä, jossa heillä on mahdollisuus olla vuorovaikutuksessa tuomioistuimen kanssa niin, että he tuntevat saaneensa kertoa oman näkemyksensä asiaan ja tulleensa myös kuulluksi. Menettelyn laatu ja koettu oikeudenmukaisuus eivät siten ole näiden tutkimusten mukaan niinkään sidoksissa tiettyihin lainkäyttö tai sovittelumuotoihin, vaan tärkeintä on kehittää sitä asiakkaan ja tuomioistuimen välistä dialogia, jonka pohjalta ratkaisu syntyy, olipa se sitten tuomio tai sovintoratkaisu. Tämän vuoksi on huomautettu, että oikeudenmukainen oikeudenkäynti syntyy ja on saavutettavissa pelkän muodollisen lainsäädännön noudattamisen sijasta paremmin kommunikoimalla aikaisempaa herkemmin ja avoimemmin asianosaisten kanssa.

Oikeudenkäynnin vuorovaikutuksellisuutta voidaan kehittää normitasolla esimerkiksi vaiheistamalla oikeudenkäyntiä dialogityyppiseksi, kuten nykyisissä riita- ja rikosoikeudenkäyntimenettelyissä on asian laita. Vuorovaikutuksellisuuden kehittäminen prosessissa on kuitenkin ennen muuta käytännöllistä toimintaa, jota jo voimassa olevien säännösten puitteissa voidaan hyvin kehittää. Vuorovaikutuksellisuus korostuu esimerkiksi riita-asian valmistelussa, jota ei voida suorittaa luottamusta herättävästi ohjaamalla ja määräämällä keskustelun kulkua tiukasti tuomioistuimen toimesta, vaan keskustelun valmistelussa on oltava tiettyyn rajaan saakka vapaamuotoista.

Tutkimustulokset osoittavat edelleen, että ihmiset kokevat tulleensa oikeudenmukaisesti kohdelluiksi silloin, kun he saavat oikeudenkäynnissä rauhassa kertoa oman käsityksensä tilanteesta ja kokevat, että heitä myös aidosti kuunnellaan. Tässä suhteessa myös istuntokäsittelyn aikatauluttamisella on merkitystä. Aikataulua ei tulisi muodostaa liian tiiviiksi, vaan siihen tulisi jättää väljyyttä istunnon rauhallisen etenemisen turvaamiseksi. Asioiden kokonaiskäsittelyajan kannalta tällaisella aikatauluttamisella ei ole merkitystä. Käytännössä oikeuden puheenjohtajat joutuvat kuitenkin rajoittamaan asianosaisten ja todistajien puhemahdollisuuksia, koska tuomarin on luonnollisesti vastattava tehokkaasta työskentelystä ja ohjattava keskustelu juridisesti relevantteihin seikkoihin. Tehokkuuden maksimoiminen tässä suhteessa saattaa kuitenkin johtaa asiakkaan subjektiivisen oikeudenmukaisuuden kokemuksen vähenemiseen.

Asianosaisnäkökulman huomioon ottamiseen prosessissa kuuluu myös oikeudenkäyntiin osallistuvien informoiminen heidän ymmärtämällään tavalla prosessin kulusta ja sen kulloinkin asettamista vaatimuksista. Prosessin ja menettelytapojen selventäminen ja selvittäminen ääneen tässä tarkoituksessa tekee oikeudenkäynnin asiakkaalle ymmärrettävämmäksi ja palvelee siten oikeudenkäynnin opastavaa ja ohjaavaa tehtävää. On huomattava, että oikeudenkäyntiin osallistuvista suurimmalle osalle oikeudenkäyntitilaisuus on ainutkertainen tilanne elämässä ja esimerkiksi oikeussali fyysisenä tilana outo ja vieras. Tämä koskee niin oikeudenkäynnin osapuolina olevia maallikoita kuin esimerkiksi todistajia. Sen vuoksi tuomioistuimen tulisi nykyistä enemmän käyttää aikaa ja resursseja informaatiovelvollisuutensa täyttämiseksi. Oikeudenkäynnissä pitäisi myös nykyistä enemmän käydä keskustelua esimerkiksi siitä, millainen tieto on relevanttia oikeuden päätöksenteossa ja mitä epävarmuustekijöitä asian

ratkaisutilanteeseen liittyy. Tässä on luonnollisesti otettava huomioon asiakkaiden joskus toisistaan eri syistä poikkeavat odotukset ja valmiudet käydä tällaista keskustelua.

Edellä pohdittu menettelyllisen oikeudenmukaisuuden kehittäminen edellyttää monessa tilanteessa parhaaseen lopputulokseen pääsemiseksi suullista käsittelyä, jossa menettelyn vuorovaikutuksellisuus voi parhaiten toteutua. Tästä näkökulmasta suullisen käsittelyn tarvetta yksittäistapauksessa harkittaessa sitä pitäisikin mieltä ei pelkästään fakta-aineiston keräämistilaisuutena, vaan jossain määrin itseisarvoisena menettelyn oikeudenmukaisuuden tunnetta lisäävänä keinona. Ihmisillä pitäisi jo pelkästään tämän vuoksi halutessaan olla lähtökohtaisesti oikeus ainakin kerran päästä suullisesti esittämään asiaansa sitä ratkaisevalle kokoonpanolle. Suullinen käsittely toisi erityisesti kirjallisessa prosessissa asioita ratkaisevia tuomioistuimia lähemmäksi asiakkaitaan, jolloin luottamuksen syntymiselle saattaisi edellä tarkoitettussa merkityksessä olla paremman edellytykset. Prosessin vuorovaikutuksellisuutta voidaan toisaalta kehittää myös kirjallisessa prosessissa. Tulevaisuudessa, kuten jo nykyisinkin, kirjalliseen prosessiin voidaan yhdistää esimerkiksi tietotekniikan kehittymisen myötä myös muita kuin nykyisin käytössä olevia kirjallisia kommunikointitapoja, jolloin se vuorovaikutukselliselta luonteeltaan lähenee perinteistä suullista käsittelyä.

Komitean kannanotto

Oikeudenkäyntimenettelyjen kehittämisessä on kiinnitettävä perinteisten prosessin laatuvaatimusten - varmuuden, joutuisuuden ja taloudellisuuden - rinnalla nykyistä enemmän huomiota siihen, että tuomioistuimissa asioivat kokisivat oikeudenkäyntimenettelyt oikeudenmukaisina. Menettelyn koetun oikeudenmukaisuuden kannalta keskeisiä tekijöitä ovat asianosaisten osallistumismahdollisuudet ja heidän kohtelunsa oikeudenkäynnissä, menettelyn vuorovaikutuksellisuus, tuomareiden puolueettomuus ja ammattietiikka sekä ratkaisujen ymmärrettävä perusteleminen.

Menettelyllisen oikeudenmukaisuuden kehittämisessä on osaltaan kysymys siitä, että oikeudenkäynnissä otetaan huomioon yksilö- ja asianosaisnäkökulma. Tämän johdonmukaisena seurauksena tuomioistuimissa ja oikeudenkäynnissä tulisi entistä enemmän ottaa huomioon asianosaisten odotukset asiansa käsittelyssä.

4.4. Oikeudenkäynnin joutuisuuden turvaaminen

Yleistä

Tuomioistuintoiminnalle asetettavana keskeisenä laatuvaatimuksena on prosessin joutuisuus ja yleisemminkin sen tehokkuus. Joutuisuusvaatimus tarkoittaa, että asiat tuomioistuimessa käsitellään ja ratkaistaan mahdollisimman nopeasti ilman aiheutonta viivytystä. Käsittelyn joutuisuus ei ole kuitenkaan ainoa tavoiteltava päämäärä, vaan sen tulisi olla oikeasuhteisessa tasapainossa prosessin muiden laatuvaatimusten, kuten edellä käsiteltyjen ratkaisun oikeellisuuden ja menettelyllisen oikeudenmukaisuuden sekä oikeudenkäynnin kustannusten minimoimisen kanssa. Oikeudenkäynnin nopeutta ei voida loputtomiin lisätä vaarantamatta esimerkiksi ratkaisujen oikeellisuutta. Asianosaiset tarvitsevat myös riittävästi aikaa oikeudenkäyntiin valmistautumiseen eikä

tässä suhteessa voida kohtuuttomasti kiirehtiä. Toisaalta prosessin laatuvaatimusten yhteensovittamisessa voidaan ottaa huomioon käsiteltävien asioiden laatu. Yksinkertaiset asiat voidaan käsitellä nopeasti tinkimällä käsittelyn perinpohjaisuudesta kun taas vaikeiden ja monimutkaisten asioiden käsittelyyn on syytä panostaa enemmän aikaa, rahaa ja yleensäkin sekä tuomioistuinten että asianosaisten työtä.

Oikeudenkäynnin joutuisuuden merkitys näkyy siinä, että sitä on korostettu niin kotimaisessa lainsäädännössä kuin kansainvälisissä sopimuksissakin. Perustuslain 21 §:ssä säädetyn vaatimuksen (”ilman aiheutonta viivytystä”) lisäksi Euroopan ihmisoikeussopimus edellyttää oikeudenkäynnin tapahtuvan ”kohtuullisen ajan kuluessa”. Ihmisoikeustuomioistuin on antanut lukuisia käsittelyaikoja koskevia ratkaisuja. Se, onko käsittely tapahtunut kohtuullisessa ajassa, riippuu tuomioistuimen linjausten mukaan esillä olevaa tapausta koskevasta kokonaisarviointista. Huomiota on ratkaisukäytännössä kiinnitetty lähinnä tapauksen vaikeusasteeseen ja osapuolten sekä valtiosisäisten tuomioistuinten ja muiden viranomaisten käyttäytymiseen prosessin kestäessä. Rikosasian syytetyllä ei ole kuitenkaan katsottu olevan velvollisuutta omalla aktiivisuudella jouduttaa prosessia. Myös asian tärkeydellä on ollut merkitystä kohtuullisen käsittelyajan toteutumista harkittaessa.⁶ Ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että esimerkiksi lapsi- ja perheoikeudelliset asiat, samoin kuin erinäiset työoikeudelliset riidat edellyttävät nopeaa käsittelyä. Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä tuomioistuinten resurssipula tai muut rakenteelliset seikat eivät ole poistaneet valtion vastuuta. Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan ihmisoikeussopimus asettaa sopimusvaltioille velvollisuuden organisoida oikeuslaitoksensa tavalla, joka sallii tuomioistuinten noudattavan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan vaatimuksia mukaan luettuna vaatimus oikeudesta oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa.⁷ Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä kohtuullista käsittelyaikaa koskevan rikkomuksen täyttymisen kynnys on toisaalta ollut jossain määrin korkealla edellyttäessään suomalaisiin käsittelyaikoihin verrattuna varsin pitkiä käsittelyaikoja.

Näistä ja muistakin jo olemassa olevista oikeudellisista takeista huolimatta oikeudenkäynnin joutuisuus on ollut jatkuvasti keskeisenä oikeuspoliittisen keskustelun kohteena niin kansallisesti (ks. esimerkiksi Optulan julkaisu 193. Nuorisoprosessi. Lasten ja nuorten tekemien rikosten viranomaiskäsittelyn arviointia. Helsinki 2002) kuin kansainvälisestikin. Siihen on myös yhteiskunnan muututtua nopeasyklisemmäksi kohdistunut kasvaneita paineita.⁸ Asian ajankohtaisuutta on lisännyt se, että tuomioistuimissa käsitellään yhteiskunnan ja oikeuden monimutkaistumisesta johtuen aikaisempaa enemmän vaikeita ja laajoja asioita, joiden käsittely luonnollisesti kestää kauemmin kuin yksinkertaisten ja aineistoltaan suppeiden asioiden.

On selvää, että oikeudenkäynnin edellytetään jatkossakin tapahtuvan joutuisasti ja vaatimukset tässä suhteessa saattavat entisestäänkin lisääntyä. Tämän vuoksi

⁶ Ks. esim. Launikari v. Suomi, EIT 5.10.2000, jossa oli kysymys valtion velvollisuudesta organisoida oikeusjärjestyksensä siten, että yksityisluonteisia oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva riita voidaan ratkaista lopullisesti kohtuullisessa ajassa. Kysymys oli myös virheellisen valitusosoituksen aiheuttamasta viivytyksestä. Tapauksessa Suomen todettiin rikkoneen ihmisoikeussopimusta. Ihmisoikeustuomioistuimen tarkasteltavana oli 4 vuotta 8 kuukautta kestänyt käsittelyaika.

⁷ Tapaus Zimmermann ja Steiner (1983). Ks. tapauksesta Matti Pellonpää, Euroopan ihmisoikeussopimus, s. 330, Helsinki 2000.

⁸ Kehitystä kuvastaa hyvin yritysten välisten eräiden riidatyyppien ratkaisumekanismiksi luotu sähköisessä verkossa tapahtuva online-tyyppinen riidanratkaisumenettely, jossa ratkaisun saa jopa muutamassa tunnissa tai enintään muutaman vuorokauden kuluessa.

oikeudenkäynnin riittävästä joutuisuudesta on tuomioistuinten ja koko oikeuslaitoksen tulevassa kehittämisessä kyettävä huolehtimaan. Käsittelyajat on erilaisin keinoin pyrittävä pitämään kohtuullisina.

Seuraavassa on ensin pohdittu niitä tekijöitä, jotka tekevät oikeudenkäynnin joutuisuudesta keskeisen tavoiteltavan päämäärän. Tämän jälkeen on tarkasteltu nykyisiä käsittelyaikoja ja niiden ongelmia ja lopuksi erilaisia mahdollisuuksia edistää oikeudenkäyntien joutuisuuden toteutumista.

Oikeudenkäynnin joutuisuuden merkityksestä

Oikeudenkäynnin kesto on erityisesti asianosaisten näkökulmasta tärkeä asia. Oikeudenkäynneissä käsiteltävät asiat koskettelevat usein elämän tärkeimpiä ja herkimpiä alueita, esimerkiksi lapsia, perhettä, toimeentuloa, asumista, ympäristöä, työtä ja turvallisuutta. Vireillä oleva oikeudenkäynti saattaa muodostua - käsiteltävän asian laadusta riippuen - asianosaisten koko arkielämää ja ajatuksia hallitsevaksi asiaksi ja olla siten henkisesti varsin kuormittavaa. Lisäksi se vie asianosaisilta aikaa ja vaatii myös taloudellista panostusta. Esimerkiksi hometaloriidan tuomion tai velkajärjestelyhakemukseen taikka lasten huoltoriitaan ja lasten huostaanottoon annettavan päätöksen viipyminen voi muodostua piinalliseksi ja pahimmillaan jopa mielenterveyttä koettelevaksi asiaksi. Rikosasiassa vasta oikeudenkäynti ja asian saattaminen päätökseen saattaa antaa rikoksen uhrille tilaisuuden toipua rikoksen aiheuttamasta järkytyksestä. Syytetyille ja hänen lähipiirilleen puolestaan on erityisesti ankarammin rangaistavissa rikoksissa usein tuskallista odottaa oikeudenkäynnin alkamista ja asiassa annettavaa ratkaisua. Rikosasian viipymisestä aiheutuvia haittoja toisinaan vielä pahentaa asian käsitteleminen julkisuudessa. Mitä kauemmin asian käsitteleminen julkisuudessa kestää, sitä suuremmat ovat tästä asianosaisille koituvat haitat.

Yksityisten ihmisten lisäksi myös yrityksille ja yhteisöille on tärkeää, että niiden riidat käsitellään nopeasti. Vireillä oleva riita saattaa esimerkiksi haitata yrityksen mahdollisuuksia harjoittaa liiketoimintaansa tai aiheuttaa pahimmillaan epävarmuutta yrityksen toiminnan jatkumisesta. Riidan pitkittyessä myös yrityksen uskottavuus suhteessa yhteistyökumppaneihinsa saattaa heiketä. Oikeudenkäynnin hitaus saattaa haitata myös laajemmin tietyn alueen elinkeinoelämän tai laajemminkin ihmisten elinympäristön kehittämistä. Esimerkiksi kunnan kaavapäätöksestä tehdyn valituksen käsittelyn viivästyemisellä hallintotuomioistuimissa voi olla tällaisia haitallisia seurauksia.⁹

Oikeudenkäynnin viivästyminen saattaa muodostaa esteen oikeusturvan tosiasialliselle toteutumiselle. Pahimmillaan oikeudenkäynnin hitaus saattaa nimittäin johtaa siihen, ettei ratkaisulla, olipa se sitten miten oikea tahansa, ole asianosaisille enää tosiasiallista merkitystä. Oikeudenkäynnin hitaus aiheuttaa myös lähes aina lisäkustannuksia. Se voi myös nostaa ylipäätään oikeudenkäyntiin ryhtymisen kynnyistä, jolloin ongelmia muodostuu oikeuden saatavuuden näkökulmasta.

⁹ Oikeusministeriö on marraskuussa 2003 asettanut työryhmän, jonka tehtävänä on laatia hallituksen iltakoulukäsittelyä varten toimenpide-ehdotuksia valitusten käsittelyn nopeuttamisesta yhteiskunnan ja alueiden kehittämisen kannalta merkittävissä asioissa.

Tietoisuus ratkaisujen viipymisestä saattaa toisaalta olla omiaan synnyttämään aiheettomia oikeudenkäyntejä ja lisäämään ilmeisen perusteettomia, vain viivyttämistarkoituksessa tehtäviä muutoksenhakuja. Muutosta saatetaan hakea pelkästään esimerkiksi korko- tai inflaatiohyödyn tavoittelemiseksi. Rikosasioissa rangaistuksen täytäntöönpanon lykkääminen puolestaan on toisinaan muutoksenhaun ainoa tosiasiallinen vaikutin.

Vaikka tavoitteina olevien oikeudenkäynnin nopeuden ja ratkaisuvarmuuden yhteensovittamisessa ja niiden välisen tasapainon saavuttamisessa onkin jossain määrin vaikeuksia tavoitteiden ristiriitaisuuden vuoksi, saattaa oikeudenkäynnin joutuisuus myös lisätä ratkaisujen oikeellisuutta. Nopeasti tapahtumien jälkeen käytävä oikeudenkäynti helpottaa asianosaisia ja todistajia muistamaan tapauksen yksityiskohtia. Mitä enemmän aikaa tapahtumista puolestaan kuluu, sitä enemmän vastaanotettavan näytön laatu heikkenee. Toisaalta tuomareiden on helpompi pitää mielessään suulliset lausumat ja arvioida niitä, jos ne on esitetty oikeudelle välittömästi ennen ratkaisun tekemistä.

Oikeudenkäynnin nopeus vaikuttaa kaikkiaan monella tapaa myönteisesti ja parantaa yksilöiden oikeusturvan toteutumista yksittäisessä asiassa. Tämän lisäksi sillä on merkitystä yleisemminkin tuomioistuinten yhteiskunnallisten tehtävien toteutumisen kannalta. Tuomioistuinten ohjaustehtävän (ks. III.1.) onnistumiseksi esimerkiksi uusia ja tulkinnanvaraisia lainsäädännöksiä koskevat oikeusriidat tulisi kyetä ratkaisemaan mahdollisimman nopeasti. Toisaalta jos oikeudenkäynnit tapahtuvat liian hitaasti, tämä murentaa tuomioistuinten asemaa yhteiskunnan merkittävimpänä konfliktien ja oikeusriitojen ratkaisupaikkana. Tällä puolestaan voi olla kielteisiä seurauksia koko oikeus- ja yhteiskuntajärjestelmän ylläpitämisessä. Jo nyt on nähtävissä, että tuomioistuimille vaihtoehtoisten konfliktinratkaisujärjestelmien kehittymisen yhtenä taustatekijänä on ollut tuomioistuinkäsittelyn hitaus. Esimerkiksi välimiesmenettelyn yhtenä etuna tuomioistuinmenettelyyn verrattuna on pidetty nopeutta.¹⁰

Oikeudenkäynnin nopeudella on myös vaikutusta esimerkiksi rikollisuuden ehkäisemisessä ja sillä on siten kriminaalipoliittistakin merkitystä. Nopealla asian käsittelyllä voidaan katkaista joskus tehokkaastikin etenkin nuoren rikoskierre. Rikosasioiden kokonaiskäsittelyajat voivat tämän seurauksena siten merkittävästikin vaikuttaa rikollisuuden kokonaismäärään vaikka sanktioiden ankaruudessa ei tapahtuisikaan muutosta.

¹⁰ Käytännössä välimiesmenettely ei aina ole tuomioistuinmenettelyä nopeampaa. Välimiesmenettelyn nopeus suhteessa tuomioistuinmenettelyyn korostuu lähinnä laajoissa ja vaikeissa riidoissa jo pelkästään sen vuoksi, että välimiesten tekemään ratkaisuun ei voi hakea muutosta, jolloin muutoksenhakuvaihe jää kokonaan pois. Välimiesmenettelyä kehitettäessä on sen nopeuteen pyritty kiinnittämään huomiota. Keskuskaupakamarin välityslautakunnan sääntöjen mukaisissa välimiesmenettelyissä välitystuomio tulee antaa vuoden määräajassa. Välityslautakunnan tilastojen mukaan tuomio sääntöjen mukaisissa jutuissa annetaan keskimäärin 8,5 kuukaudessa siitä, kun välimiesoikeus sai jutun asiakirjat. Lisäksi on olemassa ns. nopeutettuja välimiesmenettelyitä, joissa asianosaiset sopivat etukäteen siitä, että välitystuomio annetaan muutaman kuukauden määräajassa. Keskuskaupakamarin välityslautakunta valmistelee parhaillaan nopeutettua välimiesmenettelyä koskevia sääntöjä, joiden mukaisesti toimittaessa välitystuomio annetaan kolmessa kuukaudessa.

Nykyisistä käsittelyajoista

Tuomioistuinten käsittelyajat¹¹ vuonna 2002 ratkaistuissa asioissa olivat:

1. Korkeimmassa oikeudessa keskimääräinen käsittelyaika valituslupa-asioissa oli 5,3 kuukautta ja asiaratkaisuissa 18 kuukautta.
2. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa keskimääräinen käsittelyaika oli 11,2 kuukautta.
3. Hovioikeuksissa keskimääräinen käsittelyaika oli 8,3 kk vaihdellen hovioikeuksittain 5,3 kuukaudesta 10,4 kuukauteen. Vuonna 2002 ratkaistuista asioista 23 prosenttia oli viipynyt hovioikeuksissa yli vuoden.
4. Hallinto-oikeuksissa keskimääräinen käsittelyaika oli 8 kuukautta vaihdellen hallinto-oikeuksittain 5,9 kuukaudesta 11 kuukauteen. Vuonna 2002 ratkaistuista asioista 22 prosenttia oli viipynyt hallinto-oikeuksissa yli vuoden.
5. Käräjäoikeuksissa keskimääräinen käsittelyaika rikosasioissa oli 3,5 kuukautta. Käsittelyajat kuitenkin vaihtelivat voimakkaasti käräjäoikeuksittain. Pääkaupunkiseudun suurissa käräjäoikeuksissa käsittelyajat olivat 4,5 – 7,5 kuukautta. Käsittelyajat olivat puolestaan kaksi kuukautta tai lyhyemmät 15 käräjäoikeudessa.

Istunnossa ratkaistujen riita-asioiden keskimääräinen käsittelyaika oli käräjäoikeuksissa 10,4 kuukautta. Myös istutokäsittelyyn edenneiden riita-asioiden keskimääräiset käsittelyajat vaihtelivat merkittävästi käräjäoikeuksittain. Isoista käräjäoikeuksista esimerkiksi Tampereen ja Lahden käräjäoikeuksissa istutokäsittelyyn edenneiden riita-asioiden keskimääräinen käsittelyaika oli 6,8 kuukautta, kun puolestaan vastaava luku oli Espoon käräjäoikeudessa 16,1 kuukautta, Helsingin käräjäoikeudessa 13,7 kuukautta ja Vantaan käräjäoikeudessa 10,2 kuukautta. Kirjallisessa valmistelussa ratkaistujen riita-asioiden keskimääräinen käsittelyaika oli 2,3 kuukautta.

6. Markkinaoikeudessa keskimääräinen käsittelyaika oli 5,3 kuukautta, vakuutus oikeudessa 13,8 kuukautta ja työtuomioistuimessa 4,8 kuukautta.

Ongelmana esimerkiksi käräjäoikeuksissa ei yleensä ole helppojen ja yksinkertaisten asioiden käsittelyjen viivästyminen vaan tällaiset asiat käsitellään varsin nopeasti. Sanottu koskee lähinnä riidattomia saatavia koskevia perintäasioita (OK 5:3 §) ja yksinkertaisia rikosasioita kuten rattijuopumuksia ja muita liikenne rikosasioita sekä kirjaamisasioita. Sen sijaan asioiden käsittely saattaa pitkittyä vaikeissa ja laajoissa asioissa. Tämä koskee sekä rikos että riita-asioita. Kokonaiskäsittelyaikaa vielä pidentää se, että tällaisissa asioissa haetaan helposti muutosta, jolloin muutoksenhakuvaihe lisää kokonaiskestoaikaa. Esimerkiksi tavanomaisen pääkäsittelyn jälkeen ratkaistun riita-asian käsittely muutoksenhakuvaiheeseen kestää helposti kaksikin vuotta. Jos korkein oikeus myöntää asiassa valitusluvan, kokonaiskäsittelyaika voi nousta jopa kolmeen vuoteen, yksittäisissä asioissa vielä pidemmäksi. Myös ennakkoratkaisun pyytäminen EY-tuomioistuimelta pidentää käsittelyaikaa.

Toisaalta keskimääräisistä käsittelyajoista voidaan päätellä, että osa asioista viipyy tuomioistuinkäsittelyssä huomattavasti näitä pidempäänkin. Keskimääräiset käsittelyajat eivät suoraan kerrokaan sitä, ovatko käsittelyajat kaikissa tapauksissa kohtuullisen

¹¹ Kokonaiskäsittelyaikoihin on vielä lisättävä muutoksenhakemiselle varattu aika, joka ei sisälly muutoksenhakutuomioistuinten tilastoituihin käsittelyaikoihin.

mittaisia. Käytännössä on ilmennyt tapauksia, joissa käsittelyajat ovat olleet keskimääräisiä käsittelyaikoja huomattavastikin pidempiä.

Kokonaisarviona nykyisistä käsittelyajoista voidaan sanoa, että etenkin vaikeissa, näytöltään epäselvissä ja laajoissa asioissa ovat usein kohtuuttoman pitkät. Rutiiniasiat sen sijaan yleensä käsitellään tuomioistuimissa varsin nopeasti.

Yhdenvertaisuuden näkökulmasta ongelman muodostaa se, että käsittelyajat vaihtelevat voimakkaasti tuomioistuimittain ja saman tuomioistuimen sisälläkin eri asiaryhmissä ja eri käsittelijöillä. Näyttäisi siltä, että etenkin pääkaupunkiseudun ihmiset ovat tässä suhteessa muuhun maahan nähden selvästi eriarvoisemmassa ja heikommassa asemassa.

Miten oikeudenkäynnin joutuisuutta tulisi edistää

On selvää, että oikeudenkäynnin joutuisuutta ei voida varmistaa aivan yksinkertaisesti ja vain muutamaankin keinoon turvautumalla, koska oikeudenkäynnin kestoon vaikuttavat lukuisat eri tekijät. Merkitystä on ensinnäkin oikeudenkäyntimenettelyä koskevilla säännöksillä ja niiden soveltamistavalla käytännössä. Yleensä mitä perusteellisemmin asiaa käsitellään, sitä pidempään käsittely kestää. Toisaalta asia voidaan käsitellä nopeasti ja silti perusteellisestikin. On myös huomattava, että kokonaiskäsittelyajan huomattavasta pituudesta huolimatta tuomioistuimen työmäärä asiassa voi olla esimerkiksi yhteensä vain muutamia päiviä. Käsittelyajan kokonaisuus muodostuukin yleensä aivan muista tekijöistä kuin tuomioistuimen asian harkintaan ja ratkaisun laatimiseen käyttämästä ajasta.

Yleensä nykyiset menettelysäännökset mahdollistavat varsin nopean käsittelyn kaikissa prosessilajeissa. Jos menettelysäännöksiä kehitetään entistä joustavammiksi (jäljempänä 4.5.), tämä saattaa entisestään lisätä mahdollisuuksia joutuisaan oikeudenkäyntiin. Myös tuomioistuintekniikan kehittyminen vaikuttanee samaan suuntaan.

Oikeudenkäynnin kokonaiskeston vaikuttaa toisaalta myös se, millaiseksi muutoksenhakujärjestelmä mahdollisine muutoksenhakukieltoineen on rakennettu ja toisaalta miten koko prosessiketjun kokonaisuus laajasti ymmärrettynä toimii. Asianosaisten näkökulmasta pelkästään tuomioistuinkäsittelyyn kuuluva aika ei ole merkityksellinen, vaan heille tärkeää on, kuinka kauan koko prosessi, mukaan luettuna kaikki tuomioistuinkäsittelyn ulkopuolisetkin vaiheet, kestää. Asianosaiset eivät välttämättä aina edes kunnolla hahmota prosessin eri vaiheita toisistaan ja miellä tuomioistuinkäsittelyä omaksi erilliseksi vaiheeksi asian käsittelyssä. Prosessin joutuisuudesta keskusteltaessa huomiota tulisikin kiinnittää nykyistä enemmän prosessin kokonaiskeston eikä pelkästään yksittäisen tuomioistuimen käsittelyaikoihin. Rikosasioissa kokonaiskäsittelyaika voidaan laskea esitutkinnan aloittamisesta tuomioistuimen lainvoimaiseen ratkaisuun ja laajimmillaan kokonaiskäsittelyaikaan tulisi lukea myös täytäntöönpano. Riita-asioissa kokonaiskäsittelyajaksi voidaan puolestaan laskea se aika, joka kuuluu asianosaisten kääntymisestä ensimmäisen kerran oikeussuojakoneiston (esimerkiksi asianajajan) puoleen siihen saakka kunnes asiassa saadaan lainvoimainen ratkaisu ja se laitetaan täytäntöön. Hallintolainkäytössä vastaavasti on varsinaisen hallintolainkäyttöprosessin keston lisäksi otettava lukuun sitä edeltävään hallintomenettelyyn kulunut aika. Kokonaiskäsittelyajan kohtuullisuus ei siten ole kiinni pelkästään tuomioistuimen toimenpiteistä, vaan se edellyttää monitahoista yhteistyötä asian käsittelyyn sen eri vaiheissa osallistuvien kanssa. Jatkossa tällaista

yhteistyötä voidaan harjoittaa esimerkiksi erillisprojekteissa ja tuomioistuinten lauluhankkeiden yhteydessä. Luodut yhteistyömallit ja toimintatavat tulisi vakiinnuttaa osaksi eri prosessitoimijoiden jokapäiväistä työntekoa.¹² Käsittelyn joutuisuuden merkitystä tulisi myös pitää esillä tuomareille ja muulle tuomioistuinten henkilöstölle, asianajajille, julkisille oikeusavustajille ja syyttäjille suunnatussa koulutuksessa. Myös asianajajat ja syyttäjät ovat osaltaan vastuussa siitä, että asiat saadaan tuomioistuimissa käsiteltyä ilman kohtuuttomia viivästyksiä.

Yksittäisissä tuomioistuimissa asioiden käsittelynopeus riippuu edellä mainittujen seikkojen lisäksi suuresti koko tuomioistuimen ja yksittäisen tuomarin ja häntä avustavan kansliahenkilökunnan töiden organisoinnista ja omaksutuista työtavoista, joilla tekijöillä on yhtymäkohtia henkilöstön osaamiseen ja ammattitaitoon. Kun käsittelyn viivästyminen ovat ongelma lähinnä laajoissa ja vaikeissa asioissa, tulisi tällaisten asioiden käsittelytapaan kiinnittää erityistä huomiota heti asian tultua vireille tuomioistuimessa esimerkiksi vapauttamalla asiaa käsittelevä tuomari muista tehtävistä tai luomalla näitä asioita varten omia ”käsittelylinjastoja”. Joissakin tuomioistuimissa näin menetelläänkin. Töiden organisoinnin ja työtapojen merkitykseen käsittelyaikojen kannalta on kiinnitetty huomiota myös lainsäädännössä, kun vuoden 2003 alusta voimaan tulleen riita-asiaain oikeudenkäyntimenettelyn uudistamisen yhteydessä tuomioistuimille tuli velvollisuus riita-asioissa antaa viipymättä vastauksen saapumisen jälkeen asianosaisille arvio käsittelyn tulevasta aikataulusta (OK 5:18,2; 768/2002). Kun asialle määrätään käsittelijä heti asian saavuttua tuomioistuimeen ja käsittely aikataulutetaan mahdollisimman nopeasti, voidaan jo näillä toimilla ehkäistä käsittelyn viivästyminen. Myös aktiivinen ja tehokas prosessinjohto menettelyn kaikissa vaiheissa on tärkeää käsittelyn joutuisuuden turvaamisen kannalta.

Pelkästään hyvällä organisoinnilla käsittelynopeudet eivät kuitenkaan pysy kohtuullisina, vaan keskeinen tekijä on myös tuomioistuimen käytettävissä olevat resurssit. Jos tuomioistuin on aliresursoitu, käsittelyviiveiltä on hyvästä organisoinnista huolimatta ainakaan pitkällä aikavälillä mahdotonta välttää, kuten eräät käytännön esimerkit ovat osoittaneet. Pienessä käräjäoikeudessa jo yhden tavanomaista laajemman asian käsittely voi sitoa pitkäksi aikaa niin runsaasti tuomareita, että muiden asioiden käsittely viivästyy. Suuressa tuomioistuimessa vireille tulevien asioiden määrä saattaa huomattavasti lisääntyä nopeastikin ja aiheuttaa viivästyso ongelmia.

Yhtenä keinona puuttua resurssiongelmaan on ollut määräaikaisten tuomareiden käyttäminen lisäresurssina. Määräaikaisten tuomareiden käyttö on kuitenkin

¹² Esimerkki eri tahojen onnistuneesta yhteistyöstä on oikeusministeriön vuosina 2000-2001 viidellä paikkakunnalla toteuttama kokeilu, jonka tavoitteena oli nopeuttaa nuorten tekemien rikosten oikeuskäsittelyn eri vaiheita. Tarkoituksena oli lyhentää käsittelyn kaikkia vaiheita eli esitutkintaa, sovittelua, syyteharkintaa, tuomioistuin käsittelyä sekä seuraamuksen täytäntöönpanoa. Käsittelyaikojen kestoon pyrittiin vaikuttamaan tiivistämällä viranomaisten yhteistyötä sekä kehittämällä uusia toimintamalleja. Kokeilun tuloksena käsittelyajat rikoksen ilmitulosta sen pääkäsittelyyn lyhenivät kaikilla paikkakunnilla, eräillä jopa puoleen entisestä. Toimintatapa laajennettiin vuonna 2002 kuudelle uudelle paikkakunnalle ja tavoitteena on kokeilussa syntyneiden erilaisten toimintamallien vakiinnuttaminen ja valtakunnallistaminen. Ks. ”Nuorten tekemien rikosten nopeutettu käsittely ” (oikeusministeriön työryhmämietintö 2002:3) ja ”Nuorten tekemien rikosten nopeutettu käsittely. Kokeilusta laajentamiseen, laajentamisesta valtakunnallistamiseen” (oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2003:3). Tälle työlle jatkona oikeusministeriö on 28.10.2003 asettanut työryhmän, jonka tavoitteena on nopeuttaa rikosasioiden käsittelyä esitutkinnan alkamisesta rangaistuksen täytäntöönpanon päättämiseen saakka. Lisäksi tehtävänä on parantaa rikosoikeudellisen järjestelmän vaikuttavuutta. Työryhmän on tehtävä ehdotuksensa 31.12.2006 mennessä.

ongelmallista sekä periaatteelliselta että myös tuomioistuimen käytännön töiden järjestämisen kannalta, eikä sitä tulisikaan käyttää ratkaisukeinona resurssitarpeiden vaihdellessa kuin poikkeuksellisesti.

Käsittelynopeuksiin voidaan vaikuttaa myös muutoin tuomioistuinten resurssienjakoa joustavampaan suuntaan kehittämällä. Tuomarityövoiman ei välttämättä tarvitsisi olla nykyiseen tapaan sidottuja vain oman tuomioistuimensa tuomiopiirin asioiden käsittelyyn. Esimerkiksi käräjätuomarien toimivalta voisi olla koko hovioikeuspiirin alue, jolloin tuomarityövoimaa voitaisiin työtilanteiden vaatimalla tavalla tarkoituksenmukaisesti kohdistaa sinne, missä sitä eniten tarvitaan. Syyttäjälaitos on näitä näkökohtia silmällä pitäen organisoitunut koko maan kattaviin yhteistoiminta-alueisiin, joiden sisällä syyttäjät voivat käsitellä asioita ohi oman virastonsa toimintapiirin. Laajentamalla käräjätuomareiden toimivaltaa koko hovioikeuspiirin alueelle voitaisiin vähentää sitäkin ongelmaa, joka seuraa ruotsinkielisten tuomareiden vähäisestä määrästä. Hovioikeuspiirin ruotsinkieliset tuomarit muodostaisivat ”pankin”, josta tarvittaessa arvottaisiin tuomarit sellaisiin käräjäoikeuksiin, joissa ei ole riittävästi ruotsinkielisiä tuomareita.

Toisaalta tulisi selvittää mahdollisuuksia siirtää ruuhkatilanteissa vireille tulleita asioita ruuhkaantuneesta tuomioistuimesta paremmassa työtilanteessa olevaan tuomioistuimeen. Resurssien nykyistä joustavammalla kohdentamisella tulisi kaikin tavoin pyrkiä estämään ruuhkien syntyminen jo ennakolta. Käytäntö on osoittanut, että asiat saattavat eri syistä tuomioistuimissa ruuhkaantua nopeastikin, mutta vastaavasti syntyneen ruuhkan purkaminen on yleensä osoittautunut huomattavasti pitkäkalliseksi ja vaikeaksi asiaksi.

Käsittelyajat ovat olleet keskeinen tulosohjauksessa käytetty tuomioistuinten toimintaa kuvaava mittari. Vaikka tulevaisuudessa muihin lainkäytön laadun osa-alueiden mittaamiseen ja seuraamiseen panostettaneenkin nykyistä enemmän, on resurssien suuntaamisen ja asian merkityksen havaitsemisen kannalta tärkeää, että myös käsittelyaikoja seurataan tulosohjausprosessin puitteissa myös jatkossa. Osana tulosohjausta ja yksittäisten virastojen tulosjohtamista voitaisiin käsittelyaikojen joutuisuuden edistämiseksi kokeilla myös yritys-elämässä ja jo julkisella sektorillaakin eräillä toimialoilla käytössä olevan palvelusitoumusajattelun ja –menettelyn kehittämistä. Tämä tarkoittaisi pelkistetysti sitä, että tuomioistuin sitoutuisi käsittelemään asian tietyn määräajan puitteissa, jolloin käsittely ei tuomioistuimesta johtuvista syistä saisi kestää ilmoitettua kauemmin.

Keskeinen lainsäädännöllinen keino vaikuttaa käsittelyaikoihin on ollut säätää tietyn asiaryhmän käsittely tapahtuvaksi kiireellisenä. Esimerkiksi oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 5 luvun 13 §:ssä säädetään alle 18-vuotiaiden vastaajien ja eräiden pakkokeinojen kuten vangitsemisen kohteena olevien vastaajien asioiden pääkäsittelyn pitämisestä kahden viikon kuluessa rikosasian vireilletulosta. Erityislakien nojalla kiireellisenä on käsiteltävä myös esimerkiksi lähestymiskiellosta annetun lain (898/1998) mukainen asia, lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta annetussa laissa (619/1996) tarkoitettu asia, ulosottolain (37/1895) 9 luvun 11 §:ssä tarkoitettu täytäntöönpanoriita, lastensuojelulaissa (683/1983) tarkoitettu perhe- ja yksilökohtaista lastensuojelua koskevat alustus- ja muutoksenhakuasiat sekä maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) tarkoitettu asuntorakentamisen kannalta tai muutoin yhteiskunnallisesti merkittäväksi katsottavaa asemakaavaa koskeva valitus. Lisäksi laissa on säännöksiä, joiden nojalla eräät valitusasiat ja kantelut on käsiteltävä

kiireellisenä. Tulevaisuudessakin tämän instrumentin käyttäminen käsittelynopeuksien parantamiseksi on eräiden asioiden osalta niiden luonteen vuoksi perusteltua. Toisaalta on selvää, että mitä enemmän asioita säädetään käsiteltäväksi kiireellisenä, sitä vähemmän tällä on käytännössä merkitystä asioiden käsittelynopeuteen. Tämän vuoksi tätä keinoa tulisi käyttää harkiten ja vain välttämättömmissä asiaryhmissä.

Muun käsittelyaikoihin kohdistuvan kehittämistyön lisäksi on ilmeistä, että myös asianosaisten oikeussuojakeinoja asian viipymistä vastaan tulisi nykyisestä parantaa. Asia on tullut entistä ajankohtaisemmaksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen 26.10.2000 antaman ratkaisun *Kudla v. Puola* johdosta. Tähän ratkaisuun viitaten viipymistä vastaan käytössä oleviin oikeussuojakeinoihin yritettiin saada parannusta äskettäisessä oikeudenkäymiskaaren uudistamisessa, mutta hanke ei johtanut tuloksiin.

Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisun mukaan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklaa on tulkittava siten, että se takaa tehokkaan oikeussuojakeinon kansallisen viranomaisen edessä silloin, jos 6 artiklan 1 kohdassa taattua oikeutta oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa väitetään loukatun. Mainittuun ratkaisuun viitaten hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi oikeudenkäymiskaaren eräiden todistelua, kiireelliseksi julistamista ja ylimääräistä muutoksenhakua koskevien säännösten muuttamisesta (HE 190/2002) ehdotettiin uutena instituutiona oikeudenkäymiskaareen otettavaksi säännökset niistä edellytyksistä ja siitä menettelystä, jonka avulla asianosainen voisi saada asiansa julistettua käsiteltäväksi kiireellisenä. Hallituksen ehdotus ei kuitenkaan mennyt eduskunnassa läpi lakivaliokunnan vastustettua sitä mietinnössään (LaVM 30/2002). Valiokunnassa kuullut asiantuntijat olivat olleet erimielisiä siitä, tarvitaanko Suomessa tällaista uutta oikeussuojakeinoa ja, jos tarvitaan, pitääkö keinolla voida vaikuttaa asian käsittelyyn ennakoita vai olisiko prosessin lopussa tai sen jälkeen käytettävissä oleva kantelutyypinainen keino parempi.

Asianosaisten oikeussuojakeinoja asian viipymistä vastaan jatkovalmisteltaessa tulisi laajemmin selvittää, olisiko parempi kehittää oikeussuojakeinoja, joilla voidaan vaikuttaa asian käsittelyaikatauluun ennakoita vai olisivatko jälkikäteiset viivästymisen jo synnyttyä tai vasta oikeudenkäynnin päättymisen jälkeen käytettävissä olevat keinot tehokkaampia. Mahdollista on, että asioiden käsittelyn joutuisuuden kehittämiseksi tarvitaan molempien tyyppisten keinojen käyttöön ottamista.

Jatkovalmistelussa tulisi lakivaliokunnan kannanoton (LaVM 30/2002) mukaisesti selvittää, mikä on hallituksen esityksessä HE 190/2002 ehdotetun kiireelliseksi julistamisinstituution ja vuoden 2003 alusta oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 18 §:ään lisättyjen asian käsittelyn aikataulutusta koskevien säännösten välinen suhde ja miten ne vaikuttavat toisiinsa. Koska ehdotettu kiireelliseksi julistamisinstituutio pitää sisällään monia hyviä näkökohtia, sen jatkokehittäminen olisi joka tapauksessa tarpeen. Menettelyn etuna suhteessa jälkikäteisiin oikeussuojakeinoihin on ennen muuta se, että asianosaisen ei tarvitse ensin odottaa asian käsittelyn viivästymistä, vaan hän voi vaikka heti prosessin alussa pyytää asian kiireelliseksi julistamista ja ilmoittaa nimenomaan asiaa käsittelevälle tuomioistuimelle asian kiireellisyyteen vaikuttavista erityistä näkökohdista. Tällainen asiaa käsittelevän tuomioistuimen puoleen kääntyminen saattaisi myös käytännössä parhaiten johtaa prosessin nopeutumiseen. Toisaalta jos kiirehtimispyyntöjä tulisi runsaasti ja asioita tarpeettoman usein määrättäisiin käsiteltäväksi kiireellisenä, tämä voisi heikentää oikeussuojakeinon tehokkuutta ja koko instituutio saattaisi käydä hyödyttömäksi. Kiireelliseksi julistamisen kynnyks tulisikin pitää korkeana ja kiireelliseksi julistamisen tulisi tulla kysymykseen vain

poikkeustapauksissa. Kiireelliseksi julistamisen pyytämisen tulisi olla mahdollista kaikissa tuomioistuimissa.

Jatkossa oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 18 §:n mukaiset käsittelyn aikatauluttamiseen velvoittavat säännökset tulisi ulottaa koskemaan kaikkia tuomioistuimia ja kaiken tyyppisiä asioita. Asianosaiset saisivat siten aina jo käsittelyn alkuvaiheessa tietoa, mitä asian käsittelyssä tapahtuu ja myös myöhemmin tosin tarkentuvan ennusteen käsittelyaikataulusta. Asian käsittelyn joutuisuuden edistämisen lisäksi tällainen menettely myös vahvistaisi menettelyn koettua oikeudenmukaisuutta.

Enemmän jo tapahtuneeseen viivästyksen reagoivina jälkikäteinä keinoina voisivat puolestaan tulla kysymykseen ensinnäkin erityinen viivästyskantelu tuomioistuimelle ja ylempälle tuomioistuimelle. Ensin mainittu koskisi esitutkintaa ja syyteharkintaa, joiden viivästyisestä olisi mahdollisuus kannella käräjäoikeudelle. Tämä tehostaisi jo nykyisin olemassa olevaa mahdollisuutta kannella viivästyksestä tutkintaa ja syyteharkintaa suorittavan esimiehelle, joka voi käskyvaltaansa käyttäen määrätä alaisensa kiirehtimään asian käsittelyä. Ensin mainittu mahdollisuus kannella tuomioistuimelle voisi koskea myös hallintoviranomaisen viivyttelyä erityisesti silloin, kun asiassa on kyse henkilön perusoikeuksista. Viivästyskantelu tehtäisiin hallinto-oikeudelle. Käräjäoikeusprosessin viivästyisestä olisi puolestaan mahdollisuus kannella hovioikeudelle,¹³ hovioikeusmenettelyn viivästyisestä korkeimmalle oikeudelle ja hallinto-oikeusmenettelyn viivästyisestä korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Vastaava sääntely soveltuisi myös vakuutus oikeuden ja markkinaoikeuden toimialalla. Kanteluinstanssi voisi määrätä saattamaan asian käsittelyn päätökseen tietyssä määräajassa.

Jälkikäteinä oikeussuojakeinona voitaisiin kehittää myös vahingonkorvausoikeutta koskevia säännöksiä. Tätä silmällä pitäen olisi selvitettävä, tulisiko vahingonkorvauslakiin ottaa nimenomaiset säännökset siitä, että sillä, joka kärsii oikeudenkäynnin, esitutkinnan, syyteharkinnan tai muun lainkäyttöprosessiin liittyvän toimen viivästyksen johdosta vahinkoa, olisi oikeus vaatia valtiolta vahingonkorvausta. Pitkällä tähtäimellä voitaisiin jopa harkita, että korvausta maksettaisiin tuomioistuimesta johtuvan viivästyksen johdosta ilman, että asianosaisten tarvitsisi osoittaa kärsineensä viivästyksen johdosta vahinkoa.

Rikosasioissa prosessin kohtuuton asianosaisista riippumaton viivästyminen puolestaan voitaisiin ottaa huomioon perusteena jättää syyttämättä, lieventää rangaistusta tai jättää tuomitsematta rangaistukseen. Oikeuskäytännössä prosessin kohtuuton viivästyminen on eräissä tilanteissa jo mainituilla tavoilla otettukin huomioon, vaikka asiaa suoranaisesti sääteleviä normeja ei olekaan olemassa.

Jälkikäteisten oikeussuojakeinojen merkitys on kahtaalla. Ensinnäkin niiden olemassaolo vaikuttaa käsittelyaika viivästyksiä jo ennalta ehkäisevästi, preventiivisesti. Tietoisuus asianosaisten käytössä olevista oikeussuojakeinoista on omiaan lisäämään prosessin eri

¹³ Tämän tyyppinen mahdollisuus oli aikaisemmin laissa. Lokakuun 1 päivänä 1997 voimaan tulleen rikosasioiden oikeudenkäynti uudistuksen yhteydessä kumottiin nimittäin oikeudenkäymiskaaren 16 luvun 4 §:n 2 momentti, jonka mukaan asianosainen, joka katsoi lykkäyksellä asiaa turhaa viivyttävän, sai kannella siitä 30 päivän kuluessa hovioikeuteen (niin sanottu kantelu tarpeettomasta lykkäyksestä). Kantelu oikeus koski sekä riita- että rikosasioita. Rikosasioiden oikeudenkäynti uudistuksen yhteydessä asioiden lykkääminen säädettiin pääsääntöisesti kielletyksi. Säännös katsottiin sen vuoksi tarpeettomaksi ja kumottiin.

toimijoiden panostusta toimintaan, joka edistää prosessin joutuisuutta. Myös tuomioistuinten resursseista päättävät tahot joutuisivat ottamaan oikeussuojakeinojen olemassaolon huomioon ja osaltaan niiden ”pakottamana” takaamaan tuomioistuinten toiminnalle riittävät resurssit. Asianosaisten tekemät kantelut voisivat myös johtaa tuomioistuimissa toiminnan kehittämiseen ja toimia näin tarpeellisina kehittämisyksiköinä, jolloin oikeussuojakeinon käytöstä pääsisivät mahdollisesti välillisesti hyötymään jatkossa myös tuomioistuimen muut asiakkaat. Toisaalta voidaan pitää vallitsevien oikeudenmukaisuuskäsitysten mukaisena, että tuomioistuimesta johtuvasta viivästyksestä häittää kärsinyt henkilö saa tästä tavalla tai toisella hyvityksen.

Jälkikäteisiin oikeussuojakeinoihin sisältyy kuitenkin niistä koituvien etujen vastapainoksi myös haittoja, jotka pitäisi pystyä torjumaan. Esimerkiksi kantelussa ylemmälle tuomioistuimelle on se vaara, että ylempi tuomioistuin sekaantuu liikaa vireillä olevan asian käsittelyyn selvittäessään, mistä asiassa on kysymys ja miten sitä on käsitelty. Käsittelyviiveiden ottaminen huomioon rikosoikeudellisia seuraamuksia määrättäessä saattaa puolestaan johtaa ongelmiin epäiltyjen ja syytettyjen yhdenvertaisuuden kannalta: siellä missä oikeuslaitos toimii tehokkaasti, tulee ankarammat seuraamukset rikoksista ja siellä missä se toimii tehottomasti, rikoksen tekijät pääsevät vähemmällä.

Komitean kannanotto

Komitea katsoo, että oikeudenkäynnin joutuisuuden turvaamiseksi ja sen edelleen kehittämiseksi tulisi ryhtyä erityisesti seuraaviin toimenpiteisiin:

- a) *Tuomioistuinten resurssijakoa on kehitettävä nykyistä joustavammaksi. Tässä tarkoituksessa tulee selvittää mahdollisuus laajentaa käräjätuomareiden toimivalta käräjäoikeuden tuomiopiiriä laajemmaksi esimerkiksi kattamaan kyseisen hovioikeuspiirin tuomiopiiri. Tuomarityövoimaa voitaisiin siten esimerkiksi ruuhkatilanteissa joustavasti kohdentaa sen käräjäoikeuden asioihin, joissa sitä eniten tarvitaan. Lisäksi tulisi selvittää mahdollisuus siirtää vireille tulleita asioita ruuhkaantuneesta tuomioistuimesta paremmassa työtilanteessa olevaan tuomioistuimeen, jolloin säästyttäisiin monia käytännöllisiä ongelmia aiheuttavilta muutoksilta tuomiopiirien rajoissa.*
- b) *Käsittelyn aikatauluttamiseen ja asian käsittelyvaiheista ilmoittamiseen velvoittavat säännökset – jotka koskevat jo riita-asioita – tulee ulottaa kaikkiin tuomioistuimiin ja kaiken tyyppiin asioihin.*
- c) *Asianosaisten oikeussuojakeinoja asian viipymistä vastaan tulee parantaa.*

4.5. Oikeudenkäyntimenettelyn joustavoittaminen ja keventäminen

Prosessuaaliset säännöt ja periaatteet määräävät, miten oikeudenkäynnissä on toimittava tai voidaan toimia. Osa prosessuaalisista säännöistä on luonteeltaan velvoittavia, jolloin ne määräävät, miten tietyssä tilanteessa joko tulee toimia tai ei saa toimia. Osa säännöistä puolestaan on sellaisia, jotka jättävät harkintavaltaa sen suhteen, toimiako ja miten toimia tietyssä prosessin tilanteessa. Useat säännökset ovat vielä sellaisia, että ne sisältävät sekä velvoittavia että harkinnanvaraisia elementtejä riippuen siitä, kenen oikeudenkäynnin toimijan näkökulmasta säännöstä tarkastellaan.

Prosessinormien luonteeseen ja jaotteluun liittyy tuomioistuimen ja asianosaisten myötävaikutusta oikeudenkäynnissä koskeviin menettelyperiaatteisiin kuuluvat toisilleen vastakkaiset legaliteetti- ja delegointiperiaatteet. Kun oikeudenkäyntimenettelyt on säännelty äärimmilleen viedyn legaliteettiperiaatteen mukaisesti, on menettely säännelty laissa pienimpiä yksityiskohtia myöten tarkasti ja pakottavilla säännöksillä. Tälle vastakohtana on delegointiperiaatteen mukainen prosessisäännöstö, jolloin oikeudenkäyntimenettelyn muodot on enemmän tai vähemmän jätetty tuomioistuimen ja asianosaisten määräämisvaltaan tai jätetty kokonaan oikeuskäytännön varaan.

Oikeudenkäyntimenettelyt eivät ole itsetarkoitus, vaan ne ovat keinoja, joilla pyritään prosessin tavoitteisiin eli varmuuteen, joutuisuuteen, tehokkuuteen ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Tavoitteiden ja oikeudenkäyntimenettelyn luonteen vuoksi prosessia ei voi järjestää täysin vapaamuotoiseksi, vaan sitä täytyy säännellä laissa enemmän tai vähemmän pakottavilla säännöksillä. Prosessin tietyn asteisen muodollisuuden ja lakisidonnaisuuden voidaan katsoa sellaisenaan takaavan asianosaisten oikeusturvaa ja yhdenvertaisuutta sekä menettelyn selkeyttä, järjestystä ja ennustettavuutta. Toisaalta joustavat prosessinormit, jotka jättävät määräysvaltaa tuomioistuimelle ja asianosaisille antavat mahdollisuuden järjestää oikeudenkäynti asian laadun ja yksittäistapauksellisten erityisolosuhteiden edellyttämällä tavalla.

Prosessin tavoitteita vaarantamatta voidaan usein jättää tuomioistuimelle ja myös asianosaisille tietty toimintavapaus ja määräysvalta oikeudenkäyntimenettelyssä. Pitkälle viedyn toimintavapauden toteuttaminen asettaa kuitenkin tuomioistuimen jäsenille ja asianosaisille ja erityisesti heidän oikeudenkäyntiavustajilleen suurempia ammatillisia ja ammattieettisiä vaatimuksia kuin jos menettely olisi laissa tarkoin säänneltyä. Prosessinormien suomia mahdollisuuksia tulisi osata käyttää joustavasti tilanteen ja asian laadun edellyttämällä tavalla, mutta toisaalta joustavien normien avulla oikeudenkäyntiasiamiehet ja -avustajat eivät saisi epäasiallisesti vaikeuttaa oikeudenkäyntiä, vaikka se joissakin tilanteissa saattaisikin palvella päämiehen etua.

Juttujen laadun muutokset edellyttäisivät prosessisäännösten kehittämistä aikaisempaa joustavammiksi ja valinnanvapauden antamista nykyistä enemmän toisaalta tuomioistuimelle ja toisaalta asianosaisille. Tulevaisuudessa korostuu entistä enemmän se, että kaikkia asioita ei niiden erilaisuuden ja yhteismitattomuuden vuoksi voida hoitaa samanlaisilla menettelysäännöillä. Myös nykyaikainen kansalaisyhteiskunta ja yksilöllisyyden korostuminen asettavat paineita, että asiaan osallisille tulisi luoda aikaisempaa paremmat mahdollisuudet vaikuttaa prosessissa heitä itseään koskevissa asioissa. Prosessisäännösten kehittäminen tähän suuntaan saattaisi myös lisätä tuomioistuinten houkuttelevuutta konfliktinratkaisupaikkana. Tuomareiden ammattitaidon ja ammattietiikan tavoiteltu kohentuminen esimerkiksi uudistetun tuomareiden nimitysjärjestelmän ja tulevan tehostetun koulutusjärjestelmän johdosta sekä oikeudenkäyntiavustajien kelpoisuusehtojen tiukentaminen ja tosiasiallisen ammattipätevyyden parantuminen – joita koskevia ehdotuksia komitea on toisaalla mietinnössä tehnyt – voivat antaa mahdollisuuksia kehittää prosessinormistoa tällä tavoin. Hallintolainkäytössä hallintolainkäyttölaki antaa jo mahdollisuuksia joustavaan menettelyyn, jossa voidaan ottaa huomioon asioiden ominaispiirteet.

Prosessisäännösten kehittäminen delegointiperiaatteen suuntaan ei kuitenkaan voi tarkoittaa sitä, että menettely olisi edes dispositiivisissa riita-asioissa asianosaisten tai tuomioistuimen täysin vapaasti määrättävissä. On myös huomattava, että rikosasioissa ja

indispositiivisissa riita-asioissa samoin kuin ainakin osassa hallintoasioita legaliteettiperiaatteen mukaisesti laaditut prosessisäännökset ovat dispositiivisia asioita paremmin perusteltavissa. Esimerkiksi syytetyille ihmisoikeussopimuksissa taattujen vähimmäisoikeuksien toteutumisesta oikeudenkäynnissä on aina huolehdittava, eikä menettelysäännösten joustavuus voi koskaan tarkoittaa näiden syrjäyttämistä. Toisaalta on havaittava, että asianosainen voi joiltain osin myös luopua oikeudestaan oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Esimerkiksi rikosasioissa voidaan jo nyt laajasti ratkaista asia vastaajan poissaolosta huolimatta edellyttäen, että hänelle on varattu mahdollisuus osallistua oikeudenkäyntiin. Prosessisäännöksiä kehitettäessä prosessilajien erot tulisivat ottaa näissä suhteissa riittävällä tavalla huomioon.

Tavoitteena tulee olla, että tuomioistuinmenettelyä kehitetään menettelysäännösten joustavuuden lisäksi siihen osallistuville helpommaksi. Tähän voi löytyä erilaisia keinoja. IT- ja digitaalitekniikan kehittyminen ja vaivattomampi käyttö tarjoaa tähän runsaasti mahdollisuuksia. Esimerkiksi kuvan ja äänen tallentaminen ja siirtäminen käy koko ajan helpommaksi. Tulevaisuudessa oikeudenkäynti voi jossakin määrin irtautua ainakin paikan, ehkä myös ajan, sidoksista. Myös sähköisen asioinnin lisääntyminen tuomioistuimissa tukee tätä kehitystä. Tulevaisuudessa oikeudenkäyntejä käydään videoneuvottelujen välityksellä ja sähköisen asioinnin kehittyminen ja lisääntyminen vaikuttavat esimerkiksi siihen, että alueellista toimivaltaa koskevien säännösten ehdottomuutta voidaan tarkastella uudelleen. Jo nyt olisi tekniikan puolesta mahdollista järjestää asianajajille suorat sähköiset yhteydet tuomioistuinten asiankäsittelyjärjestelmiin niin, että he voisivat ilman tuomioistuimessa käyntiä tai yhteydenottoa sinne seurata hoitamiensa asioiden käsittelyä ja esimerkiksi niiden määräaikoja.

Komitealla ei ole ollut mahdollisuutta lähteä yksityiskohtaisesti tutkimaan uuden teknologian avaamia mahdollisuuksia oikeudenkäyntimenettelyjen kehittämiseksi. Toisaalta teknologian kehittyminen on niin nopeaa, että sitä ei voida juurikaan arvioida 15-20 vuoden päähän. Koska tekniikan kehittyminen kuitenkin antaa uudenlaisia mahdollisuuksia oikeudenkäynnin kehittämiseksi aikaisempaa joustavammaksi ja helpommaksi siihen osallistuville, tulisi uuden teknologian soveltuvuutta oikeudenkäyntiin jatkuvasti seurata ja testata esimerkiksi erilaisilla kokeiluprojekteilla. Tätä tehtävää hoitamaan tulisi perustaa pysyvä toimielin, jossa olisivat edustettuina sekä uuden teknologian että oikeudenkäyntimenettelysäännösten ja -käytäntöjen asiantuntijat. Nimenomaisen toimielimen perustaminen olisi tarpeen senkin vuoksi, että uuden teknologian hyödyntäminen varsinaisessa oikeudenkäyntimenettelyssä on vasta alullaan ja se tulee monin tavoin muovaamaan oikeudenkäynnin keskeisiäkin rakenteita.

Uuden teknologian avaamia mahdollisuuksia ja merkitystä oikeudenkäyntimenettelyjen kehittämisessä ei kuitenkaan tule yliarvioida. Ainakin lähitulevaisuudessa (10 – 20 v) suullisen käsittelyn perusmuotona lienee tilaisuus, jossa pääosa oikeudenkäynnin osapuolista ja todistelutarkoituksessa kuultavista henkilöistä on fyysisesti läsnä ja jossa asian käsittely perustuu suulliseen esittämiseen ja vuorovaikutukseen. Toisaalta uusi teknologia tuskin muuttaa oikeudenkäynnin perusluonnetta vuorovaikutuksellisenä keskusteluna ja argumentaationa, jossa osapuolet esittävät tuomioistuimelle näkemyksiään ja perustelujaan oikeusriidan ratkaisemiseksi, minkä pohjalta tuomioistuin ratkaisee asian.

Nykyisin yleisissä tuomioistuimissa sovellettavat suullisuus-, välittömyys- ja keskitysperiaatteet on omaksuttu oikeudenkäyntimenettelyjen kehittämisen keskeisiksi

rakennusaineiksi noin 100 vuotta sitten, vaikka ne täysimääräisesti toteutettiin vasta 1990-luvulla tehdyissä menettelyuudistuksissa. Toistaiseksi ei ole syvemmin pohdittu sitä, miten periaatteet pitäisi ymmärtää uuden viestintätekniiikan kehittymisen myötä. Tapahtunut ja tuleva tekniikan kehitys tarkoittanee sitä, että ainakin oikeudenkäynnin suullisuus- ja välittömyysperiaate määrittyvät jossain määrin uudella tavalla, kun suullinen ja välitön viestintä ja vuorovaikutus eivät entiseen tapaan ole enää niin vahvasti aikaan ja paikkaan sidottuja. Oikeudenkäyntimenettelyjen kehittämisessä on jo nyt otettu kehitys huomioon esimerkiksi sallimalla puhelimen käyttö oikeudenkäynnissä ja ottamalla menettelysäännöksiin määräyksiä oikeudenkäynnin videoinnista ja kuvataallenteiden hyödyntämisestä.¹⁴ Jatkossa tiedon entistä parempi välittäminen esimerkiksi Internet-verkossa avanee tässä suhteessa uusia kehittämisen mahdollisuuksia. Tällainen tekniikan täysimittainen hyödyntäminen oikeudenkäynnin järjestämisessä avaa uudenlaisia mahdollisuuksia prosessin kehittämiseen nykyistä halvempaan ja nopeampaan suuntaan. Samalla avautuu uusia näkökulmia myös tuomioistuinlaitoksen organisaation ja rakenteen kehittämiseen. Vaikka tuomioistuinten toimipisteverkko harvenee, voidaan tuomioistuinten saavutettavuutta uuden tekniikan myötä nykyisestä todennäköisesti parantaa.

Uuden tekniikan myötä voidaan myös tasoittaa ihmisten toisistaan poikkeavia kykyjä ilmaista itseään suullisesti tai kirjallisesti. Tällä voi olla merkitystä etenkin menettelyllisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. Toisaalta on havaittava myös se, että tekniikkaa voidaan hyödyntää oikeudenkäynnissä niinkin, että se ei ole omiaan lisäämään oikeudenkäynnin reiluttta. Esimerkiksi rikosasiassa syyttäjän mahdollisuudet hyödyntää tekniikkaa esimerkiksi asiaesittelyssä tai näytön esittämisessä voivat olla niin ylivoimaiset suhteessa rikosasian vastaajan puolustukseen, että se vääristää osapuolten tasa-arvoa oikeudenkäynnissä. Mainittu ongelma on jo noussut esille eräissä rikosoikeudenkäynneissä. Tämä voidaan estää antamalla puolustukselle yhtäläiset mahdollisuudet tekniikan hyödyntämiseen oikeudenkäynnissä.

Prosessisäännösten joustavuus on yhteydessä myös oikeudenkäynnin ns. rooliperiaatteiden (määräämisperiaate, virallisperiaate, käsittelymenetelmä, yhteistoimintaperiaate jne.) kehittymiseen. Rooliperiaatteet ovat sidoksissa yksilön ja yhteiskunnan välisiin suhteisiin, joten niitä ei tulisi lähteä ”väkisin” muuttelemaan, vaan muutokset riippuvat siitä, tapahtuuko yhteiskunnassa ja elinkeinoelämässä sellaisia muutoksia, jotka sitten vaikuttavat myös asianosaisten ja tuomioistuimien väliseen rooli- ja työnjakoon oikeudenkäynnissä. Jos esimerkiksi heikomman sopijapuolen asemaa halutaan suojella aineellisoikeudellisilla säännöksillä tulevaisuudessa lisää, voi sillä olla jonkin verran vaikutuksia myös rooliperiaatteisiin. Määräämis- ja käsittelyperiaatteesta ei voi riita-asioissa kuitenkaan pääsääntöinä luopua, vaan kyse olisi lähinnä edellä mainitun materiaalsen prosessin johdon laajentamisesta ja tehostamisesta, jolloin sekä asianosaisilla että tuomarilla on vastuu asian perusteellisesta selvittämisestä (ns. yhteistoimintaperiaate).

Rikosasioissa ei ole näköpiirissä tekijöitä, jotka vaatisivat akkusatorisen menetelmän tarkistamista. On kuitenkin huomattava, että rikosprosessin syyttäjävetoisuus ei tarkoita sitä, että tuomarilla tulisi vaieta prosessissa kokonaan, vaan tuomarilla on rikosasioissakin edelleen sekä muodollinen että materiaalsen prosessin johtovalta ja -velvollisuus.

¹⁴ Oikeusministeriö on 21.11.2003 asettanut työryhmän, jonka tehtävänä on selvittää videoneuvotteluyhteyden käyttömahdollisuuksia tuomioistuimissa sekä suunnitella ja toteuttaa siitä pilottihanke.

Tuomioistuimiin saapuu toisinaan kirjelmiä, joiden osalta on tulkinnanvaraista, onko kirjelmää pidettävä lainkäyttöasiana. Etenkin ylimmissä oikeuksissa mutta myös eräissä muissa tuomioistuimissa ilmeisen perusteettomat ja lisäksi myös epäselvästi ilmaistut vaatimukset ovat aiheuttaneet jossain määrin ongelmia tuomareiden työn tarkoituksenmukaisen kohdistamisen kannalta. Tämän ongelman yksi muoto on toistuvasti esitetyt purkuhakemukset, joita sama henkilö tekee jopa kymmenittäin. Tuomioistuimet ovat varsin aseettomia tällaisten kirjelmien käsittelyn suhteen, mikä tarkoittaa, että täysin perusteeton vaatimus joudutaan käsittelemään esimerkiksi ylimmissä oikeuksissa viiden tuomarin ja esittelijän kokoonpanossa. Kysymys saattaa tulevaisuudessa muodostua nykyistäkin ongelmallisemmaksi, kun sähköisen asioinnin kehittyminen tekee asioiden vireillepanon tuomioistuimissa entistä helpommaksi. Lainsäädäntöteitse tulisikin huolehtia paremmin siitä, ettei oikeuskeinoja käytetä väärin ja siten välillisesti heikennetä muiden asiallisten vaatimusten joutuisaa käsittelyä. Tuomioistuimella tulisi olla mahdollisuus nopeasti ja hyvin kevyessä menettelyssä käsitellä ilmeisen perusteettomat vaatimukset. Samalla tulee kuitenkin huolehtia, että vireillepanija saa vastauksen ja hänelle kerrotaan, miksi hänen kirjelmänsä ei ole aiheuttanut enempiä toimenpiteitä.

Komitean kannanotto

1) Komitean enemmistö katsoo, että oikeudenkäyntimenettelyjä tulisi kehittää joustavammiksi ja tuomioistuimille ja asianosaisille tulisi antaa nykyistä enemmän valinnanvapautta sekä mahdollisuuksia vaikuttaa prosessiin. Tavoitteena tulee olla, että oikeudenkäyntimenettelyjä kehitetään siihen osallistuville helpommaksi.

Uuden teknologian soveltuvuutta oikeudenkäyntiin tulisi jatkuvasti seurata ja testata esimerkiksi erilaisilla kokeiluprojekteilla. Tätä tehtävää hoitamaan tulisi perustaa pysyvä toimielin, jossa olisivat edustettuina sekä uuden teknologian että oikeudenkäyntimenettelysäännösten ja –käytäntöjen asiantuntijat.

Tuomioistuinten mahdollisuuksia käsitellä yksinkertaisin menettelymuodoin ilmeisen perusteettomia vaatimuksia tulisi kehittää lainsäädäntöteitse, jolloin parannettaisiin tuomioistuinten mahdollisuuksia käsitellä muita asioita joutuisasti.

2) Komitean vähemmistön (Ervasti, Fredman, Korkalainen, Letto-Vanamo) ja yhden komitean pysyvän asiantuntijan (Virolainen) mielestä käräjäoikeuksien riitaprosessia ei tarvitse lainsäädännöllä kehittää joustavammaksi, koska se on jo nykyisin riittävän joustava. Vuoden 2003 alusta tulivat voimaan uudet säännökset, joilla riitaprosessia joustavoitettiin entisestään. Lisäjoustavoittaminen lainsäädäntöteitse voisi johtaa siihen, että käytännöt kehittyvät epäyhtenäisiksi eri tuomioistuinten välillä ja jopa tuomarikohtaiset erot saattaisivat korostua. Tämä johtaisi menettelyn ennustettavuuden vähenemiseen ja asianosaisen kannalta epävarmuuteen noudatettavissa menettelytavoissa ja vaikeuttaisi asioiden helppoa hoitamista. Tuomareille ja asianajajille suunnattavan koulutuksen ja tuomioistuinten laatuhankeiden avulla sen sijaan tulee pyrkiä siihen, että oikeudenkäynti on osapuolille mahdollisimman helppo, avoin ja vuorovaikutteinen. Ennen kaikkea on huolehdittava siitä, että valmisteluistunnon alussa osapuolille kerrotaan, kuinka asian käsittelyssä edetään. Osapuolilla pitää olla myös mahdollisuuksia vaikuttaa prosessiin ja käsittelyjärjestykseen. Lisäksi

informatiivisen prosessin johdon avulla tulisi pyrkiä siihen, ettei jutun lopputulos ole täysin yllätyksellinen osapuolille.

4.6. Yksinkertaistettu riita-asioiden menettely ja oikeudenkäyntikulut

Oikeudenkäynnin joustavuuteen ja helppouteen liittyen on useissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa käytössä erilaisia kevennettyjä riita-asiain menettelyjä, joita sovelletaan silloin, kun kantajan vaatimuksen rahamäärä alittaa jonkin laissa asetetun kynnyksen (ks. esim. Euroopan yhteisöjen komission 20.12.2002 esittämä vihreä kirja eurooppalaisesta maksusuoritusmääräyksestä ja toimenpiteistä vähäisiä vaateita koskevien oikeudenkäyntien yksinkertaistamiseksi ja nopeuttamiseksi). Näissä vähäisten asioiden niin sanotuissa *Small Claims* -menettelyissä on usein tyypillistä, että erilaisia täysimittaiseen oikeudenkäyntiin kuuluvia piirteitä on poistettu. Kuitenkin se mitä piirteitä täysimittaisesta oikeudenkäynnistä on poistettu vaihtelee ja on riippuvainen luonnollisesti siitä, millainen on asianomaisen maan ”tavanomainen” oikeudenkäynti. Tavallista näissä menettelyissä esimerkiksi on, että juttu voidaan ratkaista yksin kirjallisessa menettelyssä tai/ja että asian voi ratkaista yksi tuomari. Joskus erityispiirteenä on, että jutussa käytetään lomakkeita ja että asioissa on järjestetty neuvontaa tuomioistuimessa.

Suomen voimassa olevaan prosessilainsäädäntöön ei nykyisin varsinaisesti sisälly tällaisia yksin vaatimuksen rahamäärästä riippuvia prosessisäännöksiä. Ainoana poikkeuksena tästä on hovioikeuden niin sanottua kevennettyä kokoonpanoa koskeva sääntely, jonka käytön edellytyksenä on, että kysymyksessä oleva rahamäärä taikka omaisuuden tai etuuden arvo ei ylitä 5 000 euroa (hovioikeuslaki 9 §, L:ssa 383/2003).

Sen sijaan Suomen oikeusjärjestelmässä voidaan nähdä olevan vastaus useisiin niistä ongelmista, joihin on pyritty vastaamaan erityisillä *Small Claims* -prosesseilla. *Small Claims* -prosessien keskeinen ideahan on, että pienet ja siksi yksinkertaiset asiat eivät tarvitse täysimittaista prosessia. Siksi niille on luotava yksikertainen ja halpa menettely. Suomenkin prosessijärjestelmä jakaa jutut niiden sisällön perusteella niihin, joihin sovelletaan yksinkertaista menettelyä, ja toisaalta niihin, joissa täysimittainen oikeudenkäynti on tarpeen. Keskeisenä ”filosofisena” erona on se, että kun *Small Claims* -ajattelussa tavallisesti ainoana kriteeriä on jutussa esitetyn vaatimuksen *määrällinen* arviointi, niin Suomen prosessioikeusjärjestys asettaa kriteeriksi jutun *sisällöllisen* laadun. *Small Claims* -ajattelussa - riippumatta siitä, että asia olisi sinänsä yksinkertainen eikä edellytä laajaa selvitystä - juttu joutuu yksinkertaistetun menettelyn soveltamisalan ulkopuolelle, vaikka kanteen vaatimuksen rahamäärä esimerkiksi vain epäolennaisen vähän ylittäisi laissa määrätyn maksimimäärän. Vastaavasti jos jutun vaatimusmäärä on laissa asetetun rahamäärän alapuolella, täysimittaiseen menettelyyn ei yleensä ole pääsyä, vaikka juttu olisi kuinka periaatteellinen ja vaikea. Tässä mielessä yksinomaan vaatimuksen rahamäärästä riippuva järjestelmä on jäykkä ja myös sattumanvarainen. Sattumanvarainen se on paitsi rahamäärärajan asettamisen suhteen myös siksi, että kantaja voi halutessaan määritellä vaatimuksensa rahamäärän joko yli tai alle *Small Claims* -prosessille laissa määritellyn raja-arvon.

Suomen nykyinen järjestelmä taas mahdollistaa joustavamman ja siksi yksittäistapauksessa oikeudenmukaisemman keinon jakaa juttuja erilaisiin

”käsittelyputkiin” tuomioistuimessa. Vaikka vaatimuksen euromäärä olisi korkea, juttu voidaan käsitellä sen mahdollinen helppous huomioon ottaen sille sopivassa yksinkertaisessa menettelyssä. Vastaavasti periaatteellinen ja vaikea kysymys voidaan ratkaista täysimittaisessa oikeudenkäynnissä vaikka vaatimuksen rahamäärä olisikin suhteellisen alhainen. Varjopuolena tässä Suomen järjestelmässä on, että jutun sisällöllinen arviointi on luonnollisesti usein vaikeampaa kuin se, että tutkittaisiin vain vaatimuksen rahamäärää. Euromääräinen raja helpottaisi juttujen jakamista eri ryhmiin. Suomen järjestelmässä jää viime kädessä tuomarin harkinnan ja myös asianosaisten myötävaikutuksen varaan se, onnistutaanko kyseinen juttu käsittelemään juuri sille sopivassa menettelymuodossa. Oikeuskäytännössä tulisi nykyistä enemmän panostaa sen pohtimiseen, millainen oikeudenkäynti kussakin jutussa olisi tarkoituksenmukaisinta ja käyttää hyväksi kaikkia prosessisäännösten jo nykyisin laajasti tarjoamia keinoja menettelyn mahdollisimman yksinkertaiseksi toteuttamiseksi. Prosessisäännösten joustavoittamisella voidaan näitä keinoja jatkossa mahdollisesti laajentaa, eikä uusi, nykyisestä menettelystä erillinen yksinkertaistettu riita-asia- oikeudenkäyntimenettely näistä syistä näyttäisi olevan tarpeen. Myös tuomarin aktiivisella materiaalisella ja muodollisella prosessinjohtolla tulisi ja on mahdollista helpottaa asianosaisille ja etenkin yksin tai ilman pätevää avustajaa juttua ajavalle asianosaiselle menettelyn monimutkaisuudesta aiheutuvia vaikeuksia.

Ulkomaisissa järjestelmissä on monesti myös rajoitettu asianosaisten muutoksenhakuoikeutta määrältään vähäisissä asioissa. Tällaisia muutoksenhakuoikeutta rajoittavia säännöksiä intressiltään tai laadultaan vähäisissä asioissa ei meillä ole käytössä (muutoksenhausta hovioikeuteen X.3.).

Intressiltään vähäisemmissä asioissa uhka mahdollisesta vastuusta asian voittavan osapuolen oikeudenkäyntikulusta voi estää oikeudenkäyntiin ryhtymistä. Uhka joutua korvaamaan vastapuolen oikeudenkäyntikulut ajankohtaistuu erityisesti juuri silloin, kun itse jutun intressi on pieni. Oikeudenkäyntikulut voivat helposti nousta yli jutun varsinaisen intessin. Toisaalta tämä seikka myös ennalta ehkäisee tarpeettomia epävarmoja oikeudenkäyntejä ja tässä mielessä suojaa oikeassa olevaa vastaajaa jatkuvalta oikeudenkäyntien uhalta. Epävarmuustilanteessa kuten myös siinä tilanteessa, että kanteen nostamista harkitseva on etukäteen varma tai melko varma siitä, että hän tulee häviämään oikeudenkäynnin, häviäjän kuluvastuusäännös pakottaa kantajan harkitsemaan kannattaako oikeudenkäyntiä nostaa.

Toisaalta voidaan esittää, että häviäjän pelko mahdollisesta oikeudenkäyntikuluvastuusta ennalta ehkäisee nykyisin tarpeettomankin tehokkaasti haluja nostaa kanteista erityisesti intressiltään vähäisemmissä asioissa. Meillä julkisuudessa on käyty lähes kymmenen vuoden ajan runsaasti keskustelua oikeudenkäyntien kalleudesta. Aivan uutta tutkimusta aiheesta ei ole, mutta Optulan vuonna 1997 ilmestynyt tutkimus osoitti tuolloin, että korvattavaksi tuomittujen kulujen keskiarvo oli 3 184 euroa (18 912 mk). Nämä määrät eivät kansainvälisessä vertailussa ole erityisen korkeita. Oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuutta riita-jutuissa koskevia oikeudenkäyntikuluja koskevia säännöksiä on lisäksi tuon ajankohdan jälkeen muutettu ja mahdollisuudet kohtuullistaa häviäjän kuluvastuuta ovat lainmuutoksen myötä lisääntyneet. Joka tapauksessa ilmeistä on, että edelleen ankarana kuluvastuun psykologinen uhka voi estää oikeudenkäyntien nostamista.

Oikeudenkäyntikuluvastuusta johtuvaa kynnystä oikeudenkäyntiin määrältään vähäisissä asioissa voitaisiin pyrkiä laskemaan. Vähäisten vaatimusten kohdalla voitaisiin ajatella

sellaista lainsäädännöllistä ratkaisua, että voittajalle tuomittaville oikeudenkäyntikuluille määrättäisiin laissa katto. Kysymys voisi olla yksinkertaisesti laissa määrättävästä euromääräisestä vastapuolen tuomittavaksi määrättävien kulujen katosta tai sitten taksoihin perustuvasta kulutaulukosta.

Oikeudenkäyntikulujen tuomitsemisesta taksojen mukaan kulutaulukon perusteella on meillä kokemuksia vuodesta 1999 lähtien niin sanottujen summaaristen velkomusasioiden osalta. Niissä noudatetaan säännönmukaisesti nykyisin oikeusministeriön asetuksessa (1212/2002) määrättyjä taksoja. Vuoden 2003 alusta voimaan tulleen oikeudenkäymiskaaren muutoksen (OK 21:8d) perusteella tämä taksoitettu kulusääntely on ulotettu myös asuinhuoneiston vuokrasuhteesta johtuviin riitoihin. Asuinhuoneiston vuokrasuhteesta johtuvissa jutuissa taksoja noudatetaan, vaikka asia olisi riittainen eikä asiaa siis olisi ratkaisu yksipuolisella tuomiolla. Riitaisissa asuinhuoneiston vuokrasuhteesta johtuvissa jutuissa kuluja voidaan tuomiota voittajalle taksoitettua määrää enemmän vain painavista syistä.

Tällaista kulutaksoitusta voitaisiin jatkossa pyrkiä laajentamaan euromäärältään vähäisiin juttuihin. Laissa voitaisiin säätää, että esimerkiksi määrältään alle 5 000 – 10 000 euron vaatimusta koskevassa riita-asiassa olisi käytössä kulutaulukko, joka määräisi voittajalle näissä jutuissa tuomittavien kulujen maksimimäärän. Tarkoituksenmukainen kulumäärä edellyttäisi tarkempaa selvitystä, mutta esimerkiksi voitaisiin ajatella, että 5 000 euron vaatimuksen sisältävässä jutussa kuluja ei voitaisi tuomita esimerkiksi 1 000 euroa enempää. Kun kulutaksoituksen toimivuudesta olisi saatu kokemuksia, voitaisiin sen laajentamista harkita myös muihin kuin rahamäärältään vähäisiin asioihin.

Tällainen selkeä yläraja tuomittavien kulujen määrälle lisäisi oikeusvarmuutta ja kantaja voisi arvioida paremmin, millaisen riskin hän ottaa ryhtyessään oikeudenkäyntiin. Vastaavasti asianosaiset voisivat paremmin suhteellistaa käyttämänsä voimavarat oikeudenkäyntiin. Kun asianosaisella olisi tieto, että voittaessaan jutun hän voisi saada vastapuolelta enintään tietyn summan oikeudenkäyntikuluja, tämä johtaisi myös tarkemmin arviomaan omia kuluja oikeudenkäynnissä. Haittapuolena sääntelyssä tietysti olisi se, ettei kulukaton tarkoittama euromäärä välttämättä aina kattaisi kaikkia voittajan tarpeellisiakaan kustannuksia ja näin ollen voittaja joutuisi osaltaan itse maksamaan omia oikeudenkäyntikulujaan. Tämä olisi se hinta, mikä jouduttaisiin maksamaan oikeudenkäyntikynnyksen alentamisesta.

Oikeudenkäyntikuluille säädettävä katto saattaisi myös mahdollistaa sen, että vakuutusyhtiöt nykyistä laajemmin kehittäisivät oikeusturvavakuutuksen ehtoja siihen suuntaan, että vakuutus kattaisi häviötilanteessa myös vastapuolelle maksettavaksi tuomitut oikeudenkäyntikulut ainakin osittain. Tällöin riita-asian osapuolella, jolla olisi oikeusturvavakuutus, ei olisi niin suurta oikeudenkäyntikuluriskiä. Tällä saattaisi olla käytännössä hyvinkin merkittävä oikeudenkäyntikynnystä alentava vaikutus vähäisissä riita-asioissa.

Komitean kannanotto

Komitean näkemyksen mukaan Suomessa ei ole näköpiirissä tarvetta uudelle yksinkertaistetulle riita-asiaiden oikeudenkäyntimenettelylle. Nykyiset prosessisäännökset antavat jo laajasti mahdollisuuksia toteuttaa mahdollisimman tarkoituksenmukainen ja yksinkertainen riita-asiaiden oikeudenkäynti asian

ominaispiirteiden sallimissa rajoissa. Oikeudenkäyntimenettelyn joustavoittaminen tulevaisuudessa lisää entisestään näitä mahdollisuuksia. Myös tuomarin aktiivisella materiaalisella ja muodollisella prosessinjohdolla voidaan ja tulisi helpottaa asianosaisille, ja etenkin yksin tai ilman pätevää avustajaa asiaansa ajavalle asianosaiselle, menettelyn monimutkaisuudesta aiheutuvia vaikeuksia.

Sen sijaan komitea katsoo, että riita-asioiden oikeudenkäyntikynnyksen alentamiseksi tulisi kiireellisesti ottaa käyttöön vähäisissä riita-asioissa oikeudenkäyntikulutaulukko tai oikeudenkäyntikulukatto, jossa määriteltäisiin oikeudenkäynnin voittaneelle osapuolelle tuomittavien oikeudenkäyntikulujen enimmäismäärä. Selkeä yläraja tuomittavien kulujen määrälle lisäisi myös oikeusvarmuutta ja oikeudenkäyntiin ryhtyvää voisi paremmin arvioida, millainen kuluriski hänelle syntyy.

4.7. Oikeudenkäynnin avoimuuden lisääminen

4.7.1. Yleistä

Tuomioistuinten nauttiman luottamuksen kannalta oikeudenkäyntien avoimuus on tärkeää – avoimesti tapahtuvaa tuomitsemistoimintaa on helpompi pitää luotettavana ja asiallisena kuin salaista. Toisaalta oikeudenkäynnin avoimuus on tullut yhä merkittävämmäksi sen vuoksi, että nykyajattelun mukaan oikeudenkäynnin asianosaiset ja oikeudenkäynnin muutkaan toimijat eivät ole enää tuomioistuinten toiminnan persoonattomina kohteina, joille tuomioistuin voisi julistaa oikeutta pelkästään omista lähtökohdistaan. Asianosaiset vaativat yhä enemmän tietoa asiansa käsittelystä. Tiedon saaminen onkin edellytys asianosaisten aidolle oikeudenkäyntiin osallistumiselle, jota voidaan pitää tärkeänä menettelyllisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. Näistä lähtökohdista oikeudenkäynnin mahdollisimman suurella avoimuudella ja läpinäkyvyydellä palvelee ennen muuta asianosaisten etuja. Toisaalta suomalaisessa pohjoismaiseen demokratiakäsitykseen perustuvassa oikeus- ja hyvinvointivaltiossa viranomaistoiminnan – mukaan lukien tuomioistuimet – kaikinpuolista avoimuutta on toistuvasti eri yhteyksissä aiheellisesti korostettu ja pyritty vahvistamaan myös yleisimmistä lähtökohdista. Avoimuus muodostaa yhteiskunnassamme keskeisen arvopäämäärän, jota myös tuomioistuinten toiminnassa tulisi kaikin tavoin edistää.

Oikeudenkäynnin avoimuuteen voidaan katsoa kuuluvan kolme osin toisistaan poikkeavaa mutta myös tiettyjä päällekkäisyyksiä sisältävää kokonaisuutta. Ensinnäkin oikeudenkäynnin avoimuuden kannalta tärkeää on oikeudenkäynnin julkisuuden toteutuminen. Paitsi asianosaisten oikeusturvan kannalta, oikeudenkäynnin julkisuus on merkityksellistä etenkin tuomioistuinten ulkoisen – lähinnä suureen yleisöön ja mediaan – kohdistuvan, avoimuuden kannalta. Tätä kysymystä käsitellään jäljempänä tarkemmin.

Toiseksi oikeudenkäynnin avoimuuteen kuuluu menettelyn sisäinen avoimuus, joka tulee selkeästi ilmi *kontradiktorista* periaatetta (*audiatur et altera pars* -sääntö) ilmentävistä lainkohdista ja tätä koskevasta oikeuskäytännöstä. Periaatteen ydin on asianosaisten oikeudessa tulla kuulluksi oikeudenkäynnissä. Asianosaisella on oltava oikeudenkäynnissä mahdollisuus esittää omat vaatimuksensa perusteluineen sekä niitä koskevat todisteet. Lisäksi asianosaisten tulee saada lausua mielipiteensä vastapuolen

vaatimuksista ja niiden perusteluista sekä todisteista. Kuulemisperiaate koskee myös sellaista aineistoa, jonka tuomioistuin on hankkinut viran puolesta. Nämä kuulemisperiaatteen ytimeen kuuluvat näkökulmat on jo varsin hyvin omaksuttu lainsäädännön lisäksi oikeuskäytännössä, vaikka kuulemisperiaatteen rikkomista koskevia tapauksia edelleen esiintyykin yllättävän usein¹⁵. Aiheellisesti on kiinnitetty huomiota siihen, että avointa oikeudenkäyntiä ja kuulemisperiaatteen aitoa toteutumista voidaan ja tulisi edistää tuomioistuimen ns. *informatiivisella* prosessinjohdolla. Tässä suhteessa kehittämisen varaa olisi oikeuskäytännössä edelleen esimerkiksi asian oikeuskysymyksistä informoimisessa. Vaikka tuomioistuin soveltaa lakia viran puolesta ja voi siten perustaa ratkaisunsa sellaiseenkin säännökseen, johon asianosaiset eivät ole vedonneet, ei näin saa menetellä ennen kuin asianosaiset ovat saaneet mahdollisuuden lausua käsityksensä siitä. Tuomioistuimen tekemä ratkaisu ei siten koskaan saisi oikeuskysymyksenkään osalta tulla asianosaisille yllätyksenä. Tämä yllättävien ratkaisujen kieltäminen on myös olennainen osa edellä käsitellyä menettelyn koettua oikeudenmukaisuutta. Tässä suhteessa oikeudenkäynnin avoimuutta voisi käytännössä edistää esimerkiksi istuntokäsittelyssä tuomioistuimen puheenjohtajan ääneen esittämällä kysymyksillä ja pohdiskelulla eri ratkaisuvaihtoehdoista ja asiaan sovellettavasta normistosta. Oikeudenkäynnin avoimuutta tuomioistuimen informatiivisen prosessinjohton keinoin tulisi lisätä myös kirjallisena käytävien oikeudenkäyntien osalta. Informatiivista prosessinjohtoa voidaan niissä harjoittaa esimerkiksi kirjallisin lausumapyynnöin, joissa täsmällisesti kysyttäisiin asianosaisten kantaa eri laintulkintatäi ratkaisuvaihtoehdoista.

Kolmantena merkittävänä osa-alueena oikeudenkäynnin avoimuuteen kuuluu tuomioistuinten ratkaisujen perustelujen avoimuus. Perustelujen merkitys ja niiden avoimuus on viime aikoina noussut keskeiseksi tuomioistuintoiminnan laatutekijäksi. Myös perusteluja käsitellään jäljempänä tarkemmin omassa jaksossaan.

Oikeudenkäynnin avoimuutta koskeva komitean kannanotto esitetään perusteluja koskevan jakson lopussa. Oikeudenkäynnin avoimuuteen liittyvänä erilliskysymyksenä käsitellään tämän jälkeen tässä jaksossa vielä kysymystä siitä, olisiko korkeimmassa oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa mahdollista ottaa käyttöön lyhyet suulliset käsittelyt oikeuskysymyksestä keskustelua varten (4.7.4).

4.7.2. Oikeudenkäynnin julkisuus

Viimeaikaisessa julkisessa keskustelussa tuomioistuimia on arvosteltu siitä, että ne olisivat aikaisempaa useammin määränneet oikeudenkäynnin käytäväksi julkisuudelta suojassa suljetuin ovin ja toisaalta määränneet oikeudenkäyntiaineiston ja ratkaisun pidettäväksi salassa aikaisempaa useammin. Varsinaisia tutkimuksia asiasta ei ole käytettävissä. Ottaen huomioon oikeudenkäynnin julkisuudella tavoiteltavat päämäärät, oikeudenkäynnin julkisuuden kaventumista ei kuitenkaan voida pitää hyväksyttävänä kehityssuuntana.

¹⁵ Korkein oikeus on vuosina 1997 - 2000 yhteensä 11 kertaa todennut kuulemisperiaatetta rikotun. Myös korkein hallinto-oikeus ja ylimmät laillisuusvalvojat ovat joutuneet puuttumaan asiaan. Ihmisoikeustuomioistuin on viidessä tapauksessa todennut, että suomalaisessa oikeudenkäynnissä on rikottu kuulemisvelvollisuutta (*Kerojärvi v. Suomi*, *Kuopila v. Suomi*, *K.P. v. Suomi*, *K.S. v. Suomi* ja *the Fortum Corporation v. Suomi*. Tapauksista kaksi ensimmäistä on käsitelty KKO:ssa, kaksi seuraavaa vakuutus-oikeudessa ja viimeinen KHO:ssa).

Oikeudenkäynnin julkisuus on keskeinen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin peruselementti. Tässä merkityksessä se on turvattu niin perustuslain kuin ihmisoikeussopimusten oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevilla säännöksillä. Oikeudenkäynnin julkisuus on siten oikeudenkäynnin asianosaisten oikeusturvan keskeinen tae.

Oikeudenkäynnin julkisuus on myös keskeinen demokraattisen oikeusvaltion tunnusmerkki ja sillä tavoitellaan osin samoja päämääriä kuin viranomaisten toiminnassa yleisemminkin sovellettavalla julkisuusperiaatteella. Kuten oikeudenkäynnin julkisuutta pohtinut oikeudenkäynnin julkisuustoimikunta on mietinnössään (Oikeudenkäynnin julkisuus -toimikunnan mietintö, KM 2002:1 s. 8) todennut, tuomioistuimet eivät asemaltaan ja tehtäviltään ole kuitenkaan kaikessa suhteessa rinnastettavissa muihin viranomaisiin. Tuomioistuimet ovat muusta hallinnosta riippumattomia ja niiden tehtävänä on käyttää tuomiovaltaa yhteiskunnassa ja antaa ihmisille oikeusturvaa yksittäisiä asioita ratkaisemalla. Tuomioistuinten harjoittama lainkäyttö on luonteeltaan huomattavan auktoritatiivista ja siinä käytetään merkittävää yksilöihin ja yhteisöihin kohdistuvaa pakkovaltaa tuomioistuimen tekemien lainvoimaisten ratkaisujen sitoessa lopullisesti oikeudenkäynnin osapuolia. Tuomioistuimet eivät huomattavasta yhteiskunnallisesta asemastaan huolimatta ole suoranaisesti demokraattisen kontrollin tai valvonnan ulottuvilla. Muun muassa näistä syistä johtuen oikeudenkäynnin julkisuudella on vanhastaan ollut muun viranomaistoiminnan julkisuuteen nähden jossain määrin korostuneempi asema.

Jos ja kun tuomioistuinten asema vahvistuu yhteiskunnassa, kuten on ennakoitu, oikeudenkäynnin julkisuuperiaatteen valvonnallinen merkitys korostuu entisestään. Oikeusvaltiossa tuomioistuinten toiminnan kontrollista huolehtivat ensisijassa oikeusjutun osapuolet ja heidän avustajansa. Toisaalta tärkeänä toimijana tässä suhteessa ovat myös oikeustieteen harjoittajat ja ennen muuta tiedotusvälineet. Valvonta ja tuomioistuinten käytävä – kriittinenkin – yhteiskunnallinen keskustelu ei ole mahdollista, ellei tuomioistuinten toiminta ole mahdollisimman avointa ja läpinäkyvää.

Oikeudenkäynnin julkisuudella on kuitenkin muitakin tehtäviä ja tavoitteita kuin taata asianosaisten oikeusturvaa ja mahdollistaa tuomioistuinten toiminnan kontrollointi. Julkisuuden on yleisesti katsottu esimerkiksi lisäävän luottamusta tuomioistuinten toimintaan, jolloin se on vahvistamassa tuomioistuinten asemaa ylipäätään konfliktinratkaisupaikkana. Myös tuomioistuinten ohjailutehtävän onnistumisen kannalta oikeudenkäynnin julkisuus on tärkeää. Kun ihmiset saavat tuomioistuinratkaisujen julkisuuden kautta tietoa oikeusjärjestyksen sisällöstä, niin aineellisen oikeuden säännökset lyövät itsensä paremmin läpi yhteiskuntatodellisuudessa. Esimerkkinä tästä vaikutuksesta voidaan mainita rikosasioissa rangaistusten yleisestävä vaikutus, joka ei toteutuisi ilman rikosasioissa annettujen ratkaisujen julkisuutta. Oikeuskäytännön yhtenäisyyden ylläpitämiseksi on puolestaan tärkeää, että tehdyistä ratkaisusta tulee toisille tuomareille tietoa esimerkiksi noudatetusta rangaistuskäytännöstä. Tähän liittyen on esitetty epäilyjä, että etenkin usein käsitteilyltään ja oikeudenkäyntiaineistoltaan salaisiksi julistettujen seksuaalirikosten rangaistuskäytäntö ei olisi enää edes tuomareilla hyvin tiedossa.

Toisaalta oikeudenkäynnin julkisuudella on haittapuolensakin. Oikeuskäsittelyissä tulee toisinaan esille seikkoja, jotka olisi yleisen edun – esimerkiksi valtion turvallisuuden – vuoksi pidettävä salassa. Nyky-yhteiskunnassa on tiedonvälityksen laajentuessa

erityisesti korostunut oikeudenkäynnin julkisuudesta yksilön persoonallisuudelle ja yksityiselämän suojalle koituvat haitat. Tuomioistuinten ratkaisujen ja niihin liittyvien asiakirjojen julkistaminen etenkin tiedotusvälineissä silloin kun ne sisältävät yksityisyyden suojan kannalta arkaluonteista tietoa, aiheuttaa niissä mainituille henkilöille yleensä huomattavaa haittaa ja henkistä kuormitusta.

Oikeudenkäynnin julkisuutta koskevassa sääntelyssä oikeudenkäynnin julkisuudesta koituvat edut ja siitä koituvat haitat tulisikin ottaa monipuolisesti huomioon ja pyrkiä löytämään sellaisia ratkaisuja julkisuuden toteuttamiseksi, että siitä aina vääjäämättä aiheutuvat haitat eivät muodostuisi liian suuriksi.

Oikeudenkäynnin julkisuutta koskevat säännökset ovatkin aiheellisesti parhaillaan uudistustyön alla. Uudistustyölle oikeudenkäynnin julkisuus -toimikunnan mietinnössä on asetettu tavoitteeksi lisätä oikeudenkäyntien avoimuutta ja julkisuutta yleensä sekä parantaa lainkäytön läpinäkyvyyttä kaikissa tuomioistuimissa. Tavoitteena on myös parantaa tuomioistuinten mahdollisuuksia tapauskohtaisen harkinnan perusteella ottaa aikaisempaa monipuolisemmin ja joustavammin oikeudenkäynnissä huomioon sekä oikeudenkäynnin julkisuus, yksityiselämän suoja että muut oikeudenkäynnin julkisuuden toteuttamiseen vaikuttavat seikat. Edelleen tavoitteena on edistää tiedotusvälineiden mahdollisuuksia hoitaa tehtävänsä oikeudenkäynnin tosiasiallisen julkisuuden toteuttajina sekä selkeyttää oikeudenkäynnin julkisuutta koskevaa säännöstöä. Toimikunnan tekemässä ehdotuksessa on huomioitu myös se, että oikeudenkäyntien ei tarvitse olla joko kokonaan julkisia tai kokonaan salaisia, vaan että oikeudenkäynnin julkisuuden suhteen voidaan sekä lainsäädännössä että sen pohjalta oikeuskäytännössä löytää tasapainoisempia ratkaisuja, joissa on otettu huomioon sekä oikeudenkäynnin julkisuuden puolesta että sitä vastaan puhuvat seikat. Oikeudenkäyntien, oikeudenkäyntiaineistojen ja tuomioistuinten ratkaisujen tulisikin olla salaisia vain aivan välttämättömiltä osiltaan.

Hiljattain on valmistunut työryhmän mietintö (Oikeudenkäynnin julkisuus hallintolainkäytössä, OM:n työryhmämietintöjä 2003:8), jossa on oikeudenkäynnin julkisuus -toimikunnan mietinnön ja sen pohjalta saadun lausuntopalautteen perusteella vielä erikseen selvitetty oikeudenkäynnin julkisuutta koskevia kysymyksiä hallintolainkäytössä.

Oikeudenkäynnin julkisuutta koskevien säännösten uudistamistyölle oikeudenkäynnin julkisuus -toimikunnan mietinnössä asetetut yleiset tavoitteet ovat kannatettavia. Asian jatkovalmistelussa tulee huolehtia erityisesti siitä, että oikeudenkäynnin julkisuus toteutuu riittävällä tavalla myös kokonaan kirjallisesti käytävien oikeudenkäyntien osalta ja että eri lainkäyttölinjojen osalta ei oikeudenkäynnin julkisuutta säännellä tarpeettomasti erilaisilla säännöillä. Oikeudenkäynnin julkisuuden perustavoitteet ovat nimittäin kaikissa tuomioistuimissa pitkälti samat. Eri prosessilajeissa näiden tavoitteiden painoarvo saattaa kuitenkin jossain määrin vaihdella jo käsiteltävien asioiden ominaispiirteistä ja toisaalta oikeudenkäynnin asianosaisasetelmasta johtuen. Siten on mahdollista, että eri lainkäyttölinjoilla tarvitaan toisistaan jossain määrin poikkeavia lainsäädännöllisiä ratkaisuja.

Oikeudenkäynnin julkisuuden toteuttamisessa keskeinen merkitys on paitsi julkisuutta koskevilla aineellisilla säännöksillä myös tuomioistuinten tosiasiallisella toiminnalla julkisuuden hyväksi. On nähtävissä, että tuomioistuinten tiedottamis- ja viestintätoiminta

on nousemassa aikaisempaa selvästi merkittävämmäksi tehtäväksi. Tieto- ja mediayhteiskuntakehitys vaikuttaa siihen, että tuomioistuinten toiminta on suuremman kiinnostuksen kohteena. Suomalaiselle oikeuskulttuurille on aivan viime aikoihin saakka ollut jossain määrin tyypillistä, että tuomioistuinten ratkaisuja ei ole julkisuudessa juurikaan kritisoitu. On arvioitavissa, että tässäkin suhteessa tilanne tulee muuttumaan. Oikeusjutut kiinnostavat ihmisiä yhä enemmän ja niistä keskustellaan ja niitä arvostellaan julkisuudessa. Tämä edellyttää paitsi muuta tuomioistuinten viestintätoiminnalta aikaisempaa suurempaa ammattimaisuutta ja avoimuutta.

Oikeudenkäynnin julkisuuteen liittyy poliisille, syyttäjille ja asianajajille asetettu kieltokäytäntö oikeudenkäyntiä ennakolta tiedotusvälineissä (*trial by newspaper* -kielto). Poliisin ja syyttäjän tiedottamista rajoittaa lähtökohtaisesti jo syyttömyysolettaman periaate ja tietojen antaminen heidän toimestaan julkisuuteen ennen asian käsittelyä ja ratkaisemista oikeudessa edellyttääkin erityisiä perusteita. Asianajajien tapaohjeiden 40.2 §:n mukaan asianajaja puolestaan ei saa pyrkiä vaikuttamaan tuomarın ratkaisuun epäasiallisin keinoin eikä ennen asian ratkaisemista epäasiallisesti julkisuuteen vedoten pyrkiä luomaan päämiehensä asialle otollista mielialaa.

Mediayhteiskunta saattaa viedä kehitystä siihen suuntaan, että *trial by newspaper* -kiellosta huolimatta oikeudenkäynnin osapuolet antavat ennen oikeudenkäyntiä ja asian ratkaisemista oikeudessa sopimattomasti tietoja asiasta julkisuuteen siinä tarkoituksessa, että voisivat edistää päämiehensä asemaa oikeudenkäynnissä. Merkkejä tällaisesta kehityksestä on ollut jo nähtävillä. Kysymys on pitkälti ammattieettinen ja asiantilasta tulisikin huolehtia lähinnä tähdentämällä ammattieettisiä näkökohtia. Asiaan voi vaikuttaa myönteisesti komitean esittämät keinot asianajajien ammattitaitovaatimusten tiukentamiseksi ja ammattieettisen kelpoisuuden kohentamiseksi (VII).

4.7.3. Tuomioistuinratkaisujen perusteleminen

Perustelemisen merkitys ja tehtävät

Tuomion perustelemisen merkitys on edellä mietinnön yleisjaksoissa tarkemmin kuvatuista toimintaympäristön muutostekijöistä johtuen korostunut. Joustavien ja tuomioistuimelle entistä enemmän harkintavaltaa antavien oikeusnormien määrä on kasvanut. Samanaikaisesti myös laintulkintaperiaatteet ovat osittain muuttuneet. Lakia sovellettaessa lain sanamuodosta ei aina voida suoraan tehdä johtopäätöksiä lain sisällöstä. Huomiota joudutaan kiinnittämään aikaisempaa enemmän esimerkiksi erilaisiin reaalisiin näkökohtiin ja oikeusperiaatteisiin. Harkintavallan kasvun ja laintulkintaperiaatteiden muutoksen seurauksena on tuomioiden perustelujen kautta entistä tärkeämpää saada tietoa siitä, mihin seikkoihin ja millaiseen ajatteluun tuomio on perustettu. Perustelujen kautta voidaan kontrolloida, onko tuomioistuin käyttänyt sille uskottua tuomiovaltaa lakien ja hyväksytyjen oikeuslähteiden valossa oikealla tavalla, eli onko ratkaisu lainmukainen ja täyttääkö se kohtuuden ja oikeudenmukaisuuden vähimmäisvaatimukset. Perusteleminen on siten tärkeää ensisijassa asianosaisten oikeusturvan kannalta. Perusteluilla tulisi myös kyetä vakuuttamaan asianosaiset siitä, että heidän asiansa on ratkaistu puolueettomasti ja asiallisesti sekä materiaalisesti oikein. Toisaalta tuomioistuinten ratkaisujen avoimella perustelemisella on merkitystä myös lainkäytön laajemmalle demokraattiselle kontrollille yhteiskunnassa. Oikeusvaltiossa, jossa tuomioistuinten riippumattomuudesta ja puolueettomuudesta johtuen niiden

toiminnan muunlainen kontrolli on hankalasti toteutettavissa, ennen muuta ratkaisujen avoimet perustelut mahdollistavat tuomitsemistoiminnan julkisen valvonnan ja vastuun toteuttamisen. Ratkaisujen julkisuus sinällään ei tässä suhteessa ole riittävää, ellei ratkaisuja ole myös perusteltu avoimesti. Perustelemisvelvollisuus on tätä kautta pelkällä olemassaolollaan edistämässä lainkäytön laillisuutta ja estämässä mielivaltaa. Tämä on tärkeää etenkin, kun tuomioistuinten rooli ja lainkäytön merkitys on eri syistä korostunut uudella tavalla suhteessa lainsäätäjään ja myös toimeenpanovaltaan.

Myös yhteiskunnan arvopohjan muutokset ovat vaikuttaneet perustelujen merkityksen kasvuun. Myöhäismodernissa yhteiskunnassa ei ole enää yhtä selkeää arvopohjaa, jonka perusteella voitaisiin sanoa jotakin ehdotonta totuutta. Näin ei ole edes luonnontieteissä. Tuomioistuinten harkintavallan kasvun myötä yhä useammat ratkaisut ovat valinnan tekemistä ja punnintaa eri ratkaisuvaihtoehtojen välillä. On arvioitu, että tällaisessa tilanteessa tapauskohtainen oikeudenmukaisuus saattaa painottaa yleisen oikeudenmukaisuuden kustannuksella, jolloin ratkaisujen ennustettavuus saattaa lähtökohtaisesti heiketä. Ratkaisun oikeellisuutta voidaan mitata näissä tilanteissa vain perustelujen kautta. Jos perustelut vakuuttavat, ratkaisu on ”oikea”. Tuomio-oikeellisuus – jota on edellä käsitelty tarkemmin – onkin nykyään yhden ainoan oikean ratkaisun löytämisen sijasta pikemminkin perustelujen vakuuttavuutta.

Tuomioistuinten ratkaisujen perustelemisen merkityksen korostumiseen on vaikuttanut myös se, että yhteiskunnassa ei ole enää aikaisempaan tapaan ehdottomia institutionaalisia auktoriteetteja. Tämä koskee myös tuomioistuimia, joiden aikaisemmin itsestään selvänä pidetty auktoriteetti on murtunut ja vähentynyt. Tuomioistuimet joutuvat hankkimaan arvovaltansa ja vahvistamaan luottamus pohjaansa uudella tavalla. Ratkaisun oikeellisuuden takeeksi ei enää riitä pelkästään, että se on tuomioistuimen antama, vaan ratkaisun perusteluja tarvitaan vakuuttamaan lukija ratkaisun oikeellisuudesta ja hyväksyttävyydestä. Myös ihmisten tiedontaso ja –tarve on kasvanut. Tämän seurauksena ihmisille ei enää riitä pelkkä tieto siitä, mitä on päätetty vaan he haluavat tietää, millä perusteella lopputulokseen on päädytty ja mihin tuomiot oikeasti perustuvat. Hyvillä perusteluilla voidaan tätä kautta paitsi saada ihmiset vakuuttuneeksi ratkaisun oikeellisuudesta, myös lisätä luottamusta ratkaisutoimintaa ja koko tuomioistuinlaitosta kohtaan.

Perustelut ovat tärkeitä myös tuomioistuimen viestinnän näkökulmasta. Nykyinen oikeudenkäyntimenettely on luonteeltaan aikaisempaa enemmän vuoropuhelua ja keskustelua tuomioistuimen ja asianosaisten välillä. Perustelut ovat tuomioistuimen käyttökelpoisin kommunikointitapa kerrottaessa, miten tuomioistuin on suhtautunut asianosaisten oikeudenkäynnin kuluessa esittämiin argumentteihin ja mikä merkitys niillä on ollut asian ratkaisemisen kannalta. Pelkkä lopputuloksen ilmoittaminen tai ylimalkaiset perustelut eivät tässäkään mielessä yleensä tyydytä asianosaisten – varsinkaan hävinneen osapuolen – tiedontarpeita. Toisaalta perusteluilla tuomioistuin informoi ratkaisun lopputulokseen vaikuttaneista seikoista myös muutoksenhaku tuomioistuinta ja viime kädessä koko oikeusyleisöä. Avoimien perustelujen kautta tuomioistuinten toiminta siten viime kädessä avautuu julkisuudelle, tiedotusvälineille ja sitä kautta myös suurelle yleisölle.

Perustelujen kehittämismahdollisuudet

Tuomioistuinten ratkaisujen perustelemista on kehitetty lainsäädäntöteitse 1990-luvulla tehdyissä oikeudenkäyntimenettelyuudistuksissa. Vuonna 1991 alioikeusuudistuksen yhteydessä oikeudenkäymiskaareen (1064/1991) otettiin riita-asioiden tuomioiden perustelemista koskevat säännökset. Vastaavat säännökset rikostuomioiden perustelemisesta sisällytettiin vuonna 1997 annettuun lakiin oikeudenkäynnistä rikosasioissa (689/1997). Vuonna 1996 säädettyyn hallintolainkäyttölakiin (586/1996) puolestaan otettiin säännökset hallintolainkäyttöpäätöksen perustelemisesta ja päätöksen sisällöstä. Perustuslain 21 §:n mukaan oikeus saada perusteltu päätös turvataan lailla. Tämä on yksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeista. Myös kansainvälisten ihmisoikeussopimusten oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevia artikloja (EIS 6 art. ja KP-sopimus 14 art.) on tulkittu siten, että niihin sisältyy tuomioistuimille suunnattu velvoite tuomioiden perustelemiseen.

Laissa onkin nykyisin suhteellisen kattavat säännökset perusteluista, eikä näköpiirissä ole tarvetta niiden täydentämiseen. Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön perusteella tosin näyttäisi siltä, että tuomioistuinten velvollisuutta antaa lausunto kaikista asianosaisten tekemistä vaatimuksista ja väitteistä tulisi ehkä selventää. Toisaalta on huomattava, että tuomioiden perustelemisesta laissa olevat säännökset muodostavat vain perustelujen vähimmäisvaatimuksen, ja että kussakin perustelemistilanteessa joudutaan erikseen harkitsemaan mitä perusteluilta juuri silloin edellytetään. Tässä harkinnassa haetaan tasapainoa kahden näkökulman välillä. Toisaalta perustelujen tulisi aina täyttää niille kussakin tilanteessa asetettavat laatuvaatimukset, mutta toisaalta tuomioistuimen työn tehokkuuden turvaamiseksi ratkaisuja ei pitäisi kuitenkaan yliperustelulla. Tämä tarkoittaa käytännössä esimerkiksi sitä, että myönnetyssä asiassa perustelut voivat olla pelkistetyimmät kuin kiistetyssä asiassa.

Laissa onkin vaikea yksityiskohtaisesti säätää esimerkiksi siitä, miten tarkoin tuomioistuinten ratkaisut on perusteltava ja mitä yleisempiä laatuvaatimuksia perustelujen sisällölle voidaan ja pitää asettaa. Oikeuskirjallisuudessa optimaalisten perustelujen laatuvaatimuksia sen sijaan on viime aikoina laajasti pohdittu (ks. esim. Virolainen & Martikainen, Pro & contra; Laukkanen, Selvä ja täsmällinen tuomio. Oikeusministeriön julkaisuja 2002:2; Huovila, Periaatteet ja perustelut). Perustelujen rationaalinen hyväksyttävyyys edellyttää perusteluilta erityisesti seikkaperäisyyttä, informaation avoimuutta ja pro et contra –argumentaatiota, jossa otetaan kantaa myös valittua lopputulosta vastaan puhuviin argumentteihin ja kerrotaan, miksi lopputulosta puoltavat argumentit ovat kuitenkin olleet kyseisessä tapauksessa painavampia. Perusteluilta edellytetään myös selkeyttä ja ymmärrettävyyttä, mikä asettaa erityisiä vaatimuksia perusteluissa käytettävälle kielelle ja retoriikalle sekä perustelujen havainnollisuudelle.

Avoimesti eri vaihtoehtojen esille tuominen ja asianosaisten esittämien argumenttien monipuolinen punninta on tärkeää etenkin menettelyllisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta, jota komitea on edellä pitänyt tärkeänä tuomioistuinlaitoksen tulevassa kehittämistyössä. Erityisesti hävinneelle osapuolelle tuskin voi jäädä oikeudenkäynnistä reilua kuvaa, jos tuomioistuimen ratkaisussa on sivuutettu joko kokonaan tai osittain tämän esittämät vastakkaista ratkaisuvaihtoehtoa puoltavat seikat ja todisteet.

Onko tuomioistuinten ratkaisujen perustelujen laadussa parannettavaa? Viime aikaisesta kehityksestä voidaan todeta, että perustelujen laatutaso on keskimäärin kohonnut. Vanhoista tuomionkirjoitusmalleista on luovuttu ja mallia otetaan nyt ylimpien tuomioistuinten ja myös ihmisoikeustuomioistuimen ja EY-tuomioistuimen ratkaisusta. Tuomioiden perustelut ovat muuttuneet aikaisempaa avoimemmiksi ja keskusteluvimmiksi ja niissä on auktoritatiivisten oikeuslähteiden ja muodollisten perusteiden ohella nojaututtu myös oikeusperiaatteisiin, reaalsiin ja tavoitteellisiin näkökohtiin ja muihin asiaperusteisiin. Toisinaan myös arvoja ja arvostuksia on alettu tuoda perusteluissa esiin.

Toisaalta vaikka perustelujen laatu keskimäärin onkin parantunut, on ongelmana edelleen perustelujen laadun vaihtelevuus eri tuomioistuinten ja jopa saman tuomioistuimen tuomareiden välillä. Esimerkiksi kärjäoikeuksissa esiintyy edelleen puutteellisesti ja epärationaalisesti laadittuja tuomioita, joille on ominaista pöytäkirjamainen laatimistapa ja rönsyilevä kirjoitustyyli. Tämän seurauksena tuomiot saattavat olla sekavia ja lukijan on niistä vaikea saada selkoa. Myös hovioikeuksien, korkeimman oikeuden, hallinto-oikeuksien, korkeimman hallinto-oikeuden ja erityistuomioistuinten ratkaisujen perusteluissa on puutteita. Esimerkiksi oikeuskysymyksen perustelemisen osalta ongelmana on toisinaan liiallinen niukkuus. Kaikkia ratkaisun tekemiseen vaikuttaneita oikeuslähteitä ei ilmoiteta ja eri ratkaisuvaihtoehtoja ei aina riittävästi punnita silloinkaan, kun on kysymys kahden tai useamman oikeusperiaatteen tai perusoikeuden kollisiotilanteesta. Myös laintulkintakysymysten perustelemisen on usein riittämätöntä. Tällaiset liian niukasti perustellut tuomiot eivät täytä perustelujen avoimuudelle asetettuja laatuvaatimuksia. Erityisen ongelman muodostaa vielä se, että toisinaan tuomioistuimen tekemät käsittelyratkaisut on jätetty perustelematta kokonaan.¹⁶ Esimerkiksi oikeudenkäynnin julkisuutta koskevat ratkaisut pitäisi perustella silloinkin, kun asianosaisten kesken ei ole julkisuuden rajoittamisesta erimielisyyttä, sillä oikeudenkäynnin julkisuus ei ole tärkeää vain asianosaisten, vaan myös yleisön kannalta. Tärkeää on havaita, että myös tuomioistuimen tekemä näyttöratkaisu tulee perustella avoimesti, seikkaperäisesti ja eri näkökohtia perusteellisesti punniten.

Perustelujen tason kehittäminen ja nostaminen on syytä pitää jatkossakin keskeisenä tuomioistuinlaitoksen kehittämisen painopistealueena. Koska lainsäädännön keinot perustelujen tason nostamiseen ovat verraten vähäiset, voidaan perustelujen tasoa nostaa lähinnä "vain" koulutuksella, jossa korostetaan myös tuomarin vastuuta ja ammattieettisiä näkökohtia. Tuomareita nimitettäessä pitäisi kiinnittää entistä enemmän huomiota hakijoiden ammattitaitoon, josta perustelemisen muodostaa tärkeän osan. Nimittämismenettelyssä olisi syytä nykyistä systemaattisemmin selvittää hakijoiden kyvykkyyttä ratkaisun perustelemisessä ja kirjallisessa ilmaisussa. Tällainen menettely pakottaisi tuomareita ja tuomariksi aikovia panostamaan perustelujen laatuun ja kirjallisen ilmaisunsa kehittämiseen.

Komitean kannanotto

Oikeudenkäyntien avoimuutta tulisi lisätä. Tähän tavoitteeseen pääsemiseksi oikeudenkäynnin julkisuutta koskeva lainsäädäntö on uudistettava,

¹⁶ Tästä asiasta on huomauttanut Euroopan ihmisoikeustuomioistuin 1.7.2003 antamassaan ratkaisussa *Suominen v. Suomi*.

oikeudenkäyntimenettelyn sisäistä avoimuutta kehitettävä ja tuomioistuinten ratkaisujen perustelujen laatua parannettava.

Oikeudenkäynnin julkisuutta koskeva säännöstö onkin uudistamistyön kohteena. Uudistustyölle asetetut yleiset tavoitteet ovat kannatettavia. Oikeudenkäyntien avoimuutta ja julkisuutta tulisi lisätä sekä parantaa lainkäytön läpinäkyvyyttä kaikissa tuomioistuimissa. Tiedotusvälineiden mahdollisuuksia hoitaa tehtävänsä oikeudenkäynnin tosiasiallisen julkisuuden toteuttajina tulisi edistää ja oikeudenkäynnin julkisuutta koskevaa säännöstöä selkeyttää. Asian jatkovalmistelussa tulee huolehtia erityisesti siitä, että oikeudenkäynnin julkisuus toteutuu riittävällä tavalla myös kokonaan kirjallisesti käytävien oikeudenkäyntien osalta ja että eri lainkäyttölinjojen osalta ei oikeudenkäynnin julkisuutta säännellä tarpeettomasti erilaisilla säännöillä. Oikeudenkäynnin julkisuuden perustavoitteet ovat kaikissa tuomioistuimissa pitkälti samat. Eri prosessilajeissa näiden tavoitteiden painoarvo saattaa kuitenkin jossain määrin vaihdella käsiteltävien asioiden ominaispiirteistä ja toisaalta oikeudenkäynnin asianosaisasetelmasta johtuen. Siten on mahdollista, että eri lainkäyttölinjoilla tarvitaan toisistaan jossain määrin poikkeavia lainsäädännöllisiä ratkaisuja.

Asianosaisen oikeutta tulla kuulluksi oikeudenkäynnissä tulisi kehittää ja edistää etenkin tuomioistuimen ns. informatiivisen prosessin johdon keinoin. Esimerkiksi asian oikeuskysymyksistä tulisi oikeudenkäynnissä tuomioistuimen johdolla keskustella nykyistä avoimemmin. Vaikka tuomioistuin soveltaa lakia viran puolesta ja voi siten perustaa ratkaisunsa sellaiseenkin säännökseen, johon asianosaiset eivät ole vedonneet, tulisi asianosilla olla mahdollisuus lausua käsityksensä siitä ennen asian ratkaisemista. Tuomioistuimen tekemä ratkaisu ei siten koskaan saa oikeuskysymyksenkään osalta tulla asianosaisille yllätyksenä. Oikeudenkäynnin avoimuutta tuomioistuimen informatiivisen prosessin johdon keinoin tulisi lisätä myös kirjallisena käytävien oikeudenkäyntien osalta.

Perustelujen laadun kehittäminen ja parantaminen on pidettävä jatkossakin keskeisenä tuomioistuinlaitoksen kehittämisen painopistealueena. Koska lainsäädännön keinot perustelujen parantamiseksi ovat verraten vähäiset, siihen on pyrittävä koulutuksella, jossa korostetaan myös tuomarin vastuuta ja ammattietiikkaa. Tuomareita nimitettäessä pitäisi kiinnittää entistä enemmän huomiota hakijoiden ammattitaitoon, josta perustelemisen muodostaa tärkeän osan. Nimittämismenettelyssä olisi syytä nykyistä systemaattisemmin selvittää hakijoiden kyvykkyyttä ratkaisun perustelemisessa ja kirjallisessa ilmaisussa. Tällainen menettely pakottaisi tuomareita ja tuomariksi aikovia panostamaan perustelujen laatuun ja kirjallisen ilmaisunsa kehittämiseen.

Komitean jäsenen Fredmanin ja komitean pysyvän asiantuntijan Virolaisen mielestä hallintolainkäyttölakia soveltavien joidenkin tuomioistuinten ja muiden hallintolainkäyttöelinten perustelukäytännössä on tällä hetkellä keskeisenä ongelmana se, että perusteluissa ei aina ilmoiteta sitä oikeudellista päättelyä, johon ratkaisu perustuu. Tämän vuoksi heidän mielestään hallintolainkäyttölain perustelemista koskevaa 53 §:ää tulisi täydentää niin, että se velvoittaisi perustelemista yleisissä tuomioistuimissa koskevan oikeudenkäymiskaaren 24 luvun 4 §:n tapaan ilmoittamaan perusteluissa myös sen, mihin oikeudelliseen päättelyyn ratkaisu perustuu.

4.7.4. Suulliset käsittelyt ylimmissä oikeuksissa

Korkeimmassa oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsittely on pääsääntöisesti kirjallista. Korkeimmassa oikeudessa ratkaistiin vuonna 2002 kaikkiaan 3 475 asiaa ja suullisia käsittelyjä pidettiin kahdeksassa asiassa. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa ratkaistiin samana vuonna kaikkiaan 3 778 asiaa ja korkein hallinto-oikeus järjesti kolme suullista käsittelyä ja toimitti neljä katselmusta.

Komiteassa on pohdittu mahdollisuutta kehittää korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden menettelyä ottamalla käyttöön lyhyet suulliset käsittelyt *oikeuskysymyksestä keskustelua* varten (ns. prejudikaatin pledeeraus). Ajatuksena olisi se, että valitusluvan myöntämisen jälkeen asianosaiset kutsuttaisiin korkeimman oikeuden tai vastaavasti korkeimman hallinto-oikeuden järjestämään suulliseen oikeudenkäyntitilaisuuteen, jossa heille varattaisiin rajoitettu aika argumentoida asiansa puolesta. Tämä voitaisiin järjestää muun muassa siten, että asianosaiselle annettaisiin enimmillään esimerkiksi puolen tunnin aika esittää asiassa tärkeäksi pitämänsä näkökohdat. Menettelyn avoimuutta voitaisiin lisätä sillä, että asianosaisille toimitettaisiin ennen suullista käsittelyä asian valmistelijan oikeuskysymyksistä ja faktoista laatima muistio, jolloin asianosaiset pääsisivät ottamaan niihinkin kantaa ennen asian ratkaisua.

Menettely lisäisi ylimpien oikeuksien ja koko tuomioistuinlaitoksen näkyvyyttä ja avaisi ylimpiä oikeusasteita ja niiden oikeudenkäyntimenettelyä uudella tavalla myös suureen yleisöön päin. Menettely parantaisi asianosaisten ja tuomioistuimen vuorovaikutusta, mikä puolestaan edistäisi menettelyn oikeudenmukaisuutta (sekä tosiasiallista että koettua). Menettelyssä asianosaiset havaittavalla tavalla näkisivät sen, millainen painoarvo heidän asiansa käsittelylle on annettu. Tämä olisi omiaan lisäämään asianosaisten luottamusta prosessia kohtaan. Tällaisessa menettelyssä myös asianosaisten tulisi pyrkiä keskittymään jutun kannalta heidän mielestään olennaisimpiin asioihin, mikä edistäisi päätöksentekoa ja ratkaisun laatua tuomioistuimessa. Menettelyllä saattaisi olla myös koulutuksellista merkitystä koko lakimieskunnalle ja erityisesti tuomioistuinjuristeille. Menettely olisi omiaan kehittämään positiivisella tavalla tuomioistuin- ja tuomarikulttuuria ja se antaisi mahdollisuuden harkita uudelleen oikeudenkäyntiavustajien ja tuomioistuinten esittelijöiden/asian valmistelijoiden työnjakoa ylimmissä oikeuksissa käsiteltävissä prejudikaattiasioissa.

Menettelyn tulisi pääsäännön mukaan olla asianosaisten ehdoton oikeus niissä jutuissa, joissa on myönnetty valituslupa.

Komitean kannanotto

Komitea esittää, että korkeimmassa oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa menettelyä kehitetään ottamalla käyttöön lyhyet suulliset käsittelyt oikeuskysymyksestä keskustelua varten (ns. prejudikaatin pledeeraus). Menettely lisäisi asianosaisten ja tuomioistuimen vuorovaikutusta, mikä puolestaan edistäisi menettelyn oikeudenmukaisuutta. Samalla se lisäisi tuomioistuinlaitoksen näkyvyyttä ja avaisi ylimpiä oikeusasteita uudella tavalla myös yleisölle. Menettelyllä saattaisi olla myös koulutuksellista merkitystä koko lakimieskunnalle ja erityisesti tuomioistuinjuristeille. Menettely antaisi myös mahdollisuuden harkita

uudelleen oikeudenkäyntiavustajien ja tuomioistuinten esittelijöiden (avustavien lakimiesten) työnjakoa ylimmissä oikeuksissa käsiteltävissä ennakkopäätösasioissa.

4.8. Ryhmäkanteen käyttöön ottaminen

Oikeuden saatavuutta pohtineen *access to justice* -liikkeen piirissä kysymys ns. ryhmäkanteen käyttöön ottamisesta on ollut keskeinen pohdittava asia. Ryhmäkanteella tai ryhmäkannetoikeudenkäynnillä tarkoitetaan kannetta, jota ajetaan usean asianosaisen puolesta, eli tietyn tarkemmin määritellyn ryhmän eduksi ilman, että jokaiselta on saatu edes nimenomaista toimeksiantoa asian ajamiseen. Annettava ratkaisu tulee ryhmän jäseniä sitovaksi. Ryhmäkante on tarkoitettu lähinnä erilaisten massaluonteisten riita-asioiden ajamiseen.

Suomessa ryhmäkanteen käyttöönottoa on Pohjoismaiden neuvoston vuonna 1991 ministerineuvostolle antaman suosituksen nro 11/1991 mukaisesti selvitetty ensinnä oikeusministeriössä virkatyönä laaditussa selvityksessä ”Selvitys ryhmäkanteen käyttömahdollisuuksista Suomen oikeusjärjestelmässä” (lainvalmisteluosaston julkaisu 3/1992), sitten oikeusministeriön vuonna 1992 asettamassa ryhmäkannetyöryhmässä (mietintö lainvalmisteluosaston julkaisu 1/1995) ja viimeksi oikeusministeriön 1996 asettamassa uudessa ryhmäkannetyöryhmässä (mietintö 3/1997). Ruotsissa ryhmäkante puolestaan on otettu käyttöön 1.1.2003 voimaan tulleella lailla ryhmäkanteesta (*Lag om grupprättegång*, 2002:599).

Ryhmäkannemahdollisuutta on perusteltu sillä, että ryhmäkanteen avulla voitaisiin lisätä todellista mahdollisuutta oikeudenkäyntiin. Oikeudenloukkauksen kohteeksi joutuneiden oikeusturva paranisi erityisesti tilanteissa, joissa yksittäiset taloudelliset edut eivät ole verrannollisia oikeudenkäynnin aiheuttamaan vaivaan ja kustannuksiin. Ryhmäkannemenettely lisäisi oikeussuojaa silloin kun oikeudenloukkauksen kohteeksi joutuu ryhmä, jonka yksittäisen jäsenen etu on niin pieni, ettei erilliseen oikeudenkäyntiin ryhdytä. Ryhmäkannemenettelyn on myös katsottu parantavan aineellisen oikeuden läpäisykykyä.

Ryhmäkanteen edut olisivat ilmeiset esimerkiksi kuluttajariidoissa. Niissä yksityishenkilön ei kannata monestikaan pienen intressin vuoksi panna yksinään kannetta vireille siitä aiheutuvien kustannusten ja ajanhukan vuoksi. Ja toisaalta taito kanteen ajamiseen tai avun etsimiseen ei riitä. Ryhmäkannetta on vastustettu lähinnä elinkeinoelämän taholta. Sen on nähty tuovan mukanaan esimerkiksi amerikkalaistyypiset oikeudenkäynnit, jotka johtavat ylisuuriin vahingonkorvauksiin ja toisaalta heikentävän suomalaisten yritysten kansainvälistä kilpailukykyä.

Ryhmäkanteen käyttöön ottamista tulisi selvittää uudelleen massajuttujen käsittelemiseksi tai muiden erityisjärjestelyjen toteuttamista, jotta oikeussuojan saantiin olisi edellä mainituissa tilanteissa todellinen mahdollisuus ja toisaalta aineellisen oikeuden läpäisykyky paranisi erityisesti kuluttaja- ja ympäristöoikeuden alueella. Modernissa yhteiskunnassa uudenslaiset esimerkiksi viallisiin tuotteisiin tai ympäristövahinkoihin liittyvät riskit saattavat kohdata suurta joukkoa ihmisiä samanaikaisesti, jolloin ryhmäkanteesta olisi vahingonkärsijöille kiistatonta etua. Asian jatkovalmistelussa voidaan ottaa huomioon Ruotsissa ryhmäkanteen käyttöön ottamisen myötä saadut kokemukset.

Komitean kannanotto

Tällä hetkellä ei ole riittäviä mahdollisuuksia käsitellä tuomioistuinteitse suurta joukkoa koskevia ns. massaongelmia. Esimerkiksi viallista tuotetta koskevat vahingot saattavat toteutuessaan kohdata samanaikaisesti monia ihmisiä. Yksittäisen vahingonkärsijän osalta vahinko on niin pieni, että korvauksen vaatiminen tuomioistuinteitse ei olisi oikeudenkäynnistä aiheutuviin kustannuksiin ja riskiin nähden järkevää.

Komitea esittää, että otettaisiin uudelleen harkittavaksi ja selvitettäväksi ns. ryhmäkanteen käyttöön ottaminen massajuttujen käsittelemiseksi tai selvitettäisiin muiden erityisjärjestelyjen toteuttamista, jotta oikeussuojan saantiin olisi näissäkin tilanteissa todellinen mahdollisuus ja toisaalta aineellisen oikeuden läpäisykyky paranisi erityisesti kuluttaja- ja ympäristöoikeuden alueella.

4.9. Prosessisäännösten systematisointi

Oikeudenkäyntimenettelyjä koskevat säännökset ovat tällä hetkellä sijoitettuina useisiin eri lakeihin. Oikeudenkäyntimenettelyjä koskeva ”päälaki” on oikeudenkäymiskaari. Oikeudenkäymiskaaren on sijoitettuna riita- ja hakemusasioiden käsittelyä koskevat säännökset kattavasti. Rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyn yhteydessä rikosasioiden käsittelyä koskevat säännökset sijoitettiin lakiin oikeudenkäynnistä rikosasioissa (689/1997, ROL). ROL:ssa ei ole kuitenkaan kattavasti kaikki rikosasioiden käsittelyä koskevat säännökset, vaan ROL 12 luvun 1 §:n viittaussäännöksen nojalla tulevat rikosasioiden käsittelyssä ja muutoksenhaussa noudatettaviksi lukuisat oikeudenkäymiskaaren säännökset. Pakkokeinoasioista säädetään erillisessä pakkokeinolaisissa (450/1987). Hallintolainkäyttöprosessista puolestaan säädetään hallintolainkäyttölaissa (586/1996), jossa on lukuisia viittauksia erinäisten oikeudenkäymiskaaren säännösten soveltamisesta hallintolainkäyttöprosessissa.

Lukuisten oikeudenkäyntimenettelyjä koskeneiden osittaisuudistusten jälkeen oikeudenkäymiskaari on rakenteeltaan epäjohdonmukainen ja sekava.¹⁷ Kun lisäksi rikosasioiden ja hallintoasioiden käsittelyä koskevat säännökset ovat pääosin erillislaeissa, on tuomioistuinmenettelystä vaikea hahmottaa kokonaiskuvaa. Nyt tehtyjen lukuisten uudistusten jälkeen olisikin ratkaistava kysymys siitä, kodifioidaanko kaikki prosessisäännökset oikeudenkäymiskaaren vai säädetäänkö ja säilytetään kokonaan erilliset siviiliprosessi-, rikosprosessi- ja hallintoprosessilait.¹⁸ Vielä yksi mahdollisuus olisi säilyttää oikeudenkäymiskaari kaikkia menettelyjä koskevana yhteisenä säännöstonä ja säilyttää tämän lisäksi rikosoikeudenkäyntimenettelyä ja hallintolainkäyttöä koskevat

¹⁷ Asiasta huomautti eduskunnan lakivaliokunta jo vuonna 1990 mietinnössään hallituksen esityksen johdosta riita-asiain oikeudenkäyntimenettelyn uudistamista alioikeuksissa koskevaksi lainsäädännöksi (LaVM 16/1990 vp.) ja edellytti alioikeusuudistuksen jatkovalmistelun yhteydessä kiinnitettävän tähän riittävää huomiota. Lakivaliokunnan mukaan selkeä ja johdonmukainen laki edistää omalta osaltaan lainkäytön ja oikeudenhoidon yhtenäisyyttä ja turvallisuutta. Lakivaliokunta on uudistanut kannanottonsa rikosasiain oikeudenkäyntimenettelyn uudistamista koskeneessa mietinnössään (LaVM 9/1997) ja äskettäin riita-asiain oikeudenkäyntimenettelyn muuttamista koskeneessa mietinnössään (LaVM 12/2002).

¹⁸ Erilliset siviiliprosessi- ja rikosprosessilait on esimerkiksi Norjassa, Saksassa ja Ranskassa. Ruotsissa ja Tanskassa siviili- ja rikosprosessia koskevat säännökset ovat yhdessä yhteisessä laissa.

omat lakinsa ja säätää näiden lisäksi oma lakinsa myös riita-asiain oikeudenkäyntimenettelyä varten.

Siviili- ja rikosprosessia koskevien säännösten oikeudenkäymiskaareen keskittämisen puolesta puhuu se, että riita- ja rikosasioita käsitellään samassa tuomioistuimessa, eikä monien Keski-Euroopan maiden tapaan erillisissä tuomioistuimissa. Myös näitä prosesseja koskeva menettely on päälinoiltaan jossain määrin yhteneväistä ja tapahtuu vielä nyt monilta osin samojen sääntöjen mukaisesti. Säännösten keskittäminen oikeudenkäymiskaareen vähentäisi myös tarvetta viitata toisiin lakeihin, joka kyseessä olevien peruslakien kohdalla olisi niiden selkeyden ja ymmärrettävyyden kannalta erityisen tärkeää. Toisaalta kokonaan erillinen lainsäädäntö rikos- ja siviiliproessia varten saattaisi selkeyttää menettelyä koskevien sääntöjen omaksumista ja kokonaiskuvan hahmottamista prosessista. Ihmisille tiedon etsiminen pienemmistä lainsäädäntökokonaisuuksista on helpompaa kuin laajoista ja monentyppisiä asioita käsittelevistä säädösmassoista.

Hallintolainkäyttöä koskevaa erillistä sääntelyä voidaan pitää perusteltuna sen vuoksi, että sitä sovelletaan yleisistä tuomioistuimista erillisissä hallintolainkäyttöasioihin keskittyneissä hallintotuomioistuimissa. Kaikkia oikeudenkäytön lajeja koskevien säännösten yhdistäminen yhteen lakiin voisi silti lisätä hedelmällisellä tavalla keskustelua oikeudenkäyntiä koskevista säännöksistä ja periaatteista sekä lähentää eri tuomioistuinlinjojen menettelymuotoja toisiinsa. Hyöty voisi joissakin suhteissa olla molemminpuolista. Toisaalta hallintolainkäytössä voitaisiin nykyistä enemmän hyödyntää esimerkiksi riita-asioiden suullista käsittelyä koskevia säännöksiä järjestettäessä suullisia käsittelyjä, varsinkin kun tavoitteena voidaan pitää suullisten käsittelyjen lisäämistä hallintolainkäytössä. Toisaalta yleisten tuomioistuinten ratkaistavaksi on viime vuosina tullut sellaisia uusia asiaryhmiä, joiden käsittelyssä voitaisiin asioiden luonteesta johtuen käyttää hyödyksi hallintolainkäytön säännöksiä. Tällaisia ovat esimerkiksi ulosottovalitukset ja vankien kurinpitoa koskevat valitukset.

Oikeudenkäyntimenettelyjä koskevassa keskustelussa on huomattava, että hallintolainkäyttölakia sovelletaan muuallakin kuin yleisissä hallintotuomioistuimissa eli muun muassa vakuutus oikeudessa ja lisäksi useissa muutoksenhakulautakunnissa. Jos kysymystä pyritään arvioimaan vielä kaikkien tiedontarpeiden kannalta, on mahdollista, että kokonaiskuvan saaminen eri prosessilajeista ja koko tuomioistuinlaitoksen toiminnasta voisi olla helpompaa vain yhden lain perusteella. Toisaalta asianosainen on osallinen yhdessä tietyssä oikeudenkäynnissä ja hänen kannaltaan on olennaista saada tietoa juuri tuosta prosessista. Tämä puolestaan voi olla helpompaa, jos jokaista prosessilajia varten on oma lakinsa. Koska hallintoasiat koskettavat läheisesti kaikkia ihmisiä, ei ole harvinaista, että ihminen joutuu saattamaan asiansa hallintotuomioistuimen ratkaistavaksi. Tämän vuoksi asianosaisten näkökulmasta on olennaista, että hallintolainkäyttöä koskevasta laista ilmenee selkeästi käytettävissä olevat oikeussuojakeinot sekä prosessin pääpiirteet. Lisäksi oikeudenkäytön tulevaisuuden tavoitteeksi voidaan asettaa se, että tuomioistuimet antavat oikeudenkäynnin osallisille aikaisempaa enemmän ja aikaisempaa avoimemmin tietoa oikeudenkäynnistä.

Komitea ei ole ottanut kantaa siihen, tulisiko prosessisäännösten systematisointi toteuttaa kodifioimalla kaikkia prosessilajeja koskevat säännökset yhteen lakiin eli oikeudenkäymiskaareen, vai olisiko parempi ratkaisu eri menettelyjä koskevien

säännösten täydellinen erottaminen toisistaan tai joku muu vaihtoehto. Kysymyksen ratkaiseminen jää jatkoselvittelyjen varaan.

Jatkoselvittelyjen yhteydessä tulisi harkita, olisiko syytä säätää varsinaisista menettelysäännöksistä erillinen tuomioistuinlaki, johon otettaisiin esimerkiksi hallinnolliset säännökset kaikista tuomioistuimista, niiden organisaatioista, tuomarin nimittämisestä, tuomarin esteellisyydestä ja juttujen jakoperusteista. Lukuisten kaikkia oikeudenkäyntimenettelyä koskevien erillislakien, kuten esimerkiksi oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain (945/1984), osalta voitaisiin systematisointityön yhteydessä puolestaan harkita, onko tarkoituksenmukaista säilyttää ne erillisinä lakeina vai tulisiko ne sijoittaa oikeudenkäymiskaareen tai säädettävään erilliseen tuomioistuinlakiin.

Prosessisäännösten systematisointityön yhteydessä tulisi vielä harkita, pitäisikö lakiin sisällyttää periaatteellisia säännöksiä esimerkiksi prosessin tavoitteista, niiden keskinäisestä suhteesta ja punnintakriteereistä sekä prosessin laatuvaatimuksista, jotta ne löisivät paremmin läpi prosessitodellisuudessa ja olisivat ohjaamassa toiminnan kehittämistä ikään kuin prosessin toiminta-ajatuksena niiden toteutumisen suuntaan. Sinällään ilman tällaisia säännöksiäkin on selvää, että esimerkiksi prosessin laatuvaatimukset, varmuus, nopeus, halpuus ja menettelyllinen oikeudenmukaisuus, koskevat paitsi lainsäätäjää myös lainkäyttäjää eli muun muassa tuomioistuimia. Käytännössä ei lainsäädännön yksityiskohtaisillakaan säännöksillä kyetä kattavasti sääntelemään kaikkia tilanteita siten, että prosessin laatuvaatimet tulisivat tapauskohtaisesti optimaalisella tavalla huomioon otetuiksi. Yleisemmän tason ”ohjeelliset” normit voisivat siten ajattelu- ja toimintatapoja muokatessaan toimia näiden tavoitteiden hyväksi jopa yksityiskohtaisia säännöksiä paremmin. Riittävää voisi kuitenkin olla sekin, että prosessilakien asianomaisiin lukuihin otettaisiin säännöksiä, joissa tuomioistuimelle, mutta myös muille prosessitoimijoille, asetettaisiin velvollisuuksia huolehtia esimerkiksi asian joutuisasta käsittelystä, valmistelun tehokkuudesta jne. Nykyisessä lainsäädännössä on osin jo näin tehtykin. Prosessisäännösten kodifiointi antaisi myös hyvän tilaisuuden tarkastella sitä, onko legaliteetti- ja delegointiperiaatteen (ks. edellä 4.5.) välinen tasapaino prosessisäännöksissä toteutettu parhaalla mahdollisella tavalla.

Prosessisäännösten systematisointityö tulisi olemaan vaativa ja pitkäjänteinen projekti. Se vaatisi aikaa ja muidenkin resurssien kohdistamista tuohon työhön. Systematisointityöhön ryhtyminen olisi kuitenkin välttämätöntä prosessia koskevien peruslakien ja systematiikan selkeyttämiseksi. Yksittäisten ihmisten näkökulmasta ei ole hyväksyttävää, että oikeudenkäyntiä koskevien monien perussäännösten hahmottaminen ei tällä hetkellä voi tapahtua ilman suuria ponnisteluja ja asiantuntija-apua. Systematisointityön yhteydessä voitaisiin tarvittaessa muutoinkin tarkastella prosessisäännösten ajan- ja tarkoituksenmukaisuutta esimerkiksi niiden joustavuuden osalta. Systematisointityö tulisi toteuttaa siten, että siinä tarkasteltaisiin kaikkien prosessilajien säännöstöjä yhtenä kokonaisuutena ja tältä pohjalta ratkaistaisiin, miten systematisointityö olisi tarkoituksenmukaisinta käytännössä toteuttaa. Tällainen menettely voisi hedelmällisellä tavalla lisätä vuoropuhelua yleisten tuomioistuinten ja hallintolainkäyttölakia soveltavien tuomioistuinten välillä menettelyä koskevien keskeisten periaatteiden sisällöstä ja sovellettavuudesta eri prosessilajeissa sekä muutoinkin edistää oikeudenkäyntimenettelyjen kehittymistä molemmilla lainkäyttölinjoilla.

Komitean kannanotto

Lukuisten oikeudenkäyntimenettelyjä koskeneiden osittaisuudistusten jälkeen oikeudenkäymiskaari on rakenteeltaan epäjohdonmukainen ja sekava. Kun lisäksi rikosasioiden ja hallintolainkäyttöasioiden käsittelyä koskevat säännökset ovat pääosin erillislajeissa, on tuomioistuimenmenettelystä vaikea hahmottaa kokonaiskuva. Komitea katsoo, että tehtyjen lukuisten uudistusten jälkeen olisikin aloitettava mahdollisimman pian oikeudenkäyntimenettelysäännösten systematisointia ja selkeyttämistä koskeva uudistamistyö.

Jatkoselvittelyjen yhteydessä tulisi harkita, olisiko syytä säätää varsinaisista menettelysäännöksistä erillinen tuomioistuinlaki, johon otettaisiin esimerkiksi hallinnolliset säännökset kaikista tuomioistuimista, niiden organisaatioista, tuomarin nimittämisestä, tuomarin esteellisyydestä ja juttujen jakoperusteista. Lukuisten kaikkia oikeudenkäyntimenettelyä koskevien erillislakien osalta voitaisiin systematisointityön yhteydessä puolestaan harkita, onko tarkoituksenmukaista säilyttää ne erillisinä lakeina vai tulisiko ne sijoittaa oikeudenkäymiskaareen tai säädettävään erilliseen tuomioistuinlakiin.

Prosessisäännösten systematisointityön yhteydessä tulisi vielä harkita, pitäisikö lakiin sisällyttää periaatteellisia säännöksiä esimerkiksi prosessin tavoitteista, niiden keskinäisestä suhteesta ja punnintakriteereistä sekä prosessin laatuvaatimuksista.

4.10. Hallintolainkäytön kehittämisen erityispiirteitä

4.10.1. Oikeudenkäynnin osapuolet hallintolainkäytössä

Kuten siviiliprosessissa, myös hallintolainkäytössä oikeudenkäynnin aloittamisen syynä on tavallisesti erimielisyys oikeudellisesta kysymyksestä. Hallintolainkäytössä ajetaan joskus myös sellaisen seuraamuksen vahvistamista, joka on asiallisesti ottaen rinnastettavissa rikosoikeudelliseen seuraamukseen. Riita- ja rikosasioiden ja hallintolainkäytössä ratkaistavien asioiden monet yhtäläisyydet eivät kuitenkaan poista näiden prosessilajien keskeisiä eroja muun muassa siinä, ketkä osallistuvat ja missä ominaisuudessa prosessiin.

Hallintolainkäyttölain mukaisessa oikeudenkäynnissä ei aina ole vastakkain kahta asianosaista samalla tavoin kuin usein yleisessä tuomioistuimessa käsiteltävässä yksityisoikeudellisessa riita-asiassa, jossa kantaja esittää vaatimuksia vastaajaa kohtaan, tai rikosasiassa, jossa syyttäjä ja/tai asianomistaja vaativat syytettyä rikosoikeudelliseen vastuuseen, vaikka kahdessa viimeksi mainitussakin prosessilajissa on erilaisia prosessiasetelmia. Hallintolainkäytössä prosessin kohdetta ei voida pelkistää menettelyksi, jossa vahvistetaan kahden osapuolen välinen oikeusriita ja tarvittaessa pakolla toteutetaan se, mitä on pidettävä oikeusjärjestyksen mukaisena. Hallintolainkäytölle on ominaista prosessuaalisten asetelmien moninaisuus. Tämä seuraa sekä sovellettavasta aineellisoikeudellisesta lainsäädännöstä että siitä yleisestä lähtökohdasta, että hallintolainkäyttöä edeltää yleensä virkavastuulla tapahtunut

hallintotoiminta (hallinnon lainalaisuudesta ks. III.4.1.) ja sen seurauksena tehty hallintopäätös.

Edellä kuvatut erot prosessilajien välillä merkitsevät, ettei hallintolainkäyttöön osallistuvia tahoja voida arvioida yksinomaan siviiliprosessin käsitteiden ja periaatteiden pohjalta. Viimeksi mainitut eivät nimittäin muodosta sellaisia ehdottomia ja yleisiä kriteerejä, joiden tulisi päteä riippumatta oikeusturvanäkökohdista ja prosessin tarkoituksenmukaisuussyistä. Vertailu siviiliprosessiin ja myös rikosprosessiin on kuitenkin hyödyllistä ja auttaa osaltaan kehittämään hallintolainkäyttöä.

Hallituksen esityksessä hallintolainkäyttölainsäädäntö (217/1995 vp.) on todettu: ”Hallintolainkäytön ja yleisen lainkäytön yksi keskeisimpiä eroavuuksia on se, että yksityisen valittaessa hallintoviranomaisen päätöksestä valittaja ei kaikissa asiaryhmissä saa muodollisesti vastapuolekseen toista asianosaista. Tämä voidaan nähdä ongelmallisena sen vuoksi, että yleisen edun valvominen jää tällöin hallintotuomioistuimen tehtäväksi. Tähän liittyen on viitattu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukaiseen oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluvaan *equality of arms* –vaatimukseen. Toisaalta on otettava huomioon, että hallintoviranomainen, jonka päätöksestä on valitettu, osallistuu valituksen käsittelyyn asianosaista muistuttavalla tavalla esimerkiksi antamalla lausunnon. Järjestelmän muuttaminen niin, että päätöksen tehnyt hallintoviranomaista pidettäisiin aina muodollisesti asianosaisena, saattaisi merkitä olennaisia yleisiä muutoksia hallintoviranomaisten asemaan. Toistaiseksi näitä mahdollisia muutoksia ei kuitenkaan ole selvitetty sillä tavoin, että yleiseen kaksiasianosaissuhteeseen hallintolainkäytössä voitaisiin tässä vaiheessa siirtyä. Hallintolainkäytön menettelyä on kuitenkin mahdollista kehittää niin, että päätöksen tehneen viranomaisen asema vastaisi monessa suhteessa asianosaisen asemaa.”

Viranomaisen asema hallintolainkäytössä vertailumaissa

Kun tarkastellaan oikeudenkäynnin osapuolten prosessuaalista asemaa hallintolainkäytössä kansainvälisen vertailun pohjalta, Suomen kannalta on perusteltua tehdä vertailu erityisesti Saksan, Ranskan ja Ruotsin kanssa. Kahden ensin mainitun maan hallinto-oikeus on vaikuttanut paljon muiden eurooppalaisten maiden hallinto-oikeuteen, joten monet perusratkaisut ovat tältä pohjalta muissakin maissa samansuuntaiset. Euroopan unionin maissa on yleistä, että hallintotuomioistuimet ja yleiset tuomioistuimet muodostavat omat tuomioistuinlinjansa, jolloin myös prosessisäännökset ovat luonnostaan erilliset. Toisaalta on maita, joissa yleistä lainkäyttöä ja hallintolainkäyttöä ei ole eroteltu eri tuomioistuinlinjoihin. Tällöin prosessisäännökset voivat kuitenkin olla joko yhteiset tai erilliset.

Saksassa on kolme hallintotuomioistuinlinjaa eli yleiset hallintotuomioistuimet, sosiaali oikeudet ja finanssioikeudet. Jokaista linjaa varten on oma prosessilakinsa. Yleisissä hallintotuomioistuimissa asianosaisia ovat: 1) kantaja (*der Kläger*), 2) vastaaja (*der Beklagte*), 3) osallinen (*der Beigeladene*) ja 4) julkisen intressin edustaja (*der Vertreter des öffentlichen Interesses*) (*Verwaltungsgerichtsordnung* 63 §). Osallinen on esimerkiksi rakennusasiassa rakennuksen omistaja prosessissa jossa naapuri on kantajana tai viranhakutilanteissa viran kilpahakijat. Osallisten asema on joko niin sanottu välttämätön osallisuus tai yksinkertainen osallisuus. Ensin mainitun osallisen asema on vahvempi kuin jälkimmäisen, sillä jälkimmäinen ei voi esimerkiksi estää sovinnon

syntymistä kantajan ja vastaajan välillä eikä jatkaa prosessia, jos kantaja peruuttaa jutun. Julkisen intressin edustajat voivat osallistua kaikkiin prosesseihin, mutta yleensä ne osallistuvat sellaisiin juttuihin, joissa on kyse lain tai määräyksen voimassaolosta tai jossa asian ratkaisu riippuu tällaisesta seikasta. Sosiaalioikeudessa asianosaisia ovat kantaja, vastaaja ja osallinen (*Sozialgerichtgesetz*). Finanssioikeudessa asianosaisia ovat kantaja, vastaaja, osallinen ja viranomainen, joka liittyy prosessiin (*die Behörde, die dem Verfahren beigetreten ist; Finanzgerichtsordnung 57 §*)

Ranskan hallintoprosessissa asianosaisia ovat vireillepanija ja se viranomainen, jonka päätökseen haetaan muutosta tai jolta vaaditaan vahingonkorvausta. Asiassa on siten aina kantaja (*demandeur*) ja vastaaja (*défendeur*). Lisäksi prosessissa esiintyy usein väliintulijoita. Viranomaisten edustus määräytyy erityislainsäädännön perusteella. Pääsääntö on, että kunnallisia ja vastaavanlaisia aluehallintoviranomaisia edustaa niiden toimeenpaneva orgaani. Valtion viranomaisia edustaa puolestaan asianomainen ministeri. Ministerin edustusvaltaa on siirretty kuitenkin lukuisilla erityissäännöksillä tai erityismääräyksillä alemmille viranomaisille.

Ruotsin hallintoprosessilakiin sisältyy säännös kaksiasianosaisuudesta (*tvåpartsprocess*). Hallintoprosessilakiin (*Förvaltningsprocesslagen*) lisättiin vuonna 1995 säännös, jonka mukaan jos yksityinen valittaa hallintoviranomaisen päätöksestä, ensi asteen päätöksen tehnyt viranomainen on yksityisen vastapuoli sen jälkeen kun asia on jätetty tuomioistuimelle. Säännöstä ei sovelleta silloin kun valitus tehdään suoraan kamarioikeuteen.

Kaksiasianosaisuutta yleisissä hallintotuomioistuimissa on Ruotsissa valmisteltu hallituksen ehdotuksessa 1995/96:22. Ehdotusta laadittaessa suurimmassa osassa asioita julkisyhteisö ei ollut asianosaisedustettuna, ja tällaisia juttuja kutsuttiin yksiasianosaisjutuiksi. Julkisesta edusta huolehtiminen kuului tällöin yksin tuomioistuimelle. Milloin tuomioistuin pyysi lausunnon asian päättäneeltä viranomaiselta, ero kaksiasianosaisprosessiin jäi pieneksi. Merkittävä eroavaisuus oli lähinnä se, että hallintoviranomaisella ei ollut valitusoikeutta. Kaksiasianosaisuuden luomista pohdittiin pitkälle julkisen edun kannalta, mutta vaikutuksia pyrittiin arvioimaan myös yksityisen kannalta, ja tässä yhteydessä nostettiin esiin kysymys tuomioistuimen puolueettomuudesta. Asian valmisteluvaiheessa antamassaan lausunnossa Regeringsrätten katsoi, että kaksiasianosaisuudesta olisi säädettävä aineellisen lainsäädännön puitteissa erikseen kunkin asiaryhmän kohdalla. Nykytilanne onkin sellainen, että mikäli jossakin jutturyhmissä on tarpeellista poiketa pakollisesta kaksiasianosaisuuteeseen perustuvasta prosessista, siitä säädetään asianomaisessa aineellisessa lainsäädännössä.

Viranomaisen asema hallintolainkäytössä – nykytila Suomessa

Sen mukaisesti kuin hallituksen esityksessä hallintolainkäyttölainsäädäntöä arvioitiin (HE 217/1995 vp.), muutoksenhaun kohteena olevan hallintopäätöksen tehneen viranomaisen asema on monessa suhteessa rinnastettavissa asianosaisen asemaan. Päätöksen tehneeltä hallintoviranomaiselta hankitaan nimittäin lausunto ja viranomaisen käytössä ollut asiakirja-aineisto. Niiden johdosta asian vireillepanijalta hankitaan vielä vastaselitys. Hallintolainkäyttölain suullista käsittelyä koskevien säännösten mukaan päätöksen tehnyt viranomainen on kutsuttava suulliseen käsittelyyn ja sillä on myös oikeus nimetä todistajia. Myös oikeudenkäyntikulujen osalta viranomainen rinnastetaan asianosaiseen.

Suullisessa käsittelyssä viranomaisen aseman erilaisuus näkyy lähinnä siinä, voidaanko viranomaisen edustajaa kuulla todistajana vai kuullaanko edustajaa vapaasti ilman todistajan valaa tai vakuutusta.

Asianosaisen käsite määräytyy hallintomenettelyssä ja hallintolainkäytössä pääosin aineellisesti. Asianosaisena pidetään sitä, jonka oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen hallinnossa tehtävä päätös vaikuttaa. Hallintomenettelyssä ja hallintolainkäytössä asianosaisuus ei kuitenkaan määräydy täysin samalla tavoin, sillä hallintomenettelyssä asianosaispiiri voi olla laajempi kuin hallintolainkäytössä. Hallintolainkäytössä päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Toisaalta hallintolainkäytössä voi asianosaisena esiintyä myös sellainen taho, joka ei ole tosiasiallisesti esiintynyt hallintomenettelyvaiheessa. Erityislainsäädännössä voidaan myös määritellä valittamaan oikeutettujen piiri hallintolainkäyttölaista poikkeavalla tavalla. Tällaisia määrittelyjä on tehty erityisesti maankäyttö- ja ympäristönsuojelulainsäädännössä.

Nykyisin hallintoviranomaisella ei ole aina muodollista vastapuolisasemaa hallintolainkäytön mukaisessa oikeudenkäynnissä. Toisaalta on useita tilanteita, joissa viranomaisella on asianosaisasema prosessissa. Tällaisia ovat:

- erityislainsäädännön mukaiset tilanteet: esimerkiksi veroasioissa veronsaajaa edustaa veroasiamies ja tulliasioissa tulliasiamies ja eräiden erityislakien mukaan valtion puhevaltaa käyttää erityinen asiamies tai puhevaltaa käyttää asianomainen valtion tai muun julkisyhteisön viranomainen
- hallintolainkäyttölaissa säädetty hallintoriita-asioiden oikeudenkäynti, eli tilanne, jossa hallintoviranomaisella ei ole oikeutta tehdä toista osapuolta sitovaa päätöstä
- kunnan yleiseen toimialaan kuuluvia asioita koskeva, kunnallisvalitukseen pohjautuva oikeudenkäynti, jolloin kunnan puhevaltaa käyttää kunnanhallitus, joka on valitusprosessissa asianosainen silloinkin kun päätöksen on tehnyt kunnan joku muu toimielin.
- viranomainen osallistuu oikeudenkäyntiin esimerkiksi luvan hakijana tai maanomistajana.

Hallinto-oikeudellisissa lainkäyttöasioissa on monentyyppisiä prosessuaalisia asetelmia. Asetelmien moninaisuus vaihtelee asiaryhmien kesken. Esimerkiksi taloudellisen tuen saamista koskevissa päätöksissä valittajana on usein yksittäinen valittaja, mutta ympäristöasioissa on useimmiten monia valittajia, joilla on usein erisuuntaiset vaatimukset. Tyypillinen tilanne on kuitenkin se, että viranomaisen päätöksestä valittaa yksi henkilö tai yhteisö. Usein kuitenkin valituksen tekijöitä on useita, joko yhdessä samoilla perusteilla tai kukin erikseen omilla perusteillaan. Myös tilanne, jossa hallintoviranomainen on myöntänyt haetun luvan ja lupapäätöksestä valittaa hankkeen naapureita (rakennus- ja ympäristöluvat), on yleinen. Usein hallintoviranomainen toimii yksityisen tahon vaatimuksesta ja kohdistaa toiseen yksityiseen tahoon tältä pohjalta toimenpiteitä. Tällainen on tyypillistä rakennusvalvonnassa ja terveydensuojelua koskevissa asioissa. Rakennus- ja ympäristöasioissa naapurustossa tai ympäristössä on lisäksi useita sellaisia asianosaisia (niitä, joiden etuun tai oikeuteen päätös vaikuttaa), jotka eivät käytä valitusoikeuttaan. Lastensuojeluasioissa oikeudenkäynnissä on mukana viranomaisen lisäksi lapsi, lapsen vanhemmat (jotka saattavat olla erimielisiä lastensuojelutoimenpiteiden tarpeellisuudesta) ja joskus myös perhe, johon lapsi on sijoitettu. Tyypillinen piirre hallintolainkäyttöasioille on myös se, että kun yksityinen valittaa päätöksestä lainvastaisuusperusteella, hänen ei tarvitse rajata valitustaan vain

omiin intresseihinsä. Alistusasioissa eli silloin kun viranomaisen esittää hallinto-oikeudelle, että sen tekemä päätös vahvistettaisiin, viranomaisella puolestaan ei aina ole vastapuolta. Hallintolainkäyttöprosessissa on myös tilanteita, joissa hankitaan lausunto muulta viranomaiselta kuin siltä, joka on tehnyt valituksenalaisen päätöksen. Näin on täysin mahdollista, että prosessissa yleisiä etuja valvovat viranomaiset ovat toisiaan vastassa. Prosessissa voi näin ollen olla eri intressejä ajavia asianosaisia ja myös valittamaan oikeutettuja viranomaisia. Vastavia piirteitä ilmenee myös siviili- ja rikosprosesseissa, mutta hallintolainkäytössä moninaisuus on pikemmin sääntö kuin poikkeus. Monia hallintolainkäytön asiaryhmiä ei siis leimaa sen paremmin yksi- kuin kaksiasianosaisuuskaan, vaan kyseessä on moniasianosaisuus.

Seuraavassa kuvataan esimerkkien avulla tyypillisiä hallintoprosesseja hallinto-oikeudessa. Joissakin esimerkeissä tarkastellaan myös jatkovalitusta KHOeen, mutta prosessia KHOssa ei kuvata erikseen, koska se ei lähtökohtaisesti poikkea alemman asteen prosessista. Kaikissa asiaryhmissä voidaan järjestää tai on järjestettävä suullisia käsittelyjä ja katselmuksia HLL 37, 38 ja 41 §:n mukaisesti, mutta nämä mainitaan vain tyypillisissä tilanteissa. Esimerkkien järjestys pohjautuu KHOn työtilastoissa käytettyyn asiaryhmäjakoon (KHOn vuosikertomus v. 2002 s. 24-29).

Kansalaisuusasiat. Ulkomaalaisviraston (UVI) päätös. Kielteisestä päätöksestä kansalaisuutta hakeneen valitus HAOlle. HAO hankkii UVIn lausunnon ja kansalaisuutta hakeneen/valittajan vastaselityksen, mahdollisesti suullinen käsittely. Jos HAO hylkää valituksen, asianosaisen valitus KHOLle. Jos HAO hyväksyy valituksen, UVilla ei ole valitusoikeutta eikä oikeutta hakea päätöksen purkamista (KHO 3.8.2000/2095).

Julkisuusasia. Viranomaisen on kieltäytynyt antamasta siltä pyydettyä asiakirjaa tiedon pyytäjälle, joka valittaa HAOeen. HAO hankkii viranomaisen lausunnon (ja käytettäväkseen tietopyynnön kohteena olevat asiakirjat) ja tiedon pyytäjältä/valittajalta vastaselityksen.

Esimerkki monimuotoisesta asetelmasta julkisuusasiassa: KHO 2002:90

Yhtiö A pyytää kilpailuvirastolta eräitä asiakirjoja, mutta kilpailuvirasto kieltäytyy antamasta niitä. Yhtiö A valittaa HAOoon. HAO hylkää valituksen osittain ja hyväksyy valituksen osittain.

Valitukset KHOeen: 1) yhtiö A valittaa KHOeen, kilpailuvirasto antaa lausunnon, yhtiöt X ja Y, joita asiakirjat koskevat, antavat selityksensä ja yhtiö A antaa vastaselityksen. 2) Kilpailuvirasto valittaa KHOeen ja valituksen johdosta hankitaan yhtiö A:n selitys ja kilpailuviraston vastaselitys. 3) Yhtiöt X ja Y valittavat KHOeen, hankitaan yhtiö A:n selitys ja yhtiöiden X ja Y vastaselitykset. Kaikkien kolmen tahon valitukset tutkitaan.

Kunnallisvaalit. Kunnan keskusvaalilautakunnan päätös. Vaalilain mukaan valitusoikeus on sillä, jonka etua tai oikeutta päätös loukkaa, sekä jokaisella vaaleissa ehdokkaana olleella henkilöllä ja ehdokashakemuksen antaneella puolueella ja yhteislistalla sillä perusteella, että päätös on lainvastainen. Lisäksi saavat päätöksestä valittaa sillä perusteella, että vaalit on toimitettu virheellisessä järjestyksessä ja että se on saattanut vaikuttaa vaalien tulokseen: 1) jokainen asianomaisessa vaalipiirissä tai kunnassa äänioikeutettu henkilö; ja 2) kunnallisvaaleissa kunnan jäsen. Hankitaan keskusvaalilautakunnan lausunto, valituksen sisällöstä riippuen kolmannen tahon selitys ja valittajien vastaselitys. Esim. KHO 1997:34.

Kunnallisasia. Esimerkkinä viran täyttäminen. Kunnanvaltuusto täyttää viran. Valittaa voivat virkaa hakeneet (myös ulkokuntalaiset) ja kunnan jäsenet. HAO hankkii kunnanhallituksen lausunnon, virkaan valitun vastineen ja valittajien vastaselitykset. Jos HAO kumoaa valtuuston päätöksen, KHOeen saavat valittaa a) kunnanhallitus, b) se,

jonka valtuusto oli nimittänyt virkaan ja c) kaikki ne kunnan jäsenet, jotka eivät olleet valittaneet HAOeen.

Rakennuslupa. Rakentamista suunnittelevat hakevat rakennuslupaa. a) Kunnan rakennuslautakunnan ei myönnä lupaa, valitus HAOeen, lautakunnan lausunto, valittajien vastaselitys. b) lautakunta myöntää rakennusluvan, hankkeen naapureiden valitus HAOeen, lautakunnan lausunto, rakennusluvan hakijoiden vastine, naapureiden vastaselitys. Erilaisissa rakentamisasioissa tehdään katselmuksia.

Liikenteen virhe- ja muut maksut. Esimerkkinä pysäköintivirhemaksu. Maksumääräys, vastalause pysäköinninvalvojalle, jonka päätöksestä valitus HAOlle, pysäköinninvalvojan lausunto ja valittajan vastaselitys.

Yliopistot ja korkeakoulut. Esimerkkinä valintakoe. Opiskelijaksi hakenut tekee yliopistolle oikaisuvaatimuksen, kielteisestä päätöksestä valittaa HAOlle. Yliopiston (valintakoelautakunnan) lausunto, josta hankitaan vastaselitys.

Toimeentulotukiasia. 1) Toimeentulotuen saaminen. Viranhaltija hylkää hakemuksen ja lautakunta hylkää oikaisuvaatimuksen, tukea hakenut valittaa HAOlle, ltk:n lausunto ja tukea hakeneen vastaselitys. 2) Toimeentulotuen takaisinperiminen, joka on tyypillinen hallintoriita-asia (esim. KHO 2002:53), ltk hakijana vaatii HAOssa tukea saaneen velvoittamista korvaamaan liikaa saatu tuki takaisin, vastaaja antaa selityksen, mahdollisesti lautakunta vastaselityksen, josta vastaajaa vielä kuullaan.

Huostaanotto- ja lastensuojeluasiat. Sosiaalilautakunta (ltk) ottaa lapsen lastensuojelulain nojalla huostaan. a) huostaanottoa on vastustettu, ltk alistaa asian hallinto-oikeuden vahvistettavaksi. HAO voi hankkia lisäselvitystä, kuulla asianosaisia, järjestää suullisen käsittelyn viran puolesta. b) huostaanottoa on vastustettu, ltk alistaa asian HAO:n vahvistettavaksi, mutta myös asianosaiset tekevät valituksen ltk:n päätöksestä (esimerkiksi lapsen äiti, isä tai 12-vuotta täyttänyt lapsi itse) Esim. jos äiti valittaa yksin, hankitaan valituksen johdosta ltk:n lausunto sekä kuullaan isää ja 12-vuotta täyttänyttä lasta. Sijaishuollossa olevan lapsen sijaisvanhempia kuullaan. Valittajalta (esimerkissä äiti) hankitaan vastaselitys. Usein suullinen käsittely.

Mielenterveysasiat. Sairaalan psykiatrisesta hoidosta vastaava ylilääkäri tekee mielenterveyslain nojalla päätöksen henkilön määräämisestä hoitoon tahdostaan riippumatta. a) sairaalalääkäri alistaa asian hallinto-oikeuden vahvistettavaksi tai b) sairaalalääkäri alistaa asian hallinto-oikeuden vahvistettavaksi ja hoitoon määrätty valittaa päätöksestä; päätöksen tehneen lääkärin lausunto ja hoitoon määrätyn vastaselitys. Mahdollisesti suullinen käsittely.

Välitön verotus. Verotuksen toimittaminen, oikaisuvaatimus, verotuksen oikaisulautakunnan päätös, valitus HAOoon, veroasiamiehen vastine (joskus kohdistuu moneen veronsaajaan eli valtioon, kuntaan ja kirkkoon, jolloin kaikki veronsaajat edustettuina), valittajan vastaselitys. Joskus KHO hankkii myös verohallituksen ja valtiovarainministeriön lausunnot.

Keskusverolautakunnan ennakkotietoasiat. Verovelvollisen ennakkoratkaisuhakemus keskusverolautakunnalle (ltk), ltk:n ennakkoratkaisu. a) veroasiamiehen valitus KHOeen, verovelvollisen vastine, veroasiamiehen vastaselitys tai b) verovelvollisen valitus KHOeen, veroasiamiehen vastine ja verovelvollisen vastaselitys.

Menettelyllinen joustavuus muodostaa hallintolainkäytön vahvuuden. Asetelma, jossa yksityisellä ei ole vastassaan muodollista vastapuolta, täyttää sinällään Euroopan

ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan asettamat vaatimukset oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä. Toisaalta on kiistatonta, että prosessiin osallistuvien hallintoviranomaisten osittain täsmentymätön asema voi olla ongelmallista. Tämä edellyttää hallintotuomioistuinten prosessinjohtolta paljon, kuten huolehtimista siitä, että prosessi on tasapuolinen ja myös näyttää siltä yksityisten asianosaisten silmin.

Hallintolainkäyttöä koskeissa keskusteluissa on tuotu esiin kysymys hallintolainkäyttöön osallistuvien prosessuaalisesta asemasta. Rinnastuksena siviiliprosessiin on muun ohessa pidetty yhtenä kehityssuuntana, että hallintolainkäytössä olisi aina selkeä kaksiasianosaissuhde siten, että muutoksenhaun kohteena olevan päätöksen tehneelle hallintoviranomaiselle annettaisiin vastapuolen asema. Niin kuin edellä on todettu, hallintolainkäyttöä ei kaikissa tilanteissa voida luoda tiukaksi kaksiasianosaissuhteeksi, koska nykyään monissa asioissa vallitsee moniasianosaissuhde. Kysymys on täten lähinnä siitä, tulisiko varmistaa se, että hallintoprosessissa on aina vähintään kaksi vastakkaista asianosaista siten, että hallintoviranomainen, jonka päätökseen haetaan muutosta, saisi vastaajan aseman. Tähän liittyy myös kysymys hallintoviranomaisen oikeudesta valittaa lainkäyttöpäätöksestä, jolla sen tekemää hallintopäätöstä on muutettu.

Tässä jaksossa esitetyn kansainvälisen vertailun pohjalta voidaan todeta, että hallintolainkäytössä on vertailumaissa viranomaisella asianosaisasema. Näin on myös Suomessa monissa asiaryhmissä. Lisäksi Suomessa hallintopäätöksen tehneen hallintoviranomaisen prosessuaalinen asema on nykyisin jo niin lähellä vastapuolena olevan asianosaisen asemaa, että asiallisesti ottaen ei voida puhua enää siitä, että prosessissa olisi mukana vain muutoksenhakijana oleva asianosainen. Tämän vuoksi on aiheellista kysyä, onko olemassa mitään erityisiä syitä, miksi hallintoviranomainen ei voisi aina olla asianosaisen asemassa hallintolainkäyttöprosessissa.

Nykyisin hallintoviranomainen esiintyy prosessissa julkisen intressin nimissä ja samalla se tuo näkökohtia, joilla se ”puolustaa” päätöstään. Toisaalta hallintoviranomainen ei voi yksioikoisesti vain puolustaa tekemänsä päätöstä, vaan se toimii hallintolainkäytössäkin yleisen virkavastuun alaisena ja noudattaen hyvän hallinnon periaatteita. Suomi onkin ollut edelläkävijöitä hyvän hallinnon kehittämisessä, ja vastaava kehitys on nyttemmin alkanut myös keskieuropalaisissa maissa, joilla puolestaan voidaan sanoa olevan pidemmät traditiot hallintolainkäytössä kuin Suomella.

Hallintolainkäytössä hallintotuomioistuimen erityisenä tehtävänä ei ole milloinkaan valvoa julkista etua, vaan julkinen etu ainoastaan otetaan huomioon siinä määrin kuin aineellinen lainsäädäntö sitä edellyttää. Hallintotuomioistuin osaa julkisoikeudellista lainsäädäntöä hyvin tuntevana ottaa huomioon asian selvittämisen ja lain soveltamisen edellyttämät julkista intressiä koskevat näkökohdat. Kysymys on siis lähinnä tuomioistuimella olevasta alan asiantuntemuksesta ja aineellisen oikeuden toteutumisesta. Prosessinjohtollisesti hallintotuomioistuin huolehtii erityisesti tasapuolisuudesta asian selvittämisessä. Käytännössä tämä ilmenee usein siten, että hallintotuomioistuin ottaa huomioon sen, että yksityinen asianosainen ei olisi ilman tuomioistuimen tasapainottavaa roolia yhtä hyvässä asemassa kuin hallintoviranomainen.

Vaikka asianosaisen aseman antaminen hallintoviranomaiselle voisi olla perusteltua jo sen takia, että hallintoviranomainen toimii jo nykyään ikään kuin asianosaisena, vaatisi tällainen uudistus tarkkaa selvitystä siitä, mitä ongelmia uudistus aiheuttaisi. Tässä

suhteessa tarkastelukulmaksi ei voidaan ottaa yksinomaan oikeudenkäyntiä, vaan on otettava huomioon myös vaikutukset hallintoon. Ennen kaikkea hallintoviranomaisen rooli voisi muuttua pelkästään oman päätöksensä puolustajaksi. Tämä ei ole sopusoinnussa sen kanssa, että nykyisin korostetaan hallintoviranomaisen mahdollisuuksia, virheen havaittuaan, itsekkin korjata päätöksiään. Komitea on hallinnon vaihtoehtoisia riidanratkaisumenetelmiä käsitellessään (VIII.2.5.6.) korostanut hyvän hallinnon vaatimuksia sekä siihen kuuluvaa hallinnon valmiutta oikaista virheellisiä päätöksiään. Prosessiasetelmien muuttaminen saattaisi syventää konflikteja ja siten haitata konsensukseen perustuvien ratkaisujen hakemista. Konfliktien syveneminen olisi erityisen haitallista silloin kun ei ole kyse vain yksittäisestä päätöksestä. Esimerkiksi lastensuojelu saattaa olla pitkään jatkuva prosessi, jossa sosiaaliviranomaisten on oikeudenkäynnin aikana ja sen jälkeenkin tuettava perhettä. Rakennuslupa-asioissa puolestaan siirrytään lupaprosessin jälkeen rakentamisen valvontaan. Myös sellaiset sinänsä yksittäiset asiat kuin toimeentulotuen saaminen perustuvat usein siihen, että henkilö on pitempiaikainen sosiaalihuollon asiakas. Hallintoviranomaisella on aina myös neuvontavelvollisuus. Käytännössä saattaa muodostua ongelmalliseksi, jos hallintoviranomainen joutuu siirtymään eri roolien välillä. Oikeudenkäynnin vaikutukset on otettava huomioon myös sen suhteen, miten hallintoviranomaisen edustajien esteellisyys hallintolain nojalla muodostuisi asian mahdollisissa jatkokäsittelyvaiheissa. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota myös siihen, miltä hallinnon puolueettomuus ja luotettavuus näyttää ulospäin, jos hallintoviranomainen on esiintynyt yksityisen vastapuolena.

Komitea on edellä kohdassa III.4. tarkastellut hallintolainkäyttöä osana hallinnon oikeussuojajärjestelmää ja tuossa yhteydessä korostanut vaatimusta siitä, että hallinnon oikeussuojajärjestelmää on tarkasteltava kokonaisuudessaan. Tämän vuoksi myös hallintolainkäytön kehittämisessä on vältettävä sellaisia ratkaisuja, jotka saattaisivat vaikuttaa kielteisesti hyvän hallinnon toteutumiseen. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että hallintotuomioistuimia kohtaan tunnettavaa luottamusta arvioitaessa ei voida sivuuttaa sitä, miten mahdolliset muutokset vaikuttaisivat luottamukseen hallintomenettelyyn. Molemmat ovat tärkeitä, mutta toista ei voida parantaa toisen kustannuksella.

Komitea katsoo, että hallintolainkäytön nykyisten prosessiasetelmien muuttaminen saattaa aiheuttaa sellaisia kielteisiä vaikutuksia, joiden laajuutta ei voi arvioida. Sen vuoksi ei ole syytä tehdä radikaaleja muutoksia ilman perusteellista selvitystä, vaikka muutokset voisivatkin yksinomaan oikeudenkäynnin selkeyden kannalta tarkasteltuna olla perusteltavissa. Oikeudenkäyntiä on kuitenkin pyrittävä selkeyttämään poistamalla niitä yksittäisiä epäkohtia, joita hallintoviranomaisen nykyisestä prosessuaalisesta asemasta seuraa.

Hallintolainkäyttömenettely on useimmiten kirjallista. Valituksen johdosta hankitaan päätöksen tehneeltä viranomaiselta lausunto ja sen johdosta valittajalta puolestaan selitys. Nämä välitoimet tehdään melko rutiininomaisesti. Hallintolainkäytön menetelmät ovat kuitenkin varsin huonosti tunnettuja ja valittaja/vireillepanija on usein epä tietoinen siitä, miten hänen asiansa käsittely tuomioistuimessa etenee. Tämän vuoksi hallintotuomioistuinten tulisi kehittää työskentelytapoja, joilla turvataan se, että valittajaa informoidaan heti valituksen saavuttua siitä, miten hänen asiansa käsittely etenee.

Viranomaisen asema suullisessa käsittelyssä

Suullisten käsittelyjen yhteydessä saattaa joissakin tilanteissa syntyä todistelun yhteydessä tilanteita, joissa hallintoviranomaisen prosessuaalinen asema vaatii selkiyttämistä. Oikeuskäytännössä on katsottu, että päätöksen tehneen viranomaisen edustajia voidaan yleensä kuulla hallintotuomioistuimessa todistajina. Lähtökohtana on, että osallistuminen valituksenalaisen päätöksen tekemiseen ei sellaisenaan muodosta todistajan esteellisyysperustetta. Toisaalta jos viranomaiselle on laissa annettu valta käyttää julkisyhteisön puhevaltaa, tällaisen viranomaisen laillinen edustaja ei voi toimia todistajana, koska hänen edustamansa viranomainen on asiassa muodollinen asianosainen. Se, että viranomaisen edustajaa voidaan joissakin tilanteissa kuulla todistajana valan tai vakuutuksen nojalla, vaikka muutoksenhakijana olevaa yksityistä ei vastaavasti voida, ei sinänsä ole vastoin tasapuolisuuden vaatimusta (tähän vaikuttaa muun muassa tuomioistuimen harkintavalta todistelun suhteen). Asetelma saattaa kuitenkin muutoksenhakijan näkökulmasta olla sellainen, että hallintolainkäyttölain todistelua koskevaa sääntelyä tulisi tässä suhteessa kehittää.

Viranomaisen valitusoikeus

Hallintoviranomaisella voi nykyisin olla valitusoikeus asianosaisaseman perusteella, lain erityissäännöksen perusteella tai sillä perusteella, että valitusoikeus on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi. Viranomaisella voi olla materiaalinen asianosaisasema esimerkiksi maanomistajana tai luvanhakijana ja muodollisena asianosaisena edellä esitetyissä tilanteissa. Erityislaeissa on jonkin verran valitusoikeutta koskevia säännöksiä. Oikeuskäytännössä on joissakin tapauksissa katsottu, että viranomaisella on valitusoikeus valvontavelvollisuuden perusteella. Viranomaisella ei kuitenkaan ole valitusoikeutta pelkästään sillä perusteella, että tuomioistuin on kumonnut sen tekemän päätöksen. Korkein hallinto-oikeus on viime aikaisessa oikeuskäytännössään laajentanut tulkintaansa viranomaisen valitusoikeudesta, mutta pelkästään oikeuskäytännön varassa kehittyvää tilannetta ei voida pitää tyydyttävänä muun ohessa ennustettavuuteen liittyvien näkökohtien vuoksi.

Hallintoviranomaisen oikeudella valittaa hallinto-oikeuden tekemästä päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen on vaikutusta sen kannalta, miten eri asiaryhmissä saadaan ylimmän tuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Näin valitusoikeuden lisäämisellä voidaan vaikuttaa oikeudenkäytön yhdenmukaisuuteen ja sen avulla yhdenvertaisuuteen. Toisaalta yksittäisen asianosaisen kannalta viranomaisen valitusmahdollisuus pidentää aina oikeudenkäynnin kokonaiskestoa ja saattaa johtaa alun perin myönteisen päätöksen muuttumiseen kielteiseksi. Näistä vaikutuksista huolimatta on aiheellista selvittää perusteellisesti hallintoviranomaisen valitusoikeuden aikaisempaa yhdenmukaisempaa sääntelyä. Valitusoikeuden ei kuitenkaan tarvitse välttämättä olla yleinen vaan viranomaisen valitusoikeutta voidaan tarkastella asiaryhmittäin tai valituksen tekemiselle voidaan säätää valituskyynnys. Lakiteknisesti olisi selkeintä, jos säännökset viranomaisen valitusoikeudesta voitaisiin ottaa hallintolainkäyttölakiin.

Komitean kannanotto

Hallintolainkäytölle on ominaista prosessuaalisten asetelmien moninaisuus. Kun yksityinen valittaa hallintoviranomaisen päätöksestä, hän ei aina saa muodollisesti vastapuolekseen toista asianosaista. Vaikka hallintoviranomainen, jonka

päätöksestä valitetaan, ei aina ole asianosainen, sen asema on monessa suhteessa rinnastettavissa asianosaisen asemaan. Prosessiin osallistuvien hallintoviranomaisten osittain täsmennyksen asema ei ole kuitenkaan ongelmattomasta menettelystä saatavan kokonaiskuvan kannalta. Toisaalta hallintolainkäytön nykyisten prosessiasetelmien muuttaminen saattaa aiheuttaa sellaisia kielteisiä vaikutuksia, joiden laajuutta on vaikea arvioida. Komitea katsoo, että vaikka hallintolainkäytössä ei ole aihetta siirtyä yleiseen kaksiasianosaissuhteeseen, etenkin hallintopäätöksen tehneen hallintoviranomaisen prosessuaalista asemaa on syytä selkeyttää. Selkeyttämisellä on pyrittävä siihen, että oikeudenkäynnin tasapuolisuuteen vaikuttavat tekijät ovat entistä paremmin havaittavissa.

Hallintoviranomaisella voi nykyisin olla valitusoikeus hallinto-oikeuden päätöksestä asianosaisaseman tai erityissäännöksen perusteella taikka sillä perusteella, että valitusoikeus on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi. Viranomaisella ei kuitenkaan ole valitusoikeutta pelkästään sillä perusteella, että tuomioistuimien on kumonnut sen tekemän hallintopäätöksen. Oikeudenkäytön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi hallintolainkäytössä tulisi lisätä julkishallinnon edustajan valitusoikeutta silloin, kun ensimmäisen asteen lainkäyttöviranomainen on muuttanut hallintopäätöstä. Valitusoikeuden ei kuitenkaan tarvitse olla yleinen, vaan valittamiselle voidaan säätää valituskynnys tai valitusoikeus voidaan säätää asiaryhmäkohtaisesti, ottaen huomioon toisaalta yhdenmukaisuuden vaatimukset ja toisaalta yksityisen intressit.

4.10.2. Asian selvittämisvastuun jakautuminen

Hallinto-oikeudelliset oikeussuhteet ovat perusluonteeltaan sellaisia, joissa sovinto ei ole sallittu (indispositiivisia). Taustalla on vaatimus hallinnon lainalaisuudesta, mikä puolestaan kytkeytyy yhdenvertaisuuden vaatimukseen (perustuslaki 2 ja 6 §). Kun hallintoasiassa on useimmiten kysymys yksityisen ja julkishallinnon välisestä oikeussuhteesta, kiello sopia turvaa perimmältään myös yksityisen mahdollisuutta vaatia viime kädessä tuomioistuimessa oikeusturvan toteuttamista julkishallintoon nähden.

Hallintoasioiden luonne ilmenee hallintolainkäyttölaisissa muun ohessa hallintotuomioistuimen vastuussa asian selvittämisessä. Tästä säädetään hallintolainkäyttölain 33 §:ssä. Säännöksen mukaan valitusviranomaisen on huolehdittava siitä, että asia tulee selvitettyksi, ja tarvittaessa osoitettava asianosaiselle tai päätöksen tehneelle hallintoviranomaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää. Valitusviranomaisen on hankittava viran puolesta selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat.

Hallintolainkäyttölain 33 §:ssä säädettyä vastuuta asian selvittämisestä on usein kuvattu käsitteellä virallisperiaate. Tämä käsite yksinään antaa kuitenkin liian pelkistetyn kuvan menettelystä, sillä siihen kuuluu myös monia määräämisperiaatteiden piirteitä. Piirteiden painoarvo vaihtelee eri asiaryhmien ja oikeuskeinojen välillä. Prosessissa on aina piirteitä myös määräämisperiaatteesta muun ohessa sen suhteen, että oikeussuojan antaminen riippuu asianosaisen aloitteesta. Asianosaisen valitus tai hakemus myös rajaa lainkäyttöviranomaisen tutkimusvaltaa erityisesti siten, että tämä ei saa ratkaista asiaa laajemmin kuin on vaadittu.

Hallintolainkäyttölain 33 §:n säännös osoittaa työnjakoa hallintotuomioistuimen ja asianosaisten kesken oikeudenkäyntiaineiston hankinnassa. On olennaista kiinnittää huomiota siihen, että hallintolainkäyttölaki koskee ensisijassa tuomioistuimen vastuuta siitä, että asia tulee selvitettyksi, jolloin tuomioistuin lähinnä osoittaa, mitä lisäselvitystä asiassa tarvitaan. Tämä vastuu ei tarkoita välttämättä sitä, että tuomioistuin itse suorittaisi selvityksen hankkimisen.

Kansainvälisen vertailu osoittaa, että hallintolainkäytössä on vallalla virallisperiaate niin Saksassa, Ranskassa kuin Ruotsissa ja yleensäkin niissä maissa, joissa on kehittynyt hallintolainkäyttö. Saksassa tuomioistuin selvittää asian tosiseikat viran puolesta, mutta asianosaisten on myötävaikutettava tässä selvittämisessä. Tuomioistuin ei myöskään ole sidottu asianosaisten esittämään todisteisiin. Ranskan hallintolainkäytössä tuomari johtaa prosessia ja hänellä on laajat valtuudet ryhtyä asian selvittämistoimiin. Ruotsissakin hallintolainkäyttölakiin sisältyy virallisperiaatteen sisältävä säännös, sillä lain mukaan tuomioistuimen on huolehdittava siitä, että asia tulee selvitettyksi siten kuin sen laatu vaatii (*Förvaltningsprocesslagen* 8 §).

Oikeuskirjallisuudessa virallisperiaate liitetään joskus julkiseen intressiin. Tämä käsite voi antaa virallisperiaatteen tarkoituksesta virheellisen kuvan, sillä julkisen intressin saatetaan mieltää tarkoittavan samaa kuin julkisen vallan intressi. Tästä ei kuitenkaan ole kysymys, vaan julkinen intressi virallisperiaatteen yhteydessä tarkoittaa sitä, että asia tulee perusteellisesti ja puolueettomasti selvitettyksi ja samanlaiset asiat ratkaistaan samalla tavalla. Tässä on kytkentä yhdenvertaisuuteen. Näin julkinen intressi tarkoittaa pohjimmiltaan kaikkien yhteistä etua, johon sisältyy se, että jokaisen oikeudet ja velvollisuudet toteutuvat lain mukaisesti, mutta vastaava koskee myös muiden oikeuksia ja velvollisuuksia. Asian merkityksellisyys tulee esille monissa tilanteissa. Esimerkiksi rakentamisessa on myöhempien rakentajien kannalta olennaista, että rakentamisen poikkeuslupia käsiteltäessä otetaan huomioon maanomistajien tasapuolisen kohtelun vaatimukset. Vastaavasti taloudellisten oikeuksien ja velvollisuuksien kohdalla on tarpeellista, että taloudelliset vastuut jakautuvat lainmukaisesti. Yhdenvertaisuus on olennaista myös sen vuoksi, että jos hallintolainkäytön päätökset eivät noudattaisi yhdenvertaisuuden periaatetta, sillä olisi vähitellen vaikutusta koko järjestelmän legitimitettiin. Hallintolainkäyttöön sisältyy subjektiivisten oikeuksien turvaamisen lisäksi myös objektiivinen oikeuskontrolli.

Virallisperiaate myös tasoittaa yksityisen asianosaisten asemaa hallintoviranomaiseen nähden ja näin vaikuttaa myönteisesti prosessin todelliseen tasapuolisuuteen. Virallisperiaate ei siis tarkoita ensisijaisesti sitä, että hallintotuomioistuin viran puolesta ottaa lukuun julkista intressiä koskevat näkökohdat. Useimmiten kysymys on pikemmin siitä, että hallintotuomioistuin ottaa huomioon sen, että yksityisellä on suuremmat vaikeudet kuin julkishallinnolla esittää asiassa selvitystä.

Tosiasiallisia tilanteita arvioitaessa saattaa olla aihetta kehittää hallintolainkäytön vuorovaikutuksellisuutta. Tämä johtuu siitä, että mikäli hallintotuomioistuin osoittaa asianosaiselle tai päätöksen tehneelle viranomaiselle lisäselvitystä vaativia kohtia tai joskus hankkii oma-aloitteisesti lausunnon, yksityinen muutoksenhakija saattaa kokea, että hallintotuomioistuin pyrkii hankkimaan selvitystä hänen vahingokseen. Koska se, miltä prosessi näyttää, on muissakin yhteyksissä nostettu esiin tärkeänä aspektina, tulee erilaisia lisäselvityspyyntöjä käytännön soveltamistilanteessa arvioida myös siltä kannalta, miten yksityinen asianosainen ne kokee. Mikäli on olemassa vaara siitä, että

hän pelkää lisäselvitysten hankkimisen tähtäävän hänen vaatimuksensa hylkäämiseen eikä asian perusteelliseen selvittämiseen, häntä tulisi informoida ei pelkästään siitä, mitä lisäselvityksiä asiassa tarvitaan vaan myös siitä, mitä niiden puuttuminen saattaa hänen kannaltaan vaikuttaa. Tällainen ei ole välttämättä käytännössä yksinkertaista, mutta tähän näkökohtaan on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota käytännön tilanteissa.

Niin kehitys siviiliprosessissa monissa maissa kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö (esimerkiksi tuomio *Krcmár* ym. v. Tsekki, EIT 3.3.2000) osoittavat osaltaan, ettei tuomioistuimen aktiivinen rooli asian selvittämisessä ole vastoin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteita vaan päinvastoin usein edellytys sille. Lainkäyttömenettelyä ei voida etenkin riita- tai hallintolainkäyttöasioissa samaistaa menettelyyn, jossa tuomari passiivisena seuraisi asianosaisten toimimista ja esitetyn tosiseikaston ja normiaineiston pohjalta ratkaisisi, kumpi asianosaisista on vakuuttavampi. Vaikka tällainen prosessi muodollisesti voisi näyttää kaikkein tasapuolisimmalta, se ei olisi sitä tosiasiallisesti eikä se johtaisi oikeusturvan tai oikeusjärjestyksen kannalta riittävän tyydyttäviin ratkaisuihin ainakaan hallinto-oikeudellisissa asioissa. Tuomarin aktiivinen toiminta vaatii toisaalta erityistä huomiota siihen, että prosessinjohto on kokonaisuutena tasapuolista. Kysymys on lähinnä tuomarin ammattitaidosta joustavan menettelynormin soveltamisessa. Hallintotuomioistuinten aseman kannalta on olennaista, ettei niitä koeta julkishallinnon erityistuomioistuimina vaan julkishallintoa hyvin tuntevina tuomioistuimina, joissa tämän ansiosta voidaan antaa erityisesti yksityiselle oikeusturvaa julkishallintoon nähden.

