

KOMITEANMIETINTÖ 2003:3
KOMMITTÉBETÄNKANDE 2003:3

*Tuomioistuinlaitoksen
kehittämiskomitean mietintö*

Liiteosa

*Betänkande av kommittén
för utveckling av domstolsväsendet*

Bilaga

KUVAILEHTI

Julkaisun päivämäärä

Julkaisija

Oikeusministeriö

28.11.2003

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)		Julkaisun laji Komiteamietintö	
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 (liiteosa) Betänkande av kommittén för utveckling av domstolsväsendet KB 2003:3 (bilaga)			
Julkaisun osat			
mietintö ja liite			
Tiivistelmä			
Liiteosa: Mietinnön liiteosassa kuvataan Suomen tuomioistuinlaitosta, tuomioistuintyyppisiä lautakuntia, kansainvälisistä tuomioistuimista ja vaihtoehtoisia riidanratkaisujärjestelmiä. Lisäksi kuvataan eräiden muiden maiden oikeusjärjestyksiä sekä kansainvälisiä suosituksia. Lopuksi on tilastotietoja.			
Avainsanat			
Tuomioistuinlaitos, oikeusturva, oikeuden saatavuus, asiakasnäkökulma, kehittäminen			
Muut tiedot Hare OM 023:00/2001			
Sarjan nimi ja numero Komiteamietintö 2003:3		ISSN 0356-9470	ISBN 952-466-133-0
Kokonaissivumäärä	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) Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö KM 2003:3 (liiteosa) Betänkande av kommittén för utveckling av domstolsväsendet KB 2003:3 (bilaga)			
Publikationens delar Betänkande och bilaga			
Referat Bilaga: I betänkandets bilaga beskrivs det finska domstolsväsendet, domstolsliknande nämnder, internationella domstolar och alternativa konfliktlösningsmetoder. Dessutom presenteras vissa andra länders rättssystem samt internationella rekommendationer. I slutet finns statistiska uppgifter.			
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 952-466-133-0
Sidoantal	Språk finska	Pris	Sekretessgrad offentlig
Distribution Edita Publishing Ab		Förlag Justitieministeriet	

SISÄLLYSLUETTELO

I YLEISKUVAUS SUOMEN TUOMIOISTUINLAITOKSESTA	3
1. YLEISTÄ TUOMIOISTUINJÄRJESTELMÄSTÄ	3
2. TUOMIOISTUINLAITOKSEN SYNTYTAUSTA	4
2.1. Yleiset tuomioistuimet	4
2.2. Hallintolainkäyttö	6
2.3. Erityistuomioistuimet	7
3. YLEISET TUOMIOISTUIMET	8
3.1. Käräjäoikeudet	8
3.2. Hovioikeudet	13
3.3. Korkein oikeus	16
4. YLEISET HALLINTOTUOMIOISTUIMET	19
4.1. Alueelliset hallinto-oikeudet	19
4.2. Korkein hallinto-oikeus	23
5. ERITYISTUOMIOISTUIMET	26
5.1. Markkinaoikeus	26
5.2. Työtuomioistuin	28
5.3. Vakuutus oikeus	30
5.4. Muut erityistuomioistuimet	31
5.4.1. Valtakunnanoikeus	31
5.4.2. Sotaoikeudet	32
II TUOMIOISTUINTYYPPISET LAUTAKUNNAT	33
1. YLEISTÄ	33
2. SOSIAALIVAKUUTUS- JA SOSIAALIAVUSTUSASIAT	33
3. MAATALOUSELINKEINOJEN VALITUSLAUTAKUNTA	34
4. PATENTTI- JA REKISTERIHALLITUKSEN YHTEYDESSÄ TOIMIVA VALITUSLAUTAKUNTA	35
5. VALTION TILINTARKASTUSLAUTAKUNTA	35
6. VALTION ELOKUVALAUTAKUNTA	36
7. KUTSUNTA-ASIAIN KESKUSLAUTAKUNTA	37
III KANSAINVÄLISET TUOMIOISTUIMET	38
1. JOHDANTO	38
2. EUROOPAN IHMISOIKEUSTUOMIOISTUIN	38
3. EUROOPAN YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN	40
4. KANSAINVÄLINEN RIKOSTUOMIOISTUIN	42

IV VAIHTOEHTOISIA RIIDANRATKAISUJÄRJESTELMIÄ	43
1. YLEISTÄ	43
2. OIKEUDELLISET NEUVONTAPALVELUT	43
3. TUOMIOISTUINTEN ULKOPUOLISET SOVITTELUJÄRJESTELMÄT.....	46
3.1. Kansainvälisiä suosituksia sovittelusta	46
3.2. Sovittelujärjestelmiä.....	48
3.3. Asianajajien sovintomenettelyt Euroopassa ja Suomessa.....	50
4. LAUTAKUNTIA.....	51
4.1. Yleistä.....	51
4.2. Oikaisulautakunnat.....	51
4.3. Muita lautakuntia.....	53
5. YLEINEN LAILLISUUSVALVONTA SEKÄ VALTUUTETUT JA ASIAMIEHET ...	61
5.1. Hallintokantelut	61
5.2. Yleiset laillisuusvalvojat	62
5.3. Asiamiehet ja valtuutetut.....	63
6. VÄLIMIESMENETTELY.....	66
6.1. Yleistä.....	66
6.2. Malleja.....	67
6.3. Edut ja haitat.....	67
7. RIKOSASIOIDEN VAIHTOEHTOINEN RATKAISEMINEN.....	69
7.1. Kuntien sosiaalitoimen alainen sovittelujärjestelmä.....	69
7.2. Rikosten sovittelua koskeva lakiehdotus	70
7.3. Plea Bargaining	71
V KANSAINVÄLISTÄ VERTAILUA	75
1. YLEISTÄ	75
2. RUOTSI	75
3. NORJA	90
4. TANSKA.....	96
5. SAKSA	101
6. RANSKA.....	108
7. ENGLANTI JA WALES.....	112
8. ALANKOMAAT.....	115
9. VAIHTOEHTOINEN RIIDANRATKAISU YHDYSVALLOISSA	117
VI KANSAINVÄLISIÄ SUOSITUKSIA.....	120
VII TILASTOTIETOJA.....	152

I YLEISKUVAUS SUOMEN TUOMIOISTUINLAITOKSESTA

1. Yleistä tuomioistuinjärjestelmästä

Maamme tuomioistuinjärjestelmän perusteet on vahvistettu perustuslaissa. Perustuslain 98 §:n mukaan yleisiä tuomioistuimia ovat korkein oikeus, hovioikeudet ja käräjäoikeudet. Yleisiä hallintotuomioistuimia ovat puolestaan korkein hallinto-oikeus ja alueelliset hallintotuomioistuimet. Perustuslaki antaa mahdollisuuden erityistuomioistuijien perustamiseen erikseen määrätuille toimialoille, mutta niistä tulee säätää lailla (PL 98 § 3 mom.). Sen sijaan perustuslaki kieltää satunnaisten tuomioistuinten asettamisen (PL 98 § 4 mom.). Perustuslaissa on lisäksi säännökset valtakunnanoikeudesta (PL 101 §).

Suomen tuomioistuinten jaottelu on siten jo perustuslain säännösten mukaisesti kolmilinjainen. Yleisissä tuomioistuimissa käsitellään kaikki yksityisoikeudelliset riita-asiat ja rikosasiat sekä yleensäkin kaikki ne oikeusriidat, joita ei ole nimenomaisesti otettu pois niiden toimivallasta. Yleisissä hallintotuomioistuimissa puolestaan käsitellään etupäässä julkisen vallan ja yksityisten välisiin julkisoikeudellisiin oikeussuhteisiin liittyviä riitoja. Erityistuomioistuinten, joita ovat markkinaoikeus, työtuomioistuin, vakuutus-oikeus, valtakunnanoikeus ja sotaoikeus, toimivalta taas rajoittuu niiden käsiteltäviksi määrättyihin asioihin tai asiaryhmiin.

Käräjäoikeuksien ratkaisuihin voidaan hakea muutosta hovioikeuksilta. Hovioikeuden ratkaisuihin voidaan pyytää valituslupaa korkeimmalta oikeudelta. Jos lupa myönnetään, korkein oikeus tutkii hovioikeuden ratkaisun oikeellisuuden ylimpänä yleisenä tuomioistuimena.

Hallintolainkäytössä on pääsääntöisesti kaksi oikeusastetta. Ensimmäisen asteen yleisinä hallintotuomioistuimina toimivat alueelliset hallinto-oikeudet, jotka käsittelevät pääasiassa muutoksenhakemuksia hallintoviranomaisten päätöksistä. Ylin oikeusaste hallintoasioissa on korkein hallinto-oikeus, jolta voidaan hakea lähtökohtaisesti aina muutosta alueellisten hallinto-oikeuksien päätöksiin. Joissakin asiaryhmissä, esimerkiksi veroasioissa, valittaminen edellyttää kuitenkin valitusluvan saamista korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Muutoksenhaku erityistuomioistuinten päätöksiin on järjestetty tuomioistuinkohtaisesti ja joissakin tilanteissa asiatyypikohtaisesti. Markkinaoikeuden ratkaisuihin haetaan muutosta asiatyypistä riippuen joko korkeimmasta oikeudesta tai korkeimmasta hallinto-oikeudesta. Osaan vakuutus-oikeuden ratkaisuihin voi hakea muutosta korkeimmasta oikeudesta, osa sen ratkaisuihin on lopullisia. Työtuomioistuimen ja valtakunnanoikeuden ratkaisuihin ei saa hakea muutosta varsinaisin muutoksenhakekeinoin.

2. Tuomioistuinlaitoksen syntytausta

2.1. Yleiset tuomioistuimet

Nykyinen yleisten tuomioistuinten järjestelmä on pitkän historiallisen kehityksen tulosta. Sen juuria ja toiminnan perusideoita on löydettävissä jo ajalta ennen kirjoitetun lainsäädännön syntymistä. Ennen maakunta- ja maanlakeja (aika ennen 1150 jkr) tuomiovaltaa käyttivät käräjille kokoontuneet täysivaltaiset miehet. Käräjiä pidettiin erityisillä oikeuden istuntopaikoilla, käräjäpaikoilla, jotka sijaitsivat yleensä käräjämällä tai vesistöjen varsilla. Käräjillä ratkaistiin oikeusasioiden lisäksi myös muita yhteisiä asioita, eikä tuomiovalta ollut muusta vallankäytöstä eriytynyttä. Koska varhaisessa yhteiskunnassa keskusvaltaa ei juuri ollut, tai se oli vain heikosti kehittynyt, perheen ja suvun merkitys oli keskeinen. Oikeusriitoja ratkottiinkin käräjien lisäksi pitkään myös yksityistä tietä suoraan sukujen kesken. Varhainen oikeus oli luonteeltaan sukuoikeutta, jossa sukujen välisen koston ohella loukatun hyvittäminen sovintomenettelyssä oli keskeistä. Myös käräjillä käytävässä oikeudenkäynnissä oli alkujaan tavoitteena saada aikaan asianosaisten välille sovinto.

Keskusvallan voimistumisen myötä 1200-luvulta alkaen oikeudenhoito siirtyi Ruotsi-Suomessa hiljalleen yhteiskunnan orgaaneille. Maakuntalakien aikaan maakunnan tuomarina oli laamanni, joka tuomitsi maakäräjillä. Maakunnat oli edelleen jaettu pienempiin oikeudenkäyttöalueisiin, kihlakuntiin, joiden käräjillä tuomitsi kihlakunnantuomari. Maanlaeissa ja kaupunkilaeissa 1300-luvun puolivälistä lähtien oikeudenhoitojärjestelmää vahvistettiin ja kehitettiin, kun lakeihin otettiin perussäännökset kihlakunnan- (kihlakunnanoikeus) ja laamanninkäräjistä (laamanninoikeus), jotka huolehtivat oikeudenhoidosta maaseudulla, sekä raastuvanoikeuksista, jotka huolehtivat oikeudenhoidosta kaupungeissa. Kihlakunnanoikeudessa tuomiovaltaa käyttivät kihlakunnantuomari ja lautakunta ja laamanninoikeudessa vastaavasti laamanni ja lautakunta. Lautakunta oli aluksi vain todistuskeino, jolla jutun asiakysymys ratkaistiin, mutta vähitellen se sai laajempaa ratkaisuvaltaa ja siitä muodostui tuomioistuimen kiinteä osa. Alkuun laamanninoikeudessa voitiin ottaa asioita (sekä rikos- että riita-asioita) välittömästi käsiteltäväksi, mutta vuodesta 1614 lähtien laamanninoikeuden toimivalta rajoitettiin koskemaan vain sinne kihlakunnanoikeudesta vedottuja riita-asioita. Suomi muodosti yhden laamannikunnan vuoteen 1435 saakka, jolloin maa jaettiin kahteen laamannikuntaan, pohjoiseen ja eteläiseen. Tarkempi kihlakuntajako puolestaan toteutettiin asteittain 1400- ja 1500-luvuilla. Kaupungeissa tuomiovaltaa käytti porvariston valitsema raati, raastuvanoikeus, jonka muodostivat pormestari ja raatimiehet. Alun perin myös kaupunkien raateihin kuului lautakunta, mutta se sulautui 1600-luvulla muuhun raatiin. Raastuvanoikeuden lisäksi eräissä suurimmissa kaupungeissa yleistä tuomiovaltaa harjoittivat 1600-luvulta lähtien kämnerinoikeudet, jotka käsitelivät alimpana asteena vähäisemmät jutut. Kämnerinoikeuden ratkaisuihin haettiin muutosta raastuvanoikeudelta.

Kuninkaan oikeudenkäyttö ilmeni kansan oikeudenkäytön rinnalla Ruotsi-Suomessa jo 1100-luvulla. Kuningas käytti tuomiovaltaa kuninkaankäräjillä joko itse taikka edusmiestensä välityksellä. Lisäksi kihlakunnan-, laamannin-, ja raastuvanoikeuksien päätökset voitiin saattaa kuninkaan tutkittaviksi. Vuonna 1614 perustettiin ylioikeudeksi Svean hovioikeus, millä pyrittiin järjestämään kuninkaan tuomiovallan käyttäminen. Samalla se merkitsi alkua keskitetylle tuomioistuinorganisaatiolle. Laamanninoikeudesta

ja raastuvanoikeudesta tuli vedota uuteen hovioikeuteen. Ajatuksena oli, että hovioikeus olisi ylin ja viimeinen oikeusaste. Kuningas kuitenkin pidätti itselleen oikeuden purkaa kaikki väärät tuomiot.

Vastoin alkuperäistä ajatusta hovioikeudesta tuli siis tosiasiallisesti ainoastaan väliaste, kun kuningas pidätti itsellään oikeuden ottaa asian tarkastettavakseen (revisio). Kuningas käytti näin itselleen pidättämäänsä korkeinta tuomiovaltaa apunaan valtaneuvoston jäseniä. Sittemmin 1670-luvulla tuli säännöksiä, joiden mukaan revisioasiat ratkaistiin valtaneuvoston osastolla. Se sai myöhemmin nimekseen oikeusrevisio. Vuonna 1723 säädyille annettiin korkein tuomiovalta, kun niille tuli oikeus tutkia, millä tavalla oikeusrevisio oli jakanut oikeutta. Tämä kesti aina vuoteen 1772 saakka, jolloin valtiopäiviltä poistettiin korkeimman tuomiovallan käyttöoikeus ja se palautettiin valtaneuvostolle ja sen oikeusrevisiolle, jonka toimintaan kuninkaalla oli oikeus osallistua. Vuonna 1789 perustettiin ylimmän tuomiovallan käyttämistä varten *konungens högsta domstol* -niminen tuomioistuin. Tämä ei kuitenkaan vielä ollut itsenäinen ja riippumaton suhteessa kuninkaan valtaan, koska kuninkaan asema oli siinä sama kuin oikeusrevisiossa. Venäjään yhdistymisen jälkeenkin ylimmän tuomiovallan käyttö kuului hallitsijalle, jota toteutti 1809 perustetun hallituskonseljin, vuodesta 1816 Suomen senaatin, oikeusosasto. Senaatti ei ollut nykyajattelun mukaisesti riippumaton tuomioistuin, vaan sen jäsenet olivat hallitsijan luottamusmiehiä, jotka nimitettiin tehtäviinsä määrääjäksi. Tosiasiallisesti senaatin oikeusosasto oli kuitenkin tuomioistuin, koska sen päätehtävänä oli muutoksenhakuasioiden käsittely. Senaatin oikeusosaston toiminta lakkasi 1.10.1918, jolloin korkein oikeus aloitti toimintansa (Laki Korkeimmasta oikeudesta 74/1918).

Vuoden 1734 laissa tuomioistuinlaitoksen rakenne vahvistettiin peruselementeiltään edellä kuvatun kaltaiseksi varsin pysyvästi pitkästi tulevaisuuteen alioikeuksien ja hovioikeuksien osalta. Kun Suomi liitettiin Venäjään 1809, järjestelmä säilytettiin lähtökohdiltaan ennallaan. Vuonna 1868 lakkautettiin kuitenkin kämnerinoikeudet ja laamanninoikeudet, joka tarkoitti siirtymistä neliasteisesta tuomioistuinjärjestelmästä kolmiasteiseen ja tuomioistuinjärjestelmän selkeytymistä. Alimpana oikeusasteena toimivat tämän jälkeen kihlakunnanoikeudet ja raastuvanoikeudet, ylioikeutena hovioikeudet, joita oli Ruotsi-Suomessa perustettu mm. Turkuun (1623), Vaasaan (1776) ja Viipuriin (1839), sekä ylimpänä oikeusasteena korkeimman oikeuden edeltäjä senaatin oikeusosasto.

Merkittäviä muutoksia yleisten tuomioistuinten rakenteeseen toi tullessaan vasta 1900-luvun loppupuoli, jolloin toteutettiin alioikeusuudistus. Aina vuoteen 1959 alioikeusjärjestelmä oli säilynyt selkeän kaksijakoisena, kun kihlakunnanoikeuden tuomiopiireihin olivat kuuluneet vain maalaiskunnat ja kauppalat. Raastuvanoikeuksien tuomiopiirinä olivat puolestaan kaupungit. Vuoden 1959 jälkeen perustetuissa kaupungeissa alioikeutena toimi aina kihlakunnanoikeus. Alioikeuksien kokonaisvaltainen yhtenäistäminen oli ollut pyrkimyksenä jo R.A.Wreden johdolla toimineen komitean ehdotuksesta (KM 1901:8) lähtien ja sitä oli esitetty myös myöhemmissä oikeuslaitoksen kokonaisuudistusehdotuksissa. Ehdotukset eivät kuitenkaan johtaneet lainsäädäntötoimenpiteisiin, vaan alioikeusjärjestelmä säilyi kaksijakoisena 1.12.1993 saakka, jolloin kihlakunnanoikeudet ja raastuvanoikeudet lakkautettiin ja käräjäoikeudet tulivat uusiksi yleisiksi alioikeuksiksi koko maahan. Alioikeuksien yhtenäistämistä edelsi raastuvanoikeuksien valtiollistaminen 1.4.1978, jolloin valtio otti vastatakseen raastuvanoikeuksien tuomareiden palkkauksesta ja

kaikkien alioikeustuomareiden siirtäminen kokonaispalkkaukseen asteittain vuosien 1972 ja 1984 välisenä aikana.

2.2. Hallintolainkäyttö

Alkujaan hallintolainkäyttö ei ole ollut erillään muusta lainkäytöstä. Keskiajalla hallintolainkäyttökin hoidettiin käräjillä eikä käsittely eronnut siviili- ja rikosasioiden käsittelystä. Ylintä tuomiovaltaa hallintoasioissa käytti kuningas samaan tapaan kuin muissakin lainkäyttöasioissa.

Kun keskus- ja paikallishallintoa Ruotsi-Suomessa kehitettiin, lainkäyttö ja hallinto alkoivat selvemmin eriytyä toisistaan, mutta tämä ei merkinnyt vielä hallinnon ja hallinnollisen lainkäytön selvää erottamista toisistaan. Jo 1600-luvulla perustettiin kuitenkin ensimmäinen hallintotuomioistuin, kun kamarioikeus irrotettiin valtiontalouden valvojana toimineesta kamarikollegiosta käsittelemään tiettyjä hallintolainkäyttöasioita. Myös maaherrojen johtamat lääninhallitukset saivat 1600-luvulla luonteeltaan selvästi hallintolainkäyttöllisiä tehtäviä, kun niiden tuli ratkaista valitusasioita hallinnon alalta. Hallintoasioissa muutoksenhaku viranomaisen päätökseen ohjautui siten ylemmän viranomaisen käsiteltäväksi, eikä hovioikeuksien perustaminen johtanut siihen, että kaikki lainkäyttöasiat olisi keskitetty niihin, vaan hovioikeuksien käsiteltäväksi jäi jo varhain lähinnä yksityisten väliset riidat ja rikosasiat.

Kun Suomesta tuli vuonna 1809 autonominen suuriruhtinaskunta, ylin hallinto ja oikeudenkäyttö järjestettiin uudella tavalla. Ylimmäksi hallinto- ja lainkäyttöelimeksi perustettiin hallituskonselji, sittemmin Suomen senaatti. Senaatin oikeusosasto käytti maassa yleisesti ylintä tuomiovaltaa. Hallintoasioissa tuomiovaltaa puolestaan käytti senaatin talousosasto, jolla oli muutoinkin yleinen toimivalta hallintoasioissa. Talousosaston käsiteltäväksi ohjautuivat viime kädessä hallinto-oikeudelliset valitusasiat. Talousosaston hallintolainkäyttölliset tehtävät siirtyivät Suomen itsenäistymisen ja senaatin lakkauttamisen yhteydessä ylimmäksi hallintoasioita käsitteleväksi tuomioistuimeksi 1.10.1918 perustetulle korkeimmalle hallinto-oikeudelle (Laki Korkeimmasta hallinto-oikeudesta 74/1918).

Alemmanasteisen hallintolainkäytön kehittämistä alettiin valmistella välittömästi korkeimman hallinto-oikeuden perustamisen jälkeen. Tavoitteena oli jo alkujaan riippumattoman lainkäyttöorganisaation muodostaminen myös korkeinta hallinto-oikeutta edeltävään asteeseen. Tämä ei kuitenkaan eri syistä toteutunut, vaan ensi alkuun kehitys kulki siten, että hallintoviranomaisten organisaatiota ja menettelyjä kehitettiin lainkäyttöasioissa. Alempien viranomaisten päätöksistä valitettiin ylemmille hallintoviranomaisille, käytännössä yleensä lääninhallituksiin. Niihin muodostettiin vuonna 1955 kollegiset lääninoikeudet käyttämään lääninhallitusten lainkäyttövaltaa. Erilaisten osittaisuusdistusten kautta lääninoikeuksien asemaa kehitettiin edelleen itsenäisemmäksi suhteessa muuhun lääninhallituksen hallintoon. Vuonna 1989 lääninoikeudet irrotettiin hallinnollisesti lääninhallituksista ja muodostettiin itsenäisiksi tuomioistuimiksi. Tämä merkitsi siirtymistä hallintolainkäytössä selkeästi kaksiasteiseen hallintotuomioistuinjärjestelmään, joka sai vahvistuksen vuonna 1999, kun lääninoikeudet lakkautettiin ja alueelliset hallintotuomioistuimet aloittivat toimintansa (Hallinto-oikeuslaki 430/1999).

2.3. Erityistuomioistuimet

Erityistuomioistuinten laajempi synty ajoittuu 1600-luvulle. Se oli osa tuolla vuosisadalla tapahtunutta laajempaa valtakunnan hallinnon järjestämistä ja kehittämistä. Tuolloin annettiin valtakunnankollegioille ja muille keskusvirastoille oikeus tuomiovallan käyttöön eräissä niiden hallinnonalaan kuuluvissa asioissa. Ruotsin vallan aikana erityistuomioistuimia oli tästä kehityksestä johtuen lukuisia. Tärkeimpiä olivat tulli- ja aksiiisoikeudet, hallioikeudet, vuori- ja linnaoikeudet sekä sota- ja amiraliteettioikeudet. Osa erityistuomioistuimista oli tuolloin tyypiltään henkilöperusteisia, joka tarkoitti sitä, että tiettyä säätyä, kuten aatelistoa, koskevat asiat tuli käsitellä omissa erityistuomioistuimissa.¹ Kuten nykyäänkin, suurin osa erityistuomioistuimista oli kuitenkin jo tuolloin asiaperusteisia. Erityistuomioistuimen perustamisen syynä oli siten yleensä halu keskittää tietynlaiset erityisasiat niihin erikoistuneisiin tuomioistuihin.

Tuomioistuinlaitos oli Ruotsi-Suomessa, kuten monessa muussakin maassa Ranskan vallankumoukseen saakka, hyvin eriytynyt niin sosiaalisesti, alueellisesti kuin säätyperusteisestikin. Vallankumouksen yhteydessä eriytyneisyydestä haluttiin Euroopassa yleisesti päästä eroon ja yhtenäistää lainkäyttöä. Sama tavoite omaksuttiin myös Suomessa, mutta se johti käytännön toimenpiteisiin varsin myöhään. Autonomian aikana suurin osa erityistuomioistuimista kuitenkin lakkautettiin ja niiden tehtävät siirrettiin yleisille tuomioistuimille. Viime vuosisadan alussa oli jäljellä ainoastaan yksi varsinainen erityistuomioistuin, maanjako-oikeus, jonka nimi muutettiin vuonna 1972 maa-oikeudeksi.

Suomeen perustettiin jälleen 1900-luvulla runsaasti uusia erityistuomioistuimia:

1920 sota-oikeudet,
 1922 valtakunnanoikeus,
 1926 virkaylioikeus,
 1942 vakuutus-oikeus,
 1946 työtuomioistuin,
 1962 vesioikeudet,
 1969 liikevaihtovero-oikeus ja
 1978 markkinatuomioistuin.

Viime vuosikymmeninä erityistuomioistuinten määrää on pyritty jälleen rajoittamaan. Tämän periaatteen mukaisesti lakkautettiin sota-oikeudet vuonna 1983, virkaylioikeus vuonna 1988, liikevaihtovero-oikeus vuonna 1994, vesioikeudet vuonna 1998 ja maa-oikeudet vuonna 2001.

¹ Myös yleisissä tuomioistuimissa oli henkilöperusteista ajattelua. Vuoden 1723 aatelisprivilegioiden mukaan aatelistoon kuuluvien riidat oli näet käsiteltävä ensimmäisenä oikeusasteena hovioikeudessa. Kun aatelisto puolestaan syytettiin törkeästä rikoksesta, tutkittiin juttu alioikeudessa, mutta tuomittiin hovioikeudessa.

3. Yleiset tuomioistuimet

3.1. Käräjäoikeudet²

Yleistä

Alioikeuksien yhtenäistäminen hyväksyttiin vuonna 1987 oikeudenkäymiskaaren muuttamisesta annetulla lailla (354/87), jossa säädettiin, että yleisenä alioikeutena koko maassa on käräjäoikeus (OK 1 luku 1 §). Käräjäoikeuksia perustettiin 70 aikaisempien 25 raastuvanoikeuden ja 71 tuomiokunnan eli yhteensä 96 alioikeusyksikön tilalle. Syksyllä 2003 eräiden yhdistämispäätösten jälkeen käräjäoikeuksia on 63³. Käräjäoikeuden istuntoja voidaan pitää myös varsinaisen kansliapaikkakunnan ulkopuolellakin, ns. sivuistuntopaikoissa, joiden sijainnin määrää oikeusministeriö. Kaikkiaan käräjäoikeuden istuntopaikkoja sivuistuntopaikkoinen on 123. Tarvittaessa oikeusministeriö voi määrätä käräjäoikeudelle myös useamman kanslian, ns. sivukanslian, joita oli syksyllä 2003 koko maassa viisi.

Käräjäoikeuksien henkilökuntaa ja hallintoa koskevat perussäännökset ovat käräjäoikeuslaissa (581/93) ja –asetuksessa (582/93). Laissa ei tarkemmin määritellä käräjäoikeuden tehtäviä, vaan ne seuraavat siitä, että käräjäoikeuksien asiallinen toimivalta on perustuslaissa (98 §) määritelty yleiseksi ja oikeudenkäymiskaaressa (1 luku 1 §) on lisäksi vahvistettu sen asema instanssijärjestyksessä alioikeudeksi.

Alueellisesti toimivaltaisessa käräjäoikeudessa voidaan käsitellä kaiken tyyppisiä yleisille tuomioistuimille yleensä kuuluvia riita- ja rikosasioita. Tiettyjä asiaryhmiä on kuitenkin keskitetty yhteen tai useampaan käräjäoikeuteen, jolloin muilla käräjäoikeuksilla ei ole toimivaltaa niiden käsittelyyn. Tällaisia ovat merilain mukaan ratkaistavat asiat (MeriL 21:1), sotilasoikeudenkäyntiasiat (L sotilasoikeudenkäyntiasioita käsittelevistä yleisistä alioikeuksista 327/1983), yrityssaneerausasiat (YrityssaneerausL 67 §), ulosottovalitusasiat ja täytäntöönpanoriidat (UL 10 luku 2 §), tietyt immateriaalioikeuksia koskevat riita- ja rikosasiat (PatL 65 §, MallioikL 43 § ja TavaramerkkiL 42 §), maa- ja metsäoikeusasiat (KiinteistömuodostamisL 241 a §) ja vankien kurinpitovalitusasiat (L rangaistusten täytäntöönpanosta 7 luku 2 §).

Vuonna 2002 käräjäoikeuksiin saapui kaikkiaan 846 920 asiaa, joista rikosasioita oli 56 406, ns. laajoja riita-asioita 9 006, riidattomia velkomusasioita 142 833 ja kiinteistöjä koskevia kirjaamisasioita 534 853.

Kooltaan käräjäoikeudet ovat huomattavan eri kokoisia. Suurimman, Helsingin käräjäoikeuden väestöpohja on noin 560 000, Tampereen noin 340 000, Oulun noin 240 000, Espoon noin 230 000, Vantaan noin 180 000 ja Turun lähes 180 000 asukasta. Pienimmän käräjäoikeuden, Kemijärven, väestöpohja on ainoastaan 17 000 asukasta. Kaikkiaan 24 käräjäoikeuden väestöpohja on alle 40 000 asukasta, kun yli 100 000 asukkaan väestöpohjan ylittää 13 käräjäoikeutta.

² Ellei toisin ole ilmoitettu, lukumäärä ym. tilastotiedot ovat 1.1.2003 tilanteen mukaan.

³ Edempänä sivulla 162 olevasta kartasta käy ilmi käräjäoikeuksien sijoittuminen maantieteellisesti ja hovioikeuspiireihin.

Käräjäoikeuksissa on yhteensä 2 151 vakinaista virkaa, joista tuomareita on 461, kärjäviskaaleita 33, notaareja 210, toimistohenkilökuntaa 1 177 ja haastemiehiä 270. Väestöpohjaeroja vastaavasti käräjäoikeudet ovat myös henkilökuntamääriltään varsin eri kokoisia. Helsingin käräjäoikeudessa on henkilökuntaa 329, joista tuomareita 78, Tampereella vastaavat luvut ovat 122 ja 27, Oulussa 85 ja 18, Espoossa 71 ja 17, Vantaalla 68 ja 16 ja Turussa 87 ja 21. Kemijärven käräjäoikeudessa on kaksi tuomarin virkaa ja henkilökuntaa yhteensä 10. Syksyllä 2003 kaikkiaan 9 käräjäoikeudessa on vain kaksi tuomaria ja kolmen tuomarin yksikköjä on 15.

Käräjäoikeuden varsinaisia ammatti- eli lakimiestuomareita ovat laamanni, joka on myös käräjäoikeuden hallinnollinen päällikkö sekä kärjätuomarit. Käräjäoikeuden lakimiestuomareihin voidaan lukea myös kärjäviskaalit, jotka käsittelevät ja ratkaisevat eräitä vähäisempiä riita- ja rikosasioita, sekä tuomioistuinharjoittelua suorittavat notaarit. Lakimiestuomareiden lisäksi asioiden käsittelyyn käräjäoikeudessa ottavat osaa tuomioistuimen jäsenenä lautamiehet ja eräissä asiaryhmissä tuomioistuimen kokoonpanoon kuuluvat asiantuntijajäsenet. Asiantuntijajäseniä käytetään maaoikeusasioissa, merilain mukaan ratkaistavissa asioissa, patentti- ja eräissä mallioikeusasioissa ja sotilasoikeudenkäyntiasioissa. Maaoikeusasioissa asiantuntijajäsenenä toimivat maaoikeusinsinöörit ovat tehtävässään päätoimisia, muut asiantuntijajäsenet ovat sivutoimisia.

Käräjäoikeuden ratkaisukokoonpanot vaihtelevat asian laadun mukaan. Rikosasioissa peruskokoonpano on lainoppinut tuomari ja kolme lautamiestä. Samaa kokoonpanoa käytetään myös eräissä perheoikeudellisissa riita- ja hakemusasioissa sekä huoneenvuokrasuhteesta johtuvissa riita-asioissa. Lautamieskokoonpanoa voidaan vahvistaa toisella lainoppineella jäsenellä ja neljännellä lautamiehellä. Riita-asioissa ja riitaisissa hakemusasioissa käräjäoikeuden täysilukuinen kokoonpano on muutoin kolme lainoppinutta tuomaria. Vähäiset rikosasiat sekä riidattomat riita-asiat ja hakemusasiat voidaan käsitellä yhden lainoppineen tuomarin kokoonpanossa. Käräjäoikeuden laamanni voi määrätä kansliahenkilökuntaan kuuluvan ratkaisemaan omalla vastuullaan kiinteistöjä koskevia kirjaamisasioita, riidattomia riita-asioita sekä eräitä muita vähäisempiä lainkäyttöasioita (Käräjäoikeuslaki 19 §).

Menettely

Sekä riita- että rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyt uudistettiin 1990-luvulla toteutetuissa kokonaisuudistuksissa. Uudistuksia oli tavoiteltu ja valmisteltu jo pitkään aina 1900-luvun alkupuolelta saakka. Vuodesta 1901 vuoteen 1939 laadittiin yhteensä kymmenen virallisehdotusta oikeudenkäyntilaitoksen uudistamiseksi. Kaikki uudistusehdotukset rakentuivat samojen periaatteiden varaan ja niissä muun muassa esitettiin siirryttäväksi keskitettyyn oikeudenkäyntimenettelyyn, joka jakaantuisi valmisteluun ja pääkäsittelyyn. Ensimmäisten ehdotusten (KM 1901:8-11 ja LVK 1909:1) mukaan valmistelu olisi ollut yksistään kirjallista ja rajoittunut tietäntyyppiisiin asioihin. Ehdotusten mukaan pääkäsittely olisi ollut suullista ja silloista oikeudenkäyntimenettelyä vaivannut kirjelmien lukeminen olisi eräin poikkeuksin kielletty. Oikeudenkäynnin välittömyyttä ja keskitystä pyrittiin ehdotuksissa turvaamaan erilaisilla muun muassa lykkäyksiä estävillä säännöksillä.

Kokonaisuudistuksen valmistelu oli pysähdyksissä 1960-luvun lopulle saakka. Valtioneuvosto antoi 21.5.1971 eduskunnalle selonteon tuomioistuinuudistuksesta.

Selonteossa katsottiin, että tuomioistuinlaitos ja oikeudenkäyntimenettely olivat jääneet jälkeen muusta yhteiskunnallisesta kehityksestä. Selonteossa ja sen johdosta eduskunnassa käydyssä keskustelussa käsiteltiin tuomioistuinlaitoksen ja oikeudenkäyntimenettelyn suuntaviivoja.

Joulukuussa 1971 valmistuneen oikeuslaitostoimikunnan mietinnön (KM 1971:B 112) jälkeen oikeusministeriö asetti useita työryhmiä valmistelemaan alioikeuksien yhtenäistämistä sekä oikeudenkäyntimenettelyn ja tuomioistuinlaitoksen uudistamista.

Nykyisen oikeudenkäyntilaitoksen ja oikeudenkäyntimenettelyn uudistamista koskeneen valmistelutyön ensimmäinen laajempi tulos oli laki hakemusasioiden käsittelystä yleisessä alioikeudessa (307/1986). Laki tuli voimaan 1.5.1987.

Joulukuun 1 päivänä 1993 tuli voimaan yleisten alioikeuksien yhtenäistäminen. Tämä tarkoitti sitä, että kihlakunnanoikeuksista ja raastuvanoikeuksista muodostettiin käräjäoikeuksia, joiden kokoonpano vaihtelee asian laadun mukaan. Samanaikaisesti uudistettiin riita-asioiden oikeudenkäyntimenettely käräjäoikeudessa.

Aikaisempi suullis-pöytäkirjallinen menettely oli nähty hitaaksi ja kaavamaiseksi. Prosessia leimasi kirjelmien lukeminen ja juttujen runsas lykkääminen. Tuomarilla ei tämän vuoksi ollut mahdollisuutta aktiiviseen prosessinjohtoon. Alioikeuden istunnot olivat pitkälti aidon oikeudenkäynnin sijasta vain oikeudenkäyntiaineiston keräämispaikkoja. Oli myös tavallista, että tuomari vaihtui monta kertaa prosessin keston aikana. Vasta kun asia jätettiin päätettäväksi, tuomari ryhtyi kirjatun aineiston perusteella tarkemmin tutkimaan, mitä asiassa oli esitetty. Suullis-pöytäkirjallinen menettely oli siten pääasiallisesti pöytäkirjallinen eikä vastannut nykyaikaiselle prosessille asetettuja vaatimuksia.

Vanhan menettelyn epäkohtien poistamiseksi toteutetussa menettelyuudistuksessa riita-asiain käsittely jaettiin valmisteluun sekä suulliseen, välittömään ja keskitettyyn pääkäsittelyyn. Riita-asiain oikeudenkäynti jakaantui uudistuksen jälkeen kahteen eri vaiheeseen: 1) asian valmisteluun ja 2) varsinaiseen oikeudenkäyntiin eli pääkäsittelyyn. Asian valmistelussa erotetaan kirjallinen vaihe ja suullinen vaihe. Valmistelun tavoitteena on se, että asia voitaisiin käsitellä pääkäsittelyssä yhtäjaksoisesti ja toisaalta sen selvittäminen, olisiko asiassa mahdollista päätyä sovinnolliseen ratkaisuun. Uudistuksessa tuomarin prosessinjohtovelvollisuuksia korostettiin. Keskeisiä menettelyperiaatteita ovat prosessin välittömyys, keskitys ja suullisuus.

Uudessa riita-asian menettelyssä esiintyneiden epäkohtien (prosessin hitaus, kalleus, valmistelun paisuminen) vuoksi riita-asioiden eräitä keskeisiä menettelysäännöksiä on jo tarkistettu. Uusin tarkistus tehtiin 1.1.2003 voimaan tulleilla säännöksillä (768/2002). Näiden säännösten myötä menettelyvaihtoehtoja on monipuolistettu⁴, valmistelua on pyritty jouduttamaan ja keventämään⁵, asianosaisten oikeudenkäyntiä koskevaa tiedonsaantia on parannettu, menettelyn vaiheistusta selkeytetty ja käsitteilyä

⁴ Mm. asian ratkaisumahdollisuuksien lisääminen valmistelussa, mahdollisuus siirtää asia suoraan kirjallisesta valmistelusta pääkäsittelyyn sekä mahdollisuus erilliseen pääkäsittelyyn yhden tuomarin kokoonpanossa.

⁵ Esim. yleissäännös valmistelun joutuisuudesta (OK 5:17), haastehakemuksen sisältövaatimusten keventäminen, lisäkirjelmien pyytämistä koskevien säännösten tarkistaminen, mahdollisuus valmisteluistunnon pitämiseen puhelimitse tms. tavalla sekä preklusion osittainen lieventäminen.

jänteöitetty. Samassa yhteydessä hakemusasioiden käsittelyä koskevat säännökset on osittain uudistettuna sisällytetty oikeudenkäymiskaareen ja erillinen hakemusasioiden käsittelylaki on kumottu. Uusien säännösten mukaan riitaisia hakemusasioita käsitellään pitkälti samaan tapaan kuin varsinaisia riita-asioitakin. Tehdyssä osittaisuudistuksessa riita-asioiden oikeudenkäyntimenettelyn keskeisiä periaatteellisia kulmakiviä välittömyyttä, keskitystä ja suullisuutta ei sinällään kyseenalaistettu, mutta niiden käytännön merkitystä jutun käsittelyn eri vaiheissa muutettiin tarkoituksin saada aikaan entistä tarkoituksenmukaisempi prosessi.

Rikosoikeudenkäyntimenettelyä käräjäoikeuksissa koskeva uudistus puolestaan toteutettiin 1.10.1997, jolloin tuli voimaan laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa (ROL). Jo huomattavasti aikaisemmin oli rikosprosessuaalisia pakkokeinoja ja rikosasian esitutkintaa koskeva lainsäädäntö uudistettu vuoden 1989 alusta voimaan tulleilla pakkokeinolailalla (450/1987) ja esitutkintalailalla (449/1987). Sekä pakkokeinolakia että esitutkintalakia on jo muutettu useita kertoja niiden voimaan tulon jälkeen.

Rikosasioiden aikaisempaa menettelyä vaivasivat samat ongelmat kuin riitaprosessia. Lisäksi tuomioistuimen rooli oikeudenkäynnissä nähtiin liian aktiivisena ja syyttäjän rooli vastaavasti liian passiivisena.

Myös rikosasioiden oikeudenkäynnissä toteutettiin menettelyuudistuksen myötä suullinen, välitön ja keskitetty menettely. Kuten riita-asioissakin, myös rikosasioiden oikeudenkäynnissä voidaan erottaa asian valmisteleva vaihe ja varsinainen oikeudenkäyntivaihe. Asian valmistelu tapahtuu kuitenkin pääasiassa tuomioistuimen ulkopuolisessa menettelyssä poliisin ja syyttäjän yhteistyönä, eikä tuomioistuimessa tapahtuvalla valmistelulla ole samanlaista keskeistä asemaa kuin riita-asioissa. Tuomioistuimessa asian käsittely jakaantuu kirjalliseen valmisteluvaiheeseen ja sitä seuraavaan suulliseen pääkäsittelyyn. Suullinen valmistelusta järjestetään vain poikkeustapauksissa lähinnä laajoissa rikosjutuissa.⁶ Uudessa rikosasioiden menettelyssä syyttäjän aktiivista roolia asian selvittämisessä ja eteenpäin viemisessä on korostettu, kun taas tuomioistuimen roolia on kehitetty samoissa suhteissa passiivisempaan suuntaan.

Rikosasioita koskevia menettelysäännöksiä on eräiltä esimerkiksi todistajan suojelua koskevien säännösten osalta uudistettu 1.10.2003 voimaan tulleilla säännöksillä. Lisäksi rikosprosessin tarkistamista pohtinut työryhmä on 25.11.2003 antamassaan loppumietinnössä (Oikeusministeriön työryhmämietintö 2003:11) esittänyt rikosasioiden käsittelyä käräjäoikeudessa koskevien säännösten tarkistamista. Esityksessä ehdotetaan muun muassa otettavaksi käyttöön uusi kirjallinen, summaarinen rikosprosessi tunnustettuja tekoja varten. Lisäksi ehdotetaan useita erilaisia keinoja rikosasioiden pääkäsittelyjen peruuntumisten vähentämiseen ja peruutuksista aiheutuvien haittojen pienentämiseen.

⁶ Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos on tutkinut uuden rikosprosessin toimivuutta käytännössä (tutkimustiedoksiantoja 47/2000). Tutkimuksen mukaan mitään räikeitä epäkohtia ei ilmennyt. Ongelmakohtina nähtiin pääkäsittelyjen peruuttamisen yleisyys ja nuorten rikoksentehtävien usein säädettyä pitemmät käsittelyajat ja että käytännöt eri kysymyksissä, esimerkiksi syyttäjän osuus asianomistajan vahingonkorvausvaatimuksen esittäjänä, vaihtelivat suuresti eri käräjäoikeuksissa. Tämä saattaa olla ongelma tasavertaisuuden näkökulmasta. Rikosprosessin samoin kuin riitaprosessin ja hallintolainkäyttöprosessin toimivuutta tarkastellaan myös oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksessa Oikeudenkäyntimenettelyiden ongelmat ja prosessisäännösten soveltaminen, Kaijus Ervasti & Herta Kallioinen. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 202.

Hallinto ja johtaminen

Käräjäoikeuksien hallintoa ja johtamista koskevat perussäännökset ovat käräjäoikeuslaissa (581/1993) ja –asetuksessa (582/1993). Käräjäoikeuslain 1 §:n mukaan laamanni on hallinto-asioissa viraston päällikkö. Lain 21 §:n 2 momentin mukaan työskentelyn järjestämisestä käräjäoikeudessa määrätään tarkemmin laamannin vahvistamassa työjärjestyksessä. Laamannin johtamistehtävien kannalta tärkeä on käräjäoikeusasetuksen 12 §, jonka mukaan laamannin tulee valvoa, että asiat käsitellään huolellisesti ja nopeasti sekä seurata, että lakia sovelletaan yhdenmukaisesti.

Käräjäoikeusasetuksen 23 §:n mukaan hallinto- ja talousasiat ratkaisee laamanni. Työjärjestyksessä voidaan määrätä niistä hallinto- ja talousasioista, joita käräjäoikeuden hallintopäällikkö, sihteeri tai laamannin määräämä muu virkamies voi ratkaista. Asetuksen 24 §:n mukaan käräjäoikeudessa voi hallinto- ja talousasioiden valmistelua varten olla johtoryhmä, johon kuuluvat laamannin ohella laamannin sijainen ja muita käräjätuomareita sekä asian laadusta riippuen muuta käräjäoikeuden henkilöstöä sen mukaan kuin työjärjestyksessä määrätään. Esittelijänä hallintoasioissa toimii hallintopäällikkö tai sihteeri taikka muu laamannin määräämä virkamies. Asetuksen 26 §:n mukaan käräjäoikeuden jakautumisesta osastoihin tai muihin yksiköihin ja lainoppineiden jäsenten vastuualueisiin voidaan määrätä työjärjestyksessä.

Työtehtävien jakamisen kannalta merkittävä on käräjäoikeusasetuksen 3 §:n säännös, jonka mukaan käsiteltävät asiat jaetaan työjärjestyksessä määrättävällä tavalla käräjäoikeuden lainoppineille jäsenille tai muille ratkaisijoille. Asetuksen nimenomaisen säännöksen mukaan jakoperusteita määrättäessä on kiinnitettävä huomiota siihen, että lainoppineen jäsenen käsiteltävät asiat, silloinkin kun hänelle jaetaan pääasiallisesti tietuystyypisiä asioita, ovat riittävän monipuolisia. Laamannilla on kuitenkin oikeus perustellusta syystä poiketa vahvistetuista jakoperusteista (KäoA 4 § 1 mom.). Käräjäoikeusasetuksessa on edelleen säännöksiä siitä, miten toimitaan jos vahvistettujen jakoperusteiden soveltamisessa tulee erimielisyyksiä tai jos jonkun tuomarin työmäärä poikkeaa muiden tuomareiden työmäärästä (4 §). Laamannin päätösvaltaan kuuluvaksi on säädetty myös siitä määrääminen, millä perusteella kokoonpanot muodostetaan.

Neljässä suurimmassa käräjäoikeudessa, Helsingissä, Tampereella, Oulussa ja Turussa on hallintopäällikön virka. Hallintopäällikköjen toimenkuva perustuu pitkälti kunkin yksikön työjärjestyksen määräyksiin. Käytännössä kaikkien hallintopäällikköjen toimenkuvaan kuuluu vastata käräjäoikeuden yleis-, talous- ja henkilöstöhallinnon asianmukaisesta sujumisesta laamannin apuna.

Suurimmat käräjäoikeudet ovat organisoituneet osasto- tai osastoryhmäjoon perusteella. Osastoa tai osastoryhmää, joihin kuuluu käräjäoikeudesta riippuen joukko tuomareita ja muuta käräjäoikeuden henkilökuntaa, johtaa osaston- tai osastoryhmän vetäjäksi nimetty käräjätuomari. Osastonjohtajan tehtävistä ei ole käräjäoikeuslaissa tai –asetuksessa säännöksiä, vaan ne perustuvat työjärjestyksen määräyksiin.

Käräjäoikeusasetuksen 24 §:n mukaan käräjäoikeudessa voi hallinto- ja talousasioiden valmistelua varten olla johtoryhmä, johon kuuluvat laamannin ohella laamannin sijainen ja muita käräjätuomareita sekä asian laadusta riippuen muuta käräjäoikeuden henkilöstöä sen mukaan kuin työjärjestyksessä määrätään. Käytännössä ainakin suurimmissa käräjäoikeuksissa on työjärjestykseen perustuen johtoryhmä. Yksiköstä riippuen

johtoryhmän panos käräjäoikeuden johtamisessa vaihtelee, mutta useassa tapauksessa johtoryhmän rooli on merkittävä. Johtoryhmä ei yleensä ole päätöksentekoeelin, vaan sen funktiona on asioiden valmistelu ja riittävän asiatiedon ja näkökantojen kerääminen ratkaisunteen pohjaksi.

3.2. Hovioikeudet

Yleistä

Turun, Vaasan ja Viipurin, vuodesta 1945 Itä-Suomen hovioikeuden, lisäksi uusina hovioikeuksina aloittivat Helsingin hovioikeus vuonna 1952, Kouvolan hovioikeus vuonna 1978 ja Rovaniemen hovioikeus 1979. Hovioikeuksia on maassamme siten kaikkiaan kuusi. Uusien hovioikeuksien perustamisen välittömänä syynä olivat jutturuuhkat hovioikeuksissa ja oikeudenkäyntimenettelyjen nopeuttamispyrkimykset.

Hovioikeudet toimivat yleisinä ylioikeuksina. Niiden henkilökuntaa ja hallintoa koskevat perussäännökset ovat hovioikeuslaissa (56/1994) ja –asetuksessa (211/1994). Hovioikeuksien päätehtävänä on toimia muutoksenhakuasteena ja käsitellä valitukset ja kantelut käräjäoikeuksien ratkaisuista. Ensimmäisenä oikeusasteena hovioikeus käsittelee maanpetosrikosta ja valtiopetosrikosta koskevat asiat sekä syyteasiat, jotka koskevat sen alaisien käräjäoikeuksien tuomareiden ja siten kuin laissa säädetään myös muiden tuomioistuainlaitoksen virkamiesten ja yleisten syyttäjien virkarikoksia. Aikaisemmin hovioikeus käsiteli ensimmäisenä oikeusasteena myös eräisiin muihin korkeisiin virkamiehiin kohdistetut virkasyytteet. Järjestelystä kuitenkin luovuttiin 1.12.2000 (L eräiden oikeuspaikkaa koskevien säännösten kumoamisesta 962/2000), kun näidenkin osalta ensimmäiseksi virkasyytetuomioistuimeksi tuli käräjäoikeus. Lainkäyttötehtävien lisäksi hovioikeuksilla on myös 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.

Hovioikeuksiin saapui vuonna 2003 kaikkiaan 13 143 asiaa (2 972 riita-asiaa, 8 869 rikosasiaa ja 1 302 muita asioita).

Hovioikeuksien tuomiopiireistä määrätään valtioneuvoston päätöksellä (298/1994).⁷ Käräjäoikeuksien tavoin myös hovioikeudet ovat sekä väestöpohjaltaan että henkilöstömääriltään varsin eri kokoisia.

Hovioikeuksissa on yhteensä 529 virkaa (v. 2002), joista tuomareita on 168, esittelijöitä 200 ja kansliahenkilökuntaa 161.⁸

Hovioikeuden tuomareita ovat presidentti, joka on myös hovioikeuden hallinnollinen päällikkö, hovioikeudenlaamannit ja hovioikeudenneuvokset. Tuomareiden lisäksi

⁷ Edempänä sivulla 162 olevasta kartasta käy ilmi hovioikeuspiirit ja niihin kuuluvat käräjäoikeudet.

⁸ Vireillä on hanke hovioikeuksien tuomiopiirirajojen muuttamiseksi, joka toteutuessaan vaikuttaa merkittävästi hovioikeuksien asiamääriin, väestöpohjiin ja henkilöstön määriin. Ks. Hovioikeuksien tuomiopiirijaon kehittämisehdotus. Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2003:1.

lainkäyttöhenkilöstöön kuuluvat esittelijöinä toimivat asessorit ja viskaalit. Hovioikeudessa ei ole maallikkojäseniä, mutta eräissä asiaryhmissä käytetään asiantuntijajäseniä.

Hovioikeuden peruskokoonpanoon kuuluu kolme jäsentä (OK 2:8). Lainkäyttöasioita voidaan käsitellä myös vahvennetussa kokoonpanossa, johon osallistuu seitsemän jäsentä, ja täysistunnossa, johon osallistuvat presidentti, hovioikeudenlaamannit, hovioikeudenneuvokset sekä vuodeksi tai sitä pidemmäksi määräajaksi nimitetyt tuomarit (HOL 8 § 2 mom.). Hovioikeus voi tehdä yhden jäsenen kokoonpanossa ratkaisun, joka johtuu valituksen peruuttamisesta kokonaan sekä eräissä muissa lähinnä oikeudenkäyntimenettelyn kulkuun liittyvissä asioissa. Eräät vähäisemmät asiat (HOL 9 §) voidaan käsitellä kokoonpanossa, jossa yhtenä kolmesta hovioikeuden jäsenestä toimii määrätty kelpoisuusehdot täyttävä hovioikeuden esittelijä.

Menettely

Riita- ja rikosoikeudenkäyntimenettelyjä kärjäoikeudessa koskeneiden uudistusten jälkeen uudistettiin hovioikeusmenettely, jota koskeva laki oikeudenkäymiskaaren muuttamisesta tuli voimaan 1.5.1998 (165/1998). Hovioikeusmenettelyn uudistamisen keskeisin tavoite oli sen saattaminen yhteensopivaksi alioikeusmenettelyn kanssa siten, että vallitsevana ollut pelkästään kirjallinen menettely vähenisi ja hovioikeudessakin käsiteltäisiin enemmän asioita varsinaisessa välittömässä, suullisessa ja keskitetyssä pääkäsittelyssä. Alioikeusmenettelyn välittömyys on vaatinut etenkin suullisessa todistelussa välittömyyden ulottamista myös hovioikeusvaiheeseen, joka tarkoittaa sitä, että kärjäoikeudessa vastaan otetun suullisen todistelun uskottavuuden kontrollointi tapahtuu ottamalla todistelu uudelleen vastaan hovioikeuden suullisessa pääkäsittelyssä. Suullisten käsittelyiden lisäämistä edellytti myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan määräykset. Suomi oli sopimusta ratifioidessaan tehnyt varauman, jonka mukaan Suomi ei voinut taata asianosaiselle oikeutta suulliseen käsittelyyn muutoksenhakuasteissa, muun muassa hovioikeudessa. Varauma on poistettu hovioikeuksien osalta 1.5.1998 lukien.

Uudessa hovioikeusmenettelyssä ongelmaksi koettiin nopeasti se, että suullinen oikeudenkäynti joudutaan toistamaan hovioikeusvaiheessa silloinkin, kun jo etukäteen nähdään ettei valitus tule johtamaan tulokseen. Hovioikeusmenettelyä koskevia säännöksiä muutettiin tämän vuoksi 1.10.2003 voimaan tulleilla säännöksillä (381/2003). Keskeistä uudistuksessa on ns. seulontamenettelyn käyttöön ottaminen hovioikeudessa. Seulontamenettelyssä hovioikeus pyrkii heti alkuun karsimaan pois enemmästä käsittelystä ne valitukset, joiden ei selvästikään voida katsoa johtavan kärjäoikeuden ratkaisun muuttamiseen.

Hallinto ja johtaminen

Hovioikeuksien johtamista ja hallinnoimista koskevat perussäännökset ovat hovioikeuslaissa (56/1994) ja -asetuksessa (211/1994). Kärjäoikeuksien tapaan myös hovioikeudet ovat päällikkövirastoja. Hovioikeuslain (56/1994) 3 §:n 3 momentin mukaan hovioikeutta johtaa ja sen tuloksellisuudesta vastaa presidentti, joka myös kaikkia henkilöstöryhmiä kuultuaan vahvistaa hovioikeuden työjärjestyksen (HOL 11 § 2 mom.). Hovioikeusasetuksen 6 §:n mukaan hovioikeuden presidentin johtaessa hovioikeuden toimintaa hän muun ohessa:

- 1) huolehtii hovioikeuden toimintakyvystä ja sen kehittamisestä sekä tulostavoitteiden toteutumisesta
- 2) valvoo oikeusperiaatteiden soveltamisen ja laintulkinnan yhdenmukaisuutta hovioikeuden ratkaisuihin
- 3) asettaa hovioikeuden ja osastojen tulostavoitteet
- 4) vahvistaa perusteet, joilla asiat jaetaan eri osastoille
- 5) määrää hovioikeudenlaamannit, hovioikeudenneuvokset, asessorit ja viskaalit osastoille yleensä vähintään kalenterivuodeksi kerrallaan
- 6) huolehtii siitä, että hovioikeus asianmukaisesti valvoo alaisiaan tuomioistuimia

Presidentin on kuultava kaikkia hovioikeuden henkilöstöryhmiä ennen tulostavoitteiden asettamista. Presidentti toimii osaston puheenjohtajana siinä määrin kuin hänen muut tehtävät sen sallivat.

Hovioikeuslain 8 §:n mukaan hovioikeus toimii osastoihin jakaantuneena. Lainkäyttöasiat sekä muutoksenhakua ja ylimääräistä muutoksenhakua oikeushallintoasioissa koskevat asiat käsitellään ja ratkaistaan osastojen istunnoissa. Osastoa johtaa hovioikeudenlaamanni. Osastoon kuuluu lisäksi vähintään viisi hovioikeudenneuvosta sekä tarvittava määrä muuta henkilökuntaa. (HoA 2 §).

Hovioikeudenlaamannin tehtävät on määritelty hovioikeusasetuksen 7 §:ssä. Hovioikeudenlaamanni johtaa osastonsa työskentelyä, vastaa osaston työn yleisestä suunnittelusta, vastaa osaston tulostavoitteen toteutumisesta, vahvistaa osastonsa istunto- ja esittelyvuorot sekä huolehtii töiden tasaisesta jakautumisesta osastolla. Hovioikeudenlaamannin on osaltaan huolehdittava oikeusperiaatteiden soveltamisen ja laintulkinnan yhdenmukaisuudesta hovioikeuden ratkaisuihin. Lisäksi hovioikeudenlaamannin on suoritettava muut hänelle säädetyt ja määrätty tehtävät.

Hovioikeuksissa on hallintotehtävien hoitamista varten kansliapäällikön virka. Kansliapäällikön tehtävät on määritelty hovioikeusasetuksen 8 §:ssä. Jollei työjärjestyksessä toisin määrätä, kansliapäällikkö valmistelee talousarvioesityksen ja seuraa talousarvion toteutumista, seuraa hovioikeuden ja osastojen tulostavoitteiden toteutumista, huolehtii tiedottamisesta, huolehtii koulutuksen suunnittelusta ja järjestämisestä sekä valmistelee ja esittelee täysistunnon ja presidentin ratkaistaviksi kuuluvat asiat sekä asiat, jotka hovioikeus ratkaisee tuomareiden nimittämisestä annetun lain (205/2000) 10 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetyssä kokoonpanossa (lausuntovaliokunta). Lisäksi kansliapäällikön on suoritettava muut hänelle säädetyt tai määrätty tehtävät.

Hovioikeusasetuksen 9 – 12 §:ssä on varsin tarkat säännökset hovioikeuden hallintoasioiden ratkaisemisesta. Säännösten mukaan hallintoasioita ratkaisevat hovioikeuden täysistunto, lausuntovaliokunta, presidentti, kansliapäällikkö tai muu hovioikeuden virkamies. Täysistunnolle kuuluvat esimerkiksi esityksen tekeminen korkeimmalle oikeudelle laamannin nimittämisestä määrääjäksi käräjäoikeuteen, asessorien ja viskaalien nimittämistä koskevat ratkaisut, varatuomarin arvonimen myöntäminen ja asessorin ja viskaalin virkasuhteen purkamista ja irtisanomista koskeva asia. Lausuntovaliokunta käsittelee vakinaisten tuomarien täyttämistä koskevat asiat (lausunto tuomarivalintalautakunnalle). Presidentti ratkaisee ne hovioikeuden hallintoasiat, joita ei ole säädetty tai määrätty täysistunnon, lausuntovaliokunnan tai hovioikeuden virkamiehen ratkaistavaksi. Presidentti voi siirtää ratkaistavakseen kuuluvan asian

täysistunnon ratkaistavaksi ja toisaalta ottaa ratkaistavakseen yksittäisen hallintoasian, joka olisi kansliapäällikön tai muun virkamiehen ratkaistava.

Hovioikeudessa on johtoryhmä presidentin apuna hovioikeuden toiminnan johtamisessa ja kehittämisessä (HoA 12 §). Johtoryhmään kuuluvat presidentti puheenjohtajana sekä jäseninä hovioikeudenlaamannit ja kansliapäällikkö. Johtoryhmässä käsitellään esitystä hovioikeuden työjärjestykseksi, esitystä hovioikeuden tulostavoitteeksi, hovioikeuden tulostavoitteen seuranta, esitystä hovioikeuden talousarvioksi, henkilöstön koulutussuunnitelmaa sekä työjärjestyksessä mainittuja tai presidentin määräämiä muita asioita.

Hovioikeuden presidentti voi siirtää ratkaistavakseen kuuluvan hallintoasian täysistunnon ratkaistavaksi. Hovioikeuden täysistuntoon osallistuvat presidentti, hovioikeudenlaamannit, hovioikeudenneuvokset sekä vuodeksi tai sitä pidemmäksi määräajaksi nimitetyt tuomarit. Presidentillä on hovioikeusasetuksen 10 §:n nojalla mahdollisuus siirtää ratkaistavakseen kuuluvia vähäisempiä asioita kansliapäällikön ratkaistavaksi ja toisaalta hän voi ottaa ratkaistavakseen yksittäisen hallintoasian, joka olisi kansliapäällikön tai muun virkamiehen ratkaistava.

3.3. Korkein oikeus

Yleistä

Korkeimman oikeuden toimintaa ja tehtäviä koskevat perussäännökset ovat perustuslain lisäksi korkeimmasta oikeudesta annetussa laissa (KKOL, 74/1918) ja –asetuksessa (786/1994). Korkeimman oikeuden perustehtävänä on käyttää ylintä tuomiovaltaa riita- ja rikosasioissa (PL 99 § 1 mom.). Se myös valvoo tuomareiden ja ulosottoviranomaisten lainkäyttöä. Korkeimmalla oikeudella on myös eräitä lähinnä tuomareiden nimittäisiin 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 (PL 99 § 2 mom.). Käytännössä merkittävä on korkeimman oikeuden tehtävä lausunnonantajana tasavallan presidentin ratkaistavissa armahdusasioissa (PL 105 §). Korkein oikeus ratkaisee myös toimivaltaristiriidat, joissa on kysymys siitä, onko jokin juttu tai asia yleisen tuomioistuimen tai erikoistuomioistuimen tai hallintoviranomaisen tutkittava (KKOL 4 § 1 mom. 3 k) sekä kysymyksen alueellisesti toimivaltaisen tuomioistuimen määräämisestä (OK 10 luku 29 § 2 mom.).

Korkein oikeus toimii muutoksenhakuasteena haettaessa muutosta hovioikeuden ratkaisemiin riita- ja rikosasioihin. 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 (KKOL 3 § 4 k).

Korkein oikeus ratkaisi vuonna 2002 kaikkiaan 3 434 asiaa.

Korkeimmassa oikeudessa oli vuonna 2002 kaikkiaan 92 virkaa. Korkeimman oikeuden jäseniä (oikeusneuvoksia) on presidentin lisäksi oltava vähintään 15. Vuonna 2002 heitä oli 19. Esittelijöitä korkeimmassa oikeudessa oli mainittuna vuonna 33 ja kansliahenkilökuntaa 39.

Menettely

Korkein oikeus on ollut vuodesta 1980 leimallisesti prejudikaattituomioistuimien, jolloin otettiin käyttöön valituslupajärjestelmä. Haettaessa muutosta korkeimmalta oikeudelta tarvitaan siten pääsääntöisesti valituslupa. Se voidaan oikeudenkäymiskaaren 30 luvun 3 §:n mukaan myöntää kolmella perusteella:

- 1) jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeitä saattaa asia korkeimman oikeuden tutkittavaksi,
- 2) valitusluvan myöntämiseen on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen sellaisen oikeudenkäynti- tai muun virheen takia, jonka perusteella ratkaisu olisi purettava tai poistettava tai
- 3) jos valitusluvan 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 (OK 31 luku) käsitteleminen. Näitä ovat kantelu menettelyvirheestä hovioikeudessa tai korkeimmassa oikeudessa, lainvoiman saaneen tuomion purkaminen ja menetetyt määräjän palauttaminen.

Korkeimmassa oikeudessa asiat ratkaistaan esittelystä yleensä kirjallisen aineiston perusteella. Korkein oikeus voi kuitenkin pitää tarvittaessa myös suullisen käsittelyn. Niissä asioissa, joissa muutoksenhakija tarvitsee valitusluvan korkeimpaan oikeuteen, asian käsittelyssä on kaksi vaihetta, joista ensimmäisessä ratkaistaan kysymys valitusluvan myöntämisestä ja jos se myönnetään, toisessa vaiheessa ratkaistaan itse pääasia. Valituslupa ratkaistaan esittelystä kaksijäsenisessä kokoonpanossa, mutta eräissä tilanteissa valitusluvasta päättäminen voidaan siirtää kolmijäseniseen kokoonpanoon. Jos valituslupa myönnetään, pääasia eli valitus ratkaistaan viiden jäsenen kokoonpanossa. Jos ratkaistavana oleva kysymys on periaatteellisesti tärkeä tai korkein oikeus haluaa muuttaa aiemmin annettua ennakkoratkaisua, asia ratkaistaan vahvennetussa jaostossa (11 jäsentä) tai täysistunnossa (kaikki jäsenet). Oikeushallintoa koskevat asiat päätetään täysistunnossa. Ylimääräistä muutoksenhakua koskevat asiat voidaan myös käsitellä ja ratkaista kolmijäsenisessä kokoonpanossa. Eräissä tilanteissa ylimääräistä muutoksenhakua koskevat asiatkin menevät viiden jäsenen kokoonpanoon. Turvaamistointia ja täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskeva asia voidaan ratkaista yhden jäsenen kokoonpanossa.

Vireillä on lainsäädäntöhanke muutoksenhakua korkeimpaan oikeuteen ja ylimääräistä muutoksenhakua koskevien säännösten kehittämiseksi ja selkeyttämiseksi (ks. muutoksenhakutoimikunnan jatkotietäminen 20.11.2002, KM 2002:8).

Hallinto ja johtaminen

Korkeimman oikeuden johtamista ja hallintoa koskevat perussäännökset ovat korkeimmasta oikeudesta annetussa laissa (74/1918) ja –asetuksessa (786/1994). Asetuksen 1 §:n mukaan korkeimman oikeuden toimintaa johtaa ja sen tuloksellisuudesta vastaa presidentti. Sanottu säännös on oikeastaan ainoa varsinainen korkeimman oikeuden hallintoa ja johtamista suoranaisesti koskettava lain tai asetuksen tasoinen säännös. Tarkemmat säännökset korkeimman oikeuden johtamisesta ja hallinnosta on nimittäin sisällytetty korkeimman oikeuden työjärjestykseen (787/1994), jonka vahvistaa korkeimman oikeuden täysistunto. Työjärjestykseen on otettu asetuksen 1 §:ää vastaava säännös presidentin roolista korkeimman oikeuden johtajana

Vaikka korkeimman oikeuden presidentillä onkin keskeinen asema, myös korkeimman oikeuden täysistunnolla, johon osallistuvat presidentti ja oikeusneuvokset, on merkittävä rooli korkeimman oikeuden johtamisessa ja hallinnoimisessa. Työjärjestyksen 3 §:n mukaan täysistunnossa ratkaistaan asiat, jotka koskevat oikeusministeriöstä esiteltäviä oikeushallintoasioita, lainsäädäntöaloitteita sekä lausuntoja lainsäädäntökysymyksistä, korkeimman oikeuden työjärjestystä, korkeimman oikeuden tulostavoitetta ja talousarviota, virkojen perustamista ja lakkauttamista, jäsenen ja esittelijän nimittämistä, sihteerin, kirjastonhoitajan ja kirjaajan viran täyttämistä sekä tilapäisen esittelijän ottamista, virkavapautta, sijaisen määräämistä ja viran väliaikaisen hoitajan ottamista, jollei asian ratkaiseminen kuulu presidentille tai kansliapäällikölle, jäsenen pidättämistä virantoimituksesta, eron myöntämistä jäsenelle valtion virkamieslain (755/86) 69 §:ssä tarkoitetussa tapauksessa, kurinpitorangaistuksen määräämistä korkeimman oikeuden virkamiehelle sekä muut korkeimmalle oikeudelle kuuluvat asiat, jotka eivät ole jaoston, presidentin tai yksittäisen virkamiehen ratkaistavat.