4.10.3. Suulliset käsittelyt ja katselmukset hallintolainkäytössä

Hallintolainkäyttömenettelyssä kirjallinen ja suullinen käsittelytapa eivät ole toisilleen vastakkaisia vaihtoehtoja. Hallintolainkäyttö on olennaiselta osaltaan kirjallista. Hallintolainkäyttölakia koskevan hallituksen esityksen mukaan suullinen käsittely täydentää kirjallista menettelyä. Suullisia käsittelyjä on viime vuosina järjestetty enemmän kuin ennen hallintolainkäyttölain voimaantuloa. Kun Suomi vuonna 1990 liittyi Euroopan ihmisoikeussopimukseen, sopimuksen 6 (1) artiklaan tehtiin varauma, joka koski oikeutta suulliseen käsittelyyn muun muassa hallintotuomioistuimissa. Varauma voitiin yleisten hallintotuomioistuinten osalta poistaa kun hallintolainkäyttölaki tuli voimaan 1.12.1996. Vakuutus oikeuden ja tarkastuslautakunnan osalta tuli 1.4.1999 voimaan lainmuutos, jolla hallintolainkäyttölain mukainen velvollisuus suullisen käsittelyn järjestämiseen asianosaisten pyynnöstä ulotettiin koskemaan niitäkin. Niidenkin osalta varauma on siten voitu poistaa.

Hallintolainkäyttölain voimaan tulon jälkeen suullisten käsittelyjen määrä alueellisissa hallinto-oikeuksissa on noussut. Niitä ei kuitenkaan vielä järjestetä kovin runsaasti (esimerkiksi vuonna 1998 järjestettiin yhteensä noin 260 suullista käsittelyä, kun asioita ratkaistiin yhteensä lähes 20 000). Vastaavasti vuonna 2000 suullisia käsittelyjä järjestettiin yhteensä 178, ja asioita ratkaistiin runsaat 18 000. Suullisten käsittelyjen määrä on vähäinen verrattuna siihen, mitä pidettiin mahdollisena hallintolainkäyttölakia valmisteltaessa. Valmisteluvaiheessa arvioitiin määräksi jopa 1 600 – 2 800 käsittelyä vuodessa. Arvio perustui 25 000 saapuvaan asiaan vuodessa (HE 217/1995 vp s. 28). Myönteistä kehityksessä on kuitenkin se, että suullisia käsittelyjä järjestetään nyttemmin kaikissa asiaryhmissä, kun ennen hallintolainkäyttölain voimaan tuloa suulliset käsittelyt olivat tavanomaisia lähinnä lastensuojeluasioissa. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa

järjestetään suullisia käsittelyjä harvoin (kolme vuonna 2002). Katselmuksia järjestetään lähinnä ympäristöasioissa (esimerkiksi vuonna 1998 hallinto-oikeudet järjestivät runsaat sata katselmusta, ja korkein hallinto-oikeus järjesti neljä katselmusta vuonna 2002). Vakuutus oikeudessa toimitettiin vuonna 1999 kaksi suullista käsittelyä ja vuonna 2001 yhteensä 36 suullista käsittelyä.

Suullinen käsittely voidaan järjestää joko viran puolesta tai asianosaisten pyynnöstä. Suullinen käsittely ei siis muodosta prosessin pakollista osaa, eikä sitä voi verrata suulliseen pääkäsittelyyn yleisissä tuomioistuimissa. Hallintolainkäytön suullinen käsittely on täydentävä keino asian selvittämiseen. Toisaalta – virallisperiaatteenkin ilmentymänä – hallintotuomioistuin voi järjestää omasta aloitteestaan suullisen käsittelyn tai katselmuksen. Koska suullinen käsittely on täydentävä selvityskeino, se voidaan myös rajoittaa koskemaan osaa asiasta tai tiettyä selvityksen vastaanottamista taikka asianosaisten käsitysten selvittämistä.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä on syntynyt runsaasti oikeuskäytäntöä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan soveltamisesta, joka koskee oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä. Ihmisoikeustuomioistuin on viime aikaisessa oikeuskäytännössään tehnyt yksityiskohtaisia ratkaisuja hallintolainkäytön suullisten käsittelyjen suhteen. Se on kolmessa Ruotsia vastaan nostetussa asiassa tutkinut kysymystä suullisesta käsittelystä sosiaalietuuksien yhteydessä (EIT 12.11.2002, *Döry, Lundevall, Salomonsson*). Kahdessa viimeksi mainitussa ratkaisussa ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että oikeudenkäynnissä oli rikottu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan määräyksiä. Perusteluissa on kiinnitetty huomiota siihen, että suullisessa käsittelystä olisi voitu tuoda esiin asian ratkaisemiseksi relevanttia informaatiota. *Döry*-tapauksessa sitä vastoin valittaja ei ollut tuonut esiin, mitä suullista todistelua hän olisi asiassa esittänyt. Tämä oli erityinen olosuhde, joka oikeutti olemaan järjestämättä suullista käsittelyä, vaikka sellaista oli pyydetty. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on vielä 11.2.2003 antanut kaksi päätöstä, joissa oli kysymys suullisesta käsittelystä hallintotuomioistuimessa (*Strömblad ja Pahverk*). Molemmat asiat koskivat sosiaalietuuksia. Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan kummassakaan tapauksessa ei rikottu ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan vaatimuksia. Perusteluissa tuli esiin sellaisia seikkoja kuin että korvausmäärä perustui välittömästi lain soveltamiseen, oli kyse oikeudellisista seikoista, joista oli sopivampaa lausua kirjallisesti ja vielä oli kyse kulujen määrän arvioinnista, jossa mikään ei osoittanut, etteikö arviointia olisi voitu tehdä asianmukaisesti kirjallisten lausumien perusteella. Myös korkein oikeus on käsitellyt velvollisuutta järjestää suullinen käsittely vakuutus oikeudessa tapaturmavakuutuslakiin perustuvassa korvausasiassa (KKO 2003:35), jossa se palautti asian vakuutus oikeudelle suullisen käsittelyn järjestämistä varten.

Siviili- ja rikosprosessin asioissa viitataan joskus siihen, että suullisuusperiaate on parhaan todistusaineiston periaate (*the best evidence rule*). Myös hallintolainkäytön asioissa suullisen käsittelyn avulla saadaan monesti hyvää todistusaineistoa. Tosiseikkoja koskevan näytön esittäminen ja arviointi eivät ole vieraita, tai edes harvinaisia, hallintoprosessille. Toisaalta osa hallintolainkäytössä olevista asioista on sellaisia, että niissä on kysymys erilaisista suunnitelmista ja niihin liittyvistä lupahakemuksista. Tällöin asian ratkaisun kannalta relevantti aineisto sisältyy kokonaisuudessaan asiakirjoihin (esimerkiksi kaavakartat ja rakennuslupapiirustukset). Lisäksi hallintolainkäytölle on suhteellisen tyypillistä se, että tosiseikoista ei ole erimielisyyttä, vaan ainoastaan siitä, miten asia tulisi lain mukaan ratkaista. Näin hallinto-oikeudellisissa asioissa todistelun

kohteet ja tilanteet eivät useinkaan ole rinnastettavissa siviili- ja rikosprosessiin, eikä suullisen käsittelyn asemaa voida arvioida samoista lähtökohdista.

Suullisten käsittelyjen ja katselmusten järjestämistä on tosiseikkojen selvittämisen lisäksi arvioitava myös menettelyn koetun oikeudenmukaisuuden kannalta. Myös sillä, miten asianosaiset kokevat prosessin, on merkitystä asianosaisten kannalta ja yleisemminkin järjestelmän hyväksyttävyyden kannalta (menettelyn koetusta oikeudenmukaisuudesta edellä 4.3.) Suullisilla käsittelyillä ja katselmuksilla on merkitystä myös yleisökontrollin kannalta, sillä ne molemmat toteuttavat osaltaan oikeudenkäynnin julkisuutta (oikeudenkäynnin julkisuudesta edellä 4.7.2).

Yleisellä tasolla voidaan kysyä, osoittaako suullisten käsittelyjen vähäinen määrä rakenteellista epäkohtaa hallintolainkäytössä. Arvioinnissa on otettava huomioon hallintolainkäyttöasioiden kirjo. Suulliset käsittelyt ovat lisääntyneet juuri niissä asiaryhmissä, joissa niiden etukäteen arveltiin lisääntyvän eli lastensuojeluasioissa ja mielenterveysasioissa. Muiden asioiden ryhmä on hyvin heterogeeninen ja määrällisesti suuri. Niissä pidetyt suulliset käsittelyt vaikuttavat myös voimakkaimmin suullisten käsittelyjen kokonaismäärään. Toisaalta kansallisessa hallintolainkäytössä suullista käsittelyä koskevia säännöksiä on tulkittu niin, että asianosaisella on oikeus suulliseen käsittelyyn myös sellaisissa asioissa, joita Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan vaatimukset eivät koske.

Hallintolainkäyttölain 38 §:n 1 momentin sisältämät poikkeusperusteet suullisen käsittelyn järjestämisestä liittyvät ensinnä pääasiallisen sisällön. Momentissa mainitaan vaatimuksen tutkimatta jättäminen sekä se, että vaatimus hylätään heti. Viime mainittu tarkoittaa sitä, että vaatimuksen ilmeinen perusteettomuus on todettavissa ilman laajempia selvityksiä. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan kannalta tarkasteltuna kyse on lähinnä tilanteesta, jossa riitaa ei voida pitää aitona ja vakavana.

Suullinen käsittely on mahdollista jättää toimittamatta niin ikään, jos suullinen käsittely on asian laadun vuoksi tai muusta syystä ilmeisen tarpeeton. Säännös on tarpeellinen oikeudenkäyntimenettelyjen tarkoituksenmukaisen ja joustavan järjestelyn turvaamiseksi. Näiden perusteiden soveltaminen edellyttää erityinen huolellista harkintaa. Vaikka suullinen käsittely on keino asian selvittämiseksi, asianosaisten kannalta on esitettävä vielä se kysymys, olisiko suullisella käsittelyllä jotain muuta myönteistä merkitystä. Vastaus voi riippua osittain siitä, kuinka läheinen ja voimakas suhde asianosaisella on asiaan. Hallituksen esityksessä hallintolainkäyttölainsäädäntö (HE 217/1995 vp) todetaan, että mahdollisuus esittää henkilökohtaisesti ja suullisesti näkemyksensä suoraan tuomareille on prosessuaalinen oikeus, joka voidaan nähdä olennaisena osana oikeudenmukaisen oikeudenkäyntiä. Tätä osoittaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan soveltamiskäytäntö.

Koetun oikeudenmukaisuuden kannalta arvioituna kaikkein ongelmallisimpina voidaan pitää tilanteita, joissa asianosaisten pyyntö suullisen käsittelyn järjestämisestä hylätään sillä perusteella, että suullisen käsittelyn järjestämisen olisi ilmeisen tarpeetonta. Suullisia käsittelyjä koskevia ratkaisuja tehtäessä tulee korostaa pikemmin asianosaisten kuin tuomioistuimen näkökulmaa. Mikäli pyyntö suullisen käsittelyn järjestämisestä hylätään, pyynnön esittäjä mitä todennäköisemmin kokee, ettei häntä ole aidosti kuultu prosessissa, jolloin menettelyn oikeudenmukaisuuteen ei välttämättä luoteta. Asianosainen voi nimittäin kokea suullisen käsittelyn tarpeelliseksi asian selvittämisen

kannalta tai sen vuoksi, että asia on hänelle tärkeä. On myös mahdollista, että hän voi paremmin ymmärtää suullista kuin kirjallista käsittelyä ja hänelle voi myös olla helpompaa ilmaista itseään suullisesti kuin kirjallisesti. Kysymys suullisen käsittelyn tai katselmuksen järjestämisestä on asianosaisen kannalta niin merkittävä, että mahdolliset pyynnön hylkäämistä koskevat ratkaisut tulisi perustella huolellisesti ja avoimesti.

Hallintolainkäytön suunta on kääntynyt kirjallisesta menettelystä kohti suullis-kirjallista menettelyä, joka sinänsä luontevasti sopii useisiin hallintolainkäytön asiaryhmiin. Tämä kehitys ei ole ollut niin nopeata ja voimakasta kuin olisi voinut odottaa, vaan hallintolainkäytössä on edelleen aihetta lisätä suullisia käsittelyjä ja katselmuksia. Tämä koskee sekä omasta että asianosaisen aloitteesta järjestettäviä suullisia käsittelyjä ja katselmuksia. Kehityksen suuntaan voidaan parhaiten vaikuttaa jatkuvalla koulutuksella, asennekeskustelulla sekä varmistamalla riittävät voimavarat. Koulutuksessa ja keskustelussa on oikeudellisten kysymysten korostettava suullisten käsittelyjen merkitystä menettelyn koetun oikeudenmukaisuuden kannalta.

Ratkaisut, joissa suullisen käsittelyn tai katselmuksen järjestämistä koskeva pyyntö hylätään, voivat asiakasnäkökulmasta olla yllätyksellisiä. Päätös voidaan antaa erikseen välipäätöksenä tai lopullisen päätöksen yhteydessä. Käytännössä pyyntö suullisen käsittelyn tai katselmuksen järjestämisestä hylätään useimmiten vasta pääasiantarkkaisuun yhteydessä. Mikäli pääasiantarkkaisu on asianosaiselle myönteinen, tämä ei ole ongelmallista. Toisaalta koetun oikeudenmukaisuuden kannalta arvioituna voi olla erittäin kielteistä, mikäli asianosainen saa vasta pääasiantarkkaisuun yhteydessä tiedon siitä, että asia ratkaistaan kirjallisen aineiston perusteella. Tämän vuoksi olisi selvittävää, voisiko oikeudenkäyntiä kehittää niin, että asianosainen saisi jo ennen pääasiantarkkaisuun tiedon siitä, että asiassa ei todennäköisesti tulla järjestämään suullista käsittelyä. Välipäätöksen antaminen on perusteltua etenkin silloin, kun asianosaiselle on erityisen tärkeää saada heti tietää kielteinen vastaus, jotta hän voi ottaa sen huomioon valmistellessaan oikeudenkäyntikirjelmiaan.

Suullisissa käsittelyissä saatavan selvityksen merkityksestä hallintotuomioistuinten, erityisesti hallinto-oikeuksien, päätöksenteon kannalta voidaan teoreettisesti esittää erilaisia näkemyksiä. Toisaalta kyseessä on ensiasteen tuomioistuimen päätöksentekomenettely, jossa näytön hankkimisella on tärkeä asema. Toisaalta voidaan korostaa hallinto-oikeuden tehtävää muutoksenhakuviranomaisena hallintopäätökseen, jossa asiaa on jo selvitetty. Hallintotuomioistuinten rooli on monitahoinen, eikä roolia voida hahmottaa vain yhden mallin avulla. Tarkan vertailukohteen hakeminen esimerkiksi yleisten tuomioistuinten eri oikeusinstanssien rooleihin verrattuna ei siten ole mahdollista.

Suulliset käsittelyt ja katselmuksot toteuttavat osaltaan oikeudenkäynnin julkisuutta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on muotoillut julkisen oikeudenkäynnin merkityksen siten, että sen tarkoituksena on suojella asianosaisia salaiselta oikeudenkäytöltä, johon ei kohdistu julkista valvontaa, ja siten se myös ylläpitää luottamusta tuomioistuimiin (EIT *Preto* 1983 A 71). Suullisten käsittelyjen ja katselmusten vähäistä määrää on syytä siis arvioida myös julkisen kontrollin – yleisökontrollin - kannalta. Sinänsä julkisuuden toteuttamiseen riittää, että päätös on saatavilla tuomioistuimen kirjaamosta. Toisaalta tällä keinolla julkinen kontrolli ei välttämättä toteudu riittävällä tavalla. Julkisuus avaa myös mahdollisuuden saada sellaista tietoa oikeusjärjestyksestä, jonka pohjalta jokainen voi valvoa omien oikeuksiensa toteutumista. Tällainen tieto on merkityksellistä myös

sananvapauden käyttämisen kannalta. Oikeudenkäynnin julkisuutta selvittänyt toimikunta on jättänyt mietintönsä 7.2.2002, ja hallintolainkäytön osuutta selvittänyt työryhmä on jättänyt mietintönsä kesäkuussa 2003.

Komitean kannanotto

Hallintolainkäyttölain voimaan tulon jälkeen suullisten käsittelyjen määrä hallinto-oikeuksissa on lisääntynyt, mutta niitä ei vielääkään järjestetä kovin runsaasti. Suulliset käsittelyt ja katselmukset ovat usein merkityksellisiä asian selvittämisen kannalta. Tämän lisäksi sekä suulliset käsittelyt että katselmukset vaikuttavat osaltaan siihen, miten asianosaiset kokevat oikeudenkäyntimenettelyn. Niillä on siis tärkeä merkitys menettelyn koetun oikeudenmukaisuuden kannalta, joka puolestaan on yksi oikeudenkäyntimenettelylle asetettavista laatuvaatimuksista. Edellä mainitut seikat puoltavat sitä kehityssuuntaa, että etenkin suullisia käsittelyjä järjestettäisiin hallinto-oikeuksissa merkittävästi nykyistä useammin. Suulliset käsittelyt ovat samoista syistä tärkeitä myös vakuutus-oikeuden ja markkinaoikeuden oikeudenkäynneissä. Korkeimman hallinto-oikeuden asema ylimpänä tuomioistuimena merkitsee, ettei suullisten käsittelyjen ja katselmusten järjestämisellä voi eikä tarvitsekaan olla samanlaista merkitystä kuin alemmissa tuomioistuimissa. Korkeimmalla hallinto-oikeudella tulee kuitenkin olla valmius tilanteen vaatiessa toimittaa suullinen käsittely tai katselmus. Tämä voi joskus olla hyödyllistä, vaikka esillä olisi ainoastaan oikeuskysymys eikä tosiseikkojen arviointi (ks. komitean kohdassa 4.7.4. tekemä ehdotus oikeuskysymyksestä keskustelemisesta suullisessa käsittelyssä).

4.10.4. Turvaamistoimenpiteet

Tavallinen turvaamistoimenpide hallintolainkäytössä on valituksen kohteena olevan päätöksen täytäntöönpanon kieltäminen tai keskeyttäminen. Siitä säädetään hallintolainkäyttölain 32 §:ssä. Valitusviranomainen voi saman pykälän mukaan antaa myös muun täytäntöönpanoa koskevan määräyksen, ja tällöin esimerkiksi asettaa rajoituksia tai velvoitteita, joita on noudatettava täytäntöönpanon yhteydessä. Hallintolainkäyttöviranomainen voi siis antaa täytäntöönpanoa koskevan määräyksen pääasiallisesti valituksen vireillä ollessa, muttei ennen vireilletuloa.

Yleinen tuomioistuin voi oikeudenkäymiskaaren 7 luvun mukaisesti määrätä takavarikosta ja muusta turvaamistoimenpiteestä myös hallintolainkäytön alalla. Turvaamistoimenpide voidaan määrätä sekä ennen asian vireille tuloa hallintolainkäyttöviranomaisessa että myös vireilläolon aikana. Turvaamistoimen perusteena voi olla vaara, että vastapuoli toiminnallaan tai laiminlyönneillään estää tai heikentää hakijan oikeuden toteutumista tai olennaisesti vähentää sen arvoa tai merkitystä. Kun pääasia on tullut vireille hallintolainkäyttöviranomaisessa, tämä päättää myös yleisen tuomioistuimen määräämän turvaamistoimenpiteen voimassaolosta.

Käytännössä voi syntyä ongelmallisia tilanteita sen vuoksi, että samaan pääasiaan liittyviä turvaamistoimenpiteitä voidaan käsitellä sekä yleisissä tuomioistuimissa että hallintolainkäytössä. Nykyistä sääntelyä ei myöskään ole selkeä asianosaisten eikä tuomioistuinten kannalta. Tämän vuoksi olisi tarpeellista, että hallintolainkäyttölaissa on

riittävän kattavat säännökset turvaamistoimista, jolloin yleisten tuomioistuinten toimivaltaa turvaamistoimien määräämiseen hallintoasioissa ei ole tarpeen säilyttää.

Euroopan neuvoston ministerikomitea on antanut suosituksen R (89) 8 turvaamistoimista hallintoasioissa. Suosituksessa kiinnitetään huomiota siihen, että hallintopäätöksen välitön täytäntöönpano saattaa vahingoittaa yksilöiden intressejä sellaisella korjaamattomalla tavalla, jota tulisi oikeudenmukaisuuden vuoksi välttää niin pitkälle kuin mahdollista. Sen vuoksi yksilöille tulisi tarpeellisissa tilanteissa taata tuomioistuimen antama väliaikainen suoja. Suositus sisältää neljä periaatetta. Ensimmäisen periaatteen toinen kappale edellyttää, että kiireellisissä tapauksissa tai silloin, kun on tehty hallinnollinen oikaisuvaatimus, tulisi olla oikeus pyytää tuomioistuinta määräämään turvaamistoimenpide jo ennen pääasian vireille tuloa tuomioistuimessa.

Täytäntöönpanoa koskeva määräys voidaan antaa viran puolesta tai valittajan vaatimuksesta. Määräys voidaan antaa missä vaiheessa tahansa kun asia on vireillä. Tavallisesti määräyksessä lausutaan, että se on voimassa pääasian ratkaisuun saakka, jollei sitä ennen toisin määrätä. Käytännössä hallintotuomioistuimet eivät aina anna erillistä kirjallista ratkaisua, mikäli ne katsovat, että asiassa ei ole aihetta minkäänlaisen määräyksen antamiseen. Näin valittaja saattaa jäädä epätietoisuuteen siitä, miten hänen vaatimukseensa täytäntöönpanon kieltämisestä on suhtauduttu. Vaikka päätös siitä, että täytäntöönpanon kieltämiseen ei ole aihetta, ei saakaan oikeusvoimaa (eli hallintotuomioistuin voi antaa toisen sisältöisen määräyksen myöhemmin), olisi kuitenkin oikeudenkäynnin läpinäkyvyyden vuoksi selkeintä, että kaikkiin täytäntöönpanoa koskeviin vaatimuksiin annettaisiin ratkaisu mahdollisimman pian sen jälkeen kun vaatimus on esitetty. Tällainen ratkaisu olisi selkeä myös asiaan mahdollisesti liittyvien vastuukysymysten vuoksi.

Komitean kannanotto

Oikeussuojan riittävän tehokkuuden takaamiseksi hallintotuomioistuimilla on oltava käytössään nykyistä kattavammat mahdollisuudet erilaisten turvaamistoimien käyttämiseen. Näitä koskevat säännökset tulisi sisällyttää hallintolainkäyttölakiin.

VII AVUSTAMINEN OIKEUDENKÄYNNISSÄ

1. Johdanto

Asianajaja- ja oikeusapulaitoksen asema osana oikeussuojajärjestelmää on ollut yksi komitean arvioitavana olleista teemoista. Komitea on rajannut asettamispäätöksessään sille asetetun tehtävän laajuuden huomioon ottaen asianajaja- ja oikeusapulaitoksen käsittelemisen vain kysymyksiin, joilla on välitöntä merkitystä tuomioistuinelaitoksen toiminnalle ja sen kehittämiseksi. Siten näiden instituutioiden muuhun sisältöön ja mahdolliseen kehittämistarpeeseen komitea ei ole ottanut kantaa. Käsittelemättä on jätetty myös sinällään tärkeä kysymys, tulisiko oikeudellisen neuvonnan ja muutoinkin oikeusapupalvelujen tarjoaminen yleisemminkin saattaa luvanvaraiseksi elinkeinoksi. Jossain määrin on ristiriitaista, että nykyisin esimerkiksi perintätoiminta – kuten monet muutkin elinkeinot – on laissa (Laki perintätoiminnan luvanvaraisuudesta 517/1999) säädetty luvanvaraiseksi toiminnaksi, mutta samalla esimerkiksi sopimusten, testamenttien, perukirjojen ja muiden oikeusvaikutuksiltaan merkittävien asiakirjojen laatijalta ei edellytetä mitään erityistä kelpoisuutta, vaan niitä saa laatia kuka tahansa. Oikeusturvan kannalta tämä saattaa olla ongelmallista.

Suomessa ei ole pitkään aikaan tarkasteltu asianajotoimintaa eikä oikeudenkäyntiasiamiestoimintaa kokonaisvaltaisesti. Tähän kokonaisuuteen kuuluu erilaisia kysymyksiä. Komitean tarkastelukulmasta merkittävä kysymys on, miten oikeudenkäyntiasiamiesten ja –avustajien ammattitaito ja osaaminen voidaan tulevaisuudessa turvata. Kysymys on tärkeä sekä ihmisten oikeuksien toteutumisen – oikeuden saatavuuden – että tuomioistuinelaitoksen toimivuuden kannalta.

Oikeudenkäyntiasiamiesten ja –avustajien keskeinen merkitys ihmisten oikeuksien toteutumisen kannalta ei ole Suomessa ollut aina täysin tunnustettua. Perinteisesti on ajateltu, että jokaisen on ainakin periaatteessa voitava hoitaa itse omat asiansa oikeudenkäynnissä. Toisaalta ihmisillä on toisinaan ollut eri syistä voimakkaita epäluuloja etenkin asianajajakuntaa kohtaan. Asianajajakunta on kärjistyneimmillään nähty vain omaa taloudellista etuaan ajavaksi ammattikunnaksi, joka ei ole pohjimmiltaan kiinnostunut ihmisten oikeuksien toteutumisesta eikä oikeudenhoidon kokonaisuudesta. Kun yhteiskunta, oikeussäännökset ja oikeudellinen elämä ovat voimakkaasti muuttuneet, joudutaan kysymään, turvaavatko tällaiseen ajattelutapaan pohjautuvat järjestelmät ihmisten oikeuksien toteutumisen riittävällä tavalla. Tästä näkökulmasta komitea on pohtinut avustajan tarvetta tuomioistuimessa ja toisaalta oikeudenkäyntiavustajalta vaadittavia ammattitaidollisia vaatimuksia. Mikäli edellä mainittu käsitys asianajajien toiminnasta omien etujen toteuttamiseksi olisi totuudenmukainen, tulisi yhteiskunnan ja etenkin asianajajakunnan itsensä pyrkiä käytettävissä olevin keinoin muuttamaan tilanne paremmaksi. Perusteettomanakin tällaisen käsityksen ilmeneminen on vahingollista, koska se tarpeettomasti nostaa kynnystä käyttää asiantuntija-apua silloin kun siihen todella on aihetta.

Ammattitaito sisältää tiedollisen ja taidollisen pätevyyden sekä korkealuokkaisen ammattietiikan, kuten mietinnön osaamista ja ammattitaitoa käsittelevässä pääluvussa (IX) on mainittu. Näissä suhteissa oikeudenkäyntiasiamiesten ja –avustajien ammattitaito vaihtelee, ja tämä koskee myös asianajajakuntaa. Toisaalta hyvä asianajajatapa velvoittaa vain asianajajaliiton jäseniä ja julkisia oikeusavustajia, jolloin Asianajajaliitosta erotettu henkilö voi jatkaa oikeudenkäyntiasiamiehenä ja –avustajana. Voidaan pitää tärkeänä,

että kaikilla oikeudenkäyntiasiamiehillä olisi velvollisuus noudattaa samankaltaisia ammattieettisiä säännöksiä ja että näiden noudattamista myös kattavasti valvottaisiin. Komitea on tarkastellut eri mahdollisuuksia saada parannusta tässä suhteessa aikaiseksi.

2. Avustajan tarve oikeudenkäynnissä ja kelpoisuusvaatimusten merkitys

2.1. Johdanto

Oikeudenkäynnissä selviytyäkseen asianosainen tai muu oikeudenkäynnin toimija tarvitsee usein monenlaista apua ja tukea. Oikeudenkäynnissä käsiteltävien asioiden ja oikeudenkäyntimenettelyn luonteen vuoksi oikeudenkäynnissä tarvitaan eniten juuri oikeudellista apua. Tämän lisäksi oikeudenkäyntiin osallistuvat voivat tarvita tukea ja apua esimerkiksi oikeudenkäynnin tai siihen johtaneiden tekijöiden aiheuttamasta psyykkisestä paineesta selviytymiseen taikka tulkkausapua kielivaikeuksien ylittämiseen.

Komitea on tarkastellut lähinnä oikeudellisen asiantuntija-avun tarvetta oikeudenkäynnissä. Komitea pitää kuitenkin tärkeänä, että ihmisille järjestetään virallisyjärjestelmän puitteissa muutakin heidän tarvitsemaansa apua oikeudenkäynnissä, kuten erilaista tukea rikoksen uhreille, pelkääville asianosaisille ja todistajille sekä tulkkauspalveluja vieraskielisille. Myös vanhusten ja eri tavalla vammaisten ja sairaiden erillistarpeet on otettava huomioon. Tämä voi edellyttää paitsi rakennusteknisiä muutoksia tuomioistuinten toimitiloihin myös tässä käsiteltävään teemaan liittyen konkreettisen avun ja tuen järjestämistä yksittäisessä oikeudenkäynnissä. Voidaan arvioida, että tällaisen muun kuin oikeudellisen asiantuntija-avun tarve oikeudenkäynneissä lisääntyy entisestään. Kysymystä onkin syytä pohtia ja pitää esillä tuomioistuinten sekä paikallisessa että valtakunnallisessa kehittämistyössä.

Vaikka oikeudenkäynnissä asian oikeudelliset ulottuvuudet ovatkin tärkeitä, niin ihmiset kuitenkin hahmottavat oikeudenkäyntiä kokonaisvaltaisesti. He eivät tarkastele asiaansa pelkästään juridisena kysymyksenä. Komitea on aikaisemmassa yhteydessä (III.7. ja VI.4.3.) tarkastellut menettelyllisen oikeudenmukaisuuden merkitystä ja siihen vaikuttavia tekijöitä. Oikeudenkäyntimenettelyn kokemisessa oikeudenmukaiseksi on tärkeää esimerkiksi ihmisten aito kuunteleminen, ihmisten omat osallistumismahdollisuudet asiansa käsittelyssä ja menettelyn vuorovaikutuksellisuus. Jotta ihmisille syntyisi oikeudenkäynnistä kokonaisuutena luotettava kuva, myös oikeudenkäyntiavustajat joutuvat tuomioistuimen tavoin ottamaan tulevaisuudessa aikaisempaa enemmän huomioon näitä menettelyllisen oikeudenmukaisuuden vaatimuksia.

Merkitystä menettelyllisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta on esimerkiksi sillä, miten oikeudenkäyntiavustaja – tuomioistuimen ohella – perustelee päämiehelleen sen, että kaikki päämiehelle sinällään merkitykselliset seikat eivät ole asiassa oikeudellisesti relevantteja eikä niitä sen vuoksi ole tarpeen esittää oikeudessa. Vaikka päämiehen näkemysten ottaminen huomioon onkin tärkeää menettelyn koetun oikeudenmukaisuuden kannalta, ei tämä kuitenkaan merkitse sitä, että oikeudenkäyntiavustaja voisi rakentaa esityksensä orjallisesti näiden varaan. Oikeudenkäyntiavustajan tehtävänä on hoitaa asiaa ensisijassa oikeudellisena

kysymyksenä. Tätä oikeudenkäyntiavustajan ammatillista erityisosaamista päämies myös ensisijassa hakee kääntyessään lainoppineen oikeudenkäyntiavustajan puoleen. Toisaalta tämä lähtökohta ei syrjäytä asian hoitamiseen ja päämiehen kokonaisvaltaiseen kohtaamiseen liittyviä muita näkökohtia. Tämä edellyttäne, että myös oikeudenkäyntiavustajien valmiuksia ihmisten kriisien kohtaamisessa parannetaan esimerkiksi koulutuksen avulla.

2.2. Miksi oikeudenkäyntiasiamiestä ja -avustajaa tarvitaan ?

2.2.1. Yleistä

Suomessa on siis perinteisesti ajateltu, että jokaisen on voitava hoitaa itse omat asiansa oikeudenkäynnissä. Ajattelu on perua arkaaiselta aikakaudelta, jolloin oikeudenhoito oli kansanomaista, yhteiskunta ja oikeussäännökset staattisia ja tuomari oli oikeudenkäynnin keskeisin toimija. Sinällään tällaisessa ajattelutavassa ei ole tänäkään päivänä periaatteessa mitään paheksuttavaa ja sitä voidaan pitää tavoiteltavanakin. Ajattelu ei kuitenkaan enää kaikissa suhteissa toimi nykyisessä modernissa yhteiskunnassa, jossa ihmisten elämä, oikeussäännökset, oikeudelliset ongelmat ja oikeudenkäyntimenettelyt ovat monimutkaistuneet. Nykyistä yhteiskuntaa onkin perustellusti luonnehdittu asiantuntijayhteiskunnaksi, jossa ihmiset joutuvat aikaisempaa laajemmin erilaisissa asioissaan turvautumaan asiantuntijoiden apuun. Tämä pitää yhä enemmän paikkansa myös oikeudenhoidon osalta. Ilmiö ei ole pelkästään kotoperäinen, vaan tuttu muistakin länsimaista.

Toisaalta oikeudenkäyntiasiamiesten käyttämiseen vaikuttavat tänään osaltaan samat syyt, kuin koko järjestelmän syntymisen alkuaikoina. Ihmiset palkkaavat asiamiehen, koska itse eivät ole käräjäpaikkakunnalla tai eivät vain yksinkertaisesti viitsi tai jouda käyttää aikaansa käräjiin, vaikka sinällään kykenisivät asiansa hoitamaan. Tämä oli aikoinaan keskeinen motiivi koko oikeudenkäyntiasiamies ja -avustajien ammattikunnan synnylle: etäisyydet olivat pitkät ja oli järkevää lähettää vaikkapa lainhuutopaperit paikkakuntalaiselle asianajajalle, joka hoiti asian ja laskutti palveluistaan. Vielä 1980-luvulla puhuttiin ns. kirjeenvaihtoasioista, jotka olivat juttuja, jotka asianajaja siirsi toiselle paikkakunnalle kollegansa hoidettavaksi.

Oikeudenhoidollisia palveluja ihmisille ja yhteisöille tarjoavat useat eri tahot: asianajajat, julkiset oikeusavustajat, muut ammatikseen asianajoa hoitavat lakimiehet, yritysten ja järjestöjen palveluksessa olevat lakimiehet sekä erilaiset asioitsijat. Asianajajalaitos – julkiset oikeusavustajat sen osana – on näistä merkittävin yleisen oikeudenhoidon ja erityisesti tuomioistuimissa tapahtuvan oikeudenhoidon kannalta. Perustellusti voidaan arvioida, että moderni oikeudenhoito ei tulisi toimeen ilman kehittynyttä asianajajalaitosta. Toimivan asianajajalaitoksen järjestäminen on myös edellytyksenä monille muille oikeuslaitosta koskeville uudistuksille, kuten oikeudenkäyntimenettelyjen kehittämiseksi, ja yleensäkin tyydyttävälle oikeudenhoidolle.

Toimiva oikeudenkäynti edellyttää siten jatkuvaa huomion kiinnittämistä asianajajalaitoksen toimivuuteen ja oikeudenkäyntiasiamiesten ja -avustajien ammattitaitoon ja osaamiseen. Tämä on yhteydessä oikeuslaitoksen piirissä yleisemminkin viime aikoina vallinneeseen suuntaukseen korostaa ammattitaidon ja

oikeudenhoidossa toimivien henkilöiden yksilöllisen osaamisen merkitystä koko oikeudenhoidon onnistumisen kannalta. Hiljattain on toteutettu tuomareiden nimitysjärjestelmän ja sen osana tuomarin kelpoisuusehtojen uudistaminen tavoitteena turvata mahdollisimman pätevä tuomarikunta. Myös syyttäjälaitoksen uudelleen organisoinnilla on pyritty syyttäjien osalta samoihin päämääriin. Syyttäjän toimi onkin koko maassa uudella tavalla ammatillistunut, kun siitä on tullut päätoimi. Syyttäjien koulutusta on kehitetty ja luotu ns. avainsyyttäjäjärjestelmä. Pätevyitymiskoulutukseksi syyttäjän tehtävään on luotu apulaissyyttäjäjärjestelmä. Samaa kehityssuuntausta edustaa jossain määrin myös oikeusapulaitoksen valtiollistaminen. Kaikilla tehdyillä uudistuksilla on osaltaan pyritty parantamaan oikeudenhoitoon osallistuvien ammatillista osaamista ja ammattieettisesti korkeatasoista toimintaa.

Seuraavassa on tarkemmin pohdittu niitä tekijöitä, jotka ovat vaikuttaneet oikeudenkäyntiavustaja ja -asiamiesjärjestelmän merkityksen kasvuun.

2.2.2. Oikeudenkäyntimenettelyn ja aineellisen oikeuden asettamat vaatimukset

Yleisten tuomioistuinten oikeudenkäyntimenettelyihin 1990-luvulla tehdyt suuret muutokset muuttivat merkittävästi työnjakoa tuomioistuimen ja asianosaisten välillä oikeudenkäynnissä. Ennen alioikeusuudistusta vuonna 1993 ja sitä vuonna 1997 seurannutta rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyn uudistamista tuomarin rooli oli oikeudenkäynnissä sekä riita- että rikosasioissa eräiltä osin varsin keskeinen. Tuomioistuimien osallistui asian ratkaisemisen lisäksi sekä oikeudenkäyntimenettelyn kulun järjestämiseen että asian selvittämiseen, vaikka menettelyn suullis-pöytäkirjallisesta luonteesta johtuen oikeudenkäynnin ulkoinen kulku näytti enemmän oikeudenkäyntiaineiston vastaanottotilanteelta kuin varsinaiselta asian käsittelyltä.

Tehtyjen uudistusten jälkeen oikeudenkäynti yleisissä tuomioistuimissa on eräissä suhteissa erilainen. Nykyinen oikeudenkäynti etenkin rikosasioissa on aikaisempaan nähden enemmän oikeudenkäynnin osapuolten kesken tasavertainen ”kamppailu”, jossa oikeudenkäynnin eri toimijoiden roolit ja sitä myöten myös tehtävät ja vastuut hahmottuvat osin uudella tavalla ja entistä selkeämpinä. Tuomarin ensisijaisena tehtävänä on huolehtia oikeudenkäyntimenettelyn yleisestä asianmukaisuudesta ja reiluiden sekä keskittyä päätehtäväänsä eli jutun puolueettomaan ratkaisemiseen. Tuomarin tehtäviin ei kuulu dispositiivisissa riita-asioissa eikä myöskään rikosasioissa selvittää asian tosiseikastoa, vaan tämä on lähtökohtaisesti asianosaisten vastuulla, jota tosin tuomarin materiaalin prosessinjohtovelvollisuus täydentää. Riita-asioiden oikeudenkäyntimenettelyssä korostetaan lisäksi nykyisin tuomioistuimen ja oikeudenkäynnin osapuolten yhteistoimintaa ja vuoropuhelua asian perusteelliseksi käsittelemiseksi. Kuitenkin ensisijassa asianosaisten tehtävänä on oikeudenkäynnissä esittää jäsennellysti vaatimuksensa ja niiden perustelut. Rikosasioissa etenkin syyttäjän rooli on korostunut. Hänen tehtävänä on huolehtia rikosasian eteenpäin viemisestä, asian perusteellisesta selvittämisestä ennen oikeudenkäyntiä sekä oikeudenkäyntiaineiston jäsentyneestä esittämisestä tuomioistuimelle.

Millaisia valmiuksia oikeudenkäynti edellyttää siihen osallistuvilta? Oikeudenkäynnissä esiintyminen edellyttää riitaisissa ja monimutkaisissa asioissa ensinnäkin hyvää aineellisen oikeuden tuntemista. Näin on siitä huolimatta, että meillä kuten yleisesti

muissakin maissa noudatettavasta ns. *jura novit curia* -periaatteesta johtuen jutun oikeudellinen luonnehdinta ja siihen sovellettavien säännösten etsiminen ja löytäminen on tuomioistuimen vastuulla. Tuomioistuimen on tämän mukaisesti viran puolesta tunnettava laki, jota tuomioistuimen ratkaisutoimintakin luonnollisesti edellyttää.

Vaikka tuomioistuimen tehtävästä soveltaa lakia asiaan viran puolesta pidettäisiin jatkossakin kiinni, eikä asiaosaisille annettaisi mahdollisuutta sopia asiaan soveltuvasta normistosta, on myös asianosaisten velvollisuus aineellisten säännösten tuntemiseen kasvanut. Tämä johtuu ensinnäkin siitä, että kyetäkseen esittämään vaatimuksia ja niille asiaan vaikuttavia perusteita oikeudenkäynnissä, on usein tunnettava ainakin jossain määrin asiaan mahdollisesti sovellettavien aineellisten säännösten sisältöä. Jos asiaa lähdetään selvittämään ja ajamaan oikeudessa väärän normiston pohjalta, ei tilannetta aina voida korjata tuomioistuimen materiaallisen prosessin johdon avulla. Joskus väärän normiston soveltaminen tulee ilmi vasta hovioikeudessa tai jopa korkeimmassa oikeudessa, jolloin tilannetta on tuomioistuimen toimesta lähes mahdotonta korjata etenkin dispositiivisissa riita-asioissa.

Toisaalta yleinen oikeudellistumiskehitys ja oikeuden sisällöissä ja luonteessa tapahtuvat muutokset vaikuttavat oikeudellisten kysymysten käsittelytapaan oikeudenkäynnissä. Oikeusjärjestelmä on pirstaloitumassa kun yhä uusia yhteiskunnan ja ihmisten elämän osa-alueita pyritään sääntelemään oikeussäännöksillä. Itsestään selvää ei enää kaikissa tilanteissa ole, mitä oikeussäännöksiä asiaan pitäisi soveltaa. Toisaalta myös oikeuden luonne on muuttunut. Lainsäädäntö sisältää yhä enemmän erilaisia kohtuussäännöksiä tai väljiä ja yhteiskunnallisiin arvostuksiin sidottuja normeja. Myös oikeuslähteiden kirjo on erityisesti EY-oikeuden ja ihmisoikeussopimusten ja niihin liittyvän ylikansallisten tuomioistuinten oikeuskäytännön myötä laajentunut. Näistä syistä johtuen ei ole aina välttämättä itsestään selvää sekään, että asian ratkaiseva tuomari tosiasiallisesti tuntee asiaan sovellettavien oikeussäännösten sisällön automaattisesti viran puolesta. Tämän vuoksi asianosaisten tosiasiallinen informointivelvollisuus oikeussäännösten sisällöstä kasvaa. Vaikka tuomioistuimen tulisikin tuntea laki viran puolesta, kantavat asianosaiset siitä koituvat haitalliset seuraamukset, jos näin ei todellisuudessa olekaan asian laita.

Oikeusnormien väljyyden ja niiden tapauskohtaiselle harkinnalle lisääntyvässä määrin antaman tilan lisääntyessä on oikeudenkäynneissä tulevaisuudessa käytävä nykyistä enemmän vuoropuhelua tosiseikaston lisäksi myös oikeuskysymyksestä asianosaisten ja tuomioistuimen välillä. Tätä edellyttää jo sekin, että yllättävien ratkaisujen kielto tulee korostumaan myös oikeuskysymyksissä eikä enää vain tosiseikoissa (VI.4.7.1.). Toisaalta myös menettelyllisen oikeudenmukaisuuden kehittäminen edellyttää asianosaisten aitoa kuulemistä myös juttuun sovellettavista oikeussäännöksistä ennen asian ratkaisemista.

Tarve käydä keskustelua asian oikeuskysymyksistä on yhteydessä myös tuomarin ratkaisutoiminnan muuttumiseen, jossa tilannekohtaisilla perusteluilla ja tekijöillä on aikaisempaa suurempi painoarvo. Kuten mietinnössä toisaalla on todettu (VI.4.1.), tuomioistuin ei oikeusnormien väljyydestä, tulkinnanvaraisuudesta ja jopa aukollisuudesta johtuen voi ”löytää” yhtä ainoata oikeata ratkaisua. Se joutuu valitsemaan sovellettavan normin usein kahden tai useamman tarjolla olevan tulkintavaihtoehdon joukosta ja tulkitsemaan sitä harkinnalla. Tästä puolestaan seuraa, että eri ratkaisijat saattavat päätyä samanlaisissa tapauksissa erilaisiin johtopäätöksiin. Ratkaisutoiminta sisältää entistä enemmän punnintaa erilaisten ratkaisuvaihtoehtojen

välillä. Näistä syistä on tärkeää, että myös asianosaiset osallistuvat aidosti ja asiantuntevasti vuoropuheluun jutun oikeuskysymyksestä ja eri ratkaisuvaihtoehdoista. Asianosaisilla itsellään vain harvoin on asiantuntemusta tällaisen keskustelun käymiseen, vaan se jää heidän oikeudenkäyntiavustajiensa tehtäväksi.

Aineellisen oikeuden säännösten tuntemus ei sellaisenaan kuitenkaan riitä, vaan oikeudenkäynnissä tarvitaan muutakin osaamista. Ensinnäkin on hallittava oikeudenkäyntimenettelyä koskevat säännökset ja kyettävä toimimaan niiden mukaisesti. Asia on osattava panna vireille oikeassa tuomioistuimessa ja noudatettava säädettyjä määräaikoja. Toiseksi on kyettävä laatimaan oikeudenkäyntiasiakirjoja, joissa asia on hahmotettu tapaukseen sovellettavien aineellisten oikeussäännösten mukaisessa valossa ja oikeudenkäyntimenettelyä koskevien säännösten edellyttämällä tavalla. Kolmanneksi on kyettävä selkeään suulliseen esiintymiseen ja vuorovaikutukseen niin tuomioistuimen kuin jutun muidenkin osapuolten kanssa silloin, kun asiassa järjestetään suullinen käsittely. Erityisen vaativaa tässä suhteessa on suullisesti kuultavien todistajien kuulustelu, josta päävastuun kantavat asianosaiset – toisin kuin aiemmin oli laita. Todistajille on osattava oikea-aikaisesti esittää kysymyksiä, jotka edistävät asian selvittämistä omasta näkökulmasta ja toisaalta horjuttavat vastapuolen esittämän todistelun painoarvoa. Todistelu edellyttää myös kasvavassa määrin erikoistumalla hankittuja erityistietoja esimerkiksi luonnontieteiden tai teknologian alalta. Keskitetty ja välitön pääkäsittely edellyttää myös jutun huolellista valmistelua ja siihen perehtymistä etukäteen.

Moderni oikeudenkäynti siis vaatii oikeudenkäynnin osapuolilta korkeatasoista oikeudellista asiantuntemusta ja muutakin osaamista. Tätä ei voida yleensä edellyttää asianosaisilta itseltään, vaan he tarvitsevat monesti lainopillista asiantuntija-apua oikeudenkäynnissä. Tämän suuntaista kehitystä vahvistaa sekin, että kun yksinkertaisimpien asioiden käsittely on yhä enemmän siirtynyt tuomioistuimista käsiteltäviksi muissa menettelyissä tuomioistuinten ulkopuolella, käsitellään tuomioistuimissa entistä vähemmän asioita, joita ihmiset voisivat hoitaa omin avuin. Myös uudistunut hovioikeusprosessi samoin kuin valituslupamenettely korkeimmassa oikeudessa asettavat oikeudenkäyntiasiamiehille ja –avustajille entistä suurempia ammatillisia vaatimuksia. Sovintomenettelykään ei yleensä vähennä oikeudenkäyntiavustajan tarvetta¹, vaan oikeudenkäyntiavustajia tarvitaan usein myös sovittelussa paitsi asian selvittämisessä myös esimerkiksi osapuolten prosessiasetelmaa tasapainottamassa.

Tarve käyttää oikeudenkäyntiavustajia ei näyttäisi vähenevän monimutkaisemmissa asioissa ainakaan oikeudenkäyntimenettelyn kehittämistä tai aineellisen oikeuden muutoksesta johtuvista syistä. Päinvastoin on ilmeistä, että yhä useammin asianosaisen oikeusturva edellyttää lainopillisen avustajan käyttämistä tuomioistuinasioissa. Kun joku ei tunne oikeusjärjestyksen yksityiskohtia, hänellä saattaa olla vaikeuksia päästä oikeuksiinsa, mikäli hänellä ei ole pätevää oikeudellista apua. Vaikka tuomarin aktiivista materiaalista prosessinjohtoa riitä-asioissa ja puolustuksen suosimisperiaatetta

¹ On arvioitu, että suunnitteilla olevassa erillisessä tuomioistuinsovittelussa asianosaiset eivät aina tarvitsisi oikeudenkäyntiavustajia (Tuomioistuinsovittelutyöryhmän mietintö 2003:2 s. 33). Toisaalta tuomioistuinsovittelua koskevan tutkimuksen mukaan tuomarit, asianajajat ja yleiset oikeusavustajat pitivät kaikkein selkeimpänä sovintoja edistävänä tekijänä sitä, että asianosaisilla tai vastapuolella on avustaja (Ervasti, Riitaprosessiuudistuksen arviointi s. 68, OPTULAn julkaisu 154).

rikosasioissa on korostettava, on selvää, että nykyaikaista oikeudenkäyntiä riita- ja rikosasioissa ei voida rakentaa tuomioistuimen selvittämisvelvollisuuden varaan. Tämä vaarantaisi tuomioistuimen tosiasiallisia mahdollisuuksia asian puolueettomaan ratkaisemiseen. Toisaalta se voisi synnyttää asianosaisissa epäluuloja tuomioistuimen puolueettomuutta kohtaan. Tuomarin materiaallinen prosessinjohto voi näiden syiden vuoksi lähinnä täydentää ja paikata asianosaisten toimia. Riitaisissa oikeudenkäyntiasioissa lähtökohtana tulisikin olla oikeudenkäyntiavustajien korkeatasoinen toiminta. Oikeudenkäyntiavustajien pitäisi osata tuoda esiin tosiseikaston lisäksi myös relevanttia normiainesta ja vastaavasti välttää epärelevantteja oikeudellisia argumentteja.

Rikosasioissa avustajan käyttäminen on yleensä välttämätöntä oikeudenkäynnin osapuolten tasavertaisuuden (*equality of arms* -periaate) varmistamiseksi jo senkin vuoksi, että rikosjuttua ajaa oikeudessa yhtenä rikosasian asianosaisena oikeustieteellisen koulutuksen saanut virallinen syyttäjä. Syyttäjän rooli rikosasian eteenpäin viemisessä on kasvanut ja tullut aikaisempaan nähden aktiivisemmaksi. Vaikka syyttäjän velvollisuuksiin kuuluu edelleen myös rikoksesta epäillyn ja syytetyn oikeuksien turvaaminen, lienee syyttäjän muuttuneen roolin huomioon ottaen epärealistista ajatella, että syyttäjät kovinkaan aktiivisesti toisivat oikeudenkäynnissä esille syytetylle edullisia ja siten syytettyä vastaan puhuvia seikkoja. Syyttäjän tulisi voida keskittyä asianmukaisesti päätehtäväänsä eli rikosoikeudellisen vastuun toteuttamiseen rikosasian käsittelyssä. Tämä edellyttää pääsääntöisesti, että oikeudenkäyntiavustaja huolehtii syytetyn puolustuksesta.

Toisaalta on tähdennettävä sitä, että kaikki asiat ja prosessilajit eivät aseta samanlaista tarvetta oikeudenkäyntiavustajien käyttämiselle. Tämän vuoksi oikeudenkäyntiavustajien tarpeesta käytävä keskustelu on jossain määrin eriytettävä asiaryhmittäin ja prosessilajeittain. Päälinjana tulevaisuudessa tulee kuitenkin olemaan, että asianosaiset tarvitsevat ammattitaitoisia oikeudenkäyntiavustajia vaikeissa asioissaan kaikissa prosessilajeissa.

Tarve eriyttää keskustelu oikeudenkäyntiavustajista ilmenee kun verrataan yleisten tuomioistuinten käsittelemiä asioita hallintotuomioistuimissa käsiteltäviin asioihin. Hallintolainkäyttölakia säädettäessä on lähdetty siitä, että yksityisten (sekä luonnollisten henkilöiden että yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden) tulisi kyetä ajamaan itseään koskevia yksinkertaisia asioita hallintotuomioistuimessa myös ilman avustajaa. Asiaan vaikuttaa myös se, että asian käsittelyn pohjana hallintolainkäytössä on jo tehty hallintopäätös, joka sisältää tarpeelliset ohjeet muutoksenhausta. Myös käytännössä on havaittu, että yksityiset pystyvät edustamaan itseään hallintoprosessissa. Toisaalta hallintolainkäytössä on myös oikeudellisesti monimutkaisia asioita, mikä lisää tarvetta asiantuntevan avustajan käyttöön. Myös osallistuminen suulliseen käsittelyyn tai katselmukseen on tilanne, jossa yksityinen henkilö usein hankkii itselleen oikeudellista apua. Hallintolainkäytössä oikeudenkäyntiasiamiesten ja -avustajien käyttäminen on viime aikoina jo lisääntynyt, ja saman suuntainen kehitys jatkunee. Silti on syytä pyrkiä pitämään hallintoasioita koskeva oikeudenkäyntimenettely sellaisena, että oikeudellisen avun hankkiminen kaikkiin asioihin ei muodostu välttämättömyydeksi. Toisaalta on syytä kiinnittää huomiota siihen yleisperiaatteeseen, jonka mukaan oikeusturvan tulisi toteutua mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi tulisi joissakin asioissa voida kääntyä oikeudellisen koulutuksen saaneen avustajan puoleen jo siinä vaiheessa kun asiaa käsitellään vasta hallintoviranomaisessa. Usein hallinto-oikeudellista

valitusta edeltää pakollisena vaiheena oikaisuvaatimusmenettely, ja myös tässä vaiheessa on turvattava oikeudellisen avun saaminen, jotta oikaisuvaatimus takaisi mahdollisimman tehokkaasti oikeusturvan toteutumisen. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota mahdollisuuteen saada avustajan käyttämisestä aiheutuneet kulut korvatuiksi.

2.2.3. Tuomioistuinten työn sujuvuus

Paitsi asianosaisten oikeusturvan kannalta, ammattitaitoisten oikeudenkäyntiasiamiesten ja -avustajien käyttämisellä on merkitystä myös tuomioistuinten työlle. Vähänkin laajemmissa ja vaikeammassa asioissa uudistettujen riita- ja rikosprosessimenettelyjen asianmukainen sujuvuus valmisteluineen ja pääkäsittelyineen edellyttää käytännössä asianosaisten puolesta toimivia päteviä avustajia. Kun avustajat huolehtivat asian selvittämisestä ja hankkivat jutun ratkaisemisessa tarpeellisen oikeudenkäyntiaineiston, tuomioistuin voi päätehtävänsä mukaisesti keskittyä jutun puolueettomaan ratkaisemiseen. Tämä paitsi tehostaa tuomioistuimen työskentelyä, myös sujuvoittaa menettelyä ja turvaa koko prosessin onnistumisen.

2.2.4. Oikeudenkäyntimenettelyjen kehittäminen

Komitea on jo aikaisemmassa yhteydessä (VI.3.) painottanut, että oikeudenkäyntimenettelyjen kehittämisessä lainsäädännölliset parannukset eivät yksin takaa parempaa prosessia. Prosessisäännösten toteutuminen myös käytännössä ja prosessin kehittäminen vaativat tuomareiden ja muiden oikeudenkäynnin toimijoiden aktiivista mukanaoloa ja halua kehittää prosessia. Näin voidaan taata oikeudenkäyntimenettelyjen hyvä toimivuus, joka on asianosaisten oikeusturvan keskeinen tae.

Oikeudenkäyntimenettelyjen kehittämisessä osaavien oikeudenkäyntiavustajien rooli on keskeinen. Toistaiseksi Suomessa ei ole ollut vahvaa perinnettä siihen, että tuomarit yhdessä asianajajien ja yleisten oikeusavustajien sekä syyttäjien kanssa pyrkisivät kehittämään oikeudenkäyntimenettelyjä käytännön toimin paremmiksi ja tarkoituksenmukaisimmiksi. Viime aikoina tuomioistuinten laatuhankeiden yhteydessä tämän tyyppistä yhteistyötä on kuitenkin aloitettu. Tämä on hyvä kehityssuunta, koska oikeudenkäynnin onnistuminen sille asetettujen tavoitteiden mukaisena edellyttää kaikkien oikeudenhoidon osapuolten myötävaikutusta.

Osaavien oikeudenkäyntiavustajien osallistuminen prosessiin ja heidän ammattitaitonsa kohentuminen voi mahdollistaa oikeudenkäyntimenettelyjen kehittämisen myös säädoesteitse. Mitä osaavampia, ammattitaitoisempia ja eettisesti korkeatasoisempia oikeudenkäyntiavustajat ovat, sitä joustavammiksi prosessisäännöksiä voidaan kehittää. Kuten komitea on toisaalla arvioinut, muun muassa juttujen laadun muutokset ja nykyaikainen kansalaisyhteiskunta edellyttävät prosessisäännösten joustavoittamista (VI.4.5.). Toisaalta asianajajakunnan ammattitaidon kehittymisen myötä etenkin riita-asioiden oikeudenkäyntimenettelyssä ja muutoksenhaussa vastuuta asian selvittämisestä ja oikeudenkäynnin valmistelusta voitaisiin nykyistä suuremmassa määrin siirtää asianosaisten oikeudenkäyntiavustajille, kuten monissa maissa on jo tehty. Tavoitteena voisi olla esimerkiksi Tanskassa käytössä oleva riita-asioiden asianosaisvalmistelu, jossa osapuolten asianajajilla on merkittävä vastuu asian selvittämisestä ja oikeudenkäynnin

valmistelusta. Pitkällä aikavälillä oikeudenkäyntiavustajien ammattitaidon koheneminen voisi antaa mahdollisuuksia kehittää heidän rooliaan muutoksenhakutuomioistuimissa siihen suuntaan, että he vastaisivat asian esittelemisestä tuomioistuimelle. Jos tuomioistuinten esittelijäjärjestelmään tehdään komitean tarpeellisena pitämät muutokset (IX.3.), tämä olisi välttämätöntäkin.

2.2.5. Tuomioistuinten toiminnan kontrollointi

Asianosaisten oikeusturvan kannalta tärkeää on asianajajien tuomioistuinta ja muita virkamiehiä kohtaan suorittama kontrollointi sen suhteen, että oikeudenkäynti tapahtuu reilusti ja asianmukaisesti oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin pelisääntöjä kunnioittaen. Länsimaisissa oikeusvaltioissa on lähdetty siitä, että yksilön oikeusturva ei ole aina riittävästi turvattu, jos se jää vain viranomaisten velvollisuudeksi heidän hoitaessaan omia päävelvoitteitaan. Toisaalta maallikkoasianosaiset eivät itse yleensä kykene arvioimaan oikeudenkäynnin lainmukaisuutta ja reiluutta, vaan se jää heidän oikeudenkäyntiavustajiensa tehtäväksi.

Oikeudenkäyntiavustajien läsnäolon kontrolloiva luonne korostuu etenkin silloin, kun oikeudenkäynti tapahtuu julkisuuden ulottumattomissa suljetuin ovin tai joissa asia koskettaa voimakkaasti yksilön perusoikeuksia. Tällaisia asioita ovat yleisissä tuomioistuimissa esimerkiksi rikosasiat ja hallintotuomioistuimissa mielenterveysasiat.

Jotta oikeudenkäyntiavustajat voisivat onnistua tuomioistuinten toimintaa kontrolloivassa tehtävässään, edellyttää se heidän riippumattomuuttaan tuomioistuimesta ja muistakin tahoista. Tämän vuoksi asianajajalaitosta yleisemminkin järjestettäessä on kiinnitettävä huomiota oikeudenkäyntiavustajien riippumattomuuden turvaamiseen. Oikeudenkäyntiavustajien on voitava puuttua esimerkiksi tuomioistuinten toiminnassa havaitsemiinsa epäkohtiin pelkäämättä, että siitä aiheutuisi heille tai heidän päämiehilleen haitallisia seurauksia. Asianajajalaitoksen autonomista asemaa oikeusvaltion tunnusmerkkinä on korostettu viime aikoina myös kansainvälisesti useissa yhteyksissä (ks. esimerkiksi Euroopan neuvoston suositus asianajajan toimen harjoittamisesta 2000, *EC Recommendation on the freedom of exercise of the profession of lawyer*).

2.3. Oikeudenkäyntiavustajalle asetettavan kelpoisuuden merkityksestä

2.3.1. Johdanto

Edellä on jo käsitelty sitä, kuinka oikeudenkäynnissä tarvitaan usein ammattitaitoista oikeudenkäyntiasiamiestä tai –avustajaa yhtäältä oikeudenkäyntimenettelyn ja toisaalta aineellisen oikeuden mutkikkuudesta aiheutuvien vaatimusten vuoksi. Lisäksi on käsitelty mikä merkitys oikeudenkäyntiavustajalla on päämiehen oikeusturvalle, tuomioistuinten työn sujuvuudelle ja oikeudenkäyntimenettelyjen kehittämiseksi. Jo nämä seikat kertovat osaltaan siitä, miksi oikeudenkäyntiavustajan kelpoisuudelta on vaadittava paljon. Seuraavassa kelpoisuusvaatimusten merkitystä ja niiden mahdollista kiristämistä on tarkasteltu edellä mainittujen näkökohtien lisäksi asiakkaan suojan, kilpailun vapauden ja perus- ja ihmisoikeuksien kannalta.

2.3.2. Asiakkaan suojaa koskevat näkökohdat

Harkittaessa oikeudenkäyntiasiamiesten ja –avustajien kelpoisuusvaatimusten tasoa avustajapalveluja käyttävän suojaa koskeva näkökulma on varsin keskeinen. Jo asianajajalain (Laki asianajajista 496/1958; AAL) säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä vuodelta 1958 kiinnitettiin huomiota niihin epäkohtiin, jotka johtuivat siitä, että lainoppineiden asianajajien ohella erilaisten asianajotehtävien hoitajina toimi henkilöitä, joilla ei ole riittävää tietoa lakien sisällöstä ja jotka tästä syystä tuottavat heihin turvautuneille kansalaisille vahinkoa (HE 3/1958). Kysymykseen kiinnitettiin huomiota myös 1.6.2002 voimaan tulleen oikeusapulain esitöissä (HE 82/2001). Kysymys on yhä ajankohtainen.

Turvautuessaan asianajajan tai muun oikeudellisia palveluja tarjoavan apuun asiakas haluaa saada itselleen mahdollisimman pätevää oikeusapua kohtuullisin kustannuksin. Kun on kysymys oikeudellisista palveluista, asiakassuojan näkökulmasta vähimmäisvaatimus on, että oikeudenkäyntiasiamiehellä ja –avustajalla on tehtävän hoitamisen kannalta riittävä oikeudellinen asiantuntemus. Käytännössä maallikot eivät kuitenkaan yleensä valintaa tehdessään pysty arvioimaan oikeusapupalveluja tarjoavien laatutasoa eivätkä edes arvioimaan jo tehdyn työn laatua. Tämän vuoksi palvelujen laatutason takeena keskeistä on paitsi muodollisten kriteerien asettaminen eli muodolliset kelpoisuusvaatimukset, myös oikeudenkäyntiasiamiesten ja -avustajien pätevyyden tosiasiallinen tutkinta ja valvonnan uskottava järjestäminen.

Kuten jäljempänä tarkemmin kerrotaan, oikeudenkäyntiasiamiesten ja –avustajien kelpoisuusvaatimuksia on yleisten tuomioistuinten osalta hiljattain kiristetty. Edelleen kuitenkin vain asianajajien ja julkisten oikeusavustajien toiminta on valvottua toisin kuin asianajajaliittoon kuulumattomien lakimiesten. Viimeksi mainittuihin kohdistuu lähinnä tuomioistuinten oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 10 a §:n nojalla suorittama valvonta. Se kohdistuu käytännössä vain räikeimpiin epäkohtiin ja on sellaisenaan melko tehotonta. Mainittu säännös on jäänyt lähes kuolleeksi kirjaimiksi. Asianajajapalveluiden laatua ja siten asiakkaan suojaa edistävät myös asianajajille asetetut, kokemusta ja taitoa sekä toiminnan eettisten vaatimusten tuntemista korostavat erityiset kelpoisuusvaatimukset ja velvollisuus noudattaa hyvää asianajajatapaa. Lisäksi asiakkaan suojaa edistävät myös toiminnan valvonta sekä kurinpitajärjestelmä.

Asiakkaan suojaa koskevat näkökohdat korostavat oikeudenkäyntiasiamiehelle ja –avustajalle asetettavia vaatimuksia. Epäkohtana on pidettävä sitä, että asianajopalveluja voi ammattimaisesti tarjota sellainenkin lakimies, joka on väärinkäytösten tai tehtäviensä laiminlyönnin vuoksi erotettu asianajajaliitosta. Erottaminen tarkoittaa yleensä vain sitä, että lakimiehen toiminta ei ole enää asianajajaliiton valvonnassa, mutta ammatinharjoittaminen jatkuu muutoin ennallaan. Asiakkaan suojan näkökulmasta tällainen lakimies tulisi sulkea pois sekä yksityisten että julkisten oikeusapupalvelujen tarjoajien piiristä kokonaan tai määrääjäksi. Jos nykyisessä järjestelmässä erottaminen asianajajaliitosta tosiasiallisesti merkitsisi tällaista seuraamusta, paranisi vastaavasti asianajajaliiton valvonta- ja kurinpitomenettelyn uskottavuus ja teho nykyisestä. Tällä olisi myönteisiä vaikutuksia koko asianajajakunnan ammatillisen ja ammattieettisen tason kehittymiselle.

Asiakkaan suojan näkökulmasta merkityksellistä on nykyisin myös se, että kaikilla asianajajilla tulee olla vastuuvakuutus toimillaan mahdollisesti aiheuttamien vahinkojen

varalle. Suomen Asianajajaliitolla on puolestaan jälleenvakuutus siltä varalta, että asianajaja olisi laiminlyönyt vastuuvakuutuksen ottamisen. Lakimiehen erottaminen Asianajajaliiton jäsenyydestä voi käytännössä johtaa siihen, että ellei hän itse ota vakuutusta, hänen toimintansa ei ole lainkaan vastuuvakuutuksen piirissä.

Toisaalta komitea on jo välimietinnössään (KM 2003:1) todennut, että myös asianajajakunnan tiedollinen ja taidollinen pätevyys sekä ammattietiikka vaihtelevat eivätkä kaikin osin täytä oikeudenkäyntiavustajille näissä suhteissa asetettuja vaatimuksia. Suomen Asianajajaliiton puitteissa tapahtuva kelpoisuussäännösten varmistamis- ja valvontajärjestelmä ei siten ole aina taannut oikeudenkäyntiasiamiesten ja –avustajien ammattitaitoa parhaalla mahdollisella tavalla.

2.3.3. Kilpailunäkökohdat

Oikeudenkäyntiasiamiesten ja –avustajien kelpoisuusvaatimusten kiristämällä ja esimerkiksi asianajamonopoliin tai sitä tosiasiallisesti vastaavaan järjestelmään siirtymisellä olisi merkittäviä vaikutuksia alan nykyisiin kilpailuolosuhteisiin. Puhtaaseen asianajamonopoliin siirtyminen johtaisi toimeksiantojen keskittymiseen asianajajille ja vastaavasti muiden ammatikseen asianajoa harjoittavien lakimiesten, kuten lakiasiaintomistojen pitäjien, elinkeinonharjoittamisen mahdollisuuksien kaventumiseen – elleivät he sitten ryhdy asianajajiksi. Jos muut lakimiehet kuin asianajajat suljettaisiin kelpoisuusvaatimusten ulkopuolelle, heidän ammatinharjoittamisensa kävisi useassa tapauksessa mahdottomaksi, jos he eivät enää olisi kelpoisia avustamaan päämiehiään tuomioistuimissa. Toisaalta voidaan arvioida, että nyt esimerkiksi lakiasiaintomistoa pitävistä lakimiehistä monet todennäköisesti hankkisivat uuden järjestelmän mukaisen oikeudenkäyntiavustajakelpoisuuden, jolloin heidän elinkeinonharjoittamisen mahdollisuutensa eivät kaventuisi, mutta he tulisivat ammatillisen valvonnan alaiseksi. Jos näin kävisi, eivät myöskään asiakkaiden valintamahdollisuudet kaventuisi edes väliaikaisesti sen vuoksi, että he eivät voisi turvautua sellaisen lakimiehen apuun johon he ennestään luottavat.

Jos oikeudenkäyntiasiamiesten ja –avustajien kelpoisuusehtojen kiristämistä ei kytketä asianajajaliiton jäsenyyteen, vaan avustamisesta tehdään muutoin luvanvarainen elinkeino, olisivat lakiasiaintomistot ja asianajotoimistot lähtökohtaisesti tasa-arvoisessa asemassa. Luvan myöntämiselle asetettujen edellytysten täyttyminen ratkaisisi mahdollisuudet ammatin harjoittamiseen, ei liiton jäsenyys.

Estäisikö luvanvaraisuus oikeudenkäyntiasiamiesten ja –avustajien välistä kilpailua? Jos oikeudenkäyntiasiamiehen ja –avustajan tehtävä säädettäisiin luvanvaraiseksi, jokaisella, joka täyttäisi laissa säädetyt kelpoisuusvaatimukset, olisi oltava lakiin perustuva oikeus saada lupa. Kun otetaan huomioon asianajajien ja muiden lakimiesten nykyinen ja edelleen kasvava määrä, muutos tuskin vähentäisi pätevien oikeudenkäyntiasiamiesten ja –avustajien välistä kilpailua. Kilpailu säilyisi, mutta siirtyisi luvan saaneiden väliseksi. Kilpailusta jäisivät kuitenkin pois sellaiset henkilöt, jotka eivät olisi osoittaneet täyttävänsä kelpoisuusvaatimuksia, mitä ei asiakkaan suojan näkökulmasta voida pitää kielteisenä. Luvanvaraisuus näistä syistä johtuen tuskin edes lisäisi oikeudenkäynnin kustannuksia.

Luvanvaraisuudesta saattaisi aiheutua ongelmia pyrittäessä oikeudenkäyntiasiamiehen/-avustajan ammattiin. Käytännössä luvan saanti saattaisi luvan ehdoksi asetetuista kriteereistä riippuen edellyttää avustavana lakimiehenä toimimista esimerkiksi asianajotoimistossa ennen luvan saantia. Todennäköistä olisikin, että jatkossa uusia asianajo- tms. toimistoja perustaisivat henkilöt, jotka olisivat hankkineet pätevyyden ammattiin toisen palveluksessa asianajo- tms. toimistoissa työskennellessään. Tällaista kehitystä ei voida kuitenkaan pitää huonona vaan pikemminkin oikeuspoliittisesti suotavana, koska kokeneiden asianajotehtävissä toimivien alaisuudessa työskenteleminen ei voisi olla vaikuttamatta myönteisesti lakimiehen asianajollisen ammattitaidon kehittymiseen. Vastaava menettelytapa on omaksuttu uusien syyttäjien rekrytointiin apulaissyöttäjäjärjestelmän muodossa. Mahdollisuudet työskennellä avustavana lakimiehenä asianajo- tms. toimistoissa ovat myös lisääntyneet, kun useamman lakimiehen käsittävien toimistojen määrä on kasvanut.

EY-oikeuden vaikutukset on otettava huomioon kun mietitään mahdollisuuksia asettaa rajoituksia, jotka vaikuttavat sijoittautumisoikeuteen. Asianajon harjoittamiseksi on eräissä Euroopan maissa asetettu velvollisuus hankkia auktorisointi. Tämän tyyppinen järjestelmä ei sinänsä ole vastoin sijoittautumisoikeutta, mutta luonnollisesti on otettava huomioon myös syrjimättömyysperiaate².

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että asianajajamonopolissa tms. luvanvaraisuudessa ei ole oikeudellisessa mielessä kysymys EY:n perustamissopimuksessa tarkoitetusta kilpailunrajoituksesta. Tässä suhteessa merkityksellistä on ollut se, että asianajajaliittoa vastaavat järjestöt eivät ole rinnastettavissa esimerkiksi ammattijärjestöihin, koska ne käyttävät julkista valtaa. Tähän kiinnitti huomiota myös oikeusapujärjestelmän jatkokehittämistoimikunta (Oikeusapujärjestelmän jatkokehittämistoimikunnan mietintö KM 1999:7, s. 74-75).

2.3.4. Ihmis- ja perusoikeussäännökset

Sekä YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva sopimus että Euroopan ihmisoikeussopimus korostavat rikosasioissa syytetyn oikeutta itse valita oikeudenkäyntiavustajansa. Varsinaisen asianajajamonopolin tai valtionsisäisen lainsäädännön edellyttämän asianajajapakon ei ole sellaisenaan katsottu loukkaavan tätä periaatetta. Epäillyn lähtökohtaista valinnanvapautta on katsottu siten voitavan rajoittaa kansallisen lainsäädännön asettamalla kelpoisuusvaatimuksilla. Ihmis- ja perusoikeussäännökset eivät kuitenkaan suoranaisesti sääntele avustajan kelpoisuusksymyksiä saati ota kantaa asianajajamonopoliin tai asianajajapakkoon. Ne kuitenkin edellyttävät oikeusavun järjestämistä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin sitä edellyttäessä. Erityisesti rikosasian vastaajan osalta tämä on katsottu tärkeäksi. Kuten ihmisoikeustuomioistuin on soveltamiskäytännössään katsonut (*Artico v. Italia*, EIT 13.5.1980, A 37), ihmisoikeussopimuksessa taattujen oikeuksien turvaamisen on oltava tehokasta ja käytännöllistä eikä ainoastaan teoreettisella tasolla toteutuvaa. Näin ollen oikeudenkäyntiasiamiehiltä ja –avustajilta voidaan edellyttää riittävää pätevyyttä ainakin

² Asianajajien toiminnasta ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 98/5/EY, 16.2.1998, asianajajan ammatin pysyvän harjoittamisen helpottamisesta muussa kuin siinä jäsenvaltiossa, jossa ammatillinen pätevyys on hankittu.

silloin, kun on kysymys ihmisoikeussopimuksen vähimmäistason mukaisen oikeusavun turvaamisesta.

3. Oikeudenkäyntiapua tarjoavat tahot

3.1. Yleistä

Oikeudenhoidollisia palveluja ihmisille ja yhteisöille tarjoavat siis useat eri tahot: asianajajat, julkiset oikeusavustajat, muut ammatikseen asianajoa hoitavat lakimiehet, yritysten ja järjestöjen palveluksessa olevat lakimiehet sekä erilaiset asioitsijat.

Yksilön näkökulmasta oikeudenhoidollisia palveluja tarjoavat ovat tärkeitä oikeuden saatavuuden ja oikeusturvan toteutumisen kannalta. Oikeusongelmissaan ihmisillä ei yleensä ole itsellään valmiuksia niiden hoitamiseksi, vaan he tarvitsevat niissä oikeudellista asiantuntija-apua. Tarkasteltaessa asiaa yhteiskunnan ja koko konfliktinratkaisujärjestelmän näkökulmasta oikeudenhoidollisia palveluja tarjoavat toimivat merkittävässä roolissa kun he ehkäisevät konflikteja tarjoamalla oikeudenhoidollista neuvontaa ja ratkaisevat niitä esimerkiksi sovittelemalla ennen kuin riidat syvenevät. Tuomioistuinten näkökulmasta tämä merkitsee sitä, että etenkin asianajajat ja yleiset oikeusavustajat muodostavat merkittävän puskurin karsiessaan tuomioistuimiin muutoin tulevista asioista sellaiset, jotka eivät ole tuomioistuinkäsittelyn tarpeessa. Tässä suhteessa asianajajakunta kantaa erityistä vastuuta, koska tuomioistuinlaitoksen voimavarojen rajallisuuden vuoksi tuomioistuimiin tulisi saattaa vain sellaiset asiat, joissa asianosaisten oikeusturva vaatii tuomioistuinkäsittelyä.

Seuraavassa on lyhyesti kuvattu asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja muiden oikeudenhoidollisia palveluja tarjoavien toimintaa.

3.2. Asianajajat

Asianajalaitoksen synty ja nykyinen laajuus

Asianajalaitos oikeudellisena ja yhteiskunnallisena instituutiona on vanhaa perua. Asianajolaitos syntyi nimittäin jo 1600-luvulla, jolloin annettiin myös ensimmäiset ammattimaista asianajotoimintaa koskevat säännökset. Samalle vuosisadalle ajoittui myös laajamittainen koko oikeudenkäyntilaitoksen uudistaminen, jolloin keskiajalta peräisin oleva tuomioistuinorganisaatio ja –menettely korvattiin uudella.

Noista ajoista saakka asianajolaitos on muodostanut keskeisen oikeudenhoidon orgaanin. Viime aikoina asianajajien merkitys oikeudenkäynnissä on kasvanut etenkin riita- ja rikosasioissa mutta lisääntyvästi myös hallintolainkäyttöasioissa. Paitsi tuomioistuimissa asianajajakunnan merkitys oikeudenhoidossa on kasvanut myös tuomioistuinten ulkopuolella. Jo 57 prosenttia asianajajien palkkiolaskutuksesta koko maassa koostuu muista kuin tuomioistuinasioista (asianajajatutkimuksen 2002 mukainen tieto. Vuonna 1996 vastaava luku oli 51 prosenttia). Monet liike-, sopimus- ja yhtiöoikeuteen erikoistuneet asianajajat eivät myöskään käytännössä hoida lainkaan tuomioistuinasioita.

Asianajotoiminnan yhteiskunnallisen merkityksen kasvusta kertoo sekin, että asianajajien lukumäärä on Suomessa kasvanut tasaisesti 1970-luvulta lähtien:

vuosi	määrä
1970	313
1981	624
1993	1 147
2001	1 555
2002	1 595

Asianajotoimistoissa työskenteli vuonna 2002 muita lakimiehiä kuin asianajajia yhteensä 578. He toimivat yleensä avustavan lakimiehen tehtävissä. Asianajajaliiton pitämään asianajajista annetun lain 5 b §:n tarkoittamaan EU-luetteloon oli merkitty viisi alkuperäistä ammattinimikettä käyttävää, muussa EU:n jäsenvaltiossa asianajajan tointa harjoittamaan oikeutettua asianajajaa.

Samanaikaisesti asianajajien määrän kasvaessa myös asianajotoimistojen määrä on lisääntynyt. Kun esimerkiksi vuonna 1997 asianajotoimistoja oli yhteensä 837, niin vuonna 2002 toimistoja oli jo 987 (luvuissa mukana oikeusaputoimistot 78 kpl). Valtaosa, lähes 60 %, toimistoista on pieniä, yhden asianajajan toimistoja. Suurempia, yli viiden asianajajan tai muun lakimiehen käsittäviä toimistoja on noin 50. Suuret toimistot ovat sijoittuneet pääasiassa pääkaupunkiseudulle (asianajajatutkimus 2002). Suuria tai suurehkoja toimistoja on silti myös muissa suurimmissa kaupungeissa. Vuonna 2002 ulkomailla toimi kuusi sellaista suomalaisen asianajotoimiston sivutoimistoa, jossa työskentelee suomalaisia asianajajia. Lisäksi suomalaisia asianajajia toimii pysyvästi ulkomailla viidessä asianajotoimistossa.

On syytä panna merkille, että 1990-luvulla tuomioistuimissa käsiteltävien asioiden määrä on laskenut samanaikaisesti kun asianajajien määrä on lisääntynyt voimakkaasti. Viime vuosikymmenellä tapahtunut kasvu asianajajien ja toimistojen avustavien lakimiesten lukumäärässä ei siis perustu lisääntyneille työtilaisuuksille perinteisissä tuomioistuinasioissa. Asianajajakunnan kasvu johtuukin toimialan kuvassa tapahtuneista muutoksista ja yhä suurempi osa asianajajista työskentelee liikejuridiikan parissa hoitamatta ehkä lainkaan tuomioistuinasioita. Tuomioistuinharjoittelun sijaan liikejuridiikkaan erikoistuneet isot toimistot kannustavat nuoria lakimiehiään hankkimaan kansainvälistä kokemusta tai suorittamaan ulkomaisen jatkotutkinnon.

Kuka on asianajaja ?

Asianajaja on se, joka on maan yleisen asianajajayhdistyksen jäsenenä merkitty asianajajaluetteloon (AAL 1 §). Suomessa laissa tarkoitettuna asianajajayhdistyksenä toimii Suomen Asianajajaliitto (Finlands Advokatförbund). Asianajajaliitto, joka on julkisoikeudellinen yhdistys, perustettiin asianajajalain säätämisen yhteydessä. Sen säännöt ja niiden muutokset vahvistaa oikeusministeriö. Liiton hallituksen tehtävänä on asianajajien toiminnan valvominen ja heihin kohdistuvan kurinpitovallan käyttäminen (AAL 6 ja 7 §). Lisäksi yhdistyksen tarkoituksena on asianajajien ammatillisten etujen edistäminen, kuten sen säännöissä nimenomaisesti todetaan. Asianajajan ammattinimikettä saavat käyttää vain asianajajayhdistyksen jäseniksi hyväksytyt,

asianajajan kelpoisuusvaatimukset täyttävät lakimiehet. Jäsenet asianajajayhdistykseen hyväksyy yhdistyksen hallitus (AAL 4 § 1).

Asianajajaksi voidaan asianajajista annetun lain 3 §:n mukaan hyväksyä 25 vuotta täyttänyt Suomen tai jonkin muun Euroopan talousalueen valtion kansalainen, joka :

- 1) on rehelliseksi tunnettu sekä muilta ominaisuuksiltaan ja elämäntavoiltaan sopiva harjoittamaan asianajajan tointa;
- 2) on suorittanut tuomarinvirkaa varten Suomessa säädetyt opinnäytteet ja saavuttanut asianajajan toimen harjoittamiseen tarvittavan taidon sekä sellaisen käytännöllisen kokemuksen kuin asianajajayhdistyksen säännöissä määrätään; sekä
- 3) ei ole konkurssissa ja jonka toimintakelpoisuutta ei ole rajoitettu.

Valtion tai kunnan virassa tai toimessa taikka muussa virkasuhteeseen perustuvassa palveluksessa oleva henkilö ei voi olla liiton jäsenenä, ellei liiton hallitus anna siihen lupaa. Jäsenenä ei myöskään voi olla henkilö, joka on sellaisessa toisen palveluksessa tai harjoittaa muuta ansiotoimintaa, jonka voidaan olettaa vaikuttavan haitallisesti hänen itsenäisyyteensä asianajajana. Asianajaja ei siis voi olla toisen palveluksessa työsuhteessa (esimerkiksi yrityslakimies tai ammattiliiton lakimies) tai harjoittaa asianajoa muun toimen ohessa. Ainoat poikkeukset ovat asianajotoimiston palveluksessa olevat ei-osakkaat ja virkasuhteiset julkiset oikeusavustajat.

Lainkohdan 2-kohdassa tarkoitetusta käytännöllisen kokemuksen vaatimuksesta säädetään Suomen asianajajaliiton säännöissä, että jäseneksi hyväksyttävän on tullut oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittuaan toimia vähintään neljän vuoden ajan oikeudenhoidon alalla tai siihen verrattavissa oikeustieteellistä koulutusta edellyttävissä toimissa tai tehtävissä, kuitenkin vähintään kaksi vuotta asianajajan apulaisena, yleisenä oikeusavustajana tai itsenäisenä asianajotehtävien hoitajana taikka muussa sellaisessa toimessa, jossa hän on vastaavassa määrässä hoitanut asianajotehtäviä. Lisäksi jäseneksi hyväksyttävältä vaaditaan ns. asianajajatutkinnon suorittamista eli hänen tulee suorittamalla erityisen tutkinnon osoittaa riittävästi tuntevansa asianajotoiminnan perusteita koskevat säännökset ja ohjeet sekä hyvän asianajajatavan vaatimukset. Asianajajalain 3 §:n 2 momentissa säädetyillä edellytyksillä asianajajaksi voidaan hyväksyä myös sellainen henkilö, jolla on jossakin muussa Euroopan talousalueen valtiossa asianajajan toimen harjoittamisen pätevyys.

Asianajajien valvonta- ja koulutusjärjestelmä

Asianajajista annetun lain 6 §:n mukaisesti Suomen Asianajajaliiton hallituksen velvollisuutena on valvoa, että asianajajat kaikessa toiminnassaan täyttävät velvollisuutensa. Asianajajalain 6 a §:n mukaisesti kurinpitoasiat puolestaan käsittelee ja ratkaisee liiton kurinpitolautakunta, johon kuuluu asianajajien lisäksi myös ammattikunnan ulkopuolisia jäseniä.

Myös valtioneuvoston oikeuskansleri valvoo asianajajien toimintaa ja hän voi vaatia liiton hallitusta ja kurinpitolautakuntaa ryhtymään asian vaatimiin toimenpiteisiin. Oikeuskansleri voi myös valittaa liiton kurinpitotarkoituksista Helsingin hovioikeuteen.

Asianajajien tulee Asianajajaliiton ohjeiden mukaan osallistua vuosittain vähintään kolmen päivän ajan ammatilliseen jatkokoulutukseen. Koulutukseen osallistumista ei ole

kuitenkaan valvottu mitenkään ja se on käytännössä asianajajien vapaaehtoisuuden varassa.

Asianajajatoiminnan luonteen muuttuminen

Asianajotoimistojen koon kasvaessa asianajotoiminta on myös yhä voimakkaammin erikoistunut. Aikaisemmin asianajaja oli Suomessa pitkälti yleisjuristi, joka hoiti kaikenlaisia oikeudellisia toimeksiantoja niin yksityisille kuin yrityksillekin. Nykyisin monet asianajajat ovat erikoistuneet joko liikejuridiikkaan, henkilöjuridiikkaan tai esimerkiksi rikosasioihin. Toisaalta osa asianajajista ei hoida tuomioistuinasioita lainkaan. Erityisesti näin on laita suuremmissa kaupungeissa, joissa työtilaisuuksien määrän vuoksi on mahdollista etsiä asianajotoimistolle painopistealueita. Silti edelleenkin suurin osa asianajotoimistoista on jo niiden koostakin johtuen yleistoimistoja, jotka hoitavat kaikenlaisia toimeksiantoja. Sinällään asianajajien erikoistumista voidaan pitää oikeuspoliittisesti suotavana ja hyvänä kehityssuuntana. Yleensä erikoistuminen merkitsee asianajajien tarjoamien palvelujen laatutason nousua, vaikka erikoistumisesta saattaa seurata asianajajien kohdalla samoja ongelmia kuin tuomareiden erikoistumisesta (IX.2.2.). Erikoistumista ei kuitenkaan voine välttää, koska nykyisin asianajajatkaan eivät voi hallita perinpohjin koko oikeusjärjestelmän kenttää.

Myös vapaat markkinat johtavat siihen, että tietyn alan juttuja hyvin hoitaneelle asianajajalle tarjotaan uusia samankaltaisia toimeksiantoja. Tietotekniikan ja -liikenteen edistyminen ja kulkuyhteyksien parantuminen mahdollistavat erityisosaajan palkkaamisen kaukaakin. Keskitetty pääkäsitely ja kirjallinen valmistelu ovat myös oleellisesti vähentäneet matkustamiseen ja odotteluun aiemmin kulunutta aikaa ja siten kauempaa hankittu erityisosaaminen on kilpailukykyistä paikallisen oikeusavun kanssa.

3.3. Julkiset oikeusavustajat

Monissa maissa ei ole lainkaan sen tyyppistä julkista oikeusapujärjestelmää kuin Suomessa. Esimerkiksi Ruotsissa valtion ylläpitämästä julkisesta oikeusaputoiminnasta on luovuttu. Tanskassakin julkiset puolustajat ovat asianajajia. Toisaalta esimerkiksi Saksassa julkisen oikeusavun antaminen on osavaltioiden tehtävä. (HE oikeusapulaiksi 82/2001). Yhdysvalloissa on useissa osavaltioissa perustettu rikosasioita varten niin sanottuja julkisen puolustuksen toimistoja (*public defender office*), jotka ovat valtion rahoittamia. Englannissa ja Walesissa on vuonna 2001 aloitettu ulkomaisten esimerkkien pohjalta julkista puolustusta koskeva pilottihanke.

Ruotsissa on tullut 1.12.1997 voimaan uusi oikeusapulaki (*rättshjälpslagen*). Lain valmisteluvaiheissa selvitettiin muun ohessa julkisen avustajan pätevyysvaatimuksia, ja esillä oli vaihtoehto, jonka mukaan julkiseksi avustajaksi voitaisiin määrätä pääsääntöisesti vain asianajaja tai asianajotoimiston avustava lakimies. Kelpoisuusvaatimusten kiristämistä perusteltiin asianajajien valvonnalla sekä sillä, että asianajajilla on vastuuvakuutukset, jotka on säädetty yksityisen turvaksi. Ehdotusta kuitenkin vastustettiin voimakkaasti muun muassa sillä perusteella, että se sulkee julkisten avustajien ulkopuolelle henkilöitä, joilla olisi hyvät mahdollisuudet hoitaa tehtävä, mutta jotka eivät täytä muodollisia kelpoisuusvaatimuksia. Lisäksi se supistaa valinnanmahdollisuuksia. Hallituksen ehdotuksessa katsottiin, että ammattitaitovaatimusten täyttämistä voidaan riittävästi turvata sillä, että avustajan määräävä viranomaisen arvioi avustajan kelpoisuuden. Tämän vuoksi päättyttiin aikaisempaan järjestelmään, jonka mukaan

avustajaksi voidaan määrätä henkilö, joka on tehtävään sopiva (*prop.* 1996/97:9). Julkiseksi puolustajaksi on sitä vastoin pääsääntöisesti määrättävä asianajaja ja vain erityisestä syystä muu sopiva tuomarinvirkaan oikeuttavan tutkinnon suorittanut henkilö. Oikeusaputoiminnassa on kaksi keskusviranomaista, tuomioistuinvirasto (*domstolsverket*) ja oikeusapuviranomainen (*rättshjälpsmyndigheten*). Aikaisemmin julkista oikeusapua antoivat pääasiassa valtiollisten yleisten asianajotoimistojen (*allmänna advokatbyråer*) asianajajat ja yksityiset asianajajat. Eduskunta kuitenkin päätti joulukuussa 1998 budjettikäsittelyn yhteydessä, että yleiset asianajotoimistot lakkautetaan. Lakivaliokunta oli puoltanut hallituksen ehdotusta näiden toimistojen lakkauttamisesta, koska maassa oli muutenkin kattavasti juristeja, toimistot olivat vuosien ajan tuottaneet tappiota ja koska viranomaisten tulee vain erityisistä syistä harjoittaa toimintaa sellaisilla toimialueilla, joilla on kilpailua.

Norjassa pohdittiin julkisten oikeusaputoimistojen (*offentlig rettshjelpskontor*) perustamista vuoden 1999-2000 valtiopäivillä (*St.meld.nr 25 Om fri rettshjelp*). Julkisten oikeusaputoimistojen perustamista katsottiin puoltavan se, että oikeusavun saamisessa voi olla aukkoja, jotka julkisen oikeusaputoimiston toiminta voisi kattaa. Erityisesti oikeusongelmien alkukartoitus olisi tärkeää. Kuitenkin julkisten oikeusaputoimistojen perustaminen nähtiin ongelmalliseksi periaatteellisesta syistä. Oikeus valita asianajaja on tärkeää, koska asiakkaan on voitava luottaa täysin asianajajaansa. Lisäksi asianajajilla on yhteiskunnassa erityinen rooli ja heidän on oltava riippumattomia hallintoon nähden. Oikeusapua koskevat tutkimukset osoittivat, että suuri osa oikeusavun tarpeesta koski riitoja julkista valtaa vastaan. Erityisesti näissä riidoissa riippumattomuus korostuu. Norjassa oli myös riittävästi yksityisiä asianajajia. Yksityisten asianajajien käyttäminen voisi säästää kustannuksia, ja erityisen kyseenalaisena pidettiin sitä, että julkinen valta ottaisi vastatakseen julkisiin oikeusaputoimistoihin liittyvät työnantaja- ja hallinnointitehtävät. Lisäksi olisi kestävämpiä, jos julkinen valta kilpailisi toimialueella, jossa on riittävästi yksityistä tarjontaa. Norjassa päädyttiin siihen, että julkisia oikeusaputoimistoja ei ryhdytty luomaan.

Englannin ja Walesin alueella on aloitettu vuonna 2001 pilottikokeilu, jossa on perustettu kuusi julkisen puolustuksen toimistoa (*public defender office*). Julkista puolustajaa ei kuitenkaan ole pakko käyttää, vaan yhtä hyvin voi kääntyä *solicitorin* puoleen. Kyseessä on siis sekajärjestelmä, jossa palveluja tarjoavat sekä yksityiset että julkiset lakimiehet. Kokeilusta on vuonna 2002 käynnistetty laaja nelivuotinen tutkimushanke. Tutkimuksessa selvitetään muun muassa kustannustehokkuutta, laatua, asiakastyytyväisyyttä sekä toiminnan itsenäisyyttä.

Oikeusavun antamista varten valtio ylläpitää oikeusaputoimistoja valtion oikeusaputoimistoista annetun lain (258/2002) mukaisesti. Toimistoja on 68 ja niillä on lisäksi sivutoimistoja (15) ja sivuvastaanottopisteitä (115). Oikeusaputoimistojen palvelut ovat maantieteellisesti saatavilla siten koko maassa.

Oikeusaputoimistoissa käsiteltiin vuonna 2001 kaikkiaan 54 769 asiaa. Käsitellyistä asioista 32 % oli neuvoja, tuomioistuinasioita 26 % ja muita asioita 42 %. Tuomioistuinasioista 83 % hoidettiin käräjäoikeuksissa ja 9 % hovioikeuksissa. Muissa tuomioistuimissa tuomioistuinasioita hoidettiin 8 %.

Suomessakin olisi mahdollista Ruotsin tavoin harkita julkisten oikeusaputoimistojen lakkauttamista tai niiden tehtäväkentän muuttamista niin, että tuomioistuinasiat rajattaisiin tehtävien ulkopuolelle. Toisaalta Ruotsin tilanteesta ei voida tehdä suoraan johtopäätöksiä suomalaisen oikeusapujärjestelmän kehittämiseksi, koska siellä esimerkiksi yleinen kuluttajia palveleva organisaatio on suomalaista kehittyneempi.

Suomen nykyinen järjestelmä toimii toisaalta varsin hyvin, eikä sen lakkauttaminen tai supistaminen ole senkään vuoksi tarpeen. Oikeusaputoimistojen nykyisessä toiminnassa on oikeuden saatavuuden suhteen monia hyviä puolia, jotka päinvastoin puoltavat oikeusaputoimistojen säilyttämistä ja niiden toiminnan kehittämistä. Ne puuttuvat esimerkiksi neuvontatoiminnan kautta varhaisessa vaiheessa ihmisten oikeusongelmiin ennen niiden muuntumista oikeusriidoiksi ja sovittelevat runsaasti jo syntyneitä konflikteja. Kynnys hakeutua oikeusaputoimistojen palveluiden piiriin on myös ilmeisesti alhaisempi kuin asianajotoimistojen palveluiden käyttäminen. Julkinen oikeusavustajajärjestelmä lisää myös valinnanmahdollisuuksia oikeusapupalveluiden hankkimisessa verrattuna siihen, ettei tällaista järjestelmää lainkaan olisi. Lisäksi oikeusaputoimistojen maantieteellinen saavutettavuus on varsin hyvä.

Myös julkisten oikeusavustajien osaaminen on ollut jatkuvasti vahvistumassa ja on tällä hetkellä melko korkeaa tasoa. Julkisten oikeusavustajien koulutukseen on viime aikoina kiinnitetty erityistä huomiota. Oikeusavustajat ovat myös keskustelleet tarpeesta erikoistumiseen ja tämä lienee yksi tulevaisuuden kehityssuuntauksista oikeusavustajienkin keskuudessa. Kannatettavana voidaan pitää esimerkiksi tähän liittyvän valtakunnallisen osaamisrekisterin luomista.

Yksi vaihtoehtoinen oikeusaputoimistojen kehittämissuunta voisi olla niiden kytkeminen mukaan mietinnön jaksossa VIII.1.2. kuvattujen oikeuspalvelukeskusten toimintaan.

3.4. Lakiasiaintoihimistot ja muut oikeuspalveluja tarjoavat tahot

Asianajajien ja julkisten oikeusavustajien ohella tuomioistuinelaitoksen kannalta merkittävä oikeudellisia palveluja tarjoava taho ovat ns. lakiasiaintoihimistot ja niitä vastaavat yritykset. Näiden yritysten tarkka lukumäärä ei ole tiedossa. On arvioitu, että nykyisin lakiasiaintoihimistoissa ja vastaavissa yrityksissä oikeudellisia palveluja tarjoaa vähintään noin 750 lakimiestä (Oikeusolot 2000. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 173, s. 200–201).

Oikeusapupalveluja tarjotaan myös eri aloilla pääasiallisen elinkeinotoiminnan yhteydessä (esimerkiksi pankkien notariaattitoiminta ja perintätoimistot) ja eri edunvalvontajärjestöjen ja yhdistysten toimesta. Esimerkiksi ammattiyhdistysliikkeen jäsenilleen tarjoamat oikeusapupalvelut, joihin yleensä kuuluu myös avustaminen oikeudenkäynnissä, ovat tuomioistuinelaitoksen kannalta merkittäviä. Ammattiliittojen ja työnantajajärjestöjen lakimiehillä saattaakin olla sellaista asianajollista osaamista, jota ei asianajajakunnasta löydy lainkaan.

4. Oikeudenkäyntiavustajan kelpoisuusvaatimukset

4.1. Oikeus oikeudenkäyntiasiamiehen ja –avustajan käyttämiseen

Oikeus käyttää oikeudenkäyntiasiamiestä ja –avustajaa oikeudenkäynnissä on oikeudessamme itsestään selvä lähtökohta. Tästä säädetään yleisten tuomioistuinten osalta oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 1 §:ssä, jonka mukaan asianosainen, jota ei ole määrätty saapumaan henkilökohtaisesti tuomioistuimeen, saa oikeudenkäynnissä käyttää

oikeudenkäyntiasiamiestä. Henkilökohtaisesti tuomioistuimeen saapuneella asianosaisella saa puolestaan olla mukanaan oikeudenkäyntiavustaja. Vastaava säännös yleisten hallintotuomioistuinten ja muidenkin hallintolainkäyttölakia soveltavien osalta on hallintolainkäyttölain (586/1996) 20 §:ssä.

4.2. Kelpoisuusvaatimukset

Oikeudenkäyntiasiamieheltä ja –avustajalta on edellytetty eri aikoina erilaista kelpoisuutta. Viimeksi oikeudenkäyntiasiamiehen ja –avustajan kelpoisuusehtoja tiukennettiin 1.6.2002 voimaan tulleen oikeusapu-uudistuksen yhteydessä. Pääsääntöisesti oikeudenkäyntiasiamiehenä tai –avustajana saa nykyisin toimia vain asianajaja tai muu oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittanut, rehellinen ja muutoin kyseiseen tehtävään sopiva ja kykenevä henkilö, joka ei ole konkurssissa ja jonka toimintakelpoisuutta ei ole rajoitettu. Oikeudenkäyntiasiamiehenä tai –avustajana saa kuitenkin toimia asianosaisen suoraan etenevässä tai takenevässä polvessa oleva sukulainen ja hänen sisaruksensa sekä asianosaisen aviopuoliso, vaikka hän ei olisikaan suorittanut oikeustieteen kandidaatin tutkintoa (OK 15:2).

Hallintolainkäytössä oikeudenkäyntiasiamiehen ja –avustajan kelpoisuusvaatimukset ovat nykyisin yleisiä tuomioistuinta väljemmät. Asiamiehenä tai avustajana saa siellä toimia hallintolainkäyttölain 20 §:n mukaan asianajaja tai muu rehellinen ja muuten siihen toimeen sopiva ja kykenevä täysi-ikäinen henkilö, joka ei ole konkurssissa ja jonka toimintakelpoisuutta ei ole rajoitettu.

Summaarisesti käsiteltävissä riita-asioissa, riidattomissa hakemusasioissa, kirjaamisasioissa sekä maaoikeusasioissa saa muukin kuin edellä mainittu, rehellinen ja muutoin kyseiseen tehtävään sopiva ja kykenevä täysi-ikäinen henkilö, joka ei ole konkurssissa ja jonka toimintakelpoisuutta ei ole rajoitettu, toimia oikeudenkäyntiasiamiehenä tai –avustajana (OK 15:2). Talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain (713/2000) 6a §:n (272/2002) mukaan oikeudenkäyntiasiamiehenä tai –avustajana velkajärjestelyyn liittyvässä asiassa saa toimia kyseisen lain 6 §:ssä tarkoitettu talous- ja velkaneuvontapalvelua antava henkilö, jos hän täyttää edellisessä virkkeessä mainitut OK 15 luvun 2 §:n 4 momentin mukaiset kelpoisuusvaatimukset.

Oikeusapulaissa (257/2002) tarkoitettua oikeusapua antaa lain 8 §:n mukaan julkinen oikeusavustaja. Tuomioistuinasioissa avustajaksi voidaan kuitenkin määrätä myös tehtävään suostumuksensa antanut yksityinen avustaja. Lisäksi yksityinen avustaja voidaan määrätä valtion oikeusaputoimistoista annetun lain (258/2002) 10 §:n mukaan silloin, 1) jos julkinen oikeusavustaja on esteellinen toimimaan asiassa; 2) jos toimiston julkiset oikeusavustajat eivät työtilanteensa takia voi hoitaa kiireellistä asiaa; 3) jos julkisen oikeusavustajan ja oikeusavun pyytäjän väliltä puuttuu keskinäinen luottamus; 4) jos siinä oikeusaputoimistossa, jonka puoleen hakija on kääntynyt, ei kyetä tarjoamaan palveluja hakijan omalla kansalliskielellä suomeksi tai ruotsiksi; tai 5) muusta perustellusta syystä. Yksityiseksi avustajaksi on määrättävä asianajaja tai muu OK 15 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan avustajaksi kelpoinen henkilö. Rikosasiassa epäillyn avustajaksi on määrättävä julkinen oikeusavustaja tai asianajaja taikka erityisestä syystä muu oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittanut henkilö, jos epäilty on pidätetty tai vangittu, jos häntä epäillään tai hänelle vaaditaan rangaistusta rikoksesta, josta ei ole säädetty lievempää rangaistusta kuin neljä kuukautta vankeutta, tai tällaisen rikoksen yrityksestä tai osallisuudesta siihen taikka jos epäilty on 18 vuotta nuorempi. Milloin oikeusavun saaja on itse ehdottanut avustajakseen kelpoisuusvaatimukset täyttävän henkilön, tämä on

määrättävä, jolleivät erityiset syyt toisin vaadi. Avustaja on toimeensa velvollinen noudattamaan hyvää asianajotapaa.

Rikosoikeudenkäyntimenettelyssä on ROL 2 luvun 1 §:n mukaan lähtökohtana, että rikoksesta epäillyllä on oikeus itse huolehtia puolustuksestaan esitutkinnassa ja oikeudenkäynnissä. Epäillyn pyynnöstä hänelle on kuitenkin tuomioistuimen toimesta määrättävä puolustaja, jos 1) häntä epäillään tai hänelle vaaditaan rangaistusta rikoksesta, josta ei ole säädetty lievempää rangaistusta kuin neljä kuukautta vankeutta, tai tällaisen rikoksen yrityksestä tai osallisuudesta siihen; tai 2) hän on pidätettynä tai vangittuna. Epäillylle on määrättävä puolustaja puolestaan viran puolesta, kun: 1) epäilty ei kykene puolustamaan itseään; 2) epäilty, jolla ei ole puolustajaa, on alle 18-vuotias, jollei ole ilmeistä, ettei hän tarvitse puolustajaa; 3) epäillyn valitsema puolustaja ei täytä puolustajalle asetettavia vaatimuksia tai kykene asianmukaisesti puolustamaan epäiltyä; tai 4) siihen on muu erityinen syy.

ROL 2 luvun 1 a §:ssä säädetään mahdollisuudesta määrätä asianomistajalle oikeudenkäyntiavustaja esitutkintaa ja, silloin kun asianomistajalla on vaatimuksia virallisen syyttäjän ajamassa asiassa, oikeudenkäyntiä varten rikoslain 20 luvussa tarkoitettussa siveellisyysrikosta koskevassa asiassa sekä rikoslain 21 luvun 1 – 6 §:ssä tarkoitettussa rikosasiassa, jos sitä asianomistajan ja rikoksesta epäillyn välinen suhde huomioon ottaen on pidettävä perusteltuna.

Puolustajaksi ja asianomistajan oikeudenkäyntiavustajaksi määrättävän kelpoisuudesta säädetään ROL 2 luvun 2 §:ssä. Sen mukaan puolustajaksi ja asianomistajan oikeudenkäyntiavustajaksi on määrättävä julkinen oikeusavustaja tai asianajaja. Jos sopivaa julkista oikeusavustajaa tai asianajajaa ei ole tiedossa tai siihen on muu erityinen syy, puolustajaksi tai oikeudenkäyntiavustajaksi voidaan määrätä muu oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittanut henkilö, joka lain mukaan saa olla asiamiehenä.

Asianosaisen avustajana esitutkinnassa saa toimia asianajaja tai julkinen oikeusavustaja taikka muu oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 12 §:n 1 momentin mukaan oikeudenkäyntiasiamieheksi kelpoinen henkilö. Avustajan kelpoisuuden ratkaisee tutkinnanjohtaja.

Lainsäädännössä on myös muutamia muita oikeudenkäyntiavustajien kelpoisuutta koskevia käytännössä vähempimerkityksisiä säännöksiä.

4.3. Kelpoisuusvaatimuksista käydystä keskustelusta

Sen lisäksi, että Suomessa on ajateltu, että jokaisen on ainakin periaatteessa voitava hoitaa itse omat asiansa oikeudenkäynnissä, suomalaisen perinteeseen on kuulunut asianosaisen oikeus valita oikeudenkäyntiasiamieheksen ja –avustajakseen luottomiehensä ilman, että tämän kelpoisuudelle olisi asetettu kovinkaan korkeita vaatimuksia. Oikeudenhoitojärjestelmämme ei ole käytännössä kuulunut esimerkiksi asianajajamonopoli tai sitä vastaavat järjestelyt juuri missään muodossa eikä asiamieheltä tai avustajalta ole viime aikoihin asti edellytetty edes oikeudellista koulutusta.

Kansainvälisesti vertaillen järjestelmämme on poikkeuksellinen. Euroopan unionin viidessätoista jäsenmaassa ja unionin ulkopuolisissakin länsimaissa Suomea ja Ruotsia lukuun ottamatta asianajajapalveluiden ammatillinen ja ammattieettinen taso oikeudenkäyntiasioissa ja asianmukaisen oikeudenhoidon turvaaminen on pyritty toteuttamaan asianajajamonopolin tai siihen verrattavan järjestelmän avulla. Useissa

EU:n jäsenvaltioissa asianajajamonopoli on voimassa myös oikeudellisen neuvonnan suhteen. Joissakin maissa määrättyissä asioissa ja määrättyissä tuomioistuimissa edellytetään tämän lisäksi asianajajan käyttämistä tuomioistuimessa (asianajajapakko).

Oikeudenkäyntiasiamiesten ja –avustajien kelpoisuusvaatimuksista on kuitenkin keskusteltu pitkään Suomessakin. Jo vuoden 1734 lakia valmistellut lakikomissio esitti, että oikeudenkäyntiasiamiehen kelpoisuusvaatimukseksi olisi asetettava myös lainoppineisuus, mutta säädöt eivät tätä ehdotusta hyväksyneet. Tuomioistuimille annettiin kuitenkin oikeus valvoa ammattimaista asianajoa, sillä asianajoon vaadittiin tuomioistuimen lupa ja hyväksyntä. Lainoppineisuutta asiamiehiltä ei kuitenkaan käytännössä vaadittu. Vuonna 1749 annetulla asetuksella kuitenkin säädettiin ehdoksi asianajajan toimen harjoittamiselle hovioikeuksissa ja oikeusrevisionissa, että asianajajan tuli näyttää yliopiston todistus lainopillisista tiedoistaan. Tämä vaatimus ulotettiin vuonna 1801 annetulla julistuksella koskemaan myös alioikeuksia. Säännökset kuitenkin kumottiin vuonna 1873, kun lainoppineita avustajia ei kaikkialla ollut. Säännöksillä ei liene muutoinkaan ollut käytännössä juuri merkitystä.

R.A.Wreden johdolla toimineen oikeudenkäyntilaitoksen uudistamista valmistelleen komitean (KM 1901:8) työn pohjalta annettiin vuoden 1897 valtiopäiville esitys oikeudenkäyntivaltuusmiehistä ja lakisääteisistä asianajajayhdistyksistä. Esityksen mukaan maahan olisi luotu erityinen asianajajalaitos ja asianajajalta olisi edellytetty lainopillista koulutusta ja asianajajakunnan jäsenyyttä. Samalla ylemmissä oikeuksissa ja eräissä suurimmissa raastuvanoikeuksissa olisi siirrytty asianajajamonopoliin. Ehdotus kuitenkin hylättiin papiston ja talonpoikaissäädyn vastustettua sitä. Uudistuksen pelättiin aiheuttavan vähäväkisille lisäkuluja. Vastustus näyttää uudistuksesta käydyn keskustelun valossa perustuvan myös siihen, että asianajajakunnan katsottiin heidän rekrytointitaustastaan johtuen edustavan kansakunnan eliittikerrosta.

Vuonna 1898 oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 2 §:ää kuitenkin muutettiin niin, että ylemmissä oikeusasteissa oikeudenkäyntivaltuutetulta edellytettiin lainopillista koulutusta. Alioikeuksien tuli puolestaan harkita, oliko asiamies toimeensa kykenevä. Näistäkin vaatimuksista luovuttiin jo vuonna 1917, jolloin kumottiin vaatimus asiamiehen lainopillisesta koulutuksesta ylioikeuksissa eikä alioikeuksissa enää vaadittu tuomioistuimen hyväksymistä ja lupaa. Uusittu oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 2 § (119/17) edellytti nyt asiamiehen tai avustajan kelpoisuudelta pelkästään, että hän oli hyvämaineinen, rehellinen sekä hallitsi itseään ja omaisuuttaan.

Asianajajamonopoli oli laajemman keskustelun kohteena säädettäessä vuoden 1958 asianajajalakia (HE 3/1958). Lakia säädettäessä ei asianajajapakkoa sen paremmin kuin asianajajamonopoliakaan pidetty kuitenkaan toivottavana. Asianajajapakon ei katsottu olevan sopusoinnussa Suomessa vallitsevan yleisen oikeuskäsityksen kanssa. Tuolloin noudatetun suullispöytäkirjallisen menettelyn katsottiin myös tehneen mahdolliseksi sen, että asianosaiset ilman asianajajan apuakin välttävällä tavalla voivat hoitaa ainakin vähäisemmät oikeudenkäyntinsä. Asianajajapakkoa ei pidetty edes ylimpien oikeusasteiden osalta tarkoituksenmukaisena. Asianajajamonopoli puolestaan herätti epäilyksiä lähinnä käytännöllisistä syistä. Asianajajien määrää ei pidetty vielä riittävänä kaikkialla maassa turvaamaan lainopillisen neuvonnan ja avustuksen tarvetta. Asianajajamonopolin käyttöön ottamista pidettiin perusteltuna vasta sitten, kun lainoppineiden asianajajien luku olisi niin suuri, että lainopillinen avustus ja neuvonta olisi harvaan asutussa maassamme vaivatta saatavissa.

Vuonna 1997 annetussa hallituksen esityksessä (HE 132/1997) oikeusapulaiksi julkisista varoista kustannettavien avustajien kelpoisuusvaatimukset esitettiin yhtenäistettäväksi. Hallituksen esityksessä katsottiin, että koska rikosasiassa määrättävä puolustaja, asianomistajan oikeudenkäyntiavustaja ja ehdotetun oikeusapulain nojalla määrättävä avustaja ovat julkisin varoin oikeudenkäyntiä varten kustannettuja lainopillisia asiantuntija-avustajia, tehtävät voitaisiin rinnastaa keskenään. Näihin tehtäviin määrättäville voitaisiin asettaa samat kelpoisuusvaatimukset, joiden avulla turvattaisiin järjestelmien laatua. Kelpoisuusvaatimuksia ehdotettiin tiukennettavaksi niin, että avustajaksi olisi voitu määrätä vain asianajaja, asianajotoimiston avustava lakimies tai yleinen oikeusavustaja ja erityisestä syystä muu oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittanut henkilö. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan erityisenä syynä määrätä muu lakimies kuin asianajaja olisi voitu pitää esimerkiksi asianajajan saamisen vaikeutta alueella tai avustajan asiaa koskevaa alan erityistä asiantuntemusta. Riittävää erityiseksi syyksi sen sijaan ei olisi ollut pelkästään se, että hakija ilmoittaa haluavansa nimenomaan tietyn avustajan. Hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä lakivaliokunta ei pitänyt ehdotettua julkista oikeusapua antavien avustajien kelpoisuusvaatimusten kiristämistä perusteltuna, koska asiasta ei ollut käyty yhteiskunnallista keskustelua ja selvitetty, oliko tuolloin voimassa olleesta käytännöstä aiheutunut ongelmia. Lakivaliokunta piti kyseenalaisena, oliko ehdotettu kelpoisuusvaatimusten kiristäminen suomalaisen perinteen huomioon ottaen ihmisoikeussopimusten mukainen. Lakivaliokunta piti välttämättömänä, että oikeudenkäyntiasiamiestä ja oikeudenkäyntiavustajia koskevat säännökset otetaan tarkasteltaviksi yhtenä kokonaisuutena siten, että ihmisoikeussäännökset, prosessin laatuvaatimukset ja kilpailulainsäädännön näkökohdat yhteen sovittaen säännökset uudistetaan ja saatetaan ajan tasalle.

Seuraavan kerran oikeudenkäyntiasiamiesten ja –avustajien kelpoisuusehtojen uudistaminen tuli keskusteltavaksi oikeusapujärjestelmän jatkokehittämistoimikunnan mietinnön (KM 1999:7) perusteella. Mietinnön pohjalta annetussa hallituksen esityksessä (HE 82/2001) selostettiin laajasti eri näkökohtia, joita oli otettava huomioon oikeudenkäyntiasiamiesten ja –avustajien kelpoisuusehdoista säädettäessä. Hallituksen esityksessä päädyttiin oikeudenkäyntiasiamiesten- ja avustajien kelpoisuuden rajoittamisesta asianajajiin aiheutuvien etujen ja haittojen punninnan jälkeen siihen, että muita lakimiehiä kuin asianajajia ei ollut perusteltua sivuuttaa oikeusapupalvelujen tarjoajina. Oikeustieteen kandidaatin tutkinnon tai sitä vastaavan aikaisemman tutkinnon suorittamista oli lähtökohtaisesti pidettävä riittävänä osoituksena siitä, että asianomaisella on tehtävän vaatimat perustiedot ja –taidot. Hallituksen esityksen mukaisesti oikeudenkäymiskaassa olevien oikeudenkäyntiasiamiesten ja –avustajien kelpoisuusehtoja kiristettiin 1.6.2002 lukien edellä kerrotulla tavalla, jolloin oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittaminen tuli pääsääntöisesti kelpoisuusehdoksi oikeudenkäyntiasiamiehille ja –avustajille.

Yleisen prosessilain kohdalla perustelluksi katsottua kelpoisuusvaatimuksen terävöittämistä ei kuitenkaan ehdotettu ulotettavaksi hallintolainkäyttöön. Tätä perusteltiin hallituksen esityksessä sillä, että hallintolainkäytön piirissä käsiteltävät asiat ovat niin moninaisia ja vaativat erilaista, muutakin kuin oikeudellista asiantuntemusta, ettei oikeustieteellisen tutkinnon edellyttäminen ollut tällä kohdin perusteltua. Hallintolainkäyttöasioissa noudatetaan lisäksi ns. virallisperiaatetta, johon liittyen myös kyseisellä valitusviranomaisella on asian selvittämiseen liittyviä velvoitteita. Lisäksi

esimerkiksi kunnallisvalitusasioissa on tavallista, että joku kuntalaisista toimii muiden kuntalaisten asiamiehenä. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan jatkossakaan ei ollut tarkoituksenmukaista asettaa esteitä tämäntyypiselle edustamiselle.

Hallituksen esityksen perustelut olivat yhteneväiset sitä edeltäneen toimikunnan mietinnön perustelujen kanssa. Hallituksen esityksen perustelujen lisäksi mietinnössä oli todettu, että pitkällä tähtäimellä tavoitteena tulisi kuitenkin olla se, että kaikki oikeusapupalveluja yksityisesti tai julkisin varoin tarjoavat tahot olisivat tehokkaan ja uskottavan julkisen valvonnan alaisia ja toimintaa voisivat harjoittaa vain tavalla tai toisella kyseisen ammatin harjoittamiseen luvan saaneet. Mietinnön mukaan tältä osin oli kysymys koko asianajolaitoksemme järjestämisen perusteista. Mietinnössä kuitenkin katsottiin, että tähän liittyvien kysymysten arviointi puolestaan edellyttää yhteiskunnallista keskustelua ja asian laajempaa valmistelua yhdessä tuomioistuinten, eri valvontaviranomaisten ja oikeusapupalveluja tarjoavien tahojen kesken. Mainitunlaisten kysymysten käsittelyn katsottiin lankeavan toimikunnan tehtäväksi annetun toimeksiannon ulkopuolelle, kun sen tehtäväksi oli annettu sen arviointi, miten oikeusavustajien pätevyysvaatimuksista olisi määrättävä nykyisessä oikeusjärjestelmässämme yleensä ja ehdotettavassa julkisessa oikeusapujärjestelmässä erityisesti.

5. Yhteenveto ja nykytilan arviointi

Oikeudenkäynnissä ihmiset tarvitsevat eri syistä yhä enenevässä määrin ja aikaisempaa korkealuokkaisempaa oikeudellista asiantuntija-apua. Kun ihmiset käyttävät oikeudenkäynnissä asiantuntevia avustajia, on sillä monia myönteisiä vaikutuksia. Ensinnäkin se on tehokkaasti turvaamassa ihmisten oikeuksien toteutumista ja siten parantamassa oikeuden saatavuutta. Toisaalta se on sujuvoittamassa ja tehostamassa tuomioistuinten työskentelyä. Tässä suhteessa oikeudenkäyntiavustajien käyttämisellä on tärkeä merkitys koko oikeussuojajärjestelmän toimivuuden kannalta. Tähän liittyen merkittävää on oikeudenkäyntiavustajien käyttämisen merkitys oikeudenkäyntimenettelyjen kehittämiseksi. Oikeudenkäyntiavustajien mukanaolo prosessissa mahdollistaa prosessien kehittämisen esimerkiksi entistä joustavammiksi ja tapauskohtaiset ominaispiirteet paremmin huomioon ottaviksi.

Oikeudenkäyntiavustajan käyttämisestä aiheutuu myös haittoja, joista keskeisin on sen oikeudenkäynnin kustannuksia lisäävä vaikutus. Tätä ongelmaa on pyritty poistamaan kehittämällä julkisin varoin ylläpidettävää oikeusapujärjestelmää ja siten siirtämällä kustannuksia yhteiskunnan kannettavaksi. Tältä osin viimeisin merkittävä uudistus on tullut voimaan 1.6.2002, jolloin voimaan tulleella oikeusapulilla (257/2002) valtion varoin kustannettavaa oikeusapua laajennettiin aikaisemmasta koskemaan vähävaraisten lisäksi myös keskituloisia. Nykyisin entistä useammat voivat uudistuksen johdosta päästä ainakin osittain valtion varoin kustannettavan oikeusavun piiriin. Toisaalta suuri osa ihmisistä on myös oma-aloitteisesti varautunut mahdolliseen oikeudenkäyntiavustajan tarpeeseen hankkimalla vapaaehtoisen oikeusturvavakuutuksen.

Nykyiset oikeudenkäyntiasiamiesten ja –avustajien laissa säädetyt kelpoisuusäännökset ja niiden valvontajärjestelmä ja toisaalta Suomen Asianajajaliiton puitteissa tapahtuva kelpoisuusäännösten varmistamis- ja valvontajärjestelmä eivät ole kuitenkaan kaikissa tapauksissa taanneet oikeudenkäyntiasiamiesten ja –avustajien ammattitaitoa parhaalla

mahdollisella tavalla. Oikeudenkäyntiasiamiesten ja avustajien tiedollinen ja taidollinen pätevyys sekä ammattieettiset valmiudet vaihtelevat maassamme huomattavasti ja parantamisen varaa olisi. Tämä koskee niin asianajajakuntaa kuin muitakin oikeudenkäyntiasiamiehinä ja -avustajina toimivia, vaikka arviota ei voikaan yleistää koskemaan kaikkia oikeudenkäyntiavustajia ja -asiamiehiä. Merkittävä osa oikeudenkäyntiavustajista ja -asiamiehistä hoitaa tehtävänsä asiantuntevasti ja ammattieettisesti kestäväällä tavalla.

Oikeudenkäyntiasiamiesten ja -avustajien heikko taso on kuitenkin toisinaan vaikeuttanut tuomioistuinten työtä ja toisaalta ollut asianosaisten oikeusturvan toteutumisen kannalta ongelma etenkin riita-asioiden oikeudenkäynneissä. Riita-asioiden haastehakemukset ovat usein olleet rönsyileviä ja sekavia, ja niissä ei aina ole esimerkiksi kyetty hahmottamaan jutun oikeudellista luonnetta ja tästä johtuen erottamaan oleellisia asioita epäoleellisista. Haastehakemukset ja niihin annetut vastaukset ovat olleet puolestaan pitkiä ja sekavia kertomuksia. Niiden laatimiseen on toisinaan käytetty liian paljon aikaa ja sitä myöten aiheutettu päämiehelle kustannuksia. Sekavien kirjelmien vuoksi koko oikeudenkäynti ja erityisesti sen valmistelu on puuroutunut. Sen selvittämiseksi, mistä asiassa on kysymys, on jouduttu pitämään pitkiä ja mahdollisesti useita valmisteluistuntoja tai pyytämään kirjallisia lausumia osapuolilta. Nämä ongelmat ovat heijastuneet tuomioihin saakka ja ovat voineet aiheuttaa turhia muutoksenhakuja. Tämä kaikki on ollut omiaan lisäämään myös asianosaisten kustannuksia oikeudenkäynnissä. Näihin ongelmiin on kiinnitetty eri yhteyksissä runsaasti huomiota ja niitä on pyritty poistamaan esimerkiksi 1.1.2003 voimaan tulleen riitaprosessi uudistuksen yhteydessä. Ongelmat osoittavat osaltaan sen, että kaikki asianajajat eivät ole omaksuneet uudistetun riita-asiain oikeudenkäyntimenettelyn keskeisiä periaatteita ja arvoja.

Samana tyypisiä ongelmia saattaa heikosta prosessaamisesta johtuen tulla esille myös muiden prosessilajien kuin riita-asioiden kohdalla. Muutoksenhakutuomioistuimissa on usein kiinnitetty huomiota valituskirjelmien heikkoon tasoon. Toisinaan oikeudenkäynnissä on käynyt ilmi, että oikeudenkäyntiavustaja ei ole kertonut päämiehelleen, että asiaa ei selvästikään kannata ajaa oikeudenkäynnissä tai sovintoratkaisun mahdollisuus on jätetty selvittämättä.

Ihmisten oikeusturvan toteutumisen kannalta on erityisen merkittävää se, että heidän saamansa oikeudellinen asiantuntija-apu oikeudenkäynnissä on korkealuokkaista, virheetöntä ja ammattieettisesti kestävä. Tällä hetkellä näin ei siis aina ole. Tästä johtuvia oikeudenmenetyksiään asianosaiset eivät itse aina edes huomaa, koska heillä ei välttämättä ole asiantuntemusta arvioida avustajiensa toiminnan tasoa, vaan he joutuvat pelkästään luottamaan siihen, että avustaja on hoitanut tehtävänsä asianmukaisesti.

E erityisen ongelman muodostaa se, että Asianajajaliitosta erotettu henkilö voi jatkaa oikeudenkäyntiasiamiehenä ja -avustajana. Tällöin myös oikeudenkäyntiasiamiesten ja -avustajien asiakkaiden kuluttajansuojassa on eroja, koska muilla oikeudenkäyntiavustajilla kuin Asianajajaliiton jäsenillä ei välttämättä ole vastuuvakuutusta.

Oikeudenkäyntiasiamiesten ja -avustajien puutteellinen toiminta saattaa vähentää myös asianosaisten ja suuren yleisön luottamusta oikeuslaitokseen. Asianosaiset saattavat kohdistaa epäluottamuksensa myös tuomioistuinta kohtaan, vaikka heidän korkeat

oikeudenkäyntikustannuksensa tai jutun päätyminen häviöön olisikin seurausta heidän avustajiensa heikosta asioiden hoidosta, eikä tuomioistuimen puutteellisesta toiminnasta. Suuri yleisö toisaalta ei edes hahmota tuomioistuimia ja oikeudenkäyntiasiamiehiä ja –avustajia toisistaan erillisiksi instituutioiksi, vaan oikeudenkäyntiasiamiesten ja –avustajien ”töppäilyt” luetaan tuomioistuinten epäonnistumisiksi jolloin tuomioistuimia kohtaan tunnettu luottamus laskee. Esimerkkinä luottamusta heikentävistä asioista voi mainita viime aikoinakin julkisessa keskustelussa esiintyneet eräiden asianajajien ”ylisuuret” laskut, joiden esittämisestä lankeaa luonnostaan varjoa myös tuomioistuinlaitoksen ylle, vaikka tuomioistuimella ei olisi ollut mahdollisuutta edes puuttua niiden sisältöön. Vuonna 2002 kumpikin kurinpidollinen erottaminen Suomen Asianajajaliitosta perustui laskutusepäselvyyksiin, joten tältä osin valvonta on toisaalta ehkä tehokkaampaa kuin yleisesti uskotaan.

6. Miten oikeudenkäyntiasiamies ja –avustajajärjestelmää tulisi kehittää ?

6.1. Johdanto

Oikeusapupalveluja käyttävien oikeudenmenetysten ja heille aiheutuvien kohtuuttomien oikeudenkäyntikustannusten välttämiseksi, tuomioistuinten toiminnan tehokkuuden lisäämiseksi ja ihmisten tuomioistuin- ja koko oikeuslaitosta kohtaan tunnetun luottamuksen vahvistamiseksi tarvitaan useita samaan suuntaan vaikuttavia uudistuksia oikeudenkäyntiasiamies ja –avustajajärjestelmän kehittämiseksi. Ydinkysymyksenä on, miten oikeudenkäyntiavustajien osaaminen, ammattitaito ja ammattieettisesti korkeatasoinen toiminta voidaan tulevaisuudessa turvata vaatimustason nykyisestääänkin kasvaessa ja tullaanko Suomessa jatkossa toimeen ilman nykyistä tiukempia oikeudenkäyntiavustajien ammattitaito- ja ammattieettisiä edellytyksiä.

Päämiehen näkökulmasta on tärkeää, että oikeudenkäyntiavustaja hallitsee hyvin tapaukseen sovellettavan aineellisen oikeuden ja oikeudenkäyntimenettelyn kulloinkin asettamat vaatimukset ja kykenee edistämään tehokkaasti hänen niin aineellisten kuin prosessuaalisten oikeuksiensa toteutumista. Toisaalta oikeudenkäyntiavustajille asetetaan odotuksia myös yleisemmin yhteiskunnallisesta näkökulmasta. Oikeudenkäyntiavustajat eivät tässä katsantokannassa ole pelkästään kulloistenkin päämiestensä etuja ajava ammattikunta, vaan he muodostavat keskeisen oikeudenhoidon orgaanin, jolla on yksittäistä juttua laajemmalle ulottuvaa vastuuta koko oikeudenhoidon kokonaisuuden toimivuudesta. Tässä suhteessa on ensinnäkin tärkeää, että oikeudenkäyntiavustajat työllistävät oikeuslaitosta oikealla tavalla. Tämä pitää sisällään sen, että he saattavat tuomioistuimen ratkaistaviksi vain sellaiset asiat, jotka vaativat tuomioistuimen käsittelyä.

Toisaalta tärkeää on, että oikeudenkäyntiavustajat huolehtivat siitä, että muutoksenhakemukset kohdistuvat sellaisiin asioihin, joissa muutoksenhaku on asianosaisten oikeusturvan kannalta tarpeen. Nämä viimeksi mainitut näkökulmat liittyvät keskusteluihin ns. turhista jutuista, joita tuomioistuimissa on katsottu toisinaan olevan. Keskustelu turhista jutuista on sinällään tärkeää, mutta edellyttää, että määritellään mitä ovat turhat jutut. Päämiesten näkökulmasta oikeusjutut ovat aina merkittäviä ja tuomioistuin käsittelyllä ja muutoksenhaulla on heille joka tapauksessa

oma merkityksensä. Toisaalta usein tuomioistuinkäsittely ei ole tarpeen asianosaisten oikeusturvatarpeisiin nähden. Tällöin yhteiskunnallisesta näkökulmasta ja tuomioistuinten perustehtävän huomioon ottaen tällaisen asian saattamista tuomioistuimen käsiteltäväksi voidaan pitää turhana.

Vaikka oikeudenkäyntiavustajilla siten onkin tärkeä vastuu siitä, että tuomioistuinta ei kuormiteta asioilla, jotka eivät ole tuomioistuinkäsittelyn tarpeessa, eivät avustajat kuitenkaan saa tarkastella asiaa pelkästään tästä näkökulmasta. Heidän on kyettävä kaikin puolin riippumattomina – myös päämiehensä näkemyksiin nähden – harkitsemaan sitä, milloin päämiehen etu vaatii tuomioistuinkäsittelyä, milloin muutoksenhakua alemman oikeuden ratkaisuun ja vastaavasti milloin nämä toimet eivät ole tarpeen.

6.2. Oikeudenkäyntiavustajien ammattitaitovaatimusten tiukentaminen ja valvonta

6.2.1. Kehitys asianajajalain säätämisen jälkeen ja johtopäätökset

Useat nykyisessä oikeudenkäyntiavustajajärjestelmässä olevat edellä käsitellyt heikkoudet olivat esillä jo asianajajalakia säädettäessä vuonna 1958, mutta asianajajapakoon tai asianajajamonopoliin ei kuitenkaan lähinnä kahdesta syystä katsottu tuolloin olevan mahdollisuuksia siirtyä. Nämä edellä kerrotut syyt eivät kuitenkaan ole enää ajankohtaisia. Ensinnäkin yleisissä tuomioistuimissa luopuminen suullispöytäkirjallisesta menettelystä on – samalla kun se on merkinnyt oikeusturvan parantumista – lisännyt prosessin asianosaisille asettamia vaatimuksia kuten edellä on kuvattu. Vaikeimmissa asioissa ihmisten on yhä vaikeampi hoitaa itse asioitaan oikeudessa niin, että oikeudenkäynti voitaisiin toteuttaa sen tehokkuusvaatimuksia vastaavalla tavalla ja ihmisten oikeusturva tulisi tosiasiallisesti tyydyttävästi täytettyä. Toisaalta asioiden monimutkaistumiseen ovat vaikuttaneet sekä oikeuden että muun yhteiskunnan muutokset. Rikosasioissa puolestaan syyttäjän roolin vahvistuminen on lisännyt tarvetta syytetyn puolustuksen vahvistamiseen. Tämä edellyttää usein rikosasioissa oikeudenkäyntiavustajan käyttämistä.

Toisaalta lainoppineiden lakimiesten lukumäärä on noista ajoista voimakkaasti kasvanut kuten edellä on selostettu. Oikeudenkäyntiavustajiksi kelpoisia henkilöitä on runsaasti saatavilla ja niiden määrä on riittävä turvaamaan kaikkialla maassa oikeudellisen neuvonnan ja avustamisen oikeudenkäynneissä. Tilanteesta tekee erityisen hyvän se, että julkisin varoin ylläpidettävän julkisen oikeusavun palvelut ovat kattavasti saatavilla koko maassa. Oikeudenkäyntiavustajien kelpoisuusvaatimusten kiristäminen ei siten estäisi missään päin maata ihmisiä turvautumasta ammattitaitoiseen apuun oikeudellisissa ongelmissaan eikä aiheuttaisi näin vaikeuksia oikeuden alueellisen saatavuuden näkökulmasta. Oikeudenkäyntiavustajien suuresta määrästä johtuen ihmisillä olisi myös aina mahdollista hakeutua sellaisen avustajan luokse, jonka kanssa hänellä on mahdollista päästä luottamukselliseen asiakassuhteeseen, jota päämiehen asian hoitaminen oikeudessa välttämättä vaatii.

Komitea onkin päätenyt siihen, että oikeudenkäyntiavustajien ja –asiamiesten kelpoisuusvaatimuksia tulisi tiukentaa nykyisestä. Tavoitteena tulisi olla, että toisen asiaa voi ajaa tuomioistuimessa vain ammatillisesti pätevä ja ammattieettisesti moitteeton

oikeudenkäyntiavustaja ja -asiamies, jonka toiminta on itsenäisen ja riippumattoman valvonta- ja kurinpitoelimen kontrollin alaista. Tämän tulee koskea pääsääntöisesti myös hallintolainkäyttöä.

Komitea on myös pohtinut sitä, tulisiko oikeudenkäyntiavustajien ja –asiamiesten kelpoisuusvaatimusten kiristämiseen liittyen ottaa käyttöön yleinen avustajapakko³ tuomioistuimissa. Onhan jossain määrin epäjohdonmukaista, että asianosainen saa itse ajaa oikeudessa asiaansa, mutta asiamiestä tai avustajaa käyttäessään hänen olisi turvaututtava jatkossa nykyistäkin korkeammat kelpoisuusvaatimukset täyttävien oikeudenkäyntiavustajien ja –asiamiesten palveluksiin.

Nykyisessä lainsäädännössä avustajapakkoa käytännössä merkitsevät edellä selostetut ROL 2 luvun 1 §:n säännökset puolustajan määräämisestä rikosasioissa. Seuraavassa on tarkemmin käsitelty avustajapakoon liittyviä kysymyksiä ennen oikeudenkäyntiavustajien kelpoisuusvaatimusten tiukentamiseen liittyvien näkökohtien käsittelemistä.

Komitean kannanotto oikeudenkäyntiavustajien ammattitaitovaatimusten tiukentamiseen ja valvontaan on esitetty kootusti tämän jakson lopussa.

6.2.2. Avustajapakko tuomioistuimiin ?

Avustajapakko ei ole mitenkään harvinainen kansainvälisessä vertailussa. Esimerkiksi Saksassa on useissa tuomioistuimissa ja erityisesti ylemmissä tuomioistuimissa asianajajapakko pääsääntönä. Siviiliprosessissa asianajajapakko on kaikissa alueellisissa tuomioistuimissa (*Landgerichte*) sekä niitä ylemmissä tuomioistuimissa. Yleisissä alioikeuksissa ei siis ole asianajajapakkoa. Hallintolainkäytössä asianajajapakko on vain ylimmässä hallintotuomioistuimessa. Myös Ranskassa on useissa tuomioistuimissa asianajajapakko. Asianajajaan (*l'avocat*) on yleensä turvaututtava isoja siviiliasioita käsittelevässä ensimmäisen asteen tuomioistuimessa (*le tribunal de grande instance*). Syytetyn on myös käytettävä asianajajaa rikostuomioistuimessa (*la cour d'assise*). Myös hallintotuomioistuimissa on asianajajapakko suurimassa osassa hallinto-oikeuden ja toisen asteen hallinto-oikeuden käsittelemistä asioista. Sitä vastoin yleisessä alioikeudessa eikä eräissä erityistuomioistuimissa ole asianajajapakkoa. Molemmissa Ranskan ylimmän asteen tuomioistuimissa (*la Cour de cassation, le Conseil d'État*) on asianajajapakko, tosin molemmissa tästä on eräitä poikkeuksia.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa voi saattaa asian vireille itse tai edustajan välityksellä (valittajan edustamisesta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen työjärjestyksen sääntö 36). Milloin valituksen johdosta pyydetään vastaajavaltion hallitukselta vastinetta, jaoston puheenjohtaja voi määrätä, että valittajalla täytyy olla edustaja (*representative*). Valittajalla täytyy olla edustaja suullisessa käsittelyssä ja oikeudenkäynnissä sen jälkeen kun valitus on otettu tutkittavaksi, ellei jaoston puheenjohtaja päättä toisin. Edustajan tulee olla jonkin jäsenvaltion asianajaja, tai muu

³ Avustajapakolla tarkoitetaan tässä yhtäältä asiaosaisille kohdistettua kieltoa itse ajaa joko kaikenlaisia tai ainakin tiettyjä asioita määrättyissä tai kaikissa tuomioistuimissa ja oikeusasteissa ja toisaalta velvollisuutta ottaa niitä hoitamaan lainoppinut oikeudenkäyntiavustaja. Termi asianajajapakko tarkoittaa muutoin samaa, mutta oikeudenkäyntiavustajan kelpoisuusvaatimus on tiukempi. Hänen on oltava asianajaja.

jaoston puheenjohtajan hyväksymä henkilö. Jaoston puheenjohtaja voi kuitenkin myöntää valittajalle luvan esittää itse juttunsa, tarvittaessa asianajajan tai muun hyväksytyt henkilön avustamana. Poikkeuksellisissa tilanteissa jaoston puheenjohtaja voi määrätä, että edustajaksi määrätty asianajaja tai muu henkilö ei olosuhteiden tai käyttäytymisensä vuoksi enää saa avustaa valittajaa, ja että valittajan on etsittävä uusi edustaja.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa jäsenvaltiota ja yhteisöjen toimielimiä edustaa kutakin asiaa varten määrätty asiamies; asiamiehellä voi olla apunaan avustaja tai asianajaja. Vastaava koskee eräitä muitakin tahoja. Muiden asianosaisten edustajan on oltava asianajaja (Yhteisöjen tuomioistuimen perussääntö 19 artikla). Ennakkoratkaisuasioissa asiamiehen käyttämiseen vaikuttaa se, miten tämä kysymys on järjestetty ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa. Vain asianajaja, jolla on oikeus esiintyä jonkin jäsenvaltion tai jonkin Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen sopimuspuolena olevan valtion tuomioistuimessa, voi edustaa tai avustaa jotain asianosaista EY-tuomioistuimessa. Tuomioistuimen työjärjestyksessä säädetään asiamiesten, avustajien ja asianajajien oikeuksista ja vapauksista, jotka ovat tarpeen, jotta he voivat hoitaa tehtävänsä riippumattomina. EY-tuomioistuimella on työjärjestyksessä määrätty edellytykset esiintyvien avustajien ja asianajajien osalta samat toimivaltuudet kuin yleensä tuomioistuimilla. Työjärjestyksen 35 artiklan mukaan tuomioistuin voi määrätä edellytyksin kieltää avustajaa tai asianajajaa esiintymästä asian käsittelyssä.

Toisaalta avustajapakko ei ole pääsääntönä kansainvälisessä vertailussa. Esimerkiksi Suomen kannalta merkittävässä Pohjoismaissa Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa pääsääntönä on, että asianosaisilla itsellään on aina oikeus itse ajaa omaa asiaansa.

Avustajapakon käyttöön ottamisella saavutettaisiin kaikissa asioissa ne edut, jotka oikeudenkäyntiavustajajärjestelmällä ylipäätään on saavutettavissa. Tällöin tuomioistuimissa käsiteltävissä asioissa esimerkiksi asianosaisten puolesta laaditut oikeudenkäyntiasiakirjat olisivat asiantuntevasti laadittuja, mikä tehostaisi oikeudenkäyntiä ja parantaisi myös muutoin asianosaisten oikeusturvaa. Avustajapakon käyttöön ottaminen myös ilmeisesti karsisi tuomioistuin käsittelystä joitakin tuomioistuimissa nykyisin käsiteltäviä asioita, joiden käsitteleminen tuomioistuimissa ei ole ihmisten oikeussuojatarpeet huomioiden välttämätöntä.

Toisaalta avustajapakkoa vastaan puhuvat monet merkittävät seikat. Ensinnäkin se olisi hyvin merkittävä periaatteellinen muutos suomalaiseen oikeudenhoidonkin perinteeseen, johon on kuulunut jokaisen oikeus hoitaa itse omia asioitaan. Toisaalta vaikka tuomioistuimissa käsiteltävät asiat ovatkin keskimäärin vaikeutuneet, käsitellään tuomioistuimissa edelleenkin runsaasti sellaisia asioita, joista ihmiset selviytyvät hyvin ilman oikeudenkäyntiavustajaa. Esimerkkeinä voi mainita helpohkot rikosasiat, useat hakemusasiat ja monet hallintotuomioistuimissa käsiteltävät asiat. Jos avustajapakko otettaisiin käyttöön, tulisi se tämän vuoksi ilmeisesti rajata koskemaan vain tiettyä osaa asioista. Avustajapakon käyttöön ottaminen ja sen laajuus olisi myös harkittava erikseen prosessilajeittain ja tuomioistuinlinjoittain. Merkitystä on myös sillä, että ihmisten valmiudet hoitaa omia asioitaan vaihtelevat. Joissakin yksittäisissä tapauksissa maallikot ovat hoitaneet omaa asiaansa yhtä laadukkaasti kuin sen olisi tehnyt lainopillisen koulutuksen saanut oikeudenkäyntiavustajakin.

Ottaen huomioon avustajapakon käyttöön ottamisen periaatteellisen merkittävyyden, ehkä keskeisin vasta-argumentti avustajapakolle on, että se ei käytännössä merkitsi

suurtakaan muutosta nykytilaan. Jo nykyisin riitaisissa ja vaikeissa asioissaan ihmiset käyttävät laajasti oikeudenkäyntiavustajia. Tuomioistuinjärjestelmämme on toisaalta kyennyt tyydyttävästi hoitamaan nekin tilanteet, jolloin ihmiset ovat halunneet hoitaa oikeudessa itse asiaansa. Oikeudenkäyntiavustajien käyttämiseen ihmisiä voidaan entisestään myös kannustaa esimerkiksi vaikuttamalla oikeudenkäyntikustannusten kurissa pysymiseen.

Näitä näkökohtia punnittuaan komitea on arvioinut, että tällä hetkellä ei ole suurta tarvetta yleisen avustajapakon käyttöön ottamiselle tuomioistuimissa. Tulevaisuus voi kuitenkin esimerkiksi oikeudenkäyntimenettelyjen ja aineellisen oikeuden kehittymisestä johtuen taikka kansainvälisen kehityksen tuomien paineiden vuoksi aiheuttaa tarpeen arvioida asiaa uudelleen. Merkitystä voi olla myös tuomioistuinten esittelijäjärjestelmän tulevalla kehittämisellä. Tällöin asiaa harkittaessa ensisijaisesti olisi kiinnitettävä huomiota siihen, mitä avustajapakko merkitsee asianosaisten oikeusturvan ja toisaalta tuomioistuinten tehokkaan toiminnan kannalta. Avustajapakoon olisi kytkettävä myös tehokas mahdollisuus puuttua avustajien tapaan valita ajettavat jutut ja tapaan, jolla jutut ajetaan. Esimerkiksi määräaikaisen asianajolisenssin uusimisen yhteydessä tulisi arvioida onko ko. avustaja väärinkäyttänyt hänelle myönnettyä erioikeutta hoitaa toisten asioita. Tällainen menettely olisi omiaan nostamaan asianajajien työn laatua. Tätä aihetta käsitellään enemmän jäljempänä jaksoissa 6.2.4 ja 6.2.5.

Vaikka yleisen avustajankäyttöpakon käyttöön ottaminen ei olekaan tarpeen, olisi syytä kuitenkin selvittää, olisiko tarvetta jossain määrin laajentaa tuomioistuimen mahdollisuuksia määrätä myös muissa kuin ROL 2 luvun 1 §:ssä mainituissa tilanteissa tuomioistuimen tilannekohtaisen arvion perusteella asianosaiselle oikeudenkäyntiavustaja. Tällainen mahdollisuus saattaisi olla tarpeen esimerkiksi asioissa, jotka käsitellään suljetuin ovin.

6.2.3. Kelpoisuussäännösten tiukentaminen

Oikeudenkäyntiavustajien kelpoisuusvaatimusten kiristäminen voidaan toteuttaa monin eri tavoin. Lähtökohtana tulisi kuitenkin olla, että kaikilta oikeudenkäyntiasiamiehiltä ja –avustajilta yleisissä tuomioistuimissa olisi edellytettävä oikeustieteen kandidaatin tutkintoa. Nykyiseen tapaan riidattomia asioita kuten kiinteistöjä koskevia kirjaamisasioita, summaarisia asioita ja hakemusasioita voisi kuitenkin hoitaa muukin kuin oikeustieteen kandidaatti, joka täyttää oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 2 §:ssä säädetyt muut kelpoisuusvaatimukset. Siten olisi luovuttava sukulaisuuteen ym. perustuvasta oikeudesta toimia oikeudenkäyntiasiamiehenä ja –avustajana (OK 15:2,3), koska sukulaisuus ei sellaisenaan anna niitä valmiuksia, joita avustajalta vaaditaan. Sen sijaan sukulaiset voisivat toimia oikeudenkäynnissä jatkossakin esimerkiksi tukihenkilöinä ja esimerkiksi vanhemmat lastensa laillisina edustajina oikeudenkäynnissä edustusta koskevien säännösten mukaisesti.

Hallintotuomioistuimissa oikeustieteen kandidaatin tutkintoa ei sen sijaan olisi syytä asettaa yksinomaiseksi kelpoisuusvaatimukseksi. Esimerkiksi veroasioissa muutkin kuin oikeudellisen koulutuksen saaneet voivat toimia asiamiehinä ja avustajina.

6.2.4. Toiminta luvanvaraiseksi

Kelpoisuusvaatimusten kiristämisen lisäksi oikeudenkäyntiavustajan ja -asiamiehen tehtävä tulisi säätää luvanvaraiseksi ja saattaa samalla kaikki oikeudenkäyntiavustajat ja -asiamiehet samankaltaisten ammattieettisten sääntöjen piiriin ja luoda siihen liittyvä kattava koulutus- ja valvontajärjestelmä.

Lupa tulisi voida myöntää vasta riittävän pitkän työkokemuksen ja erityisen oikeudenkäyntiavustaja- ja asiamieskokeen hyväksytysti suorittamisen perusteella. Riittävänä ei voitaisi pitää nykyisen asianajajatutkinnon suorittamista, vaan kokeella tulisi erityisesti selvittää henkilön valmiuksia suoriutua moitteetta tuomioistuinasioiden hoidon asettamista vaatimuksista. Nykyinen asianajajatutkinto on yleistutkinto, joka ei riitä osoittamaan kelpoisuutta oikeudenkäyntiavustajan ja -asiamiehen tehtäviin. Toisaalta suuri osa nykyisistä asianajajista ei hoida tuomioistuinasioita joko lainkaan tai hoitaa niitä vain vähäisessä määrin.

Kokeen sisältö tulisi suunnitella erikseen, mutta painopisteen siinä tulisi olla oikeudenkäyntiasiakirjojen laatimisessa, asian suullisessa ajamisessa oikeudessa ja todistajankuulustelussa. Myös taitoja valmistella asiaa yhdessä tuomioistuimen kanssa tulisi kokeessa kyetä testaamaan.

Oikeudenkäyntiavustaja- ja asiamieskokeen suorittamisen lisäksi lupaan tulisi kytkeä velvollisuus osallistua säännöllisesti täydennyskoulutukseen. Tällä hetkellä asianajajaliiton jäsenyyden edellyttämä koulutusvelvoite ei aina käytännössä toimi kunnolla ja osa asianajajista ei osallistu koulutukseen juuri lainkaan. Toisaalta osa asianajajista panostaa kouluttautumiseen varsin runsaasti.

Julkisten oikeusavustajien osalta koulutustoiminta on tosin viime vuosina ollut paranemassa. Muut oikeudenkäyntiasiamiehet ja -avustajat puolestaan eivät ole varsinaisesti minkäänlaisen järjestetyn koulutuksen piirissä, vaan heidän kouluttautumisen on oman harrastuneisuuden varassa. Tilannetta oikeudenkäyntiavustajien kouluttautumisen osalta ei voida kokonaisuutena tarkastellen pitää tyydyttävänä, etenkin kun tuomareiden ja syyttäjien koulutukseen on viime vuosina panostettu voimakkaasti ja tulevaisuudessa panostetaan nykyistäkin laajemmin.

Lupaan tulisi kytkeä velvollisuus vastuuvakuutuksen hankkimiseen. Sen varalta, että oikeudenkäyntiasiamies tai -avustaja olisi laiminlyönyt vakuutuksen ottamisen, tulisi olla kollektiivinen järjestelmä, joka vastaisi asianosaiselle oikeudenkäyntiasiamiehen tai -avustajan aiheuttamista vahingoista. Tällainen järjestelmä on nykyisin käytössä asianajajaliitolla.

Luvan tulisi olla mahdollisimman yleinen, jolloin se oikeuttaisi toimimaan oikeudenkäyntiavustajana ja -asiamiehenä kaikissa tuomioistuimissa. Jos lupamenettely koulutusjärjestelmineen otettaisiin käyttöön tässä kaavaillulla tavalla, ei ainakaan lähitulevaisuudessa olisi tarvetta harkita erillisen luvan ja siten korkeamman ammatillisen pätevyyden edellyttämistä esimerkiksi esiintymiseen hovioikeuksissa tai korkeimmassa oikeudessa. Jo lupamenettely sellaisenaan parantaisi myös näissä oikeusasteissa esiintyvien oikeudenkäyntiavustajien ja -asiamiesten tasoa. Erillisen pätevyyden vaatiminen korkeimmassa oikeudessa esiintyviltä johtaisi usein myös tarpeeseen vaihtaa oikeudenkäyntiavustajaa muutoksenhakuvaiheessa tai ainakin

alkuperäisen avustajan tulisi löytää kelpoisuusvaatimukset täyttävä kollega, joka suostuu ottamaan asian nimiinsä. Tämä saattaisi lisätä asianosaisille koituvien oikeudenkäyntikulujen määrää ja olisi ilmeisesti maamme laajuudesta johtuvien pitkien etäisyyksienkin vuoksi muutoinkin ongelmallista. Tosin jo nykyisin asianajajat toisinaan laativat valituslupahakemukset yhteistyössä jonkun toisen alaa tuntevan kanssa, jonka tehtävänä on kommentoida valituslupahakemuksen luonnosta tai arvioida valitusluvan saamisen edellytyksiä. Myös toimistojen sisällä kokeneemmat asianajajat tarkistavat nuorempien laatimat tärkeimmät kirjelmät.⁴

Myönnettävään lupaan tulisi liittyä myös velvollisuus noudattaa oikeudenkäyntiavustajien yleisiä ammattieettisiä vaatimuksia. Lupajärjestelmän puitteissa niiden noudattamista olisi myös valvottava. Erikseen tulisi harkita, olisiko järjestelmän toimivuuden kannalta edullista myöntää lupa vain määräajaksi esimerkiksi viideksi vuodeksi kerrallaan. Määräaikaisen luvan hyvänä puolena olisi esimerkiksi se, että lupaa uusittaessa voitaisiin kontrolloida esimerkiksi koulutusvelvoitteen täyttäminen.

Erikseen jouduttaisiin myös ratkaisemaan kysymys siitä, miten lupajärjestelmä soveltuisi hallintotuomioistuimiin ja käsitelläkö niissä joitakin sellaisia asiaryhmiä, joissa oikeudenkäyntiavustajana toimimisen luvanvaraistaminen toisi enemmän haittoja kuin hyötyjä.

6.2.5. Kuka luvan myöntäisi ja valvoisi luvan ehtojen noudattamista ?

Keskeinen kysymys on, millaisen järjestelmän puitteissa edellä kuvattu lupa myönnettäisiin ja siihen liittyvä koulutus sekä muu kelpoisuusvaatimusten kontrollointi ja toiminnan valvonta toteutettaisiin.

Tähän on olemassa useita vaihtoehtoja, joista seuraavassa on muutamia komitean keskusteluissa pohdittuja lähemmin esitelty.

1. Ensinnäkin voitaisiin ottaa suoraan käyttöön asianajajamonopoli kuten monissa maissa on tehty ja hyödyntää nykyistä asianajajalaitosta ja Suomen Asianajajaliiton organisaatiota. Asianajajamonopolin vallitessa asianosainen saa itse kyllä ajaa prosessissa asiaansa, mutta on velvollinen halutessaan käyttää oikeudenkäyntiasiamiestä tai –avustajaa turvautumaan määrättyihin, asianajajan toimeen luvan saaneisiin lainopillisen tutkinnon suorittaneisiin henkilöihin.

Luvan toimimiseen oikeudenkäyntiavustajana saisi suoritettuaan Suomen Asianajajaliiton järjestämän yleisestä asianajajatutkinnosta erillisen oikeudenkäyntiasiamies ja –avustajakokeen ja liittymällä Suomen Asianajajaliiton jäseneksi. Luvan

⁴ Kansainvälinen vertailu osoittaa, että monissa maissa esimerkiksi ylimmissä oikeuksissa esiintymiseen vaaditaan erityistä pätevytymistä tai ylimmän oikeuden myöntämää esiintymislupaa. Tällaisia järjestelmiä on käytössä esimerkiksi Saksassa ja Ranskassa, joissa molemmissa yleisissä ylimmissä oikeuksissa ja Ranskassa myös ylimmissä hallintotuomioistuimissa voi toimia vain tuon tuomioistuimen hyväksymä asianajaja. Myös esimerkiksi Norjan korkeimmassa oikeudessa asianajajien kelpoisuusvaatimukset ovat korkeammat kuin muissa tuomioistuimissa, sillä korkeimmassa oikeudessa esiintymiseen vaaditaan erityisen kokeen suorittamista.

myöntämisprosessissa tulisi asianajajien lisäksi olla mukana myös tuomarikunnan edustajia.

Asianajajaliitto vahvistaisi oikeudenkäyntiavustajien ja –asiamiesten eettiset säännöt ja valvoisi niiden noudattamista⁵. Asianajajaliitto myös vastaisi koulutuksen järjestämisestä ja kontrolloisi siihen osallistumista.

Mallin etuna olisi ensinnäkin se, että siinä voitaisiin hyödyntää jo nykyisin olemassa olevia rakenteita. Järjestelmänä se olisi myös varsin selkeä, eikä johtaisi päällekkäisten organisaatioiden luomiseen kuten joissakin muissa malleissa saattaisi käydä. Myös asianajajanimike säilyttäisi osan nykyisestä vakiintuneesta informaatioarvostaan viestittäessään edelleen osittain oikeudenkäyntiavustajakelpoisuudesta.

Tämän mallin ongelmana on ensinnäkin Suomen Asianajajaliiton luonne asianajajien yleisenä ammatillisena edunvalvontajärjestönä. Tähän rooliin sopii jossain määrin huonosti liiton samanaikaiset tehtävät edistää yleistä oikeudenhoitoa ja kantaa yhteiskunnallista vastuuta oikeudenhoidon onnistumisesta huolehtimalla oikeudenkäyntiavustajien ammatillisesta pätevyydestä. Tehtävät eivät kuitenkaan välttämättä ole toisiaan pois sulkevia. Lakisääteiset toiminnot tulisikin mahdollisesti nykyistä enemmän eriyttää liiton sinänsä tärkeistä edunvalvontatehtävistä.

Toisaalta tuomioistuinlaitoksen näkökulmasta Asianajajaliitto ei sikäli ole yhteistyökumppanina paras mahdollinen, että jatkuvasti kasvava osa asianajajista ei ole missään tekemisissä tuomioistuinasioiden kanssa tai on sitä vain satunnaisesti. On vaikea perustella sitä, että yksinoikeus tuomioistuinasioiden hoitamiseen annettaisiin sellaisille henkilöille, joista osalla ei ole juuri lainkaan tai vain vähän kokemusta asioimisesta tuomioistuimessa. Tilannetta saattaisi tässä suhteessa parantaa se, että liiton sisällä tuomioistuinlakimiehet organisoituisivat omaksi ryhmittymäkseen.

Lupajärjestelmän kehittäminen tämän Suomen Asianajajaliiton organisaatiota hyödyntävän mallin pohjalta edellyttäisikin Asianajajaliiton voimakasta kehittämistä.

Suomessa – toisin kuin esimerkiksi Tanskassa – täytyy asianajajan olla itsenäinen ja vain asianajaja voi omistaa asianajajatoimiston. Asianajajamonopolin yhteydessä olisikin pohdittavaksi otettava se, tulisiko myös esimerkiksi ammattiliittojen tai muiden etujärjestöjen lakimiehillä tai työsuhteisilla yrityslakimiehillä olla pääsy asianajajaksi ja sitä kautta myös tuomioistuimiin.

2. Toinen vaihtoehto olisi ottaa käyttöön asianajajaliiton jäsenyydestä erillinen lisenssijärjestelmä. Lisenssin oikeudenkäyntiavustajana ja –asiamiehenä toimimiseen myöntäisi tällöin joku muu taho kuin Asianajajaliitto. Vaihtoehtoina voisi tulla kysymykseen esimerkiksi korkein oikeus tai tätä tehtävää nimenomaisesti suorittavan toimielimen – esimerkiksi lautakunnan – perustaminen tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon yhteyteen. Lisenssin myöntäjinä tulisivat kysymykseen myös korkein hallinto-oikeus ja hovioikeudet. Lisenssin myöntämiseen ja sen tuottamaan kelpoisuuteen olisi muutoinkin mahdollista kehittää erilaisia malleja. Lisenssi voisi olla esimerkiksi rajoitettu koskemaan pelkästään yhtä tuomioistuinta tai sitten se voisi oikeuttaa

⁵ Vireillä on hanke asianajajien ammatillisen valvonnan kehittämiseksi. Kysymystä on pohdittu oikeusministeriön työryhmässä. Ks. oikeusministeriön työryhmämietintö 2002:5 Asianajajien ammatillisen valvonnan kehittäminen.

toimimaan esimerkiksi yhden hovioikeuspiirin alueella. Lisenssin myöntänyt toimielin myös valvoisi ammattieettisten sääntöjen noudattamista. Lisenssin myöntämisprosessissa tulisi olla jäsenenä sekä asianajajia että tuomareita.

Tässä mallissa Asianajajaliiton jäsenyydellä ei olisi merkitystä. Järjestelmän rinnalla liitto tosin voisi valvoa omia jäseniään.

Mallin ongelmina olisi sen tietynasteinen päällekkäisyys Asianajajaliiton valvontajärjestelmän kanssa ja tästä seuraava sekaannusten ja toimivaltaristiriitojen vaara. Myös järjestelmän tehokkuus saattaisi olla kyseenalainen esimerkiksi oikeudenkäyntiavustajien koulutusta koskevien tavoitteiden toteutumisen kannalta. Lisenssijärjestelmä voisi myös johtaa kokonaisuutena monimutkaiseen järjestelmään, varsinkin jos lisenssin tuottama kelpoisuus rajattaisiin koskemaan vain tiettyä tai tiettyjä tuomioistuimia.

Toisaalta tässä mallissa yksi keino hoitaa valvonta olisi se, että valtio ostaisi muiden oikeudenkäyntiavustajien kuin asianajajien valvonta- ja koulutuspalvelut Asianajajaliitolta, jolla on valvontaan olemassa valmis organisaatio ja sitä koskeva pitkäaikainen kokemus. Asianajajaliitolla on kokemusta myös toimimisesta koulutusorganisaationa.

Liiton määrittämä hyvä asianajajatapa tulisi sellaisenaan muitakin alalla toimivia sitovaksi.

3. Kolmantena vaihtoehtona voisi olla Asianajajaliiton valvonnan täydentäminen siten, että muilta kuin Asianajajaliiton jäseniltä edellytettäisiin erillinen lisenssi edellisessä kohdassa kuvatun mukaisesti. Muiden kuin asianajajien toimintaa myös valvottaisiin lisenssijärjestelmän puitteissa. Nykyisen asianajajatutkinnon suorittaneet ja Asianajajaliiton jäsenet voisivat jatkaa oikeudenkäyntiavustajina nykyiseen tapaan. Muiden kuin asianajajien valvonta voitaisiin tässäkin järjestelmässä hoitaa, joko lisenssin myöntäjän toimesta tai ostopalveluna Asianajajaliiton kautta, mikä takaisi yhtenäisen tulkinnan ammattieettisille säännöille.

Tämän mallin ongelmat olisivat samat kuin edellisessä kohdassa. Mallissa pelkkä asianajajaliiton jäsenyys toisi kelpoisuuden oikeudenkäyntiavustajaksi, mikä olisi komitean edellä hahmottelemien tavoitteiden vastaista, koska kelpoisuuden saisivat näin sadat sellaiset lakimiehet, jotka eivät ehkä lainkaan hoida tuomioistuinasioita, eivätkä myöskään ylläpidä ammattitaitoaan näissä asioissa. Olisi myös erikoista, jos muille kuin asianajajille myönnettäisiin määräaikainen lisenssi, jonka uusimisen yhteydessä tarkastettaisiin hakijan amattitaidon säilyminen, mutta asianajajaliittoon liittyminen takaisi koko työiän kestävän toimiluvan.

4. Neljäs vaihtoehto olisi muodostaa oikeudenkäyntiavustajan tehtävästä elinkeinolupajärjestelmään pohjautuva luvanvarainen elinkeino ja rinnastaa oikeudenkäyntiavustajien toiminta esimerkiksi perintätoimistoihin ja kiinteistönvälittäjiin. Elinkeinoluvan voisi myöntää ja ammatinharjoittajien toimintaa valvoa esimerkiksi lääninhallitus.

Tämä vaihtoehto sopii huonosti yhteen asianajajakunnan yhteiskunnalliselle asemalle ja riippumattomuudelle asetettujen vaatimusten kanssa. Tässä vaihtoehdossa valvonta kohdistuisi pikemminkin avustajien toimistoihin kuin yksittäisiin avustajiin.

6.2.6. Tuomioistuimen valvontavelvollisuuden tehostaminen

Samanaikaisesti kun oikeudenkäyntiavustajat ja –asiamiehet saatetaan yhtenäisten ammattitaitovaatimusten, ammattieettisten sääntöjen ja niitä koskevan valvonnan alaisiksi, myös tuomioistuimen tilannekohtaisia valvontakeinoja tulisi monipuolistaa ja tuomioistuinten roolia oikeudenkäyntiavustajien ja -asiamiesten valvonnassa vahvistaa. Kuten aikaisemmin on mainittu, tuomioistuimella on nykyisin mahdollisuus suorittaa oikeudenkäyntiasiamiesten ja –avustajien valvontaa oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 10 a §:n nojalla. Lainkohdan mukaan jos asiamies tai avustaja osoittautuu epärehelliseksi, ymmärtämättömäksi tai taitamattomaksi taikka jos hänet havaitaan toimeensa muutoin sopimattomaksi, saa oikeus evätä häneltä vallan esiintyä siinä jutussa. Oikeus voi myös, milloin syytä on, kieltää häneltä oikeuden enintään kolmen vuoden aikana toimia siinä tuomioistuimessa asiamiehenä tai avustajana. Jos kysymys on asianajajasta, oikeuden on päätöksestään ilmoitettava yleisen asianajajayhdistyksen hallitukselle.

Esiintymiskieltoja on käytännössä annettu varsin harvoin ja vain räikeimmissä tapauksissa. Säännökseen perustuvaa valvontaa ei olekaan pidetty kovin tehokkaana. Säännöksen käyttöä rajaa myös se, että määräaikaisen esiintymiskiellon voi määrätä vain tuomioistuimessa vireillä olevan jutun yhteydessä, jossa asianomainen on esiintynyt asiamiehenä tai avustajana (KKO 1963-II-65), vaikka perusteet tuolle kiellolle usein tulevat ilmi laajemmin oikeudenkäyntiavustajan/-asiamiehen tavassa hoitaa asioita tuomioistuimessa tai hänen käyttäytymisessään myös tuomioistuimen ulkopuolella.

Tuomioistuimen valvontaa koskeva lainkohta tulisi kirjoittaa siihen muotoon, että tuomioistuimen velvollisuutena olisi oikeudenkäynnin kaikissa vaiheissa valvoa, että oikeudenkäyntiavustaja/-asiamies kykenee hoitamaan asiaa kunnolla. Jos epäkohtia ilmenee, tuomioistuimen velvollisuutena olisi lain velvoittavan säännöksen nojalla puuttua niihin. Tätä varten tuomioistuimelle tulisi luoda nykyistä kevyempiä ja pehmeämpiä keinoja puuttua tehtävänsä laiminlyövän tai epäasiallisesti käyttäytyvän oikeudenkäyntiasiamiehen ja –avustajan toimintaan kuin nykyisessä laissa on säädetty. Käyttöön voitaisiin ottaa esimerkiksi asiaa käsittelevän tuomarin tai tuomioistuimen päällikön suorittama puhuttelu, huomion kiinnittäminen ilmenneeseen epäkohtaan taikka suullinen tai kirjallinen huomautus ja varoitus. Voimakkaimmista puuttumisista tulisi toimittaa tieto oikeudenkäyntiasiamiehenä ja –avustajana toimimiseen luvan myöntäneelle tai yleistä valvontaa harjoittavalle taholle, joka voisi tarvittaessa harkita varsinaiseen kurinpitomenettelyyn ryhtymistä.

Tuomioistuimen valvontavelvollisuutta laajennettaessa tulisi samalla harkita, voisiko ja miltä osin tuomioistuin määrätä mainittuja seuraamuksia hallinnollisessa järjestyksessä ja miten muutoksenhaku tällöin järjestyisi ja miltä osin asiat tulisi käsitellä lainkäyttöasioina.

Komitean kannanotto

Komitea katsoo, että oikeudenkäyntiavustajien ja –asiamiesten kelpoisuusvaatimuksia tulisi tiukentaa. Tavoitteena tulisi olla, että toisen asiaa voi ajaa tuomioistuimessa vain ammatillisesti pätevä ja ammattieettisesti moitteeton oikeudenkäyntiavustaja tai -asiamies, jonka toiminta on itsenäisen ja riippumattoman valvonta- tai kurinpitoelimen kontrollin alaista. Tämän tulee koskea pääsääntöisesti myös hallintolainkäyttöä.

Tarve käyttää oikeudenkäyntiavustajaa oikeudenkäynnissä on lisääntynyt viime vuosikymmeninä. Komitean arvion mukaan tällä hetkellä ei ole kuitenkaan suurta tarvetta yleisen avustajapakon käyttöön ottamiselle tuomioistuimissa. Olisi kuitenkin syytä selvittää, tulisiko jossain määrin laajentaa tuomioistuimen mahdollisuuksia määrätä tilannekohtaisen arvion perusteella asianosaiselle oikeudenkäyntiavustaja.

Oikeudenkäyntiavustajien ja –asiamiesten kelpoisuusvaatimuksia koskevia säännöksiä tulisi kiristää niin, että yleisissä tuomioistuimissa avustajalta ja asiamieheltä edellytettäisiin ylempää oikeustieteellistä perustutkintoa. Siten olisi luovuttava sukulaisuuteen ym. perustuvasta oikeudesta toimia oikeudenkäyntiasiamiehenä ja –avustajana (OK 15:2,3), koska sukulaisuus ei sellaisenaan anna niitä valmiuksia, joita avustajalta vaaditaan. Sen sijaan sukulaiset voisivat toimia oikeudenkäynnissä jatkossakin esimerkiksi tukihenkilöinä. Hallintotuomioistuimissa ylempää oikeustieteellistä perustutkintoa ei sen sijaan olisi syytä asettaa yksinomaiseksi kelpoisuusvaatimukseksi.

Kelpoisuusvaatimusten kiristämisen lisäksi oikeudenkäyntiavustajan ja -asiamiehen tehtävä tulisi säätää luvanvaraiseksi ja saattaa samalla kaikki oikeudenkäyntiavustajat ja –asiamiehet samankaltaisten ammattieettisten sääntöjen piiriin ja luoda siihen liittyvä kattava koulutus- ja valvontajärjestelmä. Erikseen olisi ratkaistava miten lupajärjestelmä soveltuisi hallintotuomioistuimiin ja käsitelläkö niissä joitakin sellaisia asiaryhmiä, joissa oikeudenkäyntiavustajana toimimisen luvanvaraistaminen toisi enemmän haittoja kuin hyötyjä.

Lupa tulisi voida myöntää vasta riittävän pitkän työkokemuksen ja erityisen oikeudenkäyntiavustaja- ja asiamieskokeen suorittamisen perusteella. Riittävänä ei voitaisi pitää nykyisen asianajajatutkinnon suorittamista, vaan kokeella tulisi erityisesti selvittää valmiuksia suoriutua moitteetta tuomioistuinasioiden hoidon asettamista vaatimuksista. Oikeudenkäyntiavustaja- ja asiamieskokeen suorittamisen lisäksi lupaan tulisi kytkeä velvollisuus osallistua säännöllisesti täydennyskoulutukseen ja velvollisuus vastuuvakuutuksen hankkimiseen. Velvollisuuksien noudattamista valvottaisiin. Luvan tulisi olla mahdollisimman yleinen, jolloin se oikeuttaisi toimimaan oikeudenkäyntiavustajana ja –asiamiehenä kaikissa tuomioistuimissa. Myönnettävään lupaan tulisi liittyä myös velvollisuus noudattaa oikeudenkäyntiavustajien yleisiä ammattieettisiä sääntöjä. Lupajärjestelmän puitteissa niiden noudattamista olisi myös valvottava. Erikseen tulisi harkita, olisiko järjestelmän toimivuuden kannalta

edullista myöntää lupa vain määrääjäksi esimerkiksi viideksi vuodeksi kerrallaan.

Komiteassa esillä olleista malleista lupajärjestelmäksi on komiteassa kannatusta saanut Suomen Asianajajaliiton organisaation varaan rakennettu asianajajamonopoli (malli 1) ja Suomen Asianajajaliiton jäsenyydestä erillinen lisenssijärjestelmä, jossa lisenssin oikeudenkäyntiavustajana ja –asiamiehenä toimimiseen myöntäisi joku muu taho kuin Asianajajaliitto (malli 2).

Komitean jäsenet ja kaksi komitean pysyvistä asiantuntijoista eivät ole ottaneet kantaa mallien 1 ja 2 paremmuuteen, sillä asianajajalaitos on voimakkaassa muutostilassa. Molemmat mallit on syytä pitää tasaveroisina esillä lähdetessä kehittämään lupajärjestelmää.

Komitean pysyvä asiantuntija Virolainen on ollut sitä mieltä, että lupajärjestelmä tulisi rakentaa asianajajamonopolin varaan (malli 1). Tämä edellyttäisi kuitenkin Suomen Asianajajaliiton voimakasta kehittämistä nykyisestä.

Komitea katsoo, että samanaikaisesti kun oikeudenkäyntiavustajat ja -asiamiehet saatetaan yhtenäisten ammattitaitovaatimusten, ammattieettisten sääntöjen ja niitä koskevan valvonnan alaisiksi, myös tuomioistuimen tilannekohtaisia valvontakeinoja tulisi monipuolistaa ja tuomioistuinten roolia oikeudenkäyntiavustajien ja -asiamiesten valvonnassa vahvistaa.

VIII KONFLIKTINRATKAISUN VAIHTOEHDOT

1. Konfliktinratkaisu tuomioistuinten ulkopuolella

1.1. Johdanto

Konflikteja ja konfliktinratkaisun vaihtoehtoja on lähestytty ja jäsenetty monista eri näkökulmista. Yleisimmin on erotettu toisistaan tuomitseminen (*adjudication*), sovittelu (*mediation*), neuvottelu (*negotiation*) sekä välimiesmenettely (*arbitration*). Eri maissa on lukuisia erilaisia konfliktinratkaisun vaihtoehtoja. Sekamallit, joissa yhdistyy piirteitä eri menettelyistä, ovat yleisiä. Kansainvälisessä keskustelussa ja tutkimuksessa on kiinnostuttu 1970-luvulta lähtien vaihtoehtoisesta konfliktinratkaisusta (*Alternative Dispute Resolution – ADR*), jolla on viitattu tavallisimmin tuomioistuinten ulkopuolisiin konfliktinratkaisumenetelmiin. Tästä näkökulmasta menetelmät voidaan jakaa tuomioistuimissa tai niiden ulkopuolella esiintyviin. Tuomioistuimiin luetaan tässä yhteydessä myös erilaiset tuomioistuintyyppiset toimielimet, kuten muutoksenhakulautakunnat.

Vaihtoehtoisten konfliktinratkaisumenetelmien kehittämisen taustalla on ollut kritiikki etenkin perinteisen tuomioistuinmenettelyn hitautta ja kalleutta sekä tuomioistuinten juttumäärien kasvua kohtaan. Lisäksi on kritisoitu muodollista, vastakkainasetteluun perustuvaa tuomioistuinmenettelyä, joka arvostelijoiden mukaan ei ota kylliksi huomioon ihmisiä ja heidän tarpeitaan.

Vaihtoehtoisen konfliktinratkaisun yleistymisen on monissa puheenvuoroissa liitetty myös oikeuden yksityistymiseen, oikeudelliseen pluralismiin, polysentriaan, valtioiden rajat ylittävien oikeussuhteiden lisääntymiseen ja yhteiskunnan murrokseen, ja on puhuttu jopa postmodernista oikeudesta. Oikeuden yksityistyminen sisältää kaksi elementtiä: 1) julkisten tehtävien siirto yksityisille ja 2) yksityisten tehtävien tai niiden käsittelytapojen vaikutus julkiseen sektoriin. Konfliktinratkaisun osalta tämä merkitsee sitä, että asioita siirretään tuomioistuinmenetelmistä muihin forumeihin sekä sitä, että tuomioistuimen konfliktinratkaisu saa vaikutteita yksityiseltä sektorilta.

Ideologisesti vaihtoehtoiset konfliktinratkaisumallit ovat saaneet virikkeensä ainakin kolmesta eri suunnasta. Ensin on pyritty korostamaan vaihtoehtoja halvempina, nopeampina sekä pysyvämpinä konfliktinratkaisumuotoina perinteiseen tuomioistuinmenettelyyn verrattuna (*teknokraattinen näkökulma*). Toiseksi on katsottu, että vaihtoehtoiset ratkaisumallit ovat inhimillisempiä kuin perinteinen menettely ja ne ottavat paremmin huomioon osapuolten tarpeet sekä säilyttävät osapuolten suhteet paremmin kuin perinteinen menettely (*sosiaalinen näkökulma*). Kolmannessa tarkastelutavassa painotetaan yksilön henkistä kasvua prosessin aikana, jolloin tärkeintä ei ole konfliktin ratkaisu vaan konfliktin käsittely (*terapeuttinen näkökulma*). Kriittisestä näkökulmasta tarkasteltuna on puolestaan todettu, että vaihtoehtoiset konfliktinratkaisumenetelmät eivät pysty tarjoamaan samanlaisia muodollisia oikeusturvatakeita kuin tuomioistuinmenettely (*legalistinen näkökulma*).

Komitean tarkastelukulmasta on tärkeää vaihtoehtoisten konfliktinratkaisumenettelyjen se ominaisuus, että asianosaisilla on niissä usein perinteistä tuomioistuinmenettelyä paremmat mahdollisuudet osallistua aidosti oman asiansa käsittelyyn. Kun asianosaiset

voivat osallistua asiansa käsittelyyn ja käydä siinä vuoropuhelua konfliktin ratkaisemiseen vaikuttavista tekijöistä, on se omiaan parantamaan osapuolten sitoutumista lopputulokseen ja lisäämään koko menettelyn luotettavuutta. Näillä vaihtoehtoisten menettelyiden prosessin koettua oikeudenmukaisuutta vahvistavilla ominaisuuksilla voi tulevaisuudessa olla paljon annettavaa myös perinteisten oikeudenkäyntimenettelyjen kehittämisessä.

Vaihtoehtoja koskeva keskustelu ja virallisjärjestelmään kohdistuva kritiikki ovat olleet voimakkaimpia Yhdysvalloissa. Yhdysvaltojen oikeusjärjestelmä poikkeaa kuitenkin monissa kohdin merkittävästi mannereurooppalaisesta järjestelmästä. Ensiksi monet ongelmat, kuten oikeudenkäyntikustannukset, ovat Yhdysvalloissa vakavampia kuin Euroopassa. Näin paineet etsiä vaihtoehtoja virallisjärjestelmälle ovat olleet Yhdysvalloissa kovempia kuin Manner-Euroopassa. Toiseksi mannereurooppalaisiin oikeusjärjestelmiin ja tuomioistuinten toimintaan on jo pitkään sisällynyt monia piirteitä, jotka yhdysvaltalaisesta näkökulmasta näyttävät perinteisen virallisjärjestelmän vaihtoehtoina.

Etenkin pohjoismaisen hyvinvointivaltion hallinnolliset instituutiot ja menettelytavat kattavat paljon sellaisia toimintoja, joista kansainvälisesti on keskusteltu vaihtoehtoisina konfliktinratkaisumenetelminä. Suomessa esimerkiksi jo hallintolaki (434/2003) edellyttää viranomaisilta yleisesti neuvontaa. Konfliktiratkaisun vaihtoehdot Suomessa ovat Suomessa syntyneet muulla tavoin kuin ADR-liikkeen kaltaisen keskustelun tuloksena. Konfliktinratkaisumenetelmien monipuolistuminen on ollut osa yleistä hyvinvointivaltiollista kehitystä.

Viimeaikainen suomalainen keskustelu vaihtoehtoisesta konfliktinratkaisusta heijastelee kuitenkin koko tuomioistuinlaitosta ja laajemminkin oikeuspolitiikkaa koskevan keskustelun muutosta 1970-luvulla käydyn keskustelun jälkeen. Normaaliuotoisen oikeudenkäyntimenettelyn epäkohdat – lähinnä hitaus ja kalleus – ovat jossain muodossa olleet olemassa jo ennen alioikeusuudistuksen yhteydessä uusittua riita-asiainoikeudenkäyntimenettelyäkin. Ne eivät ole erityisesti tälle ajalle tyypillisiä, vaikka ne ovatkin nyt eri syistä nousseet oikeuspoliittisen keskustelun keskiöön. Uusien toiminta- ja menettelytapojen etsiminen on siten näiden epäkohtien korjaamisen lisäksi myös ilmentymää 1970-luvun sosiaalivaltiollisen elementin väistymisestä, hyvinvointivaltion murentumisesta, yksilöllistymisestä ja yleisestä yhteiskunnan fragmentoitumisesta. Se osoittaa myös sen, että tuomioistuinten on hankittava oikeutus toiminnalleen uusista lähtökohdista, kuten laajentamalla palveluvalikoimaa ja panostamalla uudella tavalla menettely oikeudenmukaisuuteen.

Edellä kuvatuista syistä yhdysvaltalainen keskustelu ja siellä esitetty virallisjärjestelmän kritiikki eivät sellaisenaan sovi Suomeen, koska ne ovat syntyneet erilaisessa kulttuurissa ja erilaisissa olosuhteissa. Yhdysvalloissa alkaneella ja jo monin tavoin Eurooppaan levinneellä kriittisellä keskustelulla voi kuitenkin olla annettavaa myös suomalaiselle konfliktinratkaisujärjestelmien kokonaisuutta koskevalle keskustelulle ja kehittämistyölle.

Tuomitsemiselle vaihtoehtoiset menettelymuodot ovat monessa suhteissa tärkeitä oikeuksien toteuttamisen kannalta. Ensinnäkin vaihtoehtoiset menettelymuodot tarjoavat monesti tuomioistuinta helpommin lähestyttävän konfliktinratkaisupaikan. Oikeuksien toteuttamisen kannalta täysimittainen oikeudenkäynti ei konfliktitilanteessa ole useinkaan

realistinen vaihtoehto esimerkiksi sen lähes väistämättömän kalleuden ja hitauden vuoksi. Täysimittainen oikeudenkäynti ei yleensä ole edes tarpeen, vaan konflikti saadaan usein ratkaistua muissa, keveämissä ja pehmeämissä menettelyissä.

Vaihtoehtoiset menettelymuodot toimivat myös eräänlaisina puskureina tuomioistuimille, sillä niiden vaikutuksesta kaikki oikeusriidat eivät tule tuomioistuimiin asti. Nykyinen tuomioistuinlaitos ei yksinkertaisesti kestäisi, jos kaikki konfliktit ohjautuisivat tuomioistuinten käsiteltäviksi ilman mitään edeltävää seulontaa. Mitä toimivampi vaihtoehtoisten konfliktinratkaisujen kokonaisuus on, sitä vähemmän on kysyntää tuomioistuinpalveluille. Toimiva tuomioistuinlaitos kuitenkin turvaa olemassaolollaan sille vaihtoehtoisten menettelymuotojen toimivuuden, sillä mahdollisuus saattaa asia viime kädessä tuomioistuimen ratkaistavaksi on merkittävä asia sen kannalta, miten osapuolet sitoutuvat vaihtoehtoisissa menettelyissä syntyneisiin ratkaisuihin. Toisaalta perinteistä oikeudenkäyntimenettelyä ja vaihtoehtoisia menettelymuotoja ei ole syytä nähdä toisilleen vastakkaisina tai toisensa poissulkevinä oikeusriitojen ja konfliktien ratkaisutapoina. Nykyaikaisessa eriytyneessä yhteiskunnassa, jossa konfliktit ja oikeusriidat ovat moninaisia, tarvitaan myös monipuolista oikeusriitojen ja konfliktien ratkaisujärjestelmää, jossa on omat tehtävänsä sekä perinteiselle tuomioistuinmenettelylle että sille vaihtoehtoisille konfliktinratkaisutavoille. Myös oikeudellisen neuvonnan merkitys oikeudellistuneessa yhteiskunnassa korostuu. Ihmisillä on usein ongelmana se, että he eivät tunne aineellisen oikeuden sisältöä riittävästi, eivätkä myöskään mahdollisia oikeussuojakeinoja. Toimivilla neuvontapalveluilla voidaan ennalta ehkäistä tarvetta siirtää asioita konfliktinratkaisumenettelyiden piiriin.

Konfliktinratkaisun vaihtoehtojen kokonaisuutta tarkasteltaessa on vielä pantava merkille, että siitä on tulossa yhä enemmän kansainvälistä sääntelyä. Sääntelyyn liittyy kuitenkin monia ongelmia etenkin kansainvälisellä tasolla. Konfliktinratkaisumenettelyt – olivatpa ne aitoja vaihtoehtoisia menettelyitä viralliskoneiston ulkopuolella tai viralliskoneiston sisällä toimivia menettelyitä – vaihtelevat hyvin paljon Euroopassa ja ylipäänsä länsimaissa. Esimerkiksi monissa maissa käytössä oleva *ombudsman*-järjestelmä ja pohjoismaiset kuluttajariitaorganisaatiot ovat melko erilaisia järjestelmiä. Koska aitojen vaihtoehtoisten menettelyiden perusluonteeseen kuuluukin jonkinasteinen epävirallisuus, joustavuus ja tilannesidonaisuus, niiden sääntely on ongelmallista. Dispositiivisissa asioissa ihmiset saavat ratkaista asiansa haluamallaan tavalla ja haluamassaan menettelyssä, eikä konfliktinratkaisun vaihtoehtoja voi säädellä kattavasti puuttumatta samalla sopimusvapauteen. Ilmeistä onkin, että vaihtoehtoisen konfliktinratkaisun sääntelyssä pitäisi pyrkiä väljään suositustyyppiseen sääntelyyn pikemmin kuin perinteiseen oikeussääntelyyn.

Tässä pääjaksossa on käsitelty muita konfliktinratkaisun vaihtoehtoja kuin tuomitsemista. Omina asiakokonaisuuksinaan on käsitelty oikeudellisia neuvontapalveluita, tuomioistuinten ulkopuolisia sovittelujärjestelmiä (siviiliasioissa), lautakuntia, yleistä laillisuusvalvontaa ja asiamiesjärjestelmää sekä välimiesmenettelyä. Tuomioistuintyyppisiä lautakuntia käsitellään kuitenkin tuomioistuinorganisaation yhteydessä (pääluku X), ja tässä niihin on vain lyhyt viittaus. Konfliktinratkaisun vaihtoehtoja rikosasioissa sekä konfliktinratkaisun vaihtoehtoja tuomioistuimissa on käsitelty omina jaksoinaan. Tarkoituksena on ollut luoda kuvaa siitä perinteiselle tuomitsemistoinnalle vaihtoehtoisesta konfliktinratkaisujärjestelmän kokonaisuudesta, joka merkittäväällä tavalla vaikuttaa paitsi ihmisten ja yhteisöjen oikeusturvan toteutumiseen myös tuomioistuinlaitoksen toimivuuteen ja niissä käsiteltäviin asioihin.

Vaihtoehtoisia konfliktinratkaisumenettelyjä koskeva tarkempi kuvaus ja kansainvälinen vertailu, joka koskee lähinnä perinteiselle tuomioistuinmenettelylle vaihtoehtoisia tuomioistuimen sisäisiä menettelymuotoja, ovat mietinnön liiteosassa.

1.2. Oikeudelliset neuvontapalvelut

Nykyajan länsimaista yhteiskuntaa on usein kutsuttu oikeudellistuneeksi. Oikeudellistumisella on viitattu sääntelyn kasvuun ja tihentymiseen sekä lakimiesten ja oikeudenkäyntien määrän lisääntymiseen (II.9.). Arkipäiväisessä elämässä törmätään usein erilaisiin juridisiin kysymyksiin, koska nykyajan yhteiskunnassa useimpia inhimillisen elämän asioita voidaan tarkastella myös oikeudellisesti. Samalla tavoin monet yhteiskunnassa ja arkielämässä esiintyvät ongelmat jäsentyvät oikeusongelmiksi.

Ihmisten välisissä vuorovaikutustilanteissa syntyy myös runsaasti erilaisia konflikteja. Valtaosa tällaisista ongelmista ja konflikteista ratkaistaan siinä sosiaalisessa ympäristössä jossa ne ovat syntyneetkin. Kuluttaja esimerkiksi kääntyy kauppiaan puoleen saatuaan virheellisen tavarän ja saa uuden tilalle. Jollei asia ratkea epävirallisesti luonnollisessa ympäristössään, joudutaan kääntymään jonkin oikeudellista neuvontaa tai apua tarjoavan yksityisen tai julkisen tahon puoleen. Monet ongelmista ratkaistaan myös tässä vaiheessa esimerkiksi viranomaisen ohjeiden avulla.

Oikeudellisten neuvontapalvelujen kokonaisuus onkin hyvin merkittävä yhtäältä ihmisten oikeuksien toteutumisen kannalta ja toisaalta mahdollisten konfliktien ja oikeusriitojen ennaltaehkäisyssä. Oikeudellista neuvontaa tarjoavat niin julkisen vallan järjestämät neuvontapalvelut kuin lukuisat yksityiset neuvontapalvelut. Ensin mainituista esimerkkejä ovat hallintoviranomaisten yleinen neuvontavollisuus, lääninhallitusten neuvontapalvelut, oikeusaputoimistojen neuvontapalvelut, kunnallisten kuluttajaneuvojien toiminta, kunnallinen talous- ja velkaneuvonta, kunnalliset sosiaaliasiamiehet ja potilasasiamiehet. Yksityisiä neuvontapalveluja puolestaan tarjoavat esimerkiksi ammattiliitot, Suomen Asianajajaliitto, Takuu-Säätiö, Suomen kuluttajaliitto ry, Kuluttajien vakuutustoimisto, Vuokralaisten keskusliitto, Asukasliitto, Suomen Kiinteistöliitto, Veronmaksajain Keskusliitto, pankit, Mannerheimin lastensuojeluliiton lapsiasiamies, Pakolaisneuvonta r.y. ja rikosuhripäivystys.

Julkisen vallan järjestämällä neuvontapalveluilla on keskeinen merkitys konfliktienratkaisukentässä. Ne ovat edullinen ja suhteellisen nopea tapa ratkaista konflikteja jo varhaisessa vaiheessa. Vuonna 1998 esimerkiksi kuluttajaneuvojat käsitelivät kaikkiaan 57 000 valitusta. Kuluttajaneuvojat antoivat neuvonta- ja selvittelypalveluita 48 500 tapauksessa ja he sovittelivat 8 500 valitusta. Sovitteluista 6 700 päätyi sovintoon. Ilman sovintoa päättyi 1 800 asiaa ja niistä yli 1 000 päättyi kuluttajavalituslautakunnan käsiteltäväksi. Ilman tällaista neuvontapalvelua monet kuluttajariidat saattaisivat jäädä ratkaisematta. Toisaalta olisi luultavaa, että monet asiat käsiteltäisiin raskaammassa menettelyssä – kuluttajavalituslautakunnassa tai tuomioistuimissa – jollei olisi nykyisenkaltaista kuluttajaneuvontajärjestelmää. Velkaneuvonnassa puolestaan palveltiin 1990-luvun puolivälissä noin 30 000– 40 000 asiakasta vuosittain ja oikeusaputoimistoissa käsiteltiin 50 000–80 000 asiaa vuosittain.

Myös yksityisillä neuvontapalveluilla on julkisten neuvontapalveluiden ohella tärkeä rooli siinä, että oikeusongelmat selvitetään ja konfliktit käsitellään ja ratkaistaan jo

varhaisessa vaiheessa. Oikeuden yksityistymiskehitys saattaa jatkossa lisätä yksityistä konfliktinratkaisua ja samalla myös oikeudellista apua antavia yksityisiä tahoja. Tällaista kehitystä ei ole syytä vastustaa, mutta samalla on kuitenkin syytä pitää huolta myös julkisten oikeusapu- ja neuvontapalveluiden riittävydestä ja kattavuudesta.

Kaikkiaan erilaisissa julkisen vallan tai yksityisten järjestämässä oikeudellista neuvontaa tarjoavissa instituutioissa annetaan ihmisille neuvontaa oikeudellisissa ongelmissa ja konflikteissa sadoissa tuhansissa tapauksissa. Oikeudellista neuvontaa antavat tahot myös sovittelevat riitaisuuksia kymmenissä tuhansissa tapauksissa. Yhtenä ongelmana on kuitenkin, että neuvontapalvelujen ja laajemmin koko oikeussuoja- ja konfliktinratkaisujärjestelmän kokonaisuus on hyvin moninainen ja sitä on monesti vaikea hahmottaa. Tämän vuoksi tulisi luoda järjestelyjä, jotka opastaisivat konfliktinratkaisujärjestelmän hahmottamisessa ja oikeiden oikeussuojakeinojen valinnassa.

Oikeudellisten neuvontapalveluiden tärkeyteen on kiinnitetty huomiota viimeaikoina useissa eri yhteyksissä kuten esimerkiksi Matti Vanhasen hallituksen strategia-asiakirjan kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmassa (Hallituksen strategia-asiakirja 2003. Hallituksen poikkihallinnolliset politiikkaohjelmat ja politiikat. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2003). Ohjelmassa todetaan muun muassa, että lakeja on säädetty viime vuosina runsaasti ja hyvinkin yksityiskohtaisesti, mikä on heikentänyt lainsäädännön selkeyttä. Tämä on omiaan heikentämään kansalaisten oikeuksien toteutumista. Yhteiskunnan voimakkaisiin muutoksiin liittyvät oikeudelliset ongelmat ja kansalaisten tiedon tarve heitä koskevissa asioissa ovat lisänneet oikeudellisen neuvonnan tarvetta. Luottoyhteiskunta on tuonut mukanaan velkaongelmat. Ohjelman mukaan keskeisenä tavoitteena on, että neuvonta- ja sovintomenettelyt tukevat paremmin kansalaisten mahdollisuuksia ratkaista oikeudellisia ongelmia. Tätä silmällä pitäen varmistetaan riittävät velka- ja oikeudelliset palvelut koko maassa, kehitetään asiakaslähtöisiä menettelytapoja sekä lisätään verkkoviestintää. Myös oikeusministeriön hallinnonalan strategiassa on korostettu konfliktien ratkaisemista mahdollisimman varhaisessa vaiheessa (Oikeusministeriön laatima oikeuspolitiikan strategia ja kehitysnäkymiä vuosiksi 2003 – 2012, s. 5).

Myös komiteassa on keskusteltu oikeudellisten neuvontapalvelujen merkityksestä, ja niiden edelleen kehittämistä on pidetty tärkeänä. Oikeusturvan toteutumisen ja oikeuden saatavuuden kannalta on välttämätöntä järjestää ihmisille oikeusongelmiinsa varhaista asiantuntija-apua mahdollisimman vaivattomasti ja alhaisin kustannuksin. Neuvontapalvelut ovat halpa ja suhteellisen nopea tapa ratkaista oikeusongelmia ja konflikteja jo varhaisessa vaiheessa sekä estää siten myös konfliktien syveneminen tai muuntuminen oikeusriidoiksi. Tarjoamalla oikeudellista neuvontaa ja mahdollisuuksia saada ongelma tai konflikti ratkaistua ajoissa voidaan ehkäistä myös asioiden etenemistä niin yhteiskunnan kuin osapuoltenkin kannalta kalliimpiin ja raskaampiin konfliktinratkaisumenettelyihin kuten tuomioistuimiin. Tätä kautta oikeudellisten neuvontapalvelujen kokonaisuudella on merkitystä myös tuomioistuinten toimivuudelle.

Oikeudellisen asiantuntija-avun organisoimiseksi on olemassa eri mahdollisuuksia. Oikeudelliset neuvontapalvelut olisi mahdollista rakentaa jatkossakin nykyisen varsin laajan oikeudellista neuvontaa eri muodoissaan antavan konfliktinratkaisu- ja oikeussuojajärjestelmän – jota kuvataan mietinnön liitteessä – varaan. Tämä kokonaisuus on kuitenkin varsin hajanainen ja vaikeasti hahmotettava. Ilmeisesti yksin sitä

kehittämällä ei tulevaisuuden oikeusneuvontapalvelujen tehtävä oikeusturvan toteuttamisessa ja oikeuden saatavuuden edistämisessä tule riittävästi turvatuksi, vaan toimivan palvelujärjestelmän luominen saattaa edellyttää uutta organisoitua ja oikeudellista neuvontaa antavien palvelupisteiden luomista. Ne voitaisiin rakentaa joko olemassa olevien organisatoristen rakenteiden varaan tai niitä varten voitaisiin luoda kokonaan uusi organisaatio, oikeuspalvelukeskukset.

Oikeusneuvontapalvelujärjestelmää luotaessa olisi poikkihallinnollisesti selvittävä, voitaisiinko ja miltä osin siihen kytkeä julkisen oikeusapujärjestelmän, asianajajalaitoksen, kunnallisen kuluttajaneuvonnan, kunnallisen talous- ja velkaneuvonnan sekä kunnallisten sosiaali- ja potilasasiamiesten palveluja. Lisäksi olisi selvittävä, mitä liittymäkohtia tässä tarkoitettulla oikeusneuvontapalvelun toiminnalla on esimerkiksi verottajan, kansaneläkelaitoksen, maistraatin, ulosoton ja poliisin neuvontapalveluihin. Järjestelmää luotaessa tulisi ottaa huomioon, että samalla kun yhteiskunnan yleisenä kehityssuunta on eri toimintojen lisääntyvä pirstaloituminen, on ihmisillä kuitenkin oikeusongelmissaan usein tarve saada kokonaisvaltaista neuvontaa ja opastusta. Uuden tyyppinen oikeuspalvelujen kokonaisuus vastaisi tähän tarpeeseen.

Jos tällainen monialainen yhteistyö saataisiin syntymään, olisi mahdollista ulottaa sen palvelut hyvin kattavasti maan eri puolille. Tällä olisi myönteisiä vaikutuksia eriarvoisuuden ja syrjäytymisen estämisessä kun alueellisesta keskittymisestä johtuen eri viranomaisten omat palveluverkostot ovat harventumassa ja keskittymässä. Viranomaisten monialaisella yhteistyöllä voitaisiin tämän kehityksen vastapainoksi osaltaan pyrkiä turvaamaan oikeuspalvelujen riittävää alueellista saatavuutta maan eri osissa.

Oikeuspalvelukeskuksissa voitaisiin antaa laaja-alaisesti oikeudellista neuvontaa. Kuluttajille palvelussa annettaisiin esimerkiksi kuluttaja- sekä talous- ja velkaneuvontaa. Rikoksen uhri saisi sieltä tietoa käytettävissä olevista tukipalveluista ja oikeussuojakeinoistaan. Asianomistajaa voitaisiin auttaa vahingonkorvaustuomion täytäntöönpanon hakemisessa. Syytetty puolestaan ohjautuisi sieltä oikeudenkäyntiavustajan palveluja tarjoavien tahojen puoleen. Oikeuspalvelukeskuksessa voitaisiin myös esimerkiksi perhe- ja perintöoikeudellisia ongelmia kohdanneen kanssa kartoittaa hänen tilanteensa ja selvittää, onko asiassa tarvetta turvautua yksinkertaista oikeudellista neuvontaa syvällisemmin oikeudelliseen asiantuntija-apuun, jolloin henkilö ohjattaisiin näitä palveluja tarjoavien tahojen – kuten asianajajien – luokse. Oikeuspalvelukeskus voisi tarjota myös sovittelupalveluja ja ehkä tulevaisuudessa myös muita vaihtoehdoisen konfliktinratkaisun muotoja.

Komiteassa on keskusteltu myös siitä, voitaisiinko tuomioistuinten – lähinnä käräjäoikeuksien – tehtäviä laajentaa kattamaan tässä tarkoitettuja oikeudellisia neuvontapalveluja. Tällöin tuomioistuimilla jo nykyisin, tosin tuomioistuinten luonteesta johtuvien tietyin rajoituksin, ovat opastavat ja neuvovat tehtävät ulottuisivat tuomioistuimissa vireillä olevia asioita laajemmalle.

Komitean näkemyksen mukaan tällaisessa järjestelyssä olisi kuitenkin ongelmia. Yleinen oikeudellinen neuvonta ja opastus sopii huonosti tuomioistuinten perustuslailliseen perustehtävään riippumattomana ja puolueettomana lainkäyttöelimenä. Asia, jossa on annettu neuvontaa ja opastusta, saattaa tulla myöhemmin tuomioistuimen ratkaistavaksi oikeusriitana.

Oikeuspalvelukeskuksista voisi kuitenkin olla yhteys myös tuomioistuimissa nykyisin käsiteltäviin asioihin. Siellä voitaisiin avustaa esimerkiksi riidattomien velkomusasioiden, yksinkertaisimpien riita-asioiden, erilaisten hakemusasioiden ja kiinteistöjä koskevien kirjaamisasioiden vireillepanossa joko kirjallisessa tai tulevaisuudessa yhä enenevässä määrin sähköisessä muodossa. Näissä asioissa neuvonnan tarve säilyy siitä huolimatta, että toteutetaan niiden siirtäminen pois käräjäoikeuksista muiden tahojen käsiteltäviksi. Oikeudenkäynnin osapuolille ja muille toimijoille kuten todistajille siellä voitaisiin antaa alustavaa opastusta ja neuvontaa esimerkiksi menettelytavoista oikeudessa. Myös tuomioistuinten tiedoksiantotehtävien hoitamista osittain oikeuspalvelukeskusten kautta voitaisiin harkita.

Oikeuspalvelukeskuksen yhteydessä voisi olla kattavat tietokniset puitteet sähköistä asiointia varten ja videoneuvottelun käymiseen tarvittavat laitteet. Tulevaisuudessa käräjäoikeuksien toimipisteverkosto on nykyistäkin harvempi, jolloin oikeuden alueellinen saatavuus voidaan turvata toisaalta järjestämällä matkakäräjiä eri paikkakunnille, kuten jo nykyisin tehdään, ja toisaalta hyödyntämällä tietoverkkoa ja videoneuvottelumahdollisuutta oikeudenkäynnissä nykyistä laajemmin. Tällöin oikeudenkäynnin käytännön järjestelyissä voitaisiin turvautua oikeuspalvelukeskusten teknisen varustelun ja henkilökunnan tukeen. Oikeuspalvelukeskusten yhteydessä voisi olla myös syrjäisimmillä alueilla oikeuden istuntotilat, joita voisivat kaikki tuomioistuimet hyödyntää matkakäräjiä järjestäessään.

Vaikka oikeuspalvelukeskuksia voitaisiin näin hyödyntää tuomioistuinten toiminnassa, eivät ne olisi tuomioistuuksia eivätkä kuuluisi osana tuomioistuinlaitokseen.

Neuvontapalveluja järjestettäessä on tärkeää huolehtia siitä, että ne ovat tosiasiallisesti myös ruotsinkielisten käytettävissä. Koska kansainvälistymisen eteneminen tuo Suomeen henkilöitä, jotka eivät pysty asioimaan Suomen kansalliskielillä, on mahdollisuuksien mukaan järjestettävä neuvontapalveluja myös muilla kielillä, vähintäänkin englanniksi. Voidaan arvioida, että tässä suhteessa myös venäjän kielen merkitys kasvaa. Myös muiden kielellisten vähemmistöjen, kuten saamelaiden, palveluiden saatavuudesta on luonnollisesti huolehdittava.

Komitean kannanotto

Erilaisia nyt käytössä olevia neuvontajärjestelmiä on vahvistettava ja niiden asema on turvattava. Hyvin toimivat neuvontapalvelut vaikuttavat monella tavalla myönteisesti oikeusturvan toteutumiseen ja turvaavat tuomioistuinten toimintaedellytysten säilymistä. Jatkossa neuvontapalvelujen riittävä kattavuus tulisi kartoittaa, sillä joillakin oikeuden aloilla saattaa olla ongelmana neuvontapalvelujen riittämättömyys. Esimerkiksi ulkomaalaiset työntekijät eivät aina kuulu ammattiliittojen neuvontapalvelujen piiriin, joten he voivat jäädä vaille neuvontaa työsuhdeasioissaan.

Neuvontapalvelujen ja laajemmin koko konfliktinratkaisujärjestelmän – viralliset oikeussuojatiet sen osana – kokonaisuus on hyvin moninainen ja sitä on monesti vaikea hahmottaa. Tietoa tarvitseva ei aina ole selvillä siitä, kenen puoleen hänen tulisi oikeusongelmansa kanssa kääntyä. Tämän vuoksi komitea on jo välimietinnössään esittänyt, että konfliktinratkaisujärjestelmän hahmottamiseksi ja sopivien kanavien löytämiseksi Suomeen tulisi luoda palvelu, joka opastaisi

oikeussuojakeinojen valinnassa. Palvelun tulisi olla valtakunnallinen ja sen puoleen tulisi yksityisten, yritysten ja yhteisöjen voida kääntyä heti kun oikeusongelma on muodostumassa.

Neuvontapalvelussa ei käsiteltäisi varsinaista oikeusongelmaa, vaan kartoitettaisiin, mitä mahdollisuuksia ja vaihtoehtoisia oikeussuojateitä on käytettävissä konfliktinratkaisujärjestelmässä ja oikeussuojakoneistossa. Neuvontapalvelu antaisi siis kootusti tietoa eri mahdollisuuksista, mutta ei sisällöllistä ohjausta. Sitä tulisi olla helppo lähestyä ja sieltä tiedon hakijat tulisi kyetä ohjaamaan suoraan sopivien menettelyjen piiriin. Keskitetyn palvelun perustaminen olisi perusteltua, koska nyt kysymyksiä esitetään sattumanvaraisesti eri virastoille ja virkamiehille, joilla puolestaan ei voi olla oman hallinnonalansa ulkopuolisen konfliktinratkaisujärjestelmän toiminnasta riittävän syvällistä tietoa. Palvelujärjestelmä ei vaatisi raskasta organisaatiota, vaan se voitaisiin luoda olemassa olevien järjestelmien yhteyteen erikseen tai järjestelmiä kehittämällä. Yksinkertaisimmillaan neuvonta tarkoittaisi yhtä, ihmisten tietoon hyvin saatettua valtakunnallista palvelunumeroa, johon soittamalla voisi saada ohjausta siitä, kenen puoleen voi asiassaan kääntyä.

Puhelinpalvelua voitaisiin täydentää luomalla Internetiin palvelusivut, joissa kuvattaisiin kokonaisvaltaisesti konfliktinratkaisujärjestelmää ja oikeussuojakoneistoa. Jo nykyisin monet ovat varsin tottuneita etsimään tietoa Internetin kautta, ja jatkossa nämä valmiudet paranevat entisestään.

Lisäksi komitea esittää pitkän aikavälin tärkeänä kehittämishankkeena selvitettäväksi, voitaisiinko Suomeen luoda laaja-alainen eri viranomaisten yhteistyön varaan perustuva koko maan kattava erilaisia oikeuspalveluja tarjoava yhtenäinen palveluverkosto, oikeuspalvelukeskukset. Luomalla kattava oikeudellista neuvontaa ja opastusta antava palveluverkosto parannettaisiin ihmisten mahdollisuuksia saada varhaista apua ja opastusta oikeusongelmissaan ja turvattaisiin oikeuden alueellista saatavuutta. Oikeuspalvelukeskukset voisivat opastaa myös eri oikeussuojakeinojen valinnassa, jolloin edellä ehdotettua erillistä neuvontapalvelua ei enää tarvittaisi.

1.3. Tuomioistuinten ulkopuoliset sovittelujärjestelmät

1.3.1 Yleistä sovittelusta

Johdanto

Tässä jaksossa käsitellään tuomioistuinten ulkopuolista sovittelua. Tarkastelun kohteena on lähinnä sovittelu riita-asioissa, vaikka eräiltä osin yleiset sovittelua koskevat näkökohdat koskevat myös rikosasioiden sovittelua. Rikosten sovitteluun palataan jäljempänä tarkemmin jaksossa 1.7.2. Sovittelua pakollisena esivaiheena tuomioistuinkäsittelylle käsitellään puolestaan jaksossa 2.5.2.

Vaihtoehtoisilla konfliktinratkaisumenettelyillä tarkoitetaan yleensä vaihtoehtoa perinteiselle tuomioistuinmenettelylle. Vaihtoehtoja etsittäessä ja toteutettaessa erilaiset

tuomioistuimen ulkopuoliset sovittelujärjestelmät ovat tärkeässä asemassa. Vaikka sovittelu on saanut viime vuosikymmeninä uusia institutionaalisia muotoja, se ei kuitenkaan ole pohjimmiltaan uusi menettelymuoto, vaan päinvastoin ikeikainen tapa konfliktien ratkaisemiseksi. Ennen valtiollisen yhteiskunnan syntyä, sukuyhteiskunnassa, sukujen välisiä suhteita hoidettiin sukusotien välttämiseksi tai lopettamiseksi sovintomenettelyssä. Sovintomenettelyyn liittyi sovintosakon käyttäminen, joka määrättiin sukujen yhteisessä kokouksessa. Sovintosakko ei ollut varsinainen rangaistus, vaan sen päätarkoituksena oli aiheutetun vahingon korvaaminen ja siten mahdollisten kostotoimenpiteiden välttäminen.

Nykyään kansainvälisessä keskustelussa sovittelulla (*mediation*) viitataan tavallisimmin vapaaehtoiseen konfliktinratkaisumenettelyyn, jossa kolmas puolueeton taho yrittää saada aikaiseksi sovinnollisen ratkaisun osapuolten välille. Sovittelun toteuttamiseksi löytyy kuitenkin eri maista lukuisia erilaisia malleja ja variaatioita. Sovittelu voi tapahtua tuomioistuimen ulkopuolella tai tuomioistuimessa, se voi olla pakollinen edellytys tuomioistuimeen pääsemiseksi tai perustua vapaaehtoisuuteen, olla kokonaan erillään tuomioistuinmenettelystä taikka tapahtua tuomioistuimen antaman sovitteluun ohjaamisen perusteella. Sovittelijana voi olla tuomari, yksityinen sovittelija tai sovittelulautakunta. Sovittelijan rooli voi vaihdella arvioivasta ja aktiivisesta sovittelijasta (evaluaattori) sovintomenettelyn edellytysten luojaan, joka ei puutu sisältökysymyksiin (fasilitaattori). Sovittelumenettelyt voivat myös vaihdella asiatyypeittäin.

Sovintomenettelyn edut

Sovintomenettelyn on katsottu (ks. kootusti Ervasti, Riitaprosessi uudistuksen arviointi, Optulan julkaisuja 154/1998 s. 75 - 76 ja sama LM 7-8/2000, s. 1248 – 1251) sisältävän monia etuja verrattuna esimerkiksi tuomioistuin- ja välimiesmenettelyyn. Sovintomenettelyä on pidetty ensinnäkin perinteistä tuomioistuimessa tapahtuvaa riidanratkaisua halvempänä ja nopeampana.

Toiseksi sovintomenettelyn on katsottu edistävän paremmin konfliktin hallintaa, koska siinä osapuolet voivat itse määrätä omasta konfliktistaan ja kontrolloida sitä. Siten myös heidän tarpeensa tulevat tuomioistuinmenettelyä paremmin huomioon otetuiksi.

Kolmanneksi sovintomenettelyn erityisenä etu on pidetty sitä, että se vähemmän riitaisena menettelynä mahdollistaa paremmin osapuolten suhteiden säilymisen. Tätä edistää se, että sovittelussa ei ole jyrkkää voittaja-häviöjä -asetelmaa vaan ”kaikki voittavat”.

Neljänneksi myönteisenä piirteenä on pidetty sovittelun joustavuutta. Sovittelua voidaan käyttää joustavasti erilaisissa konflikteissa riippumatta esimerkiksi riidan taloudellisesta arvosta. Menettelyn joustavuutta lisää se, että siinä voidaan luovasti etsiä ratkaisuja ohi jutun oikeudellisen määrittelyn ja ratkaisuun voidaan kytkeä sellaisia elementtejä, joista itse konfliktissa ei ole kysymys. Näin esimerkiksi osapuolten tulevat sopimukset voidaan kytkeä mukaan tehtävään sovintoratkaisuun. Sovittelussa voidaan siten jo tapahtuneiden asioiden sijasta keskittyä tulevaisuuteen, mitä taas esimerkiksi perinteisessä tuomioistuinmenettelyssä ei juuri voida tehdä.

Viidenneksi sovintomenettelyn epämuodollisuus saattaa osapuolten kannalta olla edullista vähentäessään itse menettelyn haittatekijöitä. Vähemmän muodollinen sovintomenettely on osapuolille vähemmän stressaava kuin tuomioistuinkäsittely. Sovittelussa voidaan myös ottaa osapuolten tunteet tuomioistuinmenettelyä paremmin huomioon.

Kuudentena sovintomenettelyn etuna on katsottu olevan osapuolten parempi sitoutuminen sovintoratkaisuun kuin tuomioistuimen tuomioon, mikä pienentää konfliktin jatkumisen todennäköisyyttä, kun ratkaisu on käytännössä lopullinen. Tämän on katsottu johtuvan siitä, että osapuolet ovat tyytyväisempiä prosessiin ja sen lopputulokseen.

Edellä mainittujen etujen lisäksi myönteistä merkitystä monissa tilanteissa on myös sovintomenettelyn erityisellä luottamuksellisuudella verrattuna tuomioistuinkäsittelyyn. Menettely ei ole julkista, ja myös suhde sovittelijaan on luottamuksellinen. Molemmat osapuolet voivat keskustella jutun ongelmista luottamuksellisesti sovittelijan kanssa. Tätä kautta osapuolet voivat saada laajemman näkökulman riidan ratkaisumahdollisuuksiin kuin perinteisessä tuomioistuinmenettelyssä koskaan on mahdollista.

Sovintomenettelylle esitetyt edut voidaan monelta osalta riitauttaa ja tutkimustuloksetkin niiden osalta vaihtelevat. Se, toteutuvatko sovintomenettelyn edut, riippuu pitkälti menettelyn käytännön toteutuksesta ja jutun laadusta. Monissa yhteyksissä on painotettu sitä, että sovittelun onnistuminen on kiinni sovittelijan persoonasta ja hänen yksilökohtaisista valmiuksistaan sovitella.

Vaihtoehtoisen konfliktinratkaisun ja sovittelun kritiikki

Vaihtoehtoisia menettelymuotoja ja sovittelua yhtenä sen osana on myös kritisoitu. Kritiikkiä on esitetty ensinnäkin siitä, että menettelyissä ei kyetä eliminoimaan osapuolten vallan epätasapainon vaikutusta ratkaisuun, vaan vahvempi osapuoli saattaa päästä määräämään lopputulosta. Osapuolten asemaan sovittelussa voi vaikuttaa esimerkiksi heidän varallisuusasemansa, koulutuksensa, ammattinsa, persoonalliset piirteensä ja emotionaalinen tilansa.

Toiseksi kritiikkiä on esitetty siitä, että kun vaihtoehtoiset menettelytavat lisääntyvät, oikeus menettää kykynsä ohjata ja vaikuttaa sosiaaliseen käyttäytymiseen. Näin julkisen vallan merkitys ja ohjausvaikutukset vähenevät. Jos esimerkiksi tuomioistuimissa käytetään liian monia menettelytapoja, se johtaa tuomioistuinien legitimitetin vähenemiseen. Oikeuden merkityksen vähenemisen vastapainoksi konfliktinratkaisun laajenemisen on katsottu laajentavan sosiaalista kontrollia. Tämä johtuu siitä, että vaihtoehtoisten menettelyiden piirissä käsitellään runsaasti konflikteja, jotka muuten jäisivät juridisen koneiston ulkopuolelle.

Joissakin puheenvuoroissa on katsottu, että se, että asioista sovitaan liian usein tai muita vaihtoehtoisia konfliktinratkaisumuotoja käytetään tuomitsemisen sijasta, johtaa oikeudenkäyntien lisääntymiseen. Tällainen vaikutus aiheutuu näiden puheenvuorojen mukaan siitä, että liian laaja asioiden sopiminen ei tuota riittävästi selkeitä sääntöjä, mikä vaikeuttaa mahdollisuutta arviointeihin ja johtaa oikeudenkäyntien lisääntymiseen.

Sovittelua on erityisesti kritisoitu siitä, että esimoderni konfliktien ratkaisumalli ei sovi eikä ole siirrettävissä nyky-yhteiskuntaan. On myös todettu, että virallisessa oikeuskäsittelyssä voidaan ottaa ratkaisua tehtäessä tarvittaessa huomioon myös sivullisten edut. Vaihtoehtoisessa konfliktinratkaisussa lopputulosta määrittää keskeisesti osapuolten edut. Tuomioistuinmenettelyyn sen nykyisessä muodossa liittyy myös tietty ennakoitavuus. On esitetty epäilyjä, että vaihtoehtoisten menettelyjen lisääntyminen johtaa oikeudenkäytön ennustettavuuden ja ennakoitavuuden heikkenemiseen entisestään. Tällä voi olla kielteisiä seurauksia koko oikeusjärjestelmän toimivuuden kannalta.

Sovittelun suhde tuomitsemiseen

Siinä missä virallisessa konfliktinratkaisussa ja tuomitsemisessa korostetaan muodollisia oikeusturvatakeita ja etenkin tuomitsemisessa auktoritatiivista määräämistä, sovittelussa korostetaan osapuolten tarpeita ja intressejä. Näin ollen ajattelumallit sovittelun ja tuomitsemisen takana ovat hyvin erilaiset. Usein sovittelu myös määritellään jo lähtökohtaisesti tuomitsemisen tai välimiesmenettelyn vastakohtaksi, jonkinlaiseksi ei-oikeudeksi. Käytössä olevissa konkreettisissa menettelyissä ajattelutavat kuitenkin jossain määrin sekoittuvat. Näyttäisi myös siltä, että erilaiset sovintomenettelyt länsimaissa lähentyvät joiltain osin virallista konfliktinratkaisua. Sovittelijoille laaditaan esimerkiksi yhä enenevässä määrin eettisiä koodistoja, annetaan koulutusta ja monet menettelyt ovat kytköksissä viralliseen oikeuteen tai instituutioihin. Toisaalta samaan aikaan näyttäisi siltä, että privatisoitumisen myötä myös tuomitsemistoimintaan liittyy yhä enemmän epäviralliselle konfliktinratkaisulle ominaisia piirteitä. Tämä ilmenee esimerkiksi erilaisten sovittelumenettelyiden lisääntymisenä tuomioistuimissa.

1.3.2. Nykyisiä sovittelujärjestelmiä

Suomessa on jo nykyisin useita tuomioistuinten ulkopuolisia sovittelujärjestelmiä. Valtaosa avioeroon liittyvistä konflikteista ratkaistaan Suomessa sovinnolla tuomioistuinten ulkopuolella. Varsinaisella *perheasioiden sovittelulla* tarkoitetaan avioliittolain 5 luvun (411/1987) mukaista sovittelua. Valtakunnan tasolla perheasioiden sovittelun organisoinnista vastaa sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö ja sovittelun yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluu lääninhallituksille. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö voi antaa tarvittaessa sovittelua koskevia tarkempia määräyksiä ja ohjeita. Paikallisella tasolla perheasioiden sovittelusta huolehtivat kuntien sosiaalilautakunnat sekä ne yhteisöt, yhtymät ja säätiöt ja henkilöt, jotka ovat saaneet toimintaan lääninhallituksen luvan. Käytännössä perheasioiden sovittelutoiminnasta vastaavat kuntien lisäksi kirkon perheasiain neuvottelukeskukset.

Lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annettuun lakiin (361/1983) sisältyy säännöksiä perheoikeudellisesta sovintomenettelystä. Myös laissa lapsen huollon ja tapaamisoikeuden täytäntöönpanosta on säännökset sovintomenettelystä (Laki lapsen huollon ja tapaamisoikeuden täytäntöönpanosta 619/1996).

Elinkeinoelämän eri alojen riitojen ratkaisemiseksi elinkeinoelämällä on yksityisiä sovittelujärjestelmiä ja toimielimiä.

Monissa Euroopan unionin maissa vaihtoehtoisesta riidanratkaisusta on tullut asianajajien harrastamaa liiketoimintaa. Riitojen ratkaisemista varten on perustettu

erityisiä sovintomenettelykeskuksia, jotka ovat yleensä joko yksityisiä tai asianajajaliittojen perustamia. Sovittelutoiminta on muodostumassa omaksi erikoistumista vaativaksi ammattialaksi.

Suomen *asianajajaliitto* on vuonna 1998 vahvistanut omat *sovintomenettelysääntönsä*. Sovintomenettelyä ei julkilausuttujen tavoitteiden mukaan ole tarkoitettu tuomioistuimen kanssa kilpailevaksi instituutioksi vaan vaihtoehdoksi sille. Tavoitteena on lisätä yritysten ja yksityisten valinnanmahdollisuuksia ja parantaa siten oikeusturvaa. Asianajajaliiton sovintomenettelyä on toistaiseksi käytetty ilmeisesti varsin vähän.¹ Tämä ei kuitenkaan vielä kerro itse sovintomenettelyn käytön tarpeesta ja tulevasta kehityksestä. Voidaan olettaa, että tulevaisuudessa sovintomenettelyn käyttö tulee lisääntymään esimerkiksi sen vuoksi, että sovintomenettelyn käyttöön ottamisen jälkeen sopimuskäytännössä on ilmaisesti alettu enenevässä määrin ottamaan sopimukseen ehto, jonka mukaan sopimuksesta johtuvia erimielisyyksiä pyritään ensisijassa selvittämään sovintomenettelyssä. Samoin menettelyn käyttöä lisännee sovintomenettelyn tunnettuisuuden lisääntyminen ja asianajajille aiheesta järjestettävä koulutus.

Tuomioistuinten ulkopuolisiin sovittelujärjestelmiin kuuluu myös *rikosasioiden sovittelu*, jota käsitellään jäljempänä jaksossa 1.7.2. Tuomioistuimissa *oikeudenkäyntien yhteydessä* tai siitä erillisenä tapahtuvaa *sovittelua* puolestaan käsitellään jäljempänä jaksossa 2.

Koko suomalaisen yhteiskunnan ja etenkin työmarkkinoiden toimivuuden kannalta merkittävänä sovittelujärjestelmänä on vielä mainittava työnantajain sekä työntekijäin ja virkamiesten välisten työriitojen sovittelu ja heidän välistensä suhteiden edistämistä varten luotu sovintomenettely, josta säädetään työriitojen sovittelusta annetussa laissa (420/1962).

1.3.3. Johtopäätöksiä

Erilaiset sovintomenettelyt ovat 1970-luvulta lähtien lisänneet suosiotaan länsimaissa. Tuomioistuimissa ja muissa konfliktinratkaisuelimissä käsiteltävien juttujen määrien kehityksestä on esitetty erilaisia arvioita. Yhtäältä katsotaan, että yhteiskunta oikeudellistuu ja samalla prosessien määrä lisääntyy entisestään. Toisaalta puhutaan riidanratkaisun privatisoinnista ja uskotaan, että asioita ratkaistaan yhä enemmän tuomioistuinten ulkopuolisissa yksityisissä menettelyissä, etenkin erilaisissa sovintomenettelyissä.

Myös Suomessa on 1990-luvulta lähtien käyty laajasti keskustelua erilaisista konfliktinratkaisun vaihtoehdoista ja etenkin sovintomenettelyistä. Lähimenneisyydessä (1990-luvulla ja sen jälkeen) on käynnistetty kuitenkin vain kaksi uutta sovintomenettelyä, Suomen Asianajajaliiton sovintomenettely – jossa toistaiseksi on käsitelty vain vähän juttuja - sekä käräjäoikeuksien riita-asiaiden oikeudenkäyntiin alioikeusuudistuksen yhteydessä kytketty uusimuotoinen sovintomenettely (ks. jäljempänä jakso 2.4.). Monet valtioneuvoston ministeriöiden työryhmät ovat pohtineet tai pohtivat erilaisten konfliktien aikaisempaa laajempaa sovittelemista.

¹ Asianajajaliiton tilastojen mukaan syksyllä 2003 sovintomenettelyä oli käytetty koko sen historian aikana kaikkiaan neljässätoista asiassa, joista kolmetoista oli päätyneet sovintoon. Luultavasti tapauksia on enemmänkin, mutta asianajajat eivät ole kaikista ilmoittaneet Asianajajaliittoa.

Tällä hetkellä tuomioistuimissa on siviiliasioita hyvin vähän sekä lyhyen että pitkän aikavälin tarkastelussa (esimerkiksi hovioikeuksissa on ollut yhtä vähän riita-asioita kuin nyt viimeksi 1970-luvun alussa). Näyttää siltä, että erilaiset sovintomenettelyt, ja osin muutkin konfliktinratkaisumenettelyt, ovat valtaamassa aikaisempaa laajemman osan konfliktinratkaisukentästä. Sovintomenettelyllä onkin monissa tapauksissa selkeitä etuja verrattuna perinteiseen tuomioistuinmenettelyyn.

Tuomioistuinten ulkopuolisten konfliktinratkaisumenettelyjen, kuten sovittelun, laajamittainen käyttöön ottaminen voi kuitenkin pitkällä tähtäimellä heikentää tuomioistuinten asemaa yhteiskunnassa. Tällöin julkisen vallan mahdollisuudet ohjata käyttäytymistä virallisen oikeuden ja tuomioistuinlaitoksen avulla saattavat heiketä. Tällä voi olla negatiivisia vaikutuksia mahdollisuuksiin saada oikeusturvaa etenkin tilanteissa, joissa osapuolten välillä vallitsee vallan epätasapaino esimerkiksi taloudellisiin tai tiedollisiin resursseihin taikka yhteiskunnalliseen asemaan liittyvistä syistä. Jos tuomioistuimissa nykyisin käsiteltäviä asioita jatkossa käsitellään yhä enemmän muissa menettelyissä, se saattaa merkitä myös tuomareiden ammattitaidon heikkenemistä ja kapea-alaistumista, joka voi edelleen ruokkia asiapakoa tuomioistuimista.

Sovittelun kehittyminen liiketoiminnan muotoon, kuten monissa maissa on jo käynyt, sisältää sekin riskejä uudentlaisista epäkohdista. Liiketoiminnassa taloudellinen tuottavuus on keskeinen tavoite, jolloin se voi pahimmillaan syrjäyttää sovittelutoiminnan muut tärkeämmät tavoitteet.

Tuomioistuinten ulkopuolisten konfliktinratkaisumenettelyjen vähittäinen lisääntyminen merkinnee tuomioistuinlaitoksen kannalta sitä, että myös tuomioistuinten toiminnassa konfliktinratkaisufunktio (ks. funktioista III.1.) korostuu. Tuomioistuimilta odotetaan jatkossa, että ne kykenevät konfliktien ratkaisemiseen muutoinkin kuin perinteisissä oikeudenkäyntimenettelyissä. Tätä kautta tuomioistuimet voivat myös mahdollisesti vahvistaa luottamus pohjaansa ja tämä turvaa myös mahdollisuuden saattaa ns. pieniä asioita tuomioistuimiin. Vaikka riita-asioiden käsittelemiseksi tuomioistuinten ulkopuolella on lukuisia eri mahdollisuuksia, on riita-asioiden oikeussuojajärjestelmän toimivuuden kannalta välttämätöntä, että asian saattamiseksi tuomioistuimeen ei edes pienissä asioissa synny liian suurta kynnystä. Ihmisillä pitäisi siten aina halutessaan ja heidän oikeusturvansa sitä vaatiessa olla mahdollisuus mennä suoraan tuomioistuimeen riita-asioissaan ilman tätä edeltävää menettelyä. Toisaalta menettelymuotojen monipuolistuminen antaa ihmisille lisää mahdollisuuksia valita menettelymuotojen joukosta sen, jonka he katsovat parhaiten sopivan heidän riitansa ratkaisutavaksi.

Komitean kannanotto

Tuomioistuimille vaihtoehtoisten konfliktinratkaisumenettelyjen, kuten sovittelun, käyttöala laajenee ja menettelyjen moninaisuus lisääntyy tulevaisuudessa. Kehityksestä on kuitenkin esitetty erilaisia näkemyksiä, ja sitä onkin vaikea arvioida ja ennustaa tarkasti.

Sovittelun lisääntyminen konfliktien ratkaisukeinona on sinällään myönteistä. Siltä osin kuin kehityssuunta johtuu tuomioistuinpalvelujen huonosta laadusta tai palveluvalikoiman kapeudesta, kehitystä ei voida hyväksyä. Pääsy tuomioistuimeen on perustuslaissa ja ihmisoikeussopimuksissa turvattu oikeus, joka koskee oikeuksia

ja velvollisuuksia niiden laajuudesta, intressin suuruudesta tai osapuolista riippumatta.

Osapuolilla on oltava siten aina mahdollisuus turvautua tuomioistuimiin. Oikeusturvan toteutuminen on viime kädessä kiinni tuomioistuinlaitoksen toimivuudesta. Tämä edellyttää tuomioistuinkäsittelyn nopeuden lisäämistä, menettelystä aiheutuvien kustannusten hallintaa, oikeudenkäynnissä esiintyvien hyvää kohtelua, aineellisesti oikeita ja korkeatasoisesti perusteltuja ratkaisuja sekä muidenkin tuomioistuinkäsittelyn laatutekijöiden pitämistä ajantasaisina.

1.4. Lautakunnat

Yksilöiden, yritysten ja julkisyhteisön välisten erimielisyyksien käsittelemistä varten on useita erilaisia lautakuntia. Neuvontapalveluiden tapaan myös lautakunnat voidaan jakaa julkisyhteisön ja erilaisten yksityisten järjestöjen perustamiin lautakuntiin. Viime mainitut ovat yleensä syntyneet elinkeinoelämän itsesääntelyn tai järjestöjen ja viranomaisten välisen sopimuksen perusteella.

Lautakuntia on erittäin monia. On puhuttu jo riidanratkaisun lautakunnallistumisesta oikeudellisena ilmiönä. Lautakuntien perustamisen taustalla on keskeisesti ollut oikeuden saatavuuden edistäminen. Toisaalta myös tehokkuus- ja kustannusnäkökohtia on otettu huomioon. Lautakuntien jäsenissä on tyypillisesti eri intressitahojen edustajia. Lautakunnan jäsenillä on usein myös sellaista asiantuntemusta, josta on hyötyä lautakunnan käsittelemiin riitoihin liittyvien tosiasiakysymysten ratkaisemisessa. Lautakuntien kehittämä ratkaisukäytäntö saattaa osaltaan myös estää riitojen syntymistä.

Osa lautakunnista ei toimi *varsinaisina riidanratkaisueliminä*, vaan ne osallistuvat yksittäisten riitojen ratkaisemiseen lähinnä antamalla lausuntoja periaatteellisesti tärkeissä kysymyksissä. Osa lautakunnista on puolestaan sellaisia, että niiden pääasiallinen tehtävä on toimia riidanratkaisueliminä. Jotkut lautakunnista käsittelevät oikaisuvaatimuksia ja jotkut toimivat tuomioistuintyyppisenä muutoksenhakuelimenä (viime mainittuja käsitellään jaksossa X).

Monilla ihmisten elämään keskeisesti kuuluvissa asioissa toimii lautakuntia, joiden toimintamuotona on *ratkaisusuositusten antaminen*. Näillä suosituksilla sekä ohjeilla ja lausunnoilla voidaan vaikuttaa ratkaisukäytännön yhtenäisyyteen kyseisillä oikeusaloilla. Lisäksi monien lautakuntien toimialueeseen kuuluu oman oikeusalan lainsäädännön kehittämistarpeiden seuranta ja aloitteiden tekeminen.

Kuluttajariitojen alalla toimii kuluttajavalituslautakunta, joka on ehdotettu muutettavaksi kuluttajariitalautakunnaksi. Potilasvahinkoasioissa toimii potilasvahinkolautakunta, jonka tehtävänä on muun muassa ratkaisusuositusten antaminen. Muina julkisina lautakuntina voidaan mainita tasa-arvolautakunta, tietosuojalautakunta, liikennevahinkolautakunta, työsuhdekeksintölautakunta, nimilautakunta ja ympäristövakuutuslautakunta, kirjanpitolautakunta ja asianajajien kurinpitolautakunta. Myös monet yksityisten tahojen perustamat lautakunnat antavat toimialallaan ratkaisusuosituksia tai toimivat itsesääntelytoimielimenä.

Tässä jaksossa tarkoitettuja erilaisia suosituksia, lausuntoja, ohjeita ja ratkaisusuosituksia antavia lautakuntia sekä itsesääntelyelimiä toimivia lautakuntia ei tulisi kehittää tuomioistuintyyppisiksi auktoritatiivista tuomiovaltaa käyttäviksi elimiksi, vaan pitää ne selkeästi erillään tuomioistuinlaitoksesta. Esimerkiksi kuluttajavalituslautakunnan ratkaisusuosituksille ei siten tulisi antaa suoraa täytäntöönpanokelpoisuutta.

Komitean kannanotto

Erilaisilla suosituksia, lausuntoja, ohjeita ja ratkaisusuosituksia antavilla lautakunnilla on tärkeä rooli oikeuden saatavuuden edistämässä, minkä vuoksi niiden toimintaedellytysten turvaamiseen on kiinnitettävä jatkuvasti erityistä huomiota.

1.5. Yleinen laillisuusvalvonta sekä valtuutetut ja asiamiehet

Suomen oikeusjärjestykseen kuuluu yleisiä laillisuusvalvojia, joita ovat valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies. Heidän tehtävänsä on määritelty perustuslaissa. Lisäksi Suomessa on erityisalojen valtuutettuja ja asiamiehiä, joita ovat kuluttaja-asiamies, vähemmistövaltuutettu, tasa-arvovaltuutettu ja tietosuojavaltuutettu.

Oikeusasiamies on alun perin tyypillisesti pohjoismainen järjestelmä (*justitieombudsman*), mutta instituutio on levinnyt moniin maihin. Nykyisin yli 125 maassa on oikeusasiamies-tyyppisiä instituutioita. Eri maiden järjestelmät tosin poikkeavat toisistaan muun muassa toimivaltuuksiensa osalta. Myös Euroopan unionilla on oma oikeusasiamies. Instituution leviämistä ilmentää myös Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus R (97) 7, joka koskee julkisia palveluita ja niiden käyttäjien oikeuksia: suosituksessa katsotaan, että esimerkiksi *ombudsman*-tyyppisen viran perustaminen näiden asioiden käsittelyyn olisi perusteltua.

Suomessa yleisten laillisuusvalvojen tehtävänä on valvoa sitä, että viranomaiset noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuuteensa. Lisäksi laillisuusvalvojat valvovat perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Yleiset laillisuusvalvojat käsittelevät kanteluita, mutta he tekevät myös aloitteita sekä toimittavat tarkastuksia. Erityisalojen valtuutetut valvovat oman alansa toimintaa. Tyypillisiä menettelymuotoja on suositusten, ohjeiden ja neuvojen antaminen. Valtuutetut voivat tehdä myös aloitteita.

Yksilöiden kannalta katsottuna valtuutettujen ja asiamiesten toiminta on merkittävää, sillä näiden instituutioiden puoleen on helppo kääntyä. Menettely on yksinkertaista ja asiaa tutkiessaan valtuutetut selvittävät asioita viran puolesta, ja menettelyillä onkin asiakaslähtöiset perinteet. Monet instituutiot näkyvät myös julkisuudessa hyvin, mikä auttaa asianosaisia löytämään oikean toimielimen asiansa tutkimiseen.

Viranomaisten kannalta valtuutettujen ja asiamiesten toiminta on myös tärkeää. Ensinnä heidän ratkaisujensa ja suositustensa avulla viranomaisten toiminta yhdenmukaistuu, ja tärkeisiin menettelyllisiin ja aineellisiin kysymyksiin kiinnitetään jatkuvasti huomiota myös viranomaisten ulkopuolelta. Erilaisilla kannanotoilla ja lausunnoilla on myönteistä vaikutusta koulutuksellisessa mielessä. Samoin kantelut antavat kantelun kohteelle asiakaspalautetta, jonka pohjalta toimintaa voidaan kehittää.

Tuomioistuinten toiminnan kannalta valtuutettujen ja asiamiesten toiminnalla on erityistä merkitystä vielä sen vuoksi, että heidän neuvojensa avulla tai kantelun tekemisen avulla saatetaan estää konfliktien syntymistä. Toisaalta tämäntyyppinen oikeusturva ei tehokkuudeltaan kaikin osin vastaa tuomioistuinkäsittelyn tehokkuutta. Sen vuoksi on olennaista, että ihmiset, joiden asia vaatisi tuomioistuinkäsittelyä, eivät tarpeettomasti ensin käänny valtuutettujen puoleen. Asioiden käsittely näissä instituutioissa vie ensinnä oman aikansa, ja joissakin tilanteissa ajan kuluminen saattaa muodostua esteeksi asian viemiseksi myöhemmin tuomioistuimeen. Näiden mahdollisten epäkohtien välttämiseksi tarvitaan jatkuvaa tiedottamista eri oikeussuojakeinojen toimintamahdollisuuksista. Myös instituutioiden omien toimintaedellytysten turvaamisen kannalta on tärkeää, että yhteydenotot ohjautuvat heti tarkoituksenmukaiseen paikkaan. Näistä syistä on välttämätöntä kehittää sellaista komitean edellä esittämää (VIII.1.2.) yleistä neuvontaa, joka auttaa oikeussuojakeinojen valinnassa.

Yleisten laillisuusvalvojen tuomioistuimia kohtaan harjoittamaa valvontaa käsitellään jäljempänä pääluvussa XI.

Komitean kannanotto

Suomen oikeusjärjestykseen kuuluu perinteisesti yleisten laillisuusvalvojen harjoittama valvonta. Jatkossakin on pidettävä huolta siitä, että ihmisillä on mahdollisuus kääntyä laillisuusvalvojen puoleen asioissaan ilman muotomääräyksiä. Laillisuusvalvojen toiminta on tärkeää myös viranomaisten toiminnan kehittämisen kannalta.

Laillisuusvalvojen lisäksi Suomeen on kehittynyt eri oikeusaloille erityisvaltuutettujen tehtäviä. Näiden instituutioiden toiminta voi usein estää konfliktien syntymistä tai ratkaista niitä alkuvaiheessa, ja niiden toiminnalla myös lisätään tietoa oikeusjärjestyksestä. Näin toiminta on merkittävää sekä yksityisten kannalta että koko oikeusyhteisön kannalta. Yksityisen kannalta on olennaista, että hän mahdollisimman aikaisessa vaiheessa pystyy arvioimaan, minkä tahon puoleen hänen olisi asiassaan syytä kääntyä. Tämän valinnan helpottamiseksi on kehitettävä tiedottamista ja yleistä neuvontaa oikeussuojakeinoista.

Komitean kannanotto tuomareihin kohdistuvasta valvonnasta on jaksossa XI.5.

1.6. Välimiesmenettely

Välimiesmenettelyssä on kysymys siitä, että riita-asia jätetään valtion tuomioistuimen sijasta lopullisesti ja asianosaisia sitovasti yksityishenkilöiden tai yhden ainoan yksityisen henkilön (*välimies*) ratkaistavaksi. Välimiesmenettelyssä osapuolten valitsemat välimiehet ratkaisevat asian, ja osapuolet kustantavat välimiesten palkkiot. Menettely pohjautuu sopimusvapauteen ja se on käytettävissä vain dispositiivisissa asioissa eli asioissa, joissa sovinto on sallittu. Välimiesmenettelyssä ei siten voida ratkaista esimerkiksi holhousa, lapsen huoltoa tai isyyttä koskevia juttuja.

Välimiesmenettely on vanha riitojen ratkaisutapa, ja Ruotsi-Suomessa välimiesmenettely tunnettiin riitojen ratkaisutapana jo keskiajalla. Välimiesmenettelyä pidetään nykyisen siviiliprosessioikeuden edeltäjänä, ja sillä on ollut vaikutusta prosessioikeuden

kehittämiseen. Nykyisin voimassa oleva välimiesmenettelylaki (VML, 967/1992) on vuodelta 1992.

Liike-elämässä on perinteisesti käytetty välimiesmenettelyä riitojen ratkaisemiseen. Välimiesmenettelyä käytetään etenkin kaupan, teollisuuden ja rakennustoiminnan piirissä.

Keskuskauppakamarin arvion mukaan välimiesmenettelyn käyttö elinkeinoelämän riitojen ratkaisukeinona on lisääntynyt viime vuosina. Keskuskauppakamarin välityslautakunta nimeää välimiehiä ja hallinnoi sääntöjensä mukaisia välimiesmenettelyitä. Välityslautakunnan tilastojen perusteella voidaan suuntaa antavasti arvioida, että viime vuosina välimiesmenettelyjen määrä olisi Suomessa ollut kaikkiaan runsas sata menettelyä (120-150) vuodessa, kun määrä aikaisemmin on ollut alle sata menettelyä vuodessa. Koska luotettavia tilastotietoja asiasta ei ole olemassa, kehityksen pysyvämmästä suunnasta ei voi kuitenkaan sanoa mitään varmaa. Välimiesmenettelyssä ratkaistavien asioiden määrää ei voi pitää erityisen suurena, jos sitä vertaa kaikkiin tuomioistuimissa käsiteltävien riita-asioiden, tai vielä laajemmin koko konfliktinratkaisukentässä ratkaistavien riita-asioiden, määrään. Merkittäväksi välimiesmenettelyn tekee kuitenkin se, että siinä ratkaistaan yleensä sellaisia riita-asioita, jotka ovat sekä laajoja että vaikeita, joiden taloudellinen intressi on monesti varsin suuri. Vaikka niiden määrällinen osuus kaikista riita-asioista ei ole suuri, ne muodostavat merkittävän osan elinkeinoelämän riidoista.

Välimiesmenettely tulee säilymään jatkossakin valtiolliselle lainkäytölle, tuomioistuinprosessille, vaihtoehtoisena riitojenratkaisumekanismina. Tähän vaikuttaa ensinnäkin välimiesmenettelyn edut tietyissä tilanteissa suhteessa esimerkiksi tuomioistuinmenettelyyn. Etuja ovat joustavuus ja nopeus (nopeudesta VI.4.4.) sekä erityinen luottamuksellisuus, sillä menettely ei ole julkista. Välimiesmenettely saattaa myös olla tuomioistuinmenettelyä edullisempi riitojenratkaisukeino, koska annettava välitystuomio on lopullinen ja tuomioistuinmenettelyssä mahdollinen muutoksenhakuvaihe jää siten kokonaan pois. Myös kansainvälisesti on toteutettu useita toimenpiteitä välimiesmenettelyn suosimiseksi kansainvälisluonteisissa riidoissa, joihin välimiesmenettelyn katsotaan erityisen hyvin soveltuvan.

Tuomioistuinmenettelyä voidaan kuitenkin kehittää niin, että sen houkuttelevuus elinkeinoelämän riitojen ratkaisijana lisääntyisi. Tätä voidaan turvata esimerkiksi riita-asioiden menettelysäännösten joustavuutta ja menettelyvalikoimia laajentamalla. Tuomioistuinmenettelyä ja niiden määräytymistä olisi mahdollista kehittää siten, että ne turvaisivat asian laadun mukaisen ja mahdollisimman korkeatasoisen ratkaisukokoonpanon myös elinkeinoelämän riitojen ratkaisemisessa.

On selvää, että tuomioistuimissa tapahtuvaa valtiollista riidanratkaisua ei voida kehittää pelkästään liike-elämän tarpeiden pohjalta. Suomea velvoittavien ihmisoikeussopimusten säännökset samoin kuin kotimaiset perusoikeussäännökset asettavat tässä suhteessa omat rajoituksensa. Esimerkiksi käsittelyn julkisuuden on oikeudenkäynnissä oltava mainittujen säännösten valossa aina lähtökohtana ja vahvana pääsääntönä, toisin kuin on välimiesmenettelyssä laita. Tämän vuoksi tuomioistuinmenettely ei kaikissa suhteissa voi koskaan, eikä sen ole tarpeenkaan, kilpailla välimiesmenettelyn kanssa. Toisaalta tuomioistuinmenettelyn hyviä puolia, kuten halpuutta ja joissakin tapauksissa myös nopeutta, voidaan edellä mainittujen kehittämiskohteiden lisäksi kehittää, jolloin

riitaisuudet ohjautuvat tuomioistuimien käsiteltäviksi luonnostaan niiden etujen vuoksi, joita sillä on välimiesmenettelyyn verrattuna.

Komitean kannanotto

Välimiesmenettely on toimiva riitojenratkaisumenettely etenkin monissa elinkeinoelämän riidoissa. Komitea ei kuitenkaan pidä hyväksyttävänä sellaista kehitystä, jossa riita-asioita siirtyisi tuomioistuimista suuressa määrin ratkaistaviksi välimiesmenettelyssä sen vuoksi, että tuomioistuinmenettelyä ei koeta kyllin nopeaksi ja asiantuntevaksi. Tuomioistuinten yhteiskunnallisen aseman ja aineellisen lainsäädännön yhteiskunnallisen läpilyönnin ja oikeuden kehittämisen kannalta on tärkeää, että tuomioistuimissa käsitellään ja ratkaistaan monipuolisesti ja kattavasti yhteiskunnan eri osa-alueilla syntyneitä riitaisuuksia. Tämän vuoksi tuomioistuinten menettelyjä ja toimintaa tulisi kehittää siihen suuntaan, että ne säilyisivät jatkossakin kilpailukykyisenä välimiesmenettelylle. Toisaalta asioissa, joissa sovinto on sallittu (dispositiiviset asiat) riidat voidaan aina ratkaista osapuolten yhteisesti hyväksi näkemässä menettelyssä ja heidän sopimallaan tavalla.

Välimiesmenettelystä ja siellä käsiteltävien asioiden luonteesta on vain vähän tutkimustietoa. Välimiesmenettelyä olisi jatkossa tutkittava perusteellisemmin. Tutkimustieto antaisi valmiuksia kehittää tuomioistuinmenettelyä niin, että se vastaisi paremmin esimerkiksi elinkeinoelämän riidanratkaisutarpeisiin.

1.7. Rikosasioiden ratkaiseminen tuomioistuinten ulkopuolella

1.7.1. Yleistä

Rikosasioiden käsitteleminen on tuomioistuinten tehtävien ydinaluetta. Rikosasioista suurin osa käsitellään ja ratkaistaan kuitenkin tuomioistuinten ulkopuolella. Viralliskoneiston piiriin tulleista rikosasioista valtaosan käsittely päättyy joko poliisiin tai syyttäjän tekemään ratkaisuun. Lisäksi rikosten sovittelu on tulossa yhä merkittävämmäksi keinoksi käsitellä rikosasioita sekä lievittää rikoksesta sen uhrille ja tekijälle aiheutuneita seurauksia.

Tässä jaksossa tarkastellaan kahta rikosasioiden tuomioistuinmenettelylle vaihtoehtoista ratkaisutapaa: 1) rikosasioiden sovittelua ja 2) syytteen sisällöstä sopimista (*Plea Bargaining*). Poliisin ja syyttäjän ratkaisutoimintaa rikosasioissa muulta osin käsitellään jaksossa V.3.2.

1.7.2. Rikosten sovittelu

Rikosasioiden sovittelu tuomioistuimessa ei perinteisesti ole ollut maassamme mahdollista. Asiasta on oikeudenkäymiskaaren 20 luvun 4 §:ssä nimenomainen säännös, jonka mukaan ”rikosasioissa tuomari älköön sovintoa salliko”. Sen sijaan asianomistajan vahingonkorvausvaatimuksen osalta sovinnon tekeminen on saman lainkohdan mukaan

mahdollista: ”Jos asianomistaja tahtoo tehdä sovinnon oikeudestansa vahingonkorvaukseen, niin olkoon hänellä siihen lupa”. Tuomioistuinkäytännössä esiintyy jonkin verran tuomioistuinaloitteista sovittelua rikosasioiden korvausvaatimusten osalta, mutta aktiivisuus tässä suhteessa on hyvin tuomarikohtaista. Rikosasioiden liitännäisvaatimusten sovittelu lienee tämän vuoksi kokonaismerkitykseltään vähäistä.

Tuomioistuinsovittelua merkittävämpää onkin rikosasioiden sovittelu tuomioistuinten ulkopuolella, josta merkittävin menettely on kuntien sosiaalitoimen alaisuudessa toteutettava rikosten ja riitojen sovittelujärjestelmä. Tällä hetkellä sovittelutoimintaa ollaan saattamassa lakisääteiseksi (Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistio 2002:5). Sovittelun lakisääteistämistä on pidetty tarpeellisena etenkin yhdenvertaisuuden näkökulmasta, koska nykyisin sovittelupalveluja on saatavilla epätasaisesti eri kunnissa.

Kuten muutkin tuomioistuinmenettelylle vaihtoehtoiset järjestelmät, rikosten sovittelu on syntynyt kritiikkinä virallista tuomioistuinlaitosta kohtaan. Kritiikin lähtökohtana on, että rikos ei viime kädessä ole teko valtiota vaan toista ihmistä vastaan. Sovittelun halutaan olevan aktiivinen ja henkilökohtainen menettelytapa konfliktin ratkaisemiseksi ja siinä painotetaan rikokseen liittyviä tunteita ja materiaalistien menetysten korjaamista. Sovittelun aatteellinen tausta on niin sanotussa restoratiivisessa eli korjaavassa oikeudessa, joka pyrkii palauttamaan rikoksen viralliselta seuraamusjärjestelmältä tapahtuman osapuolten väliseksi ongelmaksi, jonka ratkaisussa he itse ovat aktiivisia. Toisaalta osapuolten – uhrin ja tekijän – lisäksi yhteisöllisyys on restoratiivisessa oikeudessa tärkeä näkökulma, jolloin rikollinen käyttäytyminen nähdään ennen kaikkea sosiaalisen vuorovaikutuksen tuloksena. Tämän mukaisesti rikosoikeusjärjestelmän tulisi keskittää voimavaransa tekijä, uhrin ja yhteisön välisten siteiden vahvistamiseen. Verrattuna tuomioistuinmenettelyyn sovittelun on katsottu olevan joustavampaa ja on myös esitetty, että siinä voidaan ottaa huomioon paremmin osapuolten näkemykset asiasta ja heidän tunteensa, jotka tuomioistuinmenettelyssä jäävät yleensä vähemmälle huomiolle. Toisaalta on myös tuotu esille, että sovittelu voi esimerkiksi sovittelun osapuolten erilaisen valtatasapainon vuoksi johtaa uhrin aseman heikkenemiseen suhteessa tuomioistuinmenettelyyn. Näin voi olla laita esimerkiksi perheväkivaltatapauksen sovittelussa.

Tällä hetkellä rikosasioiden sovittelun osalta käydään keskustelua esimerkiksi siitä, miten tulisi suhtautua perheväkivallan sovitteluun ja tulisiko sovittelutoiminnasta säätää yhtenäisellä lailla. Perheväkivallan sovittelu on saanut niin oikeusviranomaisten, tutkijoiden kuin sovittelijoidenkin keskuudessa ristiriitaisen vastaanoton. Varauksellista suhtautumista perustellaan muun muassa sillä, että sovittelutoiminnan keskeinen ajatus konfliktin palauttamisesta loukkauksen osapuolten käsiteltäväksi johtaa perheväkivallan luonteen vuoksi perustavanlaatuisiin ongelmiin.

Kuten muidenkin asioiden sovittelulla myös rikosten sovittelulla voidaan katsoa olevan useita etuja suhteessa perinteiseen rikosprosessiin. Rikoksen uhrin ja asianomistajan näkökulmasta sovittelu tarjoaa usein tavallista rikosprosessia tehokkaamman keinon saada rikoksen aiheuttamat vahingot korvatuiksi. Sovittelu voi johtaa siihen, että rikoksen aiheuttama vahinko korvataan esimerkiksi rahana. Sovittelun tuloksia ei pitäisi kuitenkaan mitata pelkästään rahassa. Sovittelua koskevassa tutkimuksessa on korostettu, että sovittelu tarjoaa myös mahdollisuuden käsitellä rakentavasti rikoksen aiheuttamaa pelkoa, suuttumusta ja muita tunteita. Rikoksentekijän kohtaaminen ja hänen kanssaan keskusteleminen voivat helpottaa rikoksen uhrille aiheuttamaa järkytystä, pahanolon

tunnetta, ahdistusta ja pelkotiloja. Sovittelu voi tässä suhteessa helpottaa uhrin asemaa ja tilannetta tehokkaammin kuin asian käsitteleminen normaalissa rikosprosessissa.

Rikoksenteijän kannalta sovittelusta voi olla konkreettisenä hyötynä se, että hän näin välttää rikosprosessin ja mahdollisen rangaistuksen. Toisaalta uhrin kohtaaminen sovittelussa voi olla tekijälle monessa suhteessa oikeudenkäyntiä opettavaisempi ja henkilökohtaiseen vastuunottoon ohjaavampi kokemus. Tekijä voi uhrin kokemukset kuultuaan ymmärtää aiempaa paremmin esimerkiksi tekonsa tosiasialliset seuraukset. Sovittelu tarjoaa mahdollisuuksia moraaliseen vuoropuhelulle tekijän ja uhrin välillä. Se voi siten olla lieventämässä laajemminkin tekijän ja uhrin välisiä jännitteitä erityisesti sellaisissa rikostyypeissä – esimerkkinä perheväkivalta – joissa tekijä ja uhri ovat tunteneet toisensa jo entuudestaan ja rikos on seurausta osapuolten välisen suhteen muista ongelmista.

Sovittelun yhtenä tavoitteena on vapauttaa normaali rikosprosessi sitä ”turhaan” rasittavista vähäisistä rikosasioista. Asianomistajarikoksissa oikeuskäsittely voidaan sovittelun takia välttää kokonaan, jos uhri ja rikoksen tekijä pääsevät sopimukseen rikoksen aiheuttamien haittojen korvaamisesta ja uhri luopuu rangaistus- ja korvausvaatimuksistaan. Virallisen syytteen alaisissa rikoksissa onnistunut sovittelu voidaan puolestaan ottaa huomioon yhtenä perusteena, joka puoltaa syyttämättä taikka tuomitsematta jättämistä. Selvitysten mukaan sekä syyttämättä että tuomitsematta jättäminen on ollut sovittelun käyneissä jutuissa selvästi muita juttuja tavallisempaa.

Rikoslain yleisiä oppeja koskevan 1.1.2004 voimaan tulevan uudistuksen (515/2003) myötä tekijän ja asianomistajan välillä saavutettu sovinto voitaisiin jatkossa rangaistukseen tuomitsematta jättämisen lisäksi ottaa muutoinkin huomioon rangaistusta määrättäessä esimerkiksi rangaistuksen lieventämisperusteena tai rangaistusasteikon lieventämisperusteena. Hallituksen esityksen (HE 44/2002) perustelujen mukaan teonjälkeisen käyttäytymisen tuoma rangaistuksen lievennys perustuu enemmänkin kriminaalipoliittisiin tarkoituksenmukaisuussyihin kuin tekijän teonhetkisen motivaation ja syyllisyyden arvosteluun, kuten on laita muiden lieventämisperusteiden kohdalla. Vahinkoja hyvittäneelle rikoksenteijälle tarjottava lievennys palvelee ennen kaikkea uhrin etuja; hän saattaa näin saada osan vahingoistaan paremmin korvatuksi. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan näiden säännösten soveltaminen ei kuitenkaan rajoitu vain kunnalliseen sovittelutoimintaan. Myös muunlaiset osapuolten väliset sopimukset voidaan ottaa huomioon.

Laissa ei myöskään edellytetä, että sovintosopimus olisi jo täytetty. Täytetty sovintosopimus luonnollisesti painaa mittaamisessa enemmän kuin pelkkä sovinnon tarjous. Toisaalta sovittelu- ja syyteprosessien keskinäinen kulku ja sovintosopimuksen täyttämisen ajankohta riippuvat usein seikoista, joihin tekijä ei voi vaikuttaa. Sen vuoksi olisi epäoikeudenmukaista asettaa rikoksesta epäillyt eri asemaan vaikkapa erilaisen maksukyvyyn vuoksi tai sen perusteella, kuinka nopeasti sovittelu on käynnistynyt ja asiassa on päästy eteenpäin. Lisäksi uhrin korvausintressien täyttäminen on vain yksi, joskin sinänsä tärkeä seikka, johon sovittelun arvo ja merkitys perustuu. Näin ollen myös sellaisille sovintoyrityksille tulee antaa merkitystä, joissa sovinto osapuolten kesken jää saavuttamatta tekijän yrityksistä huolimatta. Vaikkei lievennystä tällöin voikaan perustaa osapuolten välillä saavutettuun sovintoon, tekijän sovitteluhaluutta voi hallituksen esityksen perustelujen mukaan hyvin pitää lainkohdassa tarkoitettuna muuna tekijän toimintana rikoksensa vaikutusten poistamiseksi.

Sovitteluun sopivista jutuista on esitetty erisuuntaisia näkemyksiä. Näkemuserot johtuvat paljolti suhtautumisesta siihen, mikä katsotaan sovittelun päätavoitteeksi. Kuten edellä esitetystä käy ilmi, sovittelulla on useita eritasoisia ja eri osapuolia hyödyttäviä tavoitteita. Tämän vuoksi sovitteluun sopivia juttuja ei voida rajata kovinkaan mekaanisin tai yksipuolisin perustein. Rikoksen uhrin kannalta sovittelu voi palvella hänen rikoksen aiheuttaman vahingon korvaamiseen tähtääviä intressejään, vaikka rikos olisi laadultaan niin vakava, että yleisen edun kannalta rikosvastuun toteuttaminen normaalin rikosprosessin kautta on välttämätöntä. Tekijään liittyvien piirteiden korostaminen, kuten rikoksen uusiminen tai aikaisempi osallistuminen sovitteluun, voi toisaalta johtaa siihen, että rikoksen uhrin intressit voivat tulla syrjäytetyiksi. Myös syyttäjän- tai tuomioistuimen toiminnan rationalisointiin liittyvien perusteiden liiallinen korostaminen voi johtaa muiden asiaan vaikuttavien seikkojen liian vähäiseen huomioon ottamiseen.

Komitean kannanotto

Rikosasioiden sovittelu on siitä koituvien etujen vuoksi hyvä tapa käsitellä rikosasioita etenkin vähäisissä rikosasioissa ja esimerkiksi nuorten tekemissä rikoksissa. Sovitteluun päätyvät rikosasiat tulisi valita lähinnä muilla kuin tuomioistuinten ja syyttäjän toiminnan rationalisointiin ja tehostamiseen liittyvillä perusteilla. Jos mainitut seikat ohjaavat kehitystä liiaksi, sillä voi olla kielteisiä vaikutuksia koko rikosoikeudenhoitojärjestelmän uskottavuuden ja järjestelmää kohtaan tunnettavan luottamuksen kannalta. Tämä voi aiheuttaa ongelmia myös oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta.

Rikosasioiden sovittelun tasapuolisesta saatavuudesta koko maassa tulisi säätää lailla.

1.7.3. Syytteen sisällöstä sopiminen

Useissa angloamerikkalaisperäisissä rikosprosessijärjestelmissä on käytössä niin sanottu *Plea Bargaining* -järjestelmä, eli syytteestä sopimismenettely, josta voidaan käyttää myös termiä syytetingintä. Pelkistettynä menettely tarkoittaa sitä, että syyttäjä ja rikoksesta epäilty tai hänen avustajansa neuvottelevat ja sopivat syytteen sisällöstä ennen asian viemistä tuomioistuimen käsiteltäväksi. Sopimuksessa rikoksesta epäilty tiettyä syyttäjän lupaamaa syytteen tai rangaistusseuraamuksen sisältöön liittyvää vastiketta vastaan myöntää häneen kohdistuneen vaatimuksen oikeaksi tai tunnustaa hänelle epäedullisen tosiseikan olemassaolon. Menettelyssä on siis tavallaan kysymys syyttäjän ja rikoksesta epäillyn välisestä rikosoikeudenkäynnin kohteeseen ja rikoksesta määräytyviin seuraamuksiin kohdistuvasta kaupankäynnistä. Menettely on luotu alkujaan jury-systeemille rakentuvaan rikosprosessiin. Tällainen jossain määrin mammuttimainen rikosprosessi ei käytännössä toimisi, jos prosessin kohdetta ei saataisi supistettua.

Plea Bargaining -menettelyn soveltuvuutta suomalaiseen järjestelmään ei ole juuri selvitetty. Aihetta on kuitenkin hiljattain käsitelty valtakunnansyyttäjävirston syyttäjätoiminnan yleistä kehittämistä koskevan hankkeen yhteydessä. Hankkeen yhteenvetoraportin sisältöä samoin kuin syytteen sopimismenettelystä käytössä olevia malleja on kuvattu mietinnön liiteosassa.

Syytteestä sopiminen tähtää normaalin rikosprosessin tavoin rikosvastuun toteuttamiseen. Tämän lisäksi menettelyn omana erityistavoitteena on raskaan täysimittaisen rikosoikeudenkäyntimenettelyn välttäminen. Pyrkimyksenä on näin säästää tuomioistuimen ja syyttäjälaitoksen resursseja, jolloin ne olisivat kohdennettavissa muihin asioihin. Syytteestä sopimismenettelyn edut syyttäjälle ja laajemminkin oikeuslaitokselle, kuten tuomioistuimille, tulevat esille ensisijassa resurssien säästymisen muodossa. Menettelyn etuna syyttäjälle on myös se, että langettava tuomio ja siten rikosvastuun toteutuminen ainakin jossakin muodossa tulee vastaajan kanssa tehdyn sopimuksen johdosta varmistettua. Tämä etu korostuu varsinkin, jos syyttäjän suunnittelemassa juttuun liittyvässä todistusaineistossa on epävarmuustekijöitä. Kun syyttäjä on varmistanut ainakin jonkinlaisen langettavan tuomion saamisen, voi hän lopettaa asian selvittämisen ennemmälti ja suunnata työpanostaan johonkin muuhun asiaan. Sama resurssisäästö koituu myös asiaa käsittelevän tuomioistuimen eduksi yksinkertaisemman oikeudenkäynnin muodossa. Rikoksesta epäilylle tai vastaajalle menettelystä on luonnollisesti se etu, että hän välttyy tulemasta asiassa tuomituksi ankarimman tunnusmerkistön tai useampien tunnusmerkistöjen mukaisesti tai saa myöntämisen palkkiona normaalirangaistusta lievemmän rangaistuksen. Vastaajalle rikoksesta koituvat seuraamukset voivat jäädä siten tuntuvastikin pienemmiksi kuin sen vaihtoehdon toteutuessa, että asia käsitellään täystutkintaisesti ja perinpohjin tuomioistuimessa.

Syytteestä sopimismenettely voi hyötyjen lisäksi aiheuttaa myös tuntevia haittoja. Haitat kohdistuvat vastaajan oikeusturvaan sekä koko rikosvastuujärjestelmän toimivuuteen ja uskottavuuteen. Rikoksesta epäilty voi ensinnäkin tunnustaa lievemmän teon pelkästään prosessuaalisen asetelman vuoksi, vaikka hän ei ole syyllistynyt rikokseen ollenkaan. Toisaalta syyttäjä voi ”ylisyyttämällä” painostaa vastaajaa sopimismenettelyssä, jolloin neuvottelutilanne ei lähtökohdiltaankaan ole tasavertainen. Koko rikosoikeusjärjestelmän uskottavuus ja sen rikoksia ennalta estävä vaikutus saattavat myös kärsiä, jos rikosten seuraamukset pääsääntöisesti sovitaan, eivätkä seuraamukset vastaa tekojen rangaistusarvoa tai tuomioistuimissa esitettävät syytteet aineellista totuutta. On myös huomattava, että syytteen liiallinen rajaaminen voi vaikuttaa heikentävästi asianomistajan asemaan.

Komitean käsityksen mukaan syytteen sisällöstä sopimisella säästettäisiin eittämättä voimavaroja. Toisaalta se soveltuu huonosti suomalaiseen rikosprosessikulttuuriin, joka perustuu edelleen voimakkaasti legaliteetti- ja virallisperiaatteisiin. Lähtökohtana Suomen rikosprosessijärjestelmässä on näiden periaatteiden mukaisesti se pääsääntö, että esitutkinnassa on pyrittävä selvittämään aineellisen totuuden mukainen tapahtumainkulku ja syyte on nostettava siitä rikoksesta, josta on todennäköisiin syihin perustuvaa näyttöä. Sekä legaliteetti- että virallisperiaate edistävät rikosoikeudenhoidon yhdenvertaisuutta ja ennustettavuutta sekä oikeusvarmuutta. Jos syytteestä sopimismenettely otettaisiin osaksi rikosoikeudenkäyntimenettelyä, hyväksyttäisiin samalla vääjäämätön etääntyminen näistä rikosprosessijärjestelmän tausta-arvoista. Jos verrataan rikosasioita tässä suhteessa riita-asioihin, joissa sopimuksen tekeminen osapuolten kesken niin tosiseikaston kuin seuraamusten osalta on määräämisperiaatteen mukaisesti laajasti sallittu ja suorastaan toivottukin, on huomattava, että rikosasioissa julkinen intressi on riita-asioita huomattavasti korostuneempi.

Vaikeuksia syytteestä sopimismenettelyn käyttöön ottamiselle Suomessa aiheuttaisi myös asianomistajan edelleenkin melko vahva asema maassamme asianomistajan toissijaisesta

syyteoikeudesta johtuen. Syytteestä sopimisen käyttöön ottamisen myötä asianomistajan syyteoikeudesta olisi joko kokonaan luovuttava, asianomistajalle olisi annettava syytteestä tehtyyn sopimukseen jonkinlainen veto-oikeus tai syytteestä sopiminen olisi rajattava koskemaan vain rikoksia, joissa ei ole asianomistajia.

Toisaalta aineellisen rikosoikeuden säännökset rikoksen selvittämisinstituution osalta sisältävät jossain määrin *Plea Bargaining* -menettelyn piirteitä. Tältä osin rikoslain yleistä osaa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 44/2002) todetaan, että rikoksensa selvittämistä edistäneen palkitseminen lievennyksin perustuu prosessiekonomisiin ja tutkinnallisiin intresseihin. Oman rikoksen selvittämisen edistämisen hyväksyminen lievennysperusteeksi nojaa ennen kaikkea tarkoituksenmukaisuusyyhiin, vaikka rikosentekijän antamaa tunnustusta voi pitää lievennysperusteena myös eettisin syin. Esimerkkinä oman rikoksensa selvittämisen edistämisestä voi olla, paitsi vilpitiön käyttäytyminen kuulusteluissa, muun muassa tunnustaminen, myös itsensä ilmiantaminen. Vaikka tunnustus voidaankin ottaa tarkoituksenmukaisuussyin huomioon rangaistuksen lievennyksenä, ei kiistäminen kelpaa vastaavasti koventamisen perusteeksi.

Komitean kannanotto

Komitea suhtautuu kielteisesti syytteestä sopimismenettelyn (plea bargaining) käyttöön ottamiseen Suomessa. Menettely ei arvolähtökohdiltaan ja käytännön toteutukseltaan sovellu suomalaiseen rikosoikeudenhoitojärjestelmään. Sen sijaan rikosasiassa tunnustukselle ja muullekin rikoksen selvittämisen edistämiseksi voidaan antaa merkitystä rangaistuksen lieventämisen perusteena kuten nykyisin jo tehdäänkin. Samalla on kuitenkin huolehdittava siitä, että menettelytapoihin ei tule syytteestä sopimismenettelyn kaltaista kaupankäynnin luonnetta, koska se sisältää monia rikosoikeudenhoitojärjestelmän uskottavuuden ja rikosasian vastaajan oikeusturvan kannalta kielteisiä piirteitä.

Rikosasian prosessinkohteen rajaamista ja täsmentämistä voidaan kehittää rikosasian esitutkintaa ja syyteharkintaa tehostamalla sekä lisäämällä niiden avoimuutta. Käräjäoikeudessa tapahtuvassa rikosasian valmistelussa puolestaan voidaan pyrkiä mahdollisuuksien mukaan rajaamaan tarvittavaa oikeudenkäyntiaineistoa. Näillä toimenpiteillä on mahdollista tehostaa rikosoikeudenkäyntiä ilman syytteestä sopimisen kaltaisten menettelyjen käyttöönottoa. Lisämahdollisuuksia rikosoikeudenkäynnin tehostamiseksi antaisi syyttäjän aseman kehittäminen esitutkinnassa komitean toisaalla (jakso V.3.2.) esittämällä tavalla.

2. Sovittelu tuomioistuimissa

2.1. Yleistä

Suurin osa tuomioistuimiin viedyistä riidoista niin Suomessa kuin muissakin länsimaissa päättyy ilman täysimittaista oikeusprosessia, kun juttu esimerkiksi perutaan tai sovitaan. Niissäkin tapauksissa, joissa annetaan tuomioistuimen auktoritatiivinen määräys (tuomio), ei useimmiten ole varsinaista riitaa, vaan kyse on esimerkiksi velan perinnästä summaarisessa menettelyssä. Näin ollen täysimittainen oikeudenkäynti on kaikkia riidanaiheita ja koko riitojenratkaisukenttää ajatellen varsin harvinainen menettely. Lisäksi perinteisen riidanratkaisun vaihtoehtoina tuomioistuimissa on Suomessa käytetty erilaisia summaarisia menettelyitä - aikaisemmin maksamismääräysmenettelyä ja

lainhakua ja nykyisin asian ratkaisemista yksinkertaistetussa kirjallisessa menettelyssä. Myös tuomioistuimissa käytävä sovintomenettely on vaihtoehto täysimittaiselle oikeudenkäynnille.

Sovittelu riita-asioissa on muodossa tai toisessa ollut alioikeusuudistuksen toteuttamisen jälkeen kasvavan kiinnostuksen kohteena. Tuomioistuinsovittelusta on julkaistu runsaasti oikeustieteellisiä kirjoituksia ja sitä on tutkittu empiirisesti esimerkiksi oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen riitaprosessi uudistuksen arviointia koskevan seurantatutkimuksen yhteydessä (ks. OPTULAN julkaisu 154. Helsinki 1998). Lisäksi vireillä on useita aihetta koskevia tutkimushankkeita. Oikeusministeriön työryhmä on hiljattain julkaissut tuomioistuinsovittelua koskevan mietinnön (oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2003:2), jossa ehdotetaan säädettäväksi laki riita-asioiden sovittelusta yleisissä tuomioistuimissa.

Suomessa riita-asioiden tuomioistuimessa tapahtuvasta sovittelusta käytävä keskustelu ei ole pelkästään kotoperäistä, vaan se on yhteydessä aiheesta laajemmin kansainvälisesti ja eri maissa käytävään keskusteluun. Euroopan neuvoston piirissä on annettu useita suosituksia sovittelusta, jotka koskevat myös sovittelua tuomioistuimissa. Myös Euroopan unionin piirissä on keskusteltu aiheesta ja julkaistu sitä koskevia asiakirjoja. Eri maissa tuomioistuinlaitosta koskevien uudistusten yhteydessä sovittelumenettelyjen kehittäminen tuomioistuimissa on ollut keskeisenä tavoitteena. Esimerkiksi Ruotsissa on vuonna 2001 ehdotettu tuomioistuinsovittelun tehostamista ja erityisen tanskalaismallisen tuomioehdotusmallin käyttöönottamista. Norjassa puolestaan on vuodesta 1997 ollut viidessä alioikeudessa ja yhdessä muutoksenhakutuomioistuimessa käynnissä kokeilu, jossa tuomioistuimille on annettu mahdollisuus ohjata riita-asiat tuomioistuimen järjestämään sovittelumenettelyyn. Tanskassa on hiljattain tehty aloite norjalaisen sovittelukokeilun kaltaisen sovintomenettelyn aloittamisesta ja sitä koskeva kokeilu on siellä käynnistymässä. Myös Saksassa, Ranskassa, Englannissa ja Alankomaissa on vireillä tuomioistuinsovittelun kehittämiseen ja edistämiseen tähtäviä hankkeita.

Sovintojen ja sovintomenettelyn merkityksen kasvu on siten kaikkiaan varsin ajankohtainen kansainvälinen kehityssuunta ja sovittelusta keskustellaan monilla kansainvälisillä foorumeilla. Kun sovittelu on laajasti eri maissa hyväksytty riitojen ratkaisutapana osaksi virallisjärjestelmää, se on samalla merkinnyt pyrkimystä kehittää sovittelutoimintaa ja rationalisoida sitä. Lisäksi keskustellaan siitä, onko sovittelulla erityistä merkitystä tuomioistuinmenettelyn kokemiseksi oikeudenmukaisena ja sitä myöten ihmisten sitoutumisessa tehtyihin päätöksiin.

Sovittelun kytkemiseksi oikeudenkäyntiin löytyy eri maista runsaasti erilaisia malleja. Eräissä maissa riita-asiaa on käsiteltävä tuomioistuimen ulkopuolisessa sovittelussa pakollisena esivaiheena ennen kuin asia voidaan saattaa vireille tuomioistuimessa. Tällainen oikeudenkäyntiä edeltävä sovittelu on käytössä esimerkiksi Norjassa, jossa periaatteessa kaikkien riita-asioiden käsittely alkaa sovintolautakunnassa (*forliksråd*). Toisena perusmallina on useissa maissa annettu tuomioistuimelle mahdollisuus ohjata vireillä olevan riita-asian asianosaiset käsittelemään riitansa oikeudenkäynnistä erillisessä sovintomenettelyssä, joka toteutetaan joko tuomioistuimen sisällä tai sen ulkopuolella erillisen sovittelijan johdolla. Tällainen malli on käytössä esimerkiksi Ruotsissa, jossa tuomioistuin voi velvoittaa asianosaiset osallistumaan määräämänsä sovittelijan johdolla käytävään sovintoneuvotteluun. Kolmas hyvin yleisesti eri maissa käytössä oleva malli on nykyistä suomalaista tuomioistuinsovittelua vastaava menettely, jossa tuomioistuin

itse voi oikeudenkäynnin osana harjoittaa sovittelua. Näin voidaan menetellä esimerkiksi Ruotsin, Norjan ja Tanskan riita-asiain oikeudenkäynnissä. Näistä pelkistetysti kuvatuista perusmalleista on eri maissa lukuisia erilaisia muunnoksia ja yhdistelmiä.

Tässä jaksossa käsitellään tuomioistuimessa tapahtuvaa sovittelua täysimittaiselle oikeudenkäynnille vaihtoehtoisena riita-asioiden ratkaisemistapana. Myös sovittelua hallintolainkäyttöasioissa pohditaan tässä jaksossa. Muita täysmittaisen oikeudenkäynnin vaihtoehtoja, kuten summaarista menettelyä ja mahdollista yksinkertaistettua riita-asiain menettelyä (*small claims*), käsitellään mietinnössä toisaalla (V.3.4.3. ja VI.4.6.). Rikosasioiden sovittelua on puolestaan käsitelty edellä tämän pääluvun jaksossa 1.7.2.

Ensiksi käsitellään kysymystä, kuuluuko sovittelu ylipäätään tuomioistuimiin ja mikä on sovintomenettelyn suhde varsinaiseen riita-asiainoikeudenkäyntimenettelyyn. Tämän jälkeen selostetaan tuomioistuimen sovintomenettelyn nykytilaa Suomessa ja sen ongelmakohtia. Lopuksi hahmotetaan sitä, miten riita-asioiden sovittelua tuomioistuimessa tulisi kehittää.

2.2. Miksi sovittella tuomioistuimissa

Tuomioistuinten perustuslailliseen tehtävään tuomiovallan käyttäjänä ja lainkäytön funktioista käytyyn keskusteluun liittyen eräissä puheenvuoroissa on suhtauduttu jossain määrin pidättyvästi tuomioistuinten harjoittamaan sovitteluun. Kritiikin ydin on ollut siinä, että tuomioistuinten perustehtävänä ei ole sovittella vaan jakaa oikeutta. Vaikka sovinnon syntymisen on katsottu sinällään olevan suotavaa, sitä ei ole kuitenkaan hyväksytty siviiliprosessin ensisijaiseksi päämääräksi, vaan pikemminkin prosessin sivutuotteeksi, joka syntyy jos on syntyäkseen. Sovitteluun pidättyvästi suhtautuvissa puheenvuoroissa on siis korostettu tuomioistuinten tehtävää oikeussuojan antajana eikä tuomioistuinten tehtävälle konfliktinratkaisijana ole annettu niin suurta painoarvoa.

Sovitteluun tuomioistuimessa on suhtauduttu kriittisesti myös käytännöllisten näkökohtien vuoksi. Tällöin huomiota on kiinnitetty sovintomenettelyn ongelmakohtiin. Tuomioistuimen puolueettomuuden on katsottu voivan eri tekijöistä johtuen vaarantua tuomarin sovittelutoiminnan vuoksi. Tuomareiden on toisinaan katsottu pyrkivän sovintoon väkisin, jolloin tuomarin rooli on saattanut hämärtyä. Varjopuolena on nähty myös esimerkiksi se, että sovinto ei ole välttämättä materiaalisesti oikea ratkaisu ja etenkin heikompi osapuoli saattaa tehdä itselleen epäedullisen sovinnon tai luopua oikeuksistaan esimerkiksi kuluriskin vuoksi. Näitä tuomioistuimen sovintomenettelyn ongelmakohtia käsitellään tarkemmin jäljempänä.

Tuomioistuimen sovintomenettelystä voidaan oikeutetusti katsoa toisinaan aiheutuvan edellä lueteltuja ongelmia. Ongelmat eivät kuitenkaan ole voittamattomia, vaan niitä voidaan erilaisilla toimilla pyrkiä poistamaan. Toisaalta tuomioistuimen sovintomenettelyllä on monia kiistattomia erilaisilla sovintomenettelyillä yleisemminkin olevia etuja (ks. edellä jakso 1.3.1.). suhteessa perinteiseen tuomioistuinmenettelyyn. Se voi esimerkiksi monessa tilanteessa olla asianosaisille täysimittaista oikeudenkäyntiä halvempi ja nopeampi keino saada riita ratkaistuksi. Sovittelussa voidaan myös varsinaista riidankohdetta laajemmin ottaa huomioon osapuolten tarpeet ja kytkeä ratkaisun tekemiseen sellaisia elementtejä, joista varsinaisessa riidassa ei ole kysymys, mutta jotka ovat molemmille osapuolille tulevaisuudessa tärkeitä (esim. liike- tai

perhesuhteet). Sovittelussa osapuolet pääsevät paremmin vaikuttamaan menettelyn ja myös ratkaisun sisällön muotoamiseen.

Sen lisäksi, että sovittelulla ylipäätään on mainittuja etuja, tuomioistuimessa tapahtuvalla sovittelulla on vielä lisäksi eräitä etuja suhteessa tuomioistuinten ulkopuolella tapahtuvaan sovitteluun. Tuomareiden riippumattomuus ja puolueettomuus, jotka ominaisuudet ovat sovittelijallekin tärkeitä, on erityisellä tavalla taattu. Tuomarit ovat sekä koulutuksensa että kokemuksensa kautta harjaantuneet huolehtimaan, että menettelyssä toteutuu oikeudenmukaisuus ja osapuolten tasavertaisuus. Vaikka tuomioistuinsovittelukin voi olla varsin vapaamuotoista menettelyltään, tuomareiden on huolehdittava, että osapuolten menettelyllisiä perusoikeuksia ei siinä loukata. Tämä on tärkeää etenkin tilanteissa, joissa asianosaiset ovat esimerkiksi taloudellisten tai tiedollisten valmiuksiensa vuoksi prosessissa epätasa-arvoisessa asemassa. Osapuolten oikeusturva voi siten tuomioistuinsovittelussa toteutua paremmin kuin sovittelussa tuomioistuimen ulkopuolella.

Tuomarit ovat myös tottuneita käsittelemään riita-asioissa useasti ilmeneviä vaikeita oikeudellisia ja näytöllisiä kysymyksiä sekä keskustelemaan niistä asianosaisten kanssa. Riitakysymysten läpikäynti tuomarin johdolla saattaa edistää sovinnon syntymistä ja mahdollisessa sovinnossa voidaan tarvittaessa ottaa huomioon aineellisen oikeuden esimerkiksi heikomman osapuolen suojaa korostavia säännöksiä sovinnon aineellisen sisällön muotoamisessa. Tuomioistuimessa tapahtuvaa sovittelua voikin näistä lähtökohdista leimata parhaimmillaan erityisen asiantuntemuksen ilmapiiri ja tuomarin toimiessa sovittelijana koko sovittelutoimintaan kohdistuva luottamus voi vahvistua. Tuomioistuimessa sovittelussa voidaan myös tuomioistuinten ulkopuolella tapahtuvaa sovittelua paremmin ottaa huomioon juttuun tavalla tai toisella sidoksissa olevien sivullisten edut ja asema. Merkittävä tuomioistuinliitännäisen sovittelun etu on sekin, että sovittelun lopputulos voidaan suoraan vahvistaa tuomioistuimessa ja se on siten sellaisenaan täytäntöönpanokelpoinen.

Sovittelusta käydyn keskustelun yhtenä taustatekijänä on ihmisten tuomioistuimille asettamien odotusten muuttuminen tai ainakin niiden uudenlainen painottuminen. Kaikissa asioissa ja asiaryhmissä perinteinen jäykkä ja muutosidonnainen tapa ratkaista asioita ei aina tyydytä ihmisiä. Tuomioistuimissa harjoitettava sovittelu voi perinteiseen auktoritatiiviseen oikeudenkäyntimenettelyyn verrattuna useissa tilanteissa paremmin tyydyttää ihmisten muuttuvia tarpeita ja olla omiaan lisäämään ihmisten sitoutumista tehtyihin ratkaisuihin sekä heidän luottamustaan tuomioistuinta ja koko oikeusjärjestelmää kohtaan. Alioikeusuudistuksen myötä uudistunut riita-asiainprosessi suullisine valmisteluineen ja alioikeusuudistusta seurannut tuomarikulttuurin hiljattainen muutos kohti vuorovaikutuksellisempaa prosessia ovat myös käytännössä antaneet aikaisempaa parempia mahdollisuuksia tuomioistuinsovittelun toteuttamiselle.

Kysymykseen siitä, kuuluuko sovittelu ylipäätään tuomioistuihin, onkin siitä koituvien etujen vuoksi vastattava myöntävästi. Kokemukset alioikeusuudistuksen myötä käyttöön otetusta tuomioistuimen sovintomenettelystä ovat olleet pääosin myönteisiä, vaikka ongelmakohtiakin – joita käsitellään tarkemmin jäljempänä – on ilmennyt. Myös kansainvälinen kehitys on laajasti tuomioistuimessa tapahtuvaa sovittelua tukevaa. Vaikka kehitystä niin meillä kuin muissakin maissa on ohjannut osittain perinteisen tuomioistuinmenettelyn ongelmat, kuten sen kalleus ja hitaus, on tuomioistuinliitännäisellä sovittelulla monessa tilanteessa näistä riippumattomia merkittäviä

etuja. Myöskään perustuslaki tai muu lainsäädäntö ei aseta tuomioistuinliitännäisen sovittelun kehittämislle esteitä.

Tuomioistuinliitännäisen sovittelun kehittäminen ei puolestaan sulje pois tuomioistuimen ulkopuolella käytettävien erilaisten sovittelumuotojen kehittämistä. Päinvastoin tulevaisuuden konfliktinratkaisujärjestelmien kokonaiskuvaa hallitseva piirre on menettelyjen moninaisuus, joka puolestaan kuvastaa hyvin mietinnön yleisjaksossa kuvattua yleisempää yhteiskunnan ja oikeuden eriytymistä ja pirstaloitumista. Kun konfliktit ja oikeusongelmat ovat monitahoisia, tarvitaan myös niiden ratkaisemiseksi erilaisia menettelymuotoja.

Tuomioistuinliitännäinen sovittelu riita-asioissa on tullut Suomeen jäädäkseen. Uusi riita-asiain oikeudenkäyntimenettely on osoittautunut hyvin soveltuvaksi sovittelutoimintaan ja sovittelu on myös lyönyt itsensä läpi tuomioistuinkulttuurissa. Nykyisessä riita-asiain oikeudenkäyntimenettelyssä tuomarin materiaallinen prosessinjohto – sovittelutoimet siihen sisältyen – on aktiivista, kun sitä ennen alioikeusuudistusta leimasi pitkään passiivisuus. Ennen uudistusta oikeudenkäynti oli myös hierarkkista ja jäykkää. Riita-asioissa käyttöön otetun suullisen valmisteluvaiheen myötä menettely on muodostunut aikaisempaan verrattuna epämuodollisemmaksi ja joustavammaksi. Oikeudenkäyntiavustajien lisäksi nykyisin myös asianosaisilla on aikaisempaa paremmat mahdollisuudet osallistua menettelyn muotoutumiseen ja oikeudenkäynnin aikana käytävään vuoropuheluun ja saada näin näkemyksensä kuuluviin oikeudenkäynnissä. Nämä kaikki seikat ovat tehneet riita-asiain oikeudenkäynnistä uudella tavalla vuorovaikutuksellisen, mikä paitsi saattaa ylipäättään lisätä prosessin kokemista oikeudenmukaisena, myös edistää sovittelun toteuttamista ja sen onnistumista.

Sovittelun edelleen kehittämisen ja yhteensovittamisen perinteisen tuomioistuinmenettelyn kanssa on oltava tuomioistuinlaitoksen yksi lähivuosisien ja -vuosikymmenten keskeisistä painopistealueista. Tuomioistuinten yhteiskunnallisen aseman ja ihmisten oikeusturvan toteutumisen kannalta ei ole riittävää, että tuomioistuimet harjoittavat pelkästään perinteistä tuomitsemistoimintaa, vaan niiden menettelyjä on kehitettävä siten, että ne pystyvät tarjoamaan ihmisille ja yhteisöille konfliktinratkaisupalveluja laajemminkin. Tuomioistuinten rooli riidanratkaisuelimenä siten monipuolistuu, jolloin ihmisillä on enemmän valinnanvaraa harkitessaan keinoja riitojensa ratkaisemiseksi. Aikaisemmin mietinnössä esiteltyjen tuomioistuinten funktioiden osalta tämä merkitsee sitä, että konfliktinratkaisufunktio etenkin dispositiivisissa asioissa tulee korostumaan.

Tuomioistuinten perustehtävä oikeussuojan antajana kuitenkin säilyy tulevaisuudessakin, eikä sovittelun kehittäminen voi merkitä kaikkien asioiden automaattista sovittelua. Tuomioistuimissa käsiteltävät asiat ja niiden taustalla olevat osapuolten motiivit ovat niin erilaisia, että sovittelu ei sovi kaikkien asioiden ratkaisutavaksi yhtä hyvin. Tuomioistuinten yhteiskunnallisen ohjailuvaikutuksen kannalta puolestaan olisi epätoivottava kehityssuunta, jos tuomioistuimet eivät tulevaisuudessa ratkaisisi riita-asioita ollenkaan tuomiolla.

Tuomioistuinten tulevan toiminnan kannalta merkittävä ja osittain ratkaisematta oleva kysymys on, miten perinteinen tuomioistuinmenettely ja riita-asioiden sovittelu tuomioistuimissa sovitetaan yhteen ja kuinka sovittelusta aiheutuvia ongelmia ja sen synnyttämiä uudenlaisia kysymyksenasetteluja ratkaistaan. Seuraavissa jaksoissa

hahmotetaan mahdollisia kehittämissuunnitelmia ja vastauksia näihin kysymyksiin lähtien tuomioistuimissa nyt käytössä olevasta sovittelusta ja siitä tällä hetkellä käytävästä keskustelusta. Ennen tätä tarkastellaan kuitenkin kysymystä, miten sovittelun kehittäminen on yhteydessä perinteisen riita-asiain oikeudenkäyntimenettelyn ongelmiin.

2.3. Sovittelun suhde riita-asiain oikeudenkäyntimenettelyyn heikkouksiin

Yhtenä sovittelun perusteluna on pidetty niin Suomessa kuin muissakin maissa riita-asioiden pitkiä käsittelyaikoja ja korkeita kustannuksia perinteisessä tuomioistuinmenettelyssä. Etenkin intressiltään pienehköissä asioissa sovintomenettely on katsottu olevan näistä syistä erityisen aiheellista. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen aihetta käsitelleen tutkimuksen mukaan myös käytännössä kustannusten ja ajan säästö ovat keskeisiä selittäviä tekijöitä sovintojen suosiolle (Optulan julkaisuja 154. Helsinki 1998).

Sovintomenettelyn edistämisen syynä ei kuitenkaan saisi olla ensisijaisesti perinteisen riita-asiain oikeudenkäyntimenettelyn heikkoudet, vaan sovittelusta yleisemmin koituvat edut kuten osapuolten suhteiden säilyminen ja heidän parempi sitoutumisensa tehtyyn ratkaisuun. Jos perinteisessä oikeudenkäyntimenettelyssä on puutteita, ne on ensisijaisesti pyrittävä poistamaan, eikä paikata niitä kehittämällä sovintomenettelyä. Kuten mietinnössä on jo aikaisemmin todettu, oikeussuojaa hakevilla tulisi aina olla aito mahdollisuus valita perinteisen oikeudenkäyntimenettelyn ja sille vaihtoehtoisten menettelyjen, kuten sovittelun, välillä.

Komitea on toisaalla mietinnössä nähnyt perinteisen riita-asiain oikeudenkäyntimenettelyn eräksi keskeisiksi heikkouksiksi hitauden ja korkeat kustannukset. Heikkouksien ei ole katsottu johtuvan niinkään nykyisistä prosessisäännöksistä vaan siitä, että uusien oikeudenkäyntimenettelyjen arvot ja tavoitteet eivät ole kaikilta osin toteutuneet prosessitodellisuudessa.

Komitea on esittänyt menettelyä vaivaavien heikkouksien karsimiseksi toisaalta menettelyjä koskevan laatutyön tehostamista ja toisaalta eräitä lainsäädännöllisiä uudistuksia. Käsittelyjen nopeuttamiseksi on esitetty asianosaisille eräitä oikeussuojakeinoja hidasta käsittelyä vastaan ja muitakin käsittelyn nopeuteen vaikuttavia ehdotuksia on tehty. Oikeudenkäyntikustannuksista aiheutuvaa epäkohtaa on puolestaan esitetty korjattavaksi luopumalla osittain intressiltään vähäisissä riita-asioissa tuntiveloitukseen perustuvasta oikeudenkäyntikulujen määräytymisestä ja ottamalla sen sijaan näissä asioissa käyttöön kiinteät juttukohtaiset kulukatot. Komitea on tehnyt myös muita esityksiä perinteisen oikeudenkäyntimenettelyn ”kilpailukyvyyn” parantamiseksi suhteessa sille vaihtoehtoisiin menettelymuotoihin kuten sovitteluun (VI). Lisäksi useat muut komitean tekemät ehdotukset, kuten tuomareiden ja oikeudenkäyntiavustajien ammattitaidon kohentaminen, vaikuttavat välillisesti saman tavoitteen toteuttamiseen.

Samalla kun sovittelua tuomioistuimissa kehitetään, on siis samanaikaisesti huolehdittava perinteisen riita-asiain oikeudenkäyntimenettelyn toimivuudesta. Riitojen tuloksellinen ratkaiseminen tuomioistuinten ulkopuolisissa menettelyissä ja tuomioistuinten sisällä perinteiselle tuomioistuinprosessille vaihtoehtoisissa menettelyissä, kuten sovittelussa, edellyttävät nekin toimivuutta varsinaiselta riita-asiain

oikeudenkäyntimenettelyltä. Vaihtoehtoiset riidanratkaisumenetelmät eivät muutoinkaan voi koskaan korvata tuomioistuinmenettelyä, vaan ainoastaan täydentää sitä. Tämän vuoksi on syytä tähdentää sitä, että perinteistä riita-asiain tuomioistuinmenettelyä on edelleen kehitettävä niin, että se on aina tosiasiallisesti sitä tarvitsevien käytettävissä niin ratkaisujen laadun kuin myös menettelyn laatutekijöiden kuten nopeuden ja halpuuden suhteen.

2.4. Sovittelun tausta ja nykytila

2.4.1. Yleistä

Sovittelu tuli käräjäoikeuksien riita-asioiden oikeudenkäyntimenettelyn oleelliseksi osaksi alioikeusuudistuksen yhteydessä oikeudenkäymiskaareen otettujen uusien sovittelusäännösten myötä. Sinällään tuomioistuinliitännäisessä sovittelussa ei kuitenkaan ollut ajatuksellisesti mitään uutta. Kun ajassa mennään riittävästi taaksepäin, havaitaan, että sovittelu on ollut itse asiassa koko varhaisen tuomioistuinmenettelyn keskeisin tapa ratkaista konflikteja. Käräjillä haettiin alkujaan nimenomaisesti osapuolten kesken yhteistä konsensusta, johon sekä osapuolet että laajemminkin koko oikeusyhteisö voisi tyytyä.

Oikeusajattelu on kuitenkin nykyään tyystin toisenlaista kuin varhaisessa yhteiskunnassa, jossa suvulla oli merkittävä asema ja valtio sekä yleisemminkin yhteiskunnallinen koneisto oli kehittymätöntä. Yhteiskunnan modernisoituessa kirjoitettu nimenomaisilla päätöksillä asetettu oikeus, lainsäädäntö, tuli oikeusajattelun perustaksi. Samalla valtio kehittyessään otti haltuunsa ja vastataksaan konfliktinratkaisusta. Pitkän ajan kuluessa kehittyivät modernit tuomioistuimet ja niiden oikeudenkäyntimenettelyt osin liittyen oikeusvaltiolliseen kehitykseen.

Nykyisin elettyä aikaa on puolestaan luonnehdittu myöhäismoderniksi yhteiskunnaksi, jolle on ominaista paitsi perinteisten yhteiskuntarakenteiden myös arvomaailmojen ja oikeusajattelun sekä oikeuden eriytyminen, pirstaloituminen ja moniarvoistuminen. Tämän on katsottu useissa puheenvuoroissa merkitsevän sitä, että oikeusvaltiollisen ennustettavan ja yhdenmukaisen lainkäytön rinnalle tulee tarve tapauskohtaisen oikeuden etsimiseen ja soveltamiseen – lain soveltamistapa siten jossain määrin suhteellistuu. Sovittelujärjestelmien kehittyminen on osa tätä kehitystä ja ne vastaavat tarpeeseen monipuolistaa konfliktinratkaisujärjestelmää.

2.4.2. Menettelyn säännöspohja ja syntyhistoria

Vuonna 1993 toteutetun alioikeusuudistuksen yksi tavoite oli sovintojen edistäminen riita-asioiden tuomioistuinkäsittelyissä. Tosin jo ennen alioikeusuudistustakin tuomarin oli oikeudenkäymiskaaren 20:2 §:n mukaan kehotettava riitapuolia sovintoon, jos ”asia on sellainen, että sovinnonteko oli luvallinen”. Käytännön tuomioistuintoiminnassa sovinnon edistämistä koskeva säännös oli kuitenkin jäänyt lähes kuolleeksi kirjaimiksi.

Riita-asiain oikeudenkäyntimenettelyä koskevien säännösten uudistamisen yhteydessä käyttöön otetun riita-asiain valmistelun katsottiin mahdollistavan myös

tuomioistuinsovittelun aikaisempaa paremman toteuttamisen. Asian valmistelussa tuomioistuimella on katsottu olevan aikaisempaa paremmat mahdollisuudet edistää sovinnon aikaansaamista. OK 5:19 §:n 4 kohtaan (1052/1991) otettiin säännös, jonka mukaan valmistelussa oli selvitettävä, onko asiassa edellytyksiä sovinnolle. Säännös edellyttää tuomioistuimelta sitä, että jokaisen riita-asian valmistelussa on selvitettävä mahdollisuus päästä sovinnolliseen ratkaisuun. Säännös on tarkoitettu koskemaan lähinnä dispositiivisia riita-asioita, mutta sillä on merkitystä myös indispositiivisten tai osittain indispositiivisten asioiden käsittelyssä.

Sovittelua koskevat tarkemmat säännökset ovat oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 26 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan asiassa, jossa sovinto on sallittu, tuomioistuimen on pyrittävä saamaan asianosaiset sopimaan asia. Pykälän 2 momentin mukaan katsoessaan sen sovinnon edistämiseksi aiheelliseksi, tuomioistuin voi, huomioon ottaen asianosaisten tahdon, asian laadun ja muut seikat, myös tehdä asianosaisille ehdotuksensa asian sovinnolliseksi ratkaisuksi.

Hallituksen esityksessä (HE 15/1990) ehdotettiin pelkästään 1 momentin sisältöisen säännöksen ottamista oikeudenkäymiskaareen. Eduskunnan lakivaliokunta, joka hallituksen esityksen tavoin piti sovinnon edistämistä tärkeänä, esitti kuitenkin sovintoa koskevan pykälän terävöittämistä hallituksen esittämästä (LaVM 16/1990). Valiokunta katsoi, että jos sovinnon edellytykset olivat olemassa, tuomioistuimen oli edistettävä sovintoa aktiivisesti. Tätä silmällä pitäen lakivaliokunta lisäsi lakiehdotukseen säännöksen, jonka mukaan tuomioistuimen oli sovinnon edistämiseksi esitettävä asianosaisille ehdotuksensa asian sovinnolliseksi ratkaisuksi. Vielä ennen lain voimaantuloa hallitus antoi uuden esityksen, jolla haluttiin rajoittaa tuomioistuimen sovintopyrkimystä (HE 79/1993). Eduskunta piti kuitenkin sovinnollisten ratkaisujen määrän lisäämistä eräänä uuden riita-asiaain menettelyn keskeisenä tavoitteena. Tuomareita oli kannustettava omaksumaan aikaisempaa aktiivisempi prosessinjohto ja edistämään sovintoon pääsemistä kaikissa asioissa, joissa sovinto oli sallittu ja joissa sovinto näytti asianmukaiselta ratkaisulta (LaVM 11/1993). Sen sijaan sovintoehdotuksen tekemisen edellytykseksi säädettiin nykyisessä laissa mainitut tuomarin harkintaa ohjaavat seikat.

Riita-asian uudistamista koskevan hallituksen esityksen tavoitejaksossa (HE 15/1990 vp) ei ole lainkaan kerrottu, miksi sovintoja on pyritty edistämään ja miten sovintojen edistäminen suhtautuu alioikeusuudistuksen muihin tavoitteisiin. Lyhyehkössä tavoitteita ja keinoja kuvaavassa jaksossa uudistuksen tavoitteeksi on esitetty oikeusturvan parantaminen, jonka on ajateltu toteutuvan sitä kautta, että välittömyys, suullisuus ja keskitys johtavat aikaisempaa paremmin oikeaan aineellisoikeudelliseen lopputulokseen. Myöskään voimassaolevaa tilannetta ja sen epäkohtia koskevassa jaksossa ei ole lainkaan käsitelty sovintoja. Sen sijaan uudistuksen pääperiaatteita koskevassa osuudessa on myös sovinnosta kirjoitettu oma lyhyehkö jakso.

Oikeusoppineiden ja tuomareiden tuomioistuinsovittelusta käymässä keskustelussa on myös kiinnitetty huomiota siihen, että tuomioistuinsovittelua koskien hallituksen esityksessä tai lakivaliokunnan lausunnossa ei tarkemmin ole pohdittu esimerkiksi sitä, milloin sovinnon edellytykset ovat olemassa tai missä asioissa erityisesti tai missä laajuudessa tuomioistuimen tulee pyrkiä sovintoon.

Äsken 1.1.2003 voimaan tulleiden riita-asiainoikeudenkäyntiä koskevien uudistusten johdosta antamassaan lausunnossa eduskunnan lakivaliokunta edelleen korosti sovintojen tärkeyttä, vaikka tuomioistuinsovittelua koskevia säännöksiä ei uudistuksen yhteydessä muutettukaan. Valiokunnan mielestä aito sovinto on asianosaisten kannalta edullisin ratkaisu ja sovintoon pyrkiminen on edelleen perusteltua (LaVM 12/2002).

Oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 7 §:n (381/2003) mukaan myös hovioikeusmenettelyssä on asian valmisteluvaiheessa asian laadun mukaan selvitettävä, onko riita-asiassa edellytyksiä sovinnolle. Uudessa hovioikeusmenettelyssä valmistelusta vastaavalla tuomarilla on siten samanlainen aktiivinen sovinnon selvityselvollisuus kuin alioikeustuomarillakin. Käytännössä mahdollisuudet sovintoon muutoksenhakuvaiheessa ovat usein kuitenkin vähäisemmät kuin käräjäoikeudessa, mutta sovinnon edellytykset on kuitenkin hovioikeusvalmistelussakin selvitettävä. Sovinnollisia ratkaisuja myös käytännössä syntyy vielä hovioikeusvaiheessakin.

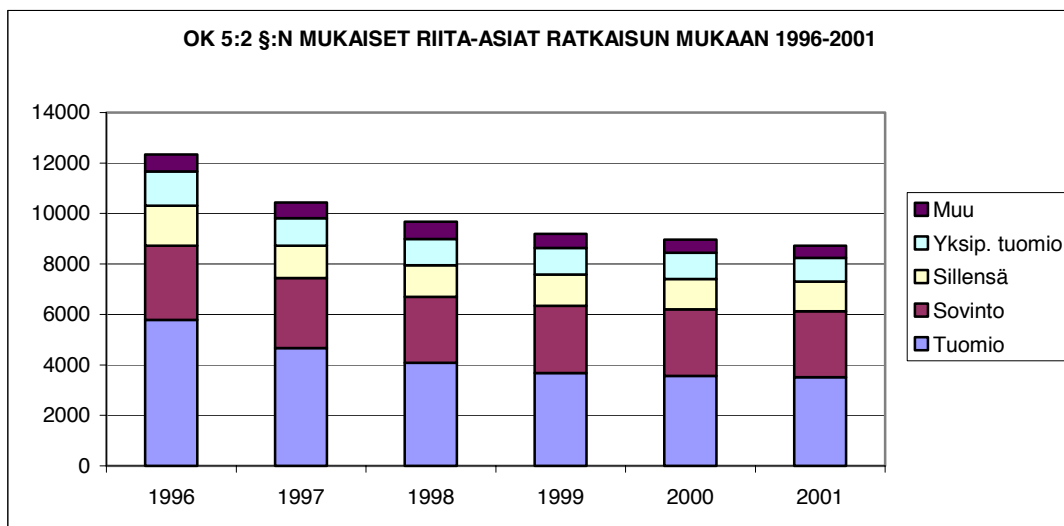
Oikeudenkäymiskaaren 20 luvussa on lisäksi sovintoa koskevia osin oikeudenkäymiskaaren alkuperäisessä muodossa olevia säännöksiä. Luvun 1 §:ssä on muun muassa säännökset sovinnon vahvistuttamisesta tuomioistuimessa, jolloin se käy sellaisenaan ulosottoperusteeksi.

2.4.3. Tilastotietoa sovinnosta

Tutkimusten ja tilastojen mukaan riita-asiain oikeudenkäyntimenettelyn uudistaminen ja siihen liittyen riita-asiain sovintoa koskevien säännösten käyttöön ottaminen on lisännyt tuomioistuimessa sovittujen ja sillensä jääneiden tapausten määrää riita-asioissa.

Seuraavasta taulukosta käy ilmi käräjäoikeuksissa oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 2 §:n mukaisella haastehakemuksella vireille tulleet ns. varsinaiset riita-asiat ratkaisun mukaan vuosilta 1996-2001.² Tilastossa riita-asioiden joukkoon on laskettu asunto-oikeusasiat ja erilliset turvaamistoimiasiat. Tämä vaikuttaa jonkin verran absoluuttisten lukujen vertailemiseen eri tilastojen kanssa, mutta suhdelukuina tarkastellen tilastointitavalla ei ole suurta merkitystä. Tilastossa sovittuihin asioihin on laskettu sekä sellaiset, joissa sovinto on vahvistettu että sellaiset, jotka ovat jääneet sillensä sovinnon vuoksi, mutta joissa tuomioistuin ei ole sovintoa vahvistanut. On huomattava, että noin puolet oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 2 §:n mukaisista asioista ratkaistaan jo kirjallisessa valmistelussa.

² Mukana siis ei ole oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 3 §:n mukaisista ns. summaarisista riita-asioista ne, jotka ovat riitautuneet ja edenneet suullisen valmistelun istuntoon tai pääkäsittelyyn. Oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 2 §:n mukainen haastehakemus on tarkoitettu varsinaisten riita-asioiden vireillepanoa varten ja sen sisällölle asetetaan korkeampia vaatimuksia kuin riidattomien velkomusasioiden käsittelyn vireille panemiseen tarkoitettulta oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 3 §:n mukaiselta haastehakemukselta.



Sovintoprosentti on vähitellen noussut ja on nykyisin lähes kolmanneksen luokkaa kaikista OK 5:2 §:n mukaisella haastehakemuksessa vireille tulleista riita-asioista, kun vastaavasti täysimittaisen oikeudenkäynnin käy läpi noin 40 prosenttia riita-asioista. Sovintoprosentti saattaa olla todellisuudessa tätä suurempikin, koska sillensä jääneiden juttujen, joita on ollut viime vuosina 13 – 14 prosenttia, joukossa on sellaisia, joiden käsittelyn raukeamisen syynä pohjimmiltaan on osapuolten pääseminen sopuun tavalla tai toisella, mutta tämä ei näy tilastoissa. Sovintojen määrä on lisääntynyt myös alioikeusuudistusta edeltäneestä ajasta. Esimerkiksi vuonna 1987 sovittujen tai sovinnon vuoksi sillensä jääneiden asioiden osuus oli tilastojen mukaan 25 % kaikista niistä riita-asioista, joissa sovinto oli sallittu.³

Riita-asioiden sovintoprosenttia voi pitää suhteellisen korkeana. Se kertoo ainakin siitä, että alioikeusuudistuksen yhteydessä käyttöön otetut sovittelua koskevat säännökset ovat käytännössä osoittaneet toimivuutensa.

Toisaalta sovintojen määrissä on paikallisia ja käräjäoikeuksien sisällä jopa tuomarikohtaisia eroja. Vuonna 2002 kaikista OK 5:2 §:n mukaan käräjäoikeuksissa vireille tulleista riita-asioista sovittiin 31 prosenttia. Esimerkiksi Tampereen käräjäoikeudessa sovintoprosentti oli 34, Turun käräjäoikeudessa 27, Raahen käräjäoikeudessa 12, Jyväskylän käräjäoikeudessa 36, Kuopion käräjäoikeudessa 34, Espoon käräjäoikeudessa 30, Helsingin käräjäoikeudessa 28, Vantaan käräjäoikeudessa 34, Lahden käräjäoikeudessa 37, Oulun käräjäoikeudessa 29 ja Rovaniemen käräjäoikeudessa 41. Alhaisin sovintoprosentti oli Vakkasuomen käräjäoikeudessa, jossa

³ Sovintoja koskeva kokonaiskuva muuttuu, kun tarkasteltavaksi otetaan tilastot, joissa on mukana kaikki käräjäoikeuksissa ratkaistut riita-asiat ja asioiden ratkaisuvaiheet. Oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 3 §:n mukaisena vireille tulleet yksinkertaistetussa menettelyssä käsiteltävät riita-asiat (ns. summaariset riita-asiat) muodostavat ylivoimaisen enemmistön kaikista käräjäoikeuksien käsittelemistä riita-asioista. Niiden käsittely on luonteeltaan massakäsittelyä, jossa pitkälti mekaanisesti vahvistetaan sinällään riidattomien lähinnä velkomusasioiden lopputulos täytäntöönpanotoimia varten. Näitä asioita käsittelevät käräjäoikeuksien kansliahenkilökuntaan kuuluvat yhdessä notaarien kanssa kun taas oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 2 §:n mukaisia varsinaisia riita-asioita käsittelevät tuomarit. Koska näissä asioissa ei ole osapuolten välillä aitoa riitaa, ei ole tarvetta sovittelakaan heidän välillään.

se oli 9 ja korkein Kajaanissa ja Kuusamossa, joissa se oli 55. Myös hovioikeuspiireittäin syntyneiden sovintojen määrissä on eroja.

Sovintoprosenteissa olevat erot voivat selittyä osittain jutturakenteesta johtuvilla syillä. Ne voivat toisaalta kertoa vakavastakin epäkohdasta ihmisten yhdenvertaisuudessa koskien tuomioistuinten sovittelutoimintaa. Ilmeisesti on jossain määrin sattumanvaraista ja pitkälti kiinni tuomareiden ja asianajajien suhtautumisesta sovintomenettelyyn ja heidän toimintatavoista, sovitellaanko ja kuinka aktiivisesti oikeudenkäynnissä. Sovittelua koskevat oikeudenkäymiskaaren säännökset ovat hyvin väljät ja jättävät paljon riippumaan yksittäisen tuomarin aktiivisuudesta, suuntautuneisuudesta ja viime kädessä suhtautumisesta sovitteluun.

Tilastojen mukaan vahvistetuista sovinnosta noin puolet syntyy jutun kirjallisessa valmistelussa ja toinen puoli suullisessa valmistelussa. Välittömässä pääkäsittelyssä tai pääkäsittelyssä syntyneiden sovintojen osuus on vähäinen, mutta ei kuitenkaan merkityksetön. Sovinnon vuoksi sillensä jääneissä jutuissa sovinto on vahvistetuista sovinnosta poikkeavasti syntynyt pääsääntöisesti kirjallisessa valmistelussa.

Tilastot tukevat sitä arkikokemuksen ja tutkimuksenkin osoittamaa seikkaa, että tuomioistuimen toimesta tapahtuva sovittelu tapahtuu selkeästi suullisen valmistelun loppuvaiheessa. Kirjallisessa valmistelussa sovinnosta keskusteleminen tuomarinhoidolla on jokseenkin vähäistä, mutta ei kuitenkaan aivan harvinaista. Suullisen valmistelun alkuvaiheessa sen sijaan sovinnosta keskustellaan jo useasti, lähes puolessa tapauksista. Pääkäsittelyssä sovintoasia sen sijaan otetaan esille hyvin harvoin. Käytyjen sovintoneuvottelujen painopisteen mukaisesti myös sovinnot syntyvät pääsääntöisesti suullisen valmistelun loppuvaiheessa.

2.4.4. Sovittelusta käydystä keskustelusta

Yleistä

Tuomitsemisessa ja sovittelussa on paitsi teoreettisesti myös käytännöllisestä näkökulmasta katsoen kysymys eri asioista. Tuomarilla on luonnostaan sovittelussa erilainen rooli kuin tuomitsemiseen tähtäävässä perinteisessä oikeudenkäyntimenettelyssä. Sovittelusta käydyssä keskustelussa tämä tuomarin roolien erilaisuus ja osin ristiriitaisuuskin on heijastunut epä tietoisuutena siitä, miten tuomarin ja sovittelijan rooli ovat samassa prosessissa sovitettavissa yhteen. Epätietoisuus on heijastunut myös käytännön sovintomenettelyssä esimerkiksi tuomareiden vaihtelevina sovittelukäytäntöinä

Sovintomenettelyn ongelmia

Nykymuotoisen sovintomenettelyn ongelmallisina kohtina on nähty toisaalta tuomioistuimen puolueettomuuden vaarantuminen ja toisaalta kysymys siitä, millaiseen sovintoratkaisuun tuomarin tulisi pyrkiä. Puolueettomuuden vaarantumisen on herkästi katsottu olevan käsillä silloin, jos tuomioistuin sovittelee osapuolten välillä aktiivisesti. Tuomarin aktiivinen sovittelu on toisinaan asianosaisten taholta voitu kokea sovintoon painostamiseksi. Tässä yhteydessä on puhuttu jopa pakkosovinnosta. Toisaalta tuomarin aktiivisuus on sellainen tekijä, joka monesti juuri johtaa sovinnon syntymiseen. Osa

asianajajista on myös pitänyt hyvänä sitä, että kun tuomari aktiivisesti sovittelee ja samalla kertoo alustavia näkemyksiään esimerkiksi jutun oikeudellisesta luonteesta ja eri ratkaisuvaihtoehdoista, ei jutun ratkaisu tule osapuolille ennakoimattomana ja yllätyksellisenä.

Käytännössä onkin erotettavissa asiaa sovittelevan tuomarin roolista kaksi perusmallia. Aktiivinen tuomari keskustelee osapuolten kanssa yhdessä ja erikseen ja yrittää saada erilaisia sovittelukeinoja hyödyntäen osapuolten näkemykset niin lähelle toisiaan, että asia päättyy sovinnolliseen ratkaisuun. Aktiivisen tuomarin vastakohtana on passiivisempi tuomari, joka kyllä nostaa sovinnon tekemisen asian käsittelyn kuluessa esille, mutta pyrkii itse sovinnon etsimisessä olemaan taustalla ja tyytyy tarjoamaan osapuolille sellaiset puitteet, että he voivat itse löytää asiaan sovinnollisen ratkaisun.

Tuomarin roolista sovinnon tekijänä on käyty runsaasti keskustelua sovintomenettelyn käyttöön ottamisesta saakka. Nykyisen sovintomenettelyn käyttöön ottamiseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 15/1990, s. 64) mukaan pyrkiessään saamaan asianosaiset sopimaan asian, tuomioistuimen on kiinnitettävä huomiota muun muassa asian laatuun. Myös silloin, kun asianosainen on ilmoittanut, että hän haluaa saada asian ratkaistuksi tuomiolla, tuomioistuimen tulee luopua yrityksestä saada sovinto aikaan ja jatkaa asian käsittelyä niin, että se voidaan ratkaista tuomiolla. Heti alioikeusuudistuksen voimaan tulon jälkeen käydyssä keskustelussa tuotiin esille, että tuomarin on tavoiteltava jutussa aineellisen lainsäädännön mukaista sovintoa. Hallituksen esityksen perustelutkin ohjasivat keskustelua tähän suuntaan, kun niissä todettiin, että tuomioistuimen ehdottaman sovinnon tulisi olla aineellisen oikeuden mukainen (s. 29). Hallituksen esityksen perusteluissa korostettiin toisaalta tuomarin tehokasta aineellista prosessinjohtoa sovinnon aikaansaamisen edistämiseksi, mutta toisaalta painotettiin sitä, että tuomioistuimen sovittelun samoin kuin aineellisen prosessin johdonkin tulee tapahtua siinä muodossa, ettei tuomioistuimen puolueettomuus vaarannu.

Myös tuomarin tekemän sovintoehdotuksen on katsottu vaarantavan tuomarin puolueettomuutta, koska tuomari tällöin joutuu yleensä ottamaan kantaa asiaan epätäydellisen prosessiaineiston valossa. Jos sovintoehdotus ei mene läpi, asianosaiset voivat epäillä, kykeneekö tuomari sovintoehdotuksensa jälkeen enää ratkaisemaan puolueettomasti asiaa. Myös tuomarin osapuolten kanssa toisen osapuolen läsnäolematta käymät sovintoneuvottelut ovat herättäneet pohdintoja puolueettomuuden ja muutoinkin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen näkökulmasta. Näissä erilliskeskusteluissa tuomari voi esimerkiksi saada tietoonsa sellaisia asioita, joita hän ei voi käyttää asiaa tuomiolla ratkaistessaan, koska ne eivät ole tulleet vastapuolen tietoon ja menettely voi muutoinkin olla kyseenalainen oikeudenkäynnin keskeisten periaatteiden kuten kontradiktorisuuden ja julkisuuden kannalta. Erilliset neuvottelut voivat myös herättää asianosaisissa epäluuloja tuomarin puolueettomuutta kohtaan.

Toisaalta on korostettu sitä, että kysymys siitä, luottavatko osapuolet tuomarin puolueettomuuteen, ei ole viime kädessä kiinni noudatettavasta sovintotekniikasta, vaan siitä, miten tuomari niitä yksittäistapauksessa käyttää. Merkitystä on annettu samalla tuomarin henkilökohtaiselle persoonalle, jonka on katsottu määrävän pitkälti sen, kuinka paljon osapuolet luottavat tuomarin puolueettomuuteen sovittelussa.

Kaikkiaan alioikeusuudistuksen alkuvaiheen jälkeen käydyssä keskustelussa suhtautuminen sovinnon aktiiviseen aikaansaamiseen tuomarin johdolla on kuitenkin

tullut suvaitsevaisemmaksi. Toisaalta vuonna 1998 tehdyn tutkimuksen (OPTULAn julkaisuja 154. Helsinki 1998) mukaan lähes puolet kyselyyn vastanneista oli sitä mieltä, että tuomarin ei tule pyrkiä sovintoon asiassa, jossa kanne vaikuttaa kaikin puolin perustellulta ja oikealta. Tässä suhteessa vastakkain ovat perinteistä riidanratkaisua korostava legalistinen näkemys ja toisaalta asian mahdollisimman joutuisaa ja halpaa ratkaisemista korostava käytännöllinen näkökanta. Sovinnon edistämistä kannattavat vetoavat säästöön oikeudenkäyntikuluissa ja lopputuloksen saamisen nopeuteen. Sovinnon edistämistä vastustavat puolestaan katsovat, että selvissä tapauksissa oikeassa olevan osapuolen tulee päästä täysimittaisesti oikeuksiinsa, eikä sovintoa tule sen vuoksi tuomarin toimesta edistää. Toisaalta on huomautettu, että sovinnon syntyminen ei välttämättä edellytä kompromissia, vaan sovintoratkaisukin voi olla aineellisen oikeuden mukainen.

Koska tuomioistuimen sovintomenettelyä koskevat säännökset ovat hyvin väljiä ja antavat menettelyllisesti tuomarille runsaasti liikkumavaraa, aiheutuu helposti epäyhtenäistä käytäntöä, joka taas voi johtaa ongelmiin yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Toisaalta sovittelumenettelyjen luonteeseen kuuluu, että niitä ei määritetä yksityiskohtaisilla säännöksillä. Sovintomenettelyä koskevien säännösten yksityiskohtaisuus saattaisi johtaa menettelyn jäykistymiseen, joka puolestaan vähentäisi sovittelun etuja.

Miksi sovintoja tehdään

Sovittelusta käydyssä keskustelussa on myös pohdittu sitä, mitkä syyt vaikuttavat sovinnon tekemiseen tuomioistuimessa. Kun osapuolet laittavat asian vireille tuomioistuimessa, he eivät yleensä tavoittele asian ratkaisemista sovinnolla, vaan ainakin kantajalla on ensisijaisena tavoitteena asian ratkaiseminen täysimittaisessa oikeudenkäynnissä tuomioistuimen tuomiolla (tosin oikeudenkäyntiä saatetaan käyttää myös taktisena keinona vastapuolen painostamiseksi sovintoon). Tästä lähtökohdasta huolimatta riita-asioita kuitenkin sovitaan usein tuomioistuinvaiheessakin. Tähän vaikuttavat lukuisat erilaiset, tapauskohtaisestikin vaihtuvat syyt.

Seikkoina, jotka lisäävät sovintohalukkuutta oikeudenkäynnin aikana, voidaan mainita:

- osapuolten tietoisuus toistensa näkökannoista paranee ja syvenee, ja vastaavasti näkemys omista menestymisen mahdollisuuksista selkeytyy,
- osapuolten tietoisuus jutun oikeudellisesta viitekehystä ja ratkaisuun vaikuttavista normeista selkeytyy oikeudenkäynnin aikana ja erityisesti sen valmisteluvaiheessa,
- kun oikeudenkäynti etenee, se vaatii sekä aikaa että työtä, jolloin myös kustannukset kasvavat,
- asiaa käsittelevän tuomarin sovittelutoiminta kannustaa osapuolia sovintoon, ja tuomari ulkopuolisena ja puolueettomana auttaa avaamaan lukkiutuneita asenteita.

Käytännössä ilmeisesti kustannustekijät ohjaavat sovintohalukkuutta varsin voimakkaasti. Oikeuspoliittiselta kannalta tämä on ongelmallista sen vuoksi, että sovinto on tällöin tiettyssä mielessä asianosaisten alkuperäisten tavoitteiden kannalta pakkosovinnon luonteinen. Toisaalta tällaisessakin tapauksessa voidaan yleisestä näkökulmasta puolustaa sovintoratkaisua yleisillä sovinnollisen ratkaisun eduilla.

Sovintoa edistävinä muina tekijöinä on nähty esimerkiksi se, että asianosaisilla on oikeudenkäynnissä avustaja, riidan kohteen arvo on pieni ja jutussa on vähän asianosaisia. Lisäksi usein vasta oikeudenkäynnin aikana jutun osapuolille selvitetään asian sovinnollisesta ratkaisusta koituvat edut ja haitat, jolloin vasta sovintoa ryhdytään aidosti pohtimaan varteen otettavana ratkaisuvaihtoehtona.

Asiakasnäkökulman korostuminen

Riita-asioiden tuomioistuinkäsittelyä koskevassa viimeaikaisessa tutkimuksessa (Haavisto, Court Work in Transition) on kiinnitetty erityistä huomiota vuorovaikutukseen, jota asian käsittelyssä tapahtuu ja sen merkitykseen asian ratkaisemisessa.

Perinteisesti on ajateltu, että oikeusjuttu on jotain valmista, joka tuomarın on vain ratkaistava asiantuntemustaan käyttäen. Ajattelun taustalla oleva epistemologinen käsitys on ollut, että oikeudenkäynnissä on kyse *tiedonsiirrosta*: jutun osapuolet siirtävät hallussaan olevan tiedon puheenjohtajalle, joka puolestaan päätöksen harkittuaan siirtää tiedon päätöksestä osapuolille. Oikeudenkäyntien tarkempi erittely on kuitenkin osoittanut, että oikeusjuttu oikeudellisine faktoineen rakennetaan pitkälti jutun osapuolten välisissä keskusteluissa ja neuvotteluissa. Enemmän kuin tiedon siirrosta, oikeudenkäynnissä näyttääkin tästä näkökulmasta olevan kyse osapuolten yhteisestä *tiedonmuodostuksesta*.

Ketkä sitten ovat osapuolia, joiden yhteisestä tiedonmuodostuksesta oikeudenkäynneissä on kyse? Tiedeperustaisissa profesioissa, kuten tuomarın työssä, tiedonmuodostus on perinteisesti ollut asiantuntijoiden yksinoikeus. Asiakasta ei yleensä ole nähty tahona, jolla olisi merkityksellistä tietoa tai osaamista, vaan pikemminkin päinvastoin: asiakkaan tuoma maallikkotieto on saatettu nähdä puolueettomuutta vaarantavana tai juridista päättelyä häiritsevänä.

Tuomioistuimissa tehtävä sovintotoiminta muuttaa olennaisesti asiakkaan ja hänen tuomansa tiedon ja asiantuntemuksen merkitystä tuomioistuimessa. Asiakkaan prosessissa tuottama tieto siitä, mistä jutussa hänen nähdäkseen on kyse, millaiset seikat ovat hänelle merkityksellisiä, mitkä asiat tulisi ottaa sovittelun piiriin, millaisista vaatimuksista hän on valmis luopumaan jne. tulevat keskeiseksi päätöksentekoon vaikuttavaksi tiedoksi asiantuntijoiden tuoman juridisen tiedon rinnalle. Oikeussalin perinteinen muodolliselle kysymys-vastaus –rakenteelle pohjaava tiedonvaihto muuttuu väistämättä osapuolten väliseksi yhteiseksi neuvotteluksi. Tällainen sekä juridista että kokemusperäistä asiantuntemusta yhdistävä neuvottelu tarjoaa asianosaisille mahdollisuuden uudenlaiseen, aiempaa aktiivisempaan rooliin heidän omassa oikeusjutussaan. Tätä mahdollisuutta asianosaisille ei samalla tavalla tarjoa perinteinen riita-asiain oikeudenkäyntimenettely, vaikka siinäkin menettelyn vuorovaikutuksellista luonnetta tässä tarkoitettulla tavalla on syytä kehittää.

Asiakkaan – esimerkiksi riitaprosessin asianosaisen – ääni tiedonmuodostuksessa on tärkeä, kun oikeusprosessissa tavoitellaan oikeudenmukaisuuden kokemuksen ja luottamuksen syntymistä. Tämän vuoksi tapa, jolla sovinnosta neuvotellaan on ensisijaisen tärkeä sovittelun lopputulokseen sitoutumisen kannalta. Jos asianosainen on tyytyväinen sovittelussa käytyihin keskusteluihin ja kokee saaneensa osallistua

neuvotteluun täysivaltaisena jäsenenä, hänen on mahdollista sitoutua sovintoon ja toimia jatkossakin sovinnon toteuttamiseksi.

Sovittelu ja oikeudenmukainen oikeudenkäynti

Sovittelun kohdalla on keskusteltu myös siitä, miten sovintomenettely suhtautuu oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osatekijöihin ja asianosaisten oikeuteen saada asiansa tuomiolla ratkaistuksi.

Tästä näkökulmasta sovinnon edistämisen lähtökohtana tulee olla se, että jos osapuoli selvästi käydyissä keskusteluissa vastustaa sovittelua tai sovintoratkaisun tekemistä, niin häntä ei saa pakottaa sovintoon. Sovintoneuvottelut tulee myös käydä sillä tavalla, että asianosaiselle ei synny sellaista käsitystä, että hänen negatiivinen suhtautumisensa sovitteluun voisi vaikuttaa hänelle epäedullisella tavalla asian myöhemmässä käsittelyssä ja asiaa lopullisesti ratkaistaessa. Näin on toimittava, vaikka olisi kysymys sellaisesta oikeudenkäynnistä erillisestä tuomioistuinsovittelusta, jota parhailaan suunnitellaan otettavaksi käyttöön (2.5.3). Tältä osin tuomarin toiminta on tärkeässä asemassa ja tuomarin on hoidettava sovittelu siten, että luottamus hänen puolueettomuuteensa tai muutoin kykyynsä ratkaista juttu asianmukaisesti ei vaarannu. Asianosaisille on myös syytä tähdentää, että heillä on aina oikeus saada asiansa oikeudessa tutkittua ja tuomiolla ratkaistua.

Vaikka sovittelua tuomioistuimessa koskevat säännökset ovat väljiä, tuomioistuimen sovittelutoimintaa ohjaavat yleiset prosessioikeuden periaatteet sekä perus- ja ihmisoikeussäännökset. Koska tuomioistuimen sovittelutoiminta tapahtuu osana virallisjärjestelmää, tuomari ei voi näistä periaatteista ja säännöistä vapaana harjoittaa sovittelua pelkästään oman harkintansa mukaisesti, vaan huomioon on otettava asianosaisten oikeusturvaodotukset ja -tarpeet. Merkitystä on oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin elementteinä annettava esimerkiksi tuomioistuimen riippumattomuudelle ja puolueettomuudelle, tuomioistuimen kokoonpanolle, asianosaisten kuulemiselle ja oikeudenkäynnin julkisuutta koskeville näkökohdille. Näiden seikkojen huomioon ottaminen vaikuttaa esimerkiksi siihen, minkä sisältöiseksi ja kuinka laajaksi tuomioistuimen sovinnon edistäminen muotoutuu.

2.5. Miten tuomioistuimissa tulevaisuudessa sovittelaa

2.5.1. Johdanto

Komitea on edellä jaksossa 2.2. kerrotulla tavalla lähtenyt siitä, että tuomioistuinliitännäiseen sovitteluun yleisesti on syytä suhtautua myönteisesti. Onnistuneesti toteutettu sovittelu voi olla paitsi osapuolten kannalta paras ratkaisu myös tuoda tuomioistuimille ja koko oikeusjärjestelmälle positiivista palautetta ja vahvistaa niiden luottamus pohjaa. On nähtävissä, että tulevaisuudessa ihmiset haluavat nykyistä enemmän osallistua asiansa käsittelyyn ja myötävaikuttaa siinä tehtävän ratkaisun sisältöön. Sovittelu tuomioistuimessa voi parhaimmillaan vastata hyvin näihin muuttuviin tarpeisiin.

Sovittelu kaipaa kuitenkin kehittämistä ja sen ongelmakohtia on pyrittävä erilaisilla keinoilla poistamaan. Esimerkiksi sovittelukäytäntöjä ja sovitteluaktiivisuutta on pyrittävä saamaan nykyistä yhdenmukaisemmaksi eri tuomioistuimissa. Samalla sovittelua kokonaisuudessaan on pyrittävä myös tehostamaan. Nämä tavoitteet edellyttävät useiden eri toimenpiteiden toteuttamista, joista muutamaa hahmotellaan seuraavassa. Kehittämistoimien osalta on huomattava, että sovittelun luonteen vuoksi on lainsäädännöllisten keinojen rinnalla sovittelun kehittämisessä korostetusti oltava mukana oikeudenhoidon toimijoiden, erityisesti asianajajien ja tuomareiden, oman työn kehittämiseen tähtäävät laatuhankeet.

2.5.2. Sovintomahdollisuuden selvittäminen ennen tuomioistuinkäsittelyä

Yleisesti ottaen on konfliktin ja oikeusriidan osapuolille monessakin suhteessa sitä parempi mitä varhaisemmassa vaiheessa asia saadaan ratkaistuksi. Myös yleisen yhteiskuntarauhan kannalta varhainen riidanratkaisu olisi toivottavaa. Tästä lähtökohdasta olisi yleensä suotavaa, että sovinto syntyisi jo ennen tuomioistuinkäsittelyä. Jos sovinto syntyy vasta sen jälkeen, kun asia on laitettu vireille tuomioistuimessa ja asiaa on siellä pitkäänkin käsitelty, osapuolille on syntynyt menettelystä ajanhukkaa ja kustannuksia, jotka olisi vältetty sopimalla asia ennen tuomioistuinkäsittelyä. Nykyisen sovintomenettelyn yksi ongelma on juuri sen kalleus, joka johtuu siitä, että sovintoon päästään usein niin myöhään, että oikeudenkäyntikustannukset nousevat lähes yhtä suuriksi kuin tuomioon päätyvissä jutuissa. Riidan sopimiseen vasta prosessin myöhäisessä vaiheessa voi vaikuttaa ensinnäkin oikeusturvavakuutusten ehdot, jotka muokkaavat asianajajien omaksumia käytäntöjä, ja asianajotoiminnan luonne liiketoimintana, mikä ei ole omiaan kannustamaan riidan varhaista ratkaisemista. Toisaalta tuomarit saattavat olla arkoja yrittämään sovintoa kovin aikaisessa vaiheessa menettelyä. Usein tuomarit sovittelevat tositaroituksella vasta riita-asian valmistelun loppuvaiheessa, jolloin oikeudenkäynnistä on jo kertynyt huomattavia kustannuksia.

Koska asian varhaisesta sopimisesta koituu siis huomattavia etuja, pitäisi eri keinoin pyrkiä vaikuttamaan siihen, että sovinto tehtäisiin mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ja mieluummin jo ennen asian saattamista tuomioistuimen käsiteltäväksi. Luonnollisestikaan asian sopiminen ei voi kaikissa asioissa onnistua ennen oikeuskäsittelyä, eikä tämä esimerkiksi osapuolten epätasapainoisen valta-asetelman vuoksi aina ole suotavaakaan. Sovintoratkaisuun pyrkimisen tulisi kuitenkin yleensä riita-asioissa olla alusta lähtien voimakkaana tavoitteena. Toisaalta voidaan arvioida, että sovinnollisen ratkaisun useat edut saavutetaan, vaikka sovintoratkaisuun päädyttäisiin vasta oikeudenkäynnin myöhemmässä vaiheessa. Toisinaan riidan lukkiutuneesta asetelmasta ja tiedon vähäisyydestä johtuen kovin varhainen sovittelu voi olla jopa haitallista sovintoratkaisun syntymisen kannalta.

Näistä lähtökohdista seuraavassa on pohdittu mahdollisuuksia edistää riitojen mahdollisimman varhaista ratkaisemista jo ennen tuomioistuinkäsittelyä.

Asianajajien velvollisuus selvittää sovinnon mahdollisuus

Kun ihmiset kääntyvät oikeusongelmansa kanssa lainoppineiden oikeudenkäyntiavustajien puoleen, vastuu sovintoasian selostamisesta asianosaisille ja eri sovintomahdollisuuksien selvittäminen vastapuolen kanssa kuuluu oikeudenkäyntiavustajille. Nykyisin tällaiseen menettelyyn asianajajia velvoittavat Suomen Asianajajaliiton hyvää asianajajatapaa koskevat ohjeet. Ohjeiden 34 §:n mukaan ennen oikeudellisiin toimenpiteisiin ryhtymistä asianajajan on ilmoitettava vastapuolelle päämiehensä vaatimuksista ja varattava vastapuolelle kohtuullinen harkinta-aika ja tilaisuus asian sovinnolliseen selvittämiseen. Jos toimenpiteitten siirtäminen saattaa aiheuttaa päämiehelle oikeudenmenetyksen tai muuta vahinkoa tahi jos muutoin on erityistä syytä, saa asianajaja ilman edellä käypää ilmoitusta ryhtyä sellaisiin toimiin, jotka ovat tarpeen päämiehen edun vuoksi.

Arkihavaintojen mukaan suuressa osassa niistäkin riita-asioista, joissa osapuolia avustaa asianajaja, ei osapuolten välillä ole käyty todellisia sovintoneuvotteluja ennen asian vireille tuloa käräjäoikeudessa, eikä osapuolille ole selvitetty sovinnollisen ratkaisun etuja ja haittoja. Asiasta ei ole olemassa tarkempaa tutkimusta, eikä sen syytä ole selvitetty, mutta yhdeksi syyksi on arvioitu asianajajien tuntivelotukseen perustuvaa palkkiojärjestelmää. Jos komitean esitys (VI.4.6) taksapalkkioiden käyttöön ottamisesta intressiltään pienissä riita-asioissa toteutetaan, se voi olla omiaan lisäämään oikeudenkäyntiavustajien halukkuutta sopia asia ennen tuomioistuinkäsittelyä. Sovinnon mahdollisuuden perinpohjaista selvittämistä ennen asian laittamista vireille tuomioistuimessa voi ainakin pitkällä tähtäimellä edistää myös toivottu kaikkien oikeudenkäyntiavustajien ammattitaidon ja ammattieettisen kelpoisuuden kohentuminen, johon tähtäviä ehdotuksia (VII) komitea on myös tehnyt ja mahdollisten asiaa koskevien uusien menettelytapaohjeiden ja käytäntöjen luominen. Olisi myös syytä harkita, tulisiko hyvää asianajajatapaa koskevien tapaohjeiden edellä mainittua 34 §:ää sovinnon edellytysten selvittämisen edistämiseksi tiukentaa niin, että asianajajalla ei olisi vain velvollisuutta varata vastapuolelle tilaisuutta sovinnon selvittämiseksi, vaan velvollisuus myös yrittää aktiivisesti myötävaikuttaa sovinnon syntymiseen. Joka tapauksessa tulisi korostaa sitä, että asianajajat myös sovittelun osalta noudattaisivat ammattieettisiä sääntöjään.

Komiteassa on pohdittu myös sitä, saadaanko asiaan korjausta ilman lainsäädännöllisiä keinoja. Mahdollista on, että ilman niitä ei ainakaan kovin lyhyellä aikavälillä saada merkittävää parannusta aikaiseksi. On myös huomattava, että asianajajien lisäksi riita-asioita oikeudessa hoitavat runsaasti muut lainopillisen koulutuksen saaneet oikeudenkäyntiasiamiehet ja -avustajat, joita asianajajien ammattieettiset säännöt eivät koske.

Lainsäädännöllisenä keinona olisi mahdollista velvoittaa oikeudenkäymiskaareen otettavilla säännöksillä lainoppineet oikeudenkäyntiavustajat hoitamaan sovintoasian esittely päämiehilleen ja käymään sovintoneuvottelut vastapuolen kanssa ennen asian vireillepanoa käräjäoikeudessa.⁴ Maallikoilta tätä ei voitaisi edellyttää heidän hoitaessaan asiaansa yksin oikeudessa. Tulevaisuudessa tällaiset sovintoneuvottelut voisivat olla luonteva osa riita-asioiden asianosaisvalmistelua, joka on jaksossa VII.2.2.4. mainittu

⁴ Mallia voisi hakea esimerkiksi yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain (57/1993) 11 §:ssä säädetyistä velvollisuuksista selvittää mahdollisuus sovintoon ennen velkajärjestelyn hakemista.

yhtenä toivottavana kehityssuuntana asianajajakunnan ammattitaidon ja eettisen kelpoisuuden kohentuessa.

Tuomioistuinten tulisi seurata näiden velvollisuuksien täyttämistä. Seuranta voitaisiin toteuttaa esimerkiksi edellyttämällä haastehakemuksessa selvitystä käydyistä sovintoneuvotteluista tai edellyttämällä haastehakemuksen liitteeksi oikeudenkäyntiavustajan ja hänen päämiehensä allekirjoittamaa vakuutusta siitä, että päämiehelle on selostettu sovintoon liittyvät seikat ja että vastapuolen kanssa on käyty neuvottelut asian sopimiseksi. Asian käsittelyn yhteydessä tuomari voisi kysymyksin vielä kontrolloida asiaa.

Sovintoneuvottelujen velvoittaminen käymään ennen asian vireille panoa lainsäännöksiin saattaisi kuitenkin johtaa myös epäkohtiin. Ensinnäkin siitä voisi tulla pelkkä muodollisuus, joka suoritettaisiin vain lain kirjaimen täyttämiseksi. Tämä puolestaan saattaisi lisätä asianosaisten kustannuksia, kuitenkin ilman todellista hyötyä. Näitä haittoja voidaan tosin välttää asianajajakunnan ammattitaitoa ja ammattieettistä tasoa kohentamalla.

Jos lainsäädännöllisten keinojen käyttöön päädytään, tulisi myös ehdotetun tuomioistuinsovittelua koskevan lain jatkovalmistelussa selvittää, pitäisikö siinä tarkoitettua tuomioistuinsovittelua koskevan hakemuksen yhteydessä velvoittaa lainoppineet oikeudenkäyntiavustajat esittämään vastaavanlainen selvitys sovintoasian esittelystä päämiehilleen ja vastapuolen kanssa käydyistä sovintoneuvotteluista.

Komitean kannanotto

On välttämätöntä, että asianajajat ja muut oikeudenkäyntiavustajat selvittävät sovintomahdollisuudet perusteellisesti ennen riita-asian vireillepanoa tuomioistuimessa. Tällä hetkellä sovintomahdollisuuden selvittäminen laiminlyödään usein. Asiantilaa tulisi kohentaa ensisijassa korostamalla asianajajien velvollisuutta noudattaa ammattieettisiä sääntöjään ja mahdollisesti tiukentamalla sovintomahdollisuutta koskevaa hyvää asianajajatapaa koskevien tapaohjeiden 34 §:ää. Toissijaisesti olisi harkittava lainsäädännöllisten keinojen käyttöön ottamista tilanteen parantamiseksi.

Pakollinen sovittelu ennen oikeudenkäyntiä

Komiteassa on keskusteltu myös mahdollisuudesta säätää sovittelu nimenomaisen sovittelijan luona pakolliseksi edellytykseksi ennen asian saattamista vireille riita-asiaain oikeudenkäyntimenettelyssä. Eräissä maissa tällainen järjestelmä on käytössä.

Pakollinen sovittelu ennen tuomioistuinkäsittelyä korostaisi sovittelun ja sovinnon yhteiskunnallista merkitystä. Toisaalta se voisi useassa tilanteessa myös johtaa sovinnon syntymiseen ilman tuomioistuinkäsittelyä, jolloin asianosaiset säästäisivät paitsi kustannuksissa myös välttyisivät oikeudenkäynnin aiheuttamalta henkiseltä kuormitukselta. Vaikka sovinnon syntymiseen ei käytännössä olisikaan realistisia mahdollisuuksia, menettely antaisi kuitenkin hyvät mahdollisuudet informoida riidan osapuolia sovinnon hyvistä ja huonoista puolista verrattuna oikeudenkäyntimenettelyyn. Tällä perusteella asianosaiset voisivat nykyistä paremmin arvioida, kannattaako heidän

pyrkä asiassa ratkaisuun sovintoteitse vai oikeudenkäynnin avulla. Kun tällä hetkellä ainakin osa asianosaisista jää vaille ennen tuomioistuinkäsittelyä annettavaa informaatiota sovinnosta, on selvää, että oikeudenkäyntitie asian ratkaisemiseksi saattaa olla asianosaisilla voimakkaassa etusija-asemassa verrattuna asian ratkaisemiseen sovinnollisesti.

Ennen tuomioistuinkäsittelyä tapahtuvaa sovittelua ei tarvitsisi välttämättä säätää pakolliseksi kaikissa asioissa, vaan erikseen pitäisi harkita millaisissa asioissa sen käyttöön ottaminen olisi luontevaa. Erityisen hyvin se ilmeisesti soveltuisi intressiltään pienehköihin asioihin, koska tällaisissa asioissa oikeudenkäyntikustannukset muodostuvat usein suhteettoman korkeiksi riidan intressiin nähden. Tämän ongelman lieventämiseksi komitea on tosin tehnyt esityksen, että intressiltään pienehköissä riita-asioissa otettaisiin käyttöön oikeudenkäyntikulutaksat (VI.4.6.).

Erillisinä sovittelijoina voisivat toimia esimerkiksi tehtävään koulutetut julkiset oikeusavustajat, asianajajat ja joissakin kaupan kohteen virhettä ja vahingonkorvausta koskevissa asioissa kauppakamarin hyväksymät tavarantarkastajat. Toisaalta pitäisi tutkia myös sitä vaihtoehtoa, että asianajajat eivät osallistuisi lainkaan tuomioistuimen ulkopuoliseen sovitteluun. Mallissa, jossa asianajajat toimisivat sovittelijoina, sovittelumaksu voitaisiin määrittellä kiinteäksi ja alhaiseksi, jotta sovittelun kustannukset pysyisivät osapuolille edullisina. Vaikka pakolliseen sovitteluun päädyttäisiin, Suomessa tuskin olisi tarvetta Norjan mallin mukaisen erillisen sovitteluorganisaation luomiseen. Komitea on edellä (1.2.) hahmotellut ideaa koko maan kattavien oikeuspalvelukeskusten luomiseksi. Ennen tuomioistuinkäsittelyä tapahtuva pakollinen sovittelu voisi soveltua luontevasti oikeuspalvelukeskusten palveluvalikoimaan. Sovittelusta voisivat huolehtia esimerkiksi julkiset oikeusavustajat, jotka jo nykyisin tosiasiallisesti sovittelevat runsaasti käsittelemissään asioissa.

Pakollisesta esisovittelusta koituvista eduista useat voidaan saavuttaa edellyttämällä oikeudenkäyntiavustajilta edellä mainituin tavoin nykyistä selvemmin sovintomahdollisuuden esittelemistä päämiehilleen ja todellisten sovintoneuvottelujen käymistä ennen kanteen vireille panoa kärjäoikeudessa. Tämä olisi myös oikeudenkäyntiä edeltävää pakollista esisovittelua pehmeämpänä keinona joustavampi ja todennäköisesti kustannuksiakin vähemmän asianosaisille ja yhteiskunnalle aiheuttava.

Toisaalta jos ehdotettu uusi tuomioistuinsovittelu tai edes joitakin ehdotuksen sisältämiä osa-alueita otetaan käyttöön, se osaltaan vähentää tarvetta pakolliseen esisovitteluun, koska se käytännössä monilta osin sisältää hahmotellun pakollisen esisovittelun piirteitä, vaikka se ei olisikaan pakollinen esivaihe ennen oikeudenkäyntiä. Tuomioistuimissa käsiteltävien riita-asioiden määrätkään eivät nykyisin juttujen karsimistavoitteen toteuttamiseksi vaadi pakollisten esisovittelujen käyttöön ottamista. Päinvastoin riita-asioiden määrät ovat olleet viimeisen kymmenen vuoden aikana laskusuunnassa.

Tuomioistuinmenettelyä edeltävä pakollinen esisovittelu sopii myös jossain määrin huonosti muun muassa perustuslain ja ihmisoikeussopimusten ilmentämään ideologiaan siitä, että tuomioistuimeen pääsyn tulee olla mahdollisimman hyvin turvattua ja helppoa. Myös komitea on edellä (VIII.1.3.3.) tähdentänyt sitä, että osapuolilla on oltava aina mahdollisuus turvautua tuomioistuihin ja että oikeusturvan toteutumisen vuoksi tuomioistuinlaitoksen toimivuuteen on kiinnitettävä jatkuvaa huomiota.

Komitean kannanotto

Komitean mielestä ei ole tarvetta ottaa käyttöön pakollista sovittelua ennen riita-asian saattamista tuomioistuimen käsiteltäväksi.

2.5.3. Sovittelu tuomioistuimessa

Jatkossakin sovittelu tuomioistuimessa liittyy nykyiseen tapaan kiinteästi perinteiseen tuomioistuinmenettelyyn, jonka osana se tulee säilymään. Tällainen sovittelun perusmuoto on käytössä laajasti eri maiden riita-asioiden oikeudenkäynneissä ja sitä on viime aikoina pyritty entisestään tehostamaan esimerkiksi Ruotsissa ja Saksassa.

Tuomioistuimessa tapahtuvan sovittelun edelleen kehittämiseksi on vireillä lainsäädäntöhanke. Oikeusministeriön asettama työryhmä (sovittelutyöryhmä), jonka tehtävänä oli laatia ehdotus riita-asioiden sovittelujärjestelmän kehittämisestä, antoi mietintönsä 7.3.2003 (Tuomioistuinsovittelu. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2003:2). Työryhmä ehdotti säädettäväksi lain riita-asioiden sovittelusta yleisissä tuomioistuimissa. Ehdotettu sovittelu merkitsisi vaihtoehtoa oikeudenkäynnille. Menettely perustuisi osapuolten tahtoon ja se käytäisiin verraten vapaamuotoisesti etsien sovinnollista ratkaisua osapuolten lähtökohdista. Saavutettu sovinto voisi perustua yleisiin kohtuuskäytäntöihin ja se voitaisiin haluttaessa vahvistaa tuomioistuimessa niin, että se olisi täytäntöönpanokelpoinen. Sovittelu toteutettaisiin olemassa olevan käräjäoikeusorganisaation puitteissa. Sovittelijana toimisi asianomaisen tuomioistuimen tuomari, tai erityisestä syystä myös tuomioistuimen määräämä ulkopuolinen henkilö. Työryhmän ehdotuksen mukaan uudistuksen tavoitteena on luoda tuomioistuinten yhteyteen oikeudenkäynnille vaihtoehtoinen sovintomenettely, jossa riitaa voitaisiin tuomitsemisen sijasta pelkästään sovittaa. Tavoitteena on lisätä tuomioistuinten menettelyvalikoimaa ja parantaa niiden palvelukykyä monipuolistuvassa riidanratkaisukentässä. Lisäksi tavoitteena on seurata kansainvälistä kehitystä riitojen ratkaisun alalla ja osaltaan vastata Euroopan neuvoston ja Euroopan unionin suosituksiin kehittää vaihtoehtoisia menettelyjä tuomioistuinten yhteyteen.

Työryhmän ehdotuksen toteuttaminen ei merkitse sitä, että nykyiseen oikeudenkäyntiin kytkeytyvä sovintomenettely kävisi tarpeettomaksi, vaan sovittelua tarvitaan jatkossakin myös osana varsinaista oikeudenkäyntiä. Toisaalta jos yleisiin tuomioistuihin luodaan jatkossa ehdotettu uuden tyyppinen tuomioistuinmenettelystä irrallinen ja erillinen sovintomenettely, tuomioistuinliitännäisen sovittelun kokonaisuuden jatkokehittämisen kannalta on tärkeää pohtia sitä, mikä on näiden kahden järjestelmän välinen suhde. Oikeudenkäynnistä erillisellä sovittelulla ja tuomarin oikeudenkäynnin aikana harjoittamalla sovintoon tähtävällä toiminnalla on monia yhteisiä piirteitä, lähtien jo siitä, että molemmissa on tavoitteena saada aikaan sovinto osapuolten välillä. Toisaalta järjestelmien välillä on eroavaisuuksiakin, kuten tuomarin aktiivisuus sovinnon aikaansaamiseksi.

Näiden kahden sovintomenettelyn – tai niiden eri elementtien – kehittämisellä voidaan tulevaisuudessa kattaa hyvin monenlaisia sovittelutarpeita ja -tilanteita, koska ne sisältävät runsaasti erilaisia keinovalikoimia sovittelun toteuttamiseksi. Yleisesti vaihtoehtoisesta konfliktinratkaisusta käydyssä keskustelussa onkin todettu, että osapuolilla ja tuomioistuimella olisi mahdollisimman tehokkaan ja joustavan sovittelun

aikaansaamiseksi oltava käytössään mahdollisimman laaja valikoima erilaisia menettelytapoja, joita hyväksi käyttäen voidaan löytää kuhunkin riitatilanteeseen sopivin ja käyttökelpoisin riidanratkaisumenetelmä.

Erillisen tuomioistuinsovittelun jatkovalmistelussa olisi kuitenkin huolehdittava erityisesti siitä, että tuomioistuinsovintomenettelyjen kokonaisuudesta ei tule niin moninaista, että se heikentää menettelyjen toimivuutta ja tekee järjestelmästä vaikeasti hahmotettavan. Jos päädytään ottamaan käyttöön ehdotettu oikeudenkäyntimenettelyn ulkopuolinen sovittelu, tulisi sen ja oikeudenkäyntiin kytketyn sovintomenettelyn erot saada selkeästi esille.

Yhtenä mahdollisuutena kehittää nykyistä tuomioistuimen sovintomenettelyä on esitetty, että tuomari pyrkisi sovintoa edistäessään saamaan aikaiseksi aineellista oikeutta mahdollisimman pitkälle vastaavan ratkaisusuosituksen, johon osapuolet voisivat sitoutua. Oikeudenkäyntiin liittyvän sovittelun tehokkuus edellyttää usein kuitenkin sitä, että mahdollisimman pitkälle aineellisen oikeuden mukaisen sovintoratkaisun tavoittelemisen sijasta tai lisäksi kiinnitetään huomiota myös niin sanottuihin ulkojuridisiin näkökohtiin kuten kohtuuteen. Ilmeistä onkin, että oikeudenkäyntimenettelyyn kiinteästi liittyvän sovintomenettelyn kehittäminen jyrkästi aineellisen oikeuden mukaista sovintoratkaisua tavoittelevaksi johtaisi järjestelmästä koituvien etujen heikkenemiseen. Tässä suhteessa ei olekaan syytä tehdä kovin tiukkoja rajoituksia eri sovintomenettelymuotojen välille, vaan antaa tilannekohtaisten tekijöiden vaikuttaa sen punninnassa, miten aineellista oikeutta sovinnon muotoamisessa painotetaan.

Myös sovittelun menettelytapoja olisi kehitettävä niin, että sovintomenettely nykyistä paremmin turvaisi tuomarin puolueettomuuden ja estäisi sitä koskevat epäilyt. Edelleenkin olisi kuitenkin huolehdittava siitä, että oikeudenkäyntimenettelyyn liittyvän sovittelun tehokkuutta ei tarpeettomasti heikennettäisi. Päinvastoin pyrkimyksenä tulisi olla oikeudenkäyntimenettelyyn liittyvän sovittelun tehostaminen nykyisestä. Esimerkiksi tuomarin aktiivinen toiminta sovinnon aikaansaamiseksi saisi alkaa jo asian käsittelyn varhaisessa – kirjallisessa – vaiheessa eikä vasta suullisen valmisteluistunnon päätteeksi kuten nykyisin usein on laita.

Nykyisen oikeudenkäyntimenettelyyn liittyvän sovittelun kehittäminen näistä lähtökohdista ja siinä ilmenneiden edellä selostettujen ongelmien lieventäminen tarkoittaa useiden erilliskysymysten ratkaisemista. Ensinnäkin olisi nykyistä tarkemmin pohdittava sitä, milloin tuomioistuin voi tehdä asiassa sovintoehdotuksen ja kuinka pitkälti sen sisällöltään tulisi vastata materiaalista oikeutta. Toiseksi olisi pohdittava kysymystä siitä, millä edellytyksillä tuomioistuin voi neuvotella osapuolten kanssa muiden osapuolten läsnä olematta, jos tällainen menettely ylipäättään on suotavaa oikeudenkäyntimenettelyyn liittyvässä sovittelussa ja kuinka aktiivinen tuomari voi sovittelutoiminnassaan muutoinkin olla. Kolmanneksi sovittelun ajankohtaa prosessissa tulisi arvioida nykyistä selkeämmin. Mitä myöhäisemmässä vaiheessa sovittelu toteutetaan, sitä paremmin ratkaisun sisältöä voidaan hahmottaa tapaukseen soveltuvan aineellisen oikeuden pohjalta. Toisaalta sovittelu vasta käsittelyn myöhäisessä vaiheessa lisää esimerkiksi osapuolille menettelystä aiheutuvia kustannuksia eikä muutoinkaan ole aina tarkoituksenmukaista sovittelun tavoitteiden toteutumisen kannalta. Oikeudenkäynnin myöhäisessä vaiheessakin tapahtuvalla sovittelulla on kuitenkin etunsa.

Sovintoratkaisun myötä vältetään esimerkiksi runsaasti aikaa ja rahaa vievä muutoksenhakuvaihe.

Näiden kysymysten ratkaisemiseksi ehdotettu oikeudenkäynnistä erillinen tuomioistuinsovittelu antaa uusia mahdollisuuksia, koska siinä sovittelua voitaisiin hoitaa vapaammin ja aktiivisemmin. Oikeudenkäynnissä käsiteltävä asia voitaisiin myös siirtää tarvittaessa erilliseen sovitteluun sovittelun tavoitteiden turvaamiseksi ja toisaalta sen varmistamiseksi, että tuomarın sovittelutoiminta ei vaaranna hänen mahdollisuuksiaan toimia asiassa tuomarina varsinaisessa oikeudenkäynnissä jos sovittelu epäonnistuu.

Oikeudenkäyntimenettelystä erillisessä tuomioistuinsovittelussa ei tarvitsisi painottua lain mukaiseen ratkaisuun tai sovittelijan ratkaisusuositukseen pyrkiminen. Sovittelijan tehtävänä voisi olla ennen muuta myötävaikuttaa sovinnon syntymiseen tukemalla ja helpottamalla osapuolten omia sovintopyrkimyksiä. Sovittelun lopputuloksen aineelliselle sisällölle ei sen vuoksi tulisi erillisessä sovintomenettelyssä määritellä tarkkoja rajoja.

Jos tulevaisuudessa otetaan käyttöön pakollinen sovitteluvaihe ennen riita-asian oikeudenkäynnin vireille saattamista, tämä esivaihe olisi mahdollista säätää myös tuomioistuimen sisäiseksi, jolloin vireille tullut asia jaettaisiin ensin sovitteluvalle tuomarille ja vasta tämän sovitteluvaiheen jälkeen aloitettaisiin varsinaisen oikeudenkäynnin valmistelu muun kuin sovittelun suorittaneen tuomarın johdolla. Tämän mallin käyttöön ottamiselle ei tosin näyttäisi olevan suuria lainsäädännöstä johtuvia esteitä nykyisinkään.

Komitean kannanotto

Komitea katsoo, että nykyisin käytössä oleva tuomioistuinten sovintomenettely on toiminut kaikkiaan varsin hyvin, mutta se kaipaa kuitenkin kehittämistä. Sovittelun edelleen kehittämisen ja sen yhteensovittamisen perinteisen oikeudenkäyntimenettelyn kanssa on oltava tuomioistuinlaitoksen yksi lähivuosien ja – vuosikymmenten keskeisistä painopistealueista. Toisaalta on kuitenkin huolehdittava siitä, että tuomioistuinliitännäisten sovintomenettelyjen kokonaisuudesta ei tule niin moninaista, että se heikentää menettelyjen toimivuutta ja tekee järjestelmästä vaikeasti hahmotettavan.

Oikeusministeriön asettama työryhmä (sovittelutyöryhmä) on keväällä 2003 ehdottanut uuden oikeudenkäyntimenettelystä erillisen tuomioistuinsovittelun käyttöön ottamista. Komitea ei ole ottanut kantaa työryhmän ehdotuksen yksityiskohtiin mutta toteaa, että ehdotus on kokonaisuutena tarkastellen kannatettava ja se antaa hyvän pohjan asian jatkovalmistelulle. Ehdotetun sovintomenettelyn tai sen eri elementtien käyttöön ottaminen monipuolistaa tuomioistuinten menettelyvalikoimaa ja tarjoaa joustavan keinon pyrittäessä sovinnolliseen ratkaisuun riita-asiassa. Se myös antaa uusia mahdollisuuksia nykyisen tuomioistuimen sovintomenettelyn kehittämiseksi niin, että siitä aiheutuneita ongelmia voidaan jatkossa paremmin välttää. Ehdotettua tuomioistuinsovittelua voidaan komitean mielestä kokeilla. Siihen tulisi kytkeä alusta pitäen selkeä arviointi sovittelun vaikutuksista ja tuloksellisuudesta. Kokeilun jälkeen voidaan arvioida, voidaanko ja miten ehdotettu oikeudenkäynnistä erillinen tuomioistuinsovittelu ja nykyinen oikeudenkäyntiin kytkeytyvä

sovintomenettely integroida ehdotusta paremmin toisiinsa. Tämä voisi tapahtua esimerkiksi lisäämällä oikeudenkäymiskaaren sovittelusäännöksiin oikeudenkäynnistä erillistä sovittelua koskevat säännökset, jolloin erillistä tuomioistuinsovittelulakia ei tarvittaisi lainkaan.

Komitean enemmistö (Fredman, Ervasti, Kanninen, Kemppinen, Korkalainen, Letto-Vanamo, Mäenpää, Peltonen, Tervahauta) ja yksi komitean pysyvä asiantuntija (Virolainen) on pitänyt ehdotetun oikeudenkäynnistä erillisen tuomioistuinsovittelumenettelyn keskeisenä ongelmana etenkin periaatteelliselta kannalta sitä, että tuomioistuin voisi aloittaa sovittelumenettelyn pelkän sovittelua koskevan hakemuksen perusteella ilman, että varsinaista kannetta yksilöityine vaatimuksineen ja perusteluineen olisi tuomioistuimessa vireillä. Tämä murtaa koko siviiliprosessin perustan kun oikeudenkäynnin aloittaminen ei edellytä oikeusriitaa eikä riidan kohdetta. Näin riitaprosessi muuttuisi sovitteluprosessiksi ja tuomioistuimen rooli riidanratkaisijasta sovittelijaksi. Tältä osin ehdotettu sovittelumenettely ei ole myöskään sopusoinnussa sen lähtökohdan kanssa, että sovintoneuvottelut tulisi käydä jo ennen asian tuomista tuomioistuimeen.

Komitean vähemmistö (Arponen, Haavisto, Tolvanen, Virkkala) ja kaksi pysyvää asiantuntijaa (Laukkanen, Välimaa) ovat katsoneet, että sovittelutyöryhmän esittämälle sovitteluasian vireilletulotavalle ei ole käytännöllisiä eikä periaatteellisia esteitä.

2.5.4. Tanskalainen tuomioehdotusmalli

Komiteassa on keskusteltu tanskalaisen tuomioehdotusmallin käyttökelpoisuudesta suomalaisissa olosuhteissa. Tanskassa on tavanomaisen oikeudenkäynnin aikana tapahtuvan sovittelun lisäksi käytössä pääkäsittelyn päätteeksi harjoitettavan sovittelun malli, jotka kutsutaan tuomioehdotukseksi (*dommertilkendegivelse*). Tuomioehdotuksella tarkoitetaan tuomioistuimen pääkäsittelyn päätteeksi – siis todistelun, loppulausuntojen ja päätösharkinnan jälkeen – tekemää selostusta siitä, miten tuomioistuin tulee ratkaisemaan asian. Asianosaiset voivat hyväksyä heille selostetun lopputuloksen asian sovinnolliseksi ratkaisuksi, jolloin asiassa ei kirjoiteta yksityiskohtaista tuomiota. Elleivät asianosaiset hyväksy tuomioehdotusta asian sovinnolliseksi ratkaisuksi, asia ratkaistaan tuomioehdotuksen sisältöisellä tuomiolla. Käytännössä Tanskassa suuri osa sovinnosta tehdään tuomioehdotuksen perusteella.

Ruotsissa hiljattain oikeudenkäyntimenettelyn modernisoimista pohtinut komitea (SOU 2001:103) asennoitui myönteisesti Tanskan tuomioehdotusmalliin ja esitti sen kokeilemista myös Ruotsissa. Oikeudenkäymiskaareen ehdotettiin asiasta nimenomaista säännöstä ”*Om rätten sedan huvudförhandlingen avslutats men innan domen meddelas vill verka för en förlikning eller annan samförstånds lösning, får rätten med parternas samtycke för dem redovisa sin uppfattning om utgången i målet*” (RB 43:15).

Tanskalaisesta tuomioehdotusmallista koituisi eräitä tuomioistuinsovittelusta yleensäkin aiheutuvia etuja. Jutun päätyminen sovintoon päättäisi oikeudenkäynnin ja muutoksenhausta aiheutuvat kustannukset jäisivät pois. Jutun voittaja saisi maksun häviäjältä nopeasti. Vaikka juttu päätyisi sovintoon, saisivat osapuolet kuitenkin

lainmukaisen ratkaisun. Tuomioistuinten työssä saavutettaisiin säästöä, kun tuomiota ei tarvitsisi kirjoittaa.

Toisaalta komitean keskusteluissa on kiinnitetty huomiota siihen, että tuomioehdotusmalli ei välttämättä pidä sisällään sitä sovittelua ylipäätään puoltavaa tekijää, että osapuolille jäisi myönteinen tunne osallistumisestaan asian käsittelyyn ja vaikuttamisestaan asian ratkaisuun. Vaikka tuomioehdotusmallissa asia päätyykin muodollisesti sovintoon, se on tosiasiasa luonteeltaan kuitenkin tuomioistuimen auktoritatiivista asian ratkaisemista. Toiseksi menettelyyn voi häviävän osapuolen kannalta liittyä piirteitä sovintoon pakottamisesta, vaikka tuomioehdotuksen hyväksyminen sovinnon pohjaksi onkin vapaaehtoista. Menettelyyn saattaa myös liittyä sellainen vaara, että tuomari alkaa sovinnon toivossa tehdä sellaisia sovintoesityksiä, joiden hän arvioi tyydyttävän molempia osapuolia, vaikka oikeudenkäyntiaineiston ja aineellisen oikeuden perusteella pitäisi päätyä toisenlaiseen ratkaisuun. Tuomioehdotusmallin mahdollisina epäkohtina on mainittu vielä esimerkiksi tuomaria kohtaan syntyvät jääviysepäilyt, jos tuomioehdotusta ei hyväksytä, tai ilman avustajaa toimivan päämiehen osalta kysymys, ymmärtääkö tämä tuomioehdotuksen. Jääviysepäilyjen vaaraa tosin ei ole pidetty suurena ja viimeksi mainittuakin epäkohtaa voidaan torjua esimerkiksi antamalla sovintoehdotus kirjallisena ja siihen vastaamiseksi riittävästi mietintäaikaa.

Oikeudenkäynnin julkisuuden funktioiden toteutumisen kannalta tuomioehdotuksessa on se heikkous, että tuomion perustelut jäävät julkisuudelta piiloon, jos yleisöä ei ole seuraamassa istuntoa. Tämä heikentää mahdollisuuksia kontrolloida tuomioistuinten toimintaa ratkaisujen perustelujen kautta ja toisaalta voi myös tarpeettomasti heikentää tuomioistuinten ohjausvaikutusta yhteiskunnassa.

Toisaalta asiaosaiset voivat jo nykyisin oikeudenkäymiskaaren 25 luvun 2 §:n mukaan dispositiivisessa asiassa sopia, ettei kukaan heistä hae valittamalla tuomioon muutosta. Sopimuksen tulee koskea tiettyä riitaa tai tietystä oikeussuhteesta vastaisuudessa syntyviä riitoja. Mainittu sopimus voidaan siten tehdä jo ennen oikeudenkäyntiä. Asianosainen voi myös valitusajan kuluessa sitovasti ilmoittaa tyytyvänsä käräjäoikeuden ratkaisuun joko osaksi tai kokonaan. Toisaalta nykysäännösten mukaan on mahdollista kertoa tuomiot perustelut ainoastaan pääkohdittain heti käsittelyn päätyttyä, jolloin asianosaiset voivat halutessaan sopia siitä, ettei kumpikaan osapuoli valita tuomiosta. Nämä säännökset korvaavat jossain määrin tuomioehdotusmallista koituvia hyötyjä ja samalla vähentävät tarvetta sen käyttöön ottamiseen.

On luultavaa, että kaiken kaikkiaan tuomioehdotusmallin toimivuus vaatisi toisenlaista tuomioistuin- ja asianajajakulttuuria kuin Suomessa tällä hetkellä on. Tanskassa järjestelmän toimivuuteen nimittäin vaikuttanee se, että asianajajat ymmärretään siellä selkeämmin yhteiskunnallisen oikeudenhoidon orgaaneiksi ja asianajajat toimivat suhteessa oikeudenkäyntiin rationaalisemmin kuin Suomessa. Toisaalta nykysäännökset eivät estä tuomioistuihin käyttämästä tuomioehdotusta. Tuomarit voivat siten halutessaan jo nykyisin kokeilla tuomioehdotusmallin toimivuutta.

Komitean kannanotto

Komitea ei ole tuomioehdotuksen ongelmien vuoksi nähnyt tarpeelliseksi sen käyttöön ottamista. Asiassa on syytä seurata kokemuksia, joita menettelyn mahdollisesta käyttöön ottamisesta Ruotsissa saadaan.

2.5.5. Sovitteluun sopivat asiat

Oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 19 §:n 4 kohdassa tarkoitetun sovinnon edellytysten selvittäminen koskee lain esitöiden mukaan (HE 15/1990) tietyiltä osin myös sellaisia asioita, joissa sovinto ei ole sallittua eli indispositiivisia asioita. Hallituksen esityksen mukaan näissä asioissa tuomioistuimen tulisi pyrkiä sovitteluun asianosaisten erimielisyyksiä silloin, kun sitä asian laadun perusteella voidaan pitää sopivana. Mainitun luvun 26 §:ssä tarkoitettu aktiivinen sovinnon edistäminen puolestaan sanamuotonsa puolesta tulee kysymykseen ainoastaan asioissa, joissa sovinto on sallittu eli dispositiivissa asioissa.

Käytännössä etenkin lapsia koskeissa perheoikeudellisissa asioissa, jotka yleensä tuomioistuimessa ovat ainakin osittain indispositiivisia asioita, tuomioistuimet pyrkivät usein aktiivisesti sovintoon oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 26 §:n sanamuodosta huolimatta. Käytäntöä perustellaan sillä, että lapsen edun, joka on määräävä ko. asioita ratkaistaessa, katsotaan toteutuvan parhaiten silloin, kun vanhemmat kykenevät sopimaan lastaan koskevista asioista. Lapsia koskevat päätökset tähtäävät tulevaisuuteen ja lapsen vanhemmat joutuvat yleensä tuomioistuimen ratkaisun jälkeenkin tekemään yhteistyötä lasta koskevista asioista. Tämän vuoksi on tärkeää, että tehtävään ratkaisuun voivat sitoutua molemmat osapuolet ja että ratkaisun sisältö on sellainen, jolla voidaan ehkäistä myös tulevia riitoja osapuolten välillä. Myös lapsia koskevassa aineellisessa lainsäädännössä sovinnollisen ratkaisun tärkeyteen on kiinnitetty huomiota (esim. laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta 10 § ; 361/1983)

Riita-asioista ylipäätään vain harvat ovatkaan luonteeltaan sellaisia, että ne eivät sovellu sovittelun kohteeksi ja joissa ei voida yhdessä tuomioistuimen ja osapuolten kanssa hakea sellaista ratkaisua, johon molemmat osapuolet voisivat tyytyä ja sitoutua. Tässä suhteessa rajanveto ei aina mene sen mukaisesti, onko juttu luonteeltaan dispositiivinen vai indispositiivinen, vaan siihen voi tätä enemmän vaikuttaa esimerkiksi osapuolten välisten suhteiden tulehtuneisuus. Tämän vuoksi aktiivista sovintoon pyrkimistä ei tulisikaan rajoittaa pelkästään dispositiivisiin asioihin, vaan sovinnon mahdollisuus tulisi selvittää yleensä kaikissa riita-asioissa. Aineellinen ja menettelyllinen lainsäädäntö tosin voi asettaa rajansa sovinnollisen ratkaisun tekemiseksi kuten on laita esimerkiksi isyyttä koskevien riitojen kohdalla.

Tämä edellyttäisi oikeudenkäymiskaaren sovittelua koskevan 5 luvun 26 §:n muuttamista siten, että se velvoittaisi tuomioistuinta sovinnollisen ratkaisun edistämiseen kaikenlaisissa riita-asioissa eli myös indispositiivisissa riita-asioissa. Tämä vastaisi Ruotsissa esitettyjä ajatuksia riita-asioiden sovittelun tehostamisesta (SOU 2001:103) ja meillä ehdotetun erillisen tuomioistuinsovittelun käyttöalaa. Koska indispositiivisissa asioissa sovinto ei käsitteellisesti ole mahdollista, tulisi sovinnon sijasta ratkaisua näissä asioissa kutsua pikemminkin Ruotsin tapaan (*samförståndslösning*) tuomioistuimen

tekemäksi osapuolten yhteisymmärrykseen perustuvaksi ratkaisuksi. Se kuvaisi paremmin, mistä sovittelussa indispositiivisissa asioissa itse asiassa on kysymys.

Komitean kannanotto

Tuomioistuimen aktiivista sovintoon pyrkimistä ei tulisi rajoittaa pelkästään riita-asioihin, joissa sovinto on sallittu (dispositiiviset asiat), vaan sovinnon mahdollisuus tulisi selvittää myös sellaisissa riita-asioissa, joissa sovinto ei asioiden luonteen vuoksi ole käsitteellisesti mahdollinen (indispositiiviset asiat), vaikka tosiasiallisesti osapuolilla voi olla yhteisymmärrys tai he voivat päästä yhteisymmärrykseen tehtävän ratkaisun sisällöstä.

2.5.6. Sovittelu hallintoasioissa

Hallinto-oikeudellisissa asioissa on monia mahdollisuuksia estää riidan syntyminen sekä ratkaista riita kokonaan tai osaksi ilman tuomioistuinkäsittelyä. Kaikilla hallinnon etukäteisillä oikeusturvatakeilla tavoitellaan sitä, että asiat tulisivat mahdollisimman aikaisessa vaiheessa ratkaistuksi lainmukaisesti (oikeusturvatakeista III.4.1.). Asianosaisten kuuleminen ja päätöksen perusteleva myötävaikuttavat siihen, että ratkaisun perusteet olisivat ymmärrettäviä, vaikka päätös ei olisikaan asianosaiselle myönteinen. Lisäksi viranomaisen mahdollisuudet virheiden korjaamiseen joko omasta aloitteesta tai oikaisupyynnön perusteella tähtäävät siihen, että päätös saadaan nopeasti oikaistua, ilman että sitä pitää viedä tuomioistuimen käsiteltäväksi. Lukuisat tämän jakson alussa kuvatut oikeudelliset menettelyt, kuten neuvonta hallinnossa, valtuutetut ja asiamiehet sekä monet lautakunnat, ovat sellaisia, että niitä voidaan pitää hallinnollisissa asioissa vaihtoehtoina sille, että asia viedään suoraan tuomioistuimeen. Vaihtoehtoisuus on tässä yhteydessä sikäli rajoitettua, että kaikkien näiden menettelyjen perusteella, esimerkiksi asiamiehelle tehtävän kantelun pohjalta, ei ole välttämättä mahdollista muuttaa tai kumota hallinnossa tehtyä päätöstä. Näillä menettelykeinoilla on kuitenkin tärkeä merkitys oikeussuojakoneistossa. Monesti niissä tehtävät ratkaisut vaikuttavat yksittäistä tapausta laajemmalle ja siten ne edistävät hyvää hallintotapaa muissa vastaavissa tilanteissa.

Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus (2001) 9 koskee tuomioistuinkäsittelyn vaihtoehtoja hallintoviranomaisten ja yksityisten osapuolten välisissä riidoissa. Suosituksen mukaan niissä asioissa, jotka soveltuvat ratkaistaviksi vaihtoehtoisissa menettelyissä (*appropriate cases*), tulisi olla mahdollisuus ratkaista hallinnolliset riidat muussa menettelyssä kuin tuomioistuimissa. Vaihtoehtoiset menettelyt voisivat olla yksinkertaisempia ja joustavampia ja ne voisivat turvata nopeamman ja halvemmän ratkaisun, sovinnon, asiantuntijaratkaisun, ratkaisun tasapuolisten periaatteiden pohjalta eikä pelkästään tiukkojen lain säännösten pohjalta, ja niissä voisi olla laajempi harkintavaltia. Suosituksessa käsitellään vaihtoehtoisina menettelyinä sisäistä tarkastusta, neuvottelua, sovittelua, neuvoteltua sovintoa ja välimiesmenettelyä (*internal reviews, conciliation, mediation, negotiated settlement, arbitration*). Vaihtoehtoisille menettelymuodoille nähdään olevan käyttöalaa rahallisten vaatimusten kohdalla, ja niiden soveltuvuus voi vaihdella riidan kohteen mukaan. Joitakin menettelymuotoja voitaisiin käyttää pakollisena esivaiheena tuomioistuinmenettelylle ja joitakin voitaisiin käyttää tuomioistuinmenettelyn aikana, mahdollisesti tuomarin suosituksesta. Se, mikä on tuomioistuinmenettelyn ja vaihtoehtoisten menettelyjen välinen suhde, vaihtelee riippuen

vaihtoehtoisen menettelyn muodosta. Joitakin käytettäisiin ennen tuomioistuinkäsittelyä, joitakin voidaan käyttää sen aikana ja välimiesmenettely puolestaan estäisi periaatteessa oikeudelliset prosessit. Kuitenkin aina pitäisi olla mahdollisuus oikeudelliseen uudelleen käsittelyyn (*judicial review*). Myös oikeudellisen käsittelyn muoto ja laajuus riippuisi siitä, mistä vaihtoehtoisesta menettelystä on kysymys ja minkälaisesta asiasta.

Suomen oikeusjärjestykseen sisältyy monia piirteitä, joita käsitellään Euroopan neuvoston ministerikomitean suosituksessa (2001) 9. Hallintoasioissa ei kuitenkaan ole sovintomenettelyä sanan varsinaisessa merkityksessä, mutta voidaan arvioida, että hallinnon tasolla esiintyy sovittelun tyyppistä menettelyä. Myös hallintosopimukseen sisällytetään usein sovittelulausekkeita. Hallintotuomioistuimissa puolestaan suullinen käsittely voi joskus lähentää osapuolia ja erityisesti valmisteluistunnoissa saadaan riidan kohdetta usein rajattua. Tuomioistuimen rooliin sisältyy suullisessa käsittelyssä ja valmisteluistunnossa tällöin samoja piirteitä kuin välittäjän rooliin. Tällainen on mahdollista erityisesti silloin, kun kyseessä on asia, jossa tosiseikat muuttuvat prosessin aikana kuten usein lastensuojeluasioissa.

Kansainvälisen vertailun pohjalta voidaan todeta, että erityisesti Yhdysvalloissa käytetään vaihtoehtoisia menetelmiä myös sellaisissa asioissa, jotka Suomessa saatetaan määrittellä hallintoasioiksi. Vaihtoehtoisten menetelmien käyttämisestä on annettu muun ohessa suositus (*Recommendation of the Administrative Conference of the United States, C.F.R. s 305.86-3*), ja vaihtoehtoisten menetelmien asemaa on vahvistettu myös lainsäädännöllä. Sovittelu on lisääntymässä liittovaltion virastoissa esimerkiksi työsuhderiidoissa ja tasa-arvokysymyksissä. Sovittelua käytetään eri osavaltioissa myös verotuksessa. Verovelvollinen voi esimerkiksi valita, haluaako hän valittaa piirikunnan tasoituslautakuntaan (*the county board of equalization*) vai haluaako hän saattaa arvostusta koskevan asian (*assessment*) välimiesten (*arbitrator*) ratkaistavaksi. Välimiesmenettelylle on toisaalta tyypillistä myös se, että se ei ole pakollista, vaan sen käyttäminen perustuu asianomaisen viraston ja verovelvollisen suostumukseen.

Sovittelua käytetään jonkin verran myös kansainvälisessä verotuksessa. Kansainvälinen kauppakamari (*International Chamber of Commerce, ICC*) pyrkii toiminnallaan lisäämään sovittelua kansainvälisten veroriitojen ratkaisemisessa. Se suosittaa, että pakollisesta välimiesmenettelystä otettaisiin määräys kahden- ja monenvälisiin verosopimukseen. EU:n piirissä on myös tehty sopimus, joka koskee pakollista sovittelua tietyissä kansainvälisissä veroriidoissa.

Alankomaissa käynnissä olevassa tuomioistuinsovittelua koskevassa kokeilussa selvitetään sovittelun mahdollisuuksia myös hallinto-oikeudellisissa asioissa. Ranskan korkein hallinto-oikeus, *Conseil d'État*, on vuoden 1993 raportissaan käsitellyt hallintotuomioistuinkäsittelylle vaihtoehtoisia menettelyjä, kuten hallinnollista oikaisua, sovittelua, sovintosopimusta sekä välimiesmenettelyä. Ranskassa on esimerkiksi potilasvahinkoja varten sovittelija ja kunnissa voi olla julkisia palveluja varten sovittelija. Ranskassa oikeutta koskevan suuren tutkimushankkeen (*La Mission de recherche Droit et Justice*) yhteydessä on myös käsitelty hallintoa ja vaihtoehtoisia riidanratkaisumenetelmiä. Saksassa voidaan sellaisissa hallintoasioissa, joista osapuolet voivat sopia, käyttää sovintosopimusta (*Vergleich*), josta on säännöksiä hallintoprosessilaissa (mm. *Verwaltungsgerichtsordnung* 106 §). Sovintosopimus voidaan tehdä missä vaiheessa tahansa, jopa silloin kun asia on vireillä hallintotuomioistuimessa. Sovintosopimusta voidaan käyttää sekä hallintoviranomaisten välillä että

hallintoviranomaisen ja yksityisten tahojen välillä. Norjassa hallinto-oikeudellisia asioita ei ole rajattu tuomioistuinsovittelun ulkopuolelle, ja sovittelua onkin käytetty esimerkiksi lastensuojeluasioissa haettaessa vaihtoehtoja huostaanotolle tai verotuksessa omaisuuden arvostamista koskevien riitaisuuksien yhteydessä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen toimintaan sisältyy myös mahdollisuus neuvotella sovitteluratkaisusta (*friendly settlement*) valittajan ja vastaajavaltion välillä.

Kansainvälinen vertailu osoittaa, että sovittelua muistuttavia keinoja käytetään myös hallintoasioissa ja näiden keinojen laajentamista on pohdittu viime aikoina. Suomessa aiheesta ei ole toistaiseksi keskusteltu laajasti. Keskustelun vähäisyyteen saattaa osaltaan vaikuttaa se, että oikeudenkäymiskaaren sovintoja koskevassa 20 luvussa on edelleen voimassa säännös, jonka mukaan [kuninkaan] asiamiehellä ei ole valtaa sovinnon kautta vähentää kruunun oikeutta, ja tämä saatetaan nähdä esteenä sovinnon tekemiseen. Tosiasiallisesti hallinnossa nykyisinkin, asiaryhmästä riippuen, harjoitetaan merkittävässä määrin sovitteluun rinnastettavaa toimintaa. Suomessa onkin pidetty ensiarvoisen tärkeänä, että jo itse hallintoiminta on moitteetonta ja hallinnolla on valmiudet korjata omia päätöksiään. Tässä yhteydessä voidaan myös mainita, että kuntalain mukaan kuntien yhteistoimintaa koskevassa sopimuksessa voidaan määrätä, että sopimuksesta aiheutuvat erimielisyydet ratkaistaan välimiesmenettelyssä (kuntalaki 365/1995 § 76 ja 87). Eduskunnan oikeusasiamies on kertomuksessaan toiminnastaan vuonna 1997 pohtinut mahdollisuuksia kehittää oikeusasiamiehen toimenkuvaa sovittelun suuntaan.

Hallintolainkäyttöasioista monet voidaan sovintomahdollisuuksien suhteen rinnastaa indispositiivisiin riita-asioihin, joissa sovinto ei ole sallittu. Lisäksi hallintolainkäytössä erityisesti laillisuusperiaate ja yhdenvertaisuusperiaate asettavat rajoja sovintomahdollisuuksille. Näiden piirteiden lisäksi hallintolainkäyttöasioille on tyypillistä se, että asiassa on useita osallisia, joiden intressit ovat erisuuntaisia. Monilla hallintolainkäyttöasioiden ratkaisuilla on myös heijastusvaikutuksia prosessin ulkopuolisiin tahoihin, jotka saattavat tulla parhaiten huomioon otetuiksi perinteisessä tuomioistuinkäsittelyssä. Näistä rajoituksista huolimatta ei ole syytä kokonaan torjua mahdollisuutta kehittää vaihtoehtoisena menettelytapana myös sovintomenettelyä hallintoasioiden ratkaisukeinona. Hallintolainkäyttöasioita voidaan tässä suhteessa myös rinnastaa indispositiivisten riita-asioiden yhteisymmärrykseen perustuvaan ratkaisuun (tuomioistuimen tekemä, osapuolten yhteisymmärrykseen perustuva ratkaisu / *samförståndslösning*, ks. edellä 2.5.5.), ja tämän tyyppisten ratkaisumallien hakemista tulisi selvittää lähemmin. Toisaalta sovintomenettelyn kehittämisen kannalta on vielä todettava, että hallintotuomioistuinten käsiteltäväksi saattaa tulla myös sellaisia uusia asioita, joihin sovittelu luonteensa puolesta soveltuisi hyvin (julkisen vallan vahingonkorvausvastuun toteuttamisesta V.3.3.)

Hallintotuomioistuinten toimivaltaan kuuluvissa asiaryhmissä asioiden luonteen ja hallinnon lainalaisuuteen liittyvien vaatimusten vuoksi kysymys ei kuitenkaan ole niinkään siitä, että perinteiselle tuomioistuinkäsittelylle voisi olla sen suoranaisesti korvaavaa vaihtoehtoa. Olennaista on huolehtia siitä, että julkishallinnon ennakkolliset oikeusturvakeinot ovat tehokkaita siten, että oikeusturva otetaan riittävästi huomioon jo hallintomenettelyssä, ja että hallintoviranomaiset ovat valmiita korjaamaan joustavasti selvät virheet. Tässä valossa ratkaisevaa on julkishallinnon korkeatasoinen toiminta myös oikeusturvan kannalta. Näissä rajoissa myös hallintoasioiden piirissä voidaan kuitenkin etsiä uusia muotoja konfliktien ratkaisemiseksi ja sovittelemiseksi.

Komitean kannanotto

Vaikka hallintoasioissa ei voida käyttää kuin hyvin rajoitetusti tuomioistuinmenettelyn suoranaisesti syrjäyttävää sovintomenettelyä, hyvällä hallintomenettelyllä ja siihen kuuluvalla hallinnon valmiudella oikaista virheellisiä päätöksiä voidaan ehkäistä monia oikeusriitoja ja valituksia hallintotuomioistuimiin.

Hallintoasioissa tulisi lisäksi laatia perusselvitys tarpeesta ja mahdollisuuksista kehittää uusia muotoja konfliktien ratkaisemiseksi, yhteisymmärryksen hakemiseksi ja sovittelumiseksi niissä rajoissa kuin hallinnon oikeusturvan vaatimukset sekä hallinnon yleiset oikeusperiaatteet sallivat.

Hallintotuomioistuimissa voidaan jo nykyisten säännösten perusteella järjestää suullisia käsittelyjä, joissa selvennetään ja rajataan ne kohdat, jotka asiassa ovat riittäviä. Suullisten käsittelyjen määrän lisääminen myös tässä tarkoituksessa edistää oikeusriitojen joustavaa ja tarkoituksenmukaista käsittelyä.

2.5.7. Koulutus ja sovittelua koskevat säännökset

Jotta sovittelu tuomioistuimessa olisi houkutteleva vaihtoehto tuomioistuinten ulkopuolella tapahtuvalle konfliktinratkaisulle, edellyttää se tuomioistuimessa sovittelua harjoittavilta henkilöiltä korkeaa sovittelua koskevaa ammattitaitoa. Tutkimuksissa ja arkikäytännössä on käynyt ilmi, että sovittelun onnistumisessa sovittelijan henkilökohtaisilla ominaisuuksilla ja sovittelua koskevalla osaamisella on suuri merkitys. Sovintoon pyrkiminen vaatii esimerkiksi aivan toisenlaisia vuorovaikutus- ja neuvottelutaitoja ja työtapoja kuin juridisesti oikean ratkaisun etsiminen. Tuomarilta sovittelutoiminnan korostumisen johdosta edellytettävät uudet ammattitaitovaatimukset tuleekin jatkossa ottaa huomioon nykyistä paremmin jo tuomareita rekrytoitaessa.

Ennen muuta tuomareiden sovitteluvälineiden lisäämisestä on kuitenkin huolehdittava tuomareiden perus- ja täydennyskoulutuksen avulla. Kun sovittelutoiminta lisääntyy ja sen merkitys kasvaa, on nykyistä enemmän panostettava prosessijohtokoulutuksen rinnalla sovittelukoulutukseen.

Sovittelutoiminta muodostanee tulevaisuudessa tuomioistuinten yhden keskeisen palvelukokonaisuuden, eikä se ole enää vain perinteisen tuomioistuinmenettelyn sivutuote. On mahdollista, että sovittelutoiminnan tehokas ja ammattitaitoinen toteutus edellyttää, että osa tuomareista erikoistuu sovitteluun. Asianajajakuntaa on jo laajasti koulutettu sovitteluun. Vaikka tuomarit erikoistuisivatkin sovitteluun, on kuitenkin kaikilla riita-asioita käsittelevillä käräjäoikeus- ja hovioikeustuomareilla oltava sovittelua koskevat perusvalmiudet, koska sovittelu tulee jatkossakin säilymään osana perinteistä riita-asia- ja oikeudenkäyntiä.

Sovittelu on vaihtoehto perinteiselle oikeudenkäyntimenettelylle, joka on tuomitsemistavoitteesta ja siihen liittyvistä oikeusturvanäkökohdista johtuen varsin yksityiskohtaisesti säännelty ja tapahtuu tiettyjen laissa säädettyjen muotojen mukaisesti. Sovittelun luonteeseen jo sen vapaaehtoisuudesta johtuen puolestaan kuuluu, että sen toteuttamista ei säännellä tarkoin menettelysäännöksin, vaan sen tulee tapahtua

joustavasti sovittelijan ja osapuolten yhdessä sopimien mahdollisimman tarkoituksenmukaisten menettelytapojen mukaisesti. Jos sovittelumenettelystä säädetään yksityiskohtaisesti laissa, se lähestyy luonteeltaan varsinaista oikeudenkäyntiä ja sovittelun idea vaihtoehtoisena menettelymuotona on vaarassa hävitä. Tämän vuoksi jatkossakin sovittelua koskevat säännökset on pidettävä väljinä ja joustavina sekä sovittelijalle ja osapuolille mahdollisimman paljon liikkumavaraa jättävinä.

Sovittelun toteuttaminen on käytännössä pitkälti kiinni sovittelijan persoonasta. Sovitteluun on olemassa runsaasti erilaisia vaihtoehtoisia strategioita, jotka voivat määräytyä joko jutun laadun mukaan, osapuolten esittämien toivomusten mukaan tai lähtien liikkeelle sovittelijan henkilökohtaisista ammatti- tai muista ominaisuuksista taikka hänen mieltymyksistään. Ennalta on vaikea tietää, mikä strategia tulisi valita, jotta sovittelu onnistuisi.

Toisaalta sovittelumenettelyn kehittämiseksi ja käytäntöjen yhdenmukaistamiseksi on tarvetta. Tätä ei kuitenkaan tulisi hoitaa ensisijassa säätämällä asiaa koskevaa lainsäädäntöä, vaan antamalla tuomareille sovittelua koskevaa koulutusta ja luomalla sovintomenettelyn käytännön toteuttamiseksi esimerkiksi tuomioistuimissa vireillä olevien laatuhankeiden yhteydessä ohjeellisia malleja ja sovittelua käsitteleviä käsikirjoja eli kehittämällä sovittelua käytännön kautta. Näin toimimalla voitaisiin sovintomenettelyä kehittää todennäköisesti paremmin kuin luomalla sovintomenettelyä koskevia tarkkoja säännöksiä. Myös tuomareiden vaihtelevat käytännöt ja aktiivisuus sovittelussa todennäköisesti saataisiin nykyistä yhdenmukaisemmaksi, mikä olisi suotavaa asianosaisten yhdenvertaisen kohtelun kannalta. On mahdollista, että nykyisen oikeudenkäyntiin kytkeytyvän sovittelun kehittäminen edellä selostetuilta ongelmakohtiltaan onnistuisi pelkästään näillä lainsäädäntöä pehmeämmillä keinoilla.

Sovittelua koskevia säännöksiäkin tulisi kuitenkin tarkastella uudestaan. Edellä mainitun oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 26 §:ssä olevan sovittelusäännöksen tarkistamisen lisäksi esimerkiksi oikeudenkäymiskaaren 20 luvun, jossa säädetään sovinnosta, kaikkien pykälien sisältö tulisi harkita uudestaan ja säännökset tarvittavilta osin ajanmukaistaa ja mahdollisesti täydentää sekä sovittaa yhteen mahdollisen oikeudenkäyntimenettelystä erillisen sovintomenettelyn säännösten kanssa.

Komitean kannanotto

Sovittelutoiminta muodostaa tulevaisuudessa tuomioistuinten yhden keskeisen palvelukokonaisuuden, eikä se ole enää vain perinteisen tuomioistuinmenettelyn sivutuote. Tämä edellyttää aikaisempaa suurempaa panostusta tuomareiden sovittelutaitojen kehittämiseen.

Tällä hetkellä on tarvetta sovittelutapojen kehittämiseksi ja käytäntöjen yhdenmukaistamiseksi nykyisen tuomioistuinten sovintomenettelyn osalta. Tätä ei kuitenkaan tulisi hoitaa ensisijassa säätämällä asiaa koskevaa lainsäädäntöä, vaan antamalla tuomareille sovittelua koskevaa koulutusta ja luomalla sovintomenettelyn käytännön toteuttamiseksi esimerkiksi tuomioistuimissa vireillä olevien laatuhankeiden yhteydessä ohjeellisia malleja ja sovittelua käsitteleviä käsikirjoja eli kehittämällä sovittelua käytännön kautta. Kuitenkin sovittelua koskevia säännöksiäkin tulisi tarkastella uudestaan.