Tarvittaessa presidentti jakaa oikeusneuvokset kahteen osastoon. Jäsenet osastoihin presidentti määrää kalenterivuositain sekä tarpeen vaatiessa muulloinkin. Osaston puheenjohtajana on sen virkaiässä vanhin jäsen. Osaston puheenjohtajan tehtävänä on johtaa ja valvoa työjärjestyksen ja muutoin määrätyn työtavan noudattamista sekä asetettujen tavoitteiden saavuttamista (työjärjestys 4 §, 7 §). Osaston puheenjohtaja myös vahvistaa osaston jäsenten vuosilomasuunnitelman.

Korkeimman oikeuden kansliapäällikkö huolehtii presidentin lähimpänä apuna siitä, että korkeimman oikeuden toiminta sujuu asianmukaisesti, sekä esittelee korkeimman oikeuden hallinto- ja talousasiat täysistunnolle tai presidentille. Presidentti voi määrätä hallinto- tai talousasiaa esittelemään myös muun esittelijän. (työjärjestys 8 §). Kansliapäällikön tehtävänä on esimerkiksi valmistella ja esitellä täysistunnossa ratkaistavat ja presidentin ratkaistavat hallintoasiat, joita ei ole määrätty muun virkamiehen valmisteltavaksi ja esiteltäväksi, valvoa lainkäyttöasioiden ohjaamista asiaryhmiin, huolehtia asiaryhmien hoitajien yhteistyöstä asioiden jakamisessa sekä valvoa lainkäyttöasioiden esittelemisen järjestystä, johtaa ja valvoa kanslian toimintaa sekä tehdä presidentille tarpeelliseksi katsomiaan korkeimman oikeuden toimintaa ja sen kehittämistä koskevia esityksiä, valmistella täysistunnossa ratkaistavat ja presidentin ratkaistavat virkaan nimittämistä, virkaeroa ja virkavapautta, sijaisen määräämistä, avoimna olevan viran hoitamista ja esittelymääräystä koskevat asiat sekä muut viranhoidon järjestämiseen kuuluvat asiat.

4. Yleiset hallintotuomioistuimet

4.1. Alueelliset hallinto-oikeudet

Yleistä

Alueelliset hallinto-oikeudet muodostettiin hallinto-oikeuslailla (430/1999). Hallinto-oikeuksien perustaminen on pitkän ja johdonmukaisen kehittämisen tulos. Niiden taustalla ovat aikaisemmat lääninoikeudet, joiden riippumattomuus vahvistettiin vuonna 1989. Hallinto-oikeusuudistuksessa yhdestätoista lääninoikeudesta muodostettiin laajempia yksiköitä ja perustettiin kahdeksan alueellista hallinto-oikeutta. Niiden toiminta alkoi 1. marraskuuta 1999.

Yleisiä alueellisia hallintotuomioistuimia ovat hallinto-oikeuslain 1 §:n mukaan Helsingin, Turun, Hämeenlinnan, Vaasan, Kouvolan, Kuopion, Oulun ja Rovaniemen hallinto-oikeudet. Hämeenlinnan hallinto-oikeudella on lisäksi pysyvä istuntopaikka Jyväskylässä sekä Kuopion hallinto-oikeudella Mikkeliissä ja Joensuussa.

Hallinto-oikeusuudistuksen yhteydessä lakkautettiin vesiasioiden valtakunnallisena erityistuomioistuimena toiminut vesiylöikeus. Vesiylöikeudesta ja Vaasan lääninoikeudesta muodostettiin Vaasan hallinto-oikeus.

Vuonna 1994 perustettiin erillisellä lailla Ahvenanmaan hallintotuomioistuin (547/1994). Ahvenanmaan hallintotuomioistuin toimii Ahvenanmaan käräjäoikeuden yhteydessä. Tähän tuomioistuimeen sovelletaan, mitä hallinto-oikeuslaissa tai muussa laissa tai asetuksessa säädetään hallinto-oikeudesta.

Hallintotuomioistuinten tuomiopiirit muodostuvat yhdestä tai useammasta maakuntajakolain mukaisesta maakunnasta. Tuomiopiiri- jaotuksessa on otettu huomioon muun ohessa saapuvien asioiden määrä ja niiden alueellinen jakautuminen. Lisäksi on otettu huomioon niiden viranomaisten aluejaot, joiden päätöksistä valitetaan hallinto-oikeuksiin. Jaossa on myös pyritty huolehtimaan siitä, että tuomiopiirit ovat maantieteellisten etäisyyksien ja liikenneyhteyksien kannalta mielekkäitä kokonaisuuksia. Tietyissä asiaryhmissä alueellisen hallintotuomioistuimen tuomiopiiri voi kattaa koko maan.

Valtioneuvoston tekemän päätöksen (VNp 490/1999) mukaan tuomiopiirit muodostuvat:

- 1) Helsingin hallinto-oikeuden tuomiopiiriin kuuluvat Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan maakunnat;
- 2) Kouvolan hallinto-oikeuden tuomiopiiriin kuuluvat Kymenlaakson, Etelä-Karjalan ja Päijät-Hämeen maakunnat;
- 3) Turun hallinto-oikeuden tuomiopiiriin kuuluvat Varsinais-Suomen ja Satakunnan maakunnat;
- 4) Hämeenlinnan hallinto-oikeuden tuomiopiiriin kuuluvat Kanta-Hämeen, Pirkanmaan ja Keski-Suomen maakunnat;
- 5) Vaasan hallinto-oikeuden tuomiopiiriin kuuluvat Etelä-Pohjanmaan, Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan maakunnat;
- 6) Kuopion hallinto-oikeuden tuomiopiiriin kuuluvat Etelä-Savon, Pohjois-Savon ja Pohjois-Karjalan maakunnat;

- 7) Oulun hallinto-oikeuden tuomiopiiriin kuuluvat Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun maakunnat ja
- 8) Rovaniemen hallinto-oikeuden tuomiopiiriin kuuluu Lapin maakunta.

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 (HLL 60 §).

Hallintolainkäyttölain voimaantulon jälkeen hallinto-oikeuksiin on ohjautunut useita uusia asiaryhmiä, sillä mainitun lain mukaan valtioneuvoston alaiseen organisaatioon kuuluvien viranomaisten päätöksistä valitetaan alueelliseen hallintotuomioistuimeen. Siten hallinto-oikeuteen valitetaan paikallisten, alueellisten ja valtakunnallisten valtion viranomaisten päätöksistä. Tämän lisäksi hallinto-oikeuteen ohjautuu kuntalain (365/1995) perusteella valitukset kuntien viranomaisten päätöksistä. Myös erityislakien muutokset sekä eräät uudet säännökset ovat tuoneet hallinto-oikeuksiin uusia asiaryhmiä. Tällaisia uusia lakeja ovat muun muassa laki holhoustoimesta (442/1999), maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) sekä ympäristönsuojelulaki (86/2000).

Hallinto-oikeuksiin on 1990-luvulla siirretty useita uusia asiaryhmiä, joissa valitusten käsittely oli aikaisemmin kuulunut muutoksenhakulautakunnalle tai erityistuomioistuimelle. Tällaisia asiaryhmiä ovat arvonlisäveroasiat, tulliveroasiat ja turvapaikka-asiat. Muutosten taustalla on vastaavasti liikevaihtovero-oikeuden, tullilautakunnan ja turvapaikkalautakunnan lakkauttaminen. Edellä mainitut kolme asiaryhmää käsitellään Helsingin hallinto-oikeudessa. Vesiasiat ohjattiin hallinto-oikeusuudistuksen yhteydessä Vaasan hallinto-oikeuteen, joka muodostettiin vesilyioikeudesta ja Vaasan läänioikeudesta. Hallinto-oikeuksiin saapui vuonna 2002 kaikkiaan 21 714 asiaa.

Hallinto-oikeudessa on hallinto-oikeuden ylituomari sekä muina jäseninä hallinto-oikeustuomareita. Hallinto-oikeuden esittelijöitä ovat hallinto-oikeussihteerit ja notaarit. Vuonna 2002 hallinto-oikeuksissa oli 431 virkaa, joista tuomareita oli 145, esittelijöitä 144 ja kansliahenkilökuntaa 142.

Menettely

Pääsääntöisesti hallinto-oikeus on päätösvaltainen kolmijäsenisenä. Yksi jäsen voi kuitenkin käsitellä peruutetun valituksen, määrätä pidettäväksi suullisen käsittelyn tai katselmuksen sekä päättää myös muista asian valmisteluun liittyvistä toimenpiteistä. Hallinto-oikeuslaissa on säännökset täysistunnosta sekä vahvennetusta istunnosta. Lainkäyttöasiat ratkaistaan esittelystä. Asian esittelee hallinto-oikeustuomari, hallinto-oikeussihteeri tai notaari.

Eräissä asiaryhmissä asian ratkaisemiseen osallistuu lakimiesjäsenten lisäksi yksi sivutoiminen asiantuntijajäsen. Näitä asiaryhmiä ovat hallinto-oikeuslain mukaan:

- lastensuojelulaissa (683/1983) tarkoitetut lapsen huostaanottoa, sijaishuoltoon sijoittamista, huostassapitämisen lakkaamista tai yhteydenpidon rajoittamista koskevat asiat;
- kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa (519/1977) tarkoitetut vastoin tahtoa tapahtuvaa erityishuollon antamista tai jatkamista koskevat asiat;
- asiat, joissa on kysymys mielenterveyslaissa (1116/1990) tarkoitetusta henkilön määräämisestä hoitoon tai hoidon jatkamisesta hänen tahdostaan riippumatta tai hänen omaisuutensa haltuunotosta taikka yhteydenpidon rajoittamisesta;
- asiat, joissa on kysymys päätöksestä, jolla henkilö on päihdehuoltolain (41/1986) 11 tai 12 §:n mukaisesti määrätty hoitoon tahdostaan riippumatta, sekä mainitun lain 13 §:ssä tarkoitetut asiat; sekä
- tartuntatautilaissa (583/1986) tarkoitetut asiat.

Lisäksi Vaasan hallinto-oikeudessa on myös muita kuin edellä mainittuja asiantuntijajäseniä. Vesilain (264/1961) ja ympäristönsuojelulain (106/2000) mukaisten asioiden käsittelyyn osallistuu päätoimisina tuomareina lainoppineiden tuomareiden lisäksi vesi- ja ympäristönsuojeluasioiden erityisasiantuntijoita. He ovat päätoimisia hallinto-oikeustuomareita. Heidän kelpoisuusvaatimuksensa poikkeavat kuitenkin lainoppineiden jäsenten kelpoisuusvaatimuksista. Pääsääntö on, että vesi- ja ympäristöasiat käsitellään kokoonpanossa, jossa on kaksi lainoppinutta tuomaria ja kahdella on vesi- ja ympäristönsuojeluasioiden erityisasiantuntemusta.

Hallinto-oikeuksissa sovelletaan asian käsittelyssä hallintolainkäyttölakia. Hallintolainkäyttölain 7 luku koskee asian käsittelyä ja selvittämistä. Hallinto-oikeuden on huolehdittava siitä, että asia tulee selvitettyksi ja tarvittaessa sen on osoitettava asianosaiselle tai päätöksen tehneelle hallintoviranomaiselle, mitä lisäselvityksiä asiassa tulee esittää (HLL 33 §). Tarvittaessa toimitetaan asian selvittämiseksi suullinen käsittely (HLL 37 §). Hallinto-oikeuden on kuitenkin toimitettava suullinen käsittely, jos yksityinen asianosainen pyytää sitä. Asianosaisen pyytämä suullinen käsittely voidaan jättää toimittamatta, jos vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti tai jos suullinen käsittely on asian laadun vuoksi tai muusta syystä ilmeisen tarpeeton (HLL 38 §). Hallinto-oikeus voi myös hankkia lausunnon yksityiseltä asiantuntijalta sellaisesta kysymyksestä, joka vaatii erityistä asiantuntemusta (HLL 40 §). Asian selvittämiseksi voidaan myös toimittaa katselmus (HLL 41 §).

Hallinto ja johtaminen

Hallinto-oikeutta johtaa ja sen tuloksellisuudesta vastaa hallinto-oikeuden ylituomari (HaoL 4 § 2 mom.), joka myös vahvistaa hallinto-oikeuden työjärjestyksen täysistuntoa kuultuaan (HaoL 23 § 2).

Hallinto-oikeusasetuksen 8 §:ssä on täsmennetty ylituomarin tehtäviä. Säännöksen mukaan hallinto-oikeuden ylituomarin johtaessa hallinto-oikeuden toimintaa hän muun ohessa

- 1) huolehtii hallinto-oikeuden toimintakyvystä ja sen kehittamisestä sekä tulostavoitteiden toteutumisesta,
- 2) valvoo oikeusperiaatteiden soveltamisen ja laintulkinnan yhdenmukaisuutta hallinto-oikeuden ratkaisuisissa,
- 3) asettaa hallinto-oikeuden tulostavoitteet kaikkia henkilöstöryhmiä kuultuaan,
- 4) antaa lausunnon hallinto-oikeustuomarin virkavapaushakemuksesta ja tekee tarvittavan esityksen tuomarin nimittämisestä määräajaksi silloin, kun päätösvalta kuuluu korkeimmalle hallinto-oikeudelle,
- 5) antaa verojen ja maksujen perimisestä ulosottotoimin annetun lain (367/1961) 10 §:n 4 momentissa tarkoitetun määräyksen käsitellä ja ratkaista ulosoton kieltämistä ja keskeyttämistä koskevia hakemuksia sekä
- 6) päättää henkilöstön sijoittumisesta jaostoille.

Hallinto-oikeusasetuksen 9 §:n mukaan hallinto-oikeuden ylituomari ratkaisee ne hallinto-oikeuden hallinto-asiat, joita ei ole säädetty tai määrätty täysistunnon tai hallinto-oikeuden muun virkamiehen ratkaistavaksi. Ylituomari voi siirtää ratkaistavakseen kuuluvan hallinto-asian ratkaistavaksi täysistunnossa ja toisaalta hän voi ottaa ratkaistavakseen hallinto-asian, joka olisi hallinto-oikeuden muun virkamiehen ratkaistava. Ylituomari voi myös siirtää ratkaistavakseen kuuluvat vähäisemmät asiat tai asiaryhmät hallintopäällikkönä toimivan virkamiehen ratkaistavaksi. Hallinto-oikeuksissa ei ole varsinaisia hallintopäällikön virkoja, vaan hallintopäällikön tehtäviä hoitaa erillisen määräyksen perusteella joku esittelijöistä.

Hallintopäällikön tehtävät on lueteltu hallinto-oikeusasetuksen 10 §:ssä. Hallintopäällikkö

- 1) ratkaisee hallinto-oikeuden ylituomarin hänelle siirtämät asiat,
- 2) johtaa ja valvoo hallinto-oikeuden toimistotöiden suorittamista,
- 3) huolehtii sisäisestä tiedottamisesta ja hallinto-oikeuden toiminnasta tiedottamisesta viranomaisille ja julkisuuteen,
- 4) huolehtii koulutuksen suunnittelusta ja järjestämisestä sekä
- 5) valmistelee ja esittelee täysistunnolle ja hallinto-oikeuden ylituomarille hallinto-oikeuden hallintoa koskevat asiat, jollei ylituomari määrää toisin.

Hallinto-oikeudessa on hallinto-oikeusasetuksen 11 §:n mukaan johtoryhmä hallinto-oikeuden ylituomarin apuna hallinto-oikeuden toiminnan johtamisessa ja kehittämisessä. Johtoryhmään kuuluvat hallinto-oikeuden ylituomari puheenjohtajana sekä hallintopäällikkönä toimiva virkamies. Johtoryhmään kuuluu myös muuta hallinto-oikeuden henkilöstöä sen mukaan kuin työjärjestyksessä määrätään.

Johtoryhmässä käsitellään asetuksen mukaan:

- 1) esitys hallinto-oikeuden työjärjestykseksi,
- 2) esitys hallinto-oikeuden tulostavoitteiksi,
- 3) hallinto-oikeuden tulostavoitteiden toteuttamisen seuranta,
- 4) esitys hallinto-oikeuden talousarvioksi,
- 5) henkilöstön koulutussuunnitelma ja
- 6) muut työjärjestyksessä määrätty tai hallinto-oikeuden ylituomarin määräämät asiat.

4.2. Korkein hallinto-oikeus

Yleistä

Korkein hallinto-oikeus käyttää ylintä tuomiovaltaa hallintolainkäyttöasioissa (PL 99 § 1 mom.). Se myös valvoo lainkäyttöä omalla toimialallaan ja se voi tehdä valtioneuvostolle esityksiä lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä (PL 99 § 2 mom.). 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 pääsääntöisesti rajoituksetta hallinto-oikeuden päätöksestä. Eräissä asiaryhmissä on laissa kuitenkin säädetty valitusluvasta tai valituskiellosta. Jos puolestaan korkein hallinto-oikeus katsoo, että valitus koskee kysymystä, jonka ratkaisu pääasiassa riippuu päätöksen tarkoituksenmukaisuuden harkitsemisesta, asia siirretään valtioneuvoston ratkaistavaksi (KHOL 5 §). Korkeimpaan hallinto-oikeuteen voi valittaa myös eräistä markkinaoikeuden päätöksistä. Lisäksi korkein hallinto-oikeus toimii ensi asteen valitusviranomaisena valitettaessa valtioneuvoston ja ministeriöiden tekemistä päätöksistä.

Vaikka korkein hallinto-oikeus on hallinto-oikeudellisissa asioissa ylin tuomioistuin, sitä ei voi kuitenkaan kuvata ns. ennakkopäätöstuomioistuimeksi. Tällainen kuvaus ei ole osuva niissäkään asiaryhmissä, joissa on käytössä valituslupajärjestelmä. Valitusluvan myöntämisen perusteet eivät ole identtisiä korkeimmassa oikeudessa käytössä olevien lupakriteereiden kanssa. Merkittävät asiaryhmät, joissa niitä koskevien lakien mukaan on haettava valituslupaa, ovat veroasiat, ulkomaalaisasiat ja toimeentulotukiasiat.

Korkeimman hallinto-oikeuden tehtäviin kuuluu myös ylimääräinen muutoksenhaku. Ylimääräisiä muutoksenhakeinoja ovat kantelut lainvoiman saaneen päätöksen poistamiseksi ja hakemus sellaisen päätöksen purkamiseksi. Lisäksi hakemus menetetyin määräajan palauttamisesta on ylimääräinen muutoksenhakeino (HLL 11 luku).

Korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapui vuonna 2002 yhteensä 4 036 asiaa.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on presidentti ja jäsenenä vähintään 15 hallintoneuvosta (KHOL 2 §). Hallintoneuvoksia on kaksikymmentä. Heidän lisäksi voi olla ylimääräisiä hallintoneuvoksia. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on noin 40 esittelijää ja noin 40 muuhun henkilökuntaan kuuluvaa.

Menettely

Lainkäyttöasioiden käsittelyyn korkeimmassa hallinto-oikeudessa sovelletaan hallintolainkäyttölakia. asiat ratkaistaan esittelystä yleensä kirjallisen aineiston perusteella. Korkein hallinto-oikeus voi tarvittaessa järjestää suullisen käsittelyn (HLL 37 §). Lisäksi sillä on velvollisuus asianosaisen pyynnöstä järjestää suullinen käsittely silloin kun se käsittelee valitusta hallintoviranomaisen päätöksestä (HLL 38 §). Viime mainitussa tilanteessa korkein hallinto-oikeus toimii ensimmäisenä tuomioistuinasteena. Asian selvittämiseksi voidaan myös toimittaa katselmus.



Hallintolainkäytön organisaatio

Lähde: Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomus 2002

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on vähintään kolme jaostoa. Se on tuomionvoipaa viisijäseninen. Kolmesta tuomarista muodostuvassa kokoonpanossa voidaan kuitenkin käsitellä ja ratkaista valitusluvan myöntämistä ja täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskeva asia. Vastaava koskee myös peruutettuja asioita sekä niitä asioita, joissa on kyse siitä, onko muutoksenhaku tehty määräajassa tai säädetystä muodosta. Periaatteellisesti merkittävät lainkäyttöasiat puolestaan voidaan ratkaista koko jaoston istunnossa eli ns. jaostoplenumissa tai täysistunnossa. Täysistunto ratkaisee lisäksi eräitä oikeushallintoasioita. Myös kansliaistunnossa ratkaistaan oikeushallintoasioita.

Ympäristönsuojelulaissa tarkoitetuissa asioissa sekä patenttia, hyödyllisyysmallia ja integroidun piirin piirimallia koskevista asioista asian ratkaisemiseen osallistuu lakimiesjäsenien lisäksi kaksi kyseisen alan erityisasiantuntijaa. He toimivat sivutoimisina asiantuntijajäseninä.

Hallinto ja johtaminen

Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun asetuksen (702/1977) 23 §:n mukaan presidentti johtaa ja valvoo korkeimman hallinto-oikeuden toimintaa. Hänen on huolehdittava erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden lainkäytön yhdenmukaisuudesta ja joutuisuudesta sekä siitä, että muuta hallintolainkäyttöä valvotaan asianmukaisesti. Presidentti voi antaa hänelle kuuluvia tehtäviä hänen sijaisekseen määrätyn jäsenen hoidettavaksi sekä määrätä tämän avustamaan häntä näissä tehtävissä.

Korkein hallinto-oikeus toimii lainkäytöllisesti jaostoihin jakaantuneena. Jaostoja on oltava vähintään kolme. Presidentti on ensimmäisen jaoston puheenjohtaja ja hän määrää muiden jaostojen puheenjohtajat enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Jaoston puheenjohtajan on huolehdittava siitä, että jaoston tehtävät suoritetaan asianmukaisesti ja joutuisasti. Sama velvollisuus on jaoston varapuheenjohtajalla ja jaoston istunnossa puhetta johtaneella muulla jäsenellä heidän puheenjohtajallaan käsitellyissä asioissa.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on kansliapäällikön virka. Kansliapäällikön tehtävät on lueteltu asetuksen 25 §:ssä. Kansliapäällikön tehtävänä on

- 1) tehdä presidentille esityksiä korkeimman hallinto-oikeuden toiminnan ja työmenetelmien kehittämiseksi,
- 2) huolehtia toiminta- ja taloussuunnitelman sekä tulo- ja menoarvioehdotuksen valmistelusta ja muusta taloushallinnosta,
- 3) valvoa, että esittelijät ja muut hänen alaisensa henkilöt suorittavat tehtävänsä asianmukaisesti ja tehokkaasti,
- 4) huolehtia henkilöstökoulutuksen järjestämisestä,
- 5) huolehtia sisäisestä tiedottamisesta,
- 6) valvoa automaattista tietojenkäsittelyä sekä
- 7) esitellä lainkäyttöasioita presidentin määräyksestä ja suorittaa muut hänelle säädetyt tai määrättyt tehtävät.

Kuten korkeimmassa oikeudessa myös korkeimmassa hallinto-oikeudessa täysistunnolla on merkittävää hallinnollista ja viraston johtamiseen liittyvää valtaa. Erinäisten lainkäyttöasioiden lisäksi täysistunnossa ratkaistaan esimerkiksi asiat, jotka koskevat

- 1) korkeimman hallinto-oikeuden jäsenen ja esittelijän nimittämistä,
- 2) jäsenen määräämistä presidentin sijaiseksi,
- 3) jäsenen määräämistä kansliaistuntoon,
- 4) korkeimman hallinto-oikeuden työjärjestystä ja
- 5) korkeimman hallinto-oikeuden toiminta- ja taloussuunnitelmaa sekä tulo- ja menoarvioehdotusta. Työjärjestyksen vahvistaa siten täysistunto (KHOL 17 § 2 mom.).

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa hallinnollisissa asioissa ratkaisuelimenä on täysistunnon lisäksi kansliaistunto, johon osallistuvat presidentti, jaostojen puheenjohtajat ja neljä muuta täysistunnon enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan määräämää jäsentä.

Kansliaistunnossa ratkaistaan asiat, jotka koskevat

- 1) hallinnollisen sihteerin, sihteerin ja kirjastonhoitajan viran täyttämistä sekä tilapäisen virkamiehen ja työ sopimussuhteessa olevan henkilön ottamista vastaaviin tehtäviin,
- 2) esittelymääräystä,
- 3) virkavapautta, palvelusuhteen muuta keskeytystä, sijaisen määräämistä sekä avoinna oleva viran hoitamista, jollei asian ratkaiseminen kuulu presidentille tai kansliapäällikölle,
- 4) viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaan viranomaisen ratkaistavia hakemuksia,
- 5) virkamiehen irtisanomista sekä
- 6) kurinpitorangeistuksen määräämistä virkamiehelle (KHOA 7 §).

Presidentti ratkaisee asiat, joita ei ole säädetty ratkaistaviksi istunnossa tai joita ei ole säädetty kansliapäällikön ratkaistaviksi. Presidentti voi siirtää hänen ratkaistavakseen

kuuluvat vähäisemmät asiat tai asiaryhmät hänen sijaisekseen määrätyn jäsenen tai kansliapäällikön ratkaistavaksi sekä vastaavasti ottaa ratkaistavakseen asian, joka olisi sijaisen tai kansliapäällikön ratkaistava. Presidentti voi edelleen määrätä itselleen kuuluvan asian ratkaistavaksi kansliaistunnossa sekä kansliaistunnolle kuuluvan tärkeän tai periaatteellisesti merkittävän asian ratkaistavaksi täysistunnossa.

5. Erityistuomioistuimet

5.1. Markkinaoikeus

Yleistä

Markkinaoikeus on markkinatuomioistuimen ja kilpailuneuvoston tilalle perustettu uusi erityistuomioistuin (1527/2001). Se aloitti toimintansa 1.3.2002.

Markkinaoikeuteen on keskitetty kilpailunrajoitus- ja hankinta-asiat sekä markkinaoikeudelliset asiat. Se voi kieltää laissa kielletyn kilpailunrajoituksen käytön ja määrätä seuraamusmaksun. Sille kuuluu myös yrityskauppojen valvontaan liittyviä tehtäviä. Lisäksi se voi kumota julkista hankintaa koskevan päätöksen, oikaista hankintamenettelyä tai määrätä hyvitysmaksun. Sen käsiteltäväksi kuuluvia markkinaoikeudellisia asioita ovat muun muassa kuluttaja-asiamiehen ja elinkeinonharjoittajan väliset erimielisyydet siitä, onko tuotetta tai palvelua markkinoitu sopimattomalla tavalla. Markkinaoikeuden käsiteltäväksi tuli vuonna 2002 yhteensä 199 asiaa.

Markkinaoikeuden tuomareina on ylituomari ja neljä markkinaoikeustuomaria ja neljä valmistelijaa, markkinaoikeussihteeriä. Asioiden käsittelyyn osallistuu myös sivutoimisia asiantuntijajäseniä. Heiltä edellytetään ylemmän korkeakoulututkinnon lisäksi perehtyneisyyttä esimerkiksi kilpailuoikeuteen, hankintaoikeuteen, kuluttajansuojaan, markkinointiin tai taloudellisiin kysymyksiin.

Menettely

Tuomioistuin on jakautunut jaostoihin. Se on pääsääntöisesti päätösvaltainen kokoonpanossa, johon kuuluu kolme tuomaria ja yhdestä kolmeen asiantuntijajäsentä. Sellaisissa markkinaoikeudellisissa asioissa, joissa oikeuskäytäntö on vakiintunutta, riittää myös kahden tuomarin ja enintään kahden asiantuntijajäsenen muodostama kokoonpano. Eräistä yksinomaan oikeudenkäyntimenettelyyn liittyvistä ratkaisuista voi päättää yksi tuomari.

Markkinaoikeudellisissa asioissa noudatetaan riita-asiain oikeudenkäyntimenettelyä. Kilpailunrajoitus- ja hankinta-asioissa noudatetaan hallintolainkäyttölakia. Muutoksenhakeminen markkinaoikeuden päätökseen on jakautunut kahteen kuten asioiden käsittelyjärjestyskin. Muutosta markkinaoikeuden päätökseen markkinaoikeudellisessa asiassa haetaan korkeimmalta oikeudelta. Muutoksenhakeminen edellyttää valituslupaa. Sitä vastoin päätökseen kilpailuasioissa ja hankinta-asioissa haetaan muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Hallinto ja johtaminen

Markkinaoikeuden toimintaa johtaa ja sen tuloksellisuudesta vastaa markkinaoikeuslain 2 §:n mukaan ylituomari, joka myös vahvistaa tuomioistuimen työjärjestyksen (Markkinaoikeuslaki 17 § 2). Markkinaoikeusasetuksessa ylituomarin johtamistehtäviä on täsmennetty.

Ylituomarin tehtävänä on hänen johtaessaan markkinaoikeuden toimintaa

- 1) huolehtia markkinaoikeuden toimintakyvystä ja sen kehittämisestä sekä tulostavoitteiden saavuttamisesta,
- 2) valvoa oikeusperiaatteiden soveltamisen ja laintulkinnan yhdenmukaisuutta markkinaoikeuden ratkaisutoiminnassa,
- 3) asettaa markkinaoikeuden tulostavoitteet kaikkia henkilöstöryhmiä kuultuaan,
- 4) antaa lausunto markkinaoikeustuomarin virkavapaushakemuksesta, kun päätösvalta kuuluu korkeimmalle hallinto-oikeudelle ja
- 5) tehdä tarvittaessa esitys markkinaoikeustuomarin viran hoitamisesta korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

Markkinaoikeusasetuksen 6 §:n mukaan markkinaoikeuden ylituomari ratkaisee ne hallintoasiat, joita ei ole säädetty tai määrätty markkinaoikeuden täysistunnon tai markkinaoikeuden muun virkamiehen ratkaistavaksi. Ylituomari voi toisaalta ottaa ratkaistavakseen hallintoasian, joka olisi markkinaoikeuden muun virkamiehen ratkaistava ja toisaalta hän voi siirtää ratkaistavakseen kuuluvan hallintoasian täysistunnon ratkaistavaksi.

Markkinaoikeuslain 12 §:n mukaan markkinaoikeudessa on hallintoasioiden käsittelyä varten täysistunto. Markkinaoikeus on tuolloin päätösvaltainen kokoonpanossa, jossa puheenjohtajana toimii ylituomari tai tämän sijainen, ja ratkaisuun ottaa osaa vähintään kolme tuomioistuimen jäsentä. Asetuksen 2 §:n mukaan täysistunto nimittää markkinaoikeussihteerin ja ratkaisee myös asian, joka koskee markkinaoikeustuomarin nimittämistä kahta kuukautta pidemmäksi määräajaksi.

Markkinaoikeusasetuksen 7 §:n mukaan ylituomari voi määrätä markkinaoikeuden henkilökuntaan kuuluvan virkamiehen toimimaan markkinaoikeuden hallintopäällikkönä. Ylituomari voi siirtää ratkaistavakseen kuuluvan hallintoasian hallintopäällikkönä toimivan virkamiehen ratkaistavaksi. Siirtää ei kuitenkaan saa markkinaoikeustuomarin viran hoitamista koskevaa asiaa eikä asetuksen 5 §:ssä tarkoitettua asiaa.

Hallintopäällikön tehtävänä on

- 1) ratkaista markkinaoikeuden ylituomarin hänelle siirtämät hallintoasiat,
- 2) johtaa ja valvoa markkinaoikeuden toimistotöiden suorittamista,
- 3) huolehtia sisäisestä tiedottamisesta ja tiedottamisesta markkinaoikeuden toiminnasta julkisuuteen,
- 4) huolehtia koulutuksen suunnittelusta ja järjestämisestä ja
- 5) valmistella ja esitellä täysistunnolle ja ylituomarille markkinaoikeuden hallintoa koskevat asiat.

Asetuksen 8 §:n mukaan markkinaoikeudessa on johtoryhmä. Johtoryhmä toimii ylituomarin apuna markkinaoikeuden toiminnan johtamisessa ja kehittämisessä. Johtoryhmään kuuluvat puheenjohtajana ylituomari sekä hallintopäällikkönä toimiva

virkamies, jos sellainen on määrätty. Johtoryhmään kuuluu myös muuta markkinaoikeuden henkilöstöä sen mukaan kuin markkinaoikeuden työjärjestyksessä tarkemmin määrätään. Työjärjestyksessä määrätään myös näiden henkilöiden valitsemisesta johtoryhmään sekä heidän toimikaudestaan.

Johtoryhmässä käsitellään

- 1) esitys markkinaoikeuden työjärjestykseksi,
- 2) esitys markkinaoikeuden tulostavoitteiksi,
- 3) markkinaoikeuden tulostavoitteiden toteutumisen seuranta,
- 4) esitys markkinaoikeuden talousarvioksi,
- 5) henkilöstön koulutussuunnitelma sekä
- 6) työjärjestyksessä määrätty tai muut markkinaoikeuden ylituomarin määräämät asiat.

5.2. Työtuomioistuin

Yleistä

Työtuomioistuin käsittelee ja ratkaisee erikoistuomioistuimena työntekijöiden työehtosopimuksia ja virkamiesten virkaehtosopimuksia koskevat sekä työehtosopimuslakiin (436/1946), valtion virkaehtosopimuslakiin (664/1970), kunnalliseen virkaehtosopimuslakiin (669/1970), evankelisuterilaisen kirkon virkaehtosopimuksista annettuun lakiin (968/1974) ja Suomen Pankin virkamiehistä annetun lain (1166/1998) 12 – 16 lukuun perustuvat riita-asiat, kun kysymys on

- 1) työehto- tai virkaehtosopimuksen pätevydestä, voimassaolosta, sisällyksestä ja laajuudesta sekä tietyn sopimuskohdan oikeasta tulkinnasta,
- 2) siitä, onko jokin menettely työehto- tai virkaehtosopimuksen taikka edellä mainittujen säädösten mukainen
- 3) tai työehto- tai virkaehtosopimuksen taikka edellä mainittujen säädösten vastaisen menettelyn seuraamuksesta, ei kuitenkaan rangaistus- tai kurinpidollisesta seuraamuksesta.

Jos velvollisuus suoritukseen tai työehto- tai virkaehtosopimuksen soveltaminen tiettyyn yksittäistapaukseen riippuu edellä tarkoitetun riidan ratkaisusta, työtuomioistuin voi samalla käsitellä ja ratkaista sitä koskevan kanteen. Työtuomioistuin ei siten käsittele kaikkia työoikeudellisia riitoja. Työnantajan ja työntekijän välisestä työsopimuksesta aiheutuvat riidat käsitellään asianomaisessa käräjäoikeudessa. Virkasuhteisten vastaavat riidat käsitellään joko valtion virkamieslautakunnassa tai hallinto-oikeudessa.

Työtuomioistuimen tehtävänä on lisäksi antaa muille tuomioistuimille lausuntoja niiden käsiteltävinä olevissa asioissa, joiden ratkaiseminen edellyttää erityistä työehto- ja virkaehtosopimusolojen tuntemusta.

Myös työehtosopimusten yleissitovuuteen perustavat kanteet käsitellään yleisissä tuomioistuimissa, ensi vaiheessa käräjäoikeudessa. Työtuomioistuin käsittelee ja ratkaisee ainoastaan työehtosopimuksen yleissitovuuden vahvistamisesta annetun lain (56/2001) 9 §:ssä tarkoitetun valituksen (muutoksenhaku työehtosopimuksen yleissitovuuden vahvistamislautakunnan päätökseen) työehtosopimuksen yleissitovuudesta.

Työtuomioistuimien on edellä mainituissa asioissa ainoa toimivaltainen tuomioistuin. Sen tuomioihin ei voida hakea muutosta, vaan ne ovat lopullisia ja heti täytäntöön pantavissa. Korkein oikeus voi kuitenkin purkaa työtuomioistuimen tuomion samoin edellytyksin kuin muidenkin tuomioistuimien tuomiot ylimääräisen muutoksenhakemuksen johdosta.

Työtuomioistuimeen saapui vuonna 2002 yhteensä 135 asiaa.

Työtuomioistuimen tuomareita ovat päätoimisena puheenjohtajana toimiva presidentti ja työtuomioistuinneuvos sekä sivutoimisina neljätoista varsinaista jäsentä. Kahdeksan sivutoimisen jäsenen on oltava työsuhteisiin perehtyneitä ja heistä neljä nimitetään työnantajayhdistysten edustavimpien keskusjärjestöjen sekä neljä työntekijäin ja toimihenkilöiden ammattiyhdistysten edustavimpien keskusjärjestöjen esityksestä. Neljän muun sivutoimisen jäsenen on oltava virkasuhteisiin perehtyneitä. Kaksi sivutoimisista jäsenistä ei edusta työntekijä- eikä työnantajaetuja.

Presidentin ja työtuomioistuinneuvoksen lisäksi työtuomioistuimessa on kymmenen vakinaista virkaa. Heistä kolme on lakimiesesittelijää ja seitsemän toimistohenkilökuntaan kuuluvaa.

Menettely

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 virkaehtosopimukseen perehtyneet jäsenet.

Oikeudenkäyntimenettely työtuomioistuimessa vastaa pääpiirteittäin menettelyä riita-asioissa käräjäoikeuksissa. Säännökset asioiden käsittelystä sisältyvät työtuomioistuimesta annettuun lakiin (646/1974). Mikäli siinä ei ole muuta säädetty, noudatetaan asioiden käsittelyssä soveltuvin osin mitä oikeudenkäynnistä riita-asioissa on säädetty.

Hallinto ja johtaminen

Työtuomioistuimesta annetun lain 47 §:n 2 momentin mukaan työskentelyn järjestämisestä työtuomioistuimessa määrätään tarkemmin työtuomioistuimen työjärjestyksessä. Työjärjestyksen vahvistaa työtuomioistuimen presidentti sen jälkeen, kun kaikkia henkilöstöryhmiä on kuultu ja kun asia on käsitelty työtuomioistuimen istunnossa.

Työtuomioistuimen presidentin tehtävänä on työtuomioistuimesta annetun lain mukaan muun muassa kutsua työtuomioistuin koolle ja määrätä asioiden jakautumisesta eri kokoonpanoille sekä vahvistaa puheenjohtajien ja jäsenten istuntovuorot (9 §).

Presidentin tehtävänä on lisäksi työtuomioistuimesta annetun asetuksen 2 §:n mukaan

- 1) huolehtia siitä, että työtuomioistuimelle kuuluvat tehtävät tulevat asianmukaisesti ja joutuisasti hoidetuiksi ja että toimituskirjat annetaan viivytyksettä asianosaisille,
- 2) valvoa oikeusperiaatteiden soveltamisen ja laintulkinnan yhdenmukaisuutta työtuomioistuimen ratkaisuihin ja lausunnoissa sekä
- 3) huolehtia siitä, että työtuomioistuimen tärkeimmät ratkaisut sopivalla tavalla julkaistaan.

Presidentin ja työtuomioistuinneuvoksen lisäksi työtuomioistuimessa työskentelee tällä hetkellä päätoimisesti kolme muuta lakimiestä, jotka toimivat työtuomioistuimen sihteerinä ja esittelijöinä. Kansliassa on lisäksi kaksi osastosihteerää, neljä toimistosihteerää ja virastomestari. Presidentti voi määrätä sihteerin esittelijän tehtävien ohella vastaamaan ja huolehtimaan hallinto- ja talousasioiden hoitamisesta.

5.3. Vakuutus oikeus

Yleistä

Vakuutus oikeus toimii toimeentuloturva-asioiden erityistuomioistuimena sen mukaan kuin siitä erikseen säädetään (vakuutus oikeus lain (132/2003) 1 §). Vakuutus oikeuden organisaatiota on uudistettu 1.5.2003 voimaan tulleella vakuutus oikeus lailla (132/2003).

Vakuutus oikeus käsittelee muun muassa työeläkeasioita, kansaneläkeasioita, työtapaturma-asioita, työttömyysturva-asioita, sotilasvamman asioita, rikosvahinkoasioita, asumistukiasioita, opintotukiasioita, vammaistukiasioita, kuntoutusasioita, lapsen hoitotukiasioita ja eläkkeensaajan hoitotukiasioita. Näissä asiaryhmissä vakuutus oikeus on maassamme ainoa toimivaltainen tuomioistuin.

Vakuutus oikeuden toiminta on osa laajempaa sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakujärjestelmää. Sosiaaliturva-asioissa muutoksenhakujärjestelmä on pääosin kaksiportainen. Etuuksia myöntävien laitosten ja yhtiöiden päätöksiin haetaan muutosta ensimmäisinä muutoksenhakuasteina toimivilta lautakunnilta. Lautakuntien päätöksiin voidaan hakea muutosta vakuutus oikeudelta. Joitakin tapaturma-asioita lukuun ottamatta vakuutus oikeus toimii käsittelemisään asioissa ylimpänä muutoksenhakuelimenä. Tapaturma-asioissa on eräissä tapauksissa muutoksenhakuoikeus korkeimpaan oikeuteen, jos korkein oikeus myöntää valitusluvan. Muissa asiaryhmissä vakuutus oikeuden päätökseen ei voi hakea enää valittamalla muutosta.

Vakuutus oikeuden tuomareita ovat ylituomari, laamannit (3) ja vakuutus oikeustuomarit (17). Vakuutus oikeudessa on lisäksi sivutoimisia lääkärijäseniä, työoloja tai yritystoimintaa tuntevia jäseniä sekä sotilasvamman asioita tuntevia jäseniä. Asiantuntijajäseniä ja heidän varajäseniään on yhteensä 110. Vakuutus oikeuden lainkäyttöhenkilöstöön kuuluvat lisäksi vakuutus oikeuden esittelijät asessorit (3) ja vakuutus oikeus sihteerit (24). Lisäksi vakuutus oikeudessa on kansliahenkilökuntaa vakuutus oikeudessa palvelevien kokonaismäärän ollessa 102.

Vakuutus oikeuteen saapui vuonna 2002 yhteensä 9 778 asiaa.

Menettely

Asian ratkaisemiseen osallistuvat vakuutusosoikeudessa laamannit, vakuutusosoikeustuomarit sekä lääkärin koulutuksen saaneet lääkärijäsenet ja muut asiantuntijajäsenet. Vakuutusosoikeus toimii kolmeen osastoon jakaantuneena. Asia ratkaistaan osaston istunnossa, jossa asian ratkaisemiseen osallistuu asian laadun mukaan kolme tai viisi jäsentä. Osasto ratkaisee asiat esittelijän esittelystä. Periaatteellisesti merkittävämät asiat voidaan ratkaista vahvennetussa istunnossa tai täysistunnossa. Asian käsittely vakuutusosoikeudessa on pääsääntöisesti kirjallista. Vakuutusosoikeudessa voidaan järjestää myös suullinen käsittely. Vakuutusosoikeuden lainkäytössä sovelletaan hallinto-lainkäyttölakia.

Hallinto ja johtaminen

Vakuutusosoikeutta johtaa ja sen tuloksellisuudesta vastaa vakuutusosoikeuden ylituomari. Ylituomarin apuna toimii johtoryhmä, johon kuuluvat ylituomarin lisäksi laamannit ja kansliapäällikkö. Vakuutusosoikeus toimii hallinnollisesti osastoihin jakautuneena. Osastoa johtaa ja sen tuloksellisuudesta vastaa vakuutusosoikeuden laamanni. Vakuutusosoikeuslain 14 §:n mukaan asetuksella voidaan säätää siitä, mitkä asiat käsitellään vakuutusosoikeuden hallintoistunnossa. Hallintoistuntoon osallistuvat vakuutusosoikeuden ylituomari, laamannit ja vakuutusosoikeustuomarit. Muut kuin vakuutusosoikeuden istunnossa käsiteltävät hallinto- ja talousasiat ratkaisee ylituomari.

Vakuutusosoikeuden laamanni johtaa osastonsa toimintaa ja valvoo osaltaan oikeusperiaatteiden soveltamisen ja laintulkinnan yhdenmukaisuutta vakuutusosoikeuden ratkaisuissa. Asessori avustaa laamannia osaston töiden järjestelyssä, ohjaa osaston esittelijöitä ja toimii itse esittelijänä.

Kansliapäällikkö johtaa vakuutusosoikeuden hallinto- ja toimistopalveluyksikköä. Kansliapäällikkö valmistelee ja esittelee hallintoistunnon ja ylituomarin ratkaistaviksi kuuluvat hallinto- ja talousasiat sekä nimitysasiat.

5.4. Muut erityistuomioistuimet

5.4.1. Valtakunnanoikeus

Valtakunnanoikeus on erityistuomioistuimien, joka käsittelee ensimmäisenä ja ainoana tuomioistuimena syytteen, joka nostetaan valtioneuvoston jäsentä tai oikeuskansleria, eduskunnan oikeusasiamiestä taikka korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden jäsentä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa (PL 101 § 1 mom.). Valtakunnanoikeus käsittelee myös tasavallan presidenttiä vastaan perustuslain 113 §:n mukaisesti ajettavan rikossyytteen maanpetosrikoksesta, valtiopetosrikoksesta ja rikoksesta ihmisyyttä vastaan. Valtakunnanoikeus on lisäksi EY:n perussäännön 3 artiklan mukaan toimivaltainen tuomioistuimien, jos Suomessa nostetaan rikossyyte EY:n tuomioistuimien jäsentä vastaan. Valtakunnanoikeus on historiansa aikana (vuodesta 1919) käsitellyt neljä asiaa. Kaikissa on ollut kysymys valtioneuvoston jäsentä vastaan ajetusta syyttestä.

Valtakunnanoikeuden kokoonpanoon kuuluvat korkeimman oikeuden presidentti sekä korkeimman hallinto-oikeuden presidentti ja kolme virkaiältään vanhinta hovioikeuden presidenttiä sekä viisi eduskunnan valitsemaa jäsentä (PL 101 § 2 mom.). Eduskunnan valitsemien jäsenten toimikausi on neljä vuotta. Valtakunnanoikeuden puheenjohtajana toimii korkeimman oikeuden presidentti ja varapuheenjohtajana korkeimman hallinto-oikeuden presidentti. Molempien ollessa estyneitä puheenjohtajana toimii virkaiältään vanhin hovioikeuden presidenteistä (Laki valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuuasioiden käsittelystä, VoL; 196/2000 7 §).

Syytteen nostamisesta valtioneuvoston jäsentä ja ylimpiä laillisuusvalvojia (ministerivastuuasia) päättää eduskunta ja syytetä heitä vastaan ajaa valtakunnansyyttäjä (PL 114 § ja 117 §). Syytteen nostamisesta tuomaria vastaan valtakunnanoikeudessa lainvastaisesta menettelystä päättää puolestaan oikeuskansleri tai oikeusasiamies (PL 110 §) ja he myös toimivat syyttäjinä asiassa.

Valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuuasioiden käsittelystä annetussa laissa säädettyjen menettelysäännösten lisäksi oikeudenkäynnissä valtakunnanoikeudessa on soveltuvin osin voimassa, mitä oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) ja oikeudenkäymiskaaren mukaan noudatetaan virallisen syyttäjän ajamassa rikosasiassa (VoL 11 §). Asian käsittely valtakunnanoikeudessa tapahtuu siten pääpiirteissään samojen periaatteiden mukaisesti kuin käsiteltäessä rikosasiaa käräjäoikeudessa.

5.4.2. Sotaoikeudet

Sotaoikeuksista säädetään sotilasoikeudenkäyntilain (326/1983) 6 luvussa. Sotatilaan julistetulle alueelle voidaan asettaa sotaoikeus käsittelemään yleisen alioikeuden sijasta rikosasiat, jos se oikeudenkäytön tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi on välttämätöntä. Sotaoikeuden asettamisesta ja lakkauttamisesta sekä sen toimipiiristä säädetään asetuksella. Samalla on säädettävä, minkä hovioikeuden alainen sotaoikeus on. Asetuksen antamisesta on viipymättä ilmoitettava eduskunnan puhemiehelle, jonka saatettava ilmoitus eduskunnan tietoon heti tai, jollei eduskunta ole koolla, niin pian kuin se on kokoontunut. Asetus on kumottava, jos eduskunta niin päättää, eikä asetusta saa panna täytäntöön ennen kuin eduskunta on päättänyt, ettei sitä ole kumottava.

Sotaoikeuteen kuuluu puheenjohtaja ja kaksi muuta jäsentä. Toisen jäsenen tulee olla upseeri ja toisen opistoupseeri, aliupseeri tai sotilasammattihenkilö taikka miehistöön kuuluva sotilas. Sotaoikeuden puheenjohtajan nimittää korkein oikeus oikeusministeriön esityksestä. Sotaoikeuden jäsenet ja heidän varajäsenet määrää hovioikeus pääesikunnan esityksestä. Sotaoikeus käsittelee asioita pääpiirteissään siinä järjestyksessä, jota noudatetaan käsiteltäessä rikosasioita käräjäoikeudessa.

II Tuomioistuintyyppiset lautakunnat

1. Yleistä

Tässä pääjaksossa käsitellään tuomioistuintyyppisiä muutoksenhakulautakuntia. Nämä eivät ole muodollisesti tuomioistuimia, mutta ne on perustettu käsittelemään määrättyjä hallintolainkäyttöasioita. Oikaisuvaatimuksia käsitteleviä lautakuntia selostetaan liitteen pääluvussa IV.

2. Sosiaalivakuutus- ja sosiaaliavustusasiat

Sosiaalivakuutus- ja sosiaaliavustusasioissa on muutoksenhaun ensimmäisenä vaiheena käytössä useimmiten oikaisumenettely. Jos oikaisuvaatimusta ei hyväksytä kokonaan, vaatimus siirretään viran puolesta valitusviranomaisen käsiteltäväksi.

Toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmää on selvitetty perusteellisesti toimeentuloturvan muutoksenhakukomitean mietinnössä (KM 2001:9). Järjestelmästä on tässä vain lyhyt kuvaus.

Ensimmäisenä valitusviranomaisena sosiaalivakuutus- ja sosiaaliavustusasioissa on tavallisesti lautakuntatyyppinen muutoksenhakuelin. Näitä ovat eläkelautakunta, valtion eläkelautakunta, kuntien eläkelautakunta, sosiaalivakuutuslautakunnat, tarkastuslautakunta, tapaturmalautakunta, työttömyysturvalautakunta sekä opintotuen muutoksenhakulautakunta. Lautakunnan päätöksestä voidaan eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta valittaa vakuutusoikeuteen. Muutoksenhakulautakunnissa käsitellään asioita vuosittain yhteensä 40 000, joista suurin osa koskee Kansaneläkelautakunnan hoitamaa etuutta.

Lautakunnissa on tavallisesti päätoiminen tai sivutoiminen puheenjohtaja sekä sivutoimisia jäseniä, jotka valtioneuvosto tai ministeriö määrää tehtävänsä kolmen tai neljän vuoden määräajaksi kerrallaan. He toimivat tuomarin vastuulla. Muutoksenhakulautakunnissa sovelletaan hallintolainkäyttölakia.

Toimeentuloturvan muutoksenhakua selvittäneen komitean (KM 2001:9) ehdotusten lähtökohtana on, että kaikissa toimeentuloturva-asioissa on kaksiasteinen muutoksenhakujärjestelmä. Siinä ensimmäisenä oikeusasteena toimisi muutoksenhakulautakunta ja toisena oikeusasteena vakuutusoikeus.

3. Maatalouselinkeinojen valituslautakunta

Maatalouselinkeinojen valituslautakunta toimii itsenäisenä valitusviranomaisena, jolta haetaan valittamalla muutosta muun muassa työvoima- ja elinkeinokeskuksen maaseutuosaston sekä metsähallituksen tekemiin päätöksiin (laki maaseutuelinkeinojen valituslautakunnasta 1203/1992). Lautakunta on perustettu vuoden 1993 maa- ja metsätalousministeriön yhteyteen. Perustaminen liittyi maaseutuelinkeinohallinnon uudistamiseen.

Lautakunnassa asiat ratkaistaan esittelystä. Lautakunta voi asian selvittämiseksi toimittaa suullisen käsittelyn tai katselmuksen. Asian käsittelyssä lautakunnassa noudatetaan muutoin soveltuvien osin hallintolainkäyttölakia. Lautakunnan päätöksiin haetaan muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Eräissä asioissa muutoksenhaku on rajoittamaton, mutta pääsääntöisesti muutoksenhaku edellyttää valitusluvan myöntämistä.

Maaseutuelinkeinojen valituslautakuntaan kuuluu puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja sekä lisäksi kolmas jäsen, joka voi vaihdella asiaryhmittäin. Puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulee olla oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittaneita. Puheenjohtajan tulee lisäksi olla perehtynyt tuomarin tehtäviin tai hallintolainkäyttöön. Valituslautakunnan kolmannella jäsenellä tulee olla lautakunnassa käsiteltävien asioiden tai, jos hänet on määrätty vain tiettyä asiaryhmää varten, kyseisen ryhmän asioiden tuntemusta. Lautakunnan jäsenet ja esittelijät toimivat tuomarin vastuulla.

Vuonna 2002 maaseutuelinkeinojen valituslautakunta teki 313 päätöstä. Päätöksistä valtaosa eli lähes 90 prosenttia koski maataloutta.

Hallintotuomioistuintoimikunta on ehdottanut (KM 1997:4), että maaseutuelinkeinojen valituslautakunta lakkautettaisiin ja sen käsittelemät asiat siirrettäisiin käsiteltäväksi hallinto-oikeuksissa. Lakkauttaminen voitaisiin toimikunnan mukaan kuitenkin toteuttaa vasta tietyn siirtymävaiheen jälkeen, kun lainsäädäntöä olisi menettelyllisesti kehitetty siten, että tuomioistuinkäsittelyä edeltäisi oikaisumenettely ainakin niissä asioissa, joissa ensi asteen päätösvaltaa käyttää kunnan viranomainen tai työvoima- ja elinkeinokeskus. Korkein hallinto-oikeus ei ole 10.3.2003 tekemässään esityksessä valtioneuvostolle hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi ehdottanut muutoksia maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan osalta. Se on kuitenkin todennut, että sikäli kuin maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan asema tulee myöhemmin tarkasteltavaksi, hallintolainkäytön oikeussuojajärjestelmän kokonaisuuden kannalta luontevin ratkaisu olisi osoittaa lautakunnassa käsiteltävät valitusasiat alueellisiin hallinto-oikeuksiin.

Valituslautakunnan yhteydessä toimii 1.3.2002 lukien eläinlääkintävahinkojen arviolautakunta (1205/2001). Lautakunta antaa asianosaisen pyynnöstä lausunnon siitä, onko hoidon yhteydessä tapahtunut hoitovirhe ja perustaako virhe vahingonkorvausvastuun. Lausunto ei ole sitova eikä siinä oteta kantaa korvauksen määrään. Lausunnon antaminen on hallintomenettelyä, jonka tarkoituksena on selvittää mahdollista hoitovirhettä ja edistää sovintoa asiassa.

4. Patenti- ja rekisterihallituksen yhteydessä toimiva valituslautakunta

Patenti- ja rekisterihallituksen yhteydessä toimiva valituslautakunta ratkaisee patenti- ja rekisterihallituksen valitusasioiden käsittelystä annetun lain (576/1992) mukaiset valitukset. Valituksen kohteena on patenti- ja rekisterihallituksen päätökset, jotka koskevat patentin hyväksymistä, mallin, integroidun piirimallin, hyödyllisyysmallin tai tavaramerkin rekisteröintiä tai edellä mainittuja suojauskohteita koskevaa muuta lopullista päätöstä. Valituslautakunta ratkaisee myös valitukset, jotka koskevat kaupparekisteriin tai yhdistysrekisteriin tehdyn ilmoituksen epäämistä.

Ennen vuotta 1992 patenti- ja rekisteriasioita käsiteltiin patenti- ja rekisterihallituksen valitusosastossa. Muutosta perusteltiin sillä, että valituslautakunnan tarkoituksena on toimia riippumattoman hallintotuomioistuimen tavoin (HE 25/1992 vp).

Asian käsittelyssä valituslautakunnassa noudatetaan laillista oikeudenkäyntijärjestystä. Valituslautakunta voi järjestää suullisen käsittelyn.

Valituslautakunnan päätöksistä valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korkein hallinto-oikeus on patenttiasioissa ensimmäinen Euroopan ihmisoikeussopimuksessa tarkoitettu riippumaton ja puolueeton tuomioistuin. Vuonna 2002 korkeimmassa hallinto-oikeudessa ratkaistiin 32 patenti- ja hyödyllisyysmalliasiaa.

Hallintotuomioistuintoimikunta katsoi vuonna 1997 mietinnössään, ettei patenti- ja rekisterihallituksen valituslautakunnan käsiteltäviksi kuuluvia asioita ollut tarpeen siirtää alueellisille hallintotuomioistuimille. Valitusten ratkaisemisessa oli keskeistä teollisoikeuksia koskevan kansainvälisen kehityksen tuntemus. Toimikunta kuitenkin katsoi, että jatkossa oli kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että menettely valituslautakunnassa vastaa hallintolainkäytön periaatteita. Myös hallintolainkäytön horisontaaliryhmä on väliraportissaan 31.5.2000 käsitellyt valituslautakunnan asemaa ja katsonut, että siitä tulisi, mikäli mahdollista, muodostaa EIS 6 artiklassa tarkoitettu riippumaton ja puolueeton viranomaisen.

5. Valtion tilintarkastuslautakunta

Kauppa- ja teollisuusministeriön yhteydessä on valtion tilintarkastuslautakunta. Se ratkaisee valitukset keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakunnan päätöksistä. Valtion tilintarkastuslautakunnan tehtävänä on lisäksi antaa ohjeita ja lausuntoja tilintarkastuslain ja -asetuksen soveltamisesta, tehdä esityksiä ja aloitteita tilintarkastusta koskevien säännösten kehittämistä sekä huolehtia tilintarkastuksen yleisestä ohjauksesta, kehittämisestä ja valvonnasta.

Valtion tilintarkastuslautakunnassa on puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja kuusi muuta jäsentä. Valtion tilintarkastuslautakunnan puheenjohtajan, varapuheenjohtajan ja muiden jäsenten sekä sihteerin tulee olla tilintarkastukseen hyvin perehtyneitä. Kahden jäsenen on lisäksi oltava oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittaneita. Yksi jäsen määrätään yhteisöoikeuden tutkimukseen ja opetukseen sekä yksi jäsen laskentatoimen, erityisesti kirjanpidon tutkimukseen ja opetukseen perehtyneistä henkilöistä. Yhden jäsenen tulee

edustaa kauppakamarin ja yhden jäsenen Keskuskauppakamarin hyväksymiä tilintarkastajia. Muista jäsenistä tulee yhden olla työntekijäpiirejä sekä yhden elinkeinonharjoittajapiirejä edustava henkilö.

Lautakunta voi sen käsiteltävänä olevassa asiassa kuulla asiantuntijoita ja hankkia asiantuntijalausuntoja. Lautakunta voi asian selvittämiseksi kuulla asianosaista myös suullisesti.

Korkein hallinto-oikeus on 10.3.2003 tekemässään esityksessä valtioneuvostolle hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi ehdottanut valtion tilintarkastuslautakunnan osalta muutoksenhaun ohjaamista hallintolainkäyttölain pääsäännön mukaisesti ensi asteessa asianomaiseen hallinto-oikeuteen.

6. Valtion elokuvaalautakunta

Valtion elokuvaalautakunnasta säädetään laissa kuvaohjelmien tarkastamisesta (775/2000). Laki koskee kuvaohjelmien tarkastamista sekä erityisesti niiden esittämistä ja levittämistä koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia. Tarkastusviranomaisena toimii Valtion elokuvatarkastamo. Muutosta elokuvatarkastamon päätökseen haetaan valittamalla valtion elokuvaalautakunnalta. Muutoksenhakuun sovelletaan hallintolainkäyttölain säännöksiä. Valitus on käsiteltävä elokuvaalautakunnassa kiireellisenä.

Valtion elokuvaalautakunnassa on puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja sekä neljä muuta jäsentä. Elokuvallautakunnan jäsenen, joka ei ole aikaisemmin vannonut tuomarivalaa tai antanut tuomarinvakuutusta, on ennen tehtävään ryhtymistä vannottava tuomarivala tai annettava tuomarinvakuutus lautakunnassa. Lautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulee olla oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittaneita. Muista jäsenistä ja varajäsenistä tulee osan olla perehtyneitä lasten kehitystä koskeviin kysymyksiin ja osan kuvalliseen viestintään. Lautakunta voi käyttää apunaan asiantuntijoita. Valtion elokuvaalautakunnan kokoonpanoa on uudistettu vuoden 2001 alusta lukien kuvaohjelmien tarkastamisesta annetun lain säätämisen yhteydessä muun muassa siten, että lautakunnan jäsenmäärä on vähentynyt eikä lautakunnassa enää ole lakisäateisinä jäseninä eräiden ministeriöiden edustajia.

Valtion elokuvaalautakunnan päätökseen haetaan muutosta valittamalla korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Valitus on käsiteltävä kiireellisenä.

Korkein hallinto-oikeus on 10.3.2003 tekemässään esityksessä valtioneuvostolle hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi ehdottanut valtion elokuvaalautakunnan osalta muutoksenhaun ohjaamista hallintolainkäyttölain pääsäännön mukaisesti ensi asteessa asianomaiseen hallinto-oikeuteen.

7. Kutsunta-asiain keskuslautakunta

Kutsunta-asiain keskuslautakunta on valtioneuvoston puolustusministeriön esittelystä asettama hallintolainkäyttöelin. Lautakunnan toimikausi on neljä vuotta. Kutsunta-asiain keskuslautakunta ratkaisee lopullisesti pääesikunnan, sotilasläänin esikunnan ja kutsuntalautakunnan asevelvollisuusasiassa tekemistä päätöksistä tehdyt valitukset (asevelvollisuuslaki (452/50) 37 §). Kutsunta-asiain keskuslautakunnassa on lainoppinut puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja, joilla on kokemusta tuomarin toimessa sekä viisi muuta jäsentä, joista kolmen on oltava oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittaneita ja kahden asevelvollisuusasioihin perehtyneitä, vähintään everstiluutnantin arvoisia upseereita. Jäsenistä enintään kolme saa olla puolustusministeriön hallinnonalan palveluksessa olevia. Valitukset on käsiteltävä ja ratkaistava kiireellisesti ja asian käsittelyssä noudatetaan muutoin, mitä hallintolainkäyttölaissa säädetään. Kutsunta-asiain keskuslautakunnan päätös on lopullinen.

III Kansainväliset tuomioistuimet

1. Johdanto

Suomen tuomioistuinlaitoksesta ja sen muodostamasta oikeussuojakoneistosta saa vaillinaisen kuvan, jos tarkastelussa sivuutetaan ylikansalliset tuomioistuimet. Ylikansallisilla tuomioistuimilla on paitsi tärkeä tehtävä eräissä tapauksissa viimekätisen oikeussuojan antajana, myös kotimaisten tuomioistuinten ratkaisukäytännön ohjaajina. Tämän vuoksi seuraavassa on pääpiirteissään kuvattu kotimaisen tuomioistuinlaitoksen toiminnan kannalta tärkeimmät ylikansalliset tuomioistuimet ja niiden tehtävät. Tarkastelun kohteena on Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, Euroopan yhteisöjen tuomioistuin ja kansainvälinen rikostuomioistuin.

Näiden lisäksi on olemassa runsaasti erilaisia kansainvälisiä oikeusturvaa edistäviä toimielimiä, joita ei kuitenkaan voida lukea kuuluviksi ylikansallisiin tuomioistuihin. Esimerkkinä voidaan mainita kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan sopimuksen (KP-sopimus) toteutumista valvova YK:n ihmisoikeuskomitea (Human Rights Committee). KP-sopimukseen liittyy mahdollisuus yksilövalituksen tekemiseen.

Vireillä on myös EU:ssa neuvoteltavaan yhteisöpatenttijärjestelmän perustamiseen liittyen hanke yhteisöpatenttia koskevan tuomioistuinjärjestelmän luomiseksi. Tarkoitus on perustaa tiettyjen siirtymäaikojen jälkeen yhteisötuomioistuin, jolla olisi yksinomainen tuomiovalta yhteisöpatenttiriidoissa.

2. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

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 ja toteuttamiseksi, jotka ovat niiden yhteistä perintöä, sekä niiden taloudellisen ja yhteiskunnallisen kehityksen edistämiseksi. Suomi oli jo ennen liittymistään Euroopan neuvostoon sitoutunut useisiin neuvoston piirissä solmittuihin yleissopimuksiin. Vuoden 2000 puoliväliin mennessä Suomi oli ratifioinut jo 49 Euroopan neuvoston piirissä solmittua kansainvälistä sopimusta, kuten Euroopan sosiaalisen peruskirjan (SopS 44/1991). Euroopan neuvoston piirissä ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (Euroopan ihmisoikeussopimus) Suomi ratifioi 10.5.1990. Sopimus on inkorporoitu Suomen oikeusjärjestykseen (SopS 18-19/1990).

Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) noudattamista valvoo Ranskan Strasbourgissa sijaitseva Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIS 19 artikla). Ihmisoikeustuomioistuimessa on tuomareita sama määrä kuin on sopimusvaltioita (20 artikla). Vaikka tuomarit nimitetäänkin jäsenmaiden ehdotuksesta ja yleensä jäsenmaan kansalaisista, he eivät toimi ihmisoikeustuomioistuimessa maansa edustajina, vaan henkilökohtaisessa ominaisuudessaan riippumattomina ja puolueettomina tuomareina (21 artikla).

Tuomareiden toimikausi on kuusi vuotta ja se päättyy tuomarin täyttäessä 70 vuotta (23 artikla).

Oikeudenkäyntimenettely ihmisoikeustuomioistuimessa voi käynnistyä valtiovalituksen (33 artikla) tai yksilövalituksen kautta (34 artikla), joka käytännössä on valtiovalitusta merkittävämpi. Ihmisoikeustuomioistuimen toimivalta käsittää kaikki sen käsiteltäväksi saatetut tapaukset, joissa on kysymys EIS:n tulkinnasta tai soveltamisesta (32 artikla). Tutkittavaksi ottamisen edellytyksenä on, että asiassa on turvaututtu kaikkiin tehokkaisiin kansallisiin oikeussuojakeinoihin (35 artikla). Valituksen käsitteleminen ihmisoikeustuomioistuimessa edellyttää siten sitä, että asia on aikaisemmin käsitelty loppuun kaikissa jäsenmaan tuomioistuimissa aina ylimpiä oikeusasteita myöten. Tämä tarkoittaa säännönmukaisten muutoksenhakuteiden käyttämistä, mutta ei yleensä edellytä ylimääräisten muutoksenhakukeinojen käyttämistä. Vain muodollinen kotimaiseen oikeuskeinoon turvautuminen ei ole riittävää 35 artiklan valossa, vaan valittajan on kotimaisessa prosessissa vaadittava muutosta juuri niihin ongelmiin, joiden katsotaan merkitsevän ihmisoikeussopimuksen loukkausta. Käsitteilyn edellytyksenä on myös, että valitus on tehty kuuden kuukauden kuluessa lopullisesta kansallisesta päätöksestä.

Ihmisoikeustuomioistuin käsittelee lainkäyttöasioita kolmesta tuomarista koostuvissa komiteoissa, seitsemästä tuomarista koostuvissa jaostoissa ja seitsemästätoista tuomarista koostuvassa suuressa jaostossa. Peruskokoonpano on seitsenjäseninen jaosto (27 artikla). Menettely on lähtökohtaisesti julkista niin asiakirjojen kuin suullisten käsittelyidenkin osalta (40 artikla). Ensi vaiheessa menettelyssä alustavasti tarkistetaan, onko asia laadultaan ihmisoikeustuomioistuimen toimivaltaan kuuluva ja täyttääkö valituskirjelmä valitukselle asetetut vaatimukset. Tämän jälkeen ratkaistaan kysymys, täyttääkö valitus tutkittavaksi ottamisen edellytykset. Sen jälkeen kun valitus on päätetty ottaa tutkittavaksi, ihmisoikeustuomioistuin pyrkii saamaan asiassa aikaan sovintoratkaisun (38 artikla). Asiassa, jossa sovintoa ei saada aikaan, käsittelyä jatketaan lopullisen tuomion antamista silmällä pitäen joko pelkästään kirjallisessa menettelyssä tai järjestämällä myös suullinen käsittely.