Sovittelun tehokas ja ammattitaitoinen toteutus tuomioistuimessa saattaa edellyttää, että osa tuomareista erikoistuu sovitteluun.

IX OSAAMINEN JA AMMATTITAITO

1. Johdanto

Tuomioistuinten toiminnan laatu riippuu ennen kaikkea tuomareiden ja tuomioistuinten muun henkilöstön osaamisesta ja ammattitaidosta. Viime vuosina osaamisen ja ammattitaidon ylläpitämiseen ja kehittämiseen on jouduttu kiinnittämään aikaisempaa enemmän huomiota sekä tuomioistuinlaitoksessa että yleisemminkin työelämässä. Tämä johtuu eri alueilla tapahtuvista nopeista muutoksista. Tuomioistuinten työskentelyyn vaikuttaa erityisesti *oikeudellistumiskehitys*. Oikeudellistumiseen kuuluu toisaalta se, että yhä useammat elämänalueet tulevat oikeudellisen sääntelyn piiriin. Toisaalta säännösten ja muidenkin oikeuslähteiden määrä on kasvanut (oikeudellistumisesta II.9.)

Kansainvälistyminen on vaikuttanut myös tuomioistuimiin ja tuonut niiden käsiteltäväksi uudentyypisiä asioita, joiden ratkaisemiksi tuomareiden on tunnettava uusia oikeuslähteitä. Ylikansalliseen oikeuteen sekä ylikansallisten tuomioistuinten ratkaisuihin perehtyminen on välttämätöntä tuomarin työssä. Jo tämä asettaa kielitaidolle aikaisempaa korkeampia vaatimuksia. Lisäksi monikulttuurinen kanssakäyminen edellyttää, että tuomioistuinten henkilöstö hallitsee kotimaisten kielten lisäksi muita kieliä sekä tuntee muita kulttuureja (globalisaatiosta ja Euroopan integraatiosta II.8.).

Tietoyhteiskuntaan kuuluu nopea teknologinen kehitys. Lisäksi tiedon määrä moninkertaistuu, mutta toisaalta tieto myös vanhenee pian. Tämän havainnollistamiseksi on arvioitu, että tieteellisen ja teknisen tiedon määrä kaksinkertaistuu joka 5. – 7. vuosi, mutta toisaalta puolet tiedoista vanhenee viidessä vuodessa. Tällöin tutkinnoilla tai koulutuksella hankituista tiedoista vain puolet olisi viiden vuoden päästä enää ajantasaista (tietoyhteiskunnasta ja tekniikan kehitymisestä II.7.).

Nyky-yhteiskunnassa voidaan havaita *arvojen* muuttumista ja arvomaailmojen pirstaloitumista. Tämän kehityksen seurauksena ei yhteiskunnassa, eikä edes oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa, ole yhtä yleisesti hyväksyttyä arvoperustaa, jolle tuomioistuinten ratkaisujen hyväksyttävyyden voitaisiin perustaa. Moniarvoisessa yhteiskunnassa ratkaisujen hyväksyttävyyden edellyttää ratkaisujen avointa perustelemista (perustelemisesta VI.4.7.3) Tämä korostuu erityisesti silloin, kun kyseessä on eri perusoikeuksien punninta. Osaamisen ja ammattitaidon kannalta tuomarilta edellytetään silloin syvällistä ymmärrystä yhteiskunnasta sekä kykyä ilmaista ne eri suuntiinkin vaikuttavat syyt, joihin hän ratkaisunsa perustaa. Tällaiset kiperät ratkaisutilanteet vaativat huomattavasti enemmän taitoa ja ponnistelua kuin rutiinomaiset ratkaisut.

Samalla kun tuomioistuinten toimintaympäristö on muuttunut, tuomioistuimille asetetut odotukset ovat kohonneet ja muuttuneetkin. Toimintaympäristön muutokset ja ihmisten odotusten muuttuminen ovat myös sidoksissa toisiinsa, sillä esimerkiksi yleinen koulutustason nousu vaikuttaa odotuksiin. Tuomioistuinten ratkaisuilta edellytetään edelleen ennen muuta lainmukaisuutta ja oikeudenmukaisuutta (tuomio-oikeellisuudesta VI.4.1.). Tämä ei kuitenkaan ole riittävää, vaan ratkaisuilta vaaditaan aikaisempaa seikkaperäisempiä ja perusteellisempia perusteluja. Tähän suuntaan vaikuttaa myös se, että ratkaistavana on yhä enemmän sellaisia asioita, jotka eivät ole oikeudelliselta luonteeltaan selviä (oikeuden muuttumisesta II.10.). Asioiden ratkaisemiseen liittyvien vaatimusten lisäksi tuomioistuinten henkilöstöltä edellytetään kykyä luontevaan ja

avoimeen vuorovaikutukseen tuomioistuimissa asioivien kanssa. Palvelun odotetaan lähtevän asiakkaan tarpeista ja ottavan asiakkaan huomioon (menettelyn koetusta oikeudenmukaisuudesta III.7. ja VI.4.3.). Lisäksi käsittelyn joutuisuuteen ja käsittelyn eri vaiheista tiedottamiseen kohdistuvat vaatimukset ovat nousseet (joutuisuudesta VI.4.4.). Tuomioistuinten toiminnan seuraamiseksi on nykyisin saatavilla aikaisempaa runsaammin tietoa, sillä tiedotusvälineet ovat lisääntyvässä määrin alkaneet uutisoida tuomioistuinten toiminnasta. Media toimii toiseenkin suuntaan, eli sen kautta tuomioistuimet saavat itse tietoa tuomioistuinlaitokseen kohdistuvista odotuksista.

Muun muassa edellä kuvatuista syistä tuomioistuinten henkilöstön osaamiselta ja ammattitaidolta vaaditaan aikaisempaa enemmän. Sen vuoksi ei voida tyytyä nykyiseen, sinänsä toimivaan tasoon, vaan on pohdittava erilaisia ratkaisuja osaamisen ja ammattitaidon jatkuvaksi lisäämiseksi ja kehittämiseksi. Erityisen haastavaksi kysymys muodostuu sen vuoksi, että lähivuosina tuomioistuinlaitoksen henkilöstöä siirtyy paljon eläkkeelle, minkä seurauksena tuomioistuinlaitos menettää lyhyessä ajassa runsaasti osaamista ja ammattitaitoa.

Osaamisen ja ammattitaidon kehittämisen tekee monitahoiseksi se, että henkilöstön osaamiselle ja ammattitaidolle voidaan asettaa lähes rajattomasti erilaisia vaatimuksia. Esimerkiksi viimeisten kymmenen vuoden aikana julkaistuista virallisteksteistä (KM 1994:15, KM 1998:1, HE 109/99 ja KM 2000:5) voidaan poimia yhteensä lähes puolen sataa tuomarilta vaadittavaa taitoa tai ominaisuutta - alkaen lain tuntemisesta ja päätyen hyvään itsetuntoon. Kaikki esille nostetut taidot ja ominaisuudet ovat perusteltuja, mutta on silti epärealistista odottaa, että kukaan yksittäinen tuomari voisi täyttää kaikki vaatimukset ainakaan täysimääräisesti.

Tarpeellisten, mutta myös realististen, tavoitteiden asettamiseksi on syytä tarkastella osaamista ja ammattitaitoa ensisijassa siltä kannalta, mikä on henkilöstöltä vaadittavaa ydinosaa. Käsitteenä ydinosaa tarkoittaa sitä keskeisintä työtehtävässä tarvittavaa ammattitaitoa, jota ilman työssä ei tule toimeen. Siihen kuuluvat ammatti- ja tehtäväsidonnaiset tiedot ja taidot sekä erityispätevyudet. Tuomioistuinlaitoksen eri tehtävissä olevien on hallittava oman tehtävänsä edellyttämä keskeinen ammattitaito. Voidaan arvioida, että saman ammattiryhmän sisällä se on aina yhteneväinen, mutta samankin ryhmän sisällä voidaan edellyttää myös lisätaitoa. Lisäksi eri ihmisillä voi olla monia eri taitoja ja ominaisuuksia, joista on hyötyä tehtävien suorittamisen ja koko työyhteisön kannalta. Koko työyhteisön kehittäminen puolestaan edellyttää myös erilaisuutta: erilaisia näkemyksiä, ajattelua ja osaamista.

Työyhteisön kannalta on olennaista, että organisaatio käyttää hyväkseen kaikkea siellä olevaa osaamista. Tämä asettaa tuomioistuinten johtamiselle uudenlaisia vaatimuksia. Tästä näkökulmasta tarkastellen puhutaan osaamisen johtamisesta (XI.3.3.7.).

Osaamisen kehittäminen on laaja-alainen kysymys sen vuoksi, että osaamiseen ja ammattitaitoon voidaan vaikuttaa lukuisilla keinoilla. Vaikuttavia keinoja ovat esimerkiksi pätevyitysmiskoulutus ennen tuomioistuinlaitoksen palvelukseen tulemistä, nimitysmenettely, täydennyskoulutus sekä työssä oppiminen ja erikoistuminen. Jotta osaamista ja ammattitaitoa voitaisiin parantaa maksimaalisesti, on pohdittava kaikkiin näihin osa-alueisiin kohdistuvia kehittämistoimenpiteitä.

Tässä jaksossa tarkastellaan tuomioistuinten henkilöstön osaamista ja ammattitaitoa edellä mainituista näkökulmista. Tarkastelun kohteena ovat erityisesti tuomarit. Yksilö pätevyitys ammattiinsa hankkimalla tarvittavat tiedot ja taidot tietyssä ajallisessa järjestyksessä, opiskelemalla, työskentelemällä sekä kouluttautumalla työn lomassa. Seuraavassa näitä aiheita ei kuitenkaan käsitellä tämän yksilönäkökulman mukaisessa järjestyksessä, vaan aihekokonaisuuksittain. Jo mainittujen osa-alueiden lisäksi käsitellään esittelijäjärjestelmää ja tuomioistuinharjoittelua, koska nämä ovat olennaisia rakenteellisia kysymyksiä sekä tulevien tuomareiden että koko tuomioistuinlaitoksen kannalta.

Tässä pääluvussa käsiteltävien tuomareiden pätevyitysmiskoulutus-, täydennyskoulutus- ja nimitysjärjestelmien – olivatpa ne millaisia tahansa – tulisi tuomioistuinten yhteiskunnallinen tehtävä huomioon ottaen tuottaa tuomareita, joilla on lakimieskunnan paras osaaminen ja ammattitaito oikeusriitojen ja konfliktien ratkaisemisessa. Tavoite asettaa näille järjestelmille poikkeuksellisen korkeat vaatimukset.

2. Tulevaisuuden tuomioistuimissa tarvittava osaaminen ja ammattitaito

2.1. Hyvä tuomari

Tuomareiden nimittämiskäytännön ja koulutustarpeiden lähtökohtana on sen hahmottaminen, mitä hyvältä tuomarilta vaaditaan. Se, missä tuomioistuimessa tuomari toimii, ei ole olennaisesti vaikuta vaadittavaan taitoon tai henkilökohtaisiin ominaisuuksiin. Tuomareilta edellytettäviä valmiuksia arvioitaessa on kuitenkin otettava huomioon se, millaiseksi tuomarin työ tulevaisuudessa muodostuu ja minkälaisia muutoksia työhön on tulossa. Tuomareilta saatetaan edellyttää aineellisoikeudellisissa kysymyksissä aikaisempaa enemmän erityistietämystä ja erikoistumista. Samalla sovittelun lisääntyminen muotoaa tuomareiden tehtäviä. Tämän vuoksi voidaan ajatella, että kaikilla tuomareilla on oltava tietty ydinosaaminen, mutta välttämättömät tai toivottavat lisätaidot voivat vaihdella eri tuomioistuinten välillä ja sisälläkin.

Tuomareilta edellytettäviä yleisiä valmiuksia ja tehtävistä johtuvia vaatimuksia on käsitelty aikaisemmin muun muassa tuomarinuratoimikunnan mietinnössä (KM 1994:15, s. 71-84), tuomarioimikunnan mietinnössä (KM 1998:1), hallituksen esityksessä tuomareiden nimittämistä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 109/1999 vp.) sekä tuomarikoulutustoimikunnan mietinnössä (KM 2000:5). Näissä kaikissa on nostettu esille vaatimus oikeamielisyydestä ja itsenäisyydestä. Lisäksi edellä mainituissa asiakirjoissa on todettu, että tuomarin on tunnettava laki, sen perustus ja tarkoitus. Niiden mukaan tuomarin on kyettävä perustelemaan ratkaisunsa oikeudellisesti tarkasti, mutta samalla ymmärrettävästi. Tuomarin vastuu on lisääntyvässä määrin perusteluvastuuta. Tuomarin työssä tarvitaan myös kirjallista ja suullista esitystaitoa. Hyvällä tuomarilla on yleissivistyksen lisäksi riittävät tiedot materiaalisesta ja prosessuaalisesta lainsäädännöstä, laintulkintaperiaatteista, oikeuskäytännöstä ja oikeuskirjallisuudesta. Lisäksi tuomarilta vaaditaan kielitaitoa, kulttuurien tuntemusta, yhteistyökykyä, ihmishuuhde-, yhteistyö-, vuorovaikutus-, viestintä- ja neuvottelutaitoa sekä prosessinjohtotaitoa. Tuomarin on tunnettava ja ymmärrettävä yhteiskuntaa ja sen ilmiöitä. Hyvä tuomari on asiantunteva, kokenut, ahkera sekä sitoutunut työhönsä ja

innostunut siitä. Hänellä on oikeamielisuuden ja itsenäisyyden lisäksi sellaisia ominaisuuksia kuin luovuus ja rohkeus, ja hänen on myös osoitettava olevansa asemansa arvoinen. Se edellyttää aseman mukaista käyttäytymistä työn ulkopuolellakin.

Tuomareiden nimittämisestä annetun lain (205/2000) 11 §:ssä säädetään tuomareiden kelpoisuusvaatimuksista ja nimitysperusteista. Tuomariksi voidaan nimittää oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittanut oikeamielinen Suomen kansalainen, joka aikaisemmalla toiminnallaan tuomioistuimessa tai muussa tehtävässä on osoittanut, että hänellä on täytettävänä olevan viran menestyksellisen hoitamisen edellyttämä perehtyneisyys viran tehtävänalaan sekä tarvittavat henkilökohtaiset ominaisuudet. Erityisalan asiantuntemusta vaativien tuomarinvirkojen kelpoisuusvaatimuksista voidaan säätää erikseen. Ylimpien oikeuksien tuomariksi voidaan nimittää mainitut edellytykset hyvin täyttävä etevä laintuntija.

Tuomarilta vaadittavia perustavaa laatua olevia ominaisuuksia ovat komitean arvion mukaan *oikeamielisyys* ja *itsenäisyys*. Ne on nostettu esiin kaikissa hyvän tuomarin ominaisuuksia koskevissa pohdintoissa. Tuomarin työssä tarvitaan aina kykyä itsenäiseen ajatteluun sekä rohkeutta toimia sen pohjalta, sillä ratkaistavat asiat sisältävät monen suuntaisia intressiristiriitoja, eivätkä ne saa vaikuttaa tuomarin ratkaisutoimintaan. Tämä on eri asia kuin se, että tuomarin on kyettävä näkemään ratkaisujensa seuraukset. Usein oikeudessa käsiteltävistä asioista keskustellaan julkisesti tiedotusvälineissä, ja myös tällaisissa tilanteissa tuomarin on kyettävä säilyttämään itsenäisyytensä.

Oikeamielisyyttä ja itsenäisyyttä ei voi opiskella perinteisillä opiskelutavoilla, mutta niitäkin voi kehittää. Mikään tuomioistuinten kehittämistoimenpide ei saa vaikuttaa kielteisesti itsenäisyyteen, mutta tuomari ei myöskään voi itsenäisyyteensä vedoten väärällä tavalla vastustaa tai jarruttaa työyhteisönsä tai koko tuomioistuinlaitoksen yhteisiä kehittämissyrkimyksiä. Kehittämistä, työssä oppimista sekä koulutusta toteutettaessa on jatkuvasti pidettävä esillä se, että kyse ei ole vain tiedon siirtämisestä, vaan siitä, että annetaan mahdollisuus kasvaa hyväksi tuomariksi.

Tuomareilta edellytettäviä muita vaatimuksia kuin oikeamielisyyttä ja itsenäisyyttä voidaan hahmottaa samalta pohjalta kuin osaamiselle asetettavia vaatimuksia on ryhmitelty komiteamietinnössä ”Elinikäinen oppiminen tietoyhteiskunnassa” (KM 1995:13, s. 14). Siinä osaamiskokonaisuudet on jaoteltu kahdeksaan: 1) kokonaisuusien hallinta, 2) kansainvälistyminen, 3) kommunikaatiovalmiudet, 4) sosiaaliset valmiudet, 5) luova ajattelu, 6) syy-seuraus –analyysi, 7) tulevaisuusorientaatio sekä 8) erityistaidot.

Olennaista tuomarin tehtävässä on osata hahmottaa oikeusjärjestyksen kokonaisuus sekä tunnistaa ja analysoida oikeusongelmia. Oikeusongelman ratkaisemiseksi on tunnettava oikeusjärjestyksen sisältö sekä oikeuskäytäntö. Kuitenkin nyky-yhteiskunnan oikeudellistuminen, säännösten määrän kasvu sekä säännösten luonteen muutos rajoittavat käytännössä sitä, kuinka yksityiskohtaisesti lain sisällön ja oikeuskäytännön voi tuntea. Sen vuoksi tarvitaan myös tiedon hankinnan taitoja.

Oikeudenkäynnissä on usein kyse asianosaisille hyvin merkittävistä asioista. Monesti oikeusriita on jopa elämän kriisi. Oikeudenkäynnin aikana korostuvatkin tuomarin sosiaaliset taidot ja kommunikaatiotaidot. Ratkaisun tekemisessä sekä perustelemissä (argumentointitaito) vaaditaan kirjallisen esittämistaidon lisäksi luovaa ajattelua. Kun ratkaisu julistetaan suullisesti, vaaditaan myös kykyä selostaa sen sisältö kuulijoille

ymmärrettävästi ja helppotajuisesti. Lisäksi tuomarin tehtävissä vaaditaan kansainvälistymiseen liittyviä taitoja, kuten kulttuurien tuntemusta ja kielitaitoa.

Kaikki edellä kuvatut osaamisen aspektit ovat tärkeitä. Toisaalta vaatimukset muodostuvat niin korkeiksi ja moninaisiksi, että on epärealistista odottaa, että joku voisi täyttää ne kaikki. Tämän vuoksi on olennaista pyrkiä kollegiaalisen päätöksenteon ja töiden tarkoituksenmukaisen jakamisen avulla hyödyntämään eri ihmisten osaamista niin että kokonaisuus toimii mahdollisimman hyvin.

Kaikille tuomareille *yhteiseksi osaamisen ydinalueeksi* voidaan siis määrittää se, että tuomarilla on kyky tunnistaa ja analysoida oikeudellisia ongelmia, hankkia ongelman ratkaisemiseksi tarvittava tieto, ratkaista asia sekä ilmaista selkeästi ratkaisun lopputulos ja siihen johtaneet syyt. Tuomarin henkilökohtaisissa ominaisuuksissa painottuvat oikeamielisyys sekä itsenäisyys. Tuomarilla on myös oltava kyky kohdata erilaisia ihmisiä ja heidän ongelmiaan luottamusta herättävällä tavalla.

Koulutuksella voidaan yhtäältä varmistaa, että työntekijöiden ydinsaaminen on riittävää. Toisaalta koulutuksella voidaan kehittää niitä työntekijän taitoja ja osittain myös ominaisuuksia, joita pidetään toivottavina. Ydinsaamisalueet ovat sellaisia, että niitä voi hyvin oppia ja kehittää muuallakin kuin tuomioistuinlaitoksen palveluksessa. Samalla on luonnollista, että kun joku siirtyy muualta tuomioistuinlaitoksen palvelukseen, hänelle tarjotaan tuomioistuinlaitokseen liittyvää lisäkoulutusta esimerkiksi työskentelyrutiineista.

2.2. Tuomareiden erikoistuminen

Erikoistumisen tarpeellisuus

Tuomioistuinten kehittämisen keskeisenä tavoitteena on, että toiminnassa kyetään seuraamaan ympäröivän yhteiskunnan muutoksia sekä vastaamaan muuttuviin vaatimuksiin. Oikeusturvaodotusten lisäksi tuomioistuimilta vaaditaan korkeaa ammattitaitoa, mikä johtuu osittain siitä, että nyky-yhteiskunnassa yleinen koulutustaso on korkea. Monet tuomioistuinten kanssa työskentelevät juridiikan asiantuntijat ovat erikoistuneet jollekin oikeuden alalle. Syyttäjäkunnassa on erikoistuneita syyttäjiä, ja myös monet asianajajat painottavat työssään tiettyjä osaamisalueita. Jotta tuomioistuimet voisivat saavuttaa näiden oman alansa erityisasiantuntijoiden luottamuksen, tuomareiden tiedon tason on oltava korkea. Myös yleinen tiedontaso tuomioistuinten toiminnasta kasvaa koko ajan, koska tiedotusvälineet seuraavat tuomioistuinten ratkaisuja ja muutakin toimintaa tarkasti. Tosin kaikilla oikeuspalveluja käyttävillä ei välttämättä ole valmiuksia arvioida tuomioistuinten laatua. Silti myös asiakasnäkökulmasta on välttämätöntä, että tuomareiden tiedot ja taidot juridiikan alalla ovat hyvät.

Monet tuomioistuinlaitokseen vaikuttavista muutoksista antavat aiheen pohtia, kuinka pitkälle tuomarit voivat olla yleistuomareita vai tulisiko heidän erikoistua jollekin juridiikan osa-alueelle tai joihinkin tehtäviin. Erikoistumiseen liittyviä kehittämistarpeita on tarkasteltava ensisijaisesti ulkoisesta näkökulmasta eli yhteiskunnan ja tuomioistuimissa asioivien kannalta. Toisaalta erikoistumista koskevat ratkaisut voivat merkittävästi muovata tuomarin työnkuvaa, joten tarkastelussa ei voida sivuuttaa tuomioistuinlaitoksen sisäistä näkökulmaakaan.

Tuomareiden erikoistumisesta yleisissä tuomioistuimissa ja yleisissä hallintotuomioistuimissa ei ole yhtenäistä käytäntöä, mikä johtuu muun muassa siitä, että tuomioistuimet ovat hyvin eri kokoisia. Joissakin tuomioistuimissa on toteutettu osastotai jaostokohtaista tehtäväjakoja, mutta joissakin tuomioistuimissa ei ole lainkaan erikoistumista. On oletettavaa, että tuomioistuinten väliset kokoerot voivat pysyä sen verran suurina, että yhtenäistä ratkaisua ei ole edes syytä tavoitella. Myös asiatyypien jakautuma, asioiden määrä ja tuomareiden erityisosaaminen ja muut ominaisuudet voivat olla eri tuomioistuimissa niin erilaiset, että yksikkökohtaiset mallit saattavat olla yhtenäistä ratkaisua toimivampia.

Esimerkiksi vakuutusosoikeuden organisaation uudistamisen yhteydessä luotiin osastokohtainen asijako (132/2003). Lakimuutosta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 101/2002) todettiin, että vakuutusosoikeuden organisaatiota kehitettäisiin nykyistä joustavammaksi ja erikoistuneemmaksi, ja vakuutusosoikeus jakaantuisi osastoihin, jotka voisivat erikoistua asiaryhmittäin.

Tuomareiden erikoistumisessa saatetaan siis eri tuomioistuimissa päätyä perustellusti erilaisiin ratkaisuihin. Silti erikoistumisen hyötyjen ja haittojen punninta yhtenäiseltä pohjalta on tarpeellista. Punnintaan vaikuttaa se, kuinka pitkälle menevää erikoistumista kaavaillaan, sillä voidaan arvioida, että hyötyjen ja haittojen voimakkuus korreloi erikoistumisen syvyysasteen kanssa. Tuomareiden erikoistuminen on ajankohtainen kysymys muun muassa Ruotsissa, jossa siitä ovat keskustelleet sekä tuomariliitto että asianajajaliitto. Aiheesta on syksyllä 2003 julkaistu esitutkimukseen perustuva raportti (*Specialisering, En förstudie i samarbete med Sveriges Domareförbund, DV-rapport 2003:3*). Tutkimuksen mukaan sekä tuomarit että oikeudenkäyntiavustajat katsovat, että erikoistuminen tuomioistuinlaitoksessa olisi tärkeää. Sen avulla voitaisiin paremmin täyttää kansalaisten vaatimukset laadusta, joutuisuudesta ja palvelusta.

Erikoistuminen kohdistuu yleensä juridiikan eri lohkoihin. Tuomioistuinlaitoksessa ajankohtainen esimerkki tällaisista pyrkimyksistä on osakeyhtiölakityöryhmän esitys, että osakeyhtiöoikeudelliset riita-asiat keskitettäisiin niiden vaatiman osaamisen ja ammattitaidon turvaamiseksi kuuteen käräjäoikeuteen (Osakeyhtiölakityöryhmän mietintö. Oikeusministeriön työryhämietintöjä 2003:4).

Tuomioistuinlaitoksen kehitys saattaa tuoda tuomioistuihin myös tehtäviä, jotka poikkeavat menettelyiltään perusmuotoisesta oikeudenkäynnistä. Näin esimerkiksi tuomioistuinsovittelu voi olla alue, jonka menestyksellinen hoitaminen edellyttää siihen erikoistuneita tuomareita. Muutenkin on mahdollista, että joidenkin asioiden käsittelyssä tuomarin henkilökohtaisten ominaisuuksien ja viestintätaitojen merkitys painottuu enemmän kuin toisissa. Erikoistuminen on siten monitahoisempi kysymys kuin pelkästään oikeudenaloja koskeva. Esimerkkinä voidaan mainita nuorisorikostoimikunnan ehdotus, jonka mukaan alle 21-vuotiaana tehtyä rikosta koskevat asiat mahdollisuuksien mukaan käsiteltäisiin käräjäoikeudessa niin, että puheenjohtaja olisi erikoistunut sellaisten asioiden käsittelyyn (Nuorisorikostoimikunnan mietintö, KM 2003:2). Yleisissä tuomioistuimissa rikos- ja riita-asiain oikeudenkäyntimenettelyjen erot (kuten tuomarin rooli, menettelyjen aikataulullinen rytmitys ja näiden edellyttämät erilaiset työtavat) ovat jo antaneet useissa käräjäoikeuksissa aiheen tehdä ratkaisuja, joissa tuomarit ovat erikoistuneet joko riita- tai rikosasioihin.

Näkökohtia erikoistumisen vaikutuksista

Jos erikoistumista toteutetaan niin, että samantyyppisiä asioita käsittelevät pääsääntöisesti samat tuomarit, voidaan järjestelyn avulla parantaa ainakin toiminnan tehokkuutta. Tuomari oppii tuntemaan relevantin oikeuskäytännön ja oikeuskirjallisuuden, jolloin niiden selvittämiseen kuluva aika yhtä asiaa kohden vähenee. Näin voidaan lyhentää asioiden keskimääräistä käsittelyaikaa. Tehokkuus ei kuitenkaan ole ainoa myönteinen seuraus, vaan syvälinen tietämys oikeudenalasta voi vaikuttaa myönteisesti ratkaisukäytännön yhtenäisyyteen ja sitä kautta yhdenvertaisuuteen. Erikoistuminen ei voi olla vaikuttamatta myös tuomio-oikeellisuuden paranemiseen, joten se edistää asianosaisten oikeusturvaa. Kun tuomari hallitsee hyvin asian lainsäädännöllisen puolen, hän voi paremmin keskittyä asian erityispiirteisiin, jolloin myös päätöspäätökset voivat kehittyä entistä informatiivisemmiksi ja tasokkaimmiksi. Tuomioistuineläytöksen ulkopuoleltakin saattaa tuomarin tehtäviin hakeutua hyviä spesialisteja, mikäli he voivat luottaa siihen, että heidän asiantuntemustaan hyödynnetään. Kokonaisuutena voidaan siten arvioida, että erikoistuminen parantaa mahdollisuuksia vastata kasvaviin laatuvaatimuksiin. Näin voitaisiin vastata esimerkiksi sellaisiin haasteisiin, joita on nostettu esiin oikeusministeriön 4.7.2003 asettaman, immateriaalioikeuksien käsittelyä selvittävän työryhmän toimeksiannossa (ks. myös pääluku X).

Erikoistumisella saattaa kuitenkin olla myös epätoivottuja seurauksia niin yhteiskunnan kuin asiakkaankin kannalta. Mikäli erikoistumista toteutetaan erittäin tiukasti, saatetaan vaikuttaa epäasianmukaisesti siihen, kuka valikoituu asiassa tuomariksi. Sellaista vaaraa erikoistuminen ei kuitenkaan aiheuta, että joku asian lopputuloksesta kiinnostunut voisi vaikuttaa juttujen jakoon. Mikäli liian harvat tuomarit hallitsevat jotakin asiaryhmää, tuomioistuimen toimintakyky voi helposti haavoittua, jos kenenkään osaajan työpanos ei jostain syystä olisikaan käytettävissä. Tällöin asiaryhmäkohtaiset erot käsittelyajoissa saattavat kasvaa liikaa. Muutenkin erikoistuminen voi hankaloittaa istuntotyöskentelyjen organisoimista. Varsinkin pitkälle viety erikoistuminen saattaa myös vaikeuttaa oikeusjärjestyksen kokonaiskuvan hahmottamista ja siten kapeuttaa tuomarin ajattelua ja heikentää hänen työnsä kokonaislaatua. Lisäksi tuomioistuimet toimivat kokonaisuutena, eikä erikoistuminen voi mennä niin pitkälle, että asianosaiset kokisivat saavansa huonompaa palvelua silloin kun heidän asiaansa käsittelee joku muu kuin spesialisti.

Erikoistumisen saattaa vaikuttaa tuomarin kannalta monin tavoin myönteisesti. Mahdollisuus työn puitteissa perehtyä syvälinen johonkin oikeudenalaan lisää työn kiinnostavuutta ja ammattiylpeyttä, jotka molemmat vaikuttavat sekä työmotivaatioon että työssä jaksamiseen. Osaamisen kehittämisessä on tarpeen, että tuomioistuimissa työskentelevät pyrkivät hankkimaan kokemusta myös muualta. Tällaisia mahdollisuuksia voi olla tarjolla enemmän, jos hakijoina on myös spesialisteja. Myös muiden tuomareiden kannalta on hyödyllistä, jos tuomioistuineläytöksen palveluksessa on erikoistuneita lakimiehiä, sillä heitä voi tarvittaessa konsultoida oikeudellisissa kysymyksissä. Yleisellä tasolla käydyt keskustelut kyseisen oikeusalan ongelmista eivät loukkaa tuomarin riippumattomuutta, vaan ne ovat hyödyllisiä muun muassa laatutyössä.

Erikoistumisen toteuttamistapoja

Erikoistuminen voi siis olla monin tavoin myönteistä, mutta asia vaatii lisäpohdintoja esimerkiksi siitä, minkälainen on tuomarin oikeus erikoistua tai onko hänellä mahdollisuus kieltäytyä jostakin erikoistumisalasta. Optimaalista olisi, että kaikkiin

erikoistumisalueisiin löytyisi riittävästi halukkaita. Näin ei välttämättä ole ainakaan pienimmissä yksiköissä. Tällöin on tärkeää, että työnjohdolliset ratkaisut tehdään oikeudenmukaisten perusteiden pohjalta ja avoimesti. Näin voidaan torjua vaara, että erikoistumista koskevat ratkaisut muodostuisivat syrjiviksi. Lisäksi on pyrittävä välttämään sitä, että joitakin erikoistumisalueita arvostettaisiin nimitystilanteissa enemmän kuin toisia, paitsi jos tämä johtuu tuomioistuimen objektiivisesti todennettavissa olevista osaamistarpeista.

Laatua ajatellen on perusteltua, että aikaisempaa enemmän kehitetään tuomarikunnan erikoistumista. Kehitystä ei voida toteuttaa yksiviivaisesti, vaan on otettava huomioon monia näkökohtia. On muun muassa esitettävä pienten erityiskulttuurien syntyminen. Eri näkökohtien tasapainottamiseksi voidaan osaamiseen kehittää *painopistealueita*. Pitkällekin vietyä erikoistumista ei kuitenkaan tule kokonaan välttää. Lisäksi erikoistumista tulee toteuttaa mahdollisimman pitkälle työnantajan ja työntekijän välisessä yhteisymmärryksessä. Tällöin voidaan käyttää tehtäväkiertoa (rotaatiota). Kiertoaajan tulee olla tahdiltaan sellainen, että se turvaa riittävän ajan syvälliseen oppimiseen. Tehtäväkierrossa on otettava myös huomioon, että oikeuskäytännön jatkuvuus säilyy. Erikostuneiden tuomareiden on puolestaan otettava vastuuta uusien tuomareiden perehdyttämisestä tehtäväalueeseen.

Esimerkki erikoistumisesta Oulun käräjäoikeudesta

Oulun käräjäoikeudessa toteutettiin tuomareiden erikoistuminen syksyllä 1998. Erikoistumisen tavoitteena oli lisätä käsittelyn nopeutta, ratkaisuvarmuutta ja edistää tuomareiden työssä jaksamista. Aikaisemmin pääperiaatteena juttujen jaossa oli ollut, että kaikki tuomarit käsittelevät kaikenlaisia asioita. Kuitenkin insolvenssiasiat ja asunto-oikeusasiat sekä muutamat muut määrällisesti vähäiset asiatyypit oli tuolloinkin keskitetty tietyille tuomareille.

Uusitus lainkäyttöorganisaatiossa käräjätuomarit erikoistuivat tiettyihin asiatyyppeihin. Kun käräjätuomarit aikaisemmin olivat käsitelleet kaikenlaisia asioita, uuden organisaation mukaan kunkin käräjätuomarin työn *painopisteeksi* tuli joko riita-, rikos- tai insolvenssioikeus.

Painopisteistäminen tarkoittaa sitä, että ammattitaidon säilyttämisen turvaamiseksi käräjätuomarit käsittelevät erikoistumisesta huolimatta edelleen vähäisessä määrin myös muita kuin painopistealueensa juttuja. Erikoistumista ei ole siis viety äärimmilleen ja osalla tuomareista on edelleenkin varsin monipuolinen toimenkuva. Ammattitaidon turvaamiseksi tuomareiden painopistealueet eivät ole pysyviä, vaan tarkoitus on, että tuomarit muutaman vuoden välein vaihtavat painopistealuetta.

Riitaosastolla on kuusi tuomaria. He käsittelevät pääasiassa ns. laajoja riita-asioita, joita jaetaan tuomaria kohti 40 – 50 vuodessa. Tämän lisäksi tuomareille jaetaan rikosasioita sen verran, että he istuvat 8 - 10 rikosistuntopäivää vuodessa (30 – 40 juttua/tuomari). Vuosittain yksi tai kaksi tuomaria käsittelee pelkästään riita-asioita. Lisäksi osaston tuomareille jaetaan riitaantuneita hakemusasioita ja he käsittelevät vuoroviikollaan pakkokeinoasioita kuten kaikki muutkin käräjäoikeuden tuomarit.

Rikososastolla on seitsemän tuomaria. Heille jaetaan 150 – 200 rikosasiaa vuosittain. Heille ei jaeta laajoja riita-asioita eikä riitaantuneita hakemusasioita. Riitaantuneita summaarisia asioita osaston tuomareille jaetaan 4 – 8 vuodessa, millä pyritään säilyttämään osaston tuomareiden tuntuma riita-asioihin. Lisäksi osaston tuomarit käsittelevät vuorollaan pakkokeinoasioita. Aluksi rikososaston tuomareille jaettiin pieni määrä laajoja riita-asioita

(5-6 vuodessa). Tästä kuitenkin luovuttiin, koska rikosasioiden ja riita-asioiden käsittelyjärjestykset ja aikataulut poikkeavat niin paljon toisistaan, että riita-asioiden käsittelyä oli vaikea saada sovitettua tehokkaan rikosasioiden käsittelyn lomaan.

Insolvenssiosastolla on kuusi tuomaria. Osaston tuomareiden toimenkuva on monipuolisin. He käsittelevät riita- ja rikosasioita sekä lisäksi kaikki insolvenssiasiat. Osaston sisällä on vielä painopisteistämistä. Osa tuomareista käsittelee enemmän velkajärjestelyasioita kuin toiset, kaksi tuomaria käsittelee kaikki yrityssaneerausasiat, osa tuomareista käsittelee muita enemmän riita-asioita jne. Riita-osaston ja insolvenssiosaston välillä on vielä toteutettu erikoistumista riita-asioiden sisällä. Jäämistöoikeudelliset ja työoikeudelliset riita-asiat jaetaan riita-osastolle ja yritysjuridiikkaa koskevat riita-asiat insolvenssiosastolle.

Mitään asiatyyppejä ei käsittele pelkästään yksi tuomari, vaan vähintään kaksi. Näin turvataan tuomarin sattumanvarainen määräytyminen ja toiminnan jatkuminen poissaolojenkin aikana.

Esimerkki erikoistumisesta Turun hallinto-oikeudesta

Turun hallinto-oikeudessa eri asiaryhmät jakautuvat jaostoille ylituomarin määräyksen perusteella. Jaostoja on kolme. Ensimmäisellä jaostolla käsitellään rakennus- ja ympäristöasioita sekä kunnallisasioita. Toisella jaostolla käsitellään sosiaali- ja terveysasioita sekä ulkomaalaisasioita. Kolmannella jaostolla käsitellään veroasioita ja elinkeinoasioita. Kullakin jaostolla on viisi tuomaria ja seitsemän ylemmän oikeustutkinnon suorittanutta esittelijää. Lisäksi jaostoilla on kaksi alemman oikeustutkinnon suorittanutta, joille myös kuuluu esittelytehtäviä. Työjärjestyksen 2 §:n mukaan ylituomari vahvistaa jaostojen kokoonpanot kalenterivuodeksi kerrallaan siten, että jaostossa vaihtuu, elleivät työtilanne tai muut erityiset syyt ole esteenä, aina vuorollaan vähintään yksi jäsen ja yksi esittelijä. Edelleen työjärjestyksen 16 §:n mukaan jaoston puheenjohtajan tulee vahvistaa esittelijöitten työnjako niin, että jokaisen työkokemus muodostuu monipuoliseksi ja siten uralla etenemisvalmiuksia tukeväksi. Jaostojen oikeusnotaarit eivät ole vastaavalla tavalla mukana tehtäväkierrossa, vaan he ovat pitkälle tiettyihin oikeusaloihin erikoistuneet.

Erikoistumista voidaan tavoitella myös asiatyypikohtaisella juttujen jakamisella, jolloin kukin tuomari voi kehittää osaamiseensa painopistealueita. Yleisissä tuomioistuimissa, ainakin kärjäoikeuksissa, luontevan erikostumisrajan muodostaa jako riita- ja rikosasioihin. Näidenkin sisällä erikoistumista voidaan syventää riita- ja rikostyyppin mukaan. Syvällisen asiantuntemuksen turvaamiseksi on kuitenkin toteutettava myös organisatorisia ratkaisuja. Ensinnäkin olisi taattava, että tuomioistuimet ovat riittävän suuria, jotta erikoistumiseen voidaan edes pyrkiä (kärjäoikeuksien yksikkökoosta X.2). Toiseksi voitaisiin perustaa esimerkiksi yhden tuomioistuimen tuomiopiiriä laajemman alueen erikoistuomareiden virkoja. Kolmanneksi voitaisiin kehittää erikoisosaamiseen tähtäävää yhteistoimintaa tuomioistuinten välillä.

Tuomioistuinten välisen yhteistoiminnan pohjaksi voitaisiin luoda esimerkiksi hovioikeuspiirikohtainen järjestelmä, jossa joku hovioikeuspiirin tuomareista (”avaintuomari”) olisi syvällisesti perehtynyt tiettyyn oikeuden alaan. Hovioikeuspiirin muut tuomarit voisivat konsultoida häntä tarvitessaan syvällistä tietoa tuon oikeudenalan oikeusongelmasta. ”Avaintuomareita” voitaisiin hyödyntää myös tuomareiden kouluttamisessa. Kaikkien hovioikeuspiirien ”avaintuomarit” muodostaisivat kyseisen

oikeudenalan koko maata kattavan verkoston, jonka avulla voitaisiin tehokkaasti kehittää tuomarikunnan osaamista. Vastaava järjestelmä voitaisiin luoda hallinto-oikeuksiin.

Komitean kannanotto

Sen lisäksi, että jokaisella tuomarilla on selkeä kokonaiskuva voimassa olevasta oikeusjärjestyksestä, tuomarin tulee olla oikeamielinen ja itsenäinen sekä kyetä ihmisten kohtaamiseen luottamusta herättävästi. Tuomarilta vaaditaan myös, että hän osaa tunnistaa ja analysoida oikeudellisia ongelmia, hankkia oikeudellista tietoa sekä tehdä avoimesti, seikkaperäisesti ja ymmärrettävästi perusteltuja ratkaisuja.

Koska tuomioistuinten tehtävät monipuolistuvat ja niissä on hallittava laajoja tietomääriä samalla kun tuomioistuimille asetetut vaatimukset kasvavat, tarvitaan erikoistuneita tuomareita. Erikoistumisen sekä osaamisen ja ammattitaidon turvaamiseksi tuomioistuinryhmien on oltava riittävän suuria. Erikoistumista on kuitenkin toteutettava niin, että tuomarit säilyttävät kokonaiskuvan oikeusjärjestyksestä. Tätä voidaan edistää esimerkiksi tehtäväkierrolla. Myös erikoistuomareiden virkojen perustamista ja tuomioistuinten yhteistoimintaa on harkittava. Pitkällekin vietyä ja pysyvää erikoistumista ei tule välttää, jos sellainen on tarpeen jonkin asiaryhmän erityispiirteiden vuoksi.

2.3 Kansliahenkilöstön osaaminen ja ammattitaito

Tuomioistuinten toiminnan kannalta on olennaista, että koko henkilöstön osaaminen ja ammattitaito ovat korkealaatuisia. Ne odotukset, joita esimerkiksi kansainvälistyminen ja kasvavat laatuvaatimukset ja menettelyjen kehittyminen asettavat tuomioistuimille, kohdistuvat tuomareiden lisäksi koko muuhun henkilökuntaan.

Vuonna 1993 toteutettu alioikeusuudistus muutti voimakkaasti käräjäoikeuksien kansliahenkilökunnan työnkuvaa, sillä ratkaisuvaltaa siirrettiin eräissä asiaryhmissä tuomareilta kansliahenkilökunnalle. Tällaisia asiaryhmiä olivat esimerkiksi kiinteistö- ja velkomusasiat, joiden delegointi on tilastojen mukaan varsin laajaa. Delegoiduissa asiaryhmissä kansliahenkilökunnalta edellytetään sitä tietoa ja taitoa, jota asioiden ratkaiseminen aikaisemmin vaati tuomareilta.

Alioikeusuudistuksen yhteydessä siirrettiin kansliahenkilökunnan vastuulle myös pöytäkirjan pitäminen ja laatiminen istuntokäsittelyssä sekä kutsujen, eräiden haasteiden ja ilmoitusten laatiminen ja lähettäminen. Tuomareiden sihteereiden (käräjäsihteerit) rooli lainkäyttöasioiden käsittelyn hallinnassa ja aikatauluttamisessa on muodostunut yhä keskeisemmäksi. Tavoitteena on ollut kehittää käräjäsihteerin toimenkuva sellaiseksi, että tuomari voisi mahdollisimman pitkälle keskittyä asian tehokkaaseen valmisteluun, aktiiviseen prosessinjohtoon ja asian ratkaisemiseen sekä avointen ja seikkaperäisten perustelujen laatimiseen.

Myös muissa tuomioistuimissa kuin käräjäoikeuksissa kansliahenkilökunnan tehtävät ovat monipuolistuneet. Esimerkiksi niille, jotka toimivat aikaisemmin puhtaasti tekstinkäsittelytehtävissä, on annettu vastuullisempia ja itsenäisempiä tehtäviä.

Tietotekniikan monipuolinen hyödyntäminen on merkinnyt kaikissa tuomioistuimissa perinteisten työskentelytapojen väistymistä, kun käyttöön on otettu uusia asiankäsittelyjärjestelmiä. Asiankäsittelyjärjestelmien käyttö ja niiden vaatimat uudet työtavat ovat edellyttäneet kansliahenkilökunnalta ATK-järjestelmien hyvän osaamisen ja hallinnan lisäksi myös oikeudenkäyntimenettelyjen kokonaisvaltaista ymmärtämistä ja hahmottamista. Eri tuomioistuimissa nämä muutokset ovat merkinneet sitä, että oikeudenkäyntimenettelyjen laadukas toteuttaminen mahdollisimman nopeasti ja tehokkaasti riippuu merkittävästi käräjäsihteereiden, toimisto- ja osastosihteerien, notaarien, haastemiesten, virastomestareiden ja muun asian käsittelyyn tavalla tai toisella osallistuvan henkilöstön ammattitaidosta ja osaamisesta, vaikka tuomarit kantavat edelleen kokonaisvastuun prosessin onnistumisesta.

Kansliahenkilökunta vastaa yleensä asiakaspalvelusta istuntokäsittelyjen ulkopuolella. Asiakkaita palvellessaan he edustavat tuomioistuinta ja luovat kuvaa tuomioistuimen toiminnan laadukkuudesta ja asianmukaisuudesta. Asiakaspalvelutilanteet on hoidettava tehokkaasti ja asiallisesti mutta samalla ystävällisesti ja luontevasti. Asiakaspalvelussa tarvitaan yhä useammin vieraita kieliä ja tietoa siitä, miten asiakkaan kulttuurista voi vaikuttaa viestintään. Näillä tekijöillä voi olla oletettua suurempi merkitys tuomioistuinten asiakkaille kun he arvioivat oikeudenkäyntimenettelyn oikeudenmukaisuutta ja luotettavuutta. Kansliahenkilökunnan rooli menettelyn koetun oikeudenmukaisuuden lisäämisessä on siten merkittävä.

Kansliahenkilökunnalta vaaditaan siis aikaisempaa enemmän. Heidän on hallittava oikeudenkäyntimenettelyjen perusteiden lisäksi aineellista oikeutta, kuten asiakirjojen julkisuuteen liittyviä kysymyksiä. Kansliahenkilökunnan suullisen ja kirjallisen viestintätaidon sekä vuorovaikutustaitojen merkitys korostuu. Heiltä edellytetään kielitaitoa, itsenäistä työskentelyotetta, järjestelmällisyyttä, ATK-järjestelmien ja rekistereiden hallintaa sekä tiedonhakutaitoja. Työmenetelmien muutokset ja niiden kehittäminen edellyttävät kehitysmuutoksia ja valmiutta joustaviin ratkaisuihin työyhteisössä. Myös tuomioistuinten turvallisuuskysymysten hallinta kuuluu kansliahenkilökunnalta edellytettäviin valmiuksiin. Kansliahenkilökunnalta edellytettyjen taitojen ja osaamisen monipuolistumisen seurauksena tuomioistuimissa tarvitaan entistä enemmän sellaisia ammattiryhmiä kuin informaattikkoja, atk-asiantuntijoita ja tiedottajia.

Tuomioistuinlaitoksen kehittämishankkeissa kansliahenkilökunnan osaamisen ja ammattitaidon turvaamiseen ja sen kehittämiseen on jatkuvasti panostettava. Osa tehtävistä on sellaisia, että niissä olisi hyötyä korkeakoulutasoisesta koulutuksesta, minkä vuoksi kansliahenkilökunnan koulutuskysymyksissä tulisi tehdä yhteistyötä yliopistojen kanssa. Komitea pitää kannatettavana oikeusministeriössä käynnistynyttä koulutushanketta, jossa yhdessä eräiden ammattikorkeakoulujen kanssa luodaan ammattikorkeakoulupohjainen, kansliahenkilökunnan tehtäviin valmistava suuntautumisvaihtoehto ja koulutusohjelma. Hankkeen avulla voidaan varmistaa, että tuomioistuinten palveluksessa on tulevaisuudessakin riittävän korkeatasoista kansliahenkilöstöä. Koulutushankkeen merkittävyyttä lisää se, että tuomioistuinten kansliahenkilökuntaakin lähtee lähivuosina poikkeuksellisen paljon eläkkeelle, kun suuret ikäluokat tulevat eläkeikään. Tähän ajanjaksoon on arvioitu liittyvän jopa yleistä työvoimapulaa, jolloin kilpailu ammattitaitoisesta henkilöstöstä kovenee.

Kansliahenkilökunnan osaamiseen ja ammattitaitoon panostaminen parantaa mahdollisuuksia jatkokehittää tuomioistuinten työmenetelmiä. Esimerkiksi oikeudenkäynnin valmistelutehtäviä voitaisiin nykyistään enemmän siirtää tuomareilta ja tuomioistuinten muulta lainkäyttöhenkilöstöltä muulle henkilöstölle. Uusi lainsäädäntö saattaa myös tuottaa uudenlaisia, aikaa vieviä työtehtäviä, kuten on tapahtunut oikeusapua koskevan uudistuksen yhteydessä. Oikeusapulain (257/2002) mukaisten palkkioiden ja korvausten määrääminen on osoittautunut työlääksi tuomioistuimille, mitä ei voida pitää perusteltuna tuomarityövoiman tehokkaan käyttämisen kannalta. Tämän kysymyksen muunlainen ratkaiseminen tulisikin ottaa pikaisesti selvitetäväksi. Tältäkin osin tavoitteena tulisi olla, että tuomareiden työpanosta ei tarpeettomasti käytettäisi tuomitsemistehtävään nähden toisarvoisiin asioihin.

Tuomareiden ja muun henkilöstön työnjakoa ei tarvitse nähdä pelkästään rajanvetona oikeudellisten ja ei-oikeudellisten asioiden välillä. Työnjaolla voidaan tavoitella sitä, että tuomarilta siirrettäisiin muun henkilöstön tehtäväksi mahdollisimman paljon sellaisia asioita, jotka eivät sisälly asian ratkaisemiseen (tai sovitteluun) eivätkä ratkaisun perustelemiseen. Tuomarin työnkuvaan tulisi kuulua mahdollisimman vähän muita kuin oikeudenkäynnin johtamiseen ja asian ratkaisemiseen liittyviä tehtäviä. Myös tuomareita avustavien ja ratkaistavia asioita valmistelevien tuomioistuinlakimiesten työn tulisi sisältää mahdollisimman vähän sellaisia tehtäviä, jotka kansliahenkilökunta voisi hoitaa.

Komitean kannanotto

Kansliahenkilökunnan osaamiseen ja ammattitaitoon panostaminen on merkittävä osa koko tuomioistuinlaitoksen kehittämistä. Kansliahenkilökunta on tärkeä toimija tuomioistuinlaitoksen ja sen asiakkaiden välissä. Näin heidän toimintansa vaikuttaa siihen, miltä tuomioistuinten toiminta näyttää oikeuspalveluja käyttävien näkökulmasta. Kansliahenkilökunnan korkea ammattitaito lisää mahdollisuuksia kehittää työmenetelmiä ja löytää tarkoituksenmukainen työnjako oikeustieteellisen koulutuksen saaneiden ja muun koulutuksen saaneiden välillä ja näin tehostaa toimintaa. Tavoitteena tulee olla, että tuomarin työnkuvaan kuuluisi mahdollisimman vähän muita kuin oikeudenkäynnin johtamiseen, asian ratkaisemiseen ja perustelemiseen liittyviä tehtäviä.

3. Tuomioistuintyön muutokset ja esittelijäjärjestelmä

3.1. Nykyisestä esittelyyn perustuvasta päätöksentekojärjestelmästä

Suurimmassa osassa monijäsenisistä tuomioistuimista päätöksentekojärjestelmä perustuu esittelyyn, ja tuomioistuimissa toimii esittelijöitä eri virkanimikkeillä (laki korkeimmasta oikeudesta, laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta, hovioikeuslaki, hallinto-oikeuslaki ja vakuutuslaki). Markkinaoikeuden ratkaisuja ei tehdä esittelystä, vaan asioiden valmistelusta huolehtivat lainoppineet jäsenet, joiden ohjeiden mukaisesti markkinaoikeussihteerit osallistuvat asioiden valmisteluun (markkinaoikeuslaki 13 §, 1527/2001).

Esittelyn merkitystä päätöksentekoprosessissa on tarkasteltava ensisijaisesti siltä kannalta, miten se vaikuttaa oikeudenkäynnin tavoitteiden toteutumiseen. Sekä

hovioikeusmenettelyä että hallinto-oikeusmenettelyä on uudistettu voimakkaasti viimeisten kymmenen vuoden aikana, joten on pohdittava, vastaako aikaisempiin järjestelmiin kehitetty päätöksentekomenettely uusien järjestelmien tavoitteita. Hovioikeuksissa suulliset pääkäsittelyt muokkaavat työnmenetelmiä. Hallinto-oikeuksissa suullisten käsittelyjen ja katselmusten merkitys asiakirjaprosessin rinnalla on jossain määrin lisääntynyt, ja muutos vaikuttaa myös sisäiseen päätöksentekomenettelyyn. Kirjallisessa menettelyssäkin on tarkoituksenmukaista, että puhtaasti valmisteluun kuuluvista prosessitoimista päättää alusta asti tuomari.

Esittelijän esittelyyn perustuvan päätöksentekomenettelyn kehittämisessä on huomattava, että järjestelmä on ollut voimassa pitkään ja on vastannut aikansa tarpeisiin. Hovioikeuden viskaalina ja hallinto-oikeuden esittelijänä toimiminen on ollut samalla koulutusta tuomarin ammattiin. Tämä vaihe on kuitenkin käytännössä muodostunut usein liian pitkäksi ja siinä määrin yksipuoliseksi, että esittelijänä toimimisella ei aina voida saavuttaa tuomarin työssä nykyisin vaadittavia valmiuksia. Tuomarilla on myös esittelijää paremmat mahdollisuudet tehdä prosessiratkaisuja yksin, ilman muuta kollegiota. On myös huomattava, että pääkäsittelyyn edenneitä asioita ei hovioikeudessa enää ratkaista esittelystä. Myöskään 1.10.2003 hovioikeuksissa käyttöön otettu seulontamenettely ei edellytä nykyistä esittelymenettelyä. Muun muassa edellä selostetut seikat antavat aiheen kysyä, onko tarkoituksenmukaista säilyttää esittelyyn perustuva päätöksentekomenettely nykymuodossaan.

3.2. Esittelijäjärjestelmästä luopuminen

Tuomaripainotteinen valmistelu

Hovioikeuksissa ja hallinto-oikeuksissa yksi mahdollisuus päätöksentekojärjestelmän kehittämiseksi on tuomaripainotteisen valmistelun lisääminen. Tällöin yksi kollegion jäsenistä vastaa asian valmistelusta, selostaa asian kollegiolle sekä luonnostelee ratkaisun. Suuntaus olisi myönteistä myös nykyisen esittelijäkunnan kannalta edellyttäen, että virkarakenne muutetaan uusien työmenetelmien mukaiseksi. Esittelijän työhön sisältyy nykyisin sellaisia tehtäviä, joiden suorittaminen ei edellytä oikeudellista koulutusta. Näitä tehtäviä olisi tarkoituksenmukaista siirtää kansliahenkilöstön tehtäviksi. Osa tehtävistä on puolestaan sellaisia, että ne soveltuisivat luontevasti tuomareiden tehtäväksi (kuten ratkaisuperustelujen luonnosteleminen). Mahdollisuus tuomaripainotteisiin valmisteluun on jo olemassa, sillä sekä hovioikeuslain että hallinto-oikeuslain mukaan tuomioistuimen jäsen voi esitellä asioita. Tätä mahdollisuutta myös käytetään. Tämän kehityksen vahvistaminen olisi myönteistä myös siksi, että tuomarin tehtävä painottuisi juuri tehtävän keskiössä oleviin kysymyksiin, kuten prosessinjohtoon, ratkaisuharkintaan ja ratkaisun perustelemiseen. Tämän suuntainen kehitys on myös käytännössä alkanut. Se edellyttää kuitenkin virkarakenteen kehittämistä, eli tuomarin virkojen lisäämistä suhteessa esittelijöiden virkoihin sekä kansliahenkilöstön virkojen lisäämistä.

Perusteita esittelyyn pohjautuvasta päätöksentekojärjestelmästä luopumiseksi

Komitean käsityksen mukaan ei ole syytä pysähtyä tuomaripainotteisuuden lisäämiseen eli tuomarin virkojen määrän lisäämiseen suhteessa esittelijöiden virkoihin, vaan esittelyyn pohjautuvaa päätöksentekojärjestelmää on tarkasteltava perusteellisemmin.

Kansainvälisen vertailun pohjalta voidaan todeta, että useimmissa maissa ei ole vastaavanlaista esittelyjärjestelmää kuin Suomessa. Tämä ei tarkoita sitä, etteikö tuomioistuimissa olisi asioiden valmistelussa avustavia lakimiehiä. Heidän asemansa ja roolinsa ovat kuitenkin erilaisia kuin Suomessa. Suomessa esittelijä valmistelee asian itsenäisesti, laatii ratkaisuehdotuksen sekä esittelee asian ja hänellä on myös mahdollisuus jättää asiassa eriävä mielipide. Monien maiden järjestelmissä yksi tuomareista on asian valmistelusta vastaava tuomari, eikä asiaa hänen apunaan valmistelleella lakimiehellä ole ratkaisun suhteen itsenäistä puhevaltaa.

Oikeusministeriön toimeksiannosta syksyllä 2003 laaditusta selvityksestä (muistio Suomen, Ruotsin, Norjan ja Tanskan ylioikeuksien [hovioikeuksien] erilaisen henkilöstörakenteen syistä) ilmenee, että Suomen ja Ruotsin ylioikeuksissa (hovioikeuksissa) on esittelijöitä, ja Ruotsissa nykyään myös asian valmistelijoita. Vastaavaa henkilökuntaa ei ole Norjassa eikä Tanskassa, mutta siellä on keskusteltu, tulisiko ylioikeuksiin saada oikeustieteellisen koulutuksen saaneita henkilöitä, jotka laatisivat oikeudellisia selvityksiä. Ruotsissa rutiiniluontoiset tehtävät on delegoitu kansliahenkilökunnalle, ja pisimmällä delegoinnissa ollaan Norjassa ja Tanskassa.

Esittelyyn perustuva päätöksentekojärjestelmä ei myöskään ole hyvin sopuosinnussa oikeudenkäyntimenettelyn läpinäkyvyydelle ja avoimuudelle asetettujen, aikaisempaa korkeampien vaatimusten kanssa. Esittelyjärjestelmässä asianosaisia ei kuulla esittelijän mahdollisesti laatimasta muistiosta. Asianosaisilla on pyytäessään mahdollisuus saada tiedoksi esittelijän muistion selostus tosiseikoista ja oikeudellisista lähteistä, mutta ei niitä kohtia, jotka sisältävät esittelijän oikeudellisen harkinnan. Tämä perustuu tuomioistuimen neuvottelusalaisuuden turvaamiseen, eikä käytäntö riko EIS 6 artiklan vaatimuksia. Tilanne ei kuitenkaan ole ongelmaton asianosaisten eikä prosessin läpinäkyvyyden kannalta. Lisäksi voidaan kysyä, olisiko asianosaisten näkökulmasta parempi, jos esittelijät eivät olisi läsnä oikeuden neuvotteluissa (vrt. *Kress v. Ranska* EIT 7.6.2001 ja *Theraube v. Ranska* EIT 10.10.2002). Muun muassa nämä aspektit antavat aiheen harkita, olisiko nykymuotoiseen esittelyyn pohjautuvasta päätöksentekojärjestelmästä syytä luopua.

Tekniikan kehittyminen johtaa vähitellen siihen, että yhä suurempi osa asiakirjoista saadaan tuomioistuimiin sähköisessä muodossa. Näin päätösluonnoksen tai muistion laatiminen on teknisesti aikaisempaa nopeampaa. Tällöin näihin tehtäviin käytettyä työpanosta voidaan vähentää, ja mahdollisesti nykyistä enemmän delegoida kansliahenkilökunnalle. Tämä merkitsee sitä, että kansliahenkilökunnan tehtävät lisääntyisivät ja kehittyisivät vielä nykyistä vaativammiksi.

Esittelyyn perustuvan päätöksentekomenettelyn kehittämiseen vaikuttavat myös nykyiset käsitykset tuomarin työn luonteesta. Tuomarin työn ydintä ovat prosessinjohto, ratkaisuharkinta ja ratkaisun perusteleminen. Ratkaisun sisältö muotoutuu nämä työvaiheet sisältävässä tuomarin harkinnassa. Tähän nähden on ristiriitaista, että nykyisin varsinkin kirjallisessa menettelyssä esittelijän rooli on suhteellisen suuri.

Komitea katsoo edellä kuvatuilla perusteilla, ja myöhemmin tämän pääluvun 5.4. kohdassa esitetyillä, avoimelta uralta rekrytointiin liittyvillä perusteilla, että esittelyyn pohjautuvasta päätöksentekojärjestelmästä on aihetta luopua.

Uusimuotoinen järjestelmä

Vaikka esittelijän esittelyyn pohjautuvasta päätöksentekojärjestelmästä komitean edellä esittämällä tavalla luovuttaisiin, on selvää, että tuomioistuimissa tarvitaan muitakin lakimiehiä kuin tuomareita. Kysymys on siitä, miten nykyistä esittelijälaitosta kehitettäisiin vastaamaan uuden päätöksentekojärjestelmän vaatimuksia. Tuomioistuimiin olisi aihetta luoda valmisteluorganisaatio, johon kuuluvat lakimiehet avustaisivat tuomareita. Tämä organisaatio voisi kuitenkin olla muissa kuin ylimmissä oikeuksissa huomattavasti pienempi kuin nykyinen esittelijäkunta. Muutokset eivät merkitsisi tuomioistuimen yksittäisen jäsenen työmäärän lisäämistä, vaan tehtävien ja vastuun uudenlaista järjestelyä.

Muissa tuomioistuimissa kuin ylimmissä oikeuksissa (korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus) avustavan lakimiehen tehtävän kehittäminen tarkoittaisi käytännössä sitä, että tehtävästä muodostettaisiin tuomioistuimen itsenäinen lakimiestehtävä niin, että sitä ei mielletäisi ainakaan pelkästään kouluttautumisviraksi tuomarin tehtävään. Toisaalta mahdollisuus tavoitella tuomarin virkaa on ollut monille motiivi hakeutua esittelytehtäviin. Avustavan lakimiehen tehtävässä toimiminen olisi luonnollisesti ansio kaikkiiin lakimiehen tehtäviin, myös tuomarin tehtäviin, mutta nimittämisharkinnassa painotettaisiin nykyistä enemmän sitä, miten avustava lakimies on tosiasiallisesti pätevätyöntekijä tehtävässään. Jos tuomarin viran saamisen todennäköisyys kuitenkin pienenee, on panostettava siihen, että avustavan lakimiehen tehtävää kehitettäisiin sisällöltään mielekkääksi ja hyvän juridisen ammattitaidon antavaksi, jolloin tästä tehtävästä voisi aikanaan siirtyä myös tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelle.

Komitea ei ole lähtenyt rakentamaan yksityiskohtaista mallia esittelijälaitoksen korvaavasta avustavien lakimiesten organisaatiosta, mutta katsoo, että tätä koskeva kehittämissuunnitelma olisi käynnistettävä. Jatkokehittämissuunnitelmassa tulee ottaa huomioon, että osa avustavien lakimiesten viroista voisi olla määräaikaista ja osa vakinaista. Tehtävien sisältöä on kehitettävä sellaiseksi, että niihin saataisiin houkutelua hyviä lakimiehiä. Tehtävän on oltava haasteellinen ja mielekäs ja siinä on oltava mahdollisuus osallistua korkeatasoiseen täydennyskoulutukseen.

Komitea on edellä arvioinut esittelijäjärjestelmän muutoksia lähinnä hovioikeuksien ja hallinto-oikeuksien kannalta. Samat perusteet koskenevat suurelta osin myös vakuutuslaitosten. Lainkäyttökäyttölautakuntien kohdalla tilanne on sikäli erilainen, että lautakuntien jäsenet ovat yleensä sivutoimisia (X.1.5.).

Korkeimmissa oikeuksissa esittelijälaitosta voidaan tarkastella osittain samasta näkökulmasta kuin muissa muutoksenhakutuomioistuimissa. Esimerkiksi korkeimpien oikeuksien päätöksentekomenettelyn avoimuudelle ja läpinäkyvyydelle asetetaan samat vaatimukset kuin alempien oikeuksien päätöksentekomenettelylle. Tämän vuoksi esittelijän esittelyyn perustuvasta päätöksentekomenettelystä tulisi luopua myös ylimmissä oikeuksissa. Toisaalta korkein oikeus on ennakkopäätöstuomioistuin, ja korkeimman hallinto-oikeudenkin työssä ennakkopäätösten antamisella ja oikeudenkäytön yhdenmukaisuudesta huolehtimisella on tärkeä osuus. Nämä tehtävät vaikuttavat siten, että ylimmissä tuomioistuimissa on käytettävä voimavaroja suhteellisesti enemmän etenkin asioiden oikeudellisen puolen valmisteluun kuin muissa tuomioistuimissa. Tätä työpanosta ei ole tarkoituksenmukaista siirtää kokonaan korkeimpien oikeuksien jäsenille. Korkeimpien oikeuksien toiminta edellyttää, että

avustavat lakimiehet valmistelisivat myös päätösluonnokset asianomaisen tuomarin ohjauksessa. Asian valmistelusta vastaava tuomari kuitenkin selostaisi asian päätöksen tekevälle kollegiolle.

Ylimpien tuomioistuinten lakimiesavustajat tulisi rekrytoida lahjakkaista ja etevistä lakimiehistä. He voisivat olla taustaltaan alempien tuomioistuinten tuomareita tai niiden valmisteluorganisaatioon kuuluvia juristeja, mutta myös asianajajia, oikeusavustajia, syyttäjiä, hallintolakimiehiä, tutkijoita tai yksityisellä sektorilla työskenteleviä. Heidän työskentelynsä ylimmässä tuomioistuimessa olisi määrääkaista. Tämä mahdollistaisi sen, että ylimmillä oikeuksilla olisi osaamiseltaan ja ammattitaidoltaan niiden kulloisiakin tarpeita vastaavat avustajat. Tavoitteena olisi lisäksi, että avustaviksi lakimieheksi rekrytoitavat saisivat arvokasta lisäkokemusta, jota he voisivat hyödyntää palatessaan aikaisempiin tehtäviinsä. Näin työskentelyyn sisältyisi mahdollisuus ammattitaidon syvälliseen kehittämiseen. Avustavan lakimiehen tehtävä tulisi muodostaa sellaiseksi, että se koettaisiin houkuttelevaksi ja että ansiona sitä arvostettaisiin korkealle.

Yksi vaihtoehto ylimpien oikeuksien esittelijäjärjestelmän kehittämiseen olisi tuomareiden henkilökohtaisten avustajien palkkaaminen. Toisaalta tämä merkitsisi suurta muutosta nykytilanteeseen eikä tämäntyyppinen järjestelmä myöskään ole tavanomainen eurooppalaisissa kansallisissa tuomioistuimissa. Mikäli tällaista järjestelmää kehitetään, valinnan tekeminen tulisi kuulua tuomioistuimelle. Komitea ei kuitenkaan pidä järjestelmän käyttöön ottamista tarkoituksenmukaisena.

Uusi, nykyisen esittelijän esittelyyn pohjautuvan päätöksentekojärjestelmän korvaava järjestelmä tulisi ottaa käyttöön niin pian kuin sen on mahdollista tapahtua hallitusti ja ottaen huomioon nykyisten esittelijöiden virkamiesoikeudellisen aseman turvaaminen.

Komitean kannanotto

Esittelijäjärjestelmä on toiminut koko itsenäisyyden ajan ja sen historialliset juuret ovat vielä kauempaa. Järjestelmä on vastannut aikansa haasteisiin, mutta tuomioistuinlaitoksen toimintaympäristön muutokset, prosessin läpinäkyvyyden vaatimukset ja tarve saada rekrytoitua lakimiehiä myös tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelta antavat aiheen asettaa järjestelmän tarkoituksenmukaisuus kyseenalaiseksi.

Komitea katsoo, että nykyoloissa on edellytykset ja aihetta luopua esittelijäjärjestelmästä kaikissa tuomioistuimissa. Tilalle kehitettävien järjestelmien tulisi kuitenkin olla osaksi erilaisia korkeimmissa oikeuksissa ja muissa muutoksenhakutuomioistuimissa. Komitea ei esitä yksityiskohtaista mallia uudesta järjestelmästä, mutta asettaa jatkokehittelylle suuntaviivoja ja tavoitteita. Muutokset eivät merkitsisi tuomioistuimen yksittäisen jäsenen työmäärän lisäämistä, vaan tehtävien ja vastuun uudenlaista järjestelyä.

Muissa muutoksenhakutuomioistuimissa kuin korkeimmissa oikeuksissa olisi tuomareiden lisäksi avustavia lakimiehiä, joita olisi kuitenkin vähemmän kuin nykyisiä esittelijöitä. Tuomari vastaisi asian valmistelusta, prosessinjohtotoimista ja päätösluonnoksen laatimisesta sekä kirjallisessa prosessissa asian selostamisesta kollegiolle. Avustavat lakimiehet avustaisivat häntä työskentelyn ja päätöksenteon eri vaiheissa, mutta he eivät osallistuisi tuomioistuimen

päätöksentekoon samalla tavalla kuin nykyiset esittelijät. Osa avustavien lakimiesten viroista olisi vakinaisia ja osa määräaikaisia.

Nykyisin korkeimmissa oikeuksissa, kuten muissakin tuomioistuimissa joissa on esittelijä, esittelijä valmistelee asian itsenäisesti, laatii ratkaisuehdotuksen päätöksen tekeväälle tuomarikokoonpanolle ja esittelee asian. Uudessa järjestelmässä asian valmistelisi avustava lakimies ja hän laatisi myös ratkaisuluonnoksen, mutta tämä tapahtuisi asiasta vastaavan tuomarin ohjauksessa ja johdolla. Mainittu tuomari selostaisi asian muille päätöksentekoon osallistuville. Avustavalla lakimiehellä ei olisi enää muodollista asemaa päätöksenteossa, mutta hän voisi olla läsnä tuomarien neuvottelussa. Korkeimpien oikeuksien luonteen vuoksi avustavia lakimiehiä tulisi olla suhteessa enemmän kuin alemmissa oikeusasteissa, eikä heitä voisi olla vähemmän kuin nykyisiä esittelijöitä. Avustavien lakimiesten virat olisivat määräaikaisia, ja asianomaiset tuomioistuimet rekrytoisivat niihin lahjakkaita ja eteviä lakimiehiä muista tuomioistuimista ja tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelta.

Avustavien lakimiesten tehtävät on kehitettävä sellaisiksi, että niihin saadaan houkutelua hyviä lakimiehiä. Tehtävien on oltava haasteellisia ja mielekkäitä. Avustavilla lakimiehillä on oltava mahdollisuus osallistua korkeatasoiseen täydennyskoulutukseen.

Komitean pysyvän asiantuntijan Laukkasen mielestä korkeimpien oikeuksien esittelyjärjestelmän muuttaminen ei ole tarpeellista muuten kuin lisäämällä mahdollisuuksia nimittää esittelijä virkaan tai virkasuhteeseen määräajaksi.

4. Tuomarin tehtävään oppiminen

4.1. Kansainvälisiä suosituksia tuomareiden koulutuksesta

Euroopan neuvoston ministerikomitean hyväksymässä tuomarien riippumattomuutta, tehokkuutta ja roolia koskevassa suosituksessa (No. R (94) 12) ja siihen liittyvässä muistiossa on käsitelty muun muassa tuomarien koulutuksen asianmukaista järjestämistä. Suosituksen kolmannen periaatteen mukaan tuomareille on järjestettävä tarkoituksenmukaista koulutusta ennen nimittämistä tuomarin virkaan ja myös virkauran aikana. Tarkoituksenmukaista koulutusta on muun muassa käytännön tuomioistuinharjoittelu ja, mikäli mahdollista, harjoittelu muissakin viranomaisissa ja yhteisöissä. Tällaisen koulutuksen tulee olla tuomareille ilmaista. Koulutuksessa tulee käsitellä erityisesti uutta lainsäädäntöä ja oikeuskäytännön soveltamista. Mikäli mahdollista, koulutukseen tulisi sisällyttää tutustumiskäyntejä myös muiden valtioiden ja ylikansallisten organisaatioiden viranomaisiin ja tuomioistuimiin.

Euroopan neuvoston piirissä on vuonna 1998 hyväksytty Eurooppalainen peruskirja tuomarien ohjesäännöstä (*European Charter on the Statute for Judges*). Peruskirjan mukaan koulutusta järjestettäessä tulee ottaa huomioon erityisesti oikeudellisten tehtävien hoitoon kuuluvat avoimuus, pätevyys ja puolueettomuus.

Tuomareiden koulutusta käsitellään myös Eurooppa-neuvoston puheenjohtajalle Roomassa 18. heinäkuuta 2003 luovutetussa ehdotuksessa sopimukseksi Euroopan

perustuslaista. Ehdotuksen kolmannen osan unionin politiikkaa ja toimintaa koskevassa luvussa, joka koskee vapautteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvaa aluetta, mainitaan tuomareiden koulutus. Myös oikeudellinen yhteistyö yksityisoikeuden alalla ja rikosoikeuden alalla sisältää tuomareiden sekä tuomioistuinten ja oikeuslaitoksen henkilöstön koulutuksen tukemisen ja edistämisen (III-170 artikla ja III-171 artikla).

4.2. Oikeustieteellinen perustutkinto

Tuomareiden yhtenä kelpoisuusvaatimuksena on tuomareiden nimittämisestä annetun lain 11 §:n (205/2000) mukaan oikeustieteen kandidaatin tutkinto. Oikeustieteen kandidaatin koulutuksessa, annetaan oikeustieteellisistä tutkinnoista annetun asetuksen (86/1996) mukaan erityisesti: 1) valmiudet oikeudellista asiantuntemusta edellyttäviin tehtäviin ja tällaisten tehtävien vaatimien erityistietojen hankkimiseen; 2) valmiudet perusteltujen oikeudellisten ratkaisujen tekoon; 3) valmiudet oikeudellisen ja muun informaation hankintaan ja hallintaan sekä uuden tiedon tuottamiseen ja hyödyntämiseen; 4) valmiudet oikeudelliseen ja muuhun viestintään; 5) edellytykset tieteelliseen ajatteluun ja oikeustieteen menetelmien käyttöön; sekä 6) valmiudet tieteelliseen jatkokoulutukseen sekä ammatilliseen jatko- ja täydennyskoulutukseen. Koulutuksessa annetaan kokonaiskuva oikeusjärjestyksen sisällöstä, kehityksestä, yhteiskunnallisista tehtävistä ja vaikutuksista. Tutkinto on yleistutkinto, jonka sisällä on jonkin verran mahdollisuuksia suuntautua eri oikeudenaloille syventävien opintojen ja valinnaisten kurssien avulla. Tavoitteena on, että tutkinto voidaan suorittaa viidessä vuodessa.

Oikeustieteellistä koulutusta uudistetaan vuonna 2005. Tarkoituksena on siirtyä kaksiportaiseen tutkintorakenteeseen ja eurooppalaisesti vertailukelpoiseen opintopistejärjestelmään. Uudistuksen taustalla on Suomen opetusministeriön asettaman työryhmän ehdotus vuodelta 2002, joka perustuu yleiseurooppalaiseen Bolognan prosessiin. Se on eurooppalaisten korkeakoulutuksesta vastaavien ministereiden käynnistämä hanke, jolla pyritään kehittämään korkeakoulujen edellytyksiä toimia muuttuneessa toimintaympäristössä. Tavoitteena on luoda eurooppalainen korkeakoulualue, joka on kansainvälisesti kilpailukykyinen ja tukee työvoiman vapaata liikkumista.

Uudessa tutkintorakenteessa oikeustieteellinen perustutkinto muodostuu pääasiallisesti kahdesta vaiheesta. Ensimmäisen vaiheen tutkinto on vähintään kolmivuotinen alempi korkeakoulututkinto (oikeusnotaari), ja toinen vaihe muodostuu lyhyemmästä maisterin tutkinnosta (oikeustieteen maisteri). Tutkinto on jatkossakin luonteeltaan yleistutkinto, joka tarjoaa valmiudet toimia erilaisissa oikeudellisissa asiantuntijatehtävissä. Valinnaisiin opintoihin voitaisiin sisällyttää myös muissa tiedekunnissa suoritettuja opintoja, mikä mahdollistaisi myös sivuaineiden suorittamisen.

Komitea korostaa, että tuomarin tehtävän hoitamisessa on lähtökohtana oikeusjärjestyksen tunteminen niin, että tuomari kykenee tekemään lainmukaisia ja oikeudenmukaisia ratkaisuja. Sen vuoksi tuomarin tehtävään on oltava pätevyysvaatimuksena sellainen tutkinto, joka antaa riittävät perustiedot vallitsevasta oikeusjärjestyksestä. Vaikka joustavat ratkaisut niin opiskelussa kuin koko työelämän aikana ovat sinänsä tavoiteltavia, täytyy pätevyysvaatimuksena olevan tutkinnon antaa riittävä tietopohja tuleville tuomareille. Se, että tuomarin virkaan edellytetään tiettyjä oikeudellisia perustietoja, ei kuitenkaan saisi muodostua esteeksi oikeustieteellisen

tutkinnon kehittämiseksi. Pitkällä tähtäimellä voikin olla mahdollista, että tuomareiden pätevyysvaatimuksia tarkennetaan niin, että otetaan kantaa siihen, minkä sisältöisenä tutkinto on tullut suorittaa, jotta se riittää kelpoisuusvaatimusten täyttämiseen. Mikäli opiskelijan suorittama tutkinto ei tässä suhteessa olisi riittävä, tutkintoa voitaisiin täydentää myöhemmässä vaiheessa lisäopinnoilla. Useissa yhteyksissä on todettu, että tuomareilta vaaditaan yhä enemmän myös sellaisia taitoja, jotka eivät ole juridisia. Tällaisia ovat esimerkiksi vieraiden kielten osaaminen ja kulttuurien tunteminen sekä viestintä, joten tällaistenkin oppiaineiden opiskelulla voidaan saavuttaa lisäansioita tuomarin tehtäviä ajatellen.

Tutkintoa kehitettäessä tulisi harkita mahdollisuutta liittää siihen pakollinen harjoittelujakso (3-6 kk) työelämässä. Harjoittelujakson aikana opiskelija voisi työskennellä tuomioistuimissa, asianajotoimistoissa, oikeusaputoimistoissa, syyttäjänvirastoissa, ulosottovirastoissa tai hallinnossa, kuten maistraateissa. Mahdollisuutta suorittaa harjoittelu myös yksityisellä sektorilla ei tulisi rajata pois. Pakollinen harjoittelujakso voisi olennaisesti parantaa osaamista työelämässä.

Komitean kannanotto

Tuomareiden pätevyysvaatimuksena on oltava ylempi oikeustieteellinen perustutkinto. Tutkintoon sisältyvien opintojen on oltava vaativuustasoltaan ja määrältään vähintään samantasoisia kuin nykyiseen oikeustieteen kandidaatin tutkintoon sisältyvät, ja niiden on annettava riittävä yleiskuva koko oikeusjärjestyksen sisällöstä. Tutkintoon on sisällyttävä riittävä määrä tuomioistuimen toiminnan kannalta välttämättömiä opintoja. Toisaalta tuomareiden työnkuvaan kuuluu enenevässä määrin tehtäviä, joissa tarvitaan muitakin kuin juridisia taitoja. Myös tällaisia taitoja on tarpeen hankkia perusopintojen aikana. Tutkintoa kehitettäessä tulisi harkita mahdollisuutta liittää opintoihin pakollinen työharjoittelujakso.

4.3. Tuomioistuinharjoittelun koulutuksellisuuden lisääminen

Tuomioistuinharjoittelulla eli auskultoinnilla tarkoitetaan oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittamisen jälkeen käräjäoikeudessa suoritettavaa vuoden kestävästä työharjoittelusta. Tuomioistuinharjoittelua on luonnehdittu työnteon yhteydessä tapahtuvaksi täydennyskoulutukseksi, jonka tavoitteena on täydentää tutkinnon avulla hankittuja taitoja.

Tuomioistuinharjoittelulla on Suomessa pitkät perinteet. Sen tavoitteena on alun perin ollut maaseudun oikeudenhoidon tason kohottaminen kouluttamalla kihlakunnantuomareille päteviä sijaisia. Hovioikeuden auskultanttien käyttäminen tuomarien sijaisina oli sporttelituomareille ja valtiolle halpaa työvoimaa. Kihlakunnantuomareiden sijaiset toimittivat aikanaan jopa 60 prosenttia kihlakunnanoikeuksien istunnoista.

Alioikeusudistuksen yhteydessä tuomioistuinharjoittelun sisältöä uudistettiin merkittävästi. Jo sitä ennen järjestelmä oli menettänyt merkitystään alkuperäisiin tavoitteisiin verrattuna. Tuomioistuinharjoittelun painopiste on siirtynyt tuomarien sijaisena toimimisesta kansliatehtäviin ja jossain määrin tuomareita avustaviin tehtäviin.

Harjoittelija (notaari) ratkaisee itsenäisesti hakemusasioita ja toimii puheenjohtajana istunnoissa lähinnä yhden tuomarin ratkaistavissa rikosasioissa, mutta jonkin verran myös lautamieskokoonpanoissa. Käräjäoikeuden laamannin tulee huolehtia siitä, että notaaria johdetaan, ohjataan ja valvotaan tehtävien suorittamisessa. Hänen on myös huolehdittava siitä, että notaari saa monipuolisen ja kehittävän koulutuksen. Tuomioistuinharjoittelun hyväksytysti suorittaneelle myönnetään varatuomarin arvonimi.

Tuomioistuinharjoittelu nykymuodossaan on kaikille lakimiehille suunnattua yleissivistävää perehdyttämistä. Se antaa myös valmiuksia tuomarin tehtävien hoitamiseen, ja on tärkeä vaihe ammatti-identiteetin kehittymisen kannalta. Tuomioistuinharjoittelun suorittaminen ei ole tuomarin viran kelpoisuusvaatimus, mikä on todettu hallituksen esityksessä tuomareiden nimittämistä koskevasi lainsäädännöksi (HE 109/1999 vp). Käytännössä monet tuomareista ovat kuitenkin auskultoineet. Huomattava osa harjoittelijoista on siirtynyt työskentelemään tuomioistuinlaitoksen ulkopuolella. Tuomioistuinten kannalta on pidetty myönteisenä, että tuomioistuimissa asioiva lakimieskunta tuntee tuomioistuinten toimintaa.

Tuomioistuinharjoittelun sisältö vaikuttaa siihen, minkälainen kokemuspohja tuomarin virkaa hakevilla lakimiehillä on, vaikei tuomioistuinharjoittelua olekaan asetettava nimittämisen edellytykseksi. Tuomioistuinharjoittelijat ovat edelleen merkittävä työvoima käräjäoikeuksissa, vaikka harjoittelulla on alioikeusuudistuksen yhteydessä toteutettujen muutosten (esimerkiksi harjoittelun porrastus) jälkeen aikaisempaa enemmän koulutuksellinen luonne. Toisaalta alioikeusuudistuksen myötä harjoittelijan työn painopiste siirtyi lainkäyttötehtävistä kansliatehtäviin, kun harjoittelijoiden mahdollisuuksia itsenäisesti ratkaista lainkäyttöasioita kavennettiin.

Suuri muutos tuomioistuinharjoittelun sisältöön tulee, jos kiinteistöjä koskevat kirjaamisasiat ja summaariset asiat siirretään komitean ehdotuksen mukaisesti ratkaistaviksi muualla kuin tuomioistuimissa. Karkeasti arvioiden notaarien työajasta kuluu tällä hetkellä noin 40 – 60 prosenttia (joissakin käräjäoikeuksissa jopa enemmän) näissä asioissa, joskin eri käräjäoikeuksien välillä on suuria eroja. Tuomioistuinharjoittelun sisältöön vaikuttaa myös se, millaiseksi rikosasioiden käsittely muotoutuu. Notaarien nyt käsittelemät rikosasiat siirtyvät suurelta osin ratkaistaviksi kirjallisessa menettelyssä, mikäli äskettäin työnsä päättäneen rikosprosessin tarkistamistyöryhmän ehdotukset toteutetaan (Rikosprosessin tarkistamistyöryhmän loppumietintö 2003:11). Tämäkin uudistus vähentäisi tuntuvasti notaarien nykyisin hoitamia tehtäviä ja aiheuttaisi siihen sisällöllisiä muutoksia: notaarit osallistuisivat oikeuden istuntoihin yhä harvemmin.

Edellä kuvattujen käräjäoikeuksien tehtävänmuutosten toteuttaminen loisi hyvät edellytykset kehittää tuomioistuinharjoittelua sellaiseksi, että se nykyistä paremmin antaisi valmiuksia toimia tuomarin tehtävissä. Nykyisessä järjestelmässä on kuitenkin myönteistä se, että muutkin lakimiehet kuin tuomioistuinuralle aikovat, ovat suorittaneet tuomioistuinharjoittelun ja sitä kautta tutustuneet tuomioistuinten toimintaan. Tällainen on hyödyllistä esimerkiksi asianajajien, julkisten oikeusavustajien, syyttäjien ja tutkijoiden tehtävissä. Harjoittelun sisältöä voidaan kuitenkin kehittää sellaiseksi, että se kiinnostaa erityisesti oikeuslaitoksen palvelukseen hakeutuvia lakimiehiä. Muutokset saattavat antaa myös aiheen pohtia, minkä verran harjoittelupaikkoja tarvitaan.

Tällä hetkellä tuomioistuinharjoittelun suorittaminen on mahdollista vain käräjäoikeuksissa. Eri vaiheissa on kuitenkin ollut esillä mahdollisuus suorittaa se myös hallinto-oikeuksissa. Tavoitteena voidaankin pitää, että tuomareiksi nimitettävillä olisi nykyistä huomattavasti monipuolisempi kokemustausta. Tätä tavoitetta palvelisi osaltaan se, että tuomioistuinharjoittelun voisi suorittaa joko kokonaan tai osaksi hallinto-oikeudessa. Hallinto-oikeuksissa tuomioistuinharjoittelija voisi avustaa tuomaria asioiden valmistelussa, laatia hänen ohjauksessaan päätösluonnoksia sekä avustaa suullisissa käsittelyissä ja katselmuksissa. Komitea on edellä ehdottanut muutoksia esittelyyn pohjautuvaan päätöksentekojärjestelmään, ja tämän muutoksen toteutuessa hallinto-oikeuksissa olisi nykyistä enemmän oikeudellisia työtehtäviä myös harjoittelijoille.

Tuomioistuinharjoittelun kehittäminen riippuu osaltaan siitä, miten tuomioistuinlaitosta muutoin kehitetään. Sen vuoksi komitea hahmottelee eräitä mahdollisuuksia tuomioistuinharjoittelijoiden tehtävänkuvan kehittämiseksi ja harjoittelun koulutuksellisen luonteen lisäämiseksi. Harjoittelijat voisivat toimia tuomarin työparina ja laatia erilaisia asiakirjoja. He voisivat myös toimia nykyistä enemmän pöytäkirjapitäjinä istunnoissa, avustaa joissakin asiaryhmissä tuomioluonnosten kirjoittamisessa ja näin harjaantua oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa, tehdä taustaselvityksiä sekä perusteellisia selvityksiä oikeuskysymyksistä. Tuomioistuinharjoittelijoista voitaisiin pitkällä tähtäimellä kehittää selkeästi käräjäoikeuksien ja hallinto-oikeuksien tuomareita avustava ja tuomareiden ratkaistavia asioita valmisteleva organisaatio. Mikäli pidetään tärkeänä, että harjoittelija perehtyisi myös lainhuutoihin ja kiinnityksiin, osan harjoittelusta voisi suorittaa mainittuja asioita hoitavassa viranomaisessa joko harjoittelun pakollisena tai vapaaehtoisena osana. Lisäksi tuomioistuinharjoittelijoille annettaisiin sekä rikos- että riita-asioita itsenäisesti ratkaistavaksi. Tälle olisi nykyistä tehokkaamman perehdyttämisen ansiosta paremmat edellytyksetkin.

Komitean arvion mukaan tuomioistuinharjoittelun tehtäväkuvaa kehittämällä ja sen koulutuksellista luonnetta lisäämällä tuomioistuinharjoittelijat voisivat jo yhden vuoden kestävässä harjoittelun aikana saavuttaa nykyistä selvästi paremmat valmiudet ja taidot tuomarin tehtävissä vaadittavissa oikeudenkäynnin johtamisessa, oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa ja ratkaisujen perustelemisessa. Ne kaikki ovat hyödyllisiä myös asianajajan, syyttäjän ja julkisen oikeusavustajan tehtävissä, mutta myös muissa lakimiestehtävissä. Harjoittelu-aikaa voisi myös pidentää, jolloin harjoittelijoille voitaisiin jakson loppuvaiheessa antaa samanlaiset toimivaltuudet kuin on nykyisillä käräjäviskaaleilla. Tämä antaisi mahdollisuuden harkita luopumista jossain määrin hahmottomiksi jääneistä ja toimivaltuuksiltaan hankaliksi koetuista käräjäviskaaleiden viroista (33 virkaa vuonna 2002).

Tuomioistuinharjoittelun koulutuksellista aspektia tulisi kehittää muutoinkin kuin työn sisältöä muuttamalla. Tämä voidaan asettaa tavoitteeksi siitä riippumatta, luodaanko erillinen tuomareiden pätevyisyysjärjestelmä. Tuomioistuinharjoittelun koulutuksellisuuden lisääminen antaa kuitenkin aihetta pohtia erillisen tuomareiden pätevyisyysjärjestelmän tarpeellisuutta. Notaareille voitaisiin esimerkiksi järjestää kurssimuotoista koulutusta vastaavalta pohjalta kuin vakinaisille tuomareille järjestetään täydennyskoulutusta. Koulutuksessa notaarit oppisivat tuntemaan myös muissa tuomioistuimissa työskenteleviä notaareja. Tällaisessa oppimisympäristössä voitaisiin myös hyvin soveltaa ongelmalähtöisen oppimisen metodeja. Harjoittelun sisältöä on

kuitenkin vaikea kehittää, mikäli samalla ei toteuteta edellä mainittujen asiaryhmien (etenkin kirjaamisasioiden) siirtoa pois käräjäoikeuksista.

Myös tuomioistuinharjoittelijoiden valintamenettelyä tulisi kehittää. Se on tärkeää, vaikka harjoittelupaikkoja olisi yhtä paljon kuin nykyisin, sillä kaikki halukkaat eivät pääse tuomioistuinharjoitteluun, ainakaan pian tutkinnon suorittamisen jälkeen. Entistä tärkeämmäksi valinta muodostuu, mikäli harjoittelupaikkoja on nykyistä vähemmän. Valinta tuomioistuinharjoitteluun tulisi hoitaa keskitetysti koko maassa. Valintakriteereissä tulisi ottaa huomioon tutkintotodistuksen arvosanat. Tosin Ruotsissa on havaittu, että yksinomainen tutkintotodistusten painottaminen tuomarinuralle valittaessa aiheuttaa sen, että oikeustieteen opiskelu koetaan stressaavammaksi kuin muiden alojen opiskelu. Siellä onkin vaadittu, että valinta tehtäisiin samalla tavalla kuin työhön yleensäkin valitaan, eli myös testien ja haastattelun pohjalta. Suomessa valintamenettelyä voitaisiin kehittää niin, että tutkintotodistukselle annetaan painoa, mutta valinnassa ei sivuuteta henkilökohtaisia ominaisuuksia ja motivaatiota, eikä muun koulutuksen tai työkokemuksen avulla saavutettuja taitoja.

Komitean kannanotto

Komitea katsoo, että sen ehdottamat käräjäoikeuksien tehtävien muutokset sekä muutoksenhakutuomioistuimien uudentyypinen valmisteluorganisaatio antavat hyvät edellytykset kehittää tuomioistuinharjoittelua nykyistä enemmän oikeudelliseen ratkaisuntekoon kouluttavaksi. Tuomioistuinharjoittelun koulutuksellisen luonteen lisääminen on välttämätöntä. Harjoittelun sisältöä voidaan kehittää niin, että se kiinnostaa ensisijassa oikeuslaitoksen palvelukseen hakeutuvia lakimiehiä. Silti muutkin kuin tuomioistuinkokemusta tarvitsevat lakimiehet voisivat suorittaa sen. Lisäksi järjestelmää tulisi muuttaa niin, että harjoittelua voisi suorittaa myös hallinto-oikeuksissa. Vielä tulisi selvittää mahdollisuudet pidentää harjoittelu-aikaa ja luopua käräjäviskaalien viroista.

Myös harjoittelijoiden valintamenettelyä tulisi kehittää. Harjoittelijat tulisi valita yhtenäisessä valinnassa. Esikarsintavaiheessa annettaisiin painoa tutkintotodistuksen arvosanoille. Jatkokarsinnassa voitaisiin ottaa lisäksi huomioon hakijan työelämässä saavuttamat taidot sekä käyttää valintatestejä ja haastatteluja, ja näin selvittää hakijoiden soveltuvuutta ja motivaatiota.

4.4. Tuomareiden pätevyimisjärjestelmä

Tuomareiden kouluttamiseksi on kehitetty uutta koulutus- ja pätevyimisjärjestelmää (KM 2000:5 ja OM:n työryhmämietintö 2002:6). Järjestelmän jatkokehittämistä pohtii keväällä 2003 asetettu työryhmä, jonka on määrä saada työnsä valmiiksi vuoden 2003 loppuun mennessä.

Näkökohtia tuomareiden pätevyimisjärjestelmästä (2002:6)

Tuomareiden pätevyimisjärjestelmän tavoitteena on saada tuomioistuinlaitoksen palvelukseen korkeatasoisia tuomareita sekä taata siellä jo työskentelevien ammattitaito. Tavoite on tärkeä, mutta esitetyt keinot tavoitteen saavuttamiseksi eivät kuitenkaan kaikilta osin vastaa tulevaisuuden tuomioistuinlaitokseen kohdistuviin vaatimuksiin.

Koska parhaillaan on vireillä järjestelmän jatkokehittäminen, komitea pitää aiheellisena käsitellä tarkemmin järjestelmän eräitä kohtia aiheesta viimeksi julkaistun mietinnön (2002:6) pohjalta.

Oleellinen tavoite tuomioistuinlaitoksen kehittämisessä on, että aikaisemmasta niin sanotusta suljetusta tuomarinurasta päästäisiin siihen, että tuomioistuimessa työskentelevillä on keskenään erilaisia työkokemustaustoja. Näin voitaisiin osaltaan parantaa tuomioistuinten toimintakykyä sekä lisätä niitä kohtaan tunnettavaa luottamusta ja arvostusta.

Tuomarin tehtävään on voitava pätevyitä usealla tavalla. Työskentely tuomioistuimessa ja sen ulkopuolella voivat myös limittyä toisiinsa. Pätevyisyysjärjestelmän jatkokehittämistä varten asetetun työryhmän toimeksiannon mukaan työryhmän onkin kiinnitettävä huomiota siihen, että tuomarin virkaan voi myös käytännössä päästä henkilö, jonka työkokemus on muualta kuin tuomioistuimista. Nyt ehdotettu koulutus ei myöskään olisi tuomarien kelpoisuusvaatimuksena. Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea katsoo, että koulutuksen jatkosuunnittelussa tulee ottaa huomioon koulutuksen tosiasialliset vaikutukset tuomareiden valikoitumiseen, ja huolehtia siitä, että virkoihin saadaan hakijoita muualtakin kuin tuomioistuinlaitoksesta, ja että heillä on myös tosiasialliset mahdollisuudet kilpailla viroista tasavertaisesti tuomioistuinlaitoksessa palvelleiden kanssa.

Komitea katsoo, että pätevyitysmuutoksen suorittaminen ei voi merkitä oikeutta tuomarinimitykseen, vaan koulutus on yksi tekijä arvioitaessa hakijoiden mahdollisuuksia kehittyä hyviksi tuomareiksi. Tuomariksi nimittämistä ei myöskään tule mieltää päätepisteeksi, vaan sen jälkeenkin on pyrittävä ammattitaidon jatkuvaan kehittämiseen. Joustava siirtyminen tuomioistuinlaitoksen lakimiestehtävien ja muiden lakimiestehtävien välillä vastaa myös nykyistä paremmin tulevaisuuden yhteiskunnan työelämän vaatimuksia. Myös yleisemminkin nyky-yhteiskuntaan kuuluva liikkuvuus työmarkkinoilla on kasvamassa, ja yksilöiden valmius muutoksiin lisääntymässä. On tavallista, että työelämästä siirrytään koulutukseen ja siitä takaisin työelämään useitakin kertoja työuran aikana. Mahdollisuus työpaikkojen vaihtamiseen ja lisäkoulutautumiseen antavat myös nuorten lakimiesten työelämään sisällöllistä haastetta.

Tuomareiden pätevyisyysjärjestelmä (2002:6) olisi varsin keskitetty ja valtiojohtoinen. Se olisi myös sisäänpäin lämpiävä, sillä koulutuslautakuntaan kuuluisi vain juridiikan asiantuntijoita, joiden enemmistö edustaisi tuomioistuinlaitosta. Olisi harkittava, pitäisikö lautakunnassa olla enemmän muita kuin tuomioistuinlaitosta edustavia juristeja ja pitäisikö lautakunnassa olla kasvatustieteen ja aikuiskoulutuksen asiantuntijoita vai voisiko tällaista asiantuntemusta saada lautakunnan käyttöön muutoin. On olennaista, että pätevyitysmuutosta järjestettäessä ja toteutettaessa käytetään erityisasiantuntijoiden tietämystä muun muassa nykyaikaisista oppimista koskevista käsityksistä.

Keskeinen osa tuomarikoulutusjärjestelmää (2002:6) on koulutettavan ohjaus ja arviointi. Ohjaajan roolin selkeyden kannalta on kuitenkin syytä harkita huolellisesti, minkälaisesta arvioinnista on kysymys, jotta ohjaajalle ei muodostu hankalaa kaksoisroolia. Ohjaajan ensisijainen tehtävä on kyselyin ja muilla keinoin opastaa koulutettavaa sekä antaa hänelle palautetta. Palautteen antaminen soveltuu ohjaajan rooliin hyvin, mikäli kyseessä on arviointi siinä mielessä, että koulutettavan kanssa haetaan hänen vahvuuksiaan ja kehittämistä vaativia osaamisalueitaan. Mikäli taas kyseessä on arvostelutyypinen

palaute, se voi vaikeuttaa ohjaajan päätehtävän suorittamista. Nämä näkökohdat on otettava huomioon määriteltäessä arvioijan ja ohjaajan tehtäviä. Arviointijärjestelmällä on myös merkitystä sellaisten ominaisuuksien kuin itsenäisyyden ja henkisen rohkeuden kannalta. Näitä ominaisuuksia on käsitelty edellä pohdittaessa hyvän tuomarin ominaisuuksia. Sen vuoksi ohjaajien valinnassa ja heidän kouluttamisessaan olisi kiinnitettävä huomiota siihen, että heillä on riittävät valmiudet kannustaa koulutettavia itsenäiseen ajatteluun ja oikeudenmukaisuuden pohdintaan. Koulutettavan itsenäisyys on myös tärkeä aspekti, joka olisi otettava huomioon arvioinnissa.

Tuomareiden pätevyisyysjärjestelmän (2002:6) avulla hankittavan lisäpätevyyden voidaan arvioida parantavan tulevien tuomareiden ammattitaitoa ja osaamista nykytilanteeseen verrattuna. Pätevöitymiseen kuuluisi myös teoriapitoista koulutusta, millaiseen tuomarin työn vaatimuksia ajatellen on tarvetta. Myös se, että pätevytyksen aikana hankittaisiin kokemusta useammassakin työpaikassa, monipuolistaisi tuomareiksi hakeutuvien kokemustaustaa. Näistä myönteisistä seurauksista huolimatta on kuitenkin harkittava kokonaisvaltaisesti, onko tarkoituksenmukaista luoda erillinen järjestelmä tuomareiden kouluttamiseksi, vai voitaisiinko koulutusta hankkia ja tarjota muissa muodoissa.

Vaihtoehtoinen kehittämislinja

Erillisen tuomareiden pätevyisyysjärjestelmän eräänä perusteluna voidaan pitää sitä, että tällainen malli on käytössä useissa eurooppalaisissa maissa. Suomessa koulutusta on tarjonnut tuomioistuinharjoittelu, joka ei kuitenkaan ole koulutuksellisuuden suhteen kehittynyt riittävästi. Edellä on kuitenkin ehdotettu tuomioistuinharjoittelun koulutuksellisuuden lisäämistä. Mikäli tällainen kehitys toteutuu, erillisen pätevyisyysjärjestelmän tarve vähenee. On myös todettava, että monissa maissa on erityinen tuomarikarriääri, jonka puitteissa nimitykset ja eteneminen tapahtuvat.

Jo useiden vuosien ajan on pyritty tuomarin uran avaamiseen tuomioistuinlaitoksen ulkopuolisille lakimiehille. Tätä kysymystä käsitellään jäljempänä jaksossa 5. Pätevyisyysjärjestelmää halutaankin kehittää niin, että myös muilla kuin sen suorittaneilla on tosiasiallinen mahdollisuus tulla nimitetyksi tuomarin virkaan. Voidaan kuitenkin pohtia, kuinka pitkälle avoimen nimitysmenettelyn ideaalin mukaista on se, että nuoret lakimiehet asettavat itselleen jo varhain tavoitteeksi tuomarin nimityksen saamisen. Tällainen saattaa nimittäin henkisesti rajoittaa niitä tilaisuuksia, joihin tuomariksi havitteleva tarttuu, koska hän saattaa arvioida valintojensa seurauksia tulevien viransaantimahdollisuuksiensa pohjalta. Pikemminkin voidaan nähdä, että avoimuuden ja sen avulla tavoiteltavan moniarvoisuuden takaisivat parhaiten, että lakimiehet hankkisivat koulutusta ja työkokemusta kaikilta niiltä alueilta, jotka heitä aidosti kiinnostavat. Sen jälkeen nimittäjä arvioisi, kuka on hankkinut parhaat edellytykset tuomarina toimimiseen. Näin välttyttäisiin synnyttämästä minkäänlaisia ennakkoodotuksia viran saamisesta. Aikaisempaan, pitkälti virkaikään pohjautuvaan nimityskäytäntöön liittyi nimittäin se, että virkaikäjärjestys loi hakijoille tietynsuuntaisia ennakkoodotuksia, joiden täyttymättä jääminen saatettiin kokea raskaana.

Vapaus itsensä kehittämisessä ja erilaisten mahdollisuuksien hyväksikäyttämisessä on arvo, jota nuoret nykyisin arvostavat. Toki tuomioistuinjärjestelmän kannalta on ymmärrettävää, että koulutusta varten halutaan luoda yhteismitallista ja organisoitua koulutusta. Voidaan kuitenkin perustellusti kysyä, mikä olisi paras vaihe tällaisen

koulutuksen toteuttamiseen. Nimittäin nyky-yhteiskunnassa tieto menettää nopeasti ajankohtaisuuttaan. Tällainen nopeatempoinen muuttuminen koskee myös oikeuden alaa, sekä lainsäädäntöä että menettelyä. Sen vuoksi saattaisi olla perusteltua siirtää koulutusta lähemmäksi tuomariksi nimittämisen vaihetta.

Tuomareiden nimityksissä pyritään siihen, että tuomariksi voitaisiin nimittää myös henkilöitä, jotka eivät ole toimineet tuomioistuimissa. Tämä edellyttää tuomareiden rekrytoinnin kehittämistä niin, että hakijoista saadaan esille tuomarin tehtävään kyvykkäimmät ja taitavimmat. Osa tuomioistuinten ulkopuolelta tulevista hakijoista saattaa tuntea tuomioistuinlaitoksen toimintaa asianajaja- tai syyttäjätaustansa vuoksi. Osa nimitettävistä voi kuitenkin tulla kokonaan oikeuslaitoksen ulkopuolelta. Tällöin he eivät luonnollisesti pääse yhtä nopeasti kiinni tuomarin työhön kuin tuomioistumia jo tuntevat lakimiehet. Tämä ei kuitenkaan ole este nimittämislle, koska nimitettävän ei tarvitse vielä nimitysvaiheessa hallita täydellisesti tulevaa tehtäväänsä. Kun tämän suuntainen kehitys kiihtyy, olisi tarpeellista tarjota nimitetyille tuomareille mahdollisuus monipuoliseen ja kattavaan koulutukseen.

Tuomareiden pätevyisyysjärjestelmässä (2002:6) tuomarikoulutuslautakunta valitsisi koulutukseen otettavat. Tämä on ymmärrettävää koulutuksen järjestämisen kannalta, mutta käytännössä tuomarikoulutuslautakunnan toiminta voi rajoittaa tuomarinvalintalautakunnan harkintamarginaalia. Oikeusministeriön työryhmämietinnön 2002:6 taulukon 3 mukaan tuomareita siirtyy eläkkeelle lähivuosina noin kaksikymmentä, ja sen jälkeen eläkkeelle siirtyviä on vuosittain enemmän. Kuitenkin noin viidentoista vuoden kuluttua eläkkeelle siirtyviä on jälleen vain runsaat kaksikymmentä vuosittain. Olettaen, että tuomarin virkoja olisi lähivuosina suunnilleen saman verran kuin nykyisin, olisi ensimmäistä kertaa auki olevia tuomarin virkoja vain vuosina 2007-2017 selkeästi enemmän kuin suunnitelman mukaan koulutukseen otettavat kaksikymmentä (arviossa ei ole otettu huomioon, jos tuomaripainotteisuuden kehittämisellä muutettaisiin esittelijän virkoja tuomareiden viroiksi). Tuomareiden nimityksissä on nimittäin huomattava, että osa nimityksistä on asiallisesti ottaen vain nimittämisiä ylempään palkkausluokan virkaan. Tuomioistuinlaitoksen ulkopuolisen hakijan on mahdollista menestyä myös tällaisissa hakutilanteissa, mutta se ei muuta sitä kokonaiskuvaa, että tuomarikoulutettavat voisivat käytännössä saada suhteellisen suuren osan haettavana olevista viroista. Koulutettavien määrää voidaan luonnollisesti tarpeen vaatiessa vähentääkin, mutta osa kustannuksista on kiinteitä, jolloin kustannukset koulutettavaa kohden nousisivat arvioidusta.

Nykyisin ensimmäistä kertaa tuomioistuinlaitoksen palvelukseen otettavia ei valita järjestelmällisesti. Kun nykyjärjestelmään ainakin toistaiseksi kuuluu myös se piirre, että kerran tuomioistuimeen valitut voivat jatkaa siellä, vaikka eivät välttämättä soveltuisi alalle, rekrytoinnin puutteet heijastuvat koko organisaatioon. Koulutuslautakunnan toiminta toisi tähän parannusta, sillä koulutettavien valinta olisi keskitettyä, ja siihen voitaisiin käyttää myös voimavaroja. Rekrytoinnin ongelmia ei kuitenkaan tule ratkaista koulutusjärjestelmän avulla, vaan molempia on kehitettävä omista lähtökohdistaan. Olennaista on yhtäältä parantaa rekrytointia, ja toisaalta huolehtia siitä, että tuomioistuinten palvelukseen rekrytoidut saavat tarpeellisen koulutuksen.

Kaavailtu tuomarien pätevyisyysjärjestelmä olisi myös suhteellisen kallis. Tuomarikoulutustyöryhmä (Oikeusministeriö 2002:6) on laskenut sen kustannuksia ja voidaan arvioida, että vuonna 2006, jolloin järjestelmä olisi kokonaan toiminnassa, sen

kustannukset olisivat 1,6 milj. euroa. Kustannukset on laskettu sen mukaan, että koulutukseen otettaisiin vuosittain 20 henkilöä. Tämä tarkoittaa, että yhden henkilön kouluttaminen pätevyisyjärjestelmässä maksaisi 80 000 euroa. Koulutuksen suorittaminen ei kuitenkaan takaisi sitä, että koulutetut jäisivät tuomioistuinlaitoksen palvelukseen tai palaisivat tuomareiksi työskenneltyään välillä muualla. Ainakin osa heistä valitsisi muun kuin tuomarin uran, koska hankittua koulutusta luultavasti arvostettaisiin muuallakin työmarkkinoilla. Osa koulutetuista ostettaisiin yksityissektorille, jolloin tuomarikoulutuksen kustannustehokkuus olisi vielä heikompi kuin edellä esitetyssä laskutavassa.

Monet koulutukselliset syyt, samoin kuin tuomareiden pätevyisyjärjestelmän kustannukset, antavat aiheen kysyä, olisiko parempi järjestää koulutusta pitkin työuraa ja myös tuomariksi nimittämisen kohdalla. Koulutuksen sijoittaminen useampaan vaiheeseen, myös tuomariksi nimittämisen jälkeiseen aikaan, antaisi hyvät mahdollisuudet toteuttaa joustavia työuraa koskevia ratkaisuja. Koulutuksen sisällön kehittämisessä on myös kiinnitettävä huomiota siihen, että tuomarit tarvitsevat tulevaisuudessa aikaisempaa enemmän erityistaitoja ja erikoistumista. Näin tuomareiden kouluttamisessa vain osan oppisisällöistä olisi tarkoituksenmukaista olla kaikille yhteistä (esimerkiksi ammattietiikka, oikeudenkäyntimenettelyt, vuorovaikutustaidot). Hajautetussa muodossa toteutettavaa tuomareiden koulutusta ei voisi luonnehtia varsinaiseksi pätevyisyjärjestelmäksi, vaan se olisi lähempänä täydennyskoulutusta. Kuitenkin siihen panostettaisiin huomattavasti enemmän aikaa ja resursseja kuin nykyisin voidaan tehdä.

Komitean kannanotto

Tuomareiden pätevyisyjärjestelmä (oikeusministeriön työryhmämietintö 2002:6)

Komitea katsoo, että mahdollisen pätevyisyjärjestelmän tulee olla vain yksi mahdollisuus muiden joukossa pätevyitä tuomariksi. Koulutuslautakunnan kokoonpanossa tulisi olla edustettuna muitakin kuin juridiikan asiantuntijoita. Koulutettavan ohjaus ja arviointi on toteutettava niin, että koulutettavan itsenäisen ajattelun kehittymistä tuetaan. Myönteistä pätevyisyjärjestelmässä on, että koulutukseen otettavat valittaisiin keskitetysti ja huolellisesti. Näin parannettaisiin mahdollisuuksia onnistua tulevissa tuomareiden rekrytoinneissa. Toisaalta voidaan olettaa, että aikanaan kaikki koulutukseen otetut saisivat halutessaan nimityksen tuomariksi. Näin ollen kielteistä olisi, että koulutukseen valitseva toimielin eli koulutuslautakunta, eikä tuomarinvalintalautakunta, käyttäisi tosiasiallisesti merkittävää valtaa tuomareiden valinnassa.

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean vaihtoehtoinen kehittämislinja

Vaikka valmisteilla oleva tuomareiden pätevyisyjärjestelmä olisi parannus, on pohdittava laajemmin tuomioistuinlaitokseen, tuomareihin ja tuomareilta vaadittavaan osaamiseen vaikuttavia tekijöitä. On tarkasteltava sitä, miten pätevyisyjärjestelmä vastaa tulevaisuuden tuomioistuinlaitoksen kouluttamistarpeisiin. Komitea pitää tärkeänä, että tuomareita nimitetään nykyistä enemmän sellaistenkin lakimiesten joukosta, jotka eivät ole ennestään tuomioistuinten palveluksessa (ns. avoin ura). Tällöin on luonnollista, että he saattavat tarvita

lisäkoulutusta siirtyessään tuomioistuinlaitoksen palvelukseen. Sen sijaan lakimiesuran alkuvaiheisiin sijoittuva, vain valituille henkilöille tarjottava pätevyyskoulutus saattaisi käytännössä jatkaa tuomarin uran sulkeutuneisuutta. Varhaisessa vaiheessa toteutetun koulutuksen ongelma on myös, että koulutuksen ja nimityksen välillä saattaa kulua niin pitkä aika, että koulutuksessa hankitut tiedot eivät enää nimitysvaiheessa ole ajantasaisia.

Komitea on toisaalla ehdottanut tuomioistuinharjoittelun koulutuksellisuuden kehittämistä. Mikäli tämä toteutuu, erillisen pätevyysjärjestelmän tarve voi vähentyä. Komitea katsookin, että ensi vaiheessa olisi toteutettava tuomioistuinharjoittelun koulutuksellisuuden lisääminen niin, että jo se antaa hyvät lähtökohdat tuomariksi kehittymiselle. Sen lisäksi olisi panostettava tuomareiksi nimitettyjen lisäkouluttamiseen kunkin yksilöllisten tarpeiden pohjalta. Niitä harkittaessa vaikuttaisivat aikaisempi työkokemus, koulutus, tulevat työtehtävät sekä työpaikalla kulloinkin tarvittavat erityistiedot.

Koska tuomioistuinlaitoksen kehittäminen aiheuttaa lisäksi muutoksia myös tarvittavaan ammattitaitoon ja osaamiseen, tuomareiden pätevyysjärjestelmän (2002:6) toteuttaminen ei ole tarkoituksenmukaista. Tulevaisuuden tuomioistuinlaitoksen tarpeita vastaisi paremmin järjestely, jossa tuomariksi pätevydyttäisiin uudistetun tuomioistuinharjoittelun, lakimiesuran aikana hankittavan täydennyskoulutuksen ja monipuolisen työkokemuksen avulla. Nimittämisvaiheessa selvitettäisiin, kenellä hakijoista on tuomarin tehtävän edellyttämät taito ja kyky. Tavoitteena olevassa tuomioistuinlaitoksessa, jossa tuomareiden työkokemus ja tausta vaihtelevat nykyistä enemmän, koulutusta tulisi toteuttaa yksilöllisesti ja pitkin työuraa.

4.5. Tuomareiden ja avustavien lakimiesten täydennyskoulutus

Täydennyskoulutus viittaa aikaisemmin hankitun koulutuksen ja sen avulla hankittujen tietojen täydentämiseen. Nykyisin tuomareille ja tuomioistuinten muille lakimiehille järjestetään monipuolista täydennyskoulutusta eri aiheista. Täydennyskoulutusta järjestävät useat eri tahot, kuten tuomioistuimet, yliopistot, ministeriöt, hallintoviranomaiset, yritykset ja yksityiset. Täydennyskoulutuksen tarpeen arviointiin vaikuttaa se, miten tuomioistuinlaitoksessa kehitetään tuomareiden pätevyysjärjestelmää. Koska tästä kysymyksestä ei ole vielä tehty lopullista ratkaisua, komitea on lähestynyt täydennyskoulutusta lähtien nykytilanteesta. Toisaalta täydennyskoulutukseen on olemassa tarve siinäkin tapauksessa, että tuomareiden pätevyysjärjestelmä (2002:6) toteutettaisiin.

Täydennyskoulutuksen avulla peruskoulutuksessa saatuja tietoja voidaan täydentää ja saattaa ajan tasalle. Lisäksi sen avulla voidaan perehtyä syvällisemmin tiettyyn oikeudenalaan. Tuomareiden työssä jatkuva täydennyskoulutus on välttämätöntä muun muassa siksi, että lainsäädäntö muuttuu nopeassa tahdissa. Lisäksi syvälinen perehtyminen tiettyihin oikeudenaloihin luo mahdollisuuksia erikoistumisen toteuttamiseen tuomioistuimissa. Laadukas täydennyskoulutus turvaa ammattitaidon säilymisen ja tekee elinikäisen oppimisen mahdolliseksi.

Oikeusministeriö, joka vastaa hallinnonalansa kehittämistä, järjestää täydennyskoulutusta. Koulutuksella luodaan myös edellytyksiä edetä työuralla ja siirtyä tarvittaessa uusiin ja vaativampiin tehtäviin. Oikeusministeriö järjestää osan koulutuksesta itse ja osan yhteistyössä esimerkiksi yliopistojen täydennyskoulutuskeskusten kanssa. Vuonna 2003 oikeushallinnon koulutussuunnitelman mukaiset koulutustoiminnan painopisteet ovat tuomarikoulutuksen kehittäminen, hovioikeuksien työtapojen kehittämishanke, oikeusapu-uudistus ja johtamiskoulutus. Muita keskeisiä painopistealueita kuluvaan vuona ovat ammattikorkeakouluhanke, kansainvälisten asioiden koulutuksen suunnittelu, kansliahenkilöstön koulutusohjelmat, koulutuksen saatavuuden parantaminen sekä koulutustoiminnan sisäinen kehittäminen.

Varsinkin pitkäkestoisten täydennys- ja jatkokoulutusohjelmien kohdalla tulee pohdittavaksi, miten niiden vaatimaa opiskeluaikaa saadaan järjestettyä. Kaikkia tuomareita koskee tarve pitää itsensä ajan tasalla. Koulutus tähtää myös tuomarien itseymmärryksen lisäämiseen. Koska jatkuva ammattitaidon täydentäminen on välttämätöntä, olisi harkittava voitaisiinko tuomareille luoda palkallinen opintovapaajärjestelmä.

Täydennyskoulutusta ei tarvita ainoastaan niin sanotuissa ammattiaineissa, vaan tuomarin työn kehittyminen tuo uusia koulutustarpeita. Hyvän tuomarin ominaisuuksiin kuuluu muun muassa vuorovaikutustaidot. Vuorovaikutustaitojen osalta on todettu, että juridiikan alueella niitä on perinteisesti opittu työelämässä mallioppimisella. Mallioppimisen suurimpana ongelmana on kuitenkin pidetty kritiikkittömyyttä, sillä ihmiset eivät useinkaan ole tietoisia siitä, miten he omaksuvat roolimallien toimintatapoja ja arvoja (Lindblom-Yläne-Pohjonen, Vuorovaikutustaidot – menestyvän juristin salaisuus?). Vuorovaikutustaitojen opetuksen ja kehittämisen tulisikin sen vuoksi olla tietoista.

Vuorovaikutustaitojen oppiminen on olennaista tuomarin työssä, koska hän kohtaa työssään jatkuvasti ihmisiä, joille oikeusriita on muodostunut jopa elämäkriisiksi. Varsinkin silloin, mutta hyvän asiakaspalvelun vaatimusten mukaan muutenkin, tuomarin on kyettävä kohtaamaan tuomioistuimissa asioivat ihmiset inhimillisesti ja heitä ymmärtäen. Vuorovaikutustaitojen tietoinen kehittäminen oikeustieteellisen perustutkinnon jälkeen on tärkeää myös sen vuoksi, että tuomariksi pätevytykseen kuuluu useita vaiheita, joissa opitaan myös kokeneemalta lakimieheltä. Tällaisia vaiheita ovat nykyjärjestelmässä olleet tuomioistuinharjoittelu ja esittelijäjärjestelmä. Myös tuomareiden pätevytyksjärjestelmään (2002:6) kuuluisi tuomioistuimessa työskentelyä, jolloin koulutettavalla olisi oma ohjaaja. Joka tapauksessa myös tulevaisuudessa tuomioistuimissa ja muuallakin oikeuslaitoksessa työskentelee oikeuslaitoksen eri tehtäviin pätevytyviä lakimiehiä. On tärkeää, että kaikki tällaisia nuorempia lakimiehiä ohjaavat henkilöt saavat koulutusta vuorovaikutustaidoissa ja että myös koulutettavat saavat suoraa oppia vuorovaikutustaitojen koulutuksen ammattilaisilta. Näin voidaan vähentää riskiä kritiikkittömästä roolimallien omaksumisesta.

Työssä oppimiseen, olipa kyse tuomioistuinharjoittelusta tai tuomareiden pätevytyksjärjestelmästä, kuuluu se, että koulutettavaa ohjataan. Tällaisten ohjaajien (mentori) valintaan on kiinnitettävä erityistä huomiota. Lisäksi on tärkeää, että heille järjestetään erityiskoulutusta.

Tuomioistuinten rooli sovittelussa on kehittynyt 1990-luvun alkupuolen jälkeen. Tuomarin roolia sovittelijana voidaan kehittää edellä mainittujen vuorovaikutustaitojen avulla. Tämä ei kuitenkaan ole riittävää. Varsinaisina sovittelijoina toimivien tuomareiden on tunnettava muun muassa sovintomenettelyjen pääsuuntaukset sekä tiedostettava sovittelijan rooli.

Päällikkötuomareilta edellytetään johtamistaitoa. Tuomioistuinten johtaminen on ammatillistumassa, mikä edellyttää tuomioistuimissa esimiestehtävissä toimiville järjestettävää jatkuvaa ja laaja-alaista koulutusta johtamisesta ja sen eri osa-alueista. Nykyään ajatellaan yhä selvemmin, että johtamistaito ei ole pelkästään synnynnäinen tai tuomarin tehtäviä hoitamalla kehittyvä ominaisuus, vaan että sekin on erityinen osaamisalue, jota voidaan harjaannuttaa ja jossa teoreettisella tiedollakin on merkitystä. Päällikkötuomareiden johtamistaidolle asettaa lisähaasteita yhtäältä tuomioistuinten luonne asiantuntijaorganisaatioina ja toisaalta tuomareiden riippumaton asema. Johtamiskoulutuksessa näihin kysymyksiin tulisi kiinnittää riittävää huomiota.

Tuomareiden pätevyisyysjärjestelmää käsiteltäessä on todettu, että tuomariksi aikovat ja tuomareiksi jo nimitetyt tarvitsevat teoriapitoista koulutusta työssä opittavan käytännön rinnalle. Tällaista koulutusta on saatava jatkuvasti työuran eri vaiheissa. Eräs malli pätevyisyys- ja täydennyskoulutusjärjestelmän kehittämiseksi olisi yhteistyö yliopistojen kanssa. Tällöin eri yliopistojen verkostoyhteistyön varaan rakennettaisiin tuomarien ja tuomareiksi tähtäävien lakimiesten ja mahdollisesti muiden oikeudenhoidon osapuolten kouluttamiseen erikoistunut koulutusyhteistyöverkosto. Se ei olisi kiinteä oppilaitos, vaan se toimisi jo olemassa olevien yliopistojen puitteissa yliopistojen verkostoitumisen varassa. Yliopistoilla on kuitenkin omat koulutustavoitteensa, ja yliopiston toimintaa voi olla vaikea sovittaa tietyn ammattiryhmän erityiskoulutukseen. Yliopistojen osaamista hyödynnetään jo nykyisin, ja myös jatkossa yliopistojen tieteellistä osaamista tulee käyttää hyödyksi täydennyskoulutuksen järjestämisessä.

Täydennyskoulutusta kehitettäessä tulisi selvittää, onko tuomareilla, asianajajilla, syyttäjillä ja julkisilla oikeusavustajilla yhteisiä koulutuksellisia tavoitteita ja voitaisiinko koulutusvoimavaroja yhdistää. Koulutuksen onnistumisen kannalta saattaisi olla hedelmällistä, että ainakin osassa opintojaksoista olisi useamman ammattiryhmän edustajia. Riippuohan oikeudenhoidon kokonaislaatu näiden eri tahojen työn laadun summasta. Mikäli yliopistot eivät olisi mukana hankkeessa, koulutus voitaisiin järjestää esimerkiksi nykyistä oikeusministeriön koulutusta kehittämällä ja/tai tukemalla työntekijöiden omaehtoista kouluttautumista heidän tavoitellessaan esimerkiksi oikeustieteen lisensiaatin tutkintoa.

Tässä hahmoteltu täydennyskoulutus muodostuisi moduuleista (ks. sisällöstä tuomarikoulutustyöryhmän mietintö 2002:6). Koulutus voisi koostua esimerkiksi seminaareista, etäopiskelusta, tenteistä ja toimia sellaisella syklillä, että sen voisi kohtuullisella työpanoksella suorittaa työn ohessa 5 – 7 vuodessa. Työntekijän tulisi suhtautua töiden järjestelyissä myönteisesti opetukseen osallistumiseen. Lisensiaatin työn, tai muuhun tutkintoon kuuluvan työn, kirjoittamiseen voisi saada joko kokonaan tai osittain palkallista virkavapaa (opintovapaa) muutamaksi kuukaudeksi. Tuomioistuimen päällikkö sopisi kehityskeskusteluissa vuosittain työntekijän kanssa koulutukseen osallistumisesta ja töiden järjestelyistä. Koska opetus jakaantuisi pitkälle aikavälille, sen aiheuttamat haitat tuomioistuimen toiminnan sujuvuudelle olisivat

vähäiset. Toisaalta pitkäkestoinen koulutus vastaisi hyvin tulevaisuuden työelämän osaamiselle asettamiin vaatimuksiin.

Vertailukohtana voidaan todeta, että suunnitteilla olevan tuomarien pätevyisyysjärjestelmän vaatimalla rahamäärällä voitaisiin vuosittain myöntää kymmenille tuomareille tai muille tuomioistuinelaitoksen palveluksessa oleville palkallista virkavapautta puoleksi vuodeksi. Syyttäjät ja julkiset oikeusavustajat voisivat omien määrärahojensa puitteissa menetellä samoin, jolloin näiltäkin tahoilta tulisi henkilöitä, jotka olisivat saaneet hyvän tietopohjan tuomarin tehtävää ajatellen. Tuomioistuinelaitoksen ulkopuolella oleville voitaisiin tarjota tilaisuutta osallistua koulutukseen työnantajansa tai itsensä kustantamana.

Aktiivinen ja menestyksellinen osallistuminen koulutukseen tulisi ottaa huomioon ansiona nimitysvaiheessa. Tällaiseen koulutukseen osallistuminen voitaisiin määritellä myös virkavelvollisuudeksi. Lisäksi tulisi harkita sitä, että kaikkien virkavelvollisuutena olisi osallistua täydennyskoulutukseen ainakin tietty vähimmäismäärä. Henkilö voitaisiin kuitenkin nimittää tuomariksi, vaikka hän ei olisi osallistunutkaan koulutukseen. Tällöin hän osallistuisi koulutukseen nimityksensä jälkeen, ja koulutuksen sisällössä otettaisiin huomioon hänen mahdolliset aikaisemmat opintonsa.

Työn lomaan suunniteltu koulutus voisi käytännössä johtaa huomattavasti parempiin koulutuksellisiin tavoitteisiin kuin kaavailtu tuomareiden pätevyisyysjärjestelmä ja se kattaisi myös jo virassa olevien tuomareiden täydennyskoulutustarpeet. Pätevyyskoulutus jakaantuisi paljon pidemmälle ajanjaksolle ja olisi lähempänä tuomarinimitystä. Silloin tiedot olisivat ajankohtaisempia juuri nimitysvaiheessa. Järjestelmän kustannukset tuskin nousisivat korkeammiksi kuin suunnitellun pätevyisyysjärjestelmän ja tuomareiden täydennyskoulutuksen yhteiskustannukset olisivat, vaikka se voisi tavoittaa jopa koko tuomarikunnan. Tämäntyyppinen järjestelmä, jossa työuran aikana voidaan joustavasti siirtyä myös opiskeluvaiheisiin, soveltuisi myös hyvin nykyaikaiseen työelämään.

Tehokas täydennyskoulutus on olennaista myös nykyisten esittelijöiden tehtävissä. Samalla tavoin myös komitean ehdottamat avustavat lakimiehet tarvitsevat työnsä ohessa täydennyskoulutusta. Vastaavasti on huolehdittava siitä, että alemman oikeustutkinnon suorittaneet voivat osallistua oikeudelliseen täydennyskoulutukseen (kansliahenkilökunnan koulutusta on käsitelty edellä jaksossa 2.3).

Täydennyskoulutuksessa voitaisiin opiskella muitakin kuin oikeustieteellisiä aineita. Tässä voitaisiin käyttää hyväksi esimerkiksi avoimen yliopiston tarjoamia mahdollisuuksia. Veroasioita ja talousrikosasioita käsittelevät tuomarit voisivat opiskella kauppatieteitä, ympäristöasioita käsittelevät tuomarit voisivat opiskella teknillisessä korkeakoulussa, tuomioistuinten viestinnästä vastaavat voisivat opiskella viestintää jne. Oleellista olisi ajatus siitä, että koulutusjärjestelmä tukisi monipuolisen osaamisen saamista tuomioistuimiin.

Komitean kannanotto

Koska tuomarin tehtävään valittavalta tai jo valitulta vaaditaan monenlaisia taitoja ja kykyjä, ja hänen on kyettävä kehittymään sekä seuraamaan oikeuden muutoksia, edellyttää työn menestyksellä hoitaminen jatkuvaa ammattitaidon

ylläpitämistä ja parantamista. Myös tuomioistuinlaitoksen muissa tehtävissä tarvitaan täydennyskoulutusta. Kattavaan ja tehokkaaseen täydennyskoulutukseen panostaminen on tärkeää koko tuomioistuinlaitoksen toiminnan kehittämisen kannalta.

Riittävä ja monipuolinen täydennyskoulutusjärjestelmä voi osaltaan vähentää tarvetta luoda uutta, erillistä pätevyitymisjärjestelmää tuomareiksi aikoville.

Työnantajan on eri järjestelyin tuettava sitä, että tuomarit voivat osallistua täydennyskoulutukseen. Tuomarin on puolestaan nähtävä, että kouluttautuminen on osa virkatehtävän hoitamista. Täydennyskoulutukseen osallistuminen voidaanakin katsoa virkavelvollisuudeksi.

4.6. Työssä oppiminen ja työyhteisöjen kehittäminen

Tuomarin tehtäviin valmentavia työssä oppimisen muotoja ovat tähän asti olleet ennen muuta tuomioistuinharjoittelu ja työskentely esittelijänä. Tuomioistuinharjoittelua käsiteltiin edellä ja esittelijäjärjestelmää tämän pääluvun jaksossa 3. Työssä oppimista ja kehittymistä tapahtuu kuitenkin luontevasti koko ajan. Oppimistilaisuuksien luomiseksi voidaan kehittää myös erityyppisiä organisatorisia ratkaisuja. Työssä oppimista tarkastellaan nykyisin myös siltä kannalta, että oppijana ei ole ainoastaan yksilö, vaan myös koko työyhteisö oppii.

Esittelijäjärjestelmä on nähty, sen lisäksi että esittelijät valmistelevat ja esittelevät asioita itsenäisesti, tilaisuutena siirtää tuomioistuimen traditioita uudelle sukupolvelle. Puhutaan jopa kisälli-mestari –suhteesta esittelijän ja kokeneen tuomarin välillä. Tuomarin uran avaamiseen muillekin kuin tällaisen opin saaneille pyritään jo, ja jatkossa siihen tulee pyrkiä entistä voimakkaammin. On silti luonnollista, että tuomioistuimen nuoret lakimiehet oppivat vanhemmilta. Tämän tyyppisessä oppimisessa on kuitenkin huolehdittava siitä, että oppiminen ei ole kritiikitöntä. Esimerkiksi vuorovaikutustaitojen kohdalla on todettu, että ihmiset saattavat mallioppimisen pohjalta omaksua tiettyjä malleja kritiikittä. Tämän vaaran minimoimiseksi on tärkeää, että nuori lakimies saa olla tekemisissä mahdollisimman monen kollegan kanssa. Näin hän näkee monenlaisia toimintatapoja ja tutustuu moniin eri ihmisiin, ja huomaa, ettei aina ole yhtä ainoa oikeata tapaa toimia. Tällöin syntyy tarve luoda itsenäisesti omat toimintamallit sekä kehittää omia ajatuksiaan – tällainen itsenäisyyteen kasvaminen on välttämätöntä tiellä tuomariksi.

Monipuolisia kokemuksia voi hankkia ensinnäkin yhden tuomioistuimen sisällä, mikäli siellä järjestetään tehtäväkiertoa. Jotta tehtäväkierto olisi mahdollista, tuomioistuinten yksikkökoon tulee olla riittävän suuri. Tehtäväkierto ei estä tavoittelemasta sitä, että valmistelijoiden ja tuomareiden (ja muunkin henkilökunnan) osaamiseen kehitetään painopistealueita, sillä tehtäväkiertoa voidaan toteuttaa sellaisessa tempossa, että kokemusta yhdestä alueesta ehtii kertyä. Monipuolisuutta tavoiteltaessa onkin tarpeellista, että ihmisillä on kohtuullinen aika toimia yhdessä paikassa, sillä muuten oppiminen jää helposti pintapuoliseksi. Mitään tarkkoja aikarajoja ei ole aihetta lähteä arvioimaan, sillä riittävän oppimisajan arviointi riippuu pitkälle yksilöllisistä valmiuksista ja kulloisenkin tehtäväalueen laajuudesta.

Toiseksi työkokemuksen monipuolisuutta voidaan parantaa lisäämällä liikkuvuutta eri tuomioistuinasteiden välillä. Tällaisia vaihtoja on jo toteutettu, mutta niiden toteuttaminen on pitkälti ollut asianosaisten oman aloitteellisuuden varassa. Korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus voisivat toiminnassaan panostaa tähän koulutuksellisuuden aspektiin osana niille perustuslain mukaan kuuluvaa alemman lainkäytön valvontavelvollisuutta. Liikkuvuuden ei tarvitse tarkoittaa sitä, että kyseessä olisi suoranainen vaihto. Vaihdon toteuttaminen riippuu aina siitä, että kahdessa työpaikassa on samaan aikaan vaihdosta kiinnostuneita työntekijöitä. Vaihtomahdollisuuden houkuttelevuuteen vaikuttaa käytännössä myös se, onko vaihdosta kiinnostuneilla sama palkka. Korkeimmat oikeudet voisivat myös ottaa lyhytaikaisiksi harjoittelijoiksi juristeja oman linjansa tuomioistuimista tuomioistuinlaitoksen koulutusmäärärahojen puitteissa.

Kolmanneksi työssä oppimista voitaisiin kehittää luomalla virkamiesvaihtoa myös tuomioistuinlinjojen (yleiset tuomioistuimet, hallintotuomioistuimet, erityistuomioistuimet) välille. Vaihdosta kiinnostuneet lakimiehet voisivat vaihtaa tehtäviään määrääjäksi. Tavoitteena voisi olla esimerkiksi 15-25 virkamiesvaihtoa vuosittain. Vaihdot eivät tällöin rasittaisi liiaksi tuomioistuinten normaalia toimintaa eivätkä aiheuttaisi lisäkustannuksia. Koska virkamiesvaihdossa olevat olisivat jo hankkineet kokemusta tuomioistuintyöskentelystä, he voisivat osallistua vastaanottavassa tuomioistuimessa melko täysipainoisesti työskentelyyn eikä vaihtojen vaikutus tehokkuuteen olisi kohtuuttoman suuri. Esimerkiksi nykyiset hovioikeuden viskaalit/assessorit ja hallinto-oikeussihteerit voisivat vaihtaa tehtäviään vuodeksi. Lisäksi olisi selvitettävä virkamiesoikeuden kannalta mahdollisuuksia siihen, että myös käräjätuomarit ja hallinto-oikeustuomarit, samoin kuin hovioikeudenneuvokset ja hallinto-oikeustuomarit, voisivat vaihtaa tehtäviä määrääjäksi. Jos vuosittain toteutettaisiin 15 – 25 virkamiesvaihtoa, vuonna 2020 lähes puolet tuomarikunnasta olisi hankkinut kokemusta kahdelta tuomioistuinlinjalta. Jatkuvasti toimivat vaihdot voisivat johtaa tuomarin virkojen hakemiseen yli linjarajojen, lisätä tuomioistuinlinjojen välistä yhteistyötä ja kehittämistoimintaa sekä lisätä tuomareiden verkostoitumista ja parantaa heidän mahdollisuuksiaan hahmottaa oikeusjärjestyksen kokonaiskuvaa.

Virkamiesvaihtoa voitaisiin laajentaa koskemaan ainakin syyttäjän ja julkisen oikeusavustajan virkoja, mutta mahdollisesti muitakin valtion ja kuntien lakimiestehtäviä. Työnantajien tulisi suhtautua virkamiesvaihtoon myönteisesti ja kannustavasti. Virkamiesvaihdon suunnittelussa on otettava huomioon myös mahdollisuudet kansainväliseen virkamiesvaihtoon.

Parantamalla mahdollisuuksia virkamiesvaihtoon saataisiin tuomareita, joilla olisi monipuolinen kokemus ja sen tuomaa pätevyyttä. Toimenpiteet eivät aiheuttaisi suuria kustannuksia, eivätkä olisi liian radikaaleja sen paremmin organisaatioiden kuin työntekijöidenkään näkökulmasta. Kun tuomariksi hakeutuvat olisivat työskennelleet useissa tehtävissä, heidän osaamistaan ja pätevyyttä voitaisiin arvioida nykyistä luotettavammin. Myös itsenäisen ajattelun kehittämisessä olisi hyötyä siitä, että tulevat tuomarit toimisivat riittävän monissa erilaisissa yhteisöissä, jolloin heidän valmiutensa nähdä asioita useammalta kannalta sekä muodostaa niistä itsenäinen käsitys paranisivat. Järjestelmä täyttäisi myös tavoitteet, joita on asetettu tuomareiden pätevytymisjärjestelmän (2002:6) työkierrolle. Todennäköisesti tavoitteet toteutuisivat nyt hahmotellussa järjestelmässä jopa paremmin kuin kaavailussa tuomareiden pätevytymisjärjestelmässä, koska ensin mainitussa järjestelmässä työsuhteet kussakin

työpaikassa olisivat pidemmät ja henkilöillä olisi jo entuudestaan enemmän kokemusta, jolloin uusien kokemusten ja tietojen hyödyntäminen ja muuttaminen taidoksi saattaisi onnistua paremmin.

Käräjäoikeuksissa voisi työssä oppimista edistää kokoonpanojen vahvistaminen vaikeimmissa asioissa, kuten komitea on toisaalla (VI.4.2.2.) esittänyt. Ammattituomareiden muodostama kollegiaalinen kokoonpano olisi siitä koituvien muiden etujen lisäksi hyödyllinen ammattitaidon ja osaamisen kehittämisen ja ylläpitämisen kannalta. Tuomarin ammattiin liittyvän tiedon siirtäminen tuomareilta toiselle ei voi parhaalla mahdollisella tavalla toteutua ilman kollegiaalisia kokoonpanoja. Tämä näkökulma on tärkeä etenkin nuorten tuomareiden kouluttamisen kannalta.

Oppimisen ja kehittymisen näkökulmasta tehtäväkierron ja virkamiesvaihdon merkitys on siinä, että oppiessaan itselleen uusia tietosisältöjä ja työtapoja yksilö tuo samalla myös uutta osaamista yksikköön tai organisaatioon johon hän tulee uutena työntekijänä. Parhaassa tapauksessa hän näkee vallitsevia rutiineja ulkopuolisen silmin, kyseenalaistaa niitä ja tuo esiin vaihtoehtoisia työtapoja. Yksilön omaan oppimiseen kytkeytyy siis mahdollisuus työyhteisön kehittämiseen.

Viime vuosikymmenien oppimista käsittelevä tutkimus on kiinnittänyt enenevässä määrin huomiota työyhteisöissä ja organisaatioissa tapahtuvaan oppimiseen. Yksilökohtaisen tiedon omaksumisen ja tietomäärän lisääntymisen sijasta on pidetty tärkeänä työyhteisöjen tietoisia kehittämispyrkimyksiä ja uusien työtapojen yhteistä kehittelyä. Puhutaan oppivasta organisaatiosta, jolla on kyky luoda, hankkia ja siirtää tietoa sekä muuttaa omaa käyttäytymistään uuden tiedon ja uusien käsitysten mukaan. Ekspansiivisella oppimisella puolestaan viitataan työyhteisöjen tekemään tietoiseen kehittämistyöhön, jossa työntekijät itse työstävät kollektiivisia ratkaisuja työssä ilmenevien ongelmien poistamiseksi.

Alioikeusuudistuksen käytännön toteutumista koskevassa tutkimuksessaan Haavisto (Haavisto, Court Work in Transition) on todennut, että alioikeusuudistus ja siihen olennaisesti liittyvä käytäntöjen muutos ja uusien työtapojen tarve ovat tyypillisesti oppimishaasteita, joihin ei kyetä vastaamaan yksinomaan yksilöiden oppimisella. Esimerkiksi sovintoon tähtäävä neuvottelu tai uudenlainen kommunikointi asianosaisten kanssa vaativat uusia toimintamalleja, joiden luominen yksin vain omaa käyttöä varten on koko organisaation kehittämisen näkökulmasta hidasta ja tehotonta. Uusien työtapojen luomisessa ei niinkään ole kyse valmiiden, olemassa olevien mallien omaksumisesta tai yksilöiden asenteiden muuttamisesta, vaan usein pitkäkestoisesta kehittelytyöstä, jossa yksittäisten työntekijöiden kokemuksia ja käsityksiä kerätään systemaattisesti työyhteisön kehitysponnistelujen pohjaksi. Organisaatiot ovat nopeiden muutosten keskellä yhä useammin oppimassa ”jotain, jota ei vielä ole”. Tällöin korostuu työyhteisöjen oma paikallinen kehittämistyö osana arkipäivän toimintaa ja työntekijöiden omien innovaatioiden ja kokeilujen hyödyntäminen uusien yhteisten käytäntöjen luomiseksi.

Etenkin julkishallinnon organisaatioille on tähän saakka ollut tyypillistä, että koulutusta on annettu ylhäältäpäin hallinnon valmiiksi suunnittelemina ja järjestäminä kursseina. Painopiste on ollut yksilöiden kouluttamisessa, ei niinkään työyhteisöjen kehittämisessä. Paikallisia, asiakasrajapinnassa syntyneitä innovaatioita ei ole systemaattisesti tuettu eikä levitetty muihin yksiköihin. Tämä koskee myös tuomioistuimia.

Komitean kannanotto

Ammattitaidon ja osaamisen kehittämiseen on pyrittävä monin keinoin, joista yksi on työssä oppiminen. Työssä oppimista on tuettava esimerkiksi tehtäväkierron ja virkamiesvaihdon avulla. Työssä oppimista voitaisiin parantaa myös lisäämällä kollegiaalisuutta käräjäoikeuksissa.

Tuomioistuimen kehittämistyössä on aiempaa voimakkaammin tuotava painopistettä tuomioistuinyksiköihin ja tuettava niissä tapahtuvaa paikallista kehittämistä. Tämä edellyttää tuomioistuimen kehittämistyön uudelleen hahmottamista. Keskushallinnon tehtävänä on tukea tuomioistuinyksiköiden omaa kehittämistoimintaa, koordinoida kehittämistyötä sekä tallentaa tietoa ja siirtää tietoa yksiköiden välillä. Tällaisen kehittämistuen käynnistämiseksi keskushallintoon on sijoitettava riittävä määrä tukihenkilöitä palvelemaan yksiköitä. Paikallinen kehittämistyö vaatii levitäkseen keskushallinnon, tuomioistuinverkoston ja tärkeimpien yhteistyökumppanien tukea. Tuomarien, asianajajien ja syyttäjien yhteiset kehittämishankkeet menettelytapojen kehittämiseksi ja yhteistyöprojektit useamman tuomioistuinyksikön kesken ovat esimerkkejä verkostoitumisesta, jota tuomioistuinten kehittäminen edellyttää.

4.7. Kansainvälinen kokemus

Tuomareilta vaaditaan enenevässä määrin kansainvälisten sopimusten ja EY-oikeuden tuntemusta. Tässä suhteessa on hyödyksi, mikäli tuomioistuimessa työskentelevät voivat edes lyhyitä aikoja tutustua etenkin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen toimintaan. Lyhytkin tutustuminen parantaa mahdollisuuksia perehtyä omatoimisesti näiden tuomioistuinten ratkaisutoimintaan. EY-oikeus on yhteistä kaikille Euroopan unioniin kuuluville maille, ja EY-oikeuden syvälliseksi oppimiseksi myös muiden unionin maiden tuomioistuinten ja organisaatioiden työskentelyyn tutustuminen olisi hedelmällistä.

Tuomioistuinlaitoksen omasta näkökulmasta kansainvälisen työkokemuksen merkitys on siinä, miten se hyödyttää tuomioistuinlaitoksen työtä. Tämä ei kuitenkaan ole koko oikeusyhteisön kannalta ainoa, eikä edes tärkein aspekti. Tuomareilla, kuten muillakin oikeuden ammattilaisilla, on paljon annettavaa kansainvälisen oikeusyhteisön toimintaan. Esille voidaan nostaa oikeusvaltiollisten toimielinten luominen uusiin valtioihin ja niiden toiminnan käynnistäminen. Myös kriisinhallintatehtävissä on hyötyä juristin koulutuksesta. Suomen näkökulmasta on olennaista, että kuhunkin kansainväliseen tehtävään saadaan valittua mahdollisimman päteviä henkilöitä. Työnantajantahon puolelta tulisi suhtautua myönteisesti siihen, että tuomarit osallistuvat kansainvälisiin tehtäviin. Toisaalta on luonnollisesti huolehdittava siitä, että tuomarit eivät ota vastaan sellaisia tehtäviä, jotka voisivat vähentää luottamusta heidän toimintaansa tuomareina.

Komitean kannanotto

Kansainvälinen kokemus on hyödyllistä tuomarin tehtävissä. Kansallisilla tuomareilla on puolestaan paljon sellaista osaamista, jota voidaan hyödyntää kansainvälisissä tehtävissä. Työnantajien tulee suhtautua myönteisesti tällaisiin mahdollisuuksiin.

5. Tuomareiden nimittäminen

5.1. Johdanto

Osaamisen ja ammattitaidon turvaamisen kannalta rekrytointi on keskeisessä asemassa. Sen vuoksi siihen on kiinnitettävä erityistä huomiota koulutuksen sekä muiden osaamiseen ja ammattitaitoon vaikuttavien keinojen ohella. Rekrytoinnin tavoitteena tulee olla mahdollisimman pätevän tuomarikunnan ja muun henkilöstön saaminen tuomioistuimiin. Tuomioistuinten tehtävien ja aseman vuoksi henkilöstön pätevyydellä on olennainen merkitys oikeusturvan kannalta.

Rekrytoinnin merkitys korostuu lähivuosina, sillä tuomioistuimista siirtyy lyhyen ajan sisällä eläkkeelle runsaasti henkilöstöä kun ns. suurten ikäluokkien edustajat saavuttavat eläkeiän. Vuoden 2005 jälkeen tuomareiden siirtyminen eläkkeelle kiihtyy ja se on suurimmillaan vuosina 2009 – 2017. Vuoteen 2012 mennessä 35 prosenttia nykyisistä tuomareista on siirtynyt eläkkeelle ja vuoteen 2021 mennessä jo 85 prosenttia. Tuomioistuinten henkilöstön ikärakenteen vuoksi myös muuta henkilökuntaa jää paljon eläkkeelle vastaavaan aikaan, ilmeisesti ei kuitenkaan suhteessa yhtä paljon kuin tuomareita.

Eläkkeelle siirtymisestä aiheutuvaa osaamisvajetta on korjattava rekrytoinnilla, mutta ongelmallista on se, että eläkkeelle siirtyminen on voimakasta muuallakin kuin tuomioistuimissa. Tällöin tuomioistuimet, joiden houkuttelevuus työpaikkoina ei ole ollut paras mahdollinen, joutuvat entistäkin enemmän kilpailemaan osaavasta henkilöstöstä. Saman aikaisesti tuomareiden ja muun henkilöstön ammattitaitovaatimukset kasvavat.

Henkilöstön rekrytointi tulee olemaan tärkeä tuomioistuinten henkilöstöhallinnollisen toiminnan painopistealue seuraavien 10 – 15 vuoden aikana. Koska palkattavaa uutta henkilöstöä on paljon, epäonnistumiset rekrytoinnissa heijastuvat nopeasti tuomioistuinten toimintaan. Toisaalta uuden henkilöstön rekrytointiin sisältyy ainutkertainen mahdollisuus kehittää tuomioistuinten henkilöstörakennetta ja osaamista suuntaan, jota uudenaikaiset oikeusturvatarpeet edellyttävät, sekä nuorentaa ja monipuolistaa henkilöstön ikärakennetta.

Tuomareiden rekrytoimista on käsitelty viimeisten kymmenen vuoden aikana useissa yhteyksissä: 1) Tuomarit 2000-luvulle. Tuomarinuratoimikunnan mietintö KM 1994:15; 2) Tuomareiden asema ja nimittäminen. Tuomaritoimikunnan mietintö KM 1998:1; 3) Hallituksen esitys Eduskunnalle tuomareiden nimittämistä koskevaksi lainsäädännöksi. HE 109/1999; 4) Pätevöityminen tuomarin ammattiin ja tuomariyhteisön kehitys. Tuomarikoulutustoimikunnan mietintö KM 2000:5 sekä 5) Tuomariksi pätevöityminen. Tuomarikoulutustyöryhmän mietintö, oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2002:6.

5.2. Tuomareiden nimittämisestä annetun lain mukainen nimittämismenettely

Perustuslain 102 §:n mukaan tasavallan presidentti nimittää vakinaiset tuomarit laissa säädetyn menettelyn mukaisesti. Muiden tuomarien nimittämisestä säädetään lailla. Tuomareiden kelpoisuusvaatimukset, nimitysperusteet ja nimittämismenettely uudistettiin

lailla tuomareiden nimittämisestä (205/2000), joka tuli voimaan 1.3.2000 yhtä aikaa uuden perustuslain kanssa. Lakia sovelletaan täytettäessä tuomarin virkaa ja nimitettäessä tuomaria määrääjäksi.

Tuomareiden nimittämisestä annetun lain mukaan vakinaisen tuomarin nimittää perustuslain mukaisesti tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Ilmoittautumisvirkoja¹ lukuun ottamatta tuomarin virkojen täyttämistä varten on riippumaton tuomarivalintalautakunta, jonka tehtävänä on valmistella viran täyttämistä ja tehdä perusteltu esitys tuomarin virkaan nimittämisestä. Tuomarivalintalautakunta asetetaan viideksi vuodeksi kerrallaan.

Tuomareiden nimittämisestä annettua lakia säädettäessä pidettiin tärkeänä, että nimitysjärjestelmä turvaa tuomioistuinten riippumattomuuden ja asiaan kiinnitettiin huomiota lain valmisteluvaiheissa. Riippumattomuuden kannalta kyseessä on koko järjestelmä, sen toiminta ja vaikutukset riippumattomuuteen. Lakia valmisteltaessa kiinnitettiin huomiota siihen, että tuomioistuimilla on tosiasiallinen vaikutusmahdollisuus valintalautakunnan asettamisessa, lautakunnan asettamismenettely näyttää myös ulospäin riippumattomalta sekä puolueettomalta ja säännökset kestävät ja turvaavat riippumattomuuden myös kriisiaikojen ja muuttuvien poliittisten olojen paineessa (LaVM 1/2000 vp). Nimitysjärjestelmän riippumattomuus on niin tärkeä vaatimus, että siitä huolehtiminen ei menetä koskaan ajankohtaisuuttaan.

Asian käsittely tuomarivalintalautakunnassa tapahtuu siten, että lautakunta pyytää ennen nimitysesityksen tekemistä lausunnon hakijoista siltä tuomioistuimelta, joka on julistanut viran haettavaksi. Käräjätuomarinviroista pyydetään lausunto siltä käräjäoikeudelta, jossa virka on haettavana. Lautakunta voi hankkia muitakin lausuntoja ja selvityksiä sekä kuulla hakijoita ja asiantuntijoita. Hakijalle on varattava ennen nimitysesityksen tekemistä tilaisuus lausua hankittujen lausuntojen ja selvitysten johdosta.

Käytännössä viran haettavaksi julistanut tuomioistuin lähettää hakemusasiakirjat lautakunnalle. Se antaa samalla lausuntonsa, josta tulee ilmetä perusteltu käsitys hakijoiden ansioista ja pätevyydestä sekä heidän keskinäisestä paremmuudestaan. Tuomarivalintalautakunta on antanut tuomioistuimille ohjeet lausunnon sisällöstä.

Antaessaan vastauksen hallituksen esitykseen tuomareiden nimittämistä koskevaksi lainsäädännöksi eduskunta edellytti, että tuomareiden nimittämislain toimivuuden selvittämiseksi suoritetaan tutkimus, jossa arvioidaan nimitysmenettelyn toimivuus sekä lain soveltamisalan tarkoituksenmukaisuus (EV 21/2000). Tutkimuksen tulokset johtopäätöksineen on esitettävä hallituksen toimenpidekertomuksessa vuodelta 2004.

5.3. Kielilaki

Vuoden 2004 alusta tulee voimaan uusi kielilaki (423/2003), joka korvaa vuodelta 1922 olevan kielilain. Lain keskeisenä tavoitteena on turvata kielellisten oikeuksien toteutuminen käytännössä. Perustuslain mukaan yksilöllä on oikeus käyttää omaa

¹ Ilmoittautumisvirkoja ovat korkeimman oikeuden presidentin ja jäsenen sekä korkeimman hallinto-oikeuden presidentin ja jäsenen virat (Laki tuomareiden nimittämisestä 4 §).

kieltään, suomea tai ruotsia, asioidessaan viranomaisessa. Julkisen vallan tehtävänä on huolehtia maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten periaatteiden mukaisesti. Kielilain mukaan viranomaisten tulee oma-aloitteisesti huolehtia yksilön kielellisten oikeuksien toteutumisesta ilman että hänen tarvitsee erikseen vedota niihin. Kielilaki on vähimmäistason määrittävä yleislaki.

Kielellisten oikeuksien turvaaminen tuomioistuinten toiminnassa on erittäin tärkeää. Asiakaspalvelussa on turvattava se, että palveluja voidaan antaa tehokkaasti molemmilla kielillä. Tämä edellyttää koko henkilökunnan kielitaidon parantamista. Lisäksi on olennaista luoda sellaiset työjärjestelyt, jotka takaavat sen, että molempia kieliä hallitsevia työntekijöitä on aina paikalla. Myös saamenkielisten kielelliset oikeudet on turvattava.

Oikeudenkäynnissä kielellisten oikeuksien toteutuminen liittyy myös tärkeään kysymykseen siitä, kuinka oikeudenmukaiseksi menettely koetaan. Menettelyn koetun oikeudenmukaisuuden parantamista on käsitelty yleisemmin oikeudenkäyntimenettelyjä koskevassa jaksossa VI.4.3. Nimitysmenettelyssäkin on kiinnitettävä huomiota siihen, että tuomioistuimiin saadaan riittävästi ruotsia taitavia tuomareita. Tuomareiden nimittämisestä annettua lakia ollaan muuttamassa kielitaitovaatimusten osalta. Asiasta on annettu hallituksen esitys HE 103/2003 ja tarvittavat lakimuutokset on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2004 alusta yhdessä kielilain kanssa. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin sekä koetun oikeudenmukaisuuden kannalta on kiinnitettävä huomiota myös lautamiesten ja asiantuntijajäsenten kielitaitoon (ks. myös VI.4.4. hovioikeuspiirin ruotsinkielisistä tuomareista).

5.4. Monipuolisuutta tuomareiden kokemustaustaan

Keskeisenä tavoitteena tuomareiden nimitysjärjestelmän uudistamisessa vuonna 2000 oli tuomarin uran avaaminen tuomioistuinlaitoksen ulkopuolisille hakijoille. Tuomariksi nimitettiin tuolloin lähes yksinomaan tuomioistuinpalvelussa hankitun kokemuksen perusteella ja usein virkaikäjärjestyksessä. Tätä pidettiin epäkohtana ja katsottiin, että tuomarin ura oli liian suljettu. Uudistushetkellä vakinaiseen tuomarin virkaan ensi kerran nimitettävä oli yleensä työskennellyt jo 15 – 20 vuotta tuomioistuinlaitoksen palveluksessa.

Tuomarikoulutustoimikunnan mietinnön (KM 2000:5) liitteenä on tuomarien koulutusta ja valintaa koskeva laaja kansainvälinen vertailu. Länsi-Euroopassa tuomareiden rekrytoinnissa tunnetaan kaksi perusmallia. Ensimmäisessä mallissa ei ole järjestetty erityistä tuomarikoulutusta, vaan tuomarit valitaan kokeneista lakimiehistä, usein asianajajista. Tällainen käytäntö on muun muassa Norjassa ja Englannissa. Toisen mallin mukaan tuomarinura on suunniteltu tuomioistuinkoulutuksen avulla, ja pääosa tuomareista rekrytoidaan koulutetuista henkilöistä. Tällaista mallia käyttävät muun muassa Ruotsi, Tanska, Saksa ja Ranska. Alankomaissa on puolestaan käytössä molemmat mainitut vaihtoehdot. Siellä noin puolet tuomareista valitaan tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelta ja puolet tuomarikoulutukseen osallistuneiden joukosta. Niissä maissa, joissa ei ole varsinaista tuomarikoulutusta, on käytäntönä, että lakimiehet toimivat aluksi osa-aikaisina tuomareina. Tämän jälkeen vakinaiset tuomarit rekrytoidaan osa-aikaisina tuomareina toimineista. Myös koeaika on mahdollinen, ja on myös mahdollista edellyttää, että valittu osallistuu koulutukseen ennen tehtävään siirtymistä.

Tuomarien rekrytointi tapahtuu siis joko erilaisissa lakimiestehtävissä työskennelleistä (angloamerikkalainen järjestelmä) tai valitsemalla tuomarikoulutuksen suorittaneista ehdokkaista (mannermainen järjestelmä). Mannermainen järjestelmä ei tarkoita sitä, että tuomarikoulutuksen ulkopuolisilla henkilöillä ei olisi mahdollisuutta päästä tuomareiksi. Järjestelmä on kuitenkin suljetumpi kuin avoimena pidetty angloamerikkalainen järjestelmä, jossa kuitenkin myös voi esiintyä rajoituksia tuomarien valinnan suhteen.

Kanadassa lakimiehen täytyy toimia aktiivisesti työelämässä tietty määrä vuosia ennen kuin hän voi tulla kysymykseen tuomarinimityksissä. Vain asianajajaliittoon (*Bar Association*) kuuluvat ovat kelpoisia tuomareiksi. Norjalaisten lakimiesten tulee tuomariksi päästäkseen olla tietyn ikäisiä ja heillä tulee olla parhaat tai toiseksi parhaat arvosanat oikeustieteellisessä tutkinnossaan. Englannissa edellytetään asianajajan, asemaa ja tiettyä ikää. Sekä Englannissa että Irlannissa edellytyksenä on tietyn pituinen työelämään osallistuminen. Poikkeuksellisesti Yhdysvalloissa ei ole mitään erityisvaatimuksia tuomareille. Useimmilla on kuitenkin oikeustieteellinen tutkinto.

Tanskassa, Ranskassa, Alankomaissa, Saksassa ja Itävallassa on käytössä mannermainen järjestelmä. Ranskassa, Saksassa ja Itävallassa on edellytetty, että opiskelijat jo varhaisessa vaiheessa tietävät, mihin tehtäviin he aikovat ryhtyä tutkinnon suorittamisen jälkeen. Tuomarit ovat yleensä melko nuoria aloittaessaan virassaan.

Tuomareiden nimittämismenettelyn perusteluissa (HE 109/1999) korostettiin yhtäältä sitä, että tuomarin viran menestyksellinen hoitaminen edellytti alan erityisosaamista, jota voi hankkia ja kehittää perinteisin tavoin työskentelemällä esittelijänä tai tuomarin viransijaisena tuomioistuimissa. Tuomarin tuli tuntea laki ja muut oikeuslähteet ja osata soveltaa niitä konkreettiseen tapaukseen. Hänen tuli vielä kyetä perustelevaan ratkaisunsa oikeudellisesti tarkasti, mutta samalla ymmärrettävästi. Toisaalta uudistuksen esitöissä katsottiin, että hyvällä tuomarilla tuli olla monia muitakin ominaisuuksia ja taitoja: oikeamielisyyttä, itsenäisyyttä, rohkeutta, yhteiskunnan ja sen ilmiöiden tuntemusta ja ymmärrystä, prosessinjohtotaitoa sekä kommunikointitaitoja. Näitä voi omaksua muuallakin kuin tuomioistuimissa. Tämän vuoksi katsottiin, että tarvittavien henkilökohtaisten ominaisuuksien kehittäminen sekä ammatillisten ja yhteiskunnallisten tietojen ja taitojen omaksuminen saattaisi onnistua silloista paremmin ja laajalaisemmin, jos tuomarin uralle suuntautunut hankkisi monipuolista ammatillista ja yhteiskunnallista kokemusta ennen nimitystään. Toivottavana pidettiin sitä, että tuomarin työkokemuksesta osa olisi kertynyt tuomioistuimissa esittelijätehtävissä ja osa muissa lakimiestehtävissä tuomioistuinlaitoksen ulkopuolella. Edelleen katsottiin, että joissakin tilanteissa saattoi olla perusteltua nimittää tuomariksi henkilö, jolla ei edes ollut varsinaista tuomioistuinkokemusta tai jolla oli sitä vain vähän. Erityisesti kollegiaalisissa tuomioistuimissa jäsenillä tuli olla erilaisia kokemus- ja urataustoja. Esimerkiksi henkilö, jolla oli asianajaja-, syyttäjä-, yliopistotutkija- tai lainvalmistelutausta taikka kansainvälistä kokemusta tai hallintokokemusta, saattoi tuoda tuomarikollegioon uutta, hyödyllistä näkökulmaa.

Tuomareiden nimittämisjärjestelmän uudistaminen perustui myös siihen, että nimitysasioiden valmistelua arvosteltiin useammassa suhteessa. Eräs arvostelun kohde oli se, että nimitysasiat käsiteltiin raskaissa ja suurissa kokoonpanoissa. Lisäksi arvosteltiin sitä, että nimitysperusteiden arvioinnissa virkaikä oli saanut liian korostuneen merkityksen. Tämän muuttamiseksi haluttiin kehittää nimityksen valmistelua sellaiseksi, että hakijoiden taitojen, kykyjen ja kokemuksen monipuolinen arviointi olisi mahdollista.

Tarvetta tuomarin uran avaamiseen käsiteltiin myös lakivaliokunnassa (LaVM 1/2000). Lakivaliokunta katsoi, että se, että tuomarin ura avataan myös käytännössä, uralla edetään muutenkin kuin virkaiän perusteella ja tuomarit tuntevat ja ymmärtävät silloista paremmin yhteiskuntaa, edellyttää kahta asiaa. Lakivaliokunnan mielestä tavoitteiden saavuttamiseksi oli välttämätöntä, että tuomareiden palkkaus saadaan asianmukaiselle tasolle niin kuin eduskunta on useissa lausumissaan edellyttänyt, ja että tuomarinvalintalautakunta rohkeasti ja ennakkoluulottomasti omaksuu uuden nimityskulttuurin.

Tuomarinvalintalautakunta on syksyllä 2003 työskennellyt 3,5 vuotta. Lautakunnan käytäntöä nimitysesityksissä voi jo pitää vakiintuneena. Voidaan arvioida, että tuomareiden nimittämisestä annetun lain tavoitteet tuomarin uran avaamisesta eivät ole vielä toteutuneet.² Virkoihin nimitetyt ovat edelleen olleet pääsääntöisesti jo pitkään tuomioistuinlaitoksessa työskennelleitä. Osittain tämä johtuu siitä, että hakijoiden joukossa on toistaiseksi ollut vain harvoin muita kuin tuomioistuimissa työskenteleviä juristeja. Myös virkaiällä on edelleen suuri merkitys nimitysperusteiden arvioinnissa. Vaikka tuomarien nimitysjärjestelmä mahdollistaakin tuomarinvirkaa hakevien tosiasiallisen taitavuuden arvioinnin aikaisempaa paremmin, virkoihin on nimitetty pääsääntöisesti virkaikäjärjestyksessä. Tähän voi vaikuttaa se, miten monipuolisesti tuomioistuimet ovat lausuntoja antaessaan kysyneet vertailemaan hakijoita keskenään muissakin suhteissa kuin objektiivisesti mitattavissa olevilla suureilla, kuten työkokemuksen pituudella. Tuomarinvalintalautakunnan toiminnassa on kuitenkin alettu aikaisempaa järjestelmää paremmin ottaa nimitysperusteena huomioon myös kokemustaan monipuolisuutta. Täten nimityskäytännössä on alkanut tapahtua tavoitteiden suuntaisia muutoksia.

Oikeusministeriön tuomarikoulutustyöryhmä, joka antoi mietintönsä 14.11.2002 (2002:6), selvitti sitä, millaisia hakijoita tuomareiden virkoihin oli vuosina 2000 ja 2001. Selvityksen mukaan vuonna 2000 käräjätuomarin virkoja haki tuomareiden ja esittelijöiden lisäksi nimikkeeltään hallitussihteeri, tullilylitarkastaja, kihlakunnansyyttäjä, henkikirjoittaja, yleinen oikeusavustaja ja varatuomari. Yhtä hovioikeudenneuvoksen virkaa haki lakimies. Hallinto-oikeustuomareiden viroissa hakijoina oli osastopäällikkö, professori, erityisasiantuntija, apulaiskaupunginlakimies, oikeustieteen lisensiaatti, kihlakunnansyyttäjä henkikirjoittaja ja toimistopäällikkö. Vuonna 2001 hakijoiden nimikkeiden joukossa oli käräjätuomarin viroissa kansliapäällikkö, hovioikeuden auskultantti, lakimies, kihlakunnansyyttäjä, asianajaja, yleinen oikeusavustaja ja varatuomari. Hovioikeudenneuvoksen viroissa hakijoina oli poliisipäällikkö, lakimies ja kansliapäällikkö ja hallinto-oikeustuomarin viroissa oikeustieteen lisensiaatti, oikeustieteen kandidaatti, varatuomari, ylitarkastaja, osastopäällikkö, määräaikainen professori, kaupunginlakimies, apulaiskaupunginlakimies, kaupungin hallintojohtaja ja työsuojelupiirin lakimies.

Muita kuin tuomioistuinlaitoksen palveluksessa olleita hakijoita oli varsin vähän. Näistäkin osa työskenteli muussa oikeudenhoidossa. Vuonna 2000 käräjäoikeuksien ja hovioikeuksien kaikkia tuomarin virkoja haki yhteensä 223 henkilöä, joista muita kuin tuomareita tai esittelijöitä oli 21 (9 %). Vuonna 2001 vastaavat luvut olivat 322 ja 20 (7%). Hallintotuomioistuimissa vastaavat luvut vuonna 2000 olivat 46 ja 11 (23 %) ja vuonna 2001 puolestaan 92 ja 21 (23 %). Nimitetyksi tulleista oli vuonna 2001

² Tähän kiinnitettiin huomiota myös syksyllä 2002 valmistuneessa selvityksessä perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta. Ks. Perustuslain seurantatyöryhmän mietintö s. 74.

ainoastaan yksi muualla kuin tuomioistuimen palveluksessa. Edellisenä vuonna tällaisia ei ollut yhtään.

Tuomarikoulutustyöryhmä totesi, että nimityksen ensimmäiseen vakinaiseen käräjätuomarin, hallinto-oikeustuomarin tai hovioikeudenneuvoksen virkaan on viime vuosina saanut yli 40-vuotiaana työskennellyään sitä ennen noin 15-20 vuotta tuomioistuinlaitoksen palveluksessa. Työryhmä arvioi, että tuomioistuinlaitoksen ulkopuolisia henkilöitä koskeva tuomarivalintalautakunnan esityskäytäntö on pysynyt varsin samanlaisena kuin nimityskäytäntö oli ennen uudistusta.

Tuomareiksi on siis nimitetty pääsääntöisesti sellaisia henkilöitä, jotka olisivat tulleet nimitetyiksi myös entisessä järjestelmässä. Toisaalta on mahdollista, että tuomarin uran avoimuuteen liittyvät keskustelut sekä tuomarivalintalautakunnan nimitysesitysten perusteluissa esitetyt näkemykset vaikuttavat tuomioistuinten esittelijöiden ja muiden lakimiesten valmiuksiin hankkia uutta kokemusta. Tämä arvio perustuu siihen, että esittelijät ja muut lakimiehet näyttäisivät aikaisempaa suuremmassa määrin lähteneen hankkimaan monipuolisempaa kokemusta niin tuomioistuinlaitoksen eri tehtävistä kuin tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelta, esimerkiksi syyttäjinä, asianajajina, yleisinä oikeusavustajina sekä työskentelemällä laillisuusvalvonnassa ja hallinnossa. Tuomioistuimissa työskentelevien lakimiestenkin kokemustausta näyttäisi siten monipuolistuvan. Aikaisemmin monipuolista uraa ei pidetty ansiona tuomarin tehtävään, eikä sellaisen hankkimista koettu tarpeelliseksikaan ainakaan etenemismahdollisuuksien kannalta.

Tämän pääluvun jaksossa 3 on käsitelty esittelyyn pohjautuvan päätöksentekojärjestelmän kehittämistä. Jaksossa 3.2. on käsitelty tuomaripainotteisen valmistelun lisäämistä nykyisestä ja tähän liittyviä virkarakennemuutoksia. Tuomareiden ja esittelijöiden määrällisen suhteen kehittäminen niin, että esittelijöiden virkoja muutettaisiin tuomarin viroiksi, saattaisi jo sellaisenaan vaikuttaa pitkällä tähtäimellä myönteisesti mahdollisuuksiin saada rekrytoitua tuomareiksi lakimiehiä myös muualta kuin tuomioistuimista. Jos nimittäin tuomioistuimissa on runsaasti enemmän kokeneita esittelijöitä kuin avautuvia tuomarin virkoja, hakee kutakin avoimeksi tulevaa tuomarin virkaa useita kokeneita lakimiehiä tuomioistuinten sisältä. Toisaalta mikäli esittelijöitä on vähemmän kuin tuomareita, myös muuta kuin tuomioistuinkokemusta omaavat lakimiehet voivat käytännössäkin menestyä kilpailussa.

Komitea on kuitenkin esittänyt koko nykyisen esittelyyn pohjautuvan päätöksentekojärjestelmän perusteellista uudistamista. Komitean ehdotus avaisi vielä enemmän mahdollisuuksia rekrytoida tuomareita muualtakin kuin tuomioistuinlaitoksen palveluksessa olevien joukosta.

Keskeisenä tavoitteena on pidettävä edelleen sitä, että tuomareiksi nimitettävillä on monipuolista työkokemusta ja että tuomareiksi nimitettäisiin myös tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelta. Monipuolisuus vaikuttaa myönteisesti ammattitaitoon, ja erilaisuus lisää tuomioistuinkollegioiden - joita tulevaisuuden käräjäoikeuksissakin on nykyistä enemmän - kokonaispätevyyttä. Tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelta nimittäminen edistäisi sitä, että tuomioistuimet eivät olisi suljettuja yksiköitä, ja tuomitsemistoimintaan sekä tuomioistuinten kehittämiseen saataisiin myös tuomioistuinten ulkopuolista näkemystä. Tämä parantaisi tuomioistuimia kohtaan tunnettavaa yleistä luottamusta ja nostaisi niiden arvostusta myös työpaikkoina. Voidaan myös arvioida, että tuomioistuimen ulkopuolelta nimitettävät tuomarit saattaisivat olla itsenäisempiä ja

riippumattomampia kuin pelkästään tuomioistuinlaitoksessa työskennelleet tuomarit, ainakin suhteessa tuomarikollegoihinsa. Samalla tuomarin uran avaaminen myös tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelta hakeville vastaisi moniarvoisen yhteiskunnan vaatimuksia paremmin kuin tuomarin uran pysyminen suljettuna.

Asianajajien ja syyttäjien rekrytointia tuomareiksi puoltaa erityisesti se, että he ovat perehtyneet tuomarin tehtäviin omissa työtehtävissään. Lisäksi asianajajat ja syyttäjät joutuvat työssään tutustumaan erilaisiin tuomareihin sekä heidän hyviin ja huonoihin taitoihinsa johtaa prosessia, tulla toimeen ihmisten kanssa tai perustella tuomioita. Näin he oppivat näkemään, mitä hyvältä tuomarilta vaaditaan. Erityisen merkittävä etu tuomarin tehtävissä on asianajajien ja syyttäjien kosketus asiakkaisiin ja kokemus erilaisten ihmisten kohtaamisesta. Tällainen kokemus puuttuu usein niiltä, jotka ovat toimineet vain esittelijän tai määräaikaisen tuomarin tehtävissä.

Komitean kannanotto

Tuomioistuinlaitoksen kehittämisen yhtenä keskeisenä tavoitteena on pidettävä sitä, että tuomareiksi nimitettävillä on monipuolinen työkokemus ja että tuomareiksi nimitetään myös tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelta. Monipuolisuus vaikuttaa myönteisesti ammattitaitoon ja erilaisuus lisää tuomioistuinten kokonaispätevyyttä. Tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelta nimittäminen estää sen, että tuomioistuimet ovat suljettuja yksiköitä, ja takaa, että tuomitsemistoimintaan sekä tuomioistuinten kehittämiseen saadaan myös tuomioistuinten ulkopuolista näkemystä. Tämä parantaisi tuomioistuinta kohtaan tunnettavaa luottamusta ja nostaisi niiden arvostusta työpaikkoina. Lisäksi tuomarin uran avaaminen tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelta tuleville vastaa moniarvoisen yhteiskunnan vaatimuksia.

5.5. Kehittämisvaihtoehtoja tuomarikunnan taustan monipuolistamiseksi

5.5.1. Johdanto

Kansainvälisessä vertailussa voidaan löytää erilaisia malleja tuomareiden rekrytointiin. Eri maiden järjestelmät ovat kuitenkin sidoksissa niiden historiaan ja yhteiskunnallisiin oloihin, eikä sen vuoksi ole perusteltua siirtää mitään mallia sellaisenaan suomalaiseen järjestelmään. Rekrytointia on kuitenkin kehitettävä edelleen siihen suuntaan, että tuomareiksi saadaan valittua lakimiehiä tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelta. Näin tuomarikuntaan saadaan ihmisiä, joilla on keskenään erilainen kokemustausta.

Komitea on harkinnut kahta kehittämissuuntaa tuomarikunnan kokemustaustan monipuolistamiseksi. Koko tuomioistuinlaitoksen kehittämisen kannalta on nimittäin olennaista, että kokonaisuus – tuomarikunta – muodostuu taustaltaan monipuoliseksi. Yksilön kohdalla voidaan luonnollisesti arvostaa monipuolista kokemusta, mutta kuten hyvän tuomarin ominaisuuksien kohdalla on todettu, täytyy yksittäisen työjakson olla myös kohtuullisen pituinen, jotta siitä olisi osaamisen kannalta etua. Näin yksilön kohdalla monipuolisuuden mahdollisuudet ovat inhimillisistä syistä rajoitetut.

Ensimmäinen kehittämisvaihtoehto perustuu nykyisen nimittämisjärjestelmän kehittämiseen ja siihen kuuluu lähinnä tuomarinvalintalautakunnan toiminnan kehittäminen ja tuomarin uran houkuttelevuuden lisääminen. Toinen linja perustuu haettavana olevien virkojen kiintiöimiseen tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelta ja sisäpuolelta tuleville hakijoille.

Komitean kannanotto esitetään molempien kehittämislinjojen esittelyn jälkeen jakson 5.5.3. lopussa.

5.5.2. Nykyisen nimitysjärjestelmän terävöittäminen

Edellä on päädytty siihen arvioon, että tuomareiden nimittämisestä annetun lain (205/2000) tavoitteet eivät ole vielä toteutuneet (5.4.). Tähän on useita syitä. Tuomarin uran avautuminen edellyttäisi sitä, että tuomarin virkoihin hakeutuisi muitakin kuin tuomioistuimissa jo työskenteleviä. Toistaiseksi tuomioistuinlaitoksen ulkopuolisia hakijoita on ollut vain vähän.

Erääksi syyksi siihen, että tuomareiden virkoihin ei ole ollut paljon tuomioistuinlaitoksen ulkopuolisia hakijoita, on esitetty tuomareiden palkkojen alhaisuutta. Tällä saattaa jossain määrin olla merkitystä arvioitaessa asianajajien tai yrityslakimiesten halukkuutta hakeutua tuomareiksi, mutta todennäköisesti vähemmän kuin yleensä on oletettu. Enemmistö oikeudenkäynneissä esiintyvistä asianajajista ansainnee suunnilleen saman verran kuin tuomaritkin. Vuonna 2002 tehdyn asianajajatutkimuksen mukaan perinteisiä, muita kuin liikejuridiikkaa koskevia toimeksiantoja pääasiallisesti hoitavien asianajajien vuositulojen mediaani vuonna 2001 oli 50 000 euroa. Se on samaa tasoa kuin ali- ja ylioikeustuomareiden palkat ovat. Pääasiallisesti liikejuridiikkaa hoitavien asianajajien vuositulojen mediaani sen sijaan oli näihin verrattuna yli kaksinkertainen. Syyttäjien, yleisten oikeusavustajien sekä valtion ja kunnan lakimiesten palkkoihin nähden tuomareiden palkat puolestaan ovat kilpailukykyisiä. Tosin tuomareiden uudessa palkkausjärjestelmässä omaksuttu kokemuslisäjärjestelmä saattaa joissakin tilanteissa johtaa siihen, että edellä mainituista tehtävistä tuomariksi siirtyminen alentaisi tuloja.

Tuomarin tehtävän houkuttelevuuteen vaikuttavat palkkauksen ohella etenkin tehtävän arvostus, tuomarin ammatti-identiteetti, työn sisältö ja määrä sekä mahdollisuus täydennyskoulutukseen. Tehtävän houkuttelevuutta lisää se, mikäli sen puitteissa on mahdollisuus kehittää monipuolisesti itseään. Työuran houkuttelevuuteen vaikuttavat myös erilaiset joustomahdollisuudet perheen ja uran yhdistämisen suhteen.

Tuomarin tehtävän houkuttelevuutta voidaan konkreettisesti arvioida asianajajien tai syyttäjien näkökulmasta. Asianajajilla ja syyttäjillä on nykyisin mahdollisuus erikoistua ja siten kehittää ammattitaitoaan juuri haluamallaan alueella. Tällainen seikka voi hyvin olla ratkaisevaa monen kohdalla työn mielekkyyden ja sisällön kannalta. Tällöin näillä henkilöillä ei ole suurta halua luopua kiinnostavasta työstä, jos tuomioistuinlaitoksen tehtävissä ei pääse lainkaan itse vaikuttamaan työn sisältöön. Komitea on esittänyt tähän liittyviä kehittämis ehdotuksia edellä jaksossa 2.2. Toteutuessaan myös tuomioistuinlaitoksessa olisi tarjolla tehtäviä spesialisteille, joita voitaisiin sitten houkutellessa tuomioistuimiin käyttämään ammattitaitoaan ja kehittämään sitä uudella kokemuksella.

Käytännössä tuomarin uralle valikoituminen on tapahtunut silloin, kun henkilö on otettu ensimmäisen kerran hovioikeuteen tai hallinto-oikeuteen esittelijäksi tai kärjätuomarin sijaiseksi. Sijaisuudet tai määräaikaiset virkasuhteet ovat seuranneet toistaan ja henkilö on voinut odottaa, että hän saa ajallaan riittävän virkaiän myötä vakituisen esittelijän viran ja myöhemmin tuomarin viran. Tämä tosiasiallinen tilanne vaikuttaa edelleen siihen, että tuomioistuinelaitoksen ulkopuoliset hakijat saattavat arvioida mahdollisuutensa menestyä viranhaussa pieniksi. Tämä käsitys voi muuttua vain sitä myötä kun voidaan havaita, että ulkopuolista kokemusta arvostetaan nimityksissä.

Kuten edellä on todettu, tällä hetkellä ensimmäinen määräaikainen valinta tuomioistuimen palvelukseen vaikuttaa pitkälle siihen, keitä sittemmin valitaan tuomareiksi. Tämän vuoksi ensimmäiseen valintatilanteeseen tulisi kiinnittää riittävästi huomiota. Tämä on tärkeää, vaikka tuomareiden nimittämiskäytäntö kehittyykin. Tuomioistuinten tulisi työmarkkinoilla jopa houkutella nuoria juristeja tuomioistuihin töihin. Tämä edellyttäisi mm. yhteistyötä yliopistojen kanssa ja vakavaa paneutumista ja panostamista asiaan, jotta valinta ei olisi sattumanvaraista. Lisäksi olisi mahdollista kehittää tuomioistuinten muiden lakimiesten tehtäviin (nykyisten esittelijöiden tehtäviin) keskitetty valintajärjestelmä, jossa olisi mukana myös auskultanttien valinta. Tuomarivalintalautakunnan yhteydessä voisi olla nuorten lakimiesten työvoimapankki, jonne voisi ilmoittautua ja kertoa kiinnostuksensa kohteet. Tästä pankista työvoimaa tarvitseva tuomioistuin voisi lähteä hakemaan rekrytoitavia.

Ulkopuolisten hakijoiden saaminen edellyttäisi tuomarivalintalautakunnalta selvää viestiä siitä, että ulkopuolisiin hakijoihin suhtaudutaan vakavasti. Täysin tuomioistuinelaitoksen ulkopuolisilla hakijoilla ei käytännössä ole juuri mahdollisuuksia ohittaa tuomioistuinelaitoksen sisäisiä hakijoita, jos nimityksien valmistelu tapahtuu pelkästään hankkimalla tuomioistuimilta hakijoista kirjallisia lausuntoja ja arvioimalla hakijoita näiden perusteella. Tällaisessa arvioinnissa virkaikäperustetta on vaikea ohittaa, koska hakijoiden tosiasiallisesta kyvykkyydestä ja taitavuudesta ei saada kirjallisten lausuntojen perusteella riittävän objektiivista tietoa. Tuomioistuinten lausuntojen laatimisessa tulisi kiinnittää erityistä huomiota siihen, että hakijoita arvioidaan monipuolisesti. Lausuntojen laatiminen on eittämättä vaativa tehtävä, mutta toisaalta hakijoiden oikeusturvankin kannalta on tärkeää, että lausunnot ovat informatiivisia, jolloin tuomarivalintalautakunnalla on hyvä mahdollisuus harkita nimitystä.

Eräs valintamenettelyn kehittämisen keskeisistä ongelmista on se, miten avoimelta uralta tuomariksi hakevan pätevyys ja soveltuvuus tuomarin tehtävään arvioidaan. Yleiset nimitysperusteet ovat nimittäin perustuslain 125 §:n mukaan taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto, ja näissä suhteissa on tehtävä aito vertailu hakijoiden kesken. Tuomioistuinten ulkopuolelta rekrytoitavatkin on siten valittava ensisijaisesti ammattitaidon ja henkilökohtaisten ominaisuuksien perusteella, eikä sen vuoksi, että he ovat muualta kuin tuomioistuimista. Yksi keino ongelman ratkaisemiseen olisi järjestää valintakoe/soveltuvuuskoetelmä tuomarin virkoihin hakeutuville. Jotta tuomioistuinten ulkopuolelta hakevat olisivat tasa-arvoisessa asemassa, kokeissa ei tulisi testata tuomioistuinten rutiineja. Toinen kehittämisen alue olisivat tuomioistuinten lausunnot. Niitä voitaisiin kehittää siten, että tuomioistuin arvioisi kunkin hakijan ansioita, mutta ei ottaisi kantaa hakijoiden keskinäiseen paremmuusjärjestykseen, vaan tämä jäisi tuomarivalintalautakunnan tehtäväksi. Kolmanneksi tuomarivalintalautakunta voisi myös haastatella hakijoita. Neljänneksi voidaan kansainvälisten mallien perusteella pohtia koeajan käyttöä tai sitä, että nimitettävä velvoitetaan suorittamaan määrätty

koulutus. Tällaisten keinojen pohdinnassa on kuitenkin otettava huomioon vaatimus riippumattomuudesta, ja varsinkin koeaikaan liittyvät käytännön ongelmat.

Valintakokeet mahdollistaisivat myös tuomioistuinlaitoksen sisäpuolelta hakevien tosiasiallisen taitavuuden ja kyvykkyyden arvioinnin nykyistä paremmin. Tämä saattaisi johtaa nykyisen virkaikäjärjestykseen perustuvan nimittämiskäytännön muuttumiseen. Luopuminen virkaiästä nimitysperusteena motivoisi tuomarin tehtäviin hakeutuvia kehittämään valmiuksiaan monipuolisesti ja tekisi tuomarin ammatista nykyistä houkuttelevamman.

Ulkopuolisia hakijoita voitaisiin saada myös, jos tuomarin tehtävien kiinnostavuutta ja mielekkyyttä saataisiin lisättyä. Tuomarin työssä painopisteen tulisi olla ratkaisuharkinnassa ja ratkaisun perustelujen laatimisessa. Tuomarin tehtävien houkuttelevuutta lisäisi sekin, että tuomioistuinten työvoimaresurssit olisivat riittävät ja tuomioistuimet muutenkin houkuttelevia työyhteisöinä. Tämä koskee tuomareiden lisäksi myös kansliahenkilökuntaa. Jo pidempään useissa tuomioistuimissa tuomareiden työmäärä on ollut niin suuri, että se on ehkä vaikuttanut tuomarin työn houkuttelevuutta laskevasti.

5.5.3. Kiintiömalli

Tavoitteena oleva tuomarin tehtävien avaaminen myös tuomioistuinlaitoksen ulkopuolisille ei ehkä toteudu riittävästi kuvattujen keinojen avulla. Tämän vuoksi lyhyellä tähtämellä saattaa olla tarpeen ottaa tuomareiden nimittämisestä annettuun lakiin periaatesäännös, joka auttaisi tavoitteen saavuttamisessa. Esimerkiksi nimittämislain 11 §:n yhteydessä voitaisiin säätää, että osa tuomarin viroista voidaan julistaa haettavaksi vain tuomioistuimien ulkopuolella työskenteleville lakimiehille (asianajajat, syyttäjät, voudit, muut julkisen sektorin lakimiehet, yksityissektorin lakimiehet, yliopistotutkijat jne.). Tällöin tuomioistuinten ulkopuoliset lakimiehet rohkenisivat nykyistä paremmin hakea tuomarin virkoja, kun heidän ei tarvitsisi kilpailla tuomioistuinlaitoksen sisäpuolisten kanssa viranhakutilanteessa. Myös valinta- ja soveltuvuuskokeiden järjestäminen olisi tämän vuoksi yksinkertaisempaa.

Kuvatussa kiintiömallissa määriteltäisiin keskitetysti periaatteet siitä, miten tuomarinuraa avattaisiin tuomioistuinlaitoksen ulkopuolisille lakimiehille. Näiden periaatteiden mukaisesti päätettäisiin viran tultua auki, tarvitaanko siihen tietynlaisen tuomioistuinlaitoksen ulkopuolisen kokemuksen omaava lakimies vai tuomioistuimessa jo työskentelevä lakimies (tai tuomarikoulutuksen suorittanut lakimies). Järjestelmän alkuvaiheessa, ensimmäisten 3 - 5 vuoden aikana, tavoitteena voisi olla 10 – 20 prosentin tuomarinviroista täyttäminen avoimelta sektorilta. Pitkän aikavälin tavoitteena voisi olla joka toisen tuomarinviran täyttäminen avoimelta sektorilta tulevalle hakijalle. Kiintiömallin kehittämisessä on otettava huomioon perustuslain 125 §:n säännös nimitysperusteista ja se, ettei menettely muodostu syrjimättömyysperiaatteen vastaiseksi.

Tuomioistuin julistaisi viran haettavaksi konsultoituaan asianomaista viranomaista (tuomioistuinlaitoksen keskushallinnosta pääaluku XII) siitä, millaisen kokemuksen omaava lakimies olisi kulloinkin nimitettävä virkaa. Hakuilmoitusten tulisi olla yksityiskohtaisia ja houkuttelevia.

Hakuilmoitusten houkuttelevuuteen, informatiivisuuteen ja niiden saattamiseen laajasti lakimieskunnan tietoon tulisi kiinnittää huomiota riippumatta siitä, kehitetäänkö kiintiömallia vai ei. Nykyisin haettavina olevista tuomarin viroista tiedotetaan tuomioistuinelaitoksen ulkopuolelle yleensä vain minimitason täyttävällä ilmoituksella Virallisessa lehdessä. Tällaisesta tulisi siirtyä avoimempaan ilmoituskäytäntöön (ks. kansikuva).

Tällä tavalla tuomareiksi saataisiin vähitellen päteviä juristeja myös tuomioistuinten ulkopuolelta. Pitkällä aikavälillä tuomarit tulisi rekrytoida sellaisten lakimiesten keskuudesta, jotka ovat tuomioistuinten ulkopuolella hankkineet tuomarin virkaan tarvittavan ammattipätevyyden ja monipuolisen kokemuksen. Tähän tavoitteeseen pääsemiseksi nykyinen esittelijäjärjestelmä olisi lakkautettava. Kiintiömallin mukaisessa esittelijälaitoksen kehittämisessä esittelijän tehtävien tilalle luotavien virkojen pitäisi olla koulutusvirkoja, joissa nuori lakimies olisi korkeintaan 3-5 vuotta ja siirtyisi sitten muihin lakimiestehtäviin.

Komitean kannanotto

Nykyisen nimitysjärjestelmän terävöittäminen

Nykyistä tuomareiden valintamenettelyä tulee kehittää ja terävöittää nykyisestä, jotta tavoite tuomarin uran avaamisesta onnistuisi ja jotta tuomareiksi saataisiin nimitettyä hakijoista taitavin ja kyvykkäin. Näihin tavoitteisiin pääsemiseksi tuomarin tehtävää tulee kehittää nykyistä houkuttelevammaksi. Tähän vaikuttavat esimerkiksi palkkaus, tehtävän arvostus, työn sisältö, tuomareiden ammatti-identiteetin kehittyminen, työolosuhteet sekä mahdollisuus täydennyskoulutukseen.

Myös tuomarivalintalautakunnan toimintaa tulisi kehittää niin, että se voisi arvioida hakijoiden pätevyyttä ja soveltuvuutta tuomarin tehtävään nykyistä paremmin, eikä virkaikä olisi määräävä tuomarin virkoihin nimitettäessä. Tämän vuoksi tulisi harkita soveltuvuuskokeiden järjestämistä tai sitä, että tuomarivalintalautakunta haastattelisi hakijoita. Lisäksi tuomioistuinten hakijoista antamia lausuntoja tulisi kehittää nykyistä seikkaperäisemmiksi. Samalla tulisi luopua siitä, että tuomioistuimet asettavat hakijoita paremmuusjärjestykseen. Valintakokeet ja lausuntomenettelyn kehittäminen mahdollistaisivat kaikkien hakijoiden tosiasiallisen taitavuuden ja kyvykkyyden arvioinnin nykyistä paremmin.

Kiintiömalli

Tavoitteena oleva tuomarin tehtävien avaaminen myös tuomioistuinelaitoksen ulkopuolisille ei ehkä toteudu riittävästi tuomarivalintalautakunnan toimintaa kehittämällä. Tämän vuoksi komitean enemmistö katsoo, että lyhyellä tähtämellä saattaa olla tarpeen kiintiöidä osa auki tulevista tuomarin viroista vain tuomioistuinten ulkopuolella työskenteleville lakimiehille (kiintiömalli). Mallin kehittämisessä on otettava huomioon perustuslain 125 §:n säännös nimitysperusteista ja syrjimättömyyden periaate.

Komitean vähemmistö (Korkalainen ja Mäenpää) katsoo, ettei kiintiömalli ole toteuttamiskelpoinen. Nimitystä ei voi perustaa muuhun kuin virkanimitysperusteisiin. Tuomioistuinelaitoksen ulkopuolella ansioituneet,

motivoituneet hakijat eivät tarvitse tuekseen kiintiömallia. Kiintiömalli ei myöskään takaa, että tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelta saataisiin ansioituneita hakijoita.

X TUOMIOISTUINORGANISAATIO

1. Yleisiä linjauksia tuomioistuinorganisaation kehittämisestä

1.1. Johdanto

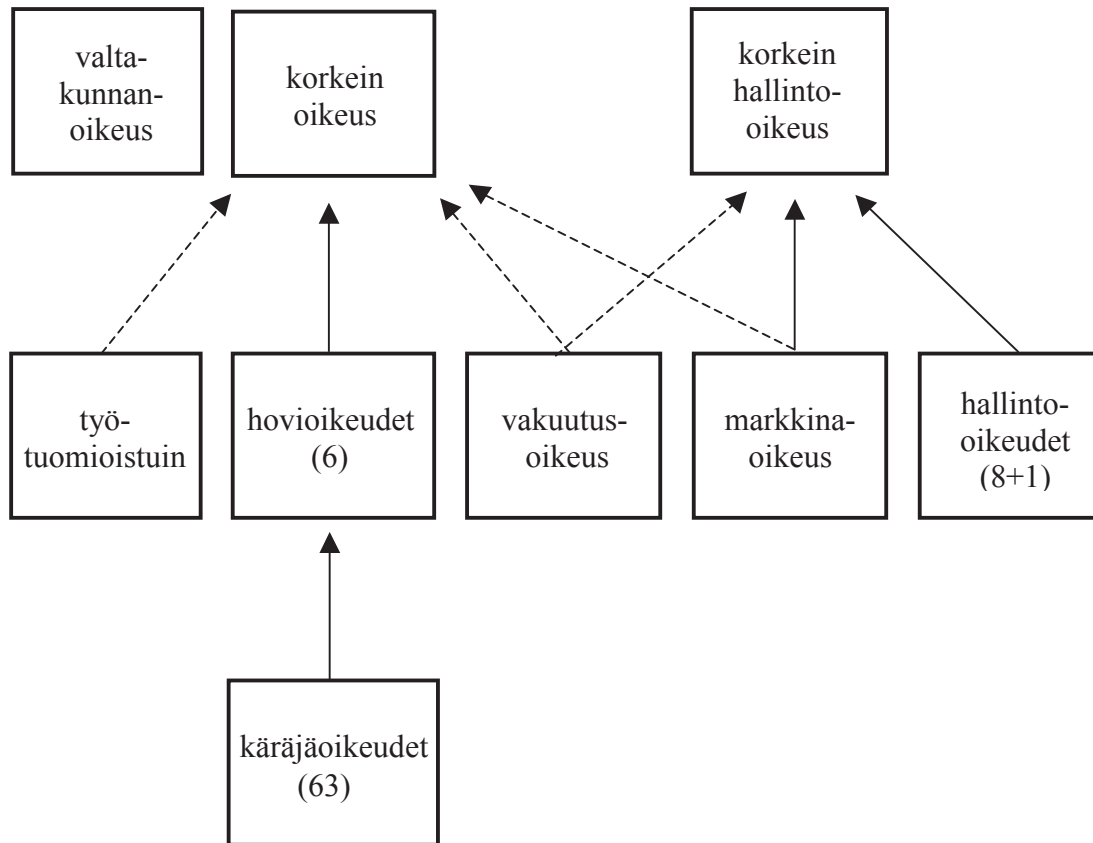
Tuomioistuinorganisaation kehittämistä on tarkasteltava ennen kaikkea siltä kannalta, mistä tehtävistä tuomioistuinten on huolehdittava. Mietinnön pääluvussa V komitean hahmottelemien harkintaperusteiden valossa tuomioistuinten pelkistettynä perustehtävänä voidaan pitää ihmisten oikeusturvan kannalta tärkeimpien ja yhteiskunnan vaikeimpien oikeudellisten konfliktitilanteiden ratkaisemista, vaikka tuomioistuimissa käsitellään jatkossakin erilaisia suhteellisen yksinkertaisia ja vähäisiä asioita. Tuomioistuinlaitoksen organisaatio, ja siihen läheisesti liittyvät asiat kuten hallinto, on muodostettava sellaiseksi, että ne mahdollisimman hyvin tukevat tämän perustehtävän suorittamista.

Perustuslain 3 §:n mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Suomen tuomioistuinjärjestelmän perusteet on vahvistettu perustuslain lainkäyttöä koskevassa 9 luvussa, jonka 98 §:ssä säädetään tuomioistuinlaitoksen perusrakenteesta. Yleisiä tuomioistuimia ovat korkein oikeus, hovioikeudet ja käräjäoikeudet. Yleisiä hallintotuomioistuimia ovat puolestaan korkein hallinto-oikeus ja alueelliset hallintotuomioistuimet. Satunnaisten tuomioistuinten asettaminen on kielletty. Perustuslain 101 §:ssä on lisäksi säännökset valtakunnanoikeudesta. Tuomioistuinjärjestelmää kuvataan yksityiskohtaisesti mietinnön liitteessä.

Perustuslaki antaa mahdollisuuden perustaa erikseen määrätyille toimialoille erityistuomioistuimia. Niistä on säädettävä lailla. Erityistuomioistuimia ovat markkinaoikeus, työtuomioistuin ja vakuutus oikeus. Erityistuomioistuimiksi voidaan lukea myös sotaoikeudet, joita voidaan asettaa sotatilaan julistetulle alueelle käsittelemään yleisen alioikeuden sijasta rikosasiat, jos se oikeudenkäytön tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi on välttämätöntä.

Komitean toimeksiannon mukaan komitean työskentelyn painopisteen tulee olla oikeusturva- ja tulevaisuusanalyysissä sekä yhteiskunnallisten arvostusten ja kehityssuuntien punninnassa. Komiteaa asetettaessa oikeusturvan saatavuudesta ja saavutettavuudesta huolehtimista on pidetty tärkeänä. Komitea on työssään painottanut mainittuja näkökohtia ja kiinnittänyt huomiota esimerkiksi tuomioistuimissa työskentelevien osaamiseen ja ammattitaitoon. Kuitenkin toiminnan asianmukaisen järjestämisen kannalta organisaatiokysymyksillä on merkitystä, ja tämän vuoksi komitea on tarkastellut myös näitä kysymyksiä.

Kaavio 1. Suomen tuomioistuinjärjestelmä



Komitean toimeksiannon mukaan työn lähtökohtana on uuden perustuslain peruseriaatteet tuomiovallan käytöstä ja perusoikeusnäkökulma, ja komitea on pidättäytynyt käsittelemästä sellaisia tuomioistuinlaitoksen perusrakenteeseen liittyviä kysymyksiä, jotka ovat saaneet ratkaisunsa vuoden 2000 perustuslaissa. Näin esimerkiksi Suomen tuomioistuinlaitoksen kaksilinjaisuus on ollut työn lähtökohtana, eikä sitä ole kyseenalaistettu. Komitea pitää kuitenkin toivottavana, että yleisten tuomioistuinten ja yleisten hallintotuomioistuinten yhteistyötä esimerkiksi hallinnollisissa ja koulutuksellisissa kysymyksissä sekä tuomarien urakierrossa kehitetään mahdollisuuksien mukaan. Tuomioistuinjärjestelmän linjajako ei saa eikä sen tarvitse olla este sille, että tuomioistuinlaitos koetaan kokonaisuudeksi. Tämän mukaisesti jo lakimieskoulutuksessa tulee huolehtia siitä, että tuomareilla ja muilla lakimiehillä on riittävä tuntemus myös muista tuomioistuimista ja prosessilajeista kuin niistä, joiden piirissä he kulloinkin työskentelevät. Tämä lisää osaltaan tuomarien mahdollisuuksia toimia uransa aikana monenlaisissa tuomioistuimissa ja myös lisää heidän haluaan siirtyä tehtävästä toiseen. Myös yhteydet tuomioistuinten välillä lisääntyvät.

Jotta tuomioistuimet voisivat kohdata niihin kohdistuvat muuttuvat odotukset, niiden on oltava sekä oikeudelliselta kompetenssiltaan että hallinto-organisaatioltaan mahdollisimman hyvin järjestettyjä. Tuomioistuinten tulee olla helposti tavoitettavissa silloin kun niiden palveluja tarvitaan. Tämä asettaa tiettyjä vaatimuksia esimerkiksi tuomioistuinten alueelliselle saatavuudelle. Suomi on pinta-alaltaan laaja ja se tulee säilymään kattavasti asuttuna, vaikka väestö onkin keskittymässä entistä enemmän

suuriin kasvukeskuksiin. Tämän vuoksi tuomioistuinverkon tulee ulottua yli koko maan. Toisaalta kehittyvä tieto- ja viestintäteknikka luo mahdollisuuksia turvata tuomioistuinpalvelujen alueellinen saatavuus, vaikka tuomioistuinverkkoa harvennettäisiin.

Tässä pääluvussa luodaan yleiskatsaus tuomioistuimiin ja tuomioistuintyyppiin muutoksenhakulautakuntiin. Yleisten tuomioistuinten ja yleisten hallintotuomioistuinten osalta käsitellään myös näissä tuomioistuimissa tällä hetkellä olevia erityiskokoonpanoja sekä käydään läpi asiaryhmät, jotka on keskitetty vain yhteen tai muutamaan tuomioistuimeen. Tässä pääluvussa käsitellään myös yleisellä tasolla erityistuomioistuimia, niiden intressijäseniä sekä joiltain osin toimivaltuuksia. Seuraavaksi tarkastellaan käräjäoikeusorganisaation kehittämistä ja muutoksenhakua käräjäoikeudesta hovioikeuteen. Lopuksi käsitellään eräitä hallintotuomioistuinorganisaatioon liittyviä kysymyksiä.

Parhaillaan on vireillä lainsäädäntöhanke, joka koskee muutoksenhakua korkeimpaan oikeuteen ja ylimääräistä muutoksenhakua (Muutoksenhakutoimikunnan jatkomietintö. Komiteamietintö 2002:8). Muutoksenhakutoimikunnan esityksen tavoitteena on kehittää ja selkeyttää hovioikeudesta korkeimpaan oikeuteen tehtävää muutoksenhakua sekä lainvoimaisia tuomioistuinratkaisuja koskevaa ylimääräistä muutoksenhakua. Pyrkimyksenä on parantaa korkeimman oikeuden mahdollisuuksia antaa ennakkoratkaisu sellaisissa oikeudellisissa kysymyksissä, joissa siihen on tarvetta, ja samalla myös keskittyä nykyistä enemmän juuri ennakkoratkaisujen laatimiseen.

Komitea ei ole vireillä olevan lainsäädäntöhankkeen vuoksi käsitellyt korkeimman oikeuden roolia muutoksenhakutuomioistuimena. Komitean näkemyksen mukaan on joka tapauksessa selvää, että korkeimman oikeuden ensisijaisena tehtävänä tulee säilyä oikeuskäytännön ohjaaminen ennakkoratkaisuja antamalla ja että yleisten tuomioistuinten toimintaa kehitetään ottaen huomioon tämä perusseikka. Tämä edellyttää sitä, että menettely ennen kaikkea käräjäoikeuksissa, mutta myös hovioikeuksissa, järjestetään sellaiseksi, että niiden antama oikeusturva on riittävän hyvää. Yleisten tuomioistuinten organisaatiossa lainkäytön painopisteen tulee olla käräjäoikeuksissa. Hovioikeuteen tehtävään muutoksenhakuun tulisi turvautua oikeusturvakeinona vain poikkeustapauksissa sen kontrolloimiseksi, ettei käräjäoikeuden ratkaisu ole virheellinen. Näin hovioikeuskäsittelyn funktiona on oikeusturvan vaatiessa täydentää käräjäoikeuskäsittelyä, mutta ei itsetarkoituksellisesti toisintaa ensiasteen oikeudenkäyntiä. Komitea on tehnyt useita käräjäoikeuksien ja hovioikeuksien toimintaa vahvistavia ehdotuksia, jotka toteutuessaan mahdollistaisivat sen, että korkein oikeus voisi entistä selvemmin keskittyä päätehtävänsä eli oikeuskäytännön ohjaamiseen ennakkoratkaisuilla.

1.2. Yleiset tuomioistuimet ja yleiset hallintotuomioistuimet

Tuomioistuinlaitoksella on pitkät historialliset juuret, joita kuvataan mietinnön liitteessä. Suomen nykyisen tuomioistuinorganisaation taustoitukseksi tuodaan tässä yhteydessä kuitenkin esiin pääpiirteitä tuomioistuinorganisaatiosta. Tuomioistuimissa käsiteltävistä asioista, henkilökunnasta, menettelystä, hallinnosta ja johtamisesta on yksityiskohtainen selostus mietinnön liiteosassa.

Alioikeuksien yhtenäistäminen hyväksyttiin vuonna 1987 oikeudenkäymiskaaren muuttamisesta annetulla lailla (354/87). Siinä säädettiin, että yleisenä alioikeutena koko maassa on *käräjäoikeus*. Käräjäoikeuksia perustettiin 70 aikaisempien 25 raastuvanoikeuden ja 71 tuomiokunnan eli yhteensä 96 alioikeusyksikön tilalle. Uusi alioikeusorganisaatio otettiin käyttöön alioikeusuudistuksen yhteydessä 1. joulukuuta 1993. Eräiden yhdistämispäätösten jälkeen käräjäoikeuksia on tällä hetkellä 63. Käräjäoikeuden istuntoja voidaan pitää myös varsinaisen kansliapaikkakunnan ulkopuolella niin sanotuissa sivuistuntopaikoissa. Kaikkiaan käräjäoikeuden istuntopaikkoja sivuistuntopaikkoinen on 123.

Käräjäoikeudet käsittelevät rikos-, riita- ja hakemusasioita. Käräjäoikeuksissa on eräitä asiaryhmiä, jotka on keskitetty tietyille käräjäoikeuksille. Tällaisia asioita ovat merilain mukaan ratkaistavat asiat, jotka kuuluvat laissa lueteltujen kahdeksan käräjäoikeuden toimivaltaan. Yrityssaneerausten sekä ulosottovalitusten ja täytäntöönpanoriitojen käsittely on keskitetty yhdeksääntoista suurimpaan käräjäoikeuteen. Helsingin käräjäoikeuden yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvat tietyt immateriaalioikeudelliset asiat, joissa on kysymys muun muassa patentti-, tavaramerkki- ja mallioikeusasioista, kasvinjalostajanoikeudesta taikka radiovastuulain tai tekijänoikeuslain radio- tai televisiolähetyistä koskevien säännösten rikkomisesta. Sotilasoikeudenkäyntiasiat käsitellään laissa määrättyissä kahdessakymmenessä käräjäoikeudessa. Helsingin käräjäoikeuden yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvissa asioissa sekä sotilasoikeudenkäyntiasioissa muutoksenhakutuomioistuimena on Helsingin hovioikeus. Maa-oikeuksien lakkauttamisen yhteydessä 1.3.2001 maa-oikeusasiat siirrettiin kahdeksaan käräjäoikeuteen. Eräissä suurimmissa käräjäoikeuksissa toimineet asunto-oikeudet on lakkautettu vuoden 2003 alusta lukien.

Hovioikeuksia on kuusi. Turun, Vaasan, Itä-Suomen (ennen v. 1945 Viipurin) lisäksi uutena hovioikeutena aloitti Helsingin hovioikeus vuonna 1952, Kouvolan hovioikeus vuonna 1978 ja Rovaniemen hovioikeus 1979. Uusien hovioikeuksien perustamisen välittömänä syynä olivat jutturuuhkat ja pyrkimys nopeuttaa oikeudenkäyntejä. Hovioikeudet toimivat yleisinä ylioikeuksina.

Hovioikeuksien päätehtävänä on toimia muutoksenhakuasteena ja käsitellä valitukset ja kantelut käräjäoikeuksien ratkaisuksista. Hovioikeus käsittelee ensimmäisenä oikeusasteena maanpetosrikosta ja valtiopetosrikosta koskevat asiat sekä syyteasiat, jotka koskevat sen alaisien käräjäoikeuksien tuomareiden ja siten kuin laissa säädetään myös muiden tuomioistuineläytöksen virkamiesten ja yleisten syyttäjien virkarikoksia. Lainkäyttötehtävien lisäksi hovioikeuksilla on eräitä oikeushallinnollisia tehtäviä. Hovioikeus valvoo alaiensa tuomioistuinten toimintaa ja ryhtyy tarvittaessa toimenpiteisiin havaitsemiensa epäkohtien poistamiseksi. Hovioikeus voi myös tehdä lainkäyttötoimintaa sekä säännösten kehittämistä ja muuttamista koskevia aloitteita.

Korkein oikeus käyttää ylintä tuomiovaltaa riita- ja rikosasioissa. Se myös valvoo tuomareiden ja ulosottoviranomaisten lainkäyttöä. Korkeimmalla oikeudella on myös eräitä lähinnä tuomareiden nimittämisiin liittyviä oikeushallintotehtäviä. Tasavallan presidentti voi pyytää korkeimmalta oikeudelta lausunnon eduskunnan hyväksymästä laista sekä Ahvenanmaan maakuntapäivien hyväksymästä maakuntalaista ennen kuin hän vahvistaa lain. Korkein oikeus voi myös tehdä valtioneuvostolle esityksiä lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä. Korkein oikeus toimii lausunnonantajana tasavallan presidentin ratkaistavissa armahdusasioissa. Se ratkaisee myös toimivaltaristiriidat, joissa

on kysymys siitä, onko jokin juttu tai asia yleisen tuomioistuimen tai erikoistuomioistuimen tai hallintoviranomaisen tutkittava sekä kysymyksen alueellisesti toimivaltaisen yleisen tuomioistuimen määrittämisestä.

Korkein oikeus toimii muutoksenhakuasteena haettaessa muutosta hovioikeuden ratkaisemiin riita- ja rikosasioihin sekä kärjäoikeuden maa-oikeuskokoonpanossa ratkaisemiin asioihin. Korkein oikeus on muutoksenhakuasteena myös haettaessa muutosta eräisiin vakuutus- ja markkinaoikeuden ratkaisuihin. Ensimmäisenä ja ainoana tuomioistuimena korkein oikeus toimii ratkaistaessa syyteasiat, jotka koskevat hovioikeuden presidentin tai sen jäsenen tai valtakunnansyyttäjän tai apulaisvaltakunnansyyttäjän virkarikoksia.

Korkeimman oikeuden päätehtävänä on ollut toimia niin sanottuna prejudikaattituomioistuimena vuodesta 1980 lähtien, jolloin otettiin käyttöön nykyinen valituslupajärjestelmä. Haettaessa muutosta korkeimmalta oikeudelta tarvitaan siten pääsäännön mukaan valituslupa. Se voidaan myöntää kolmella perusteella (OK 30 luku 3 §): 1) jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman oikeuden tutkittavaksi, 2) valituslupan myöntämiseen on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen sellaisen oikeudenkäynti- tai muun virheen takia, jonka perusteella ratkaisu olisi purettava tai poistettava tai 3) jos valituslupan myöntämiseen on muu painava syy. Korkein oikeus käsittelee siten lähinnä vain sellaisia muutoksenhakuasioita, joissa ratkaisulla on ennakkopäätösarvoa ratkaistaessa vastaavia tapauksia tai jos sillä voidaan ohjata lainkäyttöä ja lisätä sen yhtenäisyyttä. Jos valituslupaa ei myönnetä, asian käsittely korkeimmassa oikeudessa päättyy valituslupahakemuksen hylkäävään ratkaisuun. Korkeimman oikeuden lainkäyttötehtäviin kuuluu myös ylimääräisten muutoksenhakemusten käsitteleminen. Näitä ovat kantelu menettelyvirheestä hovioikeudessa tai korkeimmassa oikeudessa, lainvoiman saan tuomion purkamisen ja menetetyt määräajat palauttaminen.

Yleisiä alueellisia hallintotuomioistuimia ovat Helsingin, Turun, Hämeenlinnan, Vaasan, Kouvolan, Kuopion, Oulun ja Rovaniemen *hallinto-oikeudet* sekä Ahvenanmaan hallintotuomioistuin. Hämeenlinnan hallinto-oikeudella on lisäksi pysyvä istuntopaikka Jyväskylässä sekä Kuopion hallinto-oikeudella Mikkelissä ja Joensuussa. Hallinto-oikeusuudistuksen yhteydessä vuonna 1999 lakkautettiin vesiasioiden valtakunnallisena erityistuomioistuimena toiminut vesiyläoikeus. Vesiyläoikeudesta ja Vaasan läänioikeudesta muodostettiin Vaasan hallinto-oikeus. Vuonna 1994 luotiin erillisellä lailla Ahvenanmaan hallintotuomioistuin, joka toimii Ahvenanmaan kärjäoikeuden yhteydessä.

Hallinto-oikeudet käsittelevät ja ratkaisevat ne hallinto-oikeudelliset valitukset, hallintoriita-asiat ja muut asiat, jotka säädetään kuuluviksi niiden toimivaltaan hallintolainkäyttölaissa (586/1996) tai muussa laissa. Hallintoriita on julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta tai muuta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta aiheutuvaa velvollisuutta tai oikeutta koskeva riita, johon haetaan viranomaisen ratkaisua muuten kuin muutoksenhakuteitse. Hallinto-oikeus käsittelee myös ylimääräisenä muutoksenhakuna kanteluita niissä asioissa, joissa säännönmukainenkin valitus tehtäisiin hallinto-oikeudelle.

Hallinto-oikeudelliset muutoksenhakuasiat jakautuvat tietyn alueellisen perusteen mukaisesti, mutta eräät asiaryhmät on keskitetty yhteen hallinto-oikeuteen. Helsingin hallinto-oikeudelle on keskitetty turvapaikka-asiat ja välillistä verotusta koskevat asiat. Esitys välillistä verotusta koskevien asioiden hajauttamiseksi muiden veroasioiden tapaan alueellisesti kaikkien hallinto-oikeuksien kesken on vireillä (korkeimman hallinto-oikeuden esitys valtioneuvostolle 10.3.2003). Vaasan hallinto-oikeuden toimivaltaan kuuluvat ympäristönsuojelu- ja vesilakien mukaiset lupa- ja hallintopakkoasiat.

Korkein hallinto-oikeus käyttää ylintä tuomiovaltaa hallintolainkäyttöasioissa. Se myös valvoo lainkäyttöä omalla toimialallaan ja se voi tehdä valtioneuvostolle esityksiä lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä. Sillä on myös oikeushallintotehtäviä, jotka liittyvät tuomareiden nimittämisiin. Tasavallan presidentti voi pyytää korkeimmalta hallinto-oikeudelta lausunnon eduskunnan hyväksymästä laista ennen kuin hän vahvistaa sen.

Korkeimpaan hallinto-oikeuteen voi valittaa pääsäännön mukaan rajoituksetta hallinto-oikeuden päätöksestä. Eräissä asiaryhmissä on laissa kuitenkin säädetty valitusluvasta tai valituskiellosta. Vaikka korkein hallinto-oikeus on hallinto-oikeudellisissa asioissa ylin tuomioistuin, sitä ei voi kuitenkaan kuvata pelkästään ns. ennakkopäätöstuomioistuimeksi samalla tavoin kuin korkeinta oikeutta. Tällainen kuvaus ei ole osuva niissäkään asiaryhmissä, joissa on käytössä valituslupajärjestelmä, sillä yleensä yhtenä luvan myöntämisen perusteena on myös se, että muutoksenhaun kohteena olevassa päätöksessä havaitaan ilmeinen virhe. Korkeimman hallinto-oikeuden rooliin kuuluu näin ollen sekä ylimmällä oikeudella oleva erityistehtävä ohjata päätöksillään oikeuskäytäntöä että varmistaa oikeusturva yksittäisissä asioissa. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen voi valittaa myös markkinaoikeuden julkisia hankintoja ja kilpailuoikeutta koskevista päätöksistä sekä eräin poikkeuksin tehdä purkuhakemuksen vakuutus-oikeuden päätöksiin. Lisäksi korkein hallinto-oikeus toimii ainoana valitusviranomaisena valitettaessa valtioneuvoston ja ministeriöiden tekemistä päätöksistä.

1.3. Erityistuomioistuimet

Suomessa on tällä hetkellä varsinaisesti kolme erityistuomioistuinta: markkinaoikeus, työtuomioistuin ja vakuutus-oikeus. Myös perustuslaissa säädetty valtakunnanoikeus luetaan erityistuomioistuinten joukkoon. Sen sijaan vankilaoikeus, jonka lakkauttamista vankeusrangaistuskomitea (Vankeusrangaistuskomitean mietintö KM 2001:6) ehdottaa, ei ole varsinainen erityistuomioistuin vaan hallintoviranomainen. Lisäksi erityistuomioistuimiin voidaan lukea sota-oikeudet, joita voidaan perustaa sotatilaan julistetulle alueelle käsittelemään yleisen alioikeuden sijasta rikosasiat, jos se oikeudenkäytön tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi on välttämätöntä.

Erityistuomioistuinten toimivalta ja jäsenet

Markkinaoikeus on aloittanut toimintansa 1.3.2002 tuolloin voimaan tulleen markkinaoikeuslain nojalla. Markkinaoikeus on erityistuomioistuin, joka käsittelee: 1) kilpailunrajoituksista annetussa laissa; 2) julkisista hankinnoista annetussa laissa; 3) eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä annetussa laissa; ja 4) muussa laissa markkinaoikeuden toimivaltaan säädetty asiat.

Markkinaoikeudessa asioiden käsittelyyn osallistuu lainoppineiden jäsenten lisäksi sivutoimisia asiantuntijajäseniä. Asiantuntijajäsenet ovat suorittaneet soveltuvan ylemmän korkeakoulututkinnon ja ovat perehtyneet kilpailuoikeuteen, hankintatoimeen, taloustieteeseen, elinkeinoelämään, taloudellisiin kysymyksiin, kuluttajansuojaan taikka markkinointiin. Valtioneuvosto määrää markkinaoikeuteen riittävän määrän sivutoimisia asiantuntijajäseniä neljän vuoden toimikaudeksi kerrallaan.

Työtuomioistuimen tehtävänä on käsitellä ja ratkaista erikoistuomioistuimena työehto- ja virkaehtosopimuksia koskevat riita-asiat samoin kuin työehto- ja virkaehtosopimuslakeihin perustuvat, työtuomioistuimesta annetussa laissa tarkemmin määritellyt riita-asiat. Lisäksi työtuomioistuin ratkaisee muutoksenhakutuomioistuimena työehtosopimuksen yleissitovuuden vahvistamislautakunnan päätöksistä tehdyt valitukset.

Työtuomioistuimessa ratkaisukokoonpanoon kuuluu aina yhtä monta jäsentä sekä työnantaja- että palkansaajapuolelta. Puheenjohtajat ja varapuheenjohtajat valitaan henkilöistä, jotka eivät edusta kummankaan tahon etuja. Työtuomioistuimen tavanomaisen ratkaisukokoonpanon muodostavat puheenjohtaja ja viisi jäsentä. Puheenjohtajan lisäksi yksi jäsenistä ei edusta työntekijä- eikä työnantajaetuja. Neljästä muusta jäsenestä kahden tulee olla työnantajapuolelta ja kahden palkansaajapuolelta nimettyjä jäseniä. Virkaehtosopimuksia koskevissa asioissa yhden työnantaja- ja yhden palkansaajapuolelta nimetyn jäsenen sijaan tulevat erityiset virkaehtosopimuksiin perehtyneet jäsenet. Työehtosopimuksen yleissitovuutta koskevat valitusasiat ratkaistaan kokoonpanossa, jossa on yksi työnantajapuolelta ja yksi palkansaajapuolelta nimetty jäsen ja lisäksi kolme muuta jäsentä.

Vakuutusosoikeus käsittelee muun muassa työeläkeasioita, kansaneläkeasioita, työtapaturma-asioita, työttömyysturva-asioita, sotilasvamma-asioita, rikosvahinkoasioita, asumistukiasioita, opintotukiasioita, vammaistukiasioita, kuntoutusasioita, lapsen hoitotukiasioita ja eläkkeensaajan hoitotukiasioita. Vakuutusosoikeudessa on lakimiesjäsenten lisäksi sivutoimisia lääkärijäseniä, työoloja tai yritystoimintaa tuntevia jäseniä sekä sotilasvamma-asioita tuntevia jäseniä.

Vakuutusosoikeuslain mukaan valtioneuvosto määrää vakuutusosoikeuteen riittävän määrän lääkärijäseniä ja lääkärivarajäseniä oikeusministeriön esityksestä viideksi vuodeksi kerrallaan. Lääkärijäsenten ja lääkärivarajäsenten määräämistä varten sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö tekee ehdotuksen oikeusministeriölle.

Valtioneuvosto määrää vakuutusosoikeuteen riittävän määrän työoloja tai yritystoimintaa tuntevia sekä sotilasvamma-asioita tuntevia sivutoimisia jäseniä sekä heidän varajäseniään oikeusministeriön esityksestä viideksi vuodeksi kerrallaan. Heidän määräämistään varten tehdään ehdotukset oikeusministeriölle. Kussakin ehdotuksessa tulee olla kaksi kertaa niin monta ehdokasta kuin jäseniksi ja varajäseniksi tarvitaan. Työoloja tai yritystoimintaa tuntevat jäsenet ja heidän varajäsenensä asiasta riippuen edustavimpien työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen ehdotuksesta, kunnallisen työmarkkinalaitoksen ja kunnallisen pääsopimuksen 3 §:ssä tarkoitettujen pääsopijajärjestöjen ehdotuksesta, valtion työmarkkinalaitoksen ja valtion virkamiesten ja työntekijöiden edustavimpien keskusjärjestöjen ehdotuksesta, edustavimpien yrittäjäjärjestöjen ehdotuksesta tai edustavimpien maatalousyrittäjäjärjestöjen ehdotuksesta. Määrätyissä asioissa käsittelyyn osallistuvista jäsenistä toisen tulee olla

työnantajatahon ja toisen työntekijätahon ehdotuksesta määrätty jäsen. Sotilasvamma-asioissa määrätään korvauksensaajien oloja tuntevat jäsenet korvauksensaajien edustavimpien keskusjärjestöjen ehdotuksesta ja sotilasjäsenet puolustusministeriön ehdotuksesta.

Näkökohtia erityistuomioistuinten tarpeellisuudesta

Erytyistuomioistuinten perustamisesta voidaan esittää perusteluja sekä puolesta että vastaan. Erytyistuomioistuinten olemassaoloa puoltavana voidaan ensinnäkin pitää sitä, että tietyissä asiatyypeissä tarvitaan erityisasiantuntemusta, ja erityistuomioistuimet voivat vastata tähän tarpeeseen. Erytyistuomioistuimessa tuomioistuimen kokoonpanoon voidaan ottaa erityisjäseniä, joilla on tietoa esimerkiksi juttuun sovellettavista kokemussäännöistä taikka tietyltä erityisalalta. Kokoonpanoon voidaan ottaa myös niin sanottuja intressijäseniä, jotka on valittu sillä perusteella, että heillä on tietoa tai kokemusta sellaisesta etutahosta, jonka toimipiiriin kuuluvia asioita käsitellään tuomioistuimessa. Esimerkiksi vastakkaisten intressitahojen mukanaolo tällä tavoin kokoonpanossa on omiaan vahvistamaan etupiirien luottamusta tuomioistuimen ratkaisuihin.

Erytyistuomioistuimia voi puoltaa myös se, että joissakin erityistä asiantuntemusta vaativissa juttutyypeissä asioiden määrä on niin vähäinen, että tämän vuoksi ei ole järkevää hajauttaa niiden käsittelyä lukuisiin tuomioistuimiin. Hajauttaminen johtaisi epäyhtenäiseen oikeuskäytäntöön ja ratkaisujen lopputuloksen ennustaminen saattaisi olla vaikeaa. Kolmanneksi erityistuomioistuinten olemassaoloa voidaan perustella sillä, että menettely niissä voidaan järjestää juttujen laadun vaatimalla tavalla joustavaksi, nopeaksi ja tehokkaaksi ja että niiden avulla voidaan keventää muiden tuomioistuinten työtaakkaa. Neljänneksi erityistuomioistuimet voivat profiloitua asiantuntevana tuomioistuimena, mikä voi lisätä niiden auktoriteettia ja legitimitettä.

Erytyistuomioistuimia voidaan puolestaan vastustaa useastakin syystä. Ensinnäkin monien tuomioistuinten olemassaolo aiheuttaa sen, että tuomioistuinjärjestelmää on hankala hahmottaa, jolloin on myös vaikea selvittää, mihin tuomioistuimeen asia tulisi saattaa vireille. Erytyistuomioistuimissa menettely saattaa olla myös niin eriytynyttä, että asiakkaiden on vaikea hoitaa asiaansa. Myös erityistuomioistuimen asiallisen toimivallan kapeus saattaa aiheuttaa rajanveto-ongelmia. Lisäksi tuomioistuinten moninaisuus saattaa haitata taloudellisten resurssien kustannustehokasta käyttöä. Lopuksi voidaan nostaa esille se, että erityistuomioistuimet kokoonpanoihin sisältyvine intressi- ja asiantuntijajäsenineen voivat olla ongelmallisia tuomioistuimen riippumattomuuden ja puolueettomuuden kannalta.

Keskustelu erityistuomioistuinten tarpeesta jatkunee. Tämän aiheuttaa eri elämänalojen ja oikeudellisen elämän pirstaloituminen yhä kapeammille ja erikoisosaamista vaativille osa-alueille. Kun pohditaan tarvittavan asiantuntemuksen hankkimista, yhtenä vastauksena nousee esille erityistuomioistuimen perustaminen erityiskokoonpanoineen. Toiseksi vastausta voidaan hakea muodostamalla yleisiin riita- ja rikosasioiden tuomioistuimiin tai yleisiin hallintotuomioistuimiin erikoiskokoonpanoja erityisjäsenineen käsittelemään erikoisasiantuntemusta vaativia asioita. Kolmantena vaihtoehtona asiantuntijatiedon saamiseksi päätöksenteon pohjaksi on kuulla tuomioistuimen istunnossa asiantuntijoita.

Suomessa on esimerkiksi esitetty erityisen perheoikeuden perustamista perheoikeudellisten riita-asioiden käsittelemistä varten. Toisaalta markkinaoikeuden perustamista valmisteltaessa oli myös esillä kysymys siitä, voitaisiinko kilpailuneuvostossa ja markkinatuomioistuimessa käsiteltävät asiat siirtää yhden tai useamman yleisen alioikeuden tai hallinto-oikeuden ratkaistaviksi.

Viime aikoina Suomessa on ollut oikeuspoliittisena tavoitteena vähentää erityistuomioistuimia. Tällä on pyritty muun muassa selkeyttämään tuomioistuinjärjestelmää ja tekemään siitä paremmin hahmotettava. Tämän työn tuloksena on liikevaihtovero-oikeuden, vesioikeuksien ja maa-oikeuksien lakkauttaminen erillisinä tuomioistuimina ja markkinatuomioistuimen ja kilpailuneuvoston yhdistäminen uudeksi markkinaoikeudeksi. Myös tuomioistuintyyppisten muutoksenhakulautakuntien osalta on ollut samansuuntainen kehitys, ja näin turvapaikkalautakunta on lakkautettu ja siellä käsiteltävät asiat siirretty yhden hallinto-oikeuden ratkaistavaksi.

Nykyisenä linjana on siis varauksellinen suhtautuminen ainakin uusien erityistuomioistuinten perustamiseen. Erityistuomioistuinten perustamisen sijasta eräitä asiaryhmiä on keskitetty tiettyihin tuomioistuihin ja siellä erikoiskokoonpanoille, joissa on tietyissä tilanteissa mukana virkatuomareiden lisäksi asiantuntija- ja maallikkojäseniä.

Yleensä kaikki ne edut, joilla erityistuomioistuinten perustamista on perusteltu, voidaan saavuttaa ilman erityistuomioistuimiakin. Yleisiin tuomioistuihin ja yleisiin hallintotuomioistuihin voidaan muodostaa kokoonpanoja, joissa on mukana asiantuntijajäseniä (jos katsotaan asiantuntijoiden kuuluminen kokoonpanoon suotavaksi), kuten jo nyt on melko laajalti tehty. Hallinnollisesta näkökulmasta ei ole periaatteellisia tai käytännöllisiä esteitä sille, etteikö asioiden käsittelyä yleisissä tuomioistuimissa tai yleisissä hallintotuomioistuimissa voitaisi järjestää asian laadun vaatimalla nopeudella. Jos erityistä asiantuntemusta vaativia juttuja on vähän, voidaan tästä aiheutuvat ongelmat estää keskittämällä asiaryhmä yhteen tai muutamaan tuomioistuimeen.

Erityistuomioistuinten olemassaolo ja perustamisen tarve riippuvat pitkälti siitä, kuinka hyvin yleiset tuomioistuimet ja yleiset hallintotuomioistuimet toimivat. Jos niiden toiminnassa on puutteita esimerkiksi tuomareiden osaamisen ja ammattitaidon tai asioiden joutuisan käsittelyn suhteen, voidaan puoltaa erityistuomioistuimia. Eensisijassa on kuitenkin pyrittävä parantamaan yleistuomioistuinten toimintaedellytyksiä. Lisäksi on arvioitava, kuinka paljon erityistuomioistuimen vaatimalla resurssipanostuksella saataisiin lisättyä yleistuomioistuinten ratkaisukapasiteettia.

Oikeusministeriö on asettanut 17.6.2003 työryhmän selvittämään immateriaalioikeusasioiden käsittelyyn liittyvät uudistustarpeet ja tekemään tarvittavat ehdotukset asioihin liittyvien vaatimusten käsittelyn keskittämisestä samaan tuomioistuimeen. Toimeksiannon mukaan asioiden käsittelykokoonpano tulee tarvittavassa laajuudessa järjestää niin, että kysymyksessä olevan alan tekninen erityisosaaminen on käsittelyssä käytettävissä. Tämän toteuttamiseksi voidaan tarvittaessa käyttää asiantuntijoita niin kuin voimassa olevan lain mukaan patenttiasioiden käsittelyssä tai muodostaa tuomioistuimen kokoonpano niin, että siihen kuuluu alan asiantuntijajäseniä. Oikeusministeriön strategia-asiakirjassa Oikeuspolitiikan strategia ja kehitysnäkymiä vuoksi 2003 – 2012 lausutaan, että mahdollisuuksia laajentaa

markkinaoikeuden toimivaltaa teollisoikeuksia ja vahingonkorvauskysymyksiä koskevissa asioissa tutkitaan.

Komitean käsityksen mukaan ensisijaisena ratkaisuvaihtoehtona asioiden käsittelypaikkaa harkittaessa tulee olla yleiset tuomioistuimet tai yleiset hallintotuomioistuimet. Komitea on mietinnössään monissa yhteyksissä tarkastellut keinoja yleistuomioistuinten tuomareiden ammattitaidon ja erikoistumisen parantamiseksi niin, että niissä voitaisiin korkeat oikeusturvavaatimukset täyttävällä tavalla käsitellä myös erityisosaamista edellyttäviä asiaryhmiä. Pääsäännöstä poikkeamiseen tulee suhtautua pidättyvästi ja hakea sellaisia ratkaisuja vain erittäin painavista syistä.

Intrassiedustus vakuutusoikeudessa

Vakuutusoikeuteen kuuluu sivutoimisina jäseninä edunvalvontajärjestöjen ehdotuksesta määrättäviä jäseniä. Järjestelmällä on historiallinen taustansa, joka liittyy ansioperusteisen sosiaaliturvan rakentamiseen kolmikantamallin pohjalta. Toisaalta vakuutusoikeuden käsiteltävänä olevissa asioissa on kyse samalla tavalla oikeusturvan antamisesta yksittäisessä tapauksessa kuin muissakin tuomioistuimissa. Tuomioistuimilta edellytetään nyky-yhteiskunnassa korkeatasoista riippumattomuutta ja puolueettomuutta sekä oikeudenkäyntimenettelyjen läpinäkyvyyttä.

Toimeentuloturvan muutoksenhakukomitean mietinnössä (KM 2001:9 s. 161) vakuutusoikeuden sivutoimisia jäseniä kutsutaan maallikkojäseniksi. Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnössä heitä ei puolestaan nimitetä maallikkojäseniksi sen vuoksi, että mainittu käsite on käytössä lautamiesjärjestelmää koskevassa kohdassa, eivätkä vakuutusoikeuden sivutoimiset jäsenet ole rinnastettavissa alioikeuksien lautamiehiin.

Edellä mainitussa komiteamietinnössä katsotaan, että muiden kuin lakimiesjäsenten osallistumista päätöksentekoon voidaan perustella käytännön asiantuntemuksella. Toisaalta mietinnössä todetaan myös, että tuomioistuimena toimivaan vakuutusoikeuteen eivät lautamiestyypiset jäsenet sovellu samalla tavoin kuin muutoksenhakulautakuntiin, sillä vakuutusoikeudessa painottuu oikeudellinen tarkastelu varsinkin, kun otetaan huomioon, että se toimisi käytännössä tavallisesti ylimpänä oikeusasteena. Muiden kuin lakimiesjäsenten asiantuntemuksella voi kuitenkin olla vakuutusoikeudessaakin merkitystä asioiden ratkaisemisessa (KM 2001:9 s. 162). Muiden kuin lakimiesjäsenten osallistumista esimerkiksi työttömyysturva-asioiden käsittelyyn on perusteltu mainitussa mietinnössä sillä, että työelämän ja työmarkkinoiden olosuhteiden tuntemuksella olisi merkitystä niiden käsittelyssä (s. 171).

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean käsityksen mukaan, ottaen huomioon vakuutusoikeuden sivutoimisten jäsenten mukanaan tuoma, toimeentuloturvan muutoksenhakukomitean mietinnössä tarkoitetun asiantuntemuksen sisältö sekä heidän nimitysmenettelynsä, nämä jäsenet ovat katsottavissa pikemmin ns. intrassijäseniksi kuin maallikkojäseniksi. Tähän arvioon vaikuttaa myös vakuutusoikeuslain säännökset niin sanotusta pariteettiperiaatteesta eräissä asioissa eli säännös, jonka mukaan määrätyissä asioissa käsittelyyn osallistuvista jäsenistä toisen tulee olla työnantajatahon ja toisen työntekijätahon ehdotuksesta määrätty jäsen. Vaikka tässä mietinnössä käytetään käsitettä intrassijäsen, se ei tarkoita, että näiden jäsenten katsottaisiin ratkaisutoiminnassaan edustavan tiettyä tahoa.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä maallikkojäsenten tai tiettyjen intressitahojen mukanaoloa ratkaisutoiminnassa ei ole sellaisenaan pidetty ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan vastaisena. Tapauksessa *Langborger* (22.6.1989 A 155) ruotsalaisen asunto-oikeuden kokoonpano todettiin kuitenkin EIS 6 artiklan vastaiseksi. Se, että kokoonpanoon kuului kahden tuomarijäsenen lisäksi yksi vuokralaisten ja yksi kiinteistönomistajien edustaja ei sinällään ollut EIS 6 artiklan vastaista. Jutun olosuhteissa ihmisoikeustuomioistuin kuitenkin katsoi, että näillä maallikkojäsenillä oli yhteinen intressi kantajaa vastaan, mitä ammattituomareiden kiistaton puolueettomuus ei riittänyt poistamaan. Jutussa kantaja oli vaatinut vuokrasopimuksestaan poistettavaksi neuvottelulauseketta, jonka mukaan vuokranantajat ja vuokralaisten järjestö olivat oikeutettuja neuvottelemaan eräistä vuokrasuhteen ehdoista.

Komitea katsoo, että vakuutusosoikeuden kokoonpanoon kuuluvien muiden sivutoimisten jäsenten kuin lääkärijäsenten tarjoama asiantuntemus voitaisiin hankkia tuomioistuimen käyttöön muillakin tavoin (lääkärijäsenistä ks. jakso 1.4.). Kyse on pitkälti asioista, joissa ammattituomari voi erikoistumalla ja lisäkoulutuksella saavuttaa riittävän asiantuntemuksen, eikä erityistä asiantuntemusta aina edes tarvita. Komitea on monissa yhteyksissä käsitellyt ammattituomareiden asiantuntemuksen parantamiseen tähtääviä toimenpiteitä. Muissa yhteyksissä on käsitelty lähinnä oikeudellisen asiantuntemuksen parantamista, mutta mikään ei estä, että tarvittaessa tuomarit hankkivat muunlaistakin tietämystä esimerkiksi työoloista. Myös todistelua oikeudenkäynnissä voidaan lisätä, jolloin tarvittavan tietämyksen hankkisivat pääsääntöisesti asianosaiset itse. Lisäksi voidaan lisätä asiantuntevien todistajien ja asiantuntijoiden kuulemista. Varsinkin viime mainitut kehittämislinjaukset parantaisivat oikeudenkäytön läpinäkyvyyttä.

Vakuutusosoikeuden muiden sivutoimisten jäsenten kuin lääkärijäsenten mukanaoloa ratkaisukokoonpanoissa ei komitean käsityksen myöskään voi perustella vastaavilla argumenteilla kuin lautamiesten käyttöä yleisissä alioikeuksissa (näistä perusteluista VI.4.2.4.). Komitea on jo lautamiesjärjestelmää käsitellessään todennut, että lautamiesten osallistumista ratkaisutoimintaan ei voida perustella esimerkiksi lautamiehillä joissakin asioissa olevalla erityisasiantuntemuksella tai lautamiesten paikallistuntemuksella, vaan tällaiset yksittäisen jutun ratkaisun ja oikeudenkäyntimenettelyn laatuun liittyvät kysymykset tulisi pyrkiä ratkaisemaan muilla keinoin. Komitea on lähestynyt lautamiesjärjestelmää tuomioistuinlaitoksen toiminnan kontrollin ja tuomioistuinten avoimuuden kannalta. Vastaavasti komitea katsoo, että vakuutusosoikeuden intressitahojen ehdottamien sivutoimisten jäsenten mukanaoloa voitaisiin perustella, jos järjestelmä parantaisi tuomitsemistoiminnan kontrollia tai avoimuutta. Komitea ei kuitenkaan näe vakuutusosoikeuden niin sanottujen intressijäsentien osalta tällaisia etuja, vaan päinvastoin komitea katsoo, että järjestelmä on periaatteellisella tasolla kyseenalainen tuomioistuimen riippumattomuuden kannalta. Riippumattomuuteen liittyvät näkökohdat eivät niinkään kohdistu koko tuomioistuimen rakenteeseen (vrt. edellä selostettu ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu *Langborger*), mutta ongelmat voivat ilmetä yksittäisten asioiden ratkaisun yhteydessä. Joka tapauksessa kysymys on siitä, miten riippumattomalta tuomitsemistoiminta näyttää jutun asianosaisten kannalta kulloisessakin yksittäistapauksessa.

Komitea katsoo siis, että vakuutusosoikeuden kokoonpanoja tulee kehittää niin, että intressitahojen ehdotuksiin pohjautuvista sivutoimisista jäsenistä luovutaan.

Komitean käsityksen mukaan vakuutusoikeudessa nykyisin käsiteltävät asiat ovat laatunsa puolesta sellaisia, että niiden käsittelyyn ei välttämättä tarvittaisi erityistuomioistuinta, varsinkin ottaen huomioon komitean linjaukset tuomareiden erikoistumisesta. Vakuutusoikeuden asiamäärät ovat kuitenkin huomattavan korkeat, eikä näköpiirissä ole sellaista vaihtoehtoa, että vakuutusoikeuden käsittelemät asiat voitaisiin siirtää lähitulevaisuudessa johonkin muuhun organisaatioon ilman että vastaanottavaa organisaatiota muutettaisiin olennaisella tavalla. Kun tällaista suurempaa muutosta vastaanottajaorganisaatioon ei nykyisellään voida ehdottaa, on tärkeää turvata nykyisen järjestelmän asianmukainen toiminta ja muutoin lähentää vakuutusoikeutta yleiseen hallintolainkäyttöön (esimerkiksi koulutus ja virkamiesvaihdot). Pitkän aikavälin suunnittelussa tulee selvittää vakuutusoikeuden ja siellä käsiteltävien asioiden integroimista toimialaltaan yleisempiin tuomioistuimiin.

Muutoksenhakua toimeentuloturva-asioissa lautakuntavaiheessa käsitellään erikseen myöhemmin jaksossa 4.3.

Komitean kannanotto

Komitea ei näe tarvetta uusien erityistuomioistuinten perustamiseen. Niiden perustamiseen tulisi suhtautua pidättyvästi, koska pirstaleinen tuomioistuinorganisaatio on ongelmallinen tuomioistuinpalveluja käyttävien kannalta. Sellainen saattaa myös eriyttää oikeusperiaatteiden soveltamista sekä perus- ja ihmisoikeusajattelua ja aiheuttaa jopa vastakkaisiin suuntiin kulkevaa kehitystä. Komitean käsityksen mukaan on suhtauduttava pidättyvästi myös siihen, että nykyisten erityistuomioistuinten toimivaltaa laajennettaisiin siirtämällä yleisistä tuomioistuimista tai yleisistä hallintotuomioistuimista niihin asioita. Myös uusien asiaryhmien kohdalla on ensi sijassa etsittävä ratkaisuksi yleisiä tuomioistuimia tai yleisiä hallintotuomioistuimia. Pitkän aikavälin suunnittelussa tulee selvittää vakuutusoikeuden ja siellä käsiteltävien asioiden integroimista toimialaltaan yleisempiin tuomioistuimiin.

Vakuutusoikeuden kokoonpanoissa on mukana sellaisia sivutoimisia jäseniä, jotka pohjautuvat intressitahojen ehdotuksiin. Komitea katsoo, että tällaista järjestelyä ei voida perustella tarvittavan asiantuntemuksen hankkimisella, vaan asiantuntemuksen hankkimiseksi tulisi käyttää muita keinoja, kuten todistelun kehittämistä ja ammattituomareiden erikoistumisen lisäämistä. Järjestely sisältää myös periaatteellisella tasolla ongelmia, jotka voivat konkretisoida yksittäisen asian ratkaisemisessa. Vakuutusoikeuden kokoonpanoja tulee kehittää niin, että intressitahojen ehdottamista sivutoimisista jäsenistä luovutaan.

1.4. Erityiskokoonpanot yleisissä tuomioistuimissa ja yleisissä hallintotuomioistuimissa sekä vakuutusoikeuden lääkärijäsenet

Tuomioistuinten ratkaisuihin osallistuu eräissä tuomioistuimissa ja asiaryhmissä asiantuntijajäseniä, intressijäseniä (esimerkiksi työtuomioistuin) sekä maallikkojäseniä. Vakuutusoikeuden sivutoimisia, edustuspuhjaisia jäseniä käsitellään edellä kohdassa 1.3. Toimeentuloturvan muutoksenhakua lautakuntavaiheessa käsitellään myöhemmin kohdassa 4.3. Tässä luvussa käsitellään yleisten tuomioistuinten ja yleisten hallintotuomioistuinten erityiskokoonpanoja sekä vakuutusoikeuden lääkärijäseniä.

Asiantuntijajäsen on tuomioistuimen jäsen, jonka pätevyysvaatimuksena on jonkin muun kuin juridisen alan asiantuntemus (tai tietyn juridiikan alan erityistuntemus). Asiantuntijajäsenten käyttämisellä pyritään helpottamaan todisteiden arviointia ja lain soveltamista erityisasiantuntemusta edellyttävissä jutuissa. Asiantuntijajäsenellä on samanlainen yksilöllinen äänioikeus kuin tuomioistuimen muillakin jäsenillä. Hän osallistuu sekä näyttö- että oikeuskysymyksen ratkaisemiseen. Asiantuntijoita voi kuitenkin olla kokoonpanossa antamassa vain lausuntoja oman alansa kysymyksistä, eivätkä nämä osallistu jutun ratkaisemiseen. Tällaisia asiantuntijoita voidaan pitää avustavina asiantuntijoina, ei asiantuntijajäseninä.

Sotilasoikeudenkäyntilain 3 §:ssä mukaan (326/1983) säädetään sotilasjäsenistä. Kun yleinen alioikeus tai hovioikeus käsittelevät sotilasoikeudenkäyntiasiaa, niiden kokoonpanoon kuuluu kaksi sotilasjäsentä. Korkeimmassa oikeudessa on sotilasoikeudenkäyntiasiaa käsiteltäessä säännönmukaisen kokoonpanon lisäksi kaksi sotilasjäsentä, ei kuitenkaan silloin, kun asia käsitellään jaostossa, jossa on vähemmän kuin viisi jäsentä.

Kiinteistönmuodostamislain mukaan maa- ja metsätalouden oikeuksina toimivat tietyt kärjäoikeudet mainitussa laissa säädettyssä kokoonpanossa. Kiinteistönmuodostamislain 243 §:n 1 momentin mukaan maa- ja metsätalouden oikeudessa on puheenjohtajana kärjäoikeuden lainoppinut jäsen sekä muina jäseninä maa- ja metsätalouden oikeusinsinööri ja kaksi lautamiestä. Jos lautamiehelle tulee este pääkäsittelyn aloittamisen jälkeen, maa- ja metsätalouden oikeus on päätösvaltainen, kun lautamiehiä on yksi. Maa- ja metsätalouden oikeudessa voi olla lisäksi toinen lainoppinut jäsen, jos sitä asian laajuuden tai muun erityisen syyn vuoksi on pidettävä perusteltuna. Samoin edellytyksin maa- ja metsätalouden oikeudessa voi olla toinen maa- ja metsätalouden oikeusinsinööri. Maa- ja metsätalouden oikeusinsinöörin virat ovat tuomareiden nimittämisestä annetussa laissa tarkoitettuja tuomarin virkoja.

Kun merilaisissa (674/1994) luetellut alioikeudet ratkaisevat mainitussa laissa mainittuja juttuja ja asioita, tulee mainitun lain 21 luvun 1 §:n 4 momentin mukaan kahden meriasioita tuntevan ja niihin perehtyneen esteettömän henkilön olla tuomioistuinta avustavina asiantuntijoina läsnä tuomioistuimessa. Asiantuntijoiden läsnäolo ei kuitenkaan ole tarpeellista, milloin merioikeuden puheenjohtaja asian vähäisen merkityksen tai sen laadun vuoksi näin päättää. Merilain mukaiset asiantuntijat eivät ole tuomareita.

Patenttilain (550/1967) 66 §:ssä säädetään siitä, milloin kärjäoikeudessa tulee olla apuna olla kaksi sen kutsumaa teknillisen alan asiantuntijaa. Asiantuntijan on annettava lausunto oikeuden hänelle tekemistä kysymyksistä. Lausunto on otettava pöytäkirjaan. Asiantuntijalla on oikeus tehdä kysymyksiä asianosaisille ja todistajille. Patenttilaisissa tarkoitettut asiantuntijat eivät ole tuomareita.

Hallinto-oikeudessa asian käsittelyyn ja ratkaisemiseen osallistuu lainoppineiden jäsenten lisäksi asiantuntijajäsen: 1) lastensuojelulaissa (683/1983) tarkoitettussa lapsen huostaanottoa, sijaishuoltoon sijoittamista, huostassapitämisen lakkaamista tai yhteydenpidon rajoittamista koskevassa asiassa; 2) kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa (519/1977) tarkoitettussa vastoin tahtoa tapahtuvaa erityishuollon antamista tai jatkamista koskevassa asiassa; 3) asiassa, jossa on kysymys mielenterveyslaissa (1116/1990) tarkoitettusta henkilön määräämisestä hoitoon tai hoidon jatkamisesta hänen tahdostaan riippumatta tai hänen omaisuutensa haltuunotosta taikka yhteydenpidon rajoittamisesta; 4) asiassa, jossa on kysymys päätöksestä, jolla henkilö on

päihdehuoltolain (41/1986) 11 tai 12 §:n mukaisesti määrätty hoitoon tahdostaan riippumatta, sekä mainitun lain 13 §:ssä tarkoitettussa asiassa; sekä 5) tartuntatautilaissa (583/1986) tarkoitetuissa asioissa. Valtioneuvosto määrää asiantuntijajäsenet.

Vaasan hallinto-oikeuteen keskitetyissä ympäristönsuojelu- ja vesilakien mukaisten asioiden käsittelyyn osallistuu lainoppineiden jäsenten lisäksi jäsen, jonka kelpoisuusvaatimuksena on soveltuva ylempi korkeakoulututkinto tekniikan tai luonnontieteiden alalta, ja jonka on oltava perehtynyt sovellettavan lainsäädännön alaan kuuluviin tehtäviin.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa osallistuu vesilain (264/1961) ja ympäristönsuojelulain (86/2000) mukaisten asioiden käsittelyyn lainoppineiden jäsenten lisäksi kaksi sivutoimista jäsentä (ympäristöasiantuntijaneuvos). Lisäksi kun korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsitellään patenttia, hyödyllisyysmallioikeutta tai integroidun piirin piirimallia koskevia asioita, käsittelyssä on osallisena, laissa säädetyn tuomionvoivan jäsenmäärän lisäksi, kaksi yli-insinöörineuvosta, joiden tulee olla teknillisen korkeakoulun loppututkinnon suorittaneita ja patenttiasioihin perehtyneitä.

Vakuutuslakiin (132/2003) 2 §:n mukaan vakuutuslaitosten on sivutoimisia lääkärijäseniä. Lain 4 §:n mukaan lääkärijäsenen ja lääkärivarajäsenen tulee olla laillistettu lääkäri. Valtioneuvosto määrää vakuutuslaitosten riittävän määrän lääkärijäseniä ja lääkärivarajäseniä oikeusministeriön esityksestä viideksi vuodeksi kerrallaan. Lääkärijäsenten ja lääkärivarajäsenten määräämistä varten sosiaali- ja terveysministeriö tekee ehdotuksen oikeusministeriölle.

Prosessioikeudellisiin säännöksiin sisältyy sekä yleisen lainkäytön että hallintolainkäytön puolella säännöksiä asiantuntijoiden kuulemisesta. Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 44 §:n mukaan jos harkittaessa kysymystä, jonka arvosteleminen tarvitaan erityisiä ammattitietoja, havaitaan tarpeelliseksi käyttää asiantuntijaa, hankkikoon oikeus kysymyksestä viraston tai virkamiehen tai muun sillä alalla toimivan henkilön lausunnon taikka uskokoon yhdelle tai useammalle rehelliseksi ja taitavaksi tunnetuille saman alan tuntijalle tämän lausunnon antamisen. Milloin laki erityisessä tapauksessa määrää käytettäväksi asiantuntijoita, noudatettakoon, mitä sellaisen tapauksen varalta on erikseen säädetty. Hallintolainkäyttölain 40 §:n mukaan valitusviranomaisen voi hankkia erityistä asiantuntemusta vaativasta kysymyksestä lausunnon yksityiseltä asiantuntijalta noudattaen soveltuvin osin, mitä oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 46 §:n 2 momentissa, 47 ja 48 sekä 49-52 §:ssä säädetään. Jos asianosainen nojautuu asiantuntijaan, joka ei ole valitusviranomaisen määräämä, tästä on voimassa, mitä todistajasta säädetään.

Yhteiskunnan monimutkaistuminen ja eriytyminen edellyttää monissa asioissa erityisasiantuntemusta. Tällaista erityisasiantuntemusta voidaan hankkia tuomioistuinten käyttöön asiantuntijajäsenten avulla tai asiantuntevien todistajien avulla. Näitä vaihtoehtoja ei voi kategorisesti asettaa paremmuusjärjestykseen, vaan vaihtoehtojen punninnassa on otettava huomioon monia näkökohtia.

Asiantuntijajäsenten avulla tuomioistuimet saavat käyttöönsä asiantuntijaselvitystä ja keskustelut asiantuntijajäsenen avulla voivat helpottaa myös asiantuntijatodistelun ymmärtämistä. Oikeudenkäyntimenettelystä voidaan kehittää nopeaa ja tehokasta, ja myös tarve erityistuomioistuinten perustamiseen vähenee. Joissakin asiaryhmissä

oikeudenkäynnin joutuisuuden turvaaminen on erityisen tärkeää (esimerkkinä hallinto-oikeuksien lastensuojeluasiat ja mielenterveysasiat). Kun tuomioistuimen asiantuntemusta saadaan parannettua, vähenee myös tarve käyttää erilaisia vaihtoehtoisia riidanratkaisumenettelyjä. Hallinto-oikeuksissa asiantuntijajäseniä on asiaryhmissä, jotka tulevat vireille viranomaisen alistuksen johdosta, jolloin asianosainen ei välttämättä itse lainkaan saata asiaansa hallinto-oikeuden ratkaistavaksi.

Asiantuntijajäseniin perustuvassa päätöksentekojärjestelmässä on ongelmana se, että tarvittavia erityisaloja on paljon, ja uusia myös kehittyä jatkuvasti. Näin käytännössä on mahdotonta hankkia tuomioistuimen käyttöön kaikkien, sinänsä tarpeellisten alojen asiantuntijoita. Ongelmaksi voi myös muodostua asiantuntijoiden kelpoisuuden kontrollointi. Heidän ammatillisen kelpoisuutensa kontrolloiminen on helpompaa kuin esimerkiksi sellaisten tuomarilta vaadittavien ominaisuuksien kuin henkisen itsenäisyyden toteaminen. Kuitenkin tuomarin henkilökohtaiset ominaisuudet ovat tärkeä näkökulma tuomarin kelpoisuutta arvioitaessa. Komitea kiinnittää huomiota siihen, että asiantuntijajäsenten ja tuomareiden nimittämisestä annetussa laissa tarkoitettujen tuomareiden asemassa on erona, että asiantuntijajäsenet määrää usein valtioneuvosto, mutta tuomarit nimittää tasavallan presidentti.

Kun verrataan asiantuntevaa todistelua asiantuntijajäsenten käyttöön tuomioistuimissa, myönteistä asiantuntevassa todistelussa on se, että asianosaiset saavat tietoonsa todistelun sisällön ja voivat kontradiktorisen periaatteen mukaisesti tehdä todistajille kysymyksiä sekä esittää hänen todistuksensa johdosta vastanäyttöä. Toisaalta varsinkin suurilukuisissa asiaryhmissä pitkälle viety asiantunteva todistelu saattaa johtaa hitaampaan ja tehottomampaan oikeudenkäyttöön kuin asiantuntijakokoonpanoissa tehtävä käsittely. Kun näitä järjestelmiä verrataan toisiinsa, on myös huomattava, että ne eivät ole toisiaan poissulkevia.

Sosiaaliturvajärjestelmän muutoksenhakujärjestelmässä on asioiden käsittelyssä usein mukana lääkärijäsen. On todettu, että sosiaaliturvajärjestelmän toimeenpanoon kohdistuu epäluottamusta, joka ilmenee usein lääkärien toimintaan kohdistuvana epäluulona. Yhtenä muutoksenhakujärjestelmään kohdistuvan epäluottamuksen syynä on pidetty sitä, ettei lääketieteellisten seikkojen arviointi tapahdu avoimesti. Myös lääkärijäsenten määräämisessä noudatettuja menettelytapoja on kritisoitu (Maija Sakslin, Oikeusturvan toteutuminen vakuutus-oikeudessa. Lausuntoja ja selvityksiä 2003:21). Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean käsityksen mukaan sekä oikeudenkäynnin avoimuuden lisääminen että lääkärijäsenten valinnan periaatteiden ja avoimuuden kehittäminen ovat tärkeitä järjestelmää kohtaan tunnettavan luottamuksen parantamiseksi.

Komitea suhtautuu yleisesti ottaen torjuvasti siihen, että tuomioistuinten kokoonpanoissa on asiantuntijajäseniä. Toisaalta komitean käsityksen mukaan on myös olemassa sellaisia asiaryhmiä, joissa asiantuntijajäsenen osallistuminen päätöksentekoon on oikeusturvavaatimusten kannalta perusteltua.

Komitea ei katso toimeksiantoonsa kuuluvan kaikkien kokoonpanokysymysten läpikäymistä yksityiskohdittain, mutta komitea kiinnittää kuitenkin huomiota kokoonpanojärjestelyihin yleisissä tuomioistuimissa niiden käsitellessä sotilasoikeudenkäyntiasioita. Sotilasoikeudenkäyntiasioita ovat sotilasrikoksia koskevat asiat. Sotilasoikeudenkäyntiasiana käsitellään myös syyte sotilasta vastaan eräistä rikoslaisista säädettyistä teoista edellyttäen, että teko on kohdistunut puolustusvoimiin tai toiseen

sotilaaseen. Mainituista teoista puolustusvoimiin voivat kohdistua esimerkiksi eräät omaisuusrikokset, jolloin puolustusvoimat on rikosjutussa asianomistajana.

Sotilasoikeudenkäyntiasioiden käsittelyyn osallistuu sotilasjäseniä. Alioikeuden sotilasjäsenistä toisen tulee olla upseeri ja toisen opistoupseeri, aliupseeri tai sotilasammattihenkilö taikka miehistöön kuuluva sotilas. Hovioikeuden sotilasjäsenen tulee olla vähintään majurin arvoinen upseeri ja korkeimman oikeuden vastaavasti vähintään everstin arvoinen upseeri. Alioikeuden sotilasjäsenet määrää hovioikeus maanpuolustusalueen komentajan esityksestä. Hovioikeuden sotilasjäsenet määrää korkein oikeus puolustusministeriön ehdottamista henkilöistä. Korkeimman oikeuden sotilasjäsenet määrää tasavallan presidentti. Sotilasjäsenen toimikausi on kaksi vuotta.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on useissa tapauksissa käsitellyt sotilasasioita käsitteleviä tuomioistuimia ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan riippumattomuutta koskevan vaatimuksen kannalta. Ratkaisussaan 26.5.2002 *Morris v. Yhdistyneet Kansakunnat* se toteaa, että sotilasjäsenien käyttäminen sotilaita koskevien asioiden käsittelyssä on juurtunut syvälle jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksiin (§ 59), ja sellainen järjestelmä voi periaatteessa täyttää ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan vaatimukset riippumattomuudesta ja puolueettomuudesta. Ihmisoikeustuomioistuin käsittelee mainitussa ratkaisussaan perusteellisesti sellaisia riippumattomuuden takeita kuin nimitysmenettely ja toimikausi. Ratkaisussa 25.9.2001 *Sahiner v. Turkki (Reports 2001-IX)*, jossa tosin syytettynä oli siviilihenkilö, tarkastellaan sellaisia kysymyksiä kuin sotilasjäsenen kuuluminen armeijaan ja armeijan kurinpitovallan alaisuuteen sekä sitä, miten heidän ylennyksensä armeijassa riippuu hierarkiassa heidän yläpuolellaan olevien henkilöiden lausunnoista.

Komitea katsoo, että sotilasoikeudenkäyntiasioiden käsitteleminen kokoonpanoissa, joihin kuuluu sotilasjäseniä, tulisi ottaa perusteellisesti tarkasteltavaksi edellä mainittujen ihmisoikeustuomioistuimen tapausten valossa.

Komitean kannanotto

Yhteiskunnan monimutkaistuminen ja oikeudellistuminen vaativat tuomioistuimilta yhä korkeampaa ammattitaitoa. Komitea katsoo, että yleisesti ottaen tulisi kehittää yleisten tuomioistuinten ja yleisten hallintotuomioistuinten asiantuntemusta ja menettelyä niin, että tuomioistuinten kokoonpanoissa ei tarvittaisi asiantuntijajäseniä. Asiantuntemukseen perustuvaa tietoa hankittaisiin silloin kuulemalla asiantuntevia todistajia ja asiantuntijoita. Tällainen järjestelmä ei kuitenkaan useammastakaan syystä sovi kaikkiin asiaryhmiin, ja sen vuoksi asiantuntijajäsenien osallistuminen päätöksentekoon on määrättyissä asiaryhmissä perusteltua. Komitea katsoo, että olisi tarpeellista selvittää, voitaisiinko asiantuntemusta saada tuomioistuinten käyttöön uudenvuotuisissa muodoissa. Uudenmuotoisten asiantuntijaosallistumisten kehittämisessä on otettava huomioon oikeudenkäynnin avoimuuden vaatimukset.

Komitea ei katso toimeksiantoonsa kuuluvan tarkastella asiaryhmittäin kaikkia niitä kokoonpanoja, joihin sisältyy asiantuntijajäseniä. Sotilasoikeudenkäyntiasioiden osalta tulisi kuitenkin käynnistää selvitystyö, jossa järjestelmää tarkasteltaisiin erityisesti tuomioistuimen riippumattomuuden ja puolueettomuuden kannalta.

1.5. Tuomioistuintyyppiset muutoksenhakulautakunnat

Jaksossa VIII.1.4. on selostettu Suomessa toimivia suosituksia ja lausuntoja antavia lautakuntia. Tässä jaksossa käsitellään yleisellä tasolla tuomioistuintyyppisiä muutoksenhakulautakuntia. Toimeentuloturva-asioiden muutoksenhakujärjestelmään kuuluvia lautakuntia käsitellään erikseen tämän pääluvun jaksossa 4.3. Muutoksenhakulautakuntia koskevat näkökohdat ovat pitkälle yhteneväisiä, mutta toimeentuloturva-asiat muodostavat yksin sellaisen kokonaisuuden, joka on aiheellista käsitellä omana jaksanaan.

Hallintolainkäytön organisaatiossa on lukuisia muutoksenhakulautakuntia, jotka käsittelevät valituksia soveltaen hallintolainkäyttölakia. Sosiaalivakuutus- ja sosiaaliavustusasioissa on tavallisesti ensimmäisenä valitusasteena lautakuntatyypinen muutoksenhakuelin (eläkelautakunta, valtion eläkelautakunta, kuntien eläkelautakunta, sosiaalivakuutuslautakunnat, tarkastuslautakunta, tapaturmalautakunta, työttömyysturvalautakunta sekä opintotuen muutoksenhakulautakunta). Näissä muutoksenhakulautakunnissa käsitellään vuosittain yhteensä 40 000 asiaa. Muita muutoksenhakulautakuntia ovat maaseutuelinkeinojen valituslautakunta, patenti- ja rekisterihallituksen yhteydessä toimiva valituslautakunta, valtion tilintarkastuslautakunta, valtion elokuva- ja kutsunta-asiain keskuslautakunta. Luonteeltaan samantyyppinen kuin edellä mainitut lautakunnat on myös valtion virkamieslain mukainen virkamieslautakunta, joka käsittelee eräitä oikaisuvaatimuksia.

Erityiset muutoksenhakulautakunnat muodostavat poikkeuksen hallintolainkäytön perusjärjestelmästä, jossa pääsäännön mukaan hallinto-oikeudelliset valitusasiat kuuluvat ensi asteessa hallinto-oikeuksien toimivaltaan. Lautakuntien merkitystä oikeusturvakentässä ei voikaan väheksyä, vaan niillä on tietyin perustein tärkeä merkitys. Julkisoikeudellisia kysymyksiä käsittelevät lautakunnat ovat kiinteä osa hallinto-oikeudellista oikeussuojajärjestelmää. Asia on ennen tuomioistuinkäsittelyä vietävä lautakunnan käsiteltäväksi. Tavoitteena on oikeusturvan antaminen mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, mutta lautakunnat toimivat myös tietyn tyyppisinä suodattimina ja vähentävät hallintotuomioistuinten ratkaistavaksi tulevien oikeusriitojen määrää. Lautakuntavaiheessa myös konkretisoituu se, onko kyseessä aito erimielisyys osapuolten välillä.

Tuomioistuintyyppisiä lautakuntia on usein perusteltu tarpeella turvata erityisasiantuntemus ja ratkaisukäytännön yhtenäisyys sekä lisäksi lautakuntien mahdollisuudella ratkaista asiat joutuisasti. Yhtenä perusteena on pidetty myös asioiden suurta määrää. Kaikki nämä tavoitteet ja syyt ovat painavia ja ne on pidettävä mielessä kun pohditaan asiaryhmittäin sitä, miten näiden asioiden muutoksenhakua tulisi jatkossa kehittää (muutoksenhakulautakuntien kehittämisestä lähitulevaisuudessa ks. korkeimman hallinto-oikeuden esitys valtioneuvostolle 10.3.2003 s. 21-24).

Komitea on yleisellä tasolla hahmottanut kriteereitä sen suhteen, missä asioissa asianosaisilla tulisi olla mahdollisuus saattaa asiansa tuomioistuimen ratkaistavaksi. Asioiden konfliktiluonteen, asianosaisten oikeussuojan tarpeen ja kansainvälisten velvoitteiden kannalta voidaan arvioida, että monet lautakunnissa käsiteltävät asiat ovat sen tyyppisiä, jossa tuomioistuinkäsittelyä voidaan puoltaa siitä huolimatta, että muutoksenhakulautakuntien organisoimisessa on otettu huomioon Euroopan

ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan vaatimukset. Komitea on myös yleisellä tasolla arvioinut, että lainkäyttö edellyttää pääsääntöisesti tuomioistuinkäsittelyä.

Verrattaessa asian käsittelyä lautakunnassa tai tuomioistuimessa asian vaatiman erityisasiantuntemuksen kannalta, voidaan todeta, että myös tuomioistuimissa pystytään hankkimaan erityisasiantuntemusta silloin kun tällainen asiantuntemus on tarpeen. Ratkaisukäytännön yhdenmukaisuutta voidaan puolestaan pitää yllä nykyaikaisen tiedonvälityksen keinoin eikä tässä suhteessa voitane tehdä eroa eri asiatyyppien kesken.

Monissa lautakunnissa erityisasiantuntemusta on pyritty turvaamaan myös niin sanotuilla intressijäsenillä. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan määräykset eivät estä intressiedustuksen käyttämistä. Intressiedustus saattaa kuitenkin vaikuttaa eri suuntiin. Toisaalta intressiedustajat voivat edustaa ryhmässään vallitsevia käsityksiä, mutta toisaalta he saattavat tuoda esille lähinnä edustamansa organisaation näkemyksiä. Tämän kahtalaisuuden vuoksi on myös mahdollista, että intressiedustus vähentää luottamusta sellaisten toimielinten puolueettomuutta kohtaan, joissa toimii intressijäseniä.

Lautakuntien päätöksentekojärjestelmä perustuu esittelyyn, kuten nykyisin hallinto-oikeuksienkin. Komitea on kuitenkin tuomioistuinten päätöksentekomenettelyn kehittämistä koskevissa ehdotuksissaan katsonut, että nykymuotoisesta esittelystä tulisi siirtyä tuomaripainotteiseen valmisteluun ja luopua nykyisestä esittelymenettelystä päätöksentekomuotona. Tämän tyyppinen päätöksentekojärjestelmien kehittäminen ei ole juurikaan mahdollista sellaisissa lautakunnissa, joiden jäsenet eivät ole päätoimisia.

Asianosaisten kannalta on olennaista, että oikeusturvan hakeminen ei ole käytännössä mahdotonta esimerkiksi sen vuoksi, että menettely on monimutkaista tai kallista. Nämä vaatimukset voidaan yleensä hyvin täyttää lautakuntatyypisessä asian käsittelyssä. Toisaalta myöskään vaihtoehtona yleensä olevassa hallinto-oikeusmenettelyssä ei ole näissä suhteissa sellaisia ongelmia, jotka estäisivät asioiden käsittelyn yleisissä hallintotuomioistuimissa.

Hallinnon oikeussuojajärjestelmän alalla on useisiin asiaryhmiin kehitetty tuomioistuinvaihetta edeltävä oikaisumenettelyvaihe. Näin on erityisesti silloin kun asiamäärät ovat suuria ja ensi asteen hallintomenettely sellainen, että siinä saattaa syntyä paljon sinänsä riidattomia virheitä esimerkiksi puutteellisten selvitysten vuoksi. Oikaisumenettely sijoittuu lainkäytön ja hallintomenettelyn välimaastoon (ks. III.4.1.). Oikaisumenettely on tarkoituksenmukainen järjestely, jonka avulla riidat voidaan saada nopeasti ratkaistua ja joka selkiyttää riidan kohdetta, jolloin tuomioistuihin saatettavat asiat ovat myös tosiasiallisesti riitaisia. Muutoksenhakulautakuntien kehittämisessä on tarkasteltava vaihtoehtoa, jossa tuomioistuintyyppisestä muutoksenhakumenettelystä siirryttäisiin oikaisuvaatimustyyppiseen menettelyyn. Oikaisuvaatimusvaihe ei kuitenkaan olisi kaikissa hallinnon riidoissa pääsääntöinen ja pakollinen esivaihe, vaan oikaisuvaihe olisi jatkossakin ratkaistava asiaryhmäkohtaisesti. Oikaisumenettelyä varten on myös tarpeellista antaa eräitä omia yleissääntöksiä sellaisista kysymyksistä kuin menettelystä aiheutuvien kulujen korvaaminen, esteellisyys sekä asianosaisten suullinen kuuleminen.

Komitean kannanotto

Kehitystä, jossa hallinto-oikeudelliset valitusasiat kuuluvat pääsäännön mukaan ensi asteessa hallinto-oikeuksien toimivaltaan, on syytä jatkaa. Tavoitteena on

pidettävä sitä, että lainkäyttöä harjoittavista muutoksenhakulautakunnista luovutaan. Hallinto-oikeudellista muutoksenhakua voi, ja usein tulee, edeltää esivaiheena oikaisuvaatimusmenettely. Oikaisumenettelyyn liittyvistä eräistä yhteisestä kysymyksistä, kuten menettelystä aiheutuvien kulujen korvaamisesta, esteellisyydestä sekä asianosaisten suullisesta kuulemisesta on tarpeen antaa yleissäännöksiä. (Toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunnista jäljempänä tämän pääluvun jaksossa 4.3.).

2. Käräjäoikeuksien koko ja määrä

2.1. Johdanto

Alioikeuksien tarkoituksenmukaiseen kokoon ja määrään ovat vaikuttaneet eri tekijät. Aikaisemmassa maatalousyhteiskunnassa maa oli laajasti ja tasaisesti asutettuna. Liikenneyhteydet ja kulkuvälineet olivat huonot. Alioikeuksissa käsiteltävät asiat olivat luonteeltaan suhteellisen yksikertaisia ja samantyyppisiä eikä oikeudenkäyntimenettelylle asetettu korkeita vaatimuksia. Alioikeuksien kokoonpanoissa maallikkotuomareiden panos oli vahva. Tällaisessa toimintaympäristössä alioikeusverkoston tuli olla tiheä, mutta alioikeuksia voitiin hoitaa varsin vähäisellä tuomarien määrällä. Tuomioistuimissa ei tarvittu tuomarin lisäksi paljoa myöskään muuta henkilökuntaa.

Nykyään tilanne on monessa suhteessa toinen. Väestö on yhä enemmän keskittynyt etelän suuriin kaupunkeihin ja muualla maassa sijaitseviin kasvukeskuksiin. Alioikeuksissa käsiteltävät asiat ovat vaikeutuneet ja monipuolistuneet. Tähän on vaikuttanut muun muassa ihmisten elämän ja yhteiskunnan eriytyminen, oikeudellistumiskehitys ja oikeuden muutokset. Nykyisenä perus- ja ihmisoikeuksien aikakaudella oikeudenkäyntimenettelylle asetetaan aikaisempaa suurempia vaatimuksia. Myös alioikeustuomarin työn luonne on muuttunut entistä vaativammaksi ja alioikeuksilta kuten yleensäkin julkisilta toimielimiltä vaaditaan entistä tehokkaampaa mutta samalla laadullisesti korkeatasoisempaa toimintaa. Tämä asettaa paineita alioikeustuomareiden ja muunkin alioikeuksien henkilöstön osaamiselle ja ammattitaidolle. Hyvin järjestetty tuomitsemistoiminta tarvitsee myös entistä toimivammat tukipalvelut.

Tuomioistuinten toimintaympäristön muutos on ollut nopeaa, eikä alioikeusorganisaatio ole kaikilta osin pysynyt ajanmukaisena. Käräjäoikeuksien määrää ja yksikkökokoja leimaa edelleen osittain aikaisemman maatalousyhteiskunnan olosuhteet ja oikeudenhoidon tarpeet. Toimintaympäristön muutosten nopeutta kuvastaa hyvin se, että vuonna 1993 toteutetun alioikeusuudistuksen jälkeen esimerkiksi väestön edelleen jatkunut alueellinen keskittyminen, tietotekniikan kehittymisen mukanaan tuomat uudet kommunikaatiomahdollisuudet ja käräjäoikeuksien asamäärien kehitys ovat jo nyt edellyttäneet tuolloin alioikeusorganisaation osalta tehtyjen ratkaisujen uudelleen arviointia. Nopea tekniikan kehitys on toisaalta avannut uusia mahdollisuuksia alioikeusorganisaation tulevaisuuteen kehittämiseksi.

Useat näistä toimintaympäristön muutoksista ovat vaikuttaneet myös muilla yhteiskuntaelämän aloilla kuin tuomioistuimissa. Esimerkiksi teollisuudessa ja muussa talouselämässä tuotanto keskittyy nykyisin aikaisempaa suurempiin yksiköihin. Myös hallinnossa on kehityksen suuntana ollut toiminnan keskittäminen suurempiin yksiköihin.

Tätä taustaa vasten on ymmärrettävää, että myös tuomioistuinten ja etenkin käräjäoikeuksien kohdalla on käyty keskustelua siitä, millä perusteilla käräjäoikeuksien tuomiopiirirajat tulisi määräytyä, kuinka suuria käräjäoikeudet ihannetilanteessa olisivat ja mitkä perusteet ovat merkityksellisiä näitä kysymyksiä arvioitaessa.

Viime vuosina maassamme on ollut kehityksen suuntana vähentää käräjäoikeuksien lukumäärää ja kasvattaa niiden yksikkökokoja. Tässä jaksossa kuvataan aiheesta käyty keskustelua, siitä tehtyjä ehdotuksia ja ratkaisuja sekä esitetään komitean näkemys tulevaisuuden kehittämislinjaukseksi. Käydyn keskustelun taustoittamiseksi on luotu myös katsaus kehitykseen muissa Pohjoismaissa.

2.2. Alioikeusuudistus ja nykytila

Vuonna 1993 toteutetussa alioikeusuudistuksessa silloisten raastuvanoikeuksien ja tuomiokuntien (yhteensä 96) sijaan perustettiin 70 käräjäoikeutta. Käräjäoikeuden tuomiopiirinä on yksi tai useampi kunta (OK 3:2,1).

Alioikeusuudistuksen yhteydessä alioikeuksien tuomiopiirirajoja myös muutettiin. Tavoitteena oli toimivien alioikeuksien saaminen muodostamalla aikaisempia suurempia tuomioistuinyksiköitä. Suunnitteluvaiheessa tavoiteltavana käräjäoikeuden väestöpohjana pidettiin vähintään 40 000 asukasta, jonka arvioitiin työllistävän kolme tuomaria. Tältä pohjalta käräjäoikeuksien lukumääräksi esitettiin vuonna 1990 julkistetussa piirirajaehdotuksessa 56. Tähän tavoitteeseen ei toteutuneessa uudistuksessa kuitenkaan eri syistä päästy, vaan 14 käräjäoikeuteen tuli vain kaksi tuomaria.

Alioikeusuudistuksen voimaan tulon jälkeen on toteutettu useita käräjäoikeuksien yhdistämisistä. Viimeksi valtioneuvosto on tehnyt päätöksen Alavuden ja Lapuan käräjäoikeuksien lakkauttamisesta 1.1.2005 lukien ja niiden tuomiopiiriin kuuluvien alueiden liittämisestä muihin käräjäoikeuksiin. Kun tämä päätös on toteutettu, käräjäoikeuksia on kaikkiaan 61.

Syksyllä 2003 maassamme oli 63 käräjäoikeutta, joista pienimpien määrä ja niiden tuomareiden määrä ilmenee seuraavasta luettelosta. Loput yksitoista käräjäoikeutta ovat luettelossa erikseen mainittuja suurempia, ja suurimmassa on 79 tuomaria. Käräjäoikeudet ovat siten varsin erikoisia, mutta valtaosa niistä on pieniä.

käräjäoikeuksia	tuomareita
9	2
15	3
7	4
8	5
4	6
5	7
2	8
2	9
11	≥10
12	

2.3. Käräjäoikeuksien kokoa ja määrää koskevia aikaisempia esityksiä

2.3.1. Tuomioistuimet 2000-luvulle perusselvitys

Oikeusministeriön silloisessa kehitysyksikössä laadittiin 3.3.1998 valmistunut perusselvitys Tuomioistuimet 2000-luvulle – ajatuksia ja ideoita kehittämisvaihtoehdoista. Perusselvityksen mukaan alioikeusuudistuksesta saatujen kokemusten mukaan tehokas ja toimiva tuomioistuinyksikkö on sellainen, jossa on 5 – 10 tuomaria. Saadut kokemukset toisaalta suurista ja toisaalta kovin pienistä yksiköistä tai sivukanslioista eivät ole olleet perusselvityksen mukaan pelkästään myönteisiä. Perusselvityksessä ehdotettiin, että oikeusministeriössä laadittaisiin tavoiteohjelma käräjäoikeuksien koon suurentamiseksi. Tavoitteeksi tuli ehdotuksen mukaan asettaa tuomiopiirit, joiden väestöpohja olisi 50.000 – 100.000 asukasta ja jossa olisi 5-10 tuomaria. Tuomiopiiriin tulisi perusselvityksen mukaan vastata kihlakuntajakoa niin, että saman käräjäoikeuden alue voisi käsittää yhden tai useampia kihlakuntia. Käräjäoikeuden yksikkökokojen kasvattamisen yhteydessä istuntopaikkoja tulisi karsia huomattavasti ja sivukansliat lakkauttaa. Ohjelma tuli toteuttaa joko ”kertarysäyksellä” tai sitä mukaa kuin tilaisuus yhdistämiselle ilmaantuisi. Jälkimmäisen vaihtoehdon toteuttaminen kestäisi arviolta noin 7-12 vuotta.

Perusselvityksestä annetussa lausuntopalautteessa käräjäoikeuksien yksikkökokojen suurentamista kannatettiin lähes varauksetta.

Perusselvityksessä käsiteltiin ensin pienten käräjäoikeuksien nykytilaa. Perusselvityksen mukaan kahden tuomarin käräjäoikeudet ovat vuosilomien, koulutustilaisuuksien ja sairaustapausten johdosta hyvin haavoittuvaisia. Ne eivät voi myöskään muodostaa omalla tuomarikunnalla lainmukaista kolmen tuomarin kokoonpanoa riita-asioissa ja tästä johtuen oli perusteltua syytä epäillä niiden erityistä alttiutta edes järjestää kolmen tuomarin istuntoja. Pienissä yksiköissä katsottiin olevan vaarana se, että tuomarin ammattitaito yksipuolistuu saapuvien juttujen samankaltaisuudesta ja riita-asioiden vähäisyydestä johtuen. Edelleen pienen yksikön heikkoutena katsottiin olevan se, että mahdollisuus esteellisyystilanteiden syntymiseen ja tuomariin vaikuttamiseen saattoi olla herkempi. Pienissä yksiköissä käräjätuomareiden ja toimistohenkilökunnan työtehtävien tarkoituksenmukainen suunnittelu ja delegoinnin toteuttaminen saattoi olla hankalaa ja niissä tuomarit yleensä käsitelivät enemmän sellaisia asioita, joita muualla ratkaisivat toimistohenkilökuntaan kuuluvat. Muutama laaja tai työläs juttu saattaa halvaannuttaa koko tuomioistuimen toiminnan. Toisaalta kokonaistyömäärän vähentymisen huomioon ottaen oli jo syytä epäillä toiminnan tehokkuutta joissakin yksiköissä. Perusselvityksen mukaan toisaalta pienten yksiköiden edustajat olivat todenneet, että pienissä yksiköissä kaikki pelaa, kaikki joutuvat perehtymään kaikentyypisiin tehtäviin, asiakaspalvelu on joustavaa eikä byrokratiaa esiinny.

Pienten käräjäoikeuksien nykytilassa nähtyjen epäkohtien vastapainoksi perusselvityksessä tarkasteltiin käräjäoikeuksien yksikkökoon suurentamisella saavutettavia etuja, joita nähtiin olevan runsaasti. Suuremmassa yksikössä, jossa on enemmän tuomareita, on mahdollista kehittää tuomareiden keskinäistä vuorovaikutusta ja lisätä ammattitaitoa. Mahdollisuudet apuvälineiden, kirjastojen, tietoverkkojen ym. käyttöön voivat olla paremmat. Isompi työyhteisö turvaa tiedonsaannin mahdollisuudet paremmin, eikä ole tiedollisen tai toiminnallisen haavoittuvuuden vaaraa. Suurissa yksiköissä on mahdollista muodostaa tehtäväkokonaisuuksia päätoimisille henkilöille ja

kouluttaa heille varamiehet. Koko henkilökunnan erityisosaamisen merkitys voidaan turvata suuremmissa yksiköissä tehokkaasti. Laadukkaan johtamisen ja työnteon joustavan järjestämisen vaikutukset paranevat. Kolmen tuomarin kokoonpanon muodostaminen tulee helpommaksi ja ”kynnys” siihen madaltuu. Tuomioistuinharjoittelijoiden työtehtävät on mahdollista tehdä isommissa yksiköissä monipuolisemmiksi. Pienessä käräjäoikeudessa auskultointi painottuu liiaksi kiinteistöasioihin. Yksikkökoon suurentamisella on myös mahdollista saavuttaa taloudellisia etuja esim. vuokra-, atk-laite ja jopa henkilömenoissa. Henkilömääriä voidaan jonkin verran supistaa päällekkäisten hallintotehtävien karsiutuessa ja tehokkain työjärjestelyin. Perusselvityksessä todettiin, että taloudelliset tekijät eivät kuitenkaan saa olla määräävinä perusteina käräjäoikeuksien yksikkökoosta päätettäessä.

Perusselvityksessä otettiin kantaa myös siihen, mitä käräjäoikeuksien vähentäminen merkitsisi käräjäoikeuksien tarjoamien palveluiden saatavuudelle. Käräjäoikeuksien vähentäminen tosiasiasa saattoi heikentää palveluiden saatavuutta ja lisätä asianosaisten kustannuksia. Toisaalta kulku- ja tietoliikenneyhteydet ovat kehittyneet ja ihmisten elämänmuoto on muuttunut niin, että liikkuminen on lisääntynyt ja kansalaiset ovat yhä tottuneempia asioimaan viranomaisten luona. Menettelysäännösten muutoksilla on lisätty mahdollisuuksia hoitaa asiat myös tuomioistuimeen postitse, telefaxilla ja tulevaisuudessa jopa internetinkin kautta. Perusselvityksen mukaan on arvioitu, että tavallinen ihminen joutuu keskimäärin kerran, enintään kaksi elämässään tekemisiin oikeuslaitoksen kanssa. Oikeuspalveluiden saatavuus on yleisen oikeusaputoiminnan ja asianajajalaitoksen kehittämisen myötä parantunut.

Perusselvityksessä otettiin kantaa myös käräjäoikeuksien vähentämisen kieli- ja aluepoliittisiin kysymyksiin ja todettiin, että periaatteessa tuomioistuinten tuomiopiirejä ei pitäisi määrittää kieli- ja aluepoliittisin perustein. Oikeuspalvelujen saatavuuden kannalta on kuitenkin otettava huomioon se tosiasia, että maamme on kaksikielinen ja pinta-alaltaan laaja sekä harvaan asuttu. Perusselvityksen mukaan lähinnä Pohjois-Suomessa voivat maantieteelliset etäisyydet puoltaa suhteellisen pientenkin käräjäoikeuksien säilyttämistä. Perusselvityksen mukaan vastaisuudessakin tulee kantaa erityistä huolta vähemmistökielisten väestönosien mahdollisuudesta saada oikeuspalveluita omalla äidinkielellään ja turvata heidän oikeutensa äidinkielen käyttöön. Ruotsinkielisten asema tuli turvata ei perustamalla tai säilyttämällä pieniä ruotsinkielisiä käräjäoikeuksia, vaan luomalla suomenkielisiin käräjäoikeuksiin ruotsinkielisiä osastoja. Saamenkielisiä varten puolestaan ei ollut tarvetta perustaa omaa käräjäoikeutta, vaan heidän oikeutensa käyttää omaa kieltään on turvattavissa nykyisissä käräjäoikeuksissa tulkki- ym. palveluin.

2.3.2. Alioikeuspiirijaon kehittämisehdotus

Oikeusministeriössä valmistui 15.12.2000 virkamiestyönä valmisteltu alioikeuspiirijaon kehittämisehdotus, jossa tarkasteltiin käräjäoikeuksien toimintaa ja toimintaympäristössä tapahtuneita ja tulossa olevia muutoksia jotta voitaisiin luoda perusteita käräjäoikeuksien asemaa koskevalla päätöksenteolle. Ehdotuksessa selvitettiin alioikeuspalvelujen tarjontaa, niiden kysyntää, käräjäoikeuksien henkilöstön työnjakoa vuonna 1999, käräjäoikeuksien asiarakennetta ja henkilöstön työ määrää, asiointia käräjäoikeudessa, ruotsinkielisen väestön alioikeuspalveluja ja tuomiopiirien yhdistämisestä syntyviä kustannusvaikutuksia.

Keskeisenä ongelmana ehdotuksessa pidettiin toiminnallisesti liian pieniä kärjäoikeuksia. Pienet kärjäoikeudet sijaitsevat pääasiassa Vaasan ja Turun hovioikeuspiireissä. Näiden hovioikeuspiirien pienet kärjäoikeudet ovat pieniä myös pinta-aloiltaan ja niiden välimatkat ovat lyhyet verrattuna pohjoisen ja itäisen Suomen kärjäoikeuksiin.

Tältä pohjalta ehdotuksessa kärjäoikeuksien määrää esitettiin vähennettäväksi. Ehdotus oli rakennettu sille pohjalle, että kärjäoikeuksien määrä vähennettäisiin 53:een kärjäoikeuteen. Kärjäoikeuden vähimmäiskokona pidettiin ehdotuksessa neljän tuomarin yksikköä. Tällöin voitaisiin järjestää kolmen tuomarin istunnot turvautumatta ulkopuolisiin jäseniin. Neljän tuomarin yksikkö vaatisi asiamäärillä mitaten yli 50 000 asukkaan väestöpohjaa tarkoituksenmukaisen työmäärän takaamiseksi. Ehdotuksen mukaan tavoiteaikatauluna tulisi olla se, että uudet tuomiopiirit voidaan toteuttaa viiden vuoden kuluessa kolmesta viiteen tuomiopiiriä vuodessa huomioon ottaen henkilöstövaihdokset ja tilakysymysten järjestelyt. Tuomiopiirien kehittämisen tavoitteena oli palvelukykyiset, tasaisesti eri puolilla maata sijaitsevat kärjäoikeudet, joissa erityisesti kallis ja pitkälle koulutettu ja tästä syystä rajoitetusti käytettävissä oleva tuomarityövoima voidaan kohdentaa tarkoituksenmukaisella tavalla.

Ehdotuksen mukaan pienten tuomiopiirien väestöön suhteutetut asiamäärät ovat vähäisemmät kuin isompien piirien asiamäärät. Tämä koskee sekä varsinaisessa oikeudenkäynnissä että tuomarien kompetenssia vaativia, kansliassa ratkaistavia asioita. Kärjäoikeuksien työn rationalisointi siten, että kiinteistöasiat ja summaariset velkomusasiat on siirretty kansliahenkilöstön ratkaistaviksi ja rangaistusmääräykset syyttäjille, on vähentänyt merkittävästi tuomarityötä. Osassa pieniä kärjäoikeuksia tuomarit ja notaarit ovat sekä alityöllistettyjä että epätarkoituksenmukaisesti työllistettyjä. Tämä on sekä taloudellinen ongelma että tuomarin ammattitaitoon ja osaamisen ylläpitämiseen liittyvä ongelma. Pienten kärjäoikeuksien asiamäärät eivät ole riittäviä eikä asijakauma ole riittävän monipuolinen ammattitaidon kehittämiseen. Tuomioistuinharjoittelu kohdistuu liiaksi kiinteistöasioihin. Ehdotuksessa todetaan, että on kyseenalaista, saadaanko pienissä yksiköissä riittävän monipuolista työkokemusta. Tuomareiden ammattitaidon kehittämisen kannalta monipuolisen työkokemuksen turvaaminen on jatkuvan koulutautumisen ohella tärkeää. Pienissä yksiköissä kärjätuomareiden virkojen haltijat eivät ole monessa tapauksessa viihtyneet pitkään. Oikeusturvan taso saattaa heiketä, jos kärjäoikeudet ovat vain tuomareiden virkauran läpikulkupaikkoja. Pienessä yksikössä jonkin tuomarin puutteellinen ammattitaito on myös ongelmallisempi kuin isoissa, joissa puutteita voidaan korjata työnjaolla. Myös valmisteilla oleva tuomarien uusi koulutusjärjestelmä aiheuttaa sen, että tuomioistuinharjoittelun toteuttaminen pienissä kärjäoikeuksissa ei tule onnistumaan.

Ehdotuksessa todettiin, että väestömuutosten seurauksena isojen kärjäoikeuksien työmäärä kasvaa ja niihin joudutaan perustamaan uusia tuomarinvirkoja. Huolimatta vähenevästä työmäärästä pienimmistä kärjäoikeuksista ei voida vähentää virkoja, koska ne ovat jo nykyisellään liian haavoittuvia. Kahden tuomarin alioikeuspiirit ovat jo nyt erittäin haavoittuvia. Vuosi- ja mahdollisista sairauslomista sekä koulutusjaksoista johtuen kärjäoikeus toimii yhden tuomarin yksikkönä 4-5 kuukautta vuosittain.

Ehdotuksessa käsiteltiin myös kärjäoikeuspalvelujen alueellista saatavuutta. Palvelujen saatavuuteen ei sen mukaan maantieteellinen etäisyys vaikuta enää yhtä merkittävästi kuin aiemmin. Nykyaikaisilla liikennevälineillä liikkuminen on aikaisempaa helpompaa.

Tavallinen kansalainen ei joudu tekemisiin tuomioistuimen kanssa päivittäin eikä edes vuosittain vaan ehkä muutaman kerran elinaikanaan. Kansalaisten ja viranomaisten asiointia kärjäoikeudessa on parannettu varsin paljon sekä lainsäädännöllisesti että käytännössä. Oikeudenkäynnin vireillepano on nykyisin mahdollista kaikessa laajuudessaan. Oikeudenkäyntiasiakirjojen lähettäminen alioikeuteen on mahdollista telekopiona, sähköpostina tai automaattista tietojenkäsittelyä käyttäen. Asiakirjoja voidaan myös toimittaa kärjäoikeuksille liitetiedostoina. Postia ja sähköistä tietoliikennettä käyttäen voidaan hoitaa hakemus- ja kiinteistöasioita sekä riita-asioista velkomuksia varsin pitkälle. Nämä näkökohdat tulisi ehdotuksen mukaan ottaa huomioon tuomiopiirien suunnittelussa.

Ehdotuksessa otettiin vielä kantaa siihen, mitä tuomiopiirirajojen suhteen merkitsisi se, että velkomusasiat ja kiinteistöasiat siirrettäisiin pois kärjäoikeuksista sekä rajoitettaisiin muutoksenhakua kärjäoikeuden päätöksestä hovioikeuteen. Ehdotuksen mukaan tällaisessa tilanteessa jouduttaisiin asiaa tarkastelemaan kokonaan uudelta pohjalta, arviolta noin 40 tuomiopiirin pohjalta, mikä merkitsisi 1 – 2 tuomiopiiriä maakuntaa kohti.

2.3.3. Oikeusministeriön oikeuspolitiikan strategia vuosiksi 2003 – 2012

Oikeusministeriö on vahvistanut oikeuspolitiikan strategian vuosiksi 2003 – 2012 (Oikeuspolitiikan strategia ja kehitysnäkymiä vuosiksi 2003 – 2012. Oikeusministeriö 2002). Strategia-asiakirjassa ilmaistun toiminta-ajatuksensa mukaisesti oikeusministeriö vastaa siitä, että ihmisten ja yhteisöjen käytettävissä on tehokkaat keinot saada oikeutensa toteutetuiksi.

Yhdeksi toimintastrategiaksi on oikeusministeriössä valittu tuomioistuinten tuomiopiirien yhdistäminen, koska se antaa asiakirjan mukaan mahdollisuuden kehittää tuomioistuinten henkilöstörakennetta ja henkilöstön osaamista palvelemaan paremmin kansalaisten oikeusturvatarpeita. Käytännön toimenpiteiden tasolla tämän mukaisesti jatketaan ja vauhditetaan pienten kärjäoikeuksien yhdistämistä sekä suunnataan uudelleen tuomarinvirkoja väestökehityksen myötä muuttuvaa kysyntää vastaaviksi. Strategia-asiakirjan mukaan oikeusturvan alueellinen saatavuus kuitenkin turvataan siitä huolimatta, että tuomioistuinten kiinteä toimipisteverkko harvenee.

2.3.4. Kärjäoikeuslakityöryhmän esitys

Kärjäoikeuksien yhdistämisistä ei ole aina voitu tehdä suunnitelluissa aikatauluissa siksi, että useissa yhdistettävissä kärjäoikeuksissa on laamannit virassa ja yhdistettyyn kärjäoikeuteen tulisi näin useampia laamanneja kuin yksi. Tällöin olisi epäselvää, kuka heistä toimii uuden yhdistetyn tuomioistuimen päällikkönä. Asiantilan selventämiseksi kärjäoikeuslakityöryhmä on keväällä 2003 tehnyt esityksen, jonka mukaan kärjäoikeudessa voisi olla useampi kuin yksi laamannin virka ja yhteen niistä kuuluisi toimiminen viraston päällikkönä (Kärjäoikeuden toiminnan kehittäminen. Kärjäoikeuslakityöryhmän mietintö. Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2003:12). Viraston päällikkönä toimivan laamannin virka täytettäisiin ehdotuksen mukaan ensimmäisen kerran niin, että virka julistettaisiin kärjäoikeudessa toimivien laamannien

haettavaksi ja täytettäisiin noudattaen muuten, mitä tuomareiden nimittämisestä annetussa laissa (205/2000) säädetään laamannin virasta.

2.4. Kehitys muissa Pohjoismaissa

Käräjäoikeusorganisaation kehittämistä käytävän keskustelun kohdallakin on huomattava, että kysymys ei ole yksin suomalaisesta ilmiöstä, sillä tarkoituksenmukaisesta alioikeusorganisaatiosta käydään keskustelua myös muualla. Seuraavassa on esitelty tästä näkökulmasta pääpiirteitä Ruotsin, Tanskan ja Norjan alioikeusorganisaatioiden viime aikaisesta kehittämistyöstä.

Ruotsissa toteutettiin vuonna 1971 laaja alioikeusuudistus, jolloin alioikeuksina siihen saakka toimineet 29 raastuvanoikeutta ja 112 tuomiokuntaa lakkautettiin ja niiden tilalle perustettiin koko maahan yhtenäisenä alioikeutena käräjäoikeudet, joita vuoden 1974 alusta oli kaikkiaan 100.

Alioikeusuudistuksen jälkeen Ruotsissa on tehty useita ehdotuksia käräjäoikeuksien lukumäärän vähentämiseksi. Parhailaan Ruotsissa on menossa laajemman tuomioistuinlaitoksen uudistustyön yhtenä osa-alueena hanke, jossa käräjäoikeuksia yhdistetään tavoitteena suuremmat ja tarkoituksenmukaisemmat yksikkökoot. Uudistuksen taustasyinä ovat olleet muun muassa väestön alueellisessa sijoittumisessa tapahtuneet muutokset, rikollisuuden kehittyminen, uusi tekniikka, tuomioistuimissa toteutettu tehtävien delegointi ja tuomioistuimissa käsiteltävien asioiden vaikeutuminen ja sen edellyttämä erikoistumistarve. Ruotsin hallitus on asettanut uudistukselle useita tavoitteita: käräjäoikeuspalveluiden saatavuuden turvaaminen, mahdollisuuksien luominen vahvemmalle asioiden valmisteluorganisaatiolle käräjäoikeuksissa, henkilöstön rekrytointimahdollisuuksien turvaaminen, käräjäoikeuksien henkilöstön osaamisen turvaaminen ja kehittäminen, erikoistumismahdollisuuksien lisääminen käräjäoikeuksissa ja käräjäoikeuksien yhteistyömahdollisuuksien parantaminen eri viranomaisten kanssa.

Vuosina 1999 – 2001 Ruotsissa on yhdistetty kaikkiaan 30 käräjäoikeutta jolloin niistä on muodostettu 12 uutta yhdistettyä käräjäoikeutta. Tuomareiden lukumäärä on yhdistetyissä käräjäoikeuksissa lisääntynyt keskimäärin 4:stä 9,5:een per käräjäoikeus. Vuosina 1999 – 2001 toteutettujen yhdistämisten jälkeenkin uudistustyötä on jatkettu ja tällä hetkellä on vireillä useita käräjäoikeuksien yhdistämishankkeita. Käräjäoikeuksien lukumäärä syksyllä 2003 oli 72.

Uudistustyötä ja sille asetettujen tavoitteiden toteutumista on arvioitu äskettäin valmistuneessa selvitysmiehen raportissa (*Förändringar i tingsrättsorganisationen – en utvärdering av sammanläggningar av tingsrätter* 1999 – 2001. SOU 2003:5). Raportin mukaan hallituksen uudistukselle asettamat tavoitteet ovat toistaiseksi toteutuneet vain osittain, mutta raportissa esitetään uudistusta käräjäoikeuksien koon suurentamiseksi jatkettavaksi. Raportin laatineen selvitysmiehen mukaan useat syyt puhuvat uudistustyön jatkamisen puolesta. Suuremmat käräjäoikeudet eivät ole pienempien yksikköjen lailla haavoittuvia sairaus- ym. poissaolojen suhteen ja niissä on paremmat mahdollisuudet tasata tilapäisiä työruuhkia. Suuremmissa yksiköissä on myös paremmat mahdollisuudet osaamisen ja ammattitaidon kehittämiseen ja tehokkaampiin työtapoihin ja niissä voidaan

selvitysmiehen mukaan myös kokonaisuutena ottaen toimia pieniä yksiköitä kustannustehokkaammin.

Myös Tanskassa ja Norjassa on hiljattain pohdittu alioikeuksien rakennetta ja niiden määrää. Tanskassa tuomioistuinten rakennetta pohtinut komitea esitti vuonna 2001 (*Betaenkning fra Domstolenes Strukturkommission nr. 1398/2001*), että alioikeuksien (*byret*) lukumäärä alennettaisiin 82:sta 25:een. Tanskassa 70 alioikeudessa on vain yksi tai kaksi tuomaria. Komitea totesi, että tällä rakenteella alioikeudet eivät selviydy jatkossa tehtävistään. Tulevaisuudessa alioikeuksissa tarvitaan esimerkiksi vahvempia kokoonpanoja, mahdollisuutta tuomareiden jonkin asteiseen erikoistumiseen, tuomareiden tukipalvelujen vahvistamista, nykyistä laadukkaampaa ja tehokkaampaa palvelua, tehokkaampaa resurssien käyttöä ja joustavuutta. Alioikeuksien pienestä koosta johtuvaa haavoittuvuutta tuli komitean mielestä vähentää ja niistä tuli muodostaa aikaisempaa houkuttelevampia työpaikkoja rekrytoinnissa onnistumiseksi. Komitea piti tavoiteltavana alioikeuksia, joissa olisi vähintään 6 – 8 tuomaria.

Norjassa puolestaan on toteutettu alioikeuksien rakenneuudistus vuoden 2002 alusta. Uudistuksessa kaupungeissa sijainneiden alioikeuksien (*byret*) ja maalla sijainneiden alioikeuksien (*herredsrett*) sijaan perustettiin koko maahan yhtenäiset alioikeudet, käräjäoikeudet (*tingretter*). Maan hallitus on myös tehnyt päätöksen alioikeuksien tuomiopiirirajojen uudistamisesta. Vuoteen 2008 mennessä käräjäoikeuksien määrä supistetaan nykyisestä 92:sta 66:een. Ensimmäiset suunnitelman mukaiset käräjäoikeuksien yhdistämiset on toteutettu vuoden 2003 alkupuoliskolla. Uudistus pohjautuu vuonna 1999 mietintönsä jättäneen alioikeuksien tehtäviä ja rakennetta pohtineen komitean ehdotukseen (NOU 1999:22. *Domstolene i første instans*). Komitea esitti pienempien alioikeuksien koon suurentamista ja esityksen lähtökohtana oli vähintään viiden tuomarin vahvuiset alioikeudet, jolloin alioikeuksia olisi kaikkiaan runsaat 50. Esitystä perusteltiin samankaltaisilla seikoilla kuin Ruotsissa ja Tanskassa. Esimerkiksi kokoonpanoja tuli alioikeuksissa eräissä asiaryhmissä vahvistaa, tuomareiden osaamisen ja ammattitaidon korkea taso tuli turvata, työmenetelmiä alioikeuksissa tuli kehittää, alioikeuksien haavoittuvuutta sairais- ym. poissaolojen varalta vähentää ja niiden hallintoa tehostaa ja kehittää.

2.5. Tulevaisuuden käräjäoikeusorganisaatio

Yleistä käräjäoikeuksien yksikkökoosta

Lähtökohtana käräjäoikeusorganisaation kehittämiseksi ovat ne tehtävät, joita käräjäoikeuksilla tulevaisuudessa on ja näiden tehtävien hoitamiselle asetetut vaatimukset sekä käräjäoikeuspalveluiden laatuun kohdistuvat odotukset. Käräjäoikeuksien päätehtävänä säilyy tulevaisuudessakin riita- ja rikosasioiden käsittely. Toisaalta käräjäoikeuksille on tulossa uusia tehtäviä kun esimerkiksi tuomioistuinsovittelu kehittyi. Tulevaisuus voi myös tuoda tullessaan kokonaan uusia asiaryhmiä, kuten viimeksi kuluneet vuosikymmenet ovat osoittaneet. Myös oikeudenkäyntimenettelyt ovat osin muotoutumassa uudella tavalla. Kirjallinen prosessi on käräjäoikeuksissakin valtaamassa alaa ja pohdintaan tulee kokonaan uuden oikeussuojakeinon ryhmäkanteen käyttöön ottaminen. Myös käräjäoikeuksien asiamäärät voivat muuttua. Esimerkiksi taloudellisen tilanteen heikentyminen voi tuoda käräjäoikeuksiin nopeasti luotto-ongelmista johtuvia riitaisuuksia. Vaikka asiamäärien kehityksestä ei voi edes lyhyellä tähtämellä sanoa

mitään varmaa, tulee käräjäoikeusorganisaation joustavasti kyetä toimimaan myös asiamääriltään muuttuvissa olosuhteissa.

Kuten edellä jaksossa V.3.4.1. on todettu, tulevaisuuden käräjäoikeudet ovat nykyistä pidemmälle erikoistuneita, vaativimpien ja ihmisten oikeusturvan kannalta merkittävimpien konfliktien ja oikeusriitojen ratkaisupaikkoja, vaikka käräjäoikeuksissa käsitellään jatkossakin erilaisia suhteellisen yksinkertaisia ja vähäisiä asioita. Yhteiskunnan monet kehityspiirteet – kuten syvenevä eriytyminen, oikeudellistuminen ja oikeuden muuttuminen – pakottavat sopeuttamaan käräjäoikeuksien toimintaa ja käräjäoikeusorganisaatiota sellaiseksi, että käräjäoikeudet voivat vastata lisääntyviin oikeusturvaodotuksiin korkealuokkaisella tuomitsemista ja konfliktinratkaisua koskevalla erityisosaamisella ja -ammattitaidolla. Vaikeiden oikeusriitojen ja konfliktien ratkaisemiseen suuntautunut asiantuntemus on tulevaisuuden käräjäoikeuksien luottamus pohjan yksi keskeinen perusta. Tämä edellyttää esimerkiksi tuomareiden erikoistumista, käräjäoikeuksien ratkaisukokoonpanojen vahvistamista, käräjäoikeuksien yksikkökojen tuntuva kasvattamista ja niiden johtamisen ja hallinnon ammattimaistumista. Myös tietotekniikkaa ja muuta uutta tekniikkaa on tulevaisuudessa kyettävä hyödyntämään tuomioistuimissa nykyistä tehokkaammin. Komitea on tehnyt kaikkia näitä osa-alueita koskevia kehittämisehdotuksia.

Käräjäoikeuksien toiminnan vahvistaminen tukee sitä komitean tärkeänä pitämää tavoitetta, että lainkäytön painopiste saataisiin nykyistä paremmin yleisten tuomioistuinten osalta käräjäoikeuksiin. Pitkällä tähtäimellä käräjäoikeuksien vahvistaminen antaa mahdollisuuksia myös arvioida uudelleen muutoksenhakujärjestelmää käräjäoikeuksista hovioikeuksiin (ks. jäljempänä tämän pääluvun jakso 3.).

Komitea on pitänyt tärkeänä oikeuden saatavuuden parantamista (III.5.). Alioikeusorganisaation kehittämisen kannalta tästä näkökulmasta on ensinnäkin tärkeää käräjäoikeuksien tuomareiden osaamisen ja ammattitaidon kehittäminen ja turvaaminen, jolla osaltaan varmistetaan käräjäoikeuksien lainkäytön korkea taso. Käräjäoikeusorganisaation on puolestaan oltava sellainen, että se mahdollistaa riittävän osaavien ja ammattitaitoisten kokoonpanojen järjestämisen käräjäoikeuksissa ja yleisemminkin tukee työyhteisön osaamistason kehittämistä. Käräjäoikeusorganisaatiota kehitettäessä on kyettävä huolehtimaan myös käräjäoikeuspalveluiden alueellisesta saatavuudesta.

Kysymys käräjäoikeuksien yksikkökoosta ja niiden määrästä on yksi tuomioistuinlaitoksen rakenteen kehittämisen kannalta keskeisimpiä ja tärkeimpiä kysymyksiä, jolla on heijastusvaikutuksia koko tuomioistuinlaitoksen kehittämiseen ja sen nauttimalle luottamukselle ja arvostukselle. Nähtävissä on, että käräjäoikeuksien nykyisellä tuomiopiiri jaottelulla ja niiden tähän perustuvalla koolla ei voida turvata käräjäoikeuksien laadukasta, luotettavaa ja tehokasta toimintaa tulevaisuudessa.

Käräjäoikeuksien yksikkökoon kasvattamiselle on olemassa runsaasti perusteluja, joita on edellä kuvatuissa ehdotuksissa ja suunnitteluasiakirjoissa pohdittu. Nämä kaikki puhuvat varsin yhdensuuntaisesti käräjäoikeuksien yksikkökoon kasvattamisen puolesta. Käräjäoikeusorganisaatiosta tulee luoda nykyistä joustavampi, käräjäoikeuksien haavoittuvuutta vähentävä, käräjäoikeuksien johtamisjärjestelmää ja hallintoa vahvistava,

tuomareiden tukitoimintoja laajentaa, käräjäoikeuksien turvallisuutta parantaa ja tuomioistuinharjoittelua kehittää koulutuksellisempaan suuntaan.

Seuraavassa on komitean näkökulmasta tarkasteltu lähemmin kahta keskeistä kysymystä, jotka asian punninnassa tulee edellä mainittujen seikkojen lisäksi etenkin ottaa huomioon. Ensinnä on tarkasteltu sitä, mitä käräjäoikeuksien yksikkökoon kasvattaminen merkitsee tuomareiden ja muun käräjäoikeuden henkilöstön osaamisen ja ammattitaidon kannalta. Toiseksi on arvioitu sitä, mitä käräjäoikeuksien yksikkökoon kasvattaminen merkitsee oikeuden alueellisen saatavuuden näkökulmasta.

Osaamisen ja ammattitaidon turvaaminen

Nykyistä suurempien käräjäoikeusyksikköjen keskeisenä etuna olisi, että ne kykenisivät turvaamaan paremmin tuomareiden ja käräjäoikeuksien muun henkilöstön osaamisen ja ammattitaidon. Komitea on pitänyt välttämättömänä, että tuomarit myös käräjäoikeuksissa erikoistuvat (IX.2.2.). Toisaalta komitea on ehdottanut, että käräjäoikeuksien kokoonpanoja vahvistettaisiin vaikeimmissa ja laajimmissa asioissa (VI.4.2.2.).

Pienessä käräjäoikeudessa tuomareiden erikoistumiseen ei ole samalla tavalla mahdollisuuksia kuin suuremmassa käräjäoikeudessa, vaan tuomarit joutuvat käsittelemään laajasti erilaisia asioita. Tämä heikentää mahdollisuuksia kehittää osaamista kovin syvällisesti jonkin erityisen juttutyypin osalta. Jotta tuomareiden erikoistuminen olisi mahdollista, se vaatii tietyn suuruista juttupohjaa, joka on mahdollista saavuttaa vain nykyistä suuremmissa käräjäoikeuksissa. Isossa yksikössä myös kansliahenkilökunta voi erikoistua, jolloin tiedon ja taidon taso kansliahenkilökunnankin suorittamissa tehtävissä voi nousta. Käräjäoikeuksien yksikkökokojen kasvattaminen antaa myös nykyistä paremmat mahdollisuudet kehittää käräjäoikeuksien tuomareita avustavan henkilökunnan rakennetta ja työtehtäviä tuomitsemistoimintaa palvelevaan suuntaan.

Paineet käräjäoikeuksien yksikkökoon kasvattamiselle juuri tuomareiden osaamisen ja ammattitaidon näkökulmasta ovat edelleen kasvaneet viime aikoina. Käräjäoikeuksien pienuutta on pidetty esteenä erikoistumisen toteuttamiselle esimerkiksi nuorisorikostoimikunnan mietinnöstä annetuissa useissa lausunnoissa (Nuorisorikostoimikunnan mietintö 2003:2. Tiivistelmä lausunnoista. Lausuntoja ja selvityksiä 2003:29. Oikeusministeriö). Toimikunta oli esittänyt, että alle 21-vuotiaana tehtyä rikosta koskevat asiat mahdollisuuksien mukaan käsiteltäisiin käräjäoikeudessa niin, että puheenjohtaja olisi erikoistunut sellaisten asioiden käsittelyyn (Nuorisorikostoimikunnan mietintö, KM 2003:2). Toisena ajankohtaisena esimerkkinä voidaan mainita osakeyhtiölakityöryhmän tekemä ehdotus osakeyhtiöoikeudellisten riita-asioiden keskittämisestä tiettyihin käräjäoikeuksiin. Työryhmän mietinnössä on omaksuttu osakeyhtiöoikeudessa siirtyminen kohti joustavampaa sääntelyä ja jättäytyminen nykyistä enemmän yleisten periaatteiden varaan. Työryhmän mukaan tämä asettaa aikaisempaa enemmän vaatimuksia tuomioistuinten ratkaisutoiminnalle. Osakeyhtiöoikeudellisten riita-asioiden määrä on tuomioistuinten käsittelemiin juttumääriin suhteutettuna vähäinen. Tämän vuoksi osakeyhtiöoikeudellisen uudistuksen edellyttämää osakeyhtiöoikeudellisten asioiden erityisosaamista ei muodostu tuomioistuimissa ilman juttujen keskittämistä tiettyihin tuomioistuimiin. Tämän vuoksi työryhmä ehdotti, että osakeyhtiöoikeudelliset riita-asiat keskitettäisiin kuuteen

käräjäoikeuteen, yhteen kussakin hovioikeuspiirissä (Osakeyhtiölakityöryhmän mietintö. Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2003:4).

Osakeyhtiölakityöryhmän esittämää erikoistumistarvetta olisi myös muissa käräjäoikeuksissa harvoin esiintyvissä riita-asioissa kuin osakeyhtiöoikeudellisissa riita-asioissa. Jos käräjäoikeudet olisivat nykyistä selvästi suurempia, ei tällaiselle tiettyjen asiaryhmien keskittämiseksi vielä käräjäoikeusorganisaation sisällä pelkästään tiettyihin käräjäoikeuksiin olisi niin suurta tarvetta, vaan tarvittava osaaminen ja ammattitaito voitaisiin saavuttaa myös pelkästään kussakin käräjäoikeudessa toteutettavan erikoistumisen puitteissa. Vaikka osakeyhtiölakityöryhmän esittämässä asioiden keskittämisessä saavutetaankin osaamisen ja ammattitaidon kehittymisen kannalta erikoistumisesta muutoinkin koituvat edut, merkitsee se toisaalta laajamittaisesti eri asioiden osalta toteutettuna ja osakeyhtiölakityöryhmän esittämällä tavalla pitkälle vietyinä myös haitallisia seurauksia. Käräjäoikeuksien luonne yleisinä tuomioistuimina saattaa esimerkiksi hämärtyä ja kysymys kulloinkin toimivaltaisesta tuomioistuimesta saattaa muodostua ongelmalliseksi. Myös tuomarikunnan osaamisen ja ammattitaidon kannalta sillä voisi olla haitallisia seurauksia.

Käräjäoikeuksien koolla on myös merkitystä henkilöstön rekrytoinnin kannalta, joka puolestaan luo pohjaa työyhteisön osaamisen kehittämiseksi. Jotta käräjäoikeudet voisivat kilpailla tulevaisuudessa osaavasta työvoimasta, on käräjäoikeuksista kehitettävä houkuttelevia ja moderneja työpaikkoja. Jo nykyään ja tulevaisuudessa ehkä entistä enemmän työpaikan houkuttelevuuteen vaikuttaa se, millaiset mahdollisuudet henkilöstöllä on niissä kehittää ammatillista osaamistaan ja erityistietämystään. Tällä voi olla merkitystä etenkin nuorille vasta valmistuneille, jotka harkitsevat mihin tehtäviin ja mille alalle työmarkkinoilla lähtevät suuntautumaan. Toisaalta tällä voi olla myös merkitystä työelämässä jo pitempään olleille, jotka harkitsevat tuomioistuintehtäviin siirtymistä. Kun tuomarin ura tulevaisuudessa on avoin, tämän seikan merkitys korostuu. Etenkin tuomareille asiantuntijatehtävissä kehittyäkseen on tärkeää, että heidän ympärillään on riittävän vahvan ja laaja kollegoiden joukko, joka mahdollistaa ammatillisista kysymyksistä käytävän syvällisen ja monipuolisen pohdinnan ja keskustelut. Laaja asiantuntijoiden joukko ja vahvemmat kokoonpanot mahdollistavat osaltaan myös ammatillisen kehittymisen ja lainkäytön yhtenäisyyden edellytyksenä olevan tiedon siirron tuomareiden kesken.

Oikeuden alueellinen saatavuus

Käräjäoikeuksien määrän vähentäminen on sen aluepoliittisten vaikutusten vuoksi ollut poliittisesti herkkä asia. Tämä näkyi jo alioikeus uudistuksen yhteydessä kun lopulliseen käräjäoikeuksien lukumäärään vaikuttivat määräävästi muut kuin oikeudenhoidolliset näkökohdat. Väestön muutoinkin vähetessä harvaan asutuilta alueilta, pelätään niissä käräjäoikeuden menettämisen olevan yksi lisäaskel alueiden alasajossa. Myös kielikysymykset ovat toisinaan saaneet jossain määrin suhteettoman suuren painoarvon käräjäoikeusorganisaatiota kehitettäessä.

Käräjäoikeusverkkoa rakennettaessa alue- ja kielipoliittiset kysymykset eivät saisi olla määrääviä tekijöitä, vaan käräjäoikeusorganisaatiota kehitettäessä lähtökohtana on oltava oikeudenhoidolliset näkökohdat, jolloin painotetaan niitä seikkoja, joilla on merkitystä ihmisten oikeusturvan toteuttamisen kannalta. Toisaalta oikeusturvan toteutumisen kannalta kielikysymykset ovat erittäin merkittäviä. Tuleva käräjäoikeusorganisaatio on

rakennettava sellaiseksi, että se voi taata oikeusturvan toteutumisen niin suomen- kuin ruotsinkielisen väestönosan kohdalla ja että perustuslain 17 §:ssä perusoikeutena turvattu jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan. Kansainvälistymisestä johtuen kielikysymys tulee kuitenkin nähdä tätä laajempanakin, välttämätöntä huomiota vaativana kysymyksenä.

Käräjäoikeusverkko on jo nykyisin niin harva, että tuomioistuinpalveluiden järjestämisessä ei ole kysymys samalla tavalla maantieteellisesti kattavista palveluista kuin on esimerkiksi peruskoulutuksen, perusterveydenhuollon, sosiaalihuollon tai kuntien tekniseen infrastruktuuriin kuuluvien palveluiden järjestämisessä. Maassamme on yhteensä 446 kuntaa ja käräjäoikeuksia on syksyllä 2003 puolestaan 63. Siten käräjäoikeusverkon harventamisessa ei ole kysymys tästä näkökulmasta mitenkään radikaalista leikkauksesta alueiden palvelujen saannissa, koska käräjäoikeuksien määrä on jo nykyisin kuntien määrään nähden vähäinen.

Kun otetaan huomioon, että suuri osa ihmisistä ei tarvitse käräjäoikeuspalveluja koko elämänsä aikana tai joudu ottamaan niihin yhteyttä ja että niilläkin, jotka joutuvat käräjäoikeuden kanssa tavalla tai toisella tekemisiin, on kysymys lähes yksittäisestä tapauksesta elämän aikana, ei käräjäoikeusverkon tiheydelle tarvitse asettaa samanlaisia vaatimuksia kuin esimerkiksi sosiaali- ja terveystieteiden sekä opetustoimen kaltaisten peruspalveluiden organisoimiselle asetetaan. Oikeudenkäyntimenettelyjen kehittyminen käräjäoikeuksissa on myös johtamassa siihen, että oikeudenkäyntiin tavalla tai toisella osallistuvien ei enää kaikissa tapauksissa tarvitse mennä fyysisesti käräjäoikeuteen, vaan yhteydenpito sinne hoituu postitse, sähköisiä tiedonsiirtomenetelmiä käyttäen, puhelimitse tai videoyhteyksien välityksellä.

Ihmisten oikeuksien toteutumisen kannalta on tärkeää kehittää alueilla oikeudellista neuvontaa ja konflikteja ennalta estäviä rakenteita, jota koskevia ehdotuksia komitea on tehnyt jaksossa VIII.1.2. Näille tuomioistuinmenettelyä usein edeltäville palveluille ihmisillä on käräjäoikeuspalveluja huomattavasti useammin tarvetta, joten palveluverkoston tiheydelle ja alueelliselle saatavuudellekin tulee asettaa korkeampia vaatimuksia. Tämän suuntaisesti vaikuttaa myös se, että oikeudellista neuvontaa annettaessa on usein neuvontatilanteen luonteen vuoksi tarpeen asiakkaiden läsnäolo.

Käräjäoikeuksien määrä on kuitenkin näistä huomautuksista huolimatta yhteydessä oikeuden alueellisen saatavuuden toteutumiseen. Kuten mietinnössä toisaalla on esitetty, alueellinen keskittyminen on maassamme edelleen jatkunut (II.2.). Toisaalta näköpiirissä olevana aikana myös maamme ns. syrjäalueet tulevat säilymään asutettuina, vaikka väestö niissä väheneekin ja väestörakenne muutenkin näillä alueilla muuttuu. Myös näiden alueiden käräjäoikeuspalveluista on jatkossa huolehdittava ja estettävä sellaisten tilanteiden syntyminen, että käräjäoikeusverkon harvuus estää esimerkiksi siitä aiheutuvista kustannuksista johtuen tosiasiallisesti ihmisiä peräämästä oikeuksiaan käräjäoikeudessa.

Yksi keino turvata käräjäoikeuspalveluiden alueellista saatavuutta jatkossakin on säilyttää käräjäoikeuden sivuistuntopaikka sellaisella paikkakunnalla, josta käräjäoikeus lakkautetaan. Käräjäoikeuksia yhdistettäessä näin on meneteltykin. Toisaalta kehityksen suuntana on ollut alioikeusuudistuksen yhteydessä perustettujen sivuistuntopaikkojen

tarpeellisuuden kriittinen tarkastelu, joka on johtanut joissakin tapauksissa sivuistuntopaikkojen lakkauttamiseen.

Lähtökohtaisesti sivuistuntopaikat ovat hyvä keino viedä käräjäoikeuksien istuntopalveluja pitkien etäisyyksien ja heikkojen liikenneyhteyksien päähän etenkin rikosasioissa. Sivuistuntopaikkojen huono puoli on niiden lähes väistämättä heikompi istuntosali-infrastruktuuri kuin on mahdollista järjestää käräjäoikeuden pääkanslian yhteydessä sijaitseviin istuntotiloihin. Sivuistuntotiloihin ei ole mahdollista järjestää esimerkiksi kunnollisia kirjastopalveluja, joita voidaan tarvita paitsi istuntoasioita valmisteltaessa myös istunnon aikana ilmaantuneita yllättäviä kysymyksiä ratkaistaessa. Myös turvallisuusjärjestelyjen taso on sivuistuntopaikoissa usein heikko. Kuitenkin tuomioistuimessa asioivien ja tuomioistuimen henkilökunnan turvallisuudesta on kyettävä huolehtimaan myös sivuistuntopaikoissa. Tuomioistuinten turvallisuuskysymyksiin on jo jouduttu paneutumaan aikaisempaa huomattavasti syvällisemmin ja näköpiirissä on turvallisuuskysymysten korostuminen entisestään. Sivuistuntopaikoja säilytettäessä tulisikin samalla varmistaa, että niissä kyetään oikeudenkäynnit toteuttamaan paitsi luotettavalla ja ihmisten oikeusturvan takaavalla tavalla myös muutoinkin turvallisesti.

Toinen tulevaisuudessa nykyistä selkeästi käyttökelpoisempi mahdollisuus viedä istuntopalveluja syrjäseuduille on puhelin- ja videotekniikan hyväksikäyttäminen oikeudenkäynneissä. Äskettäin oikeudenkäymiskaareen on otettu säännökset siitä, millä edellytyksillä oikeudenkäynnissä voidaan kuulla asianosaisia tai todistajia videoyhteyden välityksellä (OK 17:34a §, 51 § ja 65 §; 360/ 2003) ja tuomioistuimia on alettu hiljalleen varustamaan videoyhteyksiin tarvittavalla tekniikalla. Oikeudenkäynnin keskeiset suullisuus- ja välittömyysperiaatteet ovat siten muotoutumassa hieman uudella, nykyaikaisen yhteiskunnan olosuhteita paremmin vastaavalla tavalla.¹

Videotekniikan hyväksikäyttäminen oikeudenkäynneissä voitaisiin järjestää esimerkiksi komitean esittämien alueellisten oikeuspalvelukeskusten yhteydestä (VIII.1.2.). Tietoyhteiskunnan kehittyminen voi antaa myös muita mahdollisuuksia asian järjestämiseen, kun todennäköisesti yhä useammilla yhteiskunnan sektoreilla tulee tarve vastaavanlaiseen modernin tekniikan hyväksikäyttämiseen. On myös mahdollista, että kehittyvä langaton viestintä avaa tässä suhteessa sellaisia uusia mahdollisuuksia hyvinkin nopeasti, mitkä eivät vielä ole näkyvillä.

Kolmas mahdollisuus säilyttää käräjäoikeuspalveluja käräjäoikeuksia yhdistettäessä on säilyttää sivukanslia entisellä käräjäoikeuden sijaintipaikkakunnalla. Kokemukset sivukanslioista eivät kuitenkaan ole olleet kovin hyviä. Esimerkiksi työyhteisön kehittämisen kannalta ne saattavat muodostua monella tapaa ongelmallisiksi. Myös Ruotsissa käräjäoikeusorganisaation uudistamisen yhteydessä on arvioitu sivukanslioiden toimivuutta ja suhtauduttu tältä pohjalta niiden perustamiseen kielteisesti.

¹ Tuomioistuinten ulkopuolella esimerkiksi liike-elämässä, koulumaailmassa ja terveydenhuollossa videotekniikkaa käytetään maassamme jo laajasti ja menestyksekkäästi hyväksi. Esimerkiksi erikoislääkäripalveluja on videoyhteyksien kautta voitu tehokkaasti viedä syrjäseuduille ilman, että potilaiden olisi tarvinnut matkustaa jopa satojen kilometrien päästä lääkärin vastaanotolle keskussairaalaan. Tuomioistuimissa videoyhteyksiä voidaan tulevaisuudessa hyödyntää myös muutoin kuin oikeudenkäynneissä. Esimerkiksi erilaisissa laatu- ja kehittämishankkeissa välttämätön tuomioistuinten välinen yhteydenpito voidaan tulevaisuudessa toteuttaa osin videoneuvotteluina, jolloin vältytään runsaasti aikaa ja kustannuksia vieraalta matkustamiselta.

Ruotsinkielisten käräjäoikeuspalveluiden turvaamiseksi on tärkeää toteuttaa käräjäoikeuslakityöryhmän ehdotus, että säädettäisiin mahdollisuus perustaa virka-alueeltaan kaksikielisiin käräjäoikeuksiin osastoja erityisesti sen varmistamiseksi, että suomen- ja ruotsinkielinen väestö saa oikeuspalveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Tällainen osasto perustamalla turvattaisiin kansliapalvelujen ja istuntokäsittelyn hoitaminen erityisesti ruotsiksi sellaisissa käräjäoikeuksissa, joiden henkilöstö ei kauttaaltaan hallitse riittävästi molempia kansalliskieliä käytännössä. Osastolle voitaisiin kohdentaa virkoja ja edellyttää niissä syvällisempää taitoa siinä kielessä, jolla osasto on tarkoitettu palvelemaan, kuin käräjäoikeuden muissa viroissa (ks. edellä mainittu käräjäoikeuslakityöryhmän mietintö).

Muita näkökohtia

Käräjäoikeuksien yksikkökokoja koskevassa keskustelussa on pidettävä mielessä, että siitä aiheutuu myös haitallisia seurauksia. Tällaiset organisaatiota koskevat isot rakenteelliset muutokset saattavat vaikuttaa haitallisesti etenkin käräjäoikeuksien henkilöstön asemaan. Käräjäoikeusverkon harventaminen voi myös pidentää käräjäoikeuksissa asioivien matkoja ja näin lisätä heille aiheutuvia kustannuksia. Käräjäoikeusorganisaation kehittämistä pitäisi siitä näistä näkökulmista aiheutuvien ongelmien sijasta tarkastella kuitenkin ennen muuta siitä näkökulmasta, mitä etuja sillä on saatavissa koko oikeushoidon kokonaisuudelle käräjäoikeuksien oikeuspalvelujen laadun paranemisen myötä. Toisaalta käräjäoikeuksien yhdistämisestä aiheutuvia haittoja on pyrittävä kaikin tavoin minimoimaan.

Komitea on esittänyt kiinteistöjä koskevien kirjaamisasioiden, riidattomien velkomusasioiden ja eräiden muiden vähäisempien asiaryhmien siirtämistä pois käräjäoikeuksista (V.3.4.). Tämä ehdotus ei ole sidoksissa käräjäoikeuksien yksikkökoon kasvattamiseen, vaan käräjäoikeuksien yksikkökoon suurentaminen on välttämätöntä toteutettiinpa näiden asiaryhmien siirto pois käräjäoikeuksista tai sitten ei. Tosiasia kuitenkin on, että asiaryhmien siirto merkitsisi pienten käräjäoikeuksien lakkauttamista, koska näiden asiaryhmien käsittely on ollut niissä keskeinen työllistävä tekijä.

Käräjäoikeuksien tuomiopiirirajoihin ei saisi liian määrävästi vaikuttaa muun valtionhallinnon toimialuejako ja sitä koskeva lainsäädäntö kuten vuonna 1997 voimaantullut maakuntajakolaki tai 1.1.1995 toteutettu kihlakuntajako. Näiden hallinnollisten toimialueiden – etenkin maakuntajaon – muodostamisen perusteet ovat jossain määrin erilaiset kuin käräjäoikeuden tuomiopiirirajojen perusteet. Tuomiopiirirajoja suunniteltaessa muun hallinnon aluejako voidaan kuitenkin ottaa mahdollisuuksien mukaan huomioon.

Komitean kannanotto

Uudistustyötä käräjäoikeuksien yksikkökoon kasvattamiseksi ja niiden määrän vähentämiseksi tulee jatkaa ja voimistaa. Käräjäoikeudessa tuomareiden vähimmäismäärän tulisi käräjäoikeuksien yksikkökoon suurentamisella tavoiteltavien etujen saavuttamiseksi olla kahdeksasta kymmeneen tuomaria, mielellään jonkin verran tätä suurempikin. Toisaalta Suomi on maantieteellisesti niin laaja maa, että käräjäoikeuspalveluiden alueellisen saatavuuden turvaamiseksi ei voitane kaikissa maan osissa – esimerkiksi Pohjois-Suomessa – muodostaa tuomarimäärältään tämän tavoitteen kokoisia käräjäoikeuksia. Käräjäoikeuksien

määrä ja sijainti tarkentuu asian jatkovalmisteluissa, mutta komitea on arvioinut käräjäoikeuksien tarpeelliseksi määräksi tulevaisuudessa 30 – 40.

Yleisissä tuomioistuimissa tapahtuvan lainkäytön painopisteen tulee olla käräjäoikeuksissa. Tähän pääsemiseksi ja lainkäytölle tulevaisuudessa asetettaviin laadullisiin odotuksiin vastaamiseksi komitea on tehnyt useita tuomareiden osaamiseen ja ammattitaitoon, käräjäoikeuksien kokoonpanoihin, muutoksenhakumenettelyyn käräjäoikeudesta hovioikeuksiin, käräjäoikeuden oikeudenkäyntimenettelyihin ja tuomioistuinten hallintoon ja johtamiseen liittyviä kehittämisehdotuksia käräjäoikeuksien lainkäytön laadun korkean tason turvaamiseksi. Käräjäoikeuksien yksikkökokoja suurentamalla varmistetaan osaltaan näihin tavoitteisiin pääsemistä.

Käräjäoikeusorganisaatiota kehitettäessä tulee turvata käräjäoikeuspalveluiden saatavuus myös ruotsinkielisille.

3. Hovioikeuksien asema oikeusastejärjestyksessä

3.1. Yleistä

Muutoksenhakujärjestelmämme riita- ja rikosasioissa on viimeisen kymmenen vuoden aikana ollut lukuisten eri lainvalmisteluryhmien pohdittavana. Erytystä kiinnostusta on ollut siihen, miten muutoksenhaku käräjäoikeudesta hovioikeuteen tulisi järjestää. Tämä kysymys on ollut äskettäin kaksi kertaa myös eduskunnan käsiteltävänä. Eduskunta on molemmilla kerroilla monipuolisen keskustelun jälkeen ottanut hallituksen esityksistä jossakin määrin poikkeavan kannan näihin kysymyksiin. Näköpiirissä ei ole kaikkien hyväksymää uudenlaista ratkaisua muutoksenhakuun. Uusimmat eduskunnan hyväksymät merkittävät muutokset hovioikeusprosessiin tulivat voimaan 1.10.2003, eikä niiden toimivuudesta ole niin muodoin vielä kokemuksia.

Muutoksenhakumenettelyn järjestämisessä ovat yleisesti ottaen vastakkain muutoksenhakijan oikeusturva sekä toisaalta prosessiekonomia ja muutoksenhakijan vastapuolen oikeusturva. Muutoksenhakijan oikeusturva liittyy puolestaan tärkeällä tavalla koko tuomioistuinlaitoksen tehtävään yhteiskunnassa. Muutoksenhaun tavoitteenahan on saada tuomioistuimessa tehty virheellinen päätös oikaistuksi. Tätä tavoitetta palvelee muutoksenhakuoikeuden mahdollisimman rajoittamaton käyttömahdollisuus sekä se, että toisessa oikeusasteessa on mahdollisimman hyvät mahdollisuudet tutkia asiaa uudelleen. Meillä ei ole mitenkään harvinaista, että esimerkiksi käräjäoikeudessa annettu tuomio muuttuu ylemmässä oikeusasteessa. Tätä voidaan pitää myös osoituksena muutoksenhakujärjestelmän todellisesta toimivuudesta ja tarpeesta. Tästä näkökulmasta katsottuna muutoksenhakujärjestelmän tulisi olla kattava ja toisen oikeusasteen tutkimismahdollisuuksien tulisi olla vähintään samalla tasolla kuin ensimmäisen oikeusasteen. Laaja muutoksenhakuoikeus ja muutoksenhakuasteen asianmukaiset keinot tutkia juttu uudelleen painottavat prosessijärjestelmän aineelliseen totuuteen tähtääviä näkökohtia: virheelliset tuomiot tulee saada oikaistuksi. Muutoksenhaulla on tärkeä merkitys myös ratkaisutoiminnan yhdenmukaisuuden kannalta, mikä toteuttaa sitä, että henkilöt ovat yhdenvertaisia lain edessä.

Prosessiekonomian ja muutoksenhakijan vastapuolen näkökulmasta taas tulisi antaa entistä enemmän painoarvoa jo annetulle ensimmäisen oikeusasteen tuomiolle. Tästä näkökulmasta katsottuna painotetaan oikeusvarmuuden ja oikeusriidan aikaisen lopettamisen puolesta puhuvia argumentteja ja pyritään lisäämään ensimmäisen oikeusasteen menettelyn tuomion hyvää laatua ja arvovaltaa ja näillä toimilla vähentämään muutoksenhakemisen merkitystä. Jos muutoksenhakuoikeus ylipäättään on, sen tulisi kohdistua vain ilmiselviin virheisiin, ja ylemmän oikeusasteen tulisi ”vain” tutkia, onko ensimmäisen oikeusasteen tuomio virheellinen. Tätä tavoitetta tukee myös se, että toisessa oikeusasteessa asiaa ei enää kaikissa tapauksissa tutkita niin sanotussa täysitutkintaisessa menettelyssä vaan jossakin tällaista menettelyä summaarisemmassa menettelyssä, esimerkiksi seurantamenettelyssä tai kirjallisessa menettelyssä.

3.2. Mahdollisuuksia muutoksenhakujärjestelmän kehittämiseen

Erityismenettely näytöltään laajoille ja monimutkaisille asioilla

Muutoksenhakujärjestelmän yhtenä keskeisenä epäkohtana tarkoituksenmukaisuusnäkökulmasta on näytöltään monimutkaisten ja laajojen juttujen käsittely monessa oikeusasteessa. Tiedetyt isot riita- tai rikosasiat tai periaatteellisesti muutoin tärkeät asiat ovat tavallisesti sellaisia, joissa jo etukäteen ennen edes ensimmäisen oikeusasteen käsittelyn alkamista saatikka sen antamaa ratkaisua on jo selvää, että oli ratkaisu ensimmäisessä oikeusasteessa mikä tahansa – ja miten korkeatasoisesti perusteltu tahansa – jutun hävinnyt osapuoli ei tule tyytymään ensimmäisen oikeusasteen ratkaisuun, vaan hän tulee valittamaan tuomiosta ylempään oikeusasteeseen, ja jos sekään ei tuota tulosta korkeimpaan oikeuteen. Käytännössä tällaisia asioita on esiintynyt. Näissä tapauksissa tavallista on se, että oikeudenkäyntiaineistoa on paljon. Usein voidaan kuulla lukuisia, ehkä useita kymmeniä henkilötodistajia, joiden kertomusten arviointi on olennainen osa koko prosessia. Kun ensimmäisen asteen tuomioistuimen ratkaisu on saatu ja asiasta valitetaan muutoksenhakutuomioistuimeen, ei muutoksenhakemusta käytännössä voida todellisuudessa arvioida toimittamatta oikeudenkäyntiä pitkälle uudelleen. Juuri näissä tilanteissa toisaalta korostuu tarve saada ensimmäisen oikeusasteen ratkaisulle enemmän painoarvoa, koska laajan jutun uudelleen käsittely on prosessiekonomian ja ensimmäisessä asteessa voittaneen oikeusturvan kannalta hyvin haitallista. Näissä tapauksissa voidaan järjestelmää arvostella siitä, että voimavaroja ”tuhlataan” kahteen perusteelliseen käsittelyyn. Asioissa, joissa esimerkiksi henkilötodistelua on vähän, prosessiekonomian kannalta ei ole niin merkittävää se, että esimerkiksi kahta tai enintään muutamaa henkilöä kuullaan toisessa oikeusasteessa uudelleen.

Edellä sanottuun ongelmaan voitaisiin etsiä ratkaisua siitä lähtökohdasta, että tiettyjen kriteerien avulla pyrittäisiin jo etukäteen valitsemaan sellaiset asiat, joiden ratkaisu edellyttää ensimmäisen oikeusasteen käsittelyltä erityisiä oikeusturvatakeita ja laatua. Jos ensimmäisen oikeusasteen käsittelylle voitaisiin mahdollistaa yhtä hyvät oikeusturvatakeet, jotka nykyisin saadaan vasta muutoksenhakumenettelyssä toisessa oikeusasteessa, voitaisiin samalla argumentoida sen puolesta, ettei toiseen tuomioistuinkäsittelyyn ehkä olisi yhtä suurta tarvetta.

Ensimmäisen oikeusasteen oikeusturvatakeiden parantamiseen voidaan esittää erilaisia keinoja. Keskeinen kehittämismuoto on se, että näissä tietyissä jutuissa lisättäisiin kollegiaalisen päätöksenteon käyttöä heti käräjäoikeudessa siten, kuin edellä on käräjäoikeuksien kokoonpanojen vahvistamisen osalta esitetty (VI.4.2.2.). Tämän lisäksi voitaisiin luoda muitakin käräjäoikeusmenettelyn oikeusturvaa parantavia mekanismeja. Esimerkiksi komitean esittämät tuomareiden osaamisen ja ammattitaidon kehittäminen koulutuksen ja rekrytoinnin sekä erikoistumisen kautta vaikuttavat suoraan käräjäoikeuskäsittelyn oikeusturvatakeisiin (IX). Asianosaisten oikeusturvatakeiden parantamiseen tähtäävät myös komitean esittämät keinot oikeudenkäyntiavustajien osaamisen ja ammattitaidon kohentamiseksi (VII). Toisaalta nämä keinot oikeusturvatakeiden parantamiseksi ja myös komitean tärkeänä pitämä oikeudenkäyntimenettelyn koetun oikeudenmukaisuuden kehittäminen (III.7. ja VI.4.3.) olisivat omiaan lisäämään luottamusta käräjäoikeuden ratkaisun oikeellisuuteen ja sen arvovaltaa, mikä jo sellaisenaan saattaisi vähentää asianosaisten tarvetta hakea muutosta käräjäoikeuden ratkaisuun.

Kun käräjäoikeuskäsittelyn oikeusturvatakeita vahvistetaan, tulee uudella tavalla mahdolliseksi arvioida sitä, voitaisiinko muutoksenhaku ensimmäisen oikeusasteen tuomioon tavalla tai toisella rajoittaa. Mitä enemmän oikeusturvatakeita voitaisiin jo ensimmäisessä oikeusasteessa parantaa, sitä vähemmän olisi perusteita säilyttää muutoksenhakuun liittyviä oikeusturvatakeita yhtä kattavina kuin ne ovat nyt. Muutoksenhakuoikeutta hovioikeuteen voitaisiin voimakkaasti rajoittaa, tai sitten suoraan määrätä, että muutoksenhaku tällaisissa asioissa ei menisi lainkaan hovioikeuteen vaan muutoksenhakureittinä olisi suoraan valituslupan pyytäminen korkeimmalta oikeudelta (kuten esimerkiksi maa-oikeusasioissa nykyisin).

Keskeiseksi muodostuu kysymys siitä, miten voidaan valikoida ne asiat, joissa noudatetaan erityismenettelyä. Kriteerit tulisi määritellä laissa ja mahdollista olisi, että esimerkiksi käräjäoikeus jossakin menettelyssä voisi ratkaista, ovatko edellytykset erityismenettelyn käyttämiseksi olemassa yksittäisessä tapauksessa. Asianosaisten kannalle asian suhteen voitaisiin antaa merkitystä, mutta asianosaisten kielteinen suhteutuminen ei voisi sellaisenaan poissulkea erityismenettelyä. Asianosaisten suostuessa erityismenettelyä voitaisiin aina noudattaa.

Eryitysmenettelyn suhde perustuslain ja osittain myös ihmisoikeussopimusten määräyksiin aiheuttaa omia kysymyksiään, jotka olisi ratkaistava. Perustuslain mukaan oikeus hakea muutosta turvataan lailla. Ratkaistavaksi kysymykseksi nousee, onko esimerkiksi edellä mainittujen erityisten - jo ensimmäisen asteen oikeudenkäyntiin liittyvien - oikeusturvatakeiden johdosta perustuslain kannalta riittävää, että asianosaisella on muutoksenhakuoikeutena rajoittamaton oikeus hakea valituslupaa korkeimmalta oikeudelta. Tarvittaessa näitä tilanteita varten voitaisiin myös luoda oma erityinen valituslupaperuste, jonka perusteella asianosaisella olisi nykyistä suurempi todennäköisyys saada näissä asioissa valituslupa.

Tässä kehittämismallissa johdonmukaisuusnäkökulmasta olisi ongelmana, että se johtaisi näytöltään monimutkaisissa ja laajoissa asioissa muutoksenhaun rajoittamiseen mutta pienemmissä asioissa muutosta puolestaan saisi hakea rajoituksetta. Tätä voidaan kritisoida myös oikeusturva- ja yhdenvertaisuusnäkökulmasta.

Muutoksenhakurajoitukset näyttöratkaisuun

Kuten edellä on jo ilmennyt, nykyistä muutoksenhakujärjestelmää on arvosteltu prosessiekonomisista lähtökohdista erityisesti sen vuoksi, että muutoksenhakutuomioistuimessa tulee pidettäväksi paljon voimavaroja vaativia suullisia käsittelyjä. Tämä arvostelu on kohdistunut ylipäätään suullisten käsittelyjen järjestämiseen eikä vain edellä tarkoitettuihin monimutkaisiin tai laajoihin juttuihin.

Suullinen käsittely tulee nykyisin pidettäväksi nimenomaan siitä syystä, ettei ole mahdollista arvioida uudelleen käräjäoikeudessa tehtyä suullisen näytön arviointia koskevaa ratkaisua ilman kyseisen henkilötodistelun vastaanottamista uudelleen. Ylempi oikeusaste ei voi oikeusturvaa vaarantamatta pelkästään tallenteisiin perustuvalla näytön uudelleen arvioinnilla päätyä eri ratkaisuun kuin mihin itse henkilöt välittömästi suullisesti kuullut alempi oikeus. Tämä periaate, joka vahvistettiin lailla vuoden 1998 hovioikeusuudistuksessa, oli ollut voimassa korkeimman oikeuden vakiintuneessa oikeuskäytännössä jo 1990-luvun alkupuolelta lukien. Periaate on hyväksyttävä sen vuoksi, ettei olisi oikeusturvan kannalta perusteltua, että muutoksenhakuasteella olisi käytössään ensimmäistä oikeusastetta huonommat välineet asian ratkaisemiselle.

Näyttökysymyksen ratkaiseminen on vaativa, ainutkertainen tapahtuma. Järjestelmä, jossa myös näyttökysymyksen ratkaisemiseen on asianosaisilla rajoittamaton muutoksenhakuoikeus, edellyttää välttämättä sitä, että suullinen todisteltu näyttöratkaisun riitauttamistilanteessa otetaan pääsääntöisesti uudelleen vastaan muutoksenhakutuomioistuimessa. Tähän on päädytty myös uudessa 1.10.2003 voimaan tulleessa seulontamenettelyssä.

Näyttökysymysten uudelleen arviointiin muutoksenhakuasteessa liittyy kuitenkin myös ongelmia. Osa ongelmista on *prosessiekonomisia*: henkilöiden uudelleen kuuleminen aiheuttaa paljon kustannuksia ja vaivaa asianosaisille, kuultaville henkilöille ja oikeuslaitokselle. Mutta ongelmat eivät ole vain taloudellisia. Myös *oikeusturvan* kannalta voidaan uudelleen kuulemista arvostella ainakin kahdesta näkökulmasta. Ensinnäkin uudelleen kuuleminen muutoksenhakutuomioistuimessa tapahtuu aina jonkin ajan, useissa tapauksissa suhteellisen pitkän ajan, kuluttua siitä hetkestä, jolloin ensimmäinen kuuleminen tuomioistuimessa tapahtui. Tältä osin voidaan väittää, että kuultavien henkilöiden muistikuvat tapahtumista eivät voi olla enää yhtä hyviä kuin ensimmäisellä kerralla. Vastaavasti oikeusturvaa heikentävää voi olla sekin, että kuultavat henkilöt voivat kuulemisten välisenä aikana perehtyä omaan ja muiden kuultavien kertomuksiin ja tarkistaa omaa autenttisempaa kertomustaan tuon tiedon varassa. Toiseksi kaksivaiheinen prosessi pidentää käsittelyaikoja. Jos oikeudenkäynti joudutaan käymään pitkälle uudelleen, tarkoittaa se luonnollisesti oikeudenkäynnin pitkittymistä, millä on monia haitallisia seurauksia (ks. VI.4.4.).

Edellä sanottujen seikkojen johdosta muutoksenhakujärjestelmää voitaisiin muuttaa myös siten, että otettaisiin käyttöön muutoksenhakurajoituksia näyttökysymykseen. Laissa voitaisiin säätää, ettei ensimmäisen oikeusasteen näyttökysymykseen antamasta ratkaisusta saisi enää valittaa muutoksenhakuasteeseen. Näyttökysymys ratkaistaisiin tuomioistuimessa periaatteessa vain kerran, ja ainoastaan oikeuskysymyksen osalta olisi asianosaisilla käytössään vapaa muutoksenhakuoikeus. Tämä järjestelmä mahdollistaisi muutoksenhakuasteen riittävän nopean ja tehokkaan käsittelyn, koska siellä ei olisi enää tarpeen kuulla ketään ainakaan todistelutarkoituksessa.

Myös tässä mallissa tulisi ensimmäisen oikeusasteen näyttöratkaisuun liittyviä oikeusturvatakeita parantaa siten, kuin edellä on kerrottu. Mallia voitaisiin edelleen kehittää myös siten, että tietyissä esimerkiksi nykyisin tuomionpurkutyypillisissä tilanteissa myös muutoksenhaku näyttökysymykseen voitaisiin erityistilanteissa sallia. Olennaista kuitenkin olisi se, että lähtökohtaisesti ensimmäisen oikeusasteen suorittama näytön arviointia koskeva ratkaisu olisi lopullinen. Näiden oikeusturvaa edistävien toimenpiteiden johdosta käräjäoikeuskäsittelyn oikeusturva paranisi edellä käsiteltyjen näytöltään laajempien ja monimutkaisempien lisäksi niissäkin yleensä vähäisemmissä ja oikeudenkäyntiaineistoltaan suppeammissa asioissa, joissa asia voitaisiin ratkaista vain yhden ammattituomarin voimin. Tuomioistuinharjoittelun kehittäminen komitean esittämään suuntaan parantaisi puolestaan oikeusturvaa tuomioistuinharjoittelijoiden käsittelemissä vähäisissä asioissa, sillä notaarit saisivat nykyistä perusteellisemmän koulutuksen ja valmiudet asioiden ratkaisemiseen (IX.4.3.).

Tässä mallissa perusongelmana on, ettei näyttökysymysten ja oikeudellisten kysymysten erottaminen toisistaan ole käytännössä aina yksiselitteistä. Tämä tulkinnanvaraisuus voi johtaa siihen, että muutoksenhakijoiden ja muutoksenhakutuomioistuimen voimavaroja käytetään yhä enemmän sen ennakkokysymyksen pohtimiseen, onko väitetty kysymys oikeus- vai näyttökysymys (esimerkkinä voidaan todeta, että näytön riittävyttä koskeva kysymys on aina normatiivinen). Tällaisten kysymysten arviointi puolestaan veisi voimavaroja varsinaisen muutoksenhaun kohteena olevan kysymyksen ratkaisulta.

Näyttökysymysratkaisuun tehtäviä muutoksenhakukieltoja voitaisiin pohtia joko yleisinä, kaikkiin asioihin kohdistuvina tai sitten olisi mahdollista sekin, että muutoksenhakua näyttökysymyksissä rajoitettaisiin vain edellä sanotuissa laajaa henkilötodistelua ensimmäisessä oikeusasteessa vaativissa jutuissa. Jälkimmäisessä tapauksessa tulisi ratkaista se kysymys, miten voidaan valikoida ne jutut, joissa noudatetaan valituskieltoa. Ongelmana tässäkin olisi edellä jo mainittu epäjohdonmukaisuus, että näytöltään monimutkaisissa ja laajoissa asioissa muutoksenhakua olisi rajoitettu mutta pienemmissä asioissa muutosta saisi hakea rajoituksetta. Toisaalta olisi mahdollista harkita sitäkin, että muutoksenhakua näyttökysymykseen rajoitettaisiin pelkästään vähäisemmissä asioissa, kuten on tehty useissa Euroopan unionin jäsenmaissa käytössä olevissa ns. vähäisiä vaatimuksia koskevissa menettelyissä (VI.4.6.).

Mikäli muutoksenhakukielto näyttökysymyksissä otettaisiin käyttöön yleisesti kaikissa jutuissa, tällä olisi vaikutusta eri oikeusasteiden tehtäviin kolmiportaisessa tuomioistuinjärjestelmässä. Kun jo hovioikeus voisi keskittyä pelkästään oikeuskysymyksen ratkaisemiseen, muuttuisi nykyinen korkeimman oikeuden rooli kohti entistä puhtaampaa prejudikaattituomioistuinta, mitä komitea on edellä pitänyt tavoiteltavana kehityssuuntana. Näyttökysymyksiä ei sielläkään voitaisi varsinaisen muutoksenhaun yhteydessä enää tutkia.

Myös tämän mallin eri muotojen suhde perustuslakiin ja osittain ihmisoikeussopimukseen tulisi tarkemmin selvittää.

Ennakkoratkaisupyynnöksiä korkeimmalta oikeudelta ja ohivalitusmahdollisuus

Muutoksenhakutoimikunnan jatkotietämissä (KM 2002:8) on pohdittu ennakkoratkaisupyynnöksiä tai ohivalitusmahdollisuuden käyttöön ottamista käräjäoikeuden käsiteltävissä asioissa. Ennakkoratkaisupyynnössä olisi kysymys siitä, että käräjäoikeus

pyytäisi käsittelemässään asiassa korkeimmalta oikeudelta sitovan laintulkintaohjeen eli ennakkoratkaisun ennen asian ratkaisemista. Ohivalituksessa puolestaan olisi kysymys siitä, että käräjäoikeus ensin ratkaisisi asian mutta ratkaisusta voitaisiin valittaa hovioikeusvaihe sivuuttaen suoraan korkeimpaan oikeuteen (vrt. edellä kuvattu erityismenettely näytöltään laajoille ja monimutkaisille asioille). Molempien menettelyjen pääasiallisena tavoitteena on nopeuttaa käytävää oikeudenkäyntiä. Vaikka muutoksenhakutoimikunta ei ole pitänyt näiden menettelykeinojen käyttöön ottamista nyt tarpeellisena, tulisi niitä muutoksenhakujärjestelmän jatkokehittämishankkeiden yhteydessä selvittää ja harkita uudelleen.

Hovioikeuksien tuomiopiirit, määrä ja alueellinen sijoittuminen

Komitea ei ole tarkastellut nykyisten hovioikeuksien tuomiopiirirajojen, hovioikeuksien määrän tai niiden alueellisen sijoittumisen tarkoituksenmukaisuutta. Muutoksenhakujärjestelmän kehittäminen komitean edellä hahmottelemaan suuntaan merkinnee kuitenkin pitkällä tähtäimellä sitä, että hovioikeuksien tuomiopiirirajat, hovioikeuksien määrä ja niiden alueellinen sijoittuminen tulisi ottaa perusteellisen ja ennakkoluulottoman tarkastelun alaiseksi. Toisaalta komitean tarkasteleman aikajakson kuluessa (10-20 vuotta) myös väestön alueellinen sijoittuminen muuttunee niin merkittävästi, että sekin osaltaan tekee tarpeelliseksi näiden kysymysten selvittämisen. Kysymykseen vaikuttaa lisäksi se, kyetäänkö resurssien jakamista tuomioistuinten kesken kehittämään nykyistä joustavammaksi kuten komitea on toisaalla esittänyt (VI.4.4.).

Komitean kannanotto

Komitea pitää tärkeänä tavoitteena, että lainkäytön painopiste yleisten tuomioistuinten toimialalla olisi käräjäoikeuksissa. Hovioikeuden tehtävänä tulisi olla ensisijassa sen kontrolloiminen, ettei käräjäoikeuden ratkaisu ole virheellinen.

Tämän tavoitteen saavuttamiseksi komitea on tehnyt lukuisia ehdotuksia käräjäoikeuksien vahvistamiseksi ja oikeusturvan parantamiseksi käräjäoikeusmenettelyssä. Käräjäoikeuksien vahvistaminen komitean esittämällä tavalla antaa mahdollisuuden arvioida uudelleen hovioikeuksien asemaa ja tehtäviä oikeusastejärjestyksessä. Sen jälkeen kun jo käräjäoikeudessa ensimmäisenä oikeusasteena on varmistettu asianosaisille riittävän hyvät oikeusturvatakeet, voidaan pitkällä aikavälillä harkita sitä, voitaisiinko muutoksenhakua käräjäoikeuden tuomiosta tavalla tai toisella rajoittaa esimerkiksi näyttökysymyksissä.

Komitean pysyvän asiantuntijan Laukkasen mielestä muutoksenhakuoikeuden rajoittaminen näyttökysymyksissä ei ole tarpeen.

4. Hallintolainkäytön organisaation kehittäminen

4.1. Hallinnon sisäisestä muutoksenhausta lainkäyttöön tuomioistuimissa

Hallintolainkäytön perusorganisaation muodostavat yleiset hallintotuomioistuimet, joita ovat ensi asteessa kahdeksan alueellista hallinto-oikeutta ja Ahvenanmaan hallintotuomioistuin sekä ylimmässä asteessa korkein hallinto-oikeus. Vaikka hallintolainkäytöllä on pitkät perinteet Suomessa ja korkein hallinto-oikeus perustettiin vuonna 1918 samaan aikaan kuin korkein oikeus, hallintolainkäytön organisaation ja menettelyn perusteita koskeva kehittäminen eteni hitaasti aina viime vuosisadan loppupuoliskolle saakka. Näitä perusteita koskeva rakentamistyö saatiin päätökseen, kun läänioikeuksista muodostettiin vuonna 1989 itsenäiset läänioikeudet, hallintolainkäyttölaki säädettiin vuonna 1996 ja vuonna 2000 voimaan tullessa uudessa perustuslaissa mainitaan hallintolainkäytön koko perusorganisaatio.

Yleisten alueellisten hallinto-oikeuksien nykyinen asema on pitkäaikaisen kehityksen tulos. Hallinnon sisäisestä muutoksenhausta on vähitellen irtaannuttu ja omaksuttu se käsitys, että lainkäyttöä harjoitetaan riippumattomissa lainkäyttöelimissä. Muutoksenhaku hallintoasioissa on sisältänyt aikaisemmin piirteitä sekä oikeussuojakeinosta että asian siirtämisestä ylemmälle hallintoviranomaiselle uuteen käsittelyyn. Muutoksenhaku on voitu tehdä niin laillisuus- kuin tarkoituksenmukaisuusperusteella. Tämä on koskenut valtion hallintoviranomaisten päätöksiä, kun taas kunnallisvalitus on ollut laillisuusvalitus.

Muutoksenhaun kaksoisrooliin oikeussuojakeinona ja hallinnollisen päätösvallan siirtomuotona liittyy myös korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 5 §:n 1 momentin säännös asian siirtämisestä hallitukselle. Säännöksen mukaan ”jos Korkein hallinto-oikeus katsoo valituksen koskevan kysymystä, jonka ratkaisu pääasiassa riippuu päätöksen tai toimenpiteen tarkoituksenmukaisuuden harkitsemisesta, on asia jätettävä Hallituksen ratkaistavaksi”. Pykälän 2 ja 3 momentissa täsmennetään, että ”jos asiassa, josta 1 momentissa on puhe, on kysymys myös siitä, onko päätös tai toimenpide lainvastainen, antakoon Korkein hallinto-oikeus siitä lausuntonsa” ja että ”Korkeimman hallinto-oikeuden tässä pykälässä tarkoitettu toimenpide tai lausunto on lopullinen”. Tämä tarkoittaa, että aikaisemmin valitus alemman hallintoviranomaisen päätöksestä voitiin tehdä sekä laillisuus- että tarkoituksenmukaisuusperusteella ylemmälle hallintoviranomaiselle ja niin ikään molemmilla perusteilla korkeimmalle hallinto-oikeudelle, joka siirsi asian tarvittaessa korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 5 §:n nojalla hallitukselle (jossa asia ratkaistiin joko valtioneuvoston yleisistunnossa tai ministeriössä). Sääntelyä täydensi se, että valtioneuvoston ja sen ministeriön päätöksestä voitiin valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain laillisuusperusteella. Tarkoituksenmukaisuusperusteella tehtyjen valitusten määrä on aina ollut vähäinen verrattuna laillisuusperusteella tehtyihin valituksiin. Siirtojen määrä hallitukselle ei myöskään ole ollut erityisen suuri.

Nytemmin valitusjärjestelmään on olennaisesti vaikuttanut yleisten alueellisten hallintotuomioistuinten perustaminen ja se, että hallintolainkäyttölain mukaan hallinto-oikeudet toimivat yleisinä ensi asteen muutoksenhakuviranomaisina. Näin ollen valituksessa ei ole enää kysymys hallinnon sisäisestä muutoksenhausta. Toisaalta

hallintolainkäyttölain 7 §:n 2 momentissa ei edelleenkään rajata valittamista hallinto-oikeuteen laillisuusperusteeseen toisin kuin on asianlaita valitettaessa valtioneuvoston ja sen ministeriön päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Niin ikään korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 5 § on säilynyt ennallaan.

Hallintolainkäyttölain 7 §:n 2 momentti ja korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 5 § eivät kuvaa enää tosiasiallista tilannetta. Valitus hallintotuomioistuimeen on jo perustuslain säännösten valossa ensi sijassa oikeusturvan antamiseen tähtäävä oikeuskeino. Tuomioistuimen hallintoon kohdistuvan kontrollin laajuutta ja intensiteettiä arvioidaan nyttemmin monivivahteisempien kriteerein perusteella kuin pelkästään asian ryhmittelemisellä joko tarkoituksenmukaisuus- tai laillisuuskysymykseksi. Edellä mainitut hallintolainkäyttölain ja korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain säännökset eivät toisaalta ole olleet esteenä hallinto-oikeudellisen muutoksenhaun kehitykselle, joka on seurannut yleistä yhteiskunnallista ja oikeudellista kehitystä.

Tuomioistuimen mahdollisuus arvioida ja kontrolloida julkishallinnon toimintaa on tarkoitukseltaan oikeusturvan antamista ja hallinnon lainalaisuuden varmistamista. Samalla se vaikuttaa tuomiovallan ja toimeenpanovallan keskinäiseen suhteeseen ja siten julkisen vallan käyttöön. Tämä seikka, pikemmin kuin erilaiset käsitykset oikeusturvasta, ovat olleet syynä monissa maissa ja myös Suomessa siihen, että hallintolainkäyttö ja hallinto ovat aikaisemmin olleet osaksi organisatorisesti toisiinsa yhteydessä.

Tämä historiallinen seikka on ollut hallintolainkäytön kannalta ongelmallinen sen uskottavuuden ja yleisen kuvan kannalta. Kaikin puolin on tärkeitä, että yksityiset kokevat, että hallintolainkäyttö on sekä organisatorisesti että menettelyllisesti riippumaton ja erillään hallinnosta. Hallintotuomareiden julkishallinnon tuntemus luo puolestaan perustan sille, että hallintotuomioistuinten toiminta ja ratkaisut koetaan vakuuttaviksi ja arvostetuiksi julkishallinnossa. Hallintotuomioistuimen tehtävänä on myös toimivaltansa rajoissa pysyen suhteuttaa asian tutkimisen laajuus ja intensiteetti siten, että toimeenpanovallan ja lainkäyttövallan rajanvetoa kunnioitetaan.

Eryityssäännösten perusteella ylempi hallintoviranomainen toimii vielä eräissä tapauksissa valitusviranomaisena. Tällaisia merkittäviä poikkeuksia ovat erityisesti kirkkolain mukainen muutoksenhaku, jossa valitusviranomaisina ovat korkeimman hallinto-oikeuden alapuolella tuomiokapituli, kirkkoneuvosto ja seurakuntaneuvosto. Ortodoksisesta kirkkokunnasta annetun lain mukaan kirkollishallitus toimii valitusviranomaisena ja sen päätöksestä voi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan maakuntahallitus toimii yleisenä valitusviranomaisena haettaessa muutosta sen alaisen viranomaisen päätökseen. Maakuntahallituksen päätöksestä saa valittaa laillisuusperusteella korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Yleinen suuntaus on ollut erityityssäännösten poistamiseen ja valitusten siirtämiseen hallintotuomioistuimille. Hallintolainkäytön selkeyden kannalta onkin suotavaa, ettei tavanomaisilla hallintoviranomaisilla ole lainkäyttötehtäviä. Mikäli on tarkoituksenmukaista, että ylempi hallintoviranomainen voi asianomaisen vaatimuksesta muuttaa alemman viranomaisen päätöstä, menettelykeinoksi sopii oikaisu, jossa sovelletaan hallintomenettelyn säännöksiä tai oikaisua koskevia erityityssäännöksiä.

Hallinnon ja lainkäytön rajankäyntiä hämärtävät myös niin sanotut tuomioistuintyyppiset lautakunnat, jotka on perustettu lainkäyttöä varten mutta joita ei ole muodostettu muodollisesti tuomioistuimiksi. Osittain nämä lainkäyttöviranomaiset ovat osoitus vähittäisestä irtaantumisesta hallinnon sisäisestä muutoksenhausta, kun tavanomaiselle hallintoviranomaiselle kuuluneita valitusasioita on siirretty erityiselimelle. Osittain syynä valituslautakunnan perustamiselle on ollut asioiden suuri määrä tai erityisasiantuntemuksen taikka intressiedustuksen turvaaminen toimielimen kokoonpanossa. Käsitysten muuttumista kuvaa hyvin se, että kun turvapaikkavalitusten käsittelyä varten toimi 1990-luvulla ainoana lainkäyttöasteena turvapaikkalautakunta, nyttemmin nämä asiat ratkaistaan hallintotuomioistuimissa säännönmukaisessa tuomarikokoonpanossa. Toimeentuloturvan muutoksenhakukomitean mietinnöstä (komiteamietintö 2001:9) käyvät hyvin ilmi ne edut ja ongelmat, jotka liittyvät lainkäyttöön toimielimissä, jotka eivät organisatorisesti ole selkeästi hallintoviranomaisia eivätkä tuomioistuinta.

Tuomioistuintyyppiset lautakunnat ovat olleet tarpeellisia varsinkin eräissä asiaryhmissä, joissa juttumäärät ovat suuret. Nykyoloissa juuri muuta perustetta ei voida esittää sille, että lainkäyttöasia käsitellään pikemmin lautakunnassa kuin tuomioistuimessa. Vaikka yhtenä perusteltuna kehityssuuntana on muuttaa lautakuntien kokoonpanoa, organisatorista asemaa ja menettelyä yhä lähemmäksi tuomioistuinta samalla kuitenkin muodostamatta erityistuomioistuinta, pitemmällä aikavälillä on lainkäytön selkeyden ja ulkoisen uskottavuuden kannalta pidettävä suotavana, että lautakunnille kuuluvat lainkäyttöasiat siirretään tuomioistuimille. Sikäli kuin ennen tuomioistuinvaihetta tarvitaan erityiselintä, joka korjaa nopeasti ja joustavasti selvimmät virheet, tällaiset toimielimet voivat käsitellä asioita oikaisuasioina niin kuin esimerkiksi verotuksen oikaisulautakunnat.

Hallinnon oikeussuojajärjestelmä muodostaa kokonaisuuden, jonka perusrakenteen tulee koostua ensinnäkin hyvästä hallintomenettelystä. Tähän menettelyyn kuuluu se, että hallintoviranomaiset omasta aloitteesta tai pyynnöstä korjaavat virheelliset toimenpiteensä itseoikaisua koskevien periaatteiden ja säännösten mukaisesti (ks. myös III.4.1.). Asioiden suuren määrän sitä edellyttäessä voidaan säilyttää tai perustaa hallinnon perusorganisaatiosta erillisiä toimielimiä, joiden tehtävänä on käsitellä oikaisuja hallintomenettelyn sääntöjä noudattaen. Nämä toimielimet eivät olisi lainkäyttöelimiä, mutta niiden organisaatio ja niissä noudatettava oikaisumenettely voidaan asioiden laadusta riippuen saattaa sellaiseksi, että siinä painottuvat tavanomaista enemmän oikeusturvavaatimukset.

Tehokas oikaisumenettely ennen asian tuomioistuinvaihetta on kaikin puolin tarkoituksenmukainen järjestely, joka myötävaikuttaa siihen, että tuomioistuimeen tulevat asiat ovat tosiasiasiallisesti riittäviä. Oikaisuvaihe ei kuitenkaan saa tarpeettomasti viivyttää mahdollisuutta saada asia tuomioistuimeen, minkä takia Suomessa ei vaikuttaisi olevan tarvetta säätää sellaista yleistä pakollista oikaisuvaatimusmenettelyä, että vasta oikaisupäätöksestä saa valittaa tuomioistuimeen. Pakollinen oikaisuvaihe on siten ratkaistava kuten jo nykyisin asiaryhmäkohtaisesti (oikaisumenettelystä ks. tämän pääluvun 1.5.)

4.2. Kaksiasteinen yleisten hallintotuomioistuinten järjestelmä

Hallinto-oikeuksilla on yleinen toimivalta käsitellä ensi asteena yleisiä oikeuskeinoja hallintolainkäytön alalla eli hallintovalitusta, kunnallisvalitusta ja hallintoriita-asiaa. Tästä muodostavat poikkeuksen yleisellä tasolla hallintolainkäyttölain 7 §:n 1 momentti, jonka mukaan valtioneuvoston ja sen ministeriön päätöksestä valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Korkein hallinto-oikeus on esityksessään 10.3.2003 valtioneuvostolle ehdottanut, että ryhdyttäisiin toimenpiteisiin niiden lukuisten erityissäännösten muuttamiseksi, jotka nykyisin säätävät hallintolainkäyttölain 7 §:n 2 momentista poikkeavasti, että valitus tehdään suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen hallinto-oikeuden asemesta.

Suuntauksena tulisi olla, että edelleen vahvistetaan sitä sääntöä, että hallinto-oikeudet ja Ahvenanmaan hallintotuomioistuin ovat yleisiä ensi asteen hallintolainkäyttöviranomaisia ja että asioita ei saateta hallintoviranomaisesta suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Vaikka hallintolainkäyttölain 7 §:n 1 momentin säännöksen säilyttämiselle on yleiset perusteet, muutoksenhaku ministeriöiden päätöksiin voidaan monissa asiaryhmissä niiden laatu huomioon ottaen ohjata erityissäännösten perusteella ensin hallinto-oikeuteen.

Yleisten hallintotuomioistuinjärjestelmä muodostuu toisin kuin yleisten riita- ja rikosasioiden tuomioistuinjärjestelmä kahdesta eikä kolmesta oikeusasteesta. Hallintolainkäytön organisaatiota koskevat perusratkaisut ovat varsin tuoreet. Mitkään yleiset periaatteet, mitä myös kansainvälinen vertailu osoittaa, eivät edellytä juuri kolmea tuomioistuinastetta. Kysymys on oikeuslaitoksen tarkoituksenmukaisesta järjestelmästä, jossa monet tekijät kuten asioiden määrä ja laatu sekä alueellisten tuomioistuinten lukumäärä vaikuttavat siihen, kuinka monta oikeusastetta tarvitaan.

Kun hallintoasioissa tuomioistuinmenettelyä edeltää hallintomenettely ja usein myös erillinen oikaisuvaihe, kaksiasteinen tuomioistuinjärjestelmä muodostaa perustellun organisaatorakenteen, ottaen myös huomion nykyiset asiamäärät ja käsittelyajat. Monissa asiaryhmissä asia voidaan käsitellä oikeusturvatakeet huomioon ottavassa menettelyssä neljässä eri vaiheessa eli hallintomenettelyssä annettaessa hallintopäätös, oikaisuvaatimusmenettelyssä, hallinto-oikeudessa ja lopuksi korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Hallinto-oikeuden päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Pääsääntö on siten, ettei valittamista toiseen ja ylimpään oikeusasteen ole rajoitettu ja asia voi tulla korkeimmassa hallinto-oikeudessa uudestaan käsitellyksi samassa laajuudessa kuin hallinto-oikeudessa. Valituskieltoja on jonkin verran eräissä vähäisissä asioissa. Niiden käyttöala ei ole toisaalta täysin johdonmukainen. Kehityssuuntana on ollut välttää valituskieltojen säätämistä.

Valittamista korkeimpaan hallinto-oikeuteen rajoittaa kuitenkin eräissä asiaryhmissä valituslupajärjestelmä. Valituslupajärjestelmä on käytössä lähinnä hallinto-oikeuksista tulevilla veroasioissa sekä eräissä sosiaaliasioissa ja ulkomaalaisasioissa. Muutoksenhaussa maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan päätökseen tarvitaan myös valituslupa.

Valituslupajärjestelmä hallintoasioissa poikkeaa olennaisella tavalla siitä lupajärjestelmästä, joka koskee valittamista hovioikeuden päätöksestä korkeimpaan oikeuteen. Ensinnäkin valituslupa koskee huomattavasti pienempää osaa asioita kuin korkeimmassa oikeudessa, jossa vain hyvin vähäinen määrä asioista jää lupajärjestelmän ulkopuolelle. Toiseksi useimmissa lupajärjestelmän piiriin kuuluvissa asioissa yhtenä lupaperusteena on se, että alemman asteen päätöksessä todetaan ilmeinen virhe. Kun korkeimmassa oikeudessa lupa myönnetään lähinnä vain ns. prejudikaattiperusteella, korkeimmassa hallinto-oikeudessa on ilmeistä virhettä koskevalla perusteella tärkeä merkitys. Tämä merkitsee, että korkeimmassa hallinto-oikeudessa lupajärjestelmän piiriin kuuluva asia tutkitaan myös arvioimalla, onko päätös virheellinen. Kolmanneksi korkeimman hallinto-oikeuden on myönnettävä valituslupa, kun lupaperusteiden olemassaolo todetaan. Vielä voidaan mainita, ettei valittamista korkeimpaan hallinto-oikeuteen koske sellainen uuden näytön esittämiskielto josta säädetään oikeudenkäymiskaaren 30 luvun 7 §:ssä.

Perustuslain mukaan korkeimmalla hallinto-oikeudella ja korkeimmalla oikeudella on samat ylimmälle oikeusasteelle kuuluvat tehtävät hallintolainkäytön ja vastaavasti riita- ja rikosasian lainkäytön alalla. Ylintä tuomiovaltaa riita- ja rikosasioissa käyttää korkein oikeus sekä hallintolainkäyttöasioissa korkein hallinto-oikeus. Ylimmät tuomioistuimet valvovat lainkäyttöä omalla toimialallaan. Ne voivat tehdä valtioneuvostolle esityksiä lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä. Näin ollen korkeimman hallinto-oikeuden tehtäviin kuuluu myös antaa niin sanottuja prejudikaatteja eli sellaisia ratkaisuja, joilla on merkitystä lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi.

Korkeimman hallinto-oikeuden tehtävä käsittää nykyisin niin toimimisen säännönmukaisena toisena (ja eräissä tapauksissa ensimmäisenä) muutoksenhakuasteena kuin tuomioistuimena, joka antaa yleisesti merkittäviä ratkaisuja, joilla on tosiasiallinen ohjaava vaikutus niin alemmanasteiseen lainkäyttöön kuin hallintoonkin nähden. Tällaisen moninaisen tehtävän hallitseminen ja yhteensovittaminen on vaikea ja vaativa tehtävä. Kun otetaan huomioon korkeimpaan hallinto-oikeuteen vuosittain saapuva asiamäärä, resurssien kohdentaminen ja jakaminen näiden kahden tehtävän kesken ei ole ongelmatonta.

Lainkäyttöjärjestelmän rakenne, hallinnon lainalaisuuden vaatimus ja yksityisten tehokkaan oikeusturvan toteutuminen ovat olleet tärkeitä perusteita sille, että oikeus saada asian käsitellyksi tuomioistuimessa turvataan laajasti. Alemmanasteisen hallintolainkäyttöjärjestelmän pitkään jatkunut kehittymättömyys merkitsi, että korkeimmalla hallinto-oikeudella oli erityinen vastuu oikeusturvan konkreettisesta toteutumisesta.

Alemmanasteisen lainkäyttöjärjestelmän ja hallinnollisen oikaisun kehittyminen ovat viime vuosina voimakkaasti tehostaneet hallinnon oikeussuojajärjestelmää. Tämä tarkoittaa, että nyttemmin on paremmat edellytykset punnita uudelleen, mikä on oikeussuojajärjestelmään kuuluvien orgaanien keskinäinen tehtävä. Tämän mukaisesti monet viimeaikaiset uudistukset, kuten erityisesti valituslupajärjestelmän laajentaminen, ovat pyrkineet nimenomaan lisäämään korkeimman hallinto-oikeuden mahdollisuuksia keskittää voimavaroja sellaisten asioiden käsittelyyn, joissa ylimmän oikeusasteen ratkaisulla on erityistä merkitystä. Komitean käsityksen mukaan tämän kehityksen jatkaminen hallitusti on tarpeellista ja hyödyksi koko oikeussuojajärjestelmälle. Yhtenä

keskeisenä kehittämiskeinona on laajentaa sentyyppisen valituslupajärjestelmän alaa, joka on käytössä verotuksessa ja eräissä muissa asiaryhmissä. Uudistettaessa on pidettävä lähtökohtana, että oikeusturvan toteutumista arvioidaan asiaryhmäkohtaisesti ottaen huomioon kuhunkin asiaryhmään vaikuttavat erityispiirteet. Kysymykseen ei siten voi tulla korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehtävän muutoksenhaun uudistaminen yleisenä ratkaisuna, jossa näkökulma jäisi pelkästään organisatoriseksi.

Komitean kannanotto kohtiin 4.1. ja 4.2.

Hallintoasioiden muutoksenhakujärjestelmän organisaation keskeisenä ongelmana on ollut sen epäyhtenäisyys. Muutoksenhakutiet ja muutoksenhakuasteiden määrä ovat vaihdelleet asiaryhmittäin. Lainkäyttöviranomaisina on ollut organisatorisesti monenlaisia toimielimiä. Osa niistä on ollut tavanomaisia hallintoviranomaisia tai niillä on muutoin ollut kiinteä yhteys toimeenpanovaltaan. Nämä seikat ovat heikentäneet hallintolainkäytön selkeyttä ja uskottavuutta.

Organisaatiota on nyttemmin voimakkaasti uudistettu siten, että hallintolainkäyttö rakentuu kaksiaasteiseen yleisten hallintotuomioistuin järjestelmään. Tästä on kuitenkin vielä lukuisia poikkeuksia siten, että valituksen käsittelee hallintoviranomainen tai muu erityinen lainkäyttöelin kuin tuomioistuin. Lisäksi korkein hallinto-oikeus on eräissä asiaryhmissä ensimmäinen ja ainoa muutoksenhakuaste. Näitä poikkeuksia tulisi edelleen huomattavasti vähentää. Pääsäännöstä eli hallintolainkäytön kuulumisesta ensiasteessa hallinto-oikeuden ja ylimmässä asteessa korkeimman hallinto-oikeuden toimivaltaan ei tulisi olla poikkeuksia kuin erityisen painavista syistä.

Hallinnon oikeussuojajärjestelmän uudistukset antavat aikaisempaa paremmat edellytykset punnita uudelleen, mikä on hallinnon muutoksenhakujärjestelmään kuuluvien orgaanien, erityisesti hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden keskinäinen tehtävä. Monet viimeaikaiset uudistukset, kuten erityisesti valituslupajärjestelmän laajentaminen, ovat pyrkineet lisäämään korkeimman hallinto-oikeuden mahdollisuuksia keskittää voimavaroja sellaisten asioiden käsittelyyn, joissa ylimmän oikeusasteen ratkaisulla on erityistä merkitystä. Tämän kehityksen jatkaminen hallitusti on tarpeellista ja hyödyksi koko oikeussuojajärjestelmälle. Kun ei ole ennakoitavissa, että hallintolainkäyttöasioiden määrä vähenisi vaan pikemminkin päinvastoin ja kun asioiden laatu vaikeutuu entisestään, korkeimman hallinto-oikeuden toimintaedellytysten turvaaminen ja parantaminen edellyttävät, että korkein hallinto-oikeus voi tulevaisuudessa nykyistä olennaisesti enemmän keskittyä vaikeiden ja oikeusturvan kannalta merkityksellisten asioiden laadukkaaseen käsittelyyn. Yhtenä keskeisenä kehittämiskeinona on laajentaa sentyyppisen valituslupajärjestelmän alaa, joka on käytössä verotuksessa ja eräissä muissa asiaryhmissä ja jossa valitusluvan myöntäminen ei rajoitu pelkästään niin sanottuun prejudikaattiperusteeseen, vaan siihen kuuluu myös valitusluvan myöntäminen ilmeisen virheen perusteella. Uudistettaessa muutoksenhakua on pidettävä lähtökohtana, ettei oikeusturvan toteutumista arvioida yleisenä organisaatiokeskeisenä kokonaisratkaisuna vaan asiaryhmäkohtaisesti eli ottaen huomioon kuhunkin asiaryhmään vaikuttavat erityispiirteet oikeusturvan toteutumisen kannalta.

4.3. Muutoksenhaku toimeentuloturva-asioissa

Sosiaalivakuutus- ja sosiaaliavustusasioiden muutoksenhakujärjestelmä koostuu useista muutoksenhakulautakunnista. Ylimpänä valitusasteena on vakuutusosoikeus kuitenkin siten, että eräissä tapaturmavakuutusasioissa korkeimmalta oikeudelta voidaan hakea valituslupaa. Eräissä asioissa tarkastuslautakunta on ylin valitusaste. Muutoksenhakuasteita on asiaryhmästä riippuen yhdestä kolmeen. Lukuun ottamatta niitä tapaturmavakuutusasioita, joissa voidaan hakea valituslupaa korkeimmalta oikeudelta, on sosiaalivakuutus- ja sosiaaliavustusasioiden muutoksenhakujärjestelmä ollut aikaisemmin niin menettelyllisesti kuin organisatorisesti hyvin erillään muusta lainkäytöstä. Asiallisesti ottaen toimeentuloturva-asioiden lainkäytöstä oli muodostumassa lähes kolmas lainkäyttöelinten haara riita- ja rikosasioiden sekä hallintolainkäytön rinnalle.

Hallintolainkäyttölain soveltamisen ulottamisella vuonna 1999 vakuutusosoikeuteen ja erityisiin muutoksenhakulautakuntiin tämä lainkäyttö saatettiin kuitenkin hallintolainkäytön piiriin. Vakuutuslailla (132/2003) säädettiin siitä, että korkein hallinto-oikeus voi purkaa vakuutusosoikeuden päätöksen, jos asian käsittelyssä vakuutusosoikeudessa on tapahtunut menettelyvirhe, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Tämä uudistus selkeyttää toimeentuloturva-asioiden lainkäytön suhdetta muuhun hallintolainkäyttöön ja korkeimman hallinto-oikeuden asemaa ylimpänä tuomiovallan käyttäjänä hallintolainkäyttöasioissa. Järjestely antaa nykyistä paremmat mahdollisuudet huolehtia hallintolainkäytön yhdenmukaisuudesta. Tällä tavoin lainkäyttö toimeentuloturva-asioissa on niin menettelyllisesti kuin organisatorisesti sijoittunut hallintolainkäytön piiriin ottaen kuitenkin huomioon korkeimman oikeuden tehtävät tapaturmavakuutusasioissa.

Toimeentuloturvan muutoksenhakukomitea tarkasteli mietinnössään (KM 2001:9) myös mahdollisuutta siirtää toimeentuloturva-asiat kokonaan tai osaksi hallinto-oikeuksiin. Komitea katsoi lähinnä kolmesta syystä, ettei tämä ollut mahdollista. Ensinnäkin näiden asioiden määrä (noin 40 000 valitusasiaa vuosittain) on niin suuri, että ennen hallinto-oikeuksia tarvittaisiin joka tapauksessa muutoksenhakulautakuntia. Asioiden ohjaaminen puolestaan yhdestä tai muutamasta lautakunnasta yhdeksään alueelliseen hallintotuomioistuimeen olisi ongelmallista lainkäytön yhdenmukaisuuden kannalta. Korkeimman hallinto-oikeuden toiminta ylimpänä valitusasteena näissä asioissa lisäisi huomattavasti korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuvien asioiden määrää. Kolmiasteinen muutoksenhakujärjestelmä voisi olla myös tarpeettoman pitkä asioiden joutuisan käsittelyn kannalta. Lisäksi sivutoimisten lääkärijäsenten toiminta aiheuttaisi käytännön ongelmia. Toimeentuloturvan muutoksenhakukomitea ei järjestelmän selkeyden vuoksi myöskään ehdottanut yksittäisten asiaryhmien siirtämistä hallinto-oikeuksiin.

Tuomioistuineläytöksen kehittämiskomitean näkemyksen mukaan toimeentuloturvan muutoksenhakuasioiden lainkäytön uudistaminen niin menettelyllisesti kuin organisatorisesti lähemmäksi hallintolainkäyttöä on selkeyttänyt koko lainkäyttöjärjestelmää. Tuomioistuineläytöksen kehittämiskomitea pitää tärkeänä, että toimeentuloturvan muutoksenhakukomitean ehdotukset muutoksenhakulautakunnista toteutettaisiin pikaisesti.

Niin kuin toimeentuloturvan muutoksenhakukomiteakin on mietinnössään todennut, asioiden laadun puolesta ainakin valtaosa vakuutusosoikeudessa ja muutoksenhakulautakunnissa käsiteltävistä asioista sopisi hallintotuomioistuimissa

ratkaistaviksi. Jo asioiden määrän puolesta tällainen uudistus ei olisi kuitenkaan lähivuosina mahdollista. Tuomioistuinelaitoksen kehittämiskomitean käsityksen mukaan ainakin pidemmällä aikavälillä tulisi uudestaan arvioida toimeentuloturvan muutoksenhakulautakuntien asemaa ja säilyttämistä lainkäyttöeliminä. Samalla tulisi harkita edellytyksiä lähentää entisestään toimeentuloturva-asioiden muutoksenhakua yleiseen hallintotuomioistuinjärjestelmään. Tältä osin viitataan niihin ongelmiin, joita lainkäytön harjoittaminen muutoksenhakulautakunnissa aiheuttaa lainkäyttöjärjestelmän selkeyden ja uskottavuuden kannalta. Asioiden suuri määrä huomioon ottaen periaatteellisesti ottaen asianmukaisempaan olisi tehokas oikaisumenettely ensi vaiheessa ja sen jälkeen asioiden käsittely tuomioistuimessa.

Mahdollisuus 1.5.2003 jälkeen hakea menettelyvirheen perusteella purkaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta vakuutus oikeuden päätökseen on ollut tärkeä uudistus lainkäytön organisaation perusteiden ja hallintolainkäyttömenettelyn yhdenmukaisuuden kannalta. Menettelystä saatujen kokemusten jälkeen tulee arvioitavaksi, onko muutoksenhaku vakuutus oikeudesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen järjestettävä muunlaisella oikeuskeinolla kuin ylimääräinen muutoksenhaku.

Komitean kannanotto

Komitea katsoo, että toimeentuloturvan muutoksenhakuasioiden lainkäytön uudistaminen niin menettelyllisesti kuin organisatorisesti lähemmäksi hallintolainkäyttöä on selkeyttänyt koko lainkäyttöjärjestelmää. Komitea pitää tärkeänä, että toimeentuloturvan muutoksenhakukomitean (KM 2001:9) ehdotukset muutoksenhakulautakunnista toteutettaisiin pikaisesti. Kuitenkin ainakin pitkällä aikavälillä tulisi arvioida uudestaan tarvetta säilyttää toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunnat lainkäyttöeliminä. Samalla tulisi arvioitavaksi näitä asioita koskevan muutoksenhaun suhde yleiseen hallintolainkäyttöjärjestelmään (muista tuomioistuintyyppisistä lautakunnista edellä tämän pääluvun jaksossa 1.5.).

XI TUOMIOISTUINTEN JOHTAMINEN

1. Johdanto

Komitea on useissa yhteyksissä korostanut tuomioistuinten erityistehtävää yhteiskunnassa. Viime kädessä tuomioistuinten toiminnan onnistumisesta on kiinni se, pääsevätkö ihmiset niihin oikeuksiinsa, jotka heille lainsäädännössä on taattu. Tuomioistuinten toiminnan onnistumisen kannalta tuomioistuinten johtaminen on avainasemassa. Hyvällä johtamisella luodaan edellytykset sille, että tuomioistuimessa käsiteltävät asiat ratkaistaan oikeusturvan takaavalla tavalla, joutuisasti, turhia kustannuksia asianosaisille tai yhteiskunnalle aiheuttamatta ja siten, että ihmiset kokevat tuomioistuimen toiminnan joka suhteessa luotettavaksi. Johtamisella voidaan siten vaikuttaa merkittävästi siihen, suoriutuuko tuomioistuin perustehtävästään oikeusriitojen ja konfliktien ratkaisijana.

Tarpeesta tuomioistuinten toiminnan jatkuvaan kehittämiseen ja uudistamiseen on tullut ilmeisesti pysyvä ilmiö. Yhteiskunnan kiihtyvä muutos, kehityksen sirpaloituminen, taloudellisten voimavarojen niukkuus ja kansainvälinen kehitys ovat esimerkkejä tekijöistä, jotka edellyttävät tuomioistuinten toiminnan jatkuvaa uudelleen arviointia. Myös tuomioistuimissa käsiteltävien asioiden luonne muuttuu oikeudellistumiskehityksestä ja oikeuden muutoksesta johtuen. Ihmisten odotukset tuomioistuinta kohtaan ovat myös kasvaneet ja toisaalta muuttuneet. Tuomioistuinten nopeasti muuttuva toimintaympäristö ja tuomioistuinten toiminnalta edellytetty aikaisempaa korkeampi laatu ja tehokkuus asettavat tuomioistuinten johtamiselle uudenlaisia ja aikaisempaa suurempia vaatimuksia. Koska johtaminen vaikuttaa entistä enemmän toiminnan onnistumiseen, edellyttää se tuomioistuinten johtamisen ammatillistumista.

Toimintaympäristön jatkuvasti muuttuessa johtaminen on erityisen vaativaa. Muutostilanteessa tarvitaan esimerkiksi henkilöstön sitouttamista uudistuksiin, tavallista laajempaa ja perinpohjaisempaa toiminnan suunnittelua sekä resurssien tehokasta käyttämistä. Myös lisävoimavarojen hankkiminen edellyttää huomiota. Tämä voi edellyttää esimerkiksi työn rationalisointia tai panostamista rekrytointiin. Muutoksen keskellä henkilöstön osaamisen ja ammattitaidon turvaamiseen joudutaan kiinnittämään erityistä huomiota. Toisaalta on huolehdittava siitä, että tuomioistuinten henkilöstö muuttuvissa olosuhteissa ja tuomioistuimiin kohdistuvien vaatimusten ja odotusten lisääntyessä säilyttää työkykynsä ja kokee työnsä antoisana ja sopivan haastavana.

Johtaminen joudutaan nostamaan tuomioistuimissa aikaisempaa selkeämpään, painoarvoisempaan ja arvostetumpaan asemaan. Tuomioistuimissa on perinteisesti johtamista ja sen merkitystä tuomioistuinten tuloksellisen toiminnan kannalta pidetty vähemmän tärkeänä. Tuomioistuinhallintoon kuuluvia tehtäviä on saatettu pitää toisarvoisina suhteessa lainkäyttötehtäviin. Tuomioistuimissa ei aina ole oltu kovinkaan aktiivisia henkilöstön rekrytointipolitiikan tai työpaikan työkyvyn ylläpitämiseen taikka henkilöstön osaamisen ja ammattitaidon kehittämiseen tähtäävässä toiminnassa. Toisaalta tuomioistuinten lainkäyttötehtävien osalta on toisinaan katsottu, että tältä osin johtaminen ei ylipäätään ole mahdollista tuomareiden riippumattomuudesta johtuen. Kaikkiaan tuomioistuimissa on pitkään puuttunut näkemys siitä, mitä johtamisella tarkoitetaan ja

mitä se tuomioistuinten osalta käytännössä voisi tarkoittaa. Johtaminen on ymmärretty lähinnä tuomioistuimen hallinnointina eikä sanaa johtaminen, joka kuvastaa aktiivisempaa, kehittävämpää ja päämäärätietoisempaa toimintaa, ole aina haluttu tuomioistuimissa edes käyttää.