Ihmisoikeustuomioistuin on ottanut vuosittain tutkittavakseen muutamia Suomea koskevia valituksia. Suomea koskevia tuomioita ei annettu vuonna 1999 yhtään. Sen sijaan vuonna 2000 niitä annettiin viisi, vuonna 2001 neljä ja vuonna 2002 viisi. Suomea koskevia valituskirjelmia tuomioistuimelle toimitettiin vastaavina vuosina 175, 172, 194 ja 222. Asukaslukuun suhteutettuna Suomea koskevien valitusten määrä on kaikkien ihmisoikeussopimukseen liittyneiden maiden keskiarvoa.

Jos ihmisoikeustuomioistuin katsoo, että ihmisoikeussopimusta on rikottu, se voi rikkomuksen toteamisen lisäksi velvoittaa sopimusta rikkoneen jäsenvaltion suorittamaan loukatulle osapuolelle kohtuullisen hyvityksen (41 artikla) ja korvausta tämän oikeudenkäyntikuluista. Sen sijaan ihmisoikeustuomioistuin ei voi velvoittaa jäsenmaata lainuudistuksin tai muuten varmistamaan, että vastaavanlaisia loukkauksia ei tapahdu tulevaisuudessa. Monessa tapauksessa kysymys lainmuutosten välttämättömyydestä nousee kuitenkin jäsenmaassa esille ihmisoikeustuomioistuimen tuomion johdosta osoittaessaan esimerkiksi, että jäsenmaan lainsäädäntö normaalisti sovellettuina johtaa automaattisesti sopimusrikkomukseen. Ihmisoikeustuomioistuin ei myöskään voi muuttaa tai kumota valtiosisäisiä päätöksiä, vaan ne jäävät edelleen lainvoimaisiksi. Suomessa korkein oikeus on ratkaisullaan KKO 1995:95 ja KKO 1998:33 kuitenkin linjannut, että ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu voi olla perusteena ylimääräisen muutoksen-

hakemuksen menestymiselle. Ministerineuvosto on sittemmin antanut asiasta myös suosituksen (Recommendation No. R (2000) 2 of the Committee of Ministers to member states on the re-examination or reopening of certain cases at domestic level following judgments of the European Court of Human Rights).

3. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin

Euroopan yhteisön oikeus ei säätele tarkemmin kansallista tuomioistuinlaitosta eikä oikeusturvajärjestelmää yleisemminkään. Jäsenvaltion oikeusjärjestelmän on kuitenkin täytettävä oikeusvaltion keskeiset vaatimukset. Pääsääntönä on kansallinen autonomia. Kuitenkin EU:n lainsäätäjä voi säätää oikeusturvakeinoista tietyllä alalla, kuten se on tehnyt esimerkiksi naisten ja miesten tasa-arvon (direktiivi 76/207) ja julkisten hankintojen (direktiivi 89/665) osalta. Lisäksi EY-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kansalliset menettelysäännökset eivät saa olla EY-oikeuden alalla epäedullisempia kuin ne, jotka koskevat samankaltaisia jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen perustuvia vaatimuksia (vastaavuusperiaate) eivätkä ne myöskään saa olla sellaisia, että yhteisön oikeudessa vahvistettujen oikeuksien käyttäminen on käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa (tehokkuusperiaate). Tehokkuusvaatimus edellyttää sitä, että kansallinen tuomioistuin voi antaa riittävää väliaikaista oikeusturvaa. Tehokkuusvaatimus on avannut EY-tuomioistuimelle mahdollisuuden asettaa tarvittaessa kansallisille prosessijärjestelmille yhä yksityiskohtaisempia vaatimuksia.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin (EY-tuomioistuin) on perustettu vuonna 1952 ja sen toimipaikka on Luxemburgissa. Yhteisöjen tuomioistuimeen syntyneen jutturuuhkan vuoksi perustettiin vuonna 1988 sen yhteyteen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin, joka käsittelee itsenäisenä lainkäyttöelimenä eräät asiaryhmät.

EY-tuomioistuimen tehtävänä on EY:n perustamissopimuksen 220 artiklan mukaan varmistaa, että Euroopan yhteisön perustamissopimusta sovellettaessa ja tulkittaessa noudatetaan lakia. Yhteisöjen tuomioistuimella ei ole yleistä toimivaltaa, vaan sen tulee toimia sille perustamissopimuksessa annettujen toimivaltuuksien rajoissa.

Yhteisöjen tuomioistuimessa voidaan käsitellä:

- 1) jäsenyysvelvoitteiden noudattamista jättämistä koskeva kanne jäsenvaltiota vastaan,
- 2) kumoamiskanne, jossa vaaditaan yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan yhteisön lainsäädäntötoimi kokonaan tai osittain,
- 3) laiminlyöntikanne, jossa tutkitaan onko lainmukaista, että jokin yhteisön toimielimistä ei ole ryhtynyt tiettyihin toimenpiteisiin,
- 4) vahingonkorvauskanne, jossa on kysymys Euroopan yhteisön vastuusta sen toimielinten ja virkamiesten virantoimituksessa aiheuttamista vahingoista,
- 5) muutoksenhaku yhteisöjen ensimmäisen asteen tuomioistuimen päätökseen oikeuskysymyksen osalta.

Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin käyttää tuomiovaltaansa ennakkoratkaisumenettelyssä. Asioissa, joissa joudutaan soveltamaan yhteisön oikeutta ja joissa ilmenee epävarmuutta sen tulkinnasta tai pätevydestä, kansalliset tuomioistuimet voivat pyytää ja ovat joissakin tapauksissa velvollisia pyytämään yhteisöjen tuomioistuimelta ennakkoratkaisua. Yhteisöjen tuomioistuimen ennakkoratkaisu sitoo kansallista

tuomioistuinta, jolle ratkaisu on osoitettu, soveltamaan kyseisessä tuomioistuimessa vireillä olevaan riitaan oikeusnormia sellaisena kuin yhteisöjen tuomioistuin on sitä tulkinnut.

Kotimaisen tuomioistuinlaitoksen kannalta ennakkoratkaisumenettely on huomattava ja käytännössäkin merkitystä saanut mekanismi. Toisaalta kotimaiset tuomioistuimet ovat suoraan myös Euroopan yhteisön tuomioistuihin, koska niillä on toimivalta tutkia yhteisön oikeuden hallinnollista toimeenpanoa, joka on pääasiallisesti annettu jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten tehtäväksi ja koska useissa perustamissopimusten määräyksissä ja johdetun oikeuden (asetukset, direktiivit, päätökset) säännöksissä jäsenvaltioiden kansalaisille luodaan välittömiä oikeuksia, joita kansallisten tuomioistuinten on suojattava.

Yhteisöjen tuomioistuimessa on viisitoista tuomaria ja kahdeksan julkisasiamiestä. Tuomarit ja julkisasiamiehet nimitetään jäsenvaltioiden hallitusten yhteisellä sopimuksella kuudeksi vuodeksi kerrallaan. Tuomarit valitsevat keskuudestaan tuomioistuimen presidentin kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Julkisasiamiehiltä vaaditaan samaa pätevyyttä kuin tuomareiltakin, vaikka he eivät olekaan tuomareita. Julkisasiamiesten tehtävänä on avustaa tuomioistuinta sen työssä antamalla julkinen lausunto, ratkaisuehdotus, yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltävinä olevista asioista. Yhteisöjen tuomioistuin ratkaisee asioita täysistunnossa, ja kolmen, viiden tai seitsemän jäsenen jaostoissa. Menettelyssä on sekä kirjallinen että suullinen vaihe. Julkisasiamies esittää perustellun kirjallisen ratkaisuehdotuksensa muutaman kuukauden kuluttua suullisen käsittelyn päivästä.

Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toimii Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen yhteydessä. Sen toimivaltaan kuuluu ensimmäisenä oikeusasteena käsitellä erityisesti luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden nostamia kanteita. Tuomioistuimessa toimii 15 tuomaria. Julkisasiamiehiä tuomioistuimessa ei säännönmukaisesti ole, mutta sellainen voidaan kuitenkin nimetä tarvittaessa. Menettely ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa muistuttaa pitkälti menettelyä yhteisöjen tuomioistuimessa kirjallisine ja suullisine vaiheineen. Asioita voidaan ratkaista niiden laadusta riippuen täysistunnossa, kolmen tai viiden tuomarin jaostossa sekä yhden tuomarin kokoonpanossa.

Heinäkuussa 2003 luovutettuun ehdotukseen sopimukseksi Euroopan perustuslaista sisältyy toimitelmia koskevia määräyksiä. Ehdotuksen 28 artikla koskee unionin tuomioistuinta. Unionin tuomioistuimeen kuuluisivat Euroopan tuomioistuin, yleisen oikeusasteen tuomioistuin ja erityistuomioistuimia. Ehdotuksen mukaan unionin tuomioistuin

- tekisi ratkaisun jäsenvaltion, toimitelimen taikka luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön nostamista kanteista,
- antaisi ennakkoratkaisun kansallisten tuomioistuinten pyynnöstä unionin oikeuden tulkinnasta tai toimitelinten antamien säädösten pätevyydestä;
- tekisi ratkaisun perustuslaissa määrättyissä muissa tapauksissa.

4. Kansainvälinen rikostuomioistuin

Kansainvälinen rikostuomioistuin (ICC) on maailman ensimmäinen pysyvä tuomioistuin, joka käsittelee sotarikoksia, kansanmurhia ja rikoksia ihmisyyttä vastaan.⁹ Haagissa sijaitseva tuomioistuin aloitti työnsä heinäkuussa 2002. Kysymys kansainvälisen rikostuomioistuimen perustamisesta oli ollut ensimmäisen kerran esillä YK:ssa jo runsaat 50 vuotta aikaisemmin, kun YK:n yleiskokous oli kehottanut 9.12.1948 hyväksymässään päätöslauselmassa 260 YK:n kansainvälisen oikeuden toimikuntaa (ILC) selvittämään, olisiko sellaisen kansainvälisen oikeudellisen elimen perustaminen toivottavaa ja mahdollista, jolla olisi valtuudet nostaa syyte kansanmurhasta ja rikoksista ihmisyyttä vastaan. Sopimus kansainvälisen rikostuomioistuimen perustamisesta viimeisteltiin ja hyväksyttiin kuitenkin vasta Roomassa vuoden 1998 kesä-heinäkuussa pidetyssä konferenssissa, kun perustavan sopimuksen allekirjoitti 120 maata.

Riippumattomaksi toimielimeksi perustettu kansainvälinen rikostuomioistuin voi käsitellä sen toimivaltaan kuuluvia rikoksia ilman YK:n turvallisuusneuvoston antamaa erityisvaltuutusta. Kansainvälisen rikostuomioistuimen toimivalta ja tehtävä on tarkkaan määritelty sen perussäännössä. Kansainvälisellä rikostuomioistuimella on valtuudet nostaa syyte sotarikoksista, rikoksista ihmisyyttä vastaan ja kansanmurhasta. Perussäännön ratifioineet maat sitoutuvat itse ryhtymään oikeudellisiin toimenpiteisiin niitä henkilöitä vastaa, joita syytetään näistä rikoksista tai luovuttamaan heidät tuomioistuimelle. Rikos otetaan käsiteltäväksi vain, jos kansallinen tuomioistuin ei siihen kykene tai ole halukas. Kansainvälisellä rikostuomioistuimella on toimivalta, jos yksi tai useampi asianosainen on sopimusvaltio, syytetty on sopimusvaltion kansalainen, rikos on tehty sopimusvaltion alueella tai valtio, joka ei ole liittynyt sopimukseen on erikseen hyväksynyt tuomioistuimen toimivallan suhteessa rikokseen, joka on tehty sen alueella tai sen kansalaisen toimesta. Kansainvälisen rikostuomioistuimen toimivalta ei kuitenkaan korvaa kansallisten tuomioistuinten toimivaltaa.

Kansainväliseen rikostuomioistuimeen valitaan yksi pääsyyttäjä ja 18 tuomaria. Tuomareiden toimikausi on yhdeksän vuotta ja heidät nimittää rikostuomioistuimen yleiskokous, johon kaikki sopimusvaltiot voivat osallistua.

⁹ YK:n turvallisuusneuvoston Ruandan ja Jugoslavian alueen tapahtumien jälkeiseen tilanteeseen perustamat kaksi rikostuomioistuinta poikkeavat ICC:stä siinä, että niillä on tarkat aikaan ja paikkaan sidotut toimivaltuudet.

IV Vaihtoehtoisia riidanratkaisujärjestelmiä

1. Yleistä

Tässä liitteen pääjaksossa kuvataan muita konfliktinratkaisun muotoja kuin tuomitsemista. Tällaisia ovat neuvontapalvelut, tuomioistuinten ulkopuoliset sovittelujärjestelmät, erilaiset lautakunnat, yleinen laillisuusvalvonta sekä asiamiesjärjestelmä, välimiesmenettely ja rikosasioiden vaihtoehtoinen ratkaiseminen. Tuomioistuintyyppisiä lautakuntia on käsitelty edellä liitteen pääjaksossa II.

2. Oikeudelliset neuvontapalvelut

Suomessa viranomaisilla on yleinen velvollisuus neuvoa kansalaisia asioiden hoitamisessa. *Hallintoviranomaisten* on hallintomenettelylain (598/1982) 4 §:n mukaan tarpeen mukaan annettava asianosaiselle ja muullekin henkilölle neuvoja siitä, miten asianomaisen viranomaisen toimialaan kuuluva asia pannaan vireille ja miten asiaa käsiteltäessä on meneteltävä. Neuvontavelvollisuus koskee menettelyyn liittyvää neuvontaa, jolla tarkoitetaan neuvojen antamista asian vireillepanon muodollisista seikoista sekä niistä toimista, joita asianosaiselta vaaditaan käsitelyn aikana.

Hallituksen esityksessä hallintolaiksi (HE 72/2002 vp.) ehdotettiin, että viranomaiselle asetettaisiin jossain määrin nykyistä laajempi velvollisuus antaa asiakkailleen neuvontaa. Säännös hallintoasian hoitamiseen liittyvästä neuvonnasta ilmentäisi lähinnä vaatimusta menettelyllisestä neuvontavelvollisuudesta. Lisäksi viranomaisella olisi yleinen velvollisuus vastata asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin sekä opastaa asiakas tarvittaessa toimivaltaiseen viranomaiseen. Ehdotuksen taustalla ovat etenkin hyvään hallintotapaan liittyvät tulkinnat neuvontavelvollisuudesta.

Hallintomenettelylain korvaava hallintolaki (434/2003) tulee voimaan vuoden 2004 alussa. Hallintolain 7 § koskee palveluperiaatetta ja palvelun asianmukaisuutta. Neuvontaa koskee hallintolain 8 §. Sen mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta. Jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, sen on pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen.

Neuvontavelvollisuus keskittyi aluksi lähinnä menettelyneuvontaan, mutta nyttemmin se hyvän hallinnon perusoikeussäännöksen tukemana ilmentää yleisemmin palveluperiaatetta. Neuvonnan keinot ovat laajentuneet siten, että hallintoviranomaiset antavat neuvoja oman toimialansa kysymyksissä myös internetissä. Eräille viranomaisille on säädetty omalla toimialallaan erityinen neuvontavelvollisuus. Tällaisia ovat esimerkiksi rakennusvalvonta- ja veroviranomaiset.

Lääninhallituksilla on myös neuvontapalveluita. Lääninhallituksen oikeushallinto-osaston lakimiehet antavat ohjausta ja neuvontaa oikeus- ja yleishallintoon kuuluvissa asioissa. Myös siviilioikeudellisissa asioissa annetaan neuvontaa tai ohjataan henkilöt kääntymään oikean tahon puoleen.

Oikeusaputoimistot siirtyivät vuonna 1998 kunnilta valtiolle. Suomessa on 68 oikeusaputoimistoa ja niillä on yhteensä 15 sivutoimistoa sekä 115 sivuvastaanottoa. Yleiseen oikeusapuun kuuluu muun muassa oikeudellinen neuvonta. Ulkomailla hoidettavissa asioissa yleinen oikeusapu kattaa yleisen oikeudellisen neuvonnan.

Oikeusaputoimistojen kehittämistyöryhmä on vuoden 2002 alussa ehdottanut, että oikeusaputoimistoissa tulisi kokeilla puhelinneuvonnan laajentamista. Työryhmä on laatinut valtion oikeusaputoimistoille toimintastrategian, jonka mukaisesti oikeusaputoimistojen palveluja kehitetään lähivuosina. Kokeilua, jossa oikeudellista neuvontaa annetaan puhelimitse, laajennettaisiin ja kokemusten perusteella selvitetäisiin mahdollisuuksia järjestää valtakunnallista puhelinneuvontaa. Työryhmän mukaan asiakaspalvelun kehittämiseksi olisi mahdollista aloittaa myös kiirepäivystys lähinnä suuremmissa oikeusaputoimistoissa.

Kunnallisten kuluttajaneuvojien toimintaa koskee laki kuluttajaneuvonnan järjestämisestä kunnassa (72/1992). Sen mukaan kuluttajaneuvonnassa annetaan yleistä valistusta ja henkilökohtaista neuvontaa. Lisäksi kuluttajaa avustetaan yksittäisessä elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan välisessä ristiriitatilanteessa selvittämällä asiaa ja pyrkimällä sovintoratkaisuun sekä ohjataan kuluttaja tarvittaessa oikeaan oikeussuojaelimeen. Kuluttajaneuvonnan sovittelutoimintaan tulee vuosittain noin 65 000 valitusta, joista sovittelutoiminnassa saadaan ratkaistua noin kaksi kolmasosaa.

Kunnallisten kuluttajaneuvojien toiminta liittyy Suomen sisällä tapahtuvaan tavaroiden tai palveluiden ostamiseen. Kuluttajaneuvonnan alalla toimii lisäksi *EU-kuluttajaneuvonta*. Sen tehtävänä on muun muassa antaa tietoa tavaroiden ja palvelusten kauppaan sovellettavasta lainsäädännöstä. Toimisto tarjoaa myös pyynnöstä apua kuluttajille, joilla on tuotteen tai palvelun ostoon liittyviä ongelmia. Lisäksi toimisto auttaa kuluttajaa ryhtymään tarpeellisiin toimenpiteisiin ylikansallisissa kuluttajariidoissa.

Talous- ja velkaneuvonta on kuntien toimintaa. Se perustuu lakiin talous- ja velkaneuvonnasta (713/2000). Suurimmilla paikkakunnilla on saatavissa myös yksityistä velkaneuvontaa. Kunnallinen *talous- ja velkaneuvoja* auttaa sovintoesityksen laatimisessa, on tarvittaessa mukana sovintoneuvottelussa, auttaa velkajärjestelyhakemuksen ja maksuohjelman laadinnassa tai tarkastamisessa sekä kertoo tarvittaessa muista tukipalveluista. Myös takaaja voi ottaa yhteyttä talous- ja velkaneuvojaan.

Sosiaalitoimen alalla on vuoden 2001 alusta tullut voimaan laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000), joka sisältää muun muassa asiakkaan oikeusturvaan liittyvät keskeiset oikeudelliset periaatteet. Laki velvoittaa kuntia nimeämään *sosiaaliasiamiehen*. Sosiaaliasiamiehen tehtävänä on neuvoa sosiaalihuoltoon liittyvissä asioissa, tiedottaa asiakkaiden oikeuksista sekä avustaa asiakkaita muistutuksen tekemisessä.

Laki potilaan oikeuksista (785/1992) edellyttää, että jokaiseen terveydenhuollon toimintayksikköön nimitään *potilasasiamies*. Potilasasiamies avustaa potilasta muistutuksen tekemisessä sekä auttaa panemaan vireille potilasvahinko-, vahingonkorvaus-, syyte- tai kurinpitoasian. Asiamies myös tiedottaa potilaan asemasta ja oikeuksista.

Suomen Asianajajaliitto järjestää asianajajapäivystystä, jossa asianajajat antavat maksutta oikeudellista neuvontaa. Myös VerkkoAsianajajapalvelun kautta voi kysyä neuvoa yksittäiseen oikeudelliseen kysymykseen. Suomen Asianajajaliiton neuvontapalvelu on suunnattu yleisesti ihmisille ja tavallisimmin neuvonta onkin koskenut arkisia oikeusongelmia kuten asumista, perhettä perintöä ja omaisuutta. Jo ensimmäisenä kokeiluvuonna 1997-1998 neuvoja annettiin yli 2 000 tapauksessa ja noin puolet tapauksista ohjattiin jonkinlaiseen jatkotoimenpiteeseen.

Ammattiliitoilla on neuvontapalveluja ja ne tarjoavat oikeudellista apua. Oikeudellisiin palveluihin sisältyy myös avustamista työoikeudellisia kysymyksiä koskevissa oikeudenkäynneissä. Oikeudenkäynnit voivat liittyä esimerkiksi vahingonkorvauksiin, työturvallisuuteen, työriitoihin taikka sosiaalivakuutusasioihin. Ammattiliitot tarjoavat jäsenilleen myös oikeusapua, joka kattaa asian hoitamiseen liittyviä kuluja.

Takuu-Säätiöllä on neuvonta- ja tiedotuspalveluita maksuvaikeuksissa oleville asiakkaille. Neuvoja annetaan suhteellisen paljon. Esimerkiksi vuonna 2001 valtakunnallisessa puhelinneuvonnassa annettiin neuvoja lähes 3 000 asiakkaalle. Tavallisimmin kyse oli kulutusluottoon tai asunovelkaan liittyvistä ongelmista ja niihin liittyvästä neuvonnasta.

Myös seurakuntien *diakoniatoimistot* auttavat velkaongelmissa. Kuluttaja-asioissa antaa neuvontaa muun muassa *Suomen kuluttajaliitto ry* sekä *Kuluttajien vakuutustoimisto*. Asumiseen liittyviä järjestöjä ovat *Vuokralaisten keskusliitto* ja *Asukasliitto*, joilla molemmilla on neuvontapalveluja. Myös *Kiinteistöliitto* tarjoaa oikeudellisia palveluita omalla alallaan.

Veronmaksajain Keskusliitolla on neuvontapalveluja verotukseen liittyvissä asioissa. He antavat ilmaista oikeudellista neuvontaa asiakkailleen ja maksua vastaan muille. *Pankkialan Asiakasneuvontatoimisto* on kuluttajia ja pienyrityksiä varten luotu neuvontaa antava toimielin. Toimisto pyrkii sovintoratkaisuun pankin ja asiakkaan välisissä kiistoissa ja jos sovintoa ei saavuteta, neuvoo asian viemisessä eteenpäin. *Mannerheimin lastensuojeluliiton lapsiasiamies* antaa neuvontaa ja oikeudellista apua lasten oikeusturvaan liittyvissä asioissa. *Pakolaisneuvonta r.y.* antaa oikeudellista apua ja neuvontaa turvapaikanhakijoille, pakolaisille ja muille ulkomaalaisille. Myös rikosten uhreille on neuvontapalveluja kuten rikosuhripäivystys.

Tietyn ryhmän piirissä voidaan tarjota neuvontaa, joka kattaa useita tuon ryhmän jäsenille tyypillisiä oikeudellisia ongelmia. Tällaista on esimerkiksi ylioppilaskuntien ja opiskelijajärjestöjen opiskelijoille tarjoamat neuvontapalvelut, jotka voivat kattaa muun muassa neuvontaa taloudellisissa ja lainopillisissa asioissa sekä opiskelijan oikeusturvakysymyksissä. Muutenkin neuvontapalveluita voidaan kohdentaa tietyn aihealueen lisäksi myös tietylle ryhmälle. Esimerkkinä voidaan mainita Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus R (90) 7, jonka aiheena on Euroopan nuorille annettava tiedotus ja neuvonta. Suositus ei sinänsä koske oikeudellista neuvontaa, mutta

suosituksen mukaan hallitusten tulee muun muassa antaa nuorille tietoja ja neuvontaa heidän omien välittömien pyyntöjensä ja erityistarpeittensa mukaisesti.

Myös monien valtuutettujen ja valtakunnallisten asiamiesten tehtäviin kuuluu neuvontaa. Näitä käsitellään myöhemmin jaksossa ”Yleinen laillisuusvalvonta sekä valtuutetut ja asiamiehet”.

3. Tuomioistuinten ulkopuoliset sovittelujärjestelmät

3.1. Kansainvälisiä suosituksia sovittelusta

Sovittelusta eri tyyppisissä asioissa on annettu kansainvälisiä suosituksia. Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus (R (98) 1 koskee perheasioiden sovittelua (Council of Europe, Recommendation No. R (98) 1 of the Committee of Ministers on family mediation). Suosituksen tarkoittama perheasioiden sovittelu voi koskea kaikkia perheenjäsenten välisiä konflikteja. Käsite kattaa siis muitakin kuin avioeroon liittyviä kysymyksiä. Myös perhe ymmärretään laajasti. Valtioiden tulisi luoda sovittelujärjestelmä, jossa sovittelijoiden riittävä pätevyys voidaan varmistaa. Sovittelu sinänsä voidaan järjestää julkisena tai yksityisenä palveluna. Sovittelun tulisi lähtökohtaisesti olla vapaaehtoista. Suosituksessa käsitellään vielä muun muassa sovittelumenettelyä, sovittelujen sopimusten asemaa, sovittelun suhdetta oikeuskäsittelyyn, sovittelun edistämistä ja sovitteluun pääsyä. Valtion tulee huolehtia siitä, että tuomioistuin tai muu viranomainen voi puolisoitten pyynnöstä vahvistaa syntyneet sopimukset ja sopimusten täytäntöönpanoa varten tulee olla oma järjestelmä. Sovittelun tulee olla irrallaan tuomioistuinkäsittelystä. Sitä tulee olla saatavilla ennen tuomioistuinkäsittelyä, sen aikana ja sen jälkeen. Kun sovittelu tapahtuu tuomioistuinkäsittelyn aikana, käsittely tulisi voida keskeyttää sovittelun ajaksi.

Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus R (99) 19 koskee sovittelua rikosasioissa (Council of Europe, Recommendation No. R (99) 19 of the Committee of Ministers concerning mediation in penal matters). Suosituksessa korostetaan sovittelun vapaaehtoisuutta sekä sitä, että osapuolet ymmärtävät menettelyn merkityksen. Sovittelupalvelujen tulee olla riittävästi irrallaan rikosoikeusjärjestelmästä. Sovittelussa on otettava huomioon perustuvaa laatua olevat menettelylliset oikeusturvatakeet. Ratkaisun tekeminen rikosasian siirtämisestä sovitteluun tulee varata rikosoikeudellisille viranomaisille. Soviteltuun sopimukseen perustuvat päätökset syyttämättä jättämisestä tulee rinnastaa tuomioihin, ja niiden tulee estää syyttäminen samojen tosiseikkojen perusteella (*ne bis in idem*).

Sovittelua hallinnossa koskee puolestaan Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus vuodelta 2001 (Council of Europe, Recommendation Rec (2001) 9 of the Committee of Ministers on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties). Suosituksessa on katsottu, että sopivissa asioissa hallinnolliset riidat tulisi voida ratkaista 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 tarkistusta,

sovittelua, välittämistä, neuvoteltua sovintoa ja välimiesmenettelyä. Vaihtoehtoisille menettelymuodoille nähdään olevan käyttöalaa rahallisten vaatimusten kohdalla. Joitakin menettelymuotoja voitaisiin käyttää pakollisena esivaiheena tuomioistuimenmenettelylle ja joitakin voitaisiin käyttää tuomioistuimenmenettelyn aikana, mahdollisesti tuomarin suosituksesta. Välimiesmenettelyn tulisi periaatteessa olla vaihtoehtoinen tuomioistuimenmenettelylle.

Riita-asioiden sovittelusta Euroopan neuvoston ministerikomitea on antanut suosituksen syyskuussa 2002 (Council of Europe, Recommendation No. Rec (2002) 10 of the Committee of Ministers on mediation in civil matters). Suosituksen mukaan sovittelua riita-asioissa tulisi helpottaa aina kun se on sopivaa. Siviiliasiat kattavat yksityisoikeudelliset oikeudet ja velvollisuudet, kuten kuluttaja-asiat ja työoikeudelliset asiat. Hallinnolliset ja rikosoikeudelliset asiat eivät kuulu tämän määritelmän piiriin. Suosituksen mukaan valtiot voivat järjestää siviiliasioiden sovittelun tarkoituksenmukaiseksi katsomallaan tavalla, joko julkisen tai yksityisen sektorin toimintana. Sovittelu voi tapahtua joko oikeudenkäynnin aikana tai sen ulkopuolella. Vaikka osapuolet turvautuisivat sovitteluun, heillä on oltava pääsy tuomioistuimeen, koska se on perimmäinen tae osapuolten oikeuksien turvaamiseen. Sovittelu on erityisen hyödyllistä silloin, kun tuomioistuinkäsittely olisi siihen verrattuna epätarkoituksenmukainen, erityisesti ottaen huomioon oikeudenkäyntikulut ja menettelyn muodollisuus tai milloin on tarve säilyttää vuoropuhelu tai yhteys osapuolten välillä. Suosituksessa käsitellään myös sovittelun kustannuksia, sovittelumenettelyä, sovittelijoiden koulutusta ja vastuuta sekä sovittelussa saavutettuja tuloksia. Sovittelun päätteeksi on yleensä laadittava kirjallinen asiakirja. Lisäksi suosituksessa käsitellään sovittelusta koottavaa tietoa sekä sovittelusta annettavaa informaatiota ja neuvontaa.

EU:n komission suosituksen, joka koskee tuomioistuinten ulkopuolisia kuluttajariitoja käsitteleviä toimielimiä (98/257/ETY), tarkoituksena on varmistaa, että osapuolille annetaan vähimmäistakeet menettelyjen riippumattomuudesta, avoimuudesta, tehokkuudesta ja oikeudenmukaisuudesta. Jos päätöksen tekee kollegiaalinen toimielin, sen riippumattomuus voidaan turvata esimerkiksi siten, että kuluttajilla ja ammattilaisilla on toimielimessä yhtä suuri edustus. Komissiolle on ilmoitettu Suomen osalta kaksi suosituksen tarkoittamaa toimielintä: kuluttajavalituslautakunta ja vakuutuslautakunta. Komissio on antanut vielä toisen suosituksen, joka koskee kuluttajariitojen ratkaisemista tuomioistuinten ulkopuolella (2001/310/ETY). Uusi suositus ei syrjäytä aikaisempaa suositusta, vaan täydentää sitä. Komissio on käsitellyt vielä erikseen sähköiseen kauppaan liittyvää kuluttajansuojaa.

EU:n komissiossa on valmistunut 19.4.2002 vihreä kirja vaihtoehtoisista riidanratkaisumenettelyistä siviili- ja kauppaoikeudellisissa asioissa (Green Book on Mediation). Vihreän kirjan laatimisen taustalla on kolme syytä. Ensinnäkin on havaittu, että vaihtoehtoisten menettelyjen (ADR-menettelyjen) suosio on lisääntynyt käytännössä. Toiseksi jäsenvaltiot ovat kiinnittäneet ADR-menettelyihin erityistä huomiota muun muassa laatimalla niihin liittyvää lainsäädäntöä. Kolmanneksi Euroopan unionin toimielimet ovat todenneet useaan kertaan, että ADR-menettelyt ovat yksi ensisijaisista poliittisista tavoitteista, jonka käyttöä halutaan edistää ja jonka kehittämistä varten halutaan luoda mahdollisimman suotuisat olosuhteet menettelyjen laadun varmistamiseksi. Vihreässä kirjassa esitellään ADR-menettelyjen osalta yhteisön piirissä tähän asti tehty työ sekä useita kysymyksiä, jotka käsittelevät ADR-menettelyjen laadun varmistamista. Näitä kysymyksiä ovat esimerkiksi ADR-menettelyjen vaikutus

vanhentumisaikoihin, ADR-menettelyjen laatua koskevat vähimmäisvaatimukset, menettelyn luottamuksellisuus, sovittelijoiden asema sekä koulutus.

Vihreän kirjan tavoitteena oli aloittaa laajamittainen kuuleminen eräistä oikeudellisista kysymyksistä, jotka koskevat riidanratkaisumenettelyjä siviili- ja kauppaoikeuden alalla. Vihreään kirjaan saatujen vastausten ja yleisten kommenttien pohjalta määritellään, millä tavoin komission tulisi toimia ADR-menettelyjen suosion edistämiseksi. Ratkaistavaksi tulee esimerkiksi kysymys, laaditaanko ADR-menettelyjä koskevat yhteiset säännöt yhteisön tasolla vai ei.

UNCITRAL (United Nations Commission on International Trade Law) on julkaissut sovittelua koskevat säännöt (1980 Conciliation Rules). Järjestö on myös julkaissut mallilain kansainvälisestä kaupallisesta sovittelusta (the UNCITRAL Model Law on International Commercial Conciliation).

3.2. Sovittelujärjestelmiä

Perheasioiden sovittelun organisoinnista koko valtakunnan tasolla vastaa sosiaali- ja terveysministeriö ja sovittelun yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluu lääninhallituksille. Sosiaali- ja terveysministeriö 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.

Valtaosa avioeroon liittyvistä konflikteista ratkaistaan Suomessa sovinnolla tuomioistuinten ulkopuolella. Lisäksi sopimuksia tehdään tuomioistuinmenettelyssä. Esimerkiksi lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevia sopimuksia vahvistettiin sosiaalilautakunnissa vuonna 1998 lähes 35 000 ja tuomioistuimessa vain muutamia tuhansia. Vastaavasti sosiaalilautakunnissa vahvistettiin yli 30 000 elatusapupäätöstä vuonna 1998 ja tuomioistuimissa niitä käsiteltiin noin 800.

Varsinaisella perheasioiden sovittelulla tarkoitetaan avioliittolain 5 luvun (411/1987) mukaista sovittelua. Avioliittolain 20 §:n säännöksen mukaan perheessä esiintyvät ristiriidat ja oikeudelliset asiat on pyrittävä ensi sijassa selvittämään asianosaisten välisissä neuvotteluissa ja ratkaisemaan sopimuksella. Tässä tarkoituksessa perheasioiden sovittelijat antavat pyynnöstä apua ja tukea silloin, kun perheessä esiintyy ristiriitoja. Tämä koskee myös tilanteita, jolloin lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun päätöksen tai sopimuksen noudattamisessa ilmenee ristiriitoja. Sovittelijan tehtävänä on pyrkiä aikaansaamaan luottamuksellinen ja avoin keskustelu perheenjäsenten välillä. Hänen on pyrittävä aikaansaamaan yhteisymmärrys siitä, miten perheessä esiintyvät ristiriidat voidaan ratkaista kaikkien asianosaisten kannalta parhaalla mahdollisella tavalla.

Lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annettuun lakiin (361/1983) sisältyy säännöksiä perheoikeudellisesta sovintomenettelystä. Lähtökohtana on, että vanhemmat voivat sopia lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta (7 §). Sopimus lapsen huollosta ja

tapaamisoikeudesta on tehtävä kirjallisesti ja esitettävä vahvistettavaksi kunnan sosiaalilautakunnalle (8 §). Sosiaalilautakunnan on, harkitessaan voidaanko sopimus vahvistaa, otettava huomioon lapsen etu ja lapsen omat toivomukset. Käytännössä kuntien sosiaaliväestökäyttäjät sovittelevat monissa lähtökohtaisesti riitaisissa asioissa ja saavat vanhemmat sopimaan lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta.

Laissa on säännökset myös sen tilanteen varalta, että lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskeva asia etenee riitaisena tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tuomioistuimen on tällaisessa asiassa hankittava selvitys sen kunnan sosiaalilautakunnalta, missä lapsella, lapsen vanhemmilla, huoltajalla ja huoltajaksi esitetyllä on asuinpaikka. Jos sosiaalilautakunnan tekemän selvitystyön aikana käy ilmi, että asia on ratkaistavissa sopimuksella, on sosiaalilautakunnan autettava puolisoita sopimuksen laatimisessa ja muutoinkin pyrittävä etsimään sovintoratkaisua asianosaisten välillä (16 §). Myös laissa lapsen huollon ja tapaamisoikeuden täytäntöönpanosta on säännökset sovintomenettelystä (Laki lapsen huollon ja tapaamisoikeuden täytäntöönpanosta 619/1996 2 luku). Ennen täytäntöönpanoa tuomioistuimen on pääsääntöisesti määrättävä sovittelija tai poikkeuksellisesti useampi sovittelija etsimään asialle sovinnollista ratkaisua.

Lasten asemaan liittyvä sovittelu voi siis tapahtua joko kokonaan tuomioistuinmenettelyyn ulkopuolella, kuten valtaosassa tapauksia, tai se voi tapahtua tuomioistuinmenettelyyn kiinteästi liittyen ja tuomioistuimen pyynnöstä. Jälkimmäisessä tilanteessa sovittelijat raportoivat sovittelun tuloksesta tuomioistuimelle ja lapsen edun niin vaatiessa heidän on salassapitovelvollisuuden estämättä ilmoitettava tietonsa tuomioistuimelle. Esimerkiksi täytäntöönpanosovittelua koskee säännös, jonka mukaan jollei sovittelu ole johtanut tulokseen, kertomuksessa on puolueettomasti ja totuudenmukaisesti tuotava esiin seikat, joilla saattaa olla merkitystä asian ratkaisemisessa (laki lapsen huollon ja tapaamisoikeuden täytäntöönpanosta 8 § 2 mom.)

Elinkeinoelämän eri alojen riitojen ratkaisemiseksi elinkeinoelämällä on yksityisiä sovittelujärjestelmiä ja toimielimiä. Itsesääntelyn eduksi on mainittu muun muassa se, että se tukee yritysten sitoutumista itsearviointiin ja sääntelyn noudattamiseen, asiantuntemus, kustannustehokkuus, yksinkertaisuus, nopeus sekä julkisen käsittelyn välttäminen. Itsesääntelyn haittoina puolestaan on todettu yritysten riittämätön sitoutuminen toimintaan, puute toiminnan läpinäkyvyydessä, puolueettomuusaspekti sekä kuluttajien rajallinen mahdollisuus saattaa tapauksia käsiteltäväksi.

Itsesääntelystä on esimerkiksi sähköisen kaupan alalla todettu, että sähköisen kaupan kehitys on nopeaa, ja kehityksen edistämiseksi itsesääntely voi täydentää lainsäädäntöä. Itsesääntelyn avulla elinkeinoelämä saa mahdollisuuden ottaa aktiivisesti vastuuta kehityksestä. Itsesääntelyn ongelma on se, ettei sitä voi panna toimeen yhtä pakottavasti kuin lainsäädäntöä. Itsesääntelyn on havaittu saaneen yhä enemmän huomiota sekä julkisen sektorin että elinkeinoelämän piirissä.

3.3. Asianajajien sovintomenettelyt Euroopassa ja Suomessa

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 ammattialaksi, johon järjestetään omaa pätevöittävää koulutusta ja joka onnistuakseen vaatii sovitteluun erikoistumista. Tällä hetkellä keskustellaan siitä, tarvitaanko vaihtoehtoiselle sovintomenettelylle erillistä lainsäädäntöä, vai annetaanko sen toimia vapaiden kilpailuperiaatteiden mukaisesti. Esimerkiksi toiminnan luottamuksellisuus ja menettelyssä saavutetun sopimuksen joustava ja tehokas täytäntöönpano saattaisivat vaatia sääntelyä sekä kysymys siitä, miten ja millä edellytyksillä tuomioistuimet voivat ohjata riitapuolet sovintomenettelyyn. Tällä hetkellä sovintomenettelyä koskevaa lainsäädäntöä on Euroopan maissa vain vähän.

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.

Sovintomenettelysääntöjen mukaan sovintomenettelysopimuksella tarkoitetaan sopimusta, jolla osapuolet ovat sopineet sovinnolliseen ratkaisuun pyrkimisestä tietyn riitakysymyksen tai tietystä oikeussuhteesta vastaisuudessa syntyvien riitakysymysten osalta sovintomenettelyssä. Sovintomenettely voidaan aloittaa ilmoittamalla tästä kirjallisesti Suomen asianajajaliiton alaisuudessa toimivalle sovintomenettelylautakunnalle. Sääntöjen lähtökohtana on, että asianosaiset sopivat yhteisesti sovittelijana toimivasta asianajajasta. Sovintomenettelylautakunta pitää luetteloa asianajajista, jotka ovat suorittaneet Suomen Asianajajaliiton sovittelijakoulutuksen ja lautakunta voi osapuolten pyynnöstä tehdä ehdotuksen sovittelijana toimivaksi asianajajaksi. Loppuvuonna 2003 Suomen Asianajajaliiton sovittelijalistalla oli yli 220 sovittelijaa.

Sovintomenettelyssä puolueeton sovittelija avustaa osapuolia löytämään erimielisyyteensä sovintoratkaisun. Menettely on siten sovintoon tähtäävää neuvottelemista puolueettoman kolmannen tahon avustuksella. Sovintomenettely perustuu vapaaehtoisuuteen ja luottamuksellisuuteen. Sovittelija ei voi antaa osapuolia sitovia määräyksiä tai ratkaisuja. Hänen tehtäviinsä ei kuulu myöskään oikeudellisten neuvojen antaminen osapuolille. Sovintomenettelyä voidaan käyttää ainoastaan sellaisissa asioissa, joissa sovinto on sallittu (dispositiiviset asiat), eli käyttöalaltaan se vastaa välimiesmenettelyä. Sovintomenettelyn osapuolet sitoutuvat noudattamaan Suomen Asianajajaliiton sovintomenettelysääntöjä. Menettelyn kulkua ei ole kuitenkaan säännelty yksityiskohtaisesti, vaan se voidaan järjestää kunkin tilanteen olosuhteiden edellyttämällä tavalla.

4. Lautakuntia

4.1. Yleistä

Yksilöiden, yritysten ja julkisyhteisön välisiä erimielisyyksien käsittelemistä varten on useita erilaisia lautakuntia. Jotkut lautakunnista ovat syntyneet elinkeinoelämän itsesääntelyn tai järjestöjen ja viranomaisten välisen sopimuksen perusteella. Osa lautakunnista ei toimi varsinaisina riidanratkaisueliminä. Ne osallistuvat yksittäisten riitojen ratkaisemiseen lähinnä antamalla tuomioistuimille lausuntoja periaatteellisesti tärkeissä kysymyksissä.

Lautakunnat ovat syntyneet eri aikoina ja niiden tehtävät eroavat toisistaan. Osa lautakunnista on sellaisia, että niiden pääasiallinen tehtävä on toimia riidanratkaisueliminä. Näistä vielä osa on sellaisia, että ne toimivat oikaisu- tai muutoksenhakueliminä. Oikaisulautakuntia käsitellään tässä pääluvussa, mutta tuomioistuintyyppisiä muutoksenhakulautakuntia liitteen pääluvussa II.

Seuraava kuvaus Suomessa toimivista erilaisista riidanratkaisueliminä toimivista lautakunnista osoittaa, että 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.

4.2. Oikaisulautakunnat

Joissakin asiaryhmissä on tehtävä *oikaisuvaatimus* lautakunnalle ennen kuin asiassa voidaan tehdä valitus tuomioistuimeen. Oikaisuvaatimusmenettely on hallintomenettelyä eikä lainkäyttöä. Käsitteellisesti on siis erotettava oikaisuvaatimus ja valitus. Oikaisuvaatimusmenettelyn tavoitteena on saada virheelliset päätökset korjatuiksi mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Vuoden 2004 alussa voimaan tulevassa hallintolaissa säädetään muun ohessa ohjeista, jotka koskevat oikaisukeinon käyttämistä.

Oikaisumenettelystä on säädetty eräissä asiaryhmissä erikseen, kuten verotusmenettelylaissa, kuntalaissa, julkisuuslaissa sekä rakennus- ja toimenpidelupien osalta maankäyttö- ja rakennuslaissa. Oikaisumenettelyssä voidaan ottaa huomioon asian ratkaisemiseksi mahdollisesti tarvittava erityisasiantuntemus. Oikaisumenettelyssä annettuun hallintoviranomaisen päätökseen voidaan hakea muutosta hallintolainkäyttölain mukaisesti.

Sosiaalivakuutus- ja sosiaaliavustusasioissa on useimmiten ensimmäisenä vaiheena käytössä useimmiten oikaisumenettely. Jos oikaisuvaatimusta ei hyväksytä kokonaan, vaatimus siirretään viran puolesta valitusviranomaisen käsiteltäväksi. Asiaa on selvitetty perusteellisesti toimeentuloturvan muutoksenhakukomitean mietinnössä KM 2001:9.

Oikaisuvaatimusmenettely on käytössä verotuksen alalla, jossa oikaisua on haettava *verotuksen oikaisulautakunnalta*. Verotuksen oikaisulautakunnat ovat verovirastokohtaisia ja myös konserniverokeskuksella on oma verotuksen oikaisulautakuntansa. Verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995) mukaan muutosta verotukseen haetaan kirjallisella oikaisuvaatimuksella. Verohallintolaissa (1557/1995) säädetään lautakunnan toimikaudesta ja kokoonpanosta. Lautakunnassa on puheenjohtajan lisäksi vähintään neljä ja enintään kuusitoista muuta jäsentä, jotka verohallitus määrää veroviraston esityksestä. Jäsenistä neljäsosan tulee olla veroviraston ja neljäsosan kuntien ehdottamia henkilöitä. Muut eli puolet jäsenistä ovat eri veronmaksajia edustavien järjestöjen ehdottamia. Puheenjohtajan tulee olla hyvin perehtynyt verotukseen ja lautakunnan jäsenen tulee olla perehtynyt verotukseen. Oikaisulautakunnan tekemästä päätöksestä valitetaan hallinto-oikeuteen.

Valtion virkamieslain (750/1994) mukaan valtiovarainministeriön yhteydessä toimii *virkamieslautakunta*. Virkamieslautakunta käsittelee oikaisuvaatimukset päätöksiin, joilla muu viranomainen kuin valtioneuvoston yleisistunto on antanut virkamiehelle varoituksen taikka lomauttanut tai irtisanonut virkamiehen, purkanut virkasuhteen tai muuttanut virkasuhteen osa-aikaiseksi tai pidättänyt virkamiehen virantoimituksesta. Oikaisuvaatimusta ei saa tehdä asiassa, joka kuuluu työtuomioistuimen toimivaltaan. Lisäksi virkamieslautakunta määrää maksettavaksi korvauksen tilanteessa, virkamies on virkamieslain vastaisesti nimitetty määrääjäksi ja virkasuhde päättyy.

Virkamieslautakunnassa on valtiovarainministeriön kolmeksi vuodeksi kerrallaan määräämät puheenjohtaja ja kahdeksan muuta jäsentä. Puheenjohtaja ja kaksi jäsentä määrätään henkilöistä, joiden ei voida katsoa edustavan työnantaja- eikä työntekijäetuja. Kolme jäsentä määrätään valtiota työnantajana edustavista virkamiehistä ja kolme jäsentä virkamiesyhdistysten keskusjärjestöjen ehdottamista henkilöistä. Puheenjohtajan ja jäsenten tulee olla perehtyneitä virkamiesoikeuteen ja lisäksi oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittaneita. Virkamieslautakunnan jäsen toimii tuomarin vastuulla. Virkamieslautakunnassa voidaan toimittaa suullinen käsittely.

Virkamieslautakunnan päätökseen saadaan hakea muutosta valittamalla korkeimmalta hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Muutosta voi hakea myös se viranomainen, jonka tekemään päätökseen on haettu oikaisua virkamieslautakunnalta. Asiat on käsiteltävä virkamieslautakunnassa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa kiireellisenä.

Valtion viranhaltijoiden ja kunnallisten viranhaltijoiden oikeusasemaa koskevat oikeussuojakeinot poikkeavat historiallisista syistä toisistaan. Viimeksi mainittujen osalta oikeussuojakeinona on kunnallisvalitus alueelliseen hallinto-oikeuteen. Työsuhteisten työntekijöiden palvelussuhdeturvaa koskevat riidat käsitellään puolestaan yleisissä tuomioistuimissa.

4.3. Muita lautakuntia

Keskusverolautakunta. Keskusverolautakunta antaa hakemuksesta tulo- ja varallisuusverotusta sekä arvonlisäverotusta koskevia ennakkoratkaisuja.¹⁰ Keskusverolautakunnan ennakkoratkaisut ovat sitovia ja valituskelpoisia.¹¹ Käsittely edellyttää, että asia on periaatteellisesti merkittävä tai että siinä annettava päätös edistää verotuskäytännön yhtenäisyyttä (ennakkopäätösperuste). Myös hakijan esittämä muu painava syy voi olla käsittelyn perusteena (intressiperuste). Ennakkoratkaisua voi hakea verovelvollinen tai yhtymä. Hakemus on tehtävä kirjallisesti. Keskusverolautakunta toimii verohallituksen yhteydessä (laki keskusverolautakunnasta 535/1996). Keskusverolautakunnan ennakkoratkaisumenettelyssä ei ole kuitenkaan kysymys hallintolainkäytöstä tai oikaisumenettelystä vaan verovelvollisen hakemuksesta käynnistyvästä erityisestä verotukseen liittyvästä menettelystä.

Lautakunnassa on puheenjohtaja ja kahdeksan muuta jäsentä, jotka varamiehineen valtioneuvosto määrää viisivuotiskausittain. Keskusverolautakunnan puheenjohtajalta vaaditaan oikeustieteen kandidaatin tutkinto. Keskusverolautakunnan kaikkien jäsenten tulee olla veroasioihin hyvin perehtyneitä ja heidän tulee edustaa verotuksen monipuolista tuntemusta. Lautakunnassa tulee olla verohallinnon, veronsaajien ja verovelvollisten edustus. Lautakunnalla on oikeus kuulla asiantuntijoita sekä pyytää näiltä lausuntoja. Keskusverolautakunta antaa vuosittain noin 50 uutta ennakkoratkaisua. Ennakkoratkaisuun haetaan muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valitukseen ei tarvita valituslupaa.

Kuluttajavalituslautakunta. Kuluttajavalituslautakunnasta annetun lain (42/1978) mukaan kuluttajavalituslautakunta käsittelee kulutustavaroita ja -palveluja sekä asuntokauppaa koskevia riitoja. Lautakunnan toimivaltaan eivät kuulu julkiset palvelut, lakisääteiset vakuutukset eivätkä eräät asumisoikeuteen, huoneenvuokrasuhteisiin ja arvopaperikauppaan liittyvät asiat.¹² Lautakunta ei saa antaa päätöstä asiasta, joka on jo käsitelty tuomioistuimessa tai joka on siellä vireillä. Lautakunta voi kuitenkin antaa tuomioistuimille lausuntoja niiden käsitellessä lautakunnan toimivallan piiriin kuuluvia asioita.

Kuluttajavalituslautakunnassa on päätoiminen puheenjohtaja ja vähintään 19 sivutoimista jäsentä. Valtioneuvosto määrää kuluttajavalituslautakunnan jäsenet ja kullekin jäsenelle varamiehen eduskunnan vaalikautta vastaavaksi ajaksi. Lautakunnan toimikausi jatkuu kunnes uuden lautakunnan kokoonpano on määrätty. Lautakunnan jäsenistä vähintään viisi määrätään jaostojen puheenjohtajiksi. Kaksi heistä määrätään lautakunnan varapuheenjohtajiksi siten, että toinen toimii yleisellä osastolla ja toinen asuntokauppaosastolla. Kuluttajavalituslautakunnan puheenjohtajan ja jäsenen esteellisyydestä on voimassa, mitä tuomarin esteellisyydestä on säädetty.

¹⁰ Verotuksen alalla on useita verotyyppejä, joissa verovirasto antaa ennakkoratkaisun. Tullin osalta on ennakkoratkaisua muistuttava, sitovan tariffitiedon antamista koskeva sääntely.

¹¹ Ennakkoratkaisu on eri järjestelmä kuin tulo- ja varallisuusverotuksessa käytössä oleva veroviraston antama ennakkollinen kannanotto, ns. ennakkotietomenettely. Ennakkotietomenettelyssä verovirasto antaa ennakkotiedon siitä, kuinka se tulee menettelemään verotusta toimitettaessa. Tällainen ennakkollinen kannanotto ei ole erikseen valituskelpoinen.

¹² Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus R (97) 7, joka koskee julkisia palveluita ja niiden käyttäjien oikeuksia, käsittelee mm. julkisten palvelujen käyttäjien valituksia. Suosituksessa katsotaan mm., että esimerkiksi ombudsman-tyyppisen viran perustaminen niitä käsittelemään olisi perusteltua.

Kuluttajavalituslautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajien tulee olla oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittaneita ja hyvin perehtyneitä kuluttaja-asioihin sekä lisäksi perehtyneitä tuomarin tehtäviin tai lautakunnan ratkaisutoiminnassa keskeisiin oikeusaloihin. Puheenjohtajalta vaaditaan lisäksi perehtyneisyyttä johtamistehtäviin. Jäsenten tulee olla kuluttaja-asioihin perehtyneitä. Lautakunnan varapuheenjohtajien ja jaostojen puheenjohtajien tulee olla henkilöitä, joiden ei voida katsoa edustavan elinkeinonharjoittajien tai kuluttajien etuja. Lautakunnassa tulee olla kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien edustus. Erilaisten yhteiskunnallisten näkemysten tulee olla tasapuolisesti edustettuina lautakunnassa.

Asiassa, joka on kirjallisesti saatettu kuluttajavalituslautakunnan käsiteltäväksi, on annettava kirjallinen päätös. Kuluttajavalituslautakunnan päätös ei ole täytäntöönpanokelpoinen eikä sillä ole tuomion oikeusvaikutuksia. Lautakuntakäsittely ei estä asian viemistä yleisen alioikeuden käsiteltäväksi.

Kuluttajavalituslautakunnan käsiteltävien asioiden valmistelussa on pyrittävä sovintoon. Valmistelussa on myös pyrittävä selvittämään, onko asiaa käsitelty muissa toimielimissä. Hakijan vastapuolta on pyydetty vastaamaan hakemukseen. Tämä ei kuitenkaan ole tarpeen asiassa, jonka valmistelussa valitus havaitaan ilmeisen perusteettomaksi. Kuluttajavalituslautakunnalla on oikeus kuulla asiantuntijoita, hankkia lausuntoja ja selvityksiä sekä järjestää katselmuksia. Kuluttajavalituslautakunnassa käsitellään noin 3 000 valitusta vuosittain.

Oikeusministeriö on joulukuussa 2003 asettanut työryhmän valmistelemaan kuluttajavalituslautakunnan siirtämistä kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalta oikeusministeriön hallinnonalalle. Kuluttajavalituslautakunnan siirrosta on päätetty hallitusohjelmassa. Työryhmän on valmisteltava ehdotus kuluttajavalituslautakuntaa koskevan lainsäädännön uudistamisesta. Valmistelun pohjana on kauppa- ja teollisuusministeriön asettaman kuluttajariitatyöryhmän loppumietintö.

Potilasvahinkolautakunta. Potilasvahinkolaissa (585/1986) säädetään potilasvahinkolautakunnasta. Potilasvahinkolautakunnan tehtävänä on korvauksen hakijan, Potilasvakuutuskeskuksen, terveyden- ja sairaanhoitotoimintaa harjoittavan tai eri lakeihin perustuvien korvausten erottelua vaativan vakuutuslaitoksen pyynnöstä antaa ratkaisusuositus korvausasiassa sekä tuomioistuimen tai asianosaisen pyynnöstä antaa lausunto tuomioistuimessa käsiteltävänä olevassa korvausasiassa. Lautakunnan tulee erityisesti pyrkiä potilasvahinkoja koskevan korvauskäytännön yhtenäistämiseen. Lautakunta voi tarvittaessa antaa vakuutuksenantajille yleisiä soveltamissuosituksia potilasvahinkolain mukaisissa korvausasioissa.

Jos potilasvahinkolautakunnalle tehty pyyntö on ilmeisen aiheeton, ratkaisusuositusta tai lausuntoa ei tarvitse antaa. Jos Potilasvakuutuskeskus ei ole käsitellyt pyynnössä tarkoitettua korvausasiaa, potilasvahinkolautakunta voi siirtää asian käsittelyn Potilasvakuutuskeskukselle. Jos korvausasiassa on annettu tuomioistuimen ratkaisu, potilasvahinkolautakunta ei ratkaistulta osin saa käsitellä asiaa. Jos korvausasia on vireillä tuomioistuimessa lausunto saadaan antaa vain tuomioistuimelle sen tai asianosaisen pyynnöstä. Lautakunta saa käsitellä korvausasian myös korvauserusteen osalta, vaikka ratkaisusuositusta pyydetään vain korvausmääristä.

Terveydenhuollon oikeusturvakeskus ja lääninhallitukset ovat velvolliset antamaan potilasvahinkolautakunnalle virka-apua sen tehtävien suorittamiseksi. Lautakunnassa asiat ratkaistaan esittelystä joko täysistunnossa tai täysistunnon asettaman jaoston kokouksessa. Asioita lautakunnassa käsiteltäessä noudatetaan muun ohessa mitä hallintomenettelylain (598/1982) 1-13 §:ssä säädetään. Potilasvahinkolautakunnan toimintaa valvoo vakuutusvalvontavirasto.

Valtioneuvosto asettaa potilasvahinkolautakunnan kolmeksi vuodeksi kerrallaan ja nimeää yhden jäsenistä puheenjohtajaksi ja kaksi varapuheenjohtajiksi. Potilasvahinkolautakunnassa on kahdeksan jäsentä ja kuusitoista varajäsentä. Lautakunnan jäsenten on oltava terveydenhuoltoasioihin perehtyneitä. Puheenjohtajan ja varapuheenjohtajien on oltava oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittaneita, ja vähintään kahden heistä on oltava perehtynyt vahingonkorvausasioihin. Puheenjohtajan on lisäksi oltava tuomarin tehtäviin perehtynyt. Jäsenistä kahden on oltava erikoislääkäreitä ja ainakin yhden muun terveydenhuollon ammattihenkilö. Mitä jäsenistä säädetään, koskee vastaavasti varajäsentä. Potilasvahinkolautakunnan jäsenet ja muut lautakunnan tehtäviä hoitavat toimivat virkavastuulla.

Potilasvahinkolautakunnan täysistunnolla on oikeus enintään omaksi toimikaudekseen kerrallaan kutsua pysyviksi asiantuntijoiksi henkilöitä, jotka edustavat potilasvahinkolautakunnan kannalta merkityksellistä tieteellistä tai muuta asiantuntemusta. Lautakunnalla on oikeus kuulla muitakin asiantuntijoita sekä hankkia lausuntoja.

Potilasvakuutuskeskuksen on ennen lopullisen korvauspäätöksen tekemistä saatettava korvausasia potilasvahinkolautakunnan käsiteltäväksi, jos kysymys on pysyvän työkyvyttömyyden perusteella suoritettavan korvauksen tai kuoleman johdosta suoritettavan elatusapukorvauksen määräytymisperusteista. Jos Potilasvakuutuskeskus poikkeaa potilasvahinkolautakunnan ratkaisusuosituksesta korvauksensaajan haitaksi, sen on liitettävä ratkaisusuositus päätökseensä.

Tasa-arvolautakunta. Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa (609/86) säädettyjä tehtäviä varten on tasa-arvovaltuutetun virka ja tasa-arvolautakunta. Tasa-arvolautakunta voi kieltää sitä, joka on menettänyt määrättyjen tasa-arvolain säännösten vastaisesti, jatkamasta tai uusimasta menettelyä, jos menettelyn kieltäminen on pidettävä aiheellisena tasa-arvon toteuttamisen kannalta. Tasa-arvolautakunta voi tarpeen vaatiessa kieltää tasa-arvolain vastaisen menettelyn jatkamisen taikka uusimisen sakon uhalla. Uhkasakon määrää maksettavaksi tasa-arvolautakunta. Tasa-arvolautakunnan päätökseen haetaan muutosta valittamalla korkeimmalta hallinto-oikeudelta hallintolainkäyttölain mukaisesti Tasa-arvolakiin perustuvaa hyvityskannetta käsittelevä tuomioistuin voi pyytää tasa-arvolautakunnan lausunnon asiassa, joka koskee hyvityksen suorittamista.

Tasa-arvolautakunnassa on puheenjohtaja ja neljä muuta jäsentä. Tasa-arvolautakunnan puheenjohtaja ja jäsenet toimivat virkavastuulla. Puheenjohtajan ja muut jäsenet sekä kullekin heistä henkilökohtaisen varajäsenen määrää valtioneuvosto kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Tasa-arvolautakunnan puheenjohtajan, varapuheenjohtajan ja heidän varajäsenensä tulee olla oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittaneita. Lautakunnassa tulee olla edustettuna tasa-arvoasioiden ja työelämän tuntemus. Tasa-arvolautakunnassa tulee olla sekä miehiä että naisia.

Asia pannaan tasa-arvolautakunnassa vireille tasa-arvovaltuutetun kirjallisella hakemuksella. Käsittely tasa-arvolautakunnassa on kirjallista. Lautakunta voi kuitenkin kutsua tasa-arvovaltuutetun ja muun asiaan osallisen kuultavaksi lautakunnan kokoukseen.

Tietosuojalautakunta. Tietosuojalautakunta käsittelee ja ratkaisee asiat, jotka henkilötietolain (523/1999) mukaan kuuluvat sen päätettäviksi. Tietosuojalautakunta voi myöntää rekisterinpitäjille lupia henkilötietojen käsittelyyn määrätyillä edellytyksillä. Lautakunta voi myös antaa henkilötietojen käsittelyä koskevia määräyksiä. Lautakunta käsittelee lisäksi henkilötietojen käsittelyyn liittyvän lain soveltamisalan kannalta periaatteellisesti tärkeitä kysymyksiä ja seuraa henkilötietojen käsittelyä koskevan lainsäädännön kehittämistarvetta sekä tekee tarpeelliseksi katsomiaan aloitteita. Tietosuojalautakunnan lupapäätöksiin ja määräyksiin haetaan muutosta valittamalla noudattaen, mitä hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Tietosuojavaltuutettu voi hakea muutosta tietosuojalautakunnan lupatoimivaltansa nojalla tekemään päätökseen.

Tietosuojalautakunnassa on puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja sekä viisi muuta jäsentä, jotka valtioneuvosto määrää kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Kullekin heistä on lisäksi määrättävä henkilökohtainen varajäsen (Asetus tietosuojalautakunnasta ja tietosuojavaltuutetusta 432/1994). Lautakunnan jäsenten ja varajäsenten tulee olla rekisteritoimintaa tuntevia. Sen lisäksi puheenjohtajalla, varapuheenjohtajalla ja yhdellä jäsenellä ja tämän varajäsenellä tulee olla oikeustieteen kandidaatin tutkinto. Lautakunnassa tulee myös olla edustettuna hyvä tietotekniikan asiantuntemus. Lautakunnalla voi olla päätoiminen sihteeri ja sivutoimisia sihteereitä. Sihteerillä tulee olla oikeustieteen kandidaatin tutkinto. asiat ratkaistaan esittelystä

Liikennevahinkolautakunta. Liikennevakuutuslain (279/1959) mukaan liikennevakuutuskeskuksessa on korvaustoimen yhtenäisyyden edistämiseksi liikennevahinkolautakunta. Lautakunnassa on puheenjohtaja ja neljä jäsentä, jotka valtioneuvosto määrää enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Heidän tulee olla perehtyneitä liikennevahinkoja koskeviin kysymyksiin. Puheenjohtajan ja yhden jäsenen tulee lisäksi olla lakimiehiä. Jäsenistä määrätään kaksi liikennevakuutuskeskuksen, yksi moottoriliikenteen keskusjärjestön ja yksi edustavimman liikenneturvallisuusjärjestön ehdotuksesta. Jäsentä koskevan ehdotuksen tulee sisältää kaksi ehdokasta. Liikennevahinkolautakunta on antanut liikennevahinkojen korvaustoimen yhtenäistämistä varten normeja ja ohjeita.

Työsuuhdekeksintölautakunta. Oikeudesta työntekijän tekemiin keksintöihin annetussa laissa (656/1967) säädetään, että lausunnon antamista varten sanotun lain soveltamista koskevissa asioissa on keksintölautakunta. Työsuuhdekeksintölautakunnassa on puheenjohtaja ja kahdeksan muuta jäsentä. Puheenjohtajan ja kaksi jäsentä nimittää valtioneuvosto määrääjäksi henkilöistä, joiden ei voida katsoa edustavan työnantajain eikä työntekijäin etuja. Puheenjohtajan ja toisen näistä jäsenistä, joka samalla toimii varapuheenjohtajana, tulee olla tuomarin virkaan vaadittavan tutkinnon suorittaneita ja tuomarin toimiin perehtyneitä. Toisen jäsenen tulee olla teknillisen koulutuksen saanut ja perehtynyt patenttialan asioihin. Muut jäsenet, joiden tulee olla työoloihin ja keksintötoimintaan perehtyneitä ja joista kolme edustaa työnantajapuolta ja kolme työntekijäpuolta, nimittää valtioneuvosto kahdeksi vuodeksi kerrallaan asianomaisten järjestöjen ehdotuksesta.

Keksintölautakunnan lausunnon voivat pyytää työnantaja ja työntekijä sekä tuomioistuimien, milloin riitä keksinnöstä on saatettu sen ratkaistavaksi. Sama oikeus on myös patentti- ja rekisterihallituksella, jos keksintöä koskeva hakemus on sen käsiteltävänä. Asianosaisen on tehtävä lautakunnalle ilmoitus siitä, aikooko hän noudattaa lausuntoa. Lautakunta voi toimia myös välimiesoikeutena, mikäli työnantaja ja työntekijä ovat niin sopineet.

Asioiden käsittely työsuuhdeksintölautakunnassa on kirjallista. Jos lautakunta kuitenkin katsoo, että suullinen käsittely on tarpeellinen, sellainen voidaan toimittaa.

Nimilautakunta. Nimilautakunnan tehtävänä on muun muassa antaa tuomioistuimille, maistraateille ja muille viranomaisille lausuntoja suku- ja etunimeä koskevissa asioissa. Nimilautakunta on oikeusministeriön alainen. Nimilautakunnassa on puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja sekä neljä muuta jäsentä. Viimeksi mainituista jäsenistä kullakin on henkilökohtainen varajäsen. Lautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulee olla oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittanut. Muista jäsenistä tulee yhden olla perehtynyt väestökirjanpitoon, yhden sukututkimukseen, yhden suomen kieleen ja nimistöntutkimukseen sekä yhden ruotsin kieleen ja nimistöntutkimukseen. Valtioneuvosto määrää puheenjohtajat sekä jäsenet ja varajäsenet enintään viideksi vuodeksi kerrallaan.

Ympäristövakuutuslautakunta. Sosiaali- ja terveysministeriö on asettanut ympäristövakuutuslautakunnan. Sen tehtävänä on ympäristövahinkovakuutuksesta annetun lain (81/1998) nojalla antaa ratkaisusuosituksia ympäristövahinkojen korvaamisesta sille, joka vaatii tai jolta vaaditaan korvausta mainitun lain nojalla.

Kirjanpitolautakunta. Kirjanpitolautakunta toimii kauppa- ja teollisuusministeriön yhteydessä. Lautakunnasta säädetään kirjanpitolaissa (1336/1997) ja -asetuksessa. Kirjanpitolautakunta antaa ohjeita ja lausuntoja hakemuksen perusteella kirjanpitolain soveltamisesta. Hakijoina voivat olla viranomaiset, elinkeinonharjoittajat, kuntien järjestöt sekä kirjanpitovelvolliset.

Suomen Asianajajaliiton kurinpitolaikunta. Asianajajista annetun lain mukaan asianajajayhdistyksen (Suomen Asianajajaliitto) hallituksen on valvottava, että asianajajat esiintyessään tuomioistuimissa tai muun viranomaisen luona sekä muussakin toiminnassa täyttävät velvollisuutensa asianajajana. Kurinpitoasiat käsittelee ja ratkaisee Suomen Asianajajaliiton kurinpitolaikunta. Yhdistyksen jäsenen erottamista koskeva päätös on kuitenkin hallituksen vahvistettava. Kurinpitolaikuntaan kuuluu puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja sekä seitsemän muuta jäsentä ja seitsemän henkilökohtaista varajäsentä, jotka valtuuskunta valitsee. Kahden jäsenen ja heidän varajäsentensä tulee olla asianajajakuntaan kuulumattomia, ja heidän soveltuvuudestaan lautakunnan jäseniksi on ennen valintaa saatava oikeusministeriön lausunto. Kurinpitolaikuntaan sovelletaan muutoin soveltuvin osin, mitä asianajajayhdistyksen hallituksesta säädetään.

Asianajajien kurinpito ja muut valvonta-asiat on eroteltu toisistaan. Asianajajan päämiehen tekemät kantelut ja oikeuskanslerin tai tuomioistuimen ilmoitukset tulevat vireille kurinpitoasioina. Nämä kuuluvat kurinpitolaikunnalle. Muut kantelut tulevat liiton hallituksen käsiteltäviksi valvonta-asioina. Siten vastapuolen avustajaa koskeva kantelu tulee käsiteltäväksi valvonta-asiana. Hallitus voi katsoa, että asia ei anna aiheutta

toimenpiteisiin tai että se on käsiteltävä kurinpitolautakunnassa. Kurinpidollisia rangaistuksia ovat huomautus, varoitus, julkinen varoitus ja liitosta erottaminen.

Oikeuskanslerilla on oikeus hakea muutosta muun muassa kurinpitoasioissa annettuihin päätöksiin, minkä vuoksi hän saa jäljennöksen kaikista kurinpitopäätöksistä. Muulla viranomaisella tai kantelijalla ei ole oikeutta hakea muutosta kurinpitoasiassa annettuun päätökseen. Kantelija voi kuitenkin kääntyä oikeuskanslerin puoleen, joka ottaa esitetyt näkökohdat huomioon harkitessaan muutoksenhaun tarvetta. Asianajajan valitusoikeutta on rajoitettu siten, että hän voi valittaa kurinpitopäätöksestä vain, mikäli hänet on erotettu liiton jäsenyydestä tai hänelle määrätty varoitus on päätetty annettavaksi julkisesti. Valitukset tehdään Helsingin hovioikeuteen.

Asianajajien valvonnasta vuodelta 2002 annetun kertomuksen mukaan mainittuna vuonna Asianajajaliittoon tehtiin 349 kantelua asianajajan toiminnasta. Ratkaistuista 312 kanteluasiasta 29 prosenttia oli tullut vireille asianajajan oman päämiehen kantelusta ja loput muulla tavalla. Asianajajaliitto oli itse laittanut vireille 13 prosenttia kanteluista. Valtioneuvoston oikeuskansleri oli lähettänyt liiton käsiteltäväksi 15 hänelle tehtyä kantelua. Ratkaistuista kanteluista 75 prosenttia ei antanut aihetta kurinpidollisen seuraamuksen määräämiseen. Kymmenessä tapauksessa kiinnitettiin kuitenkin asianajajan huomiota hyvää asianajajatapaa koskeviin ohjeisiin vastaisen varalle. Huomautuksia annettiin 16 prosentissa ja varoituksia 8 prosentissa tapauksista. Mainitun vuoden aikana erotettiin kaksi asianajajaa.

Oikeusministeriön asettama työryhmä, jonka tehtävänä oli viimeistellä Suomen Asianajajaliiton laatima esitysluonnos eduskunnalle annettavaksi hallituksen esitykseksi asianajajista annetun lain muuttamiseksi, on luovuttanut mietintönsä 18.6.2002. Tavoitteena on uudistaa Suomen Asianajajaliiton kurinpitoasioiden ja palkkioritoja koskevien asioiden käsittely. Tavoitteena on tehostaa ja järkipäristää asianajajien ammatillista valvontaa sekä lisätä sen uskottavuutta ja läpinäkyvyyttä. Asiasta annettaneen hallituksen esitys lähiaikoina.

Vakuutusalan kuluttajaorganisaatio. Vakuutusalan sopimus pohjaiseen kuluttajaorganisaatioon kuuluvat Kuluttajien vakuutustoimisto, Vakuutuslautakunta ja Kuluttajien vakuutustoimiston hallitus. Järjestelyn sopijapuolina ovat kuluttajavirasto ja Suomen Vakuutusyhtiöiden Keskusliitto. Vakuutuslautakunnan tehtävänä on käsitellä vakuutussuhteeseen perustuvia, lain ja vakuutusehtojen tulkintaa ja soveltamista koskevia erimielisyyksiä. Lausuntoa voivat pyytää vakuutuksenottaja, vakuutettu, vahinkoa kärsinyt, edunsaaja tai asianomainen vakuutusyhtiö. Lautakunta antaa lausunnon myös tuomioistuimelle tämän pyynnöstä. Lautakunnan lausunto on ratkaisusuositus. Lautakunta käsittelee vapaaehtoisia vakuutuksia koskevia asioita. Työtaturma- ja potilasvakuutusta koskevia asioita ei käsitellä. Liikennevakuutusta koskevia asioita lautakunta käsittelee vain, jos liikennevahinkolautakunta tai liikennevahinkoasiain korvauslautakunta eivät ole toimivaltaisia käsittelemään jotakin liikennevakuutusasiaa. Vuonna 2000 lautakunnalle saapui 744 lausuntopyyntöä.

Keskuskauppakamarissa toimivat lautakunnat. Kauppakamariasetuksen (337/1988) mukaan Keskuskauppakamarissa toimivat muun ohessa liiketapalautakunta sekä yrittäjien sopimuslautakunta. Keskuskauppakamarilla on vielä mainonnan eettinen neuvosto, jonka tehtävänä on antaa lausuntoja siitä, onko mainontaa pidettävä eettisesti hyväksyttävänä.

Liiketalautakunta. Liiketalautakunta auttaa yrityksiä määrittelemään, mitä hyvä liiketapa on. Yritys voi pyytää liiketalautakunnan kannanottoa myös etukäteen siitä, onko markkinointi hyvän liiketavan mukaista. Liiketalautakunta käsittelee muun muassa harhaanjohtavaa markkinointia, liikesalaisuuksien loukkaamista, vertailevaa mainontaa, kilpailijoiden halventamista ja jäljittelyä koskevia asioita. Lautakunta ottaa kantaa myös siihen, loukkaako yrityksen menettely Kansainvälisen kauppakamarin hyväksymiä mainonnan kansainvälisiä perussääntöjä tai muita vastaavia kansainvälisiä perussääntöjä. Kuluttajansuojalain säännösten tulkinta ja soveltaminen eivät kuulu liiketalautakunnan toimivaltaan. Lautakunta ei myöskään voi antaa lausuntoja, jotka koskevat sopimus-, teollis- tai tekijänoikeudellisia kysymyksiä. Asia käsitellään lautakunnassa kirjallisesti, eikä lautakunta voi kuulla todistajia. Liiketalautakunnassa on puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan lisäksi kymmenen jäsentä, joilla kullakin on henkilökohtainen varajäsen. Jäsenet edustavat oikeustieteen ja tekniikan asiantuntemusta, elinkeinotoiminnan eri aloja, mainostoimintaa sekä kuluttajia.

Yrittäjien sopimuslautakunta. Yrittäjien sopimuslautakunta antaa lausuntoja elinkeinonharjoittajien välisten sopimusten kohtuullisuudesta ja sovittelusta. Lautakunta voi antaa lausuntoja myös tuomioistuimessa vireillä olevasta sopimusehtojen kohtuullisuutta koskevasta asiasta.

Liikennevahinkoasiain korvauslautakunta. Vaihtoehtoinen oikeusturvatie tuomioistuimeen verrattuna on liikennevahinkoasiain korvauslautakunta, josta vakuutusyhtiön korvauspäätökseen tyytymätön voi pyytää lausuntoa. Edellytyksenä on, ettei asiaa ole saatettu tuomioistuimen käsiteltäväksi tai ettei se kuulu liikennevahinkolautakunnan käsiteltäväksi. Lausuntoa voi pyytää sekä vahingonkärsinyt että vakuutuksenottaja. Lautakunnan lausunnot eivät ole vakuutusyhtiöitä sitovia.

Arvopaperilautakunta. Arvo-osuuksiin - pääasiassa niiden kirjaamiseen - liittyviä erimielisyyksiä, käsitellyt arvo-osuusjärjestelmän oikaisulautakunta on lakkautettu lokakuussa 2000. Tämän lautakunnan toiminta perustui lakiin arvo-osuusjärjestelmästä. Oikaisulautakunnalla oli yksinomainen toimivalta käsitellä toimivaltaan kuuluvia erimielisyyksiä, mutta lautakunnan toimivalta ei ulottunut arvopaperien hankintaan.

Arvopaperivälittäjien yhdistys, Suomen Sijoitusrahastoyhdistys, Rahoitustarkastus, Osakesäästäjien Keskusliitto ja Suomen Pankkiyhdistys sopivat 19.12.2001 arvopaperikysymyksiä käsittelevän arvopaperilautakunnan perustamisesta. Lautakunta on aloittanut toimintansa maaliskuussa 2002. Arvopaperilautakunta antaa suosituksia, joiden tarkoituksena on löytää ratkaisu asiakkaan tekemään valitukseen sekä myös yleisemminkin edistää hyvää arvopaperikauppataapaa.

Arvopaperilautakunta palkkaa neuvontaa ja valituksia varten kokopäivätoimisen asiantuntijan, jonka puoleen asiakkaat voivat kääntyä arvopaperiasioihin liittyvissä kysymyksissä sekä asiakkaan ja sijoituspalveluyrityksen välisissä kiista-asioissa. Asioiden vireillepano-oikeus on asiakkailla. Asian voi panna vireille myös kukin sopijajayhteisö. Annettavat ratkaisut ovat suosituksia ja ne ovat julkisia. Valituksen tehneen asiakkaan yksityisyyttä suojataan siten, että julkisissa päätöksissä ei mainita asianosaisten nimiä. Ratkaisu voi sisältää paitsi arvion osapuolen toiminnasta myös vahingon määrää koskevan kannanoton.

Rahoitustarkastuksesta ja Pankkiyhdistyksestä nimetään kummastakin yksi jäsen arvopaperilautakuntaan, Arvopaperivälittäjien yhdistyksestä ja Sijoitusrahasto-yhdistyksestä yksi yhteinen jäsen sekä Osakesäästäjien Keskusliitosta kaksi jäsentä. Puheenjohtajaksi kutsutaan osapuolista riippumaton henkilö.

Lääkevahinkolautakunta. Lääkevahinkolautakunta on perustettu vuonna 1984. Se kattaa käytännössä kaikki kotimaiset lääketehaat ja lääkkeiden maahantuojat. Lääkevahinkolautakunnan tehtävänä on antaa lausuntoja lääkevahinkojen korvaamisesta vahingonkärsineen, vakuutuksenantajan tai vakuutuksenottajan pyynnöstä. Lääkevahinkopooli asettaa lautakunnan, johon kuuluvat lainoppinut puheenjohtaja, kaksi lääkärijäsentä sekä kaksi lääkkeiden valmistajien ja maahantuojien edustajaa. Mikäli vahingonkärsinyt on tyytymätön lautakunnan ratkaisusuositukseen, asia voidaan vielä viedä erityisessä välimiesmenettelyssä ratkaistavaksi.

Julkisen sanan neuvosto. Julkisen sanan neuvosto on tiedotusvälineiden, kustantajien ja toimittajien perustama toimielin, joka tulkitsee hyvää journalistista tapaa. Jokainen, joka haluaa saattaa hyvää journalistista tapaa tai ilmaisu- ja julkaisu vapautta koskevan asian julkisen sanan neuvoston käsiteltäväksi, voi tehdä kantelun. Jos ilmoituksen tekijä selvästi hakee neuvoston päätöstä samassa asiassa nostettavaa rikos- tai vahingonkorvausoikeudenkäyntiä varten, neuvosto ei käsittele asiaa tai se keskeyttää asian käsittelyn oikeudenkäynnin ajaksi. Jos neuvosto katsoo, että tiedotusväline on rikkonut hyvää journalistista tapaa, sille annetaan huomautus, joka on julkaistava. Vuonna 2001 tehdyt ratkaisut ovat koskeneet muun muassa oikeudenkäynti uutisia, yksityisyyden suojaa, uhrin nimensuojaa ja syrjintää.

Urheilun oikeusturvalautakunta. Urheilun neljä keskusjärjestöä ja Suomen Olympia yhdistys r.y. perustivat vuonna 1991 Urheilun oikeusturvalautakunnan käsittelemään ja ratkaisemaan urheilussa syntyvistä päätöksistä tehtäviä valituksia. Perustamiseen antoi aiheen Euroopan neuvoston dopingin vastainen yleissopimus. Yleissopimuksessa edellytetään, että urheilijalla on oikeus valittaa häntä koskeneessa dopingasiassa annetusta päätöksestä. Urheilun oikeusturvalautakunta on siirtynyt vuonna 1993 Suomen Liikunta ja urheilu ry:n hoidettavaksi. Tarvetta urheilun oikeusturvalautakunnalle on perusteltu muun muassa sillä, että ei ole onnistuttu löytämään selkeitä rajoja siihen, millainen urheiluun liittyvä asia voi tulla käsiteltäväksi tuomioistuimessa. Tuomioistuimenmenettely on myös taloudellisesti raskas ja edustus oikeutta koskeviin riitoihin liian hidas. Tuomioistuimilla ei myöskään ole riittävää urheiluelämän ja urheilun oikeudellisten kysymysten tuntemusta. Oikeusturvalautakunnan vahvuutena on pidetty myös ratkaisukäytännön yhtenäisyyttä.

Käsittely urheilun oikeusturvalautakunnassa ei poista mahdollisuutta viedä asia tuomioistuinkäsittelyyn. Urheilijoilla ei ole velvollisuutta, vaan vain mahdollisuus käyttää lautakuntaa oikeusturvaa hakiessaan. Sitä vastoin oikeusturvalautakunta ei voi ottaa ratkaistavakseen asiaa, joka on käsiteltävänä yleisessä tuomioistuimessa. Oikeusturvalautakunta antaa käsittelemisään asioissa vain suosituksia, elleivät osapuolet ole sopineet lautakunnan toimimisesta välimiesoikeutena.

5. Yleinen laillisuusvalvonta sekä valtuutetut ja asiamiehet

5.1. Hallintokantelut

Hallintokantelu on jollekin viranomaiselle tehty ilmoitus siitä, että alempi viranomainen on toiminut virheellisesti. Hallintokantelu eroaa valituksesta, sillä se ei ole varsinainen muutoksenhakukeino. Se on erotettava myös ns. prosessuaalisesta kantelusta, joka puolestaan on ylimääräinen muutoksenhakukeino. Hallintokantelun käsittely on hallintomenettelyä eikä lainkäyttöä. Sekä tosiasiallisesta hallintotoiminnasta että päätöksenteosta hallinnossa voi kannella. Myös viranomaisen passiivisuus voi olla kantelun kohteena. Hallintoviranomaisen toimivaltaa ei ole sidottu siihen, onko asiassa tehty kantelu vai ei. Kanteluviranomainen ei voi kantelun johdosta kumota tai muuttaa kantelun kohteena olevaa päätöstä. Kanteluun annetut päätökset eivät ole valituskelpoisia.

Kantelu voidaan tehdä yleisille laillisuusvalvojille eli eduskunnan oikeusasiamiehelle tai valtioneuvoston oikeuskanslerille. Hallinnon sisäisessä kanteluinstituutissa keskeisiä käsitteitä ovat ylempi ja alempi viranomainen. Kantelu voidaan tehdä alemman viranomaisen toiminnasta ylemmälle viranomaiselle. Lisäksi virkamiehen toiminnasta voidaan tehdä kantelu organisaation sisällä ylemmälle virkamiehelle.

Ylemmän viranomaisen valvonnasta voidaan mainita esimerkkinä syyttäjien toiminnan valvonta. Se kuuluu valtakunnansyyttäjälle, joka muun muassa johtaa ja kehittää syyttäjätointoimintaa sekä valvoo alaisiaan syyttäjiä. Kanteluasiat muodostavat keskeisen osan syyttäjätointominnan valvonnasta. Kantelun kohteena voi olla jokin syyttäjän ratkaisu, tyypillisesti syyttämättäjäntämispäätös taikka muu syyttäjän menettely, tyypillisesti syyteharkinnan viipyminen.

Terveydenhuollon puolella valvontaa suorittaa terveydenhuollon oikeusturvakeskus. Sen tehtäviin kuuluu huolehtia terveydenhuollon ammattihenkilöiden ohjauksesta ja valvonnasta. Valvontaa koskevat asiat voivat tulla vireille kantelujen perusteella tai viranomaisilta saadun ilmoituksen perusteella. Terveydenhuollon oikeusturvakeskus voi ryhtyä hallinnolliseen ohjaukseen, turvaamistoimenpiteisiin tai kurinpitomenettelyyn, joka merkitsee kirjallista varoitusta.

Kanteluasiat käsitellään terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvontalautakunnassa. Valvontalautakunnassa on puheenjohtaja, jonka tulee olla terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen virkamies, ja neljä muuta jäsentä. Jäsenistä yhden tulee edustaa lääketieteellistä ja yhden oikeustieteellistä asiantuntemusta ja yhden sitä ammattialaa, minkä harjoittajaa koskeva asia kulloinkin on käsiteltävänä. Sosiaali- ja terveysministeriö kutsuu terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen esityksestä lautakunnan jäsenet ja varajäsenet neljäksi vuodeksi kerrallaan. Asiat ratkaistaan esittelystä. Terveydenhuollon oikeusturvakeskus voi kutsua pysyviksi asiantuntijoiksi enintään neljäksi vuodeksi kerrallaan tunnetusti taitavia ja kokeneita henkilöitä, jotka edustavat oikeusturvakeskuksen kannalta merkityksellistä tieteellistä tai muuta asiantuntemusta.

Terveydenhuollon oikeusturvakeskukseen tehtyjen kanteluiden määrä on noussut. Osa terveydenhuoltoa koskevista kanteluista ratkaistaan lääninhallituksissa. Vuonna 2002 lääninhallitusten ja Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen ratkaistavaksi saapui 1 135 uutta valvonta-asiaa, joista valtaosa tuli vireille kanteluina (915 vuonna 2000 ja 1 045 vuonna 2001).

5.2. Yleiset laillisuusvalvojat

Valtioneuvoston oikeuskansleri. Oikeuskanslerin tehtävänä on perustuslain 108 §:n mukaan valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Oikeuskanslerin tehtävästä valvoa asianajajia säädetään asianajajista annetussa laissa (496/1958).

Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista (193/2000) sisältää perustuslakia täsmentävät säännökset oikeuskanslerin laillisuusvalvonnasta. Laki sisältää säännökset muun muassa oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan toteuttamistavoista, asioiden ottamisesta tutkittaviksi ja niiden selvittämisestä sekä kysymykseen tulevista toimenpiteistä sekä oikeuskanslerin oikeudesta saada virka-apua ja tietoja.

Oikeuskanslerin toimenpidevaihtoehdoista ankarin on syytteen nostaminen. Jos asia ei edellytä syytetoimia, oikeuskansleri voi antaa virkamiehelle huomautuksen virkavelvollisuuksien vastaisesta menettelystä tai velvollisuuksien laiminlyönnistä. Yleensä huomautukseen johtanut menettely on selvästi lainvastainen, mutta ei kuitenkaan moitittavuudeltaan niin vakava, että siitä olisi oikeuskanslerin arvion mukaan nostettava syyte. Huomautusta lievempi seuraamus on oikeuskanslerin käsityksen saattaminen asianomaisen henkilön tietoon. Oikeuskansleri voi kiinnittää asianomaisen huomiota lain tai hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn.

Vuonna 2002 oikeuskanslerille saapui 1 459 kanteluasiaa (vuonna 2001 saapuneita oli 1 292) Omia aloitteita otettiin tutkittavaksi 17 ja rangaistustuomioiden tarkastuksen johdosta pantiin vireille 167 asiaa. Kanteluasioissa ns. toimenpideratkaisujen osuus oli 12 prosenttia. Kun tarkastellaan kantelujen jakautumista kohderyhmittäin, tuomioistuimet olivat suurin ryhmä (263 kantelua).

Eduskunnan oikeusasiamies. Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on perustuslain 109 §:n mukaan valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Oikeusasiamies valvoo myös valtioneuvoston, valtioneuvoston jäsenten sekä tasavallan presidentin päätösten ja toimenpiteiden laillisuutta sen mukaan kuin perustuslain 112 ja 113 §:ssä säädetään

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain (197/2002) mukaan oikeusasiamiehelle voi tämän laillisuusvalvontaan kuuluvassa asiassa kannella jokainen, joka katsoo valvottavan tehtäväänsä hoitaessaan menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen täyttämättä

velvollisuutensa. Oikeusasiamies voi ottaa asian käsiteltäväkseen myös omasta aloitteestaan. Oikeusasiamiehen käytettävissä olevat seuraamusvaihtoehdot ovat huomaus ja käsitys. Hän voi myös tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi.

Vuonna 2002 eduskunnan oikeusasiamiehelle saapui 2 588 kantelua (edellisenä vuonna 2 473). Toimenpideratkaisuja oli vuonna 2000 kaikkiaan 400, mikä oli 15 prosenttia ratkaistuista asioista. Huomautuksia annettiin 16 ja käsityksiä ilmaistiin 342, joista moittivia oli 161 ja loput ohjaavia. Kanteluiden suurin kohderyhmä oli sosiaalasiat, johon kuuluvat sosiaalihuolto ja sosiaalivakuutus. Tuomioistuimet olivat kolmanneksi suurin kohderyhmä. Tuomioistuihin kohdistuvat kantelut ovat usein muutoksenhakutyypisiä.

Euroopan oikeusasiamiestä käsitellään seuraavassa jaksossa 5.3.

5.3. Asiamiehet ja valtuutetut

Kuluttaja-asiamies on kuluttajien etua valvova viranomainen. Kuluttaja-asiamiehen virka perustettiin kuluttajansuojalainsäädännön säätämisen yhteydessä vuonna 1978. Erityisviranomaisen perustamista perusteltiin lähinnä sillä, että kuluttajansuojan tehokkuus edellyttää viranomaista, joka päätehtävänänsä seuraa kulutushyödykkeiden markkinoinnissa käytettyjä menettelyjä. Nykyiset säännökset kuluttaja-asiamiehestä sisältyvät kuluttajavirastosta annettuun lakiin ja asetukseen (1056-1057/1998). Kuluttaja-asiamiehen tehtävistä säädetään lisäksi kuluttajansuojalaissa (38/1978) sekä monissa muissakin laeissa.

Kuluttaja-asiamies on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton. Kuluttajavirastoa ohjaavan kauppa- ja teollisuusministeriön toimivalta ei ulotu kuluttaja-asiamiehelle kuuluviin lainsäädännön valvontatehtäviin eikä kuluttajan avustamistehtäviin. Kuluttaja-asiamiehen tehtävät ovat ensisijaisesti lainvalvontatehtäviä. Hän päätehtävänsä on elinkeinonharjoittajien toiminnan valvonta yleiseltä kannalta. Hän valvoo markkinoinnin lainmukaisuutta ja sopimusehtojen käyttöä kuluttajan suojan kannalta. Toiminta tähtää siihen, että elinkeinonharjoittajien lainvastainen menettely saadaan ehkäistyä ennakolta tai se saadaan lopetetuksi. Myös kuluttajasaatavien perinnän lainmukaisuuden valvonta kuuluu kuluttaja-asiamiehen nykyisiin tehtäviin.

Kuluttaja-asiamiehen toimintamuotoina ovat neuvottelemine elinkeinonharjoittajan kanssa, lainvastaisen menettelyn kieltäminen tarvittaessa sakon uhalla, kiellon hakeminen markkina-oikeudelta sekä asian ilmoittaminen poliisille. Kuluttaja-asiamies voi tukea kuluttajien oikeusasemaa myös avustamalla yksittäisen riidan hoitamisessa tuomioistuimessa, jos asialla on yleistä merkitystä tai se vahvistaa kuluttajavalituslautakunnan päätöstä (vuonna 2000 tällaisia avustamistehtäviä oli seitsemän).

Vähemmistövaltuutettu. Työministeriön yhteyteen on 1.9.2001 perustettu vähemmistövaltuutetun virka (laki vähemmistövaltuutetusta 660/2001). Samalla lakkautettiin ulkomaalaisvaltuutetun virka. Vähemmistövaltuutetun tehtäviin kuuluu

muun muassa edistää hyviä etnisiä suhteita, seurata ja parantaa etnisten vähemmistöjen asemaa ja oikeuksia, raportoida, tehdä aloitteita ja tiedottaa. Lisäksi valtuutettu valvoo etnisestä alkuperästä riippumattoman tasa-arvoisen kohtelun toteutumista yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Vähemmistövaltuutetun avuksi perustetaan vähemmistöasiain neuvottelukunta. Keinoina valtuutettu voi käyttää suosituksia, ohjeita ja neuvoja. Hän voi tehdä myös aloitteita sekä avustaa syrjinnän kohteeksi joutunutta henkilöä.

Tasa-arvovaltuutettu. Sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimii tasa-arvovaltuutettu. Hän on riippumaton hoitaessaan tasa-arvovaltuutetulle säädettyjä tehtäviä.

Tasa-arvovaltuutetun tehtävänä on:

- 1) valvoa tasa-arvolain ja ensisijaisesti syrjinnän kiellon ja syrjivän ilmoittelun kiellon noudattamista;
- 2) edistää aloitteiden, neuvojen ja ohjeiden avulla lain tarkoituksen toteutumista,
- 3) antaa tietoja tasa-arvolainsäädännöstä ja sen soveltamiskäytännöstä; sekä
- 4) seurata naisten ja miesten tasa-arvon toteutumista yhteiskuntaelämän eri aloilla.

Tasa-arvovaltuutettu voi avustaa syrjinnän kohteeksi joutunutta tämän oikeuksien turvaamisessa sekä tarvittaessa avustaa tätä oikeudenkäynnissä, joka koskee hyvityksen tai korvauksen suorittamista, jos hän katsoo, että asialla on lain soveltamisen kannalta huomattava merkitys. Tasa-arvovaltuutetulta voi pyytää lausunnon siitä, onko syrjintää tapahtunut.

Tasa-arvovaltuutetun tehtävät ovat siis ensisijaisesti lainvalvontatehtäviä. Hänen tulee lisäksi aloittein, neuvoin ja ohjein edistää naisten ja miesten välisen tasa-arvon toteutumista yhteiskunnassa. Valtuutettu voi antaa toimintasuosituksia ja muuta asiantuntija-apua. Hän voi myös antaa neuvontaa sekä yksittäistapauksissa että tehdä aloitteita lainsäädännön muuttamiseksi. Tasa-arvovaltuutetulla on laajat oikeudet saada tietoja ja asiakirjoja nähtäväkseen viranomaisilta, työnantajilta ja yksityisiltä henkilöiltä. Pääpaino valvonnassa on tasa-arvovaltuutetun ohjaavissa toimissa.

Virkaa perustettaessa katsottiin, että erityisviranomaisjärjestelmällä voitaisiin parhaiten turvata valvonnassa tarpeellinen tasa-arvoasioiden asiantuntemus ja yhdenmukainen käytäntö lain soveltamisessa. Lisäksi arvioitiin oikeusturvan parantuvan, jos syrjintäasiassa voitaisiin aina kääntyä saman viranomaisen puoleen.

Tietosuojavaltuutettu. Tietosuojavaltuutetun tehtävänä on:

- 1) käsitellä ja ratkaista henkilötietojen käsittelyä koskevat asiat siten kuin henkilötietolaissa säädetään sekä hoitaa muut henkilötietolaista johtuvat tehtävät;
- 2) seurata henkilötietojen käsittelyn yleistä kehitystä ja tehdä tarpeelliseksi katsomiaan aloitteita;
- 3) huolehtia toimialaansa kuuluvasta tiedotustoiminnasta; sekä
- 4) huolehtia henkilötietojen käsittelyyn liittyvästä kansainvälisestä yhteistyöstä.

Virallisen syyttäjän on ennen henkilötietolain vastaista menettelyä koskevan syytteen nostamista kuultava tietosuojavaltuutettua. Vastaavasti tuomioistuimen on tällaista asiaa käsiteltäessä varattava valtuutetulle tilaisuus tulla kuulluksi. Valtioneuvosto nimittää tietosuojavaltuutetun määräajaksi, enintään viideksi vuodeksi kerrallaan.

Tietosuojalautakunnalla ja tietosuojavaltuutetulla on oikeus kuulla asiantuntijoita sekä pyytää näiltä lausuntoja.

Tietosuojavaltuutettu on toiminut vuodesta 1987 lähtien. Tehtävää perustettaessa asiamiesjärjestelmän käyttöönottoa pidettiin välttämättömänä erityisesti sen vuoksi, että sen arvioitiin parhaiten varmistavan tietosuoja-asioissa tarpeellisen itsenäisyyden. Tietosuojavaltuutettu valvoo henkilötietojen käsittelyä omasta aloitteestaan, mutta myös rekisteröidyt voivat tehdä tietosuojavaltuutetulle ilmoituksia havaitsemistaan mahdollisista lainvastaisuuksista. Valvonnan toteuttamiseksi tietosuojavaltuutetulla on laaja tiedonsaanti- ja tarkastusoikeus. Lainvastaisen menettelyn havaitessaan tietosuojavaltuutetun tulee ryhtyä toimiin menettelyn oikaisemiksi. Henkilötietolain mukaan tietosuojavaltuutetun eräissä asioissa tekemät päätökset tulevat asianosaisia sitoviksi. Pakkokeinojen käytöstä päättää siten nykyään osaksi tietosuojavaltuutettu ja osaksi tietosuojalautakunta.

Tietosuojavaltuutetun on edistettävä hyvää tietojenkäsittelytapaa sekä ensisijaisesti ohjein ja neuvoin pyrittävä siihen, että lainvastaista menettelyä ei jatketa tai uusita. Tarvittaessa hänen on saatettava asia tietosuojalautakunnan päätettäväksi tai ilmoitettava se syytteeseen panoa varten.

Vireille tulleet asiat ovat lisääntyneet selvästi. Esimerkiksi vuonna 2000 kirjattiin 1 256 uutta asiaa (976 vuonna 1999, vuonna 1994 vastaavasti 711). Myös tietosuojavaltuutetulle tulleiden ilmoitusasioiden lukumäärä on selvästi kasvanut. Vuonna 2002 puolestaan asioita tuli vireille yhteensä 2 017. Tilastoista ilmenee myös, että ryhmä ”kansalaisten toimenpidepyynnöt” on kasvanut selvästi. Vuonna 1994 niitä oli 311, vuonna 2000 yhteensä 577 ja vuonna 2002 puolestaan 793

Euroopan oikeusasiamies. Euroopan oikeusasiamiehen virka perustettiin Maastrichtin sopimuksella vuonna 1992. Euroopan oikeusasiamies tutkii Euroopan yhteisöjen toimielinten ja laitosten kuten Euroopan komission, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan parlamentin toiminnassa ilmenneitä epäkohtia ja raportoi niistä. Ainoastaan Euroopan yhteisöjen tuomioistuin ja Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin eivät kuulu lainkäyttöeliminä hänen toimivaltaansa. Oikeusasiamies suorittaa tutkimukset yleensä kantelujen perusteella, mutta voi käynnistää tutkimuksia myös omasta aloitteestaan. Euroopan unionin kansalaiset taikka ne luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt, joiden asuinpaikka tai sääntömääräinen kotipaikka on jossakin Euroopan unionin jäsenvaltiossa, voivat tehdä kantelun oikeusasiamiehelle.

Euroopan oikeusasiamies ei tutki asioita, jotka ovat parhaillaan tuomioistuimen käsiteltävänä tai joista tuomioistuin on jo tehnyt päätöksen. Esimerkkejä toiminnassa ilmenevistä epäkohdista ovat hallinnolliset virheet, epäoikeudenmukaisuus, syrjintä, toimivallan väärinkäyttö, tiedon puute tai kieltäytyminen antamasta tietoa sekä tarpeettomat viivästykset

Euroopan oikeusasiamiehellä on laajat valtuudet suorittaa tutkimuksia. Yhteisöjen toimielinten ja laitosten on toimitettava oikeusasiamiehelle tämän pyytämät tiedot ja myönnettävä tälle oikeus tutustua asianomaisiin asiakirjoihin. Myös jäsenvaltioiden on toimitettava oikeusasiamiehelle tiedot, joiden avulla voidaan selvittää yhteisöjen toimielinten ja laitosten toiminnan epäkohtia. Jos tapausta ei ole ratkaistu tyydyttävällä tavalla tutkimusten suorittamisen aikana, oikeusasiamies pyrkii sovintoratkaisuun, jolla

epäkohta oikaistaan ja annetaan kantelijalle tyydyttävä vastaus. Jos sovitteluyritys epäonnistuu, oikeusasiamies voi esittää suosituksia tapauksen ratkaisemiseksi. Jos toimielin ei hyväksy hänen suosituksiaan, oikeusasiamies voi laatia asiasta erityiskertomuksen Euroopan parlamentille.

Vuonna 2000 Euroopan oikeusasiamiehelle saapui 1 732 kantelua. Ratkaisutilastoista ilmenee, että huomattava määrä kanteluista koskee kysymyksiä, jotka eivät ole oikeusasiamiehen toimivallan piirissä. Vuonna 2000 Suomesta tehtiin 76 kantelua. Se oli 4 % saapuneista kanteluista, ja Suomen väestön osuus EU:n väestöstä oli tuolloin 1,3 %. Vuonna 2002 yksityisiltä kansalaisilta saapui 2 041 kantelua, yhdistyksiltä 87 kantelua ja yrityksiltä 70 kantelua.

6. Välimiesmenettely

6.1. Yleistä

Välimiesmenettelyssä on kysymys siitä, että riita-asia jätetään valtion tuomioistuimen sijasta lopullisesti ja asianosaisia sitovasti yksityishenkilöiden tai yhden ainoan yksityisen henkilön (*välimies*) toimesta ratkaistavaksi. Välimiesmenettelyssä osapuolten valitsemat välimiehet ratkaisevat asian, ja osapuolet kustantavat välimiesten palkkiot. Välimiesmenettely pohjautuu sopimusvapauteen ja se on käytettävissä vain dispositiivisissa asioissa eli asioissa, joissa sovinto on sallittu. Välimiesmenettelyssä ei siten voida ratkaista esimerkiksi holhousta, lapsen huoltoa tai isyyttä koskevia juttuja.

Välimiesmenettely on vanha riitojen ratkaisutapa. Ruotsi-Suomessa välimiesmenettely tunnettiin riitojen ratkaisutapana jo keskiajalla. Välimiesmenettelyä pidetään nykyisen siviiliprosessioikeuden edeltäjänä, jolla on ollut vaikutusta prosessioikeuden kehittymiseen. Nykyisin maassamme voimassa oleva välimiesmenettelylaki (VML) on peräisin vuodelta 1992 (967/1992).

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 pysyvimmästä 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, ja joiden taloudellinen intressi on monesti varsin suuri. Vaikka niiden määrällinen osuus kaikista riita-asioista ei ole suuri, ne muodostavat merkittävän osan elinkeinoelämän riidoista.

6.2. Malleja

Välimiesmenettelyssä voidaan erottaa toisistaan institutionaalinen välimiesmenettely ja toisaalta ad hoc välimiesmenettely. Institutionaalisella välimiesmenettelyllä tarkoitetaan sitä, että välimiesmenettely tapahtuu jonkun pysyvän välimiesmenettelyelimen sääntöjen mukaan ja tämä elin osallistuu välimiesmenettelyn järjestämiseen esimerkiksi nimeämällä välimiehet. Suomessa tällainen elin on Keskuskauppakamarin välityslautakunta. Tunnetuin kansainvälistä välimiesmenettelyä hallinnoiva elin on Kansainvälisen kauppakamarin kansainvälinen välitystuomioistuin (ICC International Court of Arbitration). Ad hoc välimiesmenettely puolestaan tarkoittaa sitä, että välimiesmenettely tapahtuu suoraan asianosaisten sopimuksen perusteella ja voimassa olevan lain mukaan ilman minkään ulkopuolisen tahon myötävaikutusta.

Suomessa sopimukseen perustuvia välimiesmenettelyjä tulee vuosittain vireille reilut sata. Näistä lähes puolet on Keskuskauppakamarin välityslautakunnan sääntöjen mukaan toimitettavia. Välimiesmenettelyä käytetään lähinnä elinkeinoelämän piirissä ja siinä ratkaistaan pääasiassa yritysten välisiä laajoja ja monimutkaisia rahamääräiseltä intressiltään huomattavia riitoja, joissa ratkaisijoilta vaaditaan erityisosaamista. Välityslauseke otetaan usein esimerkiksi kaupan, teollisuuden ja rakennustoiminnan alalla tehtäviin sopimuksiin. Myös työehtosopimuksista johtuvia riitoja ratkaistaan välimiesmenettelyssä.

6.3. Edut ja haitat

On katsottu, että välimiesmenettely ei sovi kovin hyvin yksityisen ja elinkeinoharjoittajan välisten tai työ sopimuksesta johtuvien riitojen ratkaisemiseen johtuen esimerkiksi osapuolten välisestä epätasapainosta ja riidan taloudellisen intressin pienuudesta. Tästä johtuen kuluttajansuojalakiin (38/1978) on otettu säännös (12 luku 1 d §), jonka mukaan ennen riidan syntymistä tehdyn sopimuksen ehto, jonka mukaan elinkeinoharjoittajan ja kuluttajan välinen riita-asia on ratkaistava välimiesmenettelyssä, ei sido kuluttajaa. Tässä suhteessa poikkeuksena voi kuitenkin mainita Asianajajaliiton palkkioriitoja koskevan välimiesmenettelyn, jossa ratkaistaan asianajajan ja päämiehen välinen erimielisyys koskien asianajajan palkkiovaatimuksen kohtuullisuutta. Päämies voi joko nostaa kanteen palkkiovaatimuksen kohtuullisuudesta yleisessä tuomioistuimessa tai esittää vaatimuksen asianajajaliiton hallitukselle palkkioriita-asian välimiesmenettelyssä ratkaistavaksi. Välimiesmenettelyssä päämiehelle ei tule kustannuksia kuin enintään avustajan käyttämisestä menettelyssä. Sen sijaan vastapuolena olevan asianajajan kustannuksia ei hänen maksettavakseen tule siinäkään tapauksessa, että hän häviää asian välimiesmenettelyssä.

Mitään yhtä tai yleispätevää syytä siihen, miksi välimiesmenettelyä käytetään tuomioistuinprosessin asemasta, ei ole löydettävissä, vaan syyt saattavat vaihdella paljonkin. Tuomioistuinprosessiin nähden välimiesmenettelyllä on katsottu olevan seuraavia etuja:

- menettely on joustavaa ja nopeaa
- menettelyä järjestettäessä voidaan ottaa huomioon sekä asian erityislaatu että asianosaisten toivomukset paremmin kuin tuomioistuinmenettelyssä
- koska välitystuomio on lopullinen, mahdollisen muutoksenhakuvaiheen pois jääminen nopeuttaa prosessia
- riidan ratkaisijaksi voidaan valita paras mahdollinen asiantuntija tai useita asiantuntijoita, joihin asianosaiset voivat luottaa
- välimiesmenettely ei ole julkista. Tämä on erityisesti liike-elämässä tärkeää. Jo tieto siitä, että asianosaisten välillä on riita, saattaa joissakin tapauksissa aiheuttaa liike-elämässä toimivalle kielteisiä vaikutuksia. Näin ollen menettelyn luottamuksellisuus säilyy tuomioistuinprosessia paremmin.

Välimiesmenettely toimii erityisen hyvin kansainvälisluonteisissa riidoissa, joissa on liittymiä useampiin valtioihin tai joissa osapuolena on jokin vieras valtio. Välitystuomiot myös tunnustetaan ja voidaan panna täytäntöön laajemmin kuin tuomioistuimien tuomiot.

Haittapuolina suhteessa tuomioistuinprosessiin voidaan asianosaisten näkökulmasta (luonnollisesti tilanteesta riippuen) mainita ainakin menettelyn kalleus sikäli, että asianosaiset joutuvat kustantamaan myös välimiehen tai välimiesten palkkiot ja muut mahdolliset asiasta johtuvat kulut sekä muutoksenhakumahdollisuuden puuttuminen. Yhteiskunnallisesta näkökulmasta välimiesmenettelyn pysyminen julkisuudelta piilossa aiheuttaa sen, että siellä syntyneet ratkaisut eivät ohjaa laajemmin käyttäytymistä tai toimi oikeuskehityksessä muun oikeuskäytännön tavoin moottorina. Menettelyn pysyminen poissa julkisuudesta saattaa myös herättää epäluuloja yleisellä tasolla menettelyä kohtaan. Välimiesten riippumattomuutta ja puolueettomuutta on epäilty. On pelätty välimiehen asian ratkaisijana edistävän sen asianosaisten etuja, joka on hänet nimennyt välimieheksi.

Välimiesmenettelyn toimivuutta kohtaan on esitetty myös kritiikkiä. Välimiesmenettely ei kaikissa tapauksissa välttämättä toimikaan eri syistä johtuen nopeasti ja sen kustannukset nousevat toisinaan varsin korkeiksi. Menettely myös monessa tapauksessa muistuttaa perinteistä tuomioistuinmenettelyä. Tämän vuoksi etenkin kansainvälisessä välimiesmenettelyssä on ryhdytty kehittämään erilaisia keinoja, joilla voitaisiin turvata riidan nopea ja edullinen ratkaisu. Yhtenä keinona on ensinnäkin kehitetty ns. nopeutettu välimiesmenettely (förenklart skiljeförfarande, fast-track arbitration, expedited arbitration, accelerated arbitration), jossa tavanomaista välimiesmenettelyä on yksinkertaistettu jättämällä pois esimerkiksi joitakin asian käsittelyvaiheita. Nopeutetussa välimiesmenettelyssä sopivat parhaiten ratkaistaviksi pienehköt ja yksinkertaiset riita-asiat, joiden ratkaiseminen ei edellytä laajan oikeudenkäyntiaineiston läpikäyntiä. Nopeutettu välimiesmenettely edellyttää välimieheltä kokemusta puheenjohtajana toimimisesta ja hyvää organisointikykyä sekä aikaa jutun käsittelemiseen ja ratkaisemiseen. Myös osapuolten avustajien tulisi olla asiantuntevia. Nopeutetun välimiesmenettelyn etuja on luonnollisesti nopea ratkaisun saaminen ja toisaalta yksinkertaistetusta menettelystä johtuva kustannusten alhaisuus. Toisaalta nopeus ja menettelyn yksinkertaistaminen voivat aiheuttaa asianosaisten oikeusturvalle riskejä. Oikeusvarmuus ei välttämättä ole samaa luokkaa kuin perinteisessä

välimiesmenettelyssä. Myös oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin keskeisetkin kriteerit saattavat olla vaarassa.

Perinteistä välimiesmenettelyä on kehitetty paitsi tekniikan käyttämisen suhteen myös luomalla Internetin kautta tapahtuva välimiesmenettely, ns. Online-välimiesmenettely, jossa kaikki tai ainakin lähes kaikki riidan osapuolten välinen kommunikaatio toteutetaan käyttäen sähköisiä apuvälineitä kuten sähköpostia. Online-välimiesmenettely on erittäin nopeaa ja usein välitystuomio annetaan muutaman päivän kuluessa menettelyn aloittamisesta. Menettely on hyvin pelkistettyä ja se ei muistuta paljoakaan perinteistä välimiesmenettelyä. Online-välimiesmenettely on kehitetty lähinnä Internetissä käytävien ja tehtävien kaupallisten sopimusten aiheuttamien riitojen ratkaisemiseen. Ajatus on, että riidat ratkaistaan saman järjestelmän puitteissa kuin ne ovat syntyneetkin. Online-välimiesmenettely soveltuu vain hyvin rajoitetusti riitojen ratkaisemiseen, koska näin suppeassa ja nopeassa menettelyssä ei voida ratkaista kovin laajoja riitoja.

Välimiesmenettelyn käytön edistämiseen on kiinnitetty jatkuvasti huomiota kansainvälisesti. YK on pyrkinyt edistämään välimiesmenettelyn käyttämistä kansainvälisten riitojen ratkaisukeinona. Tässä se on jatkanut Kansainliiton aloittamaa työtä. YK:n työn tuloksena on vuonna 1958 vahvistettu yleissopimus ulkomaisten välitystuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta (New Yorkin sopimus). UNCITRAL (United Nations Commission on International Trade Law) on pyrkinyt kehittämään kansainvälisen kaupan välimiesmenettelyä. Se on muun muassa julkaissut välimiesmenettelyä koskevat säännöt (1976 Arbitration Rules) Järjestö on myös julkaissut mallilain kansainvälisestä kaupallisesta sovittelusta (the UNCITRAL Model Law). Suomen välimiesmenettelylain monet säännökset ovat yhtäpitäviä mallilain säännösten kanssa.

7. Rikosasioiden vaihtoehtoinen ratkaiseminen

7.1. Kuntien sosiaalitoimen alainen sovittelujärjestelmä

Suomeen sovittelu tuli 1980-luvun taitteessa. Sen jälkeen se on levinnyt eri puolille maata ja nykyisin kunnallisen sovittelumahdollisuuden piirissä on eräiden laskelmien mukaan 80 prosenttia väestöstä. Todellisuudessa tilanne ei ole aivan näin hyvä, sillä toiminnan aktiivisuus ja toteuttamistavat vaihtelevat huomattavasti niidenkin kuntien välillä, joissa sovittelua on tarjolla. Vuonna 1999 sovittelun piiriin tuli 4 573 tapausta. Valtaosa (n. 80 %) tapauksista on poliisin ja syyttäjän lähettämiä rikosasioita. Vaikka sovittelutoiminnan piiriin kuuluvat myös riita-asiat, niin niiden osuus soviteltavista asioista on ollut vain muutaman prosentin luokkaa (Rikosuhritoimikunnan mietintö. 2001:5).

Sovittelun organisointi ja ohjaaminen on Suomessa kuntien järjestämää ja kustantamaa. Sovittelutoimistot sijoittuvat suurimmassa osassa kuntia sosiaalitoimen alaisuuteen. Sovittelu ei kuitenkaan kuulu kuntien lakisääteiseen toimintaan ja organisoitujen sovittelupalvelujen puuttuminen suuresta osasta maata on koettu kansalaisten yhdenvertaisuuden kannalta ongelmalliseksi.

Onnistunut sovittelu saattaa johtaa oikeudenkäynnin välttämiseen silloinkin, kun kysymyksessä on virallisen syytteen alainen rikos, koska syyttäjä voi syntyneen sovinnon perusteella jättää teosta syytteen nostamatta (ROL 1:8). Sovittelu voidaan ottaa huomioon myös oikeudenkäynnissä.

Sovittelun on katsottu voivan tukea kriminaalipolitiikan tavoitteiden saavuttamista. Sovittelu voi monessa tapauksessa vähentää uhrin kokemia haittoja tuomioistuinta tehokkaammin. Sen lisäksi se voi vähentää uhrin, tekijän että yhteiskunnan kantamia kontrollihaittoja. Sovittelu voi myös vahvistaa rikoksen kieltävää normia. Jos osapuolten välillä vallitsee suuri vallan epätasapaino, sovittelu saattaa kuitenkin loukata uhrin oikeusturvaa.

Tavallisimmat sovittelussa käsiteltävät rikosasiat ovat pahoinpitely, vahingonteko ja varkaus. Sovittelutapausten asianomistajista yli kaksi kolmasosaa on yksityishenkilöitä ja sovittelua käytetään yhä enemmän myös muiden kuin nuorten tekemissä vähäisissä rikoksissa. Lieviä rikoksia sovittelussa käsitellään suhteellisesti ottaen vähän sen vuoksi, että ne käsitellään nykyään rangaistusmääräysmenettelyssä.

7.2. Rikosten sovittelua koskeva lakiehdotus

Rikosasioiden sovittelun osalta on nähty ihmisten yhdenvertaisuuden kannalta ongelmalliseksi se, että järjestettyä sovittelua ei ole ollut tarjolla kaikissa maamme kunnissa. Sovittelutoimen kehittämisen tämänhetkisiä päätavoitteita onkin sovittelun saattaminen lakisääteiseksi ja sitä myötä kaikkien halukkaiden ulottuville. Tässä tarkoituksessa sosiaali- ja terveysministeriön asettama työryhmä jätti 15.4.2002 mietintönsä (Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2002:5), jossa se on luonnostellut ehdotuksen laiksi rikos- ja riita-asioiden sovittelusta. Työryhmän tehtävänä oli laatia malli sovittelutoiminnan järjestämiseksi koko maassa niin, että kaikki ihmiset pääsevät asuinpaikkakunnasta riippumatta yhdenvertaisesti rikos- ja riita-asioiden sovittelun piiriin.

Työryhmän laatiman rikos- ja riita-asioiden sovittelua koskevan lakiluonnoksen mukaan sovittelun tarkoituksena on tarjota rikoksesta epäillylle ja asianomistajalle tai riidan osapuolille mahdollisuus kohdata toisensa, lievittää rikoksesta tai riidasta sen osapuolille aiheutuneita henkisiä ja aineellisia haittoja sekä edistää rikoksesta epäillyn vastuunottoa tekonsa seurauksista. Sovittelun tavoitteena on saada aikaan sovinto sekä asianosaisia tyydyttävä ja kohtuullinen sopimus siitä, millä tavoin rikoksesta epäilty hyvittää ja korvaa asianomistajalle tai riidan osapuoli toiselle aiheuttamansa haitan ja vahingon taikka millä tavoin muutoin ratkaistaan sellaiset rikos- tai riita-asiaan liittyvät kysymykset, jotka ovat asianosaisten sovittavissa.

Lakiluonnoksessa ei rajoiteta sitä, minkä tyyppisiä rikoksia tai riita-asioita sovittelussa voidaan käsitellä. Asia voidaan myös ottaa käsiteltäväksi sovittelussa riippumatta siitä, onko se saatettu poliisi- tai syyttäjäviranomaisen taikka tuomioistuimen käsiteltäväksi ja missä vaiheessa sellainen käsittely on.

Ehdotuksen mukaan sovittelutoiminnan yleinen johto-, ohjaus ja valvonta kuuluisivat sosiaali- ja terveysministeriölle. Ministeriön yhteydessä toimisi neuvottelukunta toiminnan valtakunnallista ohjausta, seuranta ja kehittämistä varten. Lääninhallituksilla olisi sovittelutoiminnan järjestämisvastuu alueellaan. Käytännössä toiminta järjestettäisiin niin, että lääninhallitukset tekisivät sopimuksia kuntien taikka muun julkisen tai yksityisen palveluntuottajan kanssa sovittelupalvelujen tuottamisesta. Kukin palveluntuottaja ylläpitäisi sovittelutoimistoa, jossa toimisi toimeksiantosopimuksessa määritelty määrä sovittelutoimintaan osallistuvia henkilöitä, kuten sovittelutoiminnan vastuuhenkilö ja sovittelun ohjaaja. Yksittäisiä sovittelutehtäviä hoitaisivat pääsääntöisesti vapaaehtoistyöntekijät sovittelutoiminnan vastuuhenkilön tai sovittelun ohjaajan ohjauksen ja valvonnan alaisena. Sovittelijaksi voitaisiin nimetä sellainen tehtävään suostunut henkilö, joka soveltuu tehtävään kokemuksensa ja henkilökohtaisten ominaisuuksiensa perusteella. Sovittelun kustannuksista vastaisi valtio ja se olisi asiakkaille maksutonta.

Sovittelua koskevan aloitteen voisi tehdä asianosainen, poliisi- tai syyttäväviranomainen taikka muu viranomainen. Sovitteluun osallistuminen olisi vapaaehtoista ja asianosaisella olisi milloin tahansa sovittelun aikana peruuttaa suostumuksensa sovitteluun, jolloin sovittelu olisi välittömästi keskeytettävä. Ennen kuin asianosainen antaa suostumuksensa asian käsittelyyn sovittelussa, hänelle tulee antaa tieto sovittelumenettelyn luonteesta, asianosaisen sovittelussa mahdollisesti tekemien ratkaisujen merkityksestä sekä asianosaisen oikeuksista sovittelussa. Sovittelijan tehtävänä on järjestää sovittelutapaamiset osapuolten kanssa sekä auttaa heitä löytämään tyydyttävät, kohtuulliset ja tosiasioihin perustuvat ratkaisut ongelmiinsa.

Sovittelussa on ehdotuksen mukaan kysymys siitä, että rikoksen tekijä ja uhri pyrkivät sopimaan asian keskenään välittäjänä toimivan sovittelijan avustuksella. Jos sovittelu onnistuu, siinä löydetään tapa, jolla rikoksen tuottama vahinko tai haitta korjataan. Tekijä voi sitoutua esimerkiksi korvaamaan asianomistajan vahingot rahana tai työsuorituksena. Joissakin tilanteissa pelkkä anteeksipyyntökin voi uhrin kannalta olla riittävä hyvitys.

7.3. Plea Bargaining

Useissa angloamerikkalaisperäisissä rikosprosessijärjestelmissä on käytössä niin sanottu Plea Bargaining -järjestelmä, eli syytteestä sopimismenettely, josta voidaan käyttää myös termiä syytetingintä. Pelkistettynä menettely tarkoittaa sitä, että syyttäjät 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 hänene 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 käyttöön ottamista Suomessa tai sen soveltuvuutta ylipäätään suomalaiseseen järjestelmään ei ole juurikaan selvitetty tai pohdittu. Aihetta on kuitenkin hiljattain käsitelty valtakunnansyyttäjävirston syyttäjätöiminnan yleistä kehittämistä koskevan hankkeen yhteydessä. Hanketta koskevassa yhteenvetoraportissa vastustettiin syyteestä sopimismenettelyn käyttöön ottamista Suomessa. Sen sijaan raportissa esitettiin, että rikosasiassa tunnustukselle ja muullekin rikoksen selvittämisen edistämiseksi olisi annettava ilman syyteen sisällöstä käytävää kaupankäyntiä olennaisesti nykyistä suurempi merkitys rangaistuksen lieventämisen perusteena. Tunnustetussa asiassa prosessi on nimittäin kaikkiaan huomattavasti kevyempi kuin kiistetyssä. Yhteistyöstä rikosprosessin eri viranomaisten kanssa tulisi palkita lievemmän rangaistuksen muodossa myös silloin, kun yhteistyö on koskenut muun henkilön kuin oman rikoksen selvittämistä. Rikosasian seuraamuskeskustelussa syyttäjä voisi nostaa asian esille ja tuomioistuimien huomioiksi sen rangaistusta mitatessaan.

Plea Bargaining-menetelmä 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 tärkeämpiin asioihin. Menettelyn pohjimmainen perustelu löytyykin juuri tavoitteesta säästää rikosvastuujärjestelmän aina välttämättä rajallisia resursseja.

Syyteestä sopimismenettelystä on olemassa käytössä monia erilaisia vaihtoehtoja ja malleja. Seuraavassa on selostettu Englannin ja Walesin rikosprosessijärjestelmissä tunnettavat kolmen tyyppiset sopimismenettelut (Valtakunnansyyttäjävirston tuottama syyttäjätöiminnan kehittämishankkeen loppuraportti 23.8.2001).

Syyttäjä ja epäilty voivat sopia ensinnäkin siitä, mitä syytenimikkeitä syyttäjän rangaistusvaatimus tulee sisältämään (Charge Bargains). Sen vastapainoksi, että epäilty myöntääkin asiassa muutoin kiistetyn teonkuvauksen, eli peruuttaa aikaisemman kiistämisen, syyttäjä ilmoittaa luopuvansa samassa asiassa jostakin toisesta tai useammastakin syytekohdasta. Samalla tavalla voidaan sopia siitä, että epäilty myöntää yksittäisen teon arvioituna lievemmän tunnusmerkistön mukaisesti ja syyttäjä vastapainoksi jättää syyttämättä tekoon perustellusti soveltuvan ankaramman tunnusmerkistön mukaisesti. Vastaaja siis suostuu myöntämään lievemmän syyteen välttääkseen riskin tulla tuomituksi ankaramman syyteen perusteella.

Toiseksi syyttäjä ja vastaaja voivat neuvotella ja sopia jutussa vedottavista tosiseikoista (Fact Bargains). Kysymys voi olla joko teonkuvaukseen tai rangaistuksen määräämiseen liittyvästä tosiseikasta. Vastaajan tavoitteena on, että tiettyä tapahtumainkulkuun kuuluvaa tosiseikkaa ei nosteta oikeudenkäynnin kohteeksi. Syyttäjä puolestaan tavoittelee sitä, että vastaaja tunnustaisi teonkuvauksen, joka kohtuullisella tavalla kattaa rikoksen tapahtumainkulun. Näin voitaisiin esimerkiksi välttää täydelliseen tapahtumainkulkuun liittyvän ongelmallisen todistelun vastaanotto.

Kolmannessa, eli varsinaisessa Plea Bargainissa on kysymys siitä, että vastaaja on kiistänyt rikosepäilyt, siitä huolimatta saanut syyteen ja jutulle on usein määrätty istuntopäivä. Kun vastaaja on saanut tiedoksi syyteen, hän ilmoittaa haluavansa myöntää syyteen. Näin menetellessään vastaaja tavoittelee itselleen lievempää tuomiota kuin mitä hänelle tuomittaisiin täysimääräisessä oikeudenkäynnissä, mikäli syyte katsottaisiin

vastoin hänen kiistämistään toteen näytetyksi. Kysymys on siis ns. myöntäjän alennuksen tavoittelusta. Tässä vaiheessa ei enää neuvotella syytekohtien lukumäärästä tai teonkuvauksen lieventämisestä. Nyrkkisääntönä on, että vastaaja, joka myöntää syytteensä, saa noin kolmanneksen lievemmän rangaistuksen kuin hän saisi tullessaan tuomitukseksi täysimääräisessä oikeudenkäynnissä.

Kuten edellä on käynyt ilmi, 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 suunnittelemaa juttuun liittyvässä todistusaineistossa on epävarmuustekijöitä. Kun syyttäjä on varmistanut ainakin jonkinlaisen langettavan tuomion saamisen, voi hän lopettaa asian selvittämisen enemmän ja suunnata työpanostaan johonkin muuhun tärkeämpään asiaan. Sama resurssisäästö koituu myös asiaa käsittelevän tuomioistuimen eduksi yksinkertaisemman oikeudenkäynnin muodossa. Rikoksesta epäillylle tai vastaajalle menettelystä on luonnollisesti se etu, että hän välttyy tulemasta asiassa tuomitukseksi 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 siitä aiheutuvien hyötyjen vastapainoksi aiheuttaa tuntuviakin rikosasian vastaajan oikeusturvalle tai koko rikosvastuujärjestelmän toimivuudelle ja uskottavuudelle koituvia haittoja. Rikoksesta epäilty voi ensinnäkin tunnustaa lievemmän teon pelkästään prosessuaalisen asetelman vuoksi, vaikka hän ei ole syyllistynyt rikokseen ollenkaan. Toisaalta syyttäjä voi ”ylisyyttämällä” jutussa painostaa vastaajaa sopimismenettelyssä, jolloin neuvottelutilanne ei lähtökohdiltakaan ole tasavertainen. Koko rikosoikeusjärjestelmän uskottavuus ja sen rikoksia ennalta estävä vaikutus saattavat myös kärsiä, jos rikosten seuraamukset pääsääntöisesti sovitaan niin, etteivät seuraamukset vastaa tekojen rangaistusarvoa tai tuomioistuimissa esitettävät syytteet aineellista totuutta. On myös huomattava, että syytteen liiallinen rajaaminen voi vaikuttaa heikentävästi asianomistajan asemaan.

Syytteen sisällöstä sopimisella eittämättä saavutettaisiin voimavarojen säästöä myös Suomessa. 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. Hyväksymällä syytteestä sopimismenettely osaksi rikosoikeudenkäyntimenettelyä hyväksyttäisiin samalla vääjäämätön etäntyminen 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 syyteestä sopimismenettelyn käyttöön ottamiselle Suomessa aiheuttaisi myös asianomistajan edelleenkin melko vahva asema maassamme asianomistajan toissijaisesta syyteoikeudesta johtuen. Syyteestä sopimisen käyttöön ottamisen myötä asianomistajan syyteoikeudesta olisi joko kokonaan luovuttava, asianomistajalle olisi annettava syyteestä tehtyyn sopimukseen jonkinlainen ”veto-oikeus” tai syyteestä sopiminen olisi rajattava koskemaan vain rikoksia, joissa ei ole asianomistajia.

Toisaalta Suomessa 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 vilpitön käyttäytyminen kuulusteluissa, muun muassa tunnustaminen, myös itsensä ilmiantaminen. Vaikka tunnustus voidaankin ottaa tarkoituksenmukaisuussyin huomioon rangaistuksen lievennyksenä, ei kiistäminen kelpaa vastaavasti koventamisen perusteeksi.

V KANSAINVÄLISTÄ VERTAILUA

1. Yleistä

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintöön sisältyy kansainvälistä vertailua kunkin aihekokonaisuuden yhteydessä. Tässä liitteen pääluvussa kansainvälistä vertailua on täydennetty ja vertailun tulokset on koottu maittain. Tähän vertailuun ei sisälly tuomareiden koulutusjärjestelmiä, sillä niistä on tehty kattavat ja ajankohtaiset vertailut Tuomarikoulutustoimikunnan mietinnössä 2000:5 ja Tuomarikoulutustyöryhmän mietinnössä 2002:6. Myöskään tuomareiden nimittämismenettelyjä ei ole käsitelty. Niitä koskevaa tuoretta kansainvälistä vertailua on saatavilla tuomareiden nimittämisestä annetun lain esitöistä (HE 109/1999).

2. Ruotsi

Tuomioistuinlaitos

Ruotsin perustuslaki takaa tuomioistuinten itsenäisyyden. Ruotsin tuomioistuinlaitos on kolmilinjainen. Siihen kuuluvat yleiset tuomioistuimet, yleiset hallintotuomioistuimet sekä erityistuomioistuimet. Yleisiä tuomioistuimia ovat kärjäoikeudet (tingsrätt), hovioikeudet (hovrätt) ja korkein oikeus (högsta domstolen). Yleisiä hallintotuomioistuimia ovat läänioikeudet (länsrätt), kamarioikeudet (kammarrätt) ja regeringsrätten, joka on ylin hallintotuomioistuin. Sekä yleisten että hallintotuomioistuinten järjestelmä on siis kolmiportainen. Ruotsissa ei ole perustuslakituomioistuinta, mutta tuomioistuimilla on kuitenkin konkreettisessa tapauksessa oikeus tutkia, että asetus ei ole ristiriidassa ylempien normien kanssa (lagprövning).

Erityistuomioistuimia ovat työtuomioistuin (arbetsdomstolen) ja markkinatuomioistuin (marknadsdomstolen). Huoneen- ja maanvuokra-asioiden käsittelyä varten on huoneen- ja maanvuokralautakuntia (hyres- och arrendenämnder).

Kärjäoikeudet. Ruotsissa on kaikkiaan 72 kärjäoikeutta. Kärjäoikeudet toimivat ensimmäisenä oikeusasteena rikos- ja riita-asioissa. Kärjäoikeuksissa käsitellään myös erilaisia hakemusasioita kuten nimenmuutosasioita, adoptioita ja holhousasioita. Lisäksi kärjäoikeuksissa käsitellään ulosottoa koskevia valituksia, velkasaneerauksia sekä konkurssseja. Asiat kärjäoikeuksiin ohjautuvat tuomiopiirirajajaon perusteella.

Seitsemän kärjäoikeutta toimii myös kiinteistötuomioistuimina (fastighetsdomstolen), joka tarkoittaa sitä, että näihin kärjäoikeuksiin on keskitetty kaikki kiinteistöasiat. Viisi kärjäoikeutta toimii ympäristötuomioistuimena (miljödostolen). Näihin kärjäoikeuksiin ohjataan esimerkiksi vesioikeudelliset asiat ja luonnonsuojelua koskevat asiat.

Riita-asioiden pääkäsitelyissä pääsääntönä on, että asiat ratkaistaan kolmen ammattituomarin kokoonpanossa (kollegiaalinen kokoonpano). Tästä on kuitenkin useita poikkeuksia. Esimerkiksi perheoikeudellisissa asioissa asiat ratkaistaan kokoonpanossa, johon kuuluu yksi tuomari ja kolme lautamiestä. Yksi tuomari ratkaisee asiat, joissa pääkäsitely pidetään yksinkertaisessa muodossa. Vastaava koskee asioita, joissa sovinto on sallittu ja joissa vaatimuksen määrä alittaa määrätyn summan. Rikosasioissa pääsääntöinen ratkaisukokoonpano on yksi ammattituomari ja kolme lautamiestä. Valtaosa rikosasioista ratkaistaan pääkäsitelyn jälkeen, mutta riita-asioista vähemmän kuin puolet. Vuonna 2002 kärjäoikeuksiin saapui 64 761 riita-asiaa, 62 236 rikosasiaa, 1 299 kiinteistöasiaa, 1 577 ympäristöasiaa ja 57 420 tuomioistuinasiaa.

Ruotsissa kärjäoikeuksissa on siis käytössä lautamiesjärjestelmä. Kärjäoikeuden tuomiopiiriin kuuluvien kuntien kunnanvaltuustot nimittävät lautamiehet neljäksi vuodeksi kerrallaan. Kärjäoikeuksissa toimii yhteensä runsaat 5 000 lautamiestä.

Kärjäoikeuksissa työskentelee yhteensä noin 600 tuomaria (lagman, chefsrådman, rådmann, fastighetsråd, tingsfiskal). Lisäksi kärjäoikeuksissa työskentelee 500 notaaria (tingsnotarie), jotka toimivat pöytäkirjanpitäjinä, valmistelevat juttuja tuomareille ja ratkaisevat tiettyjä yksinkertaisia asioita. Suurin osa kärjäoikeuksien henkilökunnasta on kansliahenkilökuntaa kuten kärjäsihteereitä.

Kärjäoikeuden hallinnollisena päällikkönä toimii laamanni. Kärjäoikeus voi olla oman harkintansa mukaisesti organisoituneena osastoihin. Osaston johtajana toimii laamanni tai chefsrådman.

Vuonna 1971 toteutetun alioikeusuudistuksen jälkeen Ruotsissa on tehty useita ehdotuksia kärjäoikeuksien lukumäärän vähentämiseksi. Parhailtaan Ruotsissa on menossa laajemman tuomioistuinlaitoksen uudistustyön yhtenä osa-alueena hanke, jossa kärjäoikeuksia 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: kärjäoikeuspalveluiden saatavuuden turvaaminen, mahdollisuuksien luominen vahvemmalle asioiden valmisteluorganisaatiolle kärjäoikeuksissa, henkilöstön rekrytointimahdollisuuksien turvaaminen, kärjäoikeuksien henkilöstön osaamisen turvaaminen ja kehittäminen, erikoistumismahdollisuuksien lisääminen kärjäoikeuksissa ja kärjäoikeuksien yhteistyömahdollisuuksien parantaminen eri viranomaisten kanssa.

Vuosina 1999 – 2001 Ruotsissa on yhdistetty kaikkiaan 30 kärjäoikeutta jolloin niistä on muodostettu 12 uutta yhdistettyä kärjäoikeutta. Tuomareiden lukumäärä on yhdistetyissä kärjäoikeuksissa lisääntynyt keskimäärin 4:stä 9,5:een per kärjäoikeus. Vuosina 1999 – 2001 toteutettujen yhdistämisten jälkeenkin uudistustyötä on jatkettu ja tällä hetkellä on vireillä useita kärjäoikeuksien yhdistämishankkeita.

Hovioikeudet. Hovioikeuksia Ruotsissa on kuusi ja asiat niihin ohjautuvat tuomiopiirirajajoon perusteella. Hovioikeuden tehtävänä on toimia muutoksenhakuasteena haettaessa muutosta kärjäoikeuden ratkaisuihin. Hovioikeuksien asiaryhmät ovat riita-asiat, rikosasiat, ympäristöasiat ja muut asiat. Vuonna 2002 hovioikeuksiin

saapui yhteensä 22 342 asiaa. Joissakin asioissa tarvitaan muutoksenhakulupa edellytyksenä sille, että hovioikeus tutkii asian.

Tukholmassa olevaan Svean hovioikeuteen on keskitetty eräitä erikoisasiaryhmiä, kuten huoneenvuokralautakunnilta tulevat huoneenvuokra-asiat. Hovioikeudessa on myös toisen asteen ympäristötuomioistuimien, jonne asiat tulevat ympäristötuomioistuimelta.

Riita-asioiden pääkäsittelyissä kokoonpanossa on pääsääntöisesti kolme ammattituomaria. Jos käräjäoikeudessa asian on ratkaissut kolme ammattituomaria, pitää asian käsittelyyn hovioikeudessa osallistua neljä ammattituomaria. Valtaosa riita-asioista ratkaistaan ilman pääkäsittelyä. Rikosasioiden pääkäsittelyissä pääsääntönä on, että kokoonpanoon kuuluu kolme ammattituomaria ja kaksi lautamiestä. Valtaosa rikosasioista ratkaistaan pääkäsittelyn jälkeen.