Tuomioistuinten johtaminen on aihepiirinä laaja kokonaisuus. Siihen liittyy monin tavoin kysymykset esimerkiksi siitä, mitä asioita tuomioistuimissa käsitellään (pääluke V) tuomareiden nimittämis- ja koulutusjärjestelmän rakenne ja laatu (pääluke IX), tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon järjestäminen (pääluke XII) ja tuomioistuinorganisaation muotoutuminen (pääluke X).

Johtamista voidaan tarkastella myös eri näkökulmista. Sitä voidaan pohtia johtamistoimintoina ja johtamistehtävinä kuten esimerkiksi suunnitteluna, kehittämisenä ja organisoimisena. Toisaalta johtamista voidaan tarkastella kohteen mukaan, mistä näkökulmasta tavanomaisena pääjaotteluna pidetään asioiden johtamista (*management*) ja ihmisten johtamista (*leadership*). Johtamista voidaan tarkastella myös erilaisten johtamistyylien kautta ääripäinään autoritaarinen ja demokraattinen johtamistyyli. Edelleen johtamista voidaan tarkastella erilaisten johtamisjärjestelmien (esimerkiksi tulosjohtaminen ja laatujohtaminen) ja johtamismenetelmien (esimerkiksi kehityskeskustelut) näkökulmasta. Vielä johtamista voidaan tarkastella esimerkiksi vallankäytön näkökulmasta tai oikeudellisena ilmiönä.

Komitea ei ole voinut toimeksiantonsa laajuus huomioiden käsitellä johtamista aihepiirin koko laajuudessa, vaan on tyytynyt tuomaan esille vain muutamia keskeisiä näkökulmia. Komitea ei ole esimerkiksi lähtenyt määrittelemään sitä, millainen johtamisjärjestelmä tulevaisuuden tuomioistuimissa olisi käyttökelpoisin. On nähtävissä, että 1990-luvulla tuomioistuimissa käyttöön otettua tulosjohtamisjärjestelmää tullaan lähivuosina muun valtionhallinnon tavoin kehittämään ja syventämään, mutta toisaalta asiakasnäkökulman korostuminen uudella tavalla tuomioistuinten toiminnassa edellyttää määrällisten tulosten tarkastelun ohella huomion kiinnittämistä aikaisempaa enemmän toiminnan laadullisiin tekijöihin ja tuloksiin. Esimerkiksi asiakastyytyväisyys oikeudenkäyntimenettelyn eri vaiheissa on otettava uudella tavoin tarkastelun kohteeksi. Voidaan arvioida, että tämän seurauksena tuomioistuimissa tultaneen kokeilemaan erilaisia laatujohtamisjärjestelmiä tai ainakin tulosjohtamista tullaan laajentamaan ja kehittämään erilaisilla laatujohtamisjärjestelmistä saatavilla vaikutteilla, mitä voidaan pitää hyvänä kehityssuuntana.

Komitea ei ole myöskään lähtenyt määrittämään sitä, millainen johtamistyyli tai johtamiskäsitykset tuomioistuimissa tulisi omaksua johtamisen perustaksi. Nämä ovat jossain määrin sidoksissa kunkin esimiehen persoonallisuuteen ja johtamisvalmiuksiin, mutta riippuvaisia myös siitä, millaiset valmiudet tuomioistuimen henkilöstöllä on olla johdettavina. Joka tapauksessa on nähtävissä, että tuomioistuimissakin johtamista joudutaan edelleen kehittämään perinteisestä hallintolegalistisesta ja byrokraattisesta sekä vieläkin jossain määrin muodolliseen auktoriteettiin perustuvasta johtamisesta enemmän valmentavan ja keskusteleavan johtamisen suuntaan, jolloin johtamisessa painotetaan avointa ja tasavertaista vuorovaikutusta henkilöstön kanssa, henkilöstön motivointia ja tukemista, luottamusta henkilöstöön sekä huomion kiinnittämistä osaamiseen ja ammattitaitoon liittyviin kysymyksiin. Tuomioistuinjohtajilta tämä muutos edellyttää vahvaa osaamista henkilöstöjohtamisessa.

Tuomioistuinten johtamisessa on jo lähivuosina tulossa runsaasti erilaisia nimettäviä uusia haasteita. Palkkausjärjestelmät kansliahenkilökunnan osalta ovat uudistumassa, johtamisen avuksi otettaneen käyttöön uusia tietokoneohjelmia ja tuomioistuinten taloushallintojärjestelmiä kehitetään. Oikeushallinnon valmisteilla oleva henkilöstöstrategia vaikuttanee myös tuomioistuinten johtamiseen. Tuomioistuinten henkilöstön ikärakenteesta johtuen lähivuosina on runsaasti uusia rekrytointeja ja samanaikaisesti suurin osa tuomioistuinten päällikkötuomareista jää eläkkeelle. Muutokset sisältävät runsaasti mahdollisuuksia tuomioistuinten johtamisen kehittämiseen, mutta toisaalta nykyisten tuomioistuinjohtajien eläköitymisen seurauksena tuomioistuimista katoaa runsaasti johtamiseen liittyvää tietoa ja taitoa varsin lyhyessä ajassa.

Komitea on tässä pääluvussa käsitellyt ensin tuomioistuinten luonnetta päällikkövirastoina ja tämän organisointimallin antamia mahdollisuuksia tuomioistuinten johtamiselle. Tämän jälkeen mietinnössä on pohdittu tuomioistuimen johtamisen tarkempaa sisältöä. Ensin on tarkasteltu tuomioistuimia toisaalta hallinnollisina ja toisaalta lainkäyttöyksikköinä. Toiseksi on tarkasteltu johtamista johtamistoimintoina ja erilaisina johtamistehtävinä sekä esitelty johtamisen välineenä tarpeellinen toiminta-ajatus tuomioistuimille. Tämän jälkeen on pohdittu tuomioistuinten johtajien rekrytointia. Komitean kannanotto johtamisesta, lukuun ottamatta tuomareiden valvontaa, on esitelty jakson 4. *Rekrytointi johtamistehtäviin* jälkeen. Viimeisenä tässä pääluvussa on esitelty komitean näkemys tuomareiden valvonnan kehittämisestä.

2. Tuomioistuimet päällikkövirastoina

Tuomioistuinten johtamista kehitettiin laajasti 1990-luvulla. Muun valtionhallinnon tavoin tuomioistuimissa otettiin ohjausjärjestelmänä käyttöön tulosohjausjärjestelmä ja tuomioistuimiin ajettiin sisään tulosjohtamista johtamisjärjestelmänä. Tuomioistuinten hallintosäännöksiä uudistettiin. Tavoitteena oli tehdä tuomioistuimista tulosohjaukseen ja tulosjohtamiseen soveltuvia organisaatioita. Lähtökohtana oli päällikkövirastomalli, jossa viraston päällikkö vastaa viraston tulostavoitteen asettamisesta ja sen saavuttamisesta. Tulosohjaukseen siirtyminen on antanut tuomioistuimille lisää itsenäisyyttä hallinnollisten asioiden hoitamisessa ja tuomioistuimet saavat nykyisin aikaisempaan nähden myös itsenäisemmin päättää niille osoitettujen määrärahojen käytöstä. Tulosohjaukseen siirtymisen myötä päällikkötuomareiden työssä on korostunut hallinnollisten tehtävien hoito ja johtamistehtävät etenkin suurissa tuomioistuimissa.

Tuomioistuinten luonne päällikkövirastoina on todettu nimenomaisesti useimmissa tuomioistuimia koskevissa organisaatiosäädöksissä. Korkeimmasta oikeudesta annetun asetuksen (786/1994) 1 §:n mukaan korkeimman oikeuden toimintaa johtaa ja sen tuloksellisuudesta vastaa presidentti. Vastaava säännös hovioikeuksien osalta on hovioikeuslain (56/1994) 3 §:n 3 momentissa. Käräjäoikeuslain (581/1993) 1 §:n 3 momentin mukaan laamanni on hallintoasioissa viraston päällikkö. Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun asetuksen (702/702) 23 §:ssä todetaan, että presidentti johtaa ja valvoo korkeimman hallinto-oikeuden toimintaa. Hallinto-oikeuslain (430/1999) 4 §:n 2 momentin mukaan hallinto-oikeutta johtaa ja sen tuloksellisuudesta vastaa hallinto-oikeuden ylituomari. Markkinaoikeuslain (1527/2001) 2 §:n 2 momentissa todetaan, että tuomioistuinta johtaa ja sen tuloksellisuudesta vastaa ylituomari. Vakuutuslain (132/2003) 2 §:n 3 momentin mukaan vakuutus-oikeutta johtaa ja sen tuloksellisuudesta

vastaa vakuutus oikeuden ylituomari. Tuomioistuinten organisatoriset säädökset sisältävät lisäksi muitakin päällikkötuomarin johtamistehtävää täsmentäviä ja sille sisältöä antavia säännöksiä.

Tuomioistuinten organisatoriset säädökset sisältävät myös määräyksiä tuomioistuinten keskijohtoon kuuluvien tuomareiden ja muiden esimiestehtävissä toimivien johtamistehtävistä. Ylimmissä oikeuksissa, hovioikeuksissa ja hallinto-oikeuksissa, vakuutus oikeudessa, markkinaoikeudessa sekä neljässä suurimmassa käräjäoikeudessa on päällikkötuomarin lisäksi hallinnollisena päällikkötason johtajana joko kansliapäällikkö tai hallintopäällikkö. Suurten tuomioistuinten johtaminen ei siten ole – eikä voikaan olla – yksin päällikkötuomarin varassa, vaan tuomioistuimissa tarvitaan myös muita johtamistehtäviä hoitavia henkilöitä.

Yleisesti voidaan arvioida, että tuomioistuinten johtamista koskevat nykyiset säännökset ja johtamisen rakenteet mahdollistavat varsin hyvin tuomioistuinten tehokkaan ja tuloksellisen johtamisen, vaikka säännökset jossain määrin vaihtelevatkin tuomioistuimittain. Käytännössä tuomioistuinten modernisoidut johtamisrakenteet ja johtamisjärjestelmät ovat kuitenkin vielä jossain määrin sisäänajovaiheessa. Tulosjohtaminen tuomioistuimissa on vielä osin kehittymätöntä. Tulosjohtamiseen kuuluva henkilöstön mahdollisuus vaikuttaa viraston tulostavoitteen muodostamiseen ja ylipäätään heidän tietoisuutensa asetetuista tavoitteista ei aina toteudu. Tulosjohtamiseen johtamismenetelmänä kuuluvia kehityskeskusteluja vasta aloitellaan osassa tuomioistuimia. Hovioikeuksissa hovioikeudenlaamannien ja hallinto-oikeuksissa jaostonjohtajien roolit ja merkitys tuomioistuimen johtamisessa ovat joiltain osin jääneet hahmottomiksi ja vaille konkreettista sisältöä. Samaa koskee myös käräjäoikeuksien osastonjohtajina toimivien käräjätuomareiden tehtäväkuva. Toisaalta on havaittava, että hallinnollisten rakenteiden ja johtamisjärjestelmien uudistaminen on merkinnyt varsin suurta johtamisen menettelytapojen, johtamiskulttuurin ja ajattelutottumusten muutosta tuomioistuimissa. Tällaiset syvälliset työyhteisön kulttuuriin ja perinteisiin käyvät uudistukset tuskin voisivatkaan kovin nopeasti ja pelkästään johtamista koskevia säännöksiä uudistamalla johtaa uudenlaiseen johtamiseen, vaan se vaatii täysimääräisesti toteutuakseen riittävästi aikaa.

Korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden osalta päällikkövirastomallia ei ole toteutettu täysimääräisesti, sillä molemmassa tuomioistuimissa täysistunnolla (plenum) on vieläkin varsin merkittäviä tuomioistuimen johtamiseen ja hallintoon liittyviä tehtäviä. Näin on myös hovioikeuksissa ja hallinto-oikeuksissa. Tulevaisuudessa tulee eteen kysymys siitä, onko kaikkia ylimpien oikeuksien, hovioikeuksien ja hallinto-oikeuksien täysistuntojen nykyisin käsittelemiä hallintoasioita ja johtamiseen liittyviä kysymyksiä syytä säilyttää niillä, vai voitaisiinko ne käsitellä kevyemmissä kokoonpanoissa. Esimerkkinä voi mainita täysistunnoilla nykyisin olevan toimivallan esittelijöiden ja määräaikaisten tuomareiden nimittämisessä.

Päällikkövirastossa ja tulosohjausjärjestelmässä päällikkötuomarin toimivalta on laaja. Tulosohjauksen yksi keskeinen idea on, että virastolle annetaan varsin väljät valtuudet toimintansa järjestämiseen ja esimerkiksi resurssien suuntaamiseen. Toisaalta laajojen toimivaltuuksien vastapainoksi päällikkötuomareiden vastuu on myös kasvanut. Päällikkötuomari paitsi johtaa tuomioistuintaan myös vastaa sen toiminnan tuloksellisuudesta. Tulosohjaukseen siirryttäessä tuomioistuimissa ei – toisin kuin yleensä muilla hallinnonaloilla – virkojen virkajärjestely- ja palkkaustoimivaltuuksia

siirretty yksittäisille tuomioistuimille, vaan ne pysyvät eri syistä oikeusministeriöllä (ks. Laatu ja tuloksellisuus tuomioistuimessa. Tuomioistuinten tulosohejaustyöryhmän mietintö 17.12.1998). Tulevaisuudessa tätä kysymystä tulisi tarkastella uudelleen, minkä mahdollistaa komitean esittämä käräjäoikeusorganisaation kehittäminen niin, että käräjäoikeuksien yksikkökokoja suurennetaan ja vastaavasti käräjäoikeuksien määrää vähennetään.

Komitean arvion mukaan päällikkövirastomalli on rakenteellisesti toimiva tuomioistuinten johtamis- ja hallintomalli jatkossakin. Tulevaisuuden haasteena tuomioistuinten johtamisessa on rakenteellisten uudistusten sijasta tuomioistuinten johtamisen sisällöllinen kehittäminen, mitä käsitellään muutamasta näkökulmasta seuraavassa jaksossa.

3. Johtamisen sisältö

3.1. Johdanto

Johtaminen on luonteeltaan samanlaista ja siinä toistuvat tietyt perusasiat, olipa kysymys minkä alan organisaatiosta tahansa. Kuten johtajat muissakin organisaatioissa, tuomioistuimen päällikkötuomari vastaa virastonsa johtajana siitä, että tuomioistuin ja sen henkilöstö toimivat mahdollisimman tehokkaasti päästäkseen niihin tavoitteisiin, joita tuomioistuimille asetetaan yhteiskunnallisesti merkittävää työtä tekevänä instituutiona.

Tuomioistuinten johtaminen on yhteisestä johtamisen peruslähtökohdasta huolimatta monella tapaa erilaista eri tuomioistuimissa. Tuomioistuimet, joita Suomessa on noin 80, ovat hyvin erikokoisia, niiden henkilöstörakenne on erilainen, niissä käsiteltävät asiat vaihtelevat ja ne sijaitsevat maantieteellisesti toisistaan merkittävästi poikkeavissa toimintaympäristöissä. Pienimmässä käräjäoikeudessa (Kemijärvi) on laamannin lisäksi yksi käräjätuomari ja kokonaishenkilöluku on noin 10. Suurimmassa, Helsingin käräjäoikeudessa, on noin 80 käräjätuomaria ja kokonaishenkilölukukin on lähes 350. Myös hovioikeuksien ja hallinto-oikeuksien koot vaihtelevat.

Myös tuomioistuinten sisäinen hallinto ja organisaatio poikkeavat toisistaan. Neljässä suurimmassa käräjäoikeudessa, hovioikeuksissa, korkeimmassa oikeudessa, hallinto-oikeuksissa, korkeimmassa hallinto-oikeudessa ja vakuutus-oikeudessa on muita tuomioistuimia vahvempi hallinto sen vuoksi, että niissä on tuomioistuimen hallinnosta vastaava päällikkötason virkamies, joko kanslia- tai hallintopäällikkö. Pieniä käräjäoikeuksia lukuun ottamatta tuomioistuimet ovat organisoituneet jaosto- tai osastojaon perusteella ja päällikkötuomarilla on tuomioistuimen johtamisessa näiden yksiköiden vetäjät apunaan. Lisäksi tuomioistuimissa on kansliahenkilökuntaan kuuluvia eri tehtäväalueilla toimivia lähiesimiehiä. Ylioikeuksien ja ylimpien oikeuksien johtaminen poikkeaa käräjäoikeuksien johtamisesta puolestaan siinä, että käräjäoikeuksissa on useammanlaisia henkilöstöryhmiä ja erilainen henkilöstörakenne kuin muissa tuomioistuimissa ja käräjäoikeudet joutuvat tekemään työnsä organisoimisessa keskimäärin enemmän yhteistyötä eri sidosryhmien kanssa kuin muut tuomioistuimet.

Johtamisympäristön eroista huolimatta tuomioistuinten johtamisessa on paljon yhtäläisyyksiäkin. Keskeinen tuomioistuinten johtamista yhdistävä piirre on kysymys

tuomareiden johtamisesta. Voidaanko tuomareita johtaa, ja jos voidaan, mitä tämä käytännössä tarkoittaa. Seuraavassa on ensin käsitelty kysymystä tuomioistuinten lainkäytön johtamisesta ja tämän jälkeen on pohdittu tuomioistuinten johtamisen eri osa-alueita ja eräitä johtamiseen liittyviä näkökulmia.

3.2. Hallinnon ja lainkäytön johtaminen

Tuomioistuimen johtamisessa voidaan erottaa kaksi osa-aluetta, jotka ovat osin päällekkäisiä, eivätkä aina selvästi toisistaan erotettavia. Päällikkötuomari vastaa ensinnäkin tuomioistuimen hallinnollisesta johtamisesta, mikä kattaa yleis-, henkilöstö- ja taloushallinnon tehtävät. Tähän tehtäväalueeseen kuuluvat esimerkiksi tuomioistuimen budjetin valmistelu ja määrärahojen seuranta, tehtävien ja asioiden jako tuomareille ja muulle henkilöstölle, toimitilakysymykset, henkilöstön rekrytointi ja koulutus sekä asiakirjaliikenteen järjestäminen.

Toisaalta päällikkötuomarin johtamistehtäviin kuuluu myös lainkäytön johtaminen tuomioistuimessa. Tuomioistuinten johtamista koskevissa säännöksissä tätä johtamisen ulottuvuutta on tarkoitettu esimerkiksi silloin, kun tuomioistuimen päällikölle on annettu tehtäväksi ”... valvoo oikeusperiaatteiden soveltamisen ja laintulkinnan yhdenmukaisuutta...” (hovioikeusasetuksen 6 § 1 mom. 2 kohta ja hallinto-oikeusasetuksen 8 § 2 kohta) tai ”... tulee valvoa, että asiat käsitellään huolellisesti ja nopeasti sekä seurata, että lakia sovelletaan yhdenmukaisesti” (käräjäoikeusasetus 12 § 1 mom.) .

Lainkäytön johtaminen on monella tapaa herkkä kysymys tuomareiden riippumattomuudesta johtuen ja siitä on aiheellisesti käyty tuomioistuimissa ajoittain vilkastakin keskustelua. Tuomarin riippumattomuudesta (ks. III.3.) seuraa, että ratkaistessaan lainkäyttöasiaa, tuomaria sitoo vain voimassa oleva lainsäädäntö. Tuomarin esimiehet eivät voi eivätkä saa painostaa tuomareita tai antaa määräyksiä siitä, miten yksittäinen asia tulisi ratkaista tai perustella. Toisaalta tuomarin riippumattomuudesta seuraa, että tuomari ei saa ottaa vastaan tällaisia määräyksiä ja hänen on kyettävä torjumaan mahdollinen painostus ratkaisutoimintaansa kohtaan.

Arkikokemus on osoittanut, että monet päällikkötuomarit ovat olleet etenkin takavuosina yksikkönsä johtamisessa melko passiivisia pelätessään menevänsä johtamisessa sellaiselle alueelle, jossa tuomareiden riippumattomuus tulisi loukatuksi. Johtaminen on usein käsitetty lähinnä tuomioistuimen hallinnoimisena, eivätkä päällikkötuomarit aina ole ottaneet kokonaisvaltaista vastuuta yksikköjensä toiminnasta ja sen kehittämisestä.

Vaikka tuomarit ovatkin yksittäistä asiaa ratkaistessaan riippumattomia, eikä tuomioistuimen päällikkötuomarilla ole toimivaltuuksia antaa määräyksiä tai ohjeita asian ratkaisemisesta, on tuomareitakin johdettava. Tuomareiden johtaminen on asiantuntijaorganisaation johtamista, johon tuomareiden riippumattomuus tuo lisähaasteen. Toisaalta tuomareiden ammattieettiseen kelpoisuuteen kuuluu johdettavaksi sopeutuminen, eivätkä he voi riippumattomuuteensa väärällä tavalla vedoten vastustaa esimerkiksi päällikkötuomarin pyrkimyksiä tuomioistuimen toiminnan kehittämiseksi.

Tuomioistuinten johtamisella, kuten ei myöskään niiden organisaatiolla ja hallinnolla ole kuitenkaan itsetarkoituksellista merkitystä, vaan ne palvelevat sitä tehtävää ja niiden

tavoitteiden toteuttamista, jotka tuomioistuimille on asetettu. Asiantuntijoiden, etenkin tuomareiden, johtaminen ei voi myöskään suuntautua ylhäältä alaspäin perustuen päällikkötuomarin muodolliseen auktoriteettiasemaan. Se on edellytysten luomista tuomareiden keskuudessaan käymälle keskustelulle ja sen johtamista, tuomareiden motivoimista, heidän sitouttamista tuomioistuimelle asetettuihin tavoitteisiin ja tasavertaista vuorovaikutusta heidän kanssaan. Näin ymmärrettynä päällikkötuomari johtaessaan tuomioistuinta hoitaa palvelustehtävää: tukee, valmentaa ja kannustaa tuomareita tuomitsemistoiminnassaan. Kun päällikkötuomari nauttii tuomioistuimensa tuomareiden arvostusta ammattitaitoisena, ahkerana ja etevänä tuomarina, luo se edellytykset tässä tehtävässä onnistumiselle.

Kun tuomioistuimissa erilainen lainkäytön laatu- ja kehittämistyö on tulossa tärkeämmäksi, asettaa se päällikkötuomareille lisävaatimuksia. Heidän tulisi kyetä rakentamaan tuomarikunnan keskuuteen kehittämismyönteistä, avointa ja luottamukseen perustuvaa ilmapiiriä, joka mahdollistaisi innovatiivisen vuorovaikutuksen tuomarikunnan keskuudessa. Samalla tulisi kuitenkin huolehtia siitä, että laatu- ja kehittämistyössä kunnioitetaan tuomareiden riippumatonta asemaa.

Päällikkötuomarin roolia erityisesti tuomioistuimensa lainkäytön kehittämisessä tulisi jatkossa korostaa. Samalla tulisi kuitenkin selvittää ja pohtia niitä reunaehtoja, joita tuomareiden riippumattomuus aiheuttaa tuomioistuinten lainkäytön johtamiselle. Riippumattomuuden kannalta olisi selkeintä, että ainakin päällikkötuomareiden mutta myös muiden esimiestehtävissä toimivien tuomareiden tehtävistä ja toimivaltuuksista säädettäisiin laissa.

3.3. Näkökulmia tuomioistuinten johtamiseen

3.3.1. Johdanto

On helppoa sanoa, että tuomioistuinta tulee johtaa. Tällä vaatimuksella ei kuitenkaan ole sisältöä, jos ei määritetä sitä, mitä johtamisella tarkoitetaan ja mitkä ovat esimiestehtävissä toimivien tuomareiden tehtävät. Tämän vuoksi seuraavassa on tarkasteltu lähemmin esimiehen tehtäviä tuomioistuimessa. Komitea ei ole tarkastellut johtamista niinkään sinällään mielenkiintoisesta vallankäytön näkökulmasta, vaan toimintana, joka on luonteeltaan organisaation perustehtävän toteutumista tukevaa palvelutoimintaa.

Komitea on pohtinut johtamisen sisältöä seitsemästä eri näkökulmasta: 1) suunnittelu, 2) organisointi, 3) motivointi, 4) kehittäminen, 5) ohjaus, seuranta ja valvonta, 6) osaamisen turvaaminen ja 7) työkyvyn ylläpitäminen. Johtamista on tarkasteltu lähinnä tuomioistuimen päällikkötuomarin näkökulmasta, mutta hänen osaltaan sanottu koskee pitkälti myös muita tuomioistuimissa esimiestehtävissä toimivia. Komitea ei ole tarkoittanut esitystä tyhjentyväksi kuvaukseksi tuomioistuinten johtamisesta, vaan lähinnä ajatuksia herättäväksi ja tuomioistuinten johtamista kehitettäessä huomioon otettavaksi.

3.3.2. Suunnittelu

Päällikkötuomarin keskeinen tehtävä on suunnitella tuomioistuimen toimintaa. Suunnittelun avulla pyritään vaikuttamaan tulevaisuuteen. Kun tuomioistuimen toiminta on hyvin suunniteltua, se tuo toimintaan johdonmukaisuutta ja tehostaa sitä. Kun ennalta sovitut työskentelymallit ja työyhteisön pelisäännöt ovat tiedossa, tehtävien toteutusvaiheessa säästetään aikaa. Hyvin toiminnoiltaan suunniteltu tuomioistuin antaa myös ulospäin ammattitaitoisen ja luotettavan kuvan.

Toiminnan suunnittelu tuomioistuimessa ei rakenteellisesti luonteeltaan poikkea muissa organisaatioissa toteutettavasta suunnittelusta. Siihen kuuluvat lähtötilanne eli nykytilan selvittäminen, tähtäimessä olevien tavoitteiden määrittäminen, toimenpideohjelman laatiminen tavoitteisiin pääsemiseksi, toimenpideohjelman toteutus ja seuranta. Jokaisella tuomioistuimen työntekijällä on velvollisuus suunnitella omaa työtään, mutta viime kädessä päällikkötuomari vastaa toiminnan kokonaissuunnittelusta. Suunnitteluprosessi tuomioistuimessa ei käytännössä aina voi olla niin mekanistista kuin sen edellä kuvatusta karkeasta vaiheistuksesta voisi päätellä, vaan suunnitteluprosessin tuomioistuimessa tulisi olla jatkuvaa ja olosuhteiden mukaan joustavaa.

Suunnitteluun kuuluu tuomioistuimessa esimerkiksi istuntotilojen tehokas käyttäminen, tarvittaessa istuntovuoroluetteloiden laatiminen, erilaisten henkilöstön kehittämiseen tähtäävien tai muunlaisten suunnitelmien laatiminen (esimerkiksi koulutussuunnitelma, turvallisuussuunnitelma ja työkyvyn ylläpitämiseen tähtäävä suunnitelma), tuomioistuimen asiakirjaliikenteen suunnittelu, henkilöstöhallintoon, kuten lomiin ja rekrytointiin liittyvä suunnittelu, sijaisuuksien järjestäminen, asiakaspalveluvuorojen suunnittelu sekä taloussuunnittelu. Viime vuosina mediayhteiskuntakehitykseen liittyen on uudella tavalla tullut esille tarve suunnitella tuomioistuimen tiedotustoimintaa (tiedotus- ja viestintäsuunnitelma).

Tuomioistuimissa on niiden perustehtävästä johtuen keskeistä tulossa olevien lainsäädäntöuudistusten toimeenpanon suunnittelu. Suunnittelutarve riippuu uudistuksen sisällöstä kuten esimerkiksi siitä, onko kysymys aineellisen oikeuden muuttumisesta vai menettelysäännösten muutoksesta. Etenkin monet toteutetut menettelyuudistukset ovat vaatineet tuomioistuimissa paljon suunnittelutyötä ennen niiden voimaantuloa. Menettelysäännösten muuttaminen vaikuttaa usein työnkulkuihin, asiakirjaliikenteeseen ja henkilöstön toimenkuviin. Aineellisen oikeuden, mutta myös menettelyllisten säännösten muuttuminen puolestaan herättää kysymyksen henkilöstön osaamisen ja ammattitaidon turvaamisesta esimerkiksi koulutuksen tai erikoistumisen keinoin.

Vaikka lainsäädäntöuudistusten toimeenpanon etukäteissuunnittelu toteutettaisiin huolellisesti, ei suunnittelu voi aina onnistua parhaalla mahdollisella tavalla, vaan käytännössä joudutaan usein tekemään korjausliikkeitä. Lainsäädäntöuudistusten toimeenpanon suunnitteleminen tuomioistuimissa on erityisen vaativaa silloin, kun on kysymys kokonaan uuden tehtävän antamisesta tuomioistuimille tai lainmuutoksesta odotettavissa oleva asiamäärien lisääntyminen. Tällaisessa tilanteessa esimerkiksi uuden tehtävän vaatimien resurssien ennakointi saattaa olla vaikeaa.

Suunnittelussa joudutaan ottamaan huomioon myös muutokset tuomioistuinten erilaisten sidosryhmien osalta. Erityisesti käräjäoikeuksilla on useita sellaisia sidosryhmiä, joiden toiminnalla on välitön vaikutus käräjäoikeuksien työhön. Käräjäoikeuden toimintaa

suunniteltaessa tulisi olla hyvä tietämys ja näkemys esimerkiksi siitä, millaiseksi tuomioistuimen toiminta-alueella toimivien poliisin ja syyttäjien toiminta muodostuu ja miten se kehittyy. Kun poliisi ja syyttäjä saavat uusia henkilöstöresursseja, heijastuu se lyhyen viiveen jälkeen myös käräjäoikeuteen saapuvien asioiden määrän ja mahdollisesti laadunkin muuttumisena.

Tuomioistuimen toimintaa suunniteltaessa joudutaan monin tavoin tekemään yhteistyötä tuomioistuinten keskushallinnon kanssa sekä seuraamaan vireillä olevia tuomioistuinlaitosta koskevia lainsäädäntö- ja muita kehittämishankkeita. Keskushallinnon tuki tuomioistuimen toiminnan suunnittelun eri osa-alueilla on myös tärkeää.

3.3.3. Organisointi

Yleistä

Suunnitteluun liittyy läheisesti organisointi ja tehtävien delegointi. Organisointi voidaan tässä yhteydessä määritellä tuomioistuimen käytössä olevien eri voimavarojen yhdistämiseksi mahdollisimman tehokkaalla tavalla, jotta asetettuihin tavoitteisiin päästäisiin. Voimavaroja ovat esimerkiksi tuomioistuimen henkilöstö, työtilat ja erilaiset tekniset apuvälineet kuten tietokoneet. Sisällöllisesti tarkastellen merkittävimpänä tuomioistuinten voimavarana on pidettävä sitä osaamista ja ammattitaitoa, joka tuomioistuinten henkilöstöllä yksilöinä ja toisaalta koko työyhteisönä on.

Tuomioistuimen toiminta tulisi organisoida siten, että asiat tulisivat käsiteltyä nopeasti, tehokkaasti, luottamusta herättävästi ja oikeusturvan takaavalla tavalla. Organisoinnissa keskeistä on, että tuomioistuimessa käsiteltävänä olevat asiat tulevat mahdollisimman ammattitaitoisesti ratkaistuksi. Tätä tavoitetta silmällä pitäen esimerkiksi henkilöstön erilainen osaaminen on voitava ottaa huomioon työtehtäviä jaettaessa. Asianosaisen näkökulmasta on perusteltua, että juttu jaetaan sellaisen tuomarin tai tuomarikollegion käsiteltäväksi, jolla arvioidaan olevan paras asiantuntemus kyseessä olevan asian käsittelyyn. Toisaalta on kuitenkin huolehdittava myös tasaisesta työnjaosta ja sen periaatteen toteutumisesta, että tuomarin on määräydyttävä juttuun sattumanvaraisesti ilman ulkopuolista ohjailua. Komitean esittämät tuomareiden enenevä erikoistuminen ja toisaalta käräjäoikeuksien osalta yksikkökokojen kasvattaminen parantavat mahdollisuuksia organisoida tuomioistuinten toimintaa niin, että henkilöstön osaaminen ja ammattitaito voidaan kohdistaa käsiteltävien asioiden laadun mukaan parhaalla mahdollisella tavalla ilman, että rikotaan vaatimusta tuomarin määräytymisestä sattumanvaraisesti.

Toiminnan organisoinnissa keskeistä – ja yleensä herkimmin arvostelulle altista – on työtehtävien jakaminen henkilöstön kesken. Tuomioistuimissa on pitkät perinteet erilaisten järjestelmien luomisessa tasaiseen työnjakoon pääsemiseksi. Käytössä on ollut esimerkiksi erilaisten asioiden pisteyttäminen niiden vaatiman työmäärän perusteella. Kun tuomarit erikoistuvat, on eri asiaryhmien vaatima työpanos kyettävä ottamaan huomioon tehtäväalueita muodostettaessa.

Oikeudenmukainen työnjako on paitsi perusteltua tehokkuuden näkökulmasta myös tärkeää tuomioistuimen työilmapiirin ja työhyvinvoinnin kannalta. Työnjaon

organisoinnin tekee vaativaksi se, että ihmisten työkyky vaihtelee ja myös osaamisessa ja ammattitaidossa on eroja. Tämä merkitsee sitä, että useinkaan töiden tasajako ei ole tuomioistuimen tavoitteiden saavuttamisen kannalta perustelluin ratkaisu, vaan töitä jaettaessa tulisi nämä yksilöiden erot kyetä ottamaan huomioon. Toisaalta tehokasta ja ammattitaitoista työntekijää ei tulisi ”rangaista” lisätyöllä. Tuomioistuimen tehokas toiminta edellyttää työtehtäviä jaettaessa myös siitä huolehtimista, että tuomarit ja muukin henkilöstö säilyttää työmotivaationsa ja voi työssään kokea tekevänsä ammattitaitoaan vastaavia tehtäviä ja toisaalta kehittyvänsä ammatillisesti.

Näiden näkökohtien lisäksi työtehtävien ja erityisesti käsiteltävien lainkäyttöasioiden jakamisella tuomareiden kesken on erityistä merkitystä myös oikeusturvanäkökulmasta, minkä vuoksi seuraavassa on hieman yksityiskohtaisemmin tarkasteltu juttujen jakoa tuomareille.

Asiajako

Ihmisten on voitava luottaa paitsi asiansa tehokkaaseen ja laadukkaaseen käsittelemiseen tuomioistuimessa myös siihen, että asiat jaetaan tuomareille asiallisten perusteiden mukaan. Epäasiallisia perusteita olisivat esimerkiksi asioiden jakaminen tuomareiden henkilökohtaisen arvomaailman perusteella tai siten, että joku asianosaisista tai ulkopuolisista voisi vaikuttaa tuomarin määräytymiseen jutussa. Epäilyksetkin tällaisista jakoon vaikuttavista epäasiallisista perusteista voivat heikentää ihmisten tuomioistuimia kohtaan tuntemaa luottamusta, koska ne loukkaisivat tuomioistuinten toiminnalta keskeisesti vaadittavia puolueettomuuden ja riippumattomuuden vaatimuksia.

Asiajaon periaatteellisen merkittävyyden vuoksi siihen on kiinnitetty huomiota myös kansainvälisissä asiakirjoissa ja siitä käydään usein keskustelua eri kansainvälisillä foorumeilla. Euroopan neuvoston ministerikomitean 13.10.1994 hyväksymässä suosituksessa tuomareiden riippumattomuudesta, tehokkuudesta ja roolista (Independence, efficiency and role of judges. Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus nro R (94) 12) esitetään seuraavia toimenpiteitä asiajaon osalta tuomareiden riippumattomuuden kunnioittamiseksi, suojaamiseksi ja sen edistämiseksi (kohdat 2 e ja f):

1. Asioiden jakautumiseen tuomareille eivät saisi vaikuttaa asian osapuolet tai kukaan sellainen henkilö, johon jutun lopputulos voi vaikuttaa. Tämä jakautuminen voitaisiin toteuttaa esimerkiksi arvalla tai automaattisella jakojärjestelmällä aakkosjärjestyksen tai muun sellaisen mukaan.
2. Asiaa ei saisi ottaa joltakin tuomarilta pois ilman pätevää syytä; tällainen syy voisi olla esim. vakava sairaus tai etukonflikti. Tällaisten syiden ja menettelytapojen tulisi olla ilmaistuna laissa eivätkä mitkään hallituksen tai hallintoviranomaisten intressit saisi vaikuttaa niihin. Viranomaisen, joka päättää jutun siirtämisestä tuomarilta pois, tulisi nauttia samaa oikeudellista riippumattomuutta kuin tuomareilla on.

YK:n piirissä 13.12.1985 vahvistetuissa tuomioistuinten riippumattomuutta koskevissa periaatteissa (*Basic Principles on the Independence of the Judiciary*) puolestaan todetaan, että asioiden jakaminen on tuomioistuinten sisäinen asia, johon ulkopuolisilla ei saisi olla mahdollisuutta puuttua.

Nämä periaatteet merkitsevät esimerkiksi sitä, että syyttäjällä ei saa olla mahdollisuuksia millään tavalla vaikuttaa siihen, kuka hänen ajamaansa rikosasiaa käräjäoikeudessa ryhtyy käsittelemään. Muillakaan asianosaisilla ei saa olla vaikutusvaltaa asian käsittelevän tuomarin määräytymiseen. Tuomarin sattumanvaraisen määräytymisen periaatteesta seuraa myös se, että ylioikeuksissa ja ylimmissä oikeuksissa esittelijällä ei tulisi olla mahdollisuutta vaikuttaa siihen, millainen kokoonpano asian ratkaisee. Tuomioistuimen päällikkötuomarilla ei tulisi olla mahdollisuutta vaikuttaa siihen, kenelle tuomarille yksittäinen asia jaetaan, vaan jakoperusteet tulisi olla ennakoita vahvistettuja. Ruotsinkielisten asioiden käsittely puolestaan tulisi olla siten järjestettynä, että asiakas ei voi valitsemalla oikeudenkäyntikielen valita itselleen samalla tuomaria.

Tuomarin riippumattomuuden kannalta merkityksellistä on myös, millä edellytyksillä tuomarille jaettu asia voidaan siirtää häneltä pois muiden tuomareiden käsiteltäväksi. Lähtökohtana tulisi olla, että asioita ei voida siirtää tuomarilta pois kuin erityisistä ja hyväksyttävistä syistä.

Jotta luottamus tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuuteen turvattaisiin, on asioiden jakoperusteisiin tuomareille kiinnitettävä tuomioistuimissa jatkuvaa huomiota. Saattaisi olla myös tarpeen arvioida kokonaisuudessaan uudelleen, millaisia ja minkä tasoisia säännöksiä asioiden jakamisen osalta tarvitaan ja ovatko nykyiset säännökset riittäviä tuomioistuinten riippumattomuuden turvaamiseksi. Asioiden jakamisen tuomareille tulisi perustua sattumanvaraisuuteen ja jaon perusteet tulisi säätää lailla. Sattumanvarainen jako ei kuitenkaan saisi estää tuomareita erikoistumasta tai heidän erityisasiantuntemuksensa hyödyntämistä ratkaisutoiminnassa. Jakoperusteista tulisi myös olla mahdollisuus poiketa lakiin kirjatusta perustellusta syystä.

Delegointi

Organisointiin kuuluu oleellisena osana työtehtävien delegointi, jolla tarkoitetaan tehtävien ja niiden hoitamisen edellyttämän toimivallan siirtämistä ja jakamista alaisille. Tuomioistuimissa on etenkin 1990-luvulta lähtien ollut tavoitteena siirtää tuomareilta muulle henkilöstölle sellaiset tehtävät, jotka eivät välttämättä vaadi tuomarin ammattitaitoon sisältyvää erityiskompetenssia. Erityisen merkittävää delegointi on ollut käräjäoikeuksissa, joissa alioikeusuudistuksen yhteydessä otettiin käyttöön mahdollisuus delegoida muiden työtehtävien lisäksi myös helpoimpia ja yksinkertaisempia lainkäyttötehtäviä kansliahenkilökunnan käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi. Johtamisen näkökulmasta delegoinnissa on kysymys siitä, että osa päällikkötuomarille kuuluvasta vastuusta siirretään muulle henkilöstölle, vaikka päällikkötuomari kantaakin asiassa viimekätisen vastuun. Käytännössä delegointi ei ole aina helppoa. Se edellyttää paitsi riittävän pätevää henkilöstöä, joka on valmis ottamaan vastaan delegoidut tehtävät, myös päällikkötuomarilta uskallusta tehtävien ja toimivallan jakamiseen. Delegointi sisältää myös idean siitä, että päällikkötuomari ottaa asiasta itse vastuun silloinkin, kun hänen alaisensa epäonnistuu tai tekee virheen delegoidussa asiassa.

Nykyaikaisessa tuomioistuimessa delegointi on välttämätöntä ja delegointia on syytä kehittää entisestään niin, että tuomareilta siirretään muun henkilöstön tehtäväksi sellaiset tehtävät, jotka eivät välttämättä kuulu tuomarin tehtäviin. Päällikkötuomarilla on vastuu siitä, että tehtävät tuomioistuimessa hoidetaan aina tarkoituksenmukaisimmalla ammattitaito- ja osaamistasolla. Delegointi sisältää toisaalta myös mahdollisuuden

henkilöstön ammattitaidon kehittämiseen ja laajentamiseen. Tämä voi parhaimmillaan lisätä työtyytyväisyyttä ja motivaatiota.

Paitsi yksittäisten asioiden ratkaisuvallan delegointia, päällikkötuomareiden on kyettävä delegoimaan johtamistehtäviä alaisilleen esimiehille. Tämä tarkoittaa paitsi päällikkötuomarille kuuluvan vastuun, myös sitä vastaavan toimivallan luovuttamista alemmalle esimiestasolle. Toisaalta tuomioistuinten keskijohtoon kuuluvien esimiesten kannalta on tärkeää, että heillä on johtamistehtävässään päällikkötuomarin näkyvä tuki.

3.3.4. Motivointi

Työn merkitys ihmisten elämässä on muuttunut. Kehittyneessä hyvinvointiyhteiskunnassa työtä ei tehdä enää aina välttämättömän pakon sanelemana eikä pelkästään siitä koituvan taloudellisen hyödyn vuoksi. Palkka ei ole enää ainoa eikä ehkä edes keskeisin työtekoon motivoiva seikka, vaikka työ edelleenkin luo ihmisten hyvinvoinnin kannalta tärkeää taloudellista turvaa. Työ on ihmisten henkisen hyvinvoinnin tärkeä perusta. Tuomioistuimissakin henkilöstön ammatillisia kykyjä ja heidän henkilökohtaisia tavoitteitaan tukeva työ luo elämälle mielekkyyttä ja antaa toisaalta myönteisen mahdollisuuden esimerkiksi sosiaaliseen vuorovaikutukseen.

Todellisuudessa työ ja työpaikan olosuhteet eivät kuitenkaan aina vastaa tätä ihannetilannetta. Tuomioistuimissa esimerkkinä tästä ristiriidasta on ollut se, että ajoittain tuomioistuimissa työtä on ollut selvästi liikaa johtuen tuomioistuinten alimitoitetuista resursseista. Tuomioistuinten henkilökunnalla ei ole aina ollut myöskään riittäviä vaikutusmahdollisuuksia työnsä kehittämiseen ja työn vaativuus oikeudenkäyntimenettelyjen uudistamisen ja aineellisen oikeuden nopean muuttumisen vuoksi sekä ihmisten odotusten kasvaessa on lisääntynyt nopeammin kuin siihen on voitu esimerkiksi koulutuksen keinoin vastata. Näistä syistä työtyytyväisyys on tuomioistuimissa ollut ajoittain koetuksella, mikä ei ole voinut olla vaikuttamatta heikentävästi tuomioistuinten henkilökunnan motivaatioon ja sitoutuneisuuteen työhönsä. Toisaalta voidaan arvioida, että tuomioistuinten henkilöstö on yleensä ollut varsin motivoitunutta ja sitoutunutta työhönsä, mikä on ollut ratkaisevan tärkeää tuomioistuinten onnistumiseksi tehtävissään aliresursoinnista huolimatta.

Tuomioistuinten esimiesten yhtenä tärkeänä tehtävänä on motivoida ja kannustaa tuomioistuinten henkilökuntaa toimimaan aktiivisesti ja myönteisesti kohti niitä tavoitteita, joita tuomioistuimen toiminnalle on asetettu. Työntekoon motivoi siitä saatavan palkan ohella esimerkiksi työskentelytilojen ja työvälineiden taso sekä johtamisen onnistuminen.

Johtamisen merkitystä työmotivaation kannalta tuskin voidaan korostaa liikaa, sillä hyvällä johtamisella voidaan työpaikan ilmapiiriä kehittää motivoivaksi ja työntekoon innostavaksi. Toisaalta huonolla johtamisella voidaan nopeastikin työilo ja –motivaatio tukahduttaa kuten viime aikoina johtamisesta käydyssä keskustelussa on yleisemminkin huomautettu. Tällä on suora yhteys siihen, miten tuomioistuin selviytyy tehtävistään. Työhönsä motivoitunut suoriutuu toistiaan tehokkaasti ja tekee laadukasta jälkeä. On myös tutkimuksiin perustuvaa näyttöä siitä, että ammattitaidotonta johtamista seuraava huono työilmapiiri vaikuttaa suoraan sairauspoissaoloja lisäävästi ja heikentää näin tuomioistuimen tehokkuutta.

Viime aikoina on edellä mainittujen tekijöiden lisäksi kiinnitetty runsaasti huomiota siihen, että työmotivaatiota parantavasti vaikuttavat keskeisesti itse työhön liittyvät asiat. Kun työntekijä kokee tekevänsä itselleen sopivaa ja mielekästä työtä, hän on tyytyväinen ja motivoitunut työhönsä. Toisaalta ihmiset ovat tässä suhteessa erilaisia ja yksilöllisiä. Sellainen työ ja työskentelytapa, joka motivoi toista, ei toiselle ehkä sovikaan. Yksi haluaa oppia jatkuvasti uutta, toinen taas on tyytyväinen, kun saa tehdä rutiiniluonteisia tehtäviä. Myös työntekijöiden koulutustasolla ja yleensäkin henkilökohtaisella elämäntilanteella saattaa olla työmotivaation kannalta merkitystä. Työntekijät siis odottavat työltä eri asioita. Nämä eri odotukset päällikkötuomarin pitäisi pystyä ottamaan huomioon työtehtäviä jakaessaan ja työn tekemistä kehittäessään. Henkilöstön motivointi on siten yhteydessä monin tavoin edellä käsiteltyihin suunnitteluun ja organisointiin.

Motivoitumisen kannalta tärkeää on, että koko henkilöstö, niin tuomarit kuin muukin henkilöstö, tietää mitä tuomioistuimelta odotetaan ja mitä häneltä itseltään odotetaan. Tämä on nostettu tulosjohtamisessa keskeisenä ideana esille, kun on tavoiteltu sitä, että tuomioistuinten henkilöstö saa itse aidosti vaikuttaa tuomioistuimelle ja itselleen asetettavien tavoitteiden asettamiseen. Se paitsi parantaa tavoitteisiin sitoutumista myös työmotivaatiota. Motivoitumisen kannalta tärkeää on myös riittävä ja oikea-aikainen tiedonkulku työyhteisössä. Motivoitumiseen vaikuttaa lisäksi palaute, jota työntekijälle annetaan siitä, miten hän on työssään onnistunut. Myönteinen palaute motivoi ja kielteinen kannustaa kehittymään, mikäli ne kyetään antamaan rakentavalla ja rohkaisevalla tavalla. Työn arvostus vaikuttaa merkittävästi motivoitumiseen. Päällikkötuomarin tulisi paitsi arvostaa alaistensa työtä myös osoittaa se käytännössä. Motivoitumisen kannalta merkitystä on myös sillä, että tuomioistuimen henkilöstö voi tuntea ylpeyttä sekä työstään että tuomioistuimesta työpaikkanaan.

3.3.5. Kehittäminen

Tuomioistuinten toimintaympäristö muuttuu jatkuvasti ja myös koko työelämä muuttuu, kuten edellä on todettu. Tästä seuraa, että päällikkötuomarit ovat yhä enemmän muutosjohtajia. Työssään he joutuvat kohtaamaan jatkuvasti erilaisia muutostilanteita, selviytymään niistä yhdessä henkilökunnan kanssa ja huolehtimaan siitä, että tuomioistuin toimii tuloksellisesti muutoksenkin keskellä.

Tuomioistuinten tulosjohtaminen on jo johtanut siihen, että tuomioistuinten toimintaa on täytynyt kehittää tuloksellisempaan suuntaan. Myös tuottavuuteen ja vaikuttavuuteen on kiinnitetty huomiota. On arvioitavissa, että tuomioistuimille asetetaan tulevaisuudessa näissäkin suhteissa aikaisempaa suurempia vaatimuksia. Ihmisten vaatimustaso kasvaa ja toisaalta julkisen sektorin heikkenevä rahoitustilanne asettaa paineita toiminnan taloudellisuudelle.

Komitea on useassa yhteydessä painottanut sitä, että tuomioistuinlaitoksessa erilainen toimintojen kehittämistyö on syytä nostaa aikaisempaa näkyvämmiin esille. Jaksossa IX.4.6. on tuomioistuimissa tapahtuvan kehittämistyön osalta todettu, että uusien työtapojen luomisessa ei niinkään ole kyse valmiiden, olemassa olevien mallien omaksumisesta tai yksilöiden asenteiden muuttamisesta, vaan usein pitkäkestoisesta kehittämistyöstä, jossa yksittäisten työntekijöiden kokemuksia ja käsityksiä kerätään systemaattisesti työyhteisön kehitysponnistelujen pohjaksi. Tuomioistuimissakin ollaan nopeiden muutosten keskellä yhä useammin oppimassa ”jotain, jota ei vielä ole”. Tämän

vuoksi korostuu työyhteisöjen oma paikallinen kehittämistyö osana arkipäivän toimintaa ja työntekijöiden omien innovaatioiden ja kokeilujen hyödyntäminen uusien yhteisten käytäntöjen luomiseksi. Vaikka työtapojen kehittämistyössä on työntekijöiden itsensä panos ja osallistuminen ratkaisevaa, on päällikkötuomarin kyettävä luomaan kehittämistyön mahdollistavia rakenteita ja innostettava ja motivoitava kehittämiseen. Toisaalta päällikkötuomarin tehtävänä on huolehtia siitä, että kehittämistyö kohdennetaan sellaisiin asioihin, joilla on vaikuttavuutta tuomioistuinten perustehtävän toteutumisen kannalta.

Uutena kehittämisen osa-alueena tai pikemminkin kehittämisen uutena näkökulmana on niin Suomen kuin usean muunkin eurooppalaisen maan tuomioistuinlaitoksessa noussut esille tuomioistuinten toiminnan laatu. Laatuajattelun voidaan katsoa täydentävän tulosajattelua siten, että pelkkien suoritteiden määrän ja lopputuloksen lisäksi huomiota kiinnitetään myös itse prosessiin, jossa tuomioistuinten suoritteet – tuomiot – tuotetaan ja asiakastyytyväisyyteen prosessin eri vaiheissa (vrt. III.7.). Laatuajattelussa keskeistä on ymmärtää ketä ja mitä varten tuomioistuimet ovat olemassa. Laaturyötä tuomioistuimissa johdettaessa tärkeää on huolehtia siitä, että siinä ei liiaksi korosteta tuomioistuinten sisäistä näkökulmaa, vaan että toiminnan laatua kehitetään ensisijassa asiakasnäkökulmasta.

Tuomioistuinten toimintaa kehitettäessä on kuitenkin johtamisen näkökulmasta pidettävä mielessä se, että kehittämisessä säilyy johdonmukaisuus ja pitkäjänteisyys. Toisaalta vaikka tuomioistuinten toiminta onkin jatkuvassa muutoksessa, on niiden toiminnassa kuitenkin paljon pysyvää, joka säilyy muutoksenkin keskellä.

3.3.6. Ohjaus, seuranta ja valvonta

Päällikkötuomari vastaa siitä, että tuomioistuimen työt tulevat tehdyiksi. Tämän vuoksi päällikkö paitsi joutuu johtamaan toimintaa, myös ohjaamaan sitä oikeaan suuntaan. Lisäksi toimintaa ja sen tuloksia on seurattava ja valvottava. Päällikkötuomarilla tulee olla hyvä käsitys esimerkiksi siitä, kuinka paljon ja millaisia asioita tuomioistuimeen on saapunut, kuinka paljon niitä on ratkaistu ja kenen toimesta sekä kuinka paljon asioita on vireillä. Myös tuomioistuimen määrärahatilanne vaatii seurantaa. Valvontaa vaatii myös muiden kuin lainkäyttötehtävien hoitaminen kuten työaikojen ja muiden sovittujen ohjeiden noudattaminen. Lisäksi päällikkötuomarin on seurattava ja valvottava sitä, että asiat ratkaistaan lainmukaisesti ja toiminnassa yleensäkin noudatetaan voimassa olevia säädöksiä ja määräyksiä.

Tuomioistuimissakin valvonnan kohteena tulisi olla lähinnä työn tulokset, eivät sen sijaan esimerkiksi työskentelytavat. Niissä voidaan hyväksyä yksilökohtaisia erojakin edellyttäen, että ne ovat tuomioistuimen asiakkaiden kannalta perusteltuja eivätkä toisaalta kohtuuttomasti kuluta tuomioistuimen käytössä olevia voimavaroja.

Perinteisessä hallintolegalistisessa johtamiskulttuurissa seurannalla ja valvonnalla on ollut keskeinen merkitys. Modernissa manageristisemmassa johtamiskulttuurissa näiden suhteellinen merkitys muiden johtamistehtävien rinnalla kuitenkin vähenee, vaikka valvontaa tarvitaan jatkossakin. Käskevistä, määräämiseen ja muodolliseen auktoriteettiin perustuvasta johtamisesta ollaan myös tuomioistuimissa siirtymässä nykyaikaisempaan johtamistyyliin, joka perustuu ihmisten motivoimiseen,

keskustelemiseen ja argumentointiin. Jos johtaminen perustuu keskeisesti määräyksiin, kieltoihin ja rangaistuksiin (autoritaarinen johtamistapa), tuomioistuimen työilmapiiri ja työyhteisön tulokset tuskin voivat olla hyviä.

Tuomareiden valvontaan liittyy useita erityiskysymyksiä, minkä vuoksi sitä on käsitelty laajemmin jäljempänä jaksossa 5.

3.3.7. Osaamisen turvaaminen

Henkilöstön osaamisen ja ammattitaidon turvaaminen muuttuvissa olosuhteissa on suuri haaste tuomioistuimille. Kuten mietinnön pääluvussa IX on todettu, osaamiseen ja ammattitaitoon vaikuttavat useat eri asiat ja sitä voidaan kehittää ja ylläpitää lukuisilla eri keinoilla.

Päällikkötuomari vastaa yksikössään siitä, että henkilöstöllä on kulloinkin tarvittava osaaminen ja ammattitaito siihen, että tuomioistuin voi toimia oikeusturvaa takaavalla tavalla ja tehokkaasti (puhutaan ns. osaamisen johtamisesta). Tämän vuoksi päällikkötuomarin tulisi huolehtia siitä, että henkilökunta osallistuu erilaiseen koulutukseen tai kouluttautuu itseopiskelun kautta. Päällikkötuomarin pitäisi ottaa kouluttautumisen vaatima työpanos mahdollisuuksien mukaan huomioon muiden virkatehtävien suorittamisessa, sillä kouluttautumiseen tulisi olla myös ajankäytöllisesti tosiasialliset mahdollisuudet. Tässä suhteessa vastakkain ovat usein lyhyen aikavälin tehokkuusvaatimukset ja toisaalta sen varmistaminen, että tuomioistuin voi pitkällä aikavälillä suoriutua tehtävistään ammattitaitoisesti ja laadukkaasti.

Jokaisen työntekijän, niin tuomareiden kuin muidenkin työntekijöiden osalta, on vuosittain esimerkiksi kehityskeskusteluissa kartoitettava kouluttautumistarpeet ja sovittava siitä, millaiseen koulutukseen henkilö tulee osallistumaan ja mitä se tulee vaikuttamaan hänen työtehtäviensä hoitamiseen. Näiden keskustelujen ja osaamisen kehittämisessä olevien tarpeiden kartoittamisen perusteella tuomioistuimelle voidaan laatia koulutussuunnitelma. Vuosittain tuomioistuimen käymissä tulosneuvotteluissa koulutussuunnitelman mukainen kouluttautuminen voidaan puolestaan ottaa huomioon virastolle resursseja jaettaessa.

Päällikkötuomarin tehtävänä on myös motivoida henkilökuntaa osallistumaan koulutukseen. Kouluttaminen ei kuitenkaan ole ainoa keino osaamisen kehittämiseen. Osaamisen lisääntymisen ja kehittymisen kannalta hyviä keinoja ovat esimerkiksi erilaiset henkilöstön keskuudessaan käymät koulutukselliset keskustelut ja tehtäväkierto. Päällikkötuomarin tulisi luoda tällaiseen osaamisen ja ammattitaidon kehittämiseen luontevia tilaisuuksia ja mahdollisuuksia.

Komitea on pitänyt tuomareiden erikoistumista välttämättömänä kehityssuuntana. Erikoistumisen hallittu toteuttaminen tuomioistuimessa siten, että sillä saavutetaan sekä tuomioistuinten asiakkaiden että tuomioistuinten henkilöstön kannalta mahdollisimman suuri hyöty, on vaativa tehtävä. Erikoistumista toteutettaessa tulee ottaa huomioon paitsi muuta myös se, että tuomarit ovat osaamiseltaan ja ammattitaidoltaan sekä ammatillisten kiinnostusten kohteidensa puolesta erilaisia.

Päällikkötuomari vastaa tuomioistuimen henkilöstön osaamisesta myös rekrytoidessaan työntekijöitä tuomioistuimeen. Työntekijän valinnalla on pitkäaikaiset vaikutukset tuomioistuimen toiminnalle. Henkilöstön rekrytointiin tulisi kiinnittää erityistä huomiota ja uhrata siihen hallinnollisia voimavaroja. Tuomioistuimen tulisi luoda erilaisia yhteyksiä työmarkkinoille, jotta rekrytointitilanteessa voitaisiin onnistua parhaalla mahdollisella tavalla. Esimerkiksi yhteistyö eri oppilaitosten kanssa on tärkeää. Ottamalla vielä opiskeluvaiheessa olevia henkilöitä harjoittelemaan tuomioistuimeen, päästään jo varhaisessa vaiheessa sitouttamaan lahjakkaita, kyvykkäitä ja motivoituneita työntekijöitä tuomioistuinlaitoksen palvelukseen. Kaikkiaan tuomioistuimen rekrytointipolitiikkaa tulisi hoitaa riittävän pitkäjänteisesti. Jo nykyisin tehtävissä rekrytoinneissa tulisi ottaa huomioon se, että tuomioistuinta siirtyy runsaasti henkilöstöä eläkkeelle suurten ikäluokkien tullessa eläkeikään. Jotta tulevissa rekrytoinneissa voitaisiin onnistua, tulee tuomioistuimesta luoda niin työilmapiiriltään kuin työoloiltaan ja työympäristöltään mahdollisimman houkutteleva työpaikka.

Osaamisen turvaaminen johtamisen näkökulmasta voidaan laajentaa työntekijöiden yksilökohtaisten valmiuksien ylläpitämisestä ja kehittämisestä käsittämään koko tuomioistuin organisaationa, jolla on kyky oppimiseen (ns. oppiva organisaatio). Tällöin on kysyttävä sitä, miten tuomioistuin kokonaisuutena kykenee sopeutumaan, muuttumaan ja uudistumaan ympäristön vaatimusten mukaisesti. Tämä edellyttää johtamisen näkökulmasta esimerkiksi sitä, että henkilöstölle luodaan mahdollisuudet jatkuvasti kehittyä ja että työyhteisössä on innovatiivisuuteen ja erilaisiin kokeiluihin kannustava ilmapiiri. Myös epäonnistumiseen on oltava mahdollisuus.

Osaamisen turvaamiseen liittyy keskeisesti se, että erilaiset tietojärjestelmät tuomioistuimissa ovat kehittyneitä ja niitä myös osataan käyttää. Tulevaisuudessa tiedon hyödyntäminen optimaalisella tavalla tuomitsemistoiminnassa edellyttäne tietojärjestelmien kehittämistä ja tiedon hallinnan uutta organisointia tuomioistuimissa.

3.3.8. Työkyvyn ylläpitäminen

Tuomioistuinten esimiestehtävissä toimivat vastaavat siitä, että tuomioistuin toimii tehokkaasti. Tehokkuudessa on kysymys siitä, että tuomioistuimessa asiat käsitellään joutuisasti, taloudellisesti ja siten, että ratkaisut ovat lainmukaisia ja oikeudenmukaisia (vrt. VI.4.3.). Tehokkuus yksin ei ole kuitenkaan riittävää, vaan oikeudenkäyntimenettelyn on oltava oikeudenmukaista ja ihmisten on myös se sellaiseksi koettava. Paitsi että asianosaisilla on oikeus edellyttää asiansa tehokasta käsittelyä, myös yhteiskunnalla on tuomioistuinten rahoittajana oikeus vaatia, että tuomioistuimet käyttävät voimavaransa mahdollisimman tehokkaalla ja optimaalisella tavalla perustehtävästään suoriutumiseen.

Tehokkuutta ei voida tarkastella vain lyhyellä tähtämellä, vaan esimiestehtävissä toimivilla on vastuu siitä, että tuomioistuin voi toimia tehokkaasti myös pitkällä aikavälillä. Tämä edellyttää sitä, että tuomioistuimissa huolehditaan henkilöstön jaksamisesta, hyvinvoinnista ja työkyvyn ylläpitämisestä. Pitkällä aikavälillä tuomioistuin voi toimia tehokkaasti ja sen tuloksellisuutta voidaan parantaa vain ottamalla huomioon henkilöstön hyvinvoinnin tarpeet. Esimiesten on huolehdittava näistä asioista myös omalla kohdallaan. Tavoitteena tulisi olla, että henkilöstö säilyy työ- ja toimintakykyisenä koko työuransa ja sen jälkeenkin.

Kun tuomioistuimilta odotetaan aikaisempaa enemmän sekä laadullisesti että määrällisesti, henkilöstön työhyvinvointiin ja sen kehittämiseen joudutaan panostamaan voimakkaasti tuomioistuinlaitoksessa. Myös tuomioistuinten henkilöstön ikärakenteesta johtuva vanheneminen tuo luonnostaan nämä kysymykset aikaisempaa selvemmin esille. Viime vuosina on tästä näkökulmasta alettu yleisemminkin yhteiskunnassa puhua ikäjohtamisesta uutena johtamishaasteena. Tuomioistuimissa tästä näkökulmasta tulee pohdittavaksi esimerkiksi kysymykset siitä, miten eri-ikäisten erilainen osaaminen voidaan hyödyntää parhaiten ja miten henkilöstön ikääntymisen mukanaan tuomat tarpeet yksilöllisille ratkaisuille työn teossa voidaan ottaa huomioon.

Työkyvyn ylläpitämisen kannalta merkitystä on työllä ja työyhteisöllä. Työkyvyn ylläpitämisen kannalta merkitystä on esimerkiksi tuomioistuimen johtamisella, työyhteisössä saatavalla sosiaalisella tuella, oikeudenmukaisilla työnjaolla, sujuvilla ja joustavilla työprosesseilla, työympäristön turvallisuudella ja viihtyisyydellä, koulutuksella ja kuntoutuksella. Myös perinteinen virkistystoiminta tuomioistuimissa on tarpeen, vaikka edellä mainitut itse työn ja työympäristön kehittämiseen työkykyä ylläpitävään suuntaan tähtäävät toimet ovatkin työssä jaksamisen kannalta tätä vaikuttavampia. Toisaalta oman työkyvyn ylläpitäminen on myös jokaisen itsensä vastuulla. Työntekijä voi vaikuttaa omaan työkykyynsä esimerkiksi elintavoillaan ja ammatillisia valmiuksiaan kehittämällä.

Tuomioistuimissa tehtävä työ on henkisesti usein varsin kuormittavaa. Lisäksi lisääntyvät ja kokonaan uudet osaamisvaatimukset tuovat henkilöstölle riittämättömyyden tunnetta. Toistaiseksi tuomioistuimissa ei ole kovinkaan perusteellisesti pohdittu sitä, tulisiko muiden kuormittavien ammattien tapaan myös tuomioistuimissa luoda erityisiä menettelytapoja työn kuormittavuudesta aiheutuvien haittojen vähentämiseksi. Yksi yleisesti käytetty työyhteisön kehittämisen menetelmä tästä näkökulmasta on työnohjaus, jolla tarkoitetaan työntekijöiden työhön liittyvien ongelmien käsittelyä siten, että se tähtää paitsi ammatilliseen kasvuun myös työn kuormittavuuden hallinnan parantamiseen.

3.4. Toiminta-ajatus johtamisen välineenä

Johtamisen välineenä käytetään yleisesti eri organisaatioissa organisaatiolle määritettyä toiminta-ajatusta. Toiminta-ajatuksen kiteytetään organisaation perustehtävä ja se vastaa kysymykseen, miksi organisaatio on olemassa. Hyvällä toiminta-ajatuksella voidaan toimintaa ohjata organisaation perustehtävää palvelemaan suuntaan, mutta samalla sen tulisi innostaa ja motivoida henkilöstöä tekemään parhaansa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Tuomioistuinlaitokselle tai tuomioistuimille ei ole vahvistettu toiminta-ajatusta, mutta eri yhteyksissä on esitetty näkemyksiä tuomioistuinten toiminta-ajatuksiksi. Toisaalta tuomioistuinten toiminta-ajatuksen voidaan katsoa seuraavan myös suoraan laista, esimerkiksi perustuslain 3 §:stä ja 21 §:stä.

Tuomioistuinten tulosohtajastyöryhmä määritteli mietinnössään 17.12.1998 (Laatu ja tuloksellisuus tuomioistuimissa) säädöksissä määritellyn tuomioistuinlaitoksen perustehtävän toiminta-ajatuksena seuraavasti:

”Riippumattomat tuomioistuimet käyttävät tuomiovaltaa. Tuomioistuinten tehtävänä on ratkaista riita-, rikos- ja hakemusasioita sekä hallintolainkäyttöasioita. Lisäksi ylempät tuomioistuimet valvovat lainkäyttöä omalla toimialallaan. Jokaisen perusoikeuksiin kuuluvan oikeusturvan toteutuminen edellyttää, että oikeudenkäynti on varmaa, luotettavaa, nopeaa ja kustannuksiltaan kohtuullista.”

Myös komiteassa on keskusteltu siitä, tarvitaanko tuomioistuimille toiminta-ajatusta ja minkä sisältöinen sen tulisi olla. Komitea on toiminta-ajatuksista käytävän keskustelun käynnistämiseksi ja virittämiseksi hahmotellut omaa näkemystään tuomioistuinten toiminta-ajatuksiksi. Toiminta-ajatuksista ja sen sisällöstä voi olla monenlaisia ajatuksia ja sen sisältö voi myös vaihdella tuomioistuimittain. Tärkeää kuitenkin olisi, että jokaisella tuomioistuimella ja jokaisella tuomioistuimessa työskentelevällä olisi selkeä näkemys siitä, miksi tuomioistuin on olemassa ja mitä päämääriä silmällä pitäen he ovat työskentelemässä. Tämä selkeyttäisi tuomioistuinten toimintaa ja antaisi tuomioistuinten jäntevelle johtamiselle hyvät edellytykset.

Komitea on hahmotellut tuomioistuinten toiminta-ajatuksiksi:

”Tuomioistuimet toteuttavat tehokasta oikeusturvaa, estävät ja sovittelevat konflikteja sekä kehittävät oikeutta yhteiskunnassa, valvovat ja edistävät perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista sekä ovat osa demokraattisen oikeusvaltion toimintaedellytyksiä.

Tuomioistuimet suorittavat tätä tehtäväänsä ratkaisemalla niiden käsiteltäviksi saatettuja yksittäisiä asioita riippumattomasti ja puolueettomasti, oikeudenmukaisesti ja luotettavasti olemalla varma, nopea, kustannuksiltaan edullinen sekä asiakkaitaan palveleva.”

Perustelut komitean hahmottelemalle toiminta-ajatukselle ja sen konkreettisempi sisältö sisältyy mietinnön eri lukuihin.

4. Rekrytointi johtamistehtäviin

Jo vuoteen 2010 mennessä karkeasti arvioiden noin 80 prosenttia nykyisistä päällikkötuomareista (määrä 82) ja lisäksi suuri osa tuomioistuinten keskijohtoon kuuluvista tuomareista (määrä noin 80) sekä muistakin tuomioistuinten esimiestehtävissä toimivista on siirtynyt eläkkeelle. Tuomioistuinjohtajien rekrytointi on siten merkittävä lähiajan haaste, jolla luodaan johtamisen merkitys huomioon ottaen tärkeää perustaa koko tuomioistuinlaitoksen onnistumiselle tehtävässään pitkälle tulevaisuuteen.

Päällikkötuomarilta edellytettävän osaamisen ja kelpoisuusvaatimusten suhteen on valittavana kaksi päälinjaa. Päällikkötuomariksi nimittämisen edellytyksenä voisi olla pelkästään se, että henkilöllä on hyvät hallinnolliset taidot ja johtamiskyky tai toisaalta, että häneltä edellytetään näiden ominaisuuksien lisäksi myös kokemusta ja taitoa tuomarin tehtävistä. Ensimmäisen linjan mukaan valittu päällikkö toimisi pelkästään viraston hallinnollisena johtajana eikä hän hoitaisi lainkaan tuomarin tehtäviä tai muutoinkaan osallistuisi lainkäyttöön. Jälkimmäisessä vaihtoehdossa tuomioistuimen päällikkötuomari on tuomioistuimen hallinnollinen johtaja, mutta osallistuu

hallinnollisten ja johtamistehtävien ohella myös itse lainkäyttöön, kuten nykyisin päällikkötuomarit tekevät.

Jos tuomioistuimen päällikön ei tarvitsisi olla tuomari, voitaisiin tuomioistuimen päällikön tehtäviin valita puhtaasti johtamisen ja hallinnon ammattilaisia. Tällä saattaisi olla positiivisia seurauksia esimerkiksi tuomioistuinten talous- ja henkilöstöhallinnon kehittämisen tai toiminnan organisoinnin kannalta. Voidaan myös arvioida, että johtamisen ja hallinnon ammattilaisilla saattaisi olla paremmin kykyä tarkastella tuomioistuinten toiminnan kehittämistä tuomioistuinten asiakkaiden näkökulmasta. Merkittävänä haittana siirtymisessä puhtaisiin ammattijohtajiin tuomioistuinten johtajina olisi kuitenkin se, että ilman tuomarin tehtävässä saavutettua kokemusta ja osaamista tuomioistuimen päällikkö ei kykenisi osallistumaan tuomioistuimen varsinaiseen päätehtävään, lainkäyttöön, eikä kehittämään sitä. Tämän vuoksi Suomessa on valittu päälliköksi nimitettävien osalta edellytykseksi se, että he ovat kelpoisia myös tuomarin tehtäviin.

Komitea on lähtenyt siitä, että vaikka tuomioistuinten johtaminen ammatillistuu, niin tuomioistuinten päällikkövirat tulevaisuudessakin ovat tuomarinvirkoja, eikä niistä ole syytä tehdä puhtaasti ammattijohtajan virkoja. Tuomioistuimet ovat asiantuntijaorganisaatioita, joiden johtamisessa painottuvat lainkäytön kehittämiseen ja lainkäytön johtamiseen liittyvät kysymykset. Ilman valmiuksia osallistua tuomioistuinten perustehtävästä käytävään substanssikeskusteluun tuomareiden kanssa, tuomioistuimen päällikkönä toimivan ammattijohtajan mahdollisuudet tuomioistuintensa tehokkaaseen johtamiseen tästä näkökulmasta olisivat huonot.

Tähän lähtökohtaan ja edellisessä jaksossa kuvattuun tuomioistuimen johtamisen sisältöön nähden tuomioistuimen päällikkötuomarilta edellytetään monipuolista osaamista. Hänen on ensinnäkin täytettävä ne hyvän tuomarin ominaisuudet, joita on kuvattu mietinnön jaksossa IX.2.1. Tärkeänä on pidettävä, että päällikkötuomari ja muut tuomioistuimissa esimiestehtävissä toimivat tuomarit nauttivat työyhteisönsä tuomareiden, muun henkilöstön ja myös tuomioistuimen sidosryhmien (asianajajat, syyttäjät, poliisi jne.) sekä asiakkaiden luottamusta lainkäyttötehtävissä. Toisaalta päällikkötuomarin on oltava hyvä johtaja. Hyvän johtajan ominaisuuksia voidaan myös luetella: kyky kokonaisuuksien ja monimutkaisten tilanteiden hallintaan, hyvä yhteistyökyky ja verkostoitumistaito, taito ohjata ja motivoida henkilöstöä, organisointikyky ja suunnittelutaito, taito itsensä ja muiden ymmärtämiseen, korkea työmoraali ja työkyky, hyvä paineensietokyky, taito asioiden ripeään toimeenpanoon sekä kyky jatkuvaan uudistumiseen. Ensisijaisen tärkeää on, että päällikkötuomari on sitoutunut tuomioistuintensa ja koko tuomioistuinlaitoksen yhteisiin tavoitteisiin ja tahtoo kantaa näkyvästi vastuuta ja työskennellä tavoitteisiin pääsemiseksi.

Päällikkötuomareiden nimittämisperusteisiin kiinnitettiin huomiota säädettäessä nykyistä lakia tuomareiden nimittämisestä (205/2000). Lain 11 §:n 1 momentin mukaan tuomariksi voidaan nimittää oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittanut oikeamielinen Suomen kansalainen, joka aikaisemmalla toiminnallaan tuomioistuimessa tai muussa tehtävässä on osoittanut, että hänellä on täytettävänä olevan viran menestyksellisen hoitamisen edellyttämä perehtyneisyys viran tehtäväalaaan sekä tarvittavat henkilökohtaiset ominaisuudet. Pykälän 2 momentin mukaan korkeimman oikeuden presidentiksi ja jäseneksi sekä korkeimman hallinto-oikeuden presidentiksi voidaan nimittää 1 momentissa säädetyt edellytykset hyvin täyttävä etevä laintuntija.

Korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden presidenteiltä edellytetään lisäksi *johtamistaitoa*. Pykälän 3 momentin mukaan hovioikeuden presidentiksi, hovioikeudenlaamanniksi, käräjäoikeuden laamanniksi, hallinto-oikeuden ylituomariksi, vakuutusylituomariksi, työtuomioistuimen presidentiksi ja markkinaoikeuden ylituomariksi voidaan nimittää henkilö, jolla on 1 momentissa säädettyjen edellytysten lisäksi *johtamistaitoa*.

Ennen uutta tuomareiden nimittämislakia päällikkötuomareille ei ollut säädetty laissa johtamistaitoa nimenomaisesti kelpoisuusvaatimukseksi. Jo tuomariuratoimikunnan mietinnössä (Tuomarit 2000-luvulle. Tuomarinuratoimikunnan mietintö 1994:15) arvioitiin, että päällikkötuomareiden nimityksissä henkilöstön johtamisen sekä talous- ja muun hallinnon taidoille tuomaripätevyyden rinnalla ei ole ehkä aina annettu riittävästi painoa. Myös tuomariuratoimikunnan mietinnössä (Tuomareiden asema ja nimittäminen 1998:1) arvioitiin, että virastopäällikkönä toimivia tuomareita nimitettäessä ei ole aina kiinnitetty riittävästi huomiota nimitettävän hallinnollisiin taitoihin ja johtamiskykyyn. Toimikunnan mukaan tämä on osittain johtunut siitä, että päällikkötuomareille ei ole säädetty nimenomaisesti tällaisia kelpoisuusvaatimuksia. Nämä perusteet mainittiin myös tuomareiden nimittämisestä annetun lain 11 §:n säädetyn johtamistaitovaatimuksen perusteluissa (HE 205/2000).

Tuomioistuinten päällikkötuomarit on perinteisesti rekrytoitu tuomioistuinten tuomari tehtävissä toimivista virkaiältään vanhimmista tuomareista. On katsottu, että virkaylennysperusteiden mukaan ”virassa vanhin” on sopivin päällikkötuomarin virkaan. Tuomareiden nimittämislain voimaantulon jälkeen tilanne on säilynyt pitkälti ennallaan. Päällikkötuomareiksi on hakenutkin lähinnä pitkään tuomarin tehtävissä toimineita henkilöitä. Tuomarikoulutustyöryhmän mietinnössä (Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2002:6, s. 8) esitettyjen tietojen mukaan vuosina 2000 ja 2001 tuomioistuinten päällikkötuomareiden virkoja hakeneiden tuomioistuinpalvelun pituus oli mainittuina vuosina keskimäärin 25 – 30 vuotta.

Komitean mielestä päällikkötuomarin virkaan valittavalta on edellytettävä tuomarikokemuksen lisäksi johtamistaitoa ja –kykyä. Tuomioistuinten johtotehtävissä toimiviksi tuomareiksi ei siten tulisi edetä pelkästään tuomarin tehtävässä hankitun virkaiän mukaisessa järjestyksessä, vaan erityistä painoa tulisi antaa henkilön valmiuksille johtaa tuomioistuinta niin hallinnollisena kuin lainkäyttöyksikkönäkin. Tämän vuoksi päällikkötuomareiden valintaa tulisi kehittää siihen suuntaan, että hakijoiden johtamistaito tulisi riittävän perusteellisesti selvitettyksi. Tässä voidaan hyödyntää esimerkiksi erilaisia testejä ja haastatteluja kuten on eräiden päällikkötuomareiden nimitysten osalta jo tehtykin.

Tuomioistuinten johtamisen ammatillistumisvaatimuksen kannalta on ongelmallista se, että päällikkötuomarin tai muihin esimiestuomarin virkoihin nimitetyillä tai näihin tehtäviin ensimmäistä kertaa määrätyillä ei usein ole ennestään juurikaan koulutusta tai kokemusta johtamistehtäviin. Tehtävän hoidon kannalta olisi parempi, että päällikkötuomariksi nimitettävä olisi jo ennen nimitystä harjaantunut johtamisessa ja hankkinut niitä käytännöllisiä ja tiedollisia valmiuksia, joita tuomioistuimen johtamistehtävässä tarvitaan. Tämän vuoksi komitea pitää tärkeänä, että selvitetäisiin mahdollisuuksia kouluttaa ja valmentaa tuomioistuinten esimiestehtävistä kiinnostuneita johtamistehtäviin jo tuomarinuran varhaisessa vaiheessa.

Toisaalta komitea on osaamista ja ammattitaitoa koskevassa pääluvussa (IX) jo huomauttanut, että tuomioistuinten johtamisen ammatillistuminen edellyttää tuomioistuimissa esimiestehtävissä toimiville järjestettävää jatkuvaa ja laaja-alaista koulutusta johtamisesta ja sen eri osa-alueista. Nykyään ajatellaan yhä selvemmin, että johtamistaito ei ole pelkästään synnynnäinen tai tuomarin tehtäviä hoitamalla kehittyvä ominaisuus, vaan että sekin on erityinen osaamisalue, jota voidaan harjaannuttaa ja jossa teoreettisella tiedollakin on merkitystä. Päällikkötuomareiden johtamistaidolle asettaa lisähaasteita yhtäältä tuomioistuinten luonne asiantuntijaorganisaatioina ja toisaalta tuomareiden riippumaton asema. Johtamiskoulutuksessa näihin kysymyksiin tulisi kiinnittää riittävää huomiota.

Päällikkötuomarit tarvitsevat myös monenlaista tukea johtamistehtävässään. Kuten edellä on esitetty, päällikkötuomarit joutuvat tulevaisuudessa nykyistä enemmän kiinnittämään huomiota esimerkiksi virastojensa toiminnan kehittämiseen, työntekijöiden osaamisen ja ammattitaidon turvaamiseen, ammattitaitoisen henkilöstön rekrytoimiseen, työkykyä ylläpitävään toimintaan ja henkilöstön motivoimiseen. Komitean mielestä tuomioistuinten keskushallinnon yhteyteen tulisi luoda johtamisen ja kehittämisen tuki, jonka puoleen päällikkötuomarit voisivat kääntyä erilaisissa johtamisessa ja kehittämiseen liittyvissä kysymyksissä (ks. XII.6.2.3.).

Määräaikainen johtajuus tuomioistuimissa

Päällikkötuomarin tehtävät tuomioistuimissa ovat omalla virkanimikkeellä varustettuja vakinaisia virkoja, joiden tehtäväalueeseen johtaminen kuuluu. Myös tuomioistuinten keskijohtoon kuuluvat hovioikeudenlaamannin ja vakuutus-oikeuden laamannin virat ovat vakinaisia ja ne pitävät sisällään johtamistehtävät. Sen sijaan tuomioistuinten keskijohtoon kuuluvat käräjäoikeuksien ja hallinto-oikeuksien osaston tai jaoston johtajana toimivat tuomarit eivät ole tehtävässään vakinaisesti, vaan heidät on tehtävään määrännyt käräjäoikeuksissa laamanni ja hallinto-oikeuksissa hallinto-oikeuksien ylituomari joko määräajaksi tai toistaiseksi. Tältä osin on vireillä uudistussuunnitelmia, joiden toteutuessa käräjäoikeuksien ja hallinto-oikeuksien osaston tai jaoston johtajana toimivat tuomarit määräisi tehtävään korkein oikeus tai korkein hallinto-oikeus kolmen vuoden määräajaksi laamannin tai ylituomarin tekemästä perustellusta esityksestä (Tuomareiden palkankorotuksen ja lisäpalkkioiden kohdentaminen. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2003:13).

Suomessa ei ole juurikaan tarkasteltu sitä, saavutettaisiinko sillä etuja, että kaikki tuomioistuinten johtamistehtävät muutettaisiin määräaikaisiksi¹. Edellä mainitussa tuomareiden palkankorotusta ja lisäpalkkioiden kohdentamista käsitelleen työryhmän mietinnössä pohdittiin kuitenkin sitä, tulisiko käräjäoikeuksien ja hallinto-oikeuksien osaston tai jaoston johtajana toimivat tuomarit valita tehtäviinsä pysyvästi. Työryhmän mielestä jos osaston tai jaoston johtajan tehtävään valittaisiin pysyvästi, loisi se hyvät edellytykset toimia tehtävässä itsenäisesti. Tehtävässä on kuitenkin pääosin kysymys osallistumisesta tulostavasti yksikön hallinnon johtamiseen johtoryhmässä, mikä korostaa yhteistyökykyisyyden merkitystä. Erisuuruisissa ja erilaisissa yksiköissä saattaa työryhmän mielestä lisäksi olla erilaisia hyväksyttäviä perusteita väliin vaihtaa osaston tai jaoston johdossa toimivia henkilöitä. Tuomarin työtehossa ja motivaatiossa saattaa

¹ Ruotsissa asiaa on sen sijaan pohdittu viimeksi laajassa komiteamietinnössä, joka käsittelee tuomioistuinjohtamista ja nimittämistä eräisiin merkittäviin tuomarin virkoihin (Domarnämningar och domstolsledning –Frågor om utnämning av högre domare och domstolschefens roll. SOU 2000:99).

virkavuosien aikana tapahtua muutoksia, jotka puoltavat hänen vapauttamistaan vastuullisista johtotehtävistä. Työryhmän mielestä syyt, jotka puoltavat tehtävään valitsemista määräajaksi ovat vahvempia kuin pysyväismääräystä puoltavat perusteet.

Määräaikaisesta päällikkötuomarin tehtävästä saattaisi koitua samoja etuja kuin käräjäoikeuksien ja hallinto-oikeuksien osaston tai jaoston johtajana toimivien tuomarien määräaikaisuudesta on katsottu koituvan. Tuomioistuimen jatkuvan kehittämisen ja toiminnan korkean laadun turvaamisen kannalta olisi tärkeää, että päällikkötuomarit olisivat sitoutuneita johtamistehtävään ja yksikkönsä kehittämiseen. Jos päällikkötuomarin tehtävät olisivat määräaikaisia, olisi päällikkötuomariksi tarvittaessa mahdollista vaihtaa johtamistehtävään sitoutuneempi henkilö. Toisaalta päällikkötuomareiden nykyistä suurempi liikkuvuus ja vaihtuvuus saattaisi muutoinkin olla edullista tuomioistuinten kehittämisen ja uudistamisen kannalta.

Vakinainen virka antaa toisaalta päällikkötuomarille paremmat edellytykset toimia johtajana kuin mitä määräaikainen virka voi antaa ja tuo johtamiseen jatkuvuutta. Päällikkötuomarin virkojen määräaikaistaminen saattaisi aiheuttaa myös sekä käytännöllisiä että periaatteellisia ongelmia tuomarin erottamattomuuden ja riippumattomuuden näkökulmasta.

Komitea esittää, että päällikkötuomareiden virkojen määräaikaistaminen tulisi siitä koituvien etujen ja haittojen tarkemmaksi puntaroinnaksi selvittää perusteellisemmin. Komitea esittää selvitystyön käynnistämistä siitä, tulisiko päällikkötuomarin ja muutkin tuomioistuinten vakinaiset tuomariesimiestehtävät (esimerkiksi hovioikeudenlaamannit) muuttaa määräaikaisiksi.

Komitea on myös pohtinut sitä vaihtoehtoa, että määräaikaisuudesta koituvien etujen saavuttamiseksi selvitettäisiin mahdollisuuksia siihen, että esimiestehtävissä toimiva tuomari voisi halutessaan siirtyä takaisin puhtaisiin tuomarin tehtäviin kokiessaan, että hänellä ei ole enää annettavaa organisaatiolle johtajana. Tällainen järjestely vastaisi hyvin myös tulevaisuuden työelämän vaatimuksiin, joissa on nykyistä yleisempää siirtyä työmarkkinoilla asiantuntijatehtävästä toiseen tai olla välillä asiantuntijatehtävissä ja välillä johtamistehtävissä. Järjestelyssä kokeneimpien tuomarien tuomarin- ja johtamistehtävässä hankkimat taidot ja kyvyt ohjautuisivat tuomioistuimen perustehtävän hoitamiseen. Jotta siirtyminen päällikkötuomarin tehtävistä takaisin puhtaisiin tuomarin tehtäviin olisi käytännössä todellinen vaihtoehto, saattaa se edellyttää sitä, että tuomarin tehtäviin siirtyvä henkilö säilyttää päällikkötuomarin virkanimikkeen ja ainakin osan tämän tehtävän tuomasta palkkaedusta. Voitaisiin myös harkita, että tällainen mahdollisuus olisi vasta riittävän pitkään, esimerkiksi seitsemästä kymmeneen vuotta päällikkötuomarina toimineella henkilöllä. Tätä vaihtoehtoa on syytä selvittää tarkemmin samassa yhteydessä kun selvitetään päällikkötuomarin virkojen määräaikaistamista.

Komitean kannanotto

Tuomioistuinten nopeasti muuttuva toimintaympäristö ja tuomioistuinten toiminnalta edellytetty aikaisempaa korkeampi laatu ja tehokkuus asettavat tuomioistuinten johtamiselle uudenlaisia ja aikaisempaa korkeampia vaatimuksia. Koska johtaminen vaikuttaa entistä enemmän toiminnan onnistumiseen, tuomioistuinten johtamisen on oltava ammattimaista.

Tuomioistuimen päällikkötuomarilla on laaja vastuu paitsi virastonsa työn tehokkuudesta, taloudellisuudesta ja yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta, myös siitä, että tuomioistuinten henkilöstö muuttuvissa olosuhteissa ja lisääntyvien vaatimusten keskellä säilyttää työkykynsä sekä kokee työnsä antoisana ja haastavana. Viimeksi mainittu edellyttää etenkin henkilöstöjohtamisen kehittämistä. Päällikkötuomarin tulisi panostaa tuomioistuimensa toiminnan, ja etenkin sen lainkäytön, kehittämiseen.

Tuomareiden riippumattomuus ei sinänsä estä tehokasta johtamista. Tuomareiden riippumattomuuden kannalta olisi perusteltua, että tuomioistuimissa esimiestehtävissä toimivien tuomareiden tehtävistä ja valtuuksista säädettäisiin nykyistä tarkemmin laissa.

Päällikkötuomarin virkaan valittavalta edellytetään tuomarikokemuksen lisäksi johtamistaitoa ja -kykyä. Tuomioistuimen johtamistehtäviin valintaperusteena ei voi olla pelkästään tuomarin tehtävässä hankittu virkaikä. Tuomioistuinten johtamisen ammattimaistumisen vuoksi tulisi selvittää mahdollisuuksia kouluttaa ja valmentaa johtamistehtäviin esimiestehtävistä kiinnostuneita ja tehtävään sopivia jo tuomarinuran varhaisessa vaiheessa. Esimiestehtävissä toimivat tarvitsevat sitä paitsi jatkuvaa ja laaja-alaista koulutusta johtamisesta ja sen eri osa-alueista.

Tuomioistuinten päällikkötuomareille tulisi luoda tuomioistuinten keskushallinnon yhteyteen johtamisen ja kehittämisen tuki, jonka puoleen päällikkötuomarit voisivat kääntyä erilaisissa johtamiseen ja kehittämiseen liittyvissä kysymyksissä.

Päällikkötuomarius on nykyisin vakinainen tehtävä. Komitea esittää selvitystyön käynnistämistä siitä, tulisiko päällikkötuomarin ja muutkin tuomioistuinten vakinaiset tuomariesimiestehtävät muuttaa määräaikaisiksi. Määräaikaisuudesta voisi koitua etuja esimerkiksi tuomioistuimen jatkuvan kehittämisen ja toiminnan korkean laadun kannalta.

5. Tuomareiden toiminnan valvonta

5.1. Valvonnan nykytila

Hyvä tuomari täyttää korkeat eettiset ja ammatilliset vaatimukset. Edellä pääluvussa IX on käsitelty hyvän tuomarin ominaisuuksia ja taitoja sekä keinoja näiden kehittämiseksi. Myönteisiä vaikuttamiskeinoja ovat koulutuksen eri muodot, ja nimityspolitiikalla voidaan vaikuttaa siihen, keitä tuomareiksi valitaan. Myös ammattitaitoisen johtamisen avulla voidaan edistää sitä, että tuomarit toimivat vaatimusten mukaisesti.

Asianmukaisen toiminnan varmistamiseksi tarvitaan kuitenkin myönteisten ja etukäteisten ohjauskeinojen lisäksi myös jälkikäteisiä valvonta- ja vastuunottoja. Virkavastuun toteuttamisen nykymuodoista on säännöksiä perustuslaissa (731/1999), valtion virkamieslaissa (750/1994), rikoslaissa, vahingonkorvauslaissa (412/1974), laissa valtioneuvoston oikeuskanslerista (193/2000) ja laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002).

Perustuslain laillisuusvalvontaa koskevien säännösten (108 ja 109 §) mukaan valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäviään hoitaessaan oikeuskansleri ja oikeusasiamies valvovat perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Hallituksen esityksessä (1/1998 vp.) on 108 §:n kohdalla todettu, että tuomioistuinten osalta valvonnan harjoittamista rajoittaa perustuslain 3 §:ssä turvattu tuomioistuinten riippumattomuuden periaate. Laillisuusvalvojen käytettävissä olevat toimenpidevaihtoehdot ovat huomautuksen antaminen tai käsityksen ilmaiseminen. Perustuslain mukaan oikeuskansleri tai oikeusasiamies päättää syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa.

Valtion virkamiesten oikeusasemasta säädetään valtion virkamieslaissa (750/1994). Virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä ja hänen on käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Virkamieslain virkavelvollisuuksia koskevia säännöksiä sovelletaan myös tuomareihin. Laki koskee virkamiehen velvollisuuksia virantoimituksessa, mutta ei sen ulkopuolella. Oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin katsottu, että luottamusta ja arvostusta vaativissa viroissa virkamiehiltä on vaadittava asemansa mukaista käyttäytymistä myös virka-ajan ulkopuolella. Virkamieslain 24 §:ssä säädetään kirjallisesta varoituksesta. Kirjallista varoitusta koskevaa säännöstä ei kuitenkaan sovelleta tuomareihin. Kirjallinen varoitus on työnantajan käytettävissä oleva keino, mutta se ei ole kurinpidollinen rangaistus. Suomessa oli aikaisemmin muiden virkamiesten kuin tuomareiden osalta käytössä kurinpitojärjestelmä, mutta se kumottiin kun valtion virkamieslaki uudistettiin vuonna 1994 voimaan tulleella lailla. Nykyisin ei ole voimassa kurinpitojärjestelmää sen paremmin valtion kuin kunnankaan virkamiesten suhteen. Virkamieslaki ei aseta esteitä sille, että päällikkötuomari voi antaa tuomarille epämuodollisen huomautuksen sekä käyttää työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Näitä keinoja on kuitenkin käytettävä riippumattomuuden vaatimissa rajoissa.

Virkarikoksista säädetään rikoslain 40 luvussa. Virkarikokset liittyvät lahjuksen ottamiseen, virkasalaisuuden rikkomiseen, virka-aseman väärinkäyttämiseen sekä virkavelvollisuuden rikkomiseen. Rikoslain 2 luvun 1 §:n mukaan erityisiä rangaistuksia virkamiehiä varten ovat viraltapano ja varoitus. Osaan virkarikoksista liittyvät rangaistuksena viraltapano, ja joihinkin varoitus. Rikoslain virkarikoksia koskevat säännökset koskevat kaikkia virkamiehiä, ja siis myös tuomareita.

Rikoslain 2 luvun 10 §:n säännös koskee viraltapanoa tilanteissa, joissa virkamies tuomitaan vankeuteen. Virkamies, joka tuomitaan elinkaudeksi vankeuteen, on myös tuomittava pantavaksi viralta. Hänet on tuomittava pantavaksi viralta myös, jos hänet tuomitaan vankeuteen määräajaksi, vähintään kahdeksi vuodeksi, paitsi jos tuomioistuin katsoo, ettei rikos osoita tuomittua sopimattomaksi olemaan virkamiehenä. Jos hänet tuomitaan vankeuteen kahta vuotta lyhyemmäksi ajaksi tahallisesta rikoksesta, hänet voidaan samalla tuomita viralta pantavaksi, jos rikos osoittaa hänet ilmeisen sopimattomaksi olemaan virkamiehenä. Tuomareilla ei ole erityisasemaa rikoslain säädettyjen tekojen suhteen, joten edellä selostetut rikoslain säännökset koskevat myös tuomareita.

Perustuslain 103 §:n mukaan tuomaria ei voida julistaa virkansa menettäneeksi muutoin kuin tuomioistuimen tuomiolla. Kyseessä on tuomioistuinten riippumattomuuden

takaamiseksi säädetty tuomareiden erityinen virassapysymisoikeus. Edellä selostetut rikoslain säännösten mukaiset tilanteet ovat siis kuitenkin sellaisia, että tuomarikin voidaan määrätä menettämään virkansa.

Perustuslain 118 §:n mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Hän on myös vastuussa sellaisesta monijäsenisen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut. Jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Syyteoikeutta ei kuitenkaan ole, jos syyte on perustuslain mukaan käsiteltävä valtakunnanoikeudessa.

Suomessa ei siis ole erillistä kurinpitojärjestelmää tuomareita kohtaan. Myöskään muita valtion virkamiehiä tai kunnan virkamiehiä kohtaan ei ole käytössä kurinpitorangeistuksia. Mahdollisuutta luoda tuomareiden kurinpitojärjestelmä on käsitelty oikeusministeriö asettamassa tuomareiden kurinpitojärjestelmää selvittävän työryhmän mietinnössä, joka on jätetty 14.3.2000. Työryhmän mielestä luottamusta nauttivan ja moitteettomasti toimivan tuomioistuinelaitoksen toiminnan turvaaminen on olennaisen tärkeää. Tähän pitäisi pyrkiä ensisijaisesti myönteisillä ohjauskeinoilla ja käyttäen hyväksi jo olemassa olevia seuraamus- ja valvontakeinoja. Työryhmän enemmistö katsoi, että tuomareihin kohdistettavien työjohtollisten toimenpiteiden ja viraltapanorangeistuksen väliin jää vain erittäin kapea katvealue, jota mikään sen hetkinen valvontakeino ei kattanut. Lähinnä tähän katvealueeseen kuului tuomarin sopimaton käyttäytyminen virantoimituksen ulkopuolella. Työryhmä pohti erillisen kurinpitojärjestelmän luomista, mutta enemmistö päätyi ehdottamaan olemassa olevien järjestelmien käytön kehittämistä. Tämän mukaisesti tulisi selvittää mahdollisuuksia muuttaa valtion virkamieslakia niin, että kirjallinen varoitus (24 §) voitaisiin antaa myös tuomarille. Toiseksi järjestelmien kehittäminen tulisi ulottaa rikoslain soveltamisalueelle, jossa tulisi harkita rikoslain viraltapanosäännöksen (2 luvun 10 §) laajentamista. Lisäksi viraltapanorangeistuksen käyttöä tulisi seurata keskitetysti. Työryhmä kiinnitti vielä huomiota tuomareiden nimittämistä ja kouluttamista koskeviin uudistuksiin sekä yleisökontrollin merkitykseen.

5.2. Kansainvälisiä malleja ja suosituksia tuomareiden valvonnasta

Kansainvälisen vertailun pohjalta voi todeta, että eurooppalaisissa valtioissa ei ole yhtenäistä mallia tuomareiden valvonnan suhteen. Keskieurooppalaisista maista sekä Saksassa että Ranskassa on virkamiesten kurinpitojärjestelmä, mutta järjestelmää sovelletaan tuomareihin rajoitetummassa muodossa kuin muihin virkamiehiin. Lisäksi Saksan perustuslakituomioistuimen tuomareilla on vielä poikkeusasema muihin tuomareihin verrattuna. Vahingonkorvausvaatimuksen esittäminen suoraan tuomaria kohtaan ei pääsääntöisesti ole mahdollista. Keskieurooppalaisista maista Sveitsissä ei ole mitään tuomareihin kohdistuvaa kurinpitojärjestelmää. *Common law* –maita edustavassa Iso-Britanniassa tuomareiden vastuu virkatoimista on rajoitettu ja käytännössä menettely, joka voisi sinänsä johtaa tuomarin erottamiseenkin, on niin harvinainen, että 1900-luvulla ei ollut yhtään erottamistapausta. Rikos- ja vahingonkorvausvastuun suhteen tuomareilla on immuniteetti siltä osin kuin vaatimuksen perusteena olisi heidän virkatoimintansa. Missään mainituista maista *ombudsman*-tyyppisellä virkamiehellä ei ole toimivaltaa tuomioistuihin nähden.

Norja on 1.11.2002 lukien muuttanut tuomioistuinlakia (*lov om domstolene*) tuomareiden valvonnan osalta. Norjaan perustettiin valvontavaliokunta (*tilsynsutvalget*), joka käsittelee tuomareihin kohdistettuja kanteluita ja kurinpitoasioita. Valiokunnassa on viisi jäsentä, joista kaksi on tuomareita, yksi asianajaja ja kaksi yleisön edustajia. Seuraamusvaihtoehdot ovat kritiikki tai varoitus. Valiokunta voi myös antaa lausunnon siitä, mikä on hyvä tuomaritapa ilman että tuomariin kohdistetaan kurinpidollista seuraamusta. Asian voi saattaa vireille asianosainen, oikeudenkäyntiasiamies, asiantuntija, todistaja ja muut henkilöt, jotka katsovat tuomarin rikkoneet velvollisuuksien ja joita menettely suoraan koskee. Myös oikeusministeriö, tuomioistuinhallitus sekä tuomioistuimen päällikkö voivat saattaa asian vireille. Viimeksi mainitulla kolmella taholla on myös oikeus saattaa vireille asia, joka koskee tuomarin menettelyä virantoimituksen ulkopuolella. Asianajajayhdistyksellä tai muulla, jolla on erityistä syytä saada valiokunnan kanta tuomarin menettelyyn, on oikeus laittaa kurinpitoasian vireille.

Ruotsin vastuujärjestelmä on samantyyppinen kuin Suomessa. Molemmissa maissa tuomarilla on rikosvastuu virkatoimistaan. Lisäksi molemmissa on yleinen laillisuusvalvoja, jolla on toimivalta tutkia myös tuomioistuinten ja tuomarien toimien lainmukaisuutta. Ruotsissa on kuitenkin myös kurinpitojärjestelmä, joka kohdistuu sekä virkamiehiin yleensä että tuomareihin. Seuraamukset ovat huomautus tai palkanalennus.

Euroopan neuvoston ministerikomitea on hyväksynyt suosituksen tuomareiden riippumattomuudesta, tehokkuudesta ja roolista (suositus nro R (94) 12). Suosituksen yksi periaate koskee virkatehtävien laiminlyömistä ja järjestysrikkomuksia. Mikäli tuomari laiminlyö virkatehtävänsä tai syyllistyy järjestysrikkomukseen, on ryhdyttävä kaikkiin tarpeellisiin toimenpiteisiin, jotka eivät vaaranna tuomioistuinten riippumattomuutta. Valtion perustuslaillisista periaatteista, lainsäädännöstä ja perinteistä riippuen toimenpiteet voivat suosituksen mukaan olla esimerkiksi: juttujen ottaminen pois tuomarilta, tuomarin siirtäminen toisiin oikeudellisiin tehtäviin tuomioistuimen sisällä, taloudelliset seuraamukset kuten määräaikainen palkanalennus tai määräaikainen virasta erottaminen. Suositusta selittävän muistion mukaan tällaisten toimenpiteiden käyttämisen on säilyttävä poikkeuksellisina, jotta tuomioistuinten riippumattomuus säilyy. Vakinaista tuomaria ei saa pysyvästi erottaa virastaan ilman pätevää syytä. Tällaiset syyt olisi tarkasti määriteltävä laissa. Mikäli kurinpitoseuraamuksiin ryhtyminen on tarpeellista, valtioiden tulisi harkita erityisen lailla perustetun toimielimen perustamista. Toimielin olisi joko ylempi tuomioistuin tai toimielimen päätösten tulisi olla ylempään tuomioistuimen kontrolloitavissa.

Euroopan neuvoston piirissä on vuonna 2002 hyväksytty mielipide, joka koskee tuomareiden ammatillista käyttäytymistä (*Opinion No 3 (2002) of the Consultative Council of European Judges on the principles and rules governing judges' professional conduct, in particular ethics, incompatible behaviour and impartiality*). Mielipiteessä käsitellään muun muassa rikosvastuuta ja siviilioikeudellista vastuuta sekä kurinpidollisia kysymyksiä. Mielipiteen mukaan on oltava joitakin keinoja, joilla tuomarit voidaan saattaa vastuuseen ja jopa erottaa virasta, jos he ovat toimineet niin virheellisesti, että tällainen on oikeutettua. Rikosvastuun osalta mielipiteessä viitataan siihen, että joissakin Euroopan valtioissa on yleistynyt rikoskanteiden nostaminen tuomareita vastaan ja rikoskanteen nostamista tulisikin edeltää mekanismi, joka estäisi sen, että rikosjuttua ei saa vireille muuta kuin silloin kun siihen on asiallinen syy. Vastaavasti tuomareihin ei

saisi kohdistaa henkilökohtaista siviilikannetta virkatoiminnasta, jossa he ovat toimineet hyvässä uskossa.

Edellä mainitussa mielipiteessä katsotaan kurinpitojärjestelmien suhteen, että jokainen oikeusjärjestelmä tarvitsee jonkinlaisen järjestelmän, mutta sen suhteen, kuinka tarpeellisenä järjestelmää pidetään, on eri maiden välillä eroja. Kurinpitojärjestelmää tulisi edeltää jonkinlainen suodatin, sillä muuten tuomarit voivat usein joutua pettynneiden asianosaisten kanteluiden kohteeksi. Mielipiteessä on kurinpidon suhteen kuusi johtopäätöstä. Jokaisessa maassa tulisi määritellä, mahdollisimman tarkoin termein, mitkä laiminlyönnit voivat johtaa kurinpitoseuraamuksiin ja minkälainen menettely niistä seuraa. Maiden tulisi pohtia sitä, että erityinen toimielin tai henkilö ottaisi vastaan kanteluita, kuulisi niiden johdosta tuomareita ja näiden valossa harkitsisi, onko aihetta kurinpitomenettelyn aloittamiseen. Kurinpitomenettelystä päättäisi itsenäinen toimielin tai tribunaali. Tällaisen toimielimen päätöksestä tulisi voida valittaa tuomioistuimeen. Seuraamukset tulisi määritellä mahdollisimman täsmällisesti ja niiden soveltamisessa on otettava huomioon suhteellisuusperiaate.

5.3. Kehittämismvaihtoehtoja

5.3.1. Johdanto

Tuomareiden moitteeton ja aseman mukainen toiminta on välttämätön edellytys sille, että tuomioistuinlaitokseen kokonaisuutena voidaan luottaa. Jokaisen tuomarin on toiminnassaan kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, minkälaisen kuvan hän antaa tuomiovallasta toiminnallaan ja käyttäytymisellään. Tämä on tärkeää myös siltä kannalta, että oikeudenkäynteihin osallistuvat voisivat kokea sen oikeudenmukaiseksi ja tasapuoliseksi.

Komiteassa on esitetty erilaisia näkemyksiä siitä, minkälaiset toimenpiteet ovat tarpeen tuomareiden toiminnan kehittämiseksi ja valvomiseksi. Kuten osaamista ja ammattitaitoa, myös toimintaa voidaan kehittää monin eri keinoin. Vastaavasti toimintaa voidaan valvoakin eri muodoissa, ja valvonnan kohteistakin voidaan esittää erilaisia näkemyksiä. Komitea ei ole käsitellyt näitä näkökohtia erillisinä, vaan se on lähestynyt niitä kahden lähtökohdiltaan erilaisen mallin pohjalta. Ensimmäisessä mallissa pääpaino on ennalta vaikuttavissa myönteisissä ohjauskeinoissa, ja valvonnan suhteen kehitettäisiin nykyisiä menettelymuotoja. Myös toisessa mallissa ennalta vaikuttavat keinot ovat ensisijaisia, mutta valvontaa ja hyvän tuomaritavan edistämistä varten perustettaisiin erityinen toimielin. Komitean jäsenet ovat yksimielisesti jälkimmäisen vaihtoehdon kannalla, mutta seuraavassa selostetaan myös ensimmäisen vaihtoehdon mukaisia toimenpiteitä sen vuoksi, että joitain niistä voidaan kehittää myös rinnan erityisen toimielimen perustamisen kanssa.

5.3.2. Nykyjärjestelmän kehittäminen

Myönteiset ohjauskeinot ovat monessa suhteessa kehittyneet. Tällaisina keinoina voidaan mainita koulutus, laatu työ sekä johtamisen avulla vaikuttaminen. Menettelyn koettua oikeudenmukaisuutta koskevalla keskustelulla voi arvioida olevan vaikutusta

tuomareiden käyttäytymiseen asianosaisia ja muita oikeudenkäynnissä esiintyviä kohtaan. Tuomareiden nimitysjärjestelmä on uudistettu vuonna 2000. Uudistuksella on tavoiteltu muun muassa sitä, että virkaikää korostavista ylennysperusteista luovutaan ja hakijoiden taitoja, kykyjä ja kokemusta arvioidaan monipuolisesti. Komitea on edellä kohdassa IX.5.4. todennut, että tuomareiden nimittämisestä annetun lain (205/2000) tavoitteet eivät ole vielä toteutuneet. Kuitenkin ansiovertailun vähittäinen monipuolistuminen tekee mahdolliseksi sen, että nimittämisvaiheessa kiinnitetään riittävällä tavalla huomiota hakijoiden henkilökohtaisiin ominaisuuksiin ja soveltuvuuteen tuomariksi. Myönteisestä vaikuttamiskeinoista myös laatutyön kehittäminen on tärkeää.

Päällikkötuomareilla on johtamisen keinona käytettävissään jo nykyisin epämuodollinen huomautus. Tämän keinon käyttämisestä ovat saattaneet estää ensinnä se, että tuomareiden riippumattomuuden rajoista ei ole ammattikunnan keskuudessa keskusteltu riittävästi. Toiseksi monet tuomioistuimet ovat nykyisin sen verran pieniä, että niissä johtaminen ei ole ammattimaistunut, jolloin myös työnjohdollisten keinojen käyttäminen saattaa olla vaikeata. Kun komitea esittää toisaalla sekä tuomioistuinten yksikkökoon kasvattamista että päällikkötuomareiden johtamistaitojen jatkuvaa kehittämistä, nämä esteet työnjohdollisten keinojen käyttämiseen madaltuvat.

Vaikka myönteisillä ohjauskeinoilla ja työnjohdollisilla toimenpiteillä voidaan vaikuttaa tuomareiden työhön, erilaiset vastuujärjestelmät ovat silti välttämättömiä. Edellä nykytilan kuvauksessa on selostettu nykyisten valvontamuotojen pääpiirteet. Suomen järjestelmä, jossa ei ole erillistä kurinpitojärjestelmää tuomareille, ei ole eurooppalaisella tasolla tavallinen. Se ei toisaalta ole täysin poikkeuksellinenkaan. Poikkeuksellisen voi sen sijaan pitää niitä perustuslaissa yksityiselle turvattuja oikeuksia, joilla jokaisella on oikeus ajaa rikossyytettä tuomaria vastaan ja nostaa häntä vastaan vahingonkorvauskanne. Myös eduskunnan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin valvontavalta ovat poikkeuksellisia. Tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelta tuleva valvonta voidaan periaatteellisella tasolla kyseenalaistaa, mutta varsinkin eduskunnan oikeusasiamiehen valvonnalla on pitkät kansalliset traditiot.

Kokonaisuutena voidaan arvioida, että Suomessa tuomareihin kohdistuva valvonta kattaa niitä alueita, jotka muualla saattavat tulla kurinpitomenettelyn piiriin. Valvonnan tehokkuus riippuu siitä, miten olemassa olevia keinoja konkreettisesti käytetään. Suomen järjestelmän ero useisiin eurooppalaisiin maihin on myös se, että yleensä niissä maissa, joissa on tuomareihin kohdistuva kurinpitojärjestelmä, on myös muihin virkamiehiin kohdistuva kurinpitojärjestelmä, joka tosin saattaa joiltain osin olla kattavampi kuin tuomareiden osalta. Suomessa ei ole ollut valtion eikä kuntien virkamiehiin kohdistuvaa kurinpitojärjestelmää vuoden 1994 jälkeen.

Tuomareihin kohdistuvia valvontakeinoja olisi mahdollista monipuolistaa siten, että valtion virkamieslain mukainen *kirjallinen varoitus* voitaisiin antaa myös tuomarille. Kirjallinen varoitus ei ole kurinpitorangeistus, vaan lähinnä työnjohdollinen seuraamus. Valtion virkamieslaki myös sisältää yleisluonteisen säännöksen siitä, mitkä ovat virkamiehen velvollisuudet. Mikäli valtion virkamieslaki muutettaisiin tähän suuntaan, voitaisiin harkita sitä, että toimivalta kirjallisen varoituksen antamiseen annettaisiin päällikkötuomarin sijasta esimerkiksi ylemmälle tuomioistuimelle tai jollekin erityiselle tuomioistuimen kokoonpanolle. Kirjallisen varoituksen antamisesta tulisi voida valittaa tuomioistuimeen.

Kirjallisen varoituksen käyttämisen myönteisiä puolia olisi ensinnä se, että tuomarin oikeusturva toteutuisi paremmin kuin epävirallisten huomautusten yhteydessä. Kirjalliset varoitukset olisivat myös sellaista tietoa, jonka tuomarivalintalautakunta voisi ottaa huomioon nimitysharkinnassa. Kirjalliseen varoitukseen liittyy kuitenkin myös ongelmia. Mikäli kirjallisen varoituksen voisi antaa päällikkötuomari, hänen voi olla inhimillisistä syistä vaikea käyttää tätä menettelymuotoa. Toisaalta tämä ongelma ei koska ainoastaan tuomioistuimia, vaan vastaavalla tavalla muitakin työyksiköitä. Kirjallisen varoituksen antamisessa tulisi ottaa huomioon tuomarin riippumattomuus. Tosin riippumattomuutta koskevan aspektin voisi valituksen yhteydessä saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Riippumattomuutta koskeva rajanveto on aina esillä, eikä tässä suhteessa ole olennaista, mikä viranomaisen käyttää päätösvaltaa.

Toinen mahdollisuus monipuolistaa tuomareihin kohdistuvaa valvontaa nykyisen sääntelyn pohjalta olisi laajentaa *rikoslain 2 luvun 10 §:n* mukaisia viraltapanoperusteita. Tällaisen muutoksen myönteisenä puolena olisi, että menettely täyttäisi menettelyllisen oikeusturvan ja perustuslain 103 §:n asettamat vaatimukset. Ongelmaksi saattaisi käytännössä muodostua se, että alioikeustuomareiden voisi olla vaikea hierarkiasuhteista johtuvista syistä tuomita viraltapano. Lisäksi lakimuutosta ei ehkä voitaisi ulottaa koskemaan vain tuomareita, vaan muutos koskisi samalla kaikkia virkamiehiä. Tällainen muutos saattaisi olla liian voimakas keino suhteessa niihin ongelmakohtiin, joita nykytilanteessa voi joskus syntyä.

Luottamusta ja arvostusta vaativissa viroissa virkamiehiltä voidaan oikeuskirjallisuuden mukaan vaatia aseman mukaista käyttäytymistä myös virka-ajan ulkopuolella. Tuomarin virka on sellainen, että sen haltijalta voidaan edellyttää aseman mukaista käyttäytymistä niin virassa kuin sen ulkopuolellakin. Vaikka tällainen vaatimus voidaan perustellusti asettaa, on kuitenkin vielä mietittävä, voitaisiinko valvontaa ja mahdollisia sanktioita ulottaa koskemaan puhtaasti yksityiselämää. Nimittäin valvonnan ulottamista sellaisiin yksityiselämään kuuluviin asioihin, jotka eivät ole sanktioituja, voidaan pitää ongelmallisena laillisuusperiaatteen kannalta. Laillisuusperiaatteen mukaan ketään ei saa tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, joka ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Lisäksi arvioitaessa käyttäytymistä yksityiselämässä on otettava huomioon perustuslaissa taatut yksilön vapausoikeudet, kuten oikeus yksityiselämään. Valvonnan ongelmallisuus ei kuitenkaan estä sitä, että nimitystilanteissa voi tulla esille arvion tekeminen siitä, miten hakijan käyttäytyminen vaikuttaa hänen kelpoisuuteensa tuomariksi. Perustuslain 125 §:n mukaan yleiset nimitysperusteet ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Koetellulla kansalaiskunnolla tarkoitetaan perustuslain esitöiden mukaan yleisessä kansalaistoiminnassa saatuja viran hoidon kannalta merkityksellisiä ansioita sekä nuhteetonta käytöstä.

Tuomareiden ammattietiikan kehittäminen on tärkeää, ja tässä suhteessa esimerkiksi koulutuksella on tärkeä rooli. Lisäksi tuomareiden omat järjestöt voivat toimia ammattidentiteetin kehittämiseksi sekä luoda keskustelua ammattieettisistä kysymyksistä.

5.3.3. Tuomareiden valvontalautakunnan perustaminen

Komitea on yksimielisesti katsonut, että edellä kuvattujen nykyjärjestelmän mukaisten keinojen kehittäminen ei ole riittävää. Ennalta vaikuttavat myönteiset ohjauskeinot ovat tärkeitä ja niitä on entisestään kehitettävä. Nykymuotoiset vastuujärjestelmät eivät

kuitenkaan ole tarpeeksi kattavia eivätkä tehokkaita ja joihinkin nykyisiin vastuujärjestelmiin liittyy ongelmia myös tuomioistuinten riippumattomuuden suhteen. Moitittavaan käyttäytymiseen virantoimituksessa ei voida aina tehokkaasti puuttua työnjohdollisin keinoin ja kynnys virkasyytteen nostamiselle on korkea. Nykyjärjestelmiin ei myöskään sisälly sopivia keinoja kehittää hyvää tuomaritapaa.

Tuomareiden toiminnan kehittämässä voidaan ensiksi tarkastella, minkälaisia ovat tyypilliset tapaukset, joissa tarvittaisiin nykyistä parempaa ohjausta tai valvontaa. Menettelyn koetun oikeudenmukaisuuden kannalta tuomarin käyttäytyminen oikeudenkäynnissä on tärkeää. Tässä suhteessa voi olla ongelmia esimerkiksi suhteessa asianosaisiin, todistajiin tai lautamiehiin. Moitittava käyttäytyminen voi ilmetä esimerkiksi sanoina, eleinä tai ilmeinä. Tuomarin on oltava tarkka sen suhteen mitä hän olemuksellaan viestii, sillä oikeudenkäynti on usein asianosaisille vaikea tilanne, jossa he ovat herkistyneitä pienillekin vivahteille. Oikeudenkäynnit on toteutettava mahdollisimman joutuisasti, ja eräs tärkeä aspekti valvonnan suhteen onkin asiaton viivyttely. Tällainen voi ilmetä esimerkiksi kohtuuttoman pitkänä käsittelyaikoina. Ongelmaksi voivat myös nousta sellaiset rikokset, joihin tuomari syyllistyy virkatehtäviensä ulkopuolella. Tässä suhteessa voidaan mainita erityisesti sellaiset rikokset, joista rangaistuksena ei voi olla viraltapano, vaikka teko sinänsä olisi niin paheksuttava, että tuomarin ei tulisi voida jatkaa tehtävässään. Luottamus tuomioistuimiin edellyttää, että tuomarit käyttäytyvät tehtävänsä vaatimalla tavalla myös virkatehtäviensä ulkopuolella. Moitittavan yksityiselämän suhteen ei kuitenkaan ole mitään reagointikeinoja, ellei kyseessä ei ole rangaistava teko.

Edellä on selostettu vain esimerkkejä tilanteista, joihin nykyiset valvontakeinot eivät riittävällä teholla vaikuta. Eduskunnan oikeusasiamiehellä ja valtioneuvoston oikeuskanslerilla on tosin toimivalta puuttua esimerkiksi tuomarin käyttäytymiseen oikeudenkäynnissä tai käsitellä asioiden viipymistä tuomioistuimissa. Heidän toimivaltansa on kuitenkin perustuslaillisista syistä rajoitettu, eivätkä he voi esimerkiksi tutkia kanteluita, jotka kohdistuvat vireillä olevaan oikeudenkäyntiin. Pitkällä tähtäimellä molempien laillisuusvalvojen toimivaltuuksia on tarkasteltava perusteellisemmin myös tuomioistuimen riippumattomuuden kannalta. Mikäli tuomareiden valvontaa varten olisi olemassa erityinen toimielin, voitaisiin yleisten laillisuusvalvojen tuomareihin kohdistamasta valvonnasta vähitellen luopua, mikä vastaisi kansainvälisiä malleja.

Suomen yhteiskunnallisiin olosuhteisiin verrannollisessa pohjoismaassa eli Norjassa on juuri hiljattain katsottu, että erityinen tuomareiden valvontalautakunta on tarpeellinen. Norjassa luodussa järjestelmässä on paljon sellaisia hyviä piirteitä joita tulisi Suomessakin kehittää.

Suomeen tulisi perustaa erityinen *tuomareiden valvontalautakunta*. Valvontalautakunnalla tulisi olla käytettävissään seuraamusvaihtoehtoina mahdollisuus arvostella tuomarin toimintaa tai antaa hänelle varoitus. Lautakunta voisi myös antaa lausunnon siitä, mitä hyvä tuomaritapa edellyttää ilman että lausuntoon sisältyisi seuraamusta.

Vaikka valvontalautakunnan käytettävissä olevat seuraamusvaihtoehdot olisivatkin esimerkiksi arvostelu ja varoitus, ne olisivat huomattavasti tehokkaampia keinoja kuin päällikkötuomarin antama huomautus (tai virkamieslain mukainen kirjallinen varoitus, joka ei nykyisin ole edes mahdollista). Päällikkötuomarin ratkaisuvallta koskee vain

yksittäistapauksia, ja mahdollinen muutoksenhakukin tuomioistuimessa voisi kohdistua vain esillä olevaan yksittäistapaukseen. Valvontalautakunta voisi sitä vastoin yksittäistapausten ratkaisemisella ja julkistamisella kehittää yleisemminkin hyvää tuomaritapaa. Lisäksi lautakunta voisi antaa ohjeita ja suosituksia hyvästä tuomaritavasta. Tuomarien ammattijärjestöjen tehtäväkuvaan ei sitä vastoin sovi hyvän tuomaritavan kehittäminen.

Jos lautakunta voisi antaa kritiikkiä tai varoituksen, molemmat olisivat sellaisia toimenpiteitä, että niistä olisi voitava valittaa tuomioistuimeen. Näin turvattaisiin se, että tuomarilla on käytettävissään riittävät oikeussuojakeinot.

Yleisiin laillisuusvalvojiin verrattuna valvontalautakuntaa puoltaa se, että lautakunnan toimivalta voisi olla laajempi kuin laillisuusvalvojien. Valvontalautakunta voisi käsitellä tuomariin kohdistuvia kanteluita myös siinä vaiheessa kun oikeudenkäynti on vielä vireillä, mitä laillisuusvalvojat eivät voi tehdä. Lisäksi voidaan arvioida, että tuomarit sitoutuisivat paremmin valvontalautakunnan päätöksiin, koska valvontalautakunnan jäsenet edustaisivat tuomarikuntaa, eivätkä tuomioistuinlaitokselle ulkopuolisia laillisuusvalvoja.

Valvontalautakunnalle voisivat tehdä kantelun kaikki oikeudenkäynnin osapuolet, kuten asianosaiset, todistajat, asiamiehet ja syyttäjät. Lisäksi asianomainen päällikkötuomari, Suomen Asianajajaliitto, yleiset laillisuusvalvojat ja tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon edustaja voisivat saattaa asian vireille. Pitkällä tähtäimellä menettelyä voi kehittää siihen suuntaan, että yleiset laillisuusvalvojat siirtäisivät tuomariin kohdistuvan kantelun aina lautakunnalle.

Valvontalautakunnan toimivaltaan tulisi kuulua myös tuomareiden toiminta virkatoiminnan ulkopuolella, sillä nyky-yhteiskunnassa tuomareilta on edellytettävä aseman mukaista käyttäytymistä myös yksityiselämässä. Tällä on olennainen merkitys tuomioistuimia kohtaan tunnettavan luottamuksen kannalta. Nimitysten kautta vaikuttaminen ei ole riittävän tehokasta, sillä nimitysten avulla ei voida enää lainkaan vaikuttaa sellaisiin tuomareihin, jotka ovat jo ylenneet ylimpiin virkoihin. Nimitysten avulla ei muutenkaan voida vaikuttaa tarpeellisessa määrin.

Valvontalautakunta voisi arvostelun ja varoituksen lisäksi saattaa tuomaria vastaan vireille rikosjutun. Näin voitaisiin pitkällä tähtäimellä luoda valvontalautakunnasta eräänlainen suodatin tuomaria vastaan nostettaville rikossyytteille. Tällainen järjestely vastaisi kansainvälisiä suosituksia.

Valvontalautakuntaa koskevassa jatkovalmistelussa tulisi pohtia muun muassa lautakunnan kokoonpanoa. Siihen voisi kuulua esimerkiksi tuomareita, asianajaja sekä yleisön edustaja. Lisäksi jatkovalmistelussa tulisi tarkastella lautakunnan toimivallan ulottuvuutta, esimerkiksi tuomarit eri oikeusasteissa, maallikkotuomarit ja asiantuntijatuomarit.

Valvontalautakunnan toiminta ei olisi varsinaisesti kurinpitoa, vaan tuomareiden toiminnan valvontaa ja ohjausta. Sen vuoksi olisi perusteltua nimittää lautakuntaa tuomareiden valvontalautakunnaksi. Tämä johtuu myös siitä, että lautakunnankin tehtävänä olisi ensisijassa ongelmien ennalta ehkäisy ja hyvän tuomaritavan edistäminen.

Komitean kannanotto:

Tuomareiden moitteeton ja aseman mukainen toiminta on välttämätön edellytys sille, että tuomioistuinlaitokseen kokonaisuutena voidaan luottaa. Ensisijaisia keinoja tähän tavoitteeseen pyrkimisessä ovat myönteiset keinot kuten koulutus, laatutyö, johtaminen ja monipuolinen ansiovertailu nimityksissä.

Myönteisten keinojen lisäksi tarvitaan myös vastuujärjestelmä. Tämän vuoksi tulisi perustaa erityinen toimielin, tuomareiden valvontalautakunta. Valvontalautakunnalla tulisi olla käytettävissään seuraamusvaihtoehtoina mahdollisuus arvostella tuomarin toimintaa tai antaa hänelle varoitus. Lautakunta voisi myös antaa lausunnon siitä, mitä hyvä tuomaritapa edellyttää ilman että lausuntoon sisältyisi seuraamusta.

Kantelun voisivat tehdä kaikki oikeudenkäynnin osapuolet, asianomainen päällikkötuomari, Suomen Asianajajaliitto, yleiset laillisuusvalvojat ja tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon edustaja. Valvontalautakunnan menettelyä tulisi kehittää siihen suuntaan, että yleiset laillisuusvalvojat siirtäisivät tuomariin kohdistuvan kantelun lautakunnalle, ja vähitellen voitaisiin luopua yleisten laillisuusvalvojien tuomareiden kohdistamasta valvonnasta. Valvontalautakunta voisi arvostelun ja varoituksen lisäksi saattaa tuomaria vastaan rikostutkinnan vireille. Valvontalautakunnan ratkaisusta tulisi olla muutoksenhakumahdollisuus tuomioistuimeen.

Komitean pysyvän asiantuntijan Laukkasen mielestä tuomareiden valvontalautakunnan perustaminen ei ole tarpeen. Sen sijaan tulisi painottaa tuomareiden koulutukseen ja nimittämiseen liittyvien ohjaus-, seuranta- ja arviointijärjestelmien kehittämistä sekä taidon mittaamiseen perustuvaan ylenemisjärjestelmään siirtymistä.

XII TUOMIOISTUINLAITOKSEN KESKUSHALLINTO

1. Johdanto

Komitean asettamispäätöksen mukaan komitean tehtäviin kuuluvat tuomioistuinlaitoksen keskushallintoa koskevien mallien ja kehitystarpeiden arvioiminen. Komitean asettamista edeltäneessä oikeusministeriössä laaditussa taustamuistiossa puolestaan todettiin, että tuomioistuinlaitoksen kehittämissuunnitelmassa tulisi määritellä, mikä toimielin vastaa tuomioistuinlaitosta koskevista yhteisistä hallintoasioista ja muusta kuin lainsäädännöllä tapahtuvasta kehittämistoiminnasta sekä miten eri tuomioistuimia tulevaisuudessa johdetaan.

Tässä pääluvussa käsitellään tuomioistuinlaitoksen keskushallintokysymystä. Tuomioistuinten johtamista puolestaan on käsitelty edellä pääluvussa XI.

Tuomioistuinten keskushallinnon järjestämiseen liittyy käytännöllisten tehokkuus- ja muiden tarkoituksenmukaisuuskysymysten lisäksi useita periaatteellisesti merkittäviä näkökohtia. Näitä ovat etenkin kysymys tuomioistuinten riippumattomuudesta, mutta toisaalta myös kysymys siitä, miten demokraattisessa yhteiskunnassa toteutetaan tuomioistuinten yhteys kansanvaltaiseen päätöksentekojärjestelmään. Itsestään selvä lähtökohta on, että tuomioistuinten on paitsi oltava myös näytettävä riippumattomalta muusta valtionhallinnosta ja poliittisesta toiminnasta. Tätä lähtökohtaa loukkaamatta on kuitenkin kyettävä varmistamaan, että myös tuomioistuimet ovat demokraattisen valvonnan ja ohjailun ulottuvilla. Tuomioistuimet eivät siten voi muodostaa ”valtiota valtiossa”, vaan niidenkin toiminta vaatii ohjausta ja valvontaa. Oikeusvaltiossa kuitenkin ehdottomana periaatteena on pidettävä sitä, että tuomioistuimet eivät tuomitsemistoiminnassaan saa olla poliittisen ohjauksen tai kontrollin alaisuudessa, vaan niiden ohjailu tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelta tapahtuu lähinnä lainsäädäntöteitse tai eduskunnan harjoittaman budjettivallan kautta.

Tuomioistuinten keskushallintokysymyksen järjestäminen vaikuttaa sen tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuteen ja puolueettomuuteen liittyvien kytkentöjen kautta myös siihen, miten luotettavana ihmiset pitävät tuomioistuinten toimintaa. Toisaalta keskushallinnon toimivuudella on myös välillistä merkitystä jaksossa III.5. käsitellyn oikeuden saatavuuden suhteen, sillä keskushallinnon päätehtävänä on järjestää tuomioistuimille sellaiset toiminnalliset edellytykset, että tuomioistuinlaitos kykenee tehokkaasti suoriutumaan tehtävästään oikeusriitojen ja konfliktien ratkaisijana.

Keskushallinnon järjestäminen on yhteydessä myös siihen, millainen on tuomioistuinlaitoksen organisaatio ylipäätään, kuinka suuria tuomioistuinyksiköt ovat ja miten niiden johtaminen ja hallinto on järjestetty sekä miten keskushallinto yleensä valtionhallinnossa on järjestetty. Tuomioistuinlaitos on organisaatioltaan varsin laaja ja melko heterogeeninen. Tuomioistuinvirastoja on kaikkiaan 80 ja niiden toiminta kattaa koko maan. Tuomioistuimet ovat kooltaan hyvin eri suuruisia. Pienimmässä tuomioistuimessa on tuomareita kaksi ja henkilökuntaa kokonaisuudessaankin vain 10 (Kemijärven käräjäoikeus) kun suurimmassa tuomioistuimessa on tuomareita 79 ja henkilökuntaa kokonaisuudessaan lähes 350 (Helsingin käräjäoikeus). Tuomioistuinten kokoerot vaikuttavat keskushallinnon ja yksittäisen tuomioistuimen väliseen suhteeseen monin tavoin. Pienessä tuomioistuimessa ei voi esimerkiksi olla hallinto- ja kehittämistehtäviin suuntautuneita työntekijöitä samassa määrin kuin isoissa

tuomioistuimissa, joten pienessä yksikössä keskushallinnon tukea näissä kysymyksissä voi olettaa tarvittavan enemmän. Toisaalta isoissa tuomioistuimissa johtamisen ja kehittämisen ongelmat ovat usein niin laajoja, että niiden ratkaisemiseen tarvitaan monipuolista näkemystä ja ammattimaista hallinto- ja johtamisotetta. Tällaisissa tilanteissa keskushallinnon tukeva rooli saattaa isonkin tuomioistuimen kohdalla olla varsin tärkeä.

Toisaalla tässä mietinnössä (X) on arvioitu, että tuomioistuinorganisaation osalta suurimpana lähitulevaisuuden uudistustarpeena on käräjäoikeuksien määrän tuntuva vähentäminen nykyisestä, jolloin käräjäoikeusyksikköjen koko samalla kasvaa. Muutoin tuomioistuinten lukumäärä säilynee näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa suunnilleen ennallaan. Toisaalta hallintolainkäytön organisaation tulevalla kehittämisellä voi olla merkitystä myös keskushallinnon hoidettaviin tehtäviin.

Tässä mietinnön pääluvussa keskushallintokysymystä arvioidaan näistä lähtökohdista. Asiaa tarkastellaan ensin aiheesta aikaisemmin käydyn – tosin vähäisen – keskustelun valossa (jakso 2). Toiseksi kuvataan sitä, miten keskushallinto oikeusministeriön toimialalla ja tuomioistuimia lähellä olevien toimintojen osalta ja ylipäätään valtionhallinnossa on järjestetty ja mitkä ovat olleet kehityksen suuntaviivat viime aikoina (jaksot 3 ja 4). Jaksossa 5 luodaan katsaus ulkomaisiin keskushallintomalleihin. Jaksossa 6 arvioidaan keskushallinnon tulevia tehtäviä ja keskushallintoa kehitettäessä huomioon otettavia keskeisiä näkökohtia. Lopuksi esitellään komitean keskusteluissa esillä olleita malleja keskushallinnon järjestämiseksi ja komitean kannanotto kehittämisen tuleviksi suuntaviivoiksi.

Tuomioistuinhallintoon laajassa mielessä kuuluu useita osa-alueita, jotka ovat monin tavoin riippuvaisia toisistaan. Keskeisiä osa-alueita tuomioistuinhallinnossa ovat tuomareiden nimittäminen ja kouluttaminen sekä tuomioistuinten valvonta. Tuomareiden nimittämistä on käsitelty mietinnössä toisaalla jaksossa IX.5., tuomareiden kouluttamista jaksossa IX.4. ja tuomioistuinten valvontaa jaksossa X.5. Näitä kysymyksiä ei enää käsitellä tarkemmin tässä pääluvussa vaan päähuomio on siinä, miten tuomioistuinten varsinainen keskushallinto tulisi tulevaisuudessa järjestää ja millaisia vaihtoehtoja siinä on olemassa.

2. Aikaisemmasta keskustelusta

Tuomioistuinten keskushallinto on Suomessa perinteisesti hoidettu oikeusministeriöstä käsin, eikä keskushallinnon järjestämisestä ole käyty kovinkaan laajaa saati periaatteellista keskustelua. Muutamissa yhteyksissä kysymystä on kuitenkin käsitelty. Seuraavassa on esitetty pääpiirteitä käydyistä keskustelusta.

Oikeushallintokomitea

Oikeushallintokomitea, joka toimi 1970-luvun lopulla, käsiteli muun ohessa tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon kehittämistä vaihtoehtoja (Komiteanmietintö 1978:35). Tarkasteltuaan ensin kysymystä kokonaan hajautetusta vai keskitetystä hallinnosta komitea kannatti oikeushallinnon keskittämistä, koska se loi komitean mielestä hajautettua hallintoa paremmat edellytykset hallintotoimintojen yhdenmukaisuuden saavuttamiselle. Esimerkiksi hallintotoimien rationalisointi, automaattisen

tietojenkäsittelyn sekä erilaisten teknisten apuvälineiden käyttö oli helpommin toteutettavissa keskitetyssä hallintojärjestelmässä. Komitean mielestä hallinnon tehokkuuden lisääntyminen ja taloudellisuus olivat myös keskitetyn järjestelmän etuja. Keskitetylle oikeushallinnolle komitean pohdinnoissa vaihtoehtona oli väliportaan hallinnon kehittäminen joko hovioikeuksien tai hovioikeuspiirittäisen oikeushallinnon aluehallintoviraston taikka lääninhallinnon varaan.

Komitean mielestä hallinnon keskittäminen oli mahdollista kahdella tavalla. Hallintoa voitiin joko keskittää oikeusministeriöön tai sen alaisuuteen perustettavaan erityiseen keskustason hallintoyksikköön, oikeushallintovirastoon. Komitea päätyi kannattamaan keskushallinnon kehittämistä osana oikeusministeriön toimintoja. Komitea totesi, että keskustasolla erillisen oikeushallintoviraston perustaminen merkitsisi ilmeisesti osittain kaksinkertaisen organisaation luomista erityisesti taloushallinto- ja muissa suunnitteluasioissa. Toisaalta komitea totesi, että oikeusministeriön tehtäviin kuului tuolloin paljon sellaisia hallintoasioita, joiden hoitaminen sitä alemmalla, mutta kuitenkin keskustasolla olisi tarkoituksenmukaista. Komitea kuitenkin katsoi, että kun tuomioistuinlaitos oli voimakkaan muuttumisen alaisena lähivuosina ja oikeushallinnon tehtävät siten osaksi vielä täsmentymättömiä, ei erityisen oikeushallintoviraston tarvetta vielä voitu määritellä.

Tuomioistuimet 2000-luvulle perusselvitys

Myös tuomioistuimet 2000-luvulle perusselvityksessä käsiteltiin kysymystä tuomioistuinlaitoksen keskushallinnosta (Tuomioistuimet 2000-luvulle. Ajatuksia ja ideoita kehittämisvaihtoehdoista. Perusselvitys 3.3.1998. Oikeusministeriö). Selvityksessä todettiin, että ongelmallista on aina ollut tuomioistuinten riippumattomuuden näkökulmasta tuomioistuinten hallinnointi suhteessa toimeenpanovaltaan, joka Suomessa on tarkoittanut oikeusministeriötä. Tuomioistuinten riippumattomuuden korostuminen nostaa esille kysymyksen siitä, mikä on oikeusministeriön oikea rooli. Perusselvityksen laatijoiden mielestä tuomioistuinten toiminnallinen ohjaus kaipasi keskustelua ja mahdollisesti myös selkiinnyttäviä toimenpiteitä. Perusselvityksessä esitettiin pohdittavaksi kokonaisvaltaisesti mikä on oikeusministeriön rooli ja asema tuomioistuinten hallinnossa. Lisäksi perusselvityksessä katsottiin, että tuomioistuinlaitosta hoitavan keskusviraston perustamisen edellytykset tulisi selvittää.

Perusselvityksessä katsottiin, että monilukuiset tulosneuvottelut tuomioistuinten kanssa ovat muodostuneet osittain oikeusministeriön resurssiongelmaksi. Eräs mahdollisuus perusselvityksen mukaan ratkaista tätä ongelmaa olisi kehittää KHO:sta ja hovioikeuksista tulosohjauksen alueviranomaisia. Työmääriä ja tuomitsemistoimintaa koskevien tavoitteiden asettaminen jäisi silloin luontevasti tuomioistuinten omaksi tehtäväksi. Tämä puolestaan pakottaisi tuomioistuimet itse ja oma-aloitteisesti suunnittelemaan ja järjeistämään työtään. Tehtävien siirtäminen tuomioistuinlaitokselle edellyttäisi kuitenkin tuomioistuinten henkilökunnan, lähinnä hovioikeuksien ja KHO:n virkamiesten kouluttamista tulosohjaukseen sekä ilmeisesti myös lisähenkilökuntaa suunnittelutehtäviä varten. Tässä mallissa oikeusministeriöön jäisi kuitenkin keskitetyksi hoidettavia tehtäviä, kuten esim. koulutus-, ATK-järjestelmät ym. Perusselvityksen mukaan hallintotehtävien osittaisella siirtämisellä korostettaisiin tuomioistuinten riippumattomuutta ja omaleimaisuutta oikeusministeriön hallinnonalalla. Samalla tuomioistuimille siirtyisi enemmän vastuuta omasta toiminnastaan.

Toisena vaihtoehtona perusselvityksessä esitettiin Ruotsin ”Domstolsverketin” kaltaisen oman asiantuntijaviraston perustamista. Tässä mallissa oikeusministeriölle vapautuisi aikaa laaja-alaiseen suunnittelutyöhön ja muuhun kokonaisstrategiseen toimintaan, joka koituisi koko valtakunnan oikeushoidon hyväksi. Perusselvityksen mukaan nykyisellään oikeusministeriön voimavarat kuluvat kohtuuttomalla tavalla aivan pikkupiirteiseenkin tuomioistuimiin suuntautuvaan operatiiviseen toimintaan. Keskusviraston perustaminen selkiyttäisi oikeusministeriön organisaatiota ja tehtäviä.

Keskusviraston perustamisen katsottiin perusselvityksessä voivan tapahtua siten, että se muodostettaisiin oikeusministeriön nykyisestä oikeushallinto-osastosta. Silloin ei tarvitsisi välttämättä puuttua nykyiseen tehtäväjakoon eikä kokonaisen henkilökuntamäärää tarvitsisi kasvattaa. Oikeushallinto-osastolle nykyisin kuuluvista tehtävistä osa jäisi edelleen oikeusministeriöön ja näistä tehtävistä vapautuva henkilökunta voitaisiin käyttää uuden keskusviraston hallinnollisiin tehtäviin. Keskusvirastoa johdettaisiin itsenäisesti ja tulosneuvottelujen jälkeen keskusvirasto huolehtisi tuomioistuinlaitoksen hallinnoinnista. Perusselvityksessä arvioitiin, että tuomioistuimet saattaisivat kokea tällaisen ”oman keskusvirastonsa” oikeusministeriötä läheisemmäksi. Ratkaisu voisi myös edistää tuomareiden mahdollisuuksia osallistua erilaisiin oikeuslaitoksen suunnittelutehtäviin.

Perusselvityksestä annettu lausuntopalaute

Perusselvityksestä annetussa lausuntopalautteessa käsitykset keskusviraston tarpeellisuudesta jakautuivat lähes tasan. Osa kannatti keskusvirastomallin tarkempaa selvittämistä, osa taas näki keskusviraston tarpeettomana. Perusselvityksessä pohdittu malli, jossa hovioikeuksista ja KHO:sta muodostettaisiin tulosohjausvirastoja, ei lausuntopalautteessa saanut laajaa kannatusta.

Muu viimeaikainen keskustelu

Perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (HE 1/1998) antamassaan lausunnossa lakivaliokunta (LaVL 9/1998 vp) puuttui tuomioistuinten keskushallintokysymykseen. Valiokunta totesi (PeVM 10/1998 vp, s. 51), että tuomioistuinten rakenteellisesta riippumattomuudesta käynnistynyt keskustelu ja Euroopan neuvoston jäsenvaltioita velvoittavat suositukset on syytä ottaa vakavasti. Valiokunnan mielestä erityisesti on huolehdittava siitä, että oikeusvaltioperiaatteiden toteuttamisen edellyttämät voimavarat turvataan. Valiokunta piti tarpeellisena sen selvittämistä, pitääkö oikeushallinnon rakenteita muuttaa esimerkiksi siten, että tuomioistuinhallinto erotetaan hallinnollisesti valtioneuvostosta ja oikeusministeriöstä.

Epävirallisempaa keskustelua tuomioistuinten keskushallinnon järjestämisestä on tuomareiden ja laajemmin oikeustieteilijöiden keskuudessa käyty tämän tästä. Esimerkkeinä voi mainita professori Aulis Aarnion lainkäytön laatuhankeista antamassa asiantuntija-arviossa esittämän pohdiskelun (Asiantuntija-arvio lainkäytön laatuhankeista. Esimerkkinä Rovaniemen hovioikeuspiirin laatuhanke. 2002.) ja syksyllä 2002 Suomen Tuomariliiton järjestämällä tuomaripäivillä esitetyt kannanotot, joita seuraavassa selostetaan.

Aarnion mukaan on olemassa viitteitä siitä, että toimeenpanovalta pyrkii vaikuttamaan tuomioistuinten toimintaan tavalla, joka ei ole sopusoinnussa perustuslaissa turvatus

tuomioistuinten riippumattomuuden kanssa. Uhat ovat hänen mukaansa tässä suhteessa kahtaalla. Ensinnäkin oikeusministeriö tulostavoitteita toimeenpanovallan edustajana asettaessaan tulee määritelleeksi samalla myös oikeusturvan tason. Vaikka tulostavoitteet eivät Aarnion mielestä luonnollisestikaan vaikuta suoranaisesti yksittäisen jutun tuomioon, niillä saattaa olla tuomioon välillinen vaikutus. Tiukka tulostavoite pakottaa nostamaan esimerkiksi läpivirtausaikaa ja juttumäärää per vuosi. Tästä Aarnion mukaan seuraa, että jokin jutturyhmä jää vähemmälle oikeudelliselle huomiolle kuin minkä se saisi osakseen ilman tulostavoitteita. Toisena ja vielä ongelmallisempänä kysymyksenä tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta Aarnio näkee oikeusministeriön järjestämän koulutuksen silloin, kun kysymys on sisältöjen opettamisesta. Näiden ongelmien poistamiseksi Aarnio ehdottaa, että tuomioistuinten hallinto erotettaisiin Norjan mallin mukaisesti poliittisesta päätöksentekovallasta, so. oikeusministeriöstä. Tuomioistuinlaitosta varten tulisi hänen mukaansa perustaa erityinen oikeushallintovirasto. Sillä tavoin turvattaisiin tuomioistuinten hallinnollinenkin riippumattomuus toimeenpanovallasta.

Suomen Tuomariliiton lokakuussa 2002 järjestämällä XIII Tuomaripäivillä liiton puheenjohtaja hovioikeudenlaamanni Pertti Liesivuori pohti avauspuheessaan, tarvitaanko Suomen oikeushallintoon erillistä keskusvirastoa (puhe on uutisoitu Lakimiesuutisissa 8/2002). Liesivuoren mielestä asiaa pohdittaessa on muistettava, että Suomessa tuomareiden nimitys on vakinaisten tuomarivirkojen osalta erillisen, pääasiassa tuomareista koostuvan tuomarivalintalautakunnan ja määräaikaisten tuomarivirkojen, sijaisuuksien ja muiden pätkätöiden osalta päällikkötuomareiden tai ylempien tuomioistuinten tehtävänä. Tämän vuoksi ei Liesivuoren mukaan ole enää mitään erityistä siirrettävää erilliselle pääasiassa tuomareiden muodostamalle virastolle. Myös tuomareiden kouluttamisen aiheuttamat riippumattomuusongelmat poistuvat ehdotetun tuomareiden pätevyisyjärjestelmän myötä, kun vastuu koulutuksen järjestämisestä siirtyy tuomarienemmistöiselle tuomarikoulutuslautakunnalle. Näin ollen riippumattomuuden kannalta keskeiset alueet, tuomareiden nimitys ja koulutus, ovat Liesivuoren mukaan kunnossa jo ilman uutta keskusvirastoakin. Liesivuoren mielestä saattaa hyvinkin olla, että erillisen hallinnon perustaminen Suomeen ei sittenkään ole tarpeen. Hänen mielestään erillinen virasto ei voi olla mikään itseisarvo. Suomessa voidaan edelleen noudattaa muusta maailmasta poikkeavaa järjestelyä, jos se takaa varsinaisen tavoitteen, eli tuomarien ja tuomioistuinten todellisen riippumattomuuden.

Vaasan hovioikeuden aikaisempi presidentti Erkki Rintala kommentoi lakimiesuutisissa 8/2002 (s. 33) tuomariliiton kokouksessa käytyä keskustelua: ”Vuodelta 1985 olevan YK:n tuomareiden riippumattomuuden peruseriaatteiden mukaan laillisuusperiaatteeseen kuuluu yhtenä osana tuomiovallan riippumattomuus, jota on turvattava takeilla. Takeisiin sisältyy mm., että tuomioistuinlaitoksen hallinnosta vastaavaan elimeen kuuluu tuomareita ja että se on riippumaton muista viranomaisista. Kaikki pohjoismaat ovat sitoutuneet moninaisilla asiakirjoilla tähän periaatteeseen. Tanska, Ruotsi ja Norja ovat pitäneet sen, minkä ovat luvanneet: toteuttaneet erillishallinnon. Suomi ei. Olemme jumbosijalla, kuten yleensä, kun on kysymys tuomiovallan ja tuomioistuinten kehittämisestä. Tänään ei pitäisikään kysyä, toteutetaanko erillishallinto vai ei, vaan: milloin se alkaa? Erillishallinto on yhteydessä käsitteeseen ”oikeuden intressi”. Oikeuden ei pidä vain toteutua, vaan sen pitää myös näyttää toteutuvan.”

3. Keskushallinnon nykytila

3.1. Oikeusministeriö keskushallintoviranomaisena

Tuomioistuimet kuuluvat oikeusministeriön toimialalle (valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003) 14 §; valtioneuvoston asetus oikeusministeriöstä (543/2003) 2 §). Oikeusministeriö hoitaa tuomioistuinlaitoksen keskushallintoviranomaisen tehtävät. Myös tuomarivalintalautakunta kuuluu oikeusministeriön toimialaan. Oikeusministeriössä päätettävät asiat ratkaisee lähtökohtaisesti ministeri. Virkamiehet voivat ratkaista ministeriössä muita kuin yhteiskunnallisesti tai taloudellisesti merkittäviä asioita. Vaikka oikeusministeriö hoitaakin tuomioistuinten keskushallintotehtäviä, ei tuomioistuinten ja oikeusministeriön välillä ole kysymys hallintohierarkisesta suhteesta ja esimerkiksi siihen kuuluvasta ylemmän viranomaisen alempaan kohdistamasta valvonnasta.

Oikeusministeriö on organisatorisesti jakaantunut neljään osastoon: yleiseen osastoon, oikeushallinto-osastoon, lainvalmisteluosastoon ja kriminaalipoliittiseen osastoon. Ministeriössä on osastoihin kuulumattomina erillisinä yksikköinä kansainvälinen yksikkö, sisäisen tarkastuksen yksikkö, tiedotusyksikkö ja tietohallinnon vastuualue. Tuomioistuinlaitoksen hallinnointiin liittyvät tehtävät kuuluvat oikeushallinto-osaston vastuualueelle. Oikeushallinto-osaston tehtäviin kuuluu myös muita kuin tuomioistuinlaitosta koskevia oikeushallinnollisia asioita, kuten esimerkiksi ulosottotoimen ja valtion oikeusaputoimen hallinto ja eräät syyttäjälaitoksen hallintoasiat. Oikeushallinto-osasto huolehtii myös hallinnonalan täydennyskoulutuksesta, valtion työnantajatehtävistä hallinnonalan virkaehto- ja palkkausasioissa sekä koko oikeusministeriön hallinnonalan budjettisuunnittelusta. Lisäksi oikeushallinto-osasto huolehtii viranomaisten toiminnan tilastollisesta seurannasta ja yleisestä kehittämisestä, oikeushallinnon viranomaisten toimitilojen rakennuttajatehtävistä ja kalusteista sekä osasta oikeushallinnon ATK-palveluista ja -asianhallintajärjestelmistä sekä eräistä oikeudellisista rekistereistä. Vaikka oikeushallinto-osasto kantaakin päävastuun tuomioistuinten hallinnoimisesta, on myös ministeriön yleisellä osastolla eräitä tuomioistuinten hallintoon liittyviä tehtäviä. Esimerkkeinä voi mainita ministeriön sisäisen tarkastuksen ja eräät muut taloushallintoon liittyvät tehtävät.

Tuomioistuimia koskevasta lainsäädäntövalmistelusta päävastuun kantaa lainvalmisteluosasto. Siellä valmistellaan esimerkiksi kaikki oikeudenkäyntimenettelyjä koskeva lainsäädäntö. Oikeushallinto-osastolla valmistellaan jonkin verran lähinnä oikeuslaitoksen organisaatioon ja järjestysmuotoon liittyvää lainsäädäntöä sekä tavanomaisesti hallinnonalaan koskevia lakia alemmantasoisia säädöksiä. Käytännössä oikeushallinto-osasto on osallistunut esimerkiksi tuomioistuinten organisatorista asemaa, tuomareiden nimittämistä ja tuomareiden kouluttamista koskeviin lainsäädäntöhankkeisiin.

Oikeushallinto-osasto jakaantuu tuomioistuintoimistoon, ulosottotoimistoon ja koulutusyksikköön. Tuomioistuinlaitoksen asioista vastaa keskeisesti tuomioistuintoimisto. Sen tehtäväalueeseen kuuluu:

- 1) lainsäädäntövalmistelua (virastojen organisaatiolait ja -asetukset, maksut, oikeudellinen jaotus)
- 2) erilaista ohjeistusta (ATK, taloushallinto, lomakkeet, kaavat, asiakirjatuotanto)

- 3) nimitysvalmistelu (tuomarit, johtavat oikeusavustajat, asiantuntija- ja maallikkojäsenet)
- 4) virastojen henkilöstön palkkaus ja virkajärjestelyt (myös syyttäjälaitos)
- 5) muu henkilöstöhallinto
- 6) tuomioistuinten toimitilakysymykset ja niiden varustelu
- 7) arkistonmuodostus
- 8) taloushallinto (budjetti, tuomioistuinten tulosohjaus, oikeusministeriön talousarvioesityksen valmistelu)
- 9) tilastotuotanto
- 10) vahingonkorvausasiat
- 11) tiedottaminen
- 12) holhustoimen kehittäminen ja edunvalvojien koulutus
- 13) vastuualueeseen liittyvät kansainväliset tehtävät.

Tuomioistuintoimiston virkamiehet toimivat tiiviissä yhteistyössä ministeriön ja sen osastojen muun virkamieskunnan sekä tuomioistuinlaitoksen eri virastojen ja niiden henkilöstön kanssa. Lainvalmistelussa tuomioistuintoimisto tekee sen vastuualueelle kuuluvan säädösvalmistelun osalta yhteistyötä lainvalmisteluosaston kanssa. Tuomioistuintoimistossa työskentelee kaikkiaan 19 virkamiestä.

Oikeushallinto-osaston koulutusyksikkö vastaa tuomioistuinten henkilöstön täydennyskouluttamisesta. Tuomioistuinten henkilöstön kouluttamisen lisäksi koulutusyksikkö järjestää koulutusta myös ulosottovirastojen henkilöstölle ja julkisille oikeusavustajille. Koulutusta järjestetään esimerkiksi lainsäädäntöuudistuksista. Lisäksi koulutusyksikkö järjestää vuosittain toistuvia perus- ja täydennyskursseja esimerkiksi oikeudenkäyntimenettelyjen ja rikosoikeuden alueelta. Koulutusyksikkö vastaa sekä opetuksen suunnittelusta että sen järjestämisestä. Se hankkii kursseille kouluttajat ja valitsee koulutettavat kursseille ilmoittautuneiden joukosta. Tuomareiden täydennyskoulutus onkin ollut käytännössä paljolti koulutusyksikön järjestämän opetuksen varassa. Koulutusyksikössä työskentelee 8 – 9 virkamiestä.

Oikeushallinto-osastoon kuului aikaisemmin myös tietotekniikkatoimisto. Se vastasi keskitetysti ja kattavasti tuomioistuinten ja laajemminkin koko oikeushallinto-osaston vastuualueelle kuuluvien virastojen tarvitsemista tietotekniikkapalveluista. Tietotekniikkatoimisto esimerkiksi hankki laitteet ja ohjelmistot keskitetysti, kilpailutti ja hankki oikeuslaitoksen virastojen tarvitsemat tietoliikenne- ja lähiverkkopalvelut, vastasi verkkojen suojauksista ja tietoturvasta, toteutti virastojen lähiverkkojen kaapeloinnit ja asennukset sekä antoi jatkuvaa tukea virastoille tietotekniikkaan liittyvissä asioissa ja ongelmatilanteissa. Tietotekniikkatoimisto huolehti myös käyttäjätunnusasioista, keskuskonepalveluista ja tietojärjestelmähankkeiden suunnittelusta ja toteutuksesta. Tietotekniikkatoimiston alaisuudessa työskenteli kaikkiaan 100 virkamiestä. Ministeriön sisäistä organisaatiota uudistettiin 1.1.2003 lukien, jolloin ministeriöön perustettiin suoraan johdon alaisena toimiva tietohallintoyksikkö. Yksikön vastuulle kuuluvat muun muassa tietotekniikkatoimistolle aikaisemmin kuuluneet tehtävät, joita käytännössä pitkälti hoitaa oikeushallinnon tietotekniikkakeskus. Tietotekniikkakeskus tuottaa ministeriön osastoille ja hallinnonalan virastoille ja laitoksille kehittämis-, asiantuntija-, tuotanto-, hankinta- ja tukipalveluja, jotka tukevat ministeriön ja hallinnonalan toimintaprosesseja ja niiden kehittämistä.

Tuomioistuinten palkkalaskennasta, kirjanpidosta, maksuliikenteestä, laskujen maksatuksesta ym. taloushallintoon liittyvistä käytännön tehtävistä huolehtivat oikeusministeriön maksukeskukset, joita on yhteensä seitsemän: Helsingin, Kouvolan, Kuopion, Oulun, Turun, Vaasan ja Hämeenlinnan maksukeskukset. Tuomioistuimilla itsellään on kuitenkin tämän ohessa runsaasti taloushallintoon liittyviä tehtäviä, kuten esimerkiksi virastojensa budjetin valmistelu ja seuranta, erilaiset virastojen sisäiset hankinnat sekä viraston menojen tarkastaminen ja hyväksyminen. Tuomioistuinten lisäksi maksukeskukset vastaavat muidenkin oikeusministeriön toimialaan kuuluvien virastojen taloushallintotehtävistä. Maksukeskusten työntekijämäärä on noin 50.

Aikaisemmin ministeriöllä oli merkittävä käytännöllinen rooli myös tuomareiden nimitysasioiden valmistelijana, mutta nämä tehtävät ovat vähentyneet 1.3.2000 lukien uudistetun tuomareiden nimittämisjärjestelmän ja tuolloin aloittaneen tuomarinvalintalautakunnan myötä. Oikeusministeriöstä tasavallan presidentille valtioneuvoston kautta esiteltävät tuomareiden nimitysasiat valmistellaan nykyisin tuomarinvalintalautakunnassa.

3.2. Ylimpien oikeuksien hallinto/valvontatehtävät

Ylimmän tuomiovallan käyttämisen (PL 3.3 §) lisäksi korkeimmalle oikeudelle ja korkeimmalle hallinto-oikeudelle kuuluu eräitä alempien oikeuksien ohjaamiseen ja hallintointiin liittyviä tehtäviä. Ensinnäkin ylimmät oikeudet perustuslain 99 §:n 2 momentin mukaan valvovat lainkäyttöä omalla toimialallaan. Valvontatehtävästä säädetään myös ylimmistä oikeuksista annetuissa laeissa (laki Korkeimmasta oikeudesta; 74/1918, 1 § 2 momentti ja laki Korkeimmasta hallinto-oikeudesta; 74/1918, 1 § 2 momentti). Perustuslain säätämisen johtaneen hallituksen esityksen perustelujen (HE 1/1998, s. 57) mukaan ylimpien tuomioistuinten valvontatehtävän on katsottu tarkoittavan lähinnä alempien tuomioistuinten valvontaa viranomaislaitoksena. Perustelujen mukaan käytännössä ylimpien oikeuksien valvontatehtävään kuuluu lainkäytön yhtenäisyyden, juttujen käsittelyaikojen ja tuomioistuinten voimavarojen riittävyyden valvominen sekä neuvottelupäivien järjestäminen ja henkilöstön koulutuksesta huolehtiminen.

Käytännössä ylimpien oikeuksien viimeksi mainitut valvontatehtävät eivät ole muodostuneet toimiltaan tai vaikutuksiltaan kovinkaan merkittäviksi. Ylimmillä oikeuksilla ei ole ollut tehtävän laajamittaiseen suorittamiseen tarvittavaa henkilökuntaa tai muita resursseja. Etenkään korkeimman oikeuden osalta yleisten tuomioistuinten ja niiden henkilöstön suuresta määrästä johtuen valvontatehtävän aktiiviseen toteuttamiseen ei ole ollut tosiasiallisia mahdollisuuksia.¹

¹ Käytännön toimenpiteistä ylioikeuksien osalta voi mainita seuraavaa. Viime vuosina korkein oikeus on järjestänyt vuorovuosin neuvottelupäivät hovioikeuksien tuomareille, käräjäoikeuksien tuomareille ja asianajajille. Korkeimman oikeuden presidentti on osallistunut HO:n presidenttien kokouksiin ja hovioikeuksien järjestämille tuomaripäiville. Korkeimman oikeuden kirjastotoimi on yhteisen kirjasto-ohjelman puitteissa ja muutoinkin tukenut kirjastoihin liittyvissä asioissa hovioikeuksien ja käräjäoikeuksien kirjastotoimen kehittämistä. Hovioikeudet ovat lähettäneet puolivuositain selvityksen juttutilanteistaan korkeimmalle oikeudelle. Näistä tehty yhteenveto on käsitelty korkeimman oikeuden täysistunnossa, mutta ei hovioikeuksien toiminnan valvomiseksi, vaan pelkästään informaatiomielessä ja lähinnä KKO:n tulevan työmäärän ennakoimiseksi. Ulosottotoiminnan valvontaa KKO on tehnyt ainoastaan ulosottoa koskevia muutoksenhakemuksia ratkaisemalla.

Ylimpien oikeuksien valvontatehtävä ei merkitse oikeutta puuttua yksittäisen oikeusjutun käsittelyyn. Oikeuskäytännön yhtenäisyyttä ylimmät oikeudet voivat valvoa lähinnä yksittäisiä muutoksenhakemuksia ratkaistessaan ja niistä ennakkopäätöksiä antaessaan. Valvontatehtävän ei tähän asti toteutetussa muodossaan ole katsottu loukkaavan tuomioistuinten oikeusasteellista riippumattomuutta. Alemmat tuomioistuimet ovat riippumattomia lainkäytössään laintulkinnan suhteen ylimmistäkin oikeuksista. Siten ylimpien tuomioistuinten antamien ennakkopäätöstenkään sisältämä laintulkinta ei niitä sido, vaan ne voivat ratkaista käsiteltävänä olevan asian ennakkopäätöksen vastaisestikin. On ilmeistä, että tämä tuomioistuinten ns. oikeusasteellisen riippumattomuuden periaate on sekini osaltaan hillinnyt ylimpien oikeuksien haluja tai mahdollisuuksia alaistensa tuomioistuinten valvontaan.

Lakivaliokunnan käsitellessä hallituksen esitystä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi valiokunnan kuulemat asiantuntijat kiinnittivät valvontasäännöksen osalta huomiota kahteen eri seikkaan (LaVL 9/1998 vp/PeVM 10/1998 vp, s. 51):

- 1) pykälän perusteluihin, jotka on kirjoitettu niin, että niiden mukaan toimittaessa jouduttaisiin oikeushallinnon tehtävien uudelleen järjestelyyn siten, että nykyisin oikeushallinnossa hoidettuja tehtäviä olisi siirrettävä ylimmille tuomioistuimille, ja
- 2) säännöksessä käytettyyn verbiin ”valvoa”, joka on kansainvälisesti katsoen arveluttava, koska se voidaan ymmärtää tuomioistuinten riippumattomuutta horjuttavaksi.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan organisaatiomuutosta ei ollut suunniteltu. Säännöksen perustelut olivat valiokunnan mukaan virheelliset, ja tarkoituksena oli säilyttää tuolloinen tilanne ennallaan.

Valiokunnan mukaan sanaa ”valvoa” käytettiin hallitusmuodon tuolloin voimassa olleessa säännöksessä eikä sen oltu nähty horjuttavan tuomioistuinten riippumattomuutta. Kun sanalla oli tarkoitus säilyttää sama sisältö kuin aikaisemmin eikä parempaa ilmaisua ollut löytynyt, valiokunta katsoi, ettei sanamuodon muuttamiseen ollut aihetta.

Ylimmillä oikeuksilla on mainittujen tehtävien lisäksi edelleenkin varsin merkittävää toimivaltaa alempien oikeuksien tuomareiden nimitysasioissa, vaikka tuomareiden nimittämislain (205/2000) myötä ylimpien oikeuksien samoin kuin hovioikeuksien rooli nimitysasioissa kaventui. Tuomareiden nimittämislain 18 §:n mukaan korkein oikeus nimittää vuodeksi tai sitä pidemmäksi määräajaksi hovioikeuden esityksestä tuomarin hovioikeuteen, kärjäoikeuden laamannin esityksestä tuomarin kärjäoikeuteen ja

Myös korkein hallinto-oikeus on järjestänyt neuvottelupäiviä hallinto-oikeuksien ja tarvittaessa muiden alemman hallintolainkäytön orgaanien kanssa. Neuvottelupäiviä on järjestetty myös muiden sidosryhmien kanssa. KHO:n edustajat ovat osallistuneet hallinto-oikeuksien ylituomareiden ja hallintopäälliköiden neuvottelupäiville. KHO:n edustaja on osallistunut oikeusministeriössä vuosittain käytäviin hallinto-oikeuksien tulosneuvotteluihin. KHO on myös seurannut hallinto-oikeuksien lainkäyttöä ja työtilannetta tilastojen perusteella. KHO:n jäseniä/esittelijöitä on vierailut hallinto-oikeuksissa tutustumassa niiden toimintoihin ja keskustelemassa ajankohtaisista asioista. Myös kirjastoimen osalta KHO ja hallinto-oikeudet ovat tehneet yhteistyötä. KHO on osallistunut myös koulutuksen järjestämiseen siten, että KHO:n jäsenet ja esittelijät ovat toimineet luennoitsijoina ulkopuolisten järjestämässä koulutustilaisuuksissa. KHO on myös järjestänyt kuukauden koulutautumisjakson hallinto-oikeuksien esittelijöille maankäyttö ja rakennuslain asiaryhmässä, jolloin kustakin hallinto-oikeudesta oli KHO:ssa esittelijä kuukauden ajan harjoittelemassa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia asioita. Tällä henkilökohtaisella harjoittelumahdollisuudella on yhtymäkohtia kansainvälisten tuomioistuinten (EIT, EY) harjoittelujärjestelmiin.

maaoikeusinsinöörin maa oikeutena toimivaan käräjäoikeuteen sekä vakuutus oikeuden esityksestä tuomarin vakuutus oikeuteen. Korkein hallinto-oikeus nimittää vastaavasti vuodeksi tai sitä pidemmäksi määräajaksi hallinto-oikeuden esityksestä tuomarin hallinto-oikeuteen. Nimittämisvaltaa käyttämällä ylimmät oikeudet voivat ainakin periaatteessa merkittävälläkin tavalla vaikuttaa alempien oikeusasteiden toimintaan.

Äskettäin valmistuneen työryhmän ehdotuksen mukaan korkeimmalle oikeudelle ja korkeimmalle hallinto-oikeudelle tulisi hallinnollisia lisätehtäviä käräjäoikeuksien ja hallinto-oikeuksien osalta (Tuomareiden palkankorotuksen ja lisäpalkkioiden kohdentaminen. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2003:13). Työryhmä ehdotti, että käräjäoikeudessa ja hallinto-oikeudessa hallinnollisia johtotehtäviä hoitavalle tuomarille antaisi tehtävään määräyksen korkein oikeus tai korkein hallinto-oikeus laamannin tai ylituomarin perustellusta esityksestä kolmen vuoden määräajaksi.

3.3. Hovioikeuksien hallinto/valvontatehtävät

Myös hovioikeuksilla on lainkäyttötehtävien ohella sekä valvonta- että oikeushallintotehtäviä suhteessa käräjäoikeuksiin.

Hovioikeuslain (56/1994) 2 §:n 3 momentin mukaan hovioikeus käsittelee sille uskotut oikeushallintoasiat sekä valvoo alaistensa tuomioistuinten toimintaa ja ryhtyy tarvittaessa toimenpiteisiin havaitsemiensa epäkohtien poistamiseksi. Lainkohdan säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 139/1993, s. 4) perustelujen mukaan hovioikeudelle kuuluu oman ratkaisutoimintansa lisäksi huolehtiminen koko hovioikeuspiirin lainkäytön tasosta. Havaitessaan lainkäyttötoiminnassa puutteita tai ristiriitatilanteita hovioikeuden tulisi ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin. Tämä tapahtuisi esimerkiksi keskusteluilla eri yhteyksissä alioikeuksien päälliköiden kanssa, tekemällä käyntejä alioikeuksiin ja järjestämällä koulutusta.

Hovioikeusasetuksen (211/1994) 22 §:n mukaan hovioikeudella on oikeus saada hovioikeuslain 2 §:n 3 momentissa tarkoitetun valvontatehtävän toteuttamiseksi tarvitsemansa tiedot asianomaisilta viranomaisilta. Asetuksen 23 §:n mukaan työjärjestyksessä on määrättävä, miten alioikeuksien valvonta on suoritettava². Hovioikeuden on myös laadittava alioikeuden valvonnassa havaitsemistaan asioista kertomus, joka on toimitettava tiedoksi valtioneuvoston oikeuskanslerille ja eduskunnan oikeusasiamiehelle. Lisäksi hovioikeuden on ilmoitettava valtioneuvoston oikeuskanslerille tietoonsa tulleista seikoista, jotka saattavat johtaa virkasyytteen nostamiseen hovioikeudessa.

² Esimerkiksi Rovaniemen hovioikeuden 2.5.1994 vahvistetussa työjärjestyksessä todetaan valvontatehtävästä seuraavaa. Presidentti toimittaa vuosittain tarkastuskäynnit hovioikeuden alaisissa tuomioistuimissa (69 §). Hovioikeudessa on käräjäoikeuksien valvonnan suunnittelusta ja toteutuksesta vastaava toimikunta (70 §). Lisäksi jäsen, kansliapäällikkö tai esittelijä presidentin määräyksestä määräajoin tarkastaa hovioikeuden alaisten tuomioistuinten kansliat ja arkistot (71 §). Muun koulutuksen ja yhteydenpidon osalta työjärjestyksessä todetaan puolestaan seuraavaa. Hovioikeus järjestää säännönmukaisesti alaistensa tuomioistuinten tuomareille tuomaripäivät sekä tuomioistuinten päälliköille virastopäällikköpäivät. Mahdollisuuksien mukaan hovioikeuden kirjastoa voivat käyttää hovioikeuspiirin kaikki tuomarit (72 §).

Hovioikeuden valvontatehtävää koskee sama, mikä on todettu jo edellä ylimpien oikeuksien valvontatehtävän osalta: käräjäoikeudet ovat lainkäyttötoiminnassaan riippumattomia hovioikeuksista. Hovioikeudet eivät siten saa antaa käräjäoikeuksille määräyksiä siitä, kuinka niiden tulisi ratkaista tietyt tai tietyyntyyppiset asiat. Hovioikeuden muutoksenhakemuksiin antamat ratkaisut eivät myöskään sido käräjäoikeuksia niiden ratkaistessa toisia vastaavankaltaisia tapauksia.

Käytännössä hovioikeudet ovat vaikuttaneet lainkäytön kehittämiseen ratkaisutoimintansa lisäksi järjestämällä esimerkiksi yhteisiä tuomaripäiviä käräjäoikeuksien kanssa, keskusteluissa käräjäoikeuksien päälliköiden ja tuomarien kanssa, käymällä käräjäoikeuksissa sekä järjestämällä koulutusta ja muunkinlaista lähtökohdiltaan pitkälti vapaamuotoista yhteistyötä. Uudenlaista hovioikeuden ja käräjäoikeuksien kesken tehtävää yhteistyötä lainkäyttöasioissa on merkinnyt Rovaniemen hovioikeuspiirissä ensin aloitettu ja sittemmin myös useissa muissa hovioikeuspiireissä käynnistetty lainkäytön laadun kehittämistyö erilaisten laatuhankeiden puitteissa.

Aikaisemmin hovioikeudet valvoivat käräjäoikeuksien toimintaa ratkaisutoiminnan lisäksi kanneviskaalijärjestelmän kautta. Kanneviskaalit tutkivat lähinnä käräjäoikeuksien lainvoimaisia ratkaisuja ja etsivät niistä mahdollisia virheitä. Hovioikeuslain säätämisen yhteydessä kanneviskaalin virat lakkautettiin. Nykyisin hovioikeudet toteuttavat käräjäoikeuksien valvontaa tämän sijasta määräämällä määrääjoin yhden tai useamman hovioikeuden esittelijän tarkastamaan hovioikeuspiirin käräjäoikeuksien toimintaa. Näissä tarkastuksissa on viime vuosina keskitytty yksittäisten virheiden hakemisen sijasta käräjäoikeuden kokonaistoiminnan onnistuneisuuden tarkasteluun. Huomiota on kiinnitetty esimerkiksi työilmapiiriin, johtamiseen ja työn kuormittavuuteen. Tarkastuksissa on kuitenkin yhä tutkittu myös käräjäoikeuksien ratkaisukäytäntöjen oikeellisuutta.

3.4. Tulosohtausjärjestelmä

Tuomioistuimet ovat muun valtionhallinnon tavoin tulosohtauksessa, joka otettiin yleensä valtionhallinnossa käyttöön 1990-luvun alkupuolelta lähtien ja tuomioistuinlaitoksen osalta vuosina 1992 – 1995. Koska tulosohtausjärjestelmä kytkeytyy kiinteästi tuomioistuinten keskushallintoon ja siten sen kehittämiseen, on järjestelmää selostettu tässä jaksossa hiukan laajemmin.

Tulosohtausmenettelyn taustalla ovat valtioneuvoston 12.5.1988 tekemä päätös toimenpiteistä valtionhallinnon uudistamiseksi sekä valtioneuvoston 3.4.1990 eduskunnalle antama selonteko julkisen hallinnon uudistamisesta. Tulostavoitteiden asettamisvelvoite on nimenomaisesti säädetty valtion talousarvioasetuksen (1243/1992) 11 §:ssä, jonka mukaan talousarvion toimeenpanoa varten hyväksytään vuosittain hallinnonalan ja sen virastojen ja laitosten tulostavoitteet.

Tulosohtauksen käyttöön ottamisen myötä ja sen edellyttämänä on tuomioistuinten hallintosäännöksiä uudistettu. Tavoitteena on ollut luoda tulosohtamiseen soveltuvia organisaatioita. Lähtökohtana on ollut päällikkövirastomalli, jossa viraston päällikkö vastaa viraston tulostavoitteen asettamisesta ja sen saavuttamisesta. Tulosohtaukseen siirryttäessä tuomioistuimissa, ei – toisin kuin yleensä muilla hallinnonaloilla – virkojen

virkaajärjestely- ja palkkaustoimivaltuuksia siirretty yksittäisille tuomioistuimille, vaan ne pysyivät oikeusministeriöllä. Syynä tähän oli hallinnonalan yksiköitten poikkeuksellisen suuri määrä.

Käytännössä tulosneuvottelumenettely on toteutettu siten, että oikeusministeriö on syksyisin käynyt tulosneuvottelut erikseen kunkin tuomioistuimen kanssa ja sopinut seuraavalle vuodelle asetettavista tavoitteista ja tavoitteiden toteuttamisen edellyttämistä toimintaedellytyksistä kuten määrärahoista ja viraston käytettävissä olevista henkilötyövuosista. Tulosneuvottelujen tulos on kirjattu pöytäkirjaan ja sen toteutumista ja määrärahojen riittävyyttä on seurattu vuoden mittaan. Tulosohjauksessa on mittareina käytetty vaikuttavuutta, tuottavuutta ja taloudellisuutta. Tunnuslukuja ovat olleet käsittelyajat eri asiaryhmissä, taloudellisuus (€/ratkaisu) ja tuottavuus (ratkaisu/henkilötyövuosi).

Tulosohjausta ja sen toteuttamista tuomioistuimissa on arvioitu tuomioistuinten tulosohjaustyöryhmässä, joka on antanut mietintönsä ”Laatu ja tuloksellisuus tuomioistuimessa” 17.12.1998. Työryhmä asetti tuomioistuinlaitoksen tulosohjauksen kehittämiseksi seuraavat tavoitteet:

- 1) ohjaus- ja johtamisjärjestelmää kehitetään siten, että eri tasojen toiminta on aikaisempaa paremmin yhteen sovitettua
- 2) tulosohjauksen eri tahojen roolit ja vastuut selkeytetään
- 3) virastotasolla kehitetään johtamista
- 4) eri tasoilla tapahtuvan tavoitteiden asettamisen on oltava yhteensopivaa
- 5) virastotasolla tavoitteet on asetettava siten, että niiden keinoin päästään yleisempiin tavoitteisiin
- 6) tulosohjauksen tulee muodostua jatkuvaksi prosessiksi
- 7) tavoitteiden toteutumista tulee arvioida ja seurata ja tehdä niistä johtopäätöksiä toiminnassa ja uudessa tavoitteiden asettamisessa
- 8) tavoitteiden asettamisen tulee lähteä tuomioistuinten perustehtävästä
- 9) tuomioistuinten riippumattomuus tulee tulosohjausta toteutettaessa turvata
- 10) kehitystyössä otetaan huomioon kansalaisten, muiden asiakkaiden ja yhteiskunnan tuomioistuinten toimintaan kohdistamat odotukset
- 11) vaikuttavuuteen ja laatuun liittyvää tavoitteenasettelua ja arviointia kehitetään

Viimeaikaisessa koko valtionhallintoa koskevassa keskustelussa on useassa yhteydessä esitetty, että tulosohjausta tulisi terävöittää nykyisestä. Tätä mieltä oli esimerkiksi ministerityöryhmä loppuraportissaan valtion keskushallinnon uudistamisesta (Valtion keskushallinnon uudistaminen. Ministerityöryhmän loppuraportti 28.6.2002. Helsinki 2002), jossa työryhmä esitti lukuisia suosituksia tulosohjausjärjestelmän kehittämiseksi. Taustana näille suosituksille olivat hankkeen teettämät selvitykset sekä eduskunnan esittämät parantamishdotukset. Tulosohjausjärjestelmän tilaa koskevat selvitykset osoittivat lukuisia kehittämistarpeita. Ministeriöiden tulisi olla keskeisiä ja aktiivisia toimijoita tulossopimusten osapuolina ja tilinpäätösten sekä toimintakertomusten vastaanottajina ja käsittelijöinä. Keskushallintohanke suositti tulosohjauksen terävöittämistä sekä sisällöllisesti että erityisesti ministeriöiden ohjaavaa roolia korostamalla.

Valtiovarainministeriössä on valmisteltu ministerityöryhmän suositusten toteuttamisen vaatimia toimia. Osa suosituksista edellyttää tulosohjausta koskevien normien

tarkistamista, minkä työn pohjaksi on valmistunut valtiovarainministeriön työryhmämuistio 2/2003 ”Parempaan tilivelvollisuuteen”.³ Työryhmän tarkoituksena on ollut laatia ehdotukset valtion tilinpäätösraportoinnin ja –menettelyiden sekä tilivelvollisuutta toteuttavien menettelyiden uudistamiseksi siten, että hallituksen sekä ministeriöiden alaisten virastojen ja laitosten tilivelvollisuutta ja tulosvastuuta vahvistettaisiin, tulosohjausta terävöitetäisiin ja valtion taloudesta ja toiminnasta sekä tuloksellisuudesta raportoitaisiin nykyistä paremmin oikeat ja riittävät tiedot. Jatkona tulosohjauksen kehittämiseksi valtiovarainministeriössä on hiljattain valmistunut työryhmämuistio 9/2003 ”Tulosohjauksen terävöittäminen”.

3.5. Johtopäätöksiä

Tuomioistuinlaitosta ei voi sen valtiosääntöoikeudellisesta asemasta johtuen kaikissa suhteissa rinnastaa muuhun valtionhallintoon, koska tuomioistuinten lainkäyttötoiminnan riippumattomuus ja puolueettomuus on pyritty monin tavoin takaamaan. Tästä tuomioistuinten erityisasemasta seuraa väistämättä huomioon otettavia seikkoja myös siihen, miten tuomioistuinten hallinto järjestetään. Toisaalta tuomioistuimet toimivat monessa suhteessa samalla tavalla kuin muutkin organisaatiot ja niiltä voidaan muiden julkisten organisaatioiden tavoin odottaa ja vaatia yhteiskunnallisesti vaikuttavaa, tuloksellista ja kustannustehokasta toimintaa. Myös tuomioistuimissa organisaatio ja hallinto on järjestettävä sellaiseksi, että ne tukevat näihin tavoitteisiin pääsemistä. Tuomitsemistoimintaa ei kuitenkaan voida tulostavoitteiden asettamisen suhteen rinnastaa valtion hallintoon, vaan sillä on omat tuomioistuinten yhteiskunnallisesta erityistehtävästä johtuvat erityispiirteensä, jotka tulisi järjestelmiä rakennettaessa ottaa huomioon.

Tulosohjausjärjestelmä

Tulosohjausjärjestelmän soveltuvuutta tuomioistuinten ohjausjärjestelmänä on edellä mainitun tuomioistuinten tulosohjaustyöryhmän mietinnön lisäksi arvioitu riippumattomuuden näkökulmasta laajemmin oikeuskanslerin oikeusministeriölle 25.5.2000 antamassa lausunnossa ja professori Mikael Hidénin XII tuomaripäivillä 27.10.2000 pitämässä alustuksessa ”Tuomarin riippumattomuus, etiikka ja kurinpito”. Näiden arvioiden sisältöä on seuraavassa selostettu tarkemmin.

Oikeusministeriö oli pyytänyt oikeuskanslerin lausuntoa siitä, oliko tuomioistuinlaitoksen tulosohjauksen säädöspohjan tai sen nykyiseen tulosohjausjärjestelmään sisältyvien joidenkin piirteiden ja perustuslaissa turvatun tuomioistuinten riippumattomuuden välillä ristiriitaa. Oikeuskansleri totesi lausunnossaan muun ohessa, että tuomioistuinten ratkaisu- ja muun lainkäyttötoiminnan asialliseen ja sisällölliseen riippumattomuuteen ei tuomioistuinlaitoksen ja siihen kuuluvien tuomioistuinten tulosohjauksessa voida puuttua. Valtion tulosbudjetoitijärjestelmä ja sen vastinparina oleva tulosohjausjärjestelmä ei saa millään tavoin estää tai vähentää tuomioistuimen tai sen yksittäisen tuomarin oikeudellisia tai reaalisia mahdollisuuksia käsitellä ja ratkaista tuomioistuimessa oleva oikeusriita tai hakemusasia voimassa olevan oikeuden mukaisesti ja sitä, että ratkaisusta laaditaan asianmukainen asiallisesti ja oikeudellisesti perusteltu päätös. Oikeuskanslerin lausunnossa useassa kohdassa korostettiin sitä, että

³ Julkaisusta on myös oikeusministeriö antanut lausunnon 9.4.2003 2/20/2003.

tulosohjausjärjestelmä pätevästi ja asiantuntemuksella toteutettuna ei vaaranna tuomioistuinten riippumattomuutta. Oikeuskansleri kiinnitti kuitenkin lopputoteamuksenaan huomiota tuomioistuinten lainkäyttöraatkaisujen vaikuttavuuden ja sisällöllisen laadun mittaamisen vaikeuksiin ja ratkaisukohtaisesti tai muutoin yksilöidymmin toteutettujen vaikuttavuus- ja laatuarviointien ongelmallisuuteen tuomioistuinten ratkaisutoiminnan riippumattomuuden kannalta. Toiseksi oikeuskansleri lopputoteamuksenaan totesi, että tuomioistuinten tulosohjausjärjestelmän toteuttamiseen ja tuomioistuinten käytännön toimintaan liittyvät päällikkötuomareiden ja muiden esimiestehtävissä olevien tuomareiden asemaa ja tehtävää koskevat perussäännökset tulisi vastaisuudessa antaa lain tasolla.

Myös Hidén kiinnitti tuomaripäivillä pitämässään esitelmässä huomiota tulosohjauksen käytännön toteuttamisen ja riippumattomuuden vaarantumisen väliseen yhteyteen. Hidénin mielestä mitä enemmän tulosohjauksessa painottuvat työnjohdolliset näkökohdat, tuomioistuimen tai tuomioistuinlaitoksen sisäiset seuranta- ja informointi- ja kehittämistoiminnat ja oikeusministeriön ja hallituksen varustaminen taloudelliseen ja hallinnolliseen suunnitteluun tarvittavalla informaatiolla, sitä vähemmän on perusteita katsoa ko. ohjauksen oleva ristiriidassa riippumattomuusvaatimuksen kanssa. Vastaavasti, mitä enemmän tulosohjauksessa painottuvat toimeenpanovallan taholta itse tuomitsemistoimintaan kohdistettavat tavoitteen asettelut ja tavoitteiden saavuttamiseen liittyvät resurssivaikutukset, sitä huonommin tulosohjaus soveltuu yhteen riippumattomuuden kanssa, vaikka asetetut tavoitteet eivät koskisikaan tuomioistuimen ratkaisujen sisältöä. Hidén katsoi myös, että mitä enemmän tulosohjausjärjestelmään sisältyy tuomitsemistoiminnan järjestelyyn tai järjestelymahdollisuuksiin ulkopuolelta kohdistuvaa vaikutusta, sitä suurempi syy on myös edellyttää, että ohjausjärjestelyn perusteet osoitetaan laissa.

Komitean kannanotto

Tulosohjausjärjestelmä sisältää ongelmia tuomioistuinten riippumattomuuden näkökulmasta. Tulosohjauksen kaavailtu terävöittäminen ja nykyistä pidemmälle menevä tuomioistuinten toiminnan laadun ja vaikuttavuuden mittaaminen ja arviointi saattavat lisätä ongelmia. Toisaalta on joka tapauksessa tarvetta kehittää tuomioistuinlaitokselle nykyistä paremmin soveltuva laadunmittaus- ja resurssienjakojärjestelmä. Tässä kehittämistyössä tulisi tuomioistuinten riippumattomuuden turvaamiseksi olla tuomareiden ja tuomioistuinten keskeisesti mukana.

Lyhyellä tähtämellä tulosohjausta kehitettäessä on kaikin tavoin varmistettava, että muotoutuvat tulosohjauskäytännöt ovat sopusoinnussa tuomioistuinten riippumattomuuden kanssa ja että tuomioistuimet osallistuvat keskeisesti tulosohjauskäytäntöjen kehittämiseen.

Ylimpien oikeuksien ja hovioikeuksien rooli tuomioistuinhallinnossa

Jossain määrin on epäselvää ja hahmotonta, mikä rooli ylimpien oikeuksien ja hovioikeuksien alempiinsa tuomioistuihin kohdistamalla valvonnalla on. Tarkemmin ei ole määritelty, mitä valvontatehtävä pitää sisällään ja onko siinä kysymys lainkäyttötoiminnan valvonnasta vai alempien oikeuksien viranomaistoiminnan valvonnasta, ja miten se suhteutuu tuomioistuinhallinnollisiin tehtäviin. Toisaalta

ylimpien oikeuksien ja hovioikeuksien alempiinsa muun kuin ratkaisutoiminnan kautta harjoittama valvonta on ongelmallista tuomioistuinten oikeusasteellisen riippumattomuuden kannalta. On kyseenalaista, voidaanko korkeimman oikeuden, korkeimman hallinto-oikeuden tai hovioikeuksien valvonta- tai muuta ohjausvaltaa ainakaan lisätä nykyisestä vaarantamatta tuomioistuinten oikeusasteellista riippumattomuutta. Toisaalta myönteistä olisi, jos eri oikeusasteet ja jopa eri lainkäyttölinjat tulevaisuudessa harjoittaisivat nykyistä aktiivisempaa yhteistyötä lainkäytön laadun kehittämiseksi. Yhteistyön ei kuitenkaan tulisi perustua ensisijassa tuomioistuinten muodolliseen hierarkiasuhteeseen kuten nykyisin valvontasäännösten kautta on laita, vaan eri oikeusasteiden tasavertaiseen osallistumiseen, jossa eri näkökulmia ja osaamista yhdistämällä pyrittäisiin löytämään kulloinkin parhaita toimintatapoja sekä kehittämään tuomarikunnan osaamista, ammattitaitoa ja yhteistä tuomarin ammatti-identiteettiä.

Hovioikeuksien käräjäoikeuksiin nykymuodossaan kohdistama valvonta tarkastuskäynteineen on vaikutuksiltaan ja tehokkuudeltaan ilmeisesti melko heikkoa. Myönteisenä voidaan pitää kehitystä, että valvonnassa on siirretty painopistettä lainkäyttöratkaisujen jälkikäteisestä tarkastamisesta yleisempiin esimerkiksi käräjäoikeuksien yleisen toiminnan ja organisaatioiden toimivuutta koskeviin kysymyksiin. Lainkäyttöratkaisujen oikeellisuuden selvittämistä varten on olemassa asianosaisten muutoksenhakumahdollisuus, eikä mahdollisten, yleensä muodollista laatua olevien, virheiden etsiminen ole oikeusturvasyistä perusteltua. Virheiden etsimisen sijasta lainkäyttöratkaisujen oikeellisuuden tasoa voidaan tehokkaammin kehittää koulutuksellisilla tai lainkäytön laatuhankeiden kaltaisilla myönteisillä vaikutuskeinoilla.

Yleisesti hovioikeudet ovat hoitaneet valvontatehtävää käytännössä siten, että tehtävään määrätty hovioikeuden esittelijät ovat tehneet pisimmillään muutaman päivän tarkastuskäyntejä käräjäoikeuksiin esimerkiksi joka toinen vuosi kussakin käräjäoikeudessa. Tarkastusten yhteydessä on tutustuttu käräjäoikeuden hallinnolliseen ohjeistukseen kuten työjärjestykseen, arkistoon, käräjäoikeuden ratkaisuihin ja keskusteltu käräjäoikeuden henkilöstön kanssa. Huomiota on kiinnitetty esimerkiksi käsittelyaikoihin, voimavarojen riittävyyteen ja henkilöstön työssä jaksamiseen. Ongelmana tarkastustoiminnan vaikuttavuuden osalta on ollut se, että hovioikeuden tarkastajilla ei luonnollisista syistä ole ollut kokemusta käräjäoikeuden hallinnosta ja johtamisesta ja niihin liittyvistä kysymyksistä. Tarkastusten tulokset käräjäoikeuksien kehittämisen kannalta ovatkin olleet melko vähäisiä.

Komitean kannanotto

Korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden sekä hovioikeuden alaisinaan tuomioistuimia kohtaan harjoittaman muun kuin ratkaisutoiminnan kautta tapahtuvan ohjauksen sisältöä ei ole tarkoin määritelty ja sitä tulisi selkeyttää. Tuomioistuinten oikeusasteellisesta riippumattomuudesta seuraa, että ohjauksen laajentaminen nykyisestä on ongelmallista. Missään tapauksessa ohjaus ei voi sisältää yksittäisiin lainkäyttöasioihin ennalta puuttumista eikä normien tulkintaa.

Toisaalta olisi myönteistä, jos eri oikeusasteet ja jopa eri lainkäyttölinjat tulevaisuudessa harjoittaisivat nykyistä aktiivisempaa yhteistyötä lainkäytön laadun kehittämiseksi. Yhteistyön ei kuitenkaan tulisi perustua ensisijassa tuomioistuinten

muodolliseen hierarkiasuhteeseen, vaan eri oikeusasteiden tasavertaiseen osallistumiseen, jossa eri näkökulmia ja osaamista yhdistämällä pyrittäisiin löytämään kulloinkin parhaita toimintatapoja sekä kehittämään tuomarikunnan osaamista, ammattitaitoa ja yhteistä ammatti-identiteettiä.

Hovioikeuksien käräjäoikeuksiin kohdistaman tarkastustoiminnan tarkoituksenmukaisuus olisi syytä harkita uudelleen ja selvittää mahdollisuus lakkauttaa tarkastustoiminta nykymuodossaan.

4. Yleistä keskushallinnosta ja eräiden tuomioistuimia lähellä olevien organisaatioiden keskushallinto

4.1. Johdanto

Tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon järjestämiseen liittyy tuomioistuinten valtiosääntöoikeudellisen aseman vuoksi sellaisia ominaispiirteitä, joita ei muilla valtionhallinnon orgaaneilla ole. Tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon järjestämismuutoksia harkittaessa ei kuitenkaan merkitystä vailla ole se, millä tavalla keskushallintotehtävät valtiolla ja erityisesti oikeusministeriön hallinnonalalla ylipäätään on järjestetty tai millaisia kehitysnäkymiä ministeriöiden rooliin keskushallintoviranomaisena on näköpiirissä.

Tämän vuoksi tässä jaksossa esitellään lyhyesti valtion keskushallinnon kehittämisen yleisistä suuntaviivoista tehtyjä keskeisimpiä päätöksiä ja viime aikoina esitettyjä pohdintoja. Lisäksi esitellään syyttäjälaitoksen nykyinen keskushallinto, eräitä asianajajalaitoksen ja valtion oikeusaputoiminnan erityispiirteitä käsiteltävän teeman kannalta, ulosottolaitoksen nykyinen keskushallintojärjestely ja eräitä siihen liittyviä uudistus suunnitelmia sekä äskettäin perustetun rikosseuraamusviraston tehtävät ja viraston perustamiseen johtaneet syyt.

4.2. Keskushallinnon kehittämisen yleiset suuntaviivat

Valtioneuvosto teki 16.4.1998 periaatepäätöksen hallintopoliitiikan suuntalinjoista. Periaatepäätöksen taustalla oli 17.12.1996 asetetun työryhmän mietintö, jossa muun muassa arvioitiin ministeriöiden ja niiden alaisen keskushallinnon tehtäviä ja rakenteita, määriteltiin keskushallinnon uudistamisen yleisiä periaatteita sekä arvioitiin ja tehtiin ehdotuksia keskushallinnon ohjauksen ja keskushallinnon viranomaisten johtamisen kehittämiseksi (VM:n työryhmämuistio 25/97).

Periaatepäätöksessä todettiin, että hallitus käynnistää selvitystyön ministeriöiden kehittämiseksi hallituksen esikunniksi ja hallinnonalansa johtajiksi. Päätöksen mukaan ministeriöistä siirretään muualle tehtävät, jotka eivät välittömästi palvele hallituksen esikuntaroolia, alaisen hallinnon ohjausta ja johtamista, kansainvälistä yhteistyötä tai EU-koordinaatiota. Tehtävät organisoidaan ministeriön alaisiksi tai muutoin selvästi erillisiksi yksiköiksi. Ministeriön hoitamissa tehtävissä korostuvat poliittinen ohjaus ja päätöksenteko.

Periaatepäätöksen mukaisesti valtion keskushallinnossa on ollut käynnissä laaja uudistushanke, joka ajoittuu vuosille 2000 – 2003. Keskushallinnon uudistamisen keskeisenä päämääränä on vahvistaa valtioneuvoston päätöksentekoa ja terävöittää ministeriöiden asemaa hallinnonalojensa ohjaajina ja selkiyttää niiden roolia suhteessa muuhun hallintoon. Ministeriöiden ei tulisi osallistua hallinnonalansa yksikköjen päivittäisen toiminnan ohjaukseen eikä hoitaa niiden tukipalvelutehtäviä, vaan niiden tulisi keskittyä yhteiskunnan kehitystä ennakoivien pitkäjänteisen toimintapolitiikan kehittämiseen. Ministeriöt keskittyisivät operatiivisen toiminnan sijasta tulevaisuudessa strategiseen työskentelyyn, jossa keskeistä on tunnistaa oman alansa ongelmia ja luoda pitkän ja keskipitkän aikavälin toimintapolitiikkoja.