Hovioikeuksissa työskentelee noin 450 tuomaria ja 250 muuta virkamiestä. Myös hovioikeuksissa on käytössä lautamiesjärjestelmä. Lautamiehiä on suunnilleen 550. Läänien maakäräjät (landsting) nimittävät lautamiehet neljäksi vuodeksi kerrallaan.

Hovioikeutta johtaa hovioikeuden presidentti. Hovioikeudet ovat jakaantuneet sisäisessä organisaatiossaan kahteen tai useampaan osastoon, joita johtaa hovioikeudenlaamanni (hovrättslagman) tai suoraan presidentti. Lisäksi hovioikeudessa työskentelee hovioikeudenneuvoksia (hovrättsråd), asessoreja (assessor), viskaaleita (fiskal), hovioikeudennotaareja (hovrättsnotarie) ja kansliahenkilökuntaa. Tuomareita ovat hovioikeudenneuvokset ja asessorit, kun taas viskaalit ja hovioikeudennotaarit esittelevät ja valmistelevat juttuja sekä toimivat istunnoissa pöytäkirjanpitäjinä. Kansliahenkilöstö suorittaa avustavia toimenpiteitä kuten kutsujen ja ratkaisujen lähettämisiä.

Hovioikeuden yhtenä tehtävänä on myös kouluttaa tuomarikoulutusjärjestelmässä mukana olevia lakimiehiä.

Korkein oikeus. Ylimpänä oikeusasteena Ruotsissa toimii yleisten tuomioistuimien osalta korkein oikeus (högsta domstolen, HD), joka sijaitsee Tukholmassa. Ruotsin korkein oikeus on prejudikaattituomioistuin, joka tarkoittaa sitä, että valituksen tutkiminen edellyttää muutoksenhakuluvan saamista. Muutoksenhakuluvan voi saada lähinnä vain prejudikaattiperusteella eli silloin, jos lainsoveltamisen ohjaamisen vuoksi on tärkeää antaa korkeimman oikeuden ratkaisu asiassa.

Vuonna 2002 korkeimpaan oikeuteen saapui 4 717 asiaa ja ratkaistiin 4 487 asiaa. Ratkaistuista asioista runsaassa 4 000 asiassa vaadittiin muutoksenhakulupa. Muutoksenhakulupa myönnettiin 95 asiassa. Vuonna 2000 myönnettiin 2,5 prosentissa asioita valituslupa ja rikosasioissa määrä oli 0,5 prosenttia. Valitusasioiden lisäksi korkein oikeus käsittelee myös lainvoimaisen tuomion purkuhakemuksia ja rikoksesta syytetyn luovutuspyyntöjä toiseen maahan. Valtakunnansyyttäjä (riksåklagaren), oikeusasiamies (justitieombudsmannen) ja oikeuskansleri (justitiekanslern) saavat ajamansa asian korkeimman oikeuden käsittelyyn ilman valituslupaa.

Korkeimmassa oikeudessa on 16 oikeusneuvosta, jotka nimittää maan hallitus. Hallitus myös nimittää yhden jäsenistä toimimaan korkeimman oikeuden päällikkönä (ordförande). Korkein oikeus on jakaantunut kahteen osastoon. Valitusluvan myöntämistä koskeva asia esitellään kolmen jäsenen kokoonpanolle tai yhdelle jäsenelle,

mikäli asia on yksinkertainen. Valitusluvan myöntämisen jälkeen asiat käsitellään pääsääntöisesti viiden jäsenen kokoonpanossa. Suurissa jutuissa jäseniä voi olla kuusi. Jos tehtävä ratkaisu olisi vastoin korkeimman oikeuden aikaisempaa ratkaisua, voidaan asian ratkaisu viedä täysistuntoon, plenumiin, tai ”pikkuplenumiin”, jossa on mukana yhdeksän oikeusneuvosta.

Korkeimman oikeuden tehtävänä on myös tarkastaa hallituksen lakiesitysten oikeudellista asianmukaisuutta. Tätä varten muutama korkeimman oikeuden jäsenistä on jatkuvasti tätä varten perustetun toimielimen (lagrådet) palveluksessa. Korkeimmassa oikeudessa on 34 esittelevää lakimiestä (revisionssekreterare). He vastaavat asioiden valmistelusta. Heitä avustavat tuomioistuinsihteerit, joita kansliassa työskentelee kaikkiaan kaksikymmentä. Korkein oikeus voi järjestää suullisen käsittelyn (pääkäsittelyn). Suurin osa jutuista ratkaistaan kuitenkin asiakirjojen perusteella esittelijän esittelystä.

Lääninoikeudet. Lääninoikeudet (länsrätt) ovat yleisiä ensiasteen hallintotuomioistuimia. Ne käsittelevät yksityisen ja viranomaisen välisiä riita-asioita (valituksia hallinto- ja viranomaisen päätöksistä ja hallintoviranomaisen tekemiä alistuksia). Asiatyypin kirjo on varsin laaja. Lääninoikeuksia on kaikkiaan 23 ja niiden tekemistä ratkaisuista haetaan muutosta kamarioikeudelta. Ennen asian käsittelemistä lääninoikeudessa se on yleensä jo käsitelty viranomaisessa oikaisuvaatimusmenettelyssä (omprövning).

Vuonna 2002 lääninoikeuksiin saapui 90 036 asiaa. Suurimpia yksittäisiä asiaryhmiä olivat sosiaalasiat, sosiaalivakuutusasiat sekä veroasiat.

Lääninoikeuden kokoonpanoon kuuluu virkatuomareiden lisäksi lautamiehiä. Peruskokoonpanona on yksi ammattituomari ja kolme lautamiestä. Jos asian laajuuden tai vaikeuden vuoksi on erityisiä syitä, voidaan kokoonpanoon lisätä yksi lainoppinut tuomari ja yksi lautamies. Tietyillä edellytyksillä yksinkertaisissa asioissa voi myös yhden tuomarin kokoonpano olla toimivaltainen. Käsittely lääninoikeudessa on pääsääntöisesti kirjallista ja ratkaisut tehdään esittelyn perusteella. Esimerkiksi mielenveysasioissa suullinen käsittely on kuitenkin pääsääntönä ja muissakin jutuissa lääninoikeudella on mahdollisuus järjestää tarvittaessa suullinen käsittely esimerkiksi lisäselvityksen hankkimista varten.

Kamarioikeudet. Lääninoikeuden ratkaisusta haetaan muutosta ylioikeutena toimivalta kamarioikeudelta, joita on neljä. Valittamiseen kamarioikeuteen tarvitaan yleensä valituslupa. Valitusluvan myöntämisestä päättää kamarioikeus itse. Valituslupa voidaan myöntää, jos on tarvetta muuttaa lääninoikeuden päätöstä (ändringsdispens), antaa asiasta ennakkopäätös eli vastaisen lain soveltamisen kannalta on tärkeää ratkaista asia (prejudikatdispens) tai jos valitusluvan myöntämiselle on erityisiä syitä (extraordinär dispens). Käytännössä kamarioikeudet ovat hallintolainkäytössä ylin oikeusaste sen vuoksi, että myös regeringsrätteniin, johon kamarioikeuksien päätöksistä valitetaan, tarvitaan valituslupa.

Kamarioikeuksiin saapui vuonna 2002 yhteensä 22 466 asiaa. Niistä suurin yksittäinen asiaryhmä olivat veroasiat, mutta myös sosiaalivakuutusasioiden määrä oli suuri.

Kamarioikeuden peruskokoonpano on kolme ammattituomaria. Joissakin asiaryhmissä (esimerkiksi mielenterveysasiat) kokoonpanoon kuuluu myös kaksi lautamiestä. Käsittely on pääasiallisesti kirjallista ja suullinen käsittely toimitetaan lähinnä vain jos on tarvetta täydentää kirjallista aineistoa ja käsitteilyä. Joissakin asiaryhmissä suullisen käsittelyn pitäminen on sen sijaan pääsääntönä.

Kamarioikeutta johtaa kamarioikeuden presidentti (kammarrättspresident). Kamarioikeuden muina tuomareina toimivat kamarioikeudenlaamanni (kammarrättslagman), kamarioikeusneuvos (kammarrättsråd), kamarioikeusasessori (kammarrättsassessor), kamarioikeusviskaali (kammarrättsfiskal) ja ylioikeusnotaari (överrättsnotarie). Lisäksi kamarioikeuden työskentelyyn osallistuu kansliahenkilökuntaa ja lautamiehiä.

Regeringsrätten. Regeringsrätten on ylin yleinen hallintotuomioistuin, joka käsittelee kamarioikeuksien ratkaisusta tehdyt muutoksenhakemukset. Valittamiseen tarvitaan valituslupa eli regeringsrätten on leimallisesti prejudikaattituomioistuin. Tässä mielessä se vastaa Ruotsin korkeinta oikeutta. Käsittelyn edellytyksenä oleva valituslupa myönnetään pääsääntöisesti vain ennakkopäätösperusteella. Oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies eivät tietyissä jutuissa tarvitse valituslupaa. Valituslupa myönnetään muutamassa prosentissa asioista. Vuonna 2002 Regeringsrätteniin saapui 7 315 asiaa. Valituslupa myönnettiin 248 asiassa.

Regeringsrättenissä on vähintään neljätoista jäsentä, joista vähintään kahden kolmasosan tulee olla lainoppineita. Peruskokoonpano on viisi tuomaria. Valitusluparatkaisun voi tehdä yksi tai kolme jäsentä. Menettely on pääsääntöisesti kirjallista. Suullisia käsitteilyjä voidaan järjestää, mutta ne ovat poikkeuksellisia.

Huoneen- ja maanvuokra-asioiden käsitteilyä varten on *huoneen- ja maanvuokralautakuntia* (hyresnämnder, arrendenämnder). Ne ensisijaisesti sovittelevat kyseisen tyyppisiä riita-asioita, mutta niillä on myös vähäistä ratkaisovaltaa. Lautakunnan kokoonpanoon kuuluu kolme jäsentä. Puheenjohtaja on lakimies ja kaksi muuta ovat nk. intressijäseniä. Useimmista lautakuntien päätöksistä voi valittaa Svean hovioikeuteen, mutta joistakin maanvuokra-asioista valitetaan kiinteistötuomioistuimeen. Vuonna 2002 huoneenvuokralautakuntiin saapui 28 548 asiaa ja maanvuokralautakuntiin 1 069 asiaa. Eräiden lautakuntien organisaatio on tarkastelun kohteena (Domstolsverkets utredning ”Organisationen för vissa hyres- och arrendenämnder” ja Ju 2002/5022).

Työtuomioistuin käsittelee työoikeudellisia riitoja, jotka koskevat työ- ja virkaehtosopimuksia. Muut työoikeudelliset asiat käsitellään käräjäoikeudessa, ja niistä valitetaan työtuomioistuimeen. Työtuomioistuimen päätöksistä ei voi valittaa. Ratkaisukokoonpanoon kuuluu pääsääntöisesti seitsemän jäsentä. Jäsenistä kolme ei edusta työnantajia eikä työntekijöitä. Puheenjohtajalla ja varapuheenjohtajalla on pitkä tuomarikokemus ja kolmannella on erityistä kokemusta työmarkkinaolosuhteista. Kaksi jäsenistä on nimetty työnantajatahon ehdotuksesta ja kaksi työntekijäjärjestöjen ehdotuksesta. Työtuomioistuimeen saapui vuonna 2002 kaikkiaan 373 asiaa.

Markkinatuomioistuin käsittelee kilpailulakiin ja markkinalakiin perustuvia riitoja. Siihen kuuluu puheenjohtaja, varapuheenjohtaja sekä viisi jäsentä. Puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja yksi jäsen ovat tuomarikokemuksen omaavia lakimiehiä. Neljä jäsentä ovat talouden asiantuntijoita. Normaalisti kaikki jäsenet osallistuvat päätöksentekoon. Vuonna 2002 markkinatuomioistuimeen saapui 50 asiaa.

Muita uudistussuunnitelmia. Ruotsissa on 1990 luvun loppupuolelta ollut vireillä laaja tuomioistuinlaitoksen uudistamishanke. Tavoitteena on muodostaa tuomioistuinten ja tuomareiden tehtäväkuva sellaiseksi, että tehtävät kohdistuisivat puhtaasti tuomitsemistoimintaan. Painopisteen lainkäytössä tulisi olla ensimmäisessä oikeusasteessa. Päämääränä on tehdä tuomioistuinista organisaatioina aikaisempaa joustavampia ja vähemmän haavoittuvia, turvata ja entisestään lisätä osaamista ja ammattitaitoa tuomioistuinlaitoksessa ja tehdä tuomioistuinista houkuttelevia työpaikkoja. Uudistamishankkeen osana on tarkasteltu esimerkiksi kärjäoikeus-organisaation kehittämistä, tuomioistuinhenkilöstön tehtäviä, asioita valmistelevaa organisaatiota tuomioistuinissa, tuomioistuinten johtamista, lautamiesjärjestelmää, tuomioistuinten turvallisuuskysymyksiä, ihmisten kohtelua tuomioistuinissa sekä tietotekniikan ja muun nykyaikaisen tekniikan hyväksikäyttämistä tuomioistuinissa. Äskettäin on valmistunut laaja selvitys-miehen mietintö, jossa tarkastellaan tuomarin uran avaamista tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelta tuleville ja siihen liittyviä lukuisia kysymyksiä kuten tuomareiden kouluttamista, tuomioistuinharjoittelua ja tuomareiden nimittämisjärjestelmän uudistamista (En öppen domarrekratering, Betänkande av Domarutredningen 2001 (SOU 2003:102).

Myös tuomarikunta on osallistunut keskusteluun tuomioistuinlaitoksen tulevaisuudesta. Hallintotuomareista sekä kärjäoikeustuomareista ja hovioikeustuomareista koostunut kaksitoistajäseninen *Framtidsgruppen* on vuonna 2003 valmistuneessa asiakirjassa *Så här vill vi ha framtiden – Vision för domstolsväsendet* esittänyt näkemyksensä siitä, millaiseksi tuomarikunta tahtoi tuomioistuinlaitosta kehitettävän. Asiakirja syntyi tuomarikunnan keskuudessa käymän laajan keskustelun tuloksena. Asiakirjassa esitetään esimerkiksi aikatakuun ("tidsgaranti") antamista asianosaisille käsittelyajasta, tiedottajien palkkaamista tuomioistuihin, koulutusta tuomioistuinten henkilöstölle ihmisten kohtelusta, yhteistä prosessilakia kaiken tyyppisille asioille sekä yleisten tuomioistuinten ja yleisten hallintotuomioistuinten sulauttamista yhdeksi tuomioistuinlinjaksi, jolloin alioikeuksia olisi korkeintaan 40, ylioikeuksia viisi ja yksi korkein oikeus. Lisäksi esitettiin esimerkiksi tuomareiden erikoistumista ja tuomioistuinten kehittämistä houkutteleviksi työpaikoiksi, että ne kykenisivät kilpailemaan osaavasta työvoimasta, tuomioistuinten johtamisen kehittämistä ja tuomioistuimen hallinnosta vastaavan korkeakoulututkinnon suorittaneen virkamiehen palkkaamista jokaiseen tuomioistuimeen.

Oikeudenkäyntimenettelyt

Oikeudenkäyntimenettelyjen pääpiirteet ilmenevät edellä olevasta tuomioistuinlaitoksen organisaation kuvauksesta. Seuraavassa on tarkasteltu viime aikaisia oikeudenkäyntimenettelyn kehittämistä koskevia selvityksiä.

Nykyaikaisempi oikeudenkäynti –mietintö SOU 2001:103

Ruotsissa on joulukuussa 2001 valmistunut yhden miehen selvitystyön (mukana lisäksi useita asiantuntijoita) pohjalta mietintö "En modernare rättegång" (SOU 2001:103), jossa tarkastellaan rikos- ja riitaprosessin uudistamistarpeita. Selvitystyön tavoitteena oli kartoittaa sitä, kuinka riita- ja rikosoikeudenkäyntimenettelyjä koskevia säännöksiä voitaisiin parantaa. Keskeisenä näkökulmana on ollut miettiä sitä, kuinka prosessin

keskeisiä periaatteita, suullisuutta, välittömyyttä ja keskitystä voitaisiin pehmentää silloisesta.

Selvityksessä on kiinnitetty erityisesti huomiota punnintaan suullisen ja kirjallisen prosessin välillä, todistelukysymyksiin ja tuomioistuinsovitteeluun. Keskeisenä teemana on ollut myös miettiä, miten videotekniikan käytöstä oikeudenkäynnissä oleva kokeilulainsäädäntö voitaisiin tehdä pysyväksi.

Nykykaikaisen tekniikan hyväksikäyttö. Vuoden 2000 alusta Ruotsissa tuli voimaan kokeilulainsäädäntö videokonferenssista oikeudenkäynnissä. Kokeilutuomioistuimissa voidaan tietyillä edellytyksillä järjestää koko oikeudenkäynti videokonferenssina pitäen sisällään esimerkiksi todistajien kuulustelun.

Mietinnössä ehdotetaan, että kokeilulainsäädäntö tulisi säätää pysyväksi ja ulottaa koskemaan kaikkia tuomioistuimia. Samalla kuitenkin huomautetaan siitä, että jatkossakin pääsääntönä olisi nykyisenkaltainen välitön oikeudenkäynti, jossa oikeudenkäyntiin osallistuvat ovat fyysisesti paikalla istunnossa.

Säännöksiä videokonferenssista esitetään yleisiksi siten, että ne koskisivat asianosaisia, todistajia jne. Edellytyksenä videokonferenssin pitämiseksi olisi, että se ei ole sopimatonta ottaen huomioon istunnon tarkoituksen ja päämäärän tai jostakin muusta syystä. Tätä arvioidessaan tuomioistuimen tulisi kiinnittää huomiota osapuolten näkemykseen asiasta sekä tavallisesta menettelystä syntyviin kustannuksiin tai muihin haittoihin suhteessa videokonferenssiin. Huomioon voidaan ottaa sekin, jos joku pelkää voimakkaasti olla paikalla tavanomaisessa istunnossa. Tämä tulee lähinnä kysymykseen organisoitunutta rikollisuutta koskevien rikosjuttujen asianomistajien ja todistajien osalta, mutta myös esimerkiksi naisiin kohdistuvissa väkivaltarikoksissa ja muissakin arkipäiväisemmissä rikoksissa. Pelkoperustetta tulee kuitenkin ehdotuksen mukaan käyttää harkiten ja varovaisesti ja aina ensin harkita, onko riittävää poistaa kuulemisen ajaksi istuntosalista se henkilö, joka aiheuttaa pelkoa (voisi kuitenkin aina seurata välillisesti istuntoa esim. videotekniikan avulla).

Asianosaisilla olisi kuitenkin aina oikeus siihen, että istunto pidetään perinteisin muotoin istuntosalissa. Muilla henkilöillä, joita kuultaisiin esim. todistelutarkoituksessa, ei olisi kuitenkaan oikeutta täyteen korvaukseen esiintymisestä oikeudessa, jos he vaativat päästä esiintymään istuntosalissa tapauksessa, jossa heidät on kutsuttu osallistumaan oikeudenkäyntiin videokonferenssin kautta.

Puhelimen käytön ehtoja ehdotetaan muutettavaksi sellaisiksi, että ne noudattavat videokonferenssin edellytyksiä. Syyttäjää, asianomistajaa, epäiltyä ja julkista puolustajaa ei kuitenkaan voitaisi koskaan kuulla ainoastaan puhelimitse vangitsemisoikeudenkäynnissä tai rikosasian pääkäsittelyssä.

Puhelin- ja videokonferenssia koskevat säännökset esitetään yhdistettäväksi ja sijoitettavaksi RB:ssä (rättegångsbalken) samaan kohtaan. Samalla käsitteistöä tältä osin modernisoidaan (esim. telefon > ljudöverföring) sellaiseksi, että se ei ole niin sidoksissa kulloiseenkin tekniikkaan ja terminologiaan.

Joskus oikeudenkäynti voi olla niin laaja, että kaikki halukkaat eivät mahdu oikeussaliin. Tällaisten tilanteiden varalta mietinnössä ehdotetaan, että tuomioistuimille tulisi lakisääteinen velvollisuus tietyin edellytyksin järjestää oikeudenkäynnin seuraamis- mahdollisuus modernia ääni- ja kuvatekniikkaa hyväksi käyttäen esimerkiksi toisesta salista.

Suullisuudesta, kirjallisuudesta ja välittömyydestä. Ruotsissa rikos- ja riita-asiat ratkaistaan suullisen pääkäsittelyn jälkeen ja ratkaisussa saadaan ottaa huomioon ainoastaan sellainen materiaali, joka on suullisesti esitetty pääkäsittelyssä. Tavoitteena on mietinnön mukaan turvata ensisijassa mahdollisimman hyvä todisteiden arviointi.

Oikeudenkäymiskaaren (rättegångsbalken, RB) pääkäsittelynpitovelvollisuutta on useilla uudistuksilla lievennetty (esim. v. 1987 käräjäoikeusmenettelyreformissa). Hallintoprosessilaissa (förvaltningsprocesslagen vuodelta 1971) ja hakemuslainkäyttölaissa (ärendelagen, vuodelta 1996) ei ole pääkäsittelysäännöksiä RB:n tarkoittamassa mielessä. Hallintoprosessilain mukaan istutokäsittelyn tarkoituksena on täydentää kirjallisessa käsittelyssä kertynyttä oikeudenkäyntiaineistoa. Hakemuslainkäyttölaissa asianlaita on samoin. Mietinnössä arvioidaan, että nämä lait ja niissä säädellyt menettelyt ovat toimineet hyvin ja tästä voidaan tehdä johtopäätös, että ainakin joissakin asioissa voidaan tulla toimeen ilman RB:n mukaista pääkäsittelyä. Mietinnössä viitataan myös siihen, että hallintolainkäyttöprosessi ja yleisten tuomioistuinten prosessi ovat suullisuuden suhteen lähentyneet toisiaan. Hallintolainkäytössä istutokäsittelyt ovat lisääntyneet kun taas yleisissä tuomioistuimissa pelkästään kirjallisen menettelyn osuus kasvanut.

Yleisissä tuomioistuimissa erityisesti rikosasioissa todistelukykyt näyttävät suurempaa roolia kuin hallintotuomioistuimissa. Mm. vapaan todisteidenharkinnan vuoksi menettelyn yleisissä tuomioistuimissa tulee jatkossakin mietinnön mukaan rakentua keskeisiltä osiltaan nykyisen menettelyn varaan. Mietinnön mukaan on olemassa suuri yksimielisyys siitä, että RB:n periaatteet välittömyydestä, suullisuudesta ja keskityksestä antavat tässä suhteessa parhaat mahdollisuudet hyvälle todisteiden harkinnalle.

Tätä taustaa vasten mietinnössä ei esitetä yleisten tuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten prosessien yhteen sulattamista. Mietinnössä esitetään kuitenkin suullisuus- ja välittömyysperiaatteita koskevia RB:n useita säännöksiä lievennettäviksi.

Istutokäsittelystä ja pääkäsittelystä. Mietinnössä on pohdittu sitä, tulisiko hallintolainkäyttöprosessia esikuvana käyttäen antaa nimenomaiset mahdollisuudet pitää istutokäsittely ainoastaan jutun jonkin osa-alueen osalta. Tältä osin katsottiin kuitenkin, että tämän tyyppiseen toimintaan RB:n säännökset antavat jo riittävästi mahdollisuuksia, kun tietyissä tilanteissa voidaan käsitellä riita-asiaa suullisesti valmistelussa ja sitten ratkaista ilman muodollista pääkäsittelyä. Tämän vuoksi ei tältä osin esitetä säännöksiä mistään uuden tyyppisestä istunnosta.

Valmisteluistuntoa koskevia säännöksiä esitetään yhtenäistettäväksi siten, että samanlaista istuntopuotoa voitaisiin käyttää kaikissa kysymyksissä, koskivatpa ne asianosaisten vaatimusten kartoittamista, todistelun vastaanottamista tai menettelykysymysten tutkintaa. Valmisteluistunnon pitämismahdollisuutta rikosasioissa ehdotetaan helpotettavaksi ja istuntopuodon kehittämistä samaan suuntaan kuin siviiliasioissa.

Myös pääkäsittelyn pitämisvelvollisuuteen riita-asioissa esitetään tuntevia lievennyksiä, eikä se olisi pääsääntö. Jatkossa pääkäsittelyn pitämisvelvollisuutta harkittaisiin jutussa esitettävän selvityksen laadun ja muut seikat huomioiden. Merkitystä olisi asianomaisen pyynnöllä ja sillä, onko hänellä muutoin oikeudenkäynnin aikana tilaisuutta riittävässä määrin ajaa kannettaan ja esittää näkemyksiään suullisesti. Rikosasioissa sen sijaan myös jatkossa pääkäsittelyn pitämisvelvollisuus olisi pääsääntö. Pääkäsittelyä ei ehdotuksen mukaan kuitenkaan tarvitsi järjestää sellaisissa rikosasioissa käräjäoikeudessa, joissa rangaistukseksi ei ole tulossa kuin sakkoa, pääkäsittelyä ei pyydetä osapuolten tai jonkun muun oikeudenkäyntiin kutsutun taholta tai jutun selvitetty tila tai muut syyt eivät pääkäsittelyä välttämättä vaadi.

Suullisen ja kirjallisen menettelymuodon välinen punninta. Koska suullisuus- ja välittömyysperiaatteella ei ole niin suurta merkitystä valmisteluistunnossa, voidaan siellä viitata asiakirjoihin ilman että niitä tarvitsee lukea. Tämän vuoksi valmisteluistunnon osalta ei mietinnössä esitetä uusia säännöksiä suullisuuteen ja välittömyyteen liittyen.

Pääkäsittelyn osalta nykyään on voimassa valmisteluun nähden päinvastainen tilanne. Vain se, mikä on esitetty suullisesti, voidaan ottaa ratkaisun teossa huomioon. Tämän periaatteen katsotaan sopivan huonosti nykyaikaan ja kunkin jutun ominaispiirteiden huomioon ottamiseen. Tämän vuoksi sääntöä esitetään löysennettäväksi. Jatkossa tuomioistuin voisi antaa luvan, että osapuolet voisivat lukea vaatimuksensa, niiden perusteet, kanteen kehittelyn jne. suoraan asiakirjoista.

Muita esityksiä

- 1) Tuomioistuimen velvollisuuksia tehdä yhteenvedo prosessimateriaalista ehdotetaan tiukennettaviksi. Jatkossa se olisi pakollista aina silloin kun siitä olisi hyötyä käsittelylle.
- 2) Tuomioistuimen lisäksi yhteenvedon tekemiseen voisivat jossain määrin osallistua myös osapuolet.
- 3) Mahdollisuuksia ottaa todistelua vastaan pääkäsittelyn ulkopuolella ehdotetaan lisättäväksi.
- 4) Mahdollisuuksia hyödyntää pääkäsittelyssä henkilön aikaisempaa oikeuden edessä antamaa kertomusta ehdotetaan lisättäväksi.
- 5) Kirjallisen kertomuksen esittämistä todistelutarkoituksessa riita-asiaassa ehdotetaan mahdollistettavaksi jossain määrin. Osapuoli saisi esittää kirjallisen kertomuksen tai nauhoituksen jos vastapuoli ei sitä vastustaisi tai se ei muutoin selvästi olisi sopimatonta. Tämä koskisi sekä dispositiivisia että indispositiivisia riita-asioita.
- 6) Käsittelyn aikatauluttamista koskevia säännöksiä kiristetään jossain määrin. Osapuolilla olisi velvollisuus pysytellä suunnitellussa aikataulussa. Jos aikataulu ei jostain syystä pitäisi, tulisi tuomioistuimen informoida tästä osapuolia.
- 7) Tuomioistuimen mahdollisuudet hankkia omasta aloitteestaan näyttöä dispositiivisissa riita-asioissa jutuissa ehdotetaan poistettavaksi.
- 8) Tuomioistuimen mahdollisuuksia torjua sellainen todistelu, jota ei voida ilman kohtuuttomia ponnisteluja tai oikeudenkäynnin viivästymistä saada esille, ehdotetaan parannettaviksi.
- 9) Ehdotetaan, että riita-asian valmistelussa otettaisiin aina esille sopimuksen teko siitä, että osapuolet eivät valita jutussa hovioikeuteen. Sopimuksen teko oikeus ehdotetaan laajennettavaksi indispositiivisiin riita-asioihin.

Muita pohdintoja

1) Mietinnössä pohdittiin myös kysymystä, voitaisiinko ja pitäisikö tuomion kirjoittamista koskevia säännöksiä yksinkertaistaa. Muutoksia säännöksiin ei kuitenkaan ehdotettu. Todettiin, että tuomarin työn ydintä on tuomion perusteleminen. Tämä koskee sekä vaikeita että yksinkertaisia asioita. Osapuolet missään asiassa eivät pitäisi siitä, jos he eivät saisi tuomiosta selvää, miksi tuomioistuin on tehnyt juuri sellaisen ratkaisun. Jo nykyiset säännökset on muotoiltu siten, että tuomarin ei tarvitse kirjoittaa tuomioon mitään turhaa.

2) Mietinnössä käsiteltiin myös sovittelua tuomioistuimessa ja suhtauduttiin siihen myönteisesti. Uusia säännöksiä ei sovittelusta ehdotettu. Sen sijaan tuomioistuimen velvollisuuksia sovintoratkaisuun pääsemiseksi ehdotettiin lisääväksi niin dispositiivisissa kuin indispositiivisissakin asioissa (tämän laajennuksen vuoksi käyttävät uutta termiä ”samförståndslösning”). Mietinnössä ehdotetaan Tanskan tuomioehdotusmallin (tilkendegivelser) kokeilemista Ruotsissa.

Hallintolainkäytön kysymyksiä

Ruotsin hallintoprosessilakiin sisältyy nykyisin säännös kaksiasianosaisuudesta. Hallintoprosessilakiin (Förvaltningsprocesslagen) lisättiin vuonna 1995 uusi 7 a §, 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. Lisäksi mikäli joissakin asiaryhmissä on tarpeellista poiketa pakollisesta kaksiasianosaisuuteen perustuvasta prosessista, siitä säädetään asianomaisessa aineellisessa lainsäädännössä.

Kaksiasianosaisuudesta yleisissä hallintotuomioistuimissa valmisteltiin hallituksen ehdotuksessa 1995/96:22. Ehdotusta laadittaessa suurimmassa osassa asioita julkinen valta ei ollut asianosaisedustettuna, ja tällaisia juttuja kutsuttiin yksiasianosaisjutuiksi. Huolehtiminen julkisesta edusta kuului tällöin yksin tuomioistuimelle. Tuolloin hallintoprosessilaki salli useissa tilanteissa jutun ratkaisemisen vastapuolta kuulematta, mutta tuomioistuin saattoi kuitenkin pyytää lausunnon asian päättäneeltä hallintoviranomaiselta. Tällöin ei muodostunut kaksiasianosaisuudesta muodollisessa mielessä, mutta ero tavalliseen kaksiasianosaisprosessiin jäi kuitenkin pieneksi. Merkittävä eroavaisuus oli, että hallintoviranomaisella ei ollut valitusoikeutta.

Ruotsin hallintoprosessilakia koskevassa hallituksen esityksessä käsiteltiin viranomaisen mahdollisuutta valittaa tuomioistuimen päätöksestä sekä viranomaisen asemaa silloin kun yksityinen valittaa sen tekemästä päätöksestä. Valitusoikeuden osalta katsottiin, että oli tärkeää luoda hyvät edellytykset ennakkopäätösten tekemiseen hallintolainkäytön alueella. Jos yksityinen oli valittajana lääninoikeudessa (tai yleisessä oikeusasteessa), yksityisellä ei ollut kuitenkaan vastapuolta. Valmistelun mukaan tämä vastasi huonosti tavoitetta, jonka mukaan lainkäytön painopisteen tuli olla ensimmäisessä oikeusasteessa. Kaksiasianosaisuuteen perustuvassa prosessissa asianomaiset huolehtisivat paremmin asian selvittämisestä ja tarve tuomioistuimen aktiivisuuteen vähenisi. Tämä olisi myönteistä, sillä oli vaarana, että jos tuomioistuin hankkii oma-aloitteisesti selvitystä, sitä pidetään puolueellisena, erityisesti jos selvitys on yksityistä asianosaista vastaan. Myös yksityinen saattaa hyötyä siitä, että julkinen etu on edustettuna oikeudenkäynnissä.

Yksityinen saattaa ymmärtää asian olosuhteet paremmin jos viranomainen antaa vastineen hänen valitukseensa ja hän saattaa myös saada lisää tietoa siitä, mitä häneltä edellytetään voittaakseen oikeudenkäynnin.

Ruotsin hallintoprosessilakiin sisältyy asian selvittämistä koskeva säännös (Förvaltningsprocesslagen 8 §). Sen mukaan tuomioistuimen on huolehdittava siitä, että asia tulee selvitettyksi siten kuin sen laatu vaatii. Säännöksestä ilmenee, että selvitysvastuun ulottuminen vaihtelee asian laadun mukaan. Tavallisesti tuomioistuimen aloitteellisuus valmisteluvaiheessa toteutuu siten, että oikeus antaa asianosaiselle tiedoksi, että hänen kirjelmäänsä olisi jossain suhteessa täydennettävä.

Vaihtoehtoinen riidanratkaisu

Osa valmistelua. Ruotsissa tuomioistuinsovittelua koskevat perussäännökset ovat oikeudenkäymiskaassa (RB). Ruotsissa riita-asian valmistelun yksi tehtävä on Suomen tapaan sovintomahdollisuuden selvittäminen. RB 42:6 §:n mukaan valmistelussa on selvitettävä, onko asiassa edellytyksiä sovinnolle. Samaan tapaan kuin Suomessa varsinainen sovittelukin tapahtuu lähtökohtaisesti asian valmisteluvaiheessa. Sovittelua koskevat säännökset ovat pakottavia. Siten tuomioistuimen on otettava sovintoasia käsittelyssä esille jos se jutun laadun puolesta käy päinsä. Toinen asia luonnollisesti on Ruotsissakin, että itse sovittelun onnistuminen on pitkälti riippuvainen osapuolten suhtautumisesta sovitteluun ja valmiudesta käydä sovintoneuvotteluja. Sovittelusta myöhemmin kuin asian valmisteluvaiheessa ei ole Ruotsin oikeudenkäymiskaassa säännöksiä. Estettä ei kuitenkaan ole sille, että sovintomahdollisuus nostetaan oikeuden toimesta esille valmistelun päättymisen jälkeenkin esimerkiksi juuri ennen pääkäsittelyä tai pääkäsittelyn kuluessa. Ruotsalaisessa keskustelussa on esitetty, että juuri näin tulisi menetelläkin, koska sovintoratkaisuun pääseminen on sitä helpompaa mitä pidemmälle asiaa on käsitelty.

Tuomioistuimen harjoittama sovittelu. RB 42:17 §:ssä on varsinaiset tuomioistuinsovittelua koskevat säännökset. Lähtökohtana on tuomioistuimen itsensä asiassa harjoittama sovittelu (förläkning). Säännöksen mukaan jos asia on sellainen, että sovinto siinä on sallittu, tuomioistuimen tulee pyrkiä saamaan asianosaiset sovintoon asiassa. Sovittelussa on kuitenkin otettava huomioon asian laatu ja muut olosuhteet. Tämä sovittelun muoto vastaa Suomen tuomioistuimissa nykyisin käytössä olevaa sovittelua. Jos sovittelu asian valmistelussa ei onnistu, jatkaa asiaa käsittelevä tuomari normaaliin tapaan jutun käsittelyä. Myös sovittelun käytännön toteutus vastaa pitkälti suomalaista käytäntöä, ovathan Suomessa voimassa olevat sovittelusäännöksetkin pitkälti ruotsalaista perua.

Erillinen sovittelu. Toinen vaihtoehto jutun sovittelulle on RB 42:17 §:n mukaan se, että tuomioistuin voi, jos se on jutun laadun huomioon ottaen sopivaa, määrätä, että osapuolet osallistuvat erillisen sovittelijan (medlare) johdolla tapahtuvaan sovitteluistuntoon. Sovittelijan määrää tuomioistuin. Kokemukset erillisen sovittelijan määräämisestä ovat Ruotsissa hyviä, vaikkakaan erillisen sovittelijan määrääminen ei ole vielä sen lisääntyvästä käytöstä huolimatta kovin yleistä. Erillisen sovittelijan käytöstä on esimerkiksi sellainen etu, että jääviysongelmia ei ole, koska sovittelija ei ratkaise juttua, eikä hän osallistu jutun jatkokäsittelyyn jos sovittelu epäonnistuu. Erillinen sovittelija voi

sovittelussa olla tämän vuoksi aktiivisempi ja mennä toiminnassaan pidemmälle kuin asiaa käsittelevä tuomari.

Erillinen sovittelija on tarkoitettu käytettäväksi tilanteissa, joissa se on jutun laadun huomioiden sopivampaa kuin tavanomainen tuomarivetoinen tuomioistuinsovittelu. Edellytykset ovat muutoin samat kuin yleensäkin sovittelulla, eli jutun tulee olla sovintokelpoinen ja osapuolet eivät vastusta sovittelua. Erillistä sovittelijaa on tarkoitettu käytettäväksi suurissa ja monimutkaisissa jutuissa, joissa riidan intressi ei ole vähäinen ja joissa todistelun vastaanotto ja koko täysimittainen oikeudenkäynti veisi huomattavasti aikaa ja taloudellisia resursseja. Sitä ei ole siten tarkoitettu käytettäväksi jutuissa, joissa on vain oikeuskysymyksiä tai joissa ei esiinny laajaa näyttöä eikä jutun käsittelyyn muutoinkaan liity erityisiä vaikeuksia. Osapuolille erillisen sovittelijan käytöstä aiheutuu kuitenkin sellainen haitta, että heidän tulee maksaa sovittelijan palkkio. Toisaalta jos sovittelu onnistuu, säästävät osapuolet vastaavasti oikeudenkäyntikuluissa. Sovittelijasta aiheutuvien kustannusten välttämiseksi Ruotsissa on kokeiltu sellaista menettelyä, että on lainattu toisesta käräjäoikeudesta tuomari sovittelijaksi juttuun. Hänelle on myönnetty omasta virastaan jutun sovittelun ajaksi palkallista virkavapautta sillä ehdolla, että hän ei peri palkkiota sovittelijan toimesta. Näin erillisen sovittelijan palkkio jää valtion vastattavaksi. Menettelystä on ollut hyvät kokemukset, mutta sitä ei ole vielä laajasti käytetty.

Sovittelija yleensä määrätään siinä vaiheessa, kun prosessiaineisto on pääpiirteissään kasassa, tavallisimmin siis yhden valmisteluistunnon jälkeen. Tuomioistuimelle on jätetty suuri vapaus sen suhteen kuka määrätään sovittelijaksi. Sovittelijan henkilöstä on kuitenkin kuunneltava jutun osapuolia, koska heidän sovittelijaa kohtaan tuntemansa luottamus on tärkeää sovittelun onnistumiseksi. Monesti sovittelijan on hallittava erityisesti jutun oikeudellinen viitekehys, jolloin sovittelijaksi voidaan nimetä esimerkiksi tuomari tai muu kyseiseen oikeudenalaan perehtynyt lakimies kuten asianajaja. Joissakin asioissa puolestaan tarvitaan jonkin muun kuin juridisen alan erityistietoa. Tällöin sopiva sovittelija voi olla esimerkiksi rakennusinsinööri. Sovittelijoita voi olla myös useampia, jos asia on sellainen, että se vaatii useamman alan erikoisosaamista. On kuitenkin huomautettu, että sovittelijalla tulisi yleensä lähtökohtaisesti olla juridista osaamista sen vuoksi, että aineiston selvittäminen, oleellisen erottaminen epäoleellisesta ja sen juridinen arvottaminen ovat sovittelutoiminnassakin merkityksellisiä.

Uudistussuunnitelmat. Ruotsissa hiljattain valmistunut oikeudenkäyntimenettelyn modernisoimista pohtinut komitea (SOU 2001:103) ei esittänyt tuomioistuinsovittelua koskevien säännösten perinpohjaista uudistamista. Sen sijaan komitea esitti, että tuomioistuimen velvollisuutta myötävaikuttaa sovinnon syntymiseen korostetaan ja tiukennetaan. Jatkossa sovinnon edistäminen koskisi ehdotuksen mukaan myös indispositiivisia asioita. Sovittelun (förlikning) lisäksi laissa käytettäisiin käsitettä ”samförståndslösning”, joka ehkä paremmin kuvaa sovintomenettelyn tavoitetta etsiä yhdessä kaikkia osapuolia tyydyttävä ratkaisu. Jatkossa tuomioistuimen tulisi aina myötävaikuttaa sovinnon syntymiseen ellei se ole epäsopivaa ottaen huomioon jutun laadun ja muut esille tulleet asianhaarat. Komitean mielestä esimerkiksi lapsia koskevissa indispositiivisissa asioissa olisi monesti lapsenkin kannalta parasta, että asia päättyy osapuolten välisessä yhteisymmärryksessä kuin että se ratkaistaan tuomiolla.

Komitea myös 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 samförståndslösning, får rätten med parternas samtycke för dem redovisa sin uppfattning om utgången i målet” (RB 43:15). Ruotsissa tuomioistuinsovittelu tapahtuu nykyisin pääasiassa riita-asian valmistelussa samaan tapaan kuin Suomessakin. Jonkin verran sovittelua tapahtuu juuri ennen pääkäsittelyä ja vielä pääkäsittelyn kuluessakin. Sen sijaan pääkäsittelyn päätyttyä sovittelua ei esiinny.

Sovintoon päätyvän tuomioehdotusmenettelyn hyötyinä on Ruotsissa esitetty samoja perusteita kuin yleensäkin tuomioistuinsovittelulle: voittaja saa maksun nopeasti, säästetään muutoksenhausta aiheutuvat kustannukset ja ajanhukka, saavutetaan tuomioistuimien työssä säästöä esimerkiksi sen vuoksi kun ei tarvitse kirjoittaa tuomiota jne. Vaikka menettelyllä on monia tuomioistuinsovitteluun yleensäkin liittyviä etuja, saavat osapuolet asiassa kuitenkin lainmukaisen ratkaisun. Tuomioehdotusmallia kohtaan esitetyistä epäkohdista komitean mietinnössä torjutaan esimerkiksi tuomarin jääviys-epäilyt tai ilman avustajaa toimivan päämiehen osalta esitetyn kysymyksen, ymmärtääkö tämä tuomioehdotuksen. Jälkimmäinen epäkohta voidaan torjua esimerkiksi antamalla sovintoehdotus kirjallisena ja siihen vastaamiseksi riittävästi mietintäaikaa.

Miksi sovitaan. Syinä siihen, miksi riita-asioissa tehdään sovintoja, on ruotsalaisessa keskustelussa esitetty esimerkiksi seuraavia seikkoja:

- asian sovinnollisella ratkaisulla säästetään aikaa. Kun asia sovitaan jutun valmisteluvaiheessa, jää pääkäsittely menettelyvaiheena pois, samoin kuin muutoksenhakuvaihe. Asianosaiset paitsi säästävät käsittelyihin muutoin kuluvan ajan myös käsittelyihin valmistautumiseen kuluvan ajan;
- sovittaessa asia ei ole pelkoa, että joutuu maksamaan omien oikeudenkäyntikulujen lisäksi myös vastapuolen oikeudenkäyntikulut;
- lähinnä elinkeinonharjoittajat päätyvät sovinnollisen ratkaisun kannalle vertailtuaan liikemiesmäisesti prosessin jatkamisen tai välittömän sopimisen etuja ja haittoja;
- riitely on useimmille ihmisille epämiellyttävää, jonka vuoksi katsotaan paremmaksi sopia asia kuin riidellä.

Asianajajat

Ruotsin asianajajajärjestö (Sveriges Advokatsamfund) on lailla perustettu julkisoikeudellinen yhteisö. Asianajajaksi hyväksymisestä päättää sen hallitus. Vaatimuksena on juristikoulutuksen lisäksi viiden vuoden työkokemus, joista ainakin kolmen vuoden aikana tulee työskennellä asianajotoimistossa tai pitää omaa lakitoimistoa. Asianajajaksi hakeutuvan on myös suoritettava kurssi etiikassa ja ammatillisessa tekniikassa. Hakemuksen hylkäämisestä voi valittaa korkeimpaan oikeuteen. Asianajajia on noin 3 600.

Asianajajien valvonta kuuluu asianajajajärjestön hallitukselle ja kurinpitolautakunnalle. Myös oikeuskanslerilla on valvontaan liittyviä tehtäviä. Kurinpidolliset seuraamukset ovat huomautus, varoitus, rangaistusmaksu ja asianajajajärjestöstä erottaminen. Kurinpitolautakunnan päätöksistä valitetaan korkeimpaan oikeuteen.

Ruotsissa asianajajilla ei ole yksinoikeutta antaa oikeudellista neuvontaa eikä myöskään yksinoikeutta edustaa asianosaisia tuomioistuimissa. Käytössä ei ole myöskään avustajapakkoa tuomioistuimissa.

Tuomioistuinlaitoksen hallinto

Ruotsissa tuomioistuinten hallinto hoidettiin 1970-luvun alkuun saakka suoraan oikeusministeriöstä käsin. Yleisten alioikeuksien hallintoa hoidettiin kuitenkin pääosin hovioikeuksista. Vuonna 1970 alettiin selvittämään millaisia tehtäviä kuuluisi tuomioistuinten keskushallintoviranomaiselle ja millainen organisaatio sille pitäisi muodostaa. Jo tuolloin katsottiin välttämättömäksi, että jonkinlainen oma keskushallinto-organisaatio tuomioistuimille tulisi luoda. Näin turvattaisiin tuomioistuinten toiminnan tehokkaampi suunnittelu, resurssien jako ja seuranta.

Valmistelutyön tuloksena perustettiin Ruotsin tuomioistuinten keskusvirasto, Domstolsverket (DV), vuonna 1975. Virasto sijaitsee Jönköpingissä. Keskusviraston tehtävänä on toimia keskushallintoviranomaisena yleisille tuomioistuimille, yleisille hallintotuomioistuimille, maanvuokralautakunnille, vuokralautakunnille ja oikeusapuviranomaisille. Virastossa on yhteensä noin 175 työntekijää.

Keskusvirastoa johtaa pääjohtaja ja hallitus, jotka ovat maan hallituksen nimittämiä. Hallitukseen kuuluu 10 henkilöä, jotka edustavat tuomioistuimia ja muita viranomaisia sekä eduskuntaa. Pääjohtaja kuuluu hallitukseen. Maan hallitus nimittää keskusviraston hallitukselle puheenjohtajan hallituksen jäsenten keskuudesta ja keskusviraston hallitus nimittää keskuudestaan hallitukselle varapuheenjohtajan. Tällä hetkellä pääjohtaja toimii hallituksen puheenjohtajana. Pääjohtaja nimitetään määräjäksi. Pääjohtajan toimenkuva virastossa vastaa muiden Ruotsin keskusvirastojen johtajien toimenkuvaa. Pääjohtaja vastaa viraston toiminnasta ja siitä, että toiminta tapahtuu säännösten mukaisesti ja tehokkaasti. Keskusviraston pääjohtajan rooli on säännösten valossa hyvin keskeinen kun taas hallituksen rooli on vähäisempi (verksförordning 1995:1322). Tältä osin virasto ei poikkea Ruotsin muiden hallinnonalojen keskusvirastoista.

Keskusviraston tehtävä ja toiminta-ajatus on määritelty asetuksentasaaisesti (förförordning med instruktion för Domstolsverket). Asetuksen mukaan viraston tulee johtaa ja organisoida hallinnonalan toimintaa, antaa yleisiä määräyksiä ja ohjeita sekä huolehtia siitä, että toiminta sujuu tehokkaasti. Asetuksen mukaan viraston tulee toiminnassaan ottaa huomioon tuomioistuinten perustuslaissa taattu itsenäisyys. Virasto ei saa antaa määräystä, jonka mukaan jokin tietty asia tai asiaryhmä pitäisi jakaa tietyille tuomarille tai muullakaan tavalla antaa määräyksiä siitä, miten tuomitsemistehtäviä tulee jakaa tuomareiden kesken.

Keskusvirastossa on organisatorisesti viisi yksikköä:

- 1) talousyksikkö
- 2) henkilöstöyksikkö
- 3) kehittämissyksikkö
- 4) tietotekniikkayksikkö ja
- 5) palveluyksikkö.

Pääjohtajan alaisuudessa on lisäksi oikeudellinen sihteeristö, tiedotussihteeristö, hallinnollinen kanslia sekä keskusviraston sisäinen tarkastaja. Keskusvirasto päättää itsenäisesti omasta organisaatiostaan. Jokaista yksikköä johtaa yksikön päällikkö. Tiedotussihteeristöä johtaa tiedotuspäällikkö ja oikeudellista sihteeristöä keskusviraston pääjuristi.

Keskusvirasto vastaa myös tuomioistuinlaitoksen virkaehdotuslautakunnan (Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet) ja notaarilautakunnan (Notariennämnden) kansliatoiminnoista. Seuraavassa on selostettu tarkemmin kunkin yksikön tehtäväaluetta.

Kehittämyksikkö vastaa esimerkiksi organisaatioiden, työmenetelmien ja tukitoimintojen kehittämisestä. Yksikkö on jakaantunut kahteen osaan, kehittämiss-ryhmään, joka pääasiallisesti työskentelee tuomioistuimien muutostöissä ja osastoon, joka vastaa tukitoiminnoista. Yksikkö johtaa, tukee ja on aloitteentekijänä projekteissa ja muussa työssä, jonka tavoitteena on kehittää ja modernisoida tuomioistuinlaitosta. Työskentelyn kohteena ovat esimerkiksi työmenetelmät ja organisaatioiden muutostyöt. Yksikkö on aloittanut työnsä 1999. Ajatuksena on ollut, että se läheisessä yhteistyössä tuomioistuimien kanssa toimii tuomioistuinlaitoksen uudistamisen hyväksi.

Tietotekniikkayksikkö vastaa siitä, että keskusvirastolla ja tuomioistuinlaitoksella on hyvin toimiva tietotekniikkatuki niin juttujen ratkaisemisessa kuin myös hallinnollisessa toiminnassa. Yksikön on jatkuvasti kehitettävä tietotekniikka-strategiaa ja tietoturvallisuutta siten, että se vastaa tulevaisuuden haasteisiin.

Talouslyksikkö käsittelee budjetti- ja talousasioita. Siellä laaditaan viraston talousarvio-ehdotus ja vastataan resurssien jaosta hallinnonalan viranomaisten kesken. Yksikkö vastaa myös esimerkiksi tilinpäätöksen laatimisesta. Siellä työestetään ja analysoidaan tietoa, joka liittyy tuomioistuinlaitoksen talouteen ja toimintaan sekä niiden seurantaan.

Henkilöstöyksikkö vastaa henkilöstösuunnittelusta ja osaamisen kehittämisestä toimialalla. Yksikössä käsiteltäviä keskeisiä asioita ovat esimerkiksi henkilöstö- ja palkkapolitiikka, työympäristö, työoikeudelliset kysymykset, yhteistoiminta, johtamisen kehittäminen, henkilöstösosiaalinen toiminta ja kansainvälinen yhteistyö koulutus-kysymyksissä. Yksikkö vastaa myös virkaesitys- ja notaarilautakunnan kanslia-toimintojen järjestämisestä.

Palveluyksikkö työskentelee tuomioistuinhallinnon parissa ja vastaa palkka- ja laskentatoimen hallinnosta sekä kirjanpidosta. Sillä on myös tilausvastuu esimerkiksi tietotekniikkahankinnoista. Yksikön vastuulla on myös toimialan tila- ja turvallisuus-kysymykset.

Oikeudellinen sihteeristö osallistuu muiden keskusviraston yksiköiden kanssa erilaisiin projekteihin ja ottaa muullakin tavalla osaa tuomioistuinlaitoksen muutostyöhön sekä vastaa kotimaisen ja kansainvälisen lainsäädännön seuraamisesta ja siitä tiedottamisesta. Sihteeristö arvioi säännöksien toteutumista ja säännösmuutosten vaikutuksia sekä päivittää ja tuottaa niitä koskevia käsikirjoja. Sihteeristön toimesta myös käytetään valtion puhevaltaa esimerkiksi koskien oikeusapua.

Tiedotussihteeristön tehtävänä on lisätä yleisön tietoisuutta tuomioistuimien työstä ja merkityksestä yhteiskunnassa. Sihteeristön tehtävänä on myös pitää tuomioistuinlaitoksen työntekijät ajan tasalla käynnissä olevasta kehittämistyöstä siten, että he voivat tuntea olevansa osallisia työhön. Sihteeristö tuottaa myös keskusviraston lehteä ja internet-kotisivuja, erilaisia esitteitä ja muuta tiedotusmateriaalia sekä vastaa keskusviraston ulkoisesta imagosta (grafiska profil).

Hallinnollinen kanslia vastaa keskusviraston sisäisistä palvelutoiminnoista, toiminnan suunnittelusta ja seurannasta, taloudellisista kysymyksistä mukaan lukien keskusviraston oma budjetti sekä keskusviraston sisäisistä henkilöstökysymyksistä.

Ruotsissa on käyty viimeisten kymmenen vuoden ajan runsaasti keskustelua keskusviraston tehtävistä ja roolista suhteessa yksittäisiin tuomioistuimiin. Ajatuksena on ollut, että tuomioistuimien itsenäisyyttä lisätään ja keskusvirasto olisi yksittäisiin tuomioistuimiin nähden aikaisempaa enemmän konsulttoijan ja toiminnan tukijan roolissa.

Lähteitä

<http://www.hogstodomstolen.se> (korkein oikeus)

<http://www.dom.se> (Domstolsverket)

<http://www.dom.se/dom/DVhemsida/DV/Rapporter/rapporter.htm>

(mm. raportti tuomareiden erikoistumisesta, joka on mainittu mietinnön sivulla 335)

<http://www.algonet.se/~domarefb/> (tuomariliitto)

<http://www.advokatsamfundet.se/advokaten> (asianajajaliiton lehti)

<http://www.regeringen.se> (mm. komiteamietinnöt)

3. Norja

Tuomioistuinlaitos

Norjassa tuomioistuinlaitos on yksilinjainen. Ylinnä on korkein oikeus (Høyesterett), ylioikeutena Lagmannsrett, alioikeutena käräjäoikeudet (tingrett) ja riita-asioissa alimpana sovintoneuvostot (forliksråd). Näiden lisäksi on tiettyjen asiaryhmien hoitamista varten perustettu erityistuomioistuimia, joista mainittakoon työtuomioistuin (arbeidsretten) ja maaoikeudet (jordskifteretten). Erityistuomioistuinten kokoonpanoihin kuuluu yleensä ammattituomareiden ohella maallikkotuomareita.

Erillisiä hallintotuomioistuimia Norjassa ei ole, vaan esimerkiksi toimeentuloturvasasioissa ratkaisun voi hallinnon sisäisten oikeussuojakeinojen käyttämisen jälkeen saattaa yleisen tuomioistuimen tutkittavaksi. Noissa asioissa hallintoviranomaisen päätökseen haetaan ensin muutosta oikaisuvaatimusmenettelyssä ja tuossa menettelystä tehdystä päätöksestä voidaan valittaa Trygderetteniin, joka on muodollisesti hallintoelin, mutta toimii monella tapaa riippumattoman tuomioistuimen tavoin. Trygderettenin päätöksestä voi valittaa yleiseen tuomioistuimeen. Käytännössä tämä on erittäin harvinaista.

Tuomioistuimien perustehtävänä on rikos- ja riita-asioiden käsittely. Tuomioistuimilla on kuitenkin myös hallinnollisluonteisia tehtäviä ja täytäntöönpanoon liittyviä tehtäviä. Esimerkkinä voi mainita konkurssi-asioiden käsittelyn ja julkisen notaarin tehtävät.

Tuomioistuimissa asioiden käsittelyyn osallistuu ali- ja ylioikeudessa virkatuomareiden lisäksi rikosasioissa ja joissakin riita-asioissa maallikotuomareita. Korkeimmassa oikeudessa kokoonpanoon ei kuulu maallikoita missään tilanteessa. Käräjäoikeudessa peruskokoonpanoon kuuluu ammattituomarina toimivan puheenjohtajan lisäksi kaksi maallikkoa. Vähäiset rikosasiat käsitellään yhden tuomarin kokoonpanossa.

Høysterett. Oslossa sijaitseva muutoksenhakutuomioistuimena toimiva korkein oikeus, Høysterett, on Norjan ylin tuomioistuin. Sen tehtävänä on huolehtia lainsoveltamisen yhdenmukaisuudesta ja ratkaista juttuja, joilla on laajempaa periaatteellista merkitystä.

Korkein oikeus on jakaantunut kahteen osastoon. Yksi korkeimman oikeuden tuomareista on sen hallinnollinen johtaja (direktør). Tuomioistuimessa on tuomareiden lisäksi oikeudellisen koulutuksen saaneita juristeja avustavana henkilökuntana. He avustavat lähinnä valituslupa-asioiden käsittelyssä.

Asian käsittelylle korkeimmassa oikeudessa tarvitaan valituslupa. Valitusluvan myöntämistä varten on muodostettu oma elin, valituslupavaliokunta (kjæremålsutvalg), joka ratkaisee kysymyksen valitusluvan myöntämisestä. Valituslupa tarvitaan kaikille korkeimmassa oikeudessa käsiteltäville asioille ja se voidaan myöntää lähinnä vain ennakkopäätösperusteella. Valiokunnan jäsenenä on vuorollaan kolme korkeimman oikeuden tuomareista. Valiokunta on luonteeltaan ja säännöstenkin mukaan (Lov om domstolene, 1 §) oma erillinen tuomioistuimensa. Käsittely siellä on kirjallista.

Korkeimman oikeuden peruskokoonpanoon kuuluu viisi jäsentä. Joissakin tapauksissa asia voidaan ratkaista korkeimman oikeuden täysistunnossa, plenumissa. On huomattava, että korkein oikeus ei ota kantaa syyllisyyskysymykseen rikosasioissa. Käsittelyyn korkeimmassa oikeudessa kuuluu tyypillisesti suullinen käsittely.

Lagmannsretten. Lagmannsrettenit, joita on kuusi, toimivat Norjassa ylioikeuksina. Ne käsittelevät käräjäoikeuden ratkaisuista tehdyt muutoksenhakemukset. Asiat ylioikeuksiin ohjautuvat maantieteelliseen aluejakoon perustuen.

Tingretten. Norjassa oli aikaisemmin alioikeutena suurimmissa kaupungeissa byrett ja muualla herredsrett. Alioikeusorganisaatiota kuitenkin muutettiin 1.1.2002 lukien siten, että byrettit ja herredsrettit lakkautettiin ja niiden tilalle perustettiin koko maahan yhtenäiset alioikeudet, käräjäoikeudet. Käräjäoikeuksia on yhteensä 92 ja tuomiopiirejä 87. Tuomiopiiri muodostuu yhdestä tai useammasta kunnasta. Osa tuomiopiireistä on jaettu useamman käräjäoikeuden kesken. Kaikkien tavallisten rikosasioiden käsittely aloitetaan käräjäoikeudessa. Riita-asiat käsitellään sen sijaan ennen tuomioistuimeen tuloa ensivaiheessa sitä tehtävää varten perustetuissa sovintolautakunnissa (forliksrådene).

Forliksrådet. Jokaisessa kunnassa on riita-asioiden sovittelua varten oma toimielimensä, sovintolautakunta. Sovintolautakunta ei käsittele lainkaan rikosasioita. Sovintolautakunnan kokoonpanoon kuuluu kolme maallikkoa, jotka kunnanhallitus valitsee neljän vuoden toimikaudeksi kerrallaan.

Uudistussuunnitelmia. Alioikeuksien lukumäärää on tarkoitus vähentää tuntuvasti. 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 sairas- ym. poissaolojen varalta vähentää ja niiden hallintoa tehostaa ja kehittää.

Keskustelua tuomioistuinten tehtävien karsimisesta on käyty myös 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).

Norjassa on hiljattain selvitetty myös esimerkiksi maallikkojen osallistumista lainkäyttöön (Norges offentlige utredninger (NOU 2002: 11) «Dømmes av likemenn»), maa- ja metsäoikeuksien tulevaa asemaa ja tehtäviä (Norges offentlige utredninger (NOU 2002: 9) Jordskifterettenes stilling og funksjoner) ja riita-asioiden käsittelyjärjestystä (Norges offentlige utredninger (NOU 2001: 32) Rett på sak, Lov om tvisteløsning (tvisteloven). Viimeksi mainitussa mietinnössä on pohdittu myös tuomioistuinkäsittelylle vaihtoehtoisia riidanratkaisumenettelyjä.

Asianajajat

Norjan asianajajajärjestö (Den Norske Advokatforening) on yksityisoikeudellinen yhdistys. Sen jäsenyys ei ole pakollinen, vaan asianajajaksi hyväksymisen jälkeen asianajaja päättää itse, haluaako on liittyä järjestöön. Järjestössä on hieman yli 5 000 jäsentä.

Valvonta ja kurinpitomenettely perustuvat kolmeen toimeen: Disiplinærnemnden, Tilsynsrådet for advokatvirksomhet ja Advokatbevillingsnemnden. Ensin mainittu käsittelee asianajajista tehtyjä valituksia. Tilsynsrådet huolehtii jatkuvasta valvonnasta ja sen lisäksi hyväksyy asianajajat ja auktorisoi asianajajien apulaiset sekä antaa luvan oikeusaputoiminnan harjoittamiseen. Advokatbevillingsnemnden on ylin valvontaelin, joka voi mm. peruuttaa asianajajaksi hyväksymisen ja joka toimii muutoksenhakuasteena. Näistä toimeenpanoista on säädetty tuomioistuinlaissa (domstoloven).

Norjassa asianajajilla ei ole yksinoikeutta antaa oikeudellista neuvontaa. Ammattimaista tai jatkuvaa oikeusapua (rettshjelpvirksomhet) antavien on oltava asianajajia, mutta verotusasioissa oikeusapua voivat antaa myös reviisorit. Erityisaloilla voidaan myöntää oikeus oikeusavun antamiseen myös kyseisen alan erityisasiantuntijalle. Myös valtio ja kunnat voivat harjoittaa oikeusapua (domstolloven 11 kap.).

Asianajajilla on yksinoikeus edustaa ammattimaisesti oikeudenkäynnin asianosaista tuomioistuimessa. Asianosaisella on kuitenkin aina oikeus itse ajaa omaa asiaansa. Asianajajaksi hyväksymisestä päättää Tilsynsrådet for advokatvirksomhet –niminen toimielin. Kielteisestä päätöksestä voi valittaa Advokatbevillingsnemnden –nimiseen toimielimeen. Asianajajaksi voidaan hyväksyä myös elinkeinoelämän palveluksessa olevia lakimiehiä. Korkeimmassa oikeudessa (Høyesterett) asianajajien kelpoisuusvaatimukset ovat korkeammat kuin muissa tuomioistuimissa, sillä siellä vaaditaan erityisen kokeen suorittamista.

Norjassa on äskettäin pohdittu laajahkosti asianajotoiminnan tulevaisuutta (Norges offentlige utredninger (NOU 2002: 18), Rett til rett, Utredning fra Advokatkonkurranssutvalget oppnevnt ved kongelig resolusjon 6. juli 2001).

Vaihtoehtoinen riidanratkaisu

Sovintolautakunta. Norjassa riita-asioiden käsittely alkaa sovintolautakunnassa, jossa käsitellään periaatteessa kaikki riita-asiat ennen niiden vireillepanoa tuomioistuimessa. Jokaisessa kunnassa on tätä tarkoitusta varten oma toimielimensä, sovintolautakunta (forliksrådet) Sovintolautakunnan historialliset juuret ovat niinkin kaukana kuin 1700-luvun lopulla.

Sovintolautakuntaan kuuluu kolme maallikkoa, jotka kunnanhallitus valitsee neljän vuoden toimikaudeksi. Sovintolautakunta on sekä sovitteluinstanssi että tuomioistuin ja sen katsotaan kuuluvan tuomioistuinlaitokseen. Lautakunnan tavoitteena on päästä asiassa sovintoon, mutta se voi myös ratkaista asian yksipuolisella tuomiolla tai tuomiolla. Käytännössä sovintolautakunnat ratkaisevat lopullisesti suuren määrän yksinkertaisia rahasaatavia koskevia asioita. Kaikkiaan sovintolautakunnissa ratkaistiin vuonna 2000 166 000 asiaa, joista 115 000 yksipuolisella tuomiolla. Sovintolautakunnat hoitavat siten pääosan niistä yksinkertaisia rahasaatavia koskevista asioista, jotka Suomessa käsiteltäisiin käräjäoikeuksissa niin sanotussa summaarisessa menettelyssä. Sovintolautakunnissa ratkaistiin vuonna 2000 sovinnolla kaikkiaan 5 700 asiaa.

Vaikka pääsääntönä onkin, että kaikkien riita-asioiden käsittely alkaa sovintolautakunnassa, niin tästä on kuitenkin poikkeuksia. Kaikkia riita-asioita ei nimittäin tarvitse viedä ensin sovintolautakuntaan, vaan ne voidaan laittaa suoraan vireille tuomioistuimessa. Tällaisia asioita ovat avioliittoon, perinnönjakoon ja lapsiin liittyvät asiat, patenti- ja tavaramerkkiasiat sekä asiat, jotka on jo ratkaistu kuluttajavalituslautakunnassa (forbrukertvistutvalget). Tietyissä tilanteissa asianosaiset voivat myös itse päättää, laittavatko he asian ensin sovittelulautakuntaan vai suoraan tuomioistuimeen. Näin on laita esimerkiksi silloin, kun molempia osapuolia avustaa asianajaja ja he yhdessä päämiestensä kanssa katsovat, ettei asiaa ole tarkoituksenmukaista viedä sovintolautakunnan käsiteltäväksi. Tämän poikkeuksen piiriin kuuluvat

lähinnä elinkeinonharjoittajien väliset riitaisuudet, joita harvoin viedäänkään sovintolautakunnan käsiteltäviksi.

Sovintolautakuntien asemasta ja tulevaisuudesta on Norjassa keskusteltu toistuvasti. Viimeksi riita-asioiden oikeudenkäyntilainsäädännön kokonaisuudistusta valmistellut komitea esitti vaihtoehtoista riidanratkaisua koskevan keskustelun perusteella, että sovintolautakunnat säilytettäisiin jatkossakin ennen muuta sovittelueliminä. Sovintolautakuntien asema pakollisena ensivaiheen oikeuspaikkana ehdotettiin kuitenkin kumottavaksi (NOU 2001:32).

Tuomioistuinsovittelu. Vaikka riita-asioiden käsittely alkaakin pääsääntöisesti sovintolautakunnassa, on myös tuomioistuimella velvollisuus sovittella osapuolten välillä jokaisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa riita-asiassa. Velvollisuus koskee kaikkia tuomioistuinasteita (tvistemålsloven 99 §). Kysymys on siis perinteisestä tuomioistuinsovittelusta, jota on Norjassa aivan hiljattain pyritty kehittämään. Tuomioistuimen toimesta tapahtuvan sovittelun kehittämisen lisäksi Norjassa kaavaillaan mahdollisuutta määrätä tuomioistuimen toimesta juttuun erillinen sovittelija Ruotsin mallin mukaisesti.

Norjassakin käydään yleisen kehitystrendin mukaisesti periaatteellista keskustelua tuomioistuinsovitteluun liittyvistä lukuisista eri kysymyksistä. Keskustelussa on pohdittu esimerkiksi sitä, millaiset asiatyypit soveltuvat sovitteluun (soveltuvia esimerkiksi rakennusriidat, hinnanalennuskanteet, tavanomaiset velkomusasiat jne.) ja millaisten asiatyypien osalta sovitteluun sisältyy ongelmia (esimerkiksi perheasiat). Pohdintaa on käyty myös osapuolten ominaisuuksien merkityksestä sovittelussa. On kysytty, miten pitäisi suhtautua sovitteluun silloin, kun osapuolena on julkisyhteisö, osapuolet ovat ilman avustajaa tai osapuolena on alaikäisiä. Keskustelussa on tuotu esille, että tuomioistuinsovittelu ei tulisi rajoittaa tiettyihin asiatyyppeihin, vaan tapauskohtaisesti harkita, miten juttu soveltuu sovitteluun. Pohdittavana on vielä esimerkiksi seuraavia kysymyksiä: pitääkö kaikkien oikeusasteiden osallistua sovitteluun, miten sovittelija valitaan, kuka voi olla sovittelijana, kuinka pitkälle sovittelija voi sovittelussa mennä, kuka maksaa sovittelusta aiheutuneet kustannukset.

Tuomioistuimen ulkopuoliset menettelyt. Norjassa on myös lukuisia muita vaihtoehtoisia riidanratkaisutapoja kuin edellä selostetut käsittely sovitteluneuvostossa ja tuomioistuinsovittelu. Yksi tällainen on konfliktineuvosto (konfliktrådet). Lautakunnan tehtävänä on sovittella sekä riita- että rikosasioita. Toiminta on lakisääteistä. Lautakunta on jokaisessa kunnassa ja valtio maksaa siitä aiheutuvat kustannukset. Osapuolille asian käsittely lautakunnassa on ilmaista. Vuonna 2001 lautakunnassa käsiteltiin 6 134 asiaa, joista 3 212 oli riita-asiaa ja 2 922 rikosasiaa. Asioista 89 prosentissa päästiin sopimukseen, joista 79 prosenttia noudatettiin.

Tuomioistuinlaitoksen hallinto

Norjassa eduskunta päätti keväällä 2001 uuden riippumattoman viraston perustamisesta hallinnoimaan tuomioistuinlaitosta keskushallintoviranomaisena. Virasto aloitti toimintansa vuonna 2002 nimellä Domstoladministrasjon (lov om domstolene 33 a ja 33 b §). Aikaisemmin tuomioistuinlaitoksen hallinnosta Norjassa oli vastannut oikeusministeriö. Keskusviraston perustamista oli ehdottanut tuomioistuinten

tulevaisuutta pohtinut komitea vuonna 1999 antamassaan mietinnössä Domstolene i samfunnet (NOU 1999:19). Mainitussa mietinnössä pohdittiin myös useiden muiden tuomioistuinlaitoksen osa-alueiden kehittämistä kuten tuomareiden nimittämistä, määräaikaista tuomareita, tuomareiden sivutoimia, tuomareiden kurinpitäjärjestelmää, maallikkojen osallistumista lainkäyttöön sekä erityistuomioistuinten tarvetta.

Keskusviraston perustaminen tapahtui poliittisessa yksimielisyydessä. Norjassa katsottiin, että oikeusvaltiossa ja siinä noudatettavien periaatteiden itsestään selvänä vaatimuksena on, että tuomioistuimiin ei saa kohdistaa mitään poliittista ohjailua tai kontrollia. Vaikka tuomioistuinten riippumattomuus liitetäänkin ensisijaisesti tuomioistuinten tuomitsemis-toimintaan, eivät tuomioistuimet saa edes hallinnon osalta olla ulkopuolisen ohjailun tai kontrollin kohteena. Tuomioistuinten aikaisempaa laajemman hallinnollisen itsenäisyyden katsottiin tukevan näiden periaatteiden toteutumista ja niiden näkymistä myös ulospäin. Kun tuomioistuinta hallinnoitiin suoraan oikeusministeriöstä, katsottiin olevan vaarana, että sieltä tapahtuva ohjailu saattaisi ulottua myös tuomitsemis-toimintaan. Muita perusteita viraston perustamiseksi olivat esimerkiksi kansainvälinen kehitys ja se, että valtio on usein tuomioistuimissa käsiteltävissä asioissa osapuolena, jonka vuoksi hallinnon eriyttäminen muusta valtionhallinnosta on tarpeen.

Viraston tehtävänä on hallinnoida Norjan tuomioistuinlaitosta, johon kuuluvat korkein oikeus (Høyesterett), kuusi hovioikeutta (lagmannsrett) ja 92 käräjäoikeutta (tingrett). Virasto on sijoitettu Trondheimiin.

Virasto vastaa tuomioistuinten määrärahakysymyksistä ja siten se esimerkiksi valmistelee tuomioistuinlaitoksen budjettiesityksen. Tärkeä tehtäväalue on tuomioistuinorganisaation kehittäminen ja tuomioistuinten toiminnan tehokkuuden turvaaminen ja parantaminen. Edelleen virasto vastaa esimerkiksi tuomioistuinten tietotekniikka-asioista, talous- ja henkilöstöhallinnollisista kysymyksistä, määrärahojen jakamisesta yksittäisille tuomioistuimille ja niiden käytön seurannasta sekä tuomioistuinten toimitilakysymyksistä.

Virastolla on tällä hetkellä noin 40 virkamiestä Trondheimissa ja 35 Oslossa, jossa sijaitsee viraston tietotekniikkaosasto. Henkilökunnan rekrytointi on tapahtunut pääosin julkiselta sektorilta mukaan lukien kuntasektori ja jossain määrin yksityiseltä puolelta. Työntekijät ovat taustaltaan ekonomia, juristeja, yhteiskuntatieteilijöitä ja hallinnollista henkilökuntaa.

Virastoa johtaa johtokunta, jossa on seitsemän jäsentä. Kaksi jäsenistä on eduskunnan nimittämiä ja loput kuninkaan nimittämiä. Kolme jäsenistä on tuomareita (yksi näistä voi tosin olla muutakin tuomioistuimen henkilökuntaa) ja kaksi asianajajia. Jäsenet valitaan neljäksi vuodeksi kerrallaan. Virastossa on lisäksi pääjohtaja, joka vastaa viraston käytännön työstä. Hän ei kuulu hallitukseen mutta hänellä on hallituksen kokouksissa läsnäolo-oikeus.

Viraston organisaation perusrungon muodostavat kuusi osastoa:

- 1) henkilöstö, organisaatio ja kehittämisosasto (Personal-, organisasjons-, og kompetanseutvikling),
- 2) oikeudellinen osasto (Juridisk),
- 3) tiedotusosasto (Informasjon og samfunnskontakt),
- 4) talous ja kiinteistöosasto (Økonomi- og eiendom),
- 5) palveluosasto (Service) ja
- 6) tietotekniikkaosasto (Avdeling Oslo), joka sijaitsee Oslossa.

Oikeudellinen osasto toimii sihteeristönä tuomarivalintalautakunnalle (Intstillingsrådet for dommere) ja kurinpitolautakunnalle (Tillsynsutvalget).

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 kurinpitoasia vireille.

Lähteitä

<http://www.lovddata.no/>

<http://www.domstol.no/>

<http://www.odin.dep.no> (mm. komiteanmietinnöt)

4. Tanska

Tuomioistuinlaitos

Tanskan tuomioistuinlaitos on kolmiportainen. Alioikeutena toimii byret, ylioikeutena landsret, joita on kaksi (läntinen ja itäinen) ja korkeimpana oikeusasteena korkein oikeus, højesteret. Tanskassa ei ole erikseen hallintotuomioistuimia, vaan hallintoviranomaisen päätös voidaan saattaa edellä mainittujen tuomioistuinten tutkittavaksi. Tämä on kuitenkin harvinaista. Hallinto-asioissa oikeussuojakeinona onkin käytännössä hallinnon sisäinen muutoksenhaku. Instanssijärjestyksessä ylioikeuden tasoinen tuomioistuin on Sø- og Handelsret, joka käsittelee ensimmäisenä asteena merioikeusasioita ja erilaisia liike-elämän riitoja sekä maksukyvyttömyysasioita.

Asioiden käsittely alkaa aina joko alioikeudessa, ylioikeudessa tai meri- ja kauppaoikeudessa. Korkein oikeus on kaikissa tapauksissa muutoksenhakutuomioistuimien. Asiat voidaan normaalissa tapauksessa käsitellä kahdessa instanssissa. Vähäisissä rikosasioissa tarvitaan valituslupa jo alioikeuden ratkaisuun haettaessa muutosta ylioikeudelta. Jos asian käsittely alkaa byretissä, pääsy korkeimpaan oikeuteen on valitusluvan takana. Sen sijaan jos asian käsittely alkaa ensi asteena ylioikeudessa tai meri- ja kauppaoikeudessa, niiden ratkaisusta voidaan hakea suoraan muutosta korkeimmasta oikeudesta ilman valituslupaa. Rikosasioissa korkein oikeus ei voi pääsääntöisesti enää ottaa kantaa jutun näyttökysymyksiin.

Riita-asioiden oikeudenkäyntimenettelyn osalta on meneillään laaja uudistustyö. Tavoitteena on muun muassa joustavoittaa menettelyä esimerkiksi ottamalla käyttöön erilaisia vaihtoehtoisia menettelymuotoja asian laadusta riippuen sekä tietotekniikkaa hyväksikäyttämällä. Myös käsittelynopeutta pyritään parantamaan. Lisäksi tarkastellaan esimerkiksi instanssijärjestystä ja oikeudenkäynnin julkisuutta (ks. Reform af den civile retspleje I, betænkning 1401/2001 ja Reform af den civile retspleje II, betænkning 1427/2003).

Ruotsin ja Norjan tapaan 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 tinglysningssudvalg; www.jm.dk).

Byretter. Alioikeuksia Tanskassa on 82. Suurimpia alioikeuksia johtaa presidentti, keskisuuria hallinnollinen päällikkö ja pienimmät ovat yhden tuomarin yksikköjä, joita johtaa niissä oleva ainut tuomari. Kaikkiaan 48 alioikeuksista on yhden tuomarin tuomioistuimia. Loppuistakin suurimmassa osassa on ainoastaan kaksi tai kolme tuomaria. Viidessä suurimmassa alioikeudessa tuomareita on 8 ja 43 välillä. Kun otetaan koko tuomioistuimen henkilökunta huomioon, kolmessakymmenessä alioikeudessa on vähemmän kuin kymmenen työntekijää.

Rikosasiat käsitellään pääsääntöisesti kokoonpanossa, jossa on yksi ammattituomari ja kaksi lautamiestä. Vähäisemmät rikosasiat käsitellään kuitenkin yhden tuomarin kokoonpanossa. Törkeät rikosasiat, joissa kysymys on vähintään neljän vuoden vankeusrangaistuksesta, käsittelee ensimmäisenä oikeusasteena ylioikeus eli landsret. Suuremmissa rikosasioissa kokoonpanoon kuuluu kaksi lautamiestä. Riita-asioissa kokoonpanoon ei kuulu lautamiehiä vaan ne ratkaisee yksi tuomari.

Tuomioistuinten rakennetta pohtinut komitea esitti vuonna 2001 (Betaenkning fra Domstolens 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.

Landsretter. Läntisessä ylioikeudessa on presidentti ja 38 muuta tuomaria. Lisäksi on muuta henkilökuntaa kokonaishenkilökunnan määrän ollessa noin sata. Oikeus työskentelee jakaantuneena 15 osastoon. Itäisessä ylioikeudessa on puolestaan presidentin lisäksi 63 muuta tuomaria. Oikeus työskentelee jakaantuneena 22 osastoon. Kullakin osastolla on kolme tuomaria. Presidentillä on hallinnollinen vastuu ylioikeuden toiminnasta.

Højesteret. Kööpenhaminassa sijaitseva korkein oikeus toimii ylimpänä oikeusasteena. Korkeimman oikeuden ensisijaisena tehtävänä on ratkaista periaatteellisia kysymyksiä ja antaa niistä ennakkopäätöksiä. Korkeimmassa oikeudessa käsitellään kaikentyypisiä asioita, niin rikos-, riita- kuin hallintolainkäyttöllisiä asioitakin. Tuomioistuimessa on vähintään 15 tuomaria jotka ovat keskuudestaan valinneet yhden toimimaan korkeimman oikeuden presidenttinä (tällä hetkellä 19 tuomaria). Korkeimman oikeuden tuomarit nimittää, kuten muutkin tuomarit, oikeusministeriö erillisen tuomarinimitysneuvoston (dommerudnævnelseråd) esityksestä. Korkein oikeus on jakaantunut kahteen osastoon ja lainkäyttöasiat ratkaistaan normaalisti viiden jäsenen kokoonpanossa. Kokonaisuudessaan korkeimman oikeuden henkilöstön määrä on runsaat neljäkymmentä. Valmistelijoita (dommerfuldmægtig) korkeimmassa oikeudessa on kymmenen.

Korkeimpaan oikeuteen tarvitaan siis valituslupa. Tätä tehtävää varten on erillinen valituslupan myöntävä lautakunta (procesbevillingsnævnet). Lautakunnassa on viisi jäsentä: yksi korkeimman oikeuden tuomareista puheenjohtajana, hovioikeustuomari, alioikeustuomari, asianajaja ja lakimies, joka on oikeustieteellisestä tiedekunnasta. Lautakunta käsittelee myös vähäisemmät asiat (riita-asioissa, jos kysymys enintään 10 000 Tanskan kruunun varallisuusarvosta) joissa tarvitaan valituslupa alioikeudesta ylioikeuteen. Siviiliasioissa lupa voidaan myöntää lähinnä silloin, jos asialla on periaatteellista merkitystä. Rikosasioissa valituslupa voidaan myöntää lisäksi jos on olemassa erityisiä syitä luvan myöntämiselle.

Käsittely korkeimmassa oikeudessa on pääsääntöisesti suullinen. Asiat ratkaistaan normaalitapauksessa viiden jäsenen kokoonpanossa. Periaatteellisesti merkittävimmissä asioissa kokoonpanoa voidaan vahvistaa seitsemään tai useampaankin tuomariin. Korkein oikeus ratkaisee vuosittain noin 500 asiaa, joista varsinaisia valituslupan kautta korkeimpaan oikeuteen päätyneitä on noin 200 riita-asiaa ja 50 rikosasiaa. Muut ovat esimerkiksi valitusasioita ylioikeuden ensimmäisenä asteena ratkaisemista asioista ja ylimääräisiä muutoksenhakemuksia.

Sø- og Handelsretten. Tuomioistuin sijaitsee Kööpenhaminassa. Tuomioistuimessa on presidentti, kaksi varapresidenttiä, yksi tuomari ja joukko asiantuntijajäseniä.

Den Særlige Klageret luetaan myös kuuluvaksi tuomioistuinjärjestelmään. Se on Kööpenhaminassa sijaitseva valituselin, joka käsittelee tuomioistuimien tuomareita ja muuta oikeudellista henkilöstöä koskevia kurinpitoasioita.

Asianajajat

Tanskan asianajajajärjestö (det Danske advokatsamfund) on lailla perustettu järjestö, johon kaikki asianajajat kuuluvat. Asianajajaksi hyväksymisestä päättää oikeusministeriö. Hakemuksen hylkäävästä päätöksestä voi valittaa suomalaista hovioikeutta vastaavaan tuomioistuimeen (landsret). Asianajajaksi voidaan hyväksyä myös yritysjuristi eli elinkeinoelämän palveluksessa oleva lakimies. Asianajajaksi hyväksyminen edellyttää yliopistotutkinnon lisäksi vähintään kolmen vuoden käytännön työkokemusta.

Asianajajilla ei ole yksinoikeutta antaa oikeudellista neuvontaa, mutta heillä on muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta yksinoikeus hoitaa tuomioistuinasioita. Oikeudenkäynnin asianosaisella on kuitenkin oikeus itse ajaa asiaansa. Myös elinkeinoelämän ja työmarkkinajärjestöjen palveluksessa olevat lakimiehet voivat hoitaa työnantajansa asiaa tuomioistuimessa. Tanskassa on noin 4 300 asianajajaa.

Asianajajien valvonta kuuluu asianajajajärjestön hallitus. Se voi saattaa kurinpitoasian vireille lautakunnassa (advokatnævnet), joka toimii itsenäisesti suhteessa asianajajajärjestöön. Lautakunnassa on 18 jäsentä, joista puheenjohtaja ja kaksi varapuheenjohtajaa ovat tuomareita. Kuusi jäsenistä on oikeusministeriön nimittämiä ja loput yhdeksän ovat asianajajajärjestön valitsevia asianajajia. Lautakunta käsittelee sekä menettelyä että palkkioita koskevia asioita. Lautakunnan päätöksestä voi valittaa hovioikeutta vastaavaan tuomioistuimeen.

Tuomioistuinlaitoksen hallinto

Tanskassa 1.7.1999 aloittaneella tuomioistuinhallituksella (Domstolsstyrelsen) on hyvin itsenäinen ja autonominen asema. Toisin kuin esimerkiksi Ruotsin Domstolsverket se on perustettu lailla (Lov nr 401 af 26/06/1998 om Domstolsstyrelsen). Domstolsstyrelsenin tehtävänä on huolehtia ja vastata tuomioistuinien määrärahakysymyksistä ja hallinnosta. Virasto vastaa siitä, että tuomioistuimet toimivat moitteettomasti ja tarkoituksenmukaisesti. Kuten Norjassa myös Tanskassa tuomioistuinhallituksen perustamisella haluttiin nimenomaisesti korostaa tuomioistuinien itsenäistä ja riippumatonta asemaa. Uudistuksen myötä tuomioistuimet tulivat itsenäisiksi myös hallinnollisissa kysymyksissä.

Keskusviraston perustamista oli esittänyt vuonna 1996 työnsä päättänyt tuomioistuinvalvontakomitea (Domstolsudvalgets betænkning. Betænkning nr. 1319). Komitea pohti myös useita muita tuomioistuinhallintoon liittyviä kysymyksiä kuten tuomareiden rekrytointia ja nimitysjärjestelmää.

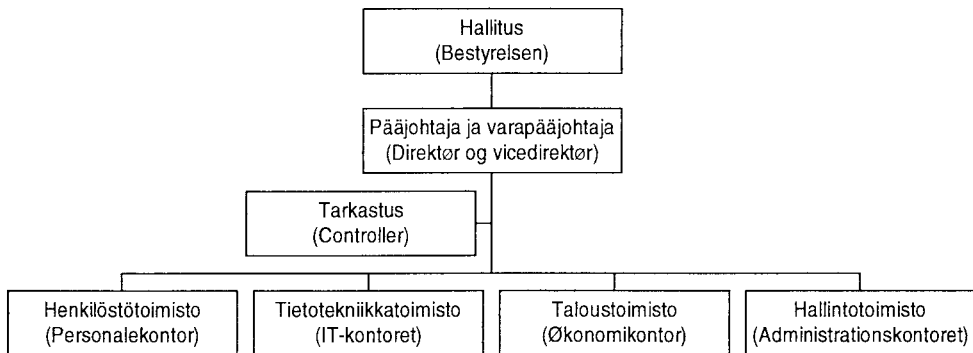
Keskusvirastoa koskevan lain 2 §:n mukaan Domstolsstyrelsen on itsenäinen valtionlaitos, jota johtaa hallitus ja hallituksen virastolle valitsema johtaja. Hallitus on laitoksen ylin päätöksentekijä ja sillä on vastuu sen kaikenpuolisesta toiminnasta. Hallituksen kokoonpano on säädetty laissa (4 §). Hallituksen jäsenet määrää tehtävään oikeusministeriö. Siihen kuuluu korkeimman oikeuden tuomari, kaksi tuomaria ylioikeudesta (landsdommere), kaksi tuomaria alioikeudesta (byretsdommere), yksi

edustaja muusta tuomioistuimien juridisesta henkilöstöstä, kaksi edustajaa tuomioistuimien hallinnollisesta henkilöstöstä, asianajaja ja kaksi muuta henkilöä, joilla on erityinen perehtyneisyys johtamiseen tai yhteiskunnallisiin kysymyksiin. Laissa on nimenomainen määräys siitä, että eduskunnan tai alueellisten tai paikallisten poliittisten elimien jäsenet eivät saa kuulua tuomioistuinhallituksen kokoonpanoon (4,4 §).

Viraston johtaja vastaa ja johtaa tuomioistuinhallituksen päivittäistä toimintaa ja toteuttaa viraston tehtävää hallitukselta saamiensa ohjeiden ja periaatelinjausten mukaisesti. Johtaja ei kuulu hallitukseen mutta hänellä on läsnäolo-oikeus hallituksen kokouksissa. Lain nimenomaisen säännöksen mukaan oikeusministeriöllä ei ole mitään ohjailuvaltuuksia tuomioistuinhallituksen suhteen eikä sen tekemistä ratkaisuista voida valittaa ministeriölle. Tällä järjestelyllä on pyritty turvaamaan virastolle laaja itsenäisyys. Jos viraston toimintaa halutaan puuttua, tapahtuu se lakia muuttamalla. Myöskään oikeusasiamiehen toimivaltuuksiin ei kuulu tuomioistuinhallituksen toiminnan lainmukaisuuden tutkiminen. Oikeusasiamiehen toimivaltuuksiin Tanskassa ei kuulu myöskään tuomioistuimien toiminnan laillisuustarkastus.

Domstolsstyrelsen hallinnoi myös tuomariennimitysneuvoston (Dommerudnævnelseråd) sihteeristön toimintaa. Neuvosto on kuitenkin suhteessa keskusvirastoon itsenäisessä asemassa.

Tuomioistuinhallituksen organisaatiokaavio



Vaihtoehtoinen riidanratkaisu

Tanskan siviiliprosessissa on käytössä Suomen ja Ruotsin tapaan prosessin valmisteluvaiheessa ja pääkäsittelynkäin kuluessa tuomarin toimesta tapahtuva sovittelumahdollisuus ja –velvollisuus (retsplejelov § 268). Tämän lisäksi Tanskassa on Suomeen ja Ruotsiin verrattuna erikoisuutena ns. tuomioehdotusmalli (tilkendegivelse; tillkännagivande) sovinnon aikaansaamiseksi vielä käsittelyn päätyttyäkin ja ennen lopullisen ratkaisun antamista. Tuomioehdotusmalli tarkoittaa yksinkertaistettuna sitä, että riita-asiaassa yleensä pääkäsittelyn päätteeksi tuomari lyhyen harkinnan jälkeen kertoo asianosaisille, miten asia tullaan ratkaisemaan (tuomioehdotus). Tuomioehdotus pitää sisällään tuomiolauselman yksityiskohtaisesti ja perustelujen pääkohdat. Tuomioehdotuksen antaminen perustuu asianosaisten suostumukseen. Jos asianosaiset hyväksyvät tuomioehdotuksen, kirjoitetaan lopputulos tuomioistuimen pöytäkirjaan ja

vahvistetaan sovintona. Jos asianosaiset eivät hyväksy tuomioehdotusta, kirjoitetaan asiassa tuomio. Tuomioehdotusmallissa tuomioistuin säästyy tuomion kirjoittamiselta, muutoksenhakuvaihe jää kokonaan pois ja asianosaiset saavat tuomioehdotuksen hyväksyessään asian lopullisesti ratkaistua (tanskalaisesta tuomioistuintehdotusmallista Laukkanen-Liljenfeldt DL 6/1998).

Tuomioehdotus soveltuu käytettäväksi lähtökohtaisesti kaikenlaisissa jutuissa. Järjestelmästä ei ole säännöksiä laissa vaan se on syntynyt ja kehittynyt oikeuskäytännön varassa. Tanskassa on kuitenkin tehty ehdotus, että asiasta säädettäisiin laissa.

Lähteitä

<http://www.danmark.dk/>

<http://www.dommerforening.dk/> (tuomariyhdistys)

<http://www.domstol.dk/> (Domstolsstyrelsen)

<http://www.retsinfo.dk/>

<http://www.advokatsamfundet.dk>

<http://www.jm.dk/> (mm. komiteamietinnöt)

5. Saksa

Tuomioistuinlaitos

Saksan perustuslain 97 §:n mukaan tuomarit ovat itsenäisiä ja heitä sitoo vain laki. Saksan tuomioistuinlaitosta luonnehtii kaksi piirrettä, jotka jakavat tuomioistuinlaitosta. Toinen piirre on Saksan liittovaltioluonne ja toinen se, että tuomiovalta on jakautunut viiteen haaraan. Yleiset tuomioistuimet ovat toimivaltaisia siviili- ja rikosasioissa. Lisäksi on yleiset hallintotuomioistuimet, työtuomioistuimet, sosiaalituomioistuimet ja finanssituomioistuimet. Viime mainitut käsittelevät veroista ja julkisoikeudellisista maksuista aiheutuvia riitaisuuksia.

Saksassa on myös perustuslakituomioistuin. Liittovaltion perustuslakituomioistuimeen voi valittaa jokainen, joka katsoo, että julkinen valta on loukannut hänen perusoikeuksiaan. Tällaisen valtiosääntövalituksen edellytyksenä on kuitenkin, että muut muutoksenhakukeinot on käytetty. Perustuslakituomioistuimen toimivaltaan kuuluu tavallisten lakien perustuslainmukaisuuden tutkiminen. Puolet perustuslakituomioistuimen jäsenistä valitsee liittovaltion parlamentin liittopäivät ja puolet liittoneuvosto. Liittovaltioiden perustuslakituomioistuimilla on vastaaventyypisiä tehtäviä liittovaltioiden perustuslakien rajoissa.

Saksan tuomioistuinlaitoksen kussakin hierarkiassa on lähtökohtaisesti kolme oikeusastetta. Toinen oikeusaste on muutoksenhakutuomioistuin, joka tutkii myös asian tosiasiapuolen. Kolmas aste, liittotuomioistuimet, on muutoksenhakuinstanssi, joka ratkaisee vain oikeuskysymyksiä. Finanssituomioistuimilla on kaksi oikeusastetta.

Yleiset tuomioistuimet käsittelevät sekä riita- että rikosasioita. Jokaisella tuomioistuimella on oma yleisen syyttäjän virasto, mutta syyttäjät ovat täysin itsenäisiä

tuomioistuimiin nähden. Joissakin asiaryhmissä on lautamiehiä (Schöffen), kuten rikosasioissa ja työoikeudellisissa asioissa. Yleisissä tuomioistuimissa toimii nuorisioikeudet. Patenttituomioistuin kuuluu yleisten tuomioistuinten alaan ja sen päätöksestä valitetaan liittovaltion korkeimpaan oikeuteen.

	<i>Liittovaltion tuomioistuimet</i>	<i>Osavaltioiden tuomioistuimet</i>
perustuslaillinen lainkäyttö	liittovaltion perustuslakituomioistuin <i>Bundesverfassungsgericht</i> Karlsruhe	perustuslakituomioistuimet <i>Verfassungsgerichte</i> (15)
yleinen lainkäyttö	liittovaltion korkein oikeus <i>(Bundesgerichtshof)</i>	24 ylioikeutta <i>(oberlandesgerichte)</i> 116 alueellista oikeutta <i>(Landgerichte)</i> 685 paikallista oikeutta <i>(Amtsgerichte)</i>
	liittovaltion patenttituomioistuin <i>(Bundespantentgericht)</i>	
hallintolainkäyttö	liittovaltion hallintotuomioistuin <i>(Bundesverwaltungsgericht)</i> Leipzig	16 hallintoylioikeutta <i>(Oberverwaltungsgerichte)</i> 52 hallinto-oikeutta <i>(Verwaltungsgerichte)</i>
sosiaaliasioiden lainkäyttö	liittovaltion sosiaalituomioistuin <i>(Bundessozialgericht)</i> Kassel	16 sosiaaliylioikeutta <i>(Landessozialgerichte)</i> 69 sosiaalioikeutta <i>(Sozialgerichte)</i>
finanssiasioden lainkäyttö	liittovaltion finanssituomioistuin <i>(Bundesfinanzhof)</i> München	19 finanssioikeutta <i>(Finanzgerichte)</i>
työoikeudellinen lainkäyttö	liittovaltion työtuomioistuin <i>(Bundesarbeitsgericht)</i> Kassel	19 työylioikeutta <i>(Landesarbeitsgerichte)</i> 123 työoikeutta <i>(Arbeitsgerichte)</i>

Rikosasioiden lisäksi Saksan oikeudessa tunnetaan järjestyssääntörikkomukset (Ordnungswidrigkeiten). Rangaistuksena on sakko, joka voi olla merkittäväkin. Päätöksen tekee hallintoviranomainen, mutta yleinen syyttäjä voi päättää syyttämisestä. Hallintoviranomaisen ratkaisua vastaan voi protestoida, jolloin asian ratkaisee yleinen alioikeus.

Jotta tuomareita saataisiin vapautettua erityisesti riidattomien asioiden käsittelystä, on luotu erityislaatuinen tuomioistuinvirka, ns. Rechtspfleger. Tämän virkamiehen toimivalta on vuosien mittaan kasvanut ja hänelle kuuluu muun muassa kiinteistöasioita ja oikeaksi todistamista koskevia asioita.

Yleinen lainkäyttö. Liittovaltion korkein oikeus (Bundesgerichtshof) on siviili- ja rikosasioissa ylin tuomio-istuin. Siellä on myös patenttiasioden osasto, joka ensimmäinen muutoksenhakuaste. Tuomioistuimessa on 124 tuomaria. Lisäksi tuomioistuimessa on 46 tieteellistä avustajaa (die wissenschaftlichen Mitarbeiter). He ovat lakimiehiä ja heillä on kelpoisuus tuomarin virkaan. Käytännössä tehtävään tulee kyseeseen vain hyväksi todetut tuomarit tai virkamiehet, joilla on myös tieteellistä pätevyyttä sekä keskimääräistä paremmat ansiot. Jokaisella siviiliasioden osastolla on kolme avustajaa, jokaisella rikosasioiden osastolla kaksi ja lisäksi yhdellä on hallinnollisia tehtäviä. Avustajat tulevat eri osavaltioista. Kaikki avustajat ovat ansioituneita juristeja. Erityisasiantuntemusta vaaditaan vain patenttiosastolla. Avustajien tehtävänä on asioiden valmistelu. He ovat säännönmukaisesti mukana suullisissa käsittelyissä ja joillakin osastoilla he ovat mukana myös neuvotteluissa. Tehtävä on arvostettu. Se tarjoaa mahdollisuuden ansioituneiden lakimiesten ammattitaidon syventämiseen ja kouluttamiseen. Vuonna 1999 liittovaltion korkeimpaan oikeuteen saapui 5 685 siviiliasiaa ja 3 582 rikosasiaa.

Siviili- ja rikosasioita käsittelevät osavaltiotasolla paikalliset (Amtsgerichte) ja alueelliset (Landgerichte) tuomioistuimet sekä ylioikeudet (Oberlandesgerichte). Paikallisten ja alueellisten tuomioistuinten toimivallan jakoon vaikuttaa riidan tai rikoksen laatu. Paikalliset tuomioistuimet käsittelevät riita-asioissa, joissa riidan kohteen arvo alittaa määrätyn summan. Lisäksi ne käsittelevät eräitä hakemusasioita, kuten holhous- ja perintöasioita sekä eräitä rekisteriasioita. Ratkaisun tekee yksi ammattituomari. Ne käsittelevät myös vähäisiä rikosasioita. Päätöksen tekee silloin yksi ammattituomari tai ammattituomari kahden lautamiehen kanssa. Vuodessa nämä tuomioistuimet käsittelevät noin 1,5 miljoonaa siviiliasiaa, puoli miljoonaa perheoikeudellista asiaa sekä lähemmäs miljoona rikosasiaa. Alueelliset tuomioistuimet käsittelevät ensiasteena suurempia riita-asioita. Yleensä kokoonpanoon kuuluu kolme ammattituomaria, mutta eräissä kaupallisissa riidoissa kokoonpanoon kuuluu yksi ammattituomari ja kaksi maallikkotuomaria, jotka ovat perehtyneet kaupallisiin asioihin. Tuomioistuin käsittelee myös vakavimpia rikoksia. Kokoonpanoon kuuluu kolme ammattituomaria sekä kaksi lautamiestä. Ne ovat myös muutoksenhakuaste. Ylioikeus on siviiliasioissa muutoksenhakutuomioistuin, samoin kun pääsääntöisesti rikosasioissa.

Hallintolainkäyttö. Liittovaltion hallintotuomioistuin (Bundesverwaltungsgericht) on ylin hallintotuomioistuin. Valittamiseen tarvitaan valituslupa. Tuomioistuimessa on 64 tuomaria. Siellä on lisäksi asian valmistelijoita (Berichterstatter). Vuonna 1999 tuomioistuimeen saapui noin 3 000 asiaa. Oikeudenkäyntiin saattaa osallistua liittovaltion edustaja, jonka tehtävä on valvoa osallisten ministeriöiden julkista intressiä. Kokoonpanossa on viisi tuomaria. Jos kyse ei ole suullisesta käsittelystä, kokoonpanoon kuuluu kolme tuomaria.

Alimman asteen hallintotuomioistuimissa asiat ratkaistaan kokoonpanossa, johon kuuluu kolme ammattituomaria ja kaksi lautamiestä. Lautamiehet eivät osallistu ratkaisuihin, joissa ei ole suullista käsittelyä. Asiat, joilla ei ole periaatteellista merkitystä, ratkaisee yleensä yksi tuomari. Asioita käsitellään vuodessa lähes 200 000. Toisen asteen

hallintotuomioistuimissa käsitellään vuosittain lähes 30 000 asiaa. Ne ovat muutoksenhakutuomioistuimia, mutta eräissä suurissa rakennusprojekteissa ensimmäisen asteen tuomioistuimia. Pääsääntöisesti kokoonpanossa on kolme ammattituomaria, mutta myös viiden jäsenen kokoonpano on mahdollinen.

Finanssituomioistuimet käsittelevät muun muassa verotusta koskevia riitoja. Liittovaltion finanssituomioistuimessa (Bundesfinanzhof) on noin 60 tuomaria. Vuonna 1999 sinne saapui noin 3 000 asiaa. Osavaltioiden tuomioistuihin saapui samana vuonna yli 70 000 asiaa.

Sosiaalituomioistuimet käsittelevät sosiaaliasioita. Vuonna 1999 liitto-valtion sosiaalituomioistuimeen (Bundessozialgericht) saapui runsaat 2 000 asiaa, väliasteen tuomioistuihin noin 25 000 asiaa ja alimman asteen sosiaalioikeuksiin noin 250 000 asiaa.

Työtuomioistuimet käsittelevät muun muassa työehtosopimuksia koskevia asioita, mutta myös muita työoikeudellisia riitoja. Liittovaltion työtuomioistuimessa (Bundesarbeitsgericht) on 34 tuomaria. Siellä työskentelee myös 11 tieteellistä avustajaa (die wissenschaftlichen Mitarbeiter), jotka ovat pääsääntöisesti osavaltioiden tuomioistuinten tuomareita.

Oikeudenkäytön yhtenäisyyden säilyttämiseksi on vuonna 1968 luotu liittovaltion korkeimpien oikeuksien yhteinen toimielin.

Oikeudenkäyntimenettelyt

Saksan eri tuomioistuinlinjoilla on omat prosessilakinsa. Saksan siviiliprosessilaki on uudistettu vuoden 2002 alusta. Tavoitteena on tehdä oikeudenkäytöstä läpinäkyvämpää ja tehokkaampaa, yksinkertaisempaa ja nopeampaa. Keinoja ovat mm. alioikeusmenettelyn vahvistaminen (mm. sovittelun lisääminen ja yhden tuomarin kokoonpano) sekä muutoksenhakumenettelyn uudistaminen (toisesta tosiseikkojen tutkimisesta luovutaan; ensimmäinen aste tutkii tosiseikat ja toinen vain kontrolloii ratkaisun oikeellisuuden). Muutoksenhaussa luovutaan lisäksi riita-arvokynnyksestä. Valitus ylimpään asteeseen on mahdollista, jos asia on perusoikeuksien kannalta merkityksellinen. Myös oikeuslaitoksen uudistaminen on aloitettu. Rikos-oikeudenkäyntejä koskee rikosprosessilaki (Strafprozessordnung).

Kuten edellä on todettu, Saksassa on hallintolainkäytön alalla kolme tuomioistuin-organisaatiota: yleiset hallintotuomioistuimet, finanssituomioistuimet ja sosiaalituomioistuimet. Kutakin organisaatiota varten on omat hallintolainkäyttölakinsa (Verwaltungsgerichtsordnung, Finanzgerichtsordnung, Sozialgerichtsgesetz). Lait ovat yksityiskohtaisia ja laajoja (sadasta yli kahteensataan pykälään).

Saksan hallintolainkäytössä on monia kannetyyppejä. Keskeisiä kannetyyppejä ovat moite-, velvoittamis-, yleinen suoritus- ja vahvistuskanne. Kannetyyppien käyttöala vaihtelee osittain sen mukaan, minkä tyyppisestä hallinnosta on kysymys (velvoittava hallinto, palvelua tuottava hallinto tai infrastruktuurihallinto). Yleisiä hallintotuomioistuimia koskevan hallintolainkäyttölain mukaan asia saatetaan pääsääntöisesti vireille

kirjallisesti, jonka jälkeen vastapuoli antaa asiassa lausuntonsa. Yleisissä hallintotuomioistuimissa asianosaisia ovat kantaja, vastaaja, osallinen ja julkisen intressin edustaja. Osallinen on esimerkiksi rakennusasiassa rakennuksen omistaja prosessissa, jossa naapuri on kantajana. Osallisten asema on joko niin sanottu välttämätön osallisuus tai yksinkertainen osallisuus. Ensin mainitun asema on vahvempi kuin jälkimmäisen, sillä jälkimmäinen ei esimerkiksi voi jatkaa prosessia, jos kantaja peruuttaa jutun.

Useiden muiden maiden tavoin myös Saksassa on viime aikoina pyritty kehittämään riita-asioiden sovittelua. Saksassa tuli 1 päivänä tammikuuta 2000 voimaan laki (Gesetz zur Förderung der aussergerichtlichen Streitbeilegung), jonka perusteella osavaltioilla on mahdollisuus säätää sovittelu pakolliseksi ennen asian vireillepanoa tuomioistuimessa. Laki koskee vain pieniä rahasaamista koskevia asioita, naapuruusoikeudellisia asioita sekä eräitä kunnianloukkausasioita. Osavaltioilla on kuitenkin oikeus laajentaa lain soveltamisalaa. Tarvittavat sovittelupalvelut tuotetaan joko oikeushallinnon tai yksityisten sovittelijoiden toimesta. Oikeuden ulkopuolella tapahtuva sovittelu ei ole julkista. Käytännössä sovittelijoina toimivat usein asianajajat. Toiminnan kustannukset katetaan sovittelumaksulla, jonka määrät vaihtelevat eri osavaltioissa ollen enimmillään noin 300 euroa. Toistaiseksi säännös pakollisesta sovittelusta ei ole juuri vaikuttanut käytännössä, koska säännös vasta antaa osavaltioille mahdollisuuden tämän sisältöisten lakien säätämiseen. Käytännölliset seuraukset nähdään vasta kun eri osavaltiot säätävät valtuutuksen perusteella osavaltiolakeja pakollisesta sovittelusta.

Asianajajat

Saksalaisen asianajajan ammattinimeke on Rechtsanwalt. Saksan asianajajajärjestö (die Bundesrechtsanwaltskammer) on vuonna 1959 lailla perustettu julkisoikeudellinen yhteisö. Se toimii 28 paikallisen asianajajajärjestön (die Anwaltskammer) kattojärjestönä. Asianajajan on kuuluttava johonkin paikalliseen asianajajajärjestöön. Asianajajakuntaa koskee asianajajasääntö (Bundesrechtsanwaltsordnung). Tällaisen asianajajan oikeutta ajaa asioita tuomioistuimessa tai edustaa asianosaisia voidaan rajoittaa vain liittovaltiolaiilla.

Asianajajan kelpoisuusehtona on tuomarinvirkaan oikeuttava tutkinto. Asianajajakuntaan hyväksymisestä päättää osavaltion oikeusministeriö, joka hankkii jäsenhakemuksesta lausunnon paikalliselta asianajajajärjestöltä. Hylätystä hakemuksesta voi valittaa tuomioistuimelle, johon kuuluu enemmistönä asianajajia ja lisäksi virkatuomareita. Jokaisen asianajajan on oltava rekisteröityneenä tietyssä tuomioistuimessa ja tuomioistuimet pitävät rekisteriä yllä. Saksassa voi harjoittaa asianajajan tointa myös osakeyhtiössä ja myös ns. MDP (multidisciplinary partnership) on mahdollinen. Asianajajien valvonta kuuluu ensisijaisesti asianajajajärjestön hallitukselle. Järjestön hallituksella on tietynasteista kurinpitovaltaa jäsenistöön, ja hallituksen tekemästä päätöksestä voi valittaa erityistuomioistuimeen (das Anwaltsgericht). Mainittu erityistuomioistuin käsittelee kurinpidolliset asiat ja kurinpidollisia seuraamuksia ovat nuhtelu, varoitus, sakko sekä määräaikainen kieltä harjoittaa asianajajan tointa. Päätöksestä voi valittaa toisen asteen tuomioistuimeen, ja eräissä tapauksissa on vielä kolmaskin tuomioistuinaste.

Useissa tuomioistuimissa on asianajajakko (Anwaltszwang.) ja erityisesti ylemmissä tuomioistuimissa asianajajakko tai edustajakko on pääsääntönä.

Siviiliprosessissa asianajajakko on kaikissa alueellisissa tuomioistuimissa (Landgerichte) sekä niitä ylemmissä tuomioistuimissa. Yleisissä paikallisissa alioikeuksissa (Amtsgerichte) ei siis ole asianajajakkoa. Hallintolainkäytössä asianajajakko on vain ylimmässä hallintotuomioistuimessa.

Ylimmässä liittovaltion yleisessä tuomioistuimessa (Bundesgerichtshof) toimii oma asianajajakunta, sillä revisiomenettelyssä voi osapuolia edustaa vain tämän tuomioistuimen hyväksymä asianajaja. Hyväksytyjä asianajajia on 31. Kelpoisuusvaatimuksena on 35 vuoden ikä ja henkilön on tullut toimia ammatissaan vähintään viisi vuotta. Valintaa valmistelee lautakunta, johon kuuluvat tuomioistuimen osastojen presidentit sekä tuomioistuimen asianajajajärjestön puheenjohtajisto. Se tekee rekisteröintiehdotuksen ja nimittämisestä päättää liittovaltion oikeusministeri.

Rikosprosessilaissa säädetään tilanteista, joissa on välttämätön puolustus. Tällöin puolustajana voi esiintyä jokainen saksalaisen tuomioistuimen hyväksymä asianajaja tai myös korkeakoulussa toimiva oikeusoppinut.

Hallintolainkäytössä on ylimmässä tuomioistuimessa (Bundesverwaltungsgericht) käytettävä asianajajaa, ei kuitenkaan silloin kun on kyse oikeudenkäyntikustannuksia koskevasta avusta. Toisin kuin ylimmässä yleisessä tuomioistuimessa, asianajajalle ei ole asetettu erityisvaatimuksia.

Sosiaaliasioiden oikeudenkäynneissä ei ensimmäisen ja toisen asteen oikeuksissa ole asianajajakkoa, vaan jokainen voi itse ajaa asiaansa. Sitä vastoin ylimmässä sosiaalioikeudessa (Bundessozialgericht) on edustajakko (Vertretungszwang). Tämä merkitsee sitä, että asianosaisilla on oltava edustaja, joka voi olla saksalaisessa oikeudessa hyväksytty asianajaja, mutta muitakin mahdollisuuksia on. Muita edustajia voivat olla ammattijärjestöjen, työntekijä- tai työnantajayhdistysten, maataloustyöntekijöiden yhdistyksen tai sotauhrien yhdistyksen edustajat.

Ylimmässä finanssioikeudessa (Bundesfinanzhof) on edustajakko. Edustajana voi olla verovalmistelija, verotusta hoitamaan määrätty henkilö, asianajaja, maahan asettuneet eurooppalaiset asianajat tai taloustutkija. Myös henkilöt, joilla on pätevyys tuomarintoiimiin, voivat esiintyä edustajina.

Saksassa toimii lisäksi asianajajien yhdistys (Deutscher Anwaltverein), jolla on 242 jäsenyhdistystä ja siihen on liittynyt lähes 60 000 jäsentä. Jäsenistöön kuuluu myös notaareita. Notaarit ovat virkasuhteessa valtioon ja heidän tehtävänsä on toisaalta edustaa valtiota ja toisaalta toimia puolueettomana valmistelijana, neuvonantajana ja sovittelijana riidan osapuolten välillä.

Tuomioistuinlaitoksen hallinto

Liittovaltion tuomioistuinten hallinto kuuluu liittovaltion oikeusministeriölle muuten, mutta työoikeuden ja sosiaalioikeuden hallinto kuuluu asianomaiselle ministeriölle. Oikeusministeriössä on seitsemän osastoa, joista oikeushallinto (Justizverwaltung) kuuluu keskusosastolle. Oikeusministeriön nykyisiä tehtäviä ovat määrärahojen jakaminen ja ministeriö osallistuu henkilöstöä koskevaan päätöksentekoon sekä henkilövalintoihin. Ministeriölle kuuluu myös virkaerot ja siirrot, arviointi sekä arviointikriteereiden määritteleminen. Lisäksi sille kuuluu oikeuslaitoksen kanssa työskentelevien valvonta. Oikeusministeriölle kuuluu myös kontrolli sekä laatutyö ja laatujohtaminen, harjoittelijoiden (Referendare) kouluttaminen sekä ensimmäisen valtioneuvoston järjestämistä vastaavan viraston (Justizprüfungsamt) johtaminen.

Oikeusministeriön johdolla on käynnissä modernisointiprojekti. Asiasta on annettu keväällä 2003 lakiehdotus (Justizmodernisierungsgesetz), jota on käsitelty loppuvuodesta 2003. Lakiehdotuksen tavoitteena on tehdä oikeudenkäynneistä yksinkertaisempia ja nopeampia. Lakiehdotus koskee muun muassa siviiliprosessia, rikosprosessia, nuoriso-oikeuslakia, hallintoprosessilakia, finanssiprosessilakia ja sosiaaliprosessilakia.

Osavaltiotasolla on liittovaltion tuomioistuimia vastaavat tuomioistuimet. Niiden hallinto on järjestetty vastaavalla tavalla kuin liittovaltion tuomioistuintenkin, vaikkakin joissain osavaltioissa kaikki tuomioistuimet kuuluvat osavaltion oikeusministeriön hallinnon-alaan. Esimerkiksi Rheinland-Pfalzin oikeusministeriön alaisuuteen kuuluvat osavaltion tuomarit, syyttäjät ja muu oikeuslaitoksen henkilöstö. Tehtävät koskevat muun muassa henkilöstöhallintoa, taloutta sekä tuomioistuinorganisaatiota.

Lähteitä

Judicial organisation in Europe, Council of Europe Publishing, 2000, s. 133-150.

Encyclopædia Iuridica Fennica VI, Jyväskylä 1998, s. 767-776.

Laukkanen, Sakari, Saksan muutoksenhakujärjestelmän uudistusehdotuksen pääpiirteet, Juhlajulkaisu Erkki Havansi 1941-11/7-2001, Velka, vakuus ja prosessi, s. 167-183.

<http://bundesrecht.juris.de> (lainsäädäntö)

<http://www.bmj.bund.de> (oikeusministeriö)

<http://www.drb.de> (tuomariliitto)

<http://www.brak.de> (asianajajajärjestö)

<http://www.anwaltverein.de>

6. Ranska

Tuomioistuinlaitos

Ranskan perustuslain kahdeksan luku koskee tuomioistuimia. Perustuslain 64 artiklan mukaan tuomarit ovat erottamattomia. Ranskan tuomioistuinlaitokseen kuuluu yleisiä tuomioistuimia, hallintotuomioistuimia ja erityistuomioistuimia.

Yleisen lainkäytön järjestelmä on monipolvinen. Ensiasteen ratkaisunteko jakautuu eri tuomioistuinten kesken seuraavasti:

Juge de proximité. Naapurustotuomari käsittelee pienet riidat ja rikkomukset. Riitoja ovat esimerkiksi kuluttajariidat ja naapurustoriidat. Naapurustotuomarit eivät ole karriäärituomareita. He voivat olla entisiä tuomareita tai yli 30-vuotiaita henkilöitä, joilla on juridista koulutusta. Heidät nimitetään 7 vuodeksi eikä kautta voida uusia. Heidän tulee osallistua tuomarikoulun järjestämään koulutukseen. He eivät voi edetä uralla ja he toimivat osa-aikaisesti.

Tribunal d'instance. Ensimmäisen asteen paikallinen tuomioistuin käsittelee rahamääriltään pienimpiä vaatimuksia. Tuomioistuimia on 473.

Tribunal de grande instance. Myös tämä on ensimmäisen asteen siviilituomioistuin, jonka toimivaltaan kuuluu tietyn rahamäärän ylittävät siviilikanteet ja muun muassa avioerot sekä kiinteistöasiat. Näitä tuomioistuimia on 81.

Tribunal de police. Tämä tuomioistuin käsittelee hallinnollisten rikkomusten tyyppisiä asioita, kuten ajokortin peruuttamista koskevia asioita. Nämä voidaan lukea myös erityistuomioistuinten joukkoon.

Tribunal correctionnel. Tämä tuomioistuin käsittelee rikosasioita, joissa rangaistusmaksimi on 10 vuotta vankeutta.

Cour d'assises. Tämä rikostuomioistuin käsittelee ensimmäisenä asteena vakavimpia rikosasioita.

Cour d'appel. Yleisten lainkäytön muutoksenhakutuomioistuimia ovat valitus-tuomioistuimet. Niitä on maassa 35. Nämä tuomioistuinten tutkivat sekä tosiseikat että oikeudelliset kysymykset. Kokoontaanon kuuluu vain ammattituomareita. Vuoden 2001 alusta tällaisen tuomioistuimen päätöksestä on voinut valittaa toiseen muutoksenhakutuomioistuimeen (tribunal supérieur d'appel), jossa kokoontaanon kuuluu silloin kolme tuomaria ja kaksitoista lautamiestä. Tuomioistuimen osastot ovat erikoistuneet siviili-, sosiaali- ja rikosasioihin sekä kaupallisiin asioihin. Jos käsitellään ylimmän tuomioistuimen uudelleen käsiteltäväksi palauttamaa asiaa, kokoontaanon kuuluu viisi tuomaria.

Cour de cassation. Ylin yleisen lainkäytön tuomioistuin toimii Pariisissa. Se on kassaatio-tuomioistuin, joka kontrolloi, onko lakia sovellettu oikein. Tuomioistuimessa on

kolme siviilijaostoa ja kolme muuta jaostoa ovat kaupallinen jaosto, sosiaalijaosto sekä rikosjaosto.

Yleisen lainkäytön puolella toimii noin 7 000 tuomaria. Vuonna 2000 on siviilituomioita annettu yli kaksi miljoonaa.

Hallintolainkäytön organisaatio on kolmiasteinen. Hallinto-oikeudelliselle puolelle sijoittuu myös tilintarkastustuomioistuin (Cour des comptes).

Tribunal administratif. Nämä ovat ensi asteen hallinto-oikeuksia, ja niitä on 35.

Cour administratif d'appel. Hallinnolliset muutoksenhakutuomioistuimet toimivat väliasteessa. Näitä tuomioistuimia on 7.

Conseil d'État. Ylimpänä hallintotuomioistuimena toimii Conseil d'État.

Kaikkiaan vuonna 2000 on ratkaistu hallintotuomioistuimissa lähes 150 000 asiaa. Hallintotuomioistuimissa työskentelee lähes 1 000 hallintotuomaria.

Ranskassa toimii erityinen toimielin, jonka tehtävänä on ratkaista tuomioistuinhaarojen toimivalta-riitoja (Tribunal des conflits).

Maallikkoedustusta on työoikeuden ja kaupan alalla, rikostuomioistuimessa sekä nuorisotuomioistuimessa.

Ranskassa on myös eräitä erityistuomioistuimia. Kaupallisia tuomioistuimia (tribunal de commerce) on 191 ja sosiaaliturvaa käsitteleviä tuomioistuimia (tribunal des affaires de sécurité sociale) 116. Työoikeudellisia riitoja varten on 271 erityistä toimielintä/tuomioistuinta, joiden nimi on conseil de prud'hommes. Lisäksi maa- ja metsätaloudellisia riitoja varten on oma tuomioistuin (tribunal paritaire des baux ruraux). Edellä mainituissa orgaaneissa on intressiedustusta. Nuorisotuomioistuimia on 139.

Oikeudenkäyntimenettelyt

Ranskassa on vuonna 2002 on muutettu rikosprosessilakia ja muutos koskee muun muassa sovittelijoita.

Myös siviiliprosessilaki on uusittu ja kaikkiaan siviiliprosessilaisissa on yli 1 500 artiklaa. Oikeussuojakeinoja ovat valitus, vastustus, kolmannen osapuolen vastustus, revisio ja vetoamus kassaatioistuimelle. Siviiliprosessilaki sisältää eri siviilituomioistuimia koskevia toimivalta- ja prosessisääntöjä.

Ranskan hallinto-oikeus, erityisesti Conseil d'État'n oikeuskäytäntö, on vaikuttanut voimakkaasti useiden eurooppalaisten valtioiden hallinto-oikeuteen. Ranskassa on kolmiasteinen yleisten hallintotuomioistuinten järjestelmä. Hallintolainkäyttömenettelystä ei aiemmin ollut yleislakia. Oikeuskäytännöllä on ollut oikeuslähteenä tärkeä merkitys ja sen myötä on kehittynyt muun ohessa yleinen muutoksenhakuoikeus sekä kontradiktorinen periaate. Nytemmin hallintoprosessista on annettu yleislaki (Code

de justice administrative), jolla koottiin yhteen aikaisemmissa erillislaeissa olleita säännöksiä. Laki tuli voimaan vuoden 2001 alussa.

Ranskalaisen hallintoprosessin yksi tärkeä peruspiirre on vahva tutkintaperiaate eli tuomarin oikeus ja velvollisuus johtaa prosessia sekä ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin asian selvittämiseksi. Prosessia voidaan luonnehtia myös kirjalliseksi. Vaikka asiassa toimitettaisiinkin suullinen käsittely, ratkaisun perustaksi otetaan lähinnä kirjallisesti esitetty aineisto. Oikeussuojakeinot jakaantuvat kahteen pääluokkaan sen mukaan minkälainen toimivalta hallintotuomioistuimella on asiassa. Muutoksenhakukeinona viranomaisten päätöksiin on pääsääntöisesti kassaatiotyyppinen moitekanne (recours pour excès de pouvoir), mikä voi johtaa päätöksen kumoamiseen. Suorituskanne (contentieux de pleine) tulee kysymykseen julkisoikeudellisessa riita-asiassa. Tällöin tuomioistuin voi myös muuttaa päätöstä tai korvata sen uudella päätöksellä. Asianomainen voi myös vaatia päätöksen tehnyttä hallintoviranomaista oikaisemaan päätöksensä (recours gracieux) tai saattaa päätöksen ylemmän viranomaisen käsiteltäväksi (recours hiérarchique).

Vaihtoehtoisia riidanratkaisua

Ranskaan on perustettu niin sanottuja oikeuden taloja (La maison de justice et du droit). Ne tarjoavat vaihtoehtoisia ratkaisuja pienissä ja keskisuurissa riidoissa. Niillä on kolme tehtävää: sovittelu rikosasioissa, kansalaisten informointi ja uhrien auttaminen. Tämä organisaatio on perustettu eräiden tuomioistuinten, paikallisten toimijoiden ja juridisten instituutioiden yhteistyönä. Niiden tavoitteena on vastata kaikkein huonompiosaisten kansalaisten tarpeisiin, ja sen vuoksi ne on sijoitettu urbanisoituneille alueille. Näitä on toiminut vuodesta 1990 ja nykyisin niitä lähes sata. Tavoitteena on kehittää instituutioita, jotka voisivat ottaa huomioon paikallisia eroavaisuuksia, mutta jotka kuitenkin täyttäisivät yhdenvertaisuuden vaatimukset. Projekteja uusien oikeuden talojen perustamiseksi on vireillä lähes sata.

Asianajajat

Ranskassa on useissa tuomioistuimissa asianajajapakko. Asianajajaan (l'avocat) on turvauduttava suurimmassa osassa ensimmäisen asteen tuomioistuimen (le tribunal de grande instance) käsittelemistä asioista. Syytetyn on myös käytettävä asianajajaa rikostuomioistuimessa (la cour d'assise). Myös hallintotuomioistuimissa on asianajajapakko suurimmassa osassa hallinto-oikeuden ja toisen asteen hallinto-oikeuden käsittelemistä asioista. Sitä vastoin vähäisimpiä riitoja käsittelevässä alioikeudessa eikä eräissä erityistuomioistuimissa ole asianajajapakkoa.

Molemmissa ylimmän asteen tuomioistuimissa (la Cour de cassation, le Conseil d'État) on asianajajapakko, tosin molemmissa tästä on eräitä poikkeuksia. Nämä tuomioistuimet hyväksyvät itse ne asianajajat, jotka saavat esiintyä niissä. Asianajajilla on omat järjestyksensä (l'ordre) näissä tuomioistuimissa.

Asianajajat ovat ylimpien tuomioistuinten asianajajia lukuun ottamatta organisoituneet paikalliseen asianajajajärjestöön (l'ordre du barreau). Näitä järjestöjä on 180. Jotkut asianajajista ovat erikoistuneet. Asianajajalta vaaditaan yliopistotutkinto, minkä jälkeen on vielä läpäistävä pääsykoe päästäkseen asianajajien vuoden mittaiseen koulutukseen. Koulutuksen jälkeen on kelpoisuuskoee, minkä jälkeen voi hakea pääsyä paikalliseen asianajajajärjestöön. Hyväksymisen jälkeen voi aloittaa kahden vuoden mittaisen käytännöllisen harjoittelun ja sen jälkeen tulla hyväksytyksi asianajajaksi. Vaihtoehtoisesti voi edetä yliopistouralla tohtoriksi, jolloin ei tarvitse osallistua vuoden mittaiseen teoriakoulutukseen.

Kukin asianajaja on paikallisen asianajajajärjestönsä hallituksen harjoittaman kurinpitovallan alainen. Hallituksen tekemiin päätöksiin voi hakea muutosta ylioikeudessa.

Asianajajien lisäksi Ranskan tuomioistuimissa toimii oikeudenkäyntiavustajia (l'avoué). Oikeudenkäyntiavustajat ovat oikeusministeriön nimittämiä ja heidän tehtävänsä on edustaa asiakkaita toisen asteen muutoksenhakutuomioistuimessa (la cour d'appel). Heidän tehtävänsä on neuvoa asiakkaitaan sen suhteen, onko valituksella menestymismahdollisuuksia sekä tehdä tarpeelliset prosessitoimet. Oikeudenkäyntiavustajan käyttäminen on pakollista suurimmassa osassa mainitun tuomioistuimen käsittelemistä asioista. Asianajaja säilyttää silti näissäkin asioissa roolinsa neuvonantajana ja avustajana.

Tuomioistuinlaitoksen hallinto

Ranskassa yleisten tuomioistuinten hallinto kuuluu oikeusministeriölle. Ministeriön keskushallinnossa on yksitoista osastoa. Yleisten tuomioistuinten toiminnasta vastaa oikeuspalvelujen osasto (direction des services judiciaires), jolle kuuluu tuomareiden ”johtaminen”. Ministeriössä on myös osasto, jolle kuuluu yleisten oikeuspalvelujen yleinen tarkastaminen (inspection générale des services judiciaires), mutta tähän toimivaltaan ei kuulu korkein oikeus. Määräraha-asiat kuuluvat oikeusministeriölle, mutta väliasteen tuomioistuimilla on määrärahojen jakamisessa toimivaltaa suhteessa alioikeuksiin.

Ranskassa toimii neuvosto (le Conseil Supérieur de la Magistrature), jonka osallistuu tuomareiden ja syyttäjien nimittämiseen. Neuvostoa johtaa tasavallan presidentti, ja varapresidenttinä toimii oikeusministeri. Ranskan perustuslain mukaan tasavallan presidentti turvaa tuomioistuinten riippumattomuuden, ja neuvoston tehtävänä on auttaa häntä tässä tehtävässä.

Hallintotuomioistuinten linjalla Conseil d'État vastaa alemman asteen hallinto-tuomioistuinten johtamisesta. Vastuu oli aikaisemmin historiallisista syistä ollut sisäasiainministeriöllä ja vuonna 1990 se siirrettiin Conseil d'État -tuomioistuimelle. Tuomioistuinta auttaa sen tehtävissä vuonna 1986 perustettu neuvosto, joka voidaan rinnastaa yleisten tuomioistuinten vastaavaan neuvostoon. Tuomioistuimelle kuuluu myös alempien hallinto-oikeuksien budjetti-johto.

Molemmissa ylioikeuksissa toimii erillinen jaosto, jonka tehtävänä on raporttien ja tutkimusten laatiminen. Näiden julkaisut kattavat laajemman alueen kuin tuomioistuimen ratkaisut ja tilastot. Esimerkiksi korkein oikeus on vuonna 2002 laatinut useita tutkimuksia, jotka käsittelevät vastuullisuuskysymyksiä eri näkökulmista. Vastaavasti ylin hallintotuomioistuin on vuonna 2002 tehnyt laajan lupamaksuja koskevan tutkimuksen perustuslaillisesta, hallinto-oikeudellisesta ja valtiontaloudellisesta näkökulmasta.

Ranskan oikeuslaitosta on kehitetty voimakkaasti 1990-luvun lopulta. Oikeuslaitoksen vuoden 2003 budjetti on yli seitsemän prosenttia suurempi kuin edeltävänä vuonna ja myös vuonna 2004 budjetin loppusumma nousee vielä viisi prosenttia. Tavoitteena on muun muassa tehostaa oikeudenkäyttöä ja saada se lähemmäksi oikeuspalveluja käyttäviä. Vuonna 2003 määrärahojen lisäykset ovat tuoneet 180 tuomarin virkaa lisää. Vuonna 2004 lisävirkoja tulee vielä lähes 200, joista neljäsosa hallintotuomioistuimiin. Ranskassa on käynnissä suuri oikeuden tutkimusprojekti (La Mission de recherche "Droit et Justice"). Projektin perustajia ovat muun muassa oikeusministeriö, kansallinen tieteellinen tutkimuskeskus sekä tuomarikoulu. Projektin puitteissa on julkaistu useita raportteja.

Lähteitä

Judicial organisation in Europe, Council of Europe Publishing, 2000, s. 119-132.

<http://www.legifrance.gouv.fr>

<http://www.justice.gouv.fr>

<http://www.courdecassation.fr>

<http://www.conseil-etat.fr>

<http://www.gip-recherche-justice.fr>

7. Englanti ja Wales

Tuomioistuinlaitos

Vertailtavana olevista maista Englanti ja Wales edustavat common law -maita.

Magistrates' Courts. Nämä tuomioistuimet käsittelevät pääasiassa rikosasioita ja perheoikeudellisia asioita. Vähäisimpiä asioita voivat käsitellä maallikkotuomarit. Vakavammat rikokset siirretään seuraavaan asteeseen oikeudenkäyntiin (trial).

Crown Court. Tämä tuomioistuin käsittelee alimman asteen tuomioistuinten rikosasioissa tekemistä päätöksistä tehtyjä valituksia sekä ensimmäisenä asteena vakavimpia rikosasioita. Sillä on useampia istuntopaikkoja (centres), joita on 78.

County Court. Näitä tuomioistuimia on kaikkiaan 218. Ne käsittelevät valtaosan siviiliasioita.

High Court. Edellä viimeksi kuvatun kahden tuomioistuimen päätöksistä valitetaan korkeaan oikeuteen (High Court). Siellä on kolme jaostoa (Queen's Bench Division, Chancery Division, Family Division). Jaostot vastaavat niitä kolmea tuomioistuinta,

joiden sijaan korkea oikeus perustettiin 1800-luvulla. Eräistä asioista valitetaan suoraan muutoksenhakutuomioistuimeen.

Court of Appeal. Muutoksenhakutuomioistuimeen valitetaan edellä viimeksi kuvatuista kolmesta tuomioistuimesta. Siinä on kaksi jaostoa eli rikosjaosto ja siviilijaosto. Tässä tuomioistuimessa ei yleensä kuulla todistajia, vaan asiat ratkaistaan asiakirjojen perusteella sekä asianosaisten edustajien esityksen perusteella.

House of Lords. Tämä tuomioistuin on ylin tuomioistuin, johon valitetaan muutoksenhakutuomioistuimen tekemistä päätöksistä ja poikkeuksellisissa tilanteissa High Courtin tekemistä päätöksistä.

Tuomioistuinten lisäksi on monia tribunaaleja, jotka käsittelevät hallinto-oikeudellisia kysymyksiä. Tällaisia asioita ovat esimerkiksi maahanmuutto, verotus, mielenterveys ja sosiaaliturva. Menettelyt tällaisissa tribunaaleissa ovat yleensä vähemmän muodollisia kuin varsinaisissa tuomioistuimissa. Tribunaalien jäsenet saattavat olla erityisalojen asiantuntijoita, kuten lääkäreitä. Puheenjohtaja on kuitenkin yleensä oikeustieteellisen koulutuksen saanut. Tribunaalin tyypistä riippuen valitus tehdään joko High Courtiin tai muutoksenhakutuomioistuimeen.

Asianajajat

Englannissa ja Walesissa asianajajat jakautuvat kahteen ryhmään, barristereihin ja solicitoreihin. Näille termejä ei voi kääntää luontevasti suomen kielelle, ja sen vuoksi jatkossa käytetäänkin englannin kielen mukaisia termejä. Barristerit ovat toimineet 1400-luvulta lähtien. Heillä oli pitkään monopoli edustaa ihmisiä ylimmissä tuomioistuimissa, ja heidän tehtävänsä oli esitellä tuomioistuimelle jutun tosiseikat, lainsäädäntö, oikeuskäytäntö ja vaatimukset. Monopolia on perusteltu aikanaan useilla perusteilla (mikäli ammattitaito ei ole riittävä, puutteellisesta asian esittämisestä seuraa viivytyksiä, virheellisiä päätöksiä ja tarpeettomia valituksia). Monopolijärjestelmässä solicitorit valmistelivat jutut, ja solicitorit saivat esiintyä alemmissä oikeusasteissa. Kuitenkin viime vuosina myös solicitoreille on avautunut mahdollisuus esiintyä ylempissäkin oikeusasteissa. Muutos liittyy brittiläisen oikeusjärjestelmän modernisointiin. Ammattitaitoeroja ei ole pidetty enää ratkaisevina ja lisäksi oikeudenmukaisuussyyt ja oikeudenkäyntikustannuksiin liittyvät syyt ovat vaikuttaneet monopolin murtumiseen.

Barristerit ovat itsenäisiä ammatinharjoittajia. Heidän järjestönsä on The Bar Council, jonka jäsenyys on pakollinen. Voidakseen pätevätyä barristeriksi henkilön on oltava jäsen jossakin neljästä ”Inn of Court”-sta. Koulutuksen ensimmäinen vaihe on akateeminen ja siihen liittyy kirjallisen kokeen suorittaminen. Tämän jälkeen osallistutaan ammatilliseen koulutukseen (the Bar Vocational Course), joka kokopäiväisenä suoritettuna kestää lukuvuoden. Näiden vaiheiden jälkeen on vielä vuoden mittainen harjoittelu (pupillage). Yhä useammat barristerit erikoistuvat tietyille oikeudenalalle ja erikoistuneita barristereja varten on perustettu omia yhdistyksiä. Esimerkkejä erikoistumisaloista ovat eurooppaoikeus, immateriaalioikeus, hallinto-oikeus, kauppallinen oikeus, rikosoikeus, ympäristöoikeus, perheoikeus ja työoikeus.

Barristereiden ammatillista valvontaa varten the Bar Council on perustanut komitean. Kantelun tutkii ensin järjestöön nähden itsenäinen komissaari (the Commissioner), ja mikäli hän arvioi, että kantelu voi olla perusteltu, hän siirtää asian komitean (the Professional Conduct and Complaints Committee) käsiteltäväksi. Jos komitea puolestaan pitää kantelua perusteltuna, se siirtää asian lopullisesti ratkaistavaksi kurinpitopaneelille (disciplinary panel). Viimeisen vaiheen menettelymuodot eroavat toisistaan riippuen asian vakavuusasteesta (epävirallinen kuulustelu, summaarinen menettely, kurinpitotribunaali). Tribunaalin jäsenenä on tuomari, kaksi maallikkoa ja kaksi barristeria. Summaarisen menettelyn paneelin tai kurinpitotribunaalin tekemästä päätöksestä voi valittaa tuomioistuimeen (the Visitors/the High Court Judges). The Bar Council julkaisee luonteeltaan vakavat kurinpitoasiat.

Solicitorien roolina on antaa oikeudellista neuvontaa ja apua, ja myös edustaa asiakkaita tuomioistuimissa. Solicitoreita toimii noin 60 000 ja heidän tehtäväkenttensä vaihtelee suuresti. Suurin osa heistä työskentelee yksityisissä toimistoissa, mutta heitä työskentelee myös keskus- ja paikallishallinnossa, syyttäjälaitoksessa, Magistrate's Court –laitoksessa sekä yritysmaailmassa.