Uudistushankkeeseen liittyen valtion keskushallinnon kehittämistä on pohdittu myös 28.6.2002 loppuraporttinsa antaneessa ministerityöryhmässä (Valtion keskushallinnon uudistaminen. Ministerityöryhmän loppuraportti 28.6.2002. Helsinki 2002). Suosituksenluonteisessa loppuraportissa todetaan muun ohessa, että ministeriöt pidetään jatkossa pieninä ja strategisiin poliittisiin valmistelutehtäviin keskittyvinä yksikköinä. Ministeriö vastaa lainvalmistelun ja muun valtioneuvostotason päätöksenteon valmistelusta sekä vastuualueensa ohjaustehtävistä. Ministeriöiden ydintehtäviin kuuluu myös toimialansa kehittäminen ja yhteistyö sekä kotimaisten että kansainvälisten toimijoiden kanssa. Operatiiviset ja toimeenpanotehtävät sijoitetaan ministeriötä alemmalle tasolle. Ministeriöstä ja muusta keskushallinnosta siirretään raportin mukaan alue- ja paikallistasolle kaikki ne tehtävät, joiden osalta se on mahdollista. Jos siirto alue- tai paikallistasolle ei ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista, operatiiviset tehtävät siirretään olemassa olevalle keskushallinnon yksikölle tai keskushallinnon operatiivisia tehtäviä varten perustetaan virasto.

Oikeusministeriön julkaisemassa oikeuspolitiikan strategiassa (Oikeuspolitiikan strategia ja kehitysnäkymiä vuosiksi 2003-2012, s. 30) yhtenä tehtyjen strategisten linjausten edellyttämänä kehittämistoimena mainitaan myös oikeusministeriön roolin kehittäminen hallinnonalansa ohjaajana. Asiakirjan mukaan selkiytetään ministeriön roolia hallinnonalansa strategisena ohjaajana siirtämällä operatiivisia tehtäviä ja yleisiä tukitehtäviä ministeriöstä hallinnonalalle. Tavoitteena on, että ministeriö voisi nykyistä selvemmin jatkossa keskittyä oikeusjärjestelmän kehittämiseen ja toimintaedellytysten luomiseen oikeusviranomaisille sekä kansainväliseen yhteistyöhön.

4.3. Syyttäjälaitos

Syyttäjälaitos koostuu paikallissyöttäjistä ja niiden yksikköinä toimivista kihlakunnanviraston syyttäjäosastoista tai kihlakunnan syyttäjävirstoista sekä valtakunnansyyttäjävirstosta. Yleisiä syyttäjiä ovat valtakunnansyyttäjä ja apulaisvaltakunnansyyttäjä, valtiosyyttäjä, kihlakunnansyyttäjä sekä Ahvenanmaan maakunnansyyttäjä.

Syyttäjälaitoksen uudelleen organisointi toteutettiin 1.12.1997 voimaan tulleella lailla yleisistä syyttäjistä (199/1997). Aikaisemmin syyttäjälaitoksen keskusjohto kuului oikeuskanslerille. Oikeuskanslerinvirastossa oli syyttäjälaitosta koskevien asioiden valmistelua varten syyttäjäosasto. Oikeuskanslerilla oli mahdollisuus toimia itse syyttäjänä, tai määrätä toimivaltainen syyttäjä tai muu henkilö ajamaan syytettä. Oikeuskanslerilla oli myös mahdollisuus ottaa syytetehtävät itselleen tai siirtää ne toiselle

syyttäjälle. Oikeuskanslerin tehtävänä ylimpänä syyttäjänä oli johtaa syyttäjäntointia yleisohjein, ohjauksen ja koulutuksen avulla. Lisäksi oikeuskansleri oli syyttäjälaitosta johtava hallintoviranomainen, jonka tuli hoitaa henkilöstöasioita sekä kehittää ja suunnitella syyttäjälaitosta ja tiedottaa toimialastaan. Syyttäjälaitoksen taloushallintotehtäviä oikeuskanslerilla ei ollut, vaan ne kuuluivat oikeus- ja sisäasiainministeriön hoidettaviksi. Syyttäjäntointia koskevasta lainsäädännöstä vastasi oikeusministeriö.

Uudistuksessa ylimmän syyttäjän tehtävät siirrettiin oikeuskanslerilta valtakunnansyyttäjälle ja samalla poistui lääninsyyttäjistä koostunut väliporras. Valtakunnansyyttäjä myös johtaa oikeusministeriön hallinnonalaan kuuluvaa valtakunnansyyttäjävirstoa, joka toimii yleisten syyttäjien keskushallintoviranomaisena. Valtakunnansyyttäjän tehtävänä on yleisistä syyttäjistä annetun lain (199/1997) 4 §:n mukaan 1) syyttäjän toiminnan yleinen johtaminen ja kehittäminen sekä syyttäjien valvonta; 2) syyttäjän tehtävät niissä asioissa, jotka hänelle lain mukaan kuuluvat tai jotka hän ottaa käsiteltäväkseen; 3) rikoslain 1 luvussa tai muussa laissa tarkoitettujen syytemääräysten antaminen; sekä 4) syyttäjien edustaminen korkeimmassa oikeudessa.

Valtakunnansyyttäjävirsto huolehtii keskushallintoviranomaisena koko syyttäjälaitoksen toimintaedellytyksistä ja toimii valtakunnansyyttäjän esikuntana. Tämä tarkoittaa henkilöstö- ja taloushallinnon tehtäviä, tiedotusta, koulutus- ja kehittämistehtäviä sekä syyttäjälaitoksen kansainvälistä toimintaa.

Syyttäjäorganisaation uudistamista perusteltiin (HE 131/1996) muun muassa sillä, että syyttäjäorganisaation järjestämisellä on välitön yhteys syyttäjän toimintaan. Mitä itsenäisempi ja riippumattomampi syyttäjistö on organisatorisesti yleishallinnosta ja mitä paremmat voimavarat sillä on, sitä selkeämmin ja tehokkaammin se voi toteuttaa sille rikosprosessuaalisessa työnjaossa uskottua tehtävää. Tällä seikalla katsottiin olevan merkitystä myös yksityisen asianosaisen oikeusturvan kannalta. Syyttäjän laajentunut harkintavalta ja entistä vaativammat tehtävät korostivat ylemmille syyttäjäviranomaisille kuuluvan syyttäjien kouluttamisen, ohjaamisen sekä valvonnan merkitystä. Pyrkimyksenä oli tehokas, mutta samalla yhdenmukainen ja kriminaalipoliittisesti tarkoituksenmukainen syyttäjän toiminta. Aikaisemmassa organisaatiossa ei katsottu olevan edellytyksiä sellaiselle jäntevälle johtamiselle, jota syyttäjän toiminnan merkitys ja vaatimustaso edellyttäisivät.

Esitetyistä lähtökohdista syyttäjäorganisaation uudistamisen tavoitteeksi asetettiin yhtäältä koko syyttäjälaitoksen toimintaedellytysten parantaminen ja toisaalta ylempien syyttäjien eri tehtävistä ja rooleista aiheutuvien ongelmien poistaminen. Tavoitteena oli luoda organisatoriset edellytykset yhdenmukaisesti, ennustettavasti ja tehokkaasti toimivalle syyttäjistölle. Uudistuksen perusteluissa katsottiin, että ylimmän syyttäjän apuna syyttäjälaitoksen johdossa ja siihen liittyvissä ohjaus-, koulutus-, kehittämis- ja valvontatehtävissä tuli olla riittävästi mahdollisimman asiantuntevaa henkilökuntaa. Syyttäjistön paikallistason yläpuolella tuli olla käytettävissä laajoja ja vaikeita rikosasioita varten erityisasiantuntemusta ja -kokemusta omaavia syyttäjiä, joita voitaisiin joustavasti käyttää tarvittaessa koko valtakunnan alueella.

4.4. Asianajalaitos ja julkiset oikeusavustajat

Asianajalaitos

Asianajajista säädetään laissa asianajajista (496/1958). Lain 1 §:n mukaan asianajaja on se, joka on maan yleisen asianajajayhdistyksen jäsenenä merkitty asianajajaluetteloon. Maassamme oleva yleinen asianajajayhdistys, Suomen Asianajajaliitto, on siten julkisoikeudellinen yhteisö.

Suomen asianajajaliiton tarkoituksena on sen sääntöjen 2 §:n mukaan jäsentensä vastuuntunnon ja ammattitaidon ylläpitäminen ja kohottaminen sekä asianajotoiminnan kehittäminen maassa muutoinkin niin, että liiton jäsenet muodostavat hyvää oikeudenhoitoa palvelevan, yleistä luottamusta ja arvonantoa osakseen saavan asianajajakunnan. Toiseksi liiton tarkoituksena on asianajajien ammatillisen yhteenkuuluvaisuuden ja heidän yhteisten ammattietujensa edistäminen ja kolmanneksi asianajajien toiminnan valvominen. Liitto pyrkii myös seuraamaan oikeuskehitystä maassa sekä lausuntoja antamalla ja aloitteita tekemällä tarjoamaan kokemuksensa yhteiskunnan käytettäväksi.

Vaikka Suomen Asianajajaliiton säännöt on vahvistanut oikeusministeriö, ovat yhdistys ja yksittäiset asianajajat toiminnassaan suhteessa oikeusministeriöön riippumattomia. Suomen Asianajajaliitto ei ole myöskään suhteessa asianajajiin keskushallintoviranomaisen tai näihin nähden muussakaan ohjaus- tai määräysvaltasuhteessa. Suomen Asianajajaliiton hallituksen tehtävänä on kuitenkin valvoa, että asianajajat esiintyessään tuomioistuimessa tai muun viranomaisen luona sekä muussakin toiminnassaan täyttävät velvollisuutensa. Asianajaja on velvollinen antamaan hallitukselle tiedot, joita valvontaa varten tarvitaan. Mahdolliset kurinpitoasiat käsittelee ja ratkaisee asianajajayhdistyksen kurinpitolautakunta. Oikeuskansleri puolestaan valvoo sitä, että asianajajaliitto huolehtii asianajajien toiminnan valvonnasta.

Julkinen oikeusaputoimi

Valtion varoin annettavaa oikeusapua varten valtio ylläpitää oikeusaputoimistoja (Laki valtion oikeusaputoimistoista 258/2002). Oikeusaputoimen hallinnointi on kolmiportaista. Paikallisella tasolla oikeusaputoimistoa johtaa johtava julkinen oikeusavustaja. Toimistossa on hänen lisäksi tarvittava määrä muita julkisia oikeusavustajia sekä muuta henkilökuntaa. Jokainen hovioikeuden tuomiopiiri puolestaan muodostaa oikeusapupiirin, jossa on oikeusaputoimen johtaja. Oikeusaputoimen johtajan tehtävänä on vastata oikeusapupalveluiden tasapuolisesta tarjonnasta oikeusapupiirin alueella. Oikeusaputoimen johtaja muun muassa käy vuosittain tulosneuvottelut oikeusministeriön ja alueensa muiden oikeusaputoimistojen kuin johtamansa oikeusaputoimiston kanssa ja huolehtii alueensa tulostavoitteiden toteutumisesta.

Koko valtion oikeusaputoiminnan yleinen ohjaus ja valvonta kuuluvat oikeusministeriölle, joka toimii oikeusaputoimistojen keskushallintoviranomaisena. Julkinen oikeusavustaja on kuitenkin asianajajayhdistyksen valvonnan alainen niin kuin asianajajista annetun lain 6, 6a ja 7 §:ssä säädetään.

4.5. Ulosottolaitos

Ulosottotoimen hallinto-organisaatiosta säädetään ulosottolaissa (3.12.1895), jonka mukaan ulosottotoimen hallinto-organisaatio on kolmiportainen. Paikallisena ulosottoviranomaisena toimii kihlakunnanvouti. Kihlakunnanvoutina voi toimia myös nimismies. Paikallinen ulosottoviranomainen toimii joko kihlakunnan erillisessä ulosottovirastossa tai kihlakunnanviraston ulosotto-osastossa.

Lääninhallitus toimii ulosottotoimen aluehallintoviranomaisena. Sille kuuluvat vain sille asetuksella erikseen säädettävät ulosoton ohjaus-, valvonta- ja muut hallintotehtävät. Lääninhallituksessa ulosoton hallintoasioita hoitaa maaherran alaisena oikeushallintopäällikkö, jonka nimittää oikeusministeriö. Oikeushallintopäällikölle kuuluu ulosoton ohjaus-, tarkastus- ja koulutustehtäviä. Lisäksi oikeushallintopäällikkö ratkaisee ulosottomiehen toimista tehtyjä hallintokanteluja.

Ulosottoviranomaiset ja ulosottotoimen hallinto kuuluvat oikeusministeriön hallinnonalaan. Oikeusministeriön tehtäviin ulosoton keskushallintoviranomaisena kuuluvat ulosottotoimen ylin johto, ohjaus ja valvonta. Kihlakunnanvoudit ovat suoraan oikeusministeriön alaisia ja sen nimittämiä. Oikeusministeriön tarkempiin tehtäviin kuuluvat muun muassa lainsäädäntö ja muu kehittäminen, ulosottotoimen hallinnon järjestäminen, tulohajaus- ja budjetointi, mahdollinen ohjeistus, ulosoton seuranta ja tutkimus, koulutus sekä ulosottotoimen valvonta. Ulosottoon liittyvät asiat kuuluvat oikeusministeriössä oikeushallinto-osaston ulosottotoimistolle.

Ulosotto 2000-toimikunnan mietinnössä (KM 1998:2) paitsi katsottiin, että ulosottotoimessa väliportaan hallinnosta tulisi luopua (toimikunnan enemmistö), pohdittiin sitä, voitaisiinko keskushallinnon tehtävät hoitaa erillisessä keskusvirastossa eli eräänlaisessa ”valtakunnan ulosottovirastossa”. Toimikunnan enemmistö katsoi, että ensisijaisena lyhyen aikavälin tavoitteena on riittävin resurssein varustettu oikeusministeriön ulosotto-osasto. Keskushallinnon tehtävien kehittyminen, laajat erikoisperintätehtävät sekä kansainvälisten perintäasioiden lisääntyminen saattavat kuitenkin toimikunnan mielestä merkitä tarvetta erillisen keskusviraston perustamiseen tulevaisuudessa. Toimikunnan vähemmistön mielestä lääninhallitusten toimintaa aluehallintoviranomaisena tulisi kehittää. Vähemmistön mielestä tehtävien kerääminen aluehallinnosta ministeriöön olisi hallinnon yleisen kehittämisen suuntaviivojen vastaista.

4.6. Rikosseuraamusvirasto

Oikeusministeriön alaisuuteen on hiljattain perustettu uusina täytäntöönpanoviranomaisina 1.8.2001 aloittaneet kriminaalihuoltolaitos ja vankeinhoitolaitos sekä niiden keskushallintotehtäviä hoitavana keskushallintoviranomaisena rikosseuraamusvirasto (Laki rangaistusten täytäntöönpanon hallinnosta 135/2001). Uudistuksessa oikeusministeriön vankeinhoito-osastolle kuuluneet vankeinhoitolaitoksen operatiiviseen johtoon, vankeusrangaistusten täytäntöönpanoon ja vankeinhoitolaitoksen hallintoon liittyvät tehtävät siirrettiin pääosin ministeriöltä keskushallintotasolle. Samalla näille uusille viranomaisille siirrettiin yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanotehtävät ja aikaisemmin näitä tehtäviä hoitanut julkisoikeudellinen Kriminaalihuoltoyhdistys lakkautettiin.

Rangaistusten täytäntöönpanon hallinnosta annetun lain 3 §:n mukaan rikosseuraamusviraston tehtävänä on:

- 1) rangaistusten täytäntöönpanon johtaminen ja kehittäminen oikeusministeriön kanssa sovittujen tavoitteiden mukaisesti;
- 2) rangaistusten täytäntöönpanon tarkastus ja valvonta;
- 3) yhdyskuntaseuraamusten ja vankeusrangaistusten ylitäytäntöönpano sekä täytäntöönpanon ohjaus ja valvonta;
- 4) rangaistusten täytäntöönpanon henkilöstön perus-, jatko- ja täydennyskoulutuksen kehittäminen yhteistyössä Vankeinhoidon koulutuskeskuksen kanssa;
- 5) kriminaalihuoltolaitoksen ja vankeinhoitolaitoksen yhteisten hallinto- ja palvelutehtävien järjestäminen; sekä
- 6) toimialaansa kuuluvasta kansainvälisestä yhteistyöstä huolehtiminen.

Uudistus perustui linjauksiin, joita valtionhallinnossa oli tehty keskushallinnon kehittämisestä. Uudistuksen yhteydessä oikeusministeriön rooliksi jäi tämän mukaisesti hallinnonalan strateginen ohjaus. Tätä tehtävää hoitamaan perustettiin oikeusministeriöön Kriminaalipoliittinen osasto. Kriminaalipoliittisen osaston tehtäviin kuuluvat muun muassa yleinen kriminaalipolitiikka, rikosentorjunta ja rangaistusten täytäntöönpanon strateginen ohjaus. Kriminaalipoliittinen osasto käy vuosittaiset tulosneuvottelut rikosseuraamusviraston, vankeinhoitolaitoksen ja kriminaalihuoltolaitoksen kanssa.

Uudistusta koskeneen hallituksen esityksen (HE 136/2000) perusteluissa todettiin, että ministeriön mahdollisuudet hallinnonalan johtamiseen ja pitkäjänteiseen suunnitteluun paranisivat kun vankeusrangaistusten ja täytäntöönpanon välittömään johtamiseen liittyvät tehtävät hallinto- ja tukipalvelutehtävineen siirrettäisiin ministeriöstä sen alaiselle virastolle. Perusteluissa myös katsottiin, että vankeinhoidon keskushallinnon tehtävät painottuvat aiempaa enemmän muutosten läpivientiin sekä toiminnan tehokkuuden, taloudellisuuden ja vaikuttavuuden parantamiseen. Toiminnan vaikuttavuuden parantamisen katsottiin muun muassa edellyttävän resurssien uudelleen kohdentamista ja tehokkaampaa käyttöä. Ehdotettujen uudelleenjärjestelyiden tavoitteena oli luoda entistä paremmat edellytykset kriminaalipoliittisen päätöksenteon valmistelulle, viranomaisten ja muiden tahojen yhteistyölle sekä kyseisen tehtäväalueen johtamiselle ja kehittämiselle niin, että toiminnan vaikuttavuutta voitaisiin parantaa.

5. Ulkomaiset keskushallintomallit

Yksittäisten tuomioistuinten johtamisen samoin kuin koko tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon järjestämiseksi löytyy ulkomailta lukuisia erilaisia malleja. Hallintomallit voidaan karkeasti jaotella neljänlaisiin: 1) oikeusministeriöstä hoidettava keskushallinto (esimerkiksi Suomi ja Saksa), 2) oikeusministeriöstä hoidettava keskushallinto, jossa ylimmillä tai ylioikeuksilla on kuitenkin merkittäviä oikeushallinnollisia tehtäviä (esimerkiksi Ranska), 3) oikeusministeriöstä erillinen keskushallintoyksikkö, (esimerkiksi Ruotsi, Norja, Tanska ja Islanti) ja 4) tuomarineuvostoon jollain tavalla kytkeytyvä keskushallinto (useat Itä-Euroopan maat). Tämä jaottelu on hyvin pelkistetty eikä sen perusteella voi vielä tehdä mitään johtopäätöksiä tarkastelematta lähemmin kunkin maan tuomioistuinorganisaatiota, keskushallinnon kokonaisuutta ja eri toimielinten tehtäviä. Järjestelmät kaikkiaan ovat

myös melko erilaisia, vaikka niitä voidaan joidenkin niiden piirteiden perusteella tyypittää esimerkiksi edellä tehdyllä tavalla.

Viime vuosina tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon kehittämistä on pohdittu ja keskushallintoa on uudelleen järjestelty useassa Suomen kannalta merkittävässä maassa. Monissa maissa tuomioistuinten keskushallinto on näissä järjestelyissä eriytetty muusta valtion hallinnosta, yleensä oikeusministeriön yhteydestä. Tällaisia maita ovat Tanska, Norja, Islanti, Hollanti ja Irlanti. Myös Saksassa on sikäläinen tuomariliitto äskettäin tehnyt aloitteen tuomioistuinten itsehallinnon lisäämisestä. Toisaalta useissa maissa tuomioistuinlaitoksen keskushallinto hoidetaan edelleenkin ministeriövetoisesti tai erilaisten sekajärjestelmien varassa, joissa ministeriöllä mutta toisaalta myös tuomioistuinlaitoksella on omat tehtävänsä.

Suomen kannalta mielenkiintoisimpia ovat muiden Pohjoismaiden keskushallintoratkaisut, koska yhteiskunnalliset olosuhteet Pohjoismaissa ovat lähellä toisiaan. Suomea lukuun ottamatta kaikissa muissa Pohjoismaissa on nykyisin ministeriöstä erillinen tuomioistuinten keskushallintoa hoitava viranomainen. Vaikka Ruotsin, Tanskan ja Norjan tuomioistuinten keskusvirastoille kuuluukin samantyyppisiä ja keskushallinnolle luonteenomaisia hallintotehtäviä, kuten talous- ja henkilöstöhallintoa ja informaatioteknologian käyttöön liittyviä kysymyksiä, on virastojen toimintaperiaatteissa huomattavia eroja johtuen esimerkiksi niiden sisäisistä päätösvaltasuhteista.

Ruotsissa keskusviraston (*Domstolsverket*) perustaminen liittyi aikoinaan keskusteluun tuomioistuinten toiminnan tehostamisesta ja aikaisempaa paremmasta toiminnan suunnittelemisesta. Tanskassa (*Domstolsstyrelsen*) ja Norjassa (*Domstoladministrasjon*) puolestaan keskusvirastojen perustamisen puolesta tuotiin voimakkaana periaatetason argumenttina esille tuomioistuimien itsenäisyyden ja riippumattomuuden turvaaminen. Vaikka näissä maissa ei suoranaisesti katsottukaan tuomioistuimilta aikaisemmassa ministeriöstä käsin toteutetussa keskushallintojärjestelmässä puuttuneen itsenäisyyttä, toteutetuilla keskushallintouudistuksella tuomioistuinten itsenäisyyden katsottiin kuitenkin vahvistuvan, kun tuomioistuinlaitos tuli uudistuksen myötä tuomitsemistoiminnan lisäksi riippumattomaksi myös hallinnollisissa kysymyksissä.

Tämä periaatteellinen ero Ruotsin ja toisaalta Norjan ja Tanskan hallintomallien taustakeskusteluissa näkyy myös virastojen päätösvaltasuhteiden järjestämisessä. Ruotsissa keskusvirasto on pääjohtajavetoinen samaan tapaan kuin Ruotsissa ovat muidenkin hallinnonalojen keskusvirastot. Pääjohtaja käyttää virastossa ja sitä kautta koko tuomioistuinlaitoksessa huomattavaa ohjausvaltaa. Johtokunnan rooli on puolestaan pitkälti neuvoa-antava. Ruotsissa on ehkä osittain näistä syistä käyty ajoittain vilkastakin keskustelua siitä, loukkaavatko keskusviraston monet hankkeet yksittäisten tuomioistuinten riippumattomuutta. Yleisesti ottaen Ruotsissa on kuitenkin oltu tyytyväisiä keskusviraston toimintaan.

Tanskassa ja Norjassa puolestaan keskusvirastojen hallitukset, joissa on vahva tuomariedustus, käyttävät virastoissa ylintä päätösvaltaa. Keskusviraston pääjohtaja on puolestaan hallituksen tekemien päätösten toimeenpanija ja hän johtaa keskusviraston päivittäistä toimintaa.

Näistä tärkeistä päätösvaltasuhteisiin liittyvistä eroista huolimatta Ruotsin, Tanskan ja Norjan keskusvirastojen tehtävät ja sisäinen organisaatio ovat hyvin samankaltaiset. Kaikille kuuluu tuomioistuinten talous-, henkilöstö- ja yleishallintoon kuuluvien asioiden käsittely mukaan lukien tuomioistuinlaitoksen budjetin valmistelu ja määrärahojen jakaminen tuomioistuimille. Myös tuomioistuinten tietotekniikkakysymykset kuuluvat keskusvirastojen toimenkuvaan.

Keskusviraston lisäksi Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa on myös muita elimiä, joille kuuluu tuomioistuinten keskushallintoon laajassa mielessä luettavia tehtäviä. Ruotsissa tuomareiden nimitysasioiden valmistelu kuuluu tuomioistuinlaitoksen virkaehdotuslautakunnalle (*Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet, TFN*) ja eräät tuomioistuinharjoitteluun kuuluvat tehtävät notaarilautakunnalle (*Notariennämnden*). Domstolsverket vastaa mainittujen lautakuntien kansliatoiminnoista. Norjassa tuomareiden nimitysasioiden valmistelutehtäviä hoitaa tuomarinvalintalautakunta (*Intstillingsrådet for dommere*) ja tuomareiden valvontatehtäviä kurinpitolautakunta (*Tillsynsutvalget*). Domstolsadministrasjonin oikeudellinen osasto toimii lautakuntien sihteeristönä. Tanskassa tuomareiden nimitysasioita puolestaan valmistele tuomariennimitysneuvosto (*Dommerudnævnelsesråd*), jonka sihteeristön toimintaa Domstolsstyrelsen hallinnoi.

6. Keskushallintoa koskevat tavoitteet ja kehittämisvaihtoehdot

6.1. Keskushallinnon tulevat tehtävät

6.1.1. Johdanto

Tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon järjestämistä koskeva kysymyksenasettelu riippuu siitä, mitä tehtäviä keskushallinnolle katsotaan kuuluvan. Lähtökohdaksi on luonnollisesti on, että samoin kuin koko tuomioistuinlaitoksen organisaation myös keskushallinnon tehtävänä on tukea tuomioistuinten perustoimintaa, lainkäyttöä. Keskushallinnolla sinällään ei ole mitään itseisarvoa, vaan sen olemassaolon oikeutus syntyy siitä, miten se on tässä tuomioistuimia tukevassa roolissaan onnistunut.

Tästä lähtökohdasta voidaan keskushallinnon keskeisimpiä tehtäviä tarkastella seuraavan jaottelun puitteissa:

- 1) tuomioistuinlaitoksen organisaation ja toiminnan kehittäminen
- 2) tuomioistuinlaitoksen toiminnan määrällisten ja laadullisten tavoitteiden määrittäminen yhdessä tuomioistuinten kanssa
- 3) tuomioistuinlaitoksen toimintaedellytysten turvaaminen

Vaikka tuomioistuinlaitoksen keskushallinto järjestettäisiin millä tavalla tahansa, keskushallinnon on kyettävä suoriutumaan näihin osa-alueisiin kuuluvista tehtävistä tavalla tai toisella. Seuraavassa näitä tehtäväalueita käsitellään yksityiskohtaisemmin.

6.1.2. Tuomioistuinlaitoksen kehittäminen ja laatutyö

Tuomioistuinlaitoksen toimintaympäristön muutosnopeuden ei voida olettaa hidastuvan tulevaisuudessa. Toimintaympäristön muutoksia aiheutuu esimerkiksi lainsäädännön muuttumisesta, tekniikan kehittymisestä, väestörakenteessa tapahtuneista muutoksista, ihmisten arvomaailmojen muuttumisesta, kansainvälistymisestä ja tuomioistuinlaitosta kohtaan yleisesti asetettujen odotusten lisääntymisestä. Viimeksi mainitun seurauksena tuomioistuinten toiminnalle asetetut laatu-, tehokkuus- ja taloudellisuusvaatimukset ovat olleet kiristymässä. Tuomioistuimilta odotetaan tulevaisuudessa entistä enemmän.

Tuomioistuinlaitos joutuu mukauttamaan toimintaansa toimintaympäristön muuttuessa. Kun toimintaympäristön muutokset ovat nopeita, tuomioistuinten ja koko tuomioistuinlaitoksen ohjaamisessa ja johtamisessa kehittämistyöhön joudutaan panostamaan aikaisempaa enemmän. Riittävää ei ole yksittäisten virastojen tai koko tuomioistuinlaitoksen osalta enää pelkästään se, että huolehditaan päivittäisten tehtävien asianmukaisesta hoitamisesta, vaan yhä enemmän joudutaan ennakoimaan toimintaympäristön muutoksia, varautumaan niihin eri tavoin ja viemään erilaisia muutosprosesseja läpi. Yksittäisissä virastoissa tämä korostaa päällikkötuomarin ja muiden esimiestehtävissä toimivien roolia. Esimiesten on oltava aidosti kiinnostuneita sekä yksikköjensä hallintoon että lainkäytön laatuun liittyvästä kehittämistyöstä. Toisaalta kun tuomioistuinten johtamiselle asetetaan aikaisempaa suurempia vaatimuksia, edellyttää se tuomioistuinten johdolle riittäviä johtamisen ja kehittämisen tukipalveluja, joita ei kaikilta osin ole esimerkiksi tuomioistuinten kokoerojen vuoksi tarkoituksenmukaista rakentaa erikseen jokaiseen tuomioistuimeen, vaan ne on syytä keskittää tuomioistuinlaitoksen keskushallintoon.

Tuomioistuinten riippumattomuudesta johtuen tuomioistuinten ja koko tuomioistuinlaitoksen kehittäminen ei voi tapahtua täysin samojen periaatteiden mukaisesti kuin kehittäminen muussa valtion hallinnossa. Tuomioistuinlaitoksen kehittäminen sen ulkopuolelta käsin voi tapahtua lähinnä lainsäädännön ja eduskunnan budjettivallan kautta, eivätkä hallinnolliset määräykset tai ohjeet tule kehittämistyössä kysymykseen. Tästä seuraa tiettyjä ongelmia kehittämistyössä. Lainsäädäntöteitse tapahtuva kehittäminen on suhteellisen hidas ja raskas keino toiminnan ohjaamisessa eikä se monessa tapauksessa ole edes tarkoituksenmukaisinta. Toisaalta hyvästäkin lainsäädännöstä ei ole hyötyä, jos lakia soveltavat eivät ole sisäistäneet lainsäädännön tavoitteita ja arvoja tai eivät ole sitoutuneet niihin. Kuten mietinnössä toisaalla (VI) on todettu, oikeudenkäyntimenettelysäännösten uudistamisen yhteydessä on havaittu, että lainsäädännön muutokset eivät aina välttämättä johda käytäntöjen muuttamiseen tai lainsäädännön soveltamiseen sen tarkoituksella vastaavasti. Tuomioistuinten toiminnassa on myös monia osa-alueita, joihin ei edes kovin hyvin voida lainsäädännön keinoin vaikuttaa. Esimerkkeinä voidaan mainita tietotekniikan mahdollisimman tehokas hyödyntäminen tuomioistuinten työskentelyssä ja tämän edellyttämä työtapojen muuttaminen sekä tuomioistuinten johtamiskulttuurin kehittäminen.

Tuomioistuinten organisaatioiden ja yleisen toiminnan sekä työtapojen kehittämisen lisäksi tuomioistuinten kehittämistyössä on viime aikoina lainkäytön laadun kehittämistyö noussut aikaisempaa selkeämmin esille. Yksi syy tähän on ollut se edellä mainittu seikka, että lainsäädäntöteitse ei aina kaikissa suhteissa kyetä riittävän hyvin takaamaan tuomioistuinten lainkäyttötoiminnan sujuvuutta ja asianmukaisuutta. Toisaalta yhteiskunnassa yleisemminkin on laatuajattelu noussut aikaisempaa selvemmin esille.

Tuomioistuimissa laadun kehittämistyön on katsottu olevan hyvä keino esimerkiksi oikeudenkäytön yhtenäisyyden ja prosessien tehokkuuden edistämiseen sekä asiakasnäkökulman huomioimiseen oikeudenkäynnissä.

Lainkäytön laatutyötä viime vuosina käynnisteltäessä on aiheellisesti keskusteltu siitä, mitä tuomareiden riippumaton asema merkitsee laatutyön käytännön toteuttamisessa. On selvää, että lainkäytön laatutyötä ei voida aktiivisesti johtaa tuomioistuinten ulkopuolelta oikeusministeriöstä käsin. Toisaalta laatutyö ei voi olla tuomioistuinlaitoksen sisälläkään ylhäältä alaspäin johdettua. Tämä koskee sekä tuomioistuinten oikeusasteellista suhdetta toisiinsa että tuomioistuimissa tuomareiden ja tuomioistuimen päällikkötuomarin välistä suhdetta. Lainkäyttöä koskeva laatutyö ei voi missään tilanteissa tuomarin riippumattomuutta ja itsenäisyyttä loukkaamatta perustua esimerkiksi keskushallinnon tai ylempien oikeuksien alemmilleen antamiin määräyksiin tai tuomareita sitoviin ohjeisiin. Tuomareiden riippumattomuudesta johtuen lainkäytön sisältöihin ulottuva laatutyö voikin tapahtua lähinnä vain tuomareiden keskuudessaan käymän keskustelun ja kunkin tuomarin laatutyöhön sitoutumisen kautta.

Jotta laatutyö ei sirpaloituisi liikaa, sillä olisi todellista vaikuttavuutta ja se olisi kustannustehokasta, pitäisi sitä kuitenkin kyetä jollain tavalla koordinoimaan koko valtakunnan tasolla. Se, miten tämä käytännössä järjestetään, ei ole helppoa ratkaista. Ilmeisesti tuomioistuinlaitoksen keskushallinnolla olisi oltava koordinoitavuudessa keskeinen asema jo laatutyöhön suunnattavien resurssien jakajanakin.

Tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon yksi keskeinen tehtävä tulevaisuudessa on tuomioistuinlaitoksen organisaation ja toiminnan kehittämiseen osallistuminen. Tuomioistuinlaitosta on kehitettävä kokonaisuutena, mutta keskeistä kehittämistyössä on myös yksittäisten virastojen kehittämistyön tukeminen. Mietinnössä toisaalla (IX.4.6.) on todettu, että tuomioistuinten kehittämistyössä on tulevaisuudessa aiempaa voimakkaammin tuotava kehittämisen painopistettä tuomioistuinyksiköihin ja tuettava niissä tapahtuvaa paikallista kehittämistoimintaa. Tämä edellyttää toisaalta tuomioistuinten kehittämistyön ja toisaalta keskushallinnon tuomioistuinten kehittämistyötä koskevan roolin uudelleen arvioimista. Kuten edellä on todettu, tuomioistuinten riippumattomuudesta seuraa luonnostaan se, että keskushallinto ei voi kehittää yksittäisten tuomioistuinten toimintaa esimerkiksi määräyksillä tai ohjeilla etenkin silloin kun on kysymys asioista, jotka liittyvät tuomitsemistoimintaan. Määräyksiin ja ohjeisiin perustuvan kehittämistyö on myös usein varsin tehotonta. Kehittämistyön vaikuttavuuden turvaamiseksi tuomioistuinten ja tuomareiden itsensä on voitava omalta osaltaan muodostaa käsitys toimintaympäristöstään ja siitä, mitä se edellyttää tuomioistuimilta. Keskushallinnon on kuitenkin oltava kehittämistyössä mukana esimerkiksi tarjoamalla erilaista asiantuntemusta tuomioistuinten käyttöön, koordinoimalla eri kehittämishankkeita, varmistamalla kehittämishankkeille riittävät resurssit, nostamalla keskusteltavaksi erilaisia kehittämistarpeita ja tallentamalla ja levittämällä tietoa yksiköiden välillä. Keskushallinnon tuleva rooli kehittämistyössä on siten selkeästi tuomioistuimissa tehtävää kehittämistyötä tukeva.

Jos tuomioistuinlaitoksen kehittämisessä tuomioistuimet ja tuomarit itse ovat aktiivisesti mukana, voidaan arvioida, että sitoutuminen kehittämiseen on parempaa kuin silloin, jos tuomioistuimet ovat passiivisia ja kehittämistyötä tehdään ja johdetaan tuomioistuinten ja tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelta. Toisaalta yksittäisillä tuomioistuimilla ei voi olla kaikkia niitä välineitä ja sitä asiantuntemusta, jota kehittämistyö vaatii. Tämän vuoksi

kehittämistyötä on tehtävä keskushallinnon ja tuomioistuinten kiinteässä vuorovaikutuksessa. Tämä varmistaa myös sen, että keskushallinnolla on hallussaan kaikki se tieto ja näkemys, jota tarvitaan esimerkiksi tuomioistuinlaitoksen voimavaratarpeita koskevien esitysten laatimisessa ja niiden ajamisessa.

Tuomioistuinlaitoksen kehittämistyö ja erilaiset laatuhankeet vaativat tuekseen myös laaja-alaista tutkimustoimintaa tuomioistuinten toiminnasta ja niiden vaikuttavuudesta yhteiskunnassa. Tulevaisuudessa keskushallinnolla tulisi olla nykyistä selvästi paremmat mahdollisuudet tuomioistuintutkimuksen tekemiseen tai sen teettämiseen eri tutkimuslaitoksilla. Nykyisin tuomioistuinlaitokseen kohdistuvaa empiiristä tutkimusta on tehty lähinnä vain Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen kansainvälisesti vertaillen määrällisesti ilmeisesti melko vaatimattomilla tutkimusresursseilla. Yliopistojen oikeustieteellisten tiedekuntien tutkimustoiminta puolestaan on suuntautunut pääasiassa oikeustieteelliseen tutkimukseen, joka sellaisenaan ei ole riittävää tuomioistuinten toiminnan kokonaisvaltaisen kehittämisen kannalta. Esimerkiksi tuomioistuinten johtamista ja hallintoa koskevaa tutkimustietoa ei ole saatavissa juuri lainkaan.

6.1.3. Tuomioistuinlaitoksen tavoitteiden asettaminen ja niiden toteutumisen mittaaminen

Keskushallinnon yksi keskeinen tehtävä on olla asettamassa tuomioistuinten ja siten koko tuomioistuinlaitoksen toiminnalle määrällisiä ja laadullisia tavoitteita. Tämä tapahtuu nykyisin tulosohejausjärjestelmän kautta. Tulosohejausjärjestelmässä oikeusministeriön asema ja rooli on tällä hetkellä hyvin keskeinen. Oikeusministeriö sopii yksittäisten tuomioistuinten kanssa paitsi niiden määrärahakysymyksistä myös toiminnan tehokkuudelle ja vaikuttavuudelle asettavista tavoitteista.

Toiminnan tavoitteita asetettaessa tulisi asiamääriin ja käsittelyaikoihin nykyisin painottuneen tavoiteasetannan lisäksi pohtia myös toiminnan muuta laatua. Vaikka määrällisten tavoitteiden asettaminen onkin sinällään tärkeää, saattaa niiden liiallinen korostaminen syrjäyttää ihmisten oikeusturvan kannalta tärkeämmät kysymykset. Toisaalta laadusta keskusteleminen yleisellä tasolla ei vielä johda mihinkään, vaan se edellyttää sen pohtimista, mitä laadulla kulloinkin tarkoitetaan ja kenen näkökulmasta mahdolliset laatuksiteerit määritellään. Tämä edellyttäisi keskustelun käymistä tuomioistuinten toiminnan sisältökysymyksistä, arvoista, toiminnan suuntaamisesta ja muista laatuun liittyvistä kysymyksistä. Tätä varten tulevaisuudessa tarvitaan aikaisempaa täsmällisempien mittareiden, kriteeristöjen ja erilaisten standardien luomista, joiden puitteissa tuomitsemistoiminnan laadusta voidaan keskustella ja sitä kehittää. Tässä työssä tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon tulee jatkossakin olla mukana yhdessä tuomioistuinten kanssa.

Laatujärjestelmien rakentamiseen, tuomioistuinlaitoksen tavoitteiden määrittelyn selkeyttämiseen ja niitä koskevien mittaristojen luomiseen on kiinnitetty useiden maiden tuomioistuinlaitoksissa enenevästi huomiota. Esimerkiksi Alankomaiden tuomioistuinlaitoksen keskushallintoviranomaisena toimiva oikeusneuvosto (*Raad voor de Rechtspraak; Council for the Judiciary*) on käynnistänyt projektin yhtenäisen ja kattavan laatujohtamisjärjestelmän kehittämiseksi ja käyttöönottamiseksi Alankomaiden tuomioistuimissa. Yhtenä projektin osa-alueena on kehittää laadun mittausjärjestelmä tuomioistuihin ja edistää sen käyttöönottoa. Samoin esimerkiksi Tanskassa uusi

tuomioistuinten keskushallintoviranomainen *Domstolsstyrelsen* on panostanut toimintansa alkuvaiheessa saman tyyppisiin asioihin.

Keskushallinnolla tulee olla välineitä suorittaa tuomioistuinlaitoksen toiminnan jatkuvaa arviointia. Tätäkin varten tarvitaan nykyistä täsmällisempiä mittareita esimerkiksi tietojen saamiseksi toiminnan tehokkuudesta ja vaikuttavuudesta.

6.1.4. Tuomioistuinlaitoksen toimintaedellytysten turvaaminen

Tuomioistuinten toimintaedellytysten turvaaminen liittyy läheisesti toiminnan tavoitteiden asettamiseen. Keskushallinnon on siten osaltaan huolehdittava, että tuomioistuimilla on riittävät taloudelliset resurssit, asianmukaiset työtilat ja –välineet ja osaava ja motivoitunut henkilöstö. Toimintaedellytyksiin voidaan lukea myös toimivat organisaatiot ja kehittyneet työmenetelmät. Näissä kaikissa on pitkälti kysymys perinteisten hallinnon ydinalueen tehtävien, rutiinihallinnon hoitamisesta.

Keskushallinnon on oltava mukana tuomioistuinlaitoksen budjetin laadinnassa, määrärahojen jakamisessa tuomioistuinyksiköille, määrärahojen käytön valvonnassa ja toisaalta rahojen riittävyyden seuraamisessa. Keskushallinnon on osaltaan huolehdittava ja vastattava tuomioistuinlaitoksen kirjanpidosta ja maksuliikenteestä. Henkilöstöpolitiikassa (rekrytointi, palkka-asiat, työkykyä ylläpitävä toiminta, koulutus jne.) keskushallinnolla tulee myös säilymään keskeisiä tehtäviä. Voidaan arvioida erilaisten keskushallinnon huolehdittavien kansainvälisten asioiden lisääntyvän tulevaisuudessa kansainvälisen yhteistyön ja vuorovaikutuksen lisääntyessä.

Keskushallinnolla tulee olemaan myös tehtäviä liittyen tuomioistuinten arkistotoimeen, tiedottamiseen, kirjastotoimeen, tietotekniikkaan ja toimitiloihin. Näissä kaikissa kysymyksissä päästään asioiden keskittämällä huomattavasti tehokkaampaan ja tarkoituksenmukaisempaan toimintaan kuin niiden hajauttamisella kokonaan kunkin tuomioistuimen osaltaan hoidettaviksi. Resurssien joustavassa kohdentamisessakin voidaan tulevaisuudessa tarvita nykyistä enemmän keskushallinnon panostusta.

6.1.5. Keskushallinnon suhde tuomioistuinten hallintoon

Keskushallinnon tehtävät määrittyvät käytännössä pitkälti sitä kautta, millainen on keskushallinnon ja yksittäisten tuomioistuinten välinen työnjako. Tähän kysymykseen on jo maassamme kiinnitetty huomiota tuomioistuinten tulosohjausjärjestelmää rakennettaessa. Tulosohjausjärjestelmässä yksi keskeinen periaate on ollut antaa yksittäisille tulosvastuullisille virastoille mahdollisimman laajat valtuudet toimintansa järjestämiseen. Tätä silmällä pitäen tuomioistuinten tulosohjaustyöryhmän mietinnössä (Laatu ja tuloksellisuus tuomioistuimessa. Tuomioistuinten tulosohjaustyöryhmän mietintö 17.12.1998) todettiin, että myös toimivaltakysymykset tulisi järjestää siten, että menettely niiden osalta tukisi tulosohjauksen periaatteita. Tämä merkitsisi esimerkiksi sitä, että virkajärjestely- ja palkkaustoimivalta muiden kuin tuomareiden ja esittelijöiden osalta siirrettäisiin tuomioistuimille.

Keskushallinnon ja tuomioistuinten välinen työnjako on useissa asioissa kuten esimerkiksi toimitila- ja tietotekniseen varustelun liittyvissä asioissa pitkälti

tarkoituksenmukaisuus- ja hallinnon tehokkuuskysymys. Perinteisten hallintotehtävien kirjo on hyvin moninainen, joten usein on jo pelkästään hallintotehtävissä tarvittavan asiantuntemuksen turvaamiseksi tarkoituksenmukaisinta keskittää asiat keskushallinnolle. Toisaalta tuomioistuinten hallinto ei ole varsinaisesta toiminnasta irrallista, vaan on siihen monin tavoin sidoksissa. Hallinnollisilla ratkaisuilla on usein suora vaikutus siihen, miten tuomioistuin selviytyy tehtävistään. Tämän vuoksi tuomioistuinten tehokas toiminta ja johtaminen edellyttää hallinnon keskittämistarpeiden vastapainoksi mahdollisimman pitkälle vietyä hallinnollista autonomiaa tuomioistuimille. Asiaan vaikuttaa myös se, että keskushallinto voi vain rajoitetusti olla mukana tuomioistuinten lainkäyttötoimintaan suoranaisesti liittyvissä hallintotehtävissä.

Tuomioistuinten riippumattoman aseman huomioon ottaen lähtökohtana tulee olla, että tuomioistuimissa on vahva ja keskushallintoon nähden mahdollisimman itsenäinen hallinto. Tuomioistuinten virastokoko lienee tulevaisuudessakin kuitenkin niin pieni, että kaikkiin niistä ei ole tarkoituksenmukaista luoda yhtä vahvaa hallinto-organisaatiota, vaan asia on syytä harkita tuomioistuimittain.

Riippumatta siitä, kuinka suuresta tuomioistuimesta on kysymys, tavoitteena voidaan kuitenkin pitää tuomioistuinten muodostamista hallinnollisesti mahdollisimman itsenäisiksi yksiköiksi. Keskushallinnon tehtävänä olisi siten lähtökohtaisesti paikallishallinnon tukeminen. Toisaalta keskushallinnon tehtäväksi jää joka tapauksessa runsaasti sellaisia hallintoasioita, joita ei ole tarkoituksenmukaista siirtää paikallistasolle.

Tuomioistuinten lainkäyttötoiminnan kehittämisessä keskushallinto voi olla ainoastaan aloitteiden tekijänä, hankkeiden koordinoijana ja resursoijana sekä asiantuntija-avun järjestäjänä kuten edellä on jo todettu.

6.2. Arvio nykyisestä keskushallinnosta ja keskushallinnon kehittämiseen vaikuttavista tekijöistä

6.2.1. Johdanto

Tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon uudistamistarvetta harkittaessa on kiinnitettävä huomiota useisiin eri näkökulmiin ja perusteisiin.⁴ Osa perusteista liittyy tuomioistuinten muuhun valtionhallintoon nähden perustuslaissa määritettyyn erityislaatuiseen – riippumattomaan ja puolueettomaan – asemaan yhteiskunnassa, osa taas yleisiin muussakin valtionhallinnossa viime aikoina käytyihin keskusteluihin hallinnon ja kunkin toimialan perustoiminnan laadunparantamis- ja tehostamisvaatimuksista.

⁴ Komiteassa on keskusteltu myös vaihtoehdosta, että tuomioistuimilla ei olisi keskushallintoa lainkaan, jolloin hallinto hoidettaisiin itsenäisesti jokaisen tuomioistuimen omin voimin. Tällaisen vaihtoehdon toteuttaminen on kuitenkin lukuisista eri syistä epärealistista, joten tätä koskevaa kysymyksenasettelua ei ole ollut tarpeen enemmälti mietinnössä esitellä.

Komitea on tarkastellut tarvetta kehittää tuomioistuinlaitoksen keskushallintoa seuraavien näkökohtien kannalta:

- 1) tuomioistuinlaitoksen kehittäminen
- 2) tuomioistuinten tarvitsema keskushallinnollinen tuki
- 3) tuomioistuinten riippumattomuus
- 4) tuomioistuinten julkikuva yhteiskunnassa
- 5) yleiset keskushallinnon kehittämisen suuntaviivat
- 6) kansainvälinen kehitys

6.2.2. Tuomioistuinlaitoksen kehittämistyö

Kuten aikaisemmin on jo todettu, tarpeesta kehittää aktiivisesti tuomioistuinten toimintaa on tullut ilmeisesti pysyvä ilmiö. Vain jatkuvasti toimintaansa kehittämällä tuomioistuimet voivat vastata niihin vaatimuksiin, joita ympäröivän yhteiskunnan muutokset ja ihmisten oikeusturvaan kohdistuvat odotukset niille asettavat. Esimerkiksi käsittelyn ripeyteen ja ihmisten kohteluun tuomioistuimissa sekä ihmisten yhdenvertaisuuden toteutumiseen lainkäytössä on kiinnitettävä jatkuvaa huomiota ja suunnattava toimintaa niitä edistävään suuntaan. Käytäntö on osoittanut, että esimerkiksi käsittelyaikoihin vaikuttaa menettelysäännöksiä enemmän se, miten tuomioistuimet ovat toimintansa organisoineet, millaiset resurssit niillä on ja millainen asennoituminen asioiden käsittelyyn ja työhön tuomareilla ylipäätään on. Sama koskee myös muita toiminnan osa-alueita.

Organisaatioiden toiminnan tuloksellinen kehittämistyö ei yleensä voi olla ulkoapäin johdettua, vaan organisaatioon kuuluvan henkilöstön on oltava aktiivisesti mukana kehittämistyössä. Tuomioistuinlaitoksessa kehittämistyön johtaminen tuomioistuinlaitoksen tai tuomioistuinten ulkopuolelta voi olla vielä vähemmässä määrin mahdollista tuomioistuinten riippumattomuudesta johtuen, puhumattakaan siitä, että se voisi perustua hallinnollisiin päätöksiin tai määräyksiin. Oikeusministeriö ei siten ole voinut tuomioistuinten riippumattomuutta loukkaamatta ottaa kovin voimakasta roolia tuomioistuinten toiminnan ja etenkin tuomioistuinten lainkäytön sisällöllisessä kehittämisessä. Toisaalta oikeusministeriövetoisessa kehittämistyössä tuomarikunta ei ole syystä tai toisesta voinut osallistua kovinkaan laajamittaisesti kehittämiseen ja sitä koskevaan päätöksentekoon. Kehittämistyöhön, jos sitä on ollut, ja sen tavoitteisiin sitoutuminen on osin näistä syistä ollut tuomarikunnan keskuudessa ajoittain heikohkoa.

Ulkomailla – kuten Norjassa, Tanskassa ja Alankomaissa – tuomioistuinten uusilla keskushallintojärjestelyillä on tuomioistuinten riippumattomuuden takeiden aikaisempaa paremman turvaamisen lisäksi haettu vauhtia ja tehokkuutta tuomioistuinten ja koko tuomioistuinlaitoksen kehittämistyöhön. Uusien keskushallintoviranomaisten perustaminen onkin ilmeisesti johtamassa uudenlaiseen ja aktiivisempaan tuomioistuinlaitoksen kehittämiseen näissä maissa. Tanskassa tuomarikunta on ollut mukana keskusviraston koordinoimassa keskustelussa, jossa on pohdittu ja pyritty hahmottamaan tuomioistuinlaitoksen tehtäviä ja sen erityispiirteitä, tuomioistuimissa noudatettavia arvoja, hyvän palvelun tasolle asetettavia vaatimuksia ja muita tuomioistuinten toiminnan onnistumisen kannalta keskeisiä kysymyksiä. Tässä työssä on ollut kysymys tuomioistuinlaitoksen sisäisen laatu- ja toimintastrategian laatimisesta

koko tuomarikunnan voimin.⁵ Tanskassa uusi keskusvirasto on myös aktiivisesti ryhtynyt luomaan tuomioistuinten toiminnalle uusia arviointijärjestelmiä ja mittareita. Samoin Alankomaissa on uuden keskushallinnon perustaminen johtanut tuomioistuimia koskevan kehittämistyön vauhdittumiseen. Tanskan tapaan Alankomaissakaan ei käydä keskustelua pelkästään tuomioistuinlaitoksen rakenteesta ja organisaatiosta, vaan keskustelun ensisijaisena kohteena ovat tuomioistuinten toiminnan sisältöihin ja toiminnan laatuun liittyvät kysymykset.

Toiminnan kehittämiseksi myös Suomessa tulisi tuomioistuinlaitoksen piirissä järjestää kattava keskustelu tuomioistuinten toiminnan laatutekijöistä, laatustandardeista ja metodeista laatutyön tekemiseksi. Keskushallinnon roolin keskustelun käynnistäjänä, koordinoijana ja tukijana tulisi olla keskeinen. Kaikkien tuomareiden ja laajemminkin koko tuomioistuinlaitoksen henkilökunnan tulisi tavalla tai toisella osallistua keskusteluun. Käytäntö on tuomioistuinlaitoksen ulkopuolisissa organisaatioissa, joissa laatutyötä on tehty jo pitkään, osoittanut, että laatutyössä tärkeää tuloksien aikaansaamiseksi on kaikkien varsinaiseen toimintaan osallistuvien mukana oleminen. Laatua ei voi kehittää ylhäältä alaspäin, vaikka johdon sitoutuminen laadun kehittämiseen onkin avainasemassa. Voimakkaan hierarkkisesti ylhäältä alaspäin johdettuun kehittämistyöhön ei sitouduta tai voi käy niinkin, että kehittämistyöstä ei kantaudu tietoa lainkaan tuomioistuimissa varsinaista perustyötä tekeville, jolloin kehittämistyöllä ei ole vaikuttavuutta tai se on heikkoa. Keskushallinnon tulisi myös toimia nykyistä verkostoituneemmin tuomioistuinyksiköiden kanssa. Tuomioistuinten kehittämistoiminta tulisi ottaa keskushallinnon keskeiseksi toiminta-alueeksi, jolla se yhdessä tuomioistuinten kanssa etsii uusia tapoja tukea tuomioistuinten omaa kehittämistyötä.

Tuomioistuinten toiminnan kehittämisessä tulisi kuulla asiakkaan näkökulman esille saamiseksi tuomioistuinten lukuisia sidosryhmiä ja tavallisia asiakkaitakin ottamalla heidät tavalla tai toisella mukaan keskusteluun. Tätä edellyttää nykyisin paljon aiheellisesti korostetun asiakasnäkökulman huomioon ottaminen tuomioistuinten toiminnassa. Tuomioistuimissa ei ole tällä hetkellä suunnitelmallista ja systemaattista asiakaspalautejärjestelmää. Paitsi tuomioistuinten kehittämisen myös tuomioistuinten viestinnän kannalta tätä voidaan pitää ongelmana. Tuomioistuinten viestintä – ainakin oikeudenkäyntien ulkopuolella tapahtuva – on ollut perinteisesti jossain määrin yhdensuuntaista. Viestinnän luonteeseen kuuluu kuitenkin nykyaikaisessa kehittyvässä kansalaisyhteiskunnassa vuorovaikutuksellisuus. Toimivan asiakaspalautejärjestelmän luominen tuomioistuimiin olisi siten tuomioistuinten viestinnän kehittämisen kannaltakin välttämätöntä.

Tuomioistuinlaitoksessa keskustelua tulisi käydä esimerkiksi siitä, millaiset ovat kohtuulliset käsittelyajat eri asiaryhmissä, millaista on hyvä ja nykyajan mittapuut täyttävä asiakaspalvelu tuomioistuimissa ja erityisesti oikeudenkäyntimenettelyssä, miten tuomioistuinten tiedottaminen tulisi käytännössä hoitaa tuomioistuinten riippumattomuutta ja asiakkaiden yksityisyyttä loukkaamatta, miten kansalaisten yhdenvertaisuus lainkäytössä toteutetaan ja miten tuomioistuimet voivat toimia mahdollisimman tehokkaasti. Kuten jo tämä lyhyt esimerkkiluettelo osoittaa, tällaiselle toiminnan kehittämiselle olisi tuomioistuinlaitoksessa runsaasti tilaa ja aivan välttämätön tarvekin.

⁵ Työn tulokset on tiivistetty asiakirjaan Målsætning for Danmarks Domstole. Domstolsstyrelsen 2001.

Tuomioistuinten eri osatoimintojen kohdalla toteutettava kehittämistyö, kutsuttiin sitä sitten vaikkapa laatutyöksi, ei koskaan saisi loppua tai pysähtyä, vaan sen tulisi olla luonteva osa tuomioistuinten arkipäiväistä toimintaa. Jotta tähän päästäisiin, vaatii se toisaalta kehittämistyötä tukevien hallinnollisten rakenteiden, kuten keskushallinnon, jonkinlaista uudistamista ja toisaalta uudenlaisen keskustelukulttuurin synnyttämistä tuomareiden ja tuomioistuinten välille. On myös selvää, että kehittämistyön onnistumiseksi tuomioistuinlaitos tarvitsee kehittämiseen kohdistettuja resursseja nykyistä enemmän. Kehittäminen on vaativaa, aikaa ja muitakin resursseja kuluttavaa työtä, joka ei onnistu pelkästään arkityön ohella tehtynä. Se vaatii myös tuekseen selvästi nykyistä laaja-alaisempaa ja kattavampaa tuomioistuinten toimintaan kohdistuvaa tutkimustyötä.

On arvioitavissa, että tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon uudistaminen johtaisi tuomioistuinlaitoksessa vastaavanlaiseen kehittämissykykseen kuin ulkomailla tai Suomessa esimerkiksi syyttäjälaitoksessa on tapahtunut. Tosin on havaittava sekin, että kehittämistyö ei lähde käyntiin pelkästään keskushallinnon rakenteita uusimalla, vaan se vaatii niin keskushallinnon kuin tuomioistuinten henkilöstön sitoutumista kehittämiseen.

Kotimaisena esimerkkinä keskushallinnon uudelleen organisoimisen mukanaan tuomasta kehittämissykyksestä voi siis mainita valtakunnansyyttäjävirston perustamisen vaikutukset syyttäjälaitoksen kehittämiselle. Esimerkkeinä kehittämistoimista voi mainita syyttäjien koulutustoiminnan kehittämisen apulaissyyttäjäjärjestelyineen, syyttäjien ja syyttäjävirstojen kansliahenkilökunnan työtapojen uudistamishankkeet ja syyttäjien erikoistumisen. Myös syyttäjätöiminnan arvostus ja yhteiskunnallinen profiili ovat merkittävästi parantuneet. Tämä ei ole voinut olla vaikuttamatta edistävästi esimerkiksi syyttäjälaitoksen kilpailukykyyn rekrytoitaessa alalle nuoria ja kyvykkäitä lakimiehiä. Yleisesti ottaen voidaan myös arvioida, että syyttäjien suoriutuminen perustyöstään, syyteharkinnasta ja syytteiden ajamisesta, on aikaisempaan nähden parantunut. On ilmeistä, että tällaisiin tuloksiin ei olisi päästy ilman syyttäjäorganisaation uudelleen järjestelyjä ja luomatta syyttäjätöimelle tehokasta keskushallintoa, mikä oli uudistuksen tavoitteenakin.

6.2.3. Tuomioistuinten tukeminen

Oikeusministeriön ei voida sanoa viime vuosina toimineen huonosti tai tehottomasti monilla perinteisen hallinnon ydinalueilla kuten arkistotoimessa, tietotekniikassa ja koulutustoiminnassa. Tuomioistuinten monilukuisuudesta johtuen monissa virstojen toiminnan arkipäiväiseen hallinnointiin liittyvissä asioissa keskushallinnon tukeva rooli olisi voinut olla kuitenkin toteutunutta aktiivisempaa. Tällaisia osa-alueita ovat esimerkiksi tuomioistuinten tiedottaminen sen eri ulottuvuuksineen, kirjastotoimi ja virstojen turvallisuusjärjestelyt. Esimerkiksi käräjäoikeuksissa ei ole yleensä ollut näiden asioiden erityisosaamista ja asiantuntemusta. Virstopäälliköt ovat joutuneet kukin tahollaan miettimään samoja kysymyksiä. Paljolta päällekkäiseltä työltä olisi säästyttävä ja toimittu kokonaisuutena ottaen huomattavasti tehokkaammin, jos keskushallinnossa olisi tällaisissa asioissa ollut asiantuntemusta, joka olisi ollut tarvittaessa tuomioistuinten käytössä. Päällikkötuomareilla olisi tällöin jäänyt enemmän aikaa itse tuomioistuinten ydintoimintaan, lainkäyttöön, osallistumiseen ja sen kehittämiseen. Toisaalta lainkäyttötehtävien viemän ajan vuoksi tuomioistuimissa ei

arkipäiväisiin hallinnollisiin kysymyksiin ole kaikissa tapauksissa riittävästi paneuduttu, jolloin ne on osin käytännössä jouduttu laiminlyömään.

Esimerkiksi tuomioistuinten turvallisuuskysymykset ovat kokonaisuus, jossa tuomioistuimittain toistuvat samat kysymykset. Turvallisuusjärjestelmien ja -käytäntöjen rakentamisessa on kysymys ensisijassa käytännöllisestä toiminnasta, johon ei tuomioistuinten hallintohenkilökunnalla voida edes odottaa olevan vahvaa osaamista. Jos tuomioistuinten keskushallinnossa olisi näihin asioihin nimenomaisesti erikoistunut ja pelkästään tähän tehtävään keskittynyt henkilö – nimikkeeltään vaikkapa turvallisuuspäällikkö – joka laatisi tuomioistuimille kattavat turvasuunnitelmat, niiden käytäntöön viemiseen tarvittavan ohjeistuksen ja varmistaisi tuomioistuintiloilta turvallisuusnäkökulmasta vaadittavien edellytysten olemassaolon, olisi tuomioistuinten turvallisuusjärjestelyjen tasoa mahdollista kohentaa merkittävästi nykyisestä ja myös kustannuksissa voitaisiin säästää. Tämä ei kuitenkaan tarkoittaisi sitä, että vastuu tuomioistuinten turvallisuusjärjestelyistä siirtyisi tuomioistuinten päällikkötuomareilta keskushallinnolle, vaan sitä, että näillä olisi tuomioistuintensa turvallisuusjärjestelyjä luodessaan keskushallinnon ammattitaitoinen tuki ja konsultaatiomahdollisuus käytettävissään.⁶

Tuomioistuintenkin johtaminen on ammatillistunut. Tuomioistuinten päälliköiltä vaaditaan paljon muutakin kuin tuomarin tehtävissä tarvittavaa osaamista. Tuomioistuinvirastojen päälliköt joutuvat tulevaisuudessa nykyistäkin enemmän kiinnittämään huomiota esimerkiksi virastojensa toiminnan kehittämiseen, työntekijöiden osaamisen turvaamiseen, ammattitaitoisen henkilöstön rekrytoimiseen, työntekijöiden työkykyä ylläpitävään toimintaan ja henkilöstön motivoimiseen. Tämän vuoksi tuomioistuinten keskushallinnossa tulisi olla vankka johdon ja kehittämisen tuki, jonka puoleen tuomioistuimen päällikkö voisi luontevasti tämän laatuissa kysymyksissä kääntyä.

Ilmeisesti tuomioistuinten tässä tarkoitettu toiminnan tukeminen olisi vaatinut oikeusministeriöön nykyistä laajempia resursseja näiden tehtävien hoitamiseksi. Oikeusministeriöllä on tuomioistuinlaitoksen lisäksi monia muitakin toimialoja, jolloin sen voimavarat ja huomio suuntautuu useaan suuntaan. Tällöin tuomioistuinten toimintaan ja sen erityispiirteisiin ei aina ole voitu käytettävissä olevien resurssien vähäisyydestä johtuen kiinnittää riittävää huomiota.

⁶ Asian merkitystä voi havainnollistaa pohtimalla, mitä kaikkea tuomioistuinten turvajärjestelyjen eteen voitaisiin ideaalitalanteessa tehdä keskushallinnossa: 1) turvallisuutta koskevan toimintaohjelman laatiminen (teemaan kuuluvat esimerkiksi rakennusten rakenteet, poikkeusolojen suunnitelmat, turvatarkastukset, kulunvalvonnat, videovalvonnat, rahaliikenne, istuntosalijärjestelyt, odotustilajärjestelyt, tietoturvallisuus jne.) ja sen rahoitus- ym. tarpeiden selvittäminen ja laskeminen; 2) tuomioistuinten turvallisuutta koskevan oppaan ja koulutusmateriaalin laatiminen; 3) kaikissa tuomioistuimissa vierailu (n. 80) ja niiden turvallisuusjärjestelyjen tason määrittäminen: tutustuminen toimitiloihin, sivuistuntopaikkoihin jne.; 4) osallistuminen uusien oikeustalojen rakentamiseen ja suunnitteluun ja vanhojen saneeraamiseen; 5) tuomioistuinhenkilöstön kouluttaminen turva-asioissa; 6) alaan liittyvien uusimpien keksintöjen ja kansainvälisten virtausten selvittäminen ja hyödyntäminen; 7) tuomioistuinten turvajärjestelmien jatkuva kehittäminen ja päivittäminen niitä koskevien tarpeiden muuttuessa ja 8) tuomioistuinten turvallisuutta koskevaan lainsäädäntötyöhön osallistuminen.

6.2.4. Tuomioistuinten riippumattomuudelle asetetut vaatimukset

Tuomioistuinten riippumattomuutta voidaan jäsentää monin tavoin. Tuomioistuinten keskushallinnon tulevan kehittämisen kannalta riippumattomuudessa on ensisijaisesti kysymys siitä valtiovallan kolmijako-opin mukaisesta perusratkaisusta, jossa lainsäädäntövalta, toimeenpanovalta ja tuomiovalta on käsitteellisesti ja rakenteellisesti erotettu toisistaan ja niihin kuuluvat tehtävät on annettu eri valtioelimille. Tuomiovallan käyttäminen kuuluu riippumattomille tuomioistuimille, eivätkä valtiovallan muut lohkot ja niiden toimielimet, kuten toimeenpanovallan alaisuuteen kuuluvat hallintoviranomaiset, saa puuttua lainkäyttötoimintaan tai hallinnollisilla päätöksillä tai järjestelyillä muutoin horjuttaa tuomioistuinlaitoksen riippumatonta asemaa. Tämä on lähtökohtana, kun tarkastellaan tuomioistuinten keskushallinnon kehittämisen ja tuomioistuinten riippumattoman aseman välistä yhteyttä.

Kansainväliset asiakirjat tai Suomea velvoittavat kansainväliset sitoumukset taikka kotimainen perustuslaki eivät sellaisenaan kerro, miten tuomioistuinten keskushallinto tulisi järjestää riippumattomuuden näkökulmasta. Niiden mukaan tuomioistuinten riippumattomuus tulee kuitenkin kaikissa tilanteissa taata. Vaatimus riippumattomuudesta koskee muiden siihen vaikuttavien seikkojen ohessa sekä koko tuomioistuinlaitoksen että yksittäisten tuomioistuinten hallinnon järjestämistä. Jossain määrin tarkemmin tuomioistuinten hallinnon järjestämiseen on otettu kantaa eräissä oikeudellista sitovuutta vailla olevissa asiakirjoissa. Esimerkiksi Kansainvälisen Tuomariliiton kokouksessa 17.11.1999 hyväksytyssä tuomarin yleismaailmallisessa peruskirjassa (*The Universal Charter of the Judge*) todetaan, että tuomioistuinten hallinto ja kurinpidolliset toimet tuomareita kohtaan on järjestettävä tavalla, joka ei vaaranna tuomareiden riippumattomuutta. Mikäli tätä ei ole varmistettu muilla ja tunnustettuun kansalliseen perinteeseen pohjautuvilla tavoilla, tulee itsenäisen, pääasiassa tuomareista muodostetun elimen huolehtia tuomioistuinten hallinnosta ja tuomareiden kurinpidosta.

Keskustelu tuomioistuinten riippumattomuudelle asetetuista vaatimuksista on yleisesti ottaen viime aikoina kasvanut niin Suomessa kuin kansainvälisestikin. Riippumattomuuden toteuttamisessa aikaisempaa merkittävämmäksi on noussut ns. rakenteellisen riippumattomuuden turvaaminen. Rakenteellisella riippumattomuudella tarkoitetaan yleensä tuomioistuinten ja tuomareiden suhteita muuhun yhteiskuntaan, mutta siihen kuuluu myös esimerkiksi tuomioistuinten riippumattomuus toisistaan (oikeusasteellinen riippumattomuus). Tässä suhteessa merkityksellisiä osa-alueita ovat esimerkiksi tuomareiden nimittäminen, tuomareiden palkkaus, tuomareiden koulutus, tuomareiden sivutoimet, tuomioistuinten määrärahakysymykset ja kysymys tuomioistuinhallinnon järjestämisestä. Riittävää näissäkään suhteissa ei enää ole se, että tuomioistuimet ja tuomarit ovat tosiasiallisesti riippumattomia ja puolueettomia, vaan niiden on näytettävä tältä myös ulospäin. Tämä ihmisoikeustuomioistuimen yksittäisten oikeudenkäyntien osalta esille tuoma periaate ulottuu yhä selvemmin myös koko tuomioistuinlaitokseen ja sen osalta toteutettuihin rakenteellisiin perusratkaisuihin.

Tuomioistuinten riippumattomuudesta käyty keskustelu on yhteydessä tuomioistuinten aseman vahvistumisesta esitettyihin pohdintoihin. Tuomioistuinten vahvistuvaan rooliin yhteiskunnassa on katsottu vaikuttavan esimerkiksi kansainvälinen kehitys ja siinä erityisesti eurooppalaisen integraation vaikutukset, kansainvälinen ihmisoikeuskehitys ja sitä seurannut kotimaisen perusoikeussäännösten luominen, uuden perustuslain eräät

säännökset, yhteiskunnan oikeudellistuminen ja oikeuden sisällöissä ja luonteessa tapahtuneet muutokset (III.1.).

Toisaalta tuomioistuinten riippumattomuudesta käytyä keskustelua on vauhdittanut Itä-Euroopan entisten sosialististen maiden tuomioistuinlaitosten kehittämisestä käyty keskustelu etenkin Euroopan neuvoston piirissä. Näissä maissa tuomioistuinlaitoksen rakenteita on jouduttu rakentamaan kokonaan uudelleen oikeusvaltiollisesta tuomioistuinten riippumattomuutta korostavasta näkökulmasta, jolloin erityistä huomiota on kiinnitetty tuomioistuinten rakenteellisen riippumattomuuden turvaamiseen. Ilmeisesti osittain tämän keskustelun seurauksena rakenteellisesta riippumattomuudesta käyty keskustelu on vilkastunut myös muissa Euroopan maissa. Euroopan neuvoston piirissä lähinnä Itä-Euroopan entisten sosialististen maiden olosuhteita silmällä pitäen luodut muun muassa tuomioistuinten riippumattomuutta koskevat vähimmäisstandardit vaikuttavat myös muiden jäsenmaiden tuomioistuinlaitoksia kehitettäessä, koska Euroopan neuvoston piirissä tuskin voi olla kuin yhdenlaiset riippumattomuutta koskevat standardit kaikille jäsenmaille.

Samalla kun tuomioistuimille tulee yhteiskunnallisessa päätöksenteossa enemmän valtaa ja myös muiden valtiollista valtaa käyttävien tahojen valvonta- ja kontrollitehtäviä (PL 22 §, 106 §), saattaa kasvaa epäluulo siitä, että tuomiovallan käyttöön pyritään ulkopuolelta käsin epäasiallisilla joko suoranaisilla tai välillisillä keinoilla puuttumaan. Riippumattomuuden merkitystä korostaa myös se, että oikeudenkäynneissä yhä useammin ovat vastakkain valtio tai muut julkisyhteisöt ja yksittäinen ihminen tai yhteisö.

Tuomioistuinten riippumattomuuden takeita joudutaan näistä syistä tarkastelemaan aikaisempaa valppaammin ja osin uudeltaisesta näkökulmasta. Riippumattomuuden takeita on jouduttu ja joudutaan myös eri tavoilla vahvistamaan. Oikeusvaltiossa ei saisi oikeusvaltiollista järjestelmää kohtaan tunnettavan luottamuksen vuoksi koskaan syntyä tilannetta, jossa tuomioistuinten puolueettomuus ja riippumattomuus joutuvat esimerkiksi sellaisten vahvojen epäluulojen kohteeksi, että valtionhallinnon virkamiehet tai poliitikot voivat vaikuttaa tuomioistuinten toimintaan⁷.

Tuomioistuinten nykyinen oikeusministeriöstä käsin hoidettu keskushallinto voi olla ensisijassa periaatteelliselta kannalta ongelmallinen juuri tuomioistuinten riippumattomuusvaatimuksen johdosta. Nykyistä järjestelmää kohtaan voidaan kohdistaa arvostelua ja kritiikkiä tästä näkökulmasta. Arvostelua ei voida kokonaan sivuuttaa siihen vedoten, että riippumattomuuden kannalta järjestely ei ole osoittautunut käytännössä ongelmalliseksi. Tämä ei vielä kerro kovin paljon siitä, millaiselta järjestely näyttää ihmisten silmissä tai toisaalta siitäkään, miten järjestely tosiasiallisesti vaikuttaa tuomioistuinten riippumattomuuteen. Toisaalta nykyisen oikeusministeriöstä hoidetun keskushallintojärjestelyn ei ole laajasti ainakaan tuomarikunnan piirissä käytännössä katsottu loukkaavan tuomioistuinten riippumattomuutta tuomitsemistoiminnassa. Tähän

⁷ Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tekemässä kyselytutkimuksessa 85,3 % kyselyyn vastanneista katsoi korkeiden virkamiesten voivan vaikuttaa tuomioistuinten yksittäisiin päätöksiin joko jonkin verran tai paljon ja poliitikkojen vastaavasti 85 % (Optulan tutkimuksia 160/1999). Luottamustutkimuksen tekemiseen osallistuneen Jyrki Talan mukaan ns. oikeudellis-institutionaalisilla seikoilla, kuten tuomioistuinten organisatorisella itsenäisyydellä (riippumattomuus) ja eriytymisellä suhteessa muuhun julkiseen organisaatioon, on tärkeä merkitys tuomioistuimiin kohdistuvan luottamuksen määrittäjänä ja kehystäjänä (Tala, LM 1/2002).

on osaltaan vaikuttanut se, että oikeusministeriön virkamiehet ovat yleensä hyvin tiedostaneet tuomioistuinten riippumattomuudesta keskushallinnon toiminnalle seuraavat rajoitukset ja ottaneet ne toiminnassaan huomioon. Pikemminkin tuomioistuinlaitosta koskevassa riippumattomuusnäkökulmassa on siten konkreettisen yksittäisen jutun ratkaisemiseen kohdistuvan riippumattomuuden vaarantumisen sijasta kysymys siitä, miltä järjestely yhdessä muiden tuomioistuinlaitosta koskevien järjestelyjen kanssa näyttää tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden näkökulmasta ja millaisia mielikuvia se herättää tuomioistuinlaitoksen ulkopuolella.

Tuomioistuinten rakenteellista riippumattomuutta koskevia ongelmia voidaan vähentää korostamalla tuomareiden nimitys- ja koulutusjärjestelmissä tuomareiden vahvaa vaikutusvaltaa ja autonomisuutta, kuten monissa maissa on tehty ja Suomessakin jo on osittain asian laita. Etenkin nimitysjärjestelmän merkitys tuomioistuinten riippumattomuuden takeena on keskeinen. Toisaalta useissa maissa näiden järjestelyjen lisäksi myös tuomioistuinlaitoksen keskushallinto on itsenäinen suhteessa ministeriöön, ja viime aikoina eri maissa toteutetuissa tuomioistuinlaitoksen keskushallintouudistuksissa riippumattomuusnäkökulmaa uudistuksen perusteluina on pidetty näistä järjestelyistä huolimatta varsin tärkeänä. Esimerkiksi äskettäin tuomioistuinlaitoksen keskushallintonsa uudistaneissa Tanskassa ja Norjassa keskushallinnon eriyttämistä oikeusministeriöstä perusteltiin voimakkaasti pyrkimyksellä korostaa tuomioistuinten riippumattomuutta ja autonomista asemaa suhteessa muuhun hallintoon. Näissä maissa katsottiin, että nykyaikaisessa oikeusvaltiossa riittävää ei ole tuomioistuinten riippumattomuuden ja puolueettomuuden turvaaminen varsinaisessa tuomitsemistoiminnassa, vaan tätä on tuettava myös koko tuomioistuinlaitoksen hallinnon riippumattomuutta korostamalla. Tällöin ei synny edes epäluuloja, että tuomioistuinten toimintaan voitaisiin muun valtionhallinnon taholta välillisestikään vaikuttaa.

Nimittämis- ja koulutusjärjestelmien riippumattomuutta korostavilla järjestelyillä ei voidakaan poistaa kokonaan niitä tuomioistuinten riippumattomuudelle aiheutuvia ongelmia, joita syntyy tuomioistuinlaitosta koskevasta kehittämistyöstä ja resurssien jakamisesta tuomioistuimille sekä niihin liittyvillä tavoitteiden ja mittareiden määrittelystä. Lienee selvää, että tavoitteita tuomioistuimille asettamalla, luomalla niiden mittaamiseksi menetelmiä ja määrärahaohjauksella voidaan tosiasiallisesti ohjata tuomioistuinten toimintaa varsin merkittävästi. Tulosohtausjärjestelmässä tuomioistuinten toiminta suuntautuu asetettujen tavoitteiden mukaisesti, minkä vuoksi merkityksentöntä riippumattomuuden kannalta ei ole se, kenen kanssa tuomioistuin nämä tavoitteet määrittelee.

Tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta oikeusministeriöstä käsin hoidettava keskushallinto ja tuomioistuinlaitoksen toiminnan ohjailu saattaa muodostua nykyistä ongelmallisemmaksi, jos ministeriön toiminta painottuu aikaisempaa enemmän poliittisten tavoitteiden määrittelyyn ja poliittisen tason strategiatyöhön. Ongelmia riippumattomuuden kannalta saattaa aiheuttaa myös tulosohtausjärjestelmän suunniteltu terävöittäminen, jolloin yksittäisiltä virastoilta tultaneen vaatimaan aikaisempaa selkeämpiä ja nykyistä tarkemmin määriteltyjä toiminnallisia tuloksia. Erityisen ongelmalliseksi oikeusministeriön asema tuomioistuinlaitoksen keskushallintoviranomaisena muodostuu siinä tapauksessa, että poliisitoimen keskushallintoviranomaiseksi tulisi oikeusministeriö sisäasiainministeriön sijasta. Oikeusministeriön julkaisemassa oikeuspolitiikan strategiassa (Oikeuspolitiikan strategia

ja kehitysnäkymiä vuosiksi 2003-2012, s. 29) viimeksi mainitun osalta todetaan, että tehokkaan rikoksantorjunnan ja rikosvastuun toteuttamiseksi sekä poliisin ja oikeusviranomaisen yhteistyön edelleen tehostamiseksi selvitetään eri maiden kokemusten perusteella tarvetta siirtää poliisi oikeusministeriön hallinnonalalle.

Nykyisestä keskushallintomallista tuomioistuinten riippumattomuudelle aiheutuvia ongelmia ei voida poistaa kokonaisuudessaan pelkästään sillä, että tuomioistuinlaitokselle luodaan oikeusministeriöstä erillinen ja itsenäinen oma keskushallinto. Mikään keskushallintomalli ei nimittäin sellaisenaan takaa tuomioistuinten toiminnan riippumattomuutta. Toisaalta keskushallinnon toiminta ei saa loukata yksittäisten tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuutta, olipa keskushallinto järjestetty millä tavalla tahansa. Tuomioistuinlaitoksen itsenäinen keskushallinto saattaisi kuitenkin hälventää mahdollisia epäluuloja siitä, että poliittisilla toimijoilla olisi mahdollisuus vaikuttaa tuomioistuinten lainkäyttötoimintaan.

Tuomioistuinten riippumattomuuden turvaamiseksi olisi oikeusministeriöstä itsenäisen keskushallinnon mallisakin huomiota kiinnitettävä siihen, miten päätösvaltasuhteet keskushallinnossa ja sen ja muun valtionhallinnon välillä on järjestetty ja millainen asema tuomareilla itsellään on keskushallinnossa tapahtuvassa päätöksenteossa. Merkitystä riippumattomuuden tosiasiallisen toteutumisen kannalta on myös keskushallinnon ja yksittäisten tuomioistuinten välisellä suhteella. Myös oikeusministeriöstä erillisen tuomioistuinten keskushallinnon tulisi kyetä takaamaan yksittäisten tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuus.

Tuomioistuinlaitoksen riippumattomuusvaatimuksen korostamisessa ei sen tunnustetusta tärkeydestä huolimatta saa mennä liian pitkälle. Vaikka oikeusvaltiossa tuomioistuinten riippumattomuus on itsestään selvä periaate ja lähtökohta, ei tämä kuitenkaan tarkoita sitä, että tuomioistuimet voisivat olla muusta yhteiskunnasta erillisiä ja autonomisia linnakkeita. Myös tuomioistuinten toiminta tarvitsee niiden ulkopuolelta käsin tapahtuvaa ohjausta ja demokraattisessa yhteiskunnassa kansanvaltaisten periaatteiden toteutumista tässä ohjauksessa. Poliitikot tai hallintovirkamiehet eivät voi kuitenkaan suoraan puuttua tuomioistuinten toimintaan, vaan niitä voidaan ohjata ja niiden epäkohtiin tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelta puuttua lähinnä lainsäädännön ja eduskunnan harjoittaman budjettivallan kautta.

6.2.5. Tuomioistuinlaitoksen kuva julkisuudessa

Vaikka tuomioistuinten yhteiskunnallinen asema tuomiovallan käyttäjinä – kolmantena valtiomahtina – on merkittävä, tuomioistuinta ja tuomioistuinlaitosta ei kuitenkaan ihmisten silmissä monestikaan hahmoteta muusta valtiokoneistosta ja virallisjärjestelmästä erilliseksi instituutioksi, jolla olisi erityisiä tehtäviä kansalaisten oikeusturvan takaajana. Tavallista on, että tuomioistuimet ja niiden tehtävät sekoitetaan esimerkiksi poliisin ja syyttäjien kanssa, tai ei ymmärretä eroa, mikä on hallintoviranomaisen ja tuomioistuimen välillä.

On arvioitu, että tuomioistuinten tässä mielessä heikkoa julkikuvaa ihmisten mielissä on edistänyt esimerkiksi pitkään jatkunut poliisitoimen tietoinen kampanjointi oman julkikuvansa kehittämiseksi ja toisaalta syyttäjälaitoksen julkikuvan korostuminen syyttäjäorganisaation uudistamisen jälkeen. Asiaan on vaikuttanut myös se, että

tuomioistuinlaitokselta on puuttunut yhteinen viestintästrategia. Aivan viime aikoihin saakka viestintä – ja tiedottaminen sen osana – on tuomioistuimissa ollut vähemmän tärkeänä pidetty asia. Toisaalta tuomioistuinlaitoksen pirstaloituneisuuden ja tuomioistuinlaitokselta puuttuneen selkeän hallinnollisen rakenteen vuoksi tuomioistuinlaitos ei ole edes hahmottunut yhtenä kokonaisuutena, jolla on pohjimmiltaan samat tehtävät yhteiskunnassa. Tuomioistuinlaitoksella ei ole ollut myöskään sellaista yhteistä toimielintä, joka olisi voinut edustaa tuomioistuinlaitosta suhteessa esimerkiksi toimeenpanovaltaan ja eduskuntaan kaikkia tuomioistuimia koskevissa yhteisissä kysymyksissä.

Tuomioistuinten nauttiman luottamuksen kannalta on tärkeää, että ihmisillä olisi käsitys tuomioistuinlaitoksen asemasta ja tehtävistä yhteiskunnassa. Ihmisten pitäisi jo yleisellä tasolla voida luottaa siihen, että tuomioistuimet ovat myös tosiasiallisesti riippumattomia ja puolueettomia muuhun valtiokoneistoon nähden. Ihmisten tulisi voida myös hahmottaa se, että tuomioistuimet ovat joka tapauksessa heidän viimekätinen suojansa esimerkiksi hallintokoneiston ja muiden yhteiskunnallisten vallankäyttäjien mahdollisesti harjoittamaa lainvastaista toimintaa vastaan.

Tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon – olipa se järjestetty millä tavalla tahansa – tulisi esimerkiksi tiedotuksen eri keinoin pyrkiä vaikuttamaan siihen, että ihmisten tietoisuus tuomioistuinlaitoksesta lisääntyisi⁸. Keskushallinnon tehtävänä olisi myös keskeisesti vaikuttaa siihen, että tuomioistuinten fyysinen julkikuva ja sen erilaiset symbolit jo sellaisenaan viestittäisivät ihmisille tuomioistuinten asemasta ja riippumattomuudesta. Tämä edellyttäisi konkreettisenä toimenä esimerkiksi erillisten oikeustalojen rakentamista tuomioistuinten käyttöön. Ihmisten silmissä tuomioistuin ei ilmeisesti aina näytä puolueettomalta, jos samassa rakennuksessa tuomareiden lisäksi työskentelee poliisi, syyttäjä ja julkinen oikeusavustaja tai lääninhallitus. Käytännössä on silloin tällöin näistä järjestelyistä johtuen herännyt epäilyjä, ovatko virkamiehet jo ennalta sopineet miten tuomioistuimessa käsiteltävässä asiassa menetellään ja miten se ratkaistaan.

6.2.6. Muun keskushallinnon kehittämisen suuntaviivoja

Ministeriöiden roolia ja asemaa poliittisen päätöksenteon paikkana on keskushallinnon kehittämistä koskevien viime aikaisten hankkeiden yhteydessä pyritty korostamaan. Yhtenä tavoitteena on ollut siirtää ministeriöistä muiden hallinnontasojen tehtäviksi kaikki hallinnon operatiiviset toiminnot. Oikeusministeriön osalta näiden linjausten kanssa yhdensuuntaisia ovat olleet rikosseuraamusviraston perustaminen keskushallintoviranomaiseksi hallinnoimaan kriminaalihuoltolaitosta ja vankeinhoitolaitosta eli huolehtimaan rangaistusten täytäntöönpanoon liittyvistä tehtävistä ja valtakunnansyyttäjävirston perustaminen syyttäjälaitoksen keskushallintoviranomaiseksi.

⁸ Etenkin viime vuosina oikeusministeriössä ja sen tiedotusyksikössä on asian hyväksi tehtykin jo paljon hyvää työtä kuten osallistuttu Internet –palvelusivujen laatimiseen tuomioistuimille. Oikeusministeriön asettama työryhmä myös laati keväällä 2003 käräjäoikeuksille viestintäsuunnitelmaesimerkin (Oikeusministeriön toiminta ja hallinto 2003:13) hyödynnettäväksi käräjäoikeuksien viestintäsuunnitelmien laatimisessa. Viestintäsuunnitelmaesimerkissä ja siihen liittyneessä taustamuistiossa pohditaan eräitä koko tuomioistuinlaitostakin koskevia viestinnän periaatteita ja pelisääntöjä.

Jos tuomioistuinten keskushallinto eriyttäisiin oikeusministeriöstä esimerkiksi perustamalla tuomioistuinten keskushallintotehtäviä hoitamaan erillinen keskushallintoyksikkö, tämä vastaisi viimeaikaisia keskushallinnon uudistamisen yleisiä suuntaviivoja.

Keskushallinnon kehittämisen yleisistä suuntaviivoista tai oikeusministeriön hallinnonalan muiden virastojen keskushallinnon järjestämisestä ei kuitenkaan sellaisenaan voi tehdä suoria johtopäätöksiä siitä, miten tuomioistuinten keskushallinto tulisi järjestää. Tuomioistuinlaitoksen osalta lähtökohdat asiassa ovat esimerkiksi tuomioistuinten riippumattomuuden eri ulottuvuuksien vuoksi jossain määrin erilaisia kuin valtionhallinnossa yleensä. Esimerkiksi syyttäjäorganisaatio on syyttäjien itsenäisyydestä huolimatta käskyvaltaorganisaatio, jossa keskushallintoviranomainen, valtakunnansyyttäjävirsto, voi melko voimakkaasti puuttua yksittäisen syyttäjyksen ja yksittäisen syyttäjänkin syyttämistoimintaan. Valtakunnansyyttäjävirstolla on myös suoritusportaan tehtäviä, kun valtakunnansyyttäjä ja valtiosyyttäjät harjoittavat varsinaista syyttäjätöimintää. Tuomioistuinten osalta vastaavat järjestelyt eivät luonnollisestikaan voi tulla kysymykseen. Myös suhteessa muihin valtion viranomaisiin tuomioistuimet ovat jossain määrin erityisasemassa. Tuomioistuimilla virastoina on kuitenkin paljon samanlaisia piirteitä kuin millä tahansa valtion virastolla. Tuomioistuimilta voidaan esimerkiksi edellyttää muun valtionhallinnon tavoin yhteiskunnallisesti vaikuttavaa ja kustannustehokasta toimintaa.

Toisaalta oikeusministeriön asema tuomioistuinten keskushallintoviranomaisena näyttäytyy jossain määrin ongelmallisena oikeusministeriön toimialan yleistä kehitystä vasten. Kun oikeuslaitoksen muiden toimintalojkojen keskushallintoa on kehitetty, on syntymässä tilanne, jossa suoraan oikeusministeriöstä hallinnoitavaksi ei ole valtion oikeusaputoiminnan hallinnoimisen lisäksi jäämässä muita oikeuslaitoksen osia kuin tuomioistuinlaitos. Tällaiseksi tilanne muodostuu siinä vaiheessa, jos ulosottoimelle luodaan oma ministeriöstä erillinen keskushallinto. Asetelmaa voi pitää jossain määrin vinoutuneena, etenkin kun syyttäjälaitoksen organisaatio- ja hallintouudistuksessa yhtenä keskeisenä perusteluna pidettiin syyttäjätöiminnan riippumattomuuden turvaamista. Samasta syystä asianajajalaitos – jossa valtion oikeusaputoiminta muodostaa tosin poikkeuksen – on aina oikeusvaltiollisessa ajattelussa haluttu itsestään selvästi pitää valtion orgaaneista mahdollisimman riippumattomana.

6.3. Keskushallinnon kehittämissvaihtoehtoja

6.3.1. Johdanto

Komiteassa on yksimielisesti lähdetty siitä, tuomioistuinlaitoksen keskushallintoa on uudistettava ja kehitettävä nykyisestä. Tätä edellyttävät edellä selostetut tuomioistuinten riippumattomuudelle asetetut aikaisempaa suuremmat vaatimukset, tarve aktivoida tuomioistuinlaitoksen kehittämistä toimintaympäristön muutoksista johtuen, tuomioistuinten hallinnollisen tuen lisäämistarve ja tuomioistuinlaitoksen julkikuvan selkeyttäminen. Keskushallinnon uudistamiselle asettavat paineita myös yleiset keskushallinnon kehittämisen nykyiset kehitystrendit ja toisaalta kansainvälinen kehitys.

Komiteassa on ollut myös yksimielisyys siitä, mitä tuomioistuinten keskushallinnolta – oli pa se järjestetty millä tavalla tahansa – tulisi yleisesti ottaen edellyttää. Nämä edellytykset ovat seuraavat:

- 1) keskushallinnossa tulee olla riittävästi resursoitu tuomioistuinlaitoksen kehittämiseen, tutkimukseen ja johdon tukemiseen keskittynyt yksikkö.;
- 2) keskushallinnon koordinoimassa kehittämistyössä tulee olla tuomarikunnan ja tuomioistuinten muun henkilöstön hyvin edustettuna;
- 3) keskushallinnon on kyettävä osaltaan huolehtimaan sille kuuluvista tuomioistuinlaitoksen hallintotehtävistä kuten määrärahojen hankkimisesta ja niiden jakamisesta tehokkaasti, luotettavasti ja asiantuntevasti tuomioistuinten erityispiirteet huomioon ottaen;
- 4) valitun hallintomallin tulee olla sekä hallinnollisesti että organisatorisesti mahdollisimman selkeä;
- 5) keskushallintoa järjestettäessä tulee ottaa riittävällä tavalla huomioon keskushallinnon kehittämisen muut kehitystrendit ja kansainvälinen kehitys;
- 6) valitun keskushallintomallin tulee olla sopuoinnussa tuomioistuinten riippumattomuuden kanssa sekä tosiasiallisesti että sen suhteen, millaisen kuvan keskushallintojärjestelyt antavat riippumattomuudesta ja keskushallintoa kehitettäessä tulee asiaa muutoinkin tarkastella valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta.

Komiteassa on ollut kuitenkin eriäviä käsityksiä sen suhteen, mihin suuntaan ja millaisen mallin pohjalta keskushallinnon uudistamista tulisi lähteä käytännössä toteuttamaan. Jossain määrin on ollut myös erilaisia painotuksia niistä syistä, jotka edellyttävät keskushallinnon kehittämistä.

Keskushallinnon mahdollista kehittämistä on komiteassa pohdittu neljän vaihtoehdoisen mallin pohjalta:

- 1) nykyisen oikeusministeriövetoisen keskushallinnon kehittäminen
- 2) erillisen tuomioistuinten keskushallintoyksikön perustaminen
- 3) ylimpien oikeuksien ja hovioikeuksien varaan rakennettu keskushallinto
- 4) oikeusministeriöstä irrallisen tuomarijohtokunnan perustaminen

6.3.2. Nykyisen keskushallintomallin kehittäminen

Tuomioistuinten tulevaa keskushallintoa on luonnollisestikin mahdollista rakentaa ja kehittää nykyisen oikeusministeriövetoisen keskushallinnon varaan. Tämä olisi organisatorisesti helppoa, kun perusorganisaatio on jo valmiina eikä sen vuoksi tarvitsisi luoda mittavasti uusia hallinnollisia rakenteita. Kuitenkin rakenteellisiakin uudistuksia keskushallinnossa tarvittaisiin. Nykyisen oikeushallinto-osaston yhteyteen tulisi luoda uutena yksikkönä tuomioistuinten kehittämis- ja tutkimusyksikkö, jonka tehtävänä olisi tuomioistuimissa tapahtuvan kehittämistoiminnan tukeminen ja tuomioistuimia koskevien selvitysten ja tutkimusten tekeminen tai teettäminen. Yksikön tehtäviin voisi kuulua myös tuomioistuinten johdon tuki. Toisaalta myös muuta keskushallinnossa olevaa tuomioistuinten tarvitsemaa hallinnollista tukea tulisi tehostaa.

Tulevan keskushallinnon rakentaminen tämän mallin pohjalta olisi ilmeisesti kustannuksiltaan kaikkein halvin vaihtoehto – ainakin laajemmasta organisaatiomuutoksesta aiheutuvat välittömät kustannukset jäisivät pois – ja toisaalta hallinnollisesti ja organisatorisesti selkeä ratkaisu. Myös keskushallinnon perushallintotehtävien hoitaminen ja tuomioistuinlaitokset budjetin laatiminen ja määrärahojen jakaminen tuomioistuimille onnistuisi nykyiseen tapaan. Tuomioistuinlaitoksen määrärahakysymyksiä hoidettaessa etuna olisi oikeusministeriön suorat yhteydet poliittiseen päätöksentekojärjestelmään.

Vahvistettaessa oikeusministeriön nykyisiä yksikköjä edellä kaavaillulla tavalla, voitaisiin ilmeisesti ainakin jossain määrin hyödyntää sen nykyistä henkilöstöä. Toisaalta oikeushallinto-osastolla nykyisin tuomioistuinlaitoksen keskushallintotehtävissä toimivien määrää ei voida pitää mitenkään suurena. Päinvastoin näyttäisi siltä, että ottaen huomioon oikeushallinto-osaston tehtävien laajuuden, henkilöstön nykyistä määrää voidaan pitää pikemminkin melko vähäisenä.

Vaikka periaatteellisesti onkin toivottavaa, että hallinto on syytä pitää mahdollisimman keveänä, ei ole realistista ajatella, että keskushallinnon tehtävät tulisivat missään vaihtoehdossa hoidetuksi edes nykyisellä keskushallinnossa työskentelevällä henkilöstömäärällä. Keskushallinnolla on aina tietyt perustehtävät, jotka on hoidettava valittiinpa kehittämissvaihtoehdoksi mikä malli hyvänsä. Keskushallintoon – kuten yksittäisten virastojenkin hallintoon – kohdistuvat vaatimukset ja sen tehtävät ovat myös olleet lisääntymään päin jo yksin erilaisesta hallintoon liittyvästä lainsäädännöstä ja toisaalta erilaisista henkilöstöhallinnollisista painotuksista johtuen. Perushallintotehtävien hoitamisen lisäksi keskushallinnossa tulisi jatkossa olla voimavaroja enenevässä määrin myös tuomioistuinlaitoksen kehittämistyöhön ja tuomioistuimissa tehtävän kehittämistyön tukemiseen. Onkin ilmeistä, että oikeusministeriö ei voi keskushallintoviranomaisena kovinkaan tehokkaasti täyttää keskushallinnon lisääntyviä tehtäviä nykyisillä henkilöstöresursseillaan. Kehitettäessä keskushallintoa ministeriövetoisesti, oikeushallinto-osastolle tulisi siten perustaa useita uusia kehittämiseen, tutkimiseen ja tuomioistuinten tukemiseen suunnattuja virkoja.

Rakennettaessa tulevaa keskushallintoa nykyisen keskushallintomallin pohjalle, sen haittapuolina olisi ensinnäkin, että järjestelyä voitaisiin edelleen arvostella tuomioistuinten riippumattomuuden näkökulmasta. Kehittämistyön tehostamisesta ja muista seikoista johtuen tämän suuntainen arvostelu voisi entisestään korostua. Mallissa tuomioistuinten edustajille olisi myös hankala järjestää nykyistä enemmän määräysvaltaa ja osallistumismahdollisuuksia kehittämishankkeiden suunnittelussa ja niistä päätettäessä. Tuomioistuinlaitoksen julkikuvan ja yhteiskunnallisen aseman kannaltakaan malli ei olisi paras mahdollinen. Se ei myöskään vastaisi viime aikaista kansainvälistä kehitystä ja kansainvälisiä keskusteluja eikä valtion keskushallinnon kehittämisen nykyisiä suuntaviivoja.

6.3.3. Tuomioistuinlaitoksen oma keskushallintoyksikkö ”tuomioistuinhallitus”

Keskushallintoyksikön tehtävät ja suhde oikeusministeriöön

Tuomioistuinlaitoksen keskushallinto on rakennettu erillisviraston varaan esimerkiksi Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa. Erillisvirastomalli sopisi Suomessakin hyvin yleisiin hallinnon kehittämisen suuntaviivoihin sekä suomalaiseen keskushallintoperinteeseen. Suomessa eri hallinnonalojen keskushallintotehtävät on perinteisesti joko hoidettu suoraan ministeriöistä käsin tai sitten näitä tehtäviä hoitamaan on varta vasten perustettu erillisvirastoja. Painotukset ministeriöiden roolista ja keskusvirastojen tarpeellisuudesta ovat tosin aikojen kuluessa vaihdelleet, eikä tässä suhteessa liene olemassa mitään ehdottomasti oikeaa ratkaisua.

Tuomioistuinten keskushallintoyksikön, jonka nimi voisi olla esimerkiksi *tuomioistuinhallitus*, perustehtävänä olisi hoitaa tuomioistuinlaitoksen kehittämis- ja hallintotehtäviä. Tässä roolissa se vastaisi tuomioistuinlaitoksen toiminnan tehokkuudesta ja tuloksellisuudesta sekä tuomioistuinlaitoksen organisaation ja henkilöstön kehittämisestä. Sen tehtäväksi tulisi määritellä pelkästään tuomioistuinlaitoksen keskushallintoviranomaisena toimiminen. Muiden oikeuslaitoksen osien, kuten oikeusapu- tai ulosottotoimen, keskushallintotehtäviä tuomioistuinten keskushallintoyksikölle ei tulisi sälyttää, koska tämä saattaisi johtaa eri toimialojen tehtävien ja roolien epäselvyyteen ja olisi ehkä muutoinkin ongelmallinen toisaalta tuomioistuinten aseman ja toisaalta keskushallinnon toiminnan tehokkaan järjestämisen kannalta.

Tuomioistuinten keskushallintoyksikkö voisi muiden Pohjoismaiden esimerkkiä seuraten toimia myös tuomarivalintalautakunnan, komitean toisaalla esittämän tuomareiden valvontalautakunnan (XI.5) ja mahdollisen koulutuslautakunnan kansliapalvelut ja muut tukitoimet järjestävänä virastona. Erillisessä keskushallintomallissa itsenäisen koulutuslautakunnan olemassaolon tarpeellisuuden voi tosin ylipäätään asettaa kyseenalaiseksi, koska tuomioistuinhallituksen johtokunta voisi tehdä koulutusta koskevat periaateratkaisut kuten vahvistaa tuomioistuinlaitoksen vuosittaisen koulutussuunnitelman. Jäljempänä keskushallintoyksikölle kaavailun johtokunnan kokoonpanon huomioon ottaen tuomareilla olisi tällöin riittävät mahdollisuudet vaikuttaa tuomareiden koulutuksen sisältöjen muotoutumiseen, eikä koulutuslautakuntaa ainakaan tämän vuoksi tarvittaisi enää erillisenä elimenä. Ilmeisesti tuomioistuinhallituksella tulisi joka tapauksessa olla mahdollisuus vaikuttaa koulutussuunnitelman muotoutumiseen, koska koulutus tulee olemaan jatkossakin tärkeä osa tuomioistuinlaitoksen kehittämistä luodessaan sellaisenaan pohjaa tuomioistuinten tulokselliselle ja tehokkaalle toiminnalle. Koulutukseen ohjautuvat resurssit tulisi tämän vuoksi kyetä käyttämään tuomioistuinlaitoksen kehittämistarpeita tukevalla tavalla.

Keskushallintoyksikön kuuluminen oikeusministeriön hallinnonalalle olisi luontevaa. Vaikka yksikön itsenäistä ja autonomista asemaa olisi syytä korostaa, ei suomalaisissa olosuhteissa ilmeisesti olisi järkevää purkaa hallinnollista yhteyttä oikeusministeriöön, joka jatkossakin kantaisi poliittisen vastuun tuomioistuinlaitoksen toimivuudesta. Erillisen keskushallintoyksikön myötä voitaisiin sen sijaan oikeusministeriön oikeushallinto-osasto nykymuodossaan lakkauttaa ja perustaa sen tilalle ministeriöön kriminaalipoliittisen osaston tavoin toimiva oikeuspoliittinen osasto, joka valmistelisi

oikeuspolitiikan alueella pitkän tähtäimen suunnitelmia valtioneuvoston poliittisen tason päätöksenteon pohjaksi. Tähän työhön oikeusministeriöllä liikenisi nykyistä enemmän aikaa, kun se ei osallistuisi tuomioistuinlaitoksen operatiiviseen toimintaan, kuten runsaasti ministeriön henkilöstöresursseja sitovaan tulohajaukseen. Myös tuomioistuinlaitoksen sisäisen toiminta- ja laatustrategian luominen jäisi tällöin tuomioistuinlaitoksen itsensä tehtäväksi.

Oikeusministeriö vastaisi edelleenkin tuomioistuinlaitosta koskevasta lainsäädännöstä. Keskushallintoyksikkö puolestaan voisi tehdä oikeusministeriölle aloitteita lainsäädäntöhankkeiksi ja toimia asiantuntijana lainvalmistelussa. Lähtökohtana myös täytyisi olla, että oikeusministeriö vastaisi määräraha-asioista suhteessa eduskuntaan osana normaalia valtioneuvoston budjettivalmistelua. Tuomioistuinlaitoksen budjetin yksityiskohtainen valmisteluvastuu olisi kuitenkin keskushallintoyksiköllä. Käytännössä budjetin valmistelussa olisi tehtävä tiivistä yhteistyötä keskushallintoyksikön, oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön virkamiesten kesken.

Keskushallintoyksikön organisaatio ja päätösvaltasuhteet

Erillisen keskushallintoyksikkömallin konkretisoimiseksi seuraavassa on hahmotettu sen mahdollista organisaatiota ja päätösvaltasuhteita. Jos keskushallintoa lähdetään uudistamaan tämän mallin pohjalta, joudutaan näitä kysymyksiä selvittämään ja pohtimaan perusteellisesti. Esimerkiksi keskushallinnon ja yksittäisten tuomioistuinten yksityiskohtaisempaa tehtävien jakoa on selvitettävä tässä tehtyä laajemmin. Tähän kysymykseen vaikuttaa pitkälti se, kuinka suuria tulevaisuuden tuomioistuimet ovat ja kuinka vahva sisäinen hallinto niihin on mahdollista rakentaa.

Keskeinen kysymys ratkaistavaksi on ensinnäkin keskushallintoyksikön johtosuhteista päättäminen. Lähtökohtana tulisi olla edellä keskushallinnolle asetettujen tavoitteiden kannalta, että viraston johdossa olisi vahva tuomioistuinten edustus. Ruotsin mallin mukainen päällikkövirastomalli sopii tähän ajatteluun huonosti, koska siinä keskusviraston pääjohtajan rooli muodostuisi liian voimakkaaksi, jolloin tuomioistuinten itsensä panos esimerkiksi kehittämistyössä saattaisi jäädä vähäisemmäksi. Sen sijaan esikuvana voisi pikemmin olla Norjan ja Tanskan keskusvirastojen päätösvaltasuhteiden järjestelyt.

Vaikka Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa on kaikissa keskushallinto rakennettu erillisviraston varaan, on virastojen luonne hyvin erilainen juuri johtosuhteista johtuen. Domstolsverket on päällikkövirasto, jossa pääjohtajalla – jonka nimittää maan hallitus – on keskeinen valta-asema. Viraston johtokunnan rooli on enemmän neuvoa antava. Norjassa ja Tanskassa sen sijaan keskusvirastojen johtokunnat käyttävät viimekätistä päätösvaltaa virastoissa. Johtokunnissa on vahva tuomariedustus. Virastot eroavat toisistaan myös siinä, kuinka kiinteässä yhteydessä ne ovat muuhun valtion hallintoon eli lähinnä oikeusministeriöön. Ruotsissa yhteys on tiivis, kun taas Norjassa ja etenkin Tanskassa keskusviraston riippumattomuus muusta hallinnosta ja oikeusministeriöstä on viety periaatteessa varsin pitkälle.

Erillisen keskushallintoyksikön ylin päättävä elin voisi näistä lähtökohdista olla johtokunta tai sitä vastaava muu elin. Johtokunnassa tulisi olla laaja edustus tuomioistuimista. Ottaen huomioon suomalaisen tuomioistuinjärjestelmän erilaisuuden

suhteessa Tanskaan ja Norjaan,⁹ johtokunnan jäsenmäärän olisi oltava näiden esimerkkiä suurempi. Johtokunnan puheenjohtajan tehtävä sopisi joko korkeimman oikeuden presidentille tai oikeusneuvokselle, jolloin varapuheenjohtajana voisi luontevasti toimia korkeimman hallinto-oikeuden presidentti tai hallintoneuvos. Heidän lisäksi johtokunnassa voisi olla edustajat hovioikeuksista (yksi presidenteistä + hovioikeudenneuvos), hallinto-oikeuksista (hallinto-oikeuden ylituomari + hallinto-oikeustuomari), käräjäoikeuksista (laamanni + käräjätuomari) ja erityistuomioistuimista (yksi jäsen kierrättäen erityistuomioistuinten vuoroa). Johtokunnassa voisi olla lisäksi asianajaja- ja syyttäjälaitoksen edustaja. Myös tuomioistuinlaitoksen muun henkilöstön kuin tuomareiden edustus olisi tarpeen. Lisäksi johtokunnassa olisi hyvä olla Tanskan tapaan jäseniä, jotka ovat erityisesti perehtyneet johtamiseen, kehittämiseen ja yleisiin yhteiskunnallisiin olosuhteisiin. Näiden määrä tulisi harkita erikseen.

Johtokunta olisi siten varsin laaja. Tehokkaan työskentelyn ja kehittämisen kannalta tätä voi pitää heikkoutena, mutta toisaalta johtokunnan periaatteellisesti merkittävät tehtävät huomioon ottaen siitä voisi koitua pikemminkin etua. Laajapohjaisessa johtokunnassa olisi mahdollista saada kaikkien tuomioistuinten näkemykset huomioitua keskushallintoyksikön toiminnassa jo sen toimintaa suuntaavia periaatteellisia päätöksiä tehtäessä. Tällä olisi myönteinen vaikutus paitsi asioiden monipuolisessa harkinnassa, myös yleisessä suhtautumisessa keskushallintoyksikköön ja sitoutumisessa sen käynnistämiin hankkeisiin. Keskushallintoyksikkö saatettaisiin tämän vuoksi tuomioistuinten henkilöstön keskuudessa kokea esimerkiksi Ruotsin Domstolsverketiä selvemmin nimenomaan tuomioistuinten omana keskusvirastona. Tuomioistuinten ulkopuoliset jäsenet puolestaan toisivat johtokuntaan tärkeää asiakasnäkökulmaa ja toisaalta kehittämisen, johtamisen ja yhteiskunnallisen tietämyksen asiantuntijat antaisivat keskushallinnon kautta tuomioistuinlaitoksen toimintaan ja kehittämiseen myös muunlaista kuin juridista näkökulmaa.

Johtokunnan tehtävänä voisi olla esimerkiksi 1) päättää keskushallintoyksikön toimintalinjoista, 2) vahvistaa tuomioistuinlaitosta koskeva tulo- ja menoarvioehdotus ja päättää sen antamisesta oikeusministeriölle, 3) vahvistaa tuomioistuinlaitoksen koulutussuunnitelma, 4) vahvistaa keskushallintoyksikön työjärjestys, 5) päättää keskushallintoyksikön tulo- ja menoarvioehdotuksesta sekä toiminta- ja taloussuunnitelmasta, 6) valvoa keskushallintoyksikölle asetettujen tavoitteiden saavuttamista, 7) antaa keskushallintoyksikön toimivaltaan kuuluvat määräykset ja ohjeet¹⁰, joita se ei ole siirtänyt pääjohtajan tai viraston muun virkamiehen annettavaksi sekä 8) käsitellä muitakin tuomioistuinlaitoksen tai keskushallintoyksikön kannalta merkittäviä asioita.

Ne johtokunnan jäsenet, jotka eivät kuuluisi johtokunnan kokoonpanoon virkansa puolesta, nimittäisi tehtävään tasavallan presidentti esimerkiksi viiden vuoden määräajaksi erikseen harkittavan valintamenettelyn puitteissa. Toisena mahdollisena nimittäjänä olisi mahdollista harkita valtioneuvostoa. Tasavallan presidentti voisi olla nimittäjänä kuitenkin valtioneuvostoa parempi vaihtoehto huomioiden tuomioistuinten valtiosääntöoikeudellisen aseman. Toisaalta nykyisin valtioneuvosto asettaa tuomarivalintalautakunnan. Molempia mahdollisuuksia tulisikin tarkemmin pohtia asian jatkoselvittelyissä.

⁹ Tanskassa ja Norjassa ei ole lainkaan hallintotuomioistuimia.

¹⁰ Itsestään selvää on, että keskushallintoyksikkö ei voisi antaa lainkäyttöön ja tuomitsemistoimintaan kuuluvia määräyksiä tai ohjeita.

Keskushallintoyksikön operatiivista johtamista varten sillä tulisi olla johtokunnan alaisuudessa työskentelevä pääjohtaja tms., joka johtaisi keskushallintoyksikköä johtokunnalta saamiensa ohjeiden mukaisesti. Pääjohtaja vastaisi siitä, että keskushallintoyksikön tehtävät tulisivat hoidetuiksi tehokkaasti, taloudellisesti ja tuloksellisesti. Hän myös vastaisi johtokunnassa käsiteltävien asioiden valmistelusta ja täytäntöönpanosta. Johtokunnan ja pääjohtajan toimivalta nimitysasioissa voisi olla esimerkiksi sellainen, että johtokunta nimittäisi pääjohtajan ja keskushallintoyksikön osastojen päälliköt sekä heidän varamiehensä ja muun keskushallintoyksikön henkilöstön nimittäisi pääjohtaja. Pääjohtajalla tulisi olla läsnäolo- ja puheoikeus johtokunnan kokouksissa.

Keskusviraston organisaatio tulisi suunnitella erikseen. Muiden Pohjoismaiden keskusvirastojen esikuvan mukaan siellä tulisi ilmeisesti kuitenkin olla omat osastonsa talous-, henkilöstö-, koulutus-, tietotekniikka- ja kehittämis- sekä tutkimustehtäville. Keskusviraston johto tarvitsisi myös oman esikuntansa.

Keskushallintoyksikkö ja eduskunta

Tuomioistuinlaitoksen keskushallinnonkin järjestämistä on tarkasteltava tärkeästä kansanvaltaisuuden ja demokratian toteutumisen näkökulmasta. Tästä lähtökohdasta oikeusministeriön roolia keskushallintoviranomaisena on puolustettu sillä, että oikeusministeriön kautta tuomioistuinlaitoksen toimintaan välittyy tärkeä demokratia-aspekti. Tähän nähden voidaan herättää kysymys, etäännykö tuomioistuinlaitos liian kauas kansanvaltaisesta demokratiasta, jos oikeusministeriö ei valtioneuvoston osana hoida tuomioistuinlaitoksen keskushallintoa.

Toisaalta selvänä on pidettävä sitä, että tuomioistuinten toimintaan voidaan tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelta käsin puuttua vain lähinnä eduskunnan lainsäädäntö- ja budjettivallan kautta, kuten edellä on jo huomautettu. Näin ollen oikeusministeriön rooli kansanvaltaisuuden toteuttamisessa voi olla ainoastaan lainsäädäntöaloitteiden tekijänä, lainvalmistelijana ja tuomioistuinlaitoksen budjetin valmistelijana.

Tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon kehittämistä jatkossa valmisteltaessa demokratiaulottuvuus tulisi ottaa tarkempaan pohdintaan osana tuomioistuinten valtiosääntöoikeudellista asemaa. Demokratiaa ja kansanvaltaisuutta tuomioistuinten osalta tehtävissä päätöksissä tulisi vahvistaa lisäämällä tuomioistuinlaitoksen ja eduskunnan yhteyksiä, ei oikeusministeriön roolia vahvistamalla. Tältä osin olisi harkittava, tulisiko tuomioistuinlaitoksella olla suora määrärahojen esitysoikeus eduskunnalle ohi valtioneuvoston kuten Tanskassa on laita, tai voitaisiinko ottaa käyttöön menettely, jossa eduskunnalle esimerkiksi vuosittain annettaisiin kertomus tuomioistuinten toiminnasta ja lainkäytön tilasta epäkohtineen¹¹. Tuomioistuinlaitoksen keskushallintoyksikössä valmistellun kertomuksen voisi esittää eduskunnalle keskushallintoyksikön johtokunnan puheenjohtaja. Kertomuksen perusteella kansanedustajat saisivat välitöntä tietoa tuomioistuinlaitoksen tilasta eduskunnassa tehtävien tuomioistuinlaitosta koskevien päätösten pohjaksi. Toisaalta kertomuksen käsittely mahdollistaisi eduskunnassa käytävän kattavan ja laajapohjaisen keskustelun tuomioistuinlaitoksen asioista. Tämä voisi olla myönteisellä tavalla kirkastamassa

¹¹ Vrt. PL 109,2 § ”Oikeusasiamies antaa joka vuodelta kertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön tilasta ja lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista eduskunnalle.”

tuomioistuinten asemaa valtiollisten tehtävien jaossa, lisätä päättäjien kiinnostusta tuomioistuinten asioihin ja mahdollistaa laajemminkin yhteiskunnassa käytävän keskustelun tuomiovallan käytöstä yhteiskunnassa. Tällainen keskustelu voisi myös avata tuomioistuinten toimintaa ulospäin ja lisätä asiakasnäkökulman huomioon ottamista tuomioistuinten toiminnassa.

Tuomioistuinlaitoksen ja eduskunnan välisten suhteiden osalta on esitetty myös näkemys, että eduskunnan lakivaliokunnalla, joka käsittelee tuomioistuinlaitosta koskevat substanssiasiat, tulisi olla suurempi rooli tuomioistuinlaitoksen määrärahakysymyksiä eduskunnassa käsiteltäessä, koska lakivaliokunnan näkemykset tuomioistuinten määrärahatarpeista eivät ole aina tulleet huomioduksi tuomioistuinten määrärahoista eduskunnassa lopullisesti päätettäessä. Tuomioistuinlaitoksen budjetin osalta olisi joka tapauksessa toteutettava menettely, jonka mukaan tuomioistuinlaitoksen määrärahat muodostaisivat kokonaisuuden, jossa syntyneitä säästöjä ei nykyiseen tapaan voisi käyttää muiden hallinnonalojen tarpeisiin. Tuomioistuinlaitoksen budjetin erillisyys voitaisiin toteuttaa nykyisissäkin hallinnollisissa rakenteissa, mutta tuomioistuinten erillinen keskushallintoyksikkö budjetin valmisteluvaltuuksineen ehkä loisi käytännössä tälle paremmat edellytykset.

Mallin edut ja haitat

Valtioneuvostosta erillinen tuomioistuinhallinto olisi rakenteena sellainen, että se vähentäisi sitä arvostelua, jota on esitetty nykyistä oikeusministeriövetoista keskushallintoa kohtaan tuomioistuinten riippumattomuuden näkökulmasta. Myös ulospäin järjestely saattaisi antaa nykyistä luotettavamman kuvan tuomioistuinlaitoksen toiminnan puolueettomuudesta ja riippumattomuudesta tuomioistuinten keskushallinnon ollessa selkeästi tuomioistuinten itsensä käsissä.

Erilliseen keskushallintoyksikköön olisi vaivatonta kytkeä tuomioistuinlaitoksen kehittämiseen, tutkimiseen ja tukemiseen suuntautuneet keskushallinnon yksiköt. Malli olisi myös hallinnollisesti ja organisatorisesti varsin selkeä. Toisin kuin erilaisissa hallinnollisissa sekamalleissa, keskushallintoyksikön ja oikeusministeriön väliset toimivaltasuhteet voisivat muotoutua varsin selkeiksi. Keskushallintoyksikkö olisi myös hallinnollisesti tehokas ja se mahdollistaisi joustavan ja luotettavan määrärahojen ja muidenkin voimavarojen jakamisen tuomioistuinten kesken. Esimerkiksi tuomarivirkojen jako tuomioistuimiin sopisi hyvin tuomioistuinvetoisen toimielimen tehtäviin.

Mallin etuina voidaan pitää sitäkin, että se vastaisi keskushallinnon kehittämisestä nykyisin vallalla olevia ajatuksia ja olisi pääpiirteissään tuoreiden eri maissa ja etenkin Pohjoismaissa toteutettujen keskushallintouudistusten mukainen. Viimeksi mainittu olisi etu tuomioistuinten lisääntyvässä kansainvälisessä yhteistyössä. Tässä mallissa oikeusministeriöllä olisi nykyistä paremmat mahdollisuudet keskittyä oikeuspoliittiseen pitkän tähtäimen strategiatyöhön. Tietynlaisena etuna voidaan pitää sitäkin, että rakenteellisesti tuomioistuinten keskushallinto näin toteutettuna vastaisi suomalaista keskushallintoperinnettä.

Mallin ongelmakohtina voidaan pitää ensinnäkin kysymystä siitä, miten yksittäisten tuomioistuinten asema ja riippumattomuus suhteessa keskusvirastoon voitaisiin turvata. Tällöin olisi pohdittava sitä, olisiko vaarassa käydä niin, että vahva tuomioistuinten keskushallintoyksikkö sekaantuisi liikaa tuomioistuinten sisäisiin asioihin ja jopa menisi

toiminnassaan sellaiselle alueelle, joka loukkaisi tuomitsemistoiminnan riippumattomuutta. Kysymys koskee luonnollisesti myös nykyistä oikeusministeriövetoista ja muitakin keskushallintomalleja. Kysymyksen pohtiminen on aiheellista ja mainitun ongelman ennalta estämiseen olisi keskushallintoyksikön ja yksittäisten tuomioistuinten päätösvaltasuhteita järjestettäessä kiinnitettävä huomiota. Ongelman syntymistä on omiaan estämään nykyisten pienten tuomioistuinten koon suurentaminen ja niiden hallinnon vahvistaminen. Yksittäisten tuomioistuinten hallinnollista päätöksentekovaltaa tulisi muutoinkin vahvistaa. Toisaalta kun keskushallintoyksikkö olisi vahvasti tuomarivetoinen, voidaan olettaa tämän edesauttavan riippumattomuusnäkökohtien riittävää huomioimista viraston arkipäiväisessä toiminnassa ja päätöksenteossa. Tuomarin tehtävissä itsekin toimivat keskushallintoyksikön päättäjät todennäköisesti huomioisivat riittävässä määrin tällaiset sensitiiviset kysymykset.

Keskushallintoyksikkömallin haittapuolena voidaan pitää myös sitä, että siitä ilmeisesti jossain määrin seuraisi päällekkäistä hallintoa oikeusministeriön ja keskushallintoyksikön välillä. Ongelma on olemassa yleisemminkin eri hallinnonalojen keskusvirastomalleissa, eikä sitä ilmeisesti tule liioitella. Toisaalta keskushallintoyksikköä on pidetty raskaana ja byrokraattisena organisaationa. On kuitenkin huomattava, että keskushallintoyksikön hoidettaviksi annetut keskushallintotehtävät olisi hoidettava joka tapauksessa. Mallissa keskushallinnossa työskentelevien lukumäärän kaikkiaan tuskin tarvitsisi olla merkittävästi suurempi kuin muissakaan malleissa.

Kevennetty keskushallintoyksikkömalli

Keskushallintoyksikkömallissa joitakin keskushallinnon *suoritusportaan* tehtäviä olisi mahdollista jättää edelleen oikeusministeriön hoidettavaksi. Lähinnä kysymykseen voisi tulla tietotekniikkaa koskevat asiat ja tuomioistuinten kirjanpitoon ja maksuliikenteeseen kuten esimerkiksi palkkojen maksatukseen liittyvät tehtävät. Keskushallintoyksikön työntekijämäärä vähenisi tällaisen ratkaisun myötä tuntuvasti, kun esimerkiksi runsaasti työllistävät tietotekniikkaan liittyvät tehtävät jäisivät yksikön toimenkuvan ulkopuolelle.

Näiden toimintojen tuomioistuinlaitosta laajemmalle koko oikeushallintoon suuntautuvien vaikutusten ja välttämättömien yhteistyökysymysten vuoksi tällainen ratkaisu voisi olla tarkoituksenmukaista. Toisaalta järjestelyn haittapuolena saattaisi olla päätösvaltasuhteiden jonkin asteinen hämärtyminen oikeusministeriön ja keskushallintoyksikön välillä, koska mainittujen tehtävien osalta tuomioistuimia koskeva päätöksenteko olisi joka tapauksessa siirrettävä oikeusministeriöltä keskushallintoyksikölle. Etenkin tuomioistuinten tietotekniikan kehittämistä koskevilla päätöksillä ja voimavarojen kohdentamisella on suoria seurauksia tuomioistuinten tuomitsemistoimintaan ja ihmisten oikeusturvan toteutumiseen, joten tietotekniikan hyödyntämistä oikeudenkäynneissä koskeva päätöksenteko olisi joka tapauksessa oltava keskushallintoyksiköllä. Jo nykyisin on tuomioistuimissa esitetty kritiikkiä siitä, että tuomioistuinten atk-järjestelmiä on kehitetty liiallisesti muista näkökulmista kuin pitäen silmällä tehokasta ja tarkoituksenmukaista oikeudenkäyntiä.

6.3.4. Ylimmät oikeudet/hovioikeus hallinnoijina

Tuomioistuinten keskushallintoa olisi mahdollista kehittää myös siihen suuntaan, että nykyisin oikeusministeriön hoitamia keskushallintotehtäviä siirrettäisiin korkeimmalle oikeudelle ja hovioikeuksille yleisten tuomioistuinten osalta ja korkeimmalle hallinto-oikeudelle hallintotuomioistuinten osalta. Nykyisistä oikeusministeriön hoitamista tehtävistä voitaisiin ajatella siirrettäväksi lähinnä tulosohjaukseen liittyvä määrärahojen jakaminen tuomioistuinten kesken. Tällöin oikeusministeriö vastaisi koko tuomioistuinlaitoksen budjetin valmistelusta ja jakaisi sen ainoastaan eri lainkäyttölinjoille tai vaihtoehtoisesti yleisten tuomioistuinten osalta hovioikeuspiirikohtaisesti, jolloin korkeimman oikeuden ei tarvitsisi sekaantua määrärahojen jakamiseen käräjäoikeuksille. Hovioikeudet vastaisivat tulosneuvottelujen käymisestä ja määrärahojen jakamisesta tuomiopiirinsä käräjäoikeuksille. Mallissa erityistuomioistuinten keskushallintotehtävät tulisi ilmeisesti säilyttää joka tapauksessa oikeusministeriöllä.

Myös joitakin muita tehtäviä voitaisiin ajatella siirrettäväksi oikeusministeriöstä ylimpien oikeuksien ja hovioikeuksien tehtäväksi. Ne voisivat esimerkiksi ottaa nykyistä selkeämmin vastuuta tuomioistuinlaitoksen kehittämistehtävistä ja tuomareiden koulutuksen järjestämisestä.

Komitea on esittänyt, että nykyisestä esittelijäjärjestelmästä ylimmissä oikeuksissa luovutaan ja sen sijaan luodaan tuomareita avustava valmisteleva organisaatio (IX.3.). Ylimpien tuomioistuinten valmisteluorganisaatiota voitaisiin myös kehittää siihen suuntaan, että sen puitteissa voitaisiin tehdä kattavia ja laadukkaita tuomioistuinlaitoksen toimintaa koskevia selvityksiä. Tällaisiin projektiluontoisiin tehtäviin voitaisiin ottaa asianomaista aihepiiriä tuntevia juristeja alemmista oikeusasteista tai tutkijoita. Rinnastuskohteena voidaan mainita, että Ranskan ylimmillä tuomioistuimilla on kokonainen jaosto tutkimustoimintaa varten. Tutkimustoimintaan voitaisiin myös yhdistää yhteydenpitoa täydennyskoulutusta tarjoaviin tahoihin. Tutkimusten avulla voitaisiin antaa impulsseja kehittämistyölle ja niiden avulla tuomioistuimilla itsellään olisi mahdollisuus seurata lainkäyttöä muissa tuomioistuimissa, jolloin mahdollisuudet oikeudenkäytön yhtenäisyyteen paranisivat. Järjestelmä tekisi mahdolliseksi sen, että usealla alempien oikeusasteiden valmisteluorganisaatiossa toimivalle olisi mahdollisuus toimia määrääjän ylimmässä oikeudessa. Tutkimustoiminnan järjestämisessä eri tuomioistuimet voisivat tehdä yhteistyötä ja myös resurssit voisivat olla yhteisiä.

Tämän mallin etuna voidaan pitää nykyiseen verrattuna sitä, että hovioikeudet ja korkein hallinto-oikeus joutuisivat ottamaan nykyistä enemmän vastuuta alaistensa tuomioistuinten toiminnan tehokkuudesta ja taloudellisuudesta, millä voisi olla myönteistä vaikutusta käräjäoikeuksien ja hallinto-oikeuksien toiminnan kehittämisessä. Mallissa myös vähenisi tulosohjauksesta oikeusministeriölle nyt aiheutuva kuormitus. Toisaalta oikeusministeriölle jäisi edelleen runsaasti tuomioistuinten keskushallintotehtävä, koska ei voida otaksua, että suurintakaan osaa oikeusministeriön hoitamista keskushallintotehtävistä voitaisiin siirtää ylimpien oikeuksien ja hovioikeuksien tehtäväksi.

Mallissa on siitä koituvien etujen vastapainoksi haittapuolia. Ensinnäkin se olisi nykyistä tai muita malleja ongelmallisempi tuomioistuinten oikeusasteelliseen riippumattomuuden kannalta. Käräjäoikeuksista ja hallintotuomioistuimista tulisi ylemmilleen

tuomioistuimille hallinnollisesti jossain määrin alisteisia tuomioistuimia, mitä ei voida pitää hyvänä kehityssuuntana tuomioistuinten oikeusasteellisen riippumattomuuden kannalta. Toisaalta tämän hallintomallin omaksuminen ei juuri poistaisi nykyisen keskushallintomallin riippumattomuudelle aiheuttamia ongelmia, joten riippumattomuusongelmat saattaisivat vain kasvaa nykyisestä.

Toisaalta keskushallinnon kehittäminen tämän mallin pohjalta edellyttäisi kokonaan uusien hallintotasojen rakentamista nykyisen kaksipuolaisen hallintomallin sijaan ja rinnalle. Joitakin asioita ilmeisesti jouduttaisiin hallinnoimaan jopa neljässä hallintoportaassa. Ylimpiin oikeuksiin ja hovioikeuksiin tulisi jo pelkästään tulosohjausmenettelyn läpiviemiseksi perustaa uusia tämän tehtävän hoitamiseen suunnattuja virkoja. Tällä hetkellä noissa tuomioistuimissa ei ole tulosohjausmenettelyn vaatimia suunnitteluresursseja tai toisaalta muutenkaan tulosohjaukseen erityisesti perehtynyttä henkilöstöä. Voidaan myös arvioida, että tulosohjausprosessi kaikkiaan ei ainakaan kevenisi nykyisestä. Ilmeistä onkin, että hovioikeuksien ja ylimpien oikeuksien varaan osittainkaan rakennettu hallintomalli sitoisi kaikista keskushallintomalleista eniten voimavaroja.

Kaikkiaan tuomioistuinlaitoksen hallintojärjestelmä muodostuisi mallissa varsin pirstaleiseksi ja sekavaksi. Myös vastuukysymykset saattaisivat hämärtyä. Epäselvyyksiä saattaisi syntyä siitä, mitkä ovat ylioikeuksien ja hovioikeuksien päätösvaltuudet missäkin asiassa ja kenellä olisi lopullinen vastuu tehdyistä päätöksistä.

Voidaan myös asettaa kysymys, onko tarkoituksenmukaista kuormittaa tuomioistuimia muilla kuin niiden perustoimialaan kuuluvilla tehtävillä. Tuomioistuinten tehokkaan toiminnan kannalta lähtökohtana lienee oltava, että tuomioistuinten perustehtävänä säilyy mahdollisimman pitkälle tuomitsemistoiminta. Yleishallintotehtävien laajamittainen siirtäminen tuomioistuimille saattaisi vaarantaa niiden selviytymistä lainkäyttötehtävistään.

Keskushallinnon tehtävät kuten resurssihallinto, henkilöstöhallinto, organisaation kehittäminen ja koulutus muodostavat myös tietyllä tavalla jakamattoman kokonaisuuden. Tämän kokonaisuuden pirstominen saattaisi vaikeuttaa paitsi väliportaaseen eli ylimpiin oikeuksiin ja hovioikeuksiin siirrettyjen myös keskusjohtoon jäävien tehtävien hoitamista. Voidaankin esittää vahvoja epäilyjä siitä, tulisivatko keskushallinnolle kuuluvat tehtävät asianmukaisesti, tehokkaasti ja taloudellisesti hoidetuiksi tässä mallissa.

Epäselvää olisi myös, miten tämän mallin puitteissa tuomioistuinlaitoksen tavoitteet asetettaisiin ja luotaisiin niitä koskevat järjestelmät ja mittaamismenetelmät. Malliin olisi myös ilmeisen vaikeaa kytkeä tehokkaat tuomioistuinlaitoksen kehittämisen, tutkimuksen ja johdon tukitoiminnot.

Malli ei vastaisi myöskään yleisiä keskushallinnon kehittämistrendejä ja se olisi ainakin Pohjoismaisesta näkökulmasta varsin ainutlaatuinen järjestely. Tuomioistuinlaitoksen julkikuvankaan kannalta tämän mallin pohjalta toimiessa tuskin saavutettaisiin edistystä.

Toisaalta vaikka tuomioistuinten keskushallintoa ei lähdetäisikään kehittämään tämän mallin pohjalta, tulisi yleisten tuomioistuinten osalta käräjäoikeuksien ja hovioikeuksien ilmeisesti tehdä tulevaisuudessa nykyistä enemmän yhteistyötä voimavarojen

kohdentamisessa hovioikeuspiirin alueella. Jatkossa ylipäätään laajamittaisempi yhteistyö eri tuomioistuinten välillä tuomioistuinlaitoksen kehittämisessä lienee välttämätöntä. Näin voisi tapahtua siitä huolimatta, että tuomioistuinten keskushallintoa ei lähdetäisi kehittämään tämän mallin pohjalta.

6.3.5. Tuomarijohtokunnan perustaminen

Tuomioistuinten keskushallintoa voitaisiin kehittää myös siten, että tuomioistuinlaitosta koskeva periaatetasoinen päätöksenteko eriyttäisiin oikeusministeriöstä erilliselle, tuomarivetoiselle lautakunnalle/hallitukselle/johtokunnalle, mutta tuomioistuinlaitosta koskeva hallinnollinen täytäntöönpano puolestaan jätettäisiin edelleen nykyiseen tapaan oikeusministeriölle. Elimen kokoonpano voisi olla samanlainen kuin edellä on kaavailtu tuomioistuinlaitoksen keskushallintoyksikön johtokunnan kokoonpanoksi.

Malli olisi rakenteellisesti ilmeisen kevyt toteuttaa. Tällainen johtokunta tarvitsisi tuekseen lähinnä monipuolisen asiantuntijoista koostuvan sihteeristön, joka valmistelisi sen päätettäväksi tulevat asiat yhteistyössä oikeusministeriön virkamiesten kanssa. Järjestelyn myötä myös nykyiset tuomioistuinten rakenteelliselle riippumattomuudelle koituvat ongelmat vähenisivät. Tavoitteena oleva tuomareiden vaikutusvallan lisääminen tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon päättävissä elimissä myös lisääntyisi ja tuomioistuinten henkilöstön osallistuminen tuomioistuinlaitoksen kehittämistyöhön olisi paremmin mahdollista.

Mallin rakenteellinen keveys olisi ilmeisesti osin vain näennäistä. Oikeusministeriössä tulisi tässä mallissa olla kutakuinkin se henkilöstö, joka nytkin hoitaa tuomioistuinlaitoksen keskushallintotehtäviä. Tämän lisäksi tarvittaisiin kehittämis-, tutkimus-, ja tuomioistuinten tukemiseen lisähenkilökuntaa, joka tosin voitaisiin sijoittaa tuomarijohtokunnan alaisuuteen, sekä johtokunnalle sihteeristö.

Mallin ongelmana olisi johtokunnan ja oikeusministeriön päätös- ja toimivaltasuhteiden järjestäminen. Ongelmalliseksi muodostuisi, mistä asioista päättäisi oikeusministeriö ja mistä johtokunta ja kuka oikeusministeriössä vastaisi ja valvoisi johtokunnan päätösten täytäntöönpanoa. Kun päätöksiä täytäntöön paneva henkilöstö olisi oikeusministeriössä, seuraisi tästä se, että henkilöstöllä olisi esimiehet kahtaalla. Oikeusministeriössä työskentelevien virkamiesten rooli muodostuisi ongelmalliseksi ja se saattaisi heijastua myös käytännön työskentelyssä.

Johtokunnan työskentelyn tehokkuus voisi näistä syistä olla kyseenalaista ja saattaisi olla vaarana, että johtokunnasta käytännössä muodostuisi pelkästään keskustelufoorumi, jolla tosin sellaisenaankin olisi oma arvonsa, mutta jonka työskentely ei johtaisi konkreettisiin tuloksiin.

Komitean kannanotto

Komitean enemmistö (Arponen, Fredman, Kemppinen, Korkalainen, Peltonen, Tolvanen ja Virkkala) sekä komitean pysyvä asiantuntija Virolainen katsovat, että tuomioistuinlaitoksen keskushallintoa tulisi uudistaa ja kehittää oikeusministeriöstä erillisen keskushallintoyksikkömallin (jakso 6.3.3.) pohjalta. Oikeusministeriöstä erillinen keskushallintoyksikkö mahdollistaisi muita malleja paremmin

tuomioistuinlaitoksen kehittämistyön voimistamisen ja takaisi tuomioistuimille tehokkaan keskushallinnollisen tuen kehittämistyössä. Tuomioistuinlaitoksen kehittämisessä ja tuomioistuinlaitosta koskevassa päätöksenteossa tuomioistuinten henkilöstö olisi hyvin edustettuna, mikä olisi osaltaan turvaamassa henkilöstön sitoutumista kehittämiseen ja mahdollistaisi toisaalta tuomioistuinlaitoksen kehittämisen kokonaisuutena. Malli olisi myös organisatoriselta ja hallinnolliselta rakenteeltaan selkeä, mikä mahdollistaisi tehokkaan ja joustavan hallintotehtävien hoitamisen. Mallin omaksuminen vastaisi keskushallinnon viimeaikaisen kehittämisen suuntaviivoja kotimaassa ja eri maissa – etenkin Pohjoismaissa – viime aikoina tehtyjä tuomioistuinlaitosta koskevia keskushallintouudistuksia. Se ei myöskään oleellisesti poikkeaisi suomalaisen valtionhallinnon keskushallintoperinteestä, minkä vuoksi uuteen keskushallintomalliin siirtymisen käytännön kysymyksiä mietittäessä löytyisi runsaasti esikuvia. Oikeusministeriöstä erillinen tuomioistuinten keskushallinto korostaisi tuomioistuinten riippumattomuutta yhteiskunnassa ja muutoinkin selkiyttäisi tuomioistuinten asemaa yhteiskunnassa. Tämä olisi myönteistä tuomioistuinten julkikuvan ja tuomioistuihin kohtaan tunnettavan luottamuksen kannalta.

Komitean pysyvä asiantuntija Laukkanen yhtyy vähemmistön jäljempänä esitettyyn mielipiteeseen siltä osin kuin se koskee nykyisen oikeushallintojärjestelmän hyvää toimivuutta ja sen tosiasiallista ongelmattomuutta tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta. Hän on kuitenkin sitä mieltä, että ajankohtainen länsimainen kehityskulku on erillisen viranomaisen perustaminen vastaamaan tuomioistuinten keskushallinnosta. Sitä tukee myös valtioneuvoston periaatepäätös muiden kuin valtioneuvoston esikuntatehtävien siirtämisestä pois ministeriöistä (VM 25/97). Erillinen viranomainen voisi kuitenkin olla lautakuntatyypinen, kuten Ranskassa, jolloin se tulee aika lähelle komitean vähemmistön esille ottamaa neuvottelukuntaa, tai se voi olla myös oma virastonsa, kuten Norjassa ja Tanskassa. Laukkanen esittää, että komitea ehdottaisi käynnistettäväksi hankkeen tuomioistuinten keskushallinnon kehittämiseksi ja vasta sen yhteydessä ratkaistaisiin, millaisella viranomaisrakenteella keskushallintotehtävät tulevaisuudessa hoidetaan.

Komitean vähemmistö (Ervasti, Haavisto, Kanninen, Letto-Vanamo, Mäenpää ja Tervahauta) ja komitean pysyvä asiantuntija Välimaa katsovat, etteivät mietinnössä esitetyt lähtökohdat tuomioistuinlaitoksen kehittämiseksi edellytä erillisen keskushallintoviraston perustamista. Kehittämistyö yksittäisissä tuomioistuimissa vaatii onnistuakseen henkilökunnan sitoutumista, tuomioistuinten keskinäisen yhteistyön lisäämistä, laadukasta johtamista sekä nykyistä enemmän voimavaroja kehittämistyölle. Lisäksi tuomioistuimet tarvitsevat kehittämistyössään keskushallinnon tukea. Nykyistä järjestelmää olisikin syytä parantaa siten, että oikeusministeriöön perustettaisiin erityinen tuomioistuinlaitoksen kehittämissyksikkö. Sen tehtävänä olisi seurata ja tutkia tuomioistuinten toimintaa, kehittää menetelmiä tuomioistuinten työn laadun seuraamiseksi sekä tukea tuomioistuinten omaa kehittämistyötä.

Perustelut vähemmistön kannanotolle

Tuomioistuinten riippumattomuuden vuoksi niiden hallinnollinen asema ei voi hallintoa ja kehittämistä koskevissa kysymyksissä olla samanlainen kuin muiden valtion viranomaisten. Riippumattomuus tarkoittaa nimenomaan lainkäytön eli ratkaisutoiminnan riippumattomuutta yksittäisessä asiassa. Tähän vaikuttavat useat tekijät. Keskushallintotehtävät on järjestettävä siten, etteivät ne välittömästi eivätkä myöskään välillisesti horjuta riippumattomuutta. Tässä on otettava huomioon paitsi tosiasiallinen vaikuttaminen tai mahdollisuus vaikuttaa myös se, miten keskushallinnon järjestely koetaan riippumattomuuden kannalta.

Ei ole ilmennyt, että keskushallinnon nykyisellä järjestelyllä olisi vaikutettu tai pyritty vaikuttamaan lainkäyttötoiminnan sisältöön tai välillisestikään vaikutettu yksittäisiin ratkaisuihin. Tästä on erotettava se, että esimerkiksi resurssien määrällä ja jakamisella on vaikutusta asioiden käsittelyn nopeuteen ja niillä voi olla vaikutusta toiminnan yleiseen laatuun. Komitea ei ole myöskään todennut, että tuomioistuimissa asioivat tai muutkaan kokisivat nykyisen keskushallintojärjestelmän ongelmalliseksi tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta. Yleisenä johtopäätöksenä voidaan esittää, että järjestelmämme on myös tuomioistuinten riippumattomuuden näkökulmasta perusteiltaan terveellä ja kestäväällä pohjalla.

Komitean mietintöön sisältyy lukuisia myönteisiä kannanottoja, jotka entisestään vahvistavat tuomioistuinten riippumattomuutta. Lisäksi hiljattain on jo toteutettu tähän tähtääviä uudistuksia kuten tuomareiden uusi nimitysjärjestelmä. Tuomioistuinten riippumattomuuden korostaminen erillisellä virastolla ei tämänkään vuoksi ole tarpeen.

Perustuslaki tai kansainväliset velvoitteet eivät vaadi muuttamaan nykytilaa. Kansainvälinen vertailu osoittaa tosin, että eräissä maissa oikeushallintoa varten on perustettu erillisyyksiköitä. Ilmeisesti kuitenkin valtaosassa maita keskushallinto rakentuu sellaiseen järjestelmään kuin Suomessa on nykyisin tai eräänlaiseen sekajärjestelmään, jossa ovat mukana oikeusministeriö ja eräät suppea-alaiset erityiselimet, joissa tuomioistuimilla on vahva rooli. Tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon järjestäminen riippuu kunkin valtion institutionaalisesta järjestelmästä sekä historiallisista perinteistä.

Mietinnöstä ilmenevistä syistä tuomioistuinten jatkuvaa kehittämistyötä ja tukitoimintoja tulisi arvioida uudesta näkökulmasta. Nykyistä keskushallintoa ja sen toimintatapoja tulisi kehittää voimakkaasti esimerkiksi siten, että ministeriö toimisi verkostoituneemmin tuomioistuinyksiköiden kanssa. Tuomioistuinten kehittämistoiminta tulisi ottaa keskeiseksi toiminta-alueeksi, jolla ministeriö yhdessä tuomioistuinten kanssa etsii uusia tapoja tukea tuomioistuinten omaa kehittämistyötä. Keskushallintoasioiden organisatorisessa järjestelyssä ja käytännön hoitamisessa voidaan oikeusministeriön sisälläkin ottaa huomioon tuomioistuinten erityisasema. Tähän kuuluisi muun ohella, että ainakin osa ministeriön keskushallintotehtäviä hoitavasta henkilökunnasta otettaisiin määrääjäksi tuomioistuimista. Näin voitaisiin pitää yllä yhteyksiä tuomioistuihin ja saada aikaan virkakiertoa.

Ehdotuksemme mukaan oikeusministeriöön pitäisi perustaa erillinen kehittämyksikkö. Tarkoituksena ei olisi muuttaa nykyisiä oikeusministeriön ja tuomioistuinten toimivaltasuhteita. Oikeusministeriössä toimivan yksikön tehtäviä ja voimavaroja tehostettaisiin ja suunnattaisiin aiempaa voimakkaammin tutkimus- ja

kehittämistoimintaan. Korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden tehtävät lainkäyttöjärjestelmän kehittämisessä ja muun muassa koulutuksellisessa yhteistyössä säilyisivät.

Nykyjärjestelmän rakenteet säilyttäen voidaan keskushallintotehtäviä tehostaa huomattavasti pienemmillä organisatorisilla ja hallinnollisilla muutoksilla sekä taloudellisemmin kuin muodostamalla uusi virasto. Käsityksemme mukaan erillisen tuomioistuinkeskusviraston perustaminen olisi valtasuhteiden ja päätöksentekojärjestelmän kannalta ongelmallinen ja voisi muodostua sellaiseksi myös lainkäyttötoiminnan riippumattomuuden kannalta. Ei ole todennäköistä, että tuomioistuinlaitoksen asema ja arvostus Suomessa paranisivat lisäämällä tuomioistuinlaitoksen hallinnollista itsenäisyyttä. Keskusviraston perustamisessa olisi pikemmin vaarana, että tuomioistuinlaitos kehittyisi nykyistä sulkeutuneemmaksi. Se taas ei ole toivottavaa tuomioistuinten arvostuksen ja aseman kannalta. Ensisijaiset keinot tuomioistuinten arvostuksen ja aseman nostamiseksi ovat tuomioistuinten perustyön parantaminen (laadukkaat ratkaisut, reilu prosessi sekä hyvä asiakaspalvelu) eikä erillisen keskushallinnon kehittäminen.

Ehdottamaamme kehittämisvaihtoehtoon voisi lisäksi kuulua neuvottelukunta, joka koostuisi pääosin tuomioistuinten edustajista. Se käsittelisi tuomioistuinlaitoksen kehittämistä ja tuomioistuinten hallinnointia koskevia tärkeimpiä yhteisiä kysymyksiä. Neuvottelukunnalla ei olisi muodollista päätösvaltaa vaan se käsittelisi asioita lausunnonantajana, aloitteentekijänä tai vastaavassa roolissa.

Komitean pysyvän asiantuntijan lausuma mietintöön

Professori **Jyrki Virolainen**

Komitean toimeksiannosta

Asettamispäätöksen mukaan komitean työn lähtökohtana ovat uuden perustuslain peruseriaatteet tuomiovallan käytöstä ja perusoikeusnäkökulma. Sanontaa ”uuden perustuslain periaatteet” on tulkittu komiteassa siten, että asettamispäätös estäisi komiteaa ottamasta kantaa nykyisen tuomioistuinorganisaation eli yleisten tuomioistuimien ja hallintotuomioistuimien yhtenäistämiseen. Tämä tulkinta on mielestäni valitettava, sillä se on estänyt - mielestäni tarpeettomasti - yhden merkittävimmän tuomioistuinlaitoksen pitkän aikavälin kehittämissuunnan selvittämisen.

Suomessa käytössä oleva kaksijakoinen tuomioistuinorganisaatio, jossa tuomioistuimet jaetaan yleisiin tuomioistuihin ja hallintotuomioistuihin, ei ole suinkaan mikään itsestäänselvyys tai tabu, sillä esimerkiksi pohjoismaista Norjassa ja Tanskassa ei ole lainkaan hallintotuomioistuihin ja Ruotsissa on äskettäin tehty perusteltu ehdotus tuomioistuinorganisaation yhtenäistämistä. Ruotsissa hallintotuomareista sekä käräjä- ja hovioikeustuomareista koostunut kaksitoistajäseninen *Framtidsgruppen* on vuonna 2002 ehdottanut tuomioistuinlaitosta koskevassa mietinnössään ”*Så här vill vi ha framtiden, vision för domstolsväsendet*” yleisten tuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten yhtenäistämistä.

Mielestäni Suomessakin olisi syytä ennakkoluulottomasti pohtia kysymystä yleisten tuomioistuinten ja hallintotuomioistuimien yhtenäistämistä ja tämä työ olisi voitu aloittaa sopivasti juuri tuomioistuinlaitoksen kehittämissuunnitelmassa.

Tuomioistuimien julkisuuskuva (XII.6.2.5.)

Komitea on pohtinut tuomioistuimien julkisuuskuvaa XII pääluvun jaksossa 6.2.5., mutta siinä on käsitelty ainoastaan sitä, mikä vaikutus tuomioistuinlaitoksen keskushallinnolla ja sen kehittämissuunnitelmoilla on tuomioistuinlaitoksen julkisuuskuvaan. Yhdyn tuossa jaksossa esitettyihin näkemyksiin. Mielestäni tuomioistuinlaitoksen julkisuuskuvaa ja siihen välittömästi ja välillisesti vaikuttavia tekijöitä olisi kuitenkin ollut syytä pohtia paljon laajemmin. Tuomioistuimien julkisuuskuvan parantaminen olisi ehkä voitu ottaa komitean työn yhdeksi painopistealueeksi.

Tuomioistuimien asema yhteiskunnassa on viimeisten 10-20 vuoden aikana selkeästi muuttunut. Takavuosina tuomioistuimet kuten muutkin viranomaiset nauttivat jonkinlaista auktoriteettiasemaa, mikä ilmeni muun muassa siitä, ettei tuomioistuimen ratkaisuille vaadittu juurikaan perusteluja, vaan uskottiin, että tuomio oli oikea, kun se oli tuomioistuimen antama. Tämä koski erityisesti korkeinta oikeutta. Tuomioistuihin tai niiden ratkaisuihin ei myöskään arvosteltu lehdistössä eikä muutenkaan julkisuudessa. Nykyisin tilanne on aivan toinen: yhteiskuntarakenteen muuttuminen ja ihmisten koulutustason paraneminen ovat johtaneet auktoriteettien murtumiseen ensin politiikassa

sekä sittemmin muun muassa koulu- ja yliopistolaitoksessa, eivätkä auktoriteettiuskon murtumiselta ole välttyneet myöskään julkinen hallinto sekä tuomioistuinlaitos.

Mikään yhteiskunnan instituutio ei nauti enää auktoriteettia pelkästään asemansa perusteella, ei edes kirkko tai oikeuslaitos. Tuomioistuimienkin täytyy omalla toiminnallaan ansaita auktoriteettinsa ja saavuttaa ihmisten luottamus. Oikeusjutun asianosaiset vaativat yhä enemmän tietoa asiansa käsittelystä ja todellista oikeutta osallistua siihen. He eivät ole kiinnostuneita vain jutun lopputuloksesta, vaan haluavat tietää, miksi asiassa päädyttiin tuomiosta ilmenevään lopputulokseen ja mihin ratkaisu itse asiassa perustuu.

Toimintaympäristön muutoksiin kuuluu myös se, että tuomioistuimet ovat julkisuudessa aivan toisella tavoin kuin aikaisemmin. Media ja sen myötä suuri yleisö on kiinnostunut tuomioistuinten ratkaisusta sekä tuomareiden toiminnasta työssä ja sen ulkopuolella. Kuten käytännössä on nähty, esimerkiksi tuomareiden mahdolliset sidonnaisuudet ja sivutoimet sekä heidän kuulumisensa erilaisiin järjestöihin kiinnostavat tiedotusvälineistä ja yleisöä ja vaikuttavat siten tuomioistuinten julkisuuskuvaan. Tuomioistuinlaitoksen keulakuvat, korkein oikeus (KKO) ja korkein hallinto-oikeus (KHO), vaikuttavat paitsi koko tuomioistuinlaitoksen julkisuuskuvaan myös muiden tuomioistuinten yksittäisiin julkisuuskuviin. Myönteinen julkisuuskuva helpottaa, kielteinen puolestaan vaikeuttaa tuomioistuinten toimintaa. Siksi myönteisen julkisuuskuvan luomiseksi kannattaisi tehdä työtä.

Oikeat ja riittävät tiedot tuomioistuinten toiminnasta edesauttavat myönteisen julkisuuskuvan syntymistä. Lisäksi oikeudenkäyntimenettelyn ja tuomioistuinten ja tuomareiden toiminnan tulisi yleensäkin olla mahdollisimman julkista, läpinäkyvää ja avointa. Tuomioiden tulee olla seikkaperäisesti mutta toisaalta ymmärrettävästi perusteltuja. Perusteluissa on pohdittava avoimesti myös lopputulosta vastaan puhuvia seikkoja. Tuomion antamisen jälkeen tuomari ei voi selitellä kannanottojaan vaan tuomion perusteiden tulee ilmetä perusteluista.

Tässä yhteydessä ei ole mahdollisuutta käsitellä yksityiskohtaisesti tuomioistuinten julkisuuskuvaan vaikuttavia tekijöitä. Otan kuitenkin esille yhden kysymyksen, johon tuomioistuimet eivät ole itse voineet vaikuttaa, mutta jolla käsitykseni mukaan on tiettyä psykologista merkitystä. Kysymys on oikeussuojaa antavan elimen *nimestä*.

Tuomioistuinten oikeusistuimia

Nykysuomen sanakirjan mukaan sana ”tuomita” tarkoittaa asian ratkaisemista oikeudenkäynnissä eli tuomion antamista ja sana ”tuomio” riita- tai rikosasiassa annettavaa pääasialliseksi ratkaisua. Sanan ”istuin” taustalla on ajatus mainitun elimen pysyvyydestä; tuomioistuin on vakinainen ja pysyvä eli sellainen elin, jota ei ole valittu ainoastaan määrättyä juttua tai joitakin juttuja varten. Lisäksi tuomioistuimella on määrättyllä paikkakunnalla sijaitseva tila eli istuntopaikka, jossa oikeudenkäynti pidetään. Tämän mukaan tuomioistuin on siten tuomioita antava elin tai viranomainen.

Tuomio on riita-asiassa joko kanteen hyväksyvä tai hylkäävä, rikosasiassa puhutaan taas langettavasta ja sen vastakohtana vapauttavasta tuomiosta. Yleisessä kielenkäytössä sanalla tuomio tarkoitetaan kuitenkin yleensä langettavaa tuomiota. Lisäksi tuomio

rinnastetaan usein rangaistukseen; tässä tarkoituksessa puhutaan esimerkiksi tuomion ”langettamisesta” tai ”sylliseksi” tuomitsemisesta, ”ankarasta” tai ”lievästä” tuomiosta, ”viiden vuoden” tuomiosta jne. ”Laki on kaikille sama, vain tuomiot vaihtelevat”, on yleisesti tunnettu sananparsi, jossa tuomioilla tarkoitettaneen usein juuri langettavan ratkaisun seuraamusta, tavallisesti rangaistusta.

Sana ”tuomioistuin” on saanut edellä mainituista syistä johtuen julkisuudessa paitsi juhlallisen, myös negatiivisen ja jotenkin synkeän merkityksen. Tämä on käsitykseni mukaan osaltaan vaikuttanut negatiivisesti tuomioistuimen julkisuuskuvaan. Tuomioistuimet mielletään kansan keskuudessa herkästi rangaistuksia antaviksi elimiksi. Kuitenkin tuomioistuimessa harjoitettavan toiminnan eli lain- tai oikeudenkäytön tehtävä on *oikeussuojan antaminen*. Kyse on toisin sanoen siitä, että tuomioistuimen puoleen kääntyvä henkilö pääsee asiassa oikeuksiinsa eli saa sen oikeuden, joka hänelle lain ja oikeusjärjestyksen mukaan kuuluu. Tuomioistuin ei ole rangaistuksia jakeleva vaan oikeussuojaa antava elin.

Sanalla tuomioistuin (domstol) on pitkät perinteet. Sekä vuoden 1919 hallitusmuodossa, että Suomen uudessa, vuonna 2000 voimaan tulleessa perustuslaissa puhutaan tuomiovallan käyttämisestä, ja tuomioistuimista sekä ylimmistä tuomioistuimista; kuitenkin PL 9. luvun otsikkona on ”lainkäyttö” ei ”tuomiovallan käyttö”. Tuomioistuin on yleisnimitys, jota käytetään kaikista eriaisteisista ja erilaisista riita-, rikos- ja hallintoasioita ratkaisevista oikeuksista. Kuitenkaan näiden yksittäisten lainkäyttöelinten nimessä esiintyy sana tuomioistuin ainoastaan työtuomioistuimen nimessä. Kaikki muut sekä yleiset tuomioistuimet, hallintotuomioistuimet että erityistuomioistuimet ovat sen sijaan ”oikeuksia”: käräjäoikeus, hovioikeus, korkein oikeus, hallinto-oikeus, korkein hallinto-oikeus, vakuutus-oikeus, markkinaoikeus (aiemmin markkinatuomioistuin) sekä valtakunnanoikeus. Sama pätee esiintyy myös nimikkeissä vankilaoikeus, sota-oikeus ja välimiesoikeus.

Tämä muodollinen näkökohta, mutta erityisesti lainkäytön tehtävä eli oikeussuojan antaminen puoltaisi sitä, että käsite tuomioistuin tulisi korvata lainsäädännössä ja käsitteistössä sanalla *oikeusistuin*. Se kuvaisi paljon paremmin kyseisen elimen tehtävää oikeussuojan antajana kuin sana tuomioistuin. Nykyisin virallisessa käytössä oleva sana tuomiovalta tulisi korvata joko sanalla lainkäyttö tai, mikä olisi mielestäni vielä parempi vaihtoehto, sanalla *oikeudenkäyttö*, sillä oikeusistuimet eivät sovelle ainoastaan kirjoitettua lakia vaan myös muita oikeusnormeja, oikeussääntöjä ja -periaatteita. Yleisten tuomioistuimien asemesta olisi käytettävä termiä yleiset oikeusistuimet, ylimpien tuomioistuimien asemesta käsitettä ylimmät oikeusistuimet jne. - Termejä tuomita, tuomio ja tuomari voitaisiin sen sijaan edelleen käyttää nykyisessä merkityksessä.

Visioimani nimenmuutos edellyttää luonnollisesti ajatustottumusten ja asenteiden muutosta ja kestäisi luultavasti vielä kauan, ennen kuin muutos voisi toteutua. Muutoksen mahdollisuus ja tarpeellisuus on kuitenkin syytä ottaa jo nyt esille ja keskustelun kohteeksi.

Tuomioistuinten riippumattomuus ja puolueettomuus (III.3.)

Perustuslaissa on taattu tuomioistuinten riippumattomuus (PL 3.3 §), mutta siinä ei ole tarkemmin määritelty, mitä riippumattomuudella tarkoitetaan. Mielestäni perustuslakia olisi syytä täsmentää po. suhteessa määrittelemällä riippumattomuuden sisältö. Oleellista riippumattomuudessa on tuomioistuinten itsenäinen harkinta- ja päätösvalta muista viranomaisista ja tahoista. Perustuslaissa olisi mainittava, ettei mikään viranomainen, ei edes eduskunta, saa määrätä, kuinka tuomioistuimen tulee tuomita yksittäisessä tapauksessa tai miten tuomioistuimen muutoin tulee soveltaa oikeussäännöksiä yksittäisessä oikeusjutussa. Viranomaisten ja lainsäätäjän tulee siten kunnioittaa tuomioistuinten itsenäisyyttä eivätkä ne saa yrittää vaikuttaa mielipiteillään yksittäisten tuomioiden sisältöön.

Tämän julkilausuminen perustuslaissa olisi tärkeää muun muassa sen vuoksi, että käytännössä valtioneuvoston jäsenet ja kansanedustajat ovat joissakin tapauksissa kommentoineet julkisuudessa yksittäisiä tuomioistuinten ratkaisuja, arvostelleet niiden oikeellisuutta ja kehottaneet joskus jopa jutun hävinnyttä osapuolta hakemaan muutosta vääränä pitämäänsä ratkaisuun. On selvää, että tällöin ei ole enää kyse oikeuskäytännön yleisestä arvioinnista, joka on sallittua myös poliitikoille, vaan pyrkimyksestä vaikuttaa yksittäisen oikeusjutun ratkaisuun. Tältä keskeneräisten oikeusjuttujen kommentointi ja arvostelu ainakin helposti näyttää asianosaisten ja suuren yleisön silmissä, ja se on asiassa olennaista.

Poliitikkojen ja viranomaisten tulisi siten kunnioittaa tuomioistuinten itsenäistä lainsoveltamisvaltaa ja olla kommentoimatta yksittäisiä oikeusjuttuja. Toisaalta tuomioistuinten ja tuomareiden tulisi pysytellä omissa tehtävissään. Esimerkiksi tapa, jolla jotkut ylioikeustuomarit osallistuivat vuoden 2003 hovioikeusuudistuksen (HE 91/2002 vp) yhteydessä oikeusministerin ja joidenkin lakivaliokunnan jäsenten kanssa järjestettyyn salaiseen neuvonpitoon koskien hovioikeuden uusien seulontasäännösten (OK 26:2) soveltamista ja tulkintaa jo ennen kuin lakiesitystä oli edes lopullisesti käsitelty ja hyväksytty eduskunnan täysistunnossa, on minusta tuomioistuimen riippumattomuuden ja valtiovallan kolmijaon kannalta hyvin arveluttavaa. Toinen tässä yhteydessä huomioon otettava seikka koskee ylimpien oikeuksien jäsenten osallistumista asiantuntijoina lainvalmisteluun ja lain säätämiseen. Tuomareita voidaan kyllä kuulla asiantuntijoina lakien valmistelussa ja eduskuntakäsittelyssä, mutta suomalainen käytäntö, jossa etenkin ylimpien oikeuksien tuomarit osallistuvat runsaslukuisesti ja jatkuvasti yksityiskohtaisiin lainsäädäntöhankkeisiin, on minusta problemaattinen, sillä siitä voi syntyä tuomarille tiettyjä tulkinnanvaraisia säännöksiä koskeva puolueettomuuden vaarantava ennakkokäsitys. – Viittaan kummankin edellä mainitun kysymyksen osalta lähemmin Oikeus-lehden numerossa 2/2003 julkaistuun artikkeliini.

Myös tuomareiden sivutoimet ja taloudelliset sidonnaisuudet saattavat helposti vaarantaa tuomioistuimen puolueettomuuskuvan yleisön silmissä. Olen ollut ja olen edelleen sitä mieltä, että ylimpien tuomioistuinten tuomareilta tulisi evätä oikeus toimia välimiehinä ja etteivät tuomarit saisi kuulua vapaamuurareihin tai muihin vastaavanlaisiin järjestöihin.

Luottamus tuomioistuimiin (III.6.)

Ihmisten luottamus tuomioistuimiin on mietinnössä selostettujen kyselytutkimusten mukaan vähentynyt, vaikka se onkin hyvää eurooppalaista keskitasoa. Huolestuttavaa on erityisesti se, että niiden ihmisten luottamus, joilla on *omakohtaisia kokemuksia* tuomioistuimien toiminnasta, on alhaisempi kuin niiden, joilla ei tällaisia kokemuksia ole. Toisena erityisen huolestuttavana piirteenä on mainittava niiden vastaajien suuri määrä, jotka eivät usko *yhdenvertaisuuden* toteutuvan tuomioistuimissa. Kansalaisten vähentyneestä luottamuksesta tuomioistuinten toimintaa kohtaan kertoo osaltaan myös se, että kaikista viranomaisista juuri tuomioistuimet ovat olleet kantelutilastojen kärkipäässä ja useina viime vuosina oikeuskanslerille ja oikeusasiamiehille on kanneltu kaikista viranomaisista eniten tuomioistuinten ratkaisuksista ja menettelystä. Vaikka näistä kanteluista vain harvat johtavat toimenpiteisiin, osoittaa jo kantelujen suuri määrä epäluottamuksen olemassaoloa ja sitä, ettei oikeudenkäyntiä ole koettu oikeudenmukaiseksi. Suomalaisten tuomioistuinten ratkaisuksista ja menettelystä valitetaan ahkerasti myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen, joka on antanut Suomelle useita langettavia tuomioita.

Suomessa muutoksenhakufrekvenssi alioikeudesta hovioikeuteen on korkeampi kuin esimerkiksi muissa pohjoismaissa, mikä kertoo siitä, että luottamus ratkaisujen oikeellisuuteen ei ole kovin suuri. Esimerkiksi käräjäoikeuden tuomioon päätyneissä ns. laajoissa riita-asioissa muutoksenhakuprosentti oli vuonna 2001 koko maassa 46,6 %. Usein väitetään, että suurin osa valituksista olisi täysin turhia ja perusteettomia, mutta tilastojen valossa tämä väite ei pidä paikkaansa. Hovioikeudet nimittäin myös muuttavat alioikeuden ratkaisuja useammin kuin ylioikeudet muissa pohjoismaissa, vähänkin laajemmissa ja vaikeammassa jutuissa muutosprosentti on huomattavan korkea. Vuonna 2000 hovioikeudet muuttivat käräjäoikeuden ratkaisun lopputulosta tai perusteluja yhteensä 45 %:ssa asioista, ja hovioikeuden pääkäsittelyssä ratkaisuihin jutuissa lopputulosta muutettiin selvästi useammin kuin kirjallisessa esittelymenettelyssä ratkaistuissa jutuissa.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan vuosiraportin 2003 liitteenä olevan tutkimuksen (Laitinen ym. 2003) mukaan hallinto-oikeuksissa asioiden ihmisten luottamus hallinto-oikeuksiin on heikko. Ihmiset eivät koe hallinto-oikeuksia puolueettomiksi tuomioistuimiksi eivätkä näytä pitävän hallintolainkäyttöä kovin oikeudenmukaisena. Neuvottelukunta pitää tutkimustulosta huolestuttavana.

Transparency Internationalin lokakuun alussa 2003 julkaiseman raportin mukaan Suomi on maailman 133 tutkitusta maasta korruptoimattomin. Kuitenkin luottamus Suomen *tuomioistuinlaitoksen korruptoitumattomuuteen* näyttää saman järjestön heinäkuussa 2003 julkaiseman raportin mukaan yllättävän vähäiseltä.¹ Kansallisesti sitä heikompi instituutio oli vain puoluejärjestelmä, jonka valitsi korruption poistamisen kohteeksi 38 % suomalaisista vastaajista. Seuraavalla sijalla korruptiopoistolista olivatkin siten tuomioistuimet, jotka valitsi 28 % vastaajista, ja sitä seuraavalla liiketoiminnan lupajärjestelmä (9,5 %), poliisin korruptoituneisuutta epäili vain 4,2 % vastaajista. Kansainvälisessä vertailussa, johon osallistui 44 maata, tuomioistuinlaitoksen

¹ Tutkimuksessa kysyttiin yli 30 000 henkilöltä 44 maassa: ”Jos teillä olisi taikasauva, jolla voisitte poistaa korruption jostakin seuraavista instituutioista, niin mikä olisi teidän ensisijainen valintanne”? Valittavana oli 11 yleistä instituutiota ja tarkemmin määrittelemätön ryhmä ”muut”.

korruptoitumattomuuteen luotettiin Suomea vähemmän vain Perussa, Indonesiassa ja Kamerunissa. Muissa pohjoismaissa vastaava tuomioistuimien osuus korruptioepäilyistä oli Tanskassa 16,3 %, Norjassa 12,3 % ja Ruotsissa 16,25 %.

Nämä luvut antavat aiheen tiettyyn huolestuneisuuteen. Jatkossa tuomioistuimien luottamustutkimuksia tehtäessä olisi mielestäni pyrittävä tarkemmin kartoittamaan epäluottamuksen syitä ja selvittämään, mihin tuomioistuihin suomalaiset luottavat eniten ja mihin vähiten ja minkä vuoksi.

Lautamiesjärjestelmän kehittäminen (VI.4.2.4.)

Lautamiesten osallistumistiheyttä käräjäoikeuksien toimintaan tulisi vähentää. Tämä asetettiin tavoitteeksi jo alioikeuksien yhtenäistämisen yhteydessä, mutta tavoite ei ole toteutunut toivotulla tavalla. Mielestäni sama henkilö voisi toimia lautamiehenä enintään kaksi nelivuotiskautta niin, että toinen nelivuotiskausi tulisi kysymykseen vasta sitten kun ensimmäisen kauden päättymisestä on kulunut vähintään neljä vuotta. Tämä ehkäisi lautamiesten ”leipääntymistä” ja samaistumista tehtävässään ammattituomareihin. Kyseisellä uudistuksella päästäisiin myös siihen tavoitteeseen, että entistä useammat kansalaiset voisivat toimia maallikkojäseninä.

Herastuomarin arvonimen myöntämisestä tulisi luopua. Tämän arvonimen myöntämiselle ei ole enää pitkiin aikoihin ja etenkin alioikeuksien yhtenäistämisen yhteydessä lautamiesjärjestelmässä tapahtuneiden muutosten jälkeen ollut perusteita.

Prosessimenettelyn koettu oikeudenmukaisuus (VI.4.3.)

Mietinnön VI pääluvun jaksossa 4.3. käsitellään menettelyn koetun oikeudenmukaisuuden lisäämistä; samaa asiaa on käsitelty alustavasti jo III pääluvun 7. jaksossa otsikolla ”Kaksi näkökulmaa oikeudenkäyntimenettelyihin”. Menettelyllinen oikeudenmukaisuus eli *procedural justice* on tärkeä asia ja olen sen vuoksi myös itse oppikirjoissani korostanut sen merkitystä yhtenä prosessin johtotähtenä tarkoituksenmukaisuuden (menettelyn varmuus, joutuisuus, kohtuuhintaisuus) rinnalla.

Minusta on kuitenkin hieman liian idealistista korostaa nimenomaan menettelyn *koetun* oikeudenmukaisuuden merkitystä ja erityisesti sitä, että oikeusjutun asianosaisille itse menettely olisi tärkeintä, ei niinkään jutun lopputulos. Tutkimuksissa, joihin mietinnössä tässä yhteydessä yleisesti viitataan, ei ole kyse Suomessa tai muissa pohjoismaissa tehdyistä tutkimuksista, vaan monessa suhteessa toisenlaisissa oikeuskulttuureissa suoritetuista kysely- ja haastattelututkimuksista, jotka koskevat sitä paitsi useimmiten yksinomaan riita-asioiden käsittelyä. Voidaanko näitä tutkimustuloksia ja niihin perustuvia suosituksia käyttää suoraan esikuvina ja malleina suomalaisessa lainkäytössä ja myös rikosprosessissa, jossa vastaajan velvollisuutena ei ole millään tavalla myötävaikuttaa asian selvittämiseen, on minusta ainakin joiltakin osin hieman kyseenalaista, eikä sitä koskevia selvityksiä ole meillä juurikaan tehty.

Esimerkiksi väite siitä, että menettelyn oikeudenmukaisuus sellaisenaan justifioisi ja asianosaisten silmissä legitimoisi tuomion oikeellisuuden, vaikuttaa liioitellulta, sillä johdonmukaisesti ajatellen tämä merkitsisi sitä, ettei tuomarin tarvitsisi perustella

ratkaisuaan joko lainkaan tai ei ainakaan yksityiskohtaisesti. Tällainen väite, jota mietinnössä ei tosin esitetä, mutta joka mietinnössä viitatuissa tutkimuksissa yleensä tehdään, on ymmärrettävä maissa, joissa maallikot (jury) ratkaisevat yksin jutun näyttökysymyksen, jolloin perusteluja ei esitetä. Suomessa ratkaisun oikeellisuus sitä vastoin on justifioitava nimenomaan perusteluilla. Toisin sanoen menettelyn oikeudenmukaisuus ei riitä vaan ratkaisu täytyy myös perustella. Olipa menettely kuinka oikeudenmukaista tai sellaiseksi koettua tahansa, ei jutun hävinnyt osapuoli useinkaan voi pelkästään tällä perusteella luottaa siihen, että tuomio on tai sen ”täytyy olla” oikea ja kohtuullinen. Jotta jutun hävinnyt osapuoli voisi kontrolloida ratkaisun oikeellisuutta, tulee tuomio olla asianmukaisesti perusteltu. Perustelut ovat tärkeitä myös tuomarin itsekontrollin takia: jollei perusteluja vaadittaisi, lisääntyisi tuomarin intuition merkitys ratkaisevasti, mikä heikentäisi oikeaan ratkaisuun pääsemistä.

Minusta suomalaista lainkäyttöä ajatellen riittäisi hyvin korostaa menettelyn oikeudenmukaisuutta ilman siihen liitettävää ”koetun” vaatimusta myös siksi, että suomalaisissa tuomioistuimissa rikotaan edelleen yllättävän usein juuri oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin peruselementtejä. Tämä ilmenee muun muassa ylimpien oikeuksien ennakkopäätöksistä, laillisuusvalvojien (oikeuskansleri ja oikeusasiamies) kertomuksista sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Suomelle antamista langettavista tuomioista. Näihin perusoikeuksiin kuuluvat muun muassa perustuslain 21 §:n 2 momentissa mainitut asianosaisten kuuleminen, oikeudenkäynnin julkisuus ja äsken jo mainitsemani päätösten perusteleminen. Lisäksi asianosaisten ja todistajien ihmisarvoisessa kohtelussa esiintyy usein puutteita, eivätkä oikeudenkäynnissä pääse aina toteutumaan myöskään perustuslaissa turvatut asianosaisten tai todistajien kielelliset oikeudet. Jos menettely ei täytä normatiivista oikeudenmukaisuuden vaatimusta, on vaikea ajatella, että asianosaisten voisivat myöskään kokea sitä oikeudenmukaiseksi.

Edellä lausuttu ei tarkoita sitä, että haluaisin vähätellä oikeudenkäynnin vuorovaikutuksellisuuden kehittämistä prosessin eri osapuolten (ml. tuomarit) kesken. Kannatan sitä, että asianosaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia lisätään kaikkien prosessilajien osalta. Tämä edellyttää Suomessa erityisesti hallintolainkäytön kehittämistä. Tiukasti tulkittuna vaatimus menettelyn koetusta oikeudenmukaisuudesta johtaisi siihen, että hallintoprosessi tulisi ainakin hallinto-oikeuksissa muuttaa nykyisenkaltaisesta kirjallisesta menettelystä pääsääntöisesti suulliseksi prosessiksi, sillä ketäpä puhtaasti kirjelmien vaihtoon ja kirjalliseen selvitykseen perustuva asian käsittely voisi vakuuttaa oikeudenmukaisuudellaan. Kirjallisessa prosessissa ratkaisun perusteluilla on ensiarvoisen tärkeä merkitys.

Oikeudenkäynnin joutuisuuden turvaaminen (VI.4.4.)

Mielestäni mietinnön kannanoton kohdissa b ja c ehdotetut keinot ovat toki oikeansuuntaisia, mutta eivät riittäviä turvaamaan oikeudenkäynnin joutuisuuden toteutumista. Tuomioistuimen laatima arvio käsittelyn tulevasta *aikataulusta* (OK 5:18.2) ei ole sitova eikä sen muuttamiseen ole estettä. Kun laissa ei ole annettu minkäänlaisia suuntavia aikataulurajoja siitä, kuinka monta päivää tai viikkoa jutun käsittely saa kauintaan kestää, saatetaan aikatauluarvio tehdä jo alun perin liian varovaiseksi, mikä johtaa käsittelyn pitkittymiseen. Myöskään asian julistaminen etukäteen kiireelliseksi, jota koskevan hallituksen esityksen eduskunta vuonna 2002 hylkäsi (HE 190/2002 ja

LaVM 30/2002), ei välttämättä takaa sitä, että asia käsiteltäisiin kiireellisesti varsinkaan, jos käy niin, kuten olisi odotettavissa, että jutun kiirehtimistä koskevia vaatimuksia tehdään usein ja hyväksytään runsaasti. Lisäksi on otettava huomioon, että niiden juttujen käsittely, joissa asianosaiset eivät ole esittäneet kiireellisyysvaatimusta, saattaisi pidentyä entisestään sen takia, että toiset asiat käsitellään kiireellisesti. Ilman nimenomaista pyyntöäkin on selvää, että asianosaiset haluaisivat lähestulkoon aina, että heidän juttunsa käsitellään mahdollisimman joutuisasti.

Eräissä maissa asian käsittelyä on pyritty jouduttamaan siihen, että tuomioistuin määrää jutun laadusta riippuen heti valmistelun alettua ajan, jonka kuluessa tuomio annetaan. Iso-Britanniassa tuomio on annettava vähäisissä riitajutuissa (*small claims track*) neljän viikon kuluessa jutun vireilletulosta ja poikkeustapauksissa viimeistään kahdeksan viikon kuluessa ja muissa nopeutetun menettelytavan mukaan käsiteltävissä jutuissa (*fast track*) viimeistään 30 viikon kuluessa. Laajaa menettelyä edellyttävissä jutuissa (*multi-track*) tuomari laatii aikataulun jutun laajuuden ja vaikeusasteen perusteella. Tuomari voi muuttaa vahvistettua aikataulua vain asianosaisen esittämästä perustellusta syystä. Iso-Britannian erilaisiin ”käsittelyputkiin” perustuva järjestelmä on tehokkaampi kuin suomalainen aikataulujärjestely, jossa tuomarilla on jutun laatuun katsomatta vapaa harkintavalta aikatauluarvion laatimisessa.

Tuomioistuimelle voitaisiin antaa laissa oikeus määrätä yksittäisten prosessitoimien osalta aika, jonka kuluessa prosessitoimeen on ryhdyttävä tai se saa enintään kestää. Tuomioistuimen pitäisi voida määrätä esimerkiksi aika (esim. 5 tai 30 minuuttia), jonka asianajaja tai syyttäjä saa käyttää asiaesittelyyn tai loppupuheenvuoron (pledeerauksen) pitämiseen.

Riita-asioiden valmistelu kestää Suomessa usein kohtuuttoman kauan. Varsin tavallista on ollut, että vähänkin vaikeammassa tai laajemmassa jutussa kirjallinen valmistelu vie paljon aikaa, kun asianosaiset tai heidän asiamiehensä haluavat jättää useita kirjelmiä tai lausumia. Valmistelua johtava tuomari ei aina välitä esittää lausumapyynnössä niitä kysymyksiä, joista asianosaisen olisi nimenomaan lausuttava. Laajan kirjelmien vaihdon jälkeen siirrytään suulliseen valmisteluun, jossa usein käydään uudelleen läpi kirjallisessa valmistelussa jo esitettyä aineistoa. Käytännössä asian ajaminen aloitetaan jo valmistelussa, vaikka valmistelussa tulisi lain mukaan ainoastaan kartoittaa, mitä aineistoa jutussa tullaan esittämään. Suullinen valmistelu on usein liian laaja, sillä siihen voidaan käyttää useita istuntoja. Myös pääkäsittelyissä olisi käytännössä paljon tehostamisen ja lyhentämisen varaa sekä käräjäoikeudessa että hovioikeudessa.

Syynä valmistelun hitauteen on usein se, että asianosaisten asiamiehet eivät perehdy juttuun riittävän huolellisesti ja valmistele asiaa keskenään ennen jutun vireillepanoa, vaikka asianajajilla on Hyvää asianajotapaa koskevien ohjeiden (41.1 §) mukaan siihen nimenomainen velvollisuus. Asiamies ei aina etukäteen selvitä esimerkiksi sitä, mihin seikkoihin hän voisi perustaa vaatimuksensa tai mitä todisteita asiaan olisi saatavissa taikka onko jutulla ylipäätään menestymisen mahdollisuuksia. Juttu toisin sanoen tuodaan oikeuteen ilman riittävää etukäteisvalmistelua. Valmistelua johtavan tuomarin prosessinjohto on usein liian passiivista, mistä seuraa, että jutun valmistelu ajelehtii ilman suunnitelmallisuutta ja kontrollia kohti pääkäsittelyä.

Tuomarin prosessinjohtoa koskevat säännökset ovat nykyisin riittävät ja mahdollistavat aktiivisen ja asianmukaisen prosessinjohtoon. OK valmistelua koskevaan 5 lukuun tulisi

sen sijaan ottaa säännökset, jotka velvoittavat asianosaisen ja hänen asiamiehensä perehtymään asiaan ja valmistelemaan asiaa vastapuolen kanssa jo ennen asian vireilletuloa oikeudessa.

Yhtenä yksityiskohtana, jolla riita-asian käsittelyä voitaisiin jouduttaa ja tehostaa, on syytä mainita asiakirjan (kirjallisen todisteen) esittämis- eli ns. editiovelvollisuutta koskevat säännökset. Asianosaisella tulisi olla oikeus vaatia vastapuolensa hallussa olevan kirjallisen todisteen esittämistä jo ennen asian vireilletuloa, sillä tuolloin hänellä olisi paremmat mahdollisuudet perehtyä juttuun ja valmistella sitä. Lisäksi editiovelvollisuuteen liittyvää asiakirjan yksilöimisvelvollisuutta olisi lievennettävä siten, että pelkästään asiakirjan lajin tai sen todistusteeman ilmoittaminen riittäisi asiakirjan ilmoitus- ja editiovelvollisuuden syntymiseksi. Voimassa olevan lain mukaan asianosaisen pitää yksilöidä esitettäväksi vaatimansa kirjallinen todiste tai esine, mutta käytännössä asianosaisella ei useinkaan ole riittäviä tietoja asiakirjan yksilöimiseksi, jolloin kenties ratkaisevassa asemassa oleva kirjallinen todiste jää oikeudenkäynnissä esittämättä.

Lakiin tulisi ottaa lisäksi säännökset, joiden nojalla asianosaisella on oikeus kannella tuomioistuimen käsittelyn viivyttämistä tarkoittavasta menettelystä tai laiminlyönnistä ylemmälle tuomioistuimelle. Jos oikeudenkäynnin kokonaiskesto ylittää kohtuullisen ajan, tulisi asianosaisella olla oikeus vaatia valtiolta kohtuullista korvausta ratkaisun viipymisestä aiheutuneesta aineettomasta vahingosta. Ratkaisun kohtuuton viipyminen tulisi ottaa huomioon myös rangaistuksen mittaamisessa rangaistusta alentavana perusteena ja selvissä tapauksissa tuomitsemattajättämisen perusteena.

Rikosasioissa sattuu yllättävän usein, kuten oikeuskanslerin, oikeusasiamiehen ja valtakunnansyyttäjän vuosittain antamista lukuisista kantelupäätöksistä ilmenee, että esitutkinta tai/ja syyteharkinta on kestänyt niin kauan, että rikoksen syyteoikeus on joko jo vanhentunut tai kohta vanhenemassa ennen kuin syyte on ennätetty nostaa. Tällöin asianomistaja menettää oikeuden käyttää toissijaista syyteoikeuttaan. Jotta näin ei pääsisi tapahtumaan sen takia, että esitutkintaa tai syyteharkintaa on aiheettomasti viivytetty, tulisi lakiin ottaa säännökset, joiden mukaan rikosasian asianosaisella on oikeus kannella esitutkinnan tai syyteharkinnan viipymisestä käräjäoikeudelle.

Oikeudenkäyntimenettelyn joustavoittaminen ja keventäminen (VI.4.5.)

Kannatan asianosaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien laajentamista ja jutun laatuun perustuvaa menettelyn joustavoittamista eli erilaisten ns. käsittelyputkien käyttöön ottamista. Laajoissa riita-asioissa menettely ei kuitenkaan mielestäni säädöstasolla kaipaa lisäjoustoa huomioon ottaen vuoden 2003 alussa voimaan tulleen siviiliprosessin tarkistuksen yhteydessä tapahtuneet muutokset. Menettelyn lisäjoustavoittaminen voisi johtaa siihen, että käytännöt kehittyisivät epäyhtenäisiksi eri tuomioistuinten välillä ja jopa tuomarikohtaiset erot saattaisivat korostua liiaksi. Epävarmuus menettelytavoista vaikeuttaisi asianosaisten ja asianajajien valmistautumista juttuun ja asian ajamista. Koulutuksen ja tuomioistuinten laatuhankeiden avulla tulisi sen sijaan pyrkiä käytännössä siihen, että prosessi olisi osapuolille mahdollisimman helppo, avoin ja vuorovaikutuksellinen ja että jutun osapuolilla on mahdollisuudet vaikuttaa prosessiin ja asian käsittelyjärjestykseen. Menettelyn yhteydessä tapahtuvalla

informatiivisen prosessin johdon avulla tulisi pyrkiä siihen, ettei menettely ja jutun lopputulos olisi asianosaisille täysin yllätyksellinen.

Rikosprosessin keventäminen ja joustavoittamista pohditaan rikosprosessin tarkistamista varten asetetussa työryhmässä, joka jättää mietintönsä lähiaikoina. Lisäksi rikosprosessin joutuisuutta ja joustavoittamista pohditaan kahdessa ketjuhankkeeksi nimetyssä työryhmässä.

Uuden teknologian tarjoamien kehittämismahdollisuuksien käytön ja kokeilun osalta yhdyntä mietinnössä esitettyyn kannanottoon.

Mielestäni lakiin ei ole tarpeen ottaa jaksossa 4.5. esitetyn kannanoton viimeisessä kappaleessa esitettyä yksikertaisia menettelymuotoja koskevia säännöksiä, joilla voitaisiin käsitellä ilmeisen perusteettomia vaatimuksia. Sellaisia säännöksiä on nimittäin laissa jo nyt yllin kyllin. Riita-asiassa kanne ja rikosasiassa asianomistajan yksin nostama syyte voidaan hylätä välittömästi tuomiolla, jos kantajan tai asianomistajan vaatimus on selvästi perusteeton (OK 5:6.2 ja ROL 7:5.2), hovioikeus voi seuloa selvästi perusteettoman valituksen jatkokäsittelystä heti valituksen saavuttua hovioikeuteen (OK 26:2) ja korkein oikeus voi evätä ja se käytännössä myös epää pyydetyn valitusluvan (OK 30:3) noin 90 prosentissa hakemuksista ilman, että päätöstä perustellaan millään tavalla. Myöskään hallintolainkäytössä ei puutu menettelysäännöksiä ilmeisen perusteettomien valitusten tai hakemusten hylkäämiseksi välittömästi. Sen sijaan voi olla aihetta siihen, että selvästi perusteeton ylimääräistä muutoksenhakua koskeva hakemus voidaan käsitellä viiden jäsenen kokoonpanon asemesta joko kolmen tai yhden jäsenen kokoonpanossa, mutta sitä tarkoittava lainsäädäntö on jo korkeimman oikeuden osalta valmisteilla (ks. muutoksenhakutoimikunnan jatkomietintö, KM 2002:8).

Minun mielestäni selvästi perusteettomien vaatimusten tehokkaiden torjumiskeinojen pohtimisen sijasta tulisi miettiä pikemminkin sitä, miksi asianosaiset ja ihmiset yleensä kokevat ns. perusteettomilta vaikuttavissa tapauksissa itse oikeusturvansa loukatuksi, miksi he toistuvasti valittavat tai kantelevat tai hakevat purkua aina ylimpään oikeusasteeseen saakka, miksi ylimmille laillisuusvalvojille eli oikeuskanslerille ja oikeusasiamiehelle kannellaan eniten juuri tuomioistuinten ratkaisuksista ja menettelystä, miksi suomalaisten tuomioistuinten ratkaisuksista ja menettelystä valitetaan usein Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen jne. Vaikka selvästi suurin osa näistä valituksista ja kanteluista ei johdakaan mihinkään toimenpiteisiin ja niitä siten voidaan pitää perusteettomina, kertoo valitusten ja kantelujen määrä, että ihmiset varsin usein pettyvät oikeusturvaodotuksissaan eivätkä luota tuomioistuimiin. On helppo säätää laissa uusia valituskieltoja, rajoituksia ja säännöksiä, joilla perusteettomina pidettävät valitukset ja kantelut voidaan jättää nopeasti tutkimatta tai hylätä, jotta tuomioistuinten työ kevenisi ja helpottuisi. Tällaiset kiellot ja rajoitukset eivät kuitenkaan poista todellisia ongelmia, jotka liittyvät yleensä aina siihen, että valittajat ja kantelijat eivät koe saaneensa oikeusturvaa eivätkä pidä tuomioistuinten ratkaisua tai menettelyä oikeudenmukaisena.

Yksinkertaistettu riita-asioiden menettely (VI.4.6.)

Minunkaan mielestäni Suomessa ei ole tarvetta uudelle yksinkertaistetulle riitaprosessille kun otetaan huomioon myös se, että riidatonta saatavaa koskevat asiat siirrettäisiin ulosottomiehen ratkaistaviksi. Intressiltään vähäisten (riitaisten) riita-asioiden

käsittelyaikojen osalta viittaa kuitenkin siihen, mitä olen edellä lausunut oikeudenkäyntimenettelyn joutuisuuden edistämisestä.

Oikeudenkäyntikulut ja niiden korvausvastuu (VI.4.6.)

Komitea on tarkastellut oikeudenkäyntikuluvastuuta ainoastaan edellä mainittujen, intressiltään vähäisten riita-asioiden osalta. Mielestäni kysymystä oikeudenkäyntikuluista ja niiden korvausvastuusta olisi ollut syytä tarkastella laajemmin, sillä yksi merkittävä epäkohta nykyisessä riitaprosessissa on juuri sen kalleus, joka ilmenee ennen muuta asiamiesten ja avustajien palkkioiden kasvuna. Yksityishenkilön osalta prosessikynnyksen on katsottu nousseen liian korkealle sen vuoksi, että hänellä on oikeusjutussa riski joutua vastapuolen oikeudenkäyntikulujen maksumieheksi; pääsäännön mukaan jutun hävinneen asianosaisen tulee korvata voittaneen osapuolen oikeudenkäyntikulut.

Oikeusjutun hävinneen osapuolen kuluriskillä on kuitenkin järkevä perusta, sillä täysin kustannusriskitön oikeudenkäynti johtaisi siihen, etteivät ihmiset juurikaan yrittäisi pyrkiä sovintoon. Oikeudenkäyntiin voitaisiin viedä myös aiheettomia juttuja, jutussa esitettäisiin perusteettomia väitteitä jne. Asianosaisen kuluriskiä ja samalla prosessikynnystä voidaan kuitenkin alentaa huolehtimalla siitä, ettei oikeudenkäynti muodostu kustannuksiltaan kohtuuttoman kalliiksi.

Oikeudenkäyntikuluista selvästi suurin osa muodostuu asiamiesten ja avustajien palkkioista. Asiamiesten ja avustajien laskutus perustuu suurimmaksi osaksi tuntiveloitukseen. Asianajajien tuntipalkkiotaksat eivät ole merkittävästi nousseet; vuonna 2003 asianajaja laskutti tuomioistuinasioissa keskimäärin 131 euroa tunnilta. Asianajajien juttukohtainen laskutus on kuitenkin kasvanut ilman jäljempänä mainittua arvonlisäveroakin selvästi. Tämä johtuu siitä, että se työtuntimäärä, joka asianajajilta ilmoituksensa mukaan keskimäärin kuluu oikeusjutun hoitamiseen, on kohonnut esimerkiksi riita-asioissa vuonna 1993 voimaan tulleen oikeudenkäyntimenettelyä koskevan uudistuksen jälkeen tuntuvasti.

Kuten edellä olen todennut, perussyy oikeusjutun hoitamiseen tarvittavan työtuntimäärän kasvuun ei kuitenkaan ole oikeudenkäyntimenettelyä koskevissa säännöksissä ja menettelyn monimutkaisuudessa vaan siinä, etteivät asianajajat ja tuomarit sovelta lakia sen tavoitteiden ja lain tarjoamien mahdollisuuksien mukaisesti. Esimerkiksi riita-asian valmistelua edellä kaavailemallani tavalla tehostamalla ja jouduttamalla säästettäisiin luonnollisesti asianajopalkkioissa ja oikeudenkäyntikuluissa.

Toinen syy asianajopalkkioiden kasvuun on juuri mainittu tuntilaskutusjärjestelmä. Se on ymmärrettävistä syistä johtuen omiaan pidentämään oikeusjutun hoitamiseen käytettävää aikaa ja korottamaan veloitettavien tuntien määrää. Tuntilaskutus on ongelmallinen monessa suhteessa. Asianajotoimistoilla on oltava maksuluettelo tai muu selvitys kuluttajalta neuvontapalveluista ja asian ajamisesta perittävien maksujen määräytymisperusteista. Asiakkaalla on siten mahdollisuus vertailla etukäteen asianajotoimistojen laskutusperusteita. Esimerkiksi pääkaupunkiseudulla, jossa on yli kaksisataa asianajotoimistoa, kuluttajalta ei kuitenkaan voida kohtuudella edellyttää, että hän ottaisi selvää edes muutaman kymmenen eri toimiston palkkiotaksoista. Lisäksi

asianosaisen on hyvin vaikea tai kenties mahdotonta etukäteen arvioida, kuinka monta tuntia asiamieheltä kuluisi hänen juttunsa hoitamiseen kaikkine toimenpiteineen.

Mielestäni asiamiesten ja avustajien tunti-laskutukseen perustuva veloitus olisi lopetettava oikeudenkäyntiasioissa. Sen sijasta olisi otettava käyttöön asiatyypin, riidanalaisen intressin raha-arvon ja asian vaikeusasteen mukaan taksoitettu toimenpidekohtainen veloitusjärjestelmä. Lakiin tulisi ottaa säännökset taksojen määräytymisperusteista ja kulutaulukoista, joiden mukaan oikeudenkäyntikulujen korvaus tuomittaisiin.

Tietyntyyppisissä jutuissa on usein mahdollista etukäteen arvioida, miten kauan asianajajalta keskimäärin kuluu jutun tehokkaaseen valmisteluun ja ajamiseen. Näissä tapauksissa käyttöön voitaisiin ottaa mietinnössä esitetty oikeudenkäyntikulukattojärjestelmä. Se olisi mielestäni syytä ulottaa koskemaan raha-arvoltaan jonkin verran suurempiakin riita-asioita kuin mitä mietinnössä on mainittu. Kulukatto voitaisiin ottaa käyttöön rahanmaksuun velvoittavien asioiden ohella myös eräissä muissa varallisuus-oikeudellisissa asioissa samoin kuin henkilöä koskevissa asioissa.

Toimenpidekohtaisiin palkkiotaksoihin siirtyminen ja oikeudenkäyntikulukaton käyttöön ottaminen olisivat omiaan tehostamaan ja nopeuttamaan prosessia. Samalla asianajopalkkioita ja oikeudenkäyntikuluja saataisiin alennetuiksi.