Solicitorin ammatin harjoittaminen vaatii pätevyystodistuksen (a Practising Certificate). Solicitorien järjestö on The Law Society, ja sen jäsenyys on pakollinen. Järjestö huolehtii solicitorien kouluttamisesta ja pätevytymiseen kuuluu akateeminen vaihe, ammatillinen koulutusvaihe sekä työharjoitteluvaihe. Pätevytyminen on mahdollista sellaisellekin henkilölle, jolla ei ole akateemista loppututkintoa, mutta tällainen reitti on pitkä. Pätevien solicitorien listaa kutsutaan nimellä the Roll.

Ammatillista valvontaa solicitoreita kohtaan harjoittaa the Office for the Supervision of Solicitors (OSS). Valvontaviraston toiminnan rahoittaa the Law Society –järjestö, mutta se ei voi puuttua yksittäisten juttujen käsittelyyn. Valvontavirasto siirtää kaikkein vakavimmat tapaukset itsenäisen kurinpitotribunaalin (the Solicitors' Disciplinary Tribunal) käsiteltäväksi, ja tribunaalilla on mahdollisuus käyttää rangaistuksina huomautusta, sakkoa, tehtävästä pidättämistä tai solicitorien listalta poistamista.

Tuomioistuinlaitoksen hallinto

Englannin järjestelmässä (Englanti ja Wales) lordikanslerilla (Lord Chancellor) on ollut tuhatvuotiseen traditioon pohjautuva merkittävä ja monitahoinen rooli. Hän on ollut hallituksen jäsen sekä ylähuoneen puhemies. Lisäksi hän on johtanut ylähuoneen muutoksenhakuvaliokuntaa ja ylintä tuomioistuinta (the Supreme Court of Judicature). Lordikanslerilla on ollut oma ministeriö (departementti), jolle kuului tuomioistuinten hallinto. Hallintoon kuuluivat tuomioistuinten tehokas johtaminen ja tuomareiden nimittäminen.

Julkisessa keskustelussa on keväällä 2003 nostettu esiin lordikanslerin kolmoisrooli. Keskustelu on lähtenyt käyntiin Euroopan neuvoston piirissä laaditusta raportista, joka julkaistiin keväällä 2003. Yhdistyneiden Kuningaskuntien hallitus on kesäkuussa 2003 ilmoittanut Euroopan neuvostolle muutoksista, joita lordikanslerin viran suhteen on tehty ja vielä tullaan tekemään (Council of Europe, Parliamentary Assembly 2.9.2003).

Muutosten jälkeen lordikansleri on ministeri perustuslaillisissa asioissa (Department for Constitutional Affairs). Hän ei enää istu tuomarina eikä hänellä myöskään ole valtaa istua tuomarina. Muita toteutettavia uudistuksia ovat parlamentin ylähuoneen puhemiehen valinnan uudistaminen, komission perustaminen oikeudellisia nimityksiä varten sekä korkeimman oikeuden irrottaminen kokonaan parlamentin ylähuoneesta.

Ministeriön (Department for Constitutional Affairs) sisällä tuomioistuinten hallintoa hoitaa tuomioistuinpalvelujen virasto (Court Service), josta tuli itsenäinen osasto vuonna 1995. Sen toimintakenttään kuuluvat muut tuomioistuimet paitsi ns. rauhantuomarit. Viime mainittujen hallinto kuuluu paikallisviranomaisille (Magistrates' Courts Committees), mutta ne ovat silti lordikanslerin vastuualueella. Vireillä on hanke edellä mainitun kahden hallintoviranomaisen yhdistämiseksi. Toimintakertomuksensa mukaan tuomioistuinpalvelujen viraston pääasiallisena tehtävänä on turvata tuomioistuinlaitoksen riippumattomuus. Se osallistuu kiinteästi tuomioistuihin koskeviin päätöksiin. Sen toimintasuunnitelmasta ilmenee, että parin viime vuoden aikana oikeuslaitosta on pyritty modernisoimaan ja kohteina on olleet muun muassa nykyaikainen IT-infrastruktuuri, parannettu juttujen hallinta, uudet sähköiset palvelut sekä tuomioistuimen sisäinen teknologia. Myös oikeuspalvelujen käyttäjien kokemuksia tuomioistuinlaitoksesta on tutkittu.

Lähteitä

Judicial organisation in Europe, Council of Europe Publishing, 2000, s. 97-104.
http://europa.eu.int/comm/justice_home/ejn/org_justice/org_justice_uni_en.htm
<http://www.dca.gov.uk/>
<http://www.courtservice.gov.uk/>
<http://www.courtservice.gov.uk/tribunals/index.htm>
<http://www.barcouncil.org.uk>

8. Alankomaat

Tuomioistuinorganisaatio

Alankomaiden tuomioistuinjärjestelmä on kolmiasteinen eli siellä on korkein oikeus, valitusasteen tuomioistuimet ja alioikeudet. Alioikeuksia on kahta eri tyyppiä.

Korkein oikeus. Alankomainen korkein oikeus (Hoge Raad) on kassaatio tuomioistuin. Ratkaisukokoonpanoon kuuluu kolme tai viisi tuomaria asian vaikeudesta ja yhteiskunnallisesta merkityksellisyydestä riippuen. Korkeimmassa oikeudessa on 79 tuomaria.

Valitusasteen tuomioistuimet. Väliasteessa toimii viisi muutoksenhakutuomioistuinta (gerechtshoven). Se käsittelee siviili- ja rikosasioita sekä veroasioita. Muutoksenhakutuomioistuimissa toimii noin 260 tuomaria.

Alioikeudet. Alioikeuksia ovat paikallisoikeudet (kantongerechten) ja alueelliset oikeudet (arrondissementrechtbanken). Paikallisoikeuksia on 61 ja alueellisia oikeuksia 19. Paikallisoikeuksien tuomiovaltaan kuuluvat tietyn rahamäärän alittavat siviiliriidat ja tietyn tyyppiset riidat, kuten työsopimukset ja vuokra-asiat. Alueelliset oikeudet

käsittelevät valituksen paikallisten oikeuksien päätöksistä sekä ensi asteena siviiliriidat, jotka eivät kuulu muulle tuomioistuimelle.

Alankomaissa on lisäksi kaksi erityistuomioistuinta. Toinen niistä käsittelee virkamiehiä koskevia oikeusriitoja sekä sosiaaliturvaa koskevia asioita (Centrale raad van Beroep). Toinen erityistuomioistuimista käsittelee kaupallisia ja teollisia asioita. Lisäksi on eräitä hallinto-oikeudellisia asioita käsittelevä valtioneuvoston jaosto, mutta se ei ole osa tuomioistuinlaitosta.

Valittaminen on mahdollista joko yhden oikeusasteen sisällä (verzet, derdenverzet) tai seuraavaan oikeusasteeseen. Seuraavaan oikeusasteeseen valitus on joko säännönmukainen valitus tai kassaatio. Myös ylimääräinen muutoksenhaku tunnetaan. Varsinaisen ja ylimääräisen muutoksenhaun välimaastoon sijoittaa erityistyyppinen kassaatio (cassatie in het belang der wet). Sen voi ylin syyttäjäviranomainen tehdä korkeimpaan oikeuteen. Se ei vaikuta jutun osapuolten oikeuksiin, vaan se tehdään lain kehittämisen vuoksi.

Alankomaissa uudistettiin 1980-luvulla voimakkaasti tuomioistuinlaitosta sekä oikeudenkäyntimenettelyä. Uudistustyö jaettiin kolmeen osaan. Ensimmäisessä osassa sovittiin yhteen muun muassa useita hallinnollisia prosesseja. Alueellisilla oikeuksilla on nykyisin laaja hallinto-oikeudellinen tuomiovalta siviili- ja rikosasioiden lisäksi. Oikeuslaitoksen kehittäminen jatkuu edelleen.

Asianajajat

Alankomaiden asianajajajärjestö (Nederlandse Orde van Advocaten) on julkisoikeudellinen yhteisö. Asianajajien on kuuluttava tähän kattojärjestöön sekä johonkin sen paikalliseen asianajajajärjestöön. Asianajajaksi hyväksymistä haetaan siltä alueelliselta oikeudelta, jonka alueella asianajotoimisto sijaitsee. Tuomioistuin toimittaa hakemuksen asianajajajärjestölle, joka hyväksyy tai hylkää hakemuksen. Kielteisestä päätöksestä voi valittaa Hof van Discipline –nimiseen tuomioistuimeen. Vuodesta 1997 lähtien asianajajaksi ovat voineet päästä itsenäisten lakimiesten lisäksi myös yritysjuristit.

Menettelyä koskeva kantelu toimitetaan paikalliselle asianajajajärjestölle, ja asiassa toimitetaan sovittelu, ellei kantelija pyydä asian käsittelemistä kurinpitotoimielimessä. Kurinpitoasioita käsittelee ensimmäisessä asteessa Raad van Discipline –niminen toimielin, joita on yksi jokaisessa viidestä hovioikeuspiiristä. Sen tekemästä päätöksestä voi valittaa Hof van Discipline –tuomioistuimeen. Maassa on vuonna 1999 aloitettu pilottiprojekti, jossa Geschillencommissie Advocatuur -niminen orgaani käsittelee kuluttajansuojatyypisiä asioita. Loppuvuonna 2003 järjestelmästä on tehty pysyvä.

Alankomaissa asianajajilla ei ole yksinoikeutta antaa oikeudellista neuvontaa, mutta tuomioistuinasioissa on voimassa asianajajamonopoli. Korkeimmassa oikeudessa on asianajajapakko ja siellä esiintyvältä asianajajalta edellytetään vielä erityistä pätevöitymistä.

Tuomioistuinlaitoksen hallinto

Alankomaihin on vuoden 2002 alusta perustettu oikeudellinen neuvosto (Raad voor de rechtspraak). Neuvostossa on viisi jäsentä, joista kolme on tuomareita. Oikeusministeriö vastaa poliittisesti tuomioistuinlaitoksen toiminnasta kokonaisuutena, mutta neuvoston vastuulle kuuluu tuomioistuinlaitoksen organisaatio sekä tuomioistuintyön laadun parantaminen. Tuomioistuinten budjetti on edelleen osa koko oikeuslaitoksen budjettia, mutta neuvostolla on merkittävä rooli budjetin valmistelussa ja täytäntöönpanossa sekä tuomioistuinten päivittäisessä johtamisessa. Tuomioistuimet ovat vastuussa päivittäisestä johtamisestaan neuvostolle, ja tätä tarkoitusta varten neuvostolla on oikeus saada tuomioistuinten toiminnasta tietoja. Oikeusministerillä on vastaavasti oikeus saada tietoja neuvostolta ja hänellä on poikkeuksellisissa tilanteissa oikeus kumota neuvoston päätös tai ehdottaa neuvoston jäsenten erottamista.

Lähteitä:

Lyhennelmä Hollannin Oikeusneuvoston tuottamasta Hollannin oikeuslaitoksen laadunmittausjärjestelmän kehittämistä koskevasta selvityksestä, julkaisussa Rovaniemen hovioikeuspiirin tuomioistuinten laatuhanke työryhmäraportteja IV, Saarijärvi 2003.

<http://www.rechtspraak.nl>

<http://www.minjust.nl>

<http://www.advocatenorde.nl>

9. Vaihtoehtoinen riidanratkaisu Yhdysvalloissa

Yhdysvalloissa sovelletaan useita vaihtoehtoisia riidanratkaisumenettelyjä. Vuonna 1990 annettu siviiliprosessia uudistanut laki edellytti, että liittovaltion piirioikeudet (Federal District Courts) kokeilevat paikallisesti vaihtoehtoisia riidanratkaisua (ADR, alternative dispute resolution). Vuonna 1998 säädetty laki puolestaan edellyttää, että jokaisessa liittovaltion piirioikeudessa on käytössä vähintään yksi vaihtoehtoinen riidanratkaisumenettely (the Federal ADR Act of 1998).

ADR-termille on sittemmin annettu uutta sisältöä eli sen nähdään olevan myös tarkoituksenmukaista riidanratkaisumenettelyä (appropriate dispute resolution). Olennaista kuitenkin on, että ADR:ää käytetään vain silloin, kun molemmat osapuolet ymmärtävät prosessin merkityksen ja hyväksyvät prosessin (informed consent).

Vaihtoehtoiset riidanratkaisumenettelyt voidaan jaotella tuomioistuinten toimintaan liittyviin menettelyihin sekä yksityisiin riidanratkaisumenettelyihin.

Tuomioistuinten toimintaan liittyviä vaihtoehtoisia riidanratkaisumenettelyjä ovat: Sovintomenettely, neutraali alkuarviointi, välimiesmenettely tuomioistuimessa, summaarinen valamiesoikeudenkäynti, tuomarijohtoinen sovintoneuvottelu, minioikeudenkäynti, jutun arviointi, monivalintainen ADR, sovintoviikko ja yksityinen tuomitsemistoiminta (mediation, early neutral evaluation, court-annexed arbitration, summary jury trial, judge-hosted settlement conferences, court minitrial, case valuation, multi-option ADR / multidoor courthouse, settlement week, private judging). Myös

muutoksenhakuasteessa voidaan käyttää vaihtoehtoisia menettelymuotoja (appellate ADR).

Sovintomenettelyssä (mediation) riitaan ja sen osapuoliin nähden kolmas neutraali osapuoli pyrkii edistämään osapuolten neuvotteluja sovinnon aikaansaamiseksi. Ns. fasilitatiivisessa sovittelussa sovittelija edistää neuvottelujen kulkua, mutta ei anna ratkaisuehdotusta eikä selvitä tosiseikkoja. Sovintomenettely voi perustua yksityiseen sopimukseen tai tuomioistuimien voi siirtää asian sovintomenettelyssä käsiteltäväksi. Sovittelijana voi toimia muun muassa asianajaja. Joissakin tuomioistuimissa välittäjänä toimii tuomari tai tuomioistuimen ADR-ammattilainen. Sovintomenettely on luottamuksellista ja epämuodollista. Sovintomenettely on useissa riitatyypeissä yleisesti käytetty konfliktinratkaisun vaihtoehto liittovaltion ja osavaltion tuomioistuimissa sekä paikallisissa tuomioistuimissa. Rikossovittelu on oma sovittelumuotonsa, jonka teoreettiset lähtökohdat ja käytännön toimintatavat poikkeavat jossain määrin riita-asioiden sovittelusta (victim-offencer mediation). Sovintomenettely voidaan myös yhdistää ratkaisusuositukseen antamiseen (mediation-recommendation) tai välimiesmenettelyyn (mediation-arbitration). Ombudsman-tyyppistä toimintaa ei pidetä puhtaana välitysmenettelynä.

Neutraalissa alkuarvioinnissa (early neutral evaluation) asianomaisen alan asiantuntija pitää prosessin alkuvaiheessa istunnon, jossa hän kuulee molempia asianosaisia. Sen jälkeen hän määrittelee osapuolten aseman vahvuudet ja heikkoudet, riidattomat ja riidanalaiset kohdat sekä arvioi jutun aineellisia kysymyksiä. Arvio ei sido osapuolia. Neutraalia alkuarviointia voidaan käyttää useissa riitatyypeissä, myös monimutkaisissa riidoissa. Liittovaltion 94 piirioikeudesta 18 käyttää neutraalia alkuarviointia ja lisäksi sitä käytetään useiden osavaltioiden tuomioistuimissa. Yleensä arvioijana toimii tuomioistuimen tehtävään kouluttama asianajaja. Joissakin tuomioistuimissa neutraali alkuarviointi on kehittynyt kohti sovittelua, jolloin se muistuttaa evaluatiivista sovittelua.

Tuomioistuimessa tapahtuvassa välimiesmenettelyssä (court-annexed arbitration) yksi tai useampi välimies kuulee osapuolia nopeutetussa menettelyssä, jonka jälkeen annetaan osapuolia sitomaton ratkaisu jutun aineellisoikeudellisista kysymyksistä. Ratkaisu koskee vain riidanalaisia oikeuskysymyksiä ja siinä sovelletaan oikeudellisia sääntöjä. Eräissä ohjelmissa ratkaisusta tulee sitova, elleivät osapuolet saata asiaa määräajassa oikeudenkäynnissä ratkaistavaksi. Toisaalta joissakin ohjelmissa ratkaisu on aina ainoastaan ohjaus osapuolille. Menettelyä käytetään lähinnä pienissä ja keskisuurissa rikkomus- ja sopimusperusteisissa jutuissa, joissa oikeudenkäyntikulut muodostuisivat kohtuuttomiksi jutun intressiin verrattuna. Välimiesmenettelyä käytetään suhteellisen paljon. Se on kuitenkin viime vuosina menettänyt merkitystään kun useimmat tuomioistuimet kehittävät sovintomenettelyä (mediation, selostettu edellä).

Tuomarijohtoista sovintoneuvottelua (judge-hosted settlement conferences) käytetään useissa liittovaltion ja osavaltioiden tuomioistuimissa. Tuomarin roolina on ilmoittaa käsityksensä jutun aineellisoikeudellisista kysymyksistä sekä helpottaa neuvottelutarjousten tekemistä. Jotkut tuomareista käyttävät neuvottelussa välitystekniikoita parantaakseen osapuolten välistä keskustelua sekä auttaakseen päätösten muotoilussa. Joissakin tuomioistuimissa sovintotuomariksi on määrätty tietty tuomari. Joissakin tuomioistuimissa juttuun määrätty tuomari johtaa neuvotteluja jutun eri käsittelyvaiheissa, useimmiten juuri ennen oikeudenkäyntiä.

Minioikeudenkäynti (court minitrial) on joustava selvitysmenettely, jota käytetään yleensä tuomioistuinten ulkopuolella. Tyypillisessä minioikeudenkäynnissä osapuolet esittävät jutun lyhennetyssä muodossa toimeksiantajien edustajille, joilla on oikeus tehdä asiassa sovinto. Käsittely on epämuodollinen eikä siinä kuulla todistajia. Käsittelyn jälkeen edustajat neuvottelut sovinnosta ja neuvotteluissa voi olla mukana ulkopuolinen neuvonantaja. Jos neuvottelut eivät johda tulokseen, juttu etenee oikeudenkäyntiin.

Summaarista valamiesoikeudenkäyntiä (summary jury trial) käytetään jutuissa, jotka sinänsä olisivat valmiita täysimittaiseen valamiesoikeudenkäyntiin. Prosessia johtaa yleensä tuomari tai rauhantuomari (magistrate judge), joskus asianajaja. Osapuolten edustajat esittävät todistelun summaarisessa muodossa lyhennetyssä istunnossa. Sen jälkeen valamiehet antavat neuvoa-antavan päätöksen. Jos osapuolet eivät sen pohjalta pääse sopimukseen, juttu käsitellään oikeudenkäynnissä. Menettelyä käytetään tyypillisesti suurissa oikeusriidoissa, joissa osapuolten käsitykset valamiesten mahdollisesta päätöksestä ovat kaukana toisistaan. Menettely on muodollisempi kuin minioikeudenkäynti. Variaatio summaarisesta valamiesoikeudenkäynnistä on summaarinen tuomarioikeudenkäynti (summary bench trial). Sitä käytetään jutuissa, joiden ratkaiseminen ei kuulu valamiehistöille. Menettelyssä juttu esitellään summaarisesti oikeudelliselle virkamiehelle, joka antaa neuvoa-antavan päätöksen.

Yhdessä osavaltiossa käytetään sekamuotoista jutun arviointimenettelyä. Siinä kolmesta asianajajasta muodostettu paneeli antaa lyhyen käsittelyn jälkeen kirjallisen, sitomattoman arvion jutusta. Jos joku osapuolista ei hyväksy paneelin arviota, juttu etenee oikeudenkäyntiin. Tätä menettelyä käytetään vain Michiganissa ja sielläkin lähinnä tietyissä rahallisissa oikeusriidoissa.

Monivalintainen ADR (multi-option ADR tai multidoor courthouse) kuvaa tuomioistuimia, jotka tarjoavat ratkaisuvaihtoehtoja tai seulovat juttuja ja sen jälkeen ohjaavat ne tiettyyn vaihtoehtoiseen riidanratkaisumenettelyyn. Joissakin tuomioistuimissa tietyn tyyppiset jutut ohjataan aina tiettyyn vaihtoehtoiseen menettelyyn kun taas joissakin osapuolille tarjotaan eri vaihtoehtoja.

Neuvotteluviikko (settlement week) tarkoittaa sitä, että tuomioistuin keskittyy pitkään vireillä olleiden siviilijuttujen sovitteluun. Tänä aikana ei käydä normaaleja oikeudenkäyntejä. Jos neuvottelu epäonnistuu, juttu palautuu juttuluetteloon. Menettelyä käytetään lähinnä osavaltioiden tuomioistuimissa.

Yksityisellä tuomitsemistoiminnalla (private judging, Rent-a-Judge) tarkoitetaan yksityistä tai tuomioistuimeen liittyvää menettelyä, jossa osapuolet oikeuttavat yksityisen henkilön kuulemaan ja ratkaisemaan jutun. Menettely voi perustua sopimukseen tai siihen voidaan ryhtyä valtuuttavan säännöksen perusteella.

VI KANSAINVÄLISIÄ SUOSITUKSIA

Tässä liitteen pääluvussa on eräitä kansainvälisiä suosituksia ja asiakirjoja, joihin on viitattu mietinnön teksteissä.

- 1) Lista Euroopan neuvoston päätöksistä ja suosituksista, jotka ovat merkityksellisiä tuomioistuinlaitoksen kannalta
- 2) Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokouksen hyväksymä julistus tuomareiden riippumattomuuden peruseriaatteista, 1985
United Nations; Basic Principles on the Independence of the Judiciary, 1985
- 3) Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus R (94) 12 tuomareiden riippumattomuudesta, tehokkuudesta ja roolista
Recommendation No. R (94) 12 of the Committee of Ministers on the independence, efficiency and role of judges
- 4) European Charter on the statute for judges, 1998
- 5) Kansainvälisen tuomariliiton jäsenyhdistysten hyväksymä tuomarin yleismaailmallinen peruskirja, 1999
The Universal Charter of the Judge, 1999

**Relevant Council of Europe
Resolutions and Recommendations
in the field of efficiency and fairness of justice**

Resolution (76)5 on legal aid in civil, commercial and administrative matters

Resolution (78)8 on legal aid and advice

Recommendation No R (81)7 on measures facilitating access to justice

Recommendation No R (84)5 on the principle of civil procedure designed to improve the functioning of justice

Recommendation No R (86) 12 concerning measures to prevent and reduce the excessive workload in the courts

Recommendation No R (87) 18 concerning the simplification of criminal justice

Recommendation No R (93) 1 on effective access to the law and to justice for the very poor

Recommendation No R (94) 12 on the independence, efficiency and role of judges

Recommendation No R (95) 5 concerning the introduction and improvement of the functioning of appeal systems and procedures in civil and commercial cases

Recommendation No R (95) 12 on the management of criminal justice

Recommendation No R (98) 1 on family mediation

Recommendation No R (99) 19 concerning mediation in penal matters

Recommendation No R (2000) 19 on the role of public prosecution in the criminal justice system .

Recommendation No R (2000) 21 on the freedom of exercise of the profession of lawyer

Recommendation No R (2001) 2 concerning the design and re-design of court systems and legal information systems in a cost-effective manner

Recommendation No R (2001)3 on the delivery of court and other legal services to the citizen through the use of new technologies

Recommendation No R (2001) 9 on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties

Recommendation No R (2002) 10 on mediation in civil matters

Recommendation Rec(2003)17 on enforcement

Recommendation Rec(2003)14 on the interoperability of information systems in the justice sector

Recommendation Rec(2003)18 containing a transmission form for legal aid abroad for use under the European Agreement on the transmission of applications for legal aid (ETS No. 092) and its Additional Protocol (ETS No. 179)

http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Legal_co-operation/Operation_of_justice/Efficiency_of_justice/Meetings/Plenary/OJ2e%20E.asp



Basic Principles on the Independence of the Judiciary

Adopted by the Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders held at Milan from 26 August to 6 September 1985 and endorsed by General Assembly resolutions 40/32 of 29 November 1985 and 40/146 of 13 December 1985

Whereas in the Charter of the United Nations the peoples of the world affirm, inter alia, their determination to establish conditions under which justice can be maintained to achieve international co-operation in promoting and encouraging respect for human rights and fundamental freedoms without any discrimination,

Whereas the Universal Declaration of Human Rights enshrines in particular the principles of equality before the law, of the presumption of innocence and of the right to a fair and public hearing by a competent, independent and impartial tribunal established by law,

Whereas the International Covenants on Economic, Social and Cultural Rights and on Civil and Political Rights both guarantee the exercise of those rights, and in addition, the Covenant on Civil and Political Rights further guarantees the right to be tried without undue delay,

Whereas frequently there still exists a gap between the vision underlying those principles and the actual situation,

Whereas the organization and administration of justice in every country should be inspired by those principles, and efforts should be undertaken to translate them fully into reality,

Whereas rules concerning the exercise of judicial office should aim at enabling judges to act in accordance with those principles,

Whereas judges are charged with the ultimate decision over life, freedoms, rights, duties and property of citizens,

Whereas the Sixth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, by its resolution 16, called upon the Committee on Crime Prevention and Control to include among its priorities the elaboration of guidelines relating to the independence of judges and the selection, professional training and status of judges and prosecutors,

Whereas it is, therefore, appropriate that consideration be first given to the role of judges in relation to the system of justice and to the importance of their selection, training and conduct,

The following basic principles, formulated to assist Member States in their task of securing and promoting the independence of the judiciary should be taken into account and respected by Governments within the framework of their national legislation and

practice and be brought to the attention of judges, lawyers, members of the executive and the legislature and the public in general. The principles have been formulated principally with professional judges in mind, but they apply equally, as appropriate, to lay judges, where they exist.

Independence of the judiciary

1. The independence of the judiciary shall be guaranteed by the State and enshrined in the Constitution or the law of the country. It is the duty of all governmental and other institutions to respect and observe the independence of the judiciary.
2. The judiciary shall decide matters before them impartially, on the basis of facts and in accordance with the law, without any restrictions, improper influences, inducements, pressures, threats or interferences, direct or indirect, from any quarter or for any reason.
3. The judiciary shall have jurisdiction over all issues of a judicial nature and shall have exclusive authority to decide whether an issue submitted for its decision is within its competence as defined by law.
4. There shall not be any inappropriate or unwarranted interference with the judicial process, nor shall judicial decisions by the courts be subject to revision. This principle is without prejudice to judicial review or to mitigation or commutation by competent authorities of sentences imposed by the judiciary, in accordance with the law.
5. Everyone shall have the right to be tried by ordinary courts or tribunals using established legal procedures. Tribunals that do not use the duly established procedures of the legal process shall not be created to displace the jurisdiction belonging to the ordinary courts or judicial tribunals.
6. The principle of the independence of the judiciary entitles and requires the judiciary to ensure that judicial proceedings are conducted fairly and that the rights of the parties are respected.
7. It is the duty of each Member State to provide adequate resources to enable the judiciary to properly perform its functions.

Freedom of expression and association

8. In accordance with the Universal Declaration of Human Rights, members of the judiciary are like other citizens entitled to freedom of expression, belief, association and assembly; provided, however, that in exercising such rights, judges shall always conduct themselves in such a manner as to preserve the dignity of their office and the impartiality and independence of the judiciary.
9. Judges shall be free to form and join associations of judges or other organizations to represent their interests, to promote their professional training and to protect their judicial independence.

Qualifications, selection and training

10. Persons selected for judicial office shall be individuals of integrity and ability with appropriate training or qualifications in law. Any method of judicial selection shall safeguard against judicial appointments for improper motives. In the selection of judges,

there shall be no discrimination against a person on the grounds of race, colour, sex, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or status, except that a requirement, that a candidate for judicial office must be a national of the country concerned, shall not be considered discriminatory.

Conditions of service and tenure

11. The term of office of judges, their independence, security, adequate remuneration, conditions of service, pensions and the age of retirement shall be adequately secured by law.
12. Judges, whether appointed or elected, shall have guaranteed tenure until a mandatory retirement age or the expiry of their term of office, where such exists.
13. Promotion of judges, wherever such a system exists, should be based on objective factors, in particular ability, integrity and experience.
14. The assignment of cases to judges within the court to which they belong is an internal matter of judicial administration. Professional secrecy and immunity
15. The judiciary shall be bound by professional secrecy with regard to their deliberations and to confidential information acquired in the course of their duties other than in public proceedings, and shall not be compelled to testify on such matters.
16. Without prejudice to any disciplinary procedure or to any right of appeal or to compensation from the State, in accordance with national law, judges should enjoy personal immunity from civil suits for monetary damages for improper acts or omissions in the exercise of their judicial functions.

Discipline, suspension and removal

17. A charge or complaint made against a judge in his/her judicial and professional capacity shall be processed expeditiously and fairly under an appropriate procedure. The judge shall have the right to a fair hearing. The examination of the matter at its initial stage shall be kept confidential, unless otherwise requested by the judge.
18. Judges shall be subject to suspension or removal only for reasons of incapacity or behaviour that renders them unfit to discharge their duties.
19. All disciplinary, suspension or removal proceedings shall be determined in accordance with established standards of judicial conduct.
20. Decisions in disciplinary, suspension or removal proceedings should be subject to an independent review. This principle may not apply to the decisions of the highest court and those of the legislature in impeachment or similar proceedings.

COUNCIL OF EUROPE

COMMITTEE OF MINISTERS

RECOMMENDATION No. R (94) 12

OF THE COMMITTEE OF MINISTERS TO MEMBER STATES ON THE INDEPENDENCE, EFFICIENCY AND ROLE OF JUDGES

*(Adopted by the Committee of Ministers on 13 October 1994
at the 518th meeting of the Ministers' Deputies)*

The Committee of Ministers, under the terms of Article 15.b of the Statute of the Council of Europe,

Having regard to Article 6 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (hereinafter referred to as "the Convention") which provides that "everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law";

Having regard to the United Nations Basic Principles on the Independence of the Judiciary, endorsed by the United Nations General Assembly in November 1985;

Noting the essential role of judges and other persons exercising judicial functions in ensuring the protection of human rights and fundamental freedoms;

Desiring to promote the independence of judges in order to strengthen the Rule of Law in democratic states;

Aware of the need to reinforce the position and powers of judges in order to achieve an efficient and fair legal system;

Conscious of the desirability of ensuring the proper exercise of judicial responsibilities which are a collection of judicial duties and powers aimed at protecting the interests of all persons,

Recommends that governments of member states adopt or reinforce all measures necessary to promote the role of individual judges and the judiciary as a whole and strengthen their independence and efficiency, by implementing, in particular, the following principles:

Scope of the recommendation

1. This recommendation is applicable to all persons exercising judicial functions, including those dealing with constitutional, criminal, civil, commercial and administrative law matters.
2. With respect to lay judges and other persons exercising judicial functions, the principles laid

down in this recommendation apply except where it is clear from the context that they only apply to professional judges, such as regarding the principles concerning the remuneration and career of judges.

Principle I - General principles on the independence of judges

1. All necessary measures should be taken to respect, protect and promote the independence of judges.

2. In particular, the following measures should be taken:

a. The independence of judges should be guaranteed pursuant to the provisions of the Convention and constitutional principles, for example by inserting specific provisions in the constitutions or other legislation or incorporating the provisions of this recommendation in internal law. Subject to the legal traditions of each state, such rules may provide, for instance, the following:

i. decisions of judges should not be the subject of any revision outside any appeals procedures as provided for by law;

ii. the terms of office of judges and their remuneration should be guaranteed by law;

iii. no organ other than the courts themselves should decide on its own competence, as defined by law;

iv. with the exception of decisions on amnesty, pardon or similar, the government or the administration should not be able to take any decision which invalidates judicial decisions retroactively.

b. The executive and legislative powers should ensure that judges are independent and that steps are not taken which could endanger the independence of judges.

c. All decisions concerning the professional career of judges should be based on objective criteria, and the selection and career of judges should be based on merit, having regard to qualifications, integrity, ability and efficiency. The authority taking the decision on the selection and career of judges should be independent of the government and the administration. In order to safeguard its independence, rules should ensure that, for instance, its members are selected by the judiciary and that the authority decides itself on its procedural rules.

However, where the constitutional or legal provisions and traditions allow judges to be appointed by the government, there should be guarantees to ensure that the procedures to appoint judges are transparent and independent in practice and that the decisions will not be influenced by any reasons other than those related to the objective criteria mentioned above. These guarantees could be, for example, one or more of the following:

i. a special independent and competent body to give the government advice which it follows in practice; or

ii. the right for an individual to appeal against a decision to an independent authority; or

iii. the authority which makes the decision safeguards against undue or improper influences.

d. In the decision-making process, judges should be independent and be able to act without

any restriction, improper influence, inducements, pressures, threats or interferences, direct or indirect, from any quarter or for any reason. The law should provide for sanctions against persons seeking to influence judges in any such manner. Judges should have unfettered freedom to decide cases impartially, in accordance with their conscience and their interpretation of the facts, and in pursuance of the prevailing rules of the law. Judges should not be obliged to report on the merits of their cases to anyone outside the judiciary.

e. The distribution of cases should not be influenced by the wishes of any party to a case or any person concerned with the results of the case. Such distribution may, for instance, be made by drawing of lots or a system for automatic distribution according to alphabetic order or some similar system.

f. A case should not be withdrawn from a particular judge without valid reasons, such as cases of serious illness or conflict of interest. Any such reasons and the procedures for such withdrawal should be provided for by law and may not be influenced by any interest of the government or administration. A decision to withdraw a case from a judge should be taken by an authority which enjoys the same judicial independence as judges.

3. Judges, whether appointed or elected, shall have guaranteed tenure until a mandatory retirement age or the expiry of their term of office, where such exists.

Principle II - The authority of judges

1. All persons connected with a case, including state bodies or their representatives, should be subject to the authority of the judge.

2. Judges should have sufficient powers and be able to exercise them in order to carry out their duties and maintain their authority and the dignity of the court.

Principle III - Proper working conditions

1. Proper conditions should be provided to enable judges to work efficiently and, in particular, by:

a. recruiting a sufficient number of judges and providing for appropriate training such as practical training in the courts and, where possible, with other authorities and bodies, before appointment and during their career. Such training should be free of charge to the judge and should in particular concern recent legislation and case-law. Where appropriate, the training should include study visits to European and foreign authorities as well as courts;

b. ensuring that the status and remuneration of judges is commensurate with the dignity of their profession and burden of responsibilities;

c. providing a clear career structure in order to recruit and retain able judges;

d. providing adequate support staff and equipment, in particular office automation and data processing facilities, to ensure that judges can act efficiently and without undue delay;

e. taking appropriate measures to assign non-judicial tasks to other persons, in conformity with Recommendation No. R (86) 12 concerning measures to prevent and reduce the excessive workload in the courts.

2. All necessary measures should be taken to ensure the safety of judges, such as ensuring the

presence of security guards on court premises or providing police protection for judges who may become or are victims of serious threats.

Principle IV - Associations

Judges should be free to form associations which, either alone or with another body, have the task of safeguarding their independence and protect their interests.

Principle V - Judicial responsibilities

1. In proceedings, judges have the duty to protect the rights and freedoms of all persons.
2. Judges have the duty and should be given the power to exercise their judicial responsibilities to ensure that the law is properly applied and cases are dealt with fairly, efficiently and speedily.
3. Judges should in particular have the following responsibilities:
 - a. to act independently in all cases and free from any outside influence;
 - b. to conduct cases in an impartial manner in accordance with their assessment of the facts and their understanding of the law, to ensure that a fair hearing is given to all parties and that the procedural rights of the parties are respected pursuant to the provisions of the Convention;
 - c. to withdraw from a case or decline to act where there are valid reasons, and not otherwise. Such reasons should be defined by law and may, for instance, relate to serious health problems, conflicts of interest or the interests of justice;
 - d. where necessary, to explain in an impartial manner procedural matters to parties;
 - e. where appropriate, to encourage the parties to reach a friendly settlement;
 - f. except where the law or established practice otherwise provides, to give clear and complete reasons for their judgments, using language which is readily understandable;
 - g. to undergo any necessary training in order to carry out their duties in an efficient and proper manner.

Principle VI - Failure to carry out responsibilities and disciplinary offences

1. Where judges fail to carry out their duties in an efficient and proper manner or in the event of disciplinary offences, all necessary measures which do not prejudice judicial independence should be taken. Depending on the constitutional principles and the legal provisions and traditions of each state, such measures may include, for instance:
 - a. withdrawal of cases from the judge;
 - b. moving the judge to other judicial tasks within the court;
 - c. economic sanctions such as a reduction in salary for a temporary period;
 - d. suspension.

2. Appointed judges may not be permanently removed from office without valid reasons until mandatory retirement. Such reasons, which should be defined in precise terms by the law, could apply in countries where the judge is elected for a certain period, or may relate to incapacity to perform judicial functions, commission of criminal offences or serious infringements of disciplinary rules.

3. Where measures under paragraphs 1 and 2 of this article need to be taken, states should consider setting up, by law, a special competent body which has as its task to apply any disciplinary sanctions and measures, where they are not dealt with by a court, and whose decisions shall be controlled by a superior judicial organ, or which is a superior judicial organ itself. The law should provide for appropriate procedures to ensure that judges in question are given at least all the due process requirements of the Convention, for instance that the case should be heard within a reasonable time and that they should have a right to answer any charges.

European Charter
on
the statute for judges

Activities for the development and consolidation
of democratic stability

European Charter
on
the statute for judges

and

Explanatory Memorandum

Strasbourg, 8 - 10 July 1998

EUROPEAN CHARTER ON THE STATUTE FOR JUDGES

The participants at the multilateral meeting on the statute for judges in Europe, organized by the Council of Europe, between 8-10 July 1998,

Having regard to Article 6 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms which provides that "everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law" ;

Having regard to the United Nations Basic Principles on the Independence of the Judiciary, endorsed by the United Nations General Assembly in November 1985;

Having referred to Recommendation No R (94) 12 of the Committee of Ministers to member states on the independence, efficiency and role of judges, and having made their own, the objectives which it expresses ;

Being concerned to see the promotion of judicial independence, necessary for the strengthening of the pre-eminence of law and for the protection of individual liberties within democratic states, made more effective ;

Conscious of the necessity that provisions calculated to ensure the best guarantees of the competence, independence and impartiality of judges should be specified in a formal document intended for all European States ;

Desiring to see the judges' statutes of the different European States take into account these provisions in order to ensure in concrete terms the best level of guarantees;

Have adopted the present European Charter on the statute for judges.

1. GENERAL PRINCIPLES

1.1. The statute for judges aims at ensuring the competence, independence and impartiality which every individual legitimately expects from the courts of law and from every judge to whom is entrusted the protection of his or her rights. It excludes every provision and every procedure liable to impair confidence in such competence, such independence and such impartiality. The present Charter is composed hereafter of the provisions which are best able to guarantee the achievement of those objectives. Its provisions aim at raising the level of guarantees in the various European States. They cannot justify modifications in national statutes tending to decrease the level of guarantees already achieved in the countries concerned.

1.2. In each European State, the fundamental principles of the statute for judges

are set out in internal norms at the highest level, and its rules in norms at least at the legislative level.

1.3. In respect of every decision affecting the selection, recruitment, appointment, career progress or termination of office of a judge, the statute envisages the intervention of an authority independent of the executive and legislative powers within which at least one half of those who sit are judges elected by their peers following methods guaranteeing the widest representation of the judiciary.

1.4. The statute gives to every judge who considers that his or her rights under the statute, or more generally his or her independence, or that of the legal process, are threatened or ignored in any way whatsoever, the possibility of making a reference to such an independent authority, with effective means available to it of remedying or proposing a remedy.

1.5. Judges must show, in discharging their duties, availability, respect for individuals, and vigilance in maintaining the high level of competence which the decision of cases requires on every occasion - decisions on which depend the guarantee of individual rights and in preserving the secrecy of information which is entrusted to them in the course of proceedings.

1.6. The State has the duty of ensuring that judges have the means necessary to accomplish their tasks properly, and in particular to deal with cases within a reasonable period.

1.7. Professional organizations set up by judges, and to which all judges may freely adhere, contribute notably to the defence of those rights which are conferred on them by their statute, in particular in relation to authorities and bodies which are involved in decisions regarding them.

1.8. Judges are associated through their representatives and their professional organizations in decisions relating to the administration of the courts and as to the determination of their means, and their allocation at a national and local level. They are consulted in the same manner over plans to modify their statute, and over the determination of the terms of their remuneration and of their social welfare.

2. SELECTION, RECRUITMENT, INITIAL TRAINING

2.1. The rules of the statute relating to the selection and recruitment of judges by an independent body or panel, base the choice of candidates on their ability to assess freely and impartially the legal matters which will be referred to them, and to apply the law to them with respect for individual dignity. The statute excludes any candidate being ruled out by reason only of their sex, or ethnic or social origin,

or by reason of their philosophical and political opinions or religious convictions.

2.2. The statute makes provision for the conditions which guarantee, by requirements linked to educational qualifications or previous experience, the ability specifically to discharge judicial duties.

2.3. The statute ensures by means of appropriate training at the expense of the State, the preparation of the chosen candidates for the effective exercise of judicial duties. The authority referred to at paragraph 1.3 hereof, ensures the appropriateness of training programmes and of the organization which implements them, in the light of the requirements of open-mindedness, competence and impartiality which are bound up with the exercise of judicial duties.

3. APPOINTMENT AND IRREMOVABILITY

3.1. The decision to appoint a selected candidate as a judge, and to assign him or her to a tribunal, are taken by the independent authority referred to at paragraph 1.3 hereof or on its proposal, or its recommendation or with its agreement or following its opinion.

3.2. The statute establishes the circumstances in which a candidate's previous activities, or those engaged in by his or her close relations, may, by reason of the legitimate and objective doubts to which they give rise as to the impartiality and independence of the candidate concerned, constitute an impediment to his or her appointment to a court.

3.3. Where the recruitment procedure provides for a trial period, necessarily short, after nomination to the position of judge but before confirmation on a permanent basis, or where recruitment is made for a limited period capable of renewal, the decision not to make a permanent appointment or not to renew, may only be taken by the independent authority referred to at paragraph 1.3 hereof, or on its proposal, or its recommendation or with its agreement or following its opinion. The provisions at point 1.4 hereof are also applicable to an individual subject to a trial period.

3.4. A judge holding office at a court may not in principle be appointed to another judicial office or assigned elsewhere, even by way of promotion, without having freely consented thereto. An exception to this principle is permitted only in the case where transfer is provided for and has been pronounced by way of a disciplinary sanction, in the case of a lawful alteration of the court system, and in the case of a temporary assignment to reinforce a neighbouring court, the maximum duration of such assignment being strictly limited by the statute, without prejudice to the application of the provisions at paragraph 1.4 hereof.

4. CAREER DEVELOPMENT

4.1. When it is not based on seniority, a system of promotion is based exclusively on the qualities and merits observed in the performance of duties entrusted to the judge, by means of objective appraisals performed by one or several judges and discussed with the judge concerned. Decisions as to promotion are then pronounced by the authority referred to at paragraph 1.3 hereof or on its proposal, or with its agreement. Judges who are not proposed with a view to promotion must be entitled to lodge a complaint before this authority.

4.2. Judges freely carry out activities outside their judicial mandate including those which are the embodiment of their rights as citizens. This freedom may not be limited except in so far as such outside activities are incompatible with confidence in, or the impartiality or the independence of a judge, or his or her required availability to deal attentively and within a reasonable period with the matters put before him or her. The exercise of an outside activity, other than literary or artistic, giving rise to remuneration, must be the object of a prior authorization on conditions laid down by the statute.

4.3. Judges must refrain from any behaviour, action or expression of a kind effectively to affect confidence in their impartiality and their independence.

4.4. The statute guarantees to judges the maintenance and broadening of their knowledge, technical as well as social and cultural, needed to perform their duties, through regular access to training which the State pays for, and ensures its organization whilst respecting the conditions set out at paragraph 2.3 hereof.

5. LIABILITY

5.1. The dereliction by a judge of one of the duties expressly defined by the statute, may only give rise to a sanction upon the decision, following the proposal, the recommendation, or with the agreement of a tribunal or authority composed at least as to one half of elected judges, within the framework of proceedings of a character involving the full hearing of the parties, in which the judge proceeded against must be entitled to representation. The scale of sanctions which may be imposed is set out in the statute, and their imposition is subject to the principle of proportionality. The decision of an executive authority, of a tribunal, or of an authority pronouncing a sanction, as envisaged herein, is open to an appeal to a higher judicial authority.

5.2. Compensation for harm wrongfully suffered as a result of the decision or the behaviour of a judge in the exercise of his or her duties is guaranteed by the State. The statute may provide that the State has the possibility of applying, within a fixed limit, for reimbursement from the judge by way of legal proceedings in the

case of a gross and inexcusable breach of the rules governing the performance of judicial duties. The submission of the claim to the competent court must form the subject of prior agreement with the authority referred to at paragraph 1.3 hereof.

5.3. Each individual must have the possibility of submitting without specific formality a complaint relating to the miscarriage of justice in a given case to an independent body. This body has the power, if a careful and close examination makes a dereliction on the part of a judge indisputably appear, such as envisaged at paragraph 5.1 hereof, to refer the matter to the disciplinary authority, or at the very least to recommend such referral to an authority normally competent in accordance with the statute, to make such a reference.

6. REMUNERATION AND SOCIAL WELFARE

6.1. Judges exercising judicial functions in a professional capacity are entitled to remuneration, the level of which is fixed so as to shield them from pressures aimed at influencing their decisions and more generally their behaviour within their jurisdiction, thereby impairing their independence and impartiality.

6.2. Remuneration may vary depending on length of service, the nature of the duties which judges are assigned to discharge in a professional capacity, and the importance of the tasks which are imposed on them, assessed under transparent conditions.

6.3. The statute provides a guarantee for judges acting in a professional capacity against social risks linked with illness, maternity, invalidity, old age and death.

6.4. In particular the statute ensures that judges who have reached the legal age of judicial retirement, having performed their judicial duties for a fixed period, are paid a retirement pension, the level of which must be as close as possible to the level of their final salary as a judge.

7. TERMINATION OF OFFICE

7.1. A judge permanently ceases to exercise office through resignation, medical certification of physical unfitness, reaching the age limit, the expiry of a fixed legal term, or dismissal pronounced within the framework of a procedure such as envisaged at paragraph 5.1 hereof.

7.2. The occurrence of one of the causes envisaged at paragraph 7.1 hereof, other than reaching the age limit or the expiry of a fixed term of office, must be verified by the authority referred to at paragraph 1.3 hereof.

EXPLANATORY MEMORANDUM
TO
THE EUROPEAN CHARTER
ON THE STATUTE FOR JUDGES

1. GENERAL PRINCIPLES

The provisions of the European Charter cover not only professional but also non-professional judges, because it is important that all judges should enjoy certain safeguards relating to their recruitment, incompatibilities, conduct outside, and the termination of their office.

However, the Charter also lays down specific provisions on professional judges, and in fact this specificity is inherent in certain concepts such as careers.

1.1 The Charter endeavours to define the content of the statute for judges on the basis of the objectives to be attained: ensuring the competence, independence and impartiality which all members of the public are entitled to expect of the courts and judges entrusted with protecting their rights. The Charter is therefore not an end in itself but rather a means of guaranteeing that the individuals whose rights are to be protected by the courts and judges have the requisite safeguards on the effectiveness of such protection.

These safeguards on individuals' rights are ensured by judicial competence, in the sense of ability, independence and impartiality. These are positive references because the judge's statute must strive to guarantee them; however, they are also negative because the statute must not include any element which might adversely affect public confidence in such competence, independence and impartiality.

The question arose whether the provisions of the Charter should be mandatory, ie whether it should be made compulsory to include them in national statutes regulating the judiciary, or whether they should have the force of recommendations, so that different provisions deemed capable of ensuring equivalent guarantees could be implemented instead.

The latter approach could be justified by a reluctance to criticise national systems in which a long-standing, well-established practice has ensured effective guarantees on statutory protection of the judiciary, even if the system barely mentions such protection.

However, it has also been argued that in a fair number of countries, including new Council of Europe member States, which do not regulate the exercise by political authorities of powers in the area of appointing, assigning,

promoting or terminating the office of judges, the safeguards on competence, independence and impartiality are ineffective.

This is why, even though the Charter's provisions are not actually mandatory, they are presented as being the optimum means of ensuring that the aforementioned objectives are attained.

Many of the Charter's provisions are inapplicable in systems where judges are directly elected by the citizens. It would have been impossible to draw up a Charter exclusively comprising provisions compatible with such elective systems, as this would have reduced the text to the lowest common denominator. Nor is the Charter aimed at "invalidating" elective systems, because where they do exist they may be regarded by nationals of the countries concerned as "quintessentially democratic." We might consider that the provisions apply as far as possible to systems in which the judiciary is elected. For instance, the provisions set out in paragraphs 2.2 and 2.3 (first sentence) are certainly applicable to such systems, for which they provide highly appropriate safeguards.

The provisions of the Charter aim to raise the level of guarantees in the various European States. The importance of such raising will depend on the level already achieved in a country. But the provisions of the Charter must not in any way serve as the basis for modifying national statutes so as on the contrary to decrease the level of guarantees already achieved in any one country.

1.2 The fundamental principles constituting a statute for judges, determining the safeguard on the competence, independence and impartiality of the judges and courts, must be enacted in the normative rules at the highest level, that is to say in the Constitution, in the case of European States which have established such a basic text. The rules included in the statute will normally be enacted at the legislative level, which is also the highest level in States with flexible constitutions.

The requirement to enshrine the fundamental principles and rules in legislation or the Constitution protects the latter from being amended under a cursory procedure unsuited to the issues at stake. In particular, where the fundamental principles are enshrined in the Constitution, it prevents the enactment of legislation aimed at or having the effect of infringing them.

In stipulating that these principles must be included in domestic legal systems, the Charter is not prejudging the respect that is due under such systems for protective provisions set out in international instruments binding upon the European States. This is especially true because the Charter takes the foremost among these provisions as a source of inspiration, as stated in the preamble.

1.3 The Charter provides for the intervention of a body independent from the executive and the legislature where a decision is required on the selection, recruitment or appointment of judges, the development of their careers or the

termination of their office.

The wording of this provision is intended to cover a variety of situations, ranging from the mere provision of advice for an executive or legislative body to actual decisions by the independent body.

Account had to be taken here of certain differences in the national systems. Some countries would find it difficult to accept an independent body replacing the political body responsible for appointments. However, the requirement in such cases to obtain at least the recommendation or the opinion of an independent body is bound to be a great incentive, if not an actual obligation, for the official appointments body. In the spirit of the Charter, recommendations and opinions of the independent body do not constitute guarantees that they will in a general way be followed in practice. The political or administrative authority which does not follow such recommendation or opinion should at the very least be obliged to make known its reasons for its refusal so to do.

The wording of this provision of the Charter also enables the independent body to intervene either with a straightforward opinion, an official opinion, a recommendation, a proposal or an actual decision.

The question arose of the membership of the independent body. The Charter at this point stipulates that at least one half of the body's members should be judges elected by their peers, which means that it wants neither to allow judges to be in a minority in the independent body nor to require them to be in the majority. In view of the variety of philosophical conceptions and debates in European States, a reference to a minimum of 50% judges emerged as capable of ensuring a fairly high level of safeguards while respecting any other considerations of principle prevailing in different national systems.

The Charter states that judges who are members of the independent body should be elected by their peers, on the grounds that the requisite independence of this body precludes the election or appointment of its members by a political authority belonging to the executive or the legislature.

There would be a risk of party-political bias in the appointment and role of judges under such a procedure. Judges sitting on the independent body are expected, precisely, to refrain from seeking the favour of political parties or bodies that are themselves appointed or elected by or through such parties.

Finally, without insisting on any particular voting system, the Charter indicates that the method of electing judges to this body must guarantee the widest representation of judges.

1.4 The Charter enshrines the "right of appeal" of any judge who considers that his or her rights under the statute or more generally independence, or that of the

legal process, is threatened or infringed in any way, so that he or she can refer the matter to an independent body as described above.

This means that judges are not left defenceless against an infringement of their independence. The right of appeal is a necessary safeguard because it is mere wishful thinking to set out principles to protect the judiciary unless they are consistently backed with mechanisms to guarantee their effective implementation.

The intervention of the independent body before any decision is taken on the judge's individual status does not necessarily cover all possible situations in which his or her independence is affected, and it is vital to ensure that judges can apply to this body on their own initiative.

The Charter stipulates that the body thus applied to must have the power to remedy the situation affecting the judge's independence of its own accord, or to propose that the competent authority remedy it. This formula takes account of the diversity of national systems, and even a straightforward recommendation from an independent body on a given situation provides a considerable incentive for the authority in question to remedy the situation complained of.

1.5 The Charter sets out the judge's main duties in the exercise of his or her functions. "Availability" refers both to the time required to judge cases properly and to the attention and alertness that are obviously required for such important duties, since it is the judge's decision that safeguards individual rights. Respect for individuals is particularly vital in positions of power such as that occupied by the judge, especially since individuals often feel very vulnerable when confronted with the judicial system. This paragraph also mentions the judge's obligation to respect the confidentiality of information which comes to his or her attention in the course of proceedings. It ends by pointing out that judges must ensure that they maintain the high level of competence that the hearing of cases demands. This means that the high level of competence and of ability is a constant requirement for the judge in examining and adjudicating on cases, and also that he or she must maintain this high level, if necessary through further training. As is pointed out later in the text, judges must be granted access to training facilities.

1.6 The Charter makes it clear that the State has the duty of ensuring that judges have the means necessary to accomplish their tasks properly, and in particular to deal with cases within a reasonable period.

Without explicit indication of this obligation which is the responsibility of the State, the justifications of the propositions related to the responsibility of the judges would be deteriorated.

1.7 The Charter recognises the role of professional associations formed by judges, to which all judges are freely entitled to adhere, which precludes any form of legal discrimination vis-à-vis the right to join them. It also points out that such associations contribute in particular to the defence of judges' statutory rights

before such authorities and bodies as may be involved in decisions affecting them. Judges may therefore not be prohibited from forming or adhering to professional associations.

Although the Charter does not assign these associations exclusive responsibility for defending judges' statutory rights, it does indicate that their contribution to such defence before the authorities and bodies involved in decisions affecting judges must be recognised and respected. This applies, *inter alia*, to the independent authority referred to in paragraph 1.3.

1.8 The Charter provides that judges should be associated through their representatives, particularly those that are members of the authority referred to in paragraph 1.3, and through their professional associations, with any decisions taken on the administration of the courts, the determination of the courts' budgetary resources and the implementation of such decisions at the local and national levels.

Without advocating any specific legal form or degree of constraint, this provision lays down that judges should be associated in the determination of the overall judicial budget and the resources earmarked for individual courts, which implies establishing consultation or representation procedures at the national and local levels. This also applies more broadly to the administration of justice and of the courts. The Charter does not stipulate that judges should be responsible for such administration, but it does require them not to be left out of administrative decisions.

Consultation of judges by their representatives or professional associations on any proposed change in their statute or any change proposed as to the basis on which they are remunerated, or as to their social welfare, including their retirement pension, should ensure that judges are not left out of the decision-making process in these fields. Nevertheless, the Charter does not authorise encroachment on the decision-making powers vested in the national bodies responsible for such matters under the Constitution.

2. SELECTION, RECRUITMENT AND INITIAL TRAINING

2.1 Judicial candidates must be selected and recruited by an independent body or panel. The Charter does not require that the latter be the independent authority referred to in paragraph 1.3, which means, for instance, that examination or selection panels can be used, provided they are independent. In practice, the selection procedure is often separate from the actual appointment procedure. It is important to specify the particular safeguards accompanying the selection

procedure.

The choice made by the selection body must be based on criteria relevant to the nature of the duties to be discharged.

The main aim must be to evaluate the candidate's ability to assess independently cases heard by judges, which implies independent thinking. The ability to show impartiality in the exercise of judicial functions is also an essential element. The ability to apply the law refers both to knowledge of the law and the capacity to put it into practice, which are two different things. The selection body must also ensure that the candidate's conduct as a judge will be based on respect for human dignity, which is vital in encounters between persons in positions of power and the litigants, who are often people in great difficulties.

Lastly, selection must not be based on discriminatory criteria relating to gender, ethnic or social origin, philosophical or political opinions or religious convictions.

2.2 In order to ensure the ability to carry out the duties involved in judicial office, the rules on selection and recruitment must set out requirements as to qualifications and previous experience. This applies, for instance, to systems in which recruitment is conditional upon a set number of years' legal or judicial experience.

2.3 The nature of judicial office, which requires the judge to intervene in complex situations that are often difficult in terms of respect for human dignity, is such that 'abstract' verification of aptitude for such office is not enough.

Candidates selected to discharge judicial duties must therefore be prepared for the task by means of appropriate training, which must be financed by the State.

Certain precautions must be taken in preparing judges for the giving of independent and impartial decisions, whereby competence, impartiality and the requisite open-mindedness are guaranteed in both the content of the training programmes and the functioning of the bodies implementing them. This is why the Charter provides that the authority referred to in paragraph 1.3 must ensure the appropriateness of training programmes and of the organization which implements them, in the light of the requirements of open-mindedness, competence and impartiality which are bound up with the exercise of judicial duties. The said authority must have the resources so to ensure. Accordingly, the rules set out in the the statute must specify the procedure for supervision by this body in relation to the requirements in question concerning the programmes and their implementation by the training bodies.

3. APPOINTMENT AND IRREMOVABILITY

3.1 National systems may draw a distinction between the actual selection procedure and the procedures of appointing a judge and assigning him or her to a specific court. It should be noted that decisions to appoint or assign judges are taken by the independent authority referred to at paragraph 1.3 hereof or are reached upon its proposal or recommendation or with its agreement or following its opinion.

3.2 The Charter deals with the question of incompatibilities. It discarded the hypothesis of absolute incompatibilities as this would hamper judicial appointments on the grounds of candidates' or their relatives' previous activities. On the other hand, it considers that when a judge is to be assigned to a specific court, regard must be had to the above-mentioned circumstances where they give rise to legitimate and objective doubts as to his or her impartiality and independence.

For example, a lawyer who has previously practised in a given town cannot possibly be immediately assigned as a judge to a court in the same town. It is also difficult to imagine a judge being assigned to a court in a town in which his or her spouse, father or mother, for instance, is mayor or member of parliament. Therefore, where judges are to be assigned to a given court, the relevant statute must take account of situations liable to give rise to legitimate and objective doubts as to their independence and impartiality.

3.3 The recruitment procedure in some national systems provides for a probationary period before a permanent judicial appointment is made, and others recruit judges on fixed-term renewable contracts.

In such cases the decision not to make a permanent appointment or not to renew an appointment can only be taken by the independent authority referred to at paragraph 1.3 hereof or upon its proposal, recommendation or following its opinion. Clearly, the existence of probationary periods or renewal requirements presents difficulties if not dangers from the angle of the independence and impartiality of the judge in question, who is hoping to be established in post or to have his or her contract renewed. Safeguards must therefore be provided through the intervention of the independent authority. In so far as the quality as a judge of an individual who is the subject of a trial period may be under discussion, the Charter lays down that the right to make a reference to an independent authority, as referred to in paragraph 1.4, is applicable to such an individual.

3.4 The Charter enshrines the irremovability of judges, which means that a judge cannot be assigned to another court or have his or her duties changed without his or her free consent. However, exceptions must be allowed where transfer is provided for within a disciplinary framework, when a lawful re-organization of the court system takes place involving for example the closing

down of a court or a temporary transfer is required to assist a neighbouring court. In the latter case, the duration of the temporary transfer must be limited by the relevant statute. Nevertheless, since the problem of transferring a judge without his or her consent is highly sensitive, it is recalled that under the terms of paragraph 1.4 he or she has a general right of appeal before an independent authority, which can investigate the legitimacy of the transfer. In fact, this right of appeal can also remedy situations which have not been specifically catered for in the provisions of the Charter where a judge has such an excessive workload as to be unable in practice to carry out his or her responsibilities normally.

4. CAREER DEVELOPMENT

4.1 Apart from cases where judges are promoted strictly on the basis of length of service, a system which the Charter did not in any way exclude because it is deemed to provide very effective protection for independence, but which presupposes high-quality recruitment in the countries concerned, it is important to ensure that the judges' independence and impartiality are not infringed in the area of promotion. It must be specified that there are two potential issues here: judges illegitimately barred from promotion, and judges unduly promoted.

This is why the Charter defines the criteria for promotion exclusively as the qualities and merits observed in the performance of judicial duties by means of objective assessments carried out by one or more judges and discussed with the judge assessed.

Decisions concerning promotion are then taken on the basis of these assessments in the light of the proposal by the independent authority referred to in paragraph 1.3 or upon its recommendation or with its agreement or following its opinion. It is expressly stipulated that the judge who is not proposed for promotion on completion of the procedure must be entitled to present his or her case before the said authority.

The provisions of paragraph 4.1 are obviously not intended to apply to systems in which judges are not promoted, and there is no judicial hierarchy, systems which are also in this regard highly protective of judicial independence.

4.2 The Charter deals here with activities conducted alongside judicial functions. It provides that judges may freely exercise activities outside their judicial mandate, including those which are the embodiment of their rights as citizens. This freedom, which constitutes the principle, may not know of limitation except only in so far as judges engage in outside activities incompatible either with public confidence in their impartiality and independence or with the availability required to consider the cases submitted to them with due care and within a reasonable time. The Charter does not specify any particular type of activity. The negative effects of outside activities on the conditions under which

judicial duties are discharged must be pragmatically assessed. The Charter stipulates that judges require authorisation to engage in activities other than literary or artistic when they are remunerated.

4.3 The Charter addresses the question of what is sometimes called 'judicial discretion'. It adopts a position which derives from Article 6 of the European Convention on Human Rights and the case-law of the European Court of Human Rights thereupon, laying down that judges must refrain from any behaviour, action or expression likely to affect public confidence in their impartiality and independence. The reference to the risk of such confidence being undermined obviates any excessive rigidity which would result in the judge becoming a social and civic outcast.

4.4 The Charter lays down the judges' right to in-house training: he or she must have regular access to training courses organized at public expense, aimed at ensuring that judges can maintain and improve their technical, social and cultural skills. The State must ensure that such training programmes are so organised as to respect the conditions set out in paragraph 2.3, which relate to the role of the independent authority referred to in paragraph 1.3, in order to guarantee appropriateness in the content of training courses and in the functioning of the bodies implementing such courses, to the requirements of open-mindedness, competence and impartiality.

The definition of these guarantees set out in paragraphs 2.3 and 4.4 on training is very flexible, enabling them to be tailored to the various national training systems: training colleges administered by the Ministry of Justice, institutes operating under the higher council of judges, private law foundations, etc.

5. LIABILITY

5.1 The Charter deals here with the judges' disciplinary liability. It begins with a reference to the principle of the legality of disciplinary sanctions, stipulating that the only valid reason for imposing sanctions is the failure to perform one of the duties explicitly defined in the Judges' Statute and that the scale of applicable sanctions must be set out in the judges' statute. Moreover, the Charter lays down guarantees on disciplinary hearings: disciplinary sanctions can only be imposed on the basis of a decision taken following a proposal or recommendation or with the agreement of a tribunal or authority, at least one half of whose members must be elected judges. The judge must be given a full hearing and be entitled to representation. If the sanction is actually imposed, it must be chosen from the scale of sanctions, having due regard to the principle of proportionality. Lastly, the Charter provides for a right of appeal to a higher judicial authority against any

decision to impose a sanction taken by an executive authority, tribunal or body, at least half of whose membership are elected judges.

The current wording of this provision does not require the availability of such a right of appeal against a sanction imposed by Parliament.

5.2 Here the Charter relates to judges' civil and pecuniary liability. It posits the principle that State compensation shall be paid for damage sustained as a result of a judge's wrongful conduct or unlawful exercise of his or her functions whilst acting as a judge. This means that it is the State which is in every case the guarantor of compensation to the victim for such damage.

In specifying that such a State guarantee applies to damage sustained as a result of a judge's wrongful conduct or unlawful exercise of his or her functions, the Charter does not necessarily refer to the wrongful or unlawful nature of the conduct or of the exercise of functions, but rather emphasises the damage sustained as a result of that "wrongful" or "unlawful" nature. This is fully compatible with liability based not upon misconduct by the judge, but upon the abnormal, special and serious nature of the damage resulting from his or her wrongful conduct or unlawful exercise of functions. This is important in the light of concerns that judges' judicial independence should not be affected through a civil liability system.

The Charter also provides that, when the damage which the State had to guarantee is the result of a gross and inexcusable breach of the rules governing the performance of judicial duties, the statute may confer on the State the possibility of bringing legal proceedings with a view to requiring the judge to reimburse it for the compensation paid within a limit fixed by the statute. The requirement for gross and inexcusable negligence and the legal nature of the proceedings to obtain reimbursement must constitute significant guarantees that the procedure is not abused. An additional guarantee is provided by way of the prior agreement which the authority referred to at paragraph 1.3 must give before a claim may be submitted to the competent court.

5.3 Here the Charter looks at the issue of complaints by members of the public about miscarriages of justice.

States have organised their complaints procedures to varying degrees, and it is not always very well organised.

This is why the Charter provides for the possibility to be open to an individual to make a complaint of miscarriage of justice in a given case to an independent body, without having to observe specific formalities. Were full and careful consideration by such a body to reveal a clear prima facie disciplinary breach by a judge, the body concerned would have the power to refer the matter to the disciplinary authority having jurisdiction over judges, or at least to a body

competent, under the rules of the national statute, to make such referral. Neither this body nor this authority will be constrained to adopt the same opinion as the body to which the complaint was made. In the outcome there are genuine guarantees against the risks of the complaints procedure being led astray by those to be tried, desiring in reality to bring pressure to bear on the justice system.

The independent body concerned would not necessarily be designed specifically to verify whether judges have committed breaches. Judges have no monopoly on miscarriages of justice. It would therefore be conceivable for this same independent body similarly to refer matters, when it considers such referral justified, to the disciplinary authority having jurisdiction over, or to the body responsible for taking proceedings against lawyers, court officials, bailiffs, etc.

The Charter, however, relating to the judges' statute, has to cover in greater detail only the matter of referral relating to judges.

6. REMUNERATION AND SOCIAL WELFARE

The provisions under this heading relate only to professional judges.

6.1 The Charter provides that the level of the remuneration to which judges are entitled for performing their professional judicial duties must be set so as to shield them from pressures intended to influence their decisions or judicial conduct in general, impairing their independence and impartiality.

It seemed preferable to state that the level of the remuneration paid had to be such as to shield judges from pressures, rather than to provide for this level to be set by reference to the remuneration paid to holders of senior posts in the legislature or the executive, as the holders of such posts are far from being treated on a comparable basis in the different national systems.

6.2 The level of remuneration of one judge as compared to another may be subject to variations depending on length of service, the nature of the duties which they are assigned to discharge and the importance of the tasks which are imposed on them, such as weekend duties. However, such tasks justifying higher remuneration must be assessed on the basis of transparent criteria, so as to avoid differences in treatment unconnected with considerations relating to the work done or the availability required.

6.3 The Charter provides for judges to benefit from social security, ie protection against the usual social risks, namely illness, maternity, invalidity, old age and death.

6.4 It specifies in this context that judges who have reached the age of judicial retirement after the requisite time spent as judges must benefit from payment of a

retirement pension, the level of which must be as close as possible to the level of their final salary as a judge.

7. TERMINATION OF OFFICE

7.1 Vigilance is necessary about the conditions in which judges' employment comes to be terminated. It is important to lay down an exhaustive list of the reasons for termination of employment. These are when a judge resigns, is medically certified as physically unfit for further judicial office, reaches the age limit, comes to the end of a fixed term of office or is dismissed in the context of disciplinary liability.

7.2 On occurrence of the events which are grounds for termination of employment other than the ones - ie the reaching of the age limit or the coming to an end of a fixed term of office - which may be ascertained without difficulty, they must be verified by the authority referred to in paragraph 1.3. This condition is easily realised when the termination of office results from a dismissal decided precisely by this authority, or on its proposal or recommendation, or with its agreement.

THE UNIVERSAL CHARTER OF THE JUDGE

Preamble

Judges from around the world have worked on the drafting of this Charter. The present Charter is the result of their work and has been approved by the member associations of the International Association of Judges as general minimal norms.

Member associations have been invited to register their reservations on the text in Annex A.

Art. 1 - Independence

Judges shall in all their work ensure the rights of everyone to a fair trial. They shall promote the right of individuals to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law, in the determination of their civil rights and obligations or of any criminal charge against them.

The independence of the judge is indispensable to impartial justice under the law. It is indivisible. All institutions and authorities, whether national or international, must respect, protect and defend that independence.

Art. 2 - Status

Judicial independence must be ensured by law creating and protecting judicial office that is genuinely and effectively independent from other state powers. The judge, as holder of judicial office, must be able to exercise judicial powers free from social, economic and political pressure, and independently from other judges and the administration of the judiciary.

Art. 3 - Submission to the law

In the performance of the judicial duties the judge is subject only to the law and must consider only the law.

Art. 4 - Personal autonomy

No one must give or attempt to give the judge orders or instructions of any kind, that may influence the judicial decisions of the judge, except, where applicable, the opinion in a particular case given on appeal by the higher courts.

Art. 5 - Impartiality and restraint

In the performance of the judicial duties the judge must be impartial and must so be seen.

The judge must perform his or her duties with restraint and attention to the dignity of the court and of all persons involved.

Art. 6 - Efficiency

The judge must diligently and efficiently perform his or her duties without any undue delays.

Art. 7 - Outside activity

The judge must not carry out any other function, whether public or private, paid or unpaid, that is not fully compatible with the duties and status of a judge.

The judge must not be subject to outside appointments without his or her consent.

Art. 8 - Security of office

A judge cannot be transferred, suspended or removed from office unless it is provided for by law and then only by decision in the proper disciplinary procedure.

A judge must be appointed for life or for such other period and conditions, that the judicial independence is not endangered.

Any change to the judicial obligatory retirement age must not have retroactive effect.

Art. 9 - Appointment

The selection and each appointment of a judge must be carried out according to objective and transparent criteria based on proper professional qualification. Where this is not ensured in other ways, that are rooted in established and proven tradition, selection should be carried out by an independent body, that include substantial judicial representation.

Art. 10 - Civil and penal responsibility

Civil action, in countries where this is permissible, and criminal action, including arrest, against a judge must only be allowed under circumstances ensuring that his or her independence cannot be influenced.

Art. 11 - Administration and disciplinary action

The administration of the judiciary and disciplinary action towards judges must be organized in such a way, that it does not compromise the judges genuine independence, and that attention is only paid to considerations both objective and relevant.

Where this is not ensured in other ways that are rooted in established and proven tradition, judicial administration and disciplinary action should be carried out by independent bodies, that include substantial judicial representation.

Disciplinary action against a judge can only be taken when provided for by pre-existing law and in compliance with predetermined rules of procedure.

Art. 12 - Associations

The right of a judge to belong to a professional association must be recognized in order to permit the judges to be consulted, especially concerning the application of their statutes, ethical and otherwise, and the means of justice, and in order to permit them to defend their legitimate interests.

Art. 13 - Remuneration and retirement

The judge must receive sufficient remuneration to secure true economic independence. The remuneration must not depend on the results of the judges work and must not be reduced during his or her judicial service.

The judge has a right to retirement with an annuity or pension in accordance with his or her professional category.

After retirement a judge must not be prevented from exercising another legal profession solely because he or she has been a judge.

Art. 14 - Support

The other powers of the State must provide the judiciary with the means necessary to equip itself properly to perform its function. The judiciary must have the opportunity to take part in or to be heard on decisions taken in respect to this matter.

Art. 15 - Public prosecution

In countries where members of the public prosecution are judges, the above principles apply *mutatis mutandis* to these judges.

(The text of the Charter has been unanimously approved by the Central Council of the International Association of Judges on November 17, 1999)

VII TILASTOTIETOJA

Liitteen tilasto-osa sisältää:

- 1) Tuomioistuineläytöksen henkilöstrakenne v. 2002
- 2) Tuomareiden eläkkeelle siirtyminen v. 2002-2020
- 3) Kärjjoikeuksien asiamäärien kehitys v. 1994-2002
- 4) Rikosasiat kärjjoikeuksissa v. 1994-2002
- 5) Summaariset riita-asiat kärjjoikeuksissa v. 1994-2002
- 6) Laajana vireille tulleet ja riitautetut summaariset riita-asiat v. 1994-2002
- 7) Kärjjoikeuksien velkajärjestelyasiat v. 1994-2002
- 8) Kärjjoikeuksien kiinteistöasiat v. 1994-2002
- 9) Kärjjoikeuksien virat vuonna 2002
- 10) Hovioikeuksien tuomiopiirit
- 11) Hovioikeuksien työtilanteen kehitys v. 1993-2002
- 12) Hovioikeuksiin saapuneet asiat asiaryhmittäin v. 1993-2002
- 13) Korkeimman oikeuden tilastoja
- 14) Hallinto-oikeuksien työtilanteen kehitys v. 1993-2002
- 15) Hallinto-oikeuksiin saapuneet asiat asiaryhmittäin v. 1993-2002
- 16) Alueellisten hallinto-oikeuksien tuomiopiirit
- 17) Korkeimman hallinto-oikeuden tilastoja
- 18) Markkina-oikeuden työtilanteen kehitys v. 1993-2002
- 19) Työtuomioistuimen työtilanteen kehitys v. 1993-2002
- 20) Vakuutusoikeyden työtilanteen kehitys v. 1993-2002
- 21) Vakuutusoikeyteen saapuneet asia asiaryhmittäin v. 1998-2002

TUOMIOISTUINLAITOKSEN HENKILÖSTÖRAKENNE V. 2002

	Tuomarit	Esittelijät	Notaarit	Käräjävisk.	Kansliahenk.	Haastemieh.	Yhteensä
KKO*	20	33			39		92
KHO*	22	37			45		104
Hovioikeudet	168	200			161		529
Hallinto-oikeudet	145	144			142		431
Käräjäoikeudet	480		211	38	1 204	274	2 207
Vakuutusosoikeus	20	28			47		95
Työtuomioistuin	2	3			7		12
Markkinaoikeus (1.3.02)	5	4			4		13
Vankilaoikeus					1		1
Tuomioistuinlaitos	862	449	211	38	1 650	274	3 484
Osuus	25 %	13 %	6 %	1 %	47 %	8 %	100 %

**) Ylimpien tuomioistuinten esittelijät ovat tuomarin statuksella, vaikka edellä merkitty esittelijäksi*

TUOMAREIDEN JA ESITTELIJÖIDEN SUHDE

	Tuomarit	Esittelijät
KKO	1	1,7
KHO	1	1,7
Hovioikeudet	1	1,2
Hallinto-oikeudet	1	1,0
Vakuutusosoikeus	1	1,4

TUOMAREIDEN ELÄKKEELLE SIIRTYMINEN V. 2002-2020

	Hovioikeudet	Hallinto-oikeudet	Käräjäoikeudet	Yhteensä	Osuus
Tuomareiden määrä v. 2001	171	151	490	812	
2002	3	2	11	16	2 %
2003	2		5	7	1 %
2004	7	4	5	16	2 %
2005	6	6	7	19	2 %
2006	7	4	13	24	3 %
2007	8	8	22	38	5 %
2008	9	9	15	33	4 %
2009	12	5	24	41	5 %
2010	16	9	19	44	5 %
2011	12	10	28	50	6 %
Poistuma 2002-2011	82	57	149	288	35 %
2012	14	16	39	69	8 %
2013	11	9	26	46	6 %
2014	19	8	32	59	7 %
2015	6	12	30	48	6 %
2016	12	10	31	53	7 %
2017	14	7	26	47	6 %
2018	2	8	19	29	4 %
2019	3	7	19	29	4 %
2020	1	8	12	21	3 %
Poistuma 2012-2020	82	85	234	401	49 %
Poistuma 2002-2020 yht.	164	142	383	689	85 %
<i>Osuus</i>	<i>96 %</i>	<i>94 %</i>	<i>78 %</i>	<i>85 %</i>	

Tiedot perustuvat tilanteeseen 31.12.2001. Eläkeiäksi on arvioitu 65 v.

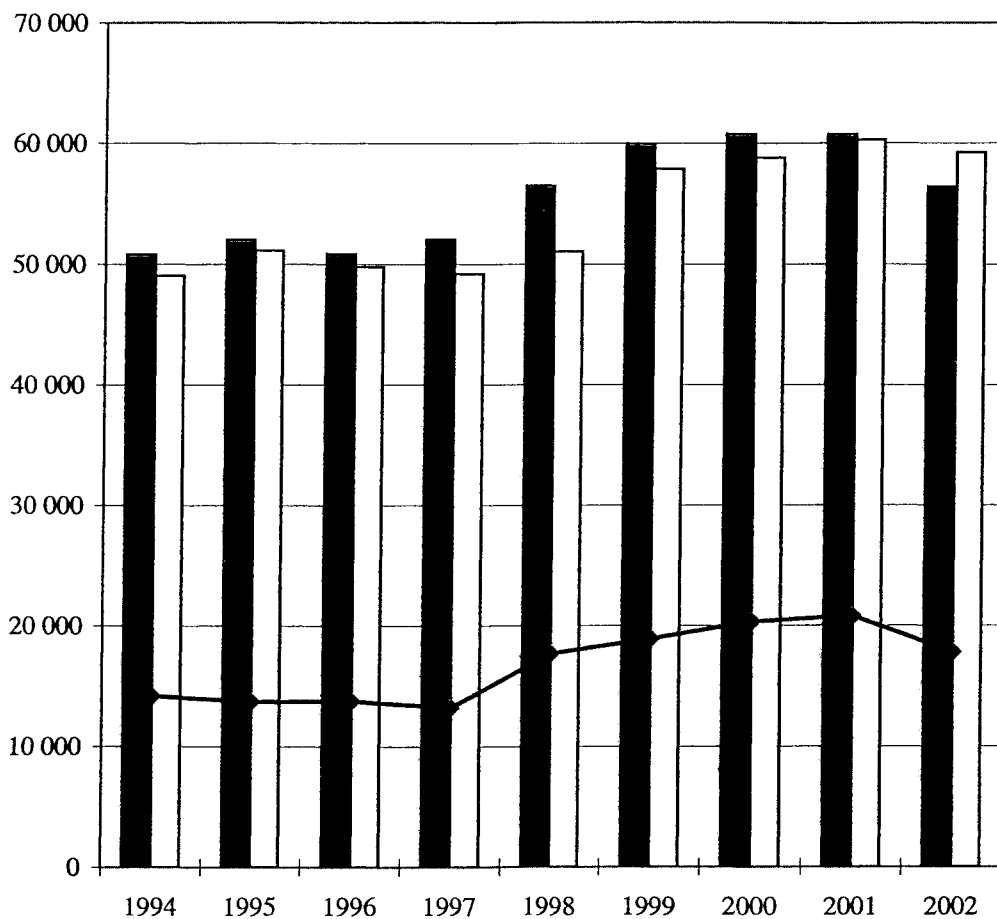
KÄRÄJÄOIKEUKSIEN ASIAMÄÄRIEN KEHITYS									
SAAPUNEET ASIAT									
Asiaryhmä	v. 1994	V. 1995	V. 1996	V.1997	V.1998	V.1999	V.2000	v.2001	V.2002
YHTEENSÄ	730 695	703 352	816 932	781 386	952 417	918 493	862 248	813 788	846 920
Rikosasiat	50 819	52 003	50 840	52 029	56 513	59 972	60 764	60 749	56 406
Pakkokeinoasiat	4 159	4 191	4 054	4 756	5 573	6 598	6 171	6 120	6 370
Sakonmuunto	25 941	21 655	21 134	18 040	17 208	17 644	19 917	22 488	22 596
Asunto-oikeus	4 727	2 805	898	829	933	735	724	594	704
Laajat riita-asiat	15 567	12 405	11 216	9 870	9 356	8 722	8 704	8 755	9 006
Turvaam.toimet	1 214	936	762	686	547	552	468	466	395
Summ., muut	5 200	1 695	960	805	795	814	647	671	551
Summaariset	208 233	159 628	140 510	124 286	123 568	128 798	134 377	134 137	142 833
Avioero	18 706	18 176	18 122	18 151	18 982	18 888	18 520	18 031	17 740
Hakemus	32 022	43 754	44 955	47 723	46 654	47 579	46 572	46 952	45 742
Velkajärjestely	15 169	18 382	17 431	8 703	7 004	6 139	5 338	5 009	4 655
Yrityssaneeraus	486	456	404	274	266	320	347	400	375
Konkurssi	6 477	5 379	4 706	4 048	3 486	3 442	3 243	3 100	3 178
Ulosottoasiat			14	918	965	921	986	1 168	1 059
Lainhuudot	84 463	84 476	97 121	121 970	137 296	122 356	116 255	106 180	110 879
Kiinnitykset	257 512	277 411	403 805	368 298	523 271	495 013	439 215	398 968	423 974
Maa-oikeusasiat									457
RATKAISTUT ASIAT									
Asiaryhmä	v. 1994	V. 1995	V. 1996	V.1997	V.1998	V.1999	V.2000	v.2001	V.2002
YHTEENSÄ	674 112	709 323	814 264	742 343	938 223	946 668	870 749	820 152	847 507
Rikosasiat	49 044	51 130	49 782	49 193	51 055	57 912	58 820	60 284	59 264
Pakkokeinoasiat	4 159	4 191	4 054	4 756	5 573	6 598	6 171	6 120	6 370
Sakonmuunto	25 941	21 655	21 134	18 040	17 208	17 644	19 917	22 488	22 596
Asunto-oikeus	4 739	3 220	1 059	845	916	746	764	608	692
Laajat riita-asiat	13 216	14 116	12 420	10 715	9 741	9 098	8 883	8 634	8 898
Turvaam.toimet	1 009	952	794	693	572	545	500	466	384
Summ., muut	5 457	1 723	1 025	819	835	755	718	653	590
Summaariset	175 767	176 200	146 630	126 299	123 285	126 802	134 120	138 271	137 063
Avioero	17 754	18 210	18 476	17 788	18 558	19 073	18 880	18 350	17 962
Hakemus	35 408	43 526	45 075	47 261	46 447	47 798	46 132	47 535	45 638
Velkajärjestely	10 614	18 821	19 981	13 453	8 021	6 608	5 549	5 136	4 925
Yrityssaneeraus	293	441	407	354	293	262	320	344	396
Konkurssi	6 549	5 555	4 949	4 183	3 669	3 418	3 305	3 013	3 177
Ulosottoasiat			1	720	960	876	949	1 041	1 078
Lainhuudot	77 098	79 817	93 001	108 668	131 308	135 205	119 401	107 389	112 007
Kiinnitykset	247 064	269 766	395 476	338 556	519 782	513 328	446 320	399 820	425 975
Maa-oikeusasiat									492
VIREILLÄ OLEVAT ASIAT									
Asiaryhmä	v. 1994	V. 1995	V. 1996	V.1997	V.1998	V.1999	V.2000	v.2001	V.2002
YHTEENSÄ	118 086	91 215	82 167	106 195	121 665	98 370	90 766	87 456	87 125
Rikosasiat	14 209	13 737	13 778	13 247	17 730	18 958	20 366	20 815	17 822
Asunto-oikeus	538	255	138	134	152	161	127	133	153
Laajat riita-asiat	7 516	7 602	6 700	5 961	5 732	5 422	5 399	5 579	5 807
Turvaam.toimet	273	224	165	155	132	127	96	87	97
Summ., muut	355	231	177	159	110	136	104	110	66
Summaariset	46 357	27 829	23 168	21 772	20 705	23 346	22 843	19 611	24 935
Avioero	12 990	12 840	12 632	12 932	13 285	13 137	12 716	12 360	12 096
Hakemus	2 928	2 928	2 754	3 037	3 282	3 010	3 442	2 845	2 886
Velkajärjestely	11 629	11 430	8 722	4 247	3 358	2 909	2 673	2 650	2 391
Yrityssaneeraus	243	237	205	156	124	183	208	265	246
Konkurssi	1 860	1 564	1 255	1 153	964	966	935	1 000	999
Ulosottoasiat			24	198	192	238	272	404	388
Lainhuudot	8 740	5 534	4 120	13 302	20 930	10 590	8 300	8 221	7 353
Kiinnitykset	10 448	6 804	8 329	29 742	34 969	19 187	13 285	13 376	11 585
Maa-oikeusasiat									301
Kiinteistöasioloissa aikasarjat eivät ole täysin vertailukelpoisia.									
Summaarisina vireille tulleet istunnossa ratkaistut asiat on vähennetty sekä saapuneista että ratkaistuista summaarisista asioista.									
Summaarisina vireille tulleet lautamiesistunnossa ratkaistut asiat on lisätty asunto-oikeusasioihin ja muut summaariset istunnossa ratkaistut laajoihin riita-asioihin, molemmat on lisätty sekä saapuneisiin että ratkaistuihin.									
Vuodesta 2000 lähtien saapuneista ja ratkaistuista rikosasioista on vähennetty yhdistettyjen asioiden lukumäärä.									

RIKOSASIAT KÄRÄJÄOIKEUKSISSA

1994-2002

4.2.2003

■ Saapuneet □ Ratkaistut ◆ Vireillä

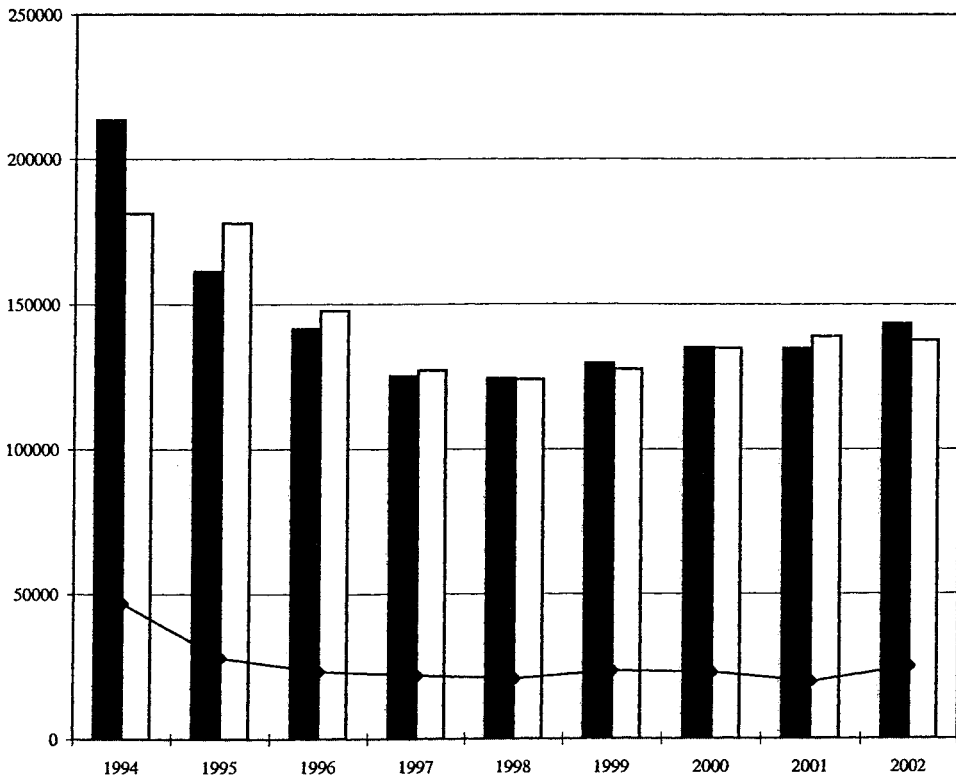


RIKOSASIAT

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Saapuneet	50819	52003	50840	52029	56513	59972	60764	60749	56406
Ratkaistut	49044	51130	49782	49193	51055	57912	58820	60284	59264
Vireillä	14209	13737	13778	13247	17730	18958	20366	20815	17822

SUMMAARISET RIITA-ASIAT

■ Saapuneet □ Ratkaistut —◆— Vireillä

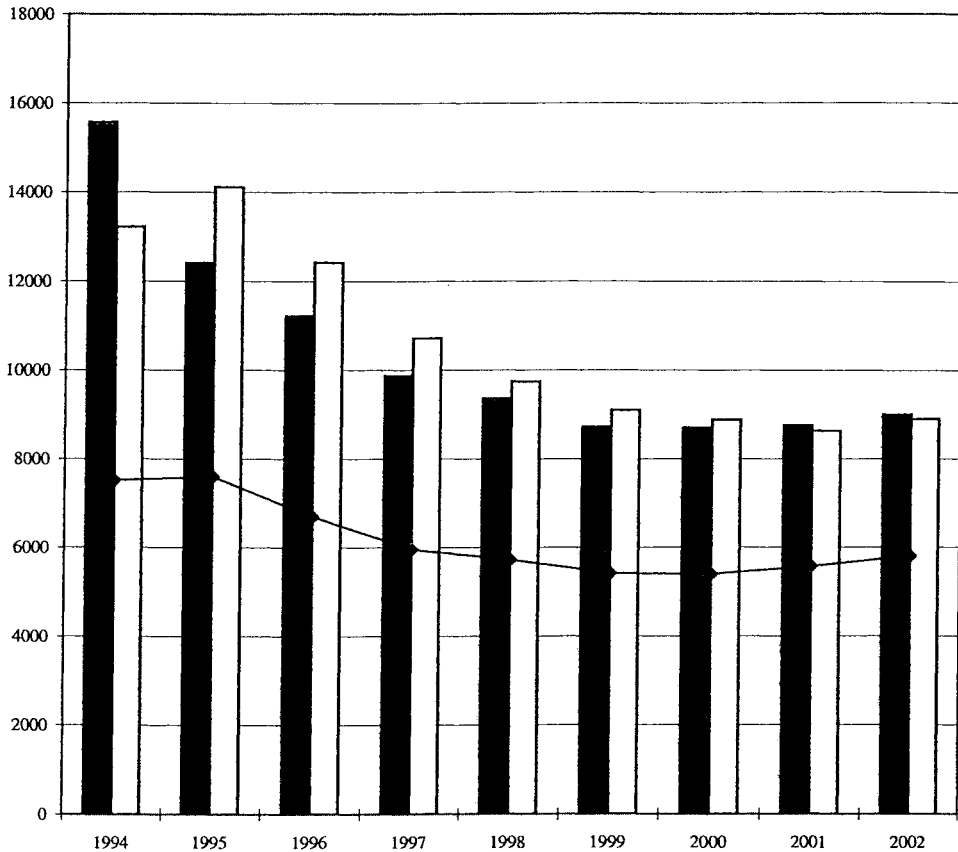


Summaariset

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Saapuneet	213433	161323	141470	125091	124363	129612	135024	134808	143384
Ratkaistut	181224	177923	147655	127118	124120	127557	134838	138924	137653
Vireillä	46712	28060	23345	21931	20815	23482	22947	19721	25001

LAAJANA VIREILLE TULLEET JA RIITAUTETUT SUMMAARISET RIITA-ASIAT

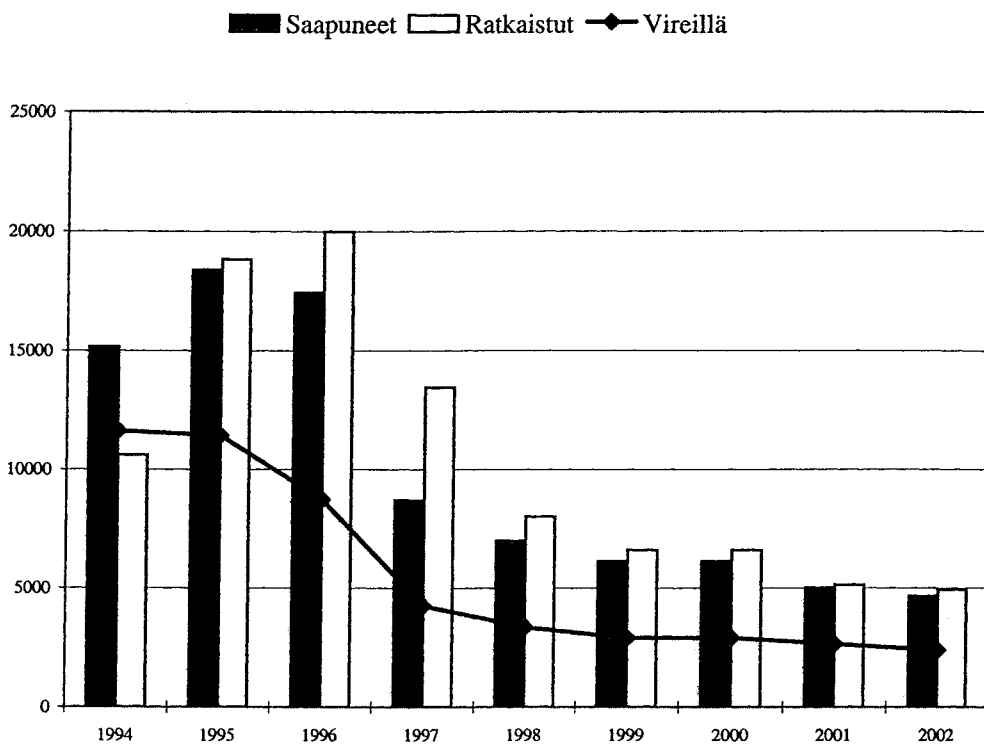
■ Saapuneet □ Ratkaistut ◆ Vireillä



Laajat RIITA-ASIAT

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Saapuneet	15567	12405	11216	9870	9356	8722	8704	8755	9006
Ratkaistut	13216	14116	12420	10715	9741	9098	8883	8634	8898
Vireillä	7516	7602	6700	5961	5732	5422	5399	5579	5807

KÄRÄJÄOIKEUKSIEN VELKAJÄRJESTELYASIAT 1994-2002

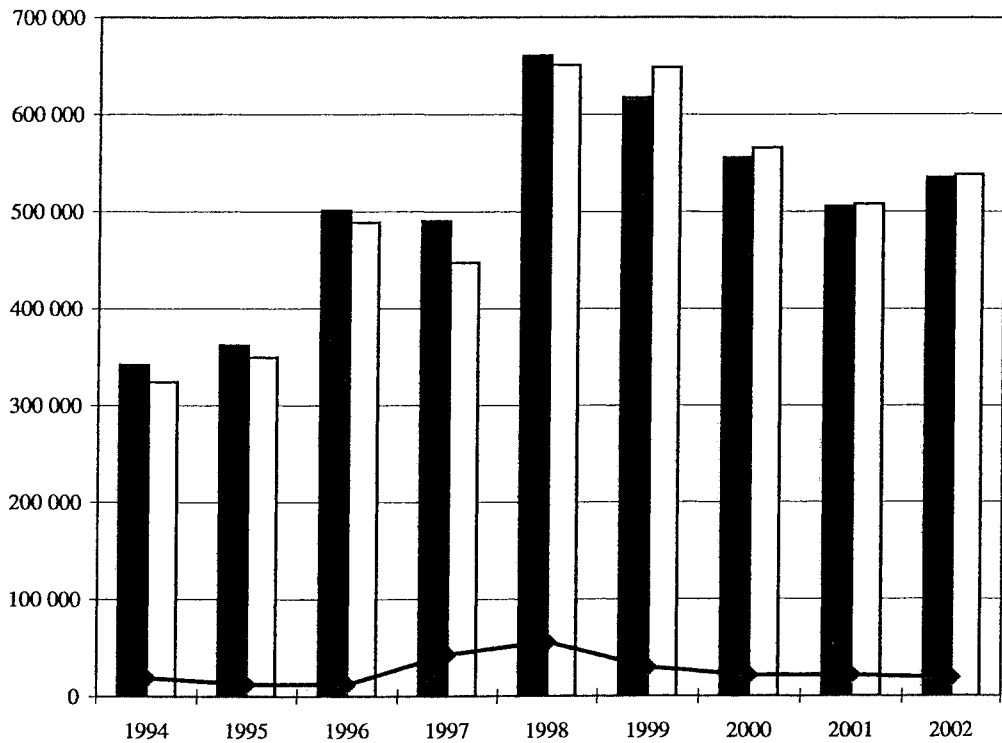


Velkajärjestely

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Saapuneet	15169	18382	17431	8703	7004	6139	6139	5009	4655
Ratkaistut	10614	18821	19981	13453	8021	6608	6608	5136	4925
Vireillä	11629	11430	8722	4247	3358	2909	2909	2650	2391

KÄRÄJÄOIKEUKSIEN KIINTEISTÖASIAT

■ Saapuneet □ Ratkaistut ◆ Vireillä



KIINTEISTÖASIAT

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Saapuneet	341975	361887	500926	490268	660567	617369	555470	505148	534853
Ratkaistut	324162	349583	488477	447224	651090	648533	565721	507210	537983
Vireillä	19188	12338	12449	43044	55899	29777	21585	21597	18938

KÄRÄJÄOIKEUKSIEN VIRAT

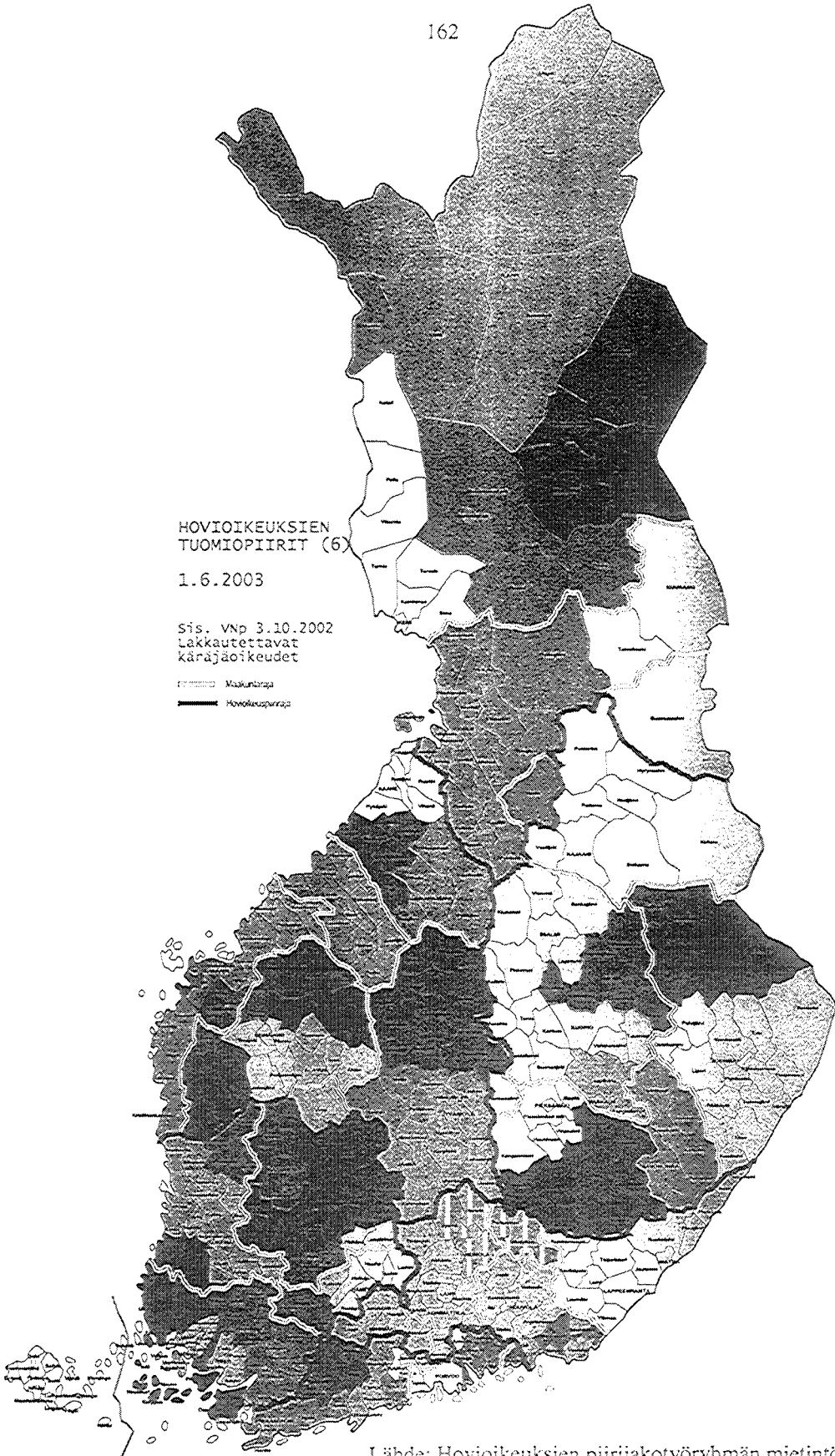
VIRAT 2002, päivitetty 05.02.2003													
	Vakinaiset virat (Tuom. sis. maaoikeusins.)						Määräaikaiset kuukausina					yht., v	htv yht
	Tuom.	Kävisk	Not	Kanslia	HM	Yht.	Tuom.	Kävisk	Not	Kanslia	HM		
KOKO MAA	461,0	33,0	209,3	1177,8	270,0	2151,0	269,0	62,0	19,0	332,0	77,0	63,3	2214,3
Ahvenanmaa	4,0		2,0	6,0	1,0	13,0	12,0			16,0		2,3	15,3
Forssa	3,0		2,0	8,0	1,0	14,0							14,0
Hämeenlinna	9,0		3,0	18,0	4,0	34,0				10,0		0,8	34,8
Ikaalinen	4,0		2,0	11,0	2,0	19,0							19,0
Kokemäki	3,0		2,0	8,0	2,0	15,0							15,0
Loimaa	2,0		2,0	7,0	1,0	12,0	12,0					1,0	13,0
Vakka-Suomi	4,0	1,0	2,0	10,0	2,0	19,0							19,0
Parainen	2,0		2,0	7,0	1,0	12,0				12,0	10,0	1,8	13,8
Pori	10,0	1,0	3,0	26,0	6,0	46,0							46,0
Rauma	4,0		3,0	12,0	3,0	22,0	12,0					1,0	23,0
Salo	5,0		2,0	12,0	2,0	21,0	24,0	2,0	12,0	12,0	12,0	5,2	26,2
Tampere	27,0	2,0	10,0	64,0	19,0	122,0							122,0
Toijala	3,0		2,0	8,0	1,0	14,0							14,0
Turku	21,0	2,0	6,0	44,0	14,0	87,0	12,0			24,0		3,0	90,0
Turunseutu	7,0		4,0	21,0	5,0	37,0	12,0	24,0		6,0		3,5	40,5
Vammala	2,0		2,0	6,0	1,0	11,0					12,0	1,0	12,0
Alavus	2,0		2,0	6,0	1,0	11,0							11,0
Haapajärvi	3,0	1,0	1,0	8,0	2,0	15,0			1,0	6,0		0,6	15,6
Jyväskylä	11,0	1,0	5,0	32,0	6,0	55,0				12,0		1,0	56,0
Jämsä	3,0		2,0	7,0	2,0	14,0							14,0
Kauhajoki	3,0		2,0	9,0	1,0	15,0							15,0
Kauhava	2,0		2,0	5,0	1,0	10,0							10,0
Kokkola	5,0	1,0	2,0	14,0	3,0	25,0	12,0					1,0	26,0
Kyrönmaa	2,0	1,0	2,0	6,0	1,0	12,0							12,0
Lapua	2,0		2,0	4,0	1,0	9,0				6,0		0,5	9,5
Mustasaari	3,0		3,0	12,0	1,0	19,0	12,0					1,0	20,0
Pietarsaari	3,0		2,0	8,0	2,0	15,0							15,0
Raahe	3,0		2,0	9,0	2,0	16,0							16,0
Seinäjoki	5,0		3,0	12,0	2,0	22,0		12,0		12,0		2,0	24,0
Vaasa	7,0		3,0	15,0	3,0	28,0							28,0
Ylivieska	2,0	1,0	1,0	7,0	1,0	12,0	12,0				12,0	2,0	14,0
Äänekoski	5,0	1,0	3,0	16,0	3,0	28,0							28,0
Iisalmi	6,0		2,0	15,0	3,0	26,0							26,0
Joensuu	11,0	2,0	4,0	30,0	5,0	52,0							52,0
Kajaani	6,0		3,0	16,0	4,0	29,0							29,0
Kuopio	10,0	1,0	5,0	30,0	5,0	51,0							51,0
Mikkeli	8,0		4,0	21,0	3,0	36,0							36,0
Niisi	3,0		2,0	10,0	2,0	17,0							17,0
Numes	3,0		2,0	10,0	2,0	17,0							17,0
Pieksämäki	3,0	1,0	2,0	8,0	1,0	15,0							15,0
Savonlinna	5,0	1,0	2,0	10,0	2,0	20,0							20,0
Varkaus	3,0		2,0	8,0	2,0	15,0							15,0
Espoo	17,0	1,0	7,0	38,0	8,0	71,0	24,0			24,0		4,0	75,0
Helsinki	78,0	4,0	18,0	172,0	57,0	329,0	65,0	12,0		88,0		13,8	342,8
Hyvinkää	5,0	1,0	3,0	16,0	3,0	28,0							28,0
Lohja	5,0		4,0	15,0	3,0	27,0		12,0			12,0	2,0	29,0
Loviisa	2,0		2,0	5,0	1,0	10,0				3,0		0,3	10,3
Porvoo	4,0	1,0	2,0	12,0	3,0	22,0				12,0		1,0	23,0
Raasepori	6,0		3,0	15,0	4,0	28,0				12,0		1,0	29,0
Tuusula	9,0	2,0	4,0	21,0	5,0	41,0	24,0			24,0		4,0	45,0
Vantaa	16,0	1,0	7,0	34,0	10,0	68,0	24,0			24,0		4,0	72,0
Heinola	3,0	1,0	3,0	9,0	2,0	18,0							18,0
Imatra	4,0		2,0	11,0	3,0	20,0							20,0
Kotka	7,0		2,0	21,0	5,0	35,0			6,0			0,5	35,5
Kouvola	8,0		3,3	24,8	5,0	41,0							41,0
Lahti	14,0		7,0	36,0	10,0	67,0							67,0
Loppeenranta	7,0		3,0	21,0	3,0	34,0							34,0
Orimattila	3,0		2,0	9,0	1,0	15,0							15,0
Riihimäki	5,0	1,0	3,0	13,0	3,0	25,0							25,0
Kemijärvi	2,0		2,0	5,0	1,0	10,0							10,0
Kuusamo	3,0		2,0	9,0	1,0	15,0				6,0	12,0	1,5	16,5
Lapin KO	3,0	1,0	3,0	7,0	1,0	15,0					7,0	0,6	15,6
Oulu	18,0	1,0	6,0	51,0	9,0	85,0				12,0		1,0	86,0
Rovaniemi	7,0	1,0	3,0	17,0	3,0	31,0							31,0
Kemi-Tornio	6,0	1,0	4,0	20,0	3,0	34,0	12,0			11,0		1,9	35,9

HOVIOIKEUKSIEN
TUOMIOPIIRIT (6)

1.6.2003

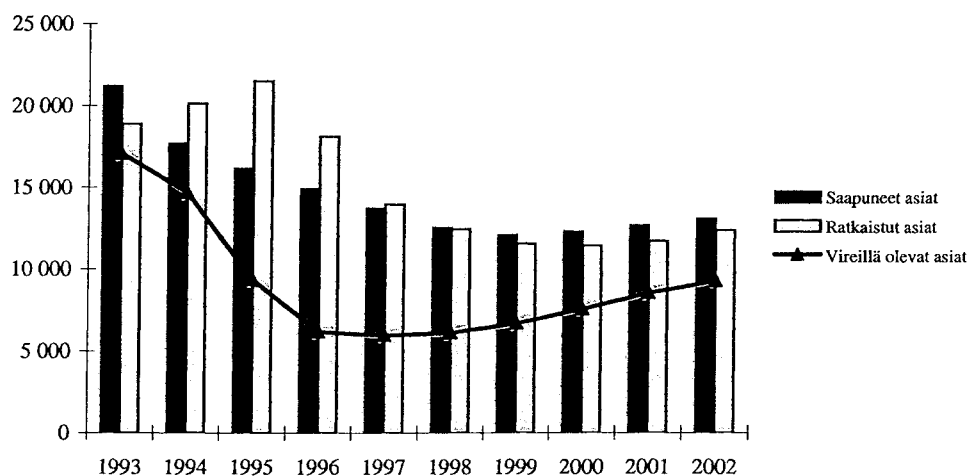
Sis. Vnp 3.10.2002
Lakkautettavat
käräjäoikeudet

Maakuntaraja
Hovioikeuspiiriraja



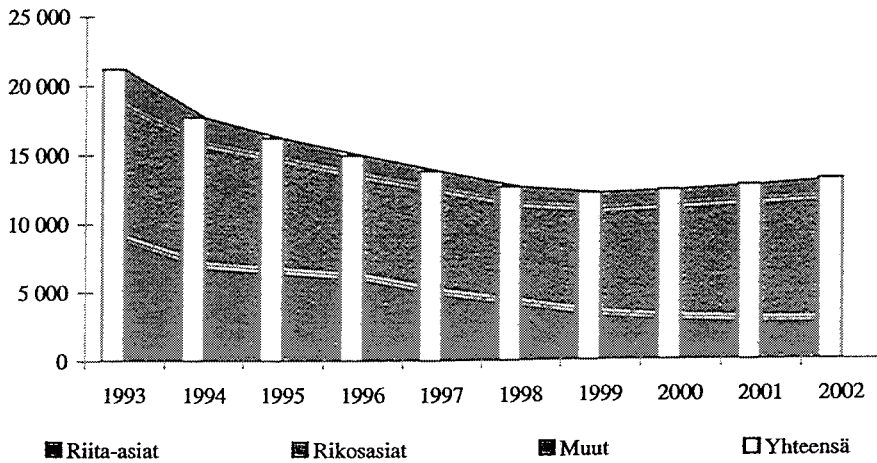
HOVIOIKEUKSIEN TYÖTILANTEEN KEHITYS V. 1993-2002.

	Saapuneet asiat	Ratkaistut asiat	Vireillä olevat asiat
1993	21 225	18 879	17 065
1994	17 724	20 120	14 671
1995	16 193	21 502	9 357
1996	14 965	18 138	6 186
1997	13 771	13 978	5 978
1998	12 601	12 466	6 118
1999	12 135	11 562	6 686
2000	12 348	11 455	7 573
2001	12 725	11 736	8 556
2002	13 143	12 410	9 288



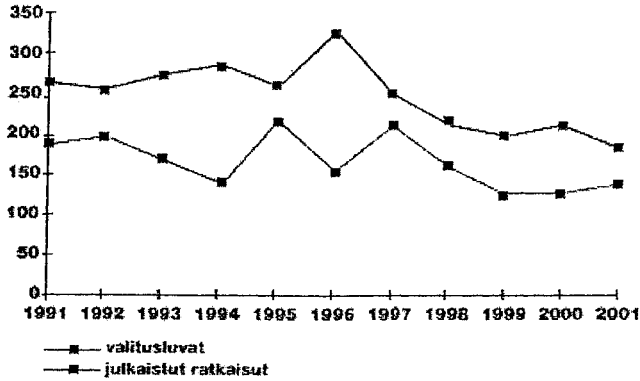
Hovioikeuksiin saapuneet asiat asiaryhmittäin v. 1993-2002

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<i>Riita-asiat</i>	8 998	7 019	6 595	6 141	5 040	4 244	3 443	3 103	2 949	2 972
<i>Rikosasiat</i>	9 565	8 745	8 058	7 322	7 364	7 115	7 505	8 128	8 623	8 869
<i>Muut</i>	2 662	1 962	1 540	1 473	1 367	1 242	1 187	1 117	1 153	1 302
<i>Yhteensä</i>	21 225	17 726	16 193	14 936	13 771	12 601	12 135	12 348	12 725	13 143

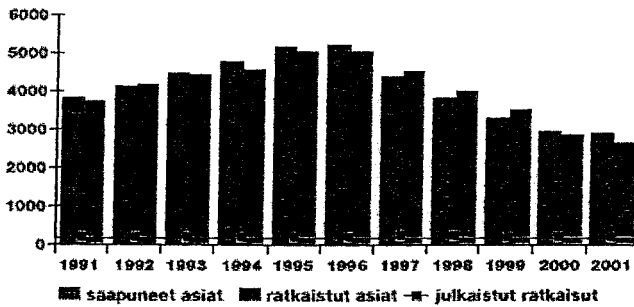


KORKEIN OIKEUS

Julkaistujen ratkaisujen ja valituslupien määrät 1991-2001



Saapuneet ja ratkaistut asiat 1991-2001

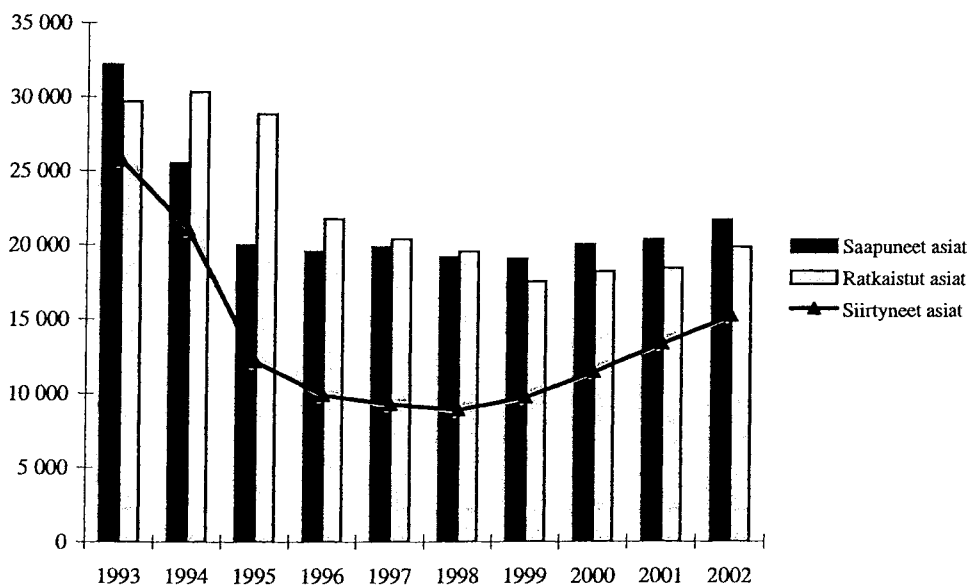


Korkeimpaan oikeuteen saapuneiden riita- ja rikosasioiden valituslupahakemukset

Riita-asiat				Rikosasiat			
Vuosi	hakemukset	luvut	%	Vuosi	hakemukset	luvut	%
1991	1599	168	10,5	1991	876	64	7,3
1992	1785	165	9,2	1992	869	69	7,9
1993	2091	178	8,5	1993	873	72	8,2
1994	2264	206	9,1	1994	1073	75	7,2
1995	2643	187	7,1	1995	1347	69	5,1
1996	2835	221	5,8	1996	1326	77	5,8
1997	2140	169	7,9	1997	1179	54	4,6
1998	1684	120	7,1	1998	1082	64	5,9
1999	1904	105	8,1	1999	929	69	7,4
2000	1070	109	10,2	2000	860	73	8,5
2001	1008	109	10,8	2001	1012	58	5,7
2002	1037	75	7,2	2002	1103	76	7,0

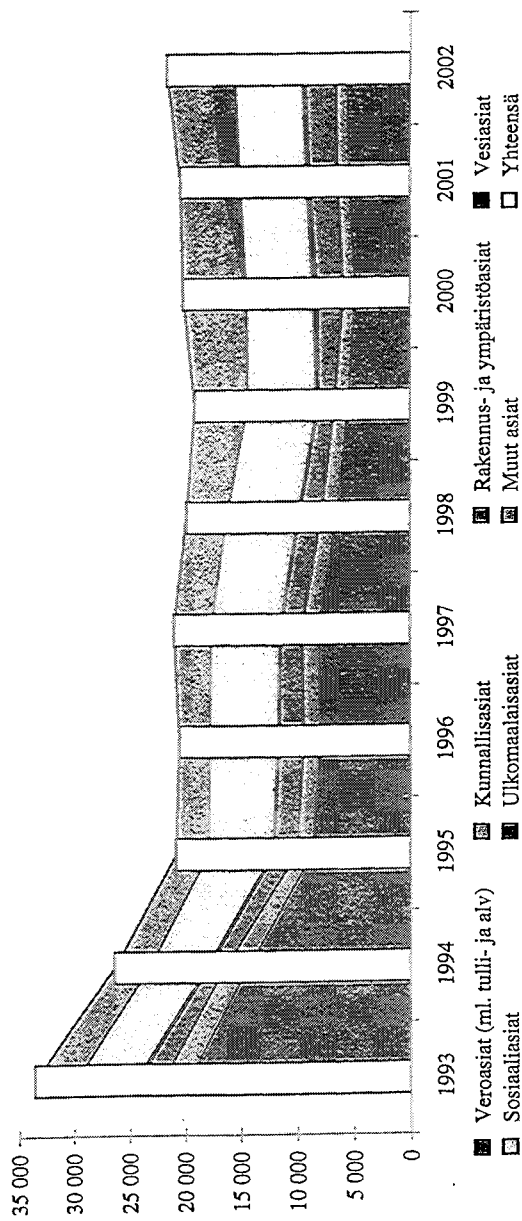
HALLINTO-OIKEUKSIEN TYÖTILANTEEN KEHITYS V. 1993-2002.

	Saapuneet asiat	Ratkaistut asiat	Siirtyneet asiat
1993	32 206	29 674	25 700
1994	25 555	30 295	20 994
1995	20 000	28 802	12 125
1996	19 578	21 742	9 859
1997	19 895	20 380	9 251
1998	19 208	19 549	8 869
1999	19 102	17 533	9 726
2000	20 076	18 217	11 440
2001	20 401	18 439	13 340
2002	21 714	19 842	15 202

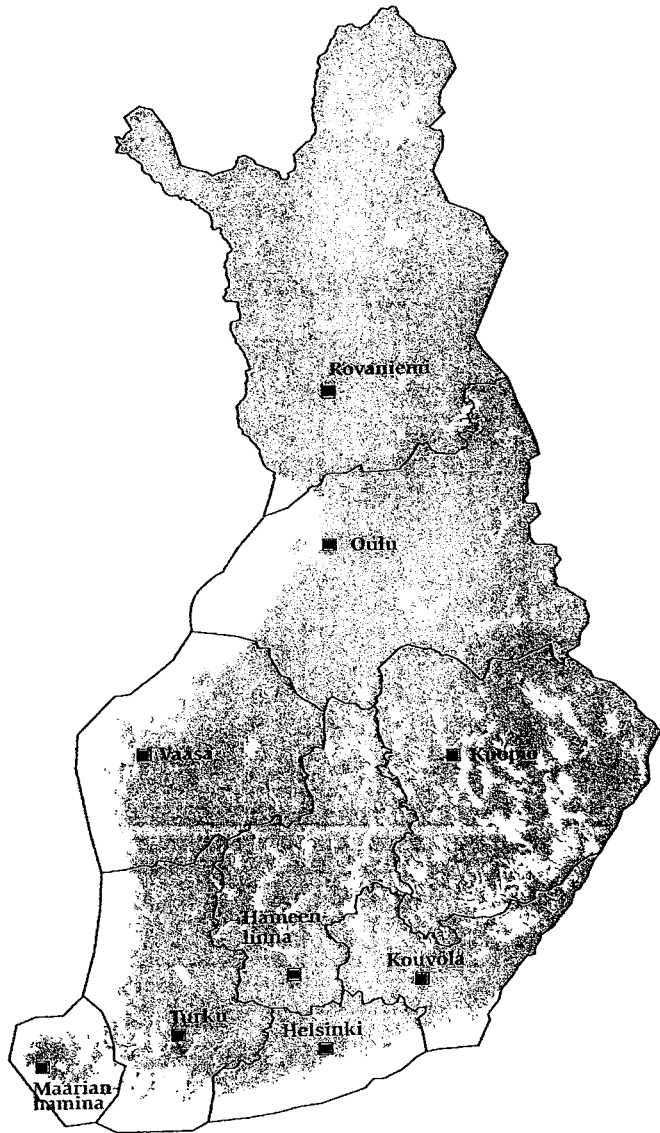


Hallinto-oikeuksiin saapuneet asiat asiaryhmittäin v. 1993-2002

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<i>Veroasiat (ml. tulli- ja alv)</i>	19 634	14 317	8 627	7 906	8 075	6 477	5 496	4 844	5 343	5 627
<i>Kunnallisasiat</i>	2 369	2 051	1 416	1 468	1 475	1 379	1 218	1 026	1 059	960
<i>Rakennus- ja ympäristöasiat</i>	2 218	1 447	1 963	2 158	1 826	1 906	1 352	2 288	2 459	2 708
<i>Vesiasiat</i>	272	227	184	195	166	182	197	446	348	303
<i>Sosiaalasiat</i>	5 342	5 240	5 751	6 038	6 118	6 334	6 107	5 868	5 853	5 953
<i>Ulkomaalaisasiat</i>									1 628	2 042
<i>Muut asiat</i>	3 757	3 111	2 918	2 774	3 369	3 629	4 808	5 748	3 792	4 121
<i>Yhteensä</i>	33 592	26 393	20 859	20 539	21 029	19 907	19 178	20 220	20 482	21 714



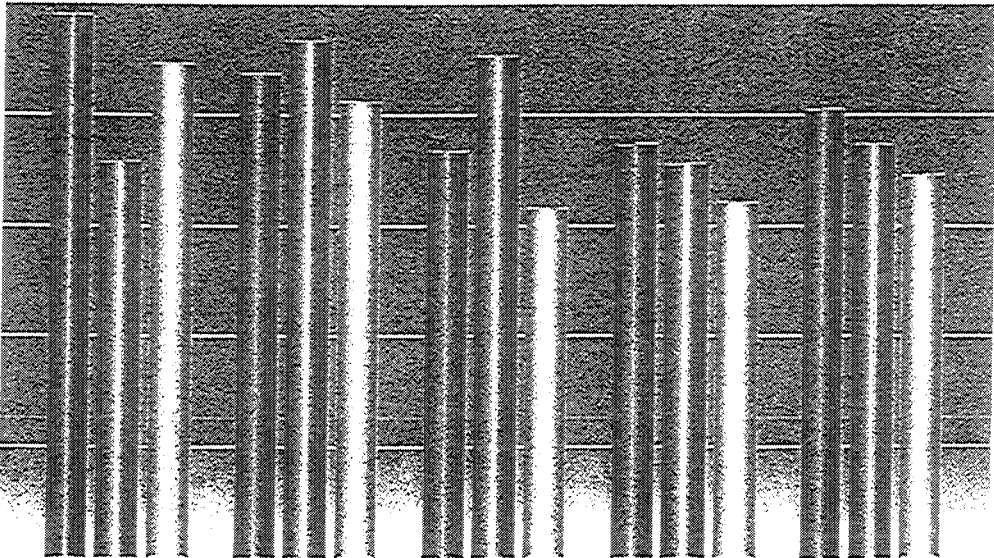
Alueellisten
hallinto-oikeuksien
tuomiopiirit



Työtilanne 1987–2002

KORKEIN HALLINTO-OIKEUS

	Saapunut vuoden aikana	Ratkaistu vuoden aikana	Siirtynyt seuraavalle vuodelle
1987	6367	6465	3269
1988	5739	5894	3116
1989	5285	5377	3024
1990	5219	5068	3183
1991	5435	5520	3108
1992	7118	5434	4807
1993	7147	6132	4903
1994	6523	7302	4059
1995	4807	5909	2948
1996	4377	4526	2756
1997	3910	3852	2772
1998	4904	3565	4441
1999	4372	4701	4094
2000	3691	4574	3183
2001	3752	3612	3281
2002	4036	3778	3486

Työtilanteen kehitys
1998–2002

Saapunut vuoden aikana



Ratkaistu vuoden aikana

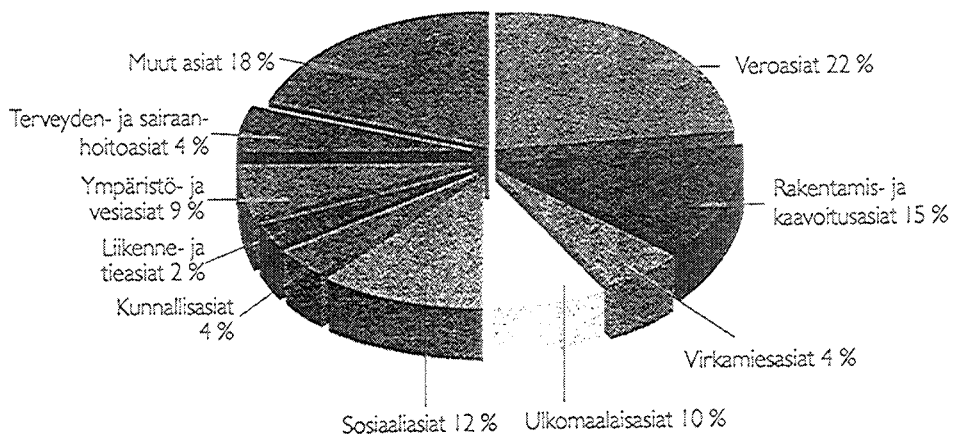


Siirtynyt seuraavalle vuodelle

Saapuneiden asioiden määrät asiaryhmittäin 1999–2002

Valitusasiat	Lukumäärä				Valituksista %			
	1999	2000	2001	2002	1999	2000	2001	2002
Veroasiat	927	921	803	819	24	28	23	22
Rakentamis- ja kaavoitusasiat	380	317	457	568	9	10	13	15
Virkamiesasiat	192	168	181	160	5	5	5	4
Ulkomaalaisasiat	152	148	228	391	4	4	7	10
Sosiaaliasiat	419	472	460	439	10	14	13	12
Kunnallisuusasiat	196	178	131	158	5	5	4	4
Liikenne- ja tieasiat	90	71	108	62	2	2	3	2
Ympäristö- ja vesiasiat	244	211	228	317	6	6	7	9
Saamelaiskäräjävaaliasiat	657	0	0	0	17	0	0	0
Terveyden- ja sairaanhoitoasiat	178	162	193	158	4	5	6	4
Muut asiat	580	689	657	652	14	21	19	18
Valitusasiat yhteensä	4015	3337	3446	3724	100	100	100	100
Hakemusasiat	1999	2000	2001	2002	1999	2000	2001	2002
Purku	284	271	216	231	79	77	71	74
Menetetyn määräajan palauttaminen	24	43	52	41	7	12	17	13
Muut	49	40	38	40	14	11	12	13
Hakemusasiat yhteensä	357	354	306	312	100	100	100	100
Kaikki asiat yhteensä	4372	3691	3752	4036				

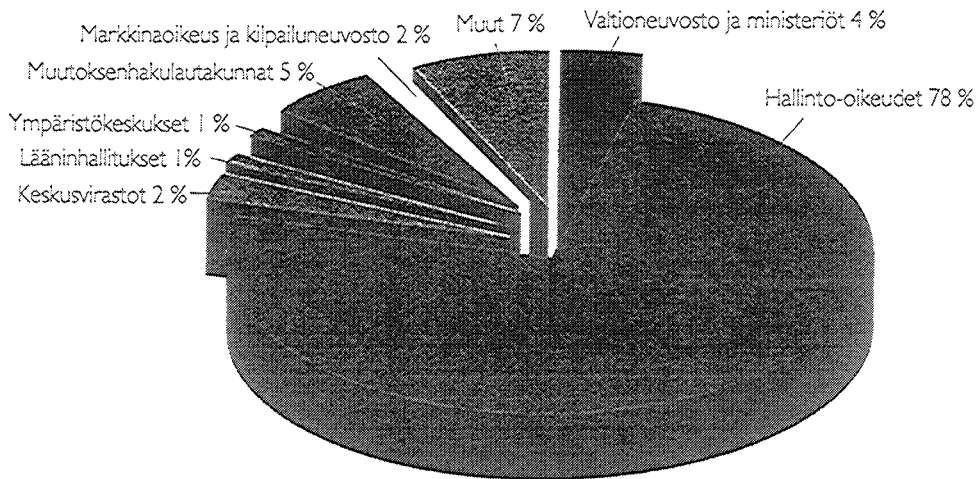
Saapuneet valitukset asiaryhmittäin vuonna 2002



Saapuneet asiat viranomaisittain 1998–2002

	1998	1999	2000	2001	2002
Hallinto-oikeudet	2362	2446	2605	2798	3121
Valtioneuvosto ja ministeriöt	1466	262	213	160	163
Vesiylioikeus	43	51	0	1	1
Keskusvirastot	125	129	100	105	96
Lääninhallitukset	26	28	26	47	40
Ympäristökeskukset	230	205	133	109	59
Muutoksenhakulautakunnat			192	216	194
Markkinaoikeus ja kilpailuneuvosto			41	45	64
Muut	652	587	381	271	298
Yhteensä	4904	3708	3691	3759	4036

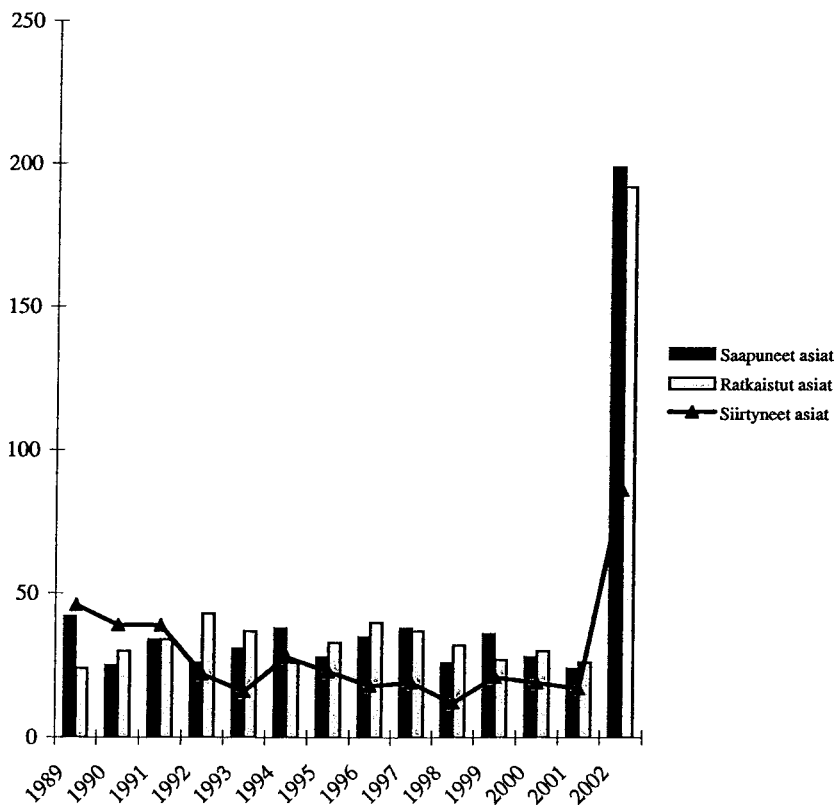
Vuonna 2002 saapuneet asiat viranomaisittain



MARKKINAOIKEUDEN TYÖTILANTEEN KEHITYS V. 1993-2002

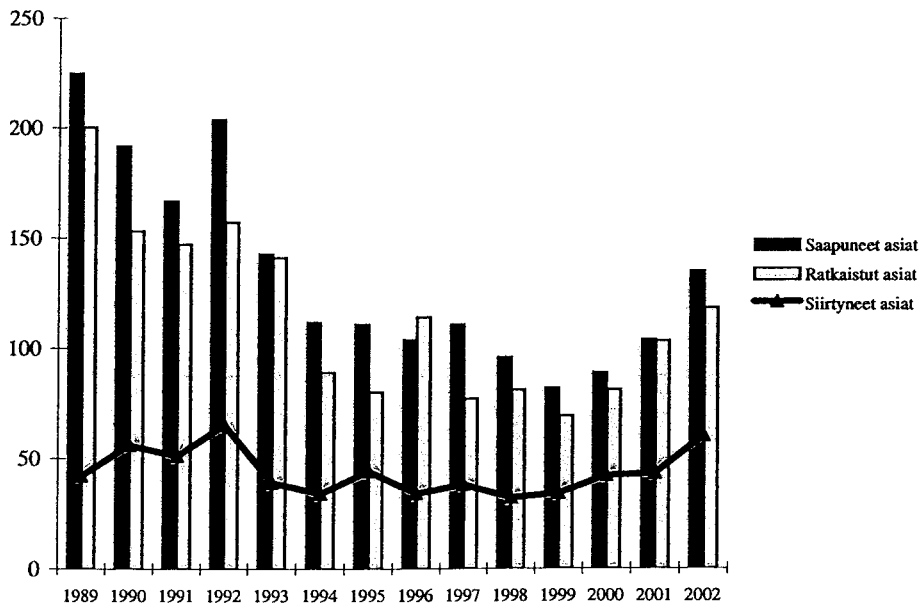
	<i>Saapuneet</i>	<i>Ratkaistut</i>	<i>Siirtyneet</i>
1993	31	37	16
1994	38	26	28
1995	28	33	23
1996	35	40	18
1997	38	37	19
1998	26	32	12
1999	36	27	21
2000	28	30	19
2001	24	26	17
2002	199	192	86

Huom. Markkinaoikeus perustettiin 1.3.2002. Luvut aikaisemmilta vuosilta markkinatuomioistuimen asioita.



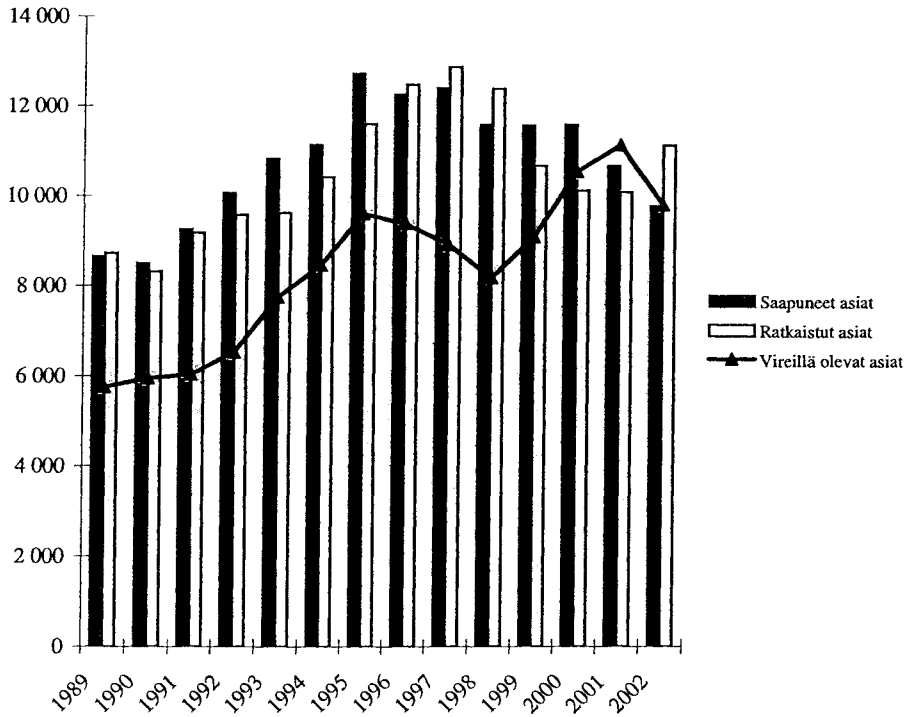
TYÖTUOMIOISTUIMEN TYÖTILANTEEN KEHITYS V. 1993-2002

	<i>Saapuneet</i>	<i>Ratkaistut</i>	<i>Siirtyneet</i>
1993	143	141	39
1994	112	89	34
1995	111	80	44
1996	104	114	34
1997	111	77	38
1998	96	81	32
1999	82	69	34
2000	89	81	42
2001	104	103	43
2002	135	118	60



VAKUUTUSOIKEUDEN TYÖTILANTEEN KEHITYS V. 1993-2002

	<i>Saapuneet</i>	<i>Ratkaistut</i>	<i>Vireillä</i>
1993	10 840	9 623	7 750
1994	11 146	10 422	8 474
1995	12 735	11 605	9 604
1996	12 273	12 483	9 394
1997	12 411	12 876	8 927
1998	11 601	12 387	8 188
1999	11 573	10 676	9 095
2000	11 601	10 124	10 541
2001	10 684	10 089	11 134
2002	9 778	11 122	9 797



VAKUUTUSOIKEUTEEN SAAPUNEET ASIAT ASIARYHMITÄIN V. 1998-2002

	1998	1999	2000	2001	2002	<i>Muutos 2002-1998</i>
Kansaneläkeasiat	1 449	1 304	1 322	1 011	847	-42 %
Opintotukiasiat	424	1 161	2 320	2 217	1 564	269 %
Sotilasvamma-asiat	1 316	1 245	1 067	889	784	-40 %
Työeläkeasiat	1 375	1 175	1 093	1 105	1 227	-11 %
Työtapaturma-asiat	1 255	1 200	1 119	1 038	1 070	-15 %
Työttömyysturva-asiat	2 371	2 281	1 762	1 734	1 397	-41 %
Muut asiat	3 412	3 167	2 919	2 690	2 888	-15 %
Yhteensä	11 602	11 533	11 602	10 684	9 777	-16 %

VAKUUTUSOIKEUTEEN SAAPUNEET ASIAT ASIARYHMITÄIN V. 1998-2002