Asiamiesten laskutusta on 1990-luvun puolivälistä lähtien nostanut asianajopalkkioista perittävä arvonlisävero. Se rasittaa vain yksityishenkilöitä, sillä yritykset saavat vähentää asianajan laskussa olevan arvonlisäveron. Suomen Asianajajaliitto on sanotun epäkohdan korjaamiseksi ehdottanut, että yksityishenkilö saisi oikeudenkäyntikulujen 22 prosentin arvonlisäveron valtiolta palautuksena takaisin ja että oikeudenkäyntikulut hyväksyttäisiin vähennyskelpoisiksi myös yksityishenkilön verotuksessa. Kannatan mainittua ehdotusta.

Suulliset käsittelyt ylimmissä oikeuksissa (VI.4.7.4.)

Kannatan komitean tekemää ehdotusta sinänsä, sillä se lisäisi ainakin joltakin osin ylimpien oikeuksien suullisia käsittelyjä, jotka etenkin KHO:ssa ovat todella harvinaisia. Kysymystä tulisi kuitenkin tarkastella laajemmassa yhteydessä eli ylimmissä oikeusasteissa tapahtuvaa suullisten käsittelyjen tarpeellisuutta pohdittaessa. Mielestäni tarvetta suullisiin käsittelyihin ylimmissä oikeusasteissa on nimittäin laajemmaltikin eikä vain oikeuskysymyksestä käytävän keskustelun osalta. Ehdotettu ”prejudikaatin pledeeraus” ei toisin sanoen toteutuessaan tee varsinaisten suullisten käsittelyjen laajentamista tarpeettomaksi.

Oikeus suulliseen pledeeraukseen tulisi olla pääsäännön mukaan asianosaisen ehdoton oikeus eli pledeerausta koskeva pyyntö voitaisiin evätä vain, jos on selvää, ettei pledeeraukseen ole aihetta. Valituslupajutuissa pledeeraus tulisi pääsäännön mukaan kysymykseen aina, kun lupa on myönnetty, muissa asioissa kun valitus on otettu tutkittavaksi.

Prosessisäännösten systematisointi (VI.4.9.)

Kolmea eri prosessilajia (siviili-, rikos- ja hallintoprosessi) koskevien säädösten eriytymisestä johtuen menettelysäännösten hallinta on nykyisin vaikeaa. Ajan pitkään menettelysäännökset ovat myös muodostuneet erilaisiksi. Erityisesti hallintolainkäyttö poikkeaa monessa suhteessa menettelyn osalta rikos- ja siviiliprosessista myös sellaisissa kysymyksissä, joissa asioiden erityislaatu ei olisi edellyttänyt erilaista sääntelyä. Tällaisia kysymyksiä ovat esimerkiksi suullisen käsittelyn järjestäminen ja päätöksen perusteleva.

Kuitenkin kaikissa kolmessa prosessilajissa on perustuslain (PL 21 §) ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen (6 art) mukaan noudatettava aivan samoja prosessiperiaatteita. Näitä ovat muun muassa pääsy tuomioistuimeen ja oikeuden tosiasiallinen saatavuus, käsittelyn julkisuus ja sen edellyttämä suullisuus vähintään yhdessä oikeusasteessa, vaatimus asian joutuisasta ja viivytyksettömästä käsittelystä, asianosaisen kuuleminen, ratkaisujen perusteleva ja muutoksenhakuoikeus. Asianosaisilla on myös kaikissa kolmessa menettelyajissa oikeus tarvittaessa maksuttomaan, valtion varoista kustannettavaan oikeusapuun, todistelussa noudatetaan vapaan todistusteorian mukaisesti vapaata todistelua ja todistusharkintaa jne.

On siten täysin perusteltua edellyttää, että kaikkien kolmen prosessilajin menettelysäännökset peruskysymysten saatetaan mahdollisimman pitkälti yhdenmukaisiksi ja että niistä kaikista säädetään yhdessä prosessilaissa. Tämä helpottaisi asianosaisten ja heidän avustajiensa toimintaa ja yleiskuvan saamista koko prosessin kentästä. Kaikkia kolmea prosessilajia koskevien yleisten säännösten ohella prosessilakiin otettaisiin kutakin kolmea prosessilajia koskevat erityiset menettelysäännökset.

Prosessisäännösten systematisointiin on ryhdyttävä kiireellisesti, sillä eduskunnan lakivaliokunta on huomauttanut asiasta useita kertoja, ensimmäisen kerran jo vuonna 1990. Kaikkien tuomioistuinten organisaatiota, hallintoa, tuomarien nimittämistä sekä tuomareiden esteellisyysperusteita yms. säännökset tulisi koota erilliseen *oikeusistuinlakiin*. Kaikkia kolmea prosessilajia (siviili-, rikos- ja hallintoprosessi) koskevat menettelysäännökset puolestaan olisi koottava oikeudenkäymiskaareen. Siihen tulisi ottaa kaikkia kolmea prosessilajin tavoitteita ja menettelyn peruseriaatteita koskevat säännökset, jotka ovat pitkälti yhteneväiset.

Hallintolainkäytön kehittämisen erityispiirteistä (VI.4.10.)

Hallintolainkäytön kehittämisen erityispiirteitä on käsitelty yleisellä tasolla myös mietinnön III pääluvun jaksossa 4.2.

Hallintolainkäyttö on jäänyt suurelle yleisölle ja jopa suurelle osalle asianajajakuntaa melko vieraaksi prosessilajiksi. Hallinto-oikeuksien toimintaa ei juurikaan tunneta eikä aina edes tiedetä, että Suomessa on yleisten tuomioistuinten ohella myös erityisiä hallintotuomioistuimia. Yliopisto-opetuksessa hallintolainkäyttö on eriytetty muun prosessioikeuden opetuksesta ja tutkimuksesta, sillä hallintoprosessi on perinteisesti kuulunut hallinto-oikeuden eikä prosessioikeuden yhteyteen.

Hallintolainkäyttöä pidetään kansalaisten ja asianajajien keskuudessa usein vaikeaselkoisena, mutkikkaana, hitaana ja tehottomana. Ks. tästä esim. oikeusturva-asiain neuvottelukunnan vuosiraporttiin 2003 liitteenä oleva tutkimus (Laitinen ym. 2003) ja Optulan julkaisussa 202/2003 selostettu kyselytutkimus. Tämä johtuu mielestäni paljolti hallintolainkäytön menettelyllisistä erityispiirteistä. Hallintolainkäyttö on käytännössä usein puhtaasti kirjallista menettelyä, jossa ei vallitse normaalia kahden eri osapuolen muodostamaa vastapuolisuhdetta (kaksiasianosaissuhde), jossa toinen on kantajana ja toinen vastaajana. Hallintolainkäyttö on sidoksissa hallintoon (hallintomenettelyyn), sillä suurin osa hallintoprosessissa käsitellyistä asioista koskee hallintoviranomaisten päätöksistä tehtyjä valituksia. Hallintolainkäyttöä pidetäänkin yleisesti hallinnon jatkeena, mikä heikentää hallintolainkäytön julkisuuskuvausta itsenäisenä menettelylajina. Hallintolainkäyttö alkaa siten valituksella, ei hallintotuomioistuimeen tehtävällä kanteella tai hakemuksella. Ainoastaan pieni osa hallintotuomioistuinten käsittelemistä asioista koskee ns. *hallintoriita-asioita*, jotka pannaan vireille suoraan hallintotuomioistuimessa.

Edellä mainitut erityispiirteet eivät vain hämää hallintolainkäytön julkisuuskuvausta, vaan ovat omiaan myös vaarantamaan oikeussuojan tosiasiallista saatavuutta tai heikentämään asianosaisen oikeusturvaa.

Oikeudenkäynnin osapuolet hallintolainkäytössä (VI.4.10.1.)

Katson vastoin komitean enemmistön kantaa, että hallintolainkäytössä on kaikki edellytykset ja perusteet siirtyä muiden prosessilajien tavoin normaaliin kaksiasianosaissuhteeseen, jossa hallintopäätöksen tehneellä viranomaisella on asianosaisen asema ja valitusoikeus. Tämä olisi tehokkain tapa selkeyttää hallintoviranomaisen asemaa prosessissa. Ne syyt, joita mietinnössä on esitetty siitä, ettei mainittuun kahden vastakkaisen osapuolen järjestelmään voitaisi siirtyä, eivät ole riittävän painavia. Ne edut, joilla kaksiasianosaissuhteeseen siirtymisellä saavutettaisiin, ovat kiistattomia. Jo hallintolainkäytön selkeys ja selväpiirteisyys, jonka puutteesta hallintolainkäyttöä nykyisin voidaan perustellusti arvostella, edellyttävät sanottua muutosta. Kuva hallintoprosessista itsenäisenä prosessilajina paranisi muutoksen myötä: hallintoprosessia ei pidettäisi enää hallinnon jatkeena. Nykyisin voimassaolevat säännökset hallintoviranomaisen valitusoikeudesta ovat sekavat ja vaikeaselkoiset ja komitean ehdotus, jonka mukaan valitusoikeudesta säädettäisiin asiaryhmäkohtaisesti tai viranomaiselle säädettäisiin jonkinlainen valituskynnys, olisivat vain omiaan entisestään hämärtämään hallintolainkäytön osapuolisuhteita.

Se, että asianosaissuhteet ovat hallintoprosessissa monimutkaisemmat kuin esimerkiksi riita-asioissa, ei estä siirtymistä kaksiasianosaissuhteeseen. Myös sekä riita-asioissa että rikosasioissa on usein esillä erilaisia ja monimuotoisia asianosaisasetelmia ja intressitahoja, erilaisia väliintulijoita, erilaisia kuultavan asemassa olevia henkilöitä jne., eikä tämä seikka ole estänyt kaksiasianosaissuhteeseen perustuvaa prosessia. Hallintoasioissa asian selvittämistä vastuun osalta noudatettava virallisperiaate ei ole mikään este sanottuun järjestelmään siirtymiselle. Mietinnössä mainitut hallinnon puolueettomuus ja luotettavuus tai se, että hallintoviranomaisella on oikeus oikaista selvästi virheellistä päätöstä, eivät ole perusteita, jotka edellyttäisivät nykyjärjestelmän säilyttämistä. Asianmukainen ja hallinnosta erillinen prosessi edellyttää siirtymistä kaksiasianosaissuhteeseen.

Kuten mietinnöstä ilmenee, kaikissa eurooppalaisissa vertailumaissa on siirrytty kaksiasianosaissuhteelle rakentuvaan hallintoprosessiin. Miksi Suomen pitäisi olla tässä suhteessa täysin erillinen saareke, jonka lainsäädäntö poikkeaa muiden maiden lainsäädännöstä, vaikka asia-argumentit eivät tue meillä omaksutun poikkeuksellisen järjestelmän säilyttämistä?

Suulliset käsittelyt ja katselmukset hallintolainkäytössä (VI.4.10.3.)

Suullinen käsittely järjestetään hallintotuomioistuimissa aivan liian harvoin ja paljon harvemmin kuin hallintolainkäyttölakia valmisteltaessa ja säädettäessä arvioitiin. Tuoreita tilastotietoja suullisten käsittelyjen määrästä on ollut vaikea saada, mutta se tiedetään, että vuonna 2000 kahdeksassa hallinto-oikeudessa ja Ahvenanmaan hallintotuomioistuimessa järjestettiin yhteensä ainoastaan 178 suullista käsittelyä, mikä on vain vajaa 1 prosentti kaikista käsitellyistä, runsaasta 18 000 asiasta. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa järjestettiin vuonna 2002 ainoastaan kolme (3) suullista käsittelyä, mikä on vain vajaa 0,1 prosenttia KHO:n sanottuna vuonna ratkaisemasta yhteensä 3 778 asiasta. Sitä, kuinka usein asianosaiset pyytävät hallintolainkäytössä suullista käsittelyä ja miten usein heidän hakemuksensa evätään, ei tiedetä, koska näitä asioita ei ole tilastoitu. Katselmukset, joita hallinto-oikeuksissa järjestetään vuosittain noin sata, eivät korvaa suullisia käsittelyjä.

Suullisten käsittelyjen määrään lisääminen hallintotuomioistuimissa, josta komitea on yksimielinen, edellyttää mielestäni välttämättä suullista käsittelyä koskevien HLL 37 ja 38 §:n muuttamista. HLL 37 §, jonka mukaan suullinen käsittely voidaan toimittaa ”tarvittaessa asian selvittämiseksi” on aivan liian väljä ja antaa tuomioistuimelle vapaan harkintavallan päättää suullisen käsittelyn järjestämisestä; tätä harkintavaltaa on käytetty siten edellä mainituista tilastoluvuista ilmenevällä tavalla suullisuuskielteisesti. Myös HLL 38 §:n säännökset siitä, milloin suullinen käsittely on toimitettava asianosaisen pyynnöstä, on suullisuuskielteisyydessään liian tiukka, sillä sen perusteella asianosaisen pyyntö suullisen käsittelyn toimittamisesta voidaan evätä oikeastaan aina, jos tuomioistuin niin haluaa (” jos suullinen käsittely on asian laadun vuoksi tai muusta syystä ilmeisen tarpeeton”). Käytännössä suullisen käsittelyn epäämistä koskevat ratkaisut perustellaan usein liian niukasti ja vain laissa olevia yleisiä sanontoja käyttäen.

Hallinto-oikeuksissa tulisi suullisten käsittelyjen toimittamisessa päästä vähintään samaan määrään kuin hovioikeuksissa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa puolestaan samaan tasoon kuin korkeimmassa oikeudessa. Sen vuoksi edellä mainittuja HLL:n säännöksiä olisi muutettava siten, että ne antavat asianosaiselle todellisen mahdollisuuden saada suullinen käsittely silloin, kun se hänen mielestään tarpeen asian selvittämiseksi tai asian merkityksen ja ymmärtämisen kannalta. Hallintoriita-asioissa, joiden käyttöalaa komitea on perustellusti ehdottanut lisääväksi, olisi mielestäni toimitettava suullinen pääkäsittely pääsäännön mukaan aina ja samoin rajoituksin kuin yleisissä tuomioistuimissa käsiteltävissä riita-asioissakin. Oikeusturva-asiain neuvottelukunta ehdottaa vuosiraportissaan 2003, että hallinto-oikeuksien suullisten käsittelyjen määrää lisätään jo siitä syystä, että se lisää kansalaisten luottamusta hallinto-oikeuksiin.

Pitää muistaa, että mahdollisuus esittää näkemyksensä suullisesti ja suoraan asian ratkaiseville tuomareille on EIS 6 artiklassa taattu prosessuaalinen oikeus, joka on

olennainen osa oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä. Nykyisin tämä oikeus ei toteudu hallintolainkäytössä läheskään riittävässä määrin.

Näkemykseni hallintolainkäytössä annettavien päätösten perustelujen kehittämisen osalta ilmenee kohdassa VI.4.7. esitetystä komitean kannanotosta.

Oikeudelliset neuvontapalvelut (VIII.1.2)

En kannata enemmistön ehdotusta uudesta oikeudellisesta *neuvontapalvelujärjestelmästä*. En kannata myöskään ideaa ns. *oikeuspalvelukeskusten* perustamisesta. Tällaiset uudet järjestelmät merkitsisivät käsitykseni mukaan ainoastaan uudenlaisen byrokraattisen järjestelmän luomista ilman takeita oikeuspalveluiden tosiasiallisen saatavuuden paranemisesta. Puhelinpalvelu, jossa vain neuvottaisiin kääntymän oikean viranomaisen ja elimen puoleen, ei paranna oikeuden tosiasiallista saatavuutta eikä tällaisesta neuvonnasta sitä paitsi ole nykyisin puutetta. Mielestäni ehdotetun kaltainen oikeudellinen neuvonta kuuluu itsenäiselle asianajolaitokselle ja/tai julkisen oikeusapujärjestelmän tehtäviin. Asianajajien ja asianajotoimistojen määrä kasvaa Suomessa edelleen, ja lisäksi maassa on sängen kattava valtion oikeusaputoimistojen verkosto. Jos oikeudellisissa neuvontapalveluissa on puutteita, on niitä pyrittävä korjaamaan nimenomaan oikeusaputoimistojen toimintaa tehostamalla, sillä mietinnössä kaavailtu oikeudellinen neuvontapalvelu kuuluu ensi sijassa juuri oikeusaputoimistojen tehtäväkenttään eikä se edellytä lisäresursseja.

Internet-palvelusivut tarjoavat jo nyt varsin laajasti tietoa oikeussuojakoneistosta ja konfliktiratkaisujärjestelmistä. Tietoa saa esimerkiksi oikeusministeriön ja muidenkin ministeriöiden sekä useiden tuomioistuimien kotisivuilta. Lisäksi kuntien internet-sivuilla kerrotaan oikeusavun saannista ja erilaisista kuluttajaneuvontapalveluista. Suomi.fi on julkishallinnon verkkopalveluiden yhteinen osoite, johon on ihmisten arkielämän helpottamiseksi koottu tietoa eri aihealueisiin. Tämä osoite sisältää erittäin runsaasti ja kattavasti tietoa myös oikeuden alueilta, esimerkiksi kaikista oikeusapupalveluista ja kuluttajasuojaelimistä ja -järjestöistä sekä oikeusviranomaisista. Mikään ei tietenkään estä näiden internet-palvelusivustojen kehittämistä edelleen.

Sovittelu tuomioistuimessa (VIII.2.5.3.)

Olen komitean enemmistön kanssa samaa mieltä siitä, että oikeusministeriön työryhmän (OM 2003:2) ehdotus, jonka mukaan riitajutun asianosaiset tai toinen heistä voisi hakea käräjäoikeudelta sovittelua jo ennen kuin riita-asian on tullut oikeudessa vireille, ei ole järkevä eikä toteuttamiskelpoinen, koska se on selkeässä ristiriidassa tuomioistuimen lainkäyttötehtävän kanssa. Sovitteluhakemuksessa ei ole kyse oikeusriidan ratkaisemisesta eikä lainkäytöstä. Totean, että missään vertailumaassa ei ole toteutettu työryhmän sanotun ehdotuksen mukaista järjestelyä, vaan tuomioistuinsovittelu tulee kysymykseen aina vain riidassa, joka on saatettu ensin asianmukaisesti kanteella tuomioistuimessa vireille. Tämän periaatteellisen ristiriidan lisäksi on otettava huomioon myös se käytännöllinen epä johdonmukaisuus, että ehdotuksen toteutuminen toisi käräjäoikeuksiin kokonaan uuden lainkäyttöön kuulumattoman tehtävän ja asiaryhmän, vaikka toisaalta komitea on pyrkinyt voimakkaasti ”puhdistamaan” käräjäoikeuksien tehtävistä lainkäyttöön kuulumattomia tehtäviä.

Mielestäni oikeusministeriön työryhmän (OM 2003:2) ehdottama laki tuomioistuinsovittelusta on tarpeeton, sillä sovittelu asioissa, jotka on saatettu kanteella vireille, voidaan toteuttaa melko vähäisen lainmuutoksen avulla nykyisen sovintomenettelyn (OK 5:26) puitteissa. Varsinaisesti uutta sovintomenettelyyn verrattuna olisi se, että tuomari voisi sovinnon mahdollisuutta selvittäessään ja sovintoesitystä tehdessään ottaa esille myös ns. ulkoprosessuaalisia seikkoja eli kohtuus- ja tarkoituksenmukaisuusnäkökohtia ainakin silloin, kun riidan osapuolet siihen suostuvat. Jos tuomarin tekemä sovittelu- tai sovintoesitys torjutaan, olisi tuomari esteellinen käsittelemään ja ratkaisemaan riitaa. Myös ulkopuolisen sovittelijan määräämistä voitaisiin harkita.

Yhtenä sovittelua ja sovinnon edistämistä koskevana näkökohtana haluan tuoda esiin sen, että tuomarin pitäisi pyrkiä saamaan asianosaiset sopimaan riita mahdollisimman pian asian vireilletulosta, sillä jos sovintoon päästään vasta suullisen valmistelun loppuvaiheessa tai sen jälkeen, ovat oikeudenkäyntikulut jo ehtineet kasvaa niin suuriksi, ettei varsinaisesta kulujen säästöstä, joka on yksi sovinnon funktio, voida juuri puhua. Myös tämän takia kohtuusnäkökohdat tulisi voida ottaa sovintoon pyrittäessä huomioon.

Tuomioehdotus (VIII.2.5.4.)

Toisin kuin komitean enemmistö, minä en suhtaudu torjuvasti tanskalaisen tuomioehdotusmalliin. Suomalaisten tuomioistuimien ja tuomareiden ei tarvitse jäädä tässä suhteessa komitean ehdottomalla tavalla odottelemaan kokemuksia, joita tuomioehdotuksen käyttöön ottamisesta Ruotsista mahdollisesti on saatavissa, vaan tuomioehdotusmenettelyä voidaan ryhtyä kokeilemaan ja kehittämään myös Suomessa Tanskasta saatujen kokemusten perusteella. Näin on joissakin käräjäoikeudessa jo tehtykin.

Hyvän tuomarin ominaisuudet (IX.2.1.)

Olen pohtinut hyvältä tuomarilta vaadittavia ominaisuuksia aiemmin melko laajasti tuomarinuratoimikunnan mietintöön jättämässäni eriväisessä lausumassa (KM 1994:15 s. 173-175) Viittaan tuohon kannanottooni, joka poikkeaa joiltakin osin mietinnössä olevasta esityksestä.

Tuomareiden erikoistuminen (IX.2.2.)

Kannanoton viimeisen kappaleen osalta totean, että vaikka käräjäoikeudet ja hallinto-oikeudet ovat itsenäisiä tuomioistuinyksiköjä, niillä voisi ja mielestäni myös pitäisi olla alueellista yhteistoimintaa. Osa tuomareista voisi olla tiettyihin juttuihin erikoistuneita spesialisteja eli ns. ”avaintuomareita”, jotka voisivat toimia tarvittaessa tuomareina myös oman tuomioistuinyksikkönsä ulkopuolella.

Tuomioistuinharjoittelu (IX.4.3.)

Komitea on kannanotossaan katsonut, että tuomioistuinharjoitteluun voisivat nykyiseen tapaan myös tulevaisuudessa osallistua muutkin kuin tuomioistuin kokemusta tarvitsevat tai oikeuslaitoksen palvelukseen suuntautuvat nuoret lakimiehet. Olen toisella kannalla ja katson, että tuomioistuinharjoittelusta lakimiesten yleisenä täydennyskoulutusjärjestelmänä luovutaan ja sanottu harjoittelu suunnataan niille lakimiehelle, joilla on vakava tavoite suuntautua tuomioistuin-, syyttäjä- tai asianajolaitoksen palvelukseen. Tuomioistuinlaitoksen vähäisiä koulutusresursseja ei pitäisi uhrata yksityissektorille aikovien lakimiesten kouluttamiseen.

Tämän tavoitteen saavuttamista edistäisi osaltaan se, että tuomioistuinharjoittelun suorittaneille henkilöille ei enää myönnettäisi *varatuomarin* arvonimeä, koska monet yksityisen sektorin palvelukseenkin nykyisin hakeutuvat lakimiehet suorittavat tuomioistuinharjoittelun vain mainitun arvonimen saadakseen. Varatuomarin arvonimi on sitä paitsi jo aikoja sitten menettänyt sen merkityksen, joka sillä alun perin on ollut. Toinen keino tavoitteen saavuttamiseksi on harjoittelujan pidentäminen nykyisestä yhdestä vuodesta kahteen tai ainakin puoleentoista vuoteen, mikä on myös tarpeen, jotta oikeuslaitoksen tehtäviin suuntautuville lakimiehille voitaisiin antaa nykyistä parempi koulutus. Olen aiemmin pohtinut tuomioistuinharjoittelun kehittämistä tuomarinuratoimikunnan mietintöön jättämässäni lausumassa, johon voin edelleen viitata (KM 1994:15 s.178-181).

Tuomioistuinharjoittelun koulutuksellista luonnetta olisi lisättävä ja kehitettävä. Harjoittelijoiden valinta on välttämätöntä suorittaa keskitetysti erityisen notaarilautakunnan tms. elimen toimesta, jotta harjoittelijoiden valintakriteereiden noudattamista voitaisiin tehokkaasti valvoa. Valintaperusteista ratkaiseva merkitys olisi annettava hakijoiden tutkintotodistuksen arvosanoille erityisesti niissä oppiaineissa, joilla on harjoittelun kannalta keskeinen merkitys (ks. lähemmin em. lausuntoani KM 1994:15 s. 181).

Tuomareiden koulutus- ja pätevyisyysjärjestelmä (IX.4.4.)

Oikeusministeriön työryhmän vuonna 2002 valmisteleva ehdotus tuomareiden pätevyisyysjärjestelmästä (OM 2002:6) suosii nykyisenkaltaista tai jopa vielä sitä suljetumman tuomarinuran muodostumista. Kun tavoitteena pitäisi päin vastoin olla joko avoin tuomarinura sellaisenaan tai ainakin ns. kiintiömallilla täydennettynä, ei ehdotusta voida hyväksyä. Jotta tuomioistuimiin saataisiin entistä ammattitaitoisempia ja monipuolisemman kokemuksen omaavia lakimiehiä, tulisi koulutus- ja pätevyisyysjärjestelmä rakentaa sellaisen mallin mukaan, jossa tuomareiksi hakeutuvilla olisi jo valmiiksi hankittu ammattitaito jostakin oikeuslaitoksen piiriin kuuluvasta tehtävästä. Koulutus- ja pätevyisyysjärjestelmän tulisi olla siten sellainen, että se tukee siirtymistä kohti avointa tuomarinuraa. Tuomariksi pääsyn ratkaisisi monipuolinen ammattitaito ja kokemus, joka on saavutettu osallistumalla lainkäyttöön oikeuslaitoksen muissa tehtävissä asianajajana, syyttäjänä, ulosottomiehenä, lainvalmistelijana, yliopistotutkijana tai muussa vastaavassa tehtävässä.

Tällaiset kelpoisuusehdot täyttyviä lakimiehiä valittaisiin ensin määräaikaan, esimerkiksi yhden vuoden pituiseen tuomarin virkaan, jonka aikana heille vielä

annettaisiin ennen vakinaiseen tuomarin virkaan nimittämistä täydennyskoulutusta tuomarin tehtävistä. Tuon koeajan kuluessa tapahtuneen viranhoidon ja koulutuksen perusteella suoritettaisiin koulutuslautakunnan toimesta arvio ma. tuomarin taidoista ja kyvystä tulla nimitetyksi vakinaiseen tuomarin virkaan. Koulutus sisältäisi myös koetettäviin osallistumista ja sen päätyttyä koulutukseen osallistuneiden lakimiesten menestyminen arvosteltaisiin ja tällä arvioinnilla olisi keskeinen merkitys vakinaisia tuomarinvirkoja täytettäessä.

Tuomareiden täydennyskoulutus (IX.4.5.)

Tuomareille on taattava oikeus osallistua jatkuvaan työnantajan järjestämään täydennyskoulutukseen. Toisaalta tuomarin ammattietiikkaan kuuluu vastuu huolehtia itse oman ammattitaitonsa kehittämisestä ja ylläpitämisestä. Järjestetty täydennyskoulutus voi, kuten on nähty, olla puutteellista tai epäonnistua syystä tai toisesta. Tuomari ei voi kuitenkaan vedota tähän, vaan hän on velvollinen ylläpitämään ammattitaitoaan jatkuvalla itseopiskelulla, jota työnantajan on tuettava. Jokaisen vakinaisen tuomarin tulisi jatkossa suorittaa nykyistä oikeustieteen lisensiaatin tutkintoa vastaava ”tuomarintutkinto” ja sen jälkeen jatko-opintoja harjoittaville tuomareille tulisi taata oikeus palkalliseen virkavapaaseen tietyksi ajaksi, esimerkiksi yhdeksi vuoden ajaksi.

Nykyisin tuomarit eivät joko ehdi tai välitä lukea oikeuskirjallisuutta ja perehtyä riittävässä määrin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EY-tuomioistuimen ratkaisukäytäntöön ja parantaa sitä kautta ammattitaitoaan. Osallistuminen nykyisin muodissa olevaan ns. laatutyöhön, oikeastaan tuomitsemistoiminnan laadun parantamiseen tähtäävään täydennyskoulutukseen, ei näytä olevan riittävän tehokas keino tuomareiden ammatillisen osaamisen kehittämiseksi.

Esittelijäjärjestelmästä luopuminen (IX.3.2.)

Kannatan komitean ehdotusta nykyisenkaltaisen esittely- ja esittelijäjärjestelmän lakkauttamisesta. Esittelijöiden tilalle olisi palkattava avustavaa lakimieskuntaa valmistelu- ja sihteeritehtäviä varten. Nämä olisivat tuomioistuinharjoittelun äskettäin suorittaneita lakimiehiä, jotka hankkisivat lisäkokemusta siirtyäkseen sen jälkeen esimerkiksi syyttäjiksi, asianajotoimiston palvelukseen tai muihin vastaaviin oikeuslaitoksen tehtäviin. Asioiden ratkaiseminen kirjallisessa menettelyssä ei tapahtuisi hovioikeudessa ja hallinto-oikeudessa enää esittelystä, vaan valmistelusta vastaava jäsen lausui ensiksi oman mielipiteensä. Kannatan myös ns. *kiintiömallin* kokeilemistä ja käyttöönottoa (IX.5.5.3.)

Yleiset tuomioistuimet ja yleiset hallintotuomioistuimet (X.1.2.)

Mietinnön kyseinen jakso on lähinnä vain nykytilannetta kuvaileva. Mielestäni tulisi ennakkoluuttomasti pohtia, soveltuisivatko jotkin nykyisin hallintotuomioistuimissa käsiteltävät asiat paremmin yleisiin tuomioistuimiin, ja olisiko vastaavasti yleisissä tuomioistuimissa sellaisia asioita, jotka voitaisiin soveliaammin käsitellä hallintotuomioistuimessa. Esimerkiksi *lasten huostaanottoasioiden* osalta on julkisuudessa käyty keskustelua näiden asioiden siirtämisestä yleisiin tuomioistuimiin,

joissa ne voitaisiin selvittää luotettavammin suullisessa ja välittömässä menettelyssä. Kannatan tämän asian selvittämistä.

Voitaisiin myös pohtia kaikkien *hallintoriita-asioiden* siirtämistä hallintotuomioistuimista yleisiin tuomioistuimiin. Perustelen tätä ehdotusta ensiksi sillä, että usein on varsin epäselvää, onko riita-asiassa kyse hallintoriita-asiasta vaiko yleisen tuomioistuimen käsiteltävästä riita-asiasta. Tästä kysymyksestä on jouduttu antamaan lukuisia ennakkopäätöksiä sekä KKO:ssa että KHO:ssa eikä rajanveto ole edelleenkään mitenkään selvä. Toiseksi hallintoriita-asioissa esitetään usein sellaista selvitystä ja henkilötodistelua, jonka vastaanottaminen kävisi päinsä paremmin yleisessä tuomioistuimessa, jossa on vallalla suullinen, välitön ja keskitetty menettely. Hallintotuomioistuimet voisivat keskittyä siten yksinomaan hallintovalituksella vireille pantavien asioiden käsittelyyn.

Komitean ehdotus hallintoasioita koskevien turvaamistoimiasioiden siirtämisestä yleisestä tuomioistuimesta hallintotuomioistuimen ratkaistavaksi (VI.4.10.4.) on yksi esimerkki siitä, että asioita voidaan siirtää myös yleisistä tuomioistuimista hallintotuomioistuimiin.

Hovioikeuksien asema oikeusastejärjestyksessä (X.3)

Komitea on sivuuttanut kysymykset hovioikeuksien määrästä, tuomiopiireistä ja alueellisesta sijoittumisesta lyhyellä maininnalla, jonka mukaan näitä kysymyksiä tulisi tarkastella erikseen ”perusteellisesti ja ennakkoluulottomasti”. Tämä onkin varmasti aiheellista, mutta jo tässä yhteydessä on syytä esittää arvio, jonka mukaan hovioikeuksien lukumäärää ei tule ainakaan lisätä nykyisestä. Kun komitea samassa yhteydessä kaavailee käräjäoikeudesta hovioikeuteen tapahtuvan muutoksenhaun rajoittamista mm. näyttökysymysten osalta ja kun on todennäköistä, että hovioikeuksiin tehtävien valitusten määrä tulee ilman sanottuja rajoituksiakin lyhyelläkin aikavälillä alenemaan, on perusteltua esittää visio, jossa hovioikeuksien määrää tullaan supistamaan nykyisestä kuudesta ainakin viiteen. Suomessa on nyt yhtä monta hovioikeutta kuin Ruotsissa, vaikka Ruotsin väkiluku on noin kaksinkertainen Suomeen verrattuna ja se on myös pinta-alaltaan Suomea suurempi.

Samalla on syytä todeta, että kahden uuden hovioikeuden sijoittamiskysymys ratkaistiin 1970-luvun loppupuolella lähinnä alue- eikä oikeuspoliittisten perusteiden mukaisesti. Kyseinen ratkaisu on osoittautunut viimeistään nyt vähemmän onnistuneeksi.

Kaksi- vai kolmiasteinen yleisten hallintotuomioistuinten järjestelmä (X. 4.2.)

Mielestäni olisi syytä ennakkoluulottomasti tutkia myös vaihtoehtoa, jossa hallinto-oikeuksien ja KHO:n väliin perustettaisiin Ruotsin mallin mukaisesti väliasteen hallintotuomioistuimiksi kaksi tai kolme hallintoylioikeutta, jolloin KHO voitaisiin muuttaa KKO:n tavoin ennakkopäätöstuomioistuimeksi. Komitean mietinnössä tällaista vaihtoehtoa ei edes mainita, vaikka esimerkiksi oikeusturva-asiain neuvottelukunta on äskettäin suositellut sen pohtimista. Tätä pidän puutteena.

Saamelaisten kielellisten oikeuksien turvaaminen tuomioistuimissa

Käräjäoikeuspalveluiden saatavuuden turvaamisesta paitsi ruotsinkielisille, myös *saamenkielisille* tulisi huolehtia. Niissä tuomioistuimissa, joiden virka-alueeseen kuuluu saamelaisten kotiseutualueen kuntia tai alueita, olisi tuomareiksi, esittelijöiksi ja kanslisteiksi saatava myös saamenkielentaitoisia henkilöitä. Nyt eikä myöskään vuoden 2004 alusta voimaan tulevan uuden kielilainsäädännön mukaan tuomareille ja esittelijöille ole säädetty saamen kielen kelpoisuusvaatimuksia. Tästä syystä saamelaisten oikeus käyttää mainituissa tuomioistuimissa omaa kieltään ei toteudu muuten kuin tulkkia apuna käyttäen. Tulkin käyttö saattaa kuitenkin usein olla oikeusturvan kannalta ongelmallista. Saamelaisten kotiseutualueelle olisi saatava saamelainen oikeusaputoimisto. Todettakoon, että Norjassa aloittaa vuoden 2004 alusta saamelaisalueelle eli Tenojokilaaksoon (Tana Bru) perustettu alioikeus, jonka tuomariksi on nimitetty saamen kieltä ja kulttuuria hallitseva saamelainen lakimies. Karasjoella on lisäksi oikeusaputoimisto, jonka koko henkilökunta on saamenkielentaitoisia.

SAMMANFATTNING

Kommitténs uppdrag, sammansättning och arbete

Statsrådet tillsatte den 20 juni 2001 en kommitté vars uppgift var att utarbeta en utredning om riktlinjerna för utvecklingen av domstolsväsendet. Med detta avses en vision för utvecklingen av domstolsväsendet på lång sikt. Syftet med utredningen är att förutse vilka krav samhället ställer på domstolarna i framtiden och på vilket sätt domstolarna borde förbereda sig på dessa krav. Tonvikten i arbetet skulle ligga på analys av rättskyddsfrågor och framtidsanalys samt på bedömning av samhällsvärderingar och utvecklingstrender. Syftet är att visionen kan utnyttjas vid fastställandet av konkreta utvecklingsobjekt. Utredningen skulle omfatta den framtida utvecklingen inom drygt 10 år, eventuellt t.o.m. 15-20 år. Utgångspunkten för kommitténs arbete är de grundläggande principerna för rättskipning enligt grundlagen och grundrättighetsperspektivet.

Kommittén bestod under hela sin mandatperiod av tretton medlemmar och tre permanenta sakkunniga. Kommittén har haft två heltidsanställda sekreterare.

Kommitténs mandatperiod började den 1 augusti 2001 och löpte ut den 30 november 2003. Kommittén sammanträdde i regel var tredje vecka. Kommittén höll sammanlagt 33 sammanträden av vilka fyra var två dagar långa. Kommittén var dessutom indelad i sex styrningsgrupper och varje grupp hade ett eget tema. Under sitt arbete ordnade kommittén seminarier, hörde sakkunniga och gjorde två besöksresor. Kommittén överlämnade ett mellanbetänkande om sitt arbete i januari 2003. I juni 2003 ordnade kommittén ett omfattande informationsmöte.

Bakgrundsinformation om domstolsväsendet i Finland

Enligt Finlands grundlag är rättskydd en grundläggande rättighet, dvs. var och en har rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol. I grundlagen ingår dessutom bestämmelser om domstolarnas oberoende och den grundläggande strukturen av domstolsorganisationen.

Domstolsväsendet består av allmänna domstolar och allmänna förvaltningsdomstolar. Dessutom finns det vissa specialdomstolar. Allmänna domstolar är högsta domstolen, hovrätterna och tingsrätterna. Dessa handlägger tviste- och brottmål. Tingsrätterna behandlar också ett stort antal ansökningsärenden. Allmänna förvaltningsdomstolar är högsta förvaltningsdomstolen och de regionala förvaltningsdomstolarna. Förvaltningsdomstolarna behandlar besvär över myndigheters beslut, t.ex. i miljö-, social- eller skattefrågor. Till specialdomstolarna hör marknadsdomstolen, arbetsdomstolen och försäkringsdomstolen. De handlägger ärenden som hör till deras specialområde.

Ändringar i domstolarnas verksamhetsmiljö samt utgångspunkterna för verksamheten: utmaningar för domstolsväsendet (I-IV)

Kommittén har i sitt arbetet strävat till att sammanföra både de externa (samhället och användarna av domstolarnas tjänster) och interna (domstolsväsendets organisation och

personal) aspekterna i domstolsväsendets verksamhet. Av denna anledning var det nödvändigt att först betrakta ändringarna i domstolarnas verksamhetsmiljö. Kommittén har i betänkandets kapitel II behandlat *ändringar i samhället* ur följande utgångspunkter: strukturen av Finlands befolkning och näringsliv, välfärdssamhället, samhällets differentiering, den offentliga förvaltningen, den demokratiska rättsstaten, informationssamhället, globaliseringen, Europas integration, juridikens verkan i samhället och ändringarna i rättsordningen.

I betänkandets kapitel III har kommittén behandlat *allmänna och rättsliga utgångspunkter för domstolarnas verksamhet*. Kommittén har först betraktat domstolarnas ställning i samhället och lagskipningsverksamhetens uppgifter. Denna fråga har behandlats både ur en rättslig och en sociologisk synvinkel. Kommittén har också behandlat grundlagen, konventionerna om de mänskliga rättigheterna och EG-rätten som grundläggande rättsliga utgångspunkter för domstolsväsendets verksamhet. Kommittén har skilt behandlat innebörden av domstolarnas oberoende. Ytterligare har kommittén behandlat rättsskyddssystemet som tillämpas inom förvaltningen.

När domstolsväsendet betraktas ur en extern synvinkel är utöver samhället också användarna av domstolarnas tjänster en viktig grupp. Kommittén har behandlat tillgången till rättstjänster ur denna synvinkel. *Tillgången till rättstjänster* är ett genomgående tema för hela betänkandet och kommittén har i flera av sina ställningstaganden framhåvt vikten av att främja denna. Kommittén har konstaterat att när tillgången till rättstjänster förbättras skall tillräckligt hänsyn tas till kundens synvinkel. För att rättsystemet skall fungera och för att förtroendet för dess verksamhet skall öka är det nödvändigt att rättigheterna som garanteras av rättsordningen också i praktiken kan tillgodoses. För detta syfte har kommittén efter tillgången till rättstjänster utrett allmänhetens *förtroende* för domstolarna.

Som en syntes av kapitel III har kommittén lagt fram en presenterat *en rättegång ur två synvinklar*. I rättsstatstänkandet är rättegångsförfarandets slutresultat, dvs. domen, i centrum. På detta sätt kan det sägas att domstolarnas centrala uppgift är att trygga rättsskyddet genom att tillämpa lagen på enskilda fall. Å andra sidan skall också förfarandet vara rättvist. Vid utvecklingsarbetet är det viktigt att fästa uppmärksamhet vid *att kunderna upplever att förfarandet är rättvist*. De som använder domstolarnas tjänster är alltid aktiva deltagare och aldrig opersonliga föremål för domstolens verksamhet. Domstolarnas verksamhet och rättegångprocessen skall således utvecklas utgående från att den som använder domstolens tjänster vill följa behandlingen av sitt ärende och delta och påverka i behandlingen. De som deltar i rättegångarna skall kunna uppleva att processen baserar sig på öppen diskussion och att den är rättvis. Processen skall dessutom öka deltagarens förtroende för domstolarnas verksamhet.

Domstolsväsendet har ändrats drastiskt sedan 1970-talet. Genom totalreformen som pågått ända fram till de senaste åren har domstolarnas verksamhet anpassats till dagens minimikrav. Kommittén har således kunnat koncentrera sig på att diskutera på vilket sätt det i sig fungerande domstolsväsendet kan bli ännu bättre och hur det kan tryggas att domstolarnas utveckling inte stannar upp eller släpar efter i det ständigt föränderliga samhället. Medborgarnas förväntningar ändras och anspråksnivå ökar, vilket innebär att det som idag är en tillräcklig nivå för domstolstjänster är kanske inte det i morgon.

Vilka ärenden borde domstolarna behandla (V)

Kommittén har tagit fram allmänna motiveringar för vilka ärenden som borde styras till domstolarna. Arbetet har syftat till att definiera domstolarnas uppgifter och samhällliga roll. Domstolarna är en central del av den rättsliga problemlösningen i det moderna samhället. En stor del av tvisterna löses dock utanför domstolarna vid olika officiella, halvofficiella eller privata konfliktlösningsorgan. Det finns dessutom olika samhällliga mekanismer som syftar till att förebygga och hindra konflikter.

I kapitlets första del redogörs det för de rättsliga och andra grunder som skall tas i beaktande när domstolarnas uppgifter och roll definieras. För det första behandlas frågan ur statsförfattningsrättslig synvinkel. Grundlagen ger en översikt över domstolens samhällliga uppgifter ur lagstiftarens synvinkel. För det andra behandlas temat utgående från de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Domstolarnas uppgifter och roll i samhället kan inte behandlas enbart som en ändamålsenlighetsfråga, eftersom de grundläggande och mänskliga rättigheterna förutsätter att tillgången till domstolar och rättsskydd tryggas i vissa ärenden. Det finns klara och bestående kriterier för detta i bestämmelserna om grundläggande och mänskliga rättigheter. I samband med detta behandlas även den internationella lagstiftningen som är bindande för Finland, i synnerhet kraven som ställs inom EG-rätten. För det tredje behandlas domstolarnas uppgifter och roll utgående från den s.k. mervärdesdebatten. Då är frågeställningen: Varför borde ärendet behandlas just av domstolen? Vilket särskilt mervärde ger domstolsbehandlingen jämfört med andra myndigheter eller organ? Frågorna besvaras utgående från domstolarnas resurser och uppgiftsbeskrivning. Efter detta presenteras de bedömningskriterier som utgör grunden för kommitténs analys.

Kommitténs ställningstaganden

1) *Överförande av beslutanderätten till polisen och åklagaren.* I fråga om beslutanderätt i brottmål framhäver kommittén betydelsen av parternas och i synnerhet den misstänkta/åtalades rättsskydd. Kommittén anser att man bör förhålla sig återhållsamt till att polisen eller åklagaren skulle ges mer omfattande beslutanderätt i brottmål än för närvarande. Denna fråga är problematisk både principiellt och med tanke på rättsskyddet och de grundläggande och mänskliga rättigheterna. De ökade kraven på brottsprocessen kan beaktas genom att utveckla rättegångsförfarandet i en enklare och smidigare riktning.

Samarbetet mellan polisen och åklagaren bör intensifieras. Det vore en positiv utveckling om åklagarna kunde sköta vissa uppgifter som nu hör till undersökningsledarna. Dessutom bör även förfarandet angående slutliga utlåtanden utvecklas.

2) *Tillgången till rättsskydd i förvaltningsrättskipningsärenden.* Det klaraste sättet att trygga tillgången till rättsskydd i förvaltningsärenden är förvaltningsbeslut. Kommittén har fäst uppmärksamhet vid eventuella skuggområden i fråga om rättsskydd. När privata aktörer sköter offentligrättsliga uppgifter skall rättsskyddet för centrala delar garanteras på samma sätt som när uppgiften sköts av en myndighet. För närvarande skall det stadgas särskilt om anförande av besvär över ett sådant förvaltningsbeslut som en privat aktör har fattat med stöd av till den överförda befogenheter. Kommittén anser att besvärsrätten skall utvidgas till att regelmässigt omfatta dylika förvaltningsbeslut. Ett annat eventuellt skuggområde utgörs av sådana situationer där förvaltningsmyndigheten inte har fattat ett bindande förvaltningsbeslut. Enligt kommitténs uppfattning är förfarandet för

förvaltningstvistemål enligt förvaltningsprocesslagen ett lämpligt sätt att trygga rättsskydden vid olika rättstvister inom förvaltningen, t.ex. rättstvister inom förvaltningen som erbjuder tjänster. Det är dock skäl att göra vissa preciseringar i bestämmelserna om tillämpningsområdet för förvaltningstvistemål i 69 § förvaltningsprocesslagen. På detta sätt skulle det vara lättare att få information om möjligheterna att tillämpa förfarandet för förvaltningstvistemål. Dessutom bör det övervägas huruvida det skall vara möjligt att som förvaltningstvistemål anhängiggöra en ansökning i vilken den sökande kräver att hans eller hennes rättigheter tillgodoses i ett sådant fall att förvaltningsmyndigheten dröjer med att fatta beslut eller inte alls fattar beslut i ärendet.

Rättsskyddet inom den offentliga förvaltningen kan främjas genom att effektivt utnyttja offentliga samfunds ersättningsansvar. I kommitténs diskussioner har man tagit upp frågan om det skulle vara ändamålsenligt att överflytta behandlingen av dessa ersättningstvister från allmänna domstolar till förvaltningsdomstolarna. Detta är en övergripande fråga och det nuvarande förfarandet är för många delar motiverat, men kommittén anser ändå att det finns tunga skäl att påbörja en utredning för att ändra det nuvarande förfarandet. Frågan bör utredas vidare då ersättningsansvaret för offentliga samfund bedöms i samband med revideringen av skadeståndslagen.

3) *Inskrivningsärenden gällande fastigheter.* Behandlingen av inskrivningsärenden gällande fastigheter bör flyttas från tingsrätterna till förvaltningsmyndigheterna. Ett beslut som fattas vid inteckningsärenden är till sin rättsliga form nära ett administrativt tillståndsbeslut och rättsskyddet för innehavaren av rätten till fastigheten kan tryggas även genom ett dylikt förvaltningsbeslut. Kommittén har inte tagit ställning till vilken myndighet (t.ex. magistraten, lantmäteriförvaltningen) dessa inteckningsärenden borde flyttas utan detta skall avgöras när ärendet behandlas vidare. Att dessa uppgifter flyttas till en annan myndighet skulle göra tingsrätternas uppgiftsbeskrivning klarare och ge dem bättre möjligheter att koncentrera sig på sin kärnuppgift.

4) *Ärenden gällande indrivning av ostridiga fordringar.* Kommitténs majoritet anser att ärenden som gäller ostridiga fordringar (summariska ärenden) bör flyttas från tingsrätten till utsökningsväsendet. Vid ostridiga fordringar är det frågan om indrivning av fordringar och ärenden av denna natur hör till utsökningsväsendet. Betalningsskyldigheten är vanligtvis obestridlig och parternas rättsskydd kan tryggas även av utsökningsväsendet. Att dessa ärenden flyttas från tingsrätten förbättrar parternas rättsskydd, eftersom kostnaderna för indrivningen minskar och indrivningsprocessen blir snabbare. Detta skulle också göra tingsrätternas uppgiftsbeskrivning klarare och ge dem bättre möjligheter att koncentrera sig på sin kärnuppgift.

Kommitténs minoritet (en medlem) anser att det inte är motiverat att flytta dessa ärenden från tingsrätten.

5) *Vissa andra ärendegrupper.* Kommittén anser att det skall strävas till att tingsrätterna i likhet med andra domstolar koncentrerar sig på att lösa rättstvister och konflikter som hör till deras kärnområde. När det i samband med beredning av materiell lagstiftning bedöms var nya ärendegrupper borde behandlas skall det utgå från att tingsrätten enbart behandlar sådana ärenden som hör under dess grundläggande uppgifter som en dömande myndighet. Också uppgifter som gäller följande ärendegrupper bör i mån av möjlighet behandlas av andra myndigheter än tingsrätten: dödförklaring, dödande av urkund, emottagande av ed och försäkran, uppgifter som har att göra med offentliga köpvittnen

och bouppteckningar samt på lång sikt uppgifter som hänför sig till offentliga stämningar. Kommittén föreslår att det utreds om det skulle vara möjligt att avstå från att tingsrätterna förrättar borgerliga vigslar och registrerar partnerskap och att dessa uppgifter överförs till magistraterna. När den materiella lagstiftningen i fråga om insolvensärenden revideras är det skäl att utreda vad som skulle vara den mest ändamålsenliga arbetsfördelningen mellan domstolarna och andra instanser när det gäller konkursärenden och ärenden som hänför sig till skuldsanering för privatpersoner och företagssanering. Det skall utgå från att dessa behandlas vid domstolarna enbart om de är stridiga eller om parternas rättskydd av någon anledning kräver detta.

Rättegångsförfarandena (VI)

Rättegångsförfarandena moderniserades nästan i sin helhet under 1990-talet i samband med reformen av civil- och straffprocessen, hovrättsprocessen samt förvaltningsprocessen. Dessa bestämmelser har också efter reformen kunnat revideras och ändras på ett effektivt sätt. De nya ändringarna till civilprocessen trädde i kraft i början av år 2003 och de senaste ändringarna till hovrättsprocessen fr.o.m. den 1 oktober 2003. Nya bestämmelser om både civil- och straffprocessen trädde i kraft den 1 oktober 2003. För närvarande håller man på att revidera straffprocessen och ändringssökande hos högsta domstolen samt extraordinärt ändringssökande. Nyligen har även förslag om delvis revidering av systemet för ändringssökande i förvaltningslagskipningsärenden lagts fram. Dessutom pågår lagberedningsarbetet för att precisera vissa detaljer inom processerna.

För närvarande finns det inget större behov att förnya rättegångsförfarandena. Rättegångsförfarandena bör emellertid utvecklas ständigt. Rättegångsförfarandets ändamålsenlighet är på många sätt bundet till dagens fenomen (t.ex. antalet och typen av brottslighet samt den tekniska utvecklingen). Även samhälleliga omständigheter, den internationella utvecklingen och Europas integration påverkar utvecklingen av rättegångsförfarandena. Kommittén har i stället för att betrakta rättegångsförfarandena i detalj tagit upp vissa synpunkter och tyngdpunktsområden som bör beaktas vid utvecklingen av förfarandena.

Kommitténs ställningstaganden

1) *Förstärkande av tingsrätternas sammansättningar.* Tonvikten i lagskipningen vid allmänna domstolar bör tydligare än för närvarande ligga på tingsrätterna. Detta förutsätter att parternas rättsskydd vid tingsrättsprocessen förbättras. För att åstadkomma detta är det centralt och nödvändigt att förstärka tingsrättens sammansättning i svåra, omfattande och komplicerade brott- och tvistemål genom att sammansättningen i dessa ärenden består av fler fackdomare än tidigare. En kollegial sammansättning är motiverad även med tanke på utvecklandet av domarnas yrkesskicklighet och kunnande.

2) *Flexibla sammansättningar vid förvaltningsdomstolarna.* I fråga om förvaltningsdomstolarna bör det i lag med hänsyn till rättsskyddsaspekterna fastställas vilka ärendegrupper som kunde handläggas i en inskränkt sammansättning med färre än tre medlemmar. Vid bedömningen av tillämpningsområdet för en inskränkt sammansättning skall förvaltningsdomstolens ställning som fullföljdsdomstol beaktas. När det gäller högsta förvaltningsdomstolen skall det övervägas om behandling av

ärenden i en sammansättning med tre medlemmar kunde tillämpas allmänt på sådana ärenden i vilka det inte ges ett avgörande i en sakfråga.

3) *Utveckling av nämndemannasystemet.* Det är skäl att bevara nämndemannasystemet. Nämndemannasystemets tillämpningsområde i fråga om brottmål bör emellertid inskränkas. Målet skall vara att nämndemän deltar i behandlingen av grova brott. Ärenden som skall handläggas i en nämndemannasammansättning bör anges i lag.

Kommittén har diskuterat om det finns skäl att tillämpa nämndemannasystemet även vid hovrätterna och förvaltningsdomstolarna. Kommitténs majoritet (åtta medlemmar) anser att det inte är motiverat att utvidga nämndemannasystemets tillämpningsområde till att omfatta hovrätterna och förvaltningsdomstolarna. Kommitténs minoritet (tre medlemmar) anser att nämndemannasystemet bör tillämpas även vid hovrätterna och förvaltningsdomstolarna. Två medlemmar i kommittén har inte tagit ställning till frågan.

För närvarande väljs nämndemännen av kommunalfulmäktige. Kommittén anser att detta sätt att välja nämndemän är i viss mån problematisk med tanke på domstolarnas oberoende. Genom att valförfarandet ändras skulle man för denna del kunna öka förtroendet för nämndemannasystemet. Kommitténs majoritet (elva medlemmar) anser att sättet att välja nämndemän bör omvärderas i sin helhet. Det skall strävas till att skapa ett system där nämndemännen så mångsidigt som möjligt representerar befolkningen och att domstolarna i någon form deltar i valet. Kommitténs minoritet (två medlemmar) anser att det räcker med att valförfarandet utvecklas.

Kommitténs majoritet (åtta medlemmar) anser att det bör avstås från att nämndemännen har individuell rösträtt och övergå till ett system där nämndemännen har en gemensam (kollektiv) rösträtt. Kommitténs minoritet (fem medlemmar) anser att den individuella rösträtten skall bevaras.

4) *Ökande av allmänhetens förtroende för rättvist förfarande.* I utvecklingen av rättegångsförfarandena bör vid sidan av de traditionella kvalitetskraven, dvs. säkerhet, snabb arbetstakt och förmånlighet, allt mer uppmärksamhet fästas vid att allmänheten upplever rättegångsförfarandet som rättvist. Frågor som är centrala i detta avseende är parternas möjligheter att delta i processen och hur de bemöts vid rättegången, växelverkan under processen, domarnas opartiskhet och yrkesetik samt motiveringarnas begriplighet. I utvecklandet av processens rättvisa är det frågan om att beakta individens och partens synvinkel vid rättegången. En logisk följd av detta är att parternas förväntningar på behandlingen av ärendet skall mer än förut beaktas av domstolarna och vid rättegångarna.

5) *Tryggande av snabb arbetstakt vid rättegångarna.* Kommittén anser att resursfördelningen inom domstolarna bör utvecklas i en flexiblare riktning för att trygga snabb arbetstakt vid rättegångarna. I detta syfte bör det utredas om det finns möjligheter att utvidga tingsdomarnas befogenhet så att den omfattar mer än tingsrättens domkrets och om en överbelastad domstol kunde överföra ärenden till en domstol med mindre arbetsbelastning. I fråga om tvistemål finns det för närvarande bestämmelser om tidsfristerna för behandlingen och tillkännagivande av de olika faserna i handläggningen. Motsvarande bestämmelser skall utvidgas till att omfatta alla domstolar och alla typer av ärenden. Också parternas rättsskyddsmedel i sådana situationer att ärendets behandling fördröjs bör förbättras.

6) *Smidigare och enklare rättegångsförfaranden.* Kommitténs majoritet (nio medlemmar) anser att rättegångsförfarandena bör utvecklas i en smidigare riktning och att domstolarna och parterna skall ges större valfrihet och bättre möjligheter att påverka processen. Målet skall vara att rättegångsförfarandet utvecklas så att den blir enklare för dem som deltar i processen. Kommitténs minoritet (fyra medlemmar) anser att tvistprocessen vid tingsrätterna inte genom lagstiftning behöver göras smidigare, eftersom förfarandet redan i dagens läge är tillräckligt flexibelt.

Det är viktigt att fortgående följa ny teknologi och till exempel genom olika försöksprojekt testa dess lämplighet för rättegångar. För denna uppgift bör det inrättas ett bestående organ. Domstolarnas möjligheter att genom enkla förfaranden handlägga uppenbart ogrundade yrkanden bör utvecklas.

7) *Förenklat förfarande för tvistemål och rättegångskostnaderna.* Enligt kommitténs uppfattning finns det för närvarande inget behov att införa ett nytt förenklat förfarande för tvistemål i Finland. Däremot anser kommittén att för sänka tröskeln för att inleda rättegång bör det så snart som möjligt upprättas en tabell över rättegångskostnaderna eller ett tak för rättegångskostnaderna i fråga om mindre tvistemål.

8) *Ökande av öppenhet vid rättegång.* Rättegångars öppenhet bör ökas. För att uppnå detta mål bör lagstiftningen om offentlighet vid rättegång förnyas, den interna öppenheten vid rättegångsförfarandet utvecklas och kvaliteten på motiveringarna förbättras.

Målen för det pågående lagberedningsarbetet angående offentlighet vid rättegång förtjänar att stödas. Öppenhet och offentlighet vid rättegång bör ökas och lagskipningens transparens förbättras vid alla domstolar. Mediernas möjligheter att öka den faktiska offentligheten vid rättegångar bör främjas och bestämmelserna om offentlighet vid rättegång bör klargöras. När frågan bereds vidare bör det i synnerhet sörjas för att offentlighet vid rättegång genomförs i tillräcklig mån även i fråga om skriftliga processer och att det inte i onödan ges olika bestämmelser om offentlighet vid rättegång för olika rättsskipningslinjer.

Parternas rätt att bli hörda vid rättegång skall utvecklas och främjas i synnerhet genom s.k. informativ processledning (diskussion om rättsliga frågor, bestämmelser som tillämpas på tjänstens vägnar). Även i fråga om en rättslig fråga får domstolens avgörande inte komma som en överraskning till parterna. Informativ processledning skall i större omfattning tillämpas också på skriftliga processer.

Förbättrandet av kvaliteten på motiveringarna är ett viktigt tyngdpunktsområde för utvecklingen. Utvecklandet skall främst ske genom utbildning med betoning på domarens yrkesetik och ansvar. Vid utnämning av domare bör det mer än förut fästas uppmärksamhet vid sökandenas yrkesskicklighet och i synnerhet sökandenas förmåga att motivera. Dessutom skall sökandenas skriftliga färdigheter och förmåga att motivera utredas mer systematiskt än för närvarande vid utnämning av domare.

9) *Muntliga förhandlingar vid högsta domstolarna.* Kommittén föreslår att förfarandet vid högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen utvecklas genom att införa korta muntliga förhandlingar för att diskutera den rättsliga frågan (s.k. plädering av prejudikat). Detta förfarande skulle öka växelverkan mellan parterna och domstolen, vilket för sin del skulle främja en rättvis process. Detta skulle ge domstolsväsendet en större synlighet och

göra de högsta domstolarna mer öppna för allmänheten. Dessutom kunde detta ha utbildningsmässig betydelse. Förfarandet skulle också ge möjlighet att utveckla arbetsfördelningen mellan rättegångsbiträdena och föredragandena (biträdande jurister) i prejudikatsfrågor.

10) *Införande av grupptalan.* Kommittén föreslår att s.k. grupptalan för handläggning av kollektiva mål tas upp för behandling på nytt eller att möjligheterna för andra särskilda förfaranden utreds. På detta sätt kunde tillgången till rättsskydd tryggas även i sådana fall där den skada som en enskild person har lidit är så liten att förrättande av en enskild rättegång inte ekonomiskt sett skulle vara förnuftigt.

11) *Systematisering av processbestämmelserna.* De många delvisa reformer av rättegångsförfarandena har lett till att rättegångsbalken till sin struktur är osammanhängande och invecklad. Dessutom är bestämmelserna om behandling av brottmål och förvaltningslagskipningsärenden i huvudsak utbredda i ett flertal särskilda lagar, vilket kan göra det svårt att få en helhetsbild om domstolsförfarandena. Kommittén anser att efter dessa talrika förnyelser bör arbetet för att systematisera och klargöra bestämmelserna om rättegångsförfarandena påbörjas så snart som möjligt.

I samband med vidare utredning bör det övervägas om det finns skäl att de egentliga förfarandebestämmelserna samlas i en särskild domstolslag (administrativa bestämmelser, organisation, utnämning av domare och jäv samt grunderna för fördelning av ärendena). Angående de olika särskilda lagarna med bestämmelser om rättegångsförfarandena bör det övervägas om det är praktiskt att ha dessa skilda lagar eller om dessa bestämmelser kunde intas i rättegångsbalken eller i den föreslagna särskilda domstolslagen. Dessutom bör det övervägas om lagen borde innehålla principiella bestämmelser om målen för och kvalitetskraven på en rättegångsprocess.

12) *Rättegångens parter vid förvaltningslagskipning.* Kommittén anser att även om det i fråga om förvaltningslagskipningen inte finns anledning att övergå till ett allmänt tvåpartsförhållande bör den processuella ställningen av i synnerhet en förvaltningsmyndighet som fattat ett förvaltningsbeslut klargöras. Genom detta skall det strävas till att faktorerna som påverkar rättegångens objektivitet är synligare än förut.

Angående myndighetens besvär rätt anser kommittén att inom förvaltningslagskipningen bör besvär rätten av en representant för den offentliga förvaltningen utvidgas i sådana fall att lagskipningsmyndigheten i första instans har ändrat förvaltningsbeslutet. Besvär rätten behöver emellertid inte vara allmängiltig, utan det kan ställas begränsningar för rätten att anföra besvär eller det kan föreskrivas skilt om besvär rätten i olika ärendegrupper, dock med hänsyn till kraven på enhetlighet och den privata aktörens intressen.

13) *Muntlig förhandling och synförrättning vid förvaltningslagskipning.* Antalet muntliga förhandlingar vid förvaltningsdomstolarna har ökat men förrättas fortfarande rätt så sällan. Muntliga förhandlingar och synförrättningar har ofta betydelse vid utredningen av ett ärende. Dessutom kan muntliga förhandlingar och synförrättningar för sin del påverka hur parterna upplever rättegångsförfarandet. Trenden för utvecklingen bör vara att i synnerhet muntliga förhandlingar förrättas vid förvaltningsdomstolarna oftare än för närvarande. Muntliga förhandlingar har en central roll också i rättegångar vid försäkringsdomstolen och marknadsdomstolen. Muntliga förhandlingar och synförrättningar kan och behöver inte ha en lika stor betydelse vid högsta

förvaltningsdomstolen som de har i lägre instanser. Högsta förvaltningsdomstolen skall dock vara beredd att vid behov förrätta en muntlig förhandling eller en syn. Detta kan ibland vara nyttigt även om det bara skulle vara frågan om en rättslig fråga och inte bedömning av faktum (se punkt 9 ovan).

14) Säkerhetsåtgärder. För att trygga tillräcklig tillgång till rättskydd skall förvaltningsdomstolarna ha mer omfattande möjligheter än för närvarande att utnyttja olika säkerhetsåtgärder.

Biträden vid rättegångar (VII)

Ett av kommitténs teman har varit advokatväsendet och offentlig rättshjälp som en del av rättsskyddssystemet. Kommittén har begränsat detta tema till sådana frågor som har direkta verkningar på domstolsväsendets verksamhet och utveckling. Ur kommitténs synvinkel har den centrala frågan varit på vilket sätt rättegångsombudens och –biträdenas yrkesskicklighet och kunnande kan tryggas.

Behovet av att anlita rättsliga experttjänster vid rättegångar har ökat i likhet med kraven experttjänsternas kvalitet. Anlitandet av sakkunniga biträden har många positiva verkningar. På detta sätt kan tillgodoseendet av parternas rättigheter och tillgången till rättstjänster tryggas och detta kan även bidra till att göra domstolens verksamhet smidigare och mer effektiv. Att rättegångsbiträden deltar i processer ger bättre möjligheter att utveckla rättegången så att den blir mer flexibel och på ett bättre sätt beaktar ärendets särdrag.

Med tanke på rättsskyddet är det viktigt att de rättsliga experttjänster som anlitas är av hög kvalitet och felfria. Till yrkesskickligheten hör både teoretisk och praktisk kompetens och yrkesetik. I detta avseende finns det skillnader i rättegångsombudens och –biträdenas yrkeskunnighet. Detta gäller även för advokater. Å andra sidan är principerna för god advokatsed bindande enbart för medlemmar i advokatföreningen och offentliga rättsbiträden, varvid en person som uteslutits ur advokatföreningen kan fungera som rättegångsombud eller rättegångsbiträde. Det skulle emellertid vara viktigt att alla rättegångsombuden följer likadana yrkesetiska regler och att det övervakas att dessa regler följs. Kommittén har utrett möjligheterna att verkställa detta.

Kommitténs ställningstaganden

Kommittén anser att behörighetsvillkoren för rättegångsombuden och rättegångsbiträdena bör skärpas. Målet för detta skall vara att en part enbart kan företrädas av ett yrkesmässigt kompetent och yrkesetiskt klanderfritt rättegångsombud eller rättegångsbiträde. Verksamheten skall övervakas av ett självständigt och oberoende tillsyns- eller disciplinorgan. Detta skall i huvudsak också gälla för förvaltningslagskipningen.

Behovet av att använda rättegångsbiträden vid rättegångar har under de senaste årtiondena ökat. Enligt kommitténs bedömning finns det för närvarandet inget större behov av att göra användningen av biträden vid domstolarna obligatoriskt. Det bör dock utredas huruvida domstolarna borde ges mer omfattande befogenheter än för närvarande att i enskilda fall förordna ett rättegångsbiträde för en part.

Behörighetsvillkoren för rättegångsbiträdena och –ombuden bör skärpas så att det för biträdena och ombuden vid allmänna domstolar förutsätts högre juridisk examen. Rätten att fungera som rättegångsbiträde och –ombud på basis av t.ex. släktskap (JK 15:2,3) bör slopas. Släktingar kunde emellertid delta i rättegången t.ex. som stödpersoner. När det gäller förvaltningsdomstolarna finns det däremot inget skäl att ställa kravet på högre juridisk examen som ett uteslutande behörighetsvillkor.

Det bör föreskrivas att det behövs tillstånd för att sköta uppdraget som rättegångsbiträde och rättegångsombud. Biträdena och ombuden bör omfattas av likadana yrkesetiska regler. Ytterliga bör det i anslutning till reglerna skapas ett övergripande utbildnings- och övervakningssystem. Det skall avgöras skilt på vilket sätt tillståndssystemet kan tillämpas på förvaltningsdomstolarna och om det inom dem finns ärendegrupper i fråga om vilka tillståndskravet snarare är en nackdel än en fördel.

En förutsättning för beviljandet av tillståndet skulle vara en tillräckligt lång arbetserfarenhet och avläggande av en särskild examen för rättegångsbiträden eller -ombud. Det skall inte räcka med den nuvarande advokatexamen utan examen skall vara avsedd att mäta sökandens färdigheter att klanderfritt utföra i synnerhet de uppgifter som skötseln av domstolsärenden kräver. De som beviljas tillståndet åläggs att regelbundet delta i vidareutbildning och skaffa ansvarsförsäkring. Rättegångsbiträdenas och –ombudens verksamhet bör övervakas. Tillståndet skall vara så allmängiltig som möjligt, varvid tillståndsinnehavarna kan fungera som rättegångsbiträden och –ombud vid alla domstolar. De som beviljas tillståndet skall vara skyldiga att följa de allmänna yrkesetiska reglerna för rättegångsbiträden. Att reglerna följs skall övervakas. Det bör skilt övervägas om det skulle vara praktiskt att enbart bevilja tidsbundna tillstånd.

Av de modeller för tillståndssystem som behandlades av kommittén fick två modeller mest understöd: modellen där det under Finlands Advokatförbund skapas ett advokatmonopol och modellen där licenssystemet är oberoende av medlemskap i Finlands Advokatförbund och där licensen beviljas av någon annan instans än advokatförbundet. Kommittén har inte tagit ställning till vilkendera modell som skulle vara bättre, eftersom advokatföreningen för närvarande genomgår stora förändringar. Båda modellerna bör jämföras när tillståndssystemet utvecklas. Domstolarna bör också ges mångsidigare medel för övervakning i enskilda fall och domstolarnas roll i övervakningen av rättegångsbiträdenas och –ombudens verksamhet skall förstärkas.

Alternativ för konfliktlösning (VIII)

Alternativen för domstolsbehandlingen är i många avseenden viktiga för tillgodoseendet av parternas rättigheter. Tröskeln för att utnyttja ett alternativt förfarande är ofta lägre än att använda domstolarna och i vissa fall är rättegångsförfarandet inte heller ett realistiskt alternativ på grund av att det kräver tid och föranleder kostnader. De alternativa förfaranden fungerar dessutom som en slags filter, eftersom alla rättstvister på detta sätt inte styrs till domstolarna. Det nuvarande domstolväsendet skulle inte ens ha resurser att handlägga alla konflikter. Ett fungerande domstolväsende är emellertid en förutsättning för att de alternativa förfaranden skall kunna utnyttjas, eftersom möjligheten att i sista hand föra ärendet till domstolen för avgörande är viktig med tanke på hur parterna förbinder sig till de avgöranden som gjorts enligt det alternativa förfarandet. Å andra sidan är traditionella rättegångar och alternativa förfaranden inte motsatta till varandra

och de ersätter inte heller varandra. I det moderna differentierade samhället inom vilket det finns mycket varierande konflikter och rättstvister behövs det ett mångsidigt system för lösning av rättstvister och konflikter. I vårt samhälle som allt mer genomsyras av juridik framhävs också betydelsen av rättslig rådgivning.

I kapitel VIII behandlas andra konfliktlösningssystem än dömande. De alternativa konfliktlösningssystemen är: rättslig rådgivning, förlikning utanför domstolarna (civilärenden), nämnder, allmän laglighetsövervakning och ombudssystem samt skiljemannaförfarandet. Nämnder av domstolskaraktär behandlas emellertid i samband med domstolsorganisationen (kapitel X). Konfliktlösningssystem i brottmål och konfliktlösningssystem i domstolarna behandlas skilt. Syftet med detta har varit att skapa en helhetsbild om de konfliktlösningssystem som kan fungera som alternativ för den traditionella domstolsverksamheten och som på ett betydligt sätt kan bidra till att trygga rättsskyddet och till att skapa ett fungerande domstolsväsende.

Kommitténs ställningstaganden

1) *Rättslig rådgivning.* De rådgivningssystem som för närvarande utnyttjas skall förstärkas och deras ställning säkerställas. I fortsättningen bör det kartläggas hur täckande rådgivningstjänsterna är, eftersom otillräcklig rådgivning kan vara ett problem inom vissa områden.

Rådgivningstjänsterna och hela detta konfliktlösningssystem är en mycket varierande och överskådlig helhet. Den som behöver information kan inte alltid veta vem han eller hon borde vända sig till med sitt rättsliga problem. Av denna anledning har kommittén redan i sitt mellanbetänkande föreslagit att en tjänst för handledning i valet av rättsskyddsmedel borde inrättas i Finland. Tjänsten bör vara riksomfattande och vem som helst skall kunna vända sig till denna tjänst med sina rättsliga problem. Vid rådgivningen är det inte frågan om att lösa det rättsliga problemet utan denna tjänst är avsedd för att kartlägga de rättsskyddsmedel som kunde utnyttjas för problemet i fråga.

Dessutom föreslår kommittén att det inleds ett långsiktigt projekt för att utreda om man i Finland kunde skapa ett bredbasigt riksomfattande tjänstnätverk som baserar sig på samarbete mellan olika myndigheter och som erbjuder rättslig rådgivning och handledning, dvs. rättstjänstcentraler. Dessa rättstjänstcentraler kunde erbjuda handledning även i valet mellan olika rättsskyddsmedel, varvid den ovan nämnda skilda rättsliga rådgivningen inte längre skulle behövas.

2) *Förlikning utanför domstolarna.* I framtiden kommer tillämpningsområdet för alternativa konfliktlösningssystem utanför domstolarna, såsom förlikning, att utvidgas och det blir en större variation i förfarandena. Att förlikning i allt högre grad utnyttjas vid konfliktlösning är en positiv utveckling. Utvecklingen får dock inte bero på domstolstjänsternas dåliga kvalitet eller på att tjänsturvalet är för snäv utan det skall sörjas för att domstolsväsendet är fungerande.

3) *Nämnder.* Olika nämnder som ger rekommendationer, utlåtanden, anvisningar och rekommendationer för avgörande har en viktig roll när det gäller främjandet av tillgången till rättstjänster och därför är det skäl att fästa särskild uppmärksamhet vid att säkerställa nämndernas verksamhetsförutsättningar.

4) *Allmän laglighetsövervakning samt fullmäktige och ombud.* En central del av Finlands rättsordning har traditionellt varit den tillsyn som utövas av allmänna laglighetsövervakare. Det skall även i fortsättningen sörjas för att allmänheten kan vända sig till laglighetsövervakarna med sina problem utan några formföreskrifter. Laglighetsövervakarnas verksamhet är viktigt också med tanke på utvecklingen av myndigheternas verksamhet. Dessutom har verksamheten av de särskilda fullmäktige på olika områden en stor betydelse.

5) *Skiljemannaförfarandet.* Skiljemannaförfarandet är ett praktiskt sätt att lösa tvister i synnerhet inom näringslivet. Kommittén anser dock att ökningen i utnyttjandet av skiljemannaförfarandet i tvistemål inte får bero på att man upplever att domstolsförfarandet är för långsamt och att det inte finns tillräcklig sakkunskap inom domstolarna. Med tanke på domstolarnas samhälleliga ställning och för att framhäva den materiella lagstiftningen i samhället samt för att utveckla rättstjänsterna är det viktigt att domstolarna behandlar och avgör mycket varierande tvister som uppstår inom olika samhällssektorer. Av denna anledning bör domstolarnas förfaranden och verksamhet utvecklas så att de även i framtiden kan konkurrera med skiljemannaförfarandet.

6) *Avgörande av brottmål utanför domstolarna.* Förlikning är på grund av sina fördelar ett bra sätt att handlägga brottmål i synnerhet när det gäller smärre brottmål och till exempel brott som begås av de unga. När brottmål styrs till förlikning skall grunden för detta främst vara någon annan än rationalisering eller effektivisering av domstolarnas och åklagarens verksamhet. Om jämlik tillgång till förlikning i brottmål i hela landet bör föreskrivas i lag.

Kommittén förhåller sig negativ till att s.k. åtalsförhandling (*plea bargaining*) skulle införas i Finland. Värdesättningarna och det praktiska genomförandet av detta förfarande lämpar sig inte för det finska straffrättsystemet. Straffrättsliga rättegångar kan effektiviseras utan att förfaranden som till sin struktur liknar åtalsförhandling tas i bruk.

7) *Förlikning i domstolarna.* Kommittén anser att det är nödvändigt att advokater och övriga rättegångsbiträden på ett uttömmande sätt utreder möjligheterna för förlikning innan ett tvistemål anhängiggörs hos domstolen. För närvarande är utredningen av förlikningsmöjligheterna ofta bristfällig. Denna omständighet bör åtgärdas främst genom att framhäva advokaters skyldighet att följa de yrkesetiska regler som ställts för dem och eventuellt genom att skärpa reglerna gällande god advokatsed. Sekundärt kunde legislativa möjligheter övervägas. Obligatorisk förlikning behöver emellertid inte tas i bruk.

Kommittén anser att det nuvarande förfarandet för förlikning i domstol har fungerat rätt så bra, men att det i alla fall bör utvecklas. Vidareutvecklingen av förlikningsförfarandet och att det samordnas med det traditionella rättegångsförfarandet skall vara en av de viktigaste tyngdpunktsområden i domstolsväsendet under de närmaste åren och årtionden. Helheten får dock inte bli så mångformig att den skulle skada förfarandenas fungerlighet eller göra systemet oöverskådligt.

Arbetsgruppen som tillsattes av justitieministeriet på våren 2003 (förlikningsarbetsgruppen) har föreslagit införande av ett nytt från rättegångar avskilt förfarande för förlikning i domstol. Kommittén har inte tagit ställning till detaljerna i arbetsgruppens förslag men konstaterar att förslaget som helhet kan understödhas och att

det utgör ett bra grundlag för vidare beredning. Kommittén anser att det föreslagna förfarandet för förlikning i domstol bör testas. Efter att förfarandet har testats kan det övervägas om det över huvud taget är möjligt och på vilket sätt detta från rättegångar avskilda förfarandet för förlikning i domstolar och det nuvarande förlikningsförfarandet som anknyttits till rättegångar kunde integreras med varandra på ett bättre sätt än vad som föreslås i förslaget. Kommittén har behandlat det danska domsförslagssystemet men anser inte att det finns behov att införa denna modell.

Att domstolen aktivt strävar till att åstadkomma förlikning bör inte begränsas enbart till tvistemål där förlikning är tillåten (dispositiva saker). Möjligheterna för förlikning bör utredas även i sådana tvistemål där förlikning med anledning av ärendets natur inte är begreppsmässigt möjlig (indispositiva saker). I praktiken kan parterna ha nått samförstånd i ärendet eller så kan det vara möjligt att de når samförstånd om avgörandet.

Vid förvaltningsärenden kan förlikningsförfarandet tillämpas enbart i begränsad mån. Genom ett gott förvaltningsförfarande och förvaltningsmyndighetens självriktelse kan rättstvister dock förebyggas. I fråga om förvaltningsärenden bör det dessutom utföras en grundläggande utredning om det finns behov och möjligheter att utveckla nya medel för konfliktlösning, uppnående av samförstånd och förlikning inom ramen för kraven på rättskydd inom förvaltningen samt förvaltningens allmänna rättsliga principer. Vid förvaltningsdomstolarna kan man redan med stöd av de nuvarande bestämmelserna förrätta muntliga förhandlingar för att klargöra och begränsa det stridiga ärendet.

I framtiden kommer förlikningsverksamheten att vara en central tjänstehelhet inom domstolsväsendet och inte längre bara en biprodukt i det traditionella domstolsförfarandet. Detta förutsätter att det mer än förut satsas på att utveckla domarnas färdigheter i fråga om förlikningsverksamheten. För att förlikning i domstolarna kan kunna genomföras på ett effektivt och professionellt sätt kan det vara skäl att en del av domarna specialiserar sig på förlikning.

För närvarande finns det ett behov att utveckla förlikningsmetoderna och göra de praxis som tillämpas vid förlikning i samband med rättegångar enhetligare. Detta bör emellertid inte ske genom lagstiftning utan i första hand genom att domarna vidareutbildas i förlikningsverksamhet och att det skapas normativa modeller och handböcker om förlikning, dvs. genom att förlikningsverksamheten utvecklas med hjälp av praktiska åtgärder. Bestämmelserna om förlikning bör dock också ses över.

Kunnande och yrkesskicklighet (IX)

Kvaliteten på domstolens verksamhet är i första hand beroende av domarnas och den övriga personalens kunnande och yrkesskicklighet. Det finns många sätt att påverka kunnandet och yrkesskickligheten, t.ex. genom behörighetsutbildning, utnämningförfarandet, vidareutbildning samt inläring genom praktiskt arbete och specialisering. För att kunnandet och yrkesskickligheten skall kunna förbättras maximalt skall alla dessa delområden utvecklas.

I detta kapitel betraktas kunnandet och yrkesskickligheten av domstolarnas personal ur ovan nämnda synvinklar. Beträkningen gäller i synnerhet domarna. Ytterligare behandlas

i detta kapitel systemet med föredraganden och domstolspraktiken, eftersom dessa är centrala frågor med tanke på framtida domare och hela domstolsväsendet.

Behörighetsutbildningen, vidareutbildningen och utnämningssystemen för domarna bör med hänsyn till domstolarnas samhälleliga uppgift kunna producera domare som inom juristkåren har bästa möjliga kunnande och yrkesskicklighet när det gäller lösning av tvister och konflikter.

Kommitténs ställningstaganden

1) *Domarnas specialisering.* Eftersom domstolarna har allt mångsidigare uppgifter och skötseln av dessa uppgifter förutsätter allt mer vidsträckta kunskaper i olika ärenden medan kraven på domstolarnas verksamhet samtidigt ökar finns det ett behov av domare som specialiserat sig på vissa områden. För att trygga tillräcklig specialisering och yrkesskicklighet bör domstolsenheterna vara tillräckligt stora. Specialiseringen skall dock ske på ett sådant sätt att domarna fortfarande har en helhetsbild om rättsordningen. Detta kan främjas t.ex. genom uppgiftsrotation. Inrättandet av tjänster för specialdomare och samverkan mellan domstolarna bör också övervägas. Djupgående och bestående specialisering kan också komma i fråga om särdragen hos en viss ärendegrupp kräver detta.

2) *Kanslipersonalens kunnande och yrkesskicklighet.* Satsningar på kanslipersonalens kunnande och yrkesskicklighet är en väsentlig del av utvecklingen av hela domstolsväsendet. Hög yrkesskicklighet inom kanslipersonalen ger bättre möjligheter att utveckla arbetsmetoderna och finna en ändamålsenlig arbetsfördelning mellan personalen som fått juridisk utbildning och personalen som fått annan utbildning och på sätt kan också verksamheten effektiviseras. Målet skall vara att till en domares uppgiftsbeskrivning utöver ledning av rättegångar, avgörande av ärenden och motivering hör så lite andra uppgifter som möjligt.

3) *Slopande av systemet med föredragande.* Kommittén anser att det i dagens lägen förutsättningar och skäl att slopa systemet med föredragande i samtliga domstolar. Systemen som utvecklas i stället för detta bör emellertid vara delvis olika i högsta domstolen och andra fullföljdsdomstolar. Kommittén har inte lagt fram några detaljerade förslag till modeller för detta nya system men ställer dock riktlinjer och mål för vidareutveckling av ärendet.

I andra fullföljdsdomstolar än högsta domstolarna bör utöver domarna finnas biträdande jurister, dock ett färre antal än nuvarande föredraganden. Domaren skall svara för ärendets beredning, processledning och utarbetandet av utkastet till avgörande samt vid skriftliga processer redogöra för ärendet till kollegiet. De biträdande juristerna skall biträda domaren i de olika faserna i arbetet och beslutsfattandet men de skall inte delta i domstolens beslutsfattande på samma sätt som nuvarande föredraganden.

I de högsta domstolarna skall ärendet beredas av en biträdande jurist och denne skall också utarbeta ett utkast till avgörande under den ansvariga domarens handledning. Nämda domare skall redogöra för ärendet till de andra som deltar i beslutsfattandet. Den biträdande juristen skall inte ha en liknande formell ställning i beslutsfattandet som nuvarande föredraganden men han eller hon kunde delta i domarnas förhandlingar. På grund av de högsta domstolarnas natur kan antalet biträdande jurister inte vara färre än

det nuvarande antalet föredragande. Tjänsterna bör vara tidsbundna. Till dessa tjänster skall rekryteras begåvade och framstående jurister från domstolarna och andra håll.

4) *Juridisk examen.* Behörighetsvillkoret för domare bör vara högre juridisk examen. Studierna som ingår i examen skall vara av minst samma nivå som i nuvarande examen. Studierna skall ge tillräckligt helhetsbild om innehållet i den hela rättsordningen. Också andra än juridiska färdigheter som behövs i skötseln av domaruppgiften bör skaffas under studierna. Dessutom bör möjligheten att anknyta en obligatorisk praktikperiod i studierna övervägas.

5) *Utökande av den utbildande verkan av domstolspraktik.* Kommittén anser att det utbildande verkan av domstolspraktik bör utökas. Praktikens innehåll kunde utvecklas så att den främst skulle intressera jurister som söker sig till en karriär inom rättsväsendet. Även andra jurister bör dock kunna utföra domstolspraktik. Dessutom bör systemet ändras så att praktiken kan utföras även vid förvaltningsdomstolarna. Möjligheterna att förlänga praktiktiden och slopa tingsfiskalstjänsterna bör utredas. Sättet att välja praktikanterna bör också utvecklas.

6) *Kvalificeringssystem för domare.* Man håller på att bereda ett kvalificeringssystem för domare (justitieministeriets arbetsgrupps betänkande 2002:6). Kommittén anser att det eventuella kvalificeringssystemet enbart skall vara en av flera möjligheter att skaffa domarkompetensen. Sammansättningen av utbildningsnämnden skall utöver juridiska experter även bestå av andra medlemmar. Utbildningen skall stöda utvecklandet av studerandens förmåga för självständigt tänkande. Problemet med kvalificeringssystemet är den faktiska makt som utbildningsnämnden skulle ha vid utnämning av domare jämfört med den nuvarande domarförslagsnämnden.

Kommittén har diskuterat en alternativ linje för utveckling av kvalificeringssystemet. Kommittén anser att det är viktigt att domare mer än förut utnämns även bland sådana jurister som inte från förut arbetar vid domstolarna (s.k. öppen karriär). Dessa kan naturligtvis behöva vidareutbildning när de övergår till att arbeta för domstolväsendet. Däremot kan det att kvalificeringssystemet riktas till vissa utvalda jurister som är i början av sin karriär i praktiken leda till att möjligheten att gå in på en domarkarriär fortfarande är mycket begränsad. Kommittén anser att utvecklingen skall inledas med att den utbildande verkan av domstolspraktik utökas så att redan denna kan ge goda förutsättningar för en domarkarriär. Dessutom skall det satsas på att de som utnämns till domare vidareutbildas utgående från deras individuella behov. Med tanke på domstolväsendets framtida behov skulle ett system där domarkompetensen skaffas genom den förnyade domstolspraktiken, kompletterande utbildning under juristkarriären och mångsidig erfarenhet vara bättre än det föreslagna kvalificeringssystemet. Att genomföra kvalificeringssystemet för domare (2002:6) är inte ändamålsenligt.

7) *Vidareutbildning av domare och biträdande jurister.* Att det satsas på en omfattande och effektiv vidareutbildning är viktigt för utvecklandet av hela domstolväsendets verksamhet. Arbetsgivaren bör stöda domarnas möjligheter att delta i vidareutbildning. För domarna är utbildningen en del av skötseln av tjänsteuppdraget (tjänsteplikt).

8) *Inläring genom praktiskt arbete och utveckling av arbetsgemenskaperna.* Det strävas till att yrkesskickligheten och kunnandet utvecklas på många olika sätt och en av dessa sätten är inläring genom praktiskt arbete. Inläring genom praktiskt arbete skall stödjas

t.ex. genom uppgiftsrotation och tjänstemannautbyte. Inläring genom praktiskt arbete kan ökas även genom att utöka kollegialiteten inom tingsrätterna.

Tyngdpunkten i utvecklingen av domstolarna skall allt tydligare vara på domstolsenheterna och den lokala utvecklingen inom dem skall stödas. Detta förutsätter en ny strukturering av utvecklingsarbetet inom domstolarna. Effektiv spridning av det lokala utvecklingsarbetet förutsätter en centralförvaltning, ett domstolsnätverk och stöd från de viktigaste samarbetsparterna. Gemensamma utvecklingsprojekt mellan domarna, advokaterna och åklagarna och samarbetsprojekt mellan flera domstolar är exempel på sådan nätverksbildning som förutsätts för effektiv utveckling av domstolarna.

9) *Mångsidigare arbetserfarenhet för domare.* En av de centrala målen för utvecklandet av domstolsväsendet skall vara att de som utnämns till domare har en mångsidig arbetserfarenhet och att till domare även utnämns personer som inte arbetar vid domstolsväsendet. Mångsidig arbetserfarenhet är en positiv sak med tanke på domarnas yrkesskicklighet samt domstolarnas kompetens och öppenhet. Genom att göra domarkarriären öppnare kan man svara på de krav som det pluralistiska samhället ställer.

Kommittén har övervägt två alternativ för att göra domarkårens arbetsmässiga bakgrund mångsidigare. För det första skall förfarandet vid val av domare utvecklas så att möjligheten att inleda domarkarriär blir öppnare och för att de som utnämns till domare är de mest skickliga och begåvade bland sökandena. Domaruppgiften skall utvecklas så att den blir mer attraktiv. Även domarförslagsnämndens verksamhet skall utvecklas så att den bättre än för närvarande kan bedöma sökandenas kompetens och lämplighet och att tjänsteåldern inte är den tyngsta skälen vid utnämning av domare. Av denna anledning skall det övervägas om det borde ordnas lämplighetsprövningar eller om domarförslagsnämnden borde intervjua sökandena. Dessutom bör utlåtandena som domstolarna ger om sökandena utvecklas.

Vidareutveckling av det nuvarande systemet är kanske inte det bästa sättet att öppna möjligheten att inleda domarkarriär till jurister utanför domstolen. Av denna anledning anser kommitténs majoritet (elva medlemmar) att det på kort sikt kan vara skäl att en del av domartjänsterna som blir vakanta öronmärks för jurister som inte arbetar inom domstolsväsendet (kvotsystem). I utvecklandet av modellen skall bestämmelsen om utnämningsgrunder 125 § grundlagen och principen om icke-diskriminering iakttas. Kommittén minoritet (två medlemmar) anser att kvotsystemet inte kan genomföras.

Domstolsorganisationen (X)

Utvecklingen av domstolsorganisationen skall betraktas främst i förhållande till vilka uppgifter som hör till domstolen. Förenklat kan det sägas att domstolarnas basuppgift är att lösa samhällets svåraste rättsliga konflikter som i fråga om medborgarnas rättsskydd kan anses vara mest betydliga, även om domstolarna också i fortsättningen också avgör relativt enkla och mindre ärenden. Domstolsväsendets organisation och omständigheter som ligger nära det, såsom förvaltningen, skall struktureras på ett sådant sätt att de så väl som möjligt stöder utförandet av domstolarnas basuppgifter.

I detta kapitel framförs en översikt över domstolarna och domstolsliknande besvärnsnämnder. I fråga om allmänna domstolar och allmänna förvaltningsdomstolar

behandlas de specialsammansättningar som finns i dem för närvarande. Dessutom presenteras de ärendegrupper som koncentrerats på en eller några domstolar. I detta kapitel behandlas också på en allmän nivå specialdomstolarna och deras intressegrupper samt i någon mån deras befogenheter. Efter detta behandlas utvecklingen av tingsrättsorganisationen och ändringssökande i tingsrättsens beslut hos hovrätten. Slutligen behandlas vissa frågor som hänför sig till organisationen av förvaltningsdomstolarna.

Enligt kommitténs uppdrag har arbetet utgått från principerna i den nya grundlagen och grundrättslighetsperspektiven. Kommittén har avstått från att behandla sådana frågor i anslutning till domstolväsendets grundläggande struktur som lösts i grundlagen av år 2000.

Kommittén ställningstaganden

1) *Specialdomstolarna.* Kommittén ser inget behov att inrätta ytterligare specialdomstolar. Enligt kommitténs uppfattning bör man förhålla sig återhållsamt även till att befogenheterna av de nuvarande specialdomstolarna utvidgas genom att överföra ärenden från allmänna domstolar eller allmänna förvaltningsdomstolar till dem. Också i fråga om nya ärendegrupper bör det främst strävas till att dessa sköts av allmänna domstolar eller allmänna förvaltningsdomstolar. I den långsiktiga planeringen bör det utredas om försäkringsdomstolen och de ärenden som behandlas av den kunde integreras med domstolar som har ett mer allmänt verksamhetsområde.

I försäkringsdomstolens sammansättningar finns sådana medlemmar som har uppgiften som bitjänst och vars medlemskap baserar sig på intressegruppernas förslag. Kommittén anser att detta arrangemang inte kan motiveras med behovet av särskild sakkunskap utan den behövliga sakkunskapen skall skaffas genom andra medel, t.ex. genom att utveckla bevisningen och att domarna specialiserar sig. Arrangemanget innebär också principiella problem som kan konkretiseras i avgörandena i enskilda fall. Sammansättningarna vid försäkringsdomstolen skall utvecklas så att det avstås från att använda medlemmar som har uppgiften som bitjänst och vars medlemskap baserar sig på intressegruppernas förslag.

2) *Specialsammansättningar vid allmänna domstolar och allmänna förvaltningsdomstolar samt försäkringsdomstolens läkarmedlemmar.* Eftersom samhället har blivit mer komplicerat och allt mer genomsyras av juridik krävs det också en allt högre sakkunskap av domstolarna. Kommittén anser att sakkunskapen och förfarandena inom allmänna domstolar och allmänna förvaltningsdomstolar bör allmänt taget utvecklas så att det i domstolarnas sammansättningar inte längre behövs sakkunniga medlemmar. Information som baserar sig på sakkunskap skulle i detta fall skaffas genom att höra sakkunniga vittnen och experter. Ett dylikt system lämpar sig emellertid inte av flera anledningar för alla ärendegrupper och därför kan användningen av sakkunniga medlemmar i vissa bestämda ärendegrupper vara motiverad. Kommittén anser att det bör utredas om domstolarna kunde få tillgång till den behövliga sakkunskapen genom något nytt förfarande. Vid omformningen av sakkunniga medlemmars deltagande skall kraven på rättegångens öppenhet tas beaktande.

3) *Domstolsliknande besvärnämnder.* Utvecklingen som syftar till att förvaltningsrättsliga besvär i huvudregel skulle höra under förvaltningsdomstolarnas befogenhet bör fortsättas. Målet skall vara att det avstås från besvärnämnder som utövar

lagskipning. Den första fasen i fråga om förvaltningsrättsliga besvär kan och i många fall måste vara att ärendet tas upp i rättelseyrkandeförfarandet. Allmänna bestämmelser om vissa gemensamma frågor i anslutning till rättelseyrkanden, t.ex. ersättning för kostnader som föranleds av förfarandet, jävighet och muntligt hörande av parterna, bör intas i lag.

4) *Tingsrätternas storlek och antalet tingsrätter.* Arbetet för att öka storleken av tingsrätternas enheter och för att minska det totala antalet tingsrätter bör fortsättas och intensifieras. Tingsrätterna bör ha minst åtta till tio domare, helst något fler än detta. För att trygga den regionala tillgången till tingsrätternas tjänster är det dock sannolikt omöjligt att bilda så här stora tingsrätter i alla delar av landet. Antalet och placeringen av tingsrätterna preciseras under vidare beredning. Enligt kommitténs värdering skulle det räcka med 30 – 40 tingsrätter. Att tingsrättsenheterna blir större bidrar till att tyngdpunkten i lagskipningsarbetet inom allmänna domstolar är i tingsrätterna. När tingsrättsorganisationen utvecklas bör det tryggas att också den svenskspråkiga befolkningen har tillgång till tingsrätternas tjänster.

5) *Hovrätternas ställning i rättsinstansordningen.* Tyngdpunkten i lagskipningsarbetet inom allmänna domstolars verksamhetsområde bör vara i tingsrätterna. Hovrätternas huvudsakliga uppgift skall vara att kontrollera att tingsrätten inte har gjort ett felaktigt avgörande. För att uppnå detta mål har kommittén kommit med flera förslag till att förstärka tingsrätterna och för att förbättra rättsskyddet i tingsrättsförfarandet. Förstärkandet av tingsrätterna ger också möjlighet att omvärdera hovrätternas ställning och uppgifter i rättsinstansordningen. När det har säkerställts att tingsrätten som första rättsinstans på bästa möjliga sätt kan trygga att parternas rättsskydd tillgodoses, kan det på lång sikt övervägas om ändringssökande i tingsrättens avgörande på ett eller annat sätt kunde begränsas, t.ex. i bevisningsfrågor.

6) *Systemet med allmänna förvaltningsdomstolar i två instanser.* Förvaltningslagskipningssystemet bygger på ett system med allmänna förvaltningsdomstolar i två instanser. Det finns dock flera undantag i fråga om detta. Dessa undantag bör fortfarande betydligt minskas.

Tryggandet och förbättrandet av högsta förvaltningsdomstolens verksamhet förutsätter att högsta förvaltningsdomstolen i framtiden kan betydligt mer än för närvarande koncentrera sig på att handlägga svåra och med tanke på rättsskyddet betydliga ärenden. Ett centralt sätt att åstadkomma detta är att utvidga tillämpningsområdet för ett sådant besvärstillståndssystem, där beviljandet av besvärstillstånd inte begränsas av den s.k. prejudikatgrunden utan besvärstillstånd kan beviljas också på basen av uppenbara fel. När ändringssökandeförfarandet reformeras bör det utgå från att tillgodoseendet av rättsskyddet inte kan basera sig på en allmän organisatorisk helhetslösning utan att detta bedöms skilt för olika ärendegrupper.

7) *Ändringssökande i ärenden som gäller social trygghet.* Kommittén anser att det är viktigt att de förslag som kommittén för ändringssökande i ärenden som gäller social trygghet (KM 2001:9) har lagt fram genomförs så snart som möjligt. I lång sikt bör det emellertid bedömas på nytt om det finns ett behov att nämnderna för ändringssökande i ärenden som gäller social trygghet bevaras som lagskipningsorgan. Samtidigt bör det bedömas vad förhållandet mellan ändringssökandet i dessa ärenden och det allmänna förvaltningslagskipningssystemets är.

Domstolarnas ledning (XI)

Domstolarnas ledning har en central roll när det gäller framgångsrik verksamhet vid domstolarna. En god ledning skapar goda förutsättningar att handlägga och avgöra ärenden så att kraven på rättssäkerhet uppfylls. De snabba förändringarna inom verksamhetsområdet samt de allt högre kraven på kvalitet och effektivitet ställer domstolarnas ledning inför nya krav. Det är därmed skäl att mer än förut framhäva vikten av en god ledning.

Kommittén har tagit upp vissa centrala synpunkter angående domstolarnas ledning. Resultatstyrningssystemet som domstolarna började tillämpa under 1990-talet kommer på samma sätt som inom den övriga statsförvaltningen att utvecklas och fördjupas under de närmaste åren. För att framhäva klienternas synvinkel förutsätts emellertid att uppmärksamhet fästs utöver kvantitativa resultat även vid kvalitativa faktorer och resultat (t.ex. kundtillfredsställelse under rättegångsprocessens olika faser). Domstolarna bör pröva olika system för kvalitetsstyrning. Resultatstyrningen kommer i alla fall att utvidgas och utvecklas utgående från principerna i kvalitetsstyrningssystemen. En dylik utveckling är positiv. Ledningen bör dessutom utvecklas så att den allt mer baserar sig på 'coaching' och diskussion. På detta sätt kan ledningen främja en öppen och jämlik växelverkan med personalen, motivera och stöda personalen samt utveckla personalens kunnande och yrkesskicklighet.

Domstolarna är enrådighetsverk och till sin struktur är detta ett fungerande styrnings- och förvaltningssystem även i fortsättningen. Utmaningen ligger i utvecklandet av ledningens innehåll. Kommittén har utrett domstolarnas verksamhet å ena sidan som administrativa enheter och å andra sidan som lagskipningsenheter. Kommittén har dessutom diskuterat ledningens innehåll och rekryteringen av domstolarnas chefer. Ytterligare har kommittén behandlat frågor som gäller tillsynen över domarna.

Kommitténs ställningstaganden

Chefsdomaren har ett omfattande ansvar för effektiviteten och de ekonomiska och samhällseliga effekter av domstolens verksamhet. Dessutom svarar han eller hon för att personalens arbetsförmåga kan upprätthållas även om omständigheterna ändras och kraven ökas samt att personalen upplever sitt arbete som meningsfullt och utmanande. Det sistnämnda kräver att i synnerhet personalledningen utvecklas. Chefsdomaren bör satsa på att verksamheten och särskilt lagskipningen i domstolen utvecklas. Eftersom ledningen är en allt viktigare faktor för framgångsrik verksamhet skall domstolarna ha en professionell ledning.

Domarnas oberoende hindrar i och för sig inte en effektiv ledning. Med hänsyn till domarnas oberoende skulle det vara motiverat att i lagstiftningen inta mer detaljerade bestämmelser om uppgifterna och befogenheterna av sådana domare som har chefsuppgifter vid en domstol.

Utöver erfarenhet av domarvärv förutsätts av den som utses till tjänst som chefsdomare även ledarförmåga. Utnämningen till en tjänst med chefsuppgifter kan inte enbart grunda sig på en persons tjänsteår som domare. För att skapa en professionell ledning vid domstolarna är det skäl att utreda möjligheterna att utbilda personer som är intresserade av chefsuppgifter eller annars lämpliga för uppgiften redan i början av domarkarriären.

Domare med chefsuppgifter behöver fortgående och omfattande ledarutbildning. För domstolarnas chefsdomare bör det inom domstolarnas centralförvaltning inrättas en enhet för stöd och utveckling av ledningen.

Chefsdomarna har för närvarande ordinarie tjänst. Kommittén föreslår att det skall utredas om uppgiften som chefsdomare och övriga ordinarie domartjänster till vilka hör att verka som chef borde vara tidsbundna.

Kommittén föreslår att det inrättas en tillsynsnämnd för övervakning av domarnas verksamhet. Tillsynsnämnden bör som disciplinär påföljd kunna ge kritik eller en varning angående en domares verksamhet. Nämndens avgöranden skall kunna överklagas hos domstolen. Nämnden skall även kunna avge utlåtanden om vad som förutsätts av god domarsed. Klagan kan anföras av alla parter i en rättegång, chefsdomaren, Finlands Advokatförbund, allmänna laglighetsövervakningsmyndigheter och representanter för domstolsväsendets centralförvaltning. Tillsynsnämndens förfaranden bör utvecklas till den riktningen att de allmänna laglighetsövervakarna kan överföra klagomål som gäller domare till nämnden. Småningom kan det avstås från att de allmänna laglighetsövervakarna utövar tillsyn över domarna. Tillsynsnämnden kunde även ha möjlighet att anhängiggöra en brottsundersökning.

Domstolsväsendets centralförvaltning (XII)

Utvecklingsbehoven inom domstolsväsendet förutsätter att det bedöms hur väl dess centralförvaltning fungerar och att centralförvaltningen förnyas och utvecklas. Inom centralförvaltningen bör finnas en enhet med tillräckliga resurser för utveckling av domstolsväsendets verksamhet, för forskning och för att erbjuda stöd för ledningen. Representanter för domarkåren och den övriga personalen skall delta i det utvecklingsarbete som koordineras av centralförvaltningen. Centralförvaltningen skall på ett effektivt, pålitligt och professionellt sätt samt med beaktande av de olika domstolars särdrag sörja för de administrativa uppgifter inom domstolsväsendet som hör till den. Vid organiserandet av centralförvaltningen skall de allmänna trenderna för centralförvaltningars utveckling och den internationella utvecklingen beaktas. Centralförvaltningen skall skötas på ett sådant sätt att den är i harmoni med domstolarnas oberoende.

I detta kapitel har frågor i anslutning till centralförvaltningen behandlats för det första i ljuset av den tidigare debatten om detta tema. För det andra presenteras centralförvaltningens nuläge och därefter behandlas högsta domstolarnas och hovrätternas förvaltnings- och tillsynsuppgifter samt resultatstyrningssystemet. För det tredje redogörs det för hur centralförvaltningen har ordnats inom justitieministeriets verksamhetsområde och i organisationer som ligger nära domstolarna. Ytterligare behandlas moderna riktlinjer för utvecklingen. Därefter behandlas centralförvaltningens framtida uppgifter, den nuvarande centralförvaltningen som sköts av justitieministeriet och de faktorer som påverkar utvecklingen. Till slut presenteras kommitténs tankar om riktlinjerna för framtida utveckling.

Kommitténs ställningstaganden

1) *Resultatstyrningssystemet*. Resultatstyrningssystemet innehåller vissa problem med tanke på domstolarnas oberoende. Resultatstyrningssystemet avses att skärpas och det planeras att kvaliteten på och verkningarna av domstolarnas verksamhet skall mätas och värderas på ett mer djupgående sätt, vilket kan medföra ytterliga problem. Å andra sidan är det dock nödvändigt att utveckla ett system för resursfördelning och för mätning av kvalitet som bättre än det nuvarande systemet lämpar sig för domstolsväsendet. För att säkerställa domstolarnas oberoende bör domarna och domstolarna aktivt delta i utvecklandet av dessa system.

2) *Högsta domstolarnas och hovrätternas roll i domstolsförvaltningen*. Innehållet för den styrning som högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen samt hovrätterna utövar på underställda domstolar och som sker på något annat sätt än genom avgöranden har inte preciserats. Innehållet för denna styrning bör klargöras. På grund av domstolarnas rättsinstansvisa oberoende är det svårt att utvidga den nuvarande styrningen. Å andra sidan skulle det vara en positiv utveckling om olika rättsinstanser och till och med olika lagskipningslinjer mer än för närvarande kunde samarbeta för att förbättra lagskipningsarbetets kvalitet. Samarbetet skall emellertid inte i första hand basera sig på domstolarnas formella hierarki utan de olika rättsinstanserna bör delta jämligt i utvecklingsarbetet. Genom att utnyttja olika domstolars synpunkter och specialkunskaper kan det strävas till att finna det bästa tillvägagångssättet i enskilda fall samt att utveckla domarkårens kunnande, yrkesskicklighet och en gemensam domaridentitet.

Det är skäl att omvärdera ändamålsenligheten av den kontroll som hovrätterna har över tingsrätterna och möjligheterna att avstå från kontrollverksamheten i sin nuvarande form.

3) *Utveckling av centralförvaltningen*. Kommitténs majoritet (sju medlemmar) anser att domstolsväsendets centralförvaltning bör förnyas och att den skall utvecklas utgående från en modell där förvaltningen sköts av en från justitieministeriet avskild centralförvaltningsenhet. En från justitieministeriet avskild centralförvaltningsenhet skulle i jämförelse med de andra modellerna ge bättre möjligheter att förstärka utvecklingen av domstolsväsendet och på ett effektivt sätt trygga att domstolarna har centralförvaltningens stöd i sitt utvecklingsarbete. Representanter för domstolarnas personal skall delta i domstolsväsendets utveckling och beslutsfattandet som rör domstolsväsendet. Denna modell är också till sin organisatoriska och administrativa struktur tydlig. Tillämpandet av denna modell skulle vara i analogi med de senaste riktlinjerna för utvecklingen i Finland och de förnyelser som under de senaste tiderna gjorts i centralförvaltningen i andra länder – i synnerhet i Norden. En från justitieministeriet avskild centralförvaltning skulle framhäva domstolarnas oberoende och även i övrigt klargöra domstolarnas ställning i samhället. Detta skulle vara en positiv utveckling med tanke på domstolarnas image och det allmänna förtroendet för domstolarnas verksamhet.

Kommitténs minoritet (sex medlemmar) anser att de utgångspunkter för utvecklingen av domstolsväsendet som läggs fram i betänkandet inte förutsätter att det inrättas en särskild centralförvaltningsmyndighet. Det bör inrättas en särskild enhet för utveckling av domstolsväsendet vid justitieministeriet. Enheten skall ha i uppgift att utveckla metoder för att uppfölja kvaliteten på domstolarnas arbete och stöda domstolarnas eget utvecklingsarbete.

SUMMARY

The Commission's terms of reference, members, and activity

On 20 June 2001, the Government appointed a Commission to inquire into the development trends of the court system in Finland. By development trends, the Commission's terms of reference meant a vision of the long-term development of the court system. The inquiry was to serve as a basis for preparing for the requirements that society will put to the courts and the responses that are called for. The focus of the work was to be on an analysis of protection under the law and the anticipated future developments, as well as on considerations of social values and trends. The vision was also to serve as a basis for work on practical development projects. The time horizon of the vision was to extend beyond a decade, and perhaps as far as 15 to 20 years. The starting point for the work of the Commission was defined as the fundamental principles of the Constitution on the exercise of judicial power, as well as a focus on basic rights.

Throughout its term, the Commission has consisted of thirteen members and three permanent expert advisors. The Commission has had two full-time secretaries.

The term of the Commission ran from 1 August 2001 to 30 November 2003. In the main, it held meetings at three-week intervals. In all, the Commission met 33 times; four meetings lasted for two days. In addition, the Commission divided itself into six sub-commissions, each in charge of a thematic area. During its work, the Commission held seminars, heard expert opinions and went on two excursions. The Commission issued its interim report in January 2003. A major convocation of interest groups was held in June 2003.

Background on the Finnish court system

According to the Constitution of Finland, everyone is entitled to protection under the law as a basic right; this involves the right to have one's case dealt with appropriately and without undue delay by a court of law. The Constitution contains provisions also on the independence of the courts and the basic structure of the court system.

The court system consists of two jurisdictional lines, the general courts and the general administrative courts. In addition, there are certain special courts. The general courts consist of the District Courts, the Courts of Appeal and the Supreme Court. This jurisdictional line deals with civil and criminal cases. In addition, the District Courts deal with a large number of petitionary matters. The jurisdictional line for administrative cases consists of the regional Administrative Courts and the Supreme Administrative Court. These courts deal with appeals against the decisions of the authorities, e.g. in environmental, social welfare and tax cases. There are three special courts, the Market Court, the Labour Court and the Insurance Court. These deal with types of case specifically assigned into their jurisdiction.

Changes in the courts' operating environment and the basis of their work: Challenges to the court system (I-IV)

In its work, the Commission has aimed to combine the court system's external viewpoint (society and the customers of the courts) and its internal viewpoint (the organisation and the personnel of the courts). As a result, it has been essential first to consider the foreseeable changes in the courts' operating environment. In chapter II of the report, the Commission has discussed *social change* from the following points of view: Finland's demographics and economic structures, the welfare state, the individualisation of society, public administration, democracy and the rule of law, the information society, globalisation, European integration, judicialisation, and the changes in justice.

In chapter III of the report, the Commission has discussed *the general and judicial bases of the work of the courts*. The first issue has been the position of the courts in society and the tasks of the administration of justice. The issue has been approached both from the legal and from the sociological angle. In addition, the Commission has looked at the Constitution, the human rights conventions and EC law as some of the legal bases of the court system. There is a separate discussion on the concept of judicial independence. The Commission has further discussed the system of legal remedies in the administration.

The external viewpoint takes into account not only society, but also the customers of the courts. The Commission has looked at access to justice from this angle. Indeed, *access to justice* is one of the prominent themes of the report; the promotion of access to justice features in many of the Commission's opinions. The Commission has noted that in order to improve access to justice, the viewpoint of the customers must be given a sufficient emphasis. It is essential to the very functioning of the legal system and its credibility that the rights guaranteed by that legal system can be realised also in practice. Accordingly, after access to justice the Commission has examined the people's *trust in the courts*.

As a synthesis of chapter III, the Commission has put forward *two views of judicial proceedings*. In the "rule of law" view the focus is on the end result of the proceedings, that is, the judgment. Here it is the main task of the courts to provide protection under the law by applying the law in an individual case. In addition, however, the proceedings must be just. In all reform work, it is important to pay attention to the *justice of the proceedings as perceived by the customers*. Those making use of the services of the courts are always active operators, rather than mere faceless objects of the courts' operations. Hence, the work of the courts and the procedure should be developed from the premise that a customer wishes to follow how the case is being dealt with in court, as well as participate in and influence the same. The parties should be able to experience the proceedings as openly conversational, just, and credible.

The court system has been subject to intensive reforms since the 1970s. In the overall reform, which concluded but a few years ago, the work of the courts was brought up to the standard of the present time. Therefore, the Commission has been fortunate enough to be able to concentrate on how to improve further a functioning court system and how to ensure that the development does not halt or fall behind in a rapidly changing society. When the people's expectations rise and their requirements grow, today's adequate court service will not necessarily be adequate tomorrow.

What matters are judicial? (V)

The Commission has outlined some general notions on what types of matter should be selected for judicial decision. In a sense, this involves the definition of judicial functions and the role that courts have in society. Courts form an essential part of the legal decision-making apparatus in a modern society. Nevertheless, most conflicts are still resolved outside of the courts, in various official, quasi-official or private dispute resolution bodies. There are also many social mechanisms intended to stave off conflicts and to prevent them from arising.

The first section of the chapter looks at the legal and other criteria that must be taken into account when the duties and role of the courts are being assessed. The first point of view is that of constitutional law. The Constitution illustrates on a general level how the legislator perceives the duties that the courts have in society. The next approach is that relating to fundamental rights and human rights. It is not possible to look into the duties and role of the courts as mere matters of convenience, as fundamental rights and human rights rules require that there is access to court and access to remedies in a variety of matters. Indeed, fundamental rights and human rights rules form a set of clear and constant criteria by which to assess the issue. Also the international rules binding on Finland are considered in this context; special attention is paid to the requirements of EC law. Following this, the duties and role of the courts are discussed in terms of “value added”. In practice, this means that an attempt is made to rationalise why a given matter is considered to be judicial; what is the value added by it being heard by a court, instead by some other authority or body? Finally, the topic is approached in terms of resources and the clarity of mission of the courts. The discussion ends with a review of the criteria that the Commission has used in order to give structure to its discussions.

Commission opinions

(1) *Transfer of powers of decision to the police and prosecutors.* With regard to the power of decision in criminal matters, the Commission stresses the parties’ protection under the law, and especially that of the suspect/defendant, as a criterion. The Commission considers that further transfers of decision-making power to the police and the prosecutors in criminal matters should be approached with reservations. An extensive transfer of such powers would pose problems as regards protection under the law, fundamental rights, human rights and issues of principle. The increasing demands that are being put on criminal procedure can be addressed by developing court proceedings into a simpler and more flexible direction.

The co-operation of the prosecutors and the police should be stepped up. A positive development would be if the prosecutors were assigned some of the duties of the present heads of pre-trial investigation. There is reason also to develop the procedure for entering closing statements in a pre-trial investigation.

(2) *Access to justice in administrative matters.* Such access is at its most effective in the context of administrative decisions. The Commission has therefore considered some of the possible dead angles in access to justice in administrative matters. For instance, when a private party is performing a public task, the guarantees of protection under the law must remain essentially the same as if the task were performed by a public authority. As the matters now stand, appeals against administrative decisions made by private parties

by virtue of delegated power are possible only if there is a specific statutory provision to that effect. It is the opinion of the Commission that appeal should be available as a rule also against this type of administrative decision. Besides privatisation, there is another possible dead angle in access to justice in situations where an authority has not made any binding administrative decision. It is the view of the Commission that administrative litigation, as provided in the Administrative Judicial Procedure Act, is a form of procedure that is suitable for many administrative disputes, such as those concerning the provision of services by the administration. The procedure should, however, be clarified by amending section 69 of the Administrative Judicial Procedure Act, which governs the scope of application of administrative litigation. This would make it easier to find out what matters are susceptible to administrative litigation. In addition, it should be considered whether administrative litigation is the correct form of procedure in respect of applications filed for the enforcement of a right in the event that an administrative authority drags its feet or completely fails to make a decision.

The effective enforcement of tort liability for public authorities is an additional guarantee of protection under the law in public administration. The Commission has discussed the idea that the hearing of such liability cases were transferred from the general courts to the administrative courts. This is a broad issue; the retention of the *status quo* can be justified on many grounds, but the Commission nevertheless considers that there are significant reasons for opening an inquiry into a change in the *status quo*. This issue should be addressed at the same time as the general principles of liability of public entities is considered in the context of tort law reform.

(3) *Registration matters pertaining to real property.* Such matters should be transferred from the District Courts to administrative authorities. A decision in a registration matter has a legal form that is close to the issue of an administrative permit; the holder of a right over given real property would in practice be able to secure that right also by way of an administrative decision. The Commission has not taken a stand as to which authority (such as a Local Registry Office or the Land Survey Agency) should be charged with these registration matters; a decision should be forthcoming from the further consideration of the matter. Transferring these matters out of the District Courts would clarify their mission and improve their ability to concentrate on their core function.

(4) *Summary matters.* The majority of the Commission is of the opinion that matters pertaining to undisputed monetary claims (“summary matters”) should be transferred from the District Courts to enforcement authorities. Undisputed claims pertain in effect to the collection of debts, which by its nature is a task for the enforcement authorities. In most cases, the liability is clear and the parties’ protection under the law would not be jeopardised in enforcement proceedings. The transfer would improve the situation of the parties, because the costs of collection would decrease, the procedure would become simpler and collection would become more rapid. Transferring these matters out of the District Courts would clarify their mission and improve their ability to concentrate on their core function.

The minority of the Commission (one) considers that there is no justification for transferring undisputed claims out of the District Courts.

(5) *Miscellaneous other matters.* The Commission considers it desirable that the District Courts, as well as the other courts, would concentrate on their core function, the

resolution of legal disputes and conflicts. When the proper forum for new types of matter is being considered during the legislative process, the premise should be that District Courts are charged only with matters that fall within their core function of exercising judicial power. Accordingly, also the following types of matter should be dealt with elsewhere than in the District Courts as far as possible: Declaring a person dead; cancellation of documents; administration of oaths and other comparable affirmations; tasks relating to notaries and estate inventories; and in the longer run also tasks relating to public notices to creditors. The Commission proposes an inquiry into to whether it would be possible to take civil marriage ceremonies and registrations of partnership away from the District Courts and concentrate them to the Local Registry Offices. When the material law of insolvency is reformed, it should be considered what is the most appropriate division of tasks between the courts and other possible authorities in matters relating to bankruptcy, the adjustment of the debts of private individuals, and the restructuring of companies. Basically, these should be matters for the courts only if there is a dispute or if the parties' need for protection under the law otherwise so necessitates.

Procedures (VI)

The various forms of judicial procedure were almost completely overhauled during the 1990s, with the reforms of civil procedure, criminal procedure, appellate procedure in the Courts of Appeal and administrative judicial procedure alike. Also after these reforms, the goal has been to revise and maintain the pertinent legislation in an effective manner. The latest amendments relating to civil procedure entered into force in the beginning of 2003 and those relating to appellate procedure on 1 October 2003. In addition, some new provisions relating both to civil procedure and to criminal procedure entered into force on 1 October 2003. There are reform projects under way relating to criminal procedure, appeals to the Supreme Court and extraordinary appeals. There have also been recent proposals for a partial reform of the appellate system in administrative judicial procedure. Finally, some current drafting projects relate to the details in the various forms of procedure.

There is no pressing need for major reforms of the procedural legislation. Nevertheless, procedure is in constant need of development. The efficiency of judicial procedure is in many ways linked to the conditions of the time (such as the nature and extent of crime and the progress of technology). Procedural development is further linked to social circumstances, international trends and European integration. Accordingly, instead of any detailed analysis of current judicial procedures, the Commission has brought up some points and areas that should be taken into account in further procedural development.

Commission opinions

(1) *Reinforcing District Court compositions.* The focus of the administration of justice in the general courts should be in the District Courts more than is the case at present. This, again, requires that the parties' protection under the law in the District Courts is improved. An important, indeed essential, means to achieve this goal is to reinforce the deciding compositions of the District Courts in difficult, extensive and complex civil and criminal cases, by having more professional judges on the bench. Moreover, such collegiate proceedings would be useful for the development of the professional skills and competence of the judges.

(2) *More flexibility in administrative court compositions.* For the Administrative Courts, there should be statutory definitions of types of matter that can be heard with a lighter composition than three judges while still maintaining protection under the law. In the assessment of the appropriateness of such lighter compositions, due note should be taken of the status of the Administrative Courts as appellate instances. In the Supreme Administrative Court, in turn, the possibility to extend the three-member composition generally to cases where no substantive ruling is issued should be considered.

(3) *Development of the lay judge system.* The lay judge system should be retained. However, the participation of lay judges in criminal proceedings in District Courts should be limited. The objective should be that lay judges participate in the hearing of aggravated criminal cases. The types of case where lay judges are to participate should be enumerated in the legislation.

The Commission has also considered the expansion of the lay judge system to the Courts of Appeal and the Administrative Courts. In the opinion of the majority of the Commission (eight), there is no justification for such expansion. The minority (three) considers that the lay judge system should be expanded also to the Courts of Appeal and the Administrative Courts. Two members of the Commission did not express an opinion on this issue.

At present, the lay judges are selected by the municipal councils. The Commission considers that selection in this way is somewhat of a problem as regards the independence of the courts. A change in the selection process might contribute to an increase of trust in the lay judge system. The majority of the Commission (eleven) considers that the method by which lay judges are selected should be reconsidered from scratch. The objective should be that lay judges are demographically representative and that the courts participate in the selection process in some capacity. The minority of the Commission (two) considers that the development of the current selection process would be enough.

The Commission majority's (eight) opinion is that the individual votes of the lay judges should be abolished and that they should instead have a collective vote. The Commission's minority (five) considers that the individual votes of the lay judges should be retained.

(4) *Increasing the perception of justice in the proceedings.* When judicial procedure is being developed, there is reason to pay increased attention to the perception of justice among the courts' customers, in parallel to the traditional measures of quality, i.e., certainty, expediency and economy. Some important aspects of the perception of justice are the opportunity of the parties to participate in the proceedings and the manner in which they are treated, the interactive nature of the proceedings, the impartiality and ethical standard of the judges, as well as the provision of clear reasons for the decision. The development of procedural justice involves also the consideration of the individual and the party as full participants in the process. As a logical consequence of this development, the courts and the procedure should be more and more responsive to the expectations of the customers regarding the manner in which the case is dealt with.

(5) *Securing the expediency of the proceedings.* It is the opinion of the Commission that, in order to secure the expediency of the proceedings, the allocation of resources among

the courts should be more flexible. To this end, an inquiry should be carried out into the possibility to extend the territorial jurisdiction of individual District Judges beyond that of the District Court on which they serve, as well as to reassign cases between courts according to the size of their backlogs. At present, there is legislation on civil proceedings concerning the scheduling of cases and the notification of procedural stages to the parties. Corresponding legislation should be extended to all courts and all types of matter. There is reason also to improve the remedies that the parties have against undue delay in the consideration of their case.

(6) *More flexible and simpler procedure.* The majority of the Commission (nine) considers that procedures should be developed in a more flexible direction and that the courts and the parties should have more choices and opportunities to affect the procedure. The objective must be that procedures are developed so that they are easier for the participants. The minority of the Commission (four) considers that there is no further need for the development of civil procedure in the District Courts, as the current legislation contains enough flexibility as it is.

An eye should always be kept on the applicability of new technologies in court proceedings; these should be tested e.g. by experimental projects. A permanent body should be established for this purpose. The chances of the courts to dispose with obviously ill-founded claims in simple proceedings should be developed.

(7) *Simplified civil procedure and legal costs.* In the opinion of the Commission, there is no foreseeable need in Finland for any new, simplified form of civil procedure. In contrast, the Commission considers that, in order to lower the threshold of bringing a civil action, there is an urgent need to adopt a fee schedule or a fee ceiling for minor civil cases.

(8) *Increasing the openness of proceedings.* The openness of proceedings should be increased. To this end, the legislation on the openness of judicial procedure should be reformed, the internal openness of the proceedings developed and the quality of reasons improved.

The objectives of the pending law drafting work for the openness of judicial procedure are commendable. The openness and publicity of court proceedings should be increased and the transparency of the administration of justice improved in all courts. The opportunities of the media to serve their purpose as the practical providers of procedural publicity should be promoted and the provisions on the publicity of court proceedings clarified. In the further drafting work, specific care should be taken that adequate openness of court proceedings is achieved also in written procedure and that there is no unnecessary variation in the openness legislation governing the two lines of administration of justice.

The right of the parties to be heard during proceedings should be developed and promoted especially by means of the court's "informational" management of the process (discussion on the legal issues, rules to be applied *ex officio*) The decision of the court should not come as a surprise to the parties also as regards the legal issue at hand. Informational management of the process should be increased also in written procedure.

The improvement of the quality of reasons is an important development issue. The primary means to achieve this goal is training, where the responsibility and professional ethics of judges should be emphasised. In the appointment of judges, more attention should be given to the professional competence of the applicants, where the provision of reasons is an important part. Moreover, the standard of the writing skills and reasoning of the applicants should be assessed more systematically at the appointment stage.

(9) *Oral hearings in the highest instances.* The Commission proposes that procedure in the Supreme Court and the Supreme Administrative Court be developed by introducing brief oral hearings so as to allow arguments on the legal issue at hand (“pleading for precedent”). The procedure would improve the interaction between the parties and the court, which in turn would contribute to procedural justice. It would also increase the visibility of the court system and open the highest courts to the public. It might also have educational significance. In addition, it would present an opportunity to develop the division of labour between attorneys and referendaries (law clerks) in matters involving precedent.

(10) *Introduction of class action.* The Commission proposes the reconsideration of “class action” for the judicial consideration of mass cases, or an inquiry into other special arrangements for the same. This would provide real access to justice also in the event that the interest of an individual sustaining a loss is so small that there is no economic point in organising separate court proceedings.

(11) *Systematisation of procedural legislation.* Following the numerous partial reforms of judicial procedure, the Code of Judicial Procedure is structurally inconsistent and confusing. Moreover, as the procedural provisions for criminal cases and administrative judicial matters are mainly located in separate legislation, it is quite difficult to form an overall picture of judicial procedure in Finland. The Commission considers that the previous reforms should in short order be followed by reform work aiming for the systematisation and clarification of the norms governing judicial procedure.

In the course of the further reform work, it should be assessed whether there is a need for the enactment of a separate Judiciary Act to complement the procedural provisions (to cover administrative provisions, organisation, judicial appointments, disqualification and the rules for the assignment of cases). As for the numerous separate procedural acts, it could be considered whether it is appropriate to retain that structure or whether the provisions should be incorporated into a single Code of Judicial Procedure or into some other single enactment. In addition, it should be considered whether the legislation is to contain principles on the objectives of judicial proceedings and their quality requirements.

(12) *Parties in administrative judicial procedure.* While there is no need to implement any general two-party process in administrative judicial procedure, the Commission still considers that especially the procedural status of the administrative authority that made the challenged decision should be clarified. The purpose of such clarification is to open to scrutiny all circumstances which may have a bearing on procedural equality of arms.

Regarding the right of appeal of public authorities, the Commission considers that the right of public agents to appeal should be expanded in the events where the first judicial instance has ruled against the administrative decision. This right of appeal need not be

general, however, but an appeal threshold may be established or the right of appeal may be given for some case types only, taking due note of the requirements of consistency on one hand and the interests of private parties on the other.

(13) *Oral hearings and inspections in administrative judicial procedure.* The number of oral hearings in the Administrative Courts has been on the increase, but they still are not very frequent. Oral hearings and inspections are often significant for the resolution of the matter. In addition, both oral hearings and inspections influence the manner how the parties experience the proceedings. The trend should be towards the arrangement of more oral hearings in the Administrative Courts. Oral hearings have an important role also in the proceedings before the Insurance Court and the Market Court. In contrast, in the Supreme Administrative Court the importance of oral hearings and inspections cannot, and need not, be as great as in the lower instances. Nevertheless, also the Supreme Administrative Court must be ready to conduct an oral hearing or an inspection if the circumstances so warrant. Sometimes this may be of use even if the case relates only to a legal question rather than the evaluation of facts (see point 9 above).

(14) *Precautionary measures.* In order to guarantee the effectiveness of the remedies, the Administrative Courts should have access to a broader array of precautionary measures than they have at present.

Provision of legal assistance (VII)

The Bar and the public legal aid services, as parts of the system of access to justice in Finland, have been one of the topics considered by the Commission. The Commission has restricted the consideration of the topic to issues that have a direct bearing on the functioning and the development of the court system. From the Commission's point of view, one significant issue is how to ensure the professional skills and competence of trial attorneys and counsel.

Professional legal assistance is becoming more and more necessary in judicial proceedings; also the quality of such assistance will have to rise in the future. The use of competent attorneys has many positive effects. It promotes the enforcement of rights and thus improves access to justice, as well as makes the running of the courts smoother and more effective. The participation of attorneys in the proceedings improves the chances of making the trial flexible and responsive to the special characteristics of the case.

For reasons of protection under the law, it is important that professional legal assistance is of high quality and free of errors. Professional competence consists of knowledge, skill and high ethical standards. In these respects, there is variation in the competence of persons serving as attorneys or trial counsel; this is the case also as regards advocates (members of the Bar). In contrast, the rules of proper conduct of advocacy are binding only on advocates and public legal aid attorneys, which means that even a person disbarred from the Bar Association can continue to serve as an attorney or trial counsel. It would nevertheless be important that all attorneys are subject to similar rules of professional ethics, and that compliance with the same would be supervised. The Commission has discussed the means to achieve this goal.

Commission opinions

The Commission is of the opinion that the qualifications required of attorneys and trial counsel should be made stricter. The objective should be that only a professionally competent and ethically irreproachable person can act as another person's attorney or trial counsel. The provision of such services should be subject to supervision by an independent and impartial supervisory or disciplinary body. This should in general be the case also in administrative judicial proceedings.

The need to retain an attorney or counsel for judicial proceedings has increased during the past decades. Nevertheless, the Commission considers that there is at present no great need to introduce compulsory representation in the courts. It should, however, be assessed whether the courts should have broader discretion than they now have to appoint a trial counsel for a party to a given case.

The rules governing the qualifications of attorneys and trial counsel should be tightened so that qualification to act as an attorney or counsel in a general court would require a Master's degree in law. The right of a person's relatives to act as attorney or trial counsel (Code of Judicial Procedure, chapter 15, section 2(3)) should be abolished. Relatives would still be allowed to appear in court e.g. as support persons. In contrast, there would not be reason exclusively to require a Master's degree of attorneys in the administrative courts.

The provision of legal assistance as an attorney or trial counsel should become a licensed activity. Attorneys and counsel should be subjected to similar ethical rules. In addition, a training and supervision regime relating to these rules should be established. A separate decision would have to be made regarding the applicability of the license system in the administrative courts and regarding whether there are case types there where the requirement of a license would cause more harm than good.

The acquisition of a license would require sufficient experience and a pass in a special attorney and counsel examination. A pass in the current Bar examination would not be sufficient, but the new exam would concentrate especially on the capacity of the examinee to perform faultlessly in court. The retention of the license would be dependent on participation in continued training and the holding of malpractice insurance. These requirements would be monitored. The license should be as broad as possible, entitling the holder to appear before all courts. The license would also entail the duty to comply with the general ethical rules of the profession of attorney or trial counsel. Also compliance would be monitored. It should be specifically assessed whether the licenses should be granted on a temporary, renewable basis.

Some models for a license system have been considered by the Commission; there was support for a model with advocacy monopoly based on the organisation of the Finnish Bar Association and for a model where the license structure is separate from the Bar, with the licenses being granted by some other agency. The Commission has not expressed a preference between these two models, because the Bar as a whole is undergoing heavy transformation. Both models should be given equal consideration when a license system is being planned. In addition, the case-by-case control measures available to the courts should be expanded and the role of the courts as monitors of attorneys' and trial counsel's work reinforced.

Alternative dispute resolution (VIII)

Methods that offer an alternative to court proceedings are in many ways important for access to justice. Alternative dispute resolution (ADR) is often easier to approach than the courts, and a full-fledged trial is not always a realistic option e.g. because of costs or the delay in the consideration of the matter. ADR forms also a kind of a buffer zone for the courts, because it prevents some disputes from ever arriving at a court in the first place. As a matter of fact, the court system, as it now stands, would not be able to cope if all disputes were brought before the courts for a resolution. Nevertheless, a functioning court system secures the feasibility of ADR, because the option to bring the matter before a court is significant as to the commitment that the parties make to the resolutions arrived at by way of ADR. On the other hand, traditional court proceedings and ADR are not contrary concepts and they do not crowd one another out. In today's individualised society, with its plethora of conflicts and legal disputes, there is need also for a many-faceted mechanism for the resolution of such disputes and conflicts. Also the importance of legal advice will be emphasised in the judicialised society.

Chapter VIII of the report deals with dispute resolution methods other than court proceedings. These are: Legal advisory services, extrajudicial conciliation (in civil matters), boards, general oversight of legality, ombudsmen, and arbitration. Note, though, that appellate boards with court-like characteristics will be dealt with in the context of court organisation (chapter X). ADR in criminal cases and ADR within the courts have been discussed in separate sections. The objective has been to illustrate the entirety of dispute resolution methods that, as an alternative to traditional court proceedings, have a significant impact on how protection under the law is realised and how the court system functions.

Commission opinions

(1) *Legal advisory services.* The various advisory services on offer at present must be strengthened and their position must be secured. Later, a study on the coverage of legal advisory services should be carried out, as some areas of law may suffer from a shortage of such services.

Advisory services, and in broader terms the entire dispute resolution system, are multi-faceted and at times difficult to come to grips with. A person in need of information is not always aware who to approach for aid in a legal problem. For this reason, the Commission proposed already in its interim report that a service should be introduced in Finland for the provision of advice on the selection of possible remedies. The service should be nationwide in scope and it should be accessible to all whenever they are faced with an imminent legal problem. This advisory service would not deal with the substance of the legal question, but merely map out the possible available remedies for it.

In addition, the Commission proposes an important long-term development project for the possible establishment of a broad network of legal service centres, which would be based on inter-authority co-operation, cover the entire country and offer a variety of legal advice and support. The legal service centres could provide advice also for the selection of remedies, which would render obsolete the advisory service referred to above.

(2) *Extrajudicial conciliation.* The scope of application of extrajudicial ADR methods, such as conciliation, will increase and the array of methods will become broader. Increasing conciliation as a dispute resolution method is a positive phenomenon in its own right. Nevertheless, this development is not acceptable if its real reason is the low standard or narrow scope of court services; instead, the proper functioning of the court system must be ensured.

(3) *Boards.* Boards, issuing various types of recommendation, opinion, instruction or resolution, have an important role in the promotion of access to justice, which is why there is need for continuous attention to the securing of their operating conditions.

(4) *General oversight of legality and the ombudsman system.* The general oversight of legality by the Chancellor of Justice and the Parliamentary Ombudsman is a traditional aspect of the Finnish legal system. It must be ensured also in the future that individuals can bring their concerns to the attention of these overseers without being bound by formal requirements. The activity of the overseers of legality is important also for the development of the activities of the public authorities. The specialised ombudsmen with oversight duties in given fields of law have also an important role in this respect.

(5) *Arbitration.* Arbitration is a suitable dispute resolution method in many respects, especially when business interests are concerned. Nevertheless, the Commission does not approve of a trend where numerous civil cases are taken out of the courts and submitted to arbitration for the reason that court proceedings are perceived as too slow and devoid of expertise. It is important for the position of the courts in society and for the social internalisation of material legislation, as well as for the development of the law, that the courts hear and decide a wide and comprehensive variety of disputes that have arisen from every sector of society. Accordingly, procedures and the work of the courts should be developed so that they remain a competitive alternative to arbitration.

(6) *Extrajudicial resolution of criminal cases.* Conciliation in criminal cases has many advantages and is a suitable resolution method especially for minor offences and e.g. offences committed by young persons. The assignment of cases to conciliation should be based on considerations other than the rationalisation and efficiency of the work of the courts and the prosecutors. An act should be passed on the availability of conciliation in criminal cases throughout the country on an equal basis.

The Commission takes a negative position on the introduction of plea bargaining in Finland. This approach lacks consistency with the Finnish system of criminal justice both as regards its value basis and its practical application. It is possible to improve the efficiency of the administration of criminal justice without recourse to measures such as plea bargaining.

(7) *Conciliation within the court.* The Commission considers it essential that advocates and other attorneys look carefully into the possibility of settlement even before a civil action is brought before a court. At present, this duty is often left unfulfilled. The primary steps to improve the situation would be to underline the obligation of advocate to comply with their ethical rules and, possibly, to make the advocates' code of conduct stricter in this respect. Secondly, legislative means should be considered. There is, however, no need to introduce mandatory conciliation.

The Commission is of the opinion that the current system of conciliation within the courts has worked relatively well, but that it is still in need of development. The further development of conciliation and its harmonisation with traditional court proceedings must form one of the most important focus areas for the development of the court system over the next years and decades. It should be kept clearly in mind that the overall structure of the system must not become so complex that it compromises its functioning or makes it hard to understand.

In the spring of 2003, a working group appointed by the Ministry of Justice proposed the introduction of a new method of conciliation in court as a process separate from normal court proceedings. The Commission has not taken a position on the details of the working group's proposal, but it notes that the proposal is by and large a good one and forms a suitable basis for further drafting work. The proposed method of court conciliation should in the opinion of the Commission be experimented with. After the experiment, it can be assessed whether, and how, the proposed separate court conciliation and the current conciliation which is linked to pending proceedings could be integrated into one another more effectively than what has now been proposed. The Commission has looked into the Danish model of "judgment proposals", but has not considered its introduction necessary.

The active role of the court in seeking a settlement should not be restricted only to civil cases that are amenable to settlement (dispositive matters). The possibility of settlement should be looked at also in civil cases which by their nature are not amenable to settlement on the conceptual level (indispositive matters). In reality, the parties may have a common position also in such matters or they may be able to reach such a common position.

Conciliation can be applied in administrative matters only to a limited degree. Nevertheless, good administrative procedure and the possibility of self-rectification by the administrative authorities are conducive to preventing disputes. In addition, a basic inquiry should be carried out into the need and the opportunities to develop new dispute resolution methods for administrative matters, to seek a settlement and to offer conciliation in so far as the requirements of protection under the law in the administration and the general principles of administrative law so allow. Already on the basis of the current legislation, administrative courts can arrange oral hearings for the purpose of clarifying and delimiting the points in dispute.

In the future, conciliation will be one of the central service functions of the courts, and not merely a by-product of traditional administration of justice. This, of course, requires an increase in the resources allocated for the development of the conciliation skills of judges. The effective and professional provision of court conciliation may require that some judges specialise in this type of judicial work.

At present, there is a need to develop conciliation methods and to harmonise practices as regards conciliation linked to regular court proceedings. The primary vehicle should not be legislation, but the judges should instead be offered training in conciliation skills and there should be guidelines, models and conciliation manuals available to them; conciliation should thus be developed through practical measures. Nonetheless, the provisions on conciliation should be revised as well.

Professional skills and competence (IX)

The quality of the work of the courts depends first of all on the professional skills and competence of judges and other court personnel. Such skills and competence can be improved in many ways. Some suitable ways are the provision of training towards a qualification, an appropriate appointment process, continued training, learning by doing, and specialisation. So as to achieve a maximum improvement in skills and competence, development measures directed at each of these areas must be considered.

The present chapter looks into the professional skills and competence of court personnel from these points of view. Judges are the primary focus. Remarks are made also on the referendary system and court traineeships, because these are essential structural issues with significance to future judges and the whole of the court system.

In view of the task that the courts have as a part of society, the arrangements for qualifying training, continued training and appointment of judges should result in a judiciary with pre-eminent competence among lawyers in the field of dispute and conflict resolution.

Commission opinions

(1) *Specialisation of judges.* As the duties of the courts become more varied and require the mastering of significant amounts of information, while the requirements put on the courts increase also otherwise, there will be a need for specialised judges. In order to allow specialisation, and to guarantee professional skills and competence, court units must be adequately large. However, all specialisation must proceed from the basis that the judges retain their overall view of the legal system. Rotation of assignments is one way to promote this goal. Consideration should be given also to the establishment of specialised judicial posts and the co-operation of court units across jurisdictional limits. There is no reason to avoid even exhaustive and permanent specialisation, if this is necessary because of the special characteristics of a given type of matter.

(2) *Skills and competence of the clerical staff.* Investment in the professional skills and competence of the courts' clerical staff is a significant element of the development of the court system as a whole. A high standard of professionalism among the clerical staff increases the opportunities to develop working methods and to strike the correct balance in the division of tasks between legally trained personnel and other personnel, thus improving efficiency. The objective should be that the work of a judge would involve as few tasks as possible that do not pertain to presiding over the cases, deciding them and supplying reasons for the decisions.

(3) *Abolition of the referendary system.* The Commission considers that, at present, both the conditions and the need exist for the abolition of the referendary system in all courts where it is in use. The systems to take its place should be partially customised to the needs of the Supreme Courts on one hand and the other appellate instances on the other. The Commission does not propose any detailed model for a new system, but it does present some guidelines and goals for further development work.

The appellate courts other than the Supreme Court and the Supreme Administrative Court would have judges and, in addition, law clerks whose number would be less than that of

today's referendaries. A judge would be responsible for the preparation of the case, for presiding over it and for the production of the draft decision, and in written proceedings for the presentation of the case to his or her colleagues. The law clerks would provide assistance at the various stages of the process and the decision-making, but they would not participate in the court's decision-making in the same manner as today's referendaries.

In the Supreme Court and the Supreme Administrative Court the case would be prepared by a law clerk, who would also produce the draft decision under the supervision of the justice in charge of the case. The justice would present the case to his or her colleagues. The law clerk would not have the same formal status in the decision-making process as today's referendaries, but he or she would be entitled to attend the deliberations of the court. Considering the nature of the Supreme Court and the Supreme Administrative Court, the number of law clerks could not be less than that of today's referendaries. The posts would be filled on a temporary basis. The recruitment effort would be directed at talented and competent lawyers from the courts and from other walks of life.

(4) *Law degree.* A Master's degree in law must be the qualification required of judges. The studies resulting to the degree must be at least of the same standard as those covered by the present-day law degree from a Finnish university. The studies must provide a sufficient grasp of the entirety of the legal system. In addition, the non-legal skills necessary for judicial office should be acquired while in university. The possibility to attach a mandatory internship to the degree should be looked into.

(5) *Improving the educational content of judicial traineeships.* The Commission is of the opinion that it is essential to improve the educational content of judicial traineeships. The contents of the traineeship can be developed to a direction where it is of interest mainly to lawyers aspiring to a career in the judiciary, advocacy, or prosecution service. Nevertheless, it would be open also to lawyers with no direct need for court experience. In addition, the system should be reformed so that a traineeship could be performed also in an Administrative Court. A study should be carried out on the possibility to extend the duration of a traineeship and to discontinue the posts of Junior District Judge. Also the methods for the selection of trainees should be improved.

(6) *Judicial qualification.* The planning for a new system of qualification for judges is under way (Ministry of Justice Working Group Reports 2002:6). The Commission is of the opinion that the possible new system can be no more than one alternative among others for the acquisition of a judicial qualification. The proposed Judicial Training Board should have members with expertise also from fields other than the law. The training must support the ability of the candidate to reason independently. The proposed system of qualification involves a conceptual problem in that the Training Board would have considerable practical authority in the selection of future judges, especially as compared to the already existing Judicial Appointments Board.

The Commission has considered an alternative development plan for the qualification system. The Commission considers it important that more judges are appointed from among lawyers who are not already in service with the court system ("open career"). Such persons may of course need supplementary training when they enter service with the courts. In contrast, qualification training offered only to selected persons in the first stages of their legal career may in practice contribute to judicial careers remaining closed. The Commission considers that, as a first step, the educational content of judicial

traineeships should be improved so that the traineeship alone provides a good basis for further development as a judge. In addition, resources should be allocated to the continued training of persons already appointed as judges, on the basis of their individual needs. Rather than by the proposed system of judicial qualification, the future requirements of the courts would be better served by an arrangement where judicial qualification would be based on the reformed traineeship system, continued training during the legal career, and varied work experience. The implementation of the judicial qualification system as outlined in the working group paper is not appropriate.

(7) *Continued training of judges and law clerks.* Investment in broad and effective continued training is important to the development of the activities of the court system as a whole. The employer must support participation in such training. For the judges, participation in training is a part of their job, hence an official duty.

(8) *Learning by doing and development of the working environment.* There are many ways to improve professional skills and competence; one of these is learning by doing. This must be promoted e.g. by means of rotation of assignments and staff exchanges. An increase in collegiate decision-making in the District Courts would also constitute a form of learning by doing.

In court development work, the focus must be brought closer to the individual court units, with local development efforts given appropriate support. This, in turn, requires a reconsideration of court development in Finland. To spread the word, local development efforts must receive support from the central administration, the network of courts and the most significant co-operation partners. The joint development projects of judges, advocates and prosecutors and the co-operation efforts by multiple courts are good examples of the networking that is necessary for successful court development.

(9) *Variety in the background of judges.* One of the most significant objectives in the development of the court system is that the persons who are given judicial appointments have variety in their work experience and that a person can be appointed also from outside the court system. Variety contributes both to the judge's professional ability and to the general competence and openness of the courts. The opening of the judicial career is in line with the requirements of modern pluralist society.

The Commission has looked into two alternatives for achieving more variety in the background of judges. First, the judicial appointments procedure must be developed so that the opening of the career succeeds and the most capable and talented applicants can be appointed as judges. The job of a judge must become more attractive. In addition, the activities of the Judicial Appointments Board itself should be developed so that it is more capable of assessing the ability and suitability of the applicant, and so that years of service would no longer be a decisive factor in appointments. Accordingly, consideration should be given to the arrangement of aptitude testing or to the Board interviewing the applicants as a matter of course. Moreover, the assessments that the courts provide on the applicants should be developed.

It may be the case that the opening of the judicial career to persons not in service with the courts will not be achieved by developing the current system. Accordingly, the majority of the Commission (eleven) considers that in the short run it may be necessary to impose a quota on judicial vacancies to the effect that some positions can only be filled with

persons not in service with the courts (quota model). In the further development of this model, the provision in section 125 of the Constitution on judicial qualifications and the principle of non-discrimination must naturally be taken into account. The minority of the Commission (two) considers the quota model unfeasible.

Court organisation (X)

The primary consideration in the development of court organisation must be the question of what matters are properly judicial. Stripped to its bare essentials, the core function of the courts is to resolve those legal disputes which are the most important to individuals' protection under the law and the most difficult for society; this is not to say, however, that the courts would not deal with various relatively simple and minor issues in the future as well. Court organisation and certain closely related matters, such as administration, must be arranged in a fashion that lends the maximum support to the performance of the basic function of the courts.

The present chapter contains an overview of the courts and court-like appellate boards. In the context of general courts and the general administrative courts, also the special compositions in use at present are discussed. There is a discussion of the types of matter that have been centralised to one or a few courts only. The chapter contains also a general discussion of the special courts, the representation of interest groups in them and some of their competences. Following that, there is a discussion of the development of the District Court organisation and appeals from the District Courts to the Courts of Appeal. Finally, some questions peculiar to the organisation of the administrative courts are considered.

According to the terms of reference of the Commission, its work must be based on the new Constitution's fundamental principles regarding the exercise of judicial power, as well as on considerations of basic rights. Accordingly, the Commission has refrained from discussing those fundamental issues of court organisation that have been addressed in the 2000 Constitution of Finland.

Commission opinions

(1) *Special Courts.* The Commission does not consider that there is any need for the establishment of new special courts. It is the understanding of the Commission that restraint must be exercised also in respect of expansions in the competences of current special courts by transferring certain types of case from the general courts or the general administrative courts to the special courts. With regard to new types of case, the primary solution should also be to assign them to the general courts or the general administrative courts, as the nature of the case requires. In the long run, plans should be laid for the integration of the Insurance Court and the cases dealt with there to courts with a broader jurisdiction.

The Insurance Court operates in compositions where some part-time members have been nominated by interest groups. The Commission considers that such an arrangement is indefensible from the point of view of expertise; instead, the necessary expertise in the Court should be obtained by other means, such as the development of evidence and the specialisation of professional judges. The current arrangement involves also certain problems of principle that may actualise in the hearing of an individual case. The

compositions of the Insurance Court must be developed into a direction where the nomination of members by interest groups is discontinued.

(2) *Special compositions in the general courts and the general administrative courts, and the physician members of the Insurance Court.* The increasing social complexity and judicialisation require ever higher expertise of the courts. In general, the Commission considers that expertise should be developed and accumulated in the general courts and general administrative courts so that there would not be need for expert members in their compositions. Where necessary, the specialised expert knowledge would be acquired by hearing qualified witnesses and obtaining expert opinions. For many reasons, however, an arrangement like this is not suitable for all types of matter, which is why the participation of expert members in the decision-making is sometimes justified. The Commission considers it important that the availability of expert knowledge to the courts in such new forms be researched. The requirements of procedural openness must be taken into account in the development of new forms of expert participation.

(3) *Appellate boards with court-like characteristics.* The trend of having administrative appeals considered in the first instance by the Administrative Courts should be continued. The objective should be that the appellate boards involved in the administration of justice be abolished in due course. It is possible, and often necessary, to have a self-rectification process precede full-fledged administrative appeal proceedings. Generally applicable provisions should be adopted on certain recurring issues of self-rectification, such as the compensation of costs, the disqualification of deciding personnel, and the oral hearing of the parties.

(4) *Size and number of District Courts.* The reform work for increasing the size of District Courts and for decreasing their number should be continued and intensified. The minimum number of judges in a District Court should be eight to ten, and preferably more. Nevertheless, because it must be ensured that there is access to the services of a District Court in the first place, it is unlikely that District Courts of this size can be established in all parts of the country. The number and the location of the District Courts will be defined in the course of future planning cycles. The estimate of the Commission for the required number of District Courts is 30 to 40. By increasing the unit size of District Courts, it is also possible to promote the goal that the focus of the administration of justice in the general courts would indeed be in the District Courts. In the development of the District Court organisation, it is necessary to ensure access to their services also to the Swedish-speaking population.

(5) *Status of the Courts of Appeal.* As noted, the focus of the administration of justice in the general courts should be in the District Courts. The primary task of the Court of Appeal should be to control that the decision of the District Court is not erroneous. To achieve this goal, the Commission has put forward a number of proposals for the reinforcement of the District Courts and for the promotion of protection under the law in district court proceedings. The reinforcement of the District Courts allows for the reconsideration of the status of the Courts of Appeal and their tasks as a part of the general court hierarchy. Once the parties have been guaranteed a sufficient level of protection under the law already at the District Court level, there is scope for a longer-term assessment of whether appeals against District Court judgments should be restricted in some manner, e.g. on points of fact.

(6) *Two-tier structure of administrative courts.* The system of administrative judicial procedure is based on a two-tier court structure. This structure, however, is still subject to numerous exceptions. These exceptions should be heavily reduced also in the future.

The ensuring and the improvement of the operating conditions of the Supreme Administrative Court require that the Court may in the future concentrate on high-quality consideration and decision-making in matters that are difficult as to their substance and important to protection under the law. One important means to reach this goal is to expand the application of the current leave-to-appeal regime, still maintaining that leave is granted not only for considerations of precedent, but also on the basis of a manifest error. In the reform of the appellate system, the main consideration should be that the realisation of protection under the law is not a matter of general organisational arrangements, but that it should be approached by the case-type.

(7) *Appeals in social insurance matters.* The Commission considers it important that the proposals of the Commission on Appeals in Social Insurance Matters (report 2001:9) on appellate boards are put rapidly into effect. Nevertheless, at least in the long run it should be assessed whether the various social insurance appellate tribunals need to be retained as a part of the justice system. At the same time, the relationship of appeals in these matters to the general administrative law system will necessarily have to be reassessed.

Court management and leadership (XI)

Management and leadership are the key for success in the courts' work. Good management lays the basis for the consideration and decision of cases in accordance with the requirements of protection under the law. Rapid changes in the operating environment and the ever higher demands for quality and efficiency pose new challenges for the management and leadership of the courts. Accordingly, management and leadership will have to become more important than what has been the case before.

The Commission has therefore drawn attention to some important aspects of management and leadership. For instance, the result-based management model, which was introduced in the courts over the 1990s, will be developed and intensified during the next years, along with the rest of state public administration. Nevertheless, an emphasis on the customer requires that not only quantitative targets are set, but also that due note is taken of qualitative targets and results (such as customer satisfaction at the various stages of proceedings). Experiments with quality management models are likely to be carried out in the courts. In the very least, the result-based management model will be expanded and developed with quality management considerations in mind. This is to be deemed a positive process. In addition, however, management and leadership will have to be developed also into a direction involving coaching and discursive management. The emphasis will then be on an open and equal interaction with the staff, the provision of motivation and support to them, and the development of professional skills and competence.

The courts are monocracies, which will remain a structurally valid model for management and administration also in the future. The challenge lies in the substantive development of management and leadership. The Commission has looked at the courts both as bureaucracies and as agencies for the administration of justice, pondering on the

meaning of management and leadership, and the recruitment of the court leaders of the future. The supervision of judges has also been discussed.

Commission opinions

The chief judge is intensely responsible for the efficiency, economy and social impact of the work of his or her court. In addition, he or she is responsible for the maintenance of the staff's working capacity under change and increasing demands, and for the furthering of their job satisfaction and need for challenge at work. The latter aspects, especially, require the development of personnel management skills. The chief judge should make a commitment to the development of the court's activities, and especially its administration of justice. Because management and leadership have more and more of an effect on the successfulness of the work of the court, they will have to be arranged on a professional basis.

Judicial independence does not prevent effective management *per se*. For the sake of that independence, however, there is reason to enact more specific provisions by statute on the duties and competences of the judges who perform management tasks in the courts.

A person to be appointed as a chief judge must have not only judicial experience, but also management skills and leadership aptitude. Mere judicial seniority cannot be a reason for appointment as a chief judge. Because of the professionalisation of court management, some thought should be given to the provision of management and leadership training to interested and able persons already at an early stage of the judicial career. Those already in a management position need continuous and broad-based training in management and leadership. To serve the needs of the chief judges, a leadership and development support unit should be established under the aegis of the courts' central administration.

At present, a chief judgeship is a permanent position. The Commission proposes that an inquiry be carried out into the possibility of changing chief judgeships and other permanent court management positions into appointments for a fixed period.

The Commission proposes the establishment of a Judicial Supervision Board. The Board should have the competence to criticise the actions of a judge or to issue a reprimand to a judge. The ruling of the Board should be open to appeal before a court. The Board would also be competent to issue opinions on the content of good judicial practice. Complaints could be filed with the Board by all parties in proceedings, the chief judge, the Finnish Bar Association, the general overseers of legality and a representative of the courts' central administration. Procedure in the Supervision Board should be developed into a direction where the general overseers of legality can forward complaints against judges to be considered by the Board. Gradually, it could be possible to discontinue judicial supervision by the overseers altogether. The Supervision Board would also be entitled to initiate a criminal investigation.

Courts' central administration (XII)

The development needs of the court system are such that also the functioning of its central administration is evaluated and its operations reformed and developed. The central administration should have a dedicated unit, with adequate resources, for the

development of and research into the court system and for the support of court management. In all development work co-ordinated by the central administration, the judiciary and the other court personnel must be properly represented. It is required of the central administration that it can perform its tasks in the administration of the court system efficiently, reliably and expertly, taking due note of the special characteristics of the courts. The central administration should be arranged with an eye on the more general trends of administrative reform and international comparisons. The central administration model must be in concert with the independence of the courts.

In this chapter, the issue of central administration is first looked at from the basis of earlier debate. This is followed by an exposition of the current situation, with an analysis of the administrative and supervisory duties of the Supreme Courts and the Courts of Appeal, as well as the result-based management system. Thirdly, there is a description of how central administration has been arranged within the ambit of the Ministry of Justice, in certain agencies with close connections to the courts. Some recent development trends have also been discussed. This is followed by an assessment of the future tasks of the central administration, the current central administration within the Ministry of Justice and the factors that affect the development of the same. At the end, the Commission offers its own thoughts for the main development lines of the future.

Commission opinions

(1) *Result-based management.* The result-based management system is not without its problems as regards the independence of the courts. The planned intensification of the system and the more extensive benchmarking and evaluation of the quality and impact of the courts' work may aggravate these problems. Nevertheless, there is a need for the development of a more finely tuned quality measurement and resource allocation mechanism for the court system. In order to secure the independence of the courts, the judges and the courts should be intrinsically involved in the development of that mechanism.

(2) *Role of the Supreme Courts and the Courts of Appeal in court administration.* The control exercised by the Supreme Court, the Supreme Administrative Court, and the Courts of Appeal over the courts subordinate to them by means other than case-law has not been defined in any detail, and should be clarified. The hierarchical independence of the courts means that any expansion of the current control structures is very difficult. In contrast, it would be a positive development if different instances or even different judicial lines would pursue more active co-operation in order to improve the quality of their administration of justice. Such co-operation should not be based on the formal hierarchical relationships of the courts, but rather on the participation of all instances on an equal basis, combining different viewpoints and competences and seeking best practices and improvements in the professional skills and competence of the judges and their common collegial identity.

The appropriateness of the inspections currently carried out by the Courts of Appeal in their subordinate District Courts should be reconsidered, and the possibility of discontinuing the inspections in their present form should be looked into.

(3) *Development of the central administration.* The majority of the Commission (seven) is of the opinion that the courts' central administration should be reformed and developed

on the basis of an agency model, separated from the Ministry of Justice. A central administrative agency of this kind would serve better than other models for the strengthening of court development work and ensure that the courts have effective central support in their development aspirations. Court personnel would be well represented in the development and in the decision-making concerning the court system. The model would be clear also in its organisational and administrative structure. The adoption of this model would correspond to the recent trends of administrative reform in Finland, as well as the specific reforms of courts' central administration internationally — especially in the Nordic countries. A central administrative agency for the courts, separate from the Ministry of Justice, would emphasise the independence of the courts and also otherwise clarify their status within the structure of society. This would have a positive effect on the public image of the courts and the trust they enjoy among the public.

The minority of the Commission (six) is of the opinion that the positions taken in this report for the development of the court system do not require the establishment of a separate central administrative agency. There is need for a specific court development unit to be established within the Ministry of Justice. The task of the unit would be e.g. to develop methods for the monitoring of the quality of court work and to support the courts' own development efforts.

KIRJALLISUUTTA

Aaltonen, Anna-Kaisa, Tuomari sovinnontekijänä perheoikeusasioissa. Teoksessa *Sovittelu ja muut vaihtoehtoiset konfliktinratkaisumenetelmät* (toim. Soile Pohjonen). Vantaa 2001.

Aarnio, Aulis, Laintulkinnan teoria. Juva 1989.

Aarnio, Aulis, Oikeusvaltio – tuomarivaltio? teoksessa *Oikeusvaltio*, Aarnio & Uusitupa [toim.]. Helsinki 2002.

Aer, Janne, Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa: hallintolainkäytön antaman oikeussuojan merkitys viranomaistoiminnan auktoriteetin kannalta. Jyväskylä 2000.

Aer, Janne, Oikeusturva ja oikeudenmukainen oikeudenkäynti hallintolainkäytössä, *Oikeustiede XXXVI* 2003.

Access to justice. Final Report to the Lord Chancellor on the civil justice system in England and Wales. London 1996.

Administration and you (the), Council of Europe, Strasbourg 1996.

Ahlberg, Mikaela, Nopeutettu ja online-välimiesmenettely kansainvälisessä kaupassa. Teoksessa *Sovittelu ja muut vaihtoehtoiset konfliktinratkaisumenetelmät* (toim. Soile Pohjonen). Vantaa 2001.

Andersson, Jan Otto – Hautamäki, Antti – Jallinoja, Riitta – Niiniluoto, Ilkka – Uusitalo, Hannu, Hyvinvointi ristiaallokossa, arvot ja tosiasiat, *Sitran julkaisuja* 131, Juva 1993.

Arponen, Markku, Tuomioistuimen sovittelutoiminta ja vaihtoehtoiset riidanratkaisumenetelyt. *Oikeus* 3/1999.

Asianajajan työkentältä. Suomen asianajajaliitto. Helsinki 1994.

Bruun, Niklas – Mäenpää, Olli – Tuori, Kaarlo, Virkamiesten oikeusasema. Keuruu 1995.

Cappelletti, Mauro, *The Judicial Process in Comparative Perspective*. Oxford 1991.

Castells, Manuel - Himanen, Pekka, Suomen tietoyhteiskuntamalli. Helsinki 2001.

Ekelöf, Per Olof – Edelstam, Henrik, Rättegång. Första häftet. Stockholm 2002.

Engeström, Yrjö & Haavisto, Vaula & Pihlaja, Juha, Alioikeudet uuden työtavan kynnyksellä. Helsinki 1992.

Engeström, Yrjö, Kehittävä työntutkimus: perusteita, tuloksia ja haasteita. Helsinki 1995.

Ervasti, Kaijus, Alioikeusuudistuksen seuranta. Riita-asiat tilastojen ja oikeudenkäyntiasiakirjojen valossa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 140. Helsinki 1997.

Ervasti, Kaijus, Oikeudenkäyntikulut pääkäsitteeseen edenneissä riita-asioissa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 147. Helsinki 1997.

Ervasti, Kaijus, Riitaprosessiudistuksen arviointi. Lakimiesten ja tuomioistuimen kansliahenkilökunnan käsityksiä ja kokemuksia uudesta riita-asioiden menettelystä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 154. Helsinki 1998.

Ervasti, Kaijus, Näkökulmia vaihtoehtoisiiin konfliktinratkaisumenetelmiin. Lakimies 7-8/2000.

Ervasti, Kaijus, Konfliktit ja vaihtoehtoiset konfliktinratkaisumenetelmät. Teoksessa Sovittelu ja muut vaihtoehtoiset konfliktinratkaisumenetelmät (toim. Soile Pohjonen). Vantaa 2001.

Ervasti, Kaijus, Lainkäytön funktiot. Lakimies 1/2002.

Ervasti, Kaijus & Kallioinen, Herta, Oikeudenkäyntimenettelyiden ongelmat ja prosessisääntösten soveltaminen. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 202. Helsinki 2003.

Ervo, Laura, Ylimmät prosessiperiaatteet. Tampere 1996.

Ervo, Laura, Perustuslaki ja oikeuden saatavuus. Lakimies 7-8/2000.

Ethical Principles for Judges. Canadian Judicial Council, Ottawa, Ontario 1998.

Euroopan yhteisöjen komission vihreä kirja eurooppalaisesta maksusuoritusmääräyksestä ja toimenpiteistä vähäisiä vaateita koskevien oikeudenkäyntien yksinkertaistamiseksi ja nopeuttamiseksi, 20.12.2002

Frände, Dan, Den straffrättsliga legalitetsprincipen. Ekenäs 1989.

de Godzinsky, Virve-Maria & Ervasti, Kaijus, Lautamiehet tuomareina. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 162. Helsinki 1999.

de Godzinsky, Virve-Maria, Tietoa uudesta rikosasioiden oikeudenkäynnistä. Oikeuspoliittisten tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 47. Helsinki 2000.

Guarnieri Carlo and Pederzoli Patrizia. The Power of Judges. Oxford 2002.

Guttorm, Aimo, Välimiesmenettely. Teoksessa Sovittelu ja muut vaihtoehtoiset konfliktinratkaisumenetelmät (toim. Soile Pohjonen). Vantaa 2001.

Haavisto, Vaula, Sovinnot ja tuomioistuintyön muutos. Lakimies 1/1997.

Haavisto, Vaula, Asianosaisten osallistuminen riita-asian käsittelyyn – nykykäytäntöä ja kehityssuuntia. Lakimies 7-8/2000.

Haavisto, Vaula, Sovinnot – ikkuna tuomioistuintyön muutokseen. Teoksessa *Sovittelu ja muut vaihtoehtoiset konfliktinratkaisumenetelmät* (toim. Soile Pohjonen). Vantaa 2001.

Haavisto, Vaula, Court Work in Transition. Helsinki 2002.

Halila, Leena, Hallintolainkäyttömenettelyn oikeusturvatakeista. Vammala 2000.

Halila, Leena, Håller förvaltningsprocesssystemen i Finland och Sverige på att utvecklas i olika riktning? : frågan om en- eller tvåpartsförhållande som grundmodell för förvaltningsprocessen. *Förvaltningsrättslig tidskrift* 2001 : 1-3, s. 49-70.

Hallberg, Pekka, Oikeudenmukainen oikeudenkäynti 2000-luvulla. Helsinki 2001.

Hallberg, Pekka – Ignatius, Pirkko – Kanninen, Heikki, Hallintolainkäyttölaki. Helsinki 1997.

Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeudet. Juva 1999.

Hautamäki, Antti, Suomi muutosten edellä. Raportti Suomen haasteista. Sitran raportteja 6. Kuopio 2001.

Helminen, Klaus – Lehtola, Kari – Virolainen, Pertti, Esitutkinta ja pakkokeinot. Helsinki 2002.

Hidén, Mikael, Tuomarin riippumattomuus, etiikka ja kurinpito. Suomen tuomariliiton v. 2000 järjestämien 12. tuomaripäivien pöytäkirja. Helsinki 2001.

Huhtanen, Raija, Toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunnat ja oikeusturva. Lakimies 7-8/2000.

Huovila, Mika, Periaatteet ja perustelut. Tutkimus käräjäoikeuden tuomion faktaperusteista prosessuaalisten periaatteiden valossa arvioituna. Jyväskylä 2003.

Hyyryläinen, Esa, Sopimuksellisuus hallintoperiaatteena – käsitteellisiä lähtökohtia julkisen toiminnan järjestämisen kannalta. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4/00.

Jaakkola, Risto & Vuorinen, Sami, Mitä riitelemine maksaa. Tietoa ja tulkintaa riitaasioiden oikeudenkäyntikuluista keväällä 1997. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 32. Helsinki 1997.

Jokela, Antti, Oikeudenkäynti I. Helsinki 1996.

Jokela, Antti, Uusi hovioikeusmenettely. Helsinki 1998.

Jokela, Antti, Asiantuntijaedustuksesta tuomioistuimen kokoonpanossa. Lakimies 7-8/2000.

Jokela, Antti, Oikeudenkäynti II. Helsinki 2002.

Jyränki, Antero, Uusi perustuslakimme. Turku 2000.

Jääskeläinen, Petri, Syyttäjä tuomarina. Rikos- ja prosessioikeudellinen tutkimus seuraamusluonteisen syyttämättä jättämisen ja rangaistusmääräysmenettelyn ehdoista Suomessa ja Ruotsissa. Helsinki 1997.

Jääskinen, Niilo, Kolme aaltoa – miten Suomen oikeusjärjestys eurooppalaistui? Defensor Legis 4/2001.

Kagan, Robert A., What Socio-Legal Scholars Should Do When There Is Too Much Law to Study. Journal of Law and Society. Vol 22 Nr 1 March 1995, 140-148.

Kamensky, Mika. Strateginen johtaminen. Helsinki 2000.

Kangasluoma, Maria, Sovinnonedistämistä vai tuomitsemista. Oikeus 3/1999.

Kanninen, Heikki, Europeisk förvaltningsrättskipning. Nordisk Administrativ Tidskrift 2000.

Kanninen, Heikki, Den kontradiktoriska principen och EG-domstolens generaladvokat. Tidskrift utgiven av juridiska föreningen i Finland 2001.

Kanninen, Heikki, Privatisation and the Guarantees of Good Administration. Julkaisussa Outlooks on Democratic Institutions in the Baltic Sea Region. Helsinki 1999.

Kemppinen, Jukka, Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot: korkein oikeus, ihmiset ja yhteiskunta 1918-1990. Helsinki 1992.

Kiesiläinen, Kari, Tuomarin näkökulma tuomioistuinsovitteluun. Teoksessa Sovittelu ja muut vaihtoehtoiset konfliktinratkaisumenetelmät (toim. Soile Pohjonen). Vantaa 2001.

Koulu, Risto, Kuka hoitaa summaariset asiat? Lakimies 7-8/2000.

Koulu, Risto, Vaihtoehtona attraktiivinen riidanratkaisu? Teoksessa Sovittelu ja muut vaihtoehtoiset konfliktinratkaisumenetelmät (toim. Soile Pohjonen). Vantaa 2001.

Kuusikko, Kirsi, Neuvonta hallinnossa. Helsinki 2000.

Lagus, Lasse, Vaihtoehtoinen riitojen sovittelu – mahdollista Suomessa? Lakimies 4/1998.

Laitinen, Ahti - Tarukannel, Veijo - Valjakka, Eeva: Luottamus hallintotuomioistuimiin. 2003. Liite Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan kertomuksessa toiminnastaan vuosilta 2002-2003. Oikeusministeriön julkaisuja 2003:4.

Lappalainen, Juha, Siviiliprosessioikeus I. Jyväskylä 1995.

Lappalainen, Juha, Siviiliprosessioikeus II. Jyväskylä 2001.

Lappi-Seppälä, Tapio - Tala, Jyrki - Litmala, Marjukka & Jaakkola, Risto, Luottamus tuomioistuimiin. Haastattelututkimus väestön asenteista 1998. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 160. Helsinki 1999.

Laukkanen, Sakari, Tuomioistuinsovittelu ja vaihtoehtoinen riidanratkaisu. Teoksessa *Sovittelu ja muut vaihtoehtoiset konfliktinratkaisumenetelmät* (toim. Soile Pohjonen). Vantaa 2001.

Laukkanen, Sakari, Tuomarin rooli. Prosessioikeudellinen tutkimus tuomarin roolista dispositiivisen riita-asian valmistelussa silmällä pitäen riidan kohteen selvittämistä. Helsinki 1995.

Laukkanen, Sakari, Selvä ja täsmällinen tuomio. Selvitys käräjäoikeuden tuomion kirjoittamisesta. Oikeusministeriön julkaisuja 2002:2.

Laukkanen, Sakari – Liljenfeldt, Robert, Vaihtoehtoisista riidanratkaisumalleista erityisesti silmällä pitäen tanskalaista tuomioehdotusta. *Defensor Legis* 6/1998.

Laurinen, Leena, Hallintoriita-asiat. Helsinki 1992.

Leppänen, Tatu, Riita-asian valmistelu todistusaineiston osalta. Prosessioikeudellinen tutkimus. Helsinki 1998.

Leskelä, Maaria, Perheasioiden sovittelu Suomessa. Teoksessa *Sovittelu ja muut vaihtoehtoiset konfliktinratkaisumenetelmät* (toim. Soile Pohjonen). Vantaa 2001.

Leskinen, Markku, Tuomari vai sovintotuomari ? *DL* 6/2001.

Letto-Vanamo, Pia, Suomalaisen asianajajalaitoksen synty ja varhaiskehitys. *Vammala* 1989.

Letto-Vanamo, Pia, Eurooppa oikeusyhteisönä. Helsinki 1998.

Letto-Vanamo, Pia, Ennen suurta muutosta – oikeudenkäyntiperinnettä viime vuosisadalta. *Lakimies* 7-8/2000.

Letto-Vanamo, Pia, Neuvoteltu oikeudenmukaisuus – sovinto esimodernissa oikeudenkäynnissä. Teoksessa *Sovittelu ja muut vaihtoehtoiset konfliktinratkaisumenetelmät* (toim. Soile Pohjonen). Vantaa 2001.

Liljeroos, Heikki, Tuomioistuinpalvelujen laatu ja saatavuus, *Defensor Legis* 1-6/1999.

Liljeström, Marita, Terveyspalvelujen järjestämistä koskevat kiistat hallintotuomioistuimissa. *Defensor Legis* 1/2003.

Lind, E.A. & Tyler, T.R, *The social psychology of procedural justice*. New York: Plenum Press. 1988.

Lindblom, Per Henrik, *Progressiv process*. Uppsala 2000.

*Lindblom-Ylänne, Sari – Pohjonen, Soile, Vuorovaikutustaidot – menestyvän juristin sa-
laisuus? Oikeus 2001:2.*

*Litmala, Marjukka (toim.), Oikeusolot 2000. Katsaus oikeudellisten instituutioiden toi-
mintaan ja oikeusongelmiin. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Helsinki 2000.*

*Marttunen, Matti, Nuorisoprosessi. Lasten ja nuorten tekemien rikosten viranomaiskäsit-
telyn arviointia. Helsinki 2002.*

*Mielityinen, Ida, Rikos ja sovittelu. Valikoituminen, merkitys ja uusintarikollisuus. Oike-
uspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 167. Helsinki 1999.*

Mielityinen, Ida, Sovittelua on vaikea arvioida. Oikeus 3/1999.

Mäenpää, Olli, Eurooppalainen hallinto-oikeus. Jyväskylä 2001.

Mäenpää, Olli, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki 2003.

Mäenpää, Olli, Hallinto-oikeus. Porvoo 2003.

Mähönen, Juhani, Kirjaamisasiat – lainkäyttöä vai hallintoa? Lakimies 5/2003.

*Määttä, Seppo – Ojala, Timo, Tasapainoisen onnistumisen haaste. Johtaminen julkisella
sektorilla. Helsinki 2000.*

Möller, Gustaf, Välimiesmenettelyn perusteet. Helsinki 1997.

*Nikula, Paavo, Tuomareiden nimityslaki ja tuomioistuinten riippumattomuus. Lakimies
7-8/2000.*

*Niskanen, Hannu - Ahonen, Timo - Laitinen, Ahti, Suomalaisten luottamus tuomiois-
tuimiin. Turku 1999.*

Nuotio, Kimmo, Mihin enää tuomaria tarvitaan? Oikeus 3/1999.

*Nordquist, Jonas, Domstolar i det svenska politiska systemet. Om demokrati, juridik och
politik under 1900-talet. Stockholm 2001.*

*Nousiainen, Kevät, Prosessin herruus. Länsimaisen oikeudenkäytön ”modernille ” omi-
naisten piirteiden tarkastelua ja alueellista vertailua. Helsinki 1993.*

*Nykyajan muuttuva oikeus: Justus ry. 10 vuotta / Nuotio, Kimmo - Herler, Casper –
Boucht, Johan (toim). Helsinki 2001.*

*Oikeusolot 2000. Katsaus oikeudellisten instituutioiden toimintaan ja oikeusongelmiin.
Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 173. Helsinki 2000.*

Oikeustiede Suomessa 1900-2000, toim. Urpo Kangas. Helsinki 1998.

Ojanen, Tuomas, EY:n oikeuden perusvaikutuksia jäsenvaltioiden tuomioistuinten toiminnassa. Oikeustiede XXXII, 1999, s. 223-295.

Pieniä kertomuksia hyvinvointivaltion siviilioikeudesta, Thomas Wilhelmsson ym. Vantaa 2000.

Pierson, Christopher, Beyond the welfare state? : the new political economy of welfare, Cambridge: Polity Press, 1998.

Pohjonen, Soile, Konfliktien ratkaisu oikeusjärjestelmässä ja inhimillisessä vuorovaikutuksessa. Teoksessa Sovittelu ja muut vaihtoehtoiset konfliktinratkaisumenetelmät (toim. Soile Pohjonen). Vantaa 2001.

Pellonpää, Matti, Euroopan ihmisoikeussopimus, Helsinki 2000.

Pölönen, Pasi, Henkilötodistelu rikosprosessissa. Jyväskylä 2003.

Richbell, David, CEDR sovittelijan käsikirja. Kaupallisten riitojen tehokas sovittelu. Uusimaa Oy 2001.

Rosas, Allan, Förvaltningsklagan, Turku 1980.

Rovaniemen hovioikeuspiirin tuomioistuinten laatuhankkeen työryhmäraportteja III esipuheineen. Toim. Pekka Louhelainen. Saarijärvi 2002.

Röhl, K.F. & Machura, S. (eds.), Procedural Justice. Aldershot: Ashgate Dartmouth. 1997.

Saraviita, Ilkka, Perustuslaki 2000. Kommentaariteos uudesta valtiosäännöstä Suomelle. Helsinki 2000.

Schwarze, Jürgen – Laakso, Seppo – Kuuttiniemi, Kirsi, Eurooppalaisen hallinto-oikeuden keskeiset periaatteet. Helsinki 1999.

Sevón Leif, Suomalainen tuomari ja EY:n tuomioistuin. Pohjois-Suomen tuomarikoulun julkaisuja 3/1999. Rovaniemi 1998.

Sevón, Leif, Kansallinen tuomari yhteisön tuomarina: prosessiautonomian periaate ja sen rajat. Defensor Legis 1/2003.

Siitari-Vanne, Eija, Hallintomenettelyn ja hallintolainkäytön oikeusturvan kehittämisestä. Lakimies 7-8/2000.

Siitari-Vanne, Eija, Markkinaoikeus: kilpailu-, hankinta- ja markkinaoikeudellisten asioiden uusi erityistuomioistuin. Helsinki 2002.

Siltala, Raimo, Oikeustieteen tieteenteoria. Vammala 2003.

Sippo, Jukka & Välimaa, Asko, Siviiliproessin muutetut säännökset. Helsinki 2003.

Sipponen, Kauko, Kansalainen – isäntä vai renki. Vantaa 2000.

Suikkanen, Asko – Linnakangas, Ritva – Martti, Sirpa – Karjalainen, Anne, Siirtymien palkkatyö. Sitran raportteja 16. Helsinki 2001.

Suomen tilastollinen vuosikirja 2002. Tilastokeskus

Suomen vuosisata. Toim. Kristiina Andreasson ja Vesa Helin. Tilastokeskus. Jyväskylä 1999.

Suviranta, Outi, Oikeuskeinoista viranomaisen passiivisuutta vastaan, Lakimies 6/2002.

Sydänmaanlakka, Pentti, Älykäs organisaatio. Tiedon, osaamisen ja suorituksen johtaminen. Helsinki 2001.

Taivalkoski, Petri, Sovintomenettelyn erityispiirteet ja Suomen asianajajaliiton sovintomenettely. Oikeus 3/1999.

Takala, Jukka-Pekka, Moraalitunteet, eheyttävä häpeä ja yhdyskuntasovittelun mahdollisuudet. Oikeus 3/1999.

Takala, Jukka-Pekka – Mielityinen, Ida, Rikosten sovittelu ja parisuhdeväkivalta: sovinnon aika? Teoksessa *Sovittelu ja muut vaihtoehtoiset konfliktinratkaisumenetelmät* (toim. Soile Pohjonen). Vantaa 2001.

Takamaa, Kari T., Kansainvälisoikeudellisia riidanratkaisumenetelmiä. Teoksessa *Sovittelu ja muut vaihtoehtoiset konfliktinratkaisumenetelmät* (toim. Soile Pohjonen). Vantaa 2001.

Tala, Jyrki, Oikeussäätelyn määrä ja vaihtoehdot. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 163. Helsinki 1999.

Tala, Jyrki, Luottamus tuomioistuimiin – mitä se on ja tarvitaanko sitä lisää?, Lakimies 1/2002

Tala, Jyrki, Lakien vaikutukset. Lakiuudistusten tavoitteet ja niiden toteutuminen lainsäädäntöteoreettisessa tarkastelussa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 177. Helsinki 2001.

Tarukannel, Veijo, Pohdiskelua hallintolainkäyttölakiin perustuvien katselmusten merkityksestä hallintotuomioistuimissa. Teoksessa Erkki J. Hollo 1940-28/11-2000. Helsinki 2000.

Tarukannel, Veijo – Jukarainen, Heikki, Oikeudenkäynti hallintotuomioistuimessa. Tampere 2001.

Thibaut, J. & Walker, L. Procedural justice: A psychological analysis. Hillsdale, NJ: Erlbaum.

Tolvanen, Matti, Ratkaisuvallan siirtäminen ja menettelyn yksinkertaistaminen rikosasioissa erityisesti lainkäytön funktioiden näkökulmasta. Esitelmä oikeustieteen päivillä 2003 Lappeenrannan teknillisessä yliopistossa.

Tuleva tuhat. Toim. Maija Metsä. Tilastokeskus. Jyväskylä 1999.

Tuori, Kaarlo, Julkisesta yksityiseen: rajoituksia ja edellytyksiä. Oikeustiede jurisprudensia XXXI 1998.

Tuori, Kaarlo, Tuomarit ja tuomioistuimet suomalaisessa oikeuskulttuurissa. Lakimies 7-8/2000.

Tuori, Kaarlo, Kriittinen oikeuspositivismi. Vantaa 2000.

Tuori, Kaarlo, Tuomarivaltio – uhka vai myytti ? Lakimies 6/2003.

Tyler, T.R. The role of perceived injustice in defendants evaluations of their courtroom experince. *Law & Society Review*, 18(1), 51-74. 1984.

Tyler, T.R. Why people obey the law. New Have: Yale University Press. 1990.

Tyler, T.R., Citizen Discontent with Legal Procedures: A Social Science Perspective on Civil Procedure Reform. *The American Journal of Comparative Law*, 45(4), 871-903. 1997.

Utriainen, Terttu, Tuomarivalintalautakunta, teoksessa *Matkalla pohjoiseen – Professori Jyrki Virolaisen juhla kirja*, 2003.

Valta ja byrokratia Suomessa 1809 – 1998. Toim. Jorma Selovuori. Helsinki 1999.

Velka, vakuus ja prosessi, Juhlajulkaisu Erkki Havansi 1941 – 11/7 –2001. Helsinki 2001.

Viitanen, Klaus, Vaihtoehtoisista riidanratkaisumenetelmistä. *Oikeus* 3/1999.

Viitanen, Klaus, Lautakunnallistuminen oikeudellisena ilmiönä. Teoksessa *Sovittelu ja muut vaihtoehtoiset konfliktinratkaisumenetelmät* (toim. Soile Pohjonen). Vantaa 2001.

Viitanen, Klaus, Yksityistäminen ja kuluttajien oikeuksien toteutuminen. Teoksessa *pieniä kertomuksia hyvinvointivaltion siviilioikeudesta*. Vantaa 2000.

Virolainen, Jyrki, Materiaalinen prosessinjohto. Helsinki 1988.

Virolainen, Jyrki, Alioikeusuudistus I. Käräjäoikeus ja siviiliprosessin muutokset. 4. painos. Rovaniemi 1993.

Virolainen, Jyrki, Lainkäyttö. Helsinki 1995.

Virolainen, Jyrki, Rikosprosessioikeus I. Rovaniemi 1998.

Virolainen, Jyrki, Tuomareiden nimittämisestä ja kouluttamisesta teoksessa *Velka, vakuus ja prosessi*, Juhlajulkaisu Erkki Havansi 1941-11/7 2001. Helsinki 2001, s. 394-424-

Virolainen, Jyrki & Martikainen Petri, Pro & contra. Tuomion perustelemisen keskeisiä kysymyksiä. Helsinki 2003.

Väyrynen, Raimo, Globalisaatio ja Suomen poliittinen järjestelmä. Helsinki 1999.

Wilhelmsson, Thomas, Senmodern ansvarsrätt. Privaträtt som redskap för mikropolitik.

Ylöstalo, Matti ja Tarkka, Olli, Asianajajan käsikirja. Kuudes laitos. Porvoo 2000.

Virallisjulkaisuja

Alueelliset hallinto-oikeudet, Hallintotuomioistuintoimikunnan mietintö, komiteamietintö 1997:4.

Asianajajien ammatillisen valvonnan kehittäminen. Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2002:5.

Asumisturvatyöryhmän väliraportti. Kauppa ja teollisuusministeriön työryhmä- ja toimikuntaraportteja 7/2001.

Balanced Scorecard valtionhallinnossa. Balanced Scorecard Forum 2000. Valtiovarainministeriö.

Eräiden hakemusasioiden siirtäminen käräjäoikeuksista maistraatteihin. Työryhmän mietintö 11.1.2001. Oikeusministeriö.

Esitys valtioneuvostolle hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi. Korkein hallinto-oikeus 10.3.2003.

Haasteena tuleva osaaminen. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 8/2003.

Hallinnon oikeusturvakomitean mietintö KM 1981:64.

Hallinto uudistuu, uudistuuko johtaminen? Johtamisen kehittämisen arviointiraportti. Valtiovarainministeriön tutkimukset ja selvitykset 4/2001.

Hallintolainkäyttökomitean mietintö KM 1985:48.

Hallintolainkäytön kehittämistarpeita, hallintolainkäytön horisontaaliryhmän väliraportti 31.5.2000.

Hallintolainkäytön kehittäminen. Hallintolainkäytön horisontaaliryhmän loppuraportti 30.11.2001.

Hallintolainkäyttölaki, Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 2/1994.

Hallintomenettelylaista hallintolakiin. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 2000.

Hallinto-oikeuksien työmenetelmäselvitys, Jukarainen, Heikki – Sahla, Anja. Oikeusministeriö 2003.

Johtamisen kehittämishanke. Johtoryhmän loppuraportti. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 24/99.

Johtamisen kehittämishanke. Virastojen loppuraportit. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 12/2000.

Kiinteistöjen omistajatietojen ajantasaisuuden parantaminen kiinteistötietojärjestelmässä. Rekisteripooli USR-työryhmän loppuraportti 9.12.2002.

Kirjaamisasioiden siirtoa selvittäneen työryhmän mietintö. Oikeusministeriön lainvalmisteluosasto 1994.

Kuluttajariitätöryhmän loppumietintö. Erimielisyyksien ratkaiseminen tuomioistuimen ulkopuolisessa menettelyssä. Kauppa ja teollisuusministeriön työryhmä- ja toimikuntaraportteja 12/2002.

Kuolleeksi julistamisesta annetun lain uudistaminen. Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2002:22.

Käräjäoikeuden toiminnan kehittäminen. Käräjäoikeuslakityöryhmän mietintö. Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2003:12.

Käräjäoikeuksien työtilastoja vuodelta 2002. Oikeusministeriön toiminta ja hallinto 2003:8.

Laatu ja tuloksellisuus tuomioistuimessa. Tuomioistuinten tulohjaustyöryhmän mietintö 17.12.1998.

Lapsioikeudellista päätöksentekomenettelyä selvittäneen toimikunnan mietintö KM 1995:12.

Lääninoikeuksien maallikkojäsenoimikunta KM 1972:B 116.

Muutoksenhakutoimikunnan osamietintö 25.10.2001. Komiteamietintö 2001:10.

Muutoksenhakutoimikunnan jatkamietintö. Komiteamietintö 2002:8.

Nuorisorikostoimikunnan mietintö. Komiteamietintö 2003:2.

Nuorisorikostoimikunnan mietintö 2003:2. Tiivistelmä lausunnoista. Lausuntoja ja selvityksiä 2003:29. Oikeusministeriö

Nuorten tekemien rikosten nopeutettu käsittely. Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2002:3.

Nuorten tekemien rikosten nopeutettu käsittely. Kokeilusta laajentamiseen, laajentamisesta valtakunnallistamiseen. Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2003:3.

Oikeudenkäynnin julkisuuslaki. Oikeudenkäynnin julkisuus –toimikunnan mietintö. Komiteanmietintö 2002:1.

Oikeudenkäynnin julkisuus hallintolainkäytössä. Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2003:8.

Oikeudenkäyntikulutoimikunnan loppumietintö. Komiteanmietintö 1998:8.

Oikeusapujärjestelmän jatkokehittäminen. Komiteanmietintö 1999:7.

Oikeusaputoimistojen kehittäminen. Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2002:1.

Oikeushallintokomitean mietintö. I osa. Oikeushallinnon yleiset kysymykset. II osa. Tuomioistuinhallinto. Komiteanmietintö 1978:35. Helsinki 1978.

Oikeuslaitostoimikunnan mietintö. Toimikunnan mietintö 1971: B 112. Helsinki 1971.

Oikeusministeriön laatima oikeuspolitiikan strategia ja kehitysnäkymiä vuosiksi 2003 – 2112.

Oikeustilastollinen vuosikirja 2002. Tilastokeskus. Oikeus 2002:18.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan kertomus toiminnastaan 2000-2001. Helsinki 2001.

Oikeusturva-asiainneuvottelukunnan kertomus toiminnastaan vuonna 2002. Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2002:24.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan kertomus toiminnastaan vuosilta 2002-2003. Oikeusministeriön julkaisuja 2003:4.

Oikeusturvan toteutuminen vakuutusosoikeudessa. Menettely työkyvyttömyys- ja tapaturma-asioita koskevien valitusten käsittelyssä. Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2003:21.

Osaamisen johtaminen – kehittämishankkeen loppuraportti. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 6/2001.

Osakeyhtiölakityöryhmän mietintö. Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2003:4.

Pätevytyminen tuomarin ammattiin ja tuomariyhteisön kehitys. Tuomarikoulutustoimikunnan mietintö 2000:5.

Riidattomien velkomusasioiden käräjäoikeusmenettelyn yksinkertaistamista selvittäneen työryhmän muistio 8.1.2001. Oikeusministeriö.

Riita-asiain oikeudenkäyntimenettelyn kehittäminen. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisuja 4/2000.

Rikosprosessin tarkistaminen. Työryhmän osamietintö. Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2002:4.

Rikosprosessin tarkistaminen. Työryhmän loppumietintö 2003:11.

Rikosuhritoimikunnan mietintö. Komiteamietintö 2001:5. Oikeusministeriö.

Ryhmäkannetyöryhmän mietintö. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1/1995

Ryhmäkannelaki. Työryhmän 1996 mietintö. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 3/1997.

Selvitys perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta. Perustuslain seurantatyöryhmän mietintö. Helsinki 2002.

Selvitys ryhmäkanteen käyttömahdollisuuksista Suomen oikeusjärjestelmässä. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisuja 3/1992.

Sosiaali- ja terveystieteiden oikeussuojakomitean mietintö KM 1979:59.

Suomen Asianajajaliiton valvontakertomus 2002. Suomen Asianajajaliiton julkaisuja 2/2003. Helsinki.

Suomi tietoyhteiskuntana. Tietoyhteiskunta-asiain neuvottelukunnan raportti hallitukselle 14.6.2000.

Tietoyhteiskunta-asiain neuvottelukunnan raportti hallitukselle 20.6.2001.

Toimeentuloturvan muutoksenhaku. Toimeentuloturvan muutoksenhakukomitean mietintö KM 2001:9.

Toimiva oikeusvaltio. Eduskunnan ja oikeuslaitoksen järjestämä seminaari 14.11.2001. Eduskunnan kanslian julkaisu 2/2002.

Tulevaisuuden johtajat ja asiantuntijat. Kehittämishankkeen loppuraportti. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 22/99.

Tulevaisuusvaliokunnan mietintö TuVM 1/2002 vp.

Tulosohjauksen terävöittäminen. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 9/2003.

Tulosvastuun haaste. Selvitys ministeriöiden tulosohjausotteesta. Valtion keskushallinnon uudistamishankkeeseen kuuluvan Ministeriön tulosohjausotteen terävöittäminen – hankkeen taustana oleva Hallinnon kehittämiskeskukseen selvitystyö. Kaisa Pöllä ja Terho Vuorela 16.5.2001.

Tuomareiden asema ja nimittäminen. Tuomaritoimikunnan mietintö 1998:1 (KM 1998:1).

Tuomarit 2000-luvulle. Tuomarinuratoimikunnan mietintö 1994:15 (KM 1994:15).

Tuomareiden kurinpitojärjestelmää selvittävän työryhmän mietintö. Oikeusministeriö 2000.

Tuomareiden palkankorotuksen ja lisäpalkkioiden kohdentaminen. Työryhmän mietintöjä. Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2003:13.

Tuomarikoulutustoimikunnan mietintö (KM 2000:5).

Tuomariksi pätevytyminen. Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2002:6.

Tuomioistuimet 2000-luvulle. Ajatuksia ja ideoita kehittämisvaihtoehdoista. Perusselvitys 3.3.1998.

Tuomioistuimet 2000-luvulle. Lausuntoyhteenveto 30.9.1998.

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean välimietintö. Komiteanmietintö 2003:1.

Tuomioistuinsovittelu. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2003:2.

Työkykyä ylläpitävän toiminnan ohjelma. Valtion tyky-toiminnan ohjelmatyöryhmän raportti. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 15/2000. Helsinki 2000.

Ulosotto 2000 -toimikunnan mietintö KM 1998:2. Oikeusministeriö.

Valtion keskushallinnon uudistaminen. Ministerityöryhmän loppuraportti 28.6.2002.

Valtion keskushallinnon tukitehtävien alueellistamismahdollisuudet. Työryhmän loppuraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 12/2003.

Vanhentumistoimikunnan mietintö KM 2001:4

Viestintäsuunnitelmaesimerkki käräjäoikeuksille. Oikeusministeriön toiminta ja hallinto 2003:13.

Virkamiestyönä valmisteltu alioikeuspiiriin kehittämisehdotus 15.12.2000. Oikeusministeriö.

Virallisjulkaisuja: Ruotsi

Domstolorna inför 2000-talet. Arbetsuppgifter och förfaranderegler. Del A. SOU 1991:106.

Domaren och Beredningsorganisationen –utbildning och arbetsfördelning. Betänkande av 1995 års Domstolskommitté. SOU 1998:88.

Domstolsorganisationen –sammanställning av grundmaterial från 1995 års Domstolskommitté. SOU 1998:135.

En modernare rättegång. Slutbetänkande 1999 års rättegångsutredning. SOU 2001:103.

Framtida riktlinjer för säkerhetsarbete i domstolsväsendet. Domstolsverkets publikation 2002:6.

Framtidens nämndemän. Betänkande av Nämndemannakommittén. SOU 2002:61.

Förändringar i tingsrättsorganisationen – en utvärdering av sammanläggningar av tingsrätter 1999 – 2001. SOU 2003:5

Näringslivets tvistlösning. Slutbetänkande av Skiljedomsutredningen. SOU 1995:65.

Regeringens proposition 2002/03:4. Administrativ samverkan mellan tingsrätt och länsrätt.

Regeringens skrivelse 1999/2000:106. Reformeringen av domstolsväsendet – en handlingsplan.

Regeringens skrivelse 2000/01:112. Reformeringen av domstolsväsendet – information och uppföljning av handlingsplanen.

Regeringens skrivelse 2002/03:126. Fortsatt reformering av tingsrättsorganisationen

Snabbare lagföring 4 – Ett snabbförfarande för bråttmål. SOU 2002:45.

Specialisering – En förstudie i samarbete med Sveriges Domareförbund. Domstolsverkets publikation 2003:3.

Slutrapport försöksverksamhet med videokonferens i allmän domstol. Domstolsverket publikation 2002:5.

Så här vill vi ha framtiden. Vision för domstolsväsendet. Domstolsverket 2003.

Virallisjulkaisuja: Norja

Domstolene i samfunnet. Administrativ styring av domstolene, utnevnelser, sidegjøremål, disiplinærtiltak, midlertidige dommere. Norges offentlige utredninger (NOU) 1999:19.

NOU 1999:22. Domstolene i første instans.

Fremtidig organisering av tinglysing i fast eiendom. (St.meld. nr. 13 (2001-2002)).

NOU 2001: 32 (Norges offentlige utredninger), Rett på sak. Lov om tvisteløsning (tvisteloven).

Rettsmekling i praksis. Oslo 2001.

Virallisjulkaisuja: Tanska

Domstolsudvalgets betænkning nr. 1319.

Bilag til Domstolsudvalgets betænkning nr. 1319.

Betænkning fra Domstolenes Strukturkommission. Betænkning nr. 1398/2001

